

การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย :
ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ



นายสิริวิทย์ อัสโร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

QUALITY MANAGEMENT IN THAI PUBLIC AGENCIES :
A CASE STUDY OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT QUALITY AWARD



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษา
	กรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
โดย	นายสิริวิทย์ อีสโร
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)
.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ภัทรนรากุล)

สิริวิทย์ อีสโร : การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (QUALITY MANAGEMENT IN THAI PUBLIC AGENCIES : A CASE STUDY OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT QUALITY AWARD) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.ดำรงค์ วัฒนา, 668 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวความคิดการบริหารคุณภาพ พัฒนาการของบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย 2) ศึกษาประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ผ่านการขับเคลื่อนรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) และ 3) พัฒนาข้อเสนอในการยกระดับการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์การภาครัฐของไทย โดยกำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะส่วนราชการในระดับกรม และได้ใช้ทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกส่วนราชการระดับกรมจำนวน 39 กรม การวิเคราะห์เอกสาร การศึกษาข้อมูลผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ร่วมกับระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยเก็บรวบรวมแบบสอบถามจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐจำนวน 654 ชุด จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ผลด้วยสถิติต่างๆ

ผลการศึกษา ค้นพบว่า 1) การบริหารคุณภาพไม่ได้ช่วยยกระดับผลการปฏิบัติราชการของไทยให้สูงขึ้น แต่กลับพบว่าส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 2) รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ไม่ใช่ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับทุกๆ องค์การภาครัฐของไทย แต่เหมาะสมสำหรับองค์การบางประเภทเท่านั้น 3) การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ทำให้เกิดการพัฒนาที่แยกส่วน ส่วนราชการมีแนวคิดต่างคนต่างทำ และขาดการบูรณาการงานร่วมกัน

ข้อเสนอแนะในการผลักดันให้การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยประสบความสำเร็จ คือ การเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถเลือกวางเส้นทาง และพัฒนาตัวแบบการบริหารคุณภาพที่สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจ รวมถึงอัตลักษณ์ของแต่ละส่วนราชการเอง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จะต้องเพิ่มการสนับสนุนทรัพยากร และชี้นำอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อเสริมพลังให้ส่วนราชการสามารถขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในทิศทางที่เอื้อให้ภารกิจของรัฐประสบผลสัมฤทธิ์ และเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5281511224 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: PUBLIC SECTOR MANAGEMENT QUALITY AWARD / QUALITY MANAGEMENT

SIRIWIT ISSARO: QUALITY MANAGEMENT IN THAI PUBLIC AGENCIES : A CASE STUDY OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT QUALITY AWARD. ADVISOR: ASSOC. PROF. DR.DAMRONG WATTANA, 668 pp.

The purposes of this thesis are 1) to study concepts and evolution of quality management in the Thai public sector 2) to study the effectiveness of quality management through the Thai public sector quality development model (Public Sector Management Quality Award: PMQA) 3) to develop a proposal to raise quality management that is suitable and in accordance to Thai public agencies by setting up research scope for in-depth interviews with thirty-nine public agencies at the departmental level, analyze document, review the public organizations performance information between 2548-2556 B.E. in parallel with quantitative analysis methods by collecting 654 questionnaires from public officials.

This research discovers that 1) quality management does not raise performance of Thai public organizations any higher; moreover, it turns out that the performance has been declined in statistically significant manner 2) public sector quality development model (Public Sector Management Quality Award: PMQA) is not always suitable for every public organization, but it is suitable for only some particular organizations 3) quality management in public organizations in Thailand creates fragmentation among each division because public organizations have a tendency to focus on their own tasks and therefore integration with other units in organization has been lacking.

The recommendations are derived from the finding indicating that each organization needs to choose and develop their own quality management path and model. The Office of the Public Sector Development Commission (OPDC) has to provide more resources and guide each public agency more closely in order to empower these public organizations regarding quality management to confer to state mission, and achieve result in order to truly benefit Thai citizens.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2014

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้เนื่องจากบุคคลหลายท่านได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาเสนอแนะ ตลอดจนให้กำลังใจด้วยดีเสมอมา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษา ครูผู้ให้โอกาสหลายอย่างในชีวิต ที่ได้ความกรุณาในการชี้แนะและสอดแทรกข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รวมถึงคอยตรวจสอบความถูกต้องในการศึกษาด้วยความเอาใจใส่ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างทรงคุณค่า ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ ประธานกรรมการสอบ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ กรรมการสอบ ที่ให้ความเอาใจใส่ และมอบโอกาสให้ผู้วิจัยได้เรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงานทางวิชาการที่เอื้อต่อการนำมาปรับใช้ในการศึกษาวิจัยได้อย่างลุ่มลึกมากยิ่งขึ้น รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ กรรมการสอบ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ภัทรนรากุล กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานวิจัยให้มีความสมบูรณ์ตามแบบแผนทางวิชาการ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณาจารย์จากภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่ให้ความรู้เป็นแนวทางให้ผู้วิจัยนำมากลั่นกรองและประมวลจนได้ผลงานวิจัยชิ้นนี้ อีกทั้งคอยกระตุ้น ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยดีเสมอมา ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ที่ให้ความเอื้อเฟื้อข้อมูล ชี้แนะให้ผู้วิจัยเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนเติมเต็มข้อมูลในส่วนที่เข้าถึงได้ยาก

ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนนิสิตทุกท่าน และบุคลากรคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยช่วยเหลือด้านการเรียนและแลกเปลี่ยนกำลังใจซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้วิจัยมีแรงใจในการศึกษาระดับปริญญาตรีให้สำเร็จลุล่วงมากขึ้น

เหนือสิ่งอื่นใด คุณค่าที่เกิดจากผลงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา พี่ชาย และพี่สาว ที่ให้การสนับสนุน ให้กำลังใจ และช่วยเหลือผู้วิจัยมาทั้งชีวิต รวมถึงเป็นบ้านหลอมแบบอย่างที่ดีเยี่ยมแก่ผู้วิจัยในการดำเนินชีวิตตามครรลองที่ติงามต่อไปในอนาคต

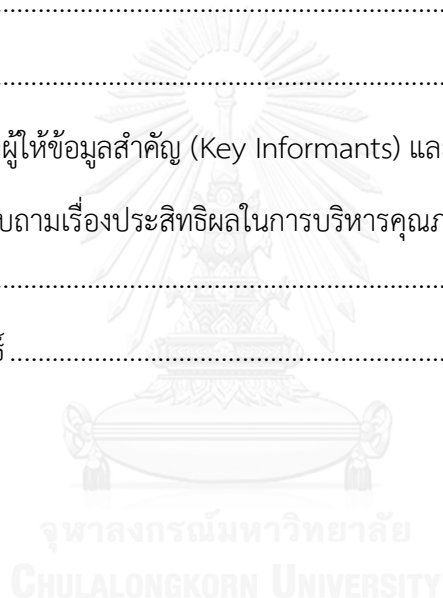
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ป
บทที่ 1 บทนำ	2
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
1.2 คำถามการวิจัย.....	9
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
1.4 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ.....	9
1.5 สมมติฐานการวิจัย	12
1.6 ขอบเขตของการวิจัย.....	13
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย.....	14
บทที่ 2 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
2.1 ความหมายของคุณภาพ.....	15
2.2 แนวคิดการบริหารคุณภาพ.....	16
2.3 ระบบรางวัลคุณภาพ	25
2.3.1 รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award).....	25
2.3.2 รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (EFQM Excellence Award: EEA)	39
2.3.3 รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award - TQA)	44
2.3.4 รางวัลคุณภาพต่างๆ ทั่วโลก.....	50

2.4 การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ.....	58
2.4.1 พัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐ.....	59
2.4.2 ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารคุณภาพ.....	95
2.4.3 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ.....	101
2.5 พัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย.....	109
2.5.1 กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC).....	121
2.5.2 การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management).....	125
2.5.3 ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงาน ภาครัฐ (Thailand International P.S.O.).....	128
2.5.4 เทคนิค 5 ส.....	135
2.5.5 ระบบการมาตรฐานในประเทศไทย และระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000	138
2.5.6 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM)	142
2.5.7 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA).....	147
2.8 ความสำเร็จ และอุปสรรคของการบริหารคุณภาพ และปัญหาของระบบราชการไทย.....	193
2.8.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ	195
2.8.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพ	205
2.8.3 ปัญหาของระบบราชการไทย	208
2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย	217
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	224
3.1 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ.....	224
3.2 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ	243
3.3 การศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ	257
3.4 ระเบียบวิธีวิจัยโดยภาพรวม	263

3.5 สมมติฐานในการวิจัย	266
3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	273
3.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework).....	275
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	277
4.1 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน บทเรียน และภาพ สะท้อนในมุมมองต่างๆ.....	277
4.1.1 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองในฐานะเครื่องมือระดับประเทศ	279
4.1.2 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนในแต่ละ ส่วน.....	285
4.1.3 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองโดยภาพรวมเกี่ยวกับตัวแบบ PMQA	316
4.1.4 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ.....	344
4.1.5 ผลสะท้อนระดับความสำเร็จของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน (ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554) ของส่วนราชการต่างๆ.....	345
4.2 ผลการสำรวจเกี่ยวกับประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย.....	350
4.3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการของ ส่วนราชการในช่วงก่อนบังคับใช้ ระหว่างบังคับใช้ และหลังบังคับใช้การดำเนินงานตามตัว แบบคุณภาพ (ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556).....	430
(ก) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ ช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA.....	440
(ข) การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัว แบบ PMQA.....	484
4.4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)	531

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	543
5.1 สรุปผลการศึกษา	546
5.2 อภิปรายผล	572
5.3 ข้อเสนอแนะ	623
5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้	625
5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	628
รายการอ้างอิง	630
ภาคผนวก.....	652
ภาคผนวก ก รายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และวันเวลาที่สัมภาษณ์	653
ภาคผนวก ข แบบสอบถามเรื่องประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของ ไทย	661
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	668



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 รางวัลคุณภาพแห่งชาติของนานาชาติ.....	2
ตารางที่ 1.2 อันดับสถานะการแข่งขันของไทย ระหว่างปี พ.ศ.2547-2556	5
ตารางที่ 2.1 โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจในปี ค.ศ.2011-2012 และ คะแนนในแต่ละหมวด.....	32
ตารางที่ 2.2 อัตราค่าธรรมเนียมในการสมัครเพื่อเข้ารับการประเมินเพื่อพิจารณารับรางวัล คุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ	36
ตารางที่ 2.3 จำนวนการสมัครเข้ารับการประเมินเพื่อขอรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ ระหว่างปี ค.ศ.1988-2014 จำแนกตามองค์การประเภทต่างๆ	36
ตารางที่ 2.4 คะแนนรายหมวดและรายประเด็นการวัดเทียบระหว่างเกณฑ์ MBNQA และเกณฑ์ TQA.....	46
ตารางที่ 2.5 จุดร่วมเพื่อเทียบเคียงระหว่างตัวแบบรางวัล MBNQA และตัวแบบรางวัล EFQM	53
ตารางที่ 2.6 ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า และการจัดการภาครัฐแนวใหม่....	80
ตารางที่ 2.7 ความแตกต่างระหว่างการเป็นพลเมืองกับเป็นลูกค้าภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และการให้บริการของรัฐ	83
ตารางที่ 2.8 มุมมองเปรียบเทียบระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการให้บริการสาธารณะแนวใหม่.....	89
ตารางที่ 2.9 รูปแบบของรัฐบาลในอนาคต	93
ตารางที่ 2.10 การเปรียบเทียบหลักการ NPM การบริหารคุณภาพแบบดั้งเดิม และการบริหาร คุณภาพแบบใหม่.....	98
ตารางที่ 2.11 สรุปคะแนนขั้นต่ำที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (FL).....	168
ตารางที่ 2.12 ระดับคะแนนขั้นต่ำในการพิจารณารางวัลคุณภาพรายหมวด	169
ตารางที่ 2.13 การจัดกลุ่มแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 3	185

ตารางที่ 2.14	สาระสำคัญ ข้อดี ข้อจำกัด และปัญหาที่ทำให้เครื่องมือต่างๆ ในการพัฒนาคุณภาพของไทยไม่ประสบความสำเร็จ	187
ตารางที่ 2.15	กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพจากการศึกษาของแมนน์ และ คีโฮ (1995)	199
ตารางที่ 2.16	มิติที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพจากการศึกษาของเฮทโซลด์ เรน ฮาร์ท และเกิร์ทเนอร์ (2014)	202
ตารางที่ 2.17	ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมที่ทำให้การบริหารคุณภาพล้มเหลว	207
ตารางที่ 2.18	จำนวนของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และกองในประเทศไทย	209
ตารางที่ 2.19	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2538-2556	211
ตารางที่ 2.20	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียเปรียบเทียบปี 2554-2556	212
ตารางที่ 2.21	ตัวชี้วัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์รัปชันใน The Global Competitiveness Report 2013-2014	213
ตารางที่ 2.22	ลำดับหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดจากประสบการณ์ในการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ	213
ตารางที่ 3.1	รายชื่อส่วนราชการทั้งหมดที่เป็นประชากรในการศึกษา จำแนกตามเกณฑ์ด้านต่างๆ	232
ตารางที่ 3.2	รายชื่อส่วนราชการที่ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์	240
ตารางที่ 3.3	ประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำแนกตามประเภทต่างๆ	243
ตารางที่ 3.4	กลุ่มตัวอย่างที่เลือกโดยการสุ่มแบบสัดส่วนหรือโควต้า (Quota Sampling)	245
ตารางที่ 3.5	จำนวนและร้อยละของแบบสอบถามที่เก็บได้จริงเทียบกับจำนวนที่ต้องการ และจำนวนที่เตรียมไว้	246
ตารางที่ 3.6	ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามส่วนราชการในระดับกรม	247
ตารางที่ 4.1	จำนวนส่วนราชการที่ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ในงานวิจัยชิ้นนี้ จำแนกตามเกณฑ์ต่างๆ	278
ตารางที่ 4.2	ตัวอย่างแบบสอบถามวัดความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของสำนักงาน ก.พ.ร. ...	303

ตารางที่ 4.3	ตัวชี้วัดผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ จำแนกเป็นรายหมวด	315
ตารางที่ 4.4	ตัวอย่างนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีของส่วนราชการจำนวน 3 แห่ง	338
ตารางที่ 4.5	ประมาณการงบประมาณที่ใช้สำหรับการขับเคลื่อน PMQA เฉลี่ยต่อปี (บาท).....	344
ตารางที่ 4.6	ผลการพัฒนาระบบราชการ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561	346
ตารางที่ 4.7	ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาตามตัวแบบ PMQA ที่ปรากฏในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554.....	347
ตารางที่ 4.8	คะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการจำนวน 142 กรม ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554	348
ตารางที่ 4.9	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม เปรียบเทียบเป็นรายปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2554	349
ตารางที่ 4.10	ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม	351
ตารางที่ 4.11	ผลสำรวจความคิดเห็นโดยภาพรวมเกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ	356
ตารางที่ 4.12	ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน	366
ตารางที่ 4.13	ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด	369
ตารางที่ 4.14	ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด	374
ตารางที่ 4.15	ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด.....	378
ตารางที่ 4.16	ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe	387

ตารางที่ 4.17 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด.....	388
ตารางที่ 4.18 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด	391
ตารางที่ 4.19 ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe.....	403
ตารางที่ 4.20 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด.....	404
ตารางที่ 4.21 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)	408
ตารางที่ 4.22 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)	417
ตารางที่ 4.23 ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการได้รางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556).....	421
ตารางที่ 4.24 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามการได้รางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556).....	426
ตารางที่ 4.25 ข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการที่ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา	435
ตารางที่ 4.26 กลุ่มหน่วยงานจำแนกตามคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556.....	440
ตารางที่ 4.27 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 (n=142).....	441

ตารางที่ 4.28 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) (n=142) 442

ตารางที่ 4.29 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 443

ตารางที่ 4.30 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม .. 444

ตารางที่ 4.31 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 445

ตารางที่ 4.32 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน 446

ตารางที่ 4.33 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 447

ตารางที่ 4.34 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 447

ตารางที่ 4.35 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ..... 449

ตารางที่ 4.36 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 451

ตารางที่ 4.37 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 452

ตารางที่ 4.38 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ..... 453

ตารางที่ 4.39 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	455
ตารางที่ 4.40 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด.....	456
ตารางที่ 4.41 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)	457
ตารางที่ 4.42 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ.....	458
ตารางที่ 4.43 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	460
ตารางที่ 4.44 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ.....	461
ตารางที่ 4.45 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)	462
ตารางที่ 4.46 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี.....	464
ตารางที่ 4.47 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของ ส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	465

ตารางที่ 4.48 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni.....	466
ตารางที่ 4.49 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย	468
ตารางที่ 4.50 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	469
ตารางที่ 4.51 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป.....	471
ตารางที่ 4.52 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	472
ตารางที่ 4.53 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ.....	473
ตารางที่ 4.54 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	474
ตารางที่ 4.55 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร.....	476
ตารางที่ 4.56 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA).....	477

ตารางที่ 4.57 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของ ส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน..... 479

ตารางที่ 4.58 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปี ของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 480

ตารางที่ 4.59 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจ ของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 481

ตารางที่ 4.60 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของ ส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม .. 483

ตารางที่ 4.61 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปี ของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 484

ตารางที่ 4.62 กลุ่มหน่วยงานจำแนกตามร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556..... 485

ตารางที่ 4.63 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วน ราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556..... 486

ตารางที่ 4.64 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วน ราชการในระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 487

ตารางที่ 4.65 ผลการเปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 487

ตารางที่ 4.66 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วน ราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม 488

ตารางที่ 4.67 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 490

ตารางที่ 4.68 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน 491

ตารางที่ 4.69 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 492

ตารางที่ 4.70 ผลการเปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni..... 493

ตารางที่ 4.71 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ ... 494

ตารางที่ 4.72 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 496

ตารางที่ 4.73 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ 497

ตารางที่ 4.74 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 499

ตารางที่ 4.75 ความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด 500

ตารางที่ 4.76 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 501

ตารางที่ 4.77 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ 503

ตารางที่ 4.78 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 504

ตารางที่ 4.79 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ..... 506

ตารางที่ 4.80 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 507

ตารางที่ 4.81 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี..... 509

ตารางที่ 4.82 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 510

ตารางที่ 4.83 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย..... 512

ตารางที่ 4.84 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)..... 513

ตารางที่ 4.85 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป..... 515

- ตารางที่ 4.86** การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 516
- ตารางที่ 4.87** ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ 518
- ตารางที่ 4.88** การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 519
- ตารางที่ 4.89** ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมทั้งตำแหน่งประเภทบริหาร 521
- ตารางที่ 4.90** การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมทั้งตำแหน่งประเภทบริหาร ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 523
- ตารางที่ 4.91** ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน 524
- ตารางที่ 4.92** การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) 525
- ตารางที่ 4.93** ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม 527
- ตารางที่ 4.94** การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) . 528

ตารางที่ 4.95 ข้อมูลพื้นฐานในแต่ละปัจจัย	532
ตารางที่ 4.96 จำนวนและร้อยละของหน่วยงานที่ผ่าน และไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556	537
ตารางที่ 4.97 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลการปฏิบัติราชการและความพึงพอใจ ของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556	538
ตารางที่ 4.98 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับความพึงพอใจ ของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม เปรียบเทียบโดยภาพรวม และตั้งแต่ปี พ.ศ.2548- 2556.....	539
ตารางที่ 4.99 ปัจจัยที่มีผลต่อการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับ พื้นฐานจากการทดสอบด้วยสถิติวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis)...	540
ตารางที่ 5.1 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 1	562
ตารางที่ 5.2 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 2	563
ตารางที่ 5.3 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 3	564
ตารางที่ 5.4 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 4	567
ตารางที่ 5.5 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 5	567
ตารางที่ 5.6 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 6	568
ตารางที่ 5.7 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 7	569
ตารางที่ 5.8 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 8	570
ตารางที่ 5.9 แนวทางการผลักดันองค์การสู่ความเป็นเลิศที่สะท้อนผ่านการได้รับรางวัลคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดต่างๆ ที่ส่วนราชการระดับกรมได้รับ ระหว่างปี พ.ศ.2555- 2556.....	576
ตารางที่ 5.10 ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ ระหว่างปี พ.ศ. 2548-2554 ในช่วงระหว่างดำเนินการตามตัวแบบ PMQA.....	597
ตารางที่ 5.11 ตัวอย่างของการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระหว่างหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และหน่วยงานด้านสังคม	605
ตารางที่ 5.12 ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้อง กับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA	608

ตารางที่ 5.13 ตัวอย่างเกณฑ์และตัวชี้วัดมาตรฐานด้านการให้บริการผู้ต้องขัง (Service) ข้อ 80-84..... 616

ตารางที่ 5.14 โครงสร้างการมอบหมายความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนตามตัวแบบ PMQA..... 619

ตารางที่ 5.15 ตัวอย่างโครงสร้างการมอบหมายความรับผิดชอบในหมวดที่ 1 การนำองค์การของกระทรวงพลังงาน 620



สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1	ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิผลของภาครัฐของไทย.....	6
ภาพที่ 1.2	ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิผลของภาครัฐของไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย	7
ภาพที่ 2.1	ปิรามิดองค์ประกอบของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ	17
ภาพที่ 2.2	ขอบข่ายของการบริหารคุณภาพ (Quality Management)	22
ภาพที่ 2.3	ลำดับขั้นของการบริหารคุณภาพ.....	22
ภาพที่ 2.4	โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจ	31
ภาพที่ 2.5	ความเชื่อมโยงระหว่างคุณค่าหลัก กับโครงสร้างของเกณฑ์รายหมวดและผลลัพธ์การดำเนินงานในประเด็นต่างๆ เกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจ	33
ภาพที่ 2.6	จำนวนการสมัครเข้ารับการตรวจประเมินเพื่อขอรางวัล Baldrige Award ระหว่างปี ค.ศ.1988-ค.ศ.2014 จำแนกตามองค์การภาครัฐกิจ องค์การด้านการศึกษา องค์การด้านสาธารณสุข และองค์การภาครัฐ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร	38
ภาพที่ 2.7	แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคุณภาพตามตัวแบบ EFQM.....	40
ภาพที่ 2.8	แนวทางการประเมินตามตัวแบบ EFQM และน้ำหนักคะแนน.....	41
ภาพที่ 2.9	โครงสร้างของคำถามสำหรับเกณฑ์ EFQM	42
ภาพที่ 2.10	โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ	46
ภาพที่ 2.11	จำนวนรางวัลคุณภาพแห่งชาติในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำแนกตามทวีปต่างๆ.....	50
ภาพที่ 2.12	ที่มาของตัวแบบรางวัลคุณภาพในประเทศต่างๆ	51
ภาพที่ 2.13	ลักษณะการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเทียบระดับความเข้มข้นของการยึดกฎระเบียบ และการป้องกันตัวเองให้แตกต่างจากภาคเอกชน	80
ภาพที่ 2.14	โครงสร้างของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ	132
ภาพที่ 2.15	กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลการปฏิบัติงานในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์	144

ภาพที่ 2.16 ความสอดคล้องของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย	150
ภาพที่ 2.17 วงจรการดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	151
ภาพที่ 2.18 ส่วนประกอบของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ.....	155
ภาพที่ 2.19 โครงสร้างข้อคำถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์การ	157
ภาพที่ 2.20 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 1.....	158
ภาพที่ 2.21 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 2.....	159
ภาพที่ 2.22 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 3.....	159
ภาพที่ 2.23 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 4.....	160
ภาพที่ 2.24 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 5.....	161
ภาพที่ 2.25 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 6.....	162
ภาพที่ 2.26 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 7.....	163
ภาพที่ 2.27 แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2554	166
ภาพที่ 2.28 จำนวนหน่วยงานที่สมัครเพื่อขอรับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดระหว่างปี พ.ศ.2555-2557 จำแนกเป็นหน่วยงานประเภทต่างๆ	170
ภาพที่ 2.29 โครงสร้างคณะกรรมการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA.....	172
ภาพที่ 2.30 ตัวอย่างการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	173
ภาพที่ 2.31 ขั้นตอนการดำเนินงานในขั้นที่ 4 การปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่อง และการเข้ารับ การตรวจประเมิน.....	177
ภาพที่ 2.32 แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ.....	178
ภาพที่ 2.33 ระบบการประเมินผลภาครัฐแบบบูรณาการ (Government Evaluation System: GES).....	179
ภาพที่ 2.34 ความเชื่อมโยงระหว่างรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546	182
ภาพที่ 2.35 กรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550.....	183

ภาพที่ 2.36	กรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-2555.....	184
ภาพที่ 2.37	กรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556-2561.....	185
ภาพที่ 2.38	ระดับความสำเร็จของการนำการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์กร	197
ภาพที่ 2.39	ระดับความสำคัญของปัจจัยย่อยที่มีผลต่อความสำเร็จ ในการขับเคลื่อนการบริหาร คุณภาพ.....	201
ภาพที่ 2.40	ระดับความสำคัญของกลุ่มปัจจัยหลักที่มีผลต่อความสำเร็จ ในการขับเคลื่อนการ บริหารคุณภาพ.....	201
ภาพที่ 3.1	แนวทางการตรวจสอบข้อมูลด้านบุคคล ภายใต้แนวทางตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation).....	226
ภาพที่ 3.2	แนวทางการดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA ของกรมด้านบริการและกรมด้านนโยบาย.....	227
ภาพที่ 3.3	ภารกิจหลักสำคัญของภาครัฐ 11 ประเภท.....	228
ภาพที่ 3.4	แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ.....	231
ภาพที่ 3.5	แนวทางการประเมินตามตัวแบบ EFQM	252
ภาพที่ 3.6	กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ.....	259
ภาพที่ 3.7	กลไกและกระบวนการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ	260
ภาพที่ 3.8	ภาพรวมระเบียบวิธีวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทย	265
ภาพที่ 3.9	แหล่งที่มาของข้อมูลในการทดสอบสมมติฐาน.....	273
ภาพที่ 3.10	กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) เรื่องการบริหารคุณภาพใน องค์กรภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ.....	276
ภาพที่ 4.1	ความซับซ้อนของการขับเคลื่อนเครื่องมือภายใต้ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ นำมาใช้ในประเทศไทย และตำแหน่งของ PMQA ในฐานะเครื่องมือการบริหารของประเทศ	281
ภาพที่ 4.2	ความเชื่อมโยงระหว่าง PMQA กับเครื่องมือการบริหารต่างๆ	283
ภาพที่ 4.3	โครงสร้างข้อคำถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กร.....	285
ภาพที่ 4.4	ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ของส่วนราชการต่างๆ	367

ภาพที่ 4.5 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ของ ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย 375

ภาพที่ 4.6 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย 375

ภาพที่ 4.7 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของ ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน 389

ภาพที่ 4.8 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ใน ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน..... 389

ภาพที่ 4.9 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของ . 405

ภาพที่ 4.10 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่สะท้อน คุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่ได้รับ งบประมาณแตกต่างกัน 405

ภาพที่ 4.11 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของ ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) 418

ภาพที่ 4.12 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Results) ที่สะท้อนคุณภาพใน ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) 419

ภาพที่ 4.13 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของ ส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม..... 427

ภาพที่ 4.14 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม.. 428

ภาพที่ 4.15 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม..... 442

ภาพที่ 4.16 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม..... 444

ภาพที่ 4.17 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน..... 446

ภาพที่ 4.18 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ.....	451
ภาพที่ 4.19 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ	454
ภาพที่ 4.20 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด	457
ภาพที่ 4.21 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556	459
ภาพที่ 4.22 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ	462
ภาพที่ 4.23 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตาม ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิมหาบัณฑิตศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี.....	465
ภาพที่ 4.24 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิง เมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย	469
ภาพที่ 4.25 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป	471
ภาพที่ 4.26 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ	474
ภาพที่ 4.27 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ	477
ภาพที่ 4.28 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรอง ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน.....	480
ภาพที่ 4.29 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากรายงาน ก.พ.ร....	483

ภาพที่ 4.30 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม.....	489
ภาพที่ 4.31 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน.....	492
ภาพที่ 4.32 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ.....	496
ภาพที่ 4.33 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ	498
ภาพที่ 4.34 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด	501
ภาพที่ 4.35 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ.....	504
ภาพที่ 4.36 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ	507
ภาพที่ 4.37 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี	510
ภาพที่ 4.38 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิง	513
ภาพที่ 4.39 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป.....	516
ภาพที่ 4.40 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ	519
ภาพที่ 4.41 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ	522

ภาพที่ 4.42 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน.....	525
ภาพที่ 4.43 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร....	528
ภาพที่ 4.44 ร้อยละผลการปฏิบัติราชการเปรียบเทียบกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 และภาพรวมในรอบ 9 ปี	538
ภาพที่ 5.1 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ของส่วนราชการต่างๆ	557
ภาพที่ 5.2 วงจรชีวิตการนำเครื่องมือทางการบริหารมาใช้ในส่วนราชการไทย	592
ภาพที่ 5.3 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม.....	596
ภาพที่ 5.4 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรอง ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน.....	602
ภาพที่ 5.5 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน.....	603
ภาพที่ 5.6 ค่านิยม 11 ประการของตัวแบบ PMQA.....	607
ภาพที่ 5.7 พัฒนาการของการพัฒนาคุณภาพในกระทรวงพลังงาน.....	618
ภาพที่ 5.8 คะแนนผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงพลังงานและกรมในสังกัด ในปีงบประมาณ 2555-2556.....	621
ภาพที่ 5.9 สรุปคุณค่าของงานวิจัยชิ้นนี้ต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่	625

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารคุณภาพได้รับความสนใจอย่างมากหลังปรากฏการณ์ที่สถานีโทรทัศน์ NBC นำเสนอ “สมุดปกขาวของ NBC” (NBC White Paper) ภายใต้หัวข้อเรื่อง “เมื่อญี่ปุ่นทำได้ ทำไมเราถึงทำไม่ได้?” (If Japan can, why can't we?) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ.1980 โดยเน้นการปฏิบัติ “คุณภาพ” และนำเสนอวิธีการของเดมมิง (W. Edwards Deming) ให้แก่ผู้บริหารของสหรัฐอเมริกา ทำให้พัฒนาการทางการบริหารที่มุ่งเน้นคุณภาพได้แพร่ขยายไปทั่วโลก (Austenfeld R. B. Jr., 2001) แนวคิดการบริหารคุณภาพ (Quality Management) ได้รับความยอมรับว่าเป็นแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การและการเพิ่มผลผลิตภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงยึดหลักการบริหารคุณภาพมาปรับใช้ให้ครอบคลุมกับองค์การทุกประเภท และมีการกำหนดเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สร้างความสำเร็จ และเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ โดยปรากฏเป็นรางวัลคุณภาพ ดังนี้

ตารางที่ 1.1 รางวัลคุณภาพแห่งชาติของนานาประเทศ

ประเทศ	รางวัล	ปีที่เริ่มต้น
ญี่ปุ่น	Deming Prize	1951
แคนาดา	Canada Award	1984
สหรัฐอเมริกา	Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA)	1987
ออสเตรเลีย	Australian Business Excellence Award (ABEA)	1988
สหภาพยุโรป	European Foundation for Quality Management (EFQM)	1989
สิงคโปร์	Singapore Quality Award (SQA)	1994
ญี่ปุ่น	Japan Quality Award (JQA)	1995
ไทย	Thailand Quality Award (TQA)	1996
ไทย	รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)	2005

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2549) และสำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (2554)

สำหรับองค์การภาครัฐของไทย อาจกล่าวได้ว่ามีการศึกษาและประยุกต์แนวคิดด้านการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา ซึ่งมีการนำระบบมาตรฐานการบริหารจัดการคุณภาพ (ISO 9000) มาใช้อย่างแพร่หลาย และนับจากนั้น แนวคิดการบริหารคุณภาพกลายเป็นกรอบสำคัญในการสร้างเครื่องมือเพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารราชการของไทยมาโดยตลอด อาทิ การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: Thailand International P.S.O.) ในปี พ.ศ.2541 การพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management System: RBMS) ในปี พ.ศ.2542 นอกจากนี้ ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2545 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาถือปฏิบัติอย่างจริงจังในรูปของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 โดยกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล และผลักดันเครื่องมือสมัยใหม่เป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการพัฒนาคุณภาพภาครัฐ อาทิ การบริหารจัดการสมรรถนะ (Competency Based Management) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) และในด้านการบริหารคุณภาพ ได้พัฒนาเกณฑ์การประเมินกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานขึ้น โดยนำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) ซึ่งมีพื้นฐานทางด้านเทคนิคและกระบวนการเช่นเดียวกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของราชการไทย โดยจัดตั้งเป็น “รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2548 รวมถึงกำหนดความสำเร็จเป็นตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เป็นต้นมา จนกระทั่งกลายเป็นตัวชี้วัดบังคับ ซึ่งส่วนราชการทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553; วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2550)

แม้การดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ร. จะสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่บ่งชี้ว่าการบริหารคุณภาพเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากสามารถลดความสูญเปล่า เพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์การ (Hietschold N., Reinhardt R. and Gurtner S., 2014) นอกจากนี้ยังส่งผลในการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้ แต่ผลการสำรวจเบื้องต้น กลับพบว่า การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพของระบบราชการไทยมากขึ้นในความคิดเห็นของประชาชน โดยผลการสำรวจของสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ซึ่งได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อแนวทางการทำงานและความก้าวหน้าของราชการไทย จำนวน 3,142 คน ระหว่างวันที่ 28 กันยายน – 2 ตุลาคม 2553 พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 34.22 เห็นว่าระบบราชการยังคงไว้ซึ่งการคอร์รัปชัน โกงกิน/ใช้อำนาจ หน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้ร้อยละ 30.18 เห็นว่าระบบราชการมักใช้ระบบอุปถัมภ์ ใช้เส้นสายแบ่งพรรคแบ่งพวก ในขณะที่ร้อยละ 16.34 เห็นว่าระบบราชการขาดอิสระในการทำงาน ทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง (สวนดุสิตโพล, 2553)

นอกจากการสำรวจของสวนดุสิตโพลแล้ว การสำรวจของนิด้าโพล หรือสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “มุมมองของประชาชนต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการไทย” ระหว่างวันที่ 9 – 10 ตุลาคม พ.ศ.2557 จากประชาชนทั่วประเทศที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป กระจายทั่วทุกภูมิภาค ระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,249 หน่วยตัวอย่าง เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ กำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95.0 โดยสำรวจเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานราชการไทยที่ประชาชนเคยพบเจอ แม้กลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่ง ร้อยละ 41.79 ระบุว่า ยังไม่เคยพบเจอปัญหาใดๆ จากหน่วยงานราชการ แต่อีกกว่าร้อยละ 50 กลับพบปัญหาในหน่วยงานราชการที่หลากหลาย อาทิ การขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของข้าราชการ และมักทำตัวเป็นนายประชาชนโดยใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ยึดมั่นในกฎระเบียบมากเกินไป ในส่วนของระบบการทำงาน ผลสำรวจยังสะท้อนว่า ระบบราชการทำงานอย่างไม่มีคุณภาพ ขั้นตอนการปฏิบัติงานมากมายและยุ่งยากซับซ้อน ใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองเกินเหตุ ขอบทำงานแบบผักชีโรยหน้า ไม่มีระบบ ไม่โปร่งใส ใช้ระบบเส้นสายในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีการประสานงาน และที่สำคัญคือถูกอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ (ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชนนิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557)

นอกจากข้อมูลการสำรวจข้างต้นแล้ว มุมมองจากนักวิชาการก็เป็นสิ่งสะท้อนได้อย่างดีถึงปัญหาของระบบราชการในปัจจุบัน ในการสัมภาษณ์ "เมืองไทยหลังวิกฤติ?: ทิศทางการเมือง การบริหาร และการต่างประเทศไทย" ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมชัย ศรีสุทธิยากร (2554) ได้เผยว่า

ภายหลังจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทยอย่างเข้มข้น ในแง่การบริหารคุณภาพกลับพบปัญหาจากการวัดผลจากการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ การที่ข้าราชการทำตามเพียงให้ครบเงื่อนไข แต่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือสร้างความก้าวหน้าอย่างจริงจัง ทำให้การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นเพียง “พิธีกรรม” ที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ทั้งยังทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในภาครัฐเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

การสำรวจรายปีโดยสถาบัน IMD (Institute for Management Development) โดยใช้เกณฑ์ในการจัดอันดับ 4 ด้าน ได้แก่ ผลประกอบการด้านเศรษฐกิจ (Economic performance) ประสิทธิภาพของรัฐ (Government efficiency) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเทียบเคียงจากจำนวนประเทศทั้งหมดประมาณ 60 ประเทศ พบว่าสถานะการแข่งขันโดยรวมของไทยในปัจจุบันค่อนข้างคงที่ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะการประเมิน “ด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ” เมื่อเทียบแนวโน้มด้านประสิทธิภาพภาครัฐโดยรวมนับตั้งแต่การจัดอันดับในปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ.2556 กลับพบว่าประสิทธิภาพภาครัฐของไทยค่อนข้างมีอันดับผันผวน และโดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราต่ำลง

ตารางที่ 1.2 อันดับสถานะการแข่งขันของไทย ระหว่างปี พ.ศ.2547-2556

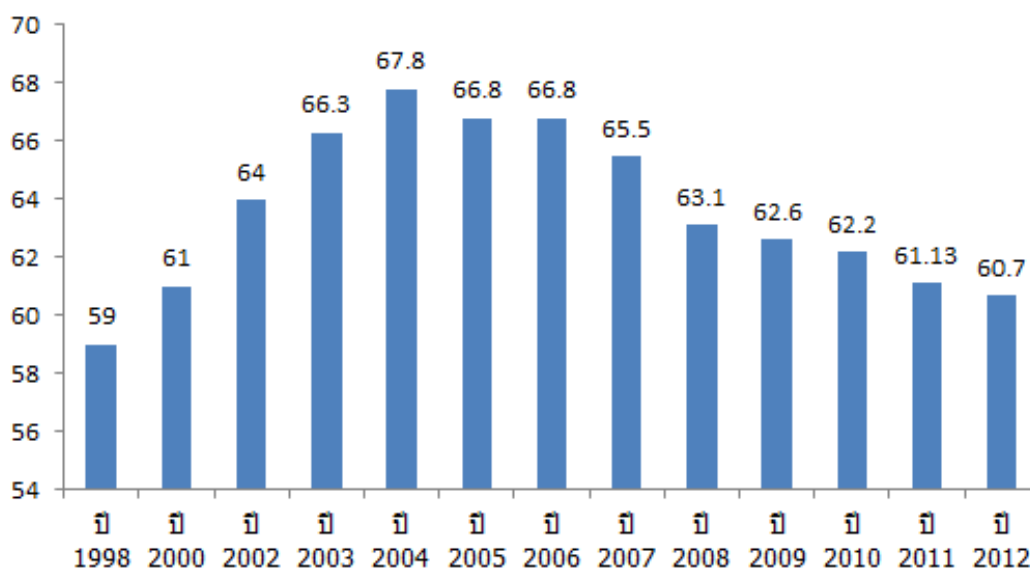
ปัจจัยหลัก	ปี พ.ศ.									
	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
สมรรถนะทางเศรษฐกิจ	9	7	19	15	12	14	6	10	15	9
ประสิทธิภาพของ ภาครัฐ	20	14	20	27	22	17	18	23	26	22
ประสิทธิภาพของ ภาคธุรกิจ	21	25	25	34	25	25	20	19	23	18
โครงสร้างพื้นฐาน	42	39	42	48	39	42	46	47	49	48
อันดับโดยรวม	26	25	29	33	27	26	26	27	30	27
จำนวนประเทศ	51	51	53	55	55	57	58	59	59	60

ที่มา: International Institute for Management Development (2013)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดสถานะธรรมาภิบาล (Governance Indicator) เพื่อสำรวจผลการดำเนินงานของภาครัฐต่างๆ ทั่วโลก ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลใน 6 มิติ โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ รวมถึงมิติประสิทธิผลของภาครัฐ (Government effectiveness) ที่มีรายละเอียดเกณฑ์การวัดผลเกี่ยวกับคุณภาพในการบริหารงานภาครัฐ ตามรายละเอียดเกณฑ์ต่อไปนี้

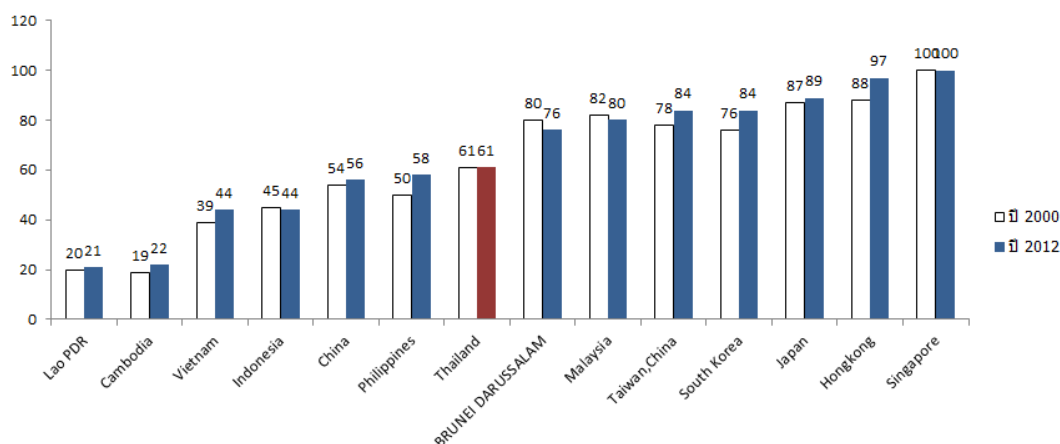
- คุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The quality of policy formulation and implementation)
- คุณภาพของข้าราชการพลเรือน และระดับของการเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง (The quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures)
- คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ (The quality of public services)
- ความน่าเชื่อถือของภาครัฐในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ (Credibility of the government's commitment to such policies)

ผลการศึกษาเปรียบเทียบในรอบสิบห้าปีตั้งแต่ปี ค.ศ.1998-2012 พบว่าคุณภาพในการบริหารงานภาครัฐของไทย มีแนวโน้มลดต่ำลง โดยในปี ค.ศ.2012 มีคุณภาพต่ำที่สุดในรอบกว่าสิบปีที่ผ่านมา ในขณะที่เมื่อพิจารณาคุณภาพในการบริหารงานภาครัฐเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียในรอบสิบปี (ค.ศ.2000-2012) พบว่าภาครัฐของไทยก็มีคุณภาพในการบริหารงานอยู่ในลำดับกลางๆ ค่อนไปทางท้าย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไน และประเทศสิงคโปร์ พบว่าภาครัฐของไทยมีคุณภาพล้าหลังแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้สามารถแสดงผลการเปรียบเทียบดังกล่าวไว้ในภาพที่ 1.1 และภาพที่ 1.2 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1.1 ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิผลของภาครัฐของไทย
เปรียบเทียบตั้งแต่ปี 1998-2012

ที่มา: The Worldwide Governance Indicators (2013)



ภาพที่ 1.2 ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิภาพของภาครัฐของไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย
เปรียบเทียบระหว่างปี 2000 กับปี 2012

ที่มา: The Worldwide Governance Indicators (2013)

ในขณะที่ภาครัฐของไทยกำลังเร่งส่งเสริมการดำเนินงานตามรอยการบริหารคุณภาพเพื่อสร้างความเป็นเลิศและตอบสนองต่อกระแสอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ โดยการนำรูปแบบเกณฑ์ของ MBNQA ของสหรัฐอเมริกามาใช้กับการบริหารงานภาครัฐเพื่อมุ่งตอบสนองความเป็นสากลนั้น ในต่างประเทศ การนำแนวคิดการบริหารคุณภาพโดยเฉพาะ MBNQA จากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ กลับกำลังถูกโจมตีอย่างหนักถึงผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย และนำมาสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนสร้างความขัดแย้งอย่างมากต่อบทบาทในการบริหารจัดการของรัฐ ข้อโต้แย้งเหล่านั้น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง เกิดช่องว่างของความสมดุลระหว่างมาตรฐานคุณภาพและการสร้างนวัตกรรม (Innovation) โดยหากแนวคิดการบริหารคุณภาพกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างมาตรฐานในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแล้ว การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในภาครัฐจะกลายเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารคุณภาพนั้นสร้างให้เกิดกลไกแก้ปัญหาต่างๆ คล้ายเครื่องจักรกล (Mechanistic) มากกว่าสร้างนวัตกรรม (Godfroij A.J., 1995)

ประเด็นที่สอง หากการประเมินและการปรับปรุงระบบทั้งหมดอยู่ในกระบวนการของการวางแผนและควบคุม จะนำมาสู่ความเสี่ยงที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐกลับเข้าสู่ระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นความเป็นทางการและโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ไม่ยืดหยุ่น ซึ่งหากมีองค์การภาครัฐใดที่พยายามพัฒนาให้เกิดความหลากหลาย และความเป็นพลวัตในองค์การ ก็จะเป็นความยากอย่างยิ่งในการที่จะบูรณาการให้สามารถเข้ากันได้กับแนวคิดบริหารคุณภาพ (Yong J. and Wilkinson A., 2001; Silvestro R., 1998)

ประเด็นที่สาม การจัดการคุณภาพแบบเอกชนนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการในการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากแนวคิดการบริหารคุณภาพจะต้องระบุให้ชัดว่าใครคือลูกค้าของแต่ละองค์การเพื่อตอบสนองความพึงพอใจที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย แต่เนื่องจากภาครัฐระบุได้ยากมากกว่าใครเป็นลูกค้า จึงอาจนำมาสู่การมุ่งตอบสนองข้อเรียกร้องเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เห็นได้เฉพาะหน้าก่อน (Swiss J.E., 1992) ทำให้ไม่เอื้อต่อการตอบสนองต่อความเป็นธรรมท่ามกลางความหลากหลายตามแนวคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยได้

แม้การพัฒนาคุณภาพภาครัฐตามรอยต่างประเทศในมุมมองของ ก.พ.ร. จะถูกมองว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน และสามารถยกระดับมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้เทียบเท่าในระดับสากลได้ โดยสะท้อนผ่านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการวัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม¹ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบริบทของความสำเร็จดังกล่าว กลับพบว่ามีลักษณะสวนทางกับผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และผลการจัดอันดับประสิทธิภาพ และประสิทธิผลภาครัฐ ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า นโยบายการบริหารคุณภาพภาครัฐของไทยกำลังอยู่ในห้วงของความล้มเหลว และมีแนวโน้มที่จะมีคุณภาพเสื่อมถอย ในขณะที่ประชาชนก็ยังคงความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของส่วนราชการค่อนข้างมาก ปรากฏการณ์เช่นนี้ จึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษาวิจัยว่า แท้จริงแล้วการบริหารคุณภาพได้ช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารราชการไทยได้จริงหรือไม่ และการบริหารคุณภาพภาครัฐที่เหมาะสมสอดคล้องกับองค์การภาครัฐของไทยควรมีลักษณะอย่างไร โดยเริ่มต้นศึกษาจากพัฒนาการของการบริหารคุณภาพภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากนั้นจึงมุ่งประเมินประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพ เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างของการพัฒนาคุณภาพภาครัฐในปัจจุบันกับทิศทางที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ มุ่งหวังว่าผลการศึกษาในครั้งนี้ จะมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานคุณภาพของระบบราชการไทยในทิศทางที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ได้

¹ เพื่อสะท้อนความสำเร็จตามตัวแบบ PMQA สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการวัดผลอย่างต่อเนื่อง และชี้ให้เห็นว่าเครื่องมือดังกล่าวทำให้ส่วนราชการไทยปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การได้สำเร็จถึงร้อยละ 92.09 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556b) โดยในระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 มีส่วนราชการในระดับกรมที่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานจากผู้ตรวจประเมินของสำนักงาน ก.พ.ร. สูงถึง 105 หน่วยงาน (ผ่านการรับรองในปี 2555 จำนวน 36 หน่วยงาน และผ่านการรับรองในปี 2556 จำนวน 69 หน่วยงาน) จากหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA ดังกล่าวทั้งสิ้น 138 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 76.09 (ไม่รวมกรมในสังกัดกระทรวงพลังงานที่มีการพัฒนาตาม PMQA ในระดับกระทรวง) และในปี 2557 พบว่าส่วนราชการในระดับกรมที่เหลืออีก 33 กรม ส่วนใหญ่ล้วนผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้งสิ้น

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 พัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยมีลักษณะอย่างไร

1.2.2 ตัวแบบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ได้สร้างสัมฤทธิ์ผลแก่ระบบราชการไทยมากน้อยเพียงใด

1.2.3 ความหลากหลายขององค์การภาครัฐของไทยที่มีภารกิจแตกต่างกัน จะประสบปัญหาหรือมีข้อจำกัดใดในการดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1.2.4 การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับการบริหารคุณภาพที่ควรจะเป็นมากน้อยเพียงใด

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวคิดการบริหารคุณภาพ พัฒนาการของบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

1.3.2 เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย โดยศึกษาผ่านการขับเคลื่อนรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)

1.3.3 เพื่อพัฒนาข้อเสนอในการยกระดับการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์การภาครัฐไทย

1.4 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

การบริหารคุณภาพ (Quality Management: QM) หมายถึง ระบบที่รวบรวมความพยายามของกลุ่มต่างๆ ในองค์การเพื่อพัฒนาคุณภาพ คุ้มครองรักษาคุณภาพ และปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความประหยัมากที่สุดในการผลิตและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาระดับความพึงพอใจของลูกค้าไว้ได้อย่างครบถ้วน ในปัจจุบัน การบริหารคุณภาพถูกใช้ภายใต้นิยามที่ซ้ำซ้อนกับการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ แต่มีจุดเน้นที่การมีระบบเอกสารที่เป็นทางการ

การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) หมายถึง แนวทางการสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นแก่องค์การในทุกมิติ ด้วยข้อผูกพันที่ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วม ทั้งความมุ่งมั่นของผู้บริหารระดับสูง การให้ความสำคัญกับพนักงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง การมุ่งเน้นลูกค้า การออกแบบและปรับปรุงกระบวนการทำงาน การให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการ

ดำเนินงานและจัดทำรายงานผลโดยใช้ข้อมูลจริง ทั้งนี้ คำว่า “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร” (Total Quality Management) มีผู้แปลเป็นภาษาไทยทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยชื่อเรียกที่หลากหลาย อาทิ การบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ การบริหารคุณภาพโดยรวม การบริหารคุณภาพที่ทุกคนมีส่วนร่วม การบริหารคุณภาพแบบองค์รวม เป็นต้น เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้คำว่า “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร” เนื่องจากเห็นว่าเป็นการแปลความที่ให้ความรู้สึกเชิงบวกมากกว่าการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้ คำว่าการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรยังสะท้อนให้เห็นขอบเขตที่แน่ชัดของแนวคิดนี้ว่าถูกใช้ระดับ “องค์กร” โดยเป็นการสนับสนุนให้เกิดคุณภาพใน تمامیมิติขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งศึกษาองค์การภาครัฐในระดับกรม

MBNQA หมายถึง รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ.1987 โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นรางวัลสนับสนุนองค์กรต้นแบบที่ดำเนินธุรกิจอย่างได้มาตรฐาน เพื่อจะได้เป็นองค์กรตัวอย่าง และนำไปเผยแพร่ให้องค์กรอื่นๆ ในสังคมได้เรียนรู้ ตลอดจนเพื่อกำหนดเกณฑ์การปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กร ไว้เป็นแนวทางสำหรับการบริหารจัดการต่อไป ปัจจุบันรางวัลคุณภาพดังกล่าวเป็นต้นแบบในการผลักดันองค์กรให้ก้าวสู่ความเป็นเลิศ โดยได้รับการยอมรับและนำมาปรับใช้เป็นรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (National Quality Award) ของนานาชาติประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย อันได้แก่ รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) และรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award)

รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) หมายถึง กรอบการบริหารจัดการองค์กร ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการประเมินองค์การด้วยตนเอง เพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการปรับปรุงองค์การอย่างรอบด้าน ครอบคลุมการบริหารจัดการ 7 หมวด ได้แก่ (1) การนำองค์กร (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์การดำเนินการ อย่างไรก็ตาม คำว่า PMQA ซึ่งย่อมาจาก Public Sector Management Quality Award นั้น มีภาษาไทยกำกับโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า “การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” แต่จากการตั้งข้อสังเกตของผู้วิจัย พบว่าส่วนราชการนำมาเรียกใช้อย่างหลากหลาย แม้แต่สำนักงาน ก.พ.ร. บางครั้งก็ใช้คำว่ารางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาคุณภาพ

การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ใช้คำว่ารางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นหลัก โดยอ้างอิงตามความหมายในภาษาอังกฤษ และเรียกอย่างสั้นๆ ว่าตัวแบบ PMQA

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) เป็นกรอบการประเมินความสำเร็จของแผนพัฒนาองค์การตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่นำมาใช้เมื่อปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา โดยยึดหลักการเปลี่ยนแปลงทีละขั้น จากเดิมที่ส่วนราชการต้องดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบแนวทางใหม่นี้ให้ส่วนราชการดำเนินการปีละ 2 หมวด ในระหว่างงบประมาณปี พ.ศ.2552-2554 จากนั้นในปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นไป จึงมีการตรวจประเมินโดยผู้ประเมินจากสำนักงาน ก.พ.ร. หากส่วนราชการสามารถดำเนินการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานแล้ว จะสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องเข้าสู่ระดับก้าวหน้า (Progress Level: PL) ได้ ซึ่งจะเอื้อให้ส่วนราชการสามารถที่จะยกระดับเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบต่อไป ทั้งนี้ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานมีกำหนดตรวจประเมินในรอบ 3 ปี

ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ในงานวิจัยชิ้นนี้ หมายถึง ปัจจัยต้น หรือปัจจัยที่ผลักดันและขับเคลื่อนให้องค์การประสบความสำเร็จ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้เรียกว่าปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ โดยมาจากกรอบแนวทางการบริหารคุณภาพตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (European Quality Award) ภายใต้มูลนิธิเพื่อการบริหารคุณภาพแห่งยุโรป (The European Foundation for Quality Management: EFQM) ประกอบด้วย (1) ภาวะผู้นำ (Leadership) (2) นโยบาย และยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy) (3) บุคลากร (People) (4) พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources) และ (5) กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)

ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในงานวิจัยชิ้นนี้ หมายถึง ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results) ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results) ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results) และผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result) โดยมาจากกรอบแนวทางการบริหารคุณภาพตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (European Quality Award) ภายใต้มูลนิธิเพื่อการบริหารคุณภาพแห่งยุโรป (The European Foundation for Quality Management: EFQM)

กรมด้านบริการ หมายถึง ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ การอนุมัติ อนุญาต ควบคุม กำกับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ความความร่วมมือถึงงานบริการทางวิชาการด้วย

กรมด้านนโยบาย หมายถึง ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจรับผิดชอบในการเสนอแนะการจัดทำนโยบาย แผนและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำหนดกฎ ระเบียบ การประสานติดตาม ประเมินผลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

ผู้แทนส่วนราชการ ในงานวิจัยชิ้นนี้ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น ไม่รวมองค์กรภาครัฐประเภทอื่น เช่น จังหวัด สถาบันการศึกษา องค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน

1.5 สมมติฐานการวิจัย ²

สมมติฐานที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมโดยภาพรวมมีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ”

สมมติฐานที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ไม่แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 4 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

² ส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทที่แตกต่างกันในสมมติฐานงานวิจัยนี้ ประกอบด้วยคุณลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละส่วนราชการ ได้แก่ ลักษณะของการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจ งบประมาณ การได้รับรางวัลรายนาม จำนวนบุคลากรทั้งหมด อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ระดับการศึกษาของข้าราชการ สัดส่วนระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย และประเภทของตำแหน่งที่แตกต่างกัน โดยฐานคิดในการตั้งสมมติฐานเช่นนี้ เกิดจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่บ่งชี้ว่าคุณลักษณะที่แตกต่างของหน่วยงานมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หัวข้อที่ 2.8.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ

สมมติฐานที่ 5 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพภายในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 6 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

สมมติฐานที่ 7 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 8 ความแตกต่างของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีผลต่อ “การผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” การรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (เมื่อสิ้นปี 2556) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

แม้การดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันจะมีการขับเคลื่อนทั้งในส่วนราชการระดับกรม จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา แต่การศึกษาในครั้งนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเพียงตัวแบบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่ใช้ในส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น (137 กรม 1 กระทรวง)³ และในการศึกษาผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาส่วนราชการระดับกรมจำนวน 142 กรม⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³ การวิเคราะห์การขับเคลื่อนตามตัวแบบ PMQA ไม่ครอบคลุมถึงกรมที่จัดตั้งใหม่ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป ได้แก่ กรมหม่อนไหม กรมฝนหลวงและการบินเกษตร เนื่องจากยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ที่ใช้ในการเทียบเคียงได้ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยกรมขนาดเล็ก ได้แก่ กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมการกงสุล และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้มีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศเพียงหน่วยงานเดียว จึงไม่ปรากฏผลการดำเนินงานของกรมดังกล่าวการศึกษาในครั้งนี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ กระทรวงพลังงาน เป็นหน่วยงานนำร่องในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในรูปแบบกระทรวง ในการศึกษาส่วนนี้ จึงไม่ได้วิเคราะห์รวมกรมย่อยๆ ที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงพลังงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เนื่องจากถือว่าได้มีการดำเนินงานตามตัวแบบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐร่วมกัน

⁴ เฉพาะการศึกษาผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลส่วนราชการในระดับกรมของกระทรวงพลังงานจำนวน 5 กรม ผสมรวมไปในการศึกษาวิเคราะห์ผลครั้งนี้ด้วย จึงทำให้มีส่วนราชการที่ใช้เป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในส่วนนี้เพิ่มเป็นจำนวน 142 กรม

ที่มีการดำเนินการตามแนวทาง PMQA และได้รับการเผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2556 เท่านั้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.7.1 เสริมสร้างองค์ความรู้ที่มีเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐมากยิ่งขึ้น

1.7.2 เป็นการชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างการบริหารคุณภาพภาครัฐในปัจจุบัน และการบริหารคุณภาพภาครัฐที่ควรจะเป็น โดยข้อมูลจากการศึกษาจะเอื้อให้เกิดการพัฒนาตัวแบบการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมกับบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทยมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต



บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่า “คุณภาพ” (Quality) เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนา แม้ว่าความเข้าใจหรือการรับรู้เกี่ยวกับ “คุณภาพ” ของมนุษย์แต่ละคนมีความแตกต่างกัน และมีบริบทความหมายที่เลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ค่านิยม ชุมชน และสังคมที่แต่ละปัจเจกบุคคลดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม มนุษย์มักจะใช้คำว่า “คุณภาพ” ในความหมายที่ผูกโยงเชื่อมร้อยกับความสมบูรณ์แบบ ความงาม ความดี ความพึงพอใจ รวมถึงแรงขับเคลื่อนแห่งความปรารถนาในการเลือกสรรสิ่งต่างๆ ที่ดีที่สุดของมนุษย์เสมอ อาทิ ชีวิตที่มีคุณภาพ งานที่มีคุณภาพ สินค้าที่มีคุณภาพ สังคมที่มีคุณภาพ ฯลฯ ซึ่งแม้ไม่มีใครจะสามารถระบุให้ชัดเจนที่สุดได้ว่า “คุณภาพ” ในความหมายร่วมกันของมวลมนุษยชาติจะมีคุณลักษณะอย่างไร แต่เชื่อได้ว่ามนุษย์ทุกคนย่อมต้องการสิ่งที่มีคุณภาพ และคาดหวังว่าคนอื่นจะสร้างสรรค์สิ่งที่มีคุณภาพเพื่อประโยชน์ของตนเองเสมอ

เพื่อชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดการบริหารคุณภาพที่เชื่อมโยงเข้าสู่องค์การภาครัฐ และพัฒนาเข้าสู่การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ พัฒนาการของการบริหารคุณภาพในภาครัฐ โดยสะท้อนให้เห็นรากฐานความเป็นมา และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่นำมาสู่การบริหารคุณภาพ ปัญหาเมื่อนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนชี้ให้เห็นประวัติความเป็นมาของการบริหารคุณภาพภาครัฐของไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2.1 ความหมายของคุณภาพ

คำว่า “ควอลิตี้” (Quality) ที่แปลว่าคุณภาพนั้น มีรากศัพท์เดิมจากภาษาละตินว่า “ควอลิตัส” (Qualitas) หรือ “ควอลิส” (Qualis) ซึ่งเป็นคำที่นักกวีและนักปราชญ์ชาวโรมันที่ชื่อว่า ซิเซโร (Cicero) เป็นผู้บัญญัติขึ้น แปลว่า “คุณสมบัติ” (Property) หรือคุณลักษณะเฉพาะตัว โดยเชื่อว่าได้รับอิทธิพลจากภาษากรีกโบราณในคำว่า “พอยโอเทส” (Poiotes) อันหมายถึง ลักษณะที่แท้จริง ซึ่งเป็นคำที่เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีกสร้างขึ้นมาอีกทอดหนึ่ง (Barfield O., 1988)

แม้จะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นิยามของ “คุณภาพ” นั้น อาจมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามการรับรู้ของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ไม่เหมือนกัน (Rowley J., 1998) แต่ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีความพยายามในการกำหนดนิยามที่ชัดเจนของ “คุณภาพ” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สอดคล้องกัน

อาทิ คุณภาพ คือ สิ่งที่บ่งบอกว่าความเป็นเลิศในราคาที่ยอมรับได้ (Brotherton J.C, 1979) คุณลักษณะและประโยชน์ของการใช้งานโดยรวมของผลิตภัณฑ์ที่จะทำให้สามารถตอบสนองการใช้งานได้ เหมาะสมสำหรับการใช้งาน และความต้องการ (Crosby P.B., 1979) ความพอดีเหมาะสมสำหรับการใช้สอย (Fitness for use) (Juran M.J., Gryna M.F. and Bingham S.R., 1974) นอกจากนี้ ยังมีการตีความความหมายของคุณภาพอีกว่า เป็นการเพิ่มคุณค่าของสินค้าให้อยู่เหนือความพึงพอใจหรือความคาดหวังของลูกค้า (Mizuno S., 1988) ดังนั้น คุณภาพจึงเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดขึ้นจากลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง และองค์การเองก็ต้องเรียนรู้และศึกษาความต้องการจากลูกค้าเพื่อการออกแบบและผลิตสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว (Ishikawa K., 1985; Shewhart W.A., 1931)

แม้ “คุณภาพ” จะได้รับการให้ความสำคัญอย่างมากนับตั้งแต่ช่วงหลังคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ (Standardization) นั้น มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานพร้อมกับความต้องการของมนุษย์ แต่ต่างกันในปัจจุบัน ความต้องการต่างๆ อาจถูกตอบสนองและมีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานชัดเจน แต่ความต้องการในอดีตของมนุษย์นั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่ถึงกระนั้น สิ่งที่มนุษย์ต้องการล้วนอยู่บนโอกาสในการเลือกสรรสิ่งที่ดีที่สุด ซึ่งอาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณภาพก็เป็นได้ (Elwyn C. D., 2003; ฤดี นิยมรัตน์, 2541)

2.2 แนวคิดการบริหารคุณภาพ

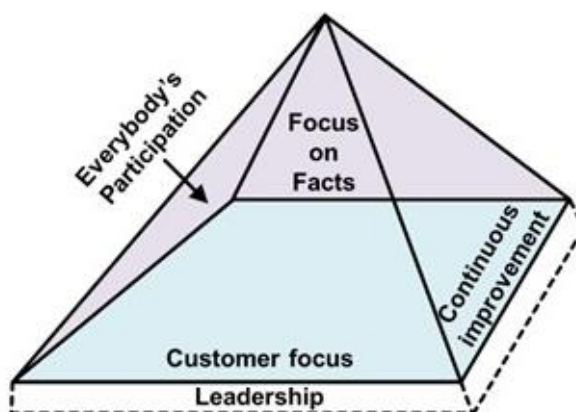
แนวคิดการบริหารคุณภาพที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนี้ มักจะถูกพิจารณาในความหมายของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) โดยเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความรับผิดชอบด้านคุณภาพกระจายไปยังทุกคน มีการควบคุมคุณภาพเป็นเป้าหมายสำคัญ และทุกคนถูกคาดหวังว่าต้องมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพด้วย (Laudon K.C. and Laudon J.P., 1994)

หนังสือของโอ๊คแลนด์ (Oakland J.S., 1989) ถือเป็นหนังสือเล่มแรกของโลกที่ใช้ชื่อว่า “Total Quality Management” และให้คำนิยามของ TQM ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่

“TQM เป็นเรื่องของคุณภาพในทุกมิติ เป็นแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิผลและสะท้อนให้เห็นภาพของธุรกิจทั้งหมด โดย TQM เป็นหนทางที่จะก่อให้เกิดการจัดองค์การที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับทุกระดับ ทุกแผนก ทุกกิจกรรม ทุกปัจเจกบุคคลในองค์การ เป็นการเพิ่มประสิทธิผลให้กับองค์การอย่างแท้จริง โดยทุกภาคส่วนขององค์การจะต้องทำงานร่วมกัน และตระหนักว่าทุกคนและทุกกิจกรรมล้วนส่งผลซึ่งกันและกัน และเกี่ยวเนื่องกัน” (Oakland J.S., 1989: 12)

ซึ่งต่อมาไอ้คแลนด์ได้ชี้ให้เห็นผลจากการบริหารคุณภาพในหนังสือสองเล่มของเขาในระยะต่อมา คือ Total Quality Excellence (1999) และ Oakland on Quality Management (2004) โดยสาระสำคัญที่สุดที่ไอ้คแลนด์พยายามชี้ให้เห็นคือ “ภาวะผู้นำ” (Leadership) และการถ่ายทอดนโยบาย (Policy Deployment) เป็นกระดูกสันหลัง (Backbone) ของ TQM (Dahlggaard-Park S.M., 2011)

ดาร์ลการ์ด คริสเตนเซน และคันจิ (Dahlggaard J.J., Kristensen K. and Kanji G. K., 1998) ให้นิยามในเชิงองค์ประกอบ โดยมองว่า TQM เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดคุณภาพโดยรวมที่เกี่ยวข้องกับข้อผูกพัน (Commitment) ของทุกๆ คน และเป็นสัญลักษณ์ของการบริหารแนวใหม่ที่เป็นรูปปิรามิด (Pyramid) โดยแสดงให้เห็นส่วนฐาน และด้านทั้งสี่ด้าน ประกอบด้วย 1) ผู้นำ (Leadership) 2) การมุ่งเน้นลูกค้าและพนักงานในองค์กร 3) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvements) 4) การมีส่วนร่วมของทุกคน (Everybody's Participation) และ 5) การมุ่งเน้นข้อเท็จจริง (Focus on Facts)



ภาพที่ 2.1 ปิรามิดองค์ประกอบของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ

ที่มา: Dahlggaard J.J. Kristensen K. and Kanji G. K. (1998)

ในขณะที่คันจิ (Kanji G.K., 1990) ผู้ก่อตั้งวารสารวิจัย “Total Quality Management & Business Excellence” เมื่อปี ค.ศ.1990 และส่งผลกระทบในวงกว้างทั่วโลกที่มีต่อแนวคิดคุณภาพ ได้กล่าวถึง TQM ในวารสารฉบับแรกว่า TQM ได้ทรงอิทธิพลเสมือนการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 (The second industrial revolution) และนิยาม TQM โดยให้การให้ความหมายเป็นลำดับขั้นของคำ กล่าวคือ คุณภาพ (Quality) หมายถึง การสนองความพึงพอใจของลูกค้าอย่างต่อเนื่อง ส่วนคุณภาพโดยรวม (Total Quality) หมายถึง การบรรลุถึงคุณภาพด้วยต้นทุนต่ำ (To achieve quality

at low costs) ดังนั้น TQM จึงเป็นการทำให้บรรลุคุณภาพในต้นทุนต่ำ โดยความเชื่อมโยงกับทุกๆ คนที่มีข้อผูกพันร่วมกัน

TQM ถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารแรกที่เป็นส่วนผสมระหว่างความเป็นตะวันตกและ ตะวันออกทั้งในเรื่องของวิธีคิดและแนวทางการปฏิบัติ ดังนั้นหากพิจารณาในแง่คุณค่าทางสังคมแล้ว TQM เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของการบริหารจัดการองค์การ เป็นบทเรียนที่มีคุณค่าและแข็งแกร่ง ใน ขณะเดียวกันก็ได้สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน ความเป็นเลิศ และความสำเร็จของทั้งองค์การและสังคม (Wruck K.H. and Jensen M.C., 1994)

อย่างไรก็ดี คำว่า “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ” ยังมีคำนิยามที่ไม่ชัดเจนมากนัก แม้กระทั่งเดมมิ่ง (Edward W. Deming) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้วางรากฐานการบริหารคุณภาพยังได้กล่าว ไว้ว่า (Deming, 1994 อ้างถึงในสุธี ปิงสุธิวงค์, 2552)

“ปัญหาของ TQM ก็คือ มันไม่มีเจ้าลิงที่ว่านี้ มันเป็นคำที่ใช้กันโก้ๆ ผมไม่เคยใช้คำนี้ เพราะ มันไม่มีความหมายอะไรเลย”

ซึ่งมีผู้วิเคราะห์ว่าเหตุที่เดมมิ่งไม่นิยม TQM เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวพยายามสร้างให้เกิด ความเป็นระบบ (System) แต่เรื่องคุณภาพในมุมมองเดมมิ่งนั้นเป็นเรื่องของปรัชญามากกว่าการทำ ให้เป็นระบบ (White O.F. Jr. and Wolf J.F., 1995)

แม้แต่จูราน (Joseph M. Juran) ผู้ที่ได้รับการอ้างอิงว่าเป็นบิดาของการบริหารคุณภาพอีก คนหนึ่งไม่เคยใช้คำนี้ในตำราเล่มหลักๆ ของเขา ได้แก่ Quality Control Handbook และ Juran on Planning for Quality อย่างไรก็ตาม จูรานไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับคำดังกล่าวนี้ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ด้าน TQM ให้กับหลายๆ องค์การอีกด้วย (Mani B.G., 1995) สำหรับจูรานแล้ว เชื่อว่าเกณฑ์ต่างๆ ในรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ (Baldrige Award) นั้น สามารถสะท้อนตัวตนและอธิบายได้ว่า ความหมายที่แท้จริงของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การคืออะไร (Juran J.M., 1995)

ในเอกสารงานวิจัยเรื่อง “Total Quality Management: Origins and Evolution of the Term” ของมาร์ตินเนส ลอเรนเต และคณะ (Martinez-Lorente A.R., Dewhurst F. and Dale B.G., 1998; สุธี ปิงสุธิวงค์, 2552) ได้ระบุ “มิติร่วม” ที่คล้ายคลึงกันของ TQM ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ความมุ่งมั่นของผู้บริหารสูงสุด เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำการบริหารคุณภาพ ทั่วทั้งองค์การไปใช้ ผู้บริหารสูงสุดจะต้องเอาจริง และกระตุ้นให้ทั่วทั้งองค์การเอาจริงเอาจัง นอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์และบริการที่ส่งมอบให้แก่ลูกค้าอย่างเต็มที่

2. การมุ่งเน้นลูกค้า บุคลากรทุกคนจะต้องใส่ใจกับความต้องการ และความพึงพอใจของ ลูกค้า และต้องกำหนดความต้องการ และความพึงพอใจออกมาให้ชัดเจน

3. ความสัมพันธ์กับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต (Suppliers) ต้องสร้างความร่วมมือ และความสัมพันธ์ระยะยาวกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต เพื่อปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง

4. การบริหารบุคลากร องค์กรต้องให้การฝึกอบรมแก่บุคลากรเพื่อให้มีทักษะเพียงพอจะพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ยังต้องมอบอำนาจให้ และส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

5. ทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากร องค์กรต้องกระตุ้นให้บุคลากรมีทัศนคติเชิงบวกต่อการทำงาน รักดีต่อองค์กร ภาคภูมิใจในงาน มุ่งไปยังเป้าหมายร่วมกัน และให้มีความสามารถที่จะทำงานข้ามสายงานร่วมกันได้

6. กระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์ต่างๆ หน่วยงานภายในองค์กร ต้องทำงานร่วมกันเพื่อส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการที่ตรงตามข้อกำหนดของลูกค้า โดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านเทคนิค เทคโนโลยี และต้นทุน หากนำไปใช้อย่างถูกต้อง

7. การบริหารจัดการกระบวนการ ใช้เทคนิคหรือเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง เช่น การควบคุมด้วยหลักสถิติ และเครื่องมืออื่นๆ เพื่อลดความผิดพลาดให้เหลือน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย มีการตรวจสอบโดยผู้ปฏิบัติงานโดยเขียนแนวปฏิบัติในการทำงาน (Work Instruction) ให้ชัดเจน

8. ข้อมูลและรายงานเกี่ยวกับคุณภาพ ข้อมูลคุณภาพที่สำคัญ เช่น ของเสีย การทำซ้ำ และต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการด้อยคุณภาพ จะต้องเก็บรวบรวม และรายงานต่อผู้บริหาร

9. บทบาทของฝ่ายคุณภาพ ต้องรายงานตรงต่อผู้บริหารสูงสุด มีอำนาจในการตัดสินใจและสามารถทำงานร่วมกับแผนกอื่นๆ

10. การจัดระดับเทียบเคียง (Benchmarking) ต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการเทียบเคียงกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ

ส่วนตำราต่างๆ ของต่างประเทศที่ใช้สอนหัวข้อ “Total Quality Management” ก็มีคำจำกัดความที่แตกต่างกันไปตามความเชื่อ และประสบการณ์ของผู้เขียน นอกจากนี้ การนำไปปรับใช้ในแต่ละองค์กร และในแต่ละประเทศก็ไม่เหมือนกัน (สุธี ปิงสุริวงศ์, 2552) โดยพบว่าในปัจจุบัน คำว่า “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร” (TQM) มักจะถูกเรียกแทนกันด้วยคำว่า “การบริหารคุณภาพ” (Quality Management) ภายใต้อาณาเขตเดียวกัน (Stringham H.S., 2004)

ฤดี นิยมรัตน์ (2541) ได้ชี้ให้เห็นข้อบ่งชี้ความหมายของคำว่าการบริหารคุณภาพในปัจจุบันว่าเป็นส่วนประกอบของแนวคิดหลักๆ อันได้แก่

1. การควบคุมคุณภาพ (Quality Control: QC) หมายถึง การเฝ้าพินิจและติดตามผลจากกระบวนการเพื่อเปรียบเทียบกับความคาดหวังของลูกค้า ถ้าหากพบว่าผลการดำเนินการตามกระบวนการมิได้เป็นไปตามความคาดหวังที่ส่งผลให้ลูกค้าเกิดความไม่พอใจแล้ว จะต้องค้นหาสาเหตุของความไม่พอใจดังกล่าวเพื่อจะได้แก้ไขให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งจุดประสงค์สำคัญของการควบคุมคุณภาพคือการให้ได้คุณภาพในระดับที่สร้างความพึงพอใจ ทั้งนี้ การควบคุมคุณภาพมักจะหมายถึงกิจกรรมทางด้านการสัมผัสกับรูปร่างทางกายภาพของผลิตภัณฑ์มากกว่าการมองที่ระบบการบริหารงาน และมักเน้นไปถึงกระบวนการตรวจสอบการคัดแยกของดีกับของเสีย การใช้ข้อกำหนดต่างๆ ในการดูแลของเสีย การควบคุมการใช้ การเคลื่อนย้าย และการทำลายของเสีย หรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ผ่านการยอมรับด้านคุณภาพเพราะมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับข้อกำหนด (Defective product) ดังนั้นการควบคุมคุณภาพจึงเน้นที่การตรวจสอบมาตรฐานเป็นหลัก และการควบคุมจะทำเมื่อจบกระบวนการโดยเป็นการตรวจสอบไม่ใช่การป้องกัน

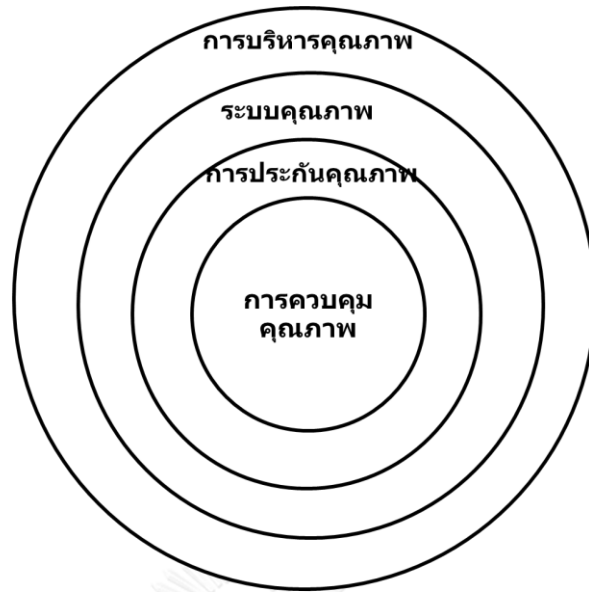
การควบคุมคุณภาพแบบใหม่ เป็นกิจกรรมที่ทำอยู่ในระบบการผลิต ทำโดยพนักงานผู้ทำหน้าที่นั้นๆ เอง การควบคุมคุณภาพจึงกระทำขณะปฏิบัติงานนั้นอยู่เป็นการป้องกันความผิดพลาดไม่ใช่การตรวจสอบ และมีการร่วมกันประสานงานและปรับปรุงคุณภาพภายในจุดต่างๆ ในการควบคุมคุณภาพของงาน จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ และทดสอบความเหมาะสมต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพด้วยตนเอง ทั้งนี้ การควบคุมคุณภาพมีขั้นตอนสำคัญดังต่อไปนี้ 1) มีการกำหนดมาตรฐานที่ต้องการ (Performance standards) ที่ควรอยู่บนจุดประสงค์ขององค์กร 2) มีการวัดผลและรายงานผลการปฏิบัติ (Measuring and reporting) 3) เปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติ กับมาตรฐานที่กำหนด และ 4) แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นหรือรักษามาตรฐานที่ดีไว้

2. การประกันคุณภาพ (Quality Assurance) เป็นระบบกระบวนการบริหารหรือการจัดการภายในองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นใจว่าระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ และข้อกำหนดทางคุณภาพต่าง ๆ จะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วนและอย่างสม่ำเสมอจนสามารถสร้างความมั่นใจได้ในระดับหนึ่ง ทำให้เป็นที่ยอมรับได้ว่าผลการผลิตจะออกมาตามความต้องการของลูกค้าภายใต้สภาพแวดล้อมและปัจจัยในกระบวนการผลิตที่ได้รับการควบคุมอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ถือได้ว่าการประกันคุณภาพจะครอบคลุมถึงการควบคุมคุณภาพ (Quality Control: QC) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing: QAu) การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment: QAs) ภายใต้มาตรฐานที่องค์กรกำหนด โดยการประกันคุณภาพจะเน้นที่ตัวระบบ (System) และวิธีปฏิบัติงาน (Procedure) มีการออกแบบให้คุณภาพเข้าไปอยู่ในระบบหรือวิธีปฏิบัติงาน และปฏิบัติด้วยความสม่ำเสมอและ

เป็นไปตามมาตรฐานหรือข้อกำหนด ซึ่งวิธีการปฏิบัติงาน วิธีผลิตสินค้าหรือวิธีการให้บริการจะเป็นจุดเน้นของการประกันคุณภาพ

3. ระบบคุณภาพ (Quality System: QS) หมายถึง การจัดการในด้านการดำเนินงาน ที่แสดงถึงความรับผิดชอบ ระเบียบวิธีปฏิบัติ กระบวนการดำเนินงาน และทรัพยากรที่ใช้สำหรับการบริหารคุณภาพ โดยแต่ละองค์การมีข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน แต่ระบบคุณภาพต้องครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ พนักงานทุกคนต้องรู้หน้าที่และความรับผิดชอบโดยอาศัยคู่มือที่จัดทำไว้ให้เข้าใจตรงกันภายในองค์การ นอกจากองค์การจะต้องมีระบบคุณภาพแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการทบทวนระบบคุณภาพ ซึ่งได้แก่ การสอบทานระบบคุณภาพอย่างเป็นทางการ โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์การเพื่อประเมินคุณภาพและความสามารถของระบบคุณภาพที่ใช้อยู่ว่าจะยังคงเหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมาย นโยบาย และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลาหรือไม่

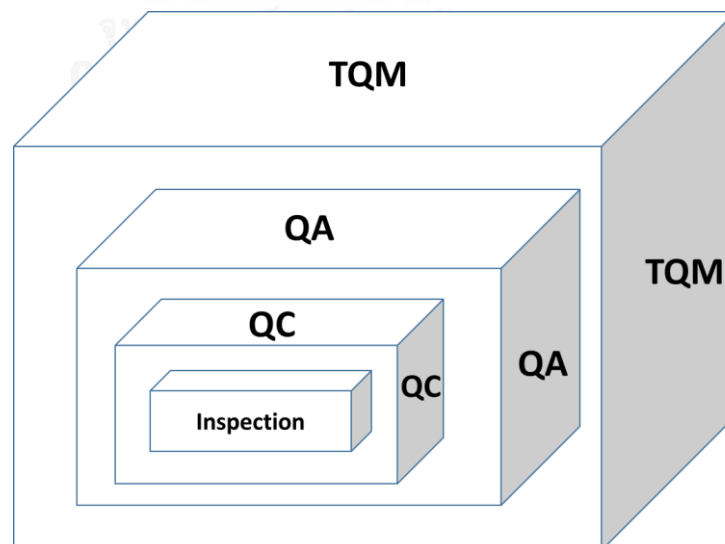
4. การบริหารคุณภาพ (Quality management: QM) คือ หน้าที่ทางการบริหารประเภทหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องด้วยการกำหนดและการนำนโยบายคุณภาพไปปฏิบัติจริง ดังนั้นการบริหารคุณภาพจึงเป็นมิติของกระบวนการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำนโยบายคุณภาพ เป้าหมายคุณภาพไปจนถึงการจัดทำและการนำระบบคุณภาพไปปฏิบัติ โดยการบริหารคุณภาพเป็นงานบริหารประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับการบริหารการเงิน การบัญชี และการบริหารการขาย เป็นต้น และการทำงานที่ได้มาซึ่งคุณภาพที่พึงประสงค์ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายอย่างชัดเจน มีการจัดตั้งองค์การ รวมถึงการวางแผนการจัดเตรียมทรัพยากรและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับคุณภาพ ทั้งนี้ผู้กำหนดมาตรฐานหรือความต้องการต่างๆ ได้แก่ ลูกค้า ซึ่งในภาพรวมแล้วจุดเน้นของการบริหารคุณภาพก็คือผลสัมฤทธิ์ของงาน ได้แก่ สินค้าหรือบริการเป็นไปตามความต้องการของลูกค้านั่นเอง ดังแสดงความสัมพันธ์ของแนวคิดหลักเกี่ยวกับคุณภาพได้ในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.2 ขอบข่ายของการบริหารคุณภาพ (Quality Management)

ที่มา: ฤดี นิยมรัตน์ (2541)

สอดคล้องกับระบบคุณภาพที่เสนอโดยเดลล์ และคณะ (Dale, Lascelles & Plunkett, 1994 อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก) ได้ชี้ให้เห็นขอบข่ายของแนวคิดการบริหารคุณภาพ โดยประกอบด้วยชั้นต่างๆ ได้แก่



ภาพที่ 2.3 ลำดับชั้นของการบริหารคุณภาพ

ที่มา: Dale, Lascelles & Plunkett, 1994 อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก

การบริหารคุณภาพขั้นแรกอยู่ในสี่เหลี่ยมชั้นในสุด คือ การตรวจคุณภาพ (Inspection) หมายถึงการตรวจตรา วัด ทดสอบ รวมถึงเปรียบเทียบกับคุณสมบัติที่กำหนด โดยมีพนักงานตรวจสอบทำหน้าที่ดังกล่าว เมื่อสินค้าไม่เป็นไปตามที่กำหนดก็จะคัดออกเป็นสินค้าบกพร่องและส่งไปประมวลขายต่อ รวมถึงการตรวจเพื่อการคัดเกรดสินค้าที่ผลิตเสร็จแล้ว โดยกระทำภายในโรงงาน ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งมอบวัตถุดิบหรือผู้บริโภที่เป็นลูกค้า

ต่อมาได้วิวัฒนาการไปสู่การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ซึ่งใช้เทคนิคแก้ไขสาเหตุ เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เทคนิคการล่าเสียงของและส่งต่อ การติดตั้งระบบการตรวจสอบอัตโนมัติ การบันทึกข้อมูล การแจ้งกลับไปยังผู้ปฏิบัติ ผู้ควบคุม โดยเป็นการตรวจสอบขั้นต้นก่อนส่งไปจำหน่ายแก่ลูกค้า ซึ่งทำให้สินค้าที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยกว่าในช่วงของการตรวจคุณภาพ (Inspection) มาก

จากนั้นการควบคุมคุณภาพได้เคลื่อนไปสู่ห้วงเวลาของการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) ซึ่งมีนัยยะของการวางแผนและการกำหนดนโยบายคุณภาพอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ลูกค้ามั่นใจว่าสินค้าและบริการที่ผลิตเป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการ ดังนั้นจึงมีการเพิ่มเทคนิคอื่นๆ เช่น การจัดทำคู่มือคุณภาพ (Quality Manual) การกำหนดต้นทุนคุณภาพ (Quality Cost) การควบคุมกระบวนการทางสถิติ (Statistical Process Control: SPC) และการตรวจสอบระบบคุณภาพ (Auditing of Quality System) โดยสิ่งสำคัญคือการแทนที่การค้นหาปัญหาด้านคุณภาพด้วยการป้องกันล่วงหน้า และยังให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพ เพื่อให้ลูกค้ายอมรับ

และขั้นนอกสุดที่ครอบคลุมแนวคิดการบริหารคุณภาพทั้งหมด คือ การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ ซึ่งมุ่งเน้นเชิงระบบ คือการกำหนดนโยบายคุณภาพและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ โดยเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง และใช้เทคนิคที่ซับซ้อนที่ต้องขยายการดำเนินการไปครอบคลุมถึงผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตและลูกค้าด้วย นอกจากนี้ยังเน้นการทำงานเป็นทีม และลดวิธีการควบคุมลงเพื่อแสวงหาวิธีการที่ดีกว่าอยู่เสมอจนกลายเป็นวิถีชีวิตที่เป็นเนื้อเดียวกันกับการทำงานของคนในองค์การ (Dale, Lascelles & Plunkett, 1994 อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก)

เพื่อให้เข้าใจขอบข่ายของการบริหารคุณภาพในปัจจุบันมากขึ้น คอนเนอร์ (Connor P.E., 1997) ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการบริหารคุณภาพในปัจจุบัน ถูกพิจารณาศึกษาภายใต้แนวทางหลัก 5 แนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่ 1 การบริหารคุณภาพในแนวทางการพิจารณาสาระสำคัญของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (The TQM element approach) ซึ่งภายใต้กรอบเช่นนี้ องค์การจะใช้การบริหารคุณภาพในการระบุวิธีการหรือเครื่องมือ เช่น ทีมคุณภาพ การควบคุมด้วยสถิติ หรือการวางแผนเพื่อให้ผูกพันตามปรัชญาของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ

แนวทางที่ 2 การบริหารคุณภาพในแนวทางของผู้เชี่ยวชาญ (The guru approach) ภายใต้กรอบเช่นนี้ องค์กรจะยึดเอาหลักการของผู้รู้ที่เสนอเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ อาทิ เดมมิ่ง จูราน ไฟเกนบาม อิชิกาวา ฯลฯ มาเป็นแนวทางในการเริ่มต้นการบริหารคุณภาพในองค์กรของตน

แนวทางที่ 3 การบริหารคุณภาพในแนวทางการยกตัวอย่างองค์กร (The organizational exemplar approach) ภายใต้กรอบเช่นนี้ การบริหารคุณภาพจะถูกศึกษาโดยการเทียบเคียงองค์กรที่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพสูงเพื่อเทียบเคียงกับองค์กรอื่นๆ

แนวทางที่ 4 การบริหารคุณภาพในแนวทางของญี่ปุ่น (The Japanese total quality approach) ภายใต้กรอบนี้จะเป็นการศึกษาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และเทคนิคต่างๆ ของการบริหารคุณภาพที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงจากอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น

แนวทางที่ 5 การบริหารคุณภาพในแนวทางรางวัลคุณภาพ (The prize criteria approach) ในแง่นี้การบริหารคุณภาพจะถูกศึกษาเพื่อประเมินเทียบเคียงกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพต่างๆ อาทิ รางวัลเดมมิ่งไพร์ซ (Deming Prize) ของญี่ปุ่น หรือรางวัลมัลคอล์มบอลดริจ (Baldrige Award) ของสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้ แนวทางรางวัลคุณภาพ ถือเป็นแนวทางการบริหารคุณภาพที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ในปัจจุบัน โดยเป็นผลผลิตจากการนำเอาปรัชญาการบริหารคุณภาพของนักคิดด้านคุณภาพต่างๆ มาพัฒนาต่อยอดตามแนวทางการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management) และสร้างเป็นตัวแบบการบริหารสู่ความเป็นเลิศ (Excellence Model) เพื่อให้องค์กรต่างๆ นำไปใช้ และมีการมอบรางวัลเพื่อสะท้อนความสำเร็จ และด้วยเหตุที่งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาผลสำเร็จในการนำระบบบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นความสำเร็จจากการนำตัวแบบรางวัลคุณภาพมาใช้ในฐานะเครื่องมือทางการบริหาร จึงขอนำเสนอตัวแบบรางวัลคุณภาพที่มีชื่อเสียงของโลก เพื่อเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นกลไกและเกณฑ์คุณภาพซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

2.3 ระบบรางวัลคุณภาพ

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ต่อมาจนกระทั่งถึงต้นทศวรรษ 1990 หลายประเทศได้จัดโปรแกรมเพื่อยกย่องการปฏิบัติที่เป็นเลิศขององค์กรต่างๆ ระบบรางวัลคุณภาพที่เป็นที่รู้จักกันมีทั้งในญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา และประเทศอื่นๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย

ระบบรางวัลคุณภาพเป็นเครื่องมือในการเทียบระดับการปฏิบัติที่บริษัทสามารถใช้เพื่อศึกษาการทำงานของต่างประเทศและนำไปใช้ประเมินตนเอง บริษัทต่างๆ ทั่วโลกจึงใช้ระบบคุณภาพเพื่อประเมินตนเอง และยอมรับตัวอย่างความสำเร็จขององค์กรตามที่ระบบรางวัลให้การยกย่อง ความถูกต้องของเกณฑ์ที่ใช้ประเมินและความไม่ลำเอียงในการประเมินจะเป็นตัวตัดสินว่า บริษัทที่ได้รับการยกย่องนั้นมีค่าเหมาะสมกับรางวัลมากน้อยเพียงใด (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก) ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอระบบรางวัลคุณภาพที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน จำนวน 3 รางวัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรางวัลรากฐานของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของประเทศไทยงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษา

2.3.1 รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award)

พัฒนาการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นเมื่อราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงเวลาที่ตกต่ำ จึงได้มีการริเริ่มในการจัดทำโครงการรางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้น คล้ายๆ กับรางวัลเดมมิ่ง (Deming Prize) ของประเทศญี่ปุ่น โดยข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจในด้านการเพิ่มผลผลิต สมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) แต่ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ อย่างจริงจัง จนกระทั่งศูนย์พัฒนาคุณภาพและผลผลิตของสหรัฐอเมริกา (American Productivity and Quality Center) เห็นควรให้มีการมอบรางวัลให้แก่องค์กรที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ โดยให้เรียกว่ารางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (American National Quality Award) ในปี ค.ศ.1983 โดยระหว่างนั้นก็มีการพัฒนาโครงสร้างของรางวัลเป็นหมวดต่างๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1985 เสนอให้มีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติรางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี ค.ศ.1986 โดยกำหนดให้มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติแก่องค์กรต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนและค้นหาองค์กรต้นแบบที่ดำเนินธุรกิจอย่างได้มาตรฐาน เพื่อจะได้เป็นองค์กรตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ และนำไปเผยแพร่ให้้องค์การอื่นๆ ในสังคมได้เรียนรู้ ตลอดจนเพื่อกำหนดเกณฑ์การปรับปรุงการ

ดำเนินงานขององค์การ ไว้เป็นแนวทางสำหรับประเมินผลการบริหารจัดการต่อไป จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.1987 ซึ่งในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน นายมัลคอล์ม บอลดริจ (Mr. Malcolm Baldrige) รัฐมนตรีกรมการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะนั้น เสียชีวิตลงด้วยอุบัติเหตุ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1987 ดังนั้น จึงได้มีการตั้งชื่อรางวัลคุณภาพดังกล่าวให้สอดคล้องเพื่อเป็นเกียรติแก่นายบอลดริจอีกด้วย เนื่องจากเห็นว่าเขาเป็นผู้มีความสามารถทางด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นเลิศ และเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลในระยะยาว

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการรับรองผ่านร่างจากสภานิติบัญญัติอย่างรวดเร็ว และได้รับการลงนามประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ.1987 โดยออกเป็น Public Law 100-107 กฎหมายดังกล่าว สร้างความพึงพอใจให้แก่ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน เป็นอย่างมาก ที่ได้ออกกฎหมายบัญญัติให้มีรางวัลเพื่อการพัฒนาคุณภาพแห่งชาติได้สำเร็จในรัฐบาลของตน ดังที่เคยตั้งใจไว้เมื่อ 5 ปีที่แล้ว ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีทุนสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก็ตาม โดยได้มอบหมายให้สถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology: NIST) สังกัดกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อน

ทั้งนี้ ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ปรากฏใน Public Law 100-107 สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (National Institute of Standards and Technology, 2013)

1. ความเป็นผู้นำของประเทศสหรัฐอเมริกาในด้านการผลิตและกระบวนการที่มีคุณภาพถูกท้าทายอย่างรุนแรง และบางครั้งก็เป็นการท้าทายที่ประสบความสำเร็จจากแรงกดดันในการแข่งขันระหว่างประเทศ (ในบางกรณีก็เคยถูกเอาชนะมาแล้ว) และการเติบโตของด้านผลิตภาพของประเทศมีน้อยกว่าคู่แข่งตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา
2. ธุรกิจและอุตสาหกรรมของชาวอเมริกันเริ่มต้นเรียนรู้ต้นทุนที่เกิดจากการมีสินค้าที่ด้อยคุณภาพ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของยอดขาย และตระหนักแล้วว่าการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการจะช่วยยกระดับผลผลิต ลดต้นทุน และเพิ่มผลิตภาพได้จริง
3. การวางแผนกลยุทธ์ด้านคุณภาพและการปรับปรุงคุณภาพ โดยข้อผูกพันร่วมกันสู่ความเป็นเลิศในอุตสาหกรรมและการให้บริการ กลายเป็นสิ่งจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นได้ และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างมีศักยภาพ
4. การสร้างความเข้าใจแก่ฝ่ายจัดการให้ตระหนักว่าการให้พนักงานมีส่วนร่วมในคุณภาพ และการมุ่งเน้นที่การควบคุมกระบวนการโดยสถิติสามารถที่จะช่วยปรับปรุงต้นทุนทุกและคุณภาพของผลผลิตได้

5. แนวคิดการปรับปรุงคุณภาพ สามารถปรับใช้ได้โดยตรงทั้งองค์การขนาดเล็กและองค์การขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมบริการจนถึงอุตสาหกรรมการผลิต และใช้ได้ทั้งองค์การภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

6. เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ โปรแกรมปรับปรุงคุณภาพต้องเน้นการบริหารจัดการและการมุ่งเน้นลูกค้า (Customer-oriented) และอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงรากฐานเดิมๆ ขององค์การในการทำธุรกิจ

7. อุตสาหกรรมระดับชาติจำนวนมากประสบความสำเร็จจากการตรวจสอบคุณภาพตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ซึ่งทำให้องค์กรเหล่านั้นตระหนักว่าการประเมินผลจะนำมาสู่สิ่งที่ดีที่สุด และ

8. โครงการรางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาจะช่วยในการปรับปรุงและยกระดับผลผลิตได้โดย

- ช่วยกระตุ้นให้บริษัทของชาวอเมริกันปรับปรุงคุณภาพและปรับปรุงผลผลิตเพื่อนำมาสู่ความภาคภูมิใจ โดยสะท้อนความสำเร็จผ่านการเพิ่มขึ้นของผลกำไร

- สร้างความตระหนักในการบรรลุความสำเร็จของบริษัทต่างๆ ว่าจะต้องมาจากการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการ รวมถึงเป็นตัวอย่างความสำเร็จให้แก่องค์กรอื่นๆ

- กำหนดแนวทางปฏิบัติและเกณฑ์ที่องค์การภาคต่างๆ ทั้งภาคธุรกิจ โรงงาน ภาครัฐ และองค์กรอื่นๆ สามารถนำไปใช้ได้ในการประเมินความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพของตนเอง

- จัดหาแนวทางเฉพาะสำหรับองค์กรของชาวอเมริกันอื่นๆ ที่ปรารถนาจะเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการเพื่อคุณภาพที่สูงขึ้น โดยการให้รายละเอียดได้ว่าองค์กรเหล่านั้นจะต้องทำอย่างไรจึงจะสามารถเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมภายในองค์กรและสร้างความโดดเด่น (Eminence)

ในเอกสารการบรรยายเรื่อง “The Baldrige Award Roadmap to Performance Excellence” โดย ดร.คาลิงโก (Dr.Luis Maria R. Calingo) ผู้เชี่ยวชาญด้านรางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 ณ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้อธิบายถึงบรรยากาศของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงที่มีการผลักดันรางวัลคุณภาพใหม่ๆ ว่าในขณะนั้น ดร.ไรแมนน์ (Dr.Curt Reimann) ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านคุณภาพของสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2530 และกฎหมายสาธารณะ มาตรา 100-107 ดังกล่าวข้างต้น โดยคณะทำงานของ ดร.ไรแมนน์ได้ทำงานกันอย่างหนักเพื่อให้คำปรึกษาแก่คนกลุ่มต่างๆ ถึง 10-12 ชั่วโมงต่อวัน และในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดกระบวนการคัดเลือกทีมผู้ประเมิน และกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน โดยจัดให้มีการประชุมและเชิญผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรมเข้าร่วม

จำนวน 30 คน เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.1987 ในการประชุมดังกล่าว ที่ประชุมได้ตกลงร่วมกันในหลักการงานเพื่อเป็นแนวทางในการทบทวนโครงสร้างการดำเนินการ ได้แก่ การสนับสนุนภาคีต่างๆ ให้มาร่วมกันทบทวนโครงสร้างการบริหารองค์การต่างๆ อย่างเป็นอิสระในหลายๆ ระดับ โดยมีจำนวนสมาชิกในทีมตรวจประเมินเริ่มแรกกำหนดไว้ 3 คน แต่หลังจากนั้น อาจจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นได้ตามสถานการณ์ การตัดสินใจใดๆ ก็ตามให้ยึดหลักฉันทามติ โดยให้ผู้ประเมินที่อาวุโสสูงสุดเป็นผู้นำในกระบวนการ และกฎหมายกำหนดให้ ผู้ตรวจประเมินควรมีการตรวจประเมิน ณ พื้นที่ เพื่อใช้ประกอบการตรวจประเมินการดำเนินการขององค์การต่างๆ ด้วยก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องตรวจประเมินทุกพื้นที่

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1887 ได้มีการเริ่มทดลองใช้แนวทางดังกล่าวกับบริษัท Dana เป็นองค์การแรก ผลจากการทดลองนำไปใช้ พบว่าเกิดข้อขัดแย้งที่หลากหลายของกลุ่มผู้ตรวจประเมิน และที่ประชุมในขณะนั้นก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อขัดแย้งเหล่านั้นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังพบว่า การตีความและมุมมองในเรื่องคุณภาพ ยังมีความแตกแยกกัน อันเนื่องมาจากผู้ตรวจประเมินแต่ละคนมีบุคลิกและทัศนคติที่แตกต่างกัน ในที่สุด ที่ประชุมก็ได้ข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาว่า ให้เน้นในเรื่องการบูรณาการคุณภาพและความต้องการของลูกค้าเข้าไปในการวางแผนและปฏิบัติการขององค์การ การแปลงแนวคิดเรื่องคุณภาพดังกล่าวนี้มีส่วนผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ ผู้บริหารองค์การต่างๆ หันมาปรับเปลี่ยนวิธีบริหาร และตระหนักว่าการดำเนินการแปลงแนวคิดเรื่องคุณภาพนี้ ต้องให้ความยืดหยุ่นโดยไม่ให้เป็นระบบมากเกินไป โดยแบ่งเกณฑ์การประเมินในระยะแรกออกเป็น 7 ด้าน คะแนนรวม 1,000 คะแนน ประกอบด้วย ภาวะความเป็นผู้นำ (150 คะแนน) ข้อมูลและการวิเคราะห์ (75 คะแนน) การวางแผนยุทธศาสตร์คุณภาพ (75 คะแนน) การวางแผนด้านบุคลากร (150 คะแนน) การประกันคุณภาพของผลผลิตและบริการ (150 คะแนน) ผลจากการประกันคุณภาพของผลผลิตและบริการ (100 คะแนน) และความพึงพอใจของลูกค้า (300 คะแนน)

ทั้งนี้ เกณฑ์ที่กำหนดในระยะเริ่มแรกในปี ค.ศ.1988 ได้มีการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนออกเป็น 42 หัวข้อซึ่งครอบคลุมความต้องการที่หลากหลาย แต่ยังไม่มีการเปรียบเทียบเกณฑ์ระหว่างหัวข้อที่ถูกประเมินกับหัวข้อทั้งหมดที่กำหนดตายตัวหรือเปรียบเทียบระหว่างผลที่คาดว่าจะได้รับภายในหมวด รวมทั้งยังไม่ได้กำหนดให้รายงานผลทางการเงิน หรือรายงานผลตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ แต่ได้กำหนดเนื้อหาในส่วนบทคัดย่อโดยให้เน้นนำเสนอประเด็นการบรรลุคุณภาพที่สำคัญ เช่น ตัวชี้วัดความพึงพอใจของลูกค้า จำนวนหน้าไม่เกิน 75 หน้า โดยรวมส่วนที่เป็นภาคผนวกและส่วนที่เป็นข้อมูลเพิ่มเติมอื่นๆ ไม่เกิน 50 หน้า สำหรับองค์การธุรกิจขนาดเล็กที่มีพนักงานไม่เกิน 25 คน ให้นำเสนอข้อมูลได้ไม่เกิน 50 หน้า โดยไม่ต้องมีภาคผนวก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

ต่อมาในปี ค.ศ.1998 ได้เริ่มขยายขอบเขตเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติให้ครอบคลุมในกลุ่มองค์การด้านสาธารณสุขและองค์การด้านการศึกษา และขยายสู่องค์การภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไรในปี ค.ศ.2005

ในแง่การขับเคลื่อนการทำงานเกี่ยวกับรางวัลคุณภาพนั้น จากการศึกษาพบว่ามีภาคีเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันภายใต้โครงการรางวัลคุณภาพ ประกอบด้วยทั้งจากภาครัฐ การคู่สัญญา และจากภาคเอกชน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

1. ภาครัฐ ประกอบด้วยสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ (NIST) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ การค้นคว้าวิจัยทดลอง กำหนดเงื่อนไขและตั้งมาตรฐานในด้านเวลา

2. ผู้รับช่วงการทำงาน/คู่สัญญา (Contracted) เนื่องจากกฎหมายของสหรัฐฯ กำหนดไว้ว่าในการดำเนินการใดๆ ก็ตามจะต้องมีผู้อำนวยการองค์การที่ไม่แสวงหากำไรองค์การใดองค์การหนึ่งเข้าร่วมดำเนินการกับสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงได้เชิญสมาคมพัฒนาคุณภาพของสหรัฐอเมริกา (American Society for Quality: ASQ) ซึ่งเป็นองค์การไม่แสวงหากำไร มาร่วมรับผิดชอบทำหน้าที่ดังกล่าว

3. ภาคเอกชน ประกอบด้วยมูลนิธิรางวัลคุณภาพแห่งชาติ Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการมูลนิธิ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การชั้นนำ มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านเงินทุน ตั้งแต่การช่วยระดมเงินทุน การจัดตั้งกองทุน หรือการบริจาคทุนสำหรับดำเนินโครงการ เนื่องจากกฎหมายได้อนุญาตให้ใช้กองทุนจากเอกชนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ได้ ทั้งในด้านการสนับสนุนเรื่องเงินทุน การสรรหาทุน ตลอดจนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาองค์การเอกชน ในด้านต่างๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีมอบรางวัล ค่าพิมพ์เผยแพร่เกณฑ์รางวัล ค่าจ้างคณะผู้ตรวจประเมิน ค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมิน ณ พื้นที่ขององค์การ ค่างานธุรการ และงานบริหารจัดการรางวัล และงบประมาณอุดหนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

4. อาสาสมัคร เข้าร่วมในรูปของ 3 คณะกรรมการ คือ 1) คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้นำ จากองค์การต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่ทบทวนและพิจารณาผลงานของคู่สัญญา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการฯ รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อผู้อำนวยการสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติให้ทราบ โดยทำการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกปี 2) คณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่รับผิดชอบพิจารณารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับองค์การที่ได้รับการประเมินอย่างละเอียด เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับผลการตรวจประเมิน ณ พื้นที่ และรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ และกฎข้อบังคับต่างๆ ที่จำเป็นต่อการกำหนดเป้าหมายขององค์การในอนาคต นอกจากนี้

คณะกรรมการตรวจสอบยังมีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการตัดสินด้วย และ 3) คณะกรรมการตัดสิน กฎหมายไม่ได้ระบุถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้แต่ในการจัดตั้ง คณะกรรมการ ควรประกอบด้วยผู้ตรวจประเมินที่มีศักยภาพและความสามารถระดับสูง และมีความรู้ระดับผู้นำในสายด้านการบริหารจัดการคุณภาพ คณะกรรมการชุดนี้จึงมีหน้าที่ตัดสินใจในผลการประเมิน โดยพิจารณาและทบทวนผลการประเมิน ณ พื้นที่ที่นำเสนอ โดยคณะกรรมการตรวจสอบ ตลอดจน ทำหน้าที่เสนอข้อองค์การที่ได้รับรางวัลต่อผู้อำนวยการสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยี แห่งชาติ

5. กลุ่มผู้ได้รับรางวัล กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะสำหรับองค์การผู้ได้รับรางวัล ต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือองค์การอื่นๆ โดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแนวทาง และกระบวนการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมในองค์การที่นำไปสู่ผลสำเร็จ ตลอดจนเผยแพร่บทสรุปการดำเนินงานขององค์การ (โดยไม่รวมข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับสินทรัพย์และข้อมูลการค้าที่เป็นความลับใดๆ ทั้งสิ้น) นอกจากนี้ ผู้ได้รับรางวัลยังมีหน้าที่จะต้องแบ่งปันข้อมูลในเวทีเพื่อเส้นทางสู่ความเป็นเลิศ (Quest for Excellence) และในการประชุมต่างๆ ที่ได้รับเชิญด้วย

6. พันธมิตรอื่นๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น พันธมิตรเพื่อการยกระดับคุณภาพ องค์การ สมาคมการค้าต่างๆ และสมาคมพัฒนาฝีมืออาชีพ ฯลฯ

ลักษณะสำคัญของเกณฑ์

เกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจ มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ, 2550)

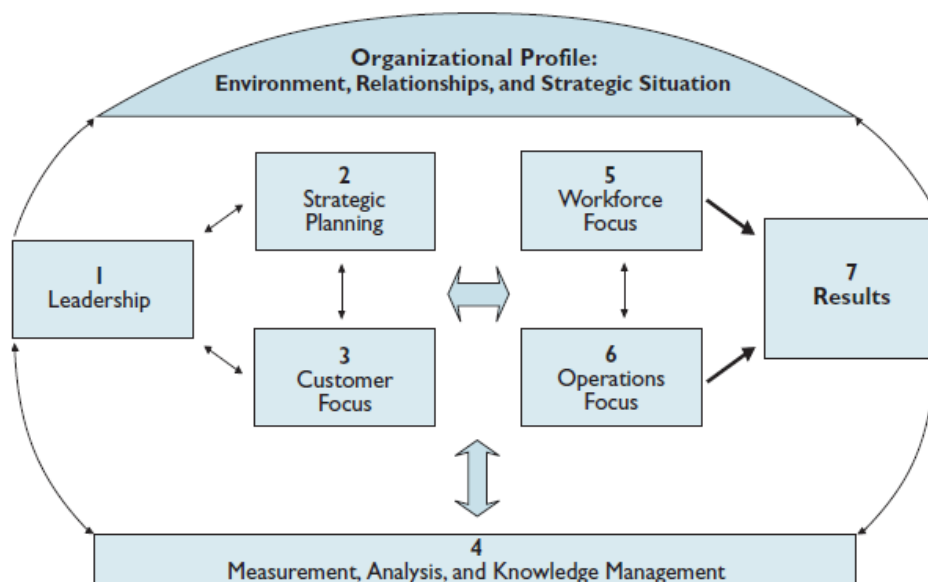
1. มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เกณฑ์มุ่งเน้นให้หน่วยงานปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น เกณฑ์จึงครอบคลุมทั้ง กระบวนการและผลลัพธ์ ในการตรวจประเมิน ส่วนที่เป็นกระบวนการ จะพิจารณาถึง 4 ปัจจัย ได้แก่ แนวทางในการปฏิบัติงาน (Approach) การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติ (Deployment) การประเมิน เพื่อการปรับปรุง (Learning) และการบูรณาการ (Integration)

2. สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน เกณฑ์ประกอบด้วยข้อคำถามที่มุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ แต่ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการ เครื่องมือหรือรูปแบบในการปฏิบัติงาน เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ ต้องผันแปรไปตามภารกิจและกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น หน่วยงานจึงสามารถนำเกณฑ์นี้ไป ประยุกต์ใช้ได้ตาม “ลักษณะสำคัญขององค์การ” สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามยุทธศาสตร์ที่ เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสามารถเลือกใช้เครื่องมือเทคนิคต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม

3. มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันภายในเกณฑ์เพื่อให้เกิดการบูรณาการเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด หน่วยงานต้องปฏิบัติงานสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้ง มีการสนับสนุนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น เกณฑ์จึงเน้นความเชื่อมโยงและความสอดคล้องบูรณาการระหว่างข้อกำหนดต่างๆ ของเกณฑ์ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น

ดังนั้น องค์กรที่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์ MBNQA จึงมีแนวคิดและแนวปฏิบัติตามค่านิยมของเกณฑ์ ดังนี้ 1) การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ (Visionary leadership) 2) ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer-driven excellence) 3) การเรียนรู้ขององค์กรและของแต่ละบุคคล (Organizational and personal learning) 4) การให้ความสำคัญกับพนักงานและคู่ค้า (Valuing workforce members and partners) 5) ความคล่องตัว (Agility) 6) การมุ่งเน้นอนาคต (Focus on the future) 7) การจัดการเพื่อนวัตกรรม (Managing for innovation) 8) การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง (Management by fact) 9) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Societal responsibility) 10) การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า (Focus on results and creating value) และ 11) มุมมองในเชิงระบบ (Systems perspective)

จากลักษณะสำคัญของเกณฑ์ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เกณฑ์การยกระดับบริหารจัดการองค์กรสู่ความเป็นเลิศ มีการพิจารณาประเมินองค์กรโดยใช้เกณฑ์ 7 หมวด รวมคะแนนทั้งสิ้น 1,000 คะแนน ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลติคอลัม บอลสตรีจ
ที่มา: National Institute of Standards and Technology (2011)

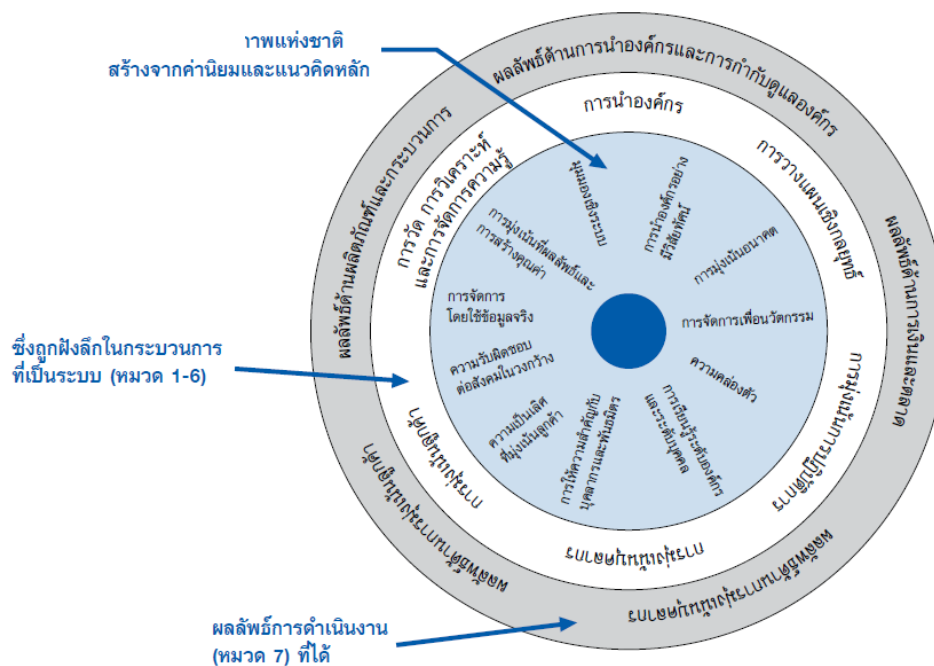
ตารางที่ 2.1 โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลติคอลัม บอลดริจในปี ค.ศ.2011-2012 และคะแนนในแต่ละหมวด

หมวด / ประเด็นการวัด	คะแนน
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership) ประกอบด้วย	120
1.1 การนำองค์การโดยผู้นำระดับสูง (Senior Leadership)	70
1.2 ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมในวงกว้าง (Governance and Societal Responsibilities)	50
หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ประกอบด้วย	85
2.1 การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Development)	40
2.2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)	45
หมวดที่ 3 การมุ่งเน้นลูกค้า (Customer Focus)	85
3.1 เสียงของลูกค้า (Voice of the Customer)	45
3.2 ความผูกพันของลูกค้า (Customer Engagement)	40
หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis, and Knowledge Management)	90
4.1 การวัด การวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์การ (Measurement, Analysis, and Improvement of Organizational Performance)	45
4.2 การจัดการความรู้ สารสนเทศ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Management of Information, Knowledge, and Information Technology)	45
หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce Focus)	85
5.1 สภาพแวดล้อมของบุคลากร (Workforce Environment)	40
5.2 ความผูกพันของบุคลากร (Workforce Engagement)	45
หมวดที่ 6 การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ (Operations Focus)	85
6.1 กระบวนการทำงาน (Work Systems)	45
6.2 ประสิทธิภาพผลของการปฏิบัติงาน (Work Processes)	40
หมวดที่ 7 ผลลัพธ์ (Results)	450
7.1 ผลลัพธ์ด้านผลิตภัณฑ์และกระบวนการ (Product and Process Outcomes)	120
7.2 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า (Customer-Focused Outcomes)	90
7.3 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce-Focused Outcomes)	80
7.4 ผลลัพธ์ด้านการนำองค์การและการกำกับดูแลองค์การ (Leadership and Governance Outcomes)	80
7.5 ผลลัพธ์ด้านการเงินและตลาด (Financial and Market Outcomes)	80

หมวด / ประเด็นการวัด	คะแนน
รวม	1,000

ที่มา: National Institute of Standards and Technology (2011)

โดยสามารถเชื่อมโยงคุณค่าหลัก กับโครงสร้างของเกณฑ์รายหมวดและผลลัพธ์การดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.5 ความเชื่อมโยงระหว่างคุณค่าหลัก กับโครงสร้างของเกณฑ์รายหมวดและผลลัพธ์การดำเนินงานในประเด็นต่างๆ เกณฑ์รางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจ

ที่มา: สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (2556)

ส่วนระบบการให้คะแนนของรางวัลคุณภาพมัลคอล์ม บอลดริจนั้น จะมีการให้คะแนนคำตอบในแต่ละหัวข้อ และการให้ข้อมูลป้อนกลับให้แก่ผู้สมัครรับรางวัล โดยการใช้การประเมินผลใน 2 มิติ คือ 1) กระบวนการ (Process) และ 2) ผลลัพธ์ (Result) ผู้ที่นำเกณฑ์ไปใช้จะต้องให้ข้อมูลที่สัมพันธ์กับมิติเหล่านี้ อันประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

1. กระบวนการ

กระบวนการ หมายถึง วิธีการที่องค์กรใช้และปรับปรุง เพื่อตอบสนองข้อกำหนดต่างๆ ของหัวข้อในหมวด 1-6 ปัจจุบันทั้ง 4 ที่ใช้ประเมินกระบวนการ ได้แก่

ก. แนวทาง (Approach-A) หมายถึง วิธีการที่ใช้เพื่อให้กระบวนการบรรลุผล โดยประกอบด้วยความเหมาะสมของวิธีการที่ตอบสนองข้อกำหนดของหัวข้อต่างๆ ความมีประสิทธิภาพของการใช้วิธีการต่างๆ ขององค์การ และระดับของการที่แนวทางนั้นนำไปใช้ซ้ำได้และอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล และสารสนเทศที่เชื่อถือได้

ข. การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติ (Deployment-D) หมายถึง ความครอบคลุมและทั่วถึงของการใช้แนวทางเพื่อตอบสนองข้อกำหนดต่างๆ ของหัวข้อที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญต่อองค์การ การใช้แนวทางอย่างคงเส้นคงวา และการใช้แนวทางในทุกหน่วยงานควรใช้

ค. การเรียนรู้ (Learning-L) หมายถึง การปรับปรุงแนวทางให้ดีขึ้น โดยใช้วงจรการประเมินและการปรับปรุง การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดของแนวทางโดยใช้นวัตกรรม และการแบ่งปันความรู้จากการปรับปรุงที่ดีขึ้นและนวัตกรรมกับหน่วยงานและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้องภายในองค์การ

ง. การบูรณาการ (Integration-I) หมายถึง ความครอบคลุมและทั่วถึงของการใช้แนวทางที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับความต้องการขององค์การตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดของหัวข้อต่างๆ ในเกณฑ์ การใช้ตัววัด สารสนเทศ และระบบการปรับปรุง ที่ช่วยเสริมกระบวนการและหน่วยงานทั่วทั้งองค์การ แผนงาน กระบวนการ ผลลัพธ์ การวิเคราะห์ การเรียนรู้ และการปฏิบัติการมีความสอดคล้องและกลมกลืนกันในทุกหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ระดับองค์การ

2. ผลลัพธ์

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลผลิตและผลลัพธ์ขององค์การที่บรรลุผลตามข้อกำหนดใน หมวด 7 ปัจจัยทั้ง 4 ที่ใช้ในการประเมินผลลัพธ์ คือ ระดับ (Level-L) แนวโน้ม (Trend-T) การเปรียบเทียบ (Comparison-C) และการบูรณาการ (Integration-I) (LeTCI) คะแนนของหมวดผลลัพธ์เป็นองค์ประกอบของผลการดำเนินการโดยรวมโดยพิจารณาปัจจัยผลลัพธ์ทั้ง 4 ได้แก่

ก.ระดับ (Level-Le) หมายถึง ผลการดำเนินการในปัจจุบันของตัววัดด้วยมาตรวัดที่เหมาะสม

ข.แนวโน้ม (Trend-T) หมายถึง อัตราของการปรับปรุงผลการดำเนินการ หรือความต่อเนื่องของผลการดำเนินการที่ดี (ความลาดชันของชุดข้อมูลเมื่อเวลาผ่านไป) และความครอบคลุมของผลลัพธ์การดำเนินการขององค์การในเรื่องต่างๆ (ความครอบคลุมและทั่วถึงของการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ) ของผลลัพธ์

ค. การเปรียบเทียบ (Comparison-C) หมายถึง ผลการดำเนินการขององค์การเปรียบเทียบกับสารสนเทศขององค์การอื่นอย่างเหมาะสม เช่น คู่แข่ง หรือองค์การที่คล้ายคลึงกัน

และผลการดำเนินการขององค์การเทียบเคียงกับระดับเทียบเคียง หรือองค์การที่เป็นผู้นำในธุรกิจหรือวงการเดียวกัน

ง. การบูรณาการ (Integration-I) หมายถึง ความครอบคลุมและทั่วถึงของตัววัดผลต่างๆ (มักมีการจำแนกประเภท) ที่ระบุผลการดำเนินการด้านลูกค้ารายสำคัญ ผลิตภัณฑ์ ตลาด กระบวนการ และแผนปฏิบัติการ ตามที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างองค์การ และในหมวดกระบวนการ ผลลัพธ์ รวมถึงตัวชี้วัดที่เชื่อถือได้สำหรับผลการดำเนินการในอนาคต และผลลัพธ์มีการสอดประสานอย่างกลมกลืนในทุกกระบวนการและหน่วยงานเพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ระดับองค์การ

ในการให้คะแนนหมวดผลลัพธ์ ให้พิจารณาข้อมูลระดับผลการดำเนินการ แนวโน้ม และตัวเปรียบเทียบที่เหมาะสมของตัววัดและตัวชี้วัดที่สำคัญขององค์การ รวมทั้งการบูรณาการกับข้อกำหนดที่สำคัญขององค์การ หมวดผลลัพธ์ควรแสดงข้อมูลความครอบคลุมของผลลัพธ์ตามที่รายงานด้วย สิ่งนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติและการเรียนรู้ขององค์การ ถ้ากระบวนการปรับปรุงมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถ่ายทอดสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง องค์การควรมีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550; สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2556)

อัตราค่าธรรมเนียมการสมัคร

อัตราค่าธรรมเนียมในการสมัครเข้ารับการประเมินนั้น ในปี ค.ศ.2013 ได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการสมัครไว้จำแนกตามประเภทขององค์การดังแสดงในตาราง อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี มีค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมที่สมัครแล้วไม่สามารถคืนเงินได้ (Nonrefundable) จำนวน 360 ดอลลาร์สหรัฐ และค่าบริการเสริมอื่นๆ อีก 1,250 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับองค์การที่ส่งใบสมัคร และรายละเอียดการปฏิบัติงานด้วยแผ่นซีดีรอม นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายการตรวจประเมิน ณ พื้นที่เพื่อประกอบการประเมินด้วย ทั้งนี้ การตรวจประเมินขั้นที่ 1 จะพิจารณาให้คะแนนเพียง 13 หัวข้อ (ซึ่งคิดเป็นคะแนนรวมทั้งสิ้น 510 คะแนนจากคะแนนทั้งหมด 1,000 คะแนน) (National Institute of Standards and Technology, 2012)

ตารางที่ 2.2 อัตราค่าธรรมเนียมในการสมัครเพื่อเข้ารับการประเมินเพื่อพิจารณารับรางวัลคุณภาพแห่งชาติมีลคอล์ม บอลดริจ

องค์กรภาคธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจบริการ	องค์กรภาคธุรกิจขนาดเล็ก	องค์กรด้านการศึกษา				องค์กรสาธารณสุข และ องค์กรไม่แสวงหากำไร (Health Care and Nonprofit)	
		องค์กรเอกชน		องค์กรภาครัฐและไม่แสวงหากำไร		มีบุคลากรมากกว่า 500 คน	มีบุคลากรน้อยกว่าหรือเท่ากับ 500 คน
		มีบุคลากรมากกว่า 500 คน	มีบุคลากรน้อยกว่าหรือเท่ากับ 500 คน	โรงเรียนไม่เกินระดับมัธยมศึกษา	สถาบันการศึกษาชั้นสูง		
\$18,000	\$9,600	\$18,000	\$9,600	\$4,200	\$9,600	\$18,000	\$9,600

ที่มา: National Institute of Standards and Technology (2012)

จากการศึกษาเพิ่มเติม ตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 นับถึงปี ค.ศ.2014 พบว่ามีองค์กรที่สมัครเข้ารับรางวัลมีลคอล์ม บอลดริจ จำนวนทั้งสิ้น 1,584 องค์กร และได้รับรางวัลรวมจำนวนทั้งสิ้น 105 องค์กร โดยแบ่งผู้สมัครเป็นองค์กรภาคธุรกิจขนาดใหญ่ (Manufacturing) จำนวน 359 องค์กร องค์กรภาคบริการ จำนวน 194 องค์กร องค์กรธุรกิจขนาดเล็ก จำนวน 370 องค์กร องค์กรด้านการศึกษา จำนวน 173 องค์กร องค์กรด้านสาธารณสุข จำนวน 409 องค์กร และองค์กรไม่แสวงหากำไร จำนวน 79 องค์กร ดังแสดงจำนวนการสมัคร จำแนกตามประเภทขององค์กรต่างๆ ดังตารางต่อไปนี้ (National Institute of Standards and Technology, 2014)

ตารางที่ 2.3 จำนวนการสมัครเข้ารับการประเมินเพื่อขอรางวัลมีลคอล์ม บอลดริจ ระหว่างปี ค.ศ. 1988-2014 จำแนกตามองค์กรประเภทต่างๆ

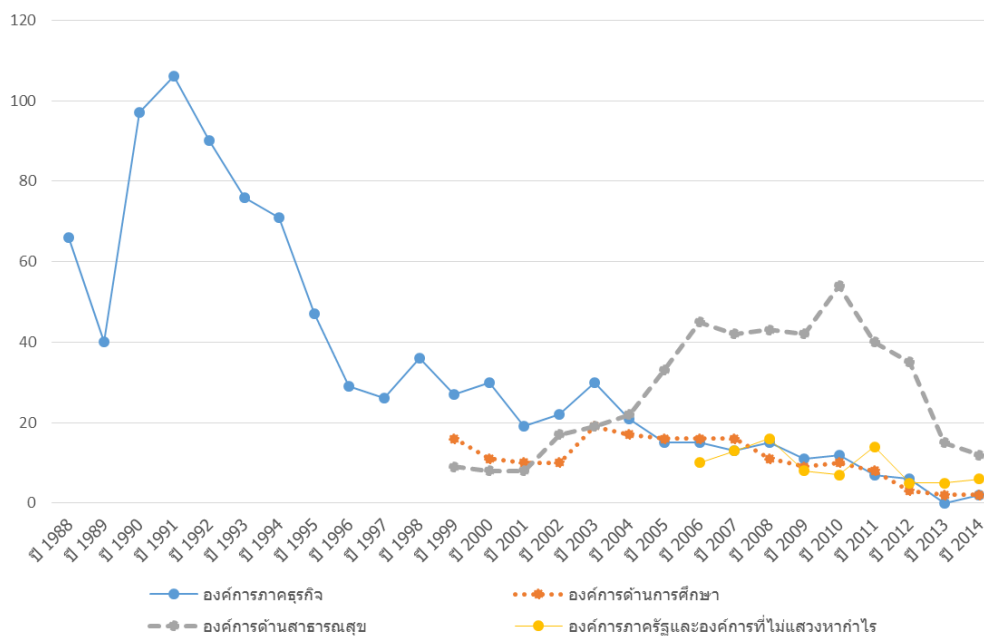
ปีที่สมัคร	ประเภทขององค์กร						รวม
	องค์กรภาคธุรกิจขนาดใหญ่	องค์กรภาคธุรกิจบริการ	องค์กรภาคธุรกิจขนาดเล็ก	องค์กรด้านการศึกษา	องค์กรด้านสาธารณสุข	องค์กรภาครัฐและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	
1988	45	9	12	-	-	-	45
1989	23	6	11	-	-	-	23
1990	45	18	34	-	-	-	45
1991	38	21	47	-	-	-	38
1992	31	15	44	-	-	-	31

ปีที่สมัคร	ประเภทขององค์กร						รวม
	องค์กรภาค ธุรกิจขนาด ใหญ่	องค์กรภาค ธุรกิจบริการ	องค์กรภาค ธุรกิจขนาด เล็ก	องค์กรด้าน การศึกษา	องค์กร ด้าน สาธารณสุข	องค์กร ภาครัฐและ องค์กรที่ไม่ แสวงหากำไร	
1993	32	13	31	-	-	-	32
1994	23	18	30	-	-	-	23
1995	18	10	19	-	-	-	18
1996	13	6	10	-	-	-	13
1997	9	7	10	-	-	-	9
1998	15	5	16	-	-	-	15
1999	4	11	12	16	9	-	4
2000	14	5	11	11	8	-	14
2001	7	4	8	10	8	-	7
2002	8	3	11	10	17	-	8
2003	10	8	12	19	19	-	10
2004	8	5	8	17	22	-	8
2005	1	6	8	16	33	-	1
2006	3	4	8	16	45	10	3
2007	2	4	7	16	42	13	2
2008	3	5	7	11	43	16	3
2009	2	4	5	9	42	8	2
2010	3	2	7	10	54	7	3
2011	2	3	2	8	40	14	2
2012	1	3	2	3	35	5	1
2013	0	0	0	2	15	5	0
2014	0	2	0	2	12	6	0
รวม	359	194	370	173	409	79	1,584

ที่มา: National Institute of Standards and Technology, 2014

ข้อมูลดังแสดงในตารางข้างต้นโดยการเปิดเผยของสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology, 2014) ได้พบสถิติความตกต่ำในแง่ผู้สมัครเข้าขอรับรางวัล Baldrige Award โดยเฉพาะองค์กรภาคธุรกิจ ซึ่งจากเดิมใน ค.ศ.1991 ที่เคยมีการสมัครเข้ารับการตรวจประเมินเพื่อขอรางวัลสูงสุดถึง 106 หน่วยงาน กลับลดต่ำลงถึงศูนย์ในปี ค.ศ. 2013 กล่าวคือ ไม่มีองค์กรธุรกิจใดๆ เลยที่จะเข้าสู่กระบวนการสมัครเพื่อขอรับการตรวจประเมิน

เพื่อรับรางวัล ในขณะที่สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล องค์การภาครัฐ และองค์การไม่แสวงหากำไร ก็มีแนวโน้มการสมัครที่ตกต่ำลงเช่นกัน



ภาพที่ 2.6 จำนวนการสมัครเข้ารับการตรวจประเมินเพื่อขอรางวัล Baldrige Award ระหว่างปี ค.ศ.1988-ค.ศ.2014 จำแนกตามองค์การภาคธุรกิจ องค์การด้านการศึกษา องค์การด้านสาธารณสุข และองค์การภาครัฐ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร
ที่มา: National Institute of Standards and Technology, 2014

สำหรับสาเหตุของความตกต่ำในแง่ผู้สมัครนั้นมีการวิเคราะห์อย่างหลากหลาย บางส่วนเห็นว่าเนื่องจากเกณฑ์ของ MBNQA นั้นมีความซับซ้อนและเป็นนามธรรมที่ไม่สามารถปฏิบัติได้มากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการสมัครและดำเนินการค่อนข้างสูง บางส่วนก็เห็นว่าข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการตรวจประเมินยังไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปใช้ปฏิบัติได้ ในขณะที่มีเครื่องมืออื่นๆ ให้เลือกอีกมากมาย ในขณะนี้นี้บางส่วนก็เห็นจุดอ่อนความไม่ครอบคลุมและไม่แน่นอนของเกณฑ์ที่บางครั้งให้ความสำคัญกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต (Supplier) การจัดการความสัมพันธ์กับลูกค้า (Customer Relationship Management) และนวัตกรรม (Innovation) แต่บางปีที่มีเกณฑ์ใหม่ๆ ก็ไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นเหล่านี้ เป็นต้น (baldrige21, 2014; March T., 1998)

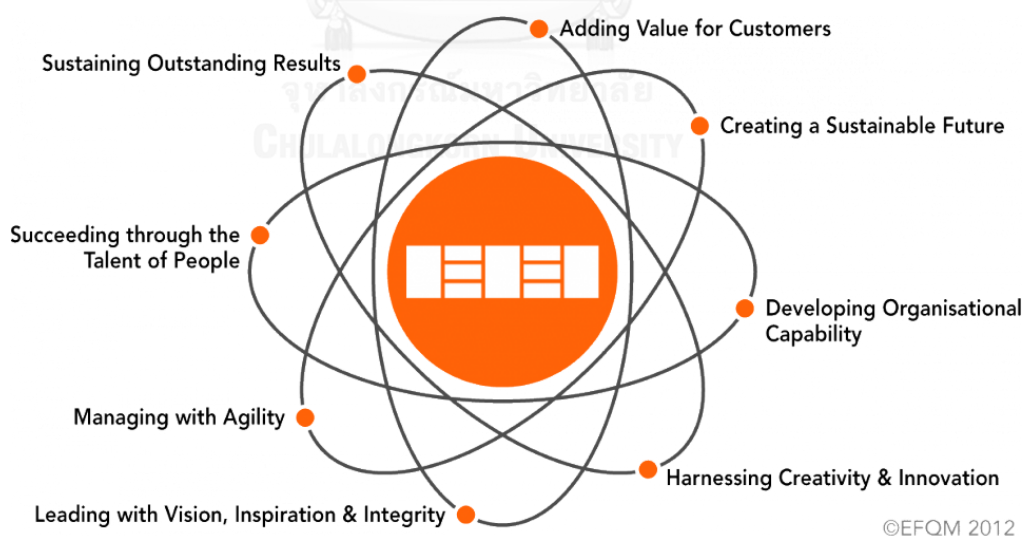
2.3.2 รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (EFQM Excellence Award: EEA)

มูลนิธิเพื่อการจัดการคุณภาพแห่งยุโรป (The European Foundation for Quality Management: EFQM) มีสถานะเป็นมูลนิธิที่ไม่มุ่งหวังกำไรที่ได้รับการยอมรับจากองค์การในประเทศต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนของยุโรปที่ต้องการพัฒนาองค์การสู่ความเป็นเลิศ มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกและพันธมิตรมากกว่า 700 องค์การ มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านข้อมูล สารสนเทศ และการสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพ โดยถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ.1988 จากการรวมตัวของผู้นำภาคธุรกิจชั้นนำ 14 คน ประกอบด้วยประธานผู้บริหารของบริษัท Bosch, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer และ Volkswagen โดยมีการลงนามสัญญาร่วมกันในกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ต่อมาได้รับความสนใจมากขึ้น จึงมีการประกาศ พันธกิจ (Mission) วิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ (Objective) อย่างเป็นทางการในวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ.1989 โดยเป็นพันธสัญญาร่วมกันระหว่างผู้นำภาคธุรกิจจำนวน 67 คนทั่วยุโรป ณ เมืองมอนโทรซ์ (Montreux) ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ.1989 ซึ่งนโยบายหลักคือการ ยกย่องและให้รางวัลบริษัทที่มีฐานการผลิตในยุโรปที่ประสบความสำเร็จในการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ และกระตุ้นให้บริษัทอื่นๆ ถือปฏิบัติตามแบบอย่าง เผยแพร่ข้อมูลและให้การศึกษา เพื่อให้สังคมและธุรกิจเห็นความสำคัญของคุณภาพที่มีต่อมาตรฐานการครองชีพและความสามารถในการแข่งขันของยุโรป

ในปี ค.ศ.1991 มีการกำหนดโครงสร้างของรางวัลคุณภาพแห่งยุโรปขึ้นโดยใช้ชื่อว่า EFQM Excellence Model เพื่อใช้เป็นเกณฑ์สำหรับผู้ที่ต้องการสมัครขอรับรางวัล โดยได้มุ่งเน้นเพื่อพัฒนา Model นี้เป็นหลักซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันของสมาชิกหลักและผู้เชี่ยวชาญในยุโรปจำนวนประมาณ 300 คน และในปี ค.ศ.1992 มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกษัตริย์ของประเทศสเปน ในงาน EFQM Forum ที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน โดยในช่วงแรกๆ ของการดำเนินการนั้น EFQM ได้มุ่งเน้นไปที่องค์การที่ทำธุรกิจรายใหญ่ๆและผู้สนับสนุนเป็นหลัก แต่หลังจากปีแรกที่มีการมอบรางวัล ได้มีการแสดงให้เห็นว่ารางวัลนี้สามารถใช้ได้กับองค์การภาครัฐและ SMEs ด้วย ในปี ค.ศ.1995 EFQM จึงได้มีการพัฒนาเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งยุโรปขึ้นใหม่อีก 2 ประเด็นโดยได้รับการสนับสนุนจากองค์การคุณภาพของยุโรป (European Organization for

Quality: EOO) และคณะกรรมการธิการของยุโรป โดยในรอบ 10 ปี EFQM มีสมาชิกขึ้นมากกว่า 700 ราย ทั้งจากองค์การภาครัฐและภาคเอกชน

รางวัล EEA เป็นรางวัลที่ให้กับผู้ที่มีผลงานยอดเยี่ยมในการจัดการคุณภาพ และใช้แนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การเป็นหลักในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ผู้ที่ได้รับรางวัลชนะเลิศต้องแสดงผลงานในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาว่ามีผลงานตามความคาดหวังหรือความพึงพอใจของลูกค้า พนักงานและกลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ รางวัล EEA มีกรอบแนวคิดหลักเกี่ยวกับองค์การที่มีคุณภาพ จำนวน 8 ประการ ประกอบด้วย 1) การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ลูกค้า (Adding value for customers) 2) มุ่งเน้นการสร้างที่ยั่งยืนในอนาคต (Creating a sustainable future) 3) พัฒนาความสามารถขององค์การ (Developing organizational capability) 4) สามารถควบคุมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Harnessing creativity & Innovation) 5) นำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์ มีแรงบันดาลใจ และความซื่อตรง (Leading with vision, Inspiration & Integrity) 6) บริหารจัดการด้วยความคล่องตัว (Managing with agility) 7) สร้างสัมฤทธิ์ผลผ่านคนเก่ง (Succeeding through the Talent of People) และ 8) ดำรงรักษาผลลัพธ์การดำเนินงานที่โดดเด่น (Sustaining Outstanding Results) ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.7 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคุณภาพตามตัวแบบ EFQM
ที่มา: European Foundation for Quality Management (2012a)

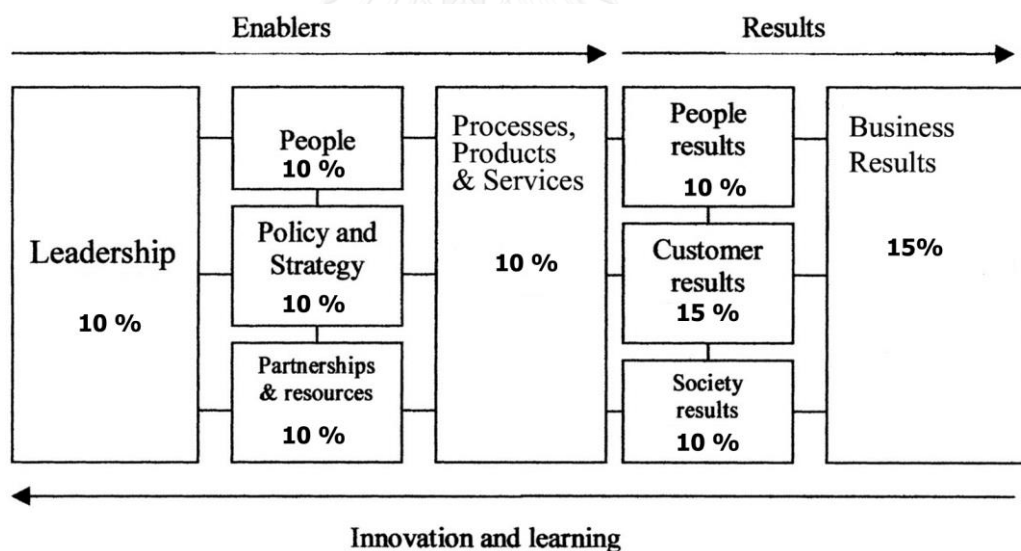
ส่วนองค์ประกอบในการประเมินตามเกณฑ์ EFQM แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ส่วนปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ (Leadership) ด้านนโยบาย และกลยุทธ์ (Policy & Strategy) ด้านบุคลากร (People) ด้านพันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources) และด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)

ส่วนที่ 2 ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ (Results) ได้แก่ ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results) ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results) ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results) และผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)

ส่วนที่ 3 ส่วนการเรียนรู้และนวัตกรรม (Innovation and Learning) จะเป็นตัวที่กระตุ้นให้เกิดตัว Enablers

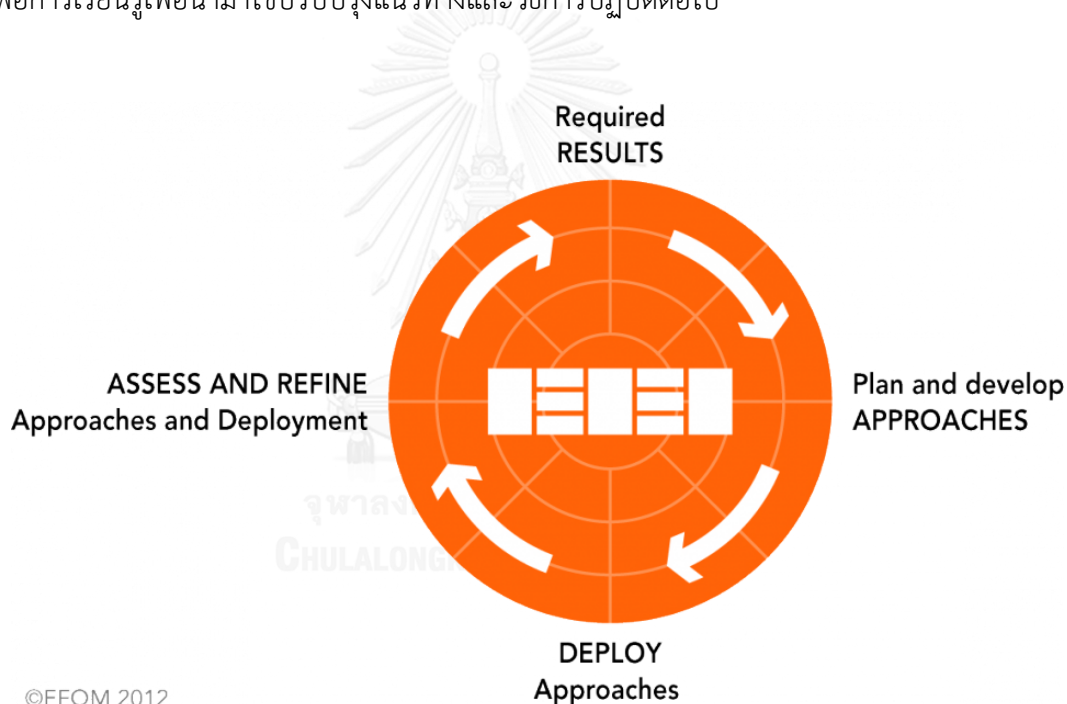
ดังแสดงองค์ประกอบของการประเมินตามตัวแบบ EFQM และน้ำหนักคะแนนในปี ค.ศ. 2014 ในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.8 แนวทางการประเมินตามตัวแบบ EFQM และน้ำหนักคะแนน
ที่มา: European Foundation for Quality Management (2014)

สำหรับโครงสร้างของคำถามสำหรับเกณฑ์ EFQM จะมีลักษณะคล้าย ADLI ของเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติมีลคอล์ม บอลดริจ ของสหรัฐอเมริกา โดยประกอบด้วยโครงสร้างคำถามตามตัวแบบที่เรียกว่า “RADAR” อันประกอบด้วย

1. กำหนดผลลัพธ์ (Require Result – R) เป็นการกำหนดผลลัพธ์เพื่อเป็นเป้าหมายที่จะมุ่งไปให้บรรลุ
2. กำหนดแนวทาง (Plan and develop Approaches- A) เป็นการกำหนดแนวทางที่จะไปสู่ผลลัพธ์ที่กำหนด
3. ถ่ายทอดไปสู่วิธีปฏิบัติ (Deploy approach-D) เป็นการถ่ายทอดแนวทางไปสู่วิธีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้
4. ประเมินและปรับปรุงแนวทางและวิธีการปฏิบัติ (Assess and Refine approach and deployment: AR) โดยการติดตามและวิเคราะห์ผลลัพธ์ในการดำเนินงาน และสร้างกิจกรรมเพื่อการเรียนรู้เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงแนวทางและวิธีการปฏิบัติต่อไป



ภาพที่ 2.9 โครงสร้างของคำถามสำหรับเกณฑ์ EFQM

ที่มา: European Foundation for Quality Management (2012b)

องค์กรที่จะขอรับรางวัล EEA จะต้องประเมินตนเองก่อน โดยเป็นการตรวจสอบตามปัจจัยที่กำหนดไว้ในตัวแบบของรางวัล ซึ่งต้องมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเชิงปริมาณทั้งภายในและภายนอกสนับสนุน ผู้สมัครต้องยื่นสมัครต่อสำนักงานเลขาธิการของรางวัล EFQM ตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ซึ่งจะมีการประเมินขั้นต้นตามเกณฑ์ที่กำหนดก่อน รวมทั้งประเมินวัตถุประสงค์ขององค์กร และผลงานของคู่แข่งทางธุรกิจ ผู้ประเมินมี 6 คน หลังจากประเมินขั้นต้นแล้ว

คณะกรรมการจะตัดสินใจว่าจะไปตรวจเยี่ยมบริษัทหรือไม่ การตรวจเยี่ยมจะทำโดยทีมของผู้ประเมิน เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมให้กระจ่างตามประเด็นที่สมัครมาขอรับรางวัล อาจจะมีผู้สนใจเอกสารหรือตรวจสอบการปฏิบัติด้านคุณภาพในที่ทำงานขององค์กร ปกติจะตรวจสอบหลักฐาน ข้อเท็จจริง สัมภาษณ์พนักงานและรับฟังการนำเสนอผลงาน ตลอดจนตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินตนเอง และหลักฐานอื่นที่ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีความพึงพอใจ องค์กรที่ได้รับรางวัลจะเป็น องค์กรที่มีมาตรฐานสูงในการจัดการคุณภาพที่ได้รับการยอมรับในทวีปยุโรป (Ghobadian and Woo, 1996 อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก)

สำหรับระดับของรางวัลคุณภาพ EFQM มีการกำหนดระดับของการให้รางวัลคุณภาพเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. Committed to Excellence category เป็นระดับแรกซึ่งเป็นระดับของการเริ่มต้นในการเข้าสู่เกณฑ์รางวัลคุณภาพ

2. Recognized for Excellence category เป็นระดับซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพ โดยในระดับนี้ยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับย่อย ได้แก่ ระดับ 3 (คะแนน 200-300 คะแนน) ระดับ 4 (คะแนน 300-400 คะแนน) ระดับ 5 (คะแนน 400 คะแนน)

3. European Quality Awards category (Finalists) เป็นระดับที่ 3 ของรางวัลคุณภาพซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีผลการดำเนินการตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพที่ดีและมีคะแนนอยู่ในระดับนี้

4. European Quality Awards category (Prize Winners) เป็นระดับที่ 2 ของรางวัลคุณภาพซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีผลการดำเนินการตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพที่ดีมากและมีคะแนนอยู่ในระดับนี้

5. European Quality Awards category (Award Winners) เป็นระดับสูงสุดซึ่งเป็นรางวัลคุณภาพแห่งยุโรปซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีผลการดำเนินการตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพที่ดีเลิศและมีคะแนนอยู่ในระดับนี้

ส่วนค่าธรรมเนียมการสมัคร ถ้าเป็นสมาชิกของ EFQM จะมีค่าธรรมเนียมในการสมัครเพื่อขอรับการตรวจประเมินระหว่าง 7,000-12,000 ยูโร (ราว 250,000-420,000 บาท) ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีก 21% ส่วนองค์กรที่ไม่ได้เป็นสมาชิก จะมีค่าธรรมเนียมการสมัครระหว่าง 8,750-15,000 ยูโร (ราว 300,000-530,000 บาท) ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีก 21%

2.3.3 รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award - TQA)

รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award - TQA) มีพัฒนาการโดยเริ่มต้นตั้งแต่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.2539 เพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งรางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้นในประเทศไทย และด้วยตระหนักถึงความสำคัญของรางวัลนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้บรรจุรางวัลคุณภาพแห่งชาติไว้ในแผนยุทธศาสตร์การเพิ่มผลผลิตของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยมีสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเผยแพร่ สนับสนุน และผลักดันให้องค์การต่างๆ ทั้งภาคการผลิตและการบริการนำเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติไปพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการจัดการองค์การที่มีวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินการในระดับมาตรฐานโลกจะได้รับการประกาศเกียรติคุณด้วยรางวัลคุณภาพแห่งชาติ และองค์การที่ได้รับรางวัลจะนำเสนอวิธีปฏิบัติที่น่าองค์การของตนไปสู่ความสำเร็จเพื่อเป็นแบบอย่างให้องค์การอื่นๆ นำไปประยุกต์ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อมีการขยายการดำเนินงานไปอย่างกว้างขวางย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลก (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2557)

เจตนารมณ์ของรางวัลคุณภาพแห่งชาติ เป็นไปเพื่อสนับสนุนการนำแนวทางรางวัลคุณภาพแห่งชาติไปใช้ในการปรับปรุงความสามารถในการแข่งขัน และเพื่อประกาศเกียรติคุณให้แก่องค์การที่ประสบผลสำเร็จในระดับมาตรฐานโลก รวมถึงกระตุ้นให้มีการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงความมุ่งมั่นในการยกระดับมาตรฐานความเป็นเลิศในการบริหารจัดการของไทย

รางวัลคุณภาพแห่งชาติมีเกณฑ์ในการพิจารณา 7 หมวด โดยมีคะแนนเต็ม 1,000 คะแนน และมีโครงสร้างของเกณฑ์เหมือนกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติมีลคอล์มบอลดริจของสหรัฐอเมริกา แต่มีคะแนนในแต่ละหมวดแตกต่างกัน ประกอบด้วย 1) การนำองค์การ 2) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ 3) การมุ่งเน้นลูกค้า 4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ 5) การมุ่งเน้นบุคลากร 6) การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ และ 7) ผลลัพธ์ ทั้งนี้ หากพิจารณาเชิงโครงสร้างความเป็นระบบ พบว่าเกณฑ์รางวัลคุณภาพได้เชื่อมโยงการดำเนินการที่เป็นเลิศโดยมุมมองเชิงระบบ 4 ส่วน ประกอบด้วย (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2556)

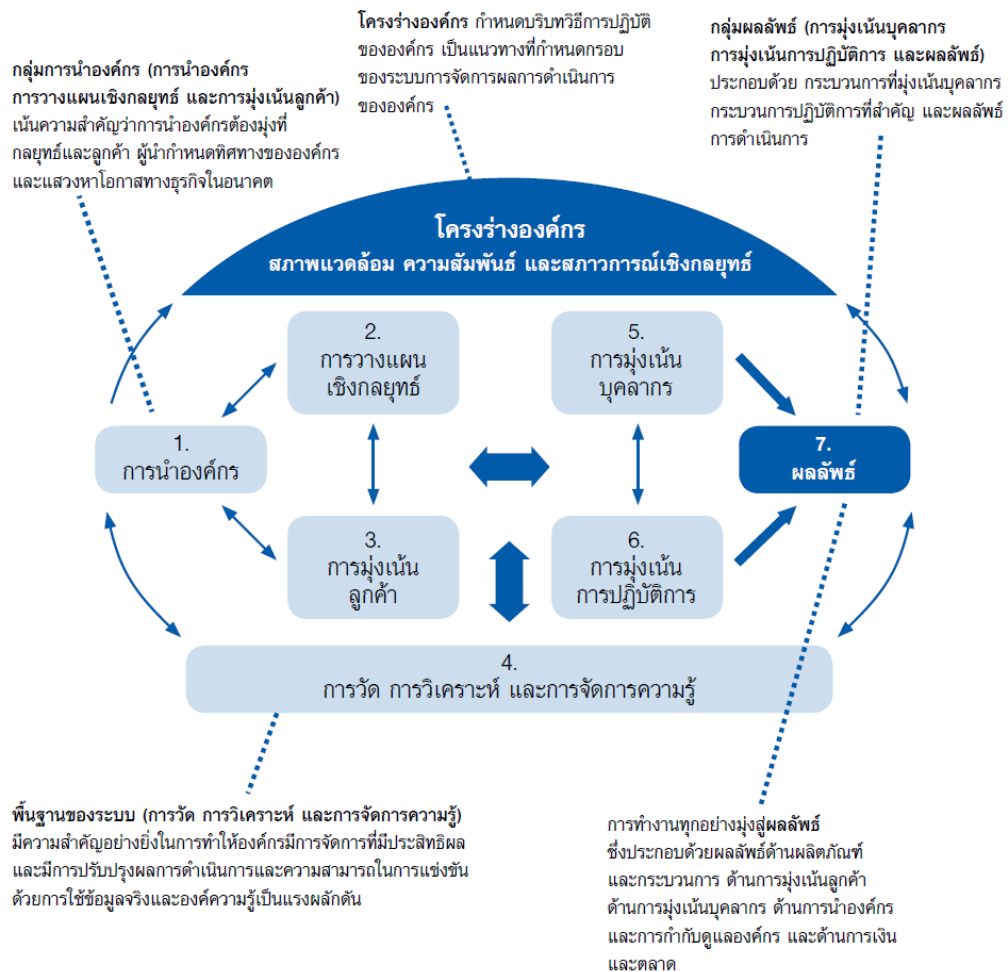
ส่วนที่ 1 โครงสร้างองค์การ กำหนดบริบทวิธีการปฏิบัติขององค์การ เป็นแนวทางที่กำหนดกรอบของระบบการจัดการผลการดำเนินการขององค์การ

ส่วนที่ 2 กลุ่มการนำองค์การ (การนำองค์การ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ และการมุ่งเน้นลูกค้า) เน้นความสำคัญว่าการนำองค์การต้องมุ่งที่กลยุทธ์และลูกค้า ผู้นำกำหนดทิศทางขององค์การและแสวงหาโอกาสทางธุรกิจในอนาคต

ส่วนที่ 3 พื้นฐานของระบบ (การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้องค์การมีการจัดการที่มีประสิทธิผลและมีการปรับปรุงผลการดำเนินการและความสามารถในการแข่งขันด้วยการใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน และ

ส่วนที่ 4 กลุ่มผลลัพธ์ (การมุ่งเน้นบุคลากร การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ และผลลัพธ์) ประกอบด้วย กระบวนการที่มุ่งเน้นบุคลากรกระบวนการปฏิบัติการที่สำคัญ และผลลัพธ์การดำเนินการ

ทั้งนี้ การปฏิบัติการของระบบ ประกอบด้วยเกณฑ์ 6 หมวดที่อยู่ส่วนกลางของภาพ ซึ่งระบุลักษณะของการปฏิบัติการและผลลัพธ์ที่องค์การบรรลุ ลูกศรแนวนอนที่อยู่ตรงกลาง แสดงการเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างกลุ่มการนำองค์การ (หมวด 1, 2 และ 3) กับกลุ่มผลลัพธ์ (หมวด 5, 6 และ 7) และยังแสดงถึงความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างกลุ่มอีกด้วย ส่วนลูกศร 2 ทิศทาง แสดงถึงความสำคัญ of ข้อมูลป้อนกลับในระบบการจัดการผลการดำเนินการที่มีประสิทธิผล ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.10 โครงสร้างของเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ

ที่มา: สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (2556)

ตารางที่ 2.4 คะแนนรายการหมวดและรายประเด็นการวัดเทียบระหว่างเกณฑ์ MBNQA และเกณฑ์ TQA

หมวด / ประเด็นการวัด	MBNQA	TQA
	คะแนน	คะแนน
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership) ประกอบด้วย	120	110
1.1 การนำองค์กรโดยผู้นำระดับสูง (Senior Leadership)	70	60
1.2 ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมในวงกว้าง (Governance and Societal Responsibilities)	50	50
หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ประกอบด้วย	85	95
2.1 การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Development)	40	45
2.2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)	45	5
หมวดที่ 3 การมุ่งเน้นลูกค้า (Customer Focus) ประกอบด้วย	85	95
3.1 เสียงของลูกค้า (Voice of the Customer)	45	45
3.2 ความผูกพันของลูกค้า (Customer Engagement)	40	50

หมวด / ประเด็นการวัด	MBNQA	TQA
	คะแนน	คะแนน
หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis, and Knowledge Management)	90	100
4.1 การวัด การวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการของ องค์การ(Measurement, Analysis, and Improvement of Organizational Performance)	45	55
4.2 การจัดการความรู้ สารสนเทศ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Management of Information, Knowledge, and Information Technology)	45	45
หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce Focus)	85	100
5.1 สภาพแวดล้อมของบุคลากร (Workforce Environment)	40	45
5.2 ความผูกพันของบุคลากร (Workforce Engagement)	45	55
หมวดที่ 6 การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ (Operations Focus)	85	100
6.1 กระบวนการทำงาน (Work Systems)	45	55
6.2 ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (Work Processes)	40	45
หมวดที่ 7 ผลลัพธ์ (Results)	450	400
7.1 ผลลัพธ์ด้านผลิตภัณฑ์และกระบวนการ (Product and Process Outcomes)	120	120
7.2 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า (Customer-Focused Outcomes)	90	75
7.3 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce-Focused Outcomes)	80	75
7.4 ผลลัพธ์ด้านการนำองค์การและการกำกับดูแลองค์การ (Leadership and Governance Outcomes)	80	65
7.5 ผลลัพธ์ด้านการเงินและตลาด (Financial and Market Outcomes)	80	65
รวม	1,000	1,000

ที่มา: National Institute of Standards and Technology (2011) และ สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (2556)

รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ไม่แบ่งประเภทและไม่จำกัดจำนวนรางวัล องค์กรที่มีคะแนนผลการตรวจประเมินสูงกว่า 650 คะแนน จะได้รับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) ส่วนองค์กรที่มีคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว แต่สูงกว่า 350 คะแนน จะได้รับรางวัลการบริหารสู่ความเป็นเลิศ (Thailand Quality Class: TQC)

ส่วนในด้านการบริหารจัดการ รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทยมีโครงสร้างการบริหารจัดการ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2556)

1. สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Office of Thailand Quality Award: OTQA)

เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการรางวัลคุณภาพแห่งชาติ โดยมีผู้อำนวยการสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นผู้รับมอบอำนาจนโยบายไปบริหารจัดการสำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ และติดตามผลการปฏิบัติงาน ให้กระบวนการรางวัลคุณภาพแห่งชาติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่รู้จักยอมรับกันอย่างแพร่หลายในทุกภาคส่วนของประเทศ

2. คณะกรรมการรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA National Committee) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการ อนุมัติรางวัลคุณภาพแห่งชาติ อนุมัติเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ รวมถึงกระบวนการตัดสินรางวัล และแต่งตั้งผู้ตรวจประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติ โดยมีคณะอนุกรรมการ 2 คณะที่ทำหน้าที่พัฒนางานด้านต่างๆ ได้แก่

2.1 คณะอนุกรรมการด้านเทคนิครางวัลคุณภาพแห่งชาติ ทำหน้าที่กลั่นกรอง และเสนอข้อคิดเห็นในด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจประเมิน แนวทางการพัฒนาเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ เสนอรายชื่อผู้ตรวจประเมิน และรายชื่อองค์กรที่ผ่านเกณฑ์การรับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ

2.2 คณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมและสนับสนุนรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ทำหน้าที่กลั่นกรอง และเสนอข้อคิดเห็นในด้านการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ต่อสาธารณะ และกระตุ้นให้องค์กรนำเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติไปใช้

3. ผู้ตรวจประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA Assessors) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชนซึ่งอาสาสมัครทำหน้าที่ผู้ตรวจประเมินโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ผู้ตรวจประเมินมีบทบาทสำคัญในการตรวจประเมินและจัดทำรายงานป้อนกลับ (Feedback Report) ให้แก่องค์การผู้สมัครขอรับรางวัล รวมถึงการนำเสนอรายชื่อองค์กรที่ผ่านเกณฑ์การรับรางวัลคุณภาพแห่งชาติต่อสำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านเทคนิค และเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ในแต่ละปีสำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ผ่านกระบวนการคัดเลือกและฝึกอบรมที่เข้มข้น เพื่อให้ได้ผู้ตรวจประเมินที่พร้อมในด้านคุณสมบัติ คุณธรรม และจริยธรรม นอกจากนี้ ผู้ตรวจ

ประเมินทุกคนยังต้องเข้ารับการฝึกอบรมประจำปี เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายใต้เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมจะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจประเมินประจำปีเพื่อทำหน้าที่ในปีนั้นๆ นอกจากนี้ทำหน้าที่ในการตรวจประเมินแล้ว ผู้ตรวจประเมินยังมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจในรางวัลคุณภาพแห่งชาติให้แก่หน่วยงาน สมาคม และชุมชนทางวิชาชีพต่างๆ อีกด้วย (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2556)

ในการตรวจประเมินประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

การตรวจประเมินขั้นที่ 1 Independent Review คณะผู้ตรวจประเมิน จะตรวจประเมินรายงานวิธีการและผลการดำเนินงานของผู้สมัครโดยอิสระอย่างละเอียด ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 4-6 สัปดาห์

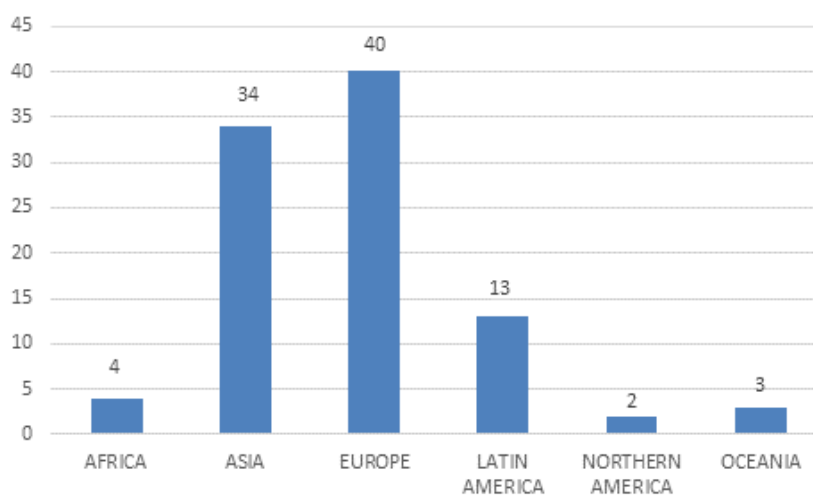
การตรวจประเมินขั้นที่ 2 Consensus Review เมื่อผู้ตรวจประเมินได้ส่งผลการตรวจประเมินขั้นที่ 1 แล้ว จะเข้าสู่การตรวจประเมินขั้นที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาผลจากการประเมินขั้นที่ 1 ร่วมกัน ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 2-4 สัปดาห์ เพื่อจัดทำเอกสารป้อนกลับในจุดแข็ง และสิ่งที่ต้องปรับปรุงในทุกหัวข้อตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ หากผู้สมัครได้รับคะแนนมากกว่า 350 คะแนน ผู้สมัครจะได้รับการตรวจประเมินขั้นที่ 3 ต่อไป

การตรวจประเมินขั้นที่ 3 Site Visit Review เป็นการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ เพื่อรวบรวมหลักฐาน สัมภาษณ์ ยืนยันผลการปฏิบัติงานตามรายงานวิธีการและผลการดำเนินงานของผู้สมัคร

เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจประเมินทุกขั้นตอนแล้ว ผู้ตรวจประเมินจะเสนอรายชื่อองค์กรที่ผ่านเกณฑ์รับรางวัลต่อคณะกรรมการด้านเทคนิครางวัลคุณภาพแห่งชาติ เพื่อพิจารณาในขั้นต้นก่อนนำเสนอคณะกรรมการรางวัลคุณภาพแห่งชาติเพื่ออนุมัติรางวัลคุณภาพแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมการสมัครเพื่อเข้ารับการตรวจประเมินขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 สำหรับองค์กรขนาดกลางและเล็ก ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีจำนวนพนักงานไม่เกิน 200 คน หรือทรัพย์สินถาวรไม่เกิน 200 ล้านบาท จะมีค่าธรรมเนียมในการตรวจประเมิน 30,000 บาท ส่วนองค์กรขนาดใหญ่ที่มีพนักงานมากกว่า 200 คน และมีทรัพย์สินถาวรมากกว่า 200 ล้านบาทขึ้นไป จะมีค่าธรรมเนียมในการตรวจประเมิน 60,000 บาท ส่วนการตรวจประเมินขั้นที่ 3 จะเรียกเก็บจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2557)

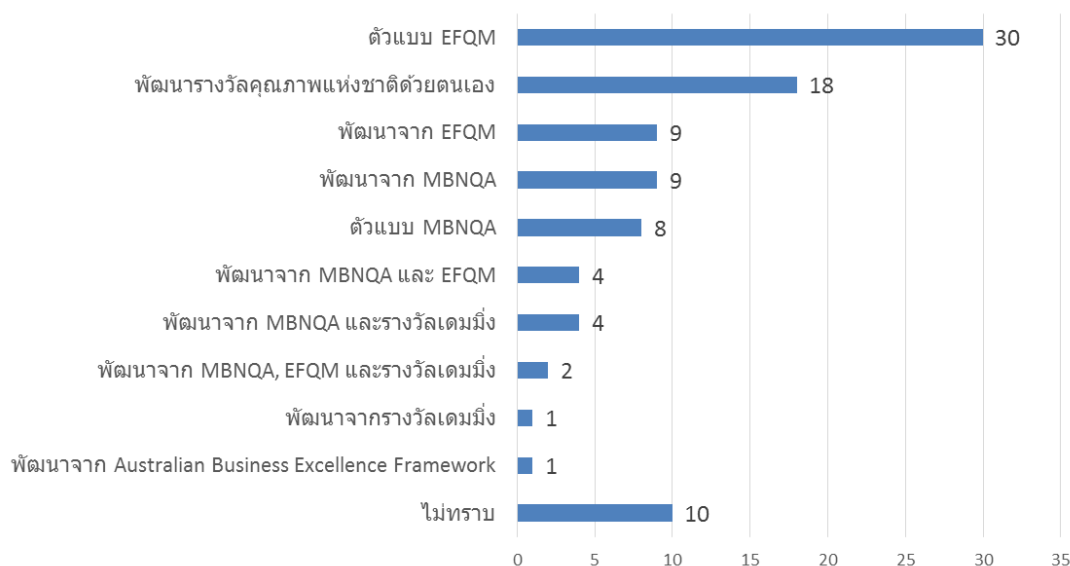
2.3.4 รางวัลคุณภาพต่างๆ ทั่วโลก

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีรางวัลอื่นๆ อีกหลายรางวัล เช่น รางวัลคุณภาพแห่งเดนมาร์ก จัดตั้งเมื่อ ปี ค.ศ.1993 รางวัลคุณภาพแห่งบราซิล จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ.1996 เป็นต้น ซึ่งจากการรวบรวมของโมฮัมหมัด และมานน์ (Mohammad M. and Mann R., 2010) ที่ทำการศึกษาเรื่อง National Quality / Business Excellence Awards ในประเทศต่างๆ โดยรวบรวมระหว่างวันที่ 9-13 มกราคม ค.ศ.2010 พบว่ามีรางวัลคุณภาพแห่งชาติทั่วโลกจำนวน 96 รางวัล จากจำนวน 83 ประเทศ โดยทวีปยุโรป มีจำนวนรางวัลคุณภาพแห่งชาติมากที่สุด จำนวน 40 รางวัล รองลงมาคือ ทวีปเอเชีย จำนวน 34 รางวัล ทั้งนี้ สามารถแสดงจำนวนรางวัลจำแนกตามทวีปต่างๆ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.11 จำนวนรางวัลคุณภาพแห่งชาติในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำแนกตามทวีปต่างๆ
ที่มา: สืบเคราะห์จาก Mohammad M. and Mann R. (2010)

เมื่อพิจารณาที่มาของรางวัลคุณภาพแห่งชาติแต่ละรางวัลว่าได้มีการพัฒนามาจากตัวแบบใดบ้าง พบว่ารางวัลคุณภาพแห่งชาติส่วนใหญ่ใช้ EFQM เป็นตัวแบบของรางวัล โดยพบว่ามีสูงสุดถึง 30 รางวัล รองลงมาคือ รางวัลที่พัฒนาด้วยตนเอง 18 รางวัล ในขณะที่มีรางวัลที่พัฒนามาจาก EFQM และพัฒนามาจาก MBNQA อย่างละเท่ากัน จำนวน 9 รางวัล ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.12 ที่มาของตัวแบบรางวัลคุณภาพในประเทศต่างๆ

ที่มา: สังเคราะห์จาก Mohammad M. and Mann R. (2010)

ระบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติเหล่านี้ได้ตีพิมพ์แนวทางและหลักเกณฑ์เพื่อเผยแพร่ให้องค์กรต่างๆ นำไปประเมินตนเองและขอรับรางวัล ส่วนการเผยแพร่ชื่อเสียงขององค์กรที่ได้รับรางวัล เป็นทั้งการยกย่อง และเป็นแนวทางยกระดับผู้อื่นให้ก้าวหน้าตามไปในระดับโลก โดยใช้การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรเป็นแนวทาง ดังนั้น ถ้าผู้ชนะรางวัลไม่ยอดเยี่ยมและไม่ได้ทำตามหลักการของการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กรแล้ว ก็อาจเป็นแบบอย่างผิดๆ ให้กับธุรกิจได้ เท่าที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับรางวัลหลายแห่งประสบปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีบริษัท Florida Power and Light ซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติแห่งแรกที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ Japan's Deming Prize ในปี ค.ศ.1989 แต่หลังจากนั้นไม่นานก็ต้องยกเลิกเครื่องมือการบริหารคุณภาพดังกล่าว เนื่องจากตระหนักว่าได้ใช้ทรัพยากรอย่างมหาศาลเพื่อเตรียมการสำหรับการตรวจประเมิน และสร้างเอกสารที่ไม่จำเป็นจำนวนมาก จนทำให้พนักงานในบริษัทออกมาโจมตี และต่อต้านว่าความสำเร็จที่ได้มาของบริษัท ต้องแลกกับหยาดน้ำตาของการทำงานที่ซึ่งตั้งแบบราชการที่กดขี่ (Tyrannical Bureaucracy) (Pervaiz K. and Rafiq M., 2002) ในกรณีของบริษัท Douglas Aircraft ซึ่งอยู่ภายใต้ McDonnell Douglas Corporation ที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตเครื่องบิน ได้นำหลักการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในปี ค.ศ. 1989 โดยมีการปรับปรุงองค์กรทั้งระบบ การพยายามรวบรวมเทคนิคที่หลากหลายในการประกอบเครื่องบินแต่ละชนิดให้เป็นเทคนิคเดียวที่มีประสิทธิภาพและประหยัดเวลามากที่สุด การฝึกอบรมพนักงานกว่า 8,000 คนให้เรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือการจัดการคุณภาพ และปฏิบัติตามวิธีแห่งคุณภาพอย่างเข้มงวดจนกระทั่งมีคำล้อในหมู่พนักงานยุคนั้นว่า "TQMS" (Total Quality Management System) เป็นหนทางไปสู่การลาออกและย้ายไปซีแอตเทิล (Time to Quit and Move to Seattle) ซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทโบอิงคู่แข่งทางธุรกิจ ทั้งนี้ หลังจากการนำระบบการจัดการคุณภาพมาใช้ได้ไม่นาน พบว่านอกจากเป็นการลงทุนที่มหาศาลแล้ว กลับไม่ได้ช่วยทำให้ผลประกอบการดีขึ้น Douglas

Aircraft ตัดสินใจปลดพนักงานจำนวน 5,000 คน และนำมาสู่ความระส่ำระสายจนเป็นข่าวดังในยุคนั้น หรือที่เห็นได้ชัด ในกรณี บริษัท Wallace ซึ่งดำเนินธุรกิจจัดหาอุปกรณ์สำหรับอุตสาหกรรมน้ำมัน ที่มีชื่อเสียง และได้รับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ Baldrige Award ในปี ค.ศ.1990 แต่กลับล้มละลาย หลังจากนั้นไม่นาน ในปี ค.ศ.1992 (Green F.B., Long I., Suddarth J., Taylor L. and Yang W., 2005) เช่นเดียวกับองค์การใหญ่ที่เคยได้รับรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ เช่น General Motors IBM Xerox Westinghouse Electric ต่างก็ประสบปัญหาผลกำไรตกต่ำ และปัญหาอันเกิดจากการมีวิสัยทัศน์ในการบริหารที่สั้น (Short-sighted managerial thinking) (Hyde A.C., 1992)

กรณีเช่นนี้กลายเป็นปัญหาความเชื่อถือที่มีต่อระบบรางวัล แต่ต่อมาระยะหลัง ก็ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกมากขึ้น ซึ่งการนำผู้ชนะรางวัลมาเป็นแบบอย่างและใช้เกณฑ์ของระบบรางวัลเพื่อประเมินตนเองนี้ นับเป็นแนวทางที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน แต่ก็ต้องพึงระวังความแตกต่างทางวัฒนธรรม เพราะความสำเร็จบางอย่างลอกเลียนแบบไม่ได้ ต้องปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์การแต่ละแห่งเอง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ก)

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (EFQM Excellence Award: EEA หรือ EFQM) ได้กลายเป็นต้นแบบให้แก่รางวัลอื่นๆ ทั่วโลกเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีผู้ศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของตัวแบบรางวัลคุณภาพดังกล่าว

สำหรับความแตกต่างนั้น มีการตั้งข้อสังเกตว่ารางวัลคุณภาพต่างๆ ล้วนพยายามที่จะยึดตามหลักการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) ให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ทุกรางวัลก็มีความแตกต่างกัน (Vernekar S.S. and Sheykholestam S., 2015) โดยตัวแบบ MBNQA ของสหรัฐอเมริกา มีเป้าหมายที่จะสร้างสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานขององค์การที่ให้บรรลุสู่ผลลัพธ์ทางธุรกิจ (Business results) เนื่องจากภาคธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับผลกำไร (Profit) ส่วนแบ่งทางการตลาด (Market share) และรายรับที่เข้ามามากกว่า ในขณะที่ตัวแบบ EFQM มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการบรรลุสู่องค์การแห่งความเป็นเลิศ (Business excellence) ซึ่งเป็นมุมมองที่แตกต่างกัน (Uysal G., 2012) นอกจากนี้ยังมองว่า โดย EFQM ให้ความสำคัญกับการจัดการโดยกระบวนการ (Managing by Process) มากกว่า ในขณะที่ MBNQA ให้ความสำคัญกับ “มุมมองเชิงระบบ” (Systems Perspective) มากกว่า (Lotto Lai, 2012)

ในขณะที่ความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันของตัวแบบรางวัลคุณภาพทั้งสองมีค่อนข้างมาก โดยมีความใกล้เคียงกันในเชิงสาระสำคัญ วัตถุประสงค์ ค่านิยมหลัก และเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดผลของ (Vaxevanidis N.M., Krivokapic Z., Stefanatos S., Dasic P. and Petropoulos G., 2006) ซึ่งโวกอร์กา และคณะ (Vokurka R.J., Stading G.L. and Brazeal J., 2000) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบรางวัลคุณภาพ 5 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบ MBNQA ตัวแบบ EFQM ตัวแบบ Deming Prize ตัวแบบ Canadian Quality Award และตัวแบบ Australian Quality Award ซึ่งพบว่าทั้ง 5 ตัวแบบมีรูปแบบโครงสร้างและเกณฑ์หลายตัวที่ใช้ร่วมกัน โดยแต่ละตัวแบบต่างมีจุดเน้นที่การวิเคราะห์และปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ MBNQA เน้นน้ำหนักที่ผลลัพธ์ทางธุรกิจมากกว่า

ในขณะที่ EFQM เน้นน้ำหนักที่ความพึงพอใจของลูกค้า ส่วนรางวัล Deming Prize และอื่นๆ เน้นที่กระบวนการควบคุมและปรับปรุงกระบวนการทำงาน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจุดร่วมเพื่อเทียบเคียงระหว่าง MBNQA และ EFQM ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.5 จุดร่วมเพื่อเทียบเคียงระหว่างตัวแบบรางวัล MBNQA และตัวแบบรางวัล EFQM

มิติ เปรียบเทียบ	Malcolm Baldrige National Quality Award	EFQM Excellence Award
วัตถุประสงค์ของรางวัล (Objectives)	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อช่วยปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน และขีดความสามารถขององค์กร 2. เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการสื่อสาร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวปฏิบัติในการบริหารองค์กรที่ตีร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา 3. เพื่อสนองต่อการทำงานในองค์กร โดยใช้รางวัลคุณภาพเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจ การจัดการผลการปฏิบัติงาน การวางแผน การฝึกอบรม และการประเมินผลการปฏิบัติงาน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเป็นการกระตุ้นและช่วยเหลือองค์กรในทวีปยุโรปในการปรับปรุงการสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและพนักงานในองค์กร จัดการผลกระทบขององค์กรที่มีต่อสังคม และผลลัพธ์ทางธุรกิจ (Business results) 2. เพื่อสนับสนุนให้ผู้บริหารองค์กรได้ริเริ่มนำเอาการบริหารคุณภาพมาใช้ และสร้างมีศักยภาพในการแข่งขันได้ในระดับโลก
ค่านิยมหลัก และแนวคิดพื้นฐาน (Core Values and Fundamental Concepts)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) 2. ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ (Customer-Driven Excellence) 3. การเรียนรู้ขององค์กรและของแต่ละบุคคล (Organizational and Personal Learning) 4. การให้ความสำคัญกับบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Valuing Workforce Members and Partners) 5. ความคล่องตัว (Agility) 6. การมุ่งเน้นอนาคต (Focus on the Future) 7. การจัดการเพื่อนวัตกรรม (Managing for Innovation) 8. การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง (Management by Fact) 9. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Societal Responsibility) 	<ol style="list-style-type: none"> 1.การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ สร้างแรงบันดาลใจ และความดีงาม (Leading with Vision, Inspiration & Integrity) 2.การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Adding Value for Customers) 3.การพัฒนาศักยภาพขององค์กร (Developing Organizational Capability) 4.การผลักดันความสำเร็จผ่านบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Succeeding through the Talent of People) 5.การจัดการด้วยความคล่องตัว (Managing with Agility) 6.การสร้างความยั่งยืนในอนาคต (Creating a Sustainable Future) 7.การควบคุมให้เกิดความสร้างสรรค์ และนวัตกรรม (Harnessing Creativity & Innovation)

มิติ เปรียบเทียบ	Malcolm Baldrige National Quality Award	EFQM Excellence Award
	10. การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า (Focus on Results and Creating Value)	8. การดำรงรักษาผลลัพธ์การดำเนินงานที่โดดเด่น (Sustaining Outstanding Results)
	11. มุมมองในเชิงระบบ (Systems Perspective)	
	หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership) ประกอบด้วย	ด้านภาวะผู้นำ (Leadership)
เกณฑ์ (Criteria)	1.1 การนำองค์การโดยผู้นำระดับสูง (Senior Leadership)	ผู้นำพัฒนาพันธกิจ วิสัยทัศน์ ค่านิยม จริยธรรมและแนวทางปฏิบัติในฐานะที่เป็น ต้นแบบ (Leaders develop the mission, vision, values and ethics and act as role models)
		ผู้นำระบุ ติดตาม ทบทวน และขับเคลื่อนการ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการ และผลการ ปฏิบัติงานขององค์การ (Leaders define, monitor, review and drive the improvement of the organization's management system and performance.)
		ผู้นำที่ให้องค์การมีความยืดหยุ่นและ จัดการกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมี สัมฤทธิ์ผล (Leaders ensure that the organization is flexible and manages change effectively)
		ผู้นำที่สร้างให้เกิดวัฒนธรรมแห่งความเป็น เลิศแก่บุคลากรภายในองค์การ (Leaders reinforce a culture of excellence with the organization's people)
	1.2 ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม ในวงกว้าง (Governance and Societal Responsibilities)	ผู้นำให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอก (Leaders engage with external stakeholders)
	หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ประกอบด้วย	ด้านนโยบาย และกลยุทธ์ (Policy & Strategy)
	2.1 การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Development)	กลยุทธ์ที่อยู่บนฐานของการทำความเข้าใจ ใจความต้องการ และความคาดหวังของทั้งผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย และสภาพแวดล้อมภายนอก (Strategy is based on understanding the needs and expectations of both stakeholders and the external environment)

มิติ เปรียบเทียบ	Malcolm Baldrige National Quality Award	EFQM Excellence Award
		<p>กลยุทธ์ที่ขึ้นกับความเข้าใจผลการปฏิบัติงานภายใน และศักยภาพขององค์กร(Strategy is based on understanding internal performance and capabilities)</p> <p>กลยุทธ์และนโยบายที่สนับสนุนถูกพัฒนา ทบทวนและทันต่อสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอ (Strategy and supporting policies are developed, reviewed and updated)</p>
	2.2 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)	กลยุทธ์และนโยบายที่สนับสนุนถูกสื่อสารนำไปใช้ และติดตามผล (Strategy and supporting policies are communicated, implemented and monitored)
	หมวดที่ 3 การมุ่งเน้นลูกค้า (Customer Focus) ประกอบด้วย	
	3.1 เสียงของลูกค้า (Voice of the Customer)	สินค้าและบริการถูกพัฒนาขึ้นเพื่อสร้างคุณค่าที่ดีแก่ลูกค้า (Products and services are developed to create optimum value for customers)
	3.2 ความผูกพันของลูกค้า (Customer Engagement)	การสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าต้องได้รับการจัดการและรักษาไว้ (Customer relationships are managed and enhanced)
	หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis, and Knowledge Management) ประกอบด้วย	ด้านพันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)
	4.1 การวัด การวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร (Measurement, Analysis, and Improvement of Organizational Performance)	ข้อมูลสารสนเทศและความรู้ถูกจัดการให้สนับสนุนการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่องค์กร (Information and knowledge are managed to support effective decision making and to build the organization's capability)

มิติ เปรียบเทียบ	Malcolm Baldrige National Quality Award	EFQM Excellence Award
	4.2 การจัดการความรู้ สารสนเทศ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Management of Information, Knowledge, and Information Technology)	ข้อมูลสารสนเทศและความรู้ถูกจัดการให้สนับสนุนการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่องค์กร (Information and knowledge are managed to support effective decision making and to build the organization's capability)
	หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce Focus) ประกอบด้วย	ด้านบุคลากร (People)
	5.1 สภาพแวดล้อมของบุคลากร (Workforce Environment)	การวางแผนทรัพยากรบุคคลที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ขององค์กร (People plans support the organization's strategy) องค์ความรู้และศักยภาพของบุคลากรได้รับการพัฒนา (People's knowledge and capabilities are developed) บุคลากรจะต้องถูกทำให้อยู่ในแนวทางเดียวกัน ได้รับการมีส่วนร่วม และได้รับการเสริมพลัง (People are aligned, involved and empowered) บุคลากรได้รับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพทั่วทั้งองค์กร (People communicate effectively throughout the organization)
	5.2 ความผูกพันของบุคลากร (Workforce Engagement)	บุคลากรได้รับการให้รางวัล การยกย่อง และการดูแล (People are rewarded, recognized and cared for)
	หมวดที่ 6 การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ (Operations Focus) ประกอบด้วย	ด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)
	6.1 กระบวนการทำงาน (Work Systems)	กระบวนการทำงานถูกออกแบบและจัดการให้เกิดคุณค่าที่ดีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (Processes are designed and managed to optimize stakeholder value)
	6.2 ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (Work Processes)	สินค้าและบริการถูกผลิต จัดส่ง และจัดการ (Products and services are produced, delivered and managed) สินค้าและการบริการได้รับการโปรโมทและถูกขายด้วยวิธีทางการตลาด (Products and

มิติ เปรียบเทียบ	Malcolm Baldrige National Quality Award	EFQM Excellence Award
		services are effectively promoted and marketed)
	หมวดที่ 7 ผลลัพธ์ (Results) ประกอบด้วย	
	7.1 ผลลัพธ์ด้านผลิตภัณฑ์และกระบวนการ (Product and Process Outcomes)	
	7.2 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า (Customer- Focused Outcomes)	ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)
	7.3 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร (Workforce-Focused Outcomes)	ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)
	7.4 ผลลัพธ์ด้านการนำองค์การและการกำกับ ดูแลองค์การ (Leadership and Governance Outcomes)	ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)
	7.5 ผลลัพธ์ด้านการเงินและตลาด (Financial and Market Outcomes)	ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)
		ด้านพันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)
		พันธมิตร และผู้จัดจำหน่ายได้รับการจัดการ ให้มีผลประโยชน์ที่ยั่งยืนร่วมกับองค์การ (Partners and suppliers are managed for sustainable benefit)
		การเงินถูกจัดการให้เกิดความปลอดภัยเพื่อ ความสำเร็จอย่างยั่งยืน (Finances are managed to secure sustained success)
		อาคารสิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และ ทรัพยากรธรรมชาติต้องถูกจัดการในวิถีทางที่ ยั่งยืน (Buildings, equipment, materials and natural resources are managed in a sustainable way)
		เทคโนโลยีถูกจัดการเพื่อสนับสนุนการ ขับเคลื่อนกลยุทธ์ (Technology is managed to support the delivery of strategy)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Vokurka R.J. Stading G.L. and Brazeal J. (2000) European Foundation for Quality Management (2013) และการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

2.4 การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ

การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ (Quality Management in the Public Sector) ในปัจจุบันมักถูกนำมาใช้อ้างอิงเพื่อแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนในการบริหารองค์การภาครัฐที่หลากหลาย (Hammons C. and Maddux G., 1990) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐที่กำลังอยู่ในห้วงของความผันผวนในบริบทแวดล้อม อาทิ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ (Aging society) ความคาดหวังของประชาชนเกี่ยวกับการทำงานที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ความกดดันจากสภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวในลักษณะรัฐภูมิภาค ซึ่งก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ที่ต้องปฏิบัติตาม ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร ที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารเข้าถึงกันอย่างรวดเร็ว และทำให้เกิดการเปรียบเทียบการให้บริการระหว่างภาครัฐกับหน่วยให้บริการอื่นๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาทางสังคมต่างๆ ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้าย ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ วิกฤติด้านพลังงาน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดันที่ทำให้ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท และสร้างกลไกที่ทันสมัยเพื่อตอบสนองต่อความหลากหลายอันสลับซับซ้อนของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ให้ได้ (Brooks A., 2003; Faroult E., 2009; Hammon R., 2012)

ในองค์การด้านการศึกษา นั้น มักใช้การบริหารคุณภาพในบริบทที่จะช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น หรือที่เรียกในปัจจุบันว่าการประกันคุณภาพการศึกษา ในองค์การด้านมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การบริหารคุณภาพถูกใช้เป็นกุญแจหลักในการปรับปรุงผลการดำเนินงานและควบคุมค่าใช้จ่ายที่ใช้ในงานด้านความปลอดภัยให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ในด้านสาธารณสุข การบริหารคุณภาพถูกใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยให้การทำงานเป็นไปตามมาตรฐาน สร้างความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในกระบวนการรักษาผู้ป่วย ในขณะที่ด้านการบริหารงานภาครัฐโดยภาพรวม การบริหารคุณภาพถูกมองว่าจะเป็นกลไกช่วยในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ และยกระดับประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการให้เพิ่มสูงขึ้น (Butler A.J., 1992; Bosner C.F., 1992; Pickard J., 1992; Morgan J. and Everett T., 1991)

เหตุใดการบริหารคุณภาพจึงเป็นที่ดึงดูดสำหรับการบริหารงานภาครัฐ คลาร์ค (Clarke F., 1992) ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลกทางธุรกิจที่มุ่งแข่งขัน ทำให้การบริหารงานภาครัฐถูกประเมินเปรียบเทียบกับในเชิงธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ต่างๆ ของภาครัฐจึงถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เอื้อต่อประชาชนอันเป็นผู้บริโภค (Consumer) รวมถึงการบริหารจัดการด้านงบประมาณและค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่จะต้องมีความเข้มงวดเพื่อให้คุ้มค่า และสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น ดังนั้นการบริหารคุณภาพ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ค้ำประกันถึง

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการให้บริการลูกค้า จึงถูกนำมาปรับใช้กับองค์การภาครัฐ ในด้านหนึ่ง ก็เป็นการแก้ข้อครหาเกี่ยวกับการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณที่สูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ รวมถึงแก้พฤติกรรมของข้าราชการที่ทำงานแบบไกลห่างจากประชาชนผู้รับบริการ (Redman T. , Mathews B., Wilkinson A. and Snape E., 1995)

2.4.1 พัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐ

สำหรับคำถามที่ว่า “การบริหารคุณภาพซึ่งโลดแล่นอยู่ในภาคเอกชนได้เข้ามามีอิทธิพลในองค์การภาครัฐได้อย่างไร” เพื่อเป็นการตอบคำถามข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องชี้ให้เห็นถึงฐานรากของศาสตร์ด้านการบริหารองค์การภาครัฐ หรือที่รู้จักกันในนาม “รัฐประศาสนศาสตร์” ก่อน จากนั้นจึงแสดงให้เห็นรอยต่อของภาคเอกชนที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐ ซึ่งในที่นี้ ใช้ยึดกรอบการอธิบายยุคของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 ช่วง ตามข้อเสนอของ Denhardt และ Denhardt (2003) ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration)

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า นั้น สามารถย้อนไปได้ถึงงานเขียนที่เป็นที่รู้จัก และเป็นจุดเริ่มต้นของศาสตร์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ชื่อ “The Study of Administration” ในปี ค.ศ.1887 วิลสันชี้ให้เห็นเส้นแบ่งขอบเขตระหว่างการบริหาร (Administration) ซึ่งแยกออกจากการเมือง (Politics) ที่ชัดเจน หรือที่เรียกว่า Politics-Administration Dichotomy โดยวิลสันตั้งข้อสังเกตว่า การบริหารให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ยากยิ่งกว่าการกำหนดรัฐธรรมนูญขึ้นมา (It is getting harder to run a Constitution than to frame one) ดังนั้นแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะกำหนดภารกิจให้ฝ่ายบริหารต้องถือปฏิบัติ แต่ฝ่ายบริหารเองไม่จำเป็นต้องมาทบทวนทุกข้อกับสิ่งที่ตนเองต้องดำเนินการ การแยกการบริหารออกจากการเมืองจึงเป็นคำตอบที่ทำให้ข้าราชการสามารถแสวงหาหนทางสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์สาธารณะได้ โดยไม่ต้องตอบสนองต่อแรงจูงใจทางการเมือง และเพื่อให้บรรลุผลแห่งนโยบาย ข้าราชการจะต้องมีสิทธิในการใช้อำนาจและดุลยพินิจที่เพียงพอ กล่าวคือ สามารถที่จะสั่งการหรือตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบได้โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ เมื่อแยกฝ่ายบริหารออกจากการเมืองได้แล้ว การนำแนวคิดจากองค์การเอกชน หรือประเทศอื่นๆ มาใช้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องแปลก เสมือนถ้าเราเห็นฆาตกรใช้วิธีการใดในการลับมีดที่

ใช้เป็นอาวุธในการฆ่าอย่างชาญฉลาด เราสามารถประยุกต์วิธีการนั้นกับงานอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องมุ่งเจตนาเดียวกัน (Wilson W., 1887)

เช่นเดียวกับนักวิชาการอีกสองท่าน คือ กู้ดนาว (Frank J. Goodnow) และไวท์ (Leonard D. White) ที่สนับสนุนแนวคิดของวิลสัน โดยกูดนาว ได้ระบุในหนังสือ *Politic and Administration* (1900) โดยให้ความเห็นว่าการพยายามแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองนั้น เป็นสิ่งที่ควรกระทำ เนื่องจากการเมืองมีหน้าที่ในการแสดงออกมาซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐ (The expression of the will of state) ส่วนการบริหารนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติให้เจตนารมณ์นั้นประสบผลสำเร็จ (The execution of the will) ซึ่งแยกกันอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับการสร้างถนน ที่ไม่มีรูปแบบของพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะป็นรีพับลิกัน หรือเดโมแครตที่มีเจตนารมณ์คนละอย่างแต่ต่างก็ใช้วิธีการเดียวกันในการสร้างถนน (There is no Republican way to build a road) ส่วนไวท์ ได้เขียนหนังสือชื่อ *Introduction to the Study of Public Administration* ในปี 1926 ซึ่งถือได้ว่าเป็นตำราเรียนเล่มแรกของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำคัญในหนังสือเล่มนี้สนับสนุนการแยกการบริหารกับการเมือง โดยเขายังเห็นอีกว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีกระบวนการเช่นเดียวกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งเขาได้กล่าวถึงข้อดีของการบริหารธุรกิจซึ่งภาครัฐควรเอาเยี่ยงอย่าง คือ การปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ อย่งไรก็ดี การบริหารธุรกิจก็มีความแตกต่างกับการบริหารภาครัฐตรงที่การบริหารภาครัฐนั้นเป็นเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสาธารณะ ซึ่งก็หมายถึงความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมนั่นเอง

การออกมาจุดประกายของวิลสันเรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง ส่งผลเป็นแรงกระเพื่อมให้การนำเสนอแนวคิดทางการบริหารในยุคนั้น เต็มไปด้วยหลักการบริหารที่ตั้งอยู่บนฐานที่ว่า หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ล้วนมีแนวทางการบริหารที่ไม่แตกต่างกัน หรือเรียกได้ว่าการบริหารมีลักษณะของความเป็นสากล (Maram A., 2008)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า จึงล้วนประกอบไปด้วยนักคิด นักทฤษฎีที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหาร อาทิ ฟาโยล (Henri Fayol) ที่เสนอหลักทั่วไปที่ใช้ในการบริหาร 14 ประการ ในงานเขียนชื่อ *General principle of Management* (1916) กูลิค (Luther H. Gulick) ที่เสนอหลักการบริหาร POSDCORB ในงานเขียนชื่อ *Notes on the Theory of Organization* (1937) แม็ตเตย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) วิศวกรผู้วางรากฐานรากแนวคิดการบริหารคุณภาพ ก็เน้นการสร้างหลักการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานโดยใช้ในหลักทางวิทยาศาสตร์ที่เรียกว่า “Scientific Management” เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหาร (One best way) ผ่านงานเขียนที่ชื่อ *The Principle of Scientific Management* (1911) เช่นกัน

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่ามีความเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่นมากที่สุด และยังทรงอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบันนี้ คือ ทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Weber M., 1922) ซึ่งเขามีแนวคิดที่ว่า องค์กรควรจะถูกบริหารบนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผลและไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นส่วนตัว ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารองค์กรนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด เวเบอร์เห็นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจปกครองคนได้ต่อเมื่อมีอำนาจซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง ที่เรียกว่า “อำนาจแห่งความชอบธรรม” และการที่จะให้อำนาจปกครองดำเนินไปได้จะต้องมีกลไกทางการบริหารเพื่อมาสนองเจตนารมณ์ เวเบอร์จึงได้พัฒนาทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) หรือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจหน้าที่ (Theory of Authority) ขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารที่ดีที่สุดจากการศึกษาประเทศต่างๆ ได้แก่ อียิปต์ โรม จีน และอาณาจักรไบเซนไทน์ จากนั้นจึงนำมาสร้างองค์การในอุดมคติ (Ideal-type) เพื่อเป็นต้นแบบการบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญขององค์การแบบระบบราชการตามแนวคิดของ Weber มีหลักการพื้นฐานสำคัญ ประกอบด้วย (Weber M., 1922; พิทยา บวรวัฒนา, 2535)

1. **การยัดหลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work)** โดยมีหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ อย่างตายตัว (fixed official duties) หมายถึง ทุกตำแหน่งมีขอบข่าย อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เป็นทางการตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร
2. **มีอำนาจตามหลักลำดับชั้น (Hierarchy of authority)** หมายถึง มีการจัดหมวดหมู่ลำดับชั้นของอำนาจที่ขึ้นกับตรงกับตำแหน่ง โดยตำแหน่งที่อยู่สูงกว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไป ตลอดจนมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาด้วย
3. **มีการคัดเลือกอย่างเป็นทางการ (Formal selection)** หมายถึง สมาชิกทุกคนในระบบราชการจะถูกคัดเลือกมาจากการให้การฝึกอบรม การศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่กระทำอย่างเป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก
4. **มีกฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ (Formal rules and regulations)** เพื่อเป็นการประกันหลักความเป็นเอกภาพและการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มีต่อการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับผู้บริหารของระบบราชการต้องปฏิบัติและดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบที่เป็นทางการ
5. **มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Technical expertise)** บุคคลที่จะเข้ามาในระบบราชการได้ต้องมีความเชี่ยวชาญและมีคุณภาพในการปฏิบัติงานสูง บุคคลที่จะต้องดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง ต้องถูกฝึกมาโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเป็นมืออาชีพ

6. **ต้องวางตัวเป็นกลาง** ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและประเพณีวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งเวเบอร์ได้อธิบายว่า พฤติกรรมข้าราชการในระบบราชการต้องปราศจากอารมณ์ และความเกลียดชัง (Sine ira et studio-without hatred or passion)

7. **มีความเป็นสายอาชีพ (Career orientation)** โดยปัจเจกบุคคลที่ยึดอาชีพ ข้าราชการ จะมีบัญชีเงินเดือนประจำตำแหน่งที่ชัดเจน และไม่สามารถใช้ทรัพย์สินขององค์กรเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ นอกจากนี้งานราชการถือเป็นงานที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีในสังคม (Social esteem) รวมทั้งมีความมั่นคงตลอดชีวิตของข้าราชการ (Tenure for life)

เวเบอร์เชื่อว่า โครงสร้างองค์การระบบราชการที่มีคุณลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้องค์การระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงสุดเหนือกว่าวิธีการอื่นใด เพราะเป็นองค์การที่มีเหตุผล มีการแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด มีวินัยและความรับผิดชอบที่เน้นความสำเร็จของงานมากกว่าเรื่องตัวบุคคล ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารราชการสามารถบรรลุเป้าหมายของสังคมได้

เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นจุดร่วมของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า ภายใต้เตอร์ส (Peters B.G., 2001) ได้สรุปคุณลักษณะหลักของรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าไว้ 6 ประการ ประกอบด้วย 1) ข้าราชการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง (An apolitical civil service) 2) มุ่งเน้นการบริหารตามลำดับชั้นและเน้นกฎเกณฑ์ (Hierarchy and rules) 3) เน้นความคงทนถาวร และความมีเสถียรภาพ (Permanence and stability) 4) เน้นสร้างความเป็นสถาบันข้าราชการ (An institutional civil service) 5) วางกฎเกณฑ์ข้อบังคับภายในที่เข้มงวด (Internal regulation) และ 6) เน้นการให้บริการที่เท่าเทียมเสมอภาค ทั้งภายในและภายนอกองค์การ (Equality)

ส่วนภาพการทำงานของระบบราชการตามแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่านั้น ปีเตอร์ส (Peters B.G., 2003) ได้กล่าวอ้างถึงงานเขียนของวอลส์ และสตีวาร์ท (Walsh K. and Stewart J., 1992) ที่ชี้ให้เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่ามีมุมมองระบบราชการบนฐานคติดังต่อไปนี้

1. **ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ (Self-Sufficiency)** ระบบราชการจะต้องสามารถทำ หรือตัดสินใจใดๆ ได้เองภายในองค์การ เพื่อผลักดันไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. **ความสามารถในการควบคุมได้โดยตรง (Direct control)** ระบบราชการที่ยึดหลักลำดับชั้น และมีโครงสร้างภายในที่ยึดตามตำแหน่ง ย่อมสามารถอนุมานได้ว่าผู้บริหารสูงสุดจะเป็นผู้กำกับและควบคุมการทำงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ

3. ความรับผิดชอบ (Accountability) เมื่อระบบราชการเน้นความเป็นทางการ และลายลักษณ์อักษร ดังนั้นการรายงานผลต่างๆ ของระบบราชการจะทำให้เกิดผู้รับผิดชอบที่แน่นอน และสามารถเปิดเผยให้ฝ่ายการเมือง รวมถึงสังคมทั่วไปตรวจสอบการทำงานได้

4. ความเป็นมาตรฐานเดียว (Uniformity) ด้วยเหตุที่ระบบราชการได้วาง มาตรฐานการทำงานเป็นมาตรฐานเดียว ทำให้สามารถให้บริการหรือปฏิบัติตนต่อประชาชนได้อย่าง เสมอภาค โดยไม่มีสิทธิพิเศษระหว่างประชาชนที่มีฐานะแตกต่างกัน ทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่มี ความยุติธรรม

5. ความเป็นระบบราชการ (Civil Service System) การจัดตั้งมาตรฐานในการ ทำงานทุกขั้นตอนของระบบราชการ จะกลายเป็นสิ่งที่ทำให้คนในระบบราชการถูกปกครองด้วยความ เป็นทางการ ทั้งการสรรหาคัดเลือก การจ่ายค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และนิติการ บริหารภายในอื่นๆ จนสามารถเกิดเป็นระบบการทำงานได้

แม้แนวคิดที่ปรากฏในช่วงรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า จะแพร่หลายและมีอิทธิพล อย่างมากต่อการบริหารในยุคหนึ่ง แต่ในระยะต่อมา แนวคิดดังกล่าวกลับถูกโจมตีอย่างมากว่าไม่อาจ ตอบสนองความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีระบบราชการ ของเวเบอร์ ข้อโจมตีของเมอร์ตัน (Robert K. Merton) ซึ่งเสนอผ่านงานเขียน เรื่อง “Bureaucratic Structure and Personality” (Merton R.B., 1957) ชี้ให้เห็นว่า แม้ระบบราชการ จะถูกคาดหวัง ว่ามีประสิทธิภาพอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง รวดเร็ว มีความรอบคอบ และมีเหตุมีผล เนื่องจากไม่นำความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบราชการก็มีข้อบกพร่อง ที่จะทำให้เกิดการทำหน้าที่ผิดพลาด (Dysfunction) ได้เช่นกัน หากพิจารณาจะพบว่าโครงสร้างของ ระบบราชการได้สร้างความกดดันให้แก่ข้าราชการที่ต้องเคร่งครัดในระเบียบวินัย ทำอะไรด้วยความ ระมัดระวัง จนทำให้เกิดความยึดมั่นในกฎระเบียบมากเกินไปจนความจำเป็น เปลี่ยนให้ข้าราชการทำงาน แบบยึดมั่นในวิธีการ (Means) ว่าเป็นเป้าหมาย (End) แทนที่จะคำนึงถึงเป้าหมายที่เป็นประชาชน จริงๆ กลับไปให้คุณค่ากับเครื่องมือเป็นคุณค่าสำคัญสุดท้าย ซึ่งเขายกตัวอย่างกรณีของบาลเชน (Bernt Balchen) นักเดินเรือสัญชาตินอร์เวย์ผู้บุกเบิกการสำรวจขั้วโลก ได้ทำการขอเปลี่ยนสัญชาติ เป็นอเมริกัน ภายหลังจากการเดินทางไปสำรวจทวีปแอนตาร์กติกาบนเรือสำรวจสัญชาติอเมริกันใน ระยะ 5 ปี แต่ภายหลังจากการกลับมาและทำเรื่องขอเปลี่ยนสัญชาติ กลับพบว่ากองตรวจคนเข้าเมือง ไม่อนุญาต เนื่องจากไม่อาจตัดสินใจได้ว่าการอาศัยในเรือสำรวจสัญชาติอเมริกันนั้นถือเป็นแผ่นดิน นอกอาณาเขตของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ ทำให้เมอร์ตันมองว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่ข้าราชการยึด ระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเป้าหมาย มากกว่าใส่ใจความรู้สึกของประชาชน โดยเขาเน้นย้ำว่า ปรากฏการณ์ ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการถูกมองว่า “หยิ่งยโส” (Arrogant) ดังนั้น ระบบราชการในอุดมคติที่ว่า

ข้าราชการคือข้ารับใช้ประชาชน (Servants of the people) จึงไม่จริงทั้งหมด ส่วนใหญ่มีแต่ข้าราชการที่ทำตัวเป็นนายประชาชน (Super ordinate of the people)

เมอร์ตันยังชี้ให้เห็นด้วยว่าระบบราชการทำให้คนในระบบเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของความสันโดษ ไม่พึ่งพาใคร และไม่ตระหนักถึงวัตถุประสงค์โดยรวมขององค์การ เนื่องจากคนที่ก้าวหน้าในระบบราชการคือคนที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงเกิดพวกอนุรักษนิยมขึ้นในระบบราชการ อีกทั้งการแบ่งโครงสร้างการทำงานตามหน้าที่ (Functionalist) แม้จะทำให้คนในสายงานมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเป้าหมาย แต่ก็จะทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการขึ้น เนื่องจากคนในสายงานนั้นจะพัฒนาความสัมพันธ์จนเกิดความรักพวกพ้องสูง ซึ่งนำมาสู่ความผิดพลาดในการบริหารราชการได้ ด้วยเหตุนี้ ระบบราชการที่สมบูรณ์แบบตามทฤษฎีแบบเวเบอร์จึงกลายเป็นลูกผสมที่น่ารังเกียจ (Horrid hybrid) (Merton R.B., 1957)

เช่นเดียวกับเพอร์โร (Perrow C., 1986) ที่มองว่าระบบราชการนั้นมีข้อบกพร่องสำคัญ คือ การมุ่งเน้นความเป็นอุดมคติมากเกินไป โดยมุ่งเป้าหมายให้ข้าราชการเห็นความสำคัญของคนส่วนรวมเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงเป็นไปได้ยากมากที่คนทั่วไปจะไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์การแบบราชการอาจเหมาะกับงานในลักษณะที่ทำประจำ (Routine) ซึ่งไม่มีสิ่งแวดล้อมภายนอกที่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตาม พบว่าราชการก็ต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ระบบที่ออกแบบอย่างซึ่งดั่งจึงไม่อาจเขี่ยอ่อนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันที่

ส่วนบลูและมีเยอร์ (Blau P.M. and Meyer M.W., 1987) มีความคิดเห็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบราชการกับประชาธิปไตย โดยมองว่า ในด้านหนึ่ง ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเป็นโครงสร้างเพื่อรองรับประชาธิปไตยแบบมวลชนเนื่องจากความเสมอภาค ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง การออกแบบระบบราชการเองก็มีแนวโน้มไม่ตอบสนองต่อความคิดเห็นของประชาชน (Public opinion) เช่นกัน

นอกจากข้อโจมตีเกี่ยวกับระบบราชการแล้ว ในเรื่องหลักการบริหารที่เป็นสากล ไฮมอน (Herbert A. Simon) ในบทความเรื่อง “The Proverbs of Administration” (Simon A.H., 1946) ได้วิจารณ์เอาไว้ว่า แนวทางหรือสุภาษิตมักจะมีคู่ที่ขัดแย้งกัน เช่นเดียวกับความรู้จากหลักการบริหารที่เป็นสากล แท้จริงแล้วเป็นเพียงสุภาษิต (Proverb) หนึ่งเท่านั้น ซึ่งเขาชี้ให้เห็นว่าข้อเสนอหลักการบริหารที่เป็นสากลหลายด้านมีแนวทางที่ขัดแย้งกันเอง

ท่ามกลางกระแสโจมตีทฤษฎีระบบราชการ และหลักทางการบริหารที่เป็นสากล แนวคิดในกระแสด้านพฤติกรรมศาสตร์ ก็ชี้ให้เห็นความสำคัญของความเป็นมนุษย์ (Human being) ที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าสิ่งที่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าเสนอให้เห็น โดยเฉพาะด้านภาวะผู้นำ ซึ่งมีรูปแบบการนำได้หลากหลายกว่า นอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญกับการปรับตัวของ

องค์การให้เข้ากับบริบทแวดล้อมหรือตามสถานการณ์เพื่อความอยู่รอด แนวคิดด้านพฤติกรรมศาสตร์ เห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโครงสร้างองค์การ การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีจึงไม่ได้มีเพียงองค์การแบบราชการที่มีลักษณะการทำงานเหมือนเครื่องจักรกล (Mechanistic) แบบเดียวเท่านั้น แต่ยังมีองค์การประเภทที่สามารถยืดหยุ่นปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ดี หรือที่เรียกว่าแบบมีชีวิต (Organic) ด้วยเช่นกัน (Burns T. and Stalker G. M., 1971) แนวคิดดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนในองค์การมากขึ้น

แม้จะมีข้อโต้แย้งอย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานั้นการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกายังคงดำเนินตามรอยทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าอย่างเข้มข้น (Gruening G., 2001) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นแผนงาน (Planning, Programming and Budgeting System: PPBS) ซึ่งเน้นการวางแผนที่คำนึงถึงจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไปสู่การกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นเชื่อว่าการวางแผนโดยรัฐบาลกลางผ่านระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นแผนงาน จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินภารกิจ เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นแผนงานได้มีการวิเคราะห์และใช้หลักเหตุผลในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อย่างเข้มงวด แต่ผลสุดท้ายกลับพบว่าการขับเคลื่อนระบบงบประมาณดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักลง ไม่สามารถใช้ได้จริง เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง ขาดผู้รับผิดชอบในการทำงานภายใต้แผนงานงบประมาณเดียวกันอย่างเป็นรูปธรรม และทำให้บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถมองภาพรวมของแผนงานได้ ในปี 1972 จึงมีการยกเลิกระบบงบประมาณดังกล่าว (Schick A., 1973; Gruening G., 2001)

เมื่อการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมถูกท้าทายด้วยความผันผวนเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม กฎเกณฑ์บางประการที่เคยดำเนินไปอย่างเข้มงวดของระบบราชการ กลับไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาใหม่ๆ ได้ นับวันภาพความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบระบบราชการจึงปรากฏให้เห็นมากขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่า ระบบการบริหารงานแบบราชการที่มุ่งเน้นการใช้หลักลำดับชั้น (Hierarchy) ให้ความสำคัญกับความเป็นทางการ (Formalization) และค่อนข้างละเลยต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงภายนอก ย่อมไม่สามารถสร้างพลาแนภาพในการสนองตอบต่อปัญหาใหม่ๆ ที่เชื่อมโยงบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อีกต่อไป โดยระบบราชการกลับเป็นการผลิตซ้ำและนำมาซึ่งความล่าช้า (Red tape) การยึดมั่นในกฎระเบียบมากเกินไปจนจำเป็น (Bureaupathology) ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความแปลกแยก (Alienation) ในขณะเดียวกันก็ลดทอนความเป็นบุคคล (Depersonalization) ที่ต้องการความสัมพันธ์ร่วมกันฉันท์มิตรมิใช่ความเป็นทางการในทุกขณะ จึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์

ทางรัฐประศาสนศาสตร์เสียใหม่ ที่เรียกกันว่า “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970

การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่าโดวอลโด (Dwight Waldo) ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนอวบรูค (Minnowbrook Conference) มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาทางสังคมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำลังตกอยู่ในห้วงเวลาของการทำสงครามในเวียดนาม เกิดปัญหาการจลาจลทางเชื้อชาติ ปัญหาชุมชนเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม การประท้วงของคนหนุ่มสาว ปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ก่อให้เกิดความผันผวนปรวนแปรไปทั่วทั้งสังคมอเมริกัน และจากความสับสนซับซ้อนและผันผวนปรวนแปรนี้เอง ทำให้แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบเดิมที่เน้นความเป็นวิทยาศาสตร์ ไม่มีการสอดแทรกค่านิยมเข้าไปในการศึกษา เน้นความเป็นกลาง (Neutrality) การมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการไม่ยึดติดตัวบุคคล (Impersonality) ไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นได้ อีกทั้งยังถูกมองว่าการพัฒนาที่ผ่านมา รัฐประศาสนศาสตร์ก็ขาดกรอบความคิดในเชิงทฤษฎีที่ชัดเจน (Lack of an explicit ideological framework) (Katsamunsk P., 2012)

การประชุมดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำเสนอแนวคิดที่ต่างออกไป โดยได้วิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อนหน้าที่เชื่อมั่นแนวทางปฏิฐานนิยม (Positivism) และแนวทางเหตุผลนิยม (Rationalism) โดยมุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียวว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์จริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (Values) ต่างๆ ออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จึงเสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน และแนวคิดมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม (Phenomenology) ให้มากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับค่านิยมศีลธรรม และความเป็นมนุษย์ (นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัช ชรัญญชัย, 2556)

มารินี (Marini F., 1971) ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ (ชุมพร สังขปรีชา, 2529)

1. เรียกร้องให้การบริหารงานภาครัฐพิจารณาความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคมมากขึ้น โดยกล่าวว่าองค์ความรู้และทฤษฎีต่างๆ นั้นล้วนแต่เกิดจากการรับรู้และสามัญสำนึกของคนบนบรรทัดฐาน และสภาพการณ์รอบตัว แต่ไม่ใช่เกิดจากความเป็นจริงเชิงประจักษ์ในโลกภายนอก ดังที่นิยมกันในทางสังคมศาสตร์เชิงพฤติกรรม (Behavioral social science)

2. การพัฒนาไปสู่แนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (Post-positivism) กล่าวคือ ความมุ่งมั่นสนใจต่อบรรทัดฐานอันละเอียดอ่อน (Softened normativism) ในหลักการทางปฏิบัติด้านศีลธรรม จริยธรรม และค่านิยมอันพึงปรารถนาต่างๆ เช่น ความเป็นธรรมทางสังคม รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่จะไม่วางค่านิยมที่เป็นกลาง แต่ต่อสู้เพื่อผดุงรักษา รวมถึงส่งเสริมค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสม หรือนัยหนึ่งเป็นการต่อต้านแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองนั่นเอง

3. การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เพื่อที่องค์การจะมีขีดความสามารถมากขึ้นในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จะต้องสนใจต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมที่กว้างไกลออกไปจากการบริหารภายในองค์กร

4. การพัฒนาองค์การในรูปแบบใหม่ ให้เป็นองค์การเชิงริเริ่มสร้างสรรค์และบุกเบิก ทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ เป็นการรับรู้เข้าใจ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับโลกภายนอกมากขึ้น

5. การจัดองค์การสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน ให้ความสนใจต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น (Client-focused organization) โดยต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจ และแสวงหาหนทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จะต้องสนใจต่อผลการดำเนินงานของตนว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อทัศนคติ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

อย่างไรก็ดี ในภายหลัง นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่คือการไม่ได้นำเสนอมากไปกว่าการผลิตซ้ำเรื่องเดิม รวมถึงไม่มีข้อเสนอแนวทางนำไปสู่ปทัสถานใหม่ที่เป็นรูปธรรม ข้อเสนอจากการประชุมถูกวิพากษ์ว่าไม่อาจนำมาใช้ได้ในโลกแห่งความเป็นจริง โดยเฉพาะในห้วงเวลาความตกต่ำทางเศรษฐกิจ และแนวโน้มการตกงานที่มีเพิ่มสูงขึ้น การมุ่งเน้นสร้างผลผลิตจึงดูเหมือนเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าการกล่าวถึงบรรทัดฐานทางสังคมดังที่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เสนอ (Gruening G., 2001; Campbell A. K., 1972)

3.1.1.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

จากข้อเรียกร้องให้มีการปรับรื้อกระบวนการที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์โดยการผิงกำลังของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ หลังจากนั้นไม่นานในปี ค.ศ.1970-1980 รัฐบาลประเทศต่างๆ ต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันที่สั่งสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการคลัง เนื่องจากเศรษฐกิจได้ถดถอยลงอย่างมาก รายได้ลดลงแต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้น การแก้ปัญหาโดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของเคนส์ (Keynesianism) ไม่อาจนำมาใช้ได้ต่อไป ผู้คนโจมตีรัฐบาลเกี่ยวกับความชอบธรรมในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (Haque M.S., 2004) โดยเฉพาะการขึ้นภาษี ทำให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยในประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจทางการขับเคลื่อนนโยบายมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงมี

ความคิดที่จะลดบทบาทของรัฐลง เปลี่ยนการบริหารจัดการให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ และความคุ้มค่าทางการเงินมากยิ่งขึ้น โดยในระยะแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ อาทิ การจัดการนิยม (Managerialism) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การบริหารภาครัฐที่อาศัยตลาด (Market-based Public Administration) เป็นต้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะก่อกำเนิดขึ้นจากความกดดันที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลแล้ว ไรด์ส์ (Rhodes R.A.W., 1997) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐในช่วงนั้น ยังเกิดจากรากฐานของแนวคิดทางวิชาการอย่างน้อย 2 ประการ คือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) และแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism)

สำหรับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้น อาจกล่าวได้ว่าเติบโตมาพร้อมกับการถือกำเนิดขึ้นของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) เมื่อราวปี ค.ศ.1970 เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ในยุคนั้นเห็นว่รัฐบาลเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนให้รัฐลดบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจลง และเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นสาธารณะหรือระบบสวัสดิการที่รัฐกำลังอุ้มชูทั้งหลายให้เป็นของเอกชน โดยเน้นการแข่งขันและขับเคลื่อนการทำงานตามกลไกตลาด อันเป็นกระบวนทัศน์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกันได้กับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยทฤษฎีนี้เห็นว่า การวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน การเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินการด้วยตนเอง หรือการเลือกจ้างจากภายนอก เป็นต้น โดยแนวคิดนี้ประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกัน ได้แก่ (ประโยชน์ สงกถีน, 2552)

- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) มีจุดกำเนิดมาจากการก่อตั้งศูนย์การศึกษาปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจและสังคมโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy) โดยเจมส์ บุชนัน (Jame Buchanan) และวอเรน นัทเทอร์ (Warren Nutter) ที่มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสังคมได้แสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเสรีภาพส่วนบุคคล (Gruening G., 2001; Hughes O.E., 1994) รวมถึงการที่บุชนัน และนัทเทอร์จะได้ใช้ศูนย์การศึกษาดังกล่าวพัฒนาระเบียบวิธีการศึกษาความเป็นปัจเจกบุคคล เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคล

แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าคนแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายของตนเองและจะทำตามสิ่งที่ตนเองชอบ พฤติกรรมที่มีเหตุผลนั้นไม่ได้หมายถึงการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่มีเหตุผลคือการทำตามเป้าหมายที่ตนเอง

ต้องการจริงๆ ตามความรู้ ความเข้าใจของแต่ละคนในแต่ละสภาพการณ์ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของสังคมจากชุดของสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของปัจเจกชน และจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่ปัจเจกชนนั้นมีอยู่ โดยหลักแล้วนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าหากให้ระบบตลาดทำงานให้มากที่สุด และรัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุดแล้ว จะเกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด เนื่องจากการที่ระบบตลาดทำงาน จะก่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลาย นำมาสู่การแข่งขันเหมือนภาคเอกชน

- *ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent theory)* มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of ownership and control) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวการ” ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกผู้บริหารมืออาชีพเหล่านั้นว่า “ตัวแทน” ทฤษฎีนี้ อธิบายว่าตัวแทนมักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากตัวการ และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายตัวการ ทฤษฎีนี้จึงเป็นความพยายามค้นหาจุดมุ่งใจให้ตัวแทนทำเพื่อประโยชน์ของตัวการ โดยการกระทำของตัวแทนต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถือหุ้น นอกจากนี้จะต้องมีการทำสัญญาระบุหน้าที่และสิทธิของตัวแทนในขอบเขตที่เหมาะสม ดังนั้นในหน่วยการผลิต (Firm) ทั้งหลาย จึงมีลักษณะเป็นแหล่งรวมของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกันหรือความสัมพันธ์แบบสัญญาจ้าง (Contractual relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ กับคู่พันธมิตรที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นกับฝ่ายบริหาร ผู้บริหารกับพนักงาน องค์การกับลูกค้า เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีนี้เชื่อว่า ความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดดุลยภาพ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของคู่พันธมิตรหรือบุคคลฝ่ายต่างๆ ในองค์การได้ (Kamensky J.M., 1996; Hughes O.E., 1994; ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546) ทั้งนี้ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบและพร้อมรับผิดชอบ โดยเฉพาะพันธะเกิดขึ้นหากไม่เป็นไปตามสัญญา ทฤษฎีนี้จึงส่งเสริมให้ภาครัฐใช้วิธีการจ้างเหมา (Contract-out) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทนเหมือนภาคเอกชน และคาดหวังได้ว่าจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น แต่ต้องมีมาตรการบังคับให้ทำตามสัญญาและมีระบบค่าจ้างจูงใจที่ดีด้วย

- *ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost theory)* ทฤษฎีนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกันกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของการแสวงหาโอกาส (Opportunistic behavior) ของฝ่ายตัวแทน แต่ในขณะที่ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญาข้อตกลง ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมกลับ

มุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า

ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิตนั้น ขอบเขตขององค์การไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (Transaction cost) ด้วย โดยต้นทุนธุรกรรมในที่นี้ หมายถึง ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยการมอบหมายให้องค์การหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนที่จะดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ ซึ่งการที่องค์การตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการจากภายนอกนั้น ขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน (Kamensky J.M., 1996; ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546)

ทั้งนี้ ทฤษฎีย่อยดังกล่าวให้ข้อสรุปร่วมกันที่ว่า ภาครัฐจะต้องลดการให้บริการและปรับโครงสร้างการจัดการใหม่ที่เน้นความคล่องตัวมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ระบบตลาดเข้ามาทำหน้าที่แทน เพื่อให้เกิดความหลากหลาย รวมถึงการเน้นสัญญาจ้างเพื่อกำหนดพันธสัญญาให้ชัดเจน ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า ที่สนับสนุนให้มีการจ้างงานตลอดชีวิต การเลื่อนขั้นโดยระบบอาวุโส รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบตามระเบียบกฎเกณฑ์และสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556)

นอกจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่แล้ว การปรับปรุงการทำงานของภาครัฐในยุคนี้ยังมีที่มาจากส่วนผสมของทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) อีกด้วย ทั้งนี้ ทฤษฎีการจัดการนิยมนับว่าตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การบริหารเป็นหลักการสากลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารธุรกิจ ทฤษฎีนี้ต้องการให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ซึ่งเคยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม เปลี่ยนมาเป็นการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น โดยนำเอาเทคนิควิธีบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ เป็นต้น

ร่องรอยของปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดการนิยมที่สะท้อนภาพการยอมรับหลักการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐนั้น นักวิชาการได้ชี้ให้เห็นว่ามีหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนี้และเปลี่ยนรูปแบบความคิดของภาครัฐ อาทิ (Yujuico E, 2008)

- การนำความสำเร็จของอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถแข่งขัน และแย่งส่วนแบ่งการตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1980 มานำเสนอผ่านสถานีโทรทัศน์ NBC เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 1980 เป็นสารคดีที่ชื่อว่า “If Japan Can...Why Can't We?” หรือ “ถ้าญี่ปุ่นทำได้...ทำไมเราจะทำไม่ได้” ซึ่งยกย่องวิธีการพัฒนาคุณภาพในอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของชาวอเมริกัน คือ เดมมิ่ง (Edwards W. Deming)

- การเกิดปรากฏการณ์ที่อเมริกาที่มีผู้วางงานพุ่งสูงกว่าร้อยละ 9.7 ในปี ค.ศ.1982 อันเนื่องมาจากอิทธิพลของหนังสือขายดีที่สุดเล่มหนึ่งของอเมริกาในยุคหนึ่ง คือ “In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies” โดยผู้เขียน คือ โรเบิร์ต วอเตอร์แมน และโทมัส ปีเตอร์ส (Robert H. Waterman JR และ Thomas J. Peters) ที่ปรึกษาของบริษัทให้คำปรึกษาชื่อดัง McKinsey & Company ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เผยแพร่ผลการวิจัยการเทียบเคียงข้อมูลของบริษัทชั้นนำกว่า 60 บริษัทด้วยเกณฑ์การประเมินเดียวกันที่เรียกว่า McKinsey 7-S Framework ซึ่งปรากฏผลว่ามีบริษัทเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้ชื่อว่าเป็นบริษัทชั้นนำ (Excellence companies) และมีความโดดเด่นในด้านนวัตกรรม การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ซึ่งวอเตอร์แมนและปีเตอร์ส ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าบริษัทเหล่านั้นมีการบริหารอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จ อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 8 ประการ ได้แก่ (1) โน้มเอียงไปในการปฏิบัติ (Bias for action) หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จมักเน้นการปฏิบัติงาน และต้องกล้าที่จะตัดสินใจ แม้การตัดสินใจที่สำคัญหลายครั้งจำเป็นต้องทำโดยปราศจากข้อมูล เพราะการชะลอการตัดสินใจในขณะที่บริษัทคู่แข่งรีบฉกฉวยโอกาสดังกล่าวทันทีที่ทราบข่าว จะทำให้บริษัทพลาดโอกาส (2) ใกล้ชิดกับลูกค้า (Close to the customer) โดยมุ่งบริการที่ยึดตามความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก รวมถึงเน้นคุณภาพ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ (3) ให้ความอิสระและทำแบบนักประกอบการ (Autonomy and entrepreneurship) โดยการแบ่งบริษัทใหญ่ออกเป็นบริษัทย่อยๆ ที่มีขนาดเหมาะสมพอที่จะบริหารจัดการได้ดี แล้วมอบความอิสระคล่องตัวในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนสนับสนุนให้กล้าเสี่ยงในการตัดสินใจต่างๆ ของบริษัทเอง จะช่วยสร้างผู้บริหารรุ่นใหม่ให้กับบริษัท เกิดมุมมองและแนวคิดนำมาทดลองและปรับปรุงผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลอดจนกลยุทธ์ด้านต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นตลอดเวลา (4) เชื่อว่าผลงานที่ดีย่อมมาจากคน (Productivity through people) มงบุคคลากรคือสินทรัพย์ (Asset) ที่สำคัญที่สุดของบริษัท เพราะเหตุว่าบุคลากรเป็นผู้ใช้และควบคุมทรัพย์สินอื่นๆ ดังนั้น องค์การจึงต้องสร้างค่านิยมนี้ให้ผู้บริหารทุกระดับ โดยให้มีการปฏิบัติต่อพนักงานอย่างให้เกียรติ เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในฐานะที่เป็นบุคคลที่จะนำความสำเร็จมาสู่บริษัท (5) บริหารแบบไม่วางมือ (Hands – on management) และขับเคลื่อนคุณค่า (value-driven) ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทส่วนใหญ่มักบริหารงานแบบลอยตัวห่างไกลจากธุรกิจที่แท้จริงของบริษัท แต่ในบริษัทที่ประสบความสำเร็จจะให้ความสำคัญและย้ำเตือนผู้บริหารของบริษัทให้

เกาะติดกับงานที่เป็นธุรกิจหลักของบริษัท ต้องไม่บริหารหรือสั่งการอยู่ภายในห้องสำนักงาน แต่จะต้องเดินแหวะเวียนไปพบปะ เยี่ยมเยียนจุดปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อได้ข้อมูลที่ถูกต้องและมองเห็นปัญหาหรือแนวทางพัฒนางานต่อไป (6) เลือกลงเน้นเฉพาะธุรกิจที่เป็นความถนัดของตน (Stick to the knitting) การระมัดระวังที่จะไม่ขยายธุรกิจใหม่ออกไปจากสาขาธุรกิจเดิมที่เป็นความชำนาญของบริษัท และ (7) มีโครงสร้างการทำงานอย่างง่ายและใช้บุคลากรให้น้อยลง (Simple form, lean staff) (Peters T. and Waterman Jr.R., 1982; อำนาง วัดจินดา, ม.ป.ป.)

ปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ภาครัฐหันมาตั้งคำถามกับตัวเองว่า “ถ้าเอกชนสามารถสร้างนวัตกรรมได้...เหตุใดเราจึงทำไม่ได้” (If the private sector can innovate...why can't we?) (Yujuico E, 2008)

ข้อสรุปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาคเอกชน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนให้เท่าทัน เนื่องจากภาคเอกชนต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทั้งระดับชาติและนานาชาติเพื่อสร้างการเติบโต สร้างผลกำไรที่จะเอื้อต่อการฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจ หากภาครัฐไม่ปรับตาม ภาคเอกชนก็อาจเผชิญหน้ากับการปรับตัวที่ยากลำบากได้ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเปิดข้ามพรมแดนระหว่างรัฐเพื่อการสะสมทุนระหว่างประเทศ การเกิดองค์การเหนือรัฐ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่นำไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของความร่วมมือกันแบบเป็นเครือข่าย (The rise of networks) ยังเป็นการบีบบังคับให้รัฐต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการทำงาน และปรับปรุงนโยบายต่างๆ ที่เอื้อต่อการแข่งขันมากขึ้น (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ข, 2556)

ผลพวงจากปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ในช่วงเวลานั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในประเทศชั้นนำต่างๆ หลายประเทศ โดยเริ่มต้นที่ประเทศสหราชอาณาจักรประเทศแรกเมื่อปลายทศวรรษที่ 1970 หลังจากนั้นจึงเผยแพร่ไปยังประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และประเทศในกลุ่ม OECD อื่นๆ ต่อมาได้มีการแพร่ขยายไปทั่วทั้งโลก (OECD, 1995) ซึ่งสิ่งที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแพร่ไปได้อย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากการขยับตัวของประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่ก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมอย่างมากในการปรับตัวตามให้เท่าทันแล้ว นักวิชาการก็ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐภายใต้ฐานคติเดียวกันนี้ ได้เป็นเสมือนพิมพ์เขียว (Blueprint) ขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาข้อเสนอแนะและกำกับให้ประเทศต่างๆ ดำเนินรอยตาม โดยองค์การที่ทรงอิทธิพลในระดับโลกทั้งหลาย ต่างยึดเอาประสบการณ์ของประเทศชั้นนำที่มีต่อการปฏิรูปไปจัดทำในลักษณะชุดของการปฏิบัติ (Set of practices) เพื่อนำไปเผยแพร่ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund) องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) เป็นต้น (Haque M.S., 2004) แม้กระทั่ง มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าในยุคนี้ ได้เกิดปรากฏการณ์ผู้ศรัทธาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ออกไปเผยแพร่คำสอนไปทั่วโลก อาทิ ไมเคิล พอตเตอร์ (Michael E. Porter) ผู้ที่มีชื่อเสียงในแวดวงธุรกิจ ได้รับการร้องขอจากรัฐบาลหลายประเทศให้ไปช่วยเรื่องการสอนต่างๆ ที่เขาทำสำเร็จมาแล้วในการบริหารธุรกิจ นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียงหลายท่านได้มีโอกาสเข้าไปร่วมแนะนำหลักการของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแก่รัฐบาล อาทิ ออสบอร์น และเกบเลอร์ (Osborne and Gaebler) ผู้ถ่ายทอดงานเขียน Reinventing Government ในปี 1992 ก็ได้รับเชิญให้ไปบรรยายแก่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของประเทศสหราชอาณาจักรฟิง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ข)

สำหรับในประเทศสหราชอาณาจักร ได้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น คือ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในทศวรรษที่ 1980 ภายใต้การบริหารของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) นายกรัฐมนตรี ซึ่งภายหลังจากวิชาการได้ชี้ว่าเป็นเสมือนยุคเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยยึดหลักการปฏิรูป 3E ได้แก่ การมุ่งเน้นการประหยัด (Economy) การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) และการมุ่งเน้นประสิทธิผล (Effectiveness) รัฐบาลแธตเชอร์เชื่อว่า การปฏิรูปนั้นไม่ควรรบกวนผู้เสียภาษี แต่ต้องจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีพื้นที่ในการสร้างความมั่งคั่งแทนรัฐ เนื่องจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ ได้ประสบปัญหาที่ทำให้สหราชอาณาจักรเกิดภาวะเงินเฟ้อ และมีค่าใช้จ่ายรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 49 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แธตเชอร์จึงตั้งเป้าหมายเพื่อลดรายจ่ายและปรับเปลี่ยนกิจกรรมภาครัฐ โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปต่างๆ อาทิ ยุบเลิกกรมข้าราชการพลเรือน (Civil Service Department) ในปี ค.ศ.1981 การลดจำนวนข้าราชการลงจากจำนวนกว่า 730,000 คน เหลือราว 567,000 คน การเน้นการแข่งขันประมูลเพื่อให้มีทางเลือกที่มีคุณภาพมากขึ้น การถ่ายโอนอำนาจการจัดทำงบประมาณ การสร้างแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการกำหนดให้ผู้บริหารภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมาย ที่เรียกว่าการพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) เป็นต้น ซึ่งนโยบายของแธตเชอร์ยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสมัยต่อๆ มาคือนายจอห์น เมเจอร์ (John Major) และนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) เนื่องจากเห็นความสำคัญและจำเป็นในการยกเครื่องระบบการบริหารงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรเสียใหม่

ส่วนประเทศนิวซีแลนด์ พบว่าในขณะนั้นเกิดปัญหาความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการแข่งขันของประเทศเกิดใหม่ และสินค้าเกษตรขายได้น้อยลง เงินเฟ้อภายในประเทศเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลพรรคแรงงานจึงได้รับโอกาสในการก้าวสู่อำนาจเป็นครั้งแรกในรอบ 9 ปี ภายใต้การนำของนายโรเบิร์ต ฮอว์ค (Robert Hawke) การปรับเปลี่ยนนิวซีแลนด์ตามกระบวนการทัศน์

ใหม่ ยึดหลักการแข่งขันและปฏิรูปตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวใหม่อย่างเข้มแข็ง อาทิ การจัดทำบัญชีพึงรับพึงจ่าย การทำสัญญาจ้าง การแข่งขันในการทำงาน การจูงใจตามผลประโยชน์ส่วนบุคคล รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายอย่างทั้งโทรศัพท์ สายการบิน ไปรษณีย์ รวมแล้วกว่า 20 บริษัท นอกจากนี้ยังเปิดให้ผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐสามารถจ้างงาน ไล่ออก และจ่ายเงินค่าจ้างพนักงานได้เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา สมัยของนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) เป็นประธานาธิบดี ในปี ค.ศ.1980 ได้ดำเนินกลยุทธ์ในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลาง การลดการควบคุม และการเปิดให้คนนอกเข้ามารับช่วงการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจควบคู่กับมาตรการในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้การลดภาษี และนโยบายทางการเงิน การเปลี่ยนแปลงของเรแกน เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จนถูกเรียกขานนามว่า Reaganomics (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

นอกจากนี้ เรแกนยังได้เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารระดับสูงภายใต้กฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 โดยแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ และวางมาตรการลดกำลังคนอย่างเข้มงวด ทำให้มีการยุบเลิกและบังคับข้าราชการลาออกถึงกว่า 40,000 คนในระยะ 9 เดือน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปของเรแกนซึ่งยังไม่ทันที่จะประสบผลเท่าที่ควร ต้องหยุดชะงักเมื่อถูกเปลี่ยนถ่ายอำนาจมาถึงประธานาธิบดีคนต่อไป คือนายจอร์จ บุช (George Bush) ซึ่งในวาระของการเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไม่ได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปภาครัฐมากนัก เนื่องจากเขาได้ก้าวเข้ามาสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะที่โลกกำลังเปลี่ยนแปลง เช่น การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต บทบาทที่เด่นชัดของบุชคือการทำสงคราม โดยได้สั่งให้กองทัพเคลื่อนไหวในปานามาและอ่าวเปอร์เซีย และทำให้เศรษฐกิจในประเทศย่ำแย่ลงอย่างมาก จนกระทั่งการเปลี่ยนถ่ายอำนาจสู่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ซึ่งขึ้นครองตำแหน่งเมื่อปี ค.ศ. 1993 จึงได้สานต่อนโยบายของประธานาธิบดีเรแกนอีกครั้งในการปฏิรูปสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้ การปฏิรูปภาครัฐของคลินตัน ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากงานวิชาการของ ออสบอร์น และเกบเลอร์ (Osborne and Gaebler) ในปี ค.ศ. 1992 ที่ชื่อ “Reinventing Government” โดยงานเขียนชิ้นดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการสำคัญหลายข้อที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556) และเสนอให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยใช้แนวทางการบริหารแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Approach) 10 ประการดังต่อไปนี้ (Osborne D. and Gaebler T., 1992)

1. ภาครัฐควรเป็นผู้กำกับทิศทางมากกว่าการลงมือทำเอง (Catalytic government : Steering Rather Than Rowing)

2. ภาครัฐควรมอบอำนาจให้ชุมชน เสริมพลังมากกว่าการมุ่งจะให้บริการเอง (Community-owned government: Empowering Rather Than Serving)

3. ภาครัฐควรสร้างภาวะการแข่งขันในการให้บริการ (Competitive government : Injecting Competition into Service Delivery)

4. ภาครัฐควรเน้นที่พันธกิจมากกว่ากฎระเบียบ (Mission-driven government: Transforming Rule-Driven Organization)

5. ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ใช่เพื่อเป็นปัจจัยดำเนินการ (Results-oriented government: Funding Outcomes, Not Inputs)

6. ภาครัฐควรมุ่งตอบสนองเพื่อบรรลุความต้องการของลูกค้า ไม่ใช่ตอบสนองความต้องการของหน่วยงานเอง (Customer-driven government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy)

7. ภาครัฐควรมุ่งหารรายได้มากกว่าการใช้จ่าย (Enterprising government: Earning Rather Than Spending)

8. ภาครัฐควรเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข (Anticipatory government: Prevention Rather Than Cure)

9. ภาครัฐควรกระจายอำนาจจากลำดับชั้นสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม (Decentralized government: From Hierarchy to Participation and Teamwork)

10. ภาครัฐควรใช้ตลาดเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง (Market-oriented government: Leveraging Change through the Market)

ประธานาธิบดีคลินตัน ได้รับหลักการบริหารดังกล่าว โดยจัดตั้ง National Performance Review หรือ NPR ขึ้นเพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐเสียใหม่ ซึ่งออสบอร์นและเกเบิลอร์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาของรองประธานาธิบดี อัล กอร์ ด้วยโดย NPR ได้เสนอรายงานชื่อ “จากความล่าช้าไปสู่การบรรลุผล: การสร้างรัฐบาลที่ทำงานดีกว่า และมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า” (From redtape to results: creating a government that works better and cost less) แก่ประธานาธิบดีคลินตัน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1993 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูป 4 ประการ ได้แก่ 1) การกำจัดความยุ่งยากซับซ้อนอันก่อให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลือง 2) การมุ่งเน้นปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก 3) การเพิ่มอำนาจตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน และ 4) การตัดทอนสิ่งล้าสมัยออกไป มุ่งเฉพาะสิ่งที่มีความจำเป็นเท่านั้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

นอกจาก 3 ประเทศดังกล่าวแล้ว ยังมีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐในประเทศอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือที่เรียกว่า OECD อีกหลายประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก โดยมีมาตรการที่ผสมผสานกับแนวคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งจอห์น ฮาลิแกน (John Halligan, 2001 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) ได้สรุปให้เห็นจุดร่วมของมาตรการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของสมาชิก OECD ดังต่อไปนี้

1. การลดขนาดและตัดทอนงบประมาณลง (Cutback) เช่น การบังคับให้ออกจากราชการ การทบทวนความสำคัญของแผนงาน รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพ
2. การปรับเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัย และปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด โดยพยายามประยุกต์วิธีการของภาคเอกชนมาใช้ และนำกลไกการตลาดเข้ามาเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ การทดสอบตลาด การเปิดให้มีการแข่งขัน เป็นต้น
3. การบริหารผลการปฏิบัติราชการ (Performance management) เป็นการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารงานภาครัฐมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มากขึ้นกว่ามุ่งเน้นการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบ
4. การงบประมาณและการบัญชีในแบบพึ่งพิงง่าย โดยการนำระบบการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน (Result-based budgeting) และการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit cost) การรายงานทางการเงิน และการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในมาใช้ในการพัฒนาการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น
5. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ โดยยุบรวมกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน และปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น หรือแยกหน่วยงานออกมาใหม่ ตั้งเป็นองค์การพิเศษที่มีขนาดเล็ก คล่องตัวสูง
6. การกระจายอำนาจ โดยถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจากหน่วยงานกลางไปสู่หน่วยปฏิบัติ โอนอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่ระดับมณฑลและท้องถิ่นมากขึ้น
7. การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (corporatization) และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization)
8. การปรับลดบทบาทในเชิงนโยบายของระบบราชการ โดยแยกเรื่องนโยบายและการบริหารงานออกจากกัน ไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจนเกินไป และเปิดให้แหล่งภายนอก เช่น สถาบันการศึกษา บริษัทที่ปรึกษาเอกชน มูลนิธิ องค์การไม่แสวงหากำไร เข้ามาแข่งขันให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมากขึ้น

เช่นเดียวกับงานวิชาการของเคทเทิล (Donald Kettle, 2000 อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) ได้ชี้ให้เห็นกลยุทธ์ของการปฏิรูประบบงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ว่ามีลักษณะร่วมกันดังต่อไปนี้ 1) การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) หรือประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการดำเนินงานให้สามารถได้รับผลผลิตที่สูงขึ้นและเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง 2) การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (Marketization) เช่น การถ่ายโอนและแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) และการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด เช่น การลดกฎระเบียบ การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย และการสร้างแรงจูงใจ 3) การมุ่งเน้นคุณภาพการให้บริการ (Service Orientation) โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเป็นลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก 4) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ของรัฐบาลกลางในระดับมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น 5) การแยกนโยบายออกจากการดำเนินงาน (Separation of Policy and Operation) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวางบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และ 6) การเสริมสร้างภาระความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for results) เพื่อให้เกิดความผูกมัด และมุ่งเน้นการทำงานที่มีผลสัมฤทธิ์ และคุ้มค่าต่อการลงทุน

จะเห็นได้ว่า แม้การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจะเกิดขึ้นหลากหลายในแต่ละบริบทประเทศ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์พยายามอย่างยิ่งที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ออกมาเป็นแนวคิดทฤษฎี เพื่อให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน ทำให้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ถูกริเริ่มขึ้น และเป็นคำที่ใช้กันมากที่สุด อย่างไรก็ตาม บางครั้งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันเป็นอย่างอื่นที่ก่อให้เกิดความสับสนได้ อาทิ Market-based Public Administration, Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

นักวิชาการคนสำคัญที่มีบทบาทอย่างสูงในการให้คำนิยาม “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ขยายและคุณลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น คือ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ซึ่งได้เขียนในบทความชื่อ A Public Management for All Seasons? (Hood C., 1991) ชี้ให้เห็นว่า แม้จะเป็นเรื่องยากในการให้คำนิยามของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปร่วมกัน อย่างไรก็ตาม มีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่เป็นลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่หน่วยบริการในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลายประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้นำมาใช้ประกอบด้วย

1. เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพในภาครัฐ (Hands-on professional management in public sector)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการมอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมีการระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจขององค์การที่ชัดเจน และอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่องานและผลของงานที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นการแต่กระจายของอำนาจจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้

2. การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit Standard and measurement performance)

ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ (Greater emphasis on output controls)

ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลลัพธ์ที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางในระบบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ เพื่อให้มีการเน้นที่ผลสำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ

4. การให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงแต่เหมาะสมในการทำงาน โดยให้มีการจ้างงานบางส่วนออกไป (Shift to disaggregation of units in the public sector)

ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการแบ่งย่อยหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง ไปสู่รูปแบบของหน่วยย่อยในลักษณะคล้ายบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปแบบของการกระจายอำนาจงบประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปแบบของเครือข่ายในแนวนอน มิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน และเพื่อให้สามารถใช้วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานจากภาคเอกชนหรือจากภาครัฐด้วยกันเอง

5. การมุ่งเน้นการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Shifts to greater competition in public sector)

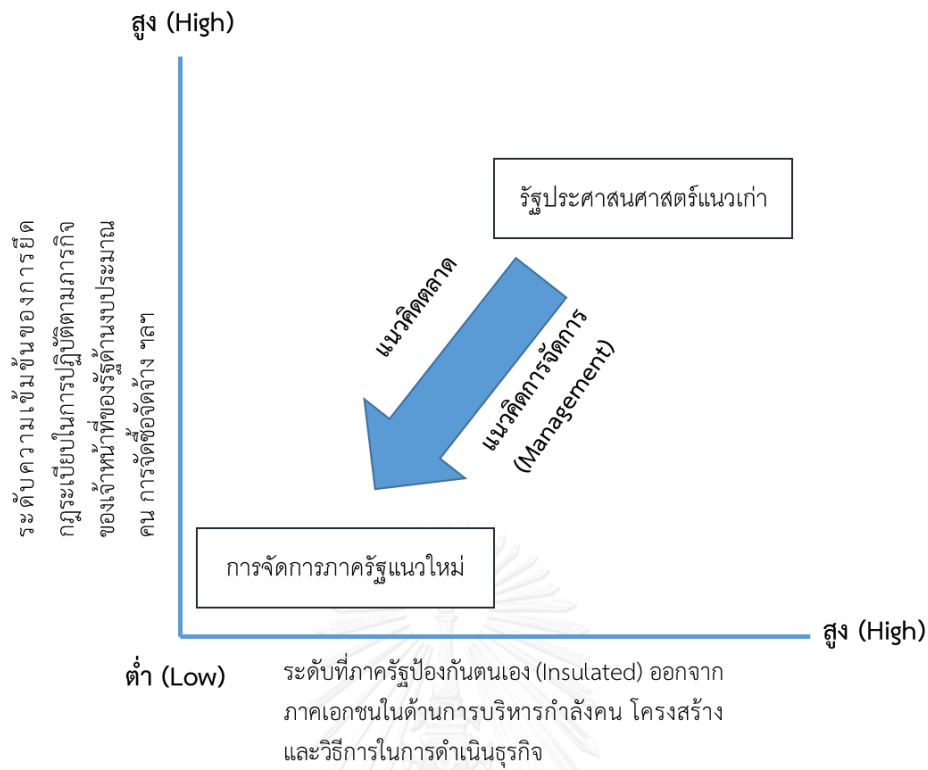
ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

6. เน้นการนำวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ (Stress on private-sector style of management practices)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ (Military style) ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัล และการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

7. เน้นวินัยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินด้วยความประหยัดและคุ้มค่า (Stress on greater discipline and parsimony in resource use)

ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง



ภาพที่ 2.13 ลักษณะการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า
สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเทียบระดับความเข้มข้นของการยึดกฎระเบียบ
และการป้องกันตัวเองให้แตกต่างจากภาคเอกชน

ที่มา: Dunleavy P. and Hood C. (1994)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ สิ่งที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ แตกต่างจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่านั้น
สามารถสรุปเปรียบเทียบให้เห็นในรายมิติดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.6 ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า และการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สาระสำคัญที่ใช้ในการ เปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Traditional Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
● ความเป็นองค์การภาครัฐ (Government organization)	การให้บริการเป็นมาตรฐานเดียว โดยเน้นการจัดการแบบรวมศูนย์	แยกโครงสร้างออกมาเป็น ส่วนย่อยต่างๆ โดยเป็น หน่วยงานกึ่งอิสระ (Quasi- autonomous units)

สาระสำคัญที่ใช้ในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Traditional Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
● ลักษณะการควบคุมในการทำงาน	ควบคุมจากผู้บังคับบัญชาสูงสุด ผ่านลงมาตามสายลำดับชั้น (Hierarchy)	เน้นการสั่งการโดยผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงาน และการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
● การควบคุมตัวชี้วัดผลผลิต	เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Procedures)	เน้นผลลัพธ์ (Results) และการควบคุมผลผลิต (Output) มากกว่ากระบวนการ
● แนวปฏิบัติในการบริหารจัดการ (Management practices)	การตั้งมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงาน	ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนที่เน้นความยืดหยุ่น
● วินัยในการใช้ทรัพยากร (Discipline in resources use)	ตามกระบวนการที่จัดสรรให้โดยฝ่ายการเมือง	เน้นความประหยัด ทำให้มากขึ้น แต่ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง (Do more with less)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Araujo Joaquim Filipe Ferraz Esteves De (2001)

อย่างไรก็ดี กรูนิง (Gruening G., 2001) ได้ขยายขอบเขตของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทที่กว้างขึ้นกว่า โดยชี้ให้เห็นว่าไม่ได้มีขอบเขตเพียงเรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์ และการจัดการนิคมเท่านั้น แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังครอบคลุมเนื้อหาของประชาธิปไตยในแนวทางใหม่อีกด้วย โดยเฉพาะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และประชาชนใหม่ ทำให้แนวคิดดังกล่าว มีขอบข่ายที่กว้างครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการขับเคลื่อนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มิใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าทางการบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยมากขึ้น แต่ได้กระทบต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน จากเดิมที่รัฐเคยทำหน้าที่เหนือเอกชนด้วยการแทรกแซงตลาด เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเชื่อว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่แนวคิดนี้ ทำให้รัฐปรับเปลี่ยนหน้าที่ตนเองใหม่ โดยลดกฎระเบียบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และนำเอาวิธีให้บริการของลูกค้าในภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยรัฐได้ยึดตามปรัชญาความเชื่อใหม่ที่ว่า ควรเข้าไปแทรกแซงตลาดเท่าที่

สงวนไว้ให้เฉพาะ และควรให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกบริการสินค้าจากรัฐเหมือนกับสินค้าจากภาคเอกชน การทลายกำแพงระหว่างรัฐกับเอกชนของแนวคิดนี้ ทำให้เอกชนอาสาเข้ามาให้บริการสาธารณะในรูปของการรับจ้างเหมาแทนภาครัฐมากขึ้น โดยได้เปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ไปเป็นองค์กรตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545) ผลพวงดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนรุกกล้าอาณัติบริเวณแห่งอำนาจของรัฐได้มากขึ้นด้วยความเต็มใจของภาครัฐเอง และทำให้ช่องว่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนถูกทำให้หดสั้น ภาคเอกชนกลายมาเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้าที่มีศักดิ์ศรีและมีอำนาจมากขึ้น สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาเส้นแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเลือนลาง และท่ามกลางทางเลือกที่หลากหลายในการใช้ บริการสาธารณะของประชาชน อาจต้องแลกมาด้วยจำนวนเงินแลกเปลี่ยนที่สูงมาก และรัฐอาจมีอำนาจจำกัดขึ้นในการดำเนินการกับเอกชนซึ่งเปลี่ยนฐานะจากผู้ถูกควบคุมเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้า

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังส่งผลให้ฐานะของ “ประชาชน” เปลี่ยนแปลงจาก “พลเมือง” (Citizen) ไปสู่ “ลูกค้า” (Customer) แม้คำว่าพลเมืองจะดูเป็นคำที่มีพลังอำนาจมากกว่าในแง่ของสิทธิ แต่ที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปนั้น เนื่องจากเห็นว่าประชาชนสามารถเลือกรับบริการได้ในทำนองเดียวกับลูกค้าเลือกรับบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานด้านบริการจึงต้องแข่งกันเพื่อเอาใจลูกค้า เพราะถ้ามองเป็นพลเมืองก็จะพบว่า หน่วยงานให้บริการสาธารณะทั้งหลายจะเข้ามาผูกขาดเพื่อมุ่งจัดสรรบริการให้เกิดความเท่าเทียม และตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าประชาชน ส่วนประชาชนในฐานะพลเมืองก็จะเรียกร้องในเชิงสิทธิประโยชน์ของตนจนไม่สนใจช่วยรัฐปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นการเปลี่ยนประชาชนเป็นลูกค้า ทำให้รัฐต้องสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการให้บริการมากขึ้น เรียกว่า “ตลาดสาธารณะ” (Public market) ส่วนสิทธิอื่นๆ ในฐานะพลเมืองนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้สิทธิใหม่แก่ประชาชน โดยถือว่า “เป็นลูกค้า” ในการเลือกใช้หรือรับบริการสาธารณะ ซึ่งแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนที่ต้องแข่งขันกันในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าพึงพอใจมากที่สุด แตกต่างจากเดิมที่เคยมองว่าประชาชนมีฐานะเป็น “พลเมือง” และการให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม และตอบสนองนโยบายของรัฐมากกว่าจะให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรตระหนักคือทางเลือกใหม่นั้น ลูกค้าต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ่ายเงินซื้อมาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในมิติใหม่ ซึ่งปีแอร์ (Pierre J., 1995) ชี้ให้เห็นว่า อาจนำมาสู่แนวโน้มก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างบุคคล เนื่องจากแนวคิดที่มองลูกค้าแต่ละคนแตกต่างกัน ตามอำนาจเงินในการซื้อองค์ความรู้และข้อมูลการบริโภคสาธารณะนั้น ต่างไปจากการ

มองประชาชนแบบพลเมืองที่มีสิทธิเท่าเทียม ซึ่งเป็นพันธะที่รัฐต้องเป็นฝ่ายให้บริการอย่างไม่อาจขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งความเป็นพลเมือง ย่อมต้องการสิ่งต่างๆ มากกว่าเพียงการเป็นลูกค้าของหน่วยงานราชการ เช่น ประชาชนต้องการความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการรับบริการจากภาครัฐ และมีแนวโน้มความต้องการที่หลากหลายกว่าสิ่งที่รัฐจะตอบสนองได้ทั้งหมด เช่น ความมีเกียรติ การได้รับการยกย่อง ซึ่งในฐานะพลเมืองผู้มีสิทธิได้ครอบคลุมเอาความต้องการเหล่านั้นไว้ แต่ในฐานะลูกค้าที่มีกำลังเงินในการซื้อคุณภาพการให้บริการจากภาครัฐแตกต่างกัน กลับทำให้รู้สึกว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีที่จะได้รับมีความแตกต่างกันด้วย

ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการให้บริการของรัฐ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.7 ความแตกต่างระหว่างการเป็นพลเมืองกับเป็นลูกค้าภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และการให้บริการของรัฐ

มิติ	การเป็นพลเมือง	การเป็นลูกค้า
▪ ที่มาของทรัพยากร	มาจากสิทธิตามกฎหมาย	มาจากอำนาจซื้อ
▪ ประเภทของสิทธิ	ทั่วไป	เฉพาะตัว
▪ ประเภทของความรับผิดชอบ	ส่วนรวม	ส่วนบุคคล
▪ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล	มีความสัมพันธ์กัน	แยกความสัมพันธ์
▪ การสื่อสารระหว่างรัฐกับบุคคล	ใช้วิธีการส่งเสียงเรียกร้อง (voice)	ใช้วิธีหาทางออกให้ (exit)
▪ วัตถุประสงค์ของนโยบาย	สวัสดิการสังคม	การมอบอำนาจให้ปัจเจกบุคคล
▪ ลักษณะของการบริหารงานภาครัฐ	เน้นความมั่นคงตามกฎหมาย	เน้นความพึงพอใจของลูกค้า
▪ วัตถุประสงค์ของการจัดการ	มุ่งประสิทธิภาพ	จัดสรรทรัพยากรคล้ายกับระบบตลาด

ที่มา: Pierre J. (1995) อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545ข)

มุมมองความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐได้ นอกจากนั้นโครงการต่างๆ ที่เคยมีเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มียาได้น้อยก็ถูกตัดทอนลง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการตัดยอดค่าใช้จ่ายในด้านที่เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพ ในประเทศเยอรมัน มีการตัดเงินอุดหนุนในโครงการเพื่อผู้ว่างงาน ในประเทศญี่ปุ่นมีการตัดงบประมาณ

ทางด้านบริการสาธารณสุขและการแพทย์ ในประเทศออสเตรเลียมีการตัดงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น การประกันการว่างงาน สวัสดิการด้านสุขภาพและเงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังเป็นการแบ่งช่องว่างระหว่างคนรวยกับ คนจนมากขึ้นไปอีก (Haque S.M., 2001)

นอกจากนี้ ข้อวิพากษ์ที่เกี่ยวกับระบบตลาดสาธารณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญ ซึ่งเชื่อว่าถ้ามีการแข่งขันโดยนำบุคคล หน่วยงานต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาอยู่ในระบบตลาดเพื่อต่อสู้และต่อรองกันจนเกิดความสมดุล จะเป็นจุดที่นำมาสู่ผลประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ตามแนวคิดของอดัม สมิท (Adam Smith) แต่เมื่อนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ยังเป็นที่กังขาว่าจุดที่เกิดความสมดุลนั้น เป็นความสมดุลของใคร และเป็นจุดที่ดีที่สุดจริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงอาจต้องดูการให้บริการสาธารณะในภาพรวมทั้งหมด

ข้อวิพากษ์ที่น่าสนใจอีกประการคือ ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมให้รัฐทำหน้าที่แบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) โดยมอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ และให้อิสระในการตัดสินใจและดำเนินงานอย่างเพียงพอ นั้น แม้จะเชื่อว่าทำให้การบริหารงานภาครัฐเต็มไปด้วยความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ และภารกิจมากกว่าวิธีการ แต่ไม่อาจจะเลยได้ถึงแนวโน้มที่ผู้ประกอบการจะมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม และก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองภายหลัง โดยมองว่าสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเป็นสิ่งถ่วงดุลความก้าวหน้าและไม่ให้ความสำคัญ อันเป็นการทำลายกลุ่มการเมืองอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนี้แล้ว การเป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด อาจจะทำให้ภาครัฐก่อนนี้สาธารณะมากขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการไม่สนใจหลักการใดๆ โดยมุ่งความสนใจไปยังจุดหมายแคบๆ จนกระทั่งเลยการให้ความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบ และอาจเบี่ยงเบนกฎเกณฑ์หรือใช้เงื่อนไขทางกฎหมายเป็นโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเพื่อให้ไม่มีความผิด ดังนั้น จุดเสี่ยงของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือการทำให้ผู้บริหารที่รับบทบาทเป็นผู้ประกอบการได้ใช้โอกาสปรับเปลี่ยนหลักการที่ชอบธรรมไปสู่หลักการที่เอื้อประโยชน์ต่อเป้าหมายของตนเองจนยากต่อการควบคุม (Pierre J., 1995 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ข)

สอดคล้องกับทัศนะของ Bowornwathana (2009) ที่หยิบยกกรณีเปรียบเทียบให้เห็นว่าการให้ผู้บริหารรัฐบาลดำรงอยู่ในฐานะ “ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายถึงผู้จัดการรัฐนั้น การให้อำนาจมากเกินไปจะมีผลเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้บริหารผู้นั้นมาจากภาครัฐกิจเอกชน ก็จะมีแนวทางอันชาญฉลาดในการใช้อำนาจกอบโกยผลประโยชน์เข้าหาตนเองเพื่อธุรกิจและพวกพ้อง และ

ในกรณีที่ผู้ประกอบการกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ใหญ่ทางการเมือง (Super patron) ผู้อุปถัมภ์ก็จะมีอิทธิพลสูงจากอำนาจของความมั่งคั่งและแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในการสร้างเครือข่าย ทำลายคู่ต่อสู้ รวมถึงพยายามรักษาฐานอำนาจของตนเองไว้ให้แข็งแกร่งและยาวนานตลอดไป และเมื่ออยู่ในตำแหน่งยาวนานขึ้น การควบคุมผู้อุปถัมภ์นั้นจะกระทำได้ยากมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อโลกของรัฐเปิดทางให้ ผู้ประกอบการผู้มาจากภาคเอกชนก็จะยิ่งถือเป็นโอกาสในการควบคุมทั้งโลกธุรกิจและโลกของรัฐมากขึ้นไปอีก ซึ่ง Bowornwathana เรียกว่าเป็นแนวทางสองระบบหนึ่งครอบครัว (Two-system-One-family Approach)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม จากเดิมที่วัฒนธรรมของการให้บริการภาครัฐถูกตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าร่วมกัน (Share values) อาทิ ข้อกำหนดด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ แนวปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อาจถูกกัดกร่อนลง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะสร้างคุณค่าเฉพาะของตนเองขึ้นมา ดังนั้น ในหลายๆ ประเทศจึงต้องมีการป้องกันแก้ไขโดยประกาศอย่างชัดเจนเกี่ยวกับคุณค่าพื้นฐานซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติ โดยผ่านชุดของกฎข้อบังคับที่เรียกว่า “คู่มือการให้บริการสาธารณะแบบใหม่” (New Civil Service Code) เช่น กรณีประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น โดยการออกเป็นคำประกาศเรื่องคุณค่าและความรับผิดชอบของข้าราชการในบทบัญญัติการให้บริการสาธารณะ (OECD, 1991) แต่อย่างไรก็ดี เมื่อองค์การมีความเป็นอิสระสูง ผู้ประกอบการซึ่งเปี่ยมล้นด้วยอำนาจในหน่วยงาน ก็อาจนิยามมาตรฐานและวิธีการทำงานของตนเองใหม่ ซึ่งขัดแย้งกับจริยธรรมกลางหรือจริยธรรมขั้นพื้นฐานโดยรวมก็ได้ ซึ่งในท้ายที่สุดก็กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องการปกป้องจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐให้มีความเป็นหนึ่งเดียว กับหน่วยงานเฉพาะที่พยายามสร้างนิยามจริยธรรมของตนเอง ซึ่งกลายเป็นผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายอีกประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังก้าวล่วงไปถึงการทำลายธุรกิจในห้องถิ่น ด้วยการอนุญาตการลงทุนจากต่างชาติ ทำลายการกสิกรรมโดยตัดเงินอุดหนุนการเกษตร และทำให้ผู้ใช้แรงงานยากจนมากยิ่งขึ้น โดยการกดค่าจ้างแรงงาน และการลดอำนาจของสหภาพแรงงานจากการจ้างเหมาหน่วยงานภายนอก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อความไว้วางใจสาธารณะที่ประชาชนมีต่อรัฐ อาจเกิดการต่อต้านขึ้นมาประเทศกำลังพัฒนา โดยสหภาพแรงงานอาจรวมตัวต่อต้านการตัดค่าแรงและเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนของข้าราชการนั้น การปฏิรูปการบริหารภาครัฐจะก่อให้เกิดความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน สัญญาจ้างแบบชั่วคราวที่เข้ามาแทนที่การแต่งตั้งแบบถาวรนั้นกำลังเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ

เช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน นิวซีแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ การดึงข้าราชการระดับสูงมาจากหน่วยงานภายนอกจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้มีสิทธิภายในหน่วยงานซึ่งคาดหวังว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และที่ร้ายแรงที่สุดคือการเลิกจ้างในกระบวนการของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการในระดับล่าง (Haque, 2001: 74) ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในด้านหนึ่ง จึงบ่อนทำลายขวัญและกำลังใจของประชาชนและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานให้รู้สึกว้าวุ่นไม่มั่นคงในชีวิต ทำลายธุรกิจรากหญ้า และนำมาสู่ความทุกข์ยากของผู้ใช้แรงงาน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ความไว้วางใจสาธารณะของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐลดน้อยลง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545ช; ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552)

โรดส์ (Rhodes R.A.W., 1994) ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิรูปของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในสมัยนั้นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวเข้าสู่รัฐกลวง (the hollow state) หรือรัฐสัมปทาน โดยพยายามแตกกระจายงานออกเป็นส่วนย่อย ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (Contracting out) การกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทำ (Outsourcing) และจำกัดบทบาทของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซงได้ ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น คือ การกระจุกกระจายของงานออกเป็นส่วนๆ (Fragmentation) ภายใต้ภาวะที่ต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นการทำงานที่ยากลำบาก เนื่องจากหน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยต่างมีอำนาจเต็มที่ในการจัดการ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน จนกระทั่งลดประสิทธิภาพในการทำงานลง เนื่องจากภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชนมีความทับซ้อนกัน นอกจากนี้ ยังส่งผลให้มีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) ของหน่วยงานต่างๆ ด้วย เนื่องจากมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถระบุผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนได้ ความสามารถของปัจเจกบุคคลที่จะทำความเข้าใจระบบงานได้ทั้งหมดลดลง รัฐบาลกลางก็ไม่สามารถกำกับดูแลระบบโดยรวมได้ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะกระทบเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้ายที่สุด

คุณลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประกอบด้วยหลักการให้ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ การผ่อนคลายนโยบาย การใช้นโยบายหลักบริหารธุรกิจของภาคเอกชนที่มุ่งสู่ความประหยัดเพื่อลดต้นทุนนั้น ได้ก่อให้เกิดความหายนะทางด้านสังคมที่เป็นผลร้ายมากกว่าผลดี อำนาจที่เหลือนั้นของหน่วยงานที่แยกส่วนออกมาเพื่อเหตุผลด้านความคล่องตัว ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคด้านการสื่อสาร การบิดเบือนหรือปิดบังข้อมูลบางอย่างเพื่อเอาตัวรอด อีกทั้งการมุ่งลดต้นทุนต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลจะทำให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ และอาจสูญเสีย

บุคลากรผู้มีความสามารถไปได้ นอกจากนี้ การอาจนำมาสู่การตัดมาตรการที่รองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การบำรุงรักษาอุปกรณ์ ระบบสำรองภัย เป็นต้น (Rhodes R.A.W., 1994)

ดังที่กล่าวข้างต้นไปทั้งหมดข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความมุ่งหมายเพื่อลดขนาดและบทบาทของภาครัฐในเล็กลง ด้วยการเข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Marketization) ใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งการลดขนาดกำลังคน การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การให้บุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน การเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้าประมูลแข่งขันในกิจการของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยโดยนำวิธีการ และเครื่องมือทางการบริหารจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้แทนอีกด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เองที่เป็นประตูเปิดกว้างสำหรับแนวคิดการบริหารคุณภาพให้เข้ามามีบทบาทและมีความอิทธิพลต่อรูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้อย่างเต็มตัว

อย่างไรก็ดี สิ่งที่คุณเหมือนมาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าและความนำสมัยที่รวดเร็วสำหรับหน่วยงานภาครัฐ แม้จะนำมาสู่ความแปลกใหม่ และนำไปสู่การพัฒนาในทิศทางที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อน แต่เมื่อเกิดการไหลทะลักอย่างรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงที่พลิกโฉม ย่อมกระทบต่อตัวตน และรากฐานที่เคยมีมาตั้งแต่อดีต ความแตกกระจายของภาครัฐ (Fragmentation) อันเป็น ผลพวงของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และนำมาสู่แนวคิดทางเลือกอีกจำนวนมากเรียกว่า “แนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่” (Post-NPM) ซึ่งแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับว่า อาจเป็นแรงโน้มถ่วงใหม่ให้ภาครัฐหันกลับมาพิจารณาถึงอัตลักษณ์ เจตนารมณ์ และทำหน้าที่ในฐานะ “ความเป็นรัฐ” ได้อย่างมีศักดิ์ศรีขึ้นอีกครั้ง

3.1.1.3 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดในยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-New Public Management)

จากข้อวิพากษ์จำนวนมากที่มีต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ยังก้าวไม่พ้นการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่เล็กเกินไปสำหรับภารกิจของภาครัฐ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่ยังไม่ถึงผลประโยชน์สาธารณะโดยรวมในฐานะที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในด้านความเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงได้ก่อให้เกิดข้อเสนอการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ขึ้น โดย Janet V. Denhardt

and Robert B. Denhardt (Denhardt J.V. and Denhardt R.B., 2003) ซึ่งเป็นแนวคิดในเชิงวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ฐานรากของแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ เป็นตัวแบบในเชิงปทัสสถานซึ่งพัฒนาจากแนวทางการบริหารงานภาครัฐจากงานของวอลโด (Dwight Waldo) เรื่อง “The Administrative State” เมื่อปี ค.ศ.1948 และจากทฤษฎีการเมืองในงานของวาลิน (Sheldon Walin) เรื่อง Politics and Vision เมื่อปี ค.ศ.1960 ดังนั้นขอบข่ายของทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของแนวคิดนี้ได้แก่ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship Theory) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Community and Civil Society Model) มนุษยนิยมองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory) ซึ่งแต่ละทฤษฎีมีความแตกต่างกันในจุดเน้น แต่ก็มีจุดร่วมซึ่งเป็นฐานความคิดสำคัญการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ที่แตกต่างจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยการให้บริการสาธารณะแนวใหม่จะให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นพลเมืองเป็นอันดับแรก และในการดำเนินงานเพื่อสนองผลประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและร่วมรับผิดชอบ ด้วยการส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นชุมชนหรือประชาสังคม โดยให้ข้าราชการในฐานะผู้แทนภาครัฐเป็นคนกลางในการเจรจาที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมไม่ใช่ประโยชน์ของประชาชนคนใดคนหนึ่ง จึงเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมตามรูปแบบธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่ไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว (นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัชชรัญญ์ชัย, 2556)

สำหรับคุณลักษณะของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วย (Denhardt J.V. and Denhardt R.B., 2000)

1. รับใช้มากกว่าควบคุมหางเสือ (serve rather than steering) รัฐต้องเอื้อการบริการให้แก่ประชาชนได้รับผลประโยชน์ที่มีคุณภาพร่วมกันมากกว่าที่จะควบคุมหรือกำกับดูแลนโยบายเพียงอย่างเดียว
2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่แค่ผลพลอยได้ (Public interest is aim, not by-product) รัฐต้องสร้างแนวคิดร่วมกันของผลประโยชน์สาธารณะ โดยเปิดให้พลเมืองแสดงความคิดเห็น เพื่อไปรยทางไปสู่การสร้างผลประโยชน์สาธารณะและความรับผิดชอบร่วมกัน
3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) นโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีการรับผิดชอบต่อ โดยใช้การสร้างร่วมมือของประชาชน
4. รับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) ผลประโยชน์สาธารณะนั้นมาจากการปรึกษาหารือเกี่ยวกับคุณค่า (Value) ร่วมกันมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

ของปัจเจกบุคคล ดังนั้นรัฐไม่เพียงแต่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้า แต่จะต้องสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจให้แก่พลเมืองอีกด้วย

5. ความรับผิดชอบไม่ใช่ของง่าย (Accountability isn't simple) การบริหารงานภาครัฐที่ผ่านมามักมองเรื่องของการแสดงความรับผิดชอบเป็นเรื่องง่ายๆ แต่การปฏิบัติงานของภาครัฐไม่ได้สนองต่อนักการเมือง แต่ต้องสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย

6. ให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงผลผลิต (Value people, not just productivity) ภาครัฐและภาคีเครือข่ายที่มีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จในระยะยาว หากใช้กระบวนการสร้างความร่วมมือร่วมใจ และให้ความเคารพซึ่งกันและกันแก่บุคคลอื่น

7. ให้คุณค่าแก่ความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) การมุ่งเป้าหมายสู่ผลประโยชน์สาธารณะจะมีสัมฤทธิ์ผลมากกว่านี้ ถ้ารัฐและพลเมืองได้มุ่งมั่นที่จะช่วยเหลือสังคมมากกว่าการที่จะใช้บทบาทการเป็นผู้ประกอบการที่ทำเสมือนตนเองเป็นเจ้าของเงิน

ทั้งนี้ สามารถเปรียบเทียบมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ได้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.8 มุมมองเปรียบเทียบระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการให้บริการสาธารณะแนวใหม่

มิติในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)
พื้นฐานทางทฤษฎีและฐานรากของปรัชญา	ทฤษฎีทางการเมือง และ วิจารณ์ด้านสังคมและ การเมืองโดยใช้ สังคมศาสตร์	ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ที่มีพื้นฐานจากปฏิธานนิยม สังคมศาสตร์	ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย โดยประกอบด้วยรากฐาน ของปรัชญาหลาย แนวทางในการสร้างองค์ ความรู้ทั้งแบบปฏิธาน นิยม การตีความ การ วิพากษ์ และแนวคิดยุค หลังสมัยใหม่ (Postmodern)

มิติในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์ แนวเก่า (Old Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนว ใหม่ (New Public Management)	การให้บริการสาธารณะ แนวใหม่ (New Public Service)
การใช้ความเป็นเหตุเป็น ผลและแบบของ พฤติกรรมมนุษย์	ใช้หลักความเป็นเหตุเป็น ผลเชิงการบริหาร	ความเป็นเหตุเป็นผลเชิง เทคนิคและเศรษฐศาสตร์ มนุษย์เศรษฐกิจ มอง ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็น หลัก	ความเป็นเหตุเป็นผลเชิง ยุทธศาสตร์ มีการทดสอบ ความเป็นเหตุผลหลายๆ แบบ (การเมือง เศรษฐกิจ และองค์การ)
แนวคิดผลประโยชน์ สาธารณะ	กำหนดโดยการเมืองและ แสดงออกในรูปของ กฎหมาย	ใช้การรวมเอา ผลประโยชน์ของปัจเจก บุคคล	ผลลัพธ์เกิดจากการ ปรึกษาหารือเกี่ยวกับ คุณค่าของผลประโยชน์ สาธารณะร่วมกัน
ผู้ที่ภาครัฐจะต้องรับใช้ บทบาทของรัฐ	ประชาชนผู้ที่มาพึ่งพา ดำเนินการเอง (ในการ กำหนดนโยบายและนำ นโยบายไปปฏิบัติ ที่ มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ทาง การเมือง)	ลูกค้า กำกับดูแล (วางบทบาท โดยปล่อยให้กลไกตลาด ทำงานเอง)	พลเมือง ให้บริการ (ต่อรองและ เป็นตัวแทนผลประโยชน์ ของประชาชน กลุ่มใน ชุมชน รวมทั้งสร้างคุณค่า ร่วมกัน)
กลไกในการบรรลु วัตถุประสงค์เชิงนโยบาย	ใช้วิธีการบริหารโดย หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ แล้ว	สร้างกลไกและโครงสร้าง ผลตอบแทนในการบรรลु วัตถุประสงค์เชิงนโยบาย โดยภาคเอกชนและ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร	สร้างการรวมกลุ่มของ ภาครัฐ ภาคเอกชนและ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อบรรลุความต้องการที่ ผ่านฉันทมติร่วมกัน
แนวทางในการสร้าง ความรับผิดชอบ (Accountability)	ตามสายการบังคับบัญชา นักบริหารงานภาครัฐต้อง รับผิดชอบตรงต่อ นักการเมืองที่ได้รับการ เลือกตั้งจากประชาชนเข้า มา	ผลักดันทางตลาดที่ใช้ ผลประโยชน์ส่วนตัวใน การสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ ประชาชนส่วนมาก ต้องการ	มีหลายมิติ รัฐต้องให้ ความสำคัญกับกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมือ อาชีพ และผลประโยชน์ ของพลเมือง
ความอิสระในการ ตัดสินใจทางการบริหาร	ถูกจำกัดโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐเท่านั้น	เมื่อสอดคล้องกับ เป้าหมายของความเป็น ผู้ประกอบการของรัฐ	มีอิสระได้แต่ต้องมี ขอบเขตจำกัดและ สามารถตรวจสอบได้

มิติในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์ แนวเก่า (Old Public Administration)	การจัดการภาครัฐแนว ใหม่ (New Public Management)	การให้บริการสาธารณะ แนวใหม่ (New Public Service)
โครงสร้างองค์การ	เป็นองค์การแบบราชการ ที่มีอำนาจจากบนลงล่าง และมีการออกกฎหมาย ควบคุมประชาชนที่มา พึ่งพิง	เป็นองค์การรัฐแบบ กระจายอำนาจที่มีการ ควบคุมหลักอยู่ภายใน หน่วยงานของรัฐ	เป็นโครงสร้างการทำงาน ร่วมกันโดยผู้นำทั้งจาก ภายในและภายนอก
แรงจูงใจพื้นฐานของ เจ้าหน้าที่รัฐ	เงินเดือนและค่าตอบแทน และความมั่นคงที่ได้จาก รัฐ	เป็นไปตามจิตวิญญาณ ของรัฐผู้ประกอบการที่มี อุดมการณ์ในการลด ขนาดของหน่วยงาน ภาครัฐ	การบริการสาธารณะและ ความปรารถนาจะแบ่งปัน ให้แก่สังคม

ที่มา: Denhardt J.V. and Denhardt R.B. (2000)

กล่าวโดยสรุป แนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง”(Citizenship) ที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมืองมากขึ้น โดยพลเมืองคือเจ้าของเรือหรือเจ้าของประเทศ อีกทั้งยังวิพากษ์ว่านักบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือเอง มีอำนาจมากเกินไปจนอาจลืมนิวไปว่าเป็นเจ้าของเรือ และอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนมากกว่าของพลเมืองหรือของส่วนรวม

แนวคิดการจัดการปกครองภายใต้ธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) ก็เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐบนพื้นฐานของประชาธิปไตยมากขึ้น โดยภายใต้แนวคิดดังกล่าว พิทยา บวรวัฒนา เสนอว่ารัฐบาลที่ปกครองด้วยธรรมาภิบาลประชาธิปไตย จะต้องตอบคำถามที่สำคัญ 4 ข้อ โดย 1) สิ่งที่รัฐควรทำมีอะไรบ้าง 2) รัฐควรทำอย่างไร 3) ใครควรเป็นผู้ควบคุมรัฐ และ 4) ใครจะได้รับผลประโยชน์จากรัฐ ซึ่งคำถามดังกล่าวได้นำมาสู่กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐที่ต้องมุ่งให้ความสำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย (Bidhya Bowornwathana, 2006)

1. รัฐบาลควรมีขนาดเล็กลง และลดบทบาทในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง (A smaller government that does less) เป็นการตอบคำถามว่ารัฐควรทำอะไรบ้าง ซึ่งในมิตินี้ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐต้องให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนมากขึ้น และลดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยมุ่งไปยังผลลัพธ์ของงานมากกว่า ในด้านคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะจะต้องใช้กลไกตลาดที่มีการแข่งขัน แทนที่จะผูกขาดอยู่กับรัฐซึ่งไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพ โดยต้อง

เปิดทางให้ภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจ และรัฐต้องเป็นทั้งผู้สนับสนุนและเป็นหุ้นส่วนกับภาคเอกชน แทนที่จะทำตัวเป็นเจ้านายในการควบคุมภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว

2. รัฐบาลควรมีวิสัยทัศน์แบบโลกาภิวัตน์ และควรสนับสนุนการจัดองค์การในรูปแบบที่มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น (Global vision and flexible organization) เป็นการตอบคำถามว่ารัฐควรทำอย่างไร เพราะรัฐบาลต้องอาศัยบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกมากขึ้น และท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอน จึงต้องใช้ความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งโลกในยุคปัจจุบัน องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างมาก นอกจากนั้นเทคโนโลยีสารสนเทศที่กำลังก้าวหน้ายังทำให้เกิดการรับรู้ข่าวสารที่รวดเร็ว ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตื่นตัวที่จะเรียนรู้กฎเกณฑ์ใหม่ๆ หรือระเบียบใหม่ๆ ของโลกอยู่ตลอดเวลา

3. รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability government) เป็นการตอบคำถามว่าใครควรเป็นผู้ควบคุมรัฐ ปัจจุบันกระแสธรรมาภิบาลได้รับการให้ความสำคัญอย่างมาก ในประเทศที่มีสื่อสาธารณะที่เป็นอิสระเสรีจะทำให้การตรวจสอบรัฐมีความเข้มข้น โดยงานของภาครัฐจะต้องมุ่งเน้นความเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบการทำงานได้

4. รัฐบาลควรมีความเสมอภาค และเป็นธรรม (Government that is fair) เป็นการตอบคำถามว่าใครจะได้รับผลประโยชน์จากรัฐ ซึ่งในประเด็นนี้มุ่งเน้นว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นมีทั้งผลบวกและผลลบ จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าใครจะได้รับประโยชน์ ดังนั้น การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติงานจะต้องพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมโดยส่วนรวมด้วย

จะเห็นได้ว่าแนวคิดการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนผสมของแนวความคิดที่มาจากหลากหลายศาสตร์ และการให้คุณค่าต่อค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งปีเตอร์ส (Peters B. G., 1996) ได้สรุปตัวแบบที่สะท้อนความเป็นภาครัฐในปัจจุบันไว้อย่างน่าสนใจจำนวน 4 ตัวแบบ เพื่อให้เกิด “ทางเลือก” ในการนำไปปรับใช้และผสมผสานให้เหมาะสมกับบริบทภาครัฐในแต่ละประเทศได้ ตัวแบบเหล่านั้นได้แก่ 1) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการตลาด (Market government) 2) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participative government) 3) รัฐบาลที่มุ่งเน้นความยืดหยุ่น (Flexible government) และ 4) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการลดทอนกฎระเบียบ (Deregulated government) ซึ่งปีเตอร์สชี้ให้เห็นว่าตัวแบบแต่ละตัวตอบโจทย์ปัญหาของภาครัฐที่แตกต่างกัน และการบริหารคุณภาพเองเองก็เป็นส่วนผสมหนึ่งในตัวแบบของการพยายามแก้ปัญหาให้แก่ภาครัฐด้วยเช่นกัน ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.9 รูปแบบของรัฐบาลในอนาคต

รูปแบบของรัฐบาล	รัฐบาลที่มุ่งเน้น การตลาด	รัฐบาลที่มุ่งเน้น การมีส่วนร่วม	รัฐบาลที่มุ่งเน้น ความยืดหยุ่น	รัฐบาลที่มุ่งเน้น การลดทอน กฎระเบียบ
ปัญหาที่พบ	ปัญหาที่พบ การผูกขาด (Monopoly)	ความเป็นลำดับชั้น (Hierarchy)	ความเรื้อรังของ ปัญหา (Permanence)	ปัญหากฎระเบียบ ภายใน (Internal Regulation)
แนวทางแก้ไขปัญหา	โครงสร้าง การกระจายอำนาจ	องค์การแบบ แนวราบ (Flatter organizations)	องค์การเสมือน จริง (Virtual organizations)	ไม่มีโครงสร้าง เฉพาะที่แนะนำ
การบริหารจัดการ	จ่ายค่าตอบแทน ตามผลงาน โดย นำเทคนิค ของภาคเอกชน มาใช้	การบริหารคุณภาพ ทั่วทั้งองค์การ (TQM) และทีม	การจัดการบุคคล แบบสัญญาจ้าง ชั่วคราว	การบริหารจัดการ แบบอิสระ
การกำหนด นโยบาย	ใช้แนวคิดทาง การตลาดเพื่อ จูงใจ	การปรึกษาหารือ ร่วมกัน และการ เจรจาต่อรอง	การทดลอง	ใช้แนวคิดของ รัฐบาล ผู้ประกอบการ
ผลประโยชน์ สาธารณะ	ต้นทุนต่ำ/ ประหยัด	การมีส่วนร่วมและ การหารือร่วมกัน	ต้นทุนต่ำ มีการ ประสานงานที่ดี	ความคิด สร้างสรรค์ และ การมุ่งเน้น กิจกรรม

ที่มา: Peters B. G. (1996)

จากที่กล่าวไปแล้วในช่วงต้น เกี่ยวกับปัญหาการแตกกระจายของความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งได้ส่งแรงกระตุ้นเพื่ออันก่อให้เกิดข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในแนวทางที่หลากหลายในช่วงยุคหลัง แต่สิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ที่แนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-NPM) ให้ความสนใจคือ การพยายามสร้างความเป็นองค์รวม (Holistics) ให้กลับมาเกิดขึ้นกับภาครัฐอีกครั้ง (V. Bogdanor, 2005) คำสำคัญที่มาพร้อมคลื่นลูกใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐคือ “การบริหารงานภาครัฐที่มีการผสมความร่วมมือ” (Joined-up government) ได้กลายเป็นหนทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่ NPM ก่อไว้ นั่นคือการละเลยปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือที่เรียกว่า Wicked Issues จนเกิดการสั่งสมของปัญหาอันเกิดจากปรากฏการณ์บริหารแบบต่าง

คนต่างทำที่เรียกว่า “Pillarization” หรือ “Silo-ization” ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (Christensen T., 2012)

แม้ว่าคลื่นแห่งการปฏิรูปในครั้งนี้ของแนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเกิดจากเจตนาที่ความต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของการปฏิรูปครั้งแรก ได้แก่ ความล้มเหลวด้านการสร้างกลไกกำกับดูแล (Steering) และการประสานงานก็ตาม แต่การปฏิรูปครั้งนี้ก็ไม่ต้องการย้อนกลับไปสู่แนวทางการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง รวมศูนย์อำนาจและการควบคุมต่อไปอีก การมีเครือข่ายและการทำงานด้วยวิธีการเป็นหุ้นส่วนไม่ได้หมายถึงการสร้างโครงสร้างแบบระบบราชการที่เน้นสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการคงอยู่ของการสร้างเครือข่ายและการทำงานในลักษณะเป็นหุ้นส่วนเหมือนการปฏิรูปครั้งแรกของ NPM โดยเน้นที่การสร้างศักยภาพของรัฐ (State capacity) และการตรวจตราดูแล (oversight) อย่างทั่วถึงมากขึ้น (พัชรี สีโรรส, 2557)

เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่ผสมผสานความร่วมมือ (Joined-up government) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายดังกล่าว โกลด์สมิธ และเอ็กเกอร์ส (Goldsmith S. and Eggers W.D., 2009) ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนมิติใหม่ของภาครัฐทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันมี 4 ทิศทาง ได้แก่

ทิศทางที่ 1 การเติบโตของการบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมาภายนอก (Third-party government) หลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ปรากฏแนวโน้มของการจ้างบริษัทเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรแทนการใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะมากขึ้น ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจึงเปลี่ยนจากผู้ให้บริการไปสู่บทบาทในการอำนวยความสะดวกในการให้บริการมากยิ่งขึ้น

ทิศทางที่ 2 แนวโน้มการบริหารงานภาครัฐแบบผสมผสานความร่วมมือ (Joined-up government) เป็นการผสมผสานความร่วมมือในระดับต่างๆ ของทุกหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สามารถให้บริการในเชิงบูรณาการได้มากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องปิดกั้นสิ่งที่ครอบงำการบริหารงานแบบสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นออกไป ในขณะที่เดียวกันต้องสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างกันและประสานความร่วมมือได้ดียิ่งขึ้น โดยเน้นการทำงานเป็นทีมไขว้ข้ามระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อรับมือจากความท้าทายในศตวรรษใหม่ๆ ได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

ทิศทางที่ 3 พัฒนาการของเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล (The digital revolution) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันที่เอื้อให้องค์กรต่างๆ สามารถประสานความร่วมมือ ณ เวลาจริง (Real time) ได้ตลอดเวลา รวมถึงความก้าวหน้าดังกล่าวยังช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บสารสนเทศลงได้มาก ซึ่งเอื้อต่อการจัดโครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายเป็นอย่างมาก

ทิศทางที่ 4 ความต้องการทางเลือกของผู้รับบริการ (Consumer demand) ประชาชนหรือผู้รับบริการมีแนวโน้มต้องการบงการชีวิตของตนเองมากขึ้น รวมถึงต้องการทางเลือกที่

หลากหลายในการรับบริการของรัฐมากขึ้น อาทิ บริษัทคอมพิวเตอร์แห่งหนึ่งเปิดโอกาสให้ลูกค้าสามารถเลือกแบบออนไลน์ในการประกอบคอมพิวเตอร์พกพาตามคุณลักษณะและคุณสมบัติที่ผู้ใช้งานต้องการ หรือการที่ประชาชนไม่ยอมเดินทางไปที่สาขาของสำนักงานขนส่งทางบกที่ออกไปอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากที่พัก และต้องรอคิวรับบริการที่ไม่น่าประทับใจ ซึ่งทำให้ประชาชนต้องการสามารถกำหนดได้ว่าตนเองต้องการเข้ารับบริการเมื่อใดและด้วยวิธีใด ประชาชนจะไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติของการบริการตามลำดับขั้นตอนอีกต่อไป ดังนั้นเพื่อตอบสนองทางเลือกของประชาชน จึงต้องมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างจากเดิม โดยให้ความสนใจกับความหลากหลายและการปรับเปลี่ยนการบริการตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น

แนวโน้มทั้ง 4 ประการในมุมมองของโกลด์สมิธ และเอ็กเกอร์ส มีเมื่อนำสนใจและท้าทายอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นสิ่งที่การศึกษาในครั้งนี้นำมาตั้งคำถามว่า ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงสู่คลื่นลูกใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ เครื่องมือในการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐจะมียังคงมีพละภาพเพียงใดในการตอบสนองต่อความท้าทายในการเปลี่ยนแปลงที่กำลังใกล้เข้ามาอย่างช้าๆ หรือจะเป็นเพียงการผลิตซ้ำของปัญหาเดิมอันเนื่องมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และถ้าเป็นเช่นนั้น ภาครัฐควรหาทางออกอย่างไรเพื่อใช้ประโยชน์จากเครื่องมือการบริหารคุณภาพในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานมากที่สุดได้

2.4.2 ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารคุณภาพ

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารคุณภาพนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เปิดช่องทางให้ภาครัฐนำเครื่องมือทางการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา ซึ่งทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) ได้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การที่ขับเคลื่อนอยู่ในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานภาคเอกชนนั้นมีรากฐานของทฤษฎีองค์การที่เดียวกันในช่วงระยะระหว่างปี ค.ศ. 1900-1960 ซึ่งสามารถจัดกลุ่มเครื่องมือทางการบริหารออกได้เป็น 4 กลุ่มตามแนวคิดการจัดทฤษฎีองค์การของสก๊อตต์ (Scott, 2003 อ้างถึงในทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550) ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 แนวคิดการจัดการแบบเหตุผลนิยมระบบปิด เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1900-1930 แนวคิดการจัดการแบบเหตุผลนิยมระบบปิดที่สำคัญ คือ แนวคิดการจัดการวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งเป็นการจัดการที่อาศัยข้อเท็จจริง ไม่ใช้การคาดเดา รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับเวลาและการเคลื่อนไหว (Time and Motion Study) เพื่อหาวิธีการทำงานที่มีการ

เคลื่อนไหวน้อยที่สุด ภายใต้วิธีการที่เร็วที่สุด เพื่อให้ได้วิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนั้นยังรวมถึงทฤษฎีหลักการบริหาร (Administrative Theories) ซึ่งเน้นหน้าที่ของนักบริหาร และทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งกล่าวถึงลักษณะโครงสร้างองค์การที่มีการแบ่งงานกันทำ มีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ มีกฎระเบียบ ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมาใช้ในการทำงาน เป็นต้น โดยแนวคิดทั้ง 3 ส่วนนี้เป็นพื้นฐานขององค์การแบบเครื่องจักร ซึ่งให้ความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน และการควบคุมมากเกินไปจนถูกวิพากษ์ในภายหลังว่าละเลยการให้ความสำคัญกับมนุษย์

กลุ่มที่ 2 แนวคิดการจัดการแบบมนุษยนิยมระบบปิด แนวคิดนี้ได้พัฒนาต่อเนื่องจากยุคแรก ช่วงราวทศวรรษที่ 1930 โดยได้ปรับมาให้ความสำคัญกับมนุษย์ในองค์การมากขึ้น โดยมีฐานรากจากการทดลองที่ฮอว์ธอร์น (Hawthorne Study) ซึ่งค้นพบว่าอารมณ์ ความรู้สึกและทัศนคติของคนมีผลต่อการทำงาน และประสิทธิภาพของงาน โดยแนวคิดสำคัญที่เกิดขึ้นในยุคนี้ ได้แก่ แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) แนวคิดทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ซึ่งรวมทฤษฎีการจูงใจต่างๆ ทฤษฎี X ทฤษฎี Y เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 แนวคิดการจัดการนิยมแบบเหตุผลนิยมระบบเปิด เกิดขึ้นราวช่วงทศวรรษที่ 1950 โดยมีฐานคิดว่าเทคนิคด้านคณิตศาสตร์สามารถช่วยปรับปรุงในการตัดสินใจและแก้ปัญหาได้ จึงนำเอาเทคนิคด้านคณิตศาสตร์มาใช้แก้ปัญหาทางการบริหาร อาทิ เทคนิคการพยากรณ์ (Mathematical Forecasting) ตัวแบบคณิตศาสตร์เพื่อใช้ในการควบคุมสินค้าคงคลัง (Inventory Modelling) การสร้างแบบจำลอง (Simulation) นอกจากนี้ยังใช้หลักเกณฑ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ อาทิ ต้นทุน รายรับ ผลตอบแทนต่อการลงทุน มาใช้ในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ในช่วงประมาณปี ค.ศ.1960 ได้มีการตระหนักว่าไม่มีทฤษฎีหรือวิธีการใดที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ ดังนั้น แนวคิดของการจัดการในช่วงนี้คือ การคิดอย่างเป็นระบบ (Systems Thinking) ระบบเปิด (Open Systems) การคิดตามสถานการณ์ (Contingency Thinking) แนวคิดนี้ยังครอบคลุมถึงเครื่องมือการจัดการอื่นๆ ที่มีแนวคิดสอดคล้องกันด้วย เช่น การวางแผนกลยุทธ์ รีเอ็นจิเนียริง ต้นทุนกิจกรรม กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Expenditure Framework-MTEF) รวมถึงการวิเคราะห์มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Value Added Analysis-EVA) และการจัดหาทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-providing)

กลุ่มที่ 4 แนวคิดการจัดการแบบมนุษยนิยมระบบเปิด ตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา ในยุคนี้มีการผสมผสานแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดการใหม่ๆ เกิดขึ้นจำนวนมาก อาทิ ลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management) การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective) การวัดและและการติดตามผลการดำเนินงาน (Performance Measurement and Monitoring) องค์การแห่ง

การเรียนรู้ (Learning Organization) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) การบริหารคุณภาพ (Quality Management) สมรรถนะหลัก (Core Competency) เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2549; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550)

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แนวคิดการบริหารคุณภาพได้แผ่ขยายเข้ามาถึงหน่วยงานภาครัฐพร้อมกับความนิยมในกระแสของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เด่นชัดมากที่สุดตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา ซึ่งเคลลี (Kelly, 1998 อ้างถึงใน Rauno V. (2007) ชี้ให้เห็นว่าพื้นฐานของทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice) และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) อันเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สอดประสานกับความต้องการของแนวคิดการบริหารคุณภาพได้อย่างกลมกลืน เนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กำลังมองหาโลกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างสินค้าและบริการ รวมถึงยกระดับผลการดำเนินงานของภาครัฐให้สูงขึ้น ดังที่มาทีเฮเซน (Mathiasen D.G., 1999) ได้กล่าวว่ามี การซ้อนทับกันอยู่ค่อนข้างลงตัวระหว่างแนวคิดการบริหารคุณภาพกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

เช่นเดียวกับเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธ์ (2549) ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ภาครัฐสนใจนำระบบการบริหารคุณภาพมาใช้ เป็นเพราะอิทธิพลของกระแสแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ให้ความสำคัญต่อค่านิยมในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-oriented) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็มุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ (Result) เป็นสำคัญ แต่ผลที่เกิดขึ้นคือทำให้องค์กรภาครัฐมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์เพียงอย่างเดียว แต่ละเลยการจัดกระบวนการทำงาน ดังนั้นแนวคิดการบริหารคุณภาพจึงมีคุณค่าในแง่ที่สามารถผลักดันให้ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญได้ทั้งกระบวนการทำงานและให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น โดยยึดมั่นว่ากระบวนการทำงานจะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันและเป็นตัวขับเคลื่อน (Enablers) ความสำเร็จอย่างยั่งยืน

ราอูโน (Rauno V., 2007) ได้รวบรวมมิติที่สอดคล้องกันระหว่างสองแนวคิด โดยเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับแนวคิดการบริหารคุณภาพ ซึ่งแบ่งเป็นแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบดั้งเดิม และแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบใหม่ที่ได้รับการปรับปรุงให้นำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.10 การเปรียบเทียบหลักการ NPM การบริหารคุณภาพแบบดั้งเดิม และการบริหารคุณภาพแบบใหม่

แนวคิดการจัดการ ภาครัฐ แนวใหม่ (NPM)	แนวคิดการบริหารคุณภาพแบบ ดั้งเดิม	แนวคิดการบริหารคุณภาพที่ถูก ปรับปรุงให้นำมาใช้ในหน่วยงาน ภาครัฐในปัจจุบัน
1. พยายามสร้างความ ใกล้ชิดกับประชาชนซึ่ง เป็นลูกค้า (Customers) ให้มากที่สุด	1. มุ่งเน้นลูกค้า (Customer-orientation)	1. ไม่ใช่การมุ่งเน้นเฉพาะลูกค้าที่ต้อง เผชิญหน้า แต่ต้องมุ่งเน้นที่พลเมือง (Citizens) หรือประชาชนผู้เสียภาษี ให้สามารถเข้าถึงคุณภาพและ ปริมาณของสินค้าสาธารณะให้มาก ที่สุด
2. ไม่นับระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด แต่ มุ่งเน้นที่การควบคุม คุณภาพการผลิต (Output Controls)	2. เน้นการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต อย่างต่อเนื่อง เท่าๆ กับความ ต้องการปรับปรุงคุณภาพปัจจัย นำเข้า (Input) และกระบวนการใน การผลิต (Process)	2. มุ่งเน้นที่การบริหารทรัพยากร บุคคล (Human Resource Management) แทนที่การจัดการ กระบวนการ (Process Management) ผลผลิต (Output) เป้าหมาย (Goal) รวมถึงการวัดผล (Measurement)
3. เน้นการใช้ระบบวัดผล ในการดำเนินงาน (Performance-related systems) ในการสรรหา การเสนอแต่งตั้ง และการ จ่ายค่าตอบแทน	3. การวัดผลในการดำเนินงานต้อง พิจารณาจากปัจจัยทางด้านบุคคล (Person Factors) ในระดับที่ ใกล้เคียงกับปัจจัยทางด้านองค์กร (Organization Factors)	3. นำระบบวัดผลในการดำเนินงาน และการจูงใจมาใช้กับผู้ปฏิบัติงานที่ อยู่ตำแหน่งในระดับต่ำขององค์กร
4. เน้นการทำสัญญาจ้าง (contract) ในการ ปรับปรุงคุณภาพของงาน อย่างต่อเนื่อง	4. เน้นการปรับปรุงคุณภาพอย่าง ต่อเนื่องตามตัวแบบ PDCA (Plan Do Check Act)	4. ตัวชี้วัดคุณภาพต้องมีการกำหนด ขึ้น โดยแบ่งตามประเภทของการ ให้บริการ และสร้างความเข้าใจ ร่วมกันในเรื่องของ Quality ซึ่ง เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานทุกคน และ เน้นให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพอย่าง ต่อเนื่อง

แนวทางการจัดการ ภาครัฐ แนวใหม่ (NPM)	แนวทางการบริหารคุณภาพแบบ ดั้งเดิม	แนวทางการบริหารคุณภาพที่ถูก ปรับปรุงให้นำมาใช้ในหน่วยงาน ภาครัฐในปัจจุบัน
5. มีการนิยามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ปัจจัยที่ นำมาสู่ความสำเร็จโดย แสดงในรูปของตัวชี้วัด เชิงปริมาณ รวมถึงเน้น การตรวจสอบผลการ ดำเนินงานและควบคุม ค่าใช้จ่ายอย่างเคร่งครัด	5. เน้นการรายงานผลข้อมูลคุณภาพ โดยมีการวัดและแจ้งผลย้อนกลับ (feedback) เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้าน คุณภาพ และใช้เทคนิคเชิงปริมาณ ในการปรับปรุงกระบวนการ	5. เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรที่ มีอย่างจำกัด โดยใช้แนวทางเชิง ปริมาณ
6. เน้นเสริมพลัง (Empowerment) ให้กับ พนักงานในระดับ ปฏิบัติการ (Street- Level Staff) เพื่อให้การ ปฏิบัติงานมีความยืดหยุ่น และสร้างนวัตกรรม	6. เน้นการสร้างยอมรับชอบ ร่วมกันเป็นทีม	6. เน้นการเสริมพลังให้กับผู้ปฏิบัติงาน (Employee Empowerment)
7. หลีกเลี่ยงการบริหารใน รูปแบบทหาร (Military- style) หรือหลีกเลี่ยงการ เน้นใช้กฎบังคับบัญชา ตามแบบภาครัฐแบบเดิม แต่ให้ความยืดหยุ่นใน เรื่องของการจ้างและการ ให้รางวัล	7. ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้ เกิดทัศนคติเชิงบวกในการทำงาน ของผู้ปฏิบัติงาน	7. เน้นวัฒนธรรมคุณภาพ (Quality- oriented culture) มากกว่า วัฒนธรรมแบบดั้งเดิมในหน่วยงาน ภาครัฐเพื่อสร้างความเป็นเลิศ
8. เน้นที่การสร้างความ กระตือรือร้นในการ ทำงาน โดยการควบคุม องค์การผ่านผลการ ดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ และการใช้ สัญญาจ้างเป็นหลัก	8. เน้นการวางแผนและการจัดการ องค์การ	

แนวความคิดการจัดการ ภาครัฐ แนวใหม่ (NPM)	แนวความคิดบริหารคุณภาพแบบ ดั้งเดิม	แนวความคิดบริหารคุณภาพที่ถูก ปรับปรุงให้นำมาใช้ในหน่วยงาน ภาครัฐในปัจจุบัน
9. เน้นการบริหารจัดการบุคคลโดยเพิ่มการจูงใจ (Incentive)	9. เน้นการให้การศึกษาและการฝึกอบรม	9. เน้นที่ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากกว่าการจัดการกระบวนการ
10. ให้อิสระในการบริหารจัดการ (Freedom to manage)	10. เน้นการใช้สัญญาจ้างและการนำองค์การของผู้บังคับการสูงสุด	
11. เน้นการกระจายอำนาจและแบ่งหน่วยงานที่ผูกขาดการทำงานออกเป็นส่วนๆ เพื่อสร้างเป็นหน่วยบริหารจัดการ โดยเน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดต้นทุนและสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น	11. พัฒนาให้เกิดการครอบงำของวัฒนธรรมองค์การแบบหนึ่งเดียว เพื่อปรับปรุงระดับการมีส่วนร่วมและความร่วมแรงร่วมใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์การสามารถแข่งขันได้ และสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก (ลูกค้า และผู้นำส่งปัจจัยการผลิต)	11. เน้นสร้างการบริการที่หลากหลายแตกต่างกันในการบริการเรื่องเดียวกันเพื่อสร้างทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่สังคม

ที่มา: ปรับปรุงจากราอุโน (Rauno V., 2007)

แม้แนวความคิดบริหารคุณภาพ จะเกิดขึ้นก่อนแนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ตาม แต่การทำให้แนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ต้องอาศัยแนวความคิดบริหารคุณภาพเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เนื่องจากการบริหารคุณภาพประกอบด้วยหลักทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารจัดการองค์การ ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบหลักการของแนวคิดแต่ละแนวคิดจำแนกตามความแตกต่างในแต่ละมิติ จึงพบว่า แนวคิดการบริหารคุณภาพมีแนวทางและหลักการที่สอดคล้องกันเป็นอย่างดีกับกับแนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ จนอาจเรียกได้ว่ามี “ความเหลื่อมทับซ้อนกัน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงเป้าหมาย แนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเสมือน “ภาคทฤษฎี” ที่ระบุแนวทางกว้างๆ ในการปฏิรูปภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก แต่ในขณะเดียวกันแนวความคิดบริหารคุณภาพ ก็เป็นแนวคิดที่รองรับใน “ภาคปฏิบัติ” ว่ารัฐควรมีวิธีการอย่างไรที่เป็นรูปธรรมในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอด

โดยทั้งสองแนวคิดต่างก็มุ่งเน้นที่เป้าหมายในการสร้างความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อันเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้สอดคล้องกับนักวิชาการที่เชื่อว่าแนวคิดการบริหารคุณภาพเป็นเสมือนองค์รวมของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำให้ขอบข่ายการบริหารงานภาครัฐที่กว้างขวางสามารถกำหนดอาณาบริเวณทางการบริหารที่เด่นชัดมากยิ่งขึ้นไปอีก (Stupak R.J. and Leitner, 2001) ซึ่งแม้แนวคิดการบริหารคุณภาพจะเป็นเสมือนเหล่าเก่าในขบวนการใหม่ที่เชื่อว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ก็ยังเป็นเครื่องมือที่มีรสชาติที่ดีขึ้นกว่าในอดีต (Mani B.G., 1995)

2.4.3 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ

แม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเปลี่ยนรูปแบบในการบริหารงานภาครัฐโดยมีการนำเทคนิคการบริหารจากภาคเอกชน รวมถึงเครื่องมือด้านการบริหารคุณภาพเข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น จนทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเลือนรางไปก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องตระหนักและควรนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบดังที่อลิสัน (Allison T.G., 2004) กล่าวไว้ว่า การบริหารภาครัฐ และการบริหารธุรกิจ มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญเลย เพราะในงานระดับต่ำทั้งสองไม่มีความแตกต่างกัน แต่ในงานระดับสูงมีความแตกต่างกันอย่างมาก เพราะงานระดับต่ำเป็นงานประจำ งานที่สามารถปฏิบัติกันตามคำสั่ง แต่ในงานระดับสูงความรับผิดชอบและหน้าที่ที่มีความแตกต่างกัน และนักบริหารในภาครัฐจะต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดของการเมือง กฎหมาย ระเบียบซึ่งกำหนดมาจากที่อื่น งานของราชการระดับนี้จึงเป็นภารกิจของสิ่งที่เกิดขึ้นนอกองค์การและควบคุมได้ยาก ส่วนงานเอกชนจะมุ่งภายในองค์การ การควบคุมจากภายนอกมีน้อยกว่า

ข้อสังเกตความแตกต่างดังกล่าว สอดคล้องกับข้อวิพากษ์ถึงแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ลดทอนความซับซ้อนของภาครัฐ โดยเชื่อมั่นในระบบกลไกการตลาดและการบริหารแบบธุรกิจเอกชนว่าจะสามารถทำให้การบริหารภาครัฐนั้นประสบสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้นได้ ทั้งนี้ ข้อวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าแท้จริงแล้ว ภาครัฐกับภาคเอกชนมีความแตกต่างกันอย่างมาก และไม่อาจจะใช้วิถีทางเดินในเชิงบริหารร่วมกันอย่างแนบสนิทได้

สำหรับข้อวิพากษ์เกี่ยวกับการนำแนวคิดการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐนั้น มีนักวิชาการผู้ทำการศึกษาและวิพากษ์ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งนักวิชาการบางท่านมองว่าการนำการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐนั้น มีปัญหาเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเกี่ยวกับการต้องปรับแนวทางการผลิตสินค้าและบริการของภาครัฐ และการปรับปรุงผลการดำเนินงาน แต่ก็สามารถดำเนินการ

ได้ถ้าบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมถึงมีหัวใจแห่งการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Cohen S. and Eimicke W., 1994) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกหลายท่านมองว่าการบริหารคุณภาพในภาครัฐนั้นจะก่อให้เกิดความผิดพลาดครั้งใหญ่ในการบริหารงานภาครัฐ และมีการถกเถียงในแง่มุมต่างๆ อย่างกว้างขวางในทางวิชาการ (Stringham H.S., 2004; Swiss J.E., 1992; Connor P.E., 1997; Rago W.V., 1994, 1996)

โบว์แมน และเฮลเลน (Bowman J.S. and Hellein R., 1998) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 มลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาได้นำเอาการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาใช้ อย่างน้อยที่สุดในบางหน่วยของการทำงาน แต่ต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการขับเคลื่อนโปรแกรมการบริหารคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของแรงต่อต้านจากข้าราชการว่าการบริหารคุณภาพไม่เหมาะสมสำหรับการนำมาปรับใช้ในองค์การภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นบทเรียนเดียวกับความล้มเหลวในการใช้เครื่องมืออื่นๆ ที่ผ่านมา เช่น ระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผน (Planning Programming Budgeting System: PPBS) งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budget: ZBB) การบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objectives: MBO) การวิเคราะห์ความคุ้มค่า (Cost-benefit analysis) ฯลฯ จึงมีคำถามว่าการนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพมานั้น จะมีจุดแข็งที่แตกต่างจากการใช้เครื่องมือที่ล้มเหลวเหล่านั้นอย่างไร (Weaver C.N., 1991; Radin B.A. and Coffee J.N., 1993; Frost-Kumpf L., 1994) และบางส่วนยังเชื่อว่า การนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐนั้นมีข้อผูกพันเชิงระบบมากเกินไป ในขณะที่การให้ความสำคัญกับผลผลิตที่ออกมามีน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด (Frost-Kumpf L., 1994) บ้างก็เห็นว่าการบริหารคุณภาพนั้น เป็นเครื่องมือที่ไม่เหมาะสมกับระบบและโครงสร้างการทำงานที่ดำเนินไปอยู่แล้ว (Grant R.M., Shani R. and Krishnan R., 1994)

การศึกษาของไซตซ์ (Zeitz G., 1996) ในปี ค.ศ.1996 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพถูกต่อต้านอย่างมากจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือทางการบริหารบ่อย และไม่เหมาะสมกับการทำงานบางอย่างในองค์การ ที่สำคัญคือการบริหารคุณภาพได้เพิ่มงานเอกสาร การประชุม และใช้เวลาในการฝึกอบรมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารคุณภาพได้สร้างความสูญเสียสำหรับเวลาและทรัพยากรบุคคลที่ควรนำมาใช้ในการทำงานจริง (Real work) นอกจากนี้ บางครั้งการบริหารคุณภาพได้นำมาสู่การใช้โปรแกรมใหม่ๆ อาทิ การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost – Benefit Analysis) ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ.1990 แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทำให้นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเริ่มตั้งคำถามว่าการบริหารคุณภาพสามารถปรับปรุงให้องค์การมีประสิทธิภาพได้จริงหรือไม่ (Romano C., 1994) และดูเหมือนว่าบางครั้งการ

บริหารคุณภาพเองก็ได้สร้างภาระในเชิงงบประมาณค่อนข้างมาก (Drew D.M., 1994; Barrett K. and Greene R., 2001)

นอกจากนี้ในส่วนของการประเมินความสำเร็จในการดำเนินงานตามกรอบคุณภาพ นักวิชาการบางส่วนยังเห็นว่าระบบราชการยังขาดข้อมูลที่สะท้อนคุณภาพอีกเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการบริหารคุณภาพจะมีหลักในการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ แต่ข้อมูลที่นำมาแสดงก็เป็นเพียงข้อมูลส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลของภาครัฐเป็นงานที่ยาก อีกทั้งหน่วยงานที่ได้รับการประเมินคุณภาพส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการใช้โปรแกรมคุณภาพไม่นานนัก ซึ่งในความเป็นจริงการบริหารคุณภาพที่มีประสิทธิผลจะต้องอาศัยระยะเวลา เพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการทำงานเพื่อช่วยในการปรับปรุงคุณภาพขององค์กรได้ อีกทั้งการบริหารคุณภาพจะนำมาสู่ผลลัพธ์ทางการบริหารที่ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ โดยส่วนใหญ่ผู้บริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐมักไม่รอคอยความสำเร็จ จึงทำให้การบริหารคุณภาพถูกหยุดชะงักบ่อยๆ ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะจุดอ่อนในตัวเครื่องมือการบริหารคุณภาพเองที่ไม่ชัดเจน (Unclear) ซึ่งเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้อ่อนความสำคัญลงอย่างน่าเสียดาย (Poister T.H. and Harris R.H., 1996)

สวิส (Swiss J.E., 1992) เชื่อว่าการบริหารคุณภาพสามารถใช้ในภาครัฐได้ ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องได้รับการปรับให้เหมาะสมกับคุณลักษณะเฉพาะของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในทฤษฎีของการบริหารคุณภาพนั้นมีหลักการที่ขัดแย้งกันเอง (Orthodox) ซึ่งสามารถตั้งเป็นข้อสังเกตได้ดังต่อไปนี้

1. หลักการคุณภาพที่ต้องให้ความสำคัญกับลูกค้า โดยการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าถือว่าเป็นเป้าหมายของคุณภาพ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ไม่ได้กล่าวถึงในกรณีที่มีความต้องการของลูกค้ามีความซับซ้อน และข้อเรียกร้องที่หลากหลาย ทำให้ผลิตออกมาแล้วมีราคาสูงเกินไป หรือผลิตออกมาแล้วเป็นสินค้าที่ไม่น่าดึงดูด

2. หลักการคุณภาพที่ต้องผสานเข้าไปในกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำ (Upstream) มากกว่ามุ่งเน้นที่กระบวนการปลายน้ำ (Downstream) ซึ่งผลิตภัณฑ์และการให้บริการหลายชนิดสามารถผสานคุณภาพตั้งแต่กระบวนการออกแบบ การผลิต การตรวจสอบ การแก้ไข และการรับฟังเสียงตอบรับของผู้บริโภคที่เป็นลูกค้า ภายใต้หลักการนี้ ถ้าสินค้าและบริการถูกออกแบบขึ้นให้ด้วยการคำนึงถึงคุณภาพตั้งแต่แรกแล้ว การตรวจสอบ การแก้ไข และการรับฟังเสียงตอบรับของผู้บริโภคก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็น และสิ้นเปลือง แม้ว่าจะทำให้ผู้บริโภคมีความพึงพอใจมากขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม การบริหารคุณภาพยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคุณภาพอันเป็นกระบวนการปลายน้ำเป็นอย่างมาก เพื่อลดภัยไว้ก่อนถึงมือผู้บริโภค ทำให้ในความเป็นจริง ความรับผิดชอบด้านคุณภาพจึงอยู่ที่ฝ่ายตรวจสอบมากกว่าฝ่ายออกแบบและฝ่ายผลิต ดังนั้นกระบวนการต้นน้ำจึงไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่ากระบวนการปลายน้ำเมื่อนำมาปฏิบัติจริง

3. หลักการป้องกันความแปรปรวนในการผลิต (Preventing variability) เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้การผลิตมีคุณภาพสูง อย่างไรก็ตามในการผลิตนั้นมีปริมาณงานที่สูญเสียไปเนื่องจากการเลื่อนไหลค่อนข้างสูงมาก สินค้าและบริการมีโอกาสที่จะเบี่ยงเบนจากแบบที่กำหนด ในขณะที่เครื่องมือสำคัญของการบริหารคุณภาพนั้นคือ “ผังการควบคุม” (Control Chart) ที่ต้องอาศัยความแปรปรวนในการพิจารณาความเบี่ยงเบนจากภาวะปกติที่ดีที่สุดในการผลิต (Deviation from the optimum) ดังนั้นความแปรปรวนจึงยังคงมีความจำเป็นในกระบวนการบริหารคุณภาพ และเป็นหลักการที่ขัดแย้งกันเอง

4. หลักการของผลลัพธ์คุณภาพมาจากการทำงานร่วมกันภายใต้ความเป็นระบบ (System) ไม่ใช่เป็นเรื่องของความพยายามส่วนบุคคล เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้น ต้องเป็นความผิดของระบบ ไม่ใช่ความผิดของคน เพราะหลักการบริหารคุณภาพมักให้คนผูกมัดในการทำงานตามระบบ แต่ในความเป็นจริง เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้น ส่วนใหญ่กลับโทษว่าเป็นความผิดของปัจเจกบุคคล ในขณะที่เมื่อคนใดคนหนึ่งแสดงให้เห็นผลการดำเนินงานที่เหนือกว่าบุคคลอื่นๆ ความแตกต่างดังกล่าวกลับไม่ได้สะท้อนให้เห็นมากนัก โดยเป็นเสมือนความแปรปรวนเชิงสุ่ม (Random variation) ในการทำงานเท่านั้น จึงไม่มีความโดดเด่นเพียงพอ ดังนั้นหลักการบริหารที่ผู้นำควรสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา จำค่าตอบแทนด้วยความเป็นธรรม และเน้นการให้รางวัลแก่ปัจเจกบุคคลจึงถูกละเลย ใครก็ตามที่จะได้รับรางวัลจากการทำงานที่ดีในระบบคุณภาพจึงเสมือนถูกลี้อเตอร์ (Deming W. E., 1982) ดังนั้นเรื่องของเครื่องมือการบริหารโดยวัตถุประสงค์ และมาตรฐานการทำงาน (Performance Standard) ที่เน้นรายบุคคล จึงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของการบริหารคุณภาพที่เน้นการทำงานของระบบมากกว่าปัจเจกบุคคล (Scholtes P.R. and Hacquebor H., 1988b)

5. หลักการคุณภาพต้องการการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่ปัจจัยการผลิต (Input) และกระบวนการผลิต (Processes) เนื่องจากคุณภาพเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง ต้องแปรเปลี่ยนไปตามความสุขและความพึงพอใจของลูกค้า เมื่อความคาดหวังของลูกค้าเพิ่มขึ้น คุณภาพก็ต้องสูงขึ้นด้วยเช่นกัน สิ่งที่มีคุณภาพสูงในวันนี้จึงอาจไม่ใช่สิ่งที่มีคุณภาพสูงสำหรับวันพรุ่งนี้ ดังนั้นผู้บริหารไม่ควรจะมุ่งเน้นวัดที่ผลกำไรปลายทางที่เกิดขึ้นจากผลผลิต (Output) เพราะเป็นเพียงผลประโยชน์ระยะสั้นเท่านั้น แต่ควรมุ่งที่การบริหารคุณภาพโดยตรง ที่ครอบคลุมไปถึงปัจจัยการผลิต (Input) และกระบวนการผลิต (Processes) เนื่องจากเป็นสิ่งที่ยั่งยืนกว่า (Scholtes P.R. and Hacquebor H., 1988a) ซึ่งหลักการนี้แย้งกันเองกับการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ที่เน้นผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ และให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนผลงานมากกว่าการมุ่งเน้นปัจจัยการผลิตและกระบวนการทำงาน ซึ่งแม้แต่เดมมิ่งก็ระบุไว้ในงานเขียนของเขาว่าหลักหนึ่งของการบริหารคุณภาพ คือ ต้องละเลยเป้าหมายระยะยาว แต่มุ่งให้ความสำคัญกับผู้นำแทน (Deming W. E., 1982)

6. หลักการปรับปรุงคุณภาพที่ต้องการการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของบุคลากรในส่วนงานต่างๆ ร่วมกัน เพราะคุณภาพเป็นเรื่องของการต้องทำให้ถูกต้องตั้งแต่แรก (Doing it right the first time) ตั้งแต่ในระดับปัจจัยการผลิต (Input) และกระบวนการผลิต (Processes) ดังนั้นจึงมีเพียงพนักงานเท่านั้นที่จะรู้ว่าต้องทำให้ถูกต้องอย่างไร และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับพนักงานจึงควรเป็นไปด้วยความรู้สึกปราศจากความกลัว และความวิตกกังวลว่าจะถูกลงโทษ จึงไม่ควรมีสิ่งขวางกั้นหรืออุปสรรค (Barrier) ที่จะขัดขวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน แต่ต้องร่วมกันทำลายสิ่งกีดขวางการสื่อสารจากการทำงานในลักษณะที่เป็นลำดับขั้น และการทำงานต่างแผนก ซึ่งสวิสซีท์เห็นว่าในความเป็นจริง สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้น เนื่องจากผู้บริหารส่วนใหญ่ยังมีระยะห่างกับผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ

7. หลักการคุณภาพต้องการข้อผูกพันร่วมกันทั้งองค์การ (Total organizational commitment) การดำเนินงานที่มีคุณภาพได้นั้น ผู้บริหารจะต้องสร้างวัฒนธรรมคุณภาพที่มุ่งเน้นความสม่ำเสมอในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ และปรับปรุงการทำงานในทุกช่วงเวลา ถ้าข้อผูกพันเหล่านี้ไม่ถูกผสมผสานในวัฒนธรรมองค์การ คุณภาพก็จะลดลงอย่างรวดเร็ว ในด้านหนึ่งการบริหารคุณภาพจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด และจะต้องอาศัยทุกคนในองค์การร่วมผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าเป้าหมายจะมีมาตรฐานสูงเพียงใดก็ตาม ซึ่งในแง่นี้ องค์การที่จะทำเช่นนั้นได้จึงต้องเป็นองค์การที่มีความตั้งใจเป็นพิเศษ และมีวัฒนธรรมการทำงานที่ชัดเจนในการทำให้พนักงานสามารถจดจ่อและดำเนินงานตามข้อผูกพันของคุณภาพได้ ซึ่งวัฒนธรรมเช่นนี้จะต้องได้รับการส่งเสริมรักษาอย่างต่อเนื่องจากระดับบน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ให้องค์การที่มีลักษณะเช่นนี้ยากมาก

นอกจากนี้ สวิส (Swiss J.E., 1992) ยังชี้ให้เห็นความขัดแย้งของหลักการบริหารคุณภาพที่นำมาใช้ในองค์การภาครัฐอีกด้วย โดยสามารถสรุปเป็นด้านต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความแตกต่างของการเน้นการให้บริการกับการเน้นผลผลิต (Services vs. Products)

การบริหารคุณภาพถูกออกแบบภายใต้ฐานรากของการทำงานที่เป็นระบบเช่นโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเน้นผลผลิต ในขณะที่องค์การภาครัฐส่วนใหญ่เน้นที่การให้บริการมากกว่าผลผลิต ดังนั้นจึงเกิดปัญหาในการประยุกต์ใช้การบริหารคุณภาพ ดังที่เป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพ (King C.A., 1987; Ferderber C.E., 1981; Plsek P.E., 1987) ว่าเรื่องของการให้บริการนั้น เมื่อนำมาปรับใช้กับการบริหารคุณภาพนั้นเป็นเรื่องที่ยากกว่าการผลิต เพราะประชาชนที่รับบริการจากภาครัฐนั้น ไม่ใช่เพียงประเมินการให้บริการจากผลลัพธ์ แต่เป็นการประเมินพฤติกรรมหรือคุณลักษณะของผู้ให้บริการด้วย สวิสยกตัวอย่างการทำงานของ

ตำรวจที่ให้บริการ โดยมาถึงที่เกิดเหตุอย่างรวดเร็วตามหน้าที่ แต่ถ้าตำรวจพูดจาห้วน หรือแต่งตัวไม่เรียบร้อย ก็ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการอยู่ดี ทั้งที่ได้รับผลลัพธ์ที่มีคุณภาพก็ตาม

จะเห็นได้ว่า การจะกำหนดตัวชี้วัดคุณภาพจากการให้บริการมีความซับซ้อนมาก สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ การให้บริการมีคุณภาพอาจเป็นตัวชี้วัดที่หลากหลาย อาทิ ความสามารถในการเข้าถึง การสื่อสาร คุณลักษณะ ความคิดสร้างสรรค์ ความน่าเชื่อถือ ความมั่นคง ความสามารถในการจับต้องได้ ความสามารถในการตอบสนอง ความเข้าใจ ฯลฯ ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้จะถูกการประเมินและให้น้ำหนักว่าผู้รับบริการได้รับการบริการที่มีคุณภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งยังมีตัวชี้วัดที่หลากหลายมากเพียงใด การบริหารคุณภาพที่มุ่งเน้นลดความแปรปรวนในกระบวนการดำเนินงานยิ่งยากขึ้นเท่านั้น

2. ปัญหาของการให้นิยามลูกค้าของส่วนราชการ (The Problem of Defining the Government Customer)

การบริหารคุณภาพมีหลักการสำคัญคือการสร้างความประทับใจและความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า ดังนั้นคำถามสำคัญสำหรับองค์การภาครัฐคือ ลูกค้าของตนคือใคร? ซึ่งเป็นคำถามที่สวิสเห็นว่าการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐให้ความสำคัญน้อยมาก ในขณะที่ภาคธุรกิจมักจะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกค้าของตนเองอย่างชัดเจน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ และบางครั้งก็เป็นเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง สวิสยกตัวอย่างสำนักงานที่ดินของสหรัฐอเมริกา (Bureau of Land Management: BLM) ลูกค้าหลักควรจะเป็นกลุ่มใด ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เลี้ยงปศุสัตว์ (Grazing interests) กลุ่มผลประโยชน์ที่ทำเหมืองแร่ (Mining interests) หรือเป็นนักสิ่งแวดล้อม (Environmentalists) และถ้าหากเสนอว่าทุกกลุ่มเป็นลูกค้า คำถามก็คือ จะให้น้ำหนักความสำคัญกับลูกค้ากลุ่มใดอย่างไร หรือบางครั้งลูกค้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน และมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน ซึ่งพบได้มากในองค์การภาครัฐ แม้อาจไม่มีการเผชิญหน้าที่รุนแรง แต่ก็ต้องยอมรับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่เคยหายไป ดังนั้นการบริหารคุณภาพที่ให้กำหนดว่าลูกค้าของตนเองเป็นใคร จึงไม่อาจประยุกต์ใช้ได้อย่างชัดเจนกับการบริหารงานภาครัฐ

นอกจากนี้ เนื่องจากองค์การภาครัฐยังมีกิจกรรมที่ต้องดูแล ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนมากกว่าหนึ่งกลุ่ม ดังนั้นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ย่อมกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในสังคมเช่นกัน ความขัดแย้งระหว่างคำว่า “ลูกค้าโดยตรง” กับ “ลูกค้าโดยทั่วไป” ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้เสียภาษี มักสร้างความยากลำบากในการบริหารตามหลักคุณภาพเสมอ เนื่องจากเมื่อเทียบกับในภาคธุรกิจแล้ว ลูกค้ามีสิทธิ์เลือกว่าสิ่งใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับตนตามกำลังทรัพย์ที่มี แต่ในองค์การภาครัฐ ลูกค้าโดยตรงมักต้องการสิ่งที่ดีที่สุด เนื่องจากถือว่าตนได้เสียภาษีให้ภาครัฐไปแล้ว

และการรับบริการจากภาครัฐก็เป็นการรับบริการที่เขาเหล่านั้นไม่ต้องจ่ายเต็มราคา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถูกค้าโดยตรงต้องการอาจต้องใช้งบประมาณสูงมาก ซึ่งในความเป็นจริงภาครัฐก็ต้องเฉลี่ยงบประมาณที่ต้องใช้ในส่วนดังกล่าวไปเพื่อคนกลุ่มอื่นๆ ด้วย ดังนั้นจึงเป็นความขัดแย้งที่การบริหารคุณภาพยังไม่มีแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมในการสร้างความพึงพอใจแก่ทุกกลุ่มได้

ในเรื่องของการประเมินความพึงพอใจก็เป็นอีกปัญหาประการหนึ่งของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ ซึ่งมักใช้การประเมินความคิดเห็นเป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม ผลจากการสำรวจความคิดเห็นที่ได้อาจนำมาสู่ความอคติ และการดำเนินงานที่ผิดพลาดได้ เนื่องจากภาครัฐต้องสนองต่อประชาชนที่เป็นลูกค้าหลายกลุ่ม ในขณะที่แบบสอบถามมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถสะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีต่อลูกค้าได้ครบทุกกลุ่มได้ เพราะต้องใช้ข้อความที่เป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงทำได้เพียงการสำรวจจากลูกค้าที่รับบริการโดยตรง ในขณะที่ความเป็นจริง การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐยังมีกลุ่มลูกค้าที่ซ่อนอยู่ (Hidden Customer) ซึ่งอาจยังไม่ได้เรียกร้องสิ่งใดที่เป็นรูปธรรม ทำให้ภาครัฐละเลยกลุ่มคนเหล่านี้ และเมื่อมีการปรับปรุงการทำงาน หรือส่งมอบผลผลิตตามผลการสำรวจที่เน้นกลุ่มประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดทำแบบสอบถามเท่านั้น จึงไม่สามารถตอบสนองต่อกลุ่มลูกค้าที่ซ่อนอยู่ได้

3. ปัญหาของการมุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิต และกระบวนการ (Focusing on Inputs and Processes)

องค์การภาครัฐ มักไม่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) หรือผลลัพธ์เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ผลผลิตนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง (Politically controversial) เนื่องจากมีตัวแสดงจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผลผลิตของภาครัฐนั้นมีความยากที่จะวัด ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติเองก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยการผลิต เช่น งบประมาณมากกว่าผลผลิต รวมถึงเกียรติและศักดิ์ศรีของส่วนราชการเองก็มักพิจารณาที่ปัจจัยการผลิต ทั้งเงินงบประมาณ ทั้งกำลังคน อีกทั้งกระบวนการทำงานของภาครัฐก็มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากมาย ทำให้องค์การภาครัฐมุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิตและกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ จึงส่งผลให้ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากการเบี่ยงเบนของเป้าหมาย ผู้บริหารภาครัฐมักใช้ทรัพยากรและกระบวนการที่เข้มงวดของราชการในการสร้างระบบที่เพิ่มอำนาจและอาณาจักรของตนเองให้ยิ่งใหญ่มากขึ้น ในขณะที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะน้อยลง

ในขณะที่หลักการบริหารคุณภาพในภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม องค์การภาคเอกชนเน้นที่ผลลัพธ์มากเกินไป การบริหารคุณภาพจึงสนับสนุนให้หันมามุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิตและกระบวนการมากขึ้น โดยมองเห็นว่าเป็นความยั่งยืนในระยะยาว หลักการนี้จึงใช้ได้ดีกับองค์การภาคเอกชน แต่เมื่อนำมาใช้กับองค์การภาครัฐแล้ว พบว่ากลายเป็นสิ่งที่ทำให้ภาครัฐเบี่ยงเบนเป้าหมาย (Goal

displacement) ยิ่งไปกว่าเดิม เนื่องจากภาครัฐเองก็มุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิตและกระบวนการอยู่แล้ว ทั้งที่การมองผลผลิตหรือผลลัพธ์จะสนองต่อวิสัยทัศน์ในระยะยาวของภาครัฐได้อย่างเหมาะสมกว่า

4. ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์การในภาครัฐ

ความขัดแย้งของการบริหารคุณภาพเกิดจากการที่ผู้บริหารต้องสร้างวัฒนธรรมยึดมั่นในคุณภาพให้เป็นหนึ่งเดียว จึงต้องสนับสนุนให้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การหมุนเปลี่ยนของผู้บริหารระดับสูงในองค์การภาครัฐที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจากการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้การผลักดันวัฒนธรรมดังกล่าวเกิดปัญหา ซึ่งแตกต่างจากองค์การภาคธุรกิจที่ผู้บริหารมักจะอยู่ในตำแหน่งในระยะยาว

พัชรี สีโรรส (2557) ได้มีมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาของการบริหารคุณภาพในในองค์การภาครัฐด้วยเช่นกัน คือ การให้บุคลากรภาครัฐทำตัวแบบเอกชน (มีการเทียบเคียงคู่แข่ง) และมุ่งเน้นผลลัพธ์การทำงานก็มีผลต่อจริยธรรมของการเป็นผู้รับใช้ประชาชน เพราะพวกเขาต้องคำนึงด้านการแข่งขันในทุกเรื่อง นำไปสู่การตัดสินใจที่มุ่งผลประโยชน์ ทั้งๆ ที่การคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาวแสดงถึงผลประโยชน์สาธารณะได้ดีกว่า และน่าจะเป็นบทบาทที่เหมาะสมกว่าของภาครัฐ

ในขณะไฮด์ (Hyde A.C., 1992) ตั้งข้อสังเกตว่าประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ การนำระบบการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าแบบภาคเอกชน แต่กลไกการบริหารคุณภาพจะทำงานได้อย่างไรท่ามกลางนโยบายของภาครัฐที่เน้นการปรับลดการใช้จ่ายงบประมาณ และการลดขนาดกำลังคน (Downsizing)

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากข้อวิพากษ์ในเชิงลบแล้ว ยังมีมุมมองสะท้อนที่ดีต่อการนำการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐด้วยเช่นกัน โดยพบว่า 1) การบริหารคุณภาพช่วยในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการของภาครัฐที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิมหรือทรัพยากรที่น้อยลง 2) การบริหารคุณภาพให้ความสำคัญกับแรงจูงใจและการเสริมพลัง (Empowering) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐ 3) การบริหารคุณภาพได้พัฒนาความเข้มแข็งของภาวะผู้นำในกลุ่มนักบริหารระดับสูง 4) การบริหารคุณภาพช่วยลดลำดับขั้นขององค์การ 5) การบริหารคุณภาพช่วยให้องค์การสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพจากภัยคุกคามของกระแสการแปรรูปให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) 6) การบริหารคุณภาพช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายและเป้าประสงค์ที่วางไว้ และ 7) การบริหารคุณภาพช่วยให้องค์การภาครัฐเรียนรู้ความคาดหวังของลูกค้าที่เป็นผู้เสียภาษี นอกจากนี้ในงานเขียนของออสบอร์น และ เกบเลอร์ ในปี ค.ศ. 1992 (Osborne D. and

Gaebler T., 1992) ยังเสนอให้ส่วนราชการแสวงหาทางรอดด้วยการปรับปรุงผลิตภาพและคุณภาพในการดำเนินงาน ซึ่งโคเฮนและแบรนด (1993) ได้เน้นย้ำว่าการที่ภาครัฐนำเอาการบริหารคุณภาพมาใช้จะช่วยให้การทำงานบรรลุตามเป้าหมายและช่วยให้องค์การภาครัฐอยู่รอดได้ในระยะยาวอีกด้วย (Carr D.K. and Littman I.D., 1993; Cohen S. and Brand R., 1993; Rago W.V., 1996)

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้เห็นคุณประโยชน์ของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐในแง่มุมอื่นๆ อีก อาทิ การบริหารคุณภาพจะช่วยให้ภาครัฐสามารถขับเคลื่อนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีพลังมากขึ้น รวมถึงได้แย่งมุมมองของสวิส (Swiss, 1992) ที่ชี้ว่าในองค์การภาครัฐไม่สามารถระบุลูกค้าที่ชัดเจนได้ โดยเห็นว่าหลักการบริหารคุณภาพเน้นที่ลูกค้าโดยตรง (Customer) ก็จริง แต่การบริหารคุณภาพในฐานะเครื่องมือหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะนำพาให้ไกลไปถึงประชาชนที่เป็นพลเมืองได้

2.5 พัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

ภายใต้โครงสร้างการอธิบายเช่นเดียวกับพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐระดับสากลดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การจะอธิบายพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องชี้ให้เห็นพัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทยเสียก่อน เพื่อขยายภาพกว้างให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพได้เข้าสู่ระบบราชการไทยได้อย่างไร จากนั้นจึงขยายไปสู่การอธิบายเครื่องมือในการบริหารคุณภาพในระบบราชการไทยในแต่ละห้วงสมัยต่อไปโดยลำดับ

สำหรับการปฏิรูประบบราชการของไทยนั้น มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าค่อนข้างเป็นช่วงระยะเวลาที่ห่างไกลเกินไป และมีสภาพแตกต่างกับระบบราชการไทยในปัจจุบันเป็นอย่างมาก จึงเริ่มต้นสืบค้นย้อนไปเพียงการปฏิรูประบบราชการโดยสังเขปตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งพอจะเห็นขอบข่ายการปฏิรูปโดยย่อแบ่งตามยุคสมัยของผู้นำประเทศดังต่อไปนี้ (วรเดช จันทรศร, 2541ก; สมาน รังสิโยภุชฎี, 2543; อลงกต วรกี, 2546; สมเกียรติ ศรีลัมพ์, 2547; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2411-2453) การปฏิรูประบบราชการของไทยครั้งสำคัญที่สุด เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศที่เกิดจากการขยายอำนาจของระบบขุนนาง และปัจจัยภายนอกประเทศ อันได้แก่การขยายตัวของลัทธิล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตก การปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นได้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการบริหารราชการแผ่นดิน และสภาองคมนตรี รวมถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ

การยกเลิกจตุสดมภ์ และปฏิรูปโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง การยกเลิกไพร่ และการปฏิรูปทหาร การเลิกทาส และการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น

ในส่วนของ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้ทรงเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ โดยยกเลิกระบบงานในแบบจตุสดมภ์ และจัดระเบียบใหม่แยกออกเป็นสามส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) โดยเฉพาะในส่วนกลางมีการจัดแบ่งหน่วยงานการปกครองออกเป็น 12 กรม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนไปใช้คำว่า “กระทรวง” แทน โดยประกาศสถาปนากรมหรือกระทรวงต่างๆ ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 และยังได้ประกาศตั้งเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างๆ ขึ้น ยุบตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์ทุกตำแหน่ง มีสิทธิเท่าเทียมกันในที่ประชุม ต่อจากนั้นได้ยุบกระทรวงและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่เหลือไว้เพียง 10 กระทรวง ส่วนภูมิภาค ได้ยกเลิกการจัดเมืองเป็นชั้นเอก โท ตรี จัดว่า เปลี่ยนเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล คือ รวมหัวเมืองหลายเมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑลๆ หนึ่ง โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ปกครองมณฑล ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นการรวมอำนาจการปกครองทั้งด้านการเมือง และเศรษฐกิจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้การปกครองหัวเมืองเป็นแบบเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นเมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ ส่วนการปกครองท้องถิ่น ทรงริเริ่มจัดการ “สุขาภิบาล” ในเขตกรุงเทพฯ และตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อทดลองให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ยกเลิกระบบขุนนางและระบบการเกณฑ์แรงงาน โดยเปลี่ยนเป็นระบบราชการที่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ

สมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2468-2477) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูประบบงานบุคคล โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวางระบบข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ ซึ่งได้นำเอาระบบคุณธรรม (Merit system) อันประกอบด้วยหลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความมั่นคง (Security) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่าในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังขาดระเบียบบรรทัดฐานให้ยึดถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัยการลงโทษ หรือการออกจากราชการ แต่กระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบหรือประเพณีของส่วนราชการของตน ขาดกฎเกณฑ์กลางซึ่งควรกำหนดให้มีขึ้น ประกอบกับบุคคลทั่วไปก็ได้รับการศึกษามากขึ้น จึงควรเปิดโอกาสให้เข้ารับราชการโดยเลือกสรรอย่างเป็นกลาง และยุติธรรม ให้ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส

นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายดังกล่าวยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ ก.ร.พ. ซึ่งถือเป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลางแห่งแรกในราชการพลเรือนไทยขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการจัดสอบคัดเลือกผู้เข้ารับราชการพลเรือน และจัดการศึกษาให้นักเรียนหลวงฝ่ายพลเรือนที่ส่งไปศึกษาต่างประเทศ ต่อมาจึงได้เปลี่ยนจากชื่อจาก “ก.ร.พ.” เป็น “ก.พ.” หรือ “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” ทำหน้าที่ดูแลให้การดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนับตั้งแต่การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการการแต่งตั้งโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปจนถึงการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง บทบาทของ ก.พ. จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ปี พ.ศ.2502-2506) ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ อาทิ การตั้งส่วนราชการสำคัญขึ้นมาใหม่ ได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ การปรับโอนหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของชาติ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สภาการศึกษาแห่งชาติมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำข้อคิดเห็น และข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและสั่งการ โดยแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ ทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ แก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน ตลอดจนการพิจารณาจัดสรรอัตรากำลัง

สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ธ.ค.2506-ต.ค.2516) การปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรอง เสนอแนะความคิดเห็นในการจัดแบ่งส่วนราชการและบริหารงานบุคคลต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการจัดแบ่งกระทรวง ทบวง กรม (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลาดังกล่าว

สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ต.ค.2516-ก.พ.2518) รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ก.พ.2518-มี.ค.2518 และ เม.ย.2519-ก.ย.2519) และรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (มี.ค.2518-เม.ย.2519) รัฐบาลชุดต่างๆ ดังกล่าวต่างเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระยะสั้น ทำให้ไม่มีผลงานในการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินมากนัก แม้ว่าในช่วงรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการวางนโยบายที่ชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (สภา

ตำบล) และแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลและการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกัน แต่ไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นเท่าที่ควร

สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ต.ค.2519-ต.ค.2520) หลังจากการยึดอำนาจเพื่อปฏิรูปการปกครองนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ คณะปฏิรูปการปกครองได้แต่งตั้งนายธานินทร์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการรื้อฟื้นให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีด้านการบริหารราชการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่

สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ.2522-มี.ค.2523) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นมา และถือเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย

สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค.2523-ส.ค.2531) รัฐบาลนี้ได้มีการประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจนในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ และผลักดันให้มีการดำเนินงานตามนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐมนตรีในการดำเนินการปฏิรูป

นอกจากนี้ยังมีการเสนอมาตรการจำกัดขนาดของส่วนราชการ และอัตราข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยชะลอการขยายส่วนราชการและเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี และการกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนัก สำนักงาน คณะกรรมการ สำนักเลขาธิการ สถาบัน ศูนย์ ศูนย์บริการ สถานี สถานีทดลอง เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกัน

สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ค.2531-ก.พ.2534) ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.2532 กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ และหากโดยสภาพแห่งเรื่องไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบโดยแจ้งขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนสำหรับคำขอนั้นๆ รวมทั้งกำหนดระเบียบของส่วนราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง ตลอดจนให้ความเห็นชอบแนวทางการควบคุมคุณภาพด้วยกิจกรรมกลุ่มการควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC) ของหน่วยราชการ

สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มี.ค.2534-เม.ย.2535 และ มี.ย.-ก.ย.2535) ได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางซึ่งรัฐบาลชุดที่

ผ่านมาได้ดำเนินการไว้ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 รวมถึงการริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะมากขึ้น โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ นอกจากนี้ในด้านการบริหารคุณภาพ รัฐบาลในยุคนี้ได้สนับสนุนการนำระบบมาตรฐาน ISO 9000 เข้ามาในประเทศเมื่อปี พ.ศ.2534 โดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) กระทรวงอุตสาหกรรมและประกาศใช้อนุกรมมาตรฐาน มอก.9000 เป็นมาตรฐานระดับชาติเพื่อให้องค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสามารถนำไปใช้ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 108 ตอนที่ 99 วันที่ 4 มิถุนายน 2534 และแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองระบบคุณภาพ (National Accreditation Council) เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานรับรองระบบคุณภาพ ซึ่งได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534

สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (สมัยที่ 1 ก.ย.2535-ก.ค.2538) สมัยนี้ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน การลดขั้นตอนและการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิ การเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง การยกฐานะและเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ และดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนอีกด้วย

สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค.2538-พ.ย.2539) ได้ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการหลายประการ อาทิ การจัดให้ปี 2539 เป็นปีแห่งการบริการประชาชน การวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การริเริ่มและเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ย.2539-พ.ย.2540) ได้มีนโยบายในการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนครั้งใหญ่ ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่

นายกรัฐมนตรีให้ความสนใจและความสำคัญโดยดำรงตำแหน่งเป็นประธานเอง นอกจากนั้น ยังได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมาซึ่งมักจะแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นคราวๆ ไป โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปโดยถาวร โดยไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นอำนาจนายกรัฐมนตรี

ผลงานการปฏิรูประบบราชการที่โดดเด่นอย่างยิ่งในรัฐบาลชุดนี้ คือ การประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2540 เพื่อวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับแนวทางปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ และแนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดหลักพื้นฐานในการปฏิรูประบบราชการไว้ 11 ประการ อาทิ มุ่งปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน และวางรากฐานการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ มุ่งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน มุ่งสร้างการแข่งขันกันในการบริการประชาชน และการเสริมสร้างการบริการที่มีประสิทธิภาพในระหว่างงานของรัฐ มุ่งบูรณาการวัตถุประสงค์ แผนงาน และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มุ่งยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม มุ่งทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย ใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือ และจะลดกฎระเบียบให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น มุ่งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ เป็นต้น และยังสามารถกำหนดหลักการและวิธีการในการปฏิรูป จำนวน 2 หลักการ โดยแต่ละหลักการจะมีวิธีการดำเนินการ เป้าหมาย และระยะเวลาที่ดำเนินการแตกต่างกัน กล่าวคือ **หลักการที่ 1** ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ อาทิ การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน แปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ ลดขนาดกำลังคนภาครัฐ เสริมสร้างประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และ **หลักการที่ 2** ปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิ การให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ ในนโยบาย โครงการหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐจากประชาชน จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2541ข) นอกจากนี้ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยังให้

ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ด้วยการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อีกด้วย

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2 ก.ย.2540-ก.พ.2544) ได้ผลักดันให้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามกรอบนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนที่กำหนดขึ้นในทิศทางเดียวกันกับแผนแม่บทของการปฏิรูประบบราชการ เช่น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2541 นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติ การให้ความเห็นชอบและผลักดันการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐรวมทั้งการริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 การผลักดันโครงการประเทศไทยใสสะอาดเพื่อรณรงค์ต่อต้าน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการมากขึ้น และเนื่องจากเป็นยุคสมัยที่ประเทศไทยกำลังเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในยุคนี้จึงเน้นการประหยัดและความคุ้มค่า เช่น การปรับลดบุคลากรและปิดสำนักงานในต่างประเทศ การระงับหรือชะลอการจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานใหม่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2544 และการส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการประชาชน และที่สำคัญในยุคนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารคุณภาพโดยเห็นชอบให้มี “ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐของประเทศไทย” (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: P.S.O.) เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 โดยมุ่งเน้นในการยกระดับมาตรฐานการบริหารงานภาครัฐทั้งระบบ ควบคู่กับการใช้เทคนิค 5 ส. รวมถึงสนับสนุนการวางระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการ (Results Based Management: RBM)

สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (มี.ค.2544-ก.ย.2549) ได้มีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ โดยสามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปได้ 4 ประการ ประกอบด้วย (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552)

1. การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยระบุเป้าหมายของการปฏิรูปในเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ว่า 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ 2) การมุ่งความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของภารกิจ 3) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 4) การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น 5) การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจและทรัพยากร 6) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ 7) การมุ่งสนองความต้องการของประชาชน 8) การมีผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ชัดเจน ซึ่ง

ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2552) ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

2. การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม โดยในวันเดียวกันกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ด้วย ส่งผลให้ประเทศไทยมีกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็น 20 กระทรวง โดยเป็นกระทรวงที่ใช้ชื่อเดิม 12 กระทรวง กระทรวงที่มีการปรับชื่อใหม่ จำนวน 2 กระทรวง และกระทรวงตั้งใหม่อีก 6 กระทรวง

3. การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม และแยกบทบาทภารกิจออกมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีหน้าที่ในการจัดระเบียบข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม และการจัดระเบียบส่วนราชการใหม่

4. การประกาศใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการพัฒนาวิธีการปฏิบัติราชการ โดยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรและวิธีปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และมุ่งเน้นลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีแนวปฏิบัติในการปรับปรุงการทำงานของระบบราชการอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ การปรับให้เกิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การสร้างระบบการประเมินผลโดยจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การปรับระบบการบริหารงานในภูมิภาคให้เป็นระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การนำระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การพัฒนาระบบราชการสู่ e-Government การใช้งานระบบ GFMS มาช่วยพัฒนาระบบการเงินการคลังของรัฐ และการปรับปรุงคุณภาพการบริการด้วยการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ การจัดศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการประชาชน รวมถึงรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) เพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลอีกด้วย

สมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ต.ค.2549-ม.ค.2551) สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (ม.ค.51-ก.ย.51) สมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (ก.ย.51-ธ.ค.51) ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 พลเอกสุรยุทธ์ได้รับการแต่งตั้งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ให้เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม นโยบายด้านการปฏิรูประบบราชการในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ยังไม่เด่นชัดมากนัก โดยนโยบายส่วนใหญ่มักเป็นนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม

ในปี 2551 ก่อนเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 125 ตอนที่ 22 ก เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2551 โดยมีสาระสำคัญ หลักการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ โดยเปลี่ยนจากระบบซี (Common Level) เป็นการจัดโครงสร้างตำแหน่งแบบกว้าง (Broadbanding) หรือที่เรียกว่าระบบแท่ง (Multi Classification Scheme) โดยอาศัยหลักการจ่ายค่าตอบแทนตาม “ผลงาน” (Performance) และ “สมรรถนะ” (Competency) ตามความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท เพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสรรหาพัฒนาและรักษากำลังคนที่มีคุณภาพไว้ ตลอดจนส่งเสริมให้ข้าราชการได้พัฒนาและใช้สมรรถนะอย่างเต็มความรู้ความสามารถ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ส่วนรัฐบาลหลังจากนั้น คือ สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาสั้นๆ จึงไม่ได้มีผลงานด้านการปฏิรูประบบราชการที่โดดเด่นมากนัก

สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ธ.ค.2551-ส.ค.2554) จากการศึกษาไม่พบว่ามี การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยรัฐบาลนี้เน้นที่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูประบบราชการในสมัย นายอภิสิทธิ์ ได้มีการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการโดยวิเคราะห์บทบาทภารกิจของ กระทรวงในภาพรวมของแต่ละกระทรวง เพื่อวิเคราะห์ว่าภารกิจใดที่จะยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบให้ หน่วยงานอื่นดำเนินการ รวมถึงมีมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน มาตรการในการป้องกันการทุจริตและสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยปรับปรุง แก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เพื่อให้ เป็นมาตรฐานสากล มีการกำหนดมาตรการปรับปรุงอัตราค่าจ้างของส่วนราชการ (โครงการ เกษียณอายุก่อนกำหนด) นอกจากนี้ยังให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลา การปฏิบัติราชการลงร้อยละ 30-50 อีกด้วย (สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการ สำนั กเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)

สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ส.ค.2554-พ.ค.2557) เช่นเดียวกับสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งไม่ได้มีการปฏิรูประบบราชการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ผลงานการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับการกล่าวถึง เช่น ปรับเพิ่มรายได้ให้แก่บุคลากรภาครัฐที่จบ การศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท การจัดตั้งสหภาพข้าราชการ การส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ และการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบ โดย จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ของยุทธศาสตร์และแผนงานเชิงรุกของรัฐบาลในการยกระดับการต่อต้านการทุจริตให้อยู่ในระดับสากล เป็นต้น (สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการ สำนั กเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2556)

จากพัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมามีจุดร่วมกันคือ “การพยายามยกระดับประสิทธิภาพของระบบราชการให้สูงขึ้น” ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการดำเนินงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานของข้าราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในแต่ละยุคต่างให้ความสำคัญหรือจุดเน้นในการปฏิรูปในแง่มุมมองที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความจำเป็น หรือกระแสในการปฏิรูประบบราชการของโลกในห้วงเวลานั้นๆ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ การปฏิรูปต่างๆ มักขาดความต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมือง ดังนั้นผลการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจึงไม่เป็นรูปธรรมมากนัก

ทั้งนี้ หากพิจารณาการปฏิรูปภายใต้กรอบแนวทางของการบริหารคุณภาพแล้ว พบว่ารัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารคุณภาพนับตั้งแต่ราวปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นยุคที่การบริหารคุณภาพได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ค.2531-ก.พ.2534) ได้ริเริ่มส่งเสริมให้นำการควบคุมคุณภาพด้วยกิจกรรมกลุ่มการควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC) มาใช้ในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมดังกล่าวยังไม่ได้รับการผลักดันที่ชัดเจนมากนัก ต่อมาในยุคสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มี.ค.2534-เม.ย.2535 และ มี.ย.-ก.ย.2535) ได้วางรากฐานระบบมาตรฐานสากลที่สำคัญผ่าน “อนุกรมมาตรฐาน มอก.9000” ซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา โดยการผลักดันของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวางเมื่อปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมาตามมติของคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ.2541 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ก.ย.2540-ก.พ.2544) คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2541 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพและมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ในคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ซึ่งเสนอให้มีการพัฒนา “ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและผลสัมฤทธิ์ของงานภาครัฐ” (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes-Thailand International P.S.O.) เพื่อให้ภาคราชการมีระบบบริหารและจัดการที่ดี อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนและสังคม โดยเห็นว่ามาตรฐานในการพัฒนาระบบราชการควรเป็นมาตรฐานที่แตกต่างไปจากระบบ ISO ที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งออกแบบสำหรับภาคเอกชนเป็นหลัก และจะต้องใช้เงินค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองแต่ละครั้งจากสถาบันการรับรองมาตรฐานต่างประเทศ (International Organization for Standardization) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ผู้รับผิดชอบใน

ขณะนั้นจึงจัดทำระบบ Thailand International P.S.O. ขึ้น โดยมุ่งเน้นในผลสัมฤทธิ์รวมของภาคราชการทั้งระบบ และให้ทุกหน่วยงานราชการของภาครัฐพัฒนามาตรฐานทางผลลัพธ์ คือ มีเป้าหมายเป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ที่บั่นปลาย โดยเฉพาะความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ความทั่วถึงในการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ประสิทธิภาพของหน่วยราชการ ความประหยัด ความถูกต้อง การรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนในฐานะเป็นผลรวมของการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดของการปฏิบัติงานด้วย นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเพิ่มเติมในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐขึ้นด้วย (วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2550)

ในปี พ.ศ.2542 สำนักงาน ก.พ.ได้ดำเนินโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project: AR) โดยได้รับความช่วยเหลือการจัดการด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project: EMAP) ของธนาคารโลก ซึ่งโครงการดังกล่าวได้นำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management System: RBMS) มาใช้ทดลองในระบบราชการ ตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้มีมติการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และได้กำหนดให้มีการสร้างระบบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการให้สนับสนุนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ สำนักงาน ก.พ.ได้มีการเริ่มทดลองปฏิบัติที่กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2542 ถึงเดือนกันยายน 2546

ในปี พ.ศ.2545 ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรแก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งยังมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ” (ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลตามกรอบการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการและออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจัง โดยการจัดทำแผนที่นำทาง (Roadmap) ในรูปของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยน

กระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล การบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีเกณฑ์การประเมินกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่เป็นที่ยอมรับ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้นำเครื่องมือสมัยใหม่จำนวนมากมาใช้ในการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ อาทิ 1) การปรับรื้อระบบ 2) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 3) การจัดการสมรรถนะ 4) การจัดการองค์ความรู้ 5) การบริหารการเปลี่ยนแปลง 6) Balanced Scorecard 7) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นต้น รวมถึงปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ โดยมีกลยุทธ์การปฏิบัติและมีการควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Strategic Control) อาทิ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งส่วนราชการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยให้บริษัทไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด หรือ ทริส (TRIS) เป็นผู้ประเมินผล นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ยังได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาตินำเกณฑ์รางวัล MBNQA มาปรับใช้เป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) และประยุกต์เกณฑ์รางวัล TQA ให้เข้ากับบริบทของระบบราชการไทย โดยมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จนกลายเป็นการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) กำหนดออกมาในรูปของเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเริ่มอบรมให้ความรู้และแนวทาง PMQA แก่ส่วนราชการต่างๆ เมื่อปีงบประมาณ 2548 และให้ส่วนราชการสมัครใจเข้ารับการประเมินตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549 จากนั้นจึงบังคับให้ทุกส่วนราชการใช้ขับเคลื่อนในมิติการพัฒนาองค์กรในปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมาเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้มีเกณฑ์ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเองเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2550)

จากพัฒนาการดังกล่าว สามารถสรุปเครื่องมือในการบริหารคุณภาพของระบบราชการไทยในห้วงการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมา โดยออกเป็น 7 เครื่องมือต่อไปนี้

1. กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC)
2. การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM)
3. ระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000
4. ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ
5. เทคนิค 5 ส.
6. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
7. รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)

Award: PMQA)

ข้อมูลในส่วนต่อไป จะเป็นการลำดับความเป็นมาของเครื่องมือในการบริหารคุณภาพของส่วนราชการไทย พร้อมผลสะท้อนจากการศึกษาวิจัย และการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการขับเคลื่อนคุณภาพภายใต้เครื่องมืออื่นๆ โดยลำดับ

2.5.1 กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC)

หลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1945 ญี่ปุ่นซึ่งประสบกับความสูญเสียอย่างมหาศาลได้พยายามพัฒนาประเทศด้วยการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม โดยการนำหลักการควบคุมคุณภาพมาใช้ในกระบวนการผลิต ในขั้นต้น ได้นำเทคนิคการควบคุมคุณภาพโดยใช้วิธีการทางสถิติมาปฏิบัติ (Statistical Process Control: SPC หรือ Statistical Quality Control: SQC) โดยมีเดมมิ่ง (W. Edwards Deming) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการควบคุมคุณภาพจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำมาเผยแพร่ ต่อมาญี่ปุ่นได้มองเห็นข้อบกพร่องบางประการของการใช้วิธีการทางสถิติในการควบคุมคุณภาพจึงพัฒนาการควบคุมคุณภาพของตนให้ดีขึ้น บุคคลที่สำคัญคือ อิชิคาว่า (Kaoru Ishikawa) เป็นผู้พัฒนาการควบคุมคุณภาพให้เป็นแบบฉบับของญี่ปุ่นเอง ที่เรียกว่าการควบคุมคุณภาพทั่วทั้งบริษัท (Company-wide Quality Control) โดยอาศัยหลักที่ว่า การควบคุมคุณภาพของโรงงานหรือบริษัทเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมมือกัน และการควบคุมจะต้องกระทำหรือสอดแทรกอยู่ในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน ไม่ใช่การควบคุมคุณภาพแบบตรวจสอบเท่านั้น แนวคิดนี้ได้แพร่หลายไปสู่โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆอย่างรวดเร็ว โดยสมาคมนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (Japanese Union of Scientists and Engineers) หรือ JUSE เป็นหน่วยงานที่ได้จัดให้มีกิจกรรมต่างๆในการรณรงค์ด้านการควบคุมคุณภาพ เช่น การประชุม สัมมนา การจัดรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้จัดพิมพ์วารสารชื่อ “Gemba to QC” (หมายถึง การควบคุมคุณภาพสำหรับหัวหน้างาน ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1973 ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น FQC- Quality Control for the Foreman) ควบคู่กับวารสารรายเดือนชื่อ Hinshitsu Kanri (การควบคุมคุณภาพด้วยสถิติ) ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1950 เพื่อให้เป็นจุดศูนย์กลางของกิจกรรมด้านการควบคุมคุณภาพ และกระตุ้นให้พนักงานจัดตั้งกลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circles: QCC) ขึ้น (ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า Giri) โดยเน้นความสมัครใจ มีการพัฒนาตนเอง พัฒนาร่วมกัน และมีส่วนร่วมทั้งองค์การ มีกลุ่มที่ได้จดทะเบียนกับสำนักงานกิจกรรมกลุ่มคุณภาพเป็นกลุ่มแรกคือ Matsuyama Carrier Equipment Circle ของบริษัท NT&T (กิตติศักดิ์ พลอยพานิชเจริญ, 2552) แต่ละกลุ่มจะนำปัญหาภายในที่ทำงานมาปรึกษาหารือกันเพื่อหาหนทางแก้ไข นับแต่นั้นมาการทำกิจกรรมในลักษณะของกลุ่ม ได้แพร่หลายและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็สนับสนุนการทำกิจกรรมนี้โดยประกาศให้เดือนพฤศจิกายนของทุกปีเป็นเดือนแห่งคุณภาพ (ไพศาล ดิษฐธাত্রี, 2526) ซึ่งในเดือนนี้จะมีการเฉลิมฉลองและการแสดงกิจกรรมคิวซีเป็นประจำตลอดมานับตั้งแต่ ค.ศ.1960 จนถึงปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่น

มีกลุ่มคุณภาพอยู่ประมาณหนึ่งล้านกลุ่ม มีสมาชิกประมาณสิบล้านคน และผลจากการที่ญี่ปุ่นค้นพบกลุ่มคุณภาพนี้เอง ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาสินค้าให้มีคุณภาพด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำจนสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ (สุรศักดิ์ นานานุกูล, 2529)

ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างพากันให้ความสนใจในกลุ่มคุณภาพเป็นอย่างมากหลายประเทศได้นำไปใช้ปฏิบัติ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมัน สวีเดน ออสเตรเลีย เกาหลี ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย กิจกรรมกลุ่มคุณภาพได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2518 โดยบริษัทในเครือของประเทศญี่ปุ่นคือ ไทยบริดจ์สโตนและไทยฮีโน่อุตสาหกรรมเป็นผู้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งสองบริษัทประสบความสำเร็จในการทำกิจกรรมกลุ่มคุณภาพจนสามารถนำผลงานไปแสดงที่ประเทศญี่ปุ่น ในปีต่อๆมากลุ่มคุณภาพในประเทศไทยได้แพร่หลายกระจายจากภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการ ได้แก่ ธนาคารต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารแห่งอเมริกา ธนาคารเซสมินฮัตตัน เป็นต้น ภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มหาวิทยาลัยต่างๆ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข กองทัพอากาศ เป็นต้น (สุรศักดิ์ นานานุกูล, 2529; ศุภชัย ยาวะประภาส และดิน ปรัชญพฤทธิ์, 2529)

กลุ่มคุณภาพเป็นกลุ่มบุคลากรขนาดเล็กในสถานที่ทำงานเดียวกัน ที่รวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อที่จะดำเนินกิจกรรมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานของตนเอง ขนาดของกลุ่มมีประมาณ 3-10 คน ประกอบไปด้วยผู้นำที่เป็นหัวหน้าคนงานหรือคนงานอาวุโส และมีสมาชิกที่รับผิดชอบในงานร่วมกัน กลุ่มจะพบกันสัปดาห์ละครั้งเพื่ออภิปราย วิเคราะห์ และเสนอแนะทางเลือกในการแก้ปัญหา สมาชิกของกลุ่มจะได้รับการอบรมใน 2 ลักษณะคือ ความรู้ทางด้านสถิติในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรม เช่น ตารางตรวจสอบ การจำแนกข้อมูล แผนภูมิพาเรโต แผนภูมิแสดงเหตุและผล แผนภูมิการกระจาย แผนผังควบคุม และการอบรมอีกลักษณะหนึ่งคือความรู้ในการดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เทคนิคการประชุม เทคนิคการระดมสมอง การทำงานเป็นกลุ่ม การเก็บรวบรวมข้อมูล และเทคนิคการแสดงผลงาน กลุ่มจะเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาของกลุ่มต่อผู้บริหารเมื่อผู้บริหารให้ความเห็นชอบกลุ่มจะดำเนินการแก้ปัญหาจนสำเร็จลุล่วง เมื่อดำเนินกิจกรรมเรื่องที่ 1 เรียบร้อยแล้ว กลุ่มก็จะดำเนินกิจกรรม เรื่องที่ 2 และเรื่องต่อไป (สมยศ นาวิการ, 2526)

สำหรับขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มคุณภาพนั้น เมื่อมีการจัดตั้งกลุ่มคุณภาพขึ้นมาแล้ว กลุ่มจะมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้บรรลุความต้องการแก้ไขปัญหภายในหน่วยงาน การทราบถึงขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมจะช่วยให้กลุ่มมีแนวทางการทำงานอย่างชัดเจน

ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน หากกลุ่มสามารถดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ก็จะสามารถบรรลุผลที่ต้องการได้ ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มคุณภาพแบ่งได้เป็น 10 ขั้นตอน ดังนี้ (สุรศักดิ์ นานานุกูล, 2529; เจริญ วัชระรังษี, ม.ป.ป.; ศิริพร หิตะศิริ, 2533)

ขั้นตอนที่ 1 การก่อตั้งกลุ่ม ผู้ที่อยู่ภายในหน่วยงานเดียวกันที่สมัครใจจะเข้าร่วมทำกิจกรรมกลุ่มคุณภาพจะรวมกันเป็นกลุ่ม แล้วเลือกผู้นำกลุ่มขึ้นมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสมาชิกของกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติคือ สมัครใจที่จะรวมกลุ่ม ต้องมีเวลาปฏิบัติงานร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ สามารถพบปะนัดประชุมกันได้ตามเวลาที่กำหนด ผู้นำกลุ่มควรชี้แจงให้สมาชิกเข้าใจแนวทางในการทำกิจกรรม และให้กลุ่มช่วยกันกำหนดกติกาในการทำงานร่วมกันไว้เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตาม สมาชิกของกลุ่มจะได้รับการอบรมในเรื่องความรู้ทางสถิติและความรู้ในการดำเนินกิจกรรมโดยผู้นำกลุ่มอาจจะเป็นผู้ให้การอบรม หรือจะเชิญผู้ประสานงานหรือวิทยากรมาให้การอบรมก็ได้ และสิ่งสำคัญในขั้นนี้ อีกประการหนึ่งคือ กลุ่มจะต้องจดทะเบียนกลุ่มไว้กับหน่วยงานของตน เพื่อเป็นการแสดงความก้าวหน้าในการทำกิจกรรมของกลุ่ม

ขั้นตอนที่ 2 การค้นหาปัญหา ในขั้นนี้สมาชิกจะช่วยกันค้นหาว่า ในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบมีปัญหาอะไรที่แอบแฝงอยู่ สมาชิกควรได้รับการแนะนำว่า ลักษณะของปัญหาควรเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยความสามารถของกลุ่มโดยไม่ต้องรบกวนผู้อื่น เป็นปัญหาที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นปัญหาที่ไม่ขัดกับนโยบายของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 3 การเลือกปัญหา เมื่อสมาชิกสามารถระดมความคิดให้ได้ปัญหาต่างๆหลายปัญหาแล้ว สมาชิกจะต้องเลือกปัญหาใดปัญหาหนึ่งมาเป็นหัวข้อเรื่องที่จะทำกิจกรรม วิธีการเลือกเป็นอันดับหนึ่งมาเป็นหัวข้อที่จะทำกิจกรรม หรือจะใช้วิธีการอื่นๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การเลือกปัญหานั้นจะต้องกระทำโดยสมาชิกกลุ่มเท่านั้น เพราะมีความรู้ความเข้าใจเรื่องงานที่ทำอยู่มากกว่าใครๆ และทราบว่าอะไรเป็นอุปสรรคในการทำงานมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 4 การตั้งเป้าหมายกิจกรรม เมื่อเลือกปัญหาได้แล้วกลุ่มจะต้องกำหนดเป้าหมายในการทำกิจกรรมให้ชัดเจน ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นลักษณะเชิงปริมาณที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ หรือกำหนดเป็นลักษณะเชิงคุณภาพก็ได้ แต่จะต้องสามารถเปรียบเทียบผลก่อนการแก้ปัญหา กับผลหลังการแก้ปัญหาได้ ในขั้นกลุ่มจะต้องจดทะเบียนหัวข้อเรื่องและเป้าหมายที่จะทำกิจกรรมต่อหน่วย เพื่อเป็นหลักฐานว่า หน่วยงานได้เห็นชอบในการทำกิจกรรมของกลุ่ม

ขั้นตอนที่ 5 การสำรวจสภาพก่อนแก้ปัญหา ในขั้นนี้สมาชิกกลุ่มจะต้องสำรวจว่าปัญหามีสภาพอย่างไร โดยการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้ก่อนที่จะทำการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อจะได้นำไปเปรียบเทียบข้อมูลหลังการแก้ไขแล้ว

ขั้นตอนที่ 6 การแก้ไขปัญหาตามขั้นตอน PDCA ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ประการดังนี้ คือ

P คือ Plan หมายถึงการวางแผนในการเลือกหัวข้อปัญหา ตั้งเป้าหมาย กำหนดการประชุม มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ วิธีการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและเทคนิคที่ใช้

D คือ Do หมายถึงการทำตามแผนที่วางไว้ เริ่มตั้งแต่การดำเนินการประชุมหารือสมาชิกเป็นประจำ กำหนดสาเหตุของปัญหา เก็บข้อมูลเพื่อนำมาศึกษาข้อเท็จจริงในการกำหนดสาเหตุ ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย แก้ปัญหาตามที่ได้พบสาเหตุหาทางปรับปรุงให้ได้ผลตามเป้าหมาย

C คือ Check หมายถึงการติดตามตรวจสอบผลโดยการเก็บข้อมูลหลังการแก้ไข นำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลก่อนการแก้ไข และเปรียบเทียบผลที่ได้กับเป้าหมายที่วางไว้

A คือ Action หมายถึงการนำวิธีแก้ไขปัญหาที่ได้ผลมากำหนดเป็นมาตรฐานเพื่อปฏิบัติต่อไป ในการดำเนินการตามวงจรเดมมิ่ง ครั้งแรกอาจจะยังไม่บรรลุเป้าหมาย ก็ให้เริ่มวงจรเดมมิ่งใหม่อีกรอบหนึ่ง ทำซ้ำๆ ไปหลายๆรอบ ทุกรอบที่แก้ไขปัญหาก็จะได้ผลใกล้เคียงเป้าหมายเข้าไปทุกที และในที่สุดก็จะบรรลุเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 7 การสำรวจภายหลังการแก้ปัญหา เมื่อกลุ่มได้ดำเนินการแก้ปัญหาตามขั้นตอน PDCA แล้ว ก็จัดให้มีการเก็บข้อมูลหลังการแก้ปัญหา เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลก่อนการแก้ปัญหา

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน หากการแก้ไขปัญหามีผลตามเป้าหมาย กลุ่มจะกำหนดให้วิธีการแก้ไขปัญหามีเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานสืบต่อไป ซึ่งอาจจะจดทะเบียนมาตรฐานไว้กับหน่วยงานก็ได้

ขั้นตอนที่ 9 การสรุปผลงาน กลุ่มควรจะสรุปผลการทำกิจกรรมให้หน่วยงานได้ทราบอาจจะเป็นการทำรายงานหรือการเสนอผลงานก็ได้

ขั้นตอนที่ 10 การเริ่มกิจกรรมต่อไป เมื่อกลุ่มสามารถแก้ไขปัญหามีสำเร็จแล้ว ก็จะทำกิจกรรมเรื่องใหม่ต่อไป

สำหรับการนำกลุ่มคุณภาพมาใช้ในส่วนราชการไทย จากมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2533 เรื่องกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน (QCC) ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังต่อไปนี้

“เห็นชอบในหลักการให้บรรจุระบบการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน QCC ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 7 และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทางบริหาร โดยให้รับข้อสังเกตจากผลงานวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอไปดำเนินการ ดังนี้ ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมอย่างจริงจังและต่อเนื่องบทบาทของผู้บริหารระดับสูง และระดับกลางต้องชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ระบบกฎต่าง ๆ ต้องปรับปรุงคุณภาพการทำงานของ

ระบบราชการ และให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณในการอบรมสัมมนาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ”

(มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2533)

ด้วยเหตุนี้ กิจกรรมกลุ่มคุณภาพจึงได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ในส่วนที่ 5 แนวทางการพัฒนาคุณภาพ รัฐบาลวิสาหกิจและระบบราชการ โดยระบุในข้อ 6 แนวทางการพัฒนาระบบราชการ (6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยราชการนำระบบ “การพัฒนาคุณภาพของการทำงาน” มาปรับใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

แม้ความสำเร็จและความล้มเหลวของกิจกรรมกลุ่มคุณภาพในระบบราชการ จะยังไม่ได้มีการศึกษาหรือรายงานเชิงลึกในภาพรวม แต่จากการศึกษาของศุภชัย ยาวะประภาส และดิน ปรัชญพฤทธิ (2529) เรื่องความเป็นไปได้ในแนวคิดควิซีมาใช้ในระบบราชการไทย ได้ชี้ให้เห็นปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของประเทศต่างๆ ในการนำกิจกรรมกลุ่มคุณภาพ หรือกิจกรรมควิซี (Q.C.) มาใช้ ประกอบด้วย การสมัครใจของผู้ปฏิบัติ การสนับสนุนจากฝ่ายบริหารทั้งระดับสูงและระดับกลาง ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมควิซีของผู้ปฏิบัติ และฝ่ายบริหารทุกระดับ งบประมาณที่พอเพียง การมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร และการฝึกอบรมที่จริงจังอย่างต่อเนื่อง ฯลฯ ซึ่งเมื่อได้ทำการสอบถามความคิดเห็นของผู้ที่เคยได้รับการอบรมเกี่ยวกับควิซีในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรมการปกครอง พบว่าบุคลากรทั้งสองหน่วยงานคิดเห็นคล้ายกัน คือ ผู้บริหารของส่วนราชการไม่มีเวลาที่จะเข้าร่วมประชุมกลุ่ม และคอยติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด เจ้าหน้าที่เองก็มีปัญหาเรื่องเวลาในการมาทำกิจกรรมกลุ่มร่วมกัน คล้ายคลึงกับความคิดเห็นของผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมควิซีที่จัดโดยสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องเพิ่มเติมว่าปัญหาเรื่องความรู้และเข้าใจในกิจกรรมควิซี และกฎระเบียบบางประการก็เป็นปัญหาที่ต้องระมัดระวังเช่นกัน (ศุภชัย ยาวะประภาส และดิน ปรัชญพฤทธิ, 2529)

2.5.2 การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management)

แนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดนับตั้งแต่ปลาย ค.ศ.1980 เป็นต้นมา มาจากการตกตะกอนขององค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพทั้งหลาย อาทิ หลักการเต็มเต็มความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้า ตามแนวคิดของเดมมิง (Edwaed W. Deming) หลักการผลิตที่สอดคล้องกับข้อกำหนดและความ

ต้องการของลูกค้านำตามแนวคิดของครอสบี (Philip B. Crosby) หลักการผลิตให้ตรงกับประโยชน์ใช้สอย ซึ่งถูกตัดสินโดยลูกค้า ไม่ใช่ผู้ประกอบการตามแนวคิดของจูราน (Joseph M. Juran) ดังนั้นการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรจึงมีฐานรากทางปรัชญาของการบริหาร แนวคิดคุณภาพและหลักปฏิบัติต่างๆ อันเป็นส่วนผสมของนักคิดทางด้านคุณภาพรวมกัน ทั้งนี้ การทำให้การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีการรวมสาร์ตละจากสิ่งที่เรียกว่า “Hard side” ได้แก่ กระบวนการทางสถิติ (Statistic method) เครื่องมือในการควบคุมคุณภาพ (Quality control tools) กระบวนการสร้างมาตรฐาน (Process Standardization) และการปรับปรุงผลผลิต (Improvement) ฯลฯ และสิ่งที่เรียกว่า “Soft side” ได้แก่ แนวคิดด้านคุณภาพ (Quality concept) การมีส่วนร่วมของพนักงาน (Employee participation) การให้การศึกษาและการฝึกอบรม (Education and Training) และการสร้างวัฒนธรรมคุณภาพ (Quality culture) ฯลฯ เข้าด้วยกัน (Sila I. and Ebrahimpour M., 2002)

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรนั้น ประกอบด้วย 1) พันธะผูกพันกับคุณภาพ 2) มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 3) การมีส่วนร่วมทั้งหมด 4) การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีและวิธีการทางวิทยาศาสตร์อย่างกว้างขวาง 5) เน้นที่ลูกค้า 6) เน้นกระบวนการ 7) การให้การศึกษาและการฝึกอบรม 8) การเคารพความเป็นมนุษย์ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549)

จากการศึกษาของวิฑูรย์ สิมะโชคติ (2550) ได้ชี้ให้เห็นว่ามีการประยุกต์ใช้ TQM ในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น อันเนื่องจากสภาพที่ต้องแข่งขันด้านการให้บริการกับภาคเอกชน โดยเฉพาะการแข่งขันด้านสาธารณสุข ซึ่งภาคเอกชนสามารถให้บริการประชาชนได้ถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว และมีคุณภาพมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการให้บริการของรัฐ หรือแม้แต่ด้านการศึกษาที่เช่นเดียวกัน ภาคเอกชนมีการติดตามผลการเรียนการสอนอย่างเข้มข้น การกำหนดอาจารย์ผู้สอนที่มีคุณวุฒิและมีประสบการณ์ตรง ทำให้ในช่วงเวลาหนึ่งประชาชนหันไปนิยมการใช้บริการสาธารณสุขและการศึกษาจากภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงราวปลายทศวรรษ 2530 ระบบราชการไทยจึงนำเอาแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาปรับใช้กับภาครัฐมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้นำแนวคิดนี้มาพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน เช่น การรับแจ้งความเรื่องอุบัติเหตุ การแจ้งเอกสารหาย การร้องทุกข์ต่างๆ โดยมีแนวทางสำคัญคือ 1) ปลุกฝังค่านิยมการให้บริการแก่ข้าราชการตำรวจให้ยึดมั่นการให้บริการด้วยไมตรี เป็นธรรม เสมอภาค และซื่อสัตย์ 2) ด้านการป้องกันอาชญากรรม ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการป้องกันอาชญากรรม มีการประเมินติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้สถิติเข้าช่วยวิเคราะห์ 3) ด้านการแก้ปัญหาจราจร มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของสถานี จัดเก็บรวบรวมการสำรวจสภาพข้อเท็จจริงด้านการจราจรในแต่ละพื้นที่ ประสานงานกับโณง

เรียน ผู้รับเหมาก่อสร้าง หน่วยงานที่ขุดเจาะถนน เพื่อรับทราบปัญหาที่รบกวนเส้นทางจราจร (สุวรรณี แสงมหาชัย, 2539: 36 อ้างถึงในวิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2550: 111)

นอกจากงานด้านความมั่นคงแล้ว งานด้านสาธารณสุข ภาครัฐยังนำเอาระบบ TOM มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพของแพทย์และบุคลากรสาธารณสุข รวมถึงวิธีการทำงานต่างๆ โดยโรงพยาบาลต้องกำหนดเป้าหมายการให้บริการที่ชัดเจน เช่น ปรับปรุงความเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รักษาความสะอาดบริเวณโรงพยาบาล เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้กระบวนการทำงาน จัดทำแผ่นป้ายแนะนำบริการ สถานที่ให้ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาแนวคิด TOM ต่อยอดไปสู่ Hospital Accreditation (HA) ซึ่งหมายถึง กระบวนการพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งในประเทศไทย เริ่มจากการนำแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาทดลองปฏิบัติในโรงพยาบาลของรัฐ 8 แห่งเมื่อปี พ.ศ. 2535 การจัดทำมาตรฐานโรงพยาบาลเพื่อการรับรองคุณภาพ และเริ่มนำมาปฏิบัติเพื่อทดลองประเมินและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลเมื่อปี พ.ศ. 2540 ในลักษณะโครงการ วิจัยและพัฒนา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาคีเพื่อการพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล รวมทั้งการปรับจากโครงการวิจัยและพัฒนาเป็นสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ภายใต้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เมื่อปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการ Hospital Accreditation คือ 1) การมีมาตรฐานโรงพยาบาลที่ใช้เป็นกติการ่วมกัน เป็นมาตรฐานเชิงระบบที่ส่งเสริมการพัฒนา 2) การที่โรงพยาบาลใช้มาตรฐานเพื่อการประเมินและพัฒนาตนเอง อย่างสอดคล้องกับบริบทของตน และมีหลักคิดหรือ Core values ที่เหมาะสมกำกับ 3) การประเมินจากภายนอกในลักษณะของกัลยาณมิตร เพื่อยืนยันผลการประเมินตนเอง เพื่อช่วยค้นหาจุดบอดที่ทีมงานมองไม่เห็น และเพื่อกระตุ้นให้เกิดมุมมองที่กว้างขวางขึ้น และ 4) การยกย่องชื่นชมด้วยการมอบประกาศนียบัตรรับรอง หรือการมอบกิตติกรรมประกาศในความสำเร็จ (สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล, 2551)

ในงานด้านการศึกษา ได้มีการนำแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาประยุกต์ใช้ครอบคลุมการจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งเรื่องอาคารเรียนที่ได้มาตรฐาน อุปกรณ์การเรียนพอเพียง ห้องสมุดมีมาตรฐาน ผู้สอนที่มีมาตรฐานทั้งวิชาการและคุณธรรม รวมถึงให้นักเรียนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอีกด้วย การพัฒนาต่อยอดแนวคิดดังกล่าวในด้านการศึกษาไทยที่เห็นได้ชัดในปัจจุบัน อาทิ การนำเครื่องมือพัฒนาคุณภาพ Education Criteria for Performance Excellence หรือ EdPEX ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่สามารถนำมาเป็นกรอบการดำเนินงานบริหารจัดการ การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) มาใช้ มุ่งหวังให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นคู่มือและแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการตามแนวทางของเกณฑ์ Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA ที่เป็นต้นแบบของรางวัลคุณภาพ

แห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) (สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2552) นอกจากนี้ การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรยังถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาเป็นตัวแบบการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการศึกษา แบ่งเป็น 1) มาตรฐานที่ว่าด้วยผลการจัดการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทการศึกษา 2) มาตรฐานที่ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษา 3) มาตรฐานที่ว่าด้วยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และ 4) มาตรฐานที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายใน เพื่อเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆ และใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภายนอกเพื่อรับรองคุณภาพ เป็นต้น (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2555)

สำหรับปัญหาการใช้ TQM ในหน่วยงานภาครัฐนั้น วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2550) ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้แนวคิด TQM จะมีหลักการและวิธีการที่ดีเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนำมาใช้กับส่วนราชการไทย พบว่ายังไม่สามารถสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพได้ เนื่องจาก TQM นั้นเป็นวิธีการโดยรวม กว้างๆ ที่เป็นนามธรรม อีกทั้งระบบราชการเองก็ยังมีปัญหาหลายอย่างที่ไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนคุณภาพ อาทิ โครงสร้างการบริหารงานที่มีความแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น การประเมินผลของ TQM ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าการบริหารจัดการส่วนใดประสบความสำเร็จ หรือว่าล้มเหลว เพราะยังมีระบบงานที่ซ้ำซ้อนและมีขั้นตอนอีกมากมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกฎระเบียบที่มีเป็นจำนวนมาก ปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ยืดยาว และยึดติดกับกฎระเบียบการทำงานมาก ที่สำคัญคือระบบราชการไทยไม่เท่าทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งทำให้การบริหารจัดการล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความยุ่งยากในการผลักดัน TQM ในส่วนราชการ และส่งผลต่อความต่อเนื่องในการสร้างความสำเร็จ ซึ่งวิฑูรย์ชี้ให้เห็นว่า จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงปัจจัยเหล่านี้ก่อนที่จะนำแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในส่วนราชการ

2.5.3 ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International P.S.O.)

การจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Management System and Outcomes: Thailand International P.S.O. หรือมาตรฐาน P.S.O.) เป็นระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ มีมาตรฐานด้านการบริหารจัดการที่ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โดยเฉพาะเรื่องความเสมอภาค ความถูกต้อง ความเป็นธรรม ความโปร่งใส

ความพึงพอใจของประชาชนในด้านการให้บริการ ความมีประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูปภาครัฐที่พยายามปรับเปลี่ยนวิธิดำเนินการในแบบเก่าที่มีกฎระเบียบมาก มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อน และการทำงานที่ล่าช้า สำนักงาน ก.พ. จึงเสนอให้มีการจัดทำระบบมาตรฐานสากลภาครัฐ เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านการบริหาร การจัดการ การปฏิบัติหน้าที่ การให้บริการของภาคราชการทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับที่มาของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยนั้น เกิดจากที่ประชุมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการประชุม ครั้งที่ 8/2541 เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เป็นประธาน ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพและมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ในคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ซึ่งเสนอให้มีการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ เพื่อให้ราชการมีระบบบริหารและจัดการที่ดี อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม สมตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75

นายกรัฐมนตรี ในการประชุม ก.พ. ชำรงต้น ได้มีดำริว่าประเทศไทยควรมีมาตรฐานพัฒนาภาคราชการซึ่งแตกต่างไปจาก ISO ที่เป็นมาตรฐานสากลซึ่งออกแบบสำหรับภาคเอกชน และได้ขอมติที่ประชุม เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการจัดทำมาตรฐานและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Management System and Outcomes) มากำหนดเป็นนโยบายให้ภาคราชการดำเนินการ ทั้งนี้ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอให้มีการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International P.S.O.) โดยให้สำนักงานงบประมาณสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ ตามความจำเป็นและให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพและมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ส่วนราชการในการส่งเสริมและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2544)

การจัดทำมาตรฐาน P.S.O นั้น จะมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์รวมของภาคราชการทั้งระบบ และเน้นให้ทุกหน่วยงานราชการของงานภาครัฐ พัฒนามาตรฐานใน 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการ (Management System) และด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน (Outcomes) โดยมีเป้าหมายเป็น

ผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes) โดยเฉพาะในเรื่องของความเสมอภาค ความ เป็นธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพ ความทั่วถึงในการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนประสิทธิภาพของหน่วยราชการ ความประหยัด ความถูกต้อง การรักษา ผลประโยชน์ของสาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมในฐานะของผลรวมของ การพัฒนาประเทศ เพื่อให้ราชการมีระบบบริหารและการจัดการที่ดี อำนาจประโยชน์แก่ประชาชน และสังคมส่วนรวม สมเจตนาธรรมและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 35 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อ ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ มาตรฐาน P.S.O. เป็นระบบมาตรฐานคุณภาพ หรือการประกันคุณภาพที่ได้รับการ ออกแบบให้เหมาะสมกับระบบราชการไทยโดยเฉพาะ โดยถือได้ว่าเป็นมาตรฐานสากลของภาค ราชการมาตรฐานแรกของโลก ประกอบด้วยระบบหรืออนุกรมย่อยดังนี้ (สถาบันมาตรฐานสากล ภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2544)

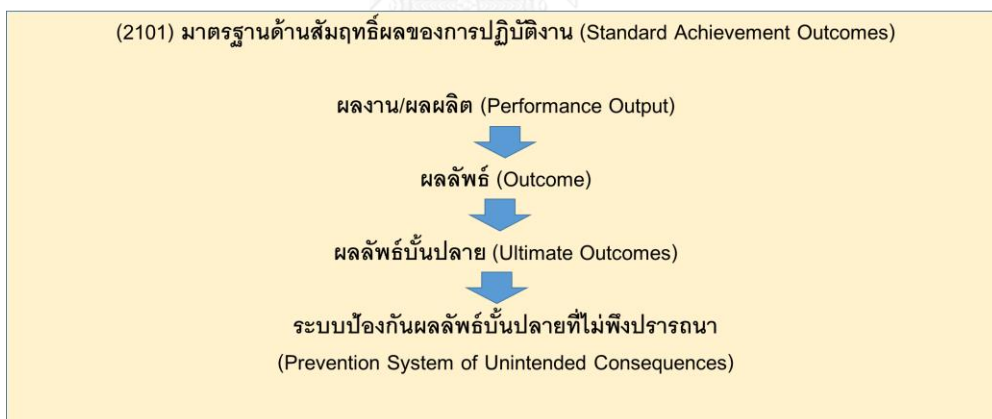
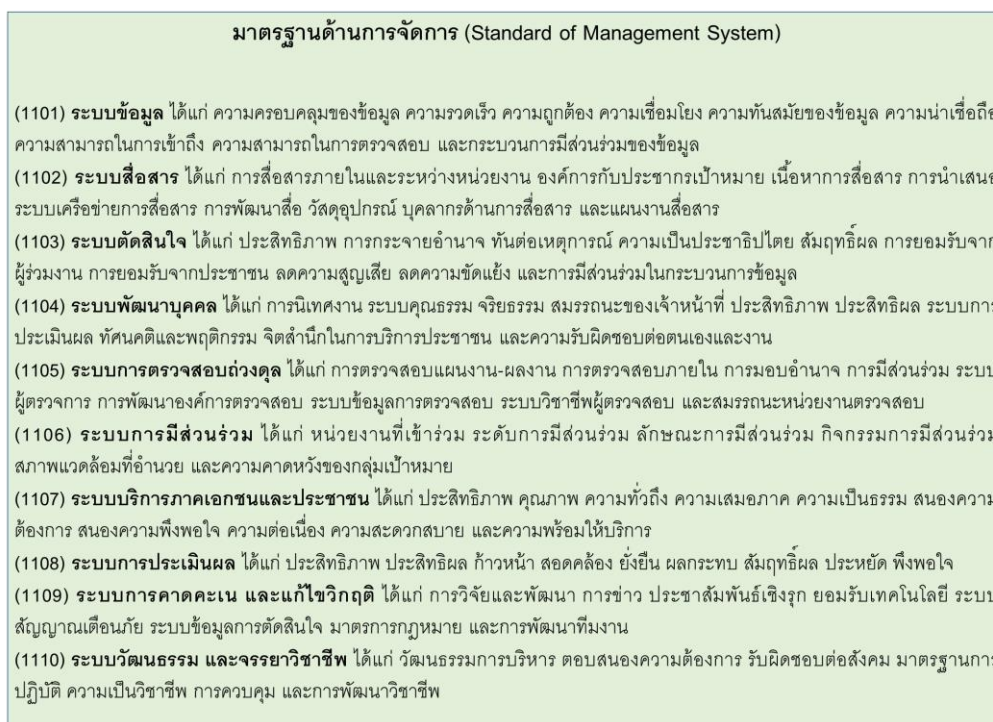
ส่วนที่ 1 ระบบมาตรฐานคุณภาพด้านการจัดการ (Quality Standard of Management System) ประกอบด้วย 10 ระบบย่อย ดังนี้

1. ระบบข้อมูล (P.S.O. 1101)
2. ระบบสื่อสาร (P.S.O. 1102)
3. ระบบการตัดสินใจ (P.S.O. 1103)
4. ระบบการพัฒนาบุคลากร (P.S.O. 1104)
5. ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (P.S.O. 1105)
6. ระบบการมีส่วนร่วม (P.S.O. 1106)
7. ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน (P.S.O. 1107)
8. ระบบการประเมินผล (P.S.O. 1108)
9. ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤติ (P.S.O. 1109)
10. ระบบวัฒนธรรมและจริยวิชาชีพ (P.S.O. 1110)

ส่วนที่ 2 ได้แก่ มาตรฐานด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน (Standard Achievement Outcomes) คือ ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ขั้นปลาย และระบบป้องกันผลลัพธ์ขั้นปลายที่ไม่พึงปรารถนา (P.S.O. 2101)

สำหรับผลลัพธ์ที่ปลายทางที่มาตรฐาน P.S.O. มุ่งหมายจะให้ระบบราชการผลักดันให้เกิดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย 10 ประการ ต่อไปนี้ (สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2544)

- ความเสมอภาคในการให้บริการ
- ความเป็นธรรมในการบริการ
- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- สิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ความทั่วถึง
- ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า
- ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ให้บริการ
- ความประหยัด ทั้งของภาครัฐและประชาชนผู้รับบริการ
- คุณภาพและความถูกต้องของการบริการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- การรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม



ภาพที่ 2.14 โครงสร้างของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย

ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ

ที่มา: สังเคราะห์จาก สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. (2544)

ส่วนกลไกการขับเคลื่อนมาตรฐาน P.S.O. ในภาครัฐนั้น ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ พ.ศ. 2543 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 117 ตอนพิเศษ 69ง. วันที่ 12 กรกฎาคม

2543 กำหนดให้หน่วยงานรัฐของประเทศไทยทุกหน่วยงานมีหน้าที่ในการดำเนินการตามการพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับระบบมาตรฐานต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ตามระเบียบข้างต้น โดยมีสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะการกำหนดระบบมาตรฐานและกำหนดรายละเอียดต่างๆ และมีคณะกรรมการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐเป็นผู้ตรวจสอบรับรองมาตรฐาน

สำหรับสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงาน ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดระบบมาตรฐานและระบบการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงให้คำปรึกษา ส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน การประเมินผลหน่วยงานให้การทำงานมีมาตรฐานและมีคุณภาพตามระบบมาตรฐาน และที่สำคัญคือ ให้การรับรอง และพัฒนาองค์การการรับรองมาตรฐาน โดยให้อำนาจผู้อำนวยการสถาบันสามารถเสนอแนะ แต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษา ผู้ตรวจสอบรับรอง และผู้เชี่ยวชาญได้ ทั้งนี้การรับรองระบบมาตรฐานแก่หน่วยงานภาครัฐ ต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของ “คณะกรรมการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ” ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ โดยหน่วยงานที่ต้องการขอรับรองรับรองมาตรฐาน P.S.O. จะต้องยื่นคำขอพร้อมส่งหลักฐานต่อสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ถ้าเป็นไปตามมาตรฐานก็จะได้รับใบรับรองมาตรฐาน และหลังจากที่ได้รับ การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานแล้วต้องรักษาระดับการปฏิบัติงานไว้ไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้รับ มิเช่นนั้นจะถูกเพิกถอนการรับรอง แต่ถ้าสามารถรักษามาตรฐานหรือพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย อาจพิจารณาเสนอให้รางวัลได้ โดยการตรวจสอบซ้ำ จะกระทำทุก 3 ปี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ พ.ศ.2543)

ความสำเร็จของการใช้ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐนั้น จากการสุ่มตรวจสอบและเปิดเผยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เมื่อปี พ.ศ.2546 พบว่า สำนักงาน ก.พ. ใช้งบประมาณในการพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545 ไปเป็นเงินจำนวน 110,584,736.63 บาท แบ่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวน 37,151,131.63 บาท และเงินกู้จากธนาคารโลกจำนวน 73,433,605.00 บาท ซึ่งจากการตรวจสอบการดำเนินการ สตง. มีข้อตรวจพบสำคัญ 2 ข้อ ดังนี้ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2546)

ข้อตรวจพบที่ 1 การดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ในส่วนราชการล่าช้าและไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 – 2545 สำนักงาน ก.พ. สามารถดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาส่วนราชการจนกระทั่งได้รับการรับรอง

มาตรฐาน P.S.O. อย่างน้อย 1 ระบบ เพียง 65 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.98 ของส่วนราชการ ที่ขอเข้าร่วมโครงการทั้งหมด จำนวน 3,296 หน่วยงาน ซึ่งพบว่ามีสาเหตุมาจาก

- ปัญหาภายในหน่วยงานราชการเอง อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบมาตรฐาน P.S.O. การขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร ปัญหาการยอมรับของเจ้าหน้าที่ ในองค์กร ปัญหาการโยกย้ายบุคลากร และปัญหาการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ

- ปัญหาจากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งแบ่งออกเป็น 1) การขาดความพร้อมของสำนักงาน ก.พ. เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมและพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ในส่วนราชการไม่เหมาะสม การขาดคู่มือที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ที่ชัดเจน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อย 2) ผู้เชี่ยวชาญในการส่งเสริมระบบ มาตรฐานมีเพียง 22 คน โดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนต้องรับผิดชอบส่วนราชการหลายหน่วยงาน และ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะงานของส่วนราชการที่ไปดำเนินการ ส่งเสริมไม่ชัดเจน ประกอบกับการถ่ายทอดความรู้ของผู้เชี่ยวชาญมีลักษณะเชิงวิชาการมากเกินไป ทำให้ส่วนราชการเกิดปัญหาในเรื่องการรับรู้ 3) ผู้ตรวจสอบรับรองมาตรฐาน P.S.O. มีจำนวนน้อย ทำให้ ส่วนราชการที่ขอรับการตรวจรับรองต้องรอความพร้อมของผู้ตรวจสอบรับรอง และ 4) ปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระบบมาตรฐาน P.S.O. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วน ราชการในสำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการทั้งระบบตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งทำให้การดำเนินการต้องหยุดชะงักในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป

ข้อตรวจพบที่ 2 ส่วนราชการที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน P.S.O. ยังไม่มีการพัฒนาระบบ มาตรฐาน P.S.O. ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างเต็มรูปแบบ จากการที่ สตง. ตรวจสอบส่วนราชการที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน P.S.O. ในปีงบประมาณ 2544 – 2545 จำนวน 26 หน่วยงาน สตง.พบว่า ส่วนราชการทั้ง 26 หน่วยงานหรือคิดเป็นร้อยละ 100 ของส่วนราชการที่ สุ่มตรวจสอบ ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ส่วนราชการที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน P.S.O. ไม่สามารถรักษาระดับมาตรฐาน P.S.O. ได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้ระบบมาตรฐาน P.S.O. ขาดความ น่าเชื่อถือและไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนตามแผน ปฏิรูประบบราชการได้ โดยสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากคณะผู้ส่งเสริมและตรวจสอบรับรองจาก สำนักงาน ก.พ. ไม่ได้ให้แนวทางที่ชัดเจนในการรักษาระดับมาตรฐานและพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. ต่อไปอย่างยั่งยืน และสำนักงาน ก.พ. ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของส่วน ราชการที่จะรักษามาตรฐานและการพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. อย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐขาดแรงจูงใจในการพัฒนาระบบมาตรฐาน P.S.O. (สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน, 2546)

2.5.4 เทคนิค 5 ส.

เทคนิค 5 ส. เป็นเทคนิคขั้นต้นสำหรับการขับเคลื่อนการทำงานที่มีคุณภาพและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องสำหรับพนักงานระดับปฏิบัติการในองค์กร โดยเป็นการออกแบบสถานที่ทำงานให้มีความสะอาด รักษาเงื่อนใยการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และมาตรฐานความเป็นระเบียบให้เป็นนิสัย โดยมีต้นกำเนิดแนวคิดในปี ค.ศ.1972 จากฟอร์ด (Henry Ford) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ชื่อโปรแกรม “CANDO” ซึ่งประกอบด้วย การทำความสะอาด (Cleaning up) การจัดระเบียบสิ่งของ (Arranging) ความเรียบร้อย (Neatness) ความมีวินัย (Discipline) และการทำต่อไปเรื่อยๆ (Ongoing) ต่อมาเทคนิคดังกล่าวได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น โดยการเสนอของฮิโรยูกิ ฮิราโน (Hirano H., 1995) ปี ค.ศ.1980 ได้ตีพิมพ์ในหนังสือ 5 Pillars of the Visual Workplace เมื่อปี ค.ศ.1995 ประกอบด้วย (International Trade Centre., 2012; สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2555)

- **Seiri: สะสาง** คือการแยกของที่จำเป็นออกจากของที่ไม่จำเป็นและขจัดของที่ไม่จำเป็นออกไป
- **Seiton: สะตวก** คือการจัดวางหรือจัดเก็บสิ่งของต่างๆในสถานที่ทำงานอย่างเป็นระบบเพื่อความ สะดวกปลอดภัยและคงไว้ซึ่งคุณภาพประสิทธิภาพในการทำงาน
- **Seiso: สะอาด** คือการทำความสะอาด (ปิด กวาด เช็ด ถู) เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ สถานที่และใช้ เป็นการตรวจสอบและบำรุงรักษาไปด้วย
- **Seiketsu: สร้างมาตรฐาน หรือสุขลักษณะ** คือการรักษามาตรฐานของความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป
- **Shitsuke: สร้างนิสัย** คือการสร้างนิสัยในการมีจิตสำนึก ทศนคติที่ดีในการปฏิบัติงานตามระเบียบและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด รวมทั้งอบรมให้พนักงานรู้จักค้นคว้า และปรับปรุงสถานที่ทำงาน

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 เห็นชอบให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามเทคนิค 5 ส. ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งในการจัดทำมาตรฐานและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศ ไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes (Thailand International P.S.O.) โดยระบุไว้ว่า

“คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินกิจกรรม 5 ส. (สะอาด สะดวก สุกงอก สุกงอก สุกงอก สุกงอก) สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการ ให้สำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการต่าง ๆ พิจารณาจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 และเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายปีต่อไป ไปตามความเหมาะสม และให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อเสนอเพิ่มเติมของนายกรัฐมนตรีก่อนการขยายการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวไปสู่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เพื่อให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ทั่วประเทศ ไปพิจารณาดำเนินการด้วย”

(มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2541)

สำหรับเป้าหมายของ 5 ส. นั้น มุ่งหมายให้ส่วนราชการเป็นที่ทำงานที่ถูกสุกสุกสะอาด เอกสารวัสดุ อุปกรณ์วางไว้อย่างเป็นระบบและเป็นหมวดหมู่ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานมีสุขภาพดี มีนิสัยใหม่ จัดระบบ งานไม่ติดขัด และทำให้ประชาชนพึงพอใจ

ในเอกสารเทคนิคและกลยุทธ์ในการนำ 5 ส. ไปปฏิบัติ ซึ่งเผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ. เมื่อปี พ.ศ.2543 ได้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการตามเทคนิค 5 ส. ของส่วนราชการมีความแตกต่างจากภาคเอกชน เนื่องจากส่วนราชการต้องทำหน้าที่กำกับตรวจสอบ และต้องแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสังคมด้วย จึงทำงานโดยเน้นเอกสาร ในขณะที่ภาคเอกชนทำงานด้วยเครื่องมือเครื่องจักรมากกว่า ดังนั้น วัฒนธรรมและวิธีการทำงานของภาคราชการจึงแตกต่างกับภาคเอกชน การทำ 5 ส. ในภาคราชการจึงเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีปฏิบัติใหม่เพื่อนำไปสู่การสร้างนิสัยใหม่ที่ค่อนข้างยุ่งยากกว่าภาคเอกชน (ศุภชัย ยาวะประภาส, วนิดา นวลบุญเรือง และญาดา ดาวพลังพรหม, 2543)

อย่างไรก็ดี วิธีการที่สำนักงาน ก.พ. ใช้เพื่อให้หน่วยงานทำกิจกรรม 5 ส. นั้นเป็นการสร้างแรงบันดาลใจ โดยประกอบด้วย 5 กิจกรรมหลักดังต่อไปนี้

1. เลือกจังหวัด/ส่วนราชการที่ผู้นำสนใจและมุ่งมั่นอยากทำ 5 ส.
2. จัดประชุมชี้แจงให้ความรู้แก่หัวหน้าหน่วยงาน พร้อมทั้งแจกคู่มือ
3. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการให้แก่ทีมงาน 5 ส. ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน และมาตรฐาน 5 ส.
4. จัดทำแผนการตรวจติดตาม และประเมินผลโดยปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยงาน/ผู้ว่าราชการจังหวัด
5. ติดตามประเมินผล และให้รางวัล

การศึกษาของทีพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) เกี่ยวกับเครื่องมือการจัดการ ชี้ให้เห็นข้อดีของเทคนิค 5 ส.ว่า เป็นหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับงานคุณภาพที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้ทุกระดับ ช่วยให้องค์กรสามารถใช้อุปกรณ์ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า อีกทั้งสร้างวินัยในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรในองค์กร

ส่วนข้อจำกัดของ 5 ส. คือ กรอบแนวคิดเรื่อง 5 ส. เป็นการเน้นเรื่องเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงานเท่านั้น ซึ่งต้องเสริมด้วยเครื่องมือการจัดการอื่นๆ ในการสร้างคุณภาพ นอกจากนี้จะต้องมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีการประเมินทุกระยะ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การสร้างนิสัย มักมีการละเลย และบรรลุได้ยาก หากปราศจากแรงผลักดันจากองค์กร (ทีพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550: 96)

การศึกษานโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรม 5 ส. ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545) ได้ชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนกิจกรรม 5 ส. ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งพบว่าเมื่อเริ่มดำเนินการ มีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับกิจกรรม 5 ส. ทำให้ต้องใช้เวลาจูงใจให้มาเข้าร่วม นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการที่ค่อนข้างจำกัด การปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐาน 5 ส.ที่กำหนดไว้เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เนื่องจากคนส่วนใหญ่มักอยู่กับความเคยชินมานาน การทำสิ่งใหม่จึงต้องปรับตัวสูง ในขณะที่การขับเคลื่อนในกระทรวงมหาดไทย พบว่าปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการทำกิจกรรม 5 ส. มี 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. **ด้านบุคลากร** พบว่ามีปัญหาการขาดแรงกระตุ้นและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้บังคับบัญชา ส่วนผู้ปฏิบัติงานนั้นขาดความเข้าใจ และสับสนเรื่องการทำกิจกรรม 5 ส. นอกจากนี้ยังไม่มีความรู้เรื่องการจัดเก็บเอกสาร จึงไม่ให้ความร่วมมือเพราะมองไม่เห็นความสำคัญ
2. **ด้านงบประมาณ** พบว่ามีปัญหาทางงบประมาณจำกัด และขาดการสนับสนุนงบประมาณ
3. **ด้านรูปแบบวิธีการทำงาน** พบว่ามีปัญหาใช้เวลานานในการจำหน่ายเอกสาร เนื่องจากมีขั้นตอนตามระเบียบที่ต้องปฏิบัติ ไม่สามารถแจกจ่ายเอกสารให้แก่ผู้รับผิดชอบได้ทัน ต้องใช้เอกสารอ้างอิงประกอบการทำงานเป็นจำนวนมาก และจำเป็นต้องใช้วัสดุอุปกรณ์บางชนิดประจำโต๊ะทำงาน
4. **ด้านสถานที่ทำงาน** พบปัญหาสถานที่ทำงานคับแคบ และไม่มีที่รองรับเอกสารซึ่งอยู่ระหว่างการสะสม นอกจากนี้งานบางกอง/กลุ่ม มีพื้นที่การทำงานแยกกัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำ 5 ส.
5. **ด้านวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บ** พบปัญหาว่าไม่มีตู้เก็บเอกสารเพียงพอ รวมถึงขาดที่เก็บวัสดุประเภทแผนที่ แผนที่ให้ระเบียบเรียบร้อย
6. **ด้านอื่นๆ** พบปัญหาการขาดประสานงานและการตรวจติดตามอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเห็นผลการดำเนินงานช้า และยากลำบากในการรักษาสภาพให้เป็นไปตามหลัก 5 ส.

2.5.5 ระบบการมาตรฐานในประเทศไทย และระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000

อาจนับได้ว่า งานด้านการมาตรฐานในประเทศไทยเริ่มต้นใน พ.ศ. 2446 (ร.ศ.122) เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเงินตรารัตนโกสินทร์ศก 122 ขึ้น ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีกฎเกณฑ์ในการทำเหรียญกษาปณ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ โดยในช่วงเวลานั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งกองแยกธาตุ เพื่อวิเคราะห์ควบคุมคุณภาพของเนื้อเงินที่ใช้ทำเหรียญกษาปณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ส่วนกิจการด้านอุตสาหกรรมในประเทศไทย เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในขณะนั้น ไทยอยู่ในภาวะขาดแคลนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่เคยนำเข้าจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องผลิตขึ้นเอง ดังนั้นเพื่อส่งเสริมผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไทย กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น จึงได้เริ่มบริการออกหนังสือรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศในปี พ.ศ. 2482 โดยอาศัยมาตรฐานของต่างประเทศ หรือเอกสารข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานของผู้ผลิตที่กรมวิทยาศาสตร์ยอมรับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบรับรอง โดยผู้ประสงค์จะขอหนังสือรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศจะต้องยื่นคำขอ ที่กรมวิทยาศาสตร์ พร้อมตัวอย่างผลิตภัณฑ์ และค่าธรรมเนียม กรมวิทยาศาสตร์จะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจกรรมวิธีผลิต และวิธีควบคุมคุณภาพของโรงงาน พร้อมทั้งขอเก็บตัวอย่างใหม่ ในเวลาใกล้เคียงกันก็จะซื้อผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันจากท้องตลาด เพื่อเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ทดสอบอีกด้วย หากผลการวิเคราะห์ทดสอบตัวอย่างปรากฏว่ามีคุณภาพตามมาตรฐานก็จะออกหนังสือรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ว่ามีคุณภาพ ในระดับใช้ได้ หรือระดับดี หากผลการวิเคราะห์ทดสอบผลิตภัณฑ์ปรากฏว่ายังไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน ก็จะแจ้งผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานต่อไป

อย่างไรก็ดี มาตรฐานของต่างประเทศที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้การรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นในประเทศในช่วงเวลานั้น ยังมีข้อขัดข้องบางประการ เช่น มีความไม่เหมาะสมในสภาพดินฟ้าอากาศที่แตกต่างกับของประเทศไทย หรือได้กำหนดเกณฑ์คุณภาพไว้สูงมาก เกินขีดความสามารถของโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ภายในประเทศจะสามารถผลิตได้ เป็นต้น ดังนั้นในปี พ.ศ.2505 กรมวิทยาศาสตร์ จึงได้เริ่มร่างข้อกำหนดเกณฑ์คุณภาพของผลิตภัณฑ์เป็นครั้งแรก โดยคณะกรรมการวิเคราะห์วิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวม 3 เรื่อง คือ เรื่องข้อกำหนดเกณฑ์คุณภาพถ่านไฟฉาย ข้อกำหนดเกณฑ์คุณภาพของขวดแก้วชนิดฝาจับสำหรับเครื่องดื่มประเภทอัดก๊าซ และข้อกำหนดเกณฑ์คุณภาพน้ำปลาพื้นเมือง ประกอบกับในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศเริ่มได้ผลคือ มีการลงทุนและการขยายตัวในทางอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง วิธีกำหนดเกณฑ์คุณภาพที่ใช้อยู่ไม่สามารถทำให้มีเกณฑ์สำหรับเทียบหรือเป็นมาตรฐานทันกับความ

ต้องการ และการขยายตัวในทางอุตสาหกรรมได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2508 กรมวิทยาศาสตร์ จึงได้จัดทำโครงการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขึ้น โดยแบ่งเป็นโครงการย่อย 2 โครงการ คือ โครงการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และโครงการพัฒนาวัสดุก่อสร้าง

ทั้งนี้ โครงการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ได้รับความเห็นชอบจากสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2514 ยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ เพื่อการเร่งรัดพัฒนางานด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของประเทศไทยให้สามารถสนองทันความต้องการและสอดคล้องกับนโยบายพัฒนากิจการอุตสาหกรรมของประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอ "ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ." เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2509 คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิ่มเติมหลักการบางประการแล้วลงมติรับหลักการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสนอวุฒิสภำทำหน้าทีรัฐสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมาย (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 121 วันที่ 31 ธันวาคม 2511) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2512 พระราชบัญญัติดังกล่าวเรียกว่า "พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511" ซึ่งกำหนดให้ จัดตั้ง "สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม" ขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐาน จึงถือได้ว่าการดำเนินการมาตรฐานในประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2552)

และจากการที่องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน หรือ ISO ได้กำหนดมาตรฐาน ISO 9000 series: Quality System ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2530 ในปี พ.ศ.2534 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในฐานะสถาบันมาตรฐานแห่งชาติ ได้กำหนด "อนุกรมมาตรฐาน มอก.9000" ซึ่งมีเนื้อหาเหมือนกันกับมาตรฐาน ISO 9000 และมาตรฐานยุโรป EN29000 ทุกประการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 108 ตอนที่ 99 วันที่ 4 มิถุนายน 2534 และเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง "คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองระบบคุณภาพ" (National Accreditation Council) เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานรับรองระบบคุณภาพ ซึ่งได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 จากนั้นสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ได้เปิดให้บริการรับรองระบบคุณภาพแก่ผู้ประกอบการตามอนุกรมมาตรฐานดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2534 เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมการส่งออก และส่งผลให้มีการปรับปรุงระบบคุณภาพในอุตสาหกรรมทั้งขนาดเล็กและขนาดกลางทั้งนี้เพื่อยกระดับอุตสาหกรรม และการบริการภายในประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้อย่างเท่าเทียมกัน (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2552)

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ส่งเสริมให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการนำมาตรฐานไปใช้ โดยจัดอบรมอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ.2542 ได้จัดตั้งหน่วยงานที่ให้การรับรองมาตรฐานเพิ่มขึ้นอีก 2 หน่วยงาน คือ (บรรจง จันทมาศ, 2544)

- สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ (สรอ.) (Management System Certification Institute Thailand: MASCI) ทำหน้าที่ให้การรับรองมาตรฐาน ISO 9000, ISO 14000, มอก.18000 และมาตรฐานอื่นๆ

- สำนักงานรับรองระบบคุณภาพ (สสร.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำหรับการขับเคลื่อนมาตรฐาน ISO 9000 ในองค์การภาครัฐนั้น มติคณะรัฐมนตรีสมัย นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2542 ได้มีมติ

“เห็นชอบให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำเอาระบบจัดการคุณภาพ ISO 9000 มาใช้ พัฒนาการบริการของหน่วยงานได้ตามความพร้อมและความสมัครใจ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมจะให้การสนับสนุนตามรูปแบบของโครงการตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด ทั้งนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเข้าซ้อนกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 (เรื่องการกำหนดนโยบายการดำเนินการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ เกี่ยวกับการให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินกิจกรรม 5 ส (สะอาด สะดวก สะอาด สุขลักษณะ สร้างนิสัย)” (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2542)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรฐาน ISO 9000 เป็นมาตรฐานที่ใช้เอกสารเป็นหลักฐานสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงองค์การตั้งแต่ผู้บริหาร ลูกจ้าง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบว่าองค์การมีการบริหารคุณภาพอย่างเป็นระบบในรูปแบบของการประกันคุณภาพที่มุ่งมั่นต่อการทำให้ข้อกำหนดของลูกค้าได้บรรลุผล กล่าวคือ

1. มีนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายทางด้านคุณภาพที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่มีต่อคุณภาพ และมุ่งมั่นต่อการทำให้ข้อกำหนดของลูกค้าได้บรรลุผลเป็นรูปธรรม
2. มีแผนคุณภาพที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยแสดงถึงแผนการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดคุณภาพหรือทำให้ข้อกำหนดของลูกค้าได้บรรลุผลเป็นรูปธรรม
3. มีบทบาทปฏิบัติทางการบริหารคุณภาพที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตั้งแต่คู่มือคุณภาพ ระเบียบปฏิบัติ ข้อกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งแสดงกลไกการบริหารและการดำเนินงานที่จะสร้างความมั่นใจได้ว่าข้อกำหนดทางด้านคุณภาพที่ตกลงไว้กับลูกค้าจะบรรลุผลเป็นรูปธรรม

4. มีบันทึกคุณภาพที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งแสดงผลของการปฏิบัติตามทบัญญัติ หรือตามแผนคุณภาพ หรือตามข้อตกลงที่กำหนด หรือตามนโยบาย ฯลฯ ที่กำหนด

ในกรณีให้การรับรองระบบบริหารคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000 จะใช้ผลการตรวจประเมินระบบการบริหารเมื่อเทียบกับรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพตามมาตรฐาน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้การรับรองระบบ โดยวิธีการตรวจประเมินที่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ ปัจจุบัน มาตรฐาน ISO 9000 เป็นมาตรฐานสากลที่มีการยอมรับกันทั่วโลก และมีการนำไปใช้ในองค์กรต่างๆ มากที่สุด

สำหรับการประเมินความสำเร็จในการใช้ระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 ในองค์การภาครัฐของไทย พบว่าการขับเคลื่อนระบบดังกล่าวในหน่วยงานภาครัฐไม่ประสบสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร โดยการศึกษาของ วชิราพร ประเสริฐสิงห์กุล (2550) เรื่องมาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ในบริบทภาครัฐและภาคเอกชนไทย ซึ่งเปรียบเทียบการใช้มาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนนั้น ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานภาคเอกชนนั้นมีแรงผลักดันตนเองและความจำเป็นในการได้มาซึ่งการรับรองมาตรฐานภายในเวลาอันรวดเร็วเพื่อใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ จึงมีแนวโน้มในการดำเนินการและต่อใบรับรองมาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 สูงกว่าหน่วยงานภาครัฐอย่างมาก เพราะเชื่อว่ามาตรฐานคุณภาพสามารถยกระดับความสามารถของบุคลากรและขององค์กรให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น และหน่วยงานภาคเอกชนยังมีความจำเป็นจากการบังคับใช้มาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ผ่านกฎเกณฑ์ของภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถ้าภาคเอกชนไม่ผ่านมาตรฐาน ISO 9000 ก็จะไม่สามารถรับจ้างงานจากภาครัฐได้ นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการการลงทุนแห่งประเทศไทย ที่บังคับให้ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานดังกล่าว ในขณะที่ในหน่วยงานภาครัฐ พบว่านโยบายที่ไม่แน่นอนในการใช้มาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ของหน่วยงานภาครัฐทำให้ขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ผลการวิจัยเชิงปริมาณยังพบว่านโยบายการส่งเสริมและบังคับใช้มาตรฐานระบบบริหารคุณภาพมีอิทธิพลต่อการคงใช้มาตรฐานของหน่วยงานภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคงใช้มาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 ของหน่วยงานภาคเอกชนนั้นก็คือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรฐาน

2.5.6 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ถูกนำมาใช้ในส่วนราชการไทยเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2542 ในสมัยของนายชวน หลีกภัย ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project: AR) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายใต้โครงการให้ความช่วยเหลือการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project: EMAP) โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐให้สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน (Results) เป็นหลัก

สาเหตุที่ทำให้มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขึ้นในระบบราชการ ก็เป็นเหตุเนื่องจากสภาพการบริหารในยุคนั้น ได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 ที่ไทยและทั่วโลกต้องเผชิญภาคธุรกิจเอกชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ และมีปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ประชาชนในยุคนั้นมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำ ขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนาทุกด้าน จึงเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากมาย ประกอบกับในช่วงยุคนั้น โลกได้เข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดการแข่งขัน และเกิดกลไกใหม่ๆ ทางด้านธุรกิจที่กีดกันและเอาเปรียบ โดยสร้างเงื่อนไขทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น จึงกระทบต่อสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549) ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงต้องมีการแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานภาครัฐเข้าสู่ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เน้นการทำงาน โดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อผู้ทำงานแทนการควบคุมปัจจัยนำเข้าอย่างละเอียด โดยการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวจะครอบคลุมภารกิจ 5 ด้านหลักของภาครัฐ ได้แก่ (สมพร วรเศรษฐมงคล, 2545)

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นเรื่องของการทบทวนบทบาท และภารกิจของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น โดยให้เอกชนและประชาชนมีบทบาทมากขึ้น แนวทางการบริหารระบบราชการจะมุ่งไปสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนจะได้อะไรจากการดำเนินงานของภาครัฐ

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เป็นเรื่องพัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายของการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม มีดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน ปรับเปลี่ยนระบบการบัญชีการเงินที่เป็นระบบพึงรับพึงจ่าย และเปลี่ยนระบบการเงิน การพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานกลาง

3. ปรับเปลี่ยนการบริหารบุคคล โดยปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนจากการยึดชั้นหรือระดับตำแหน่งเป็นการยึดความสามารถและผลงาน โดยพัฒนารูปแบบการจัดงานให้มีความหลากหลาย ดูเลขนาคากำลังคนให้กะทัดรัด เหมาะสมกับภารกิจอย่างเป็นรูปธรรม

4. **ปรับเปลี่ยนกฎหมาย** พัฒนารูปแบบการจัดทำกฎหมาย การร่างการออกกฎหมายให้มีความรวดเร็ว เข้าใจง่าย ใช้ได้นาน ไม่ล้าสมัยเร็ว และมีการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ให้เหมาะสม

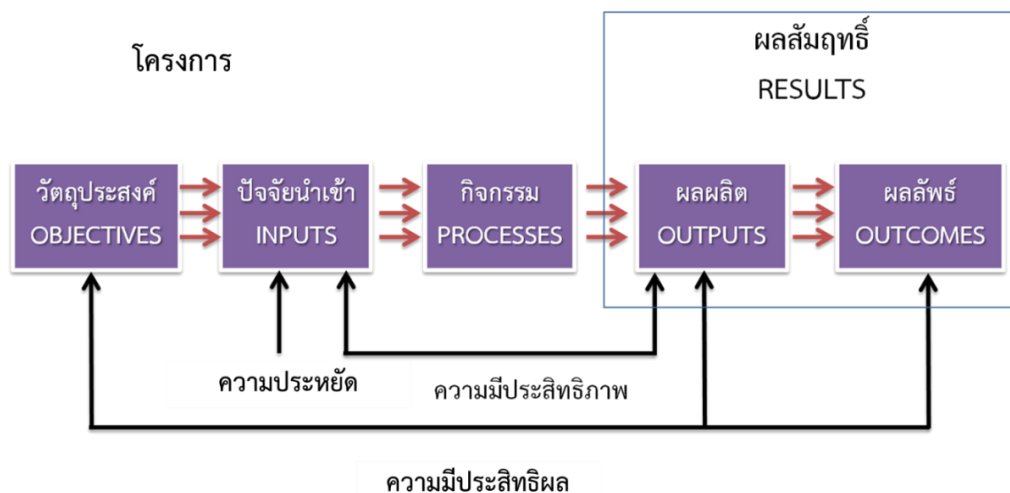
5. **ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม** โดยเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปสู่การทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน เคารพสิทธิมนุษยชน มีความสุจริต อดทน รับผิดชอบ และมุ่งมั่นที่จะทำให้ให้บรรลุผล รู้จักการทำงานร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร

ขอบข่ายการปฏิรูปดังกล่าวทั้ง 5 ด้าน ได้ปรากฏอยู่ในแผนการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ และได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2542 ด้วยเหตุนี้ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) จึงถูกนำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐตามกลไกการปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ คือ ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานตามตัวชี้วัด เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับความคุ้มค่าในการทำงานที่ใช้ ซึ่งสามารถเขียนเป็นสมการได้ดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2544)

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ (Results)} = \text{ผลผลิต (Output)} + \text{ผลลัพธ์ (Outcomes)}$$

ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ ความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งทั้งสามคำนี้มีความแตกต่างกัน โดยความประหยัด หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด โดยใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากรในการผลิตที่มีราคาต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนความมีประสิทธิภาพนั้น เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) หากได้ผลผลิตที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าถือว่ามีความมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประสิทธิผล คือการเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ ระดับของประสิทธิผลจึงขึ้นกับว่าโครงการนั้นได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในระดับใด



ภาพที่ 2.15 กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลการปฏิบัติงานในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
ที่มา: ทิพาดี เมฆสุวรรณค์ (2544)

สำหรับเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ประกอบด้วย (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549; ทิพาดี เมฆสุวรรณค์, 2544)

1. การวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) เป็นการกำหนดเป้าหมายและเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีการใช้ตัวชี้วัดแบบง่าย ๆ หรือซับซ้อน และวัดได้หลายแง่มุม เช่น ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ คุณภาพการบริการ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการวัดผลการปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐ คือ การสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นของผู้บริหารว่าโครงการต่างๆ นั้นบรรลุสมตามความคาดหวังของประชาชนหรือไม่ และช่วยในการปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น

2. การเทียบงาน (Benchmarking) เป็นการอาศัยฐานของการวัดผลการปฏิบัติงานแล้วเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงานกับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) เพื่อหาทางปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น

3. คุณภาพการให้บริการ (Service Quality) มีจุดเน้นที่การให้หน่วยงานของรัฐสนใจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งเรื่องการให้บริการและผลสัมฤทธิ์ของงาน ผู้รับบริการจะเป็นผู้ประเมินผลและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบริการ ซึ่งองค์ประกอบของคุณภาพการให้บริการ ประกอบด้วย การเข้าถึง ความสะดวกในการเข้ารับบริการ ความไม่ยุ่งยากหรือง่ายต่อการทำความเข้าใจ การให้บริการอย่างถูกต้อง การให้บริการที่รวดเร็ว และการให้บริการที่ปลอดภัย นอกจากนี้ ยังครอบคลุมเรื่องการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการ กลไกในการให้คำปรึกษาต่อ

ผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานของการบริการ การให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลการบริการ การสร้างทางเลือกให้ผู้รับบริการ และกลไกการรับข้อร้องเรียนอีกด้วย

4. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing) คือการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์การที่ผลการปฏิบัติงานแทนการตรวจสอบปัจจัยนำเข้า หรือกระบวนการทำงาน

5. การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เพื่อพิจารณาความคุ้มค่าของนโยบายหรือโครงการของรัฐเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว โดยจะใช้เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

6. การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน (Devolution and Autonomy) โดยผู้บริหารองค์การจะได้รับอิสระในหลายเรื่อง เช่น การตัดสินใจดำเนินงาน การบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคล และจะมีการยกเลิกข้อจำกัด กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคทิ้งไป แลกเปลี่ยนต่อความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

7. การวางแผนองค์การ และแผนกลยุทธ์ (Corporate and Strategy Planning) แผนองค์การและแผนกลยุทธ์จะกำหนดกรอบการทำงานแบบกว้างให้แก่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยเชื่อมประสานวัตถุประสงค์ระดับสูงขององค์การกับเป้าหมายของโครงการในระดับปฏิบัติ และใช้เป็นการประสานแผนงานระดับกรม กระทรวง เพื่อทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

8. การทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน (Performance Contract) โดยเป็นการทำสัญญาทั้งภายในองค์การและสัญญาที่ผู้บริหารทำกับผู้มีอำนาจเหนือกว่าภายนอกองค์การ จะครอบคลุมข้อตกลงผลการปฏิบัติงานประจำปี งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารงานภายใน

นอกจากนี้ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ยังให้ความสำคัญกับการติดตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring) ด้วย เนื่องจากเป็นกระบวนการวัดผลอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่าเป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานหรือไม่

การขับเคลื่อนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระบบราชการไทย สำนักงาน ก.พ.ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน (Andersen Consulting) มาเป็นที่ปรึกษาในระยะเริ่มต้น โดยปี พ.ศ.2542 ได้ดำเนินการวางระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มกระทรวงต้นแบบ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงกรมต้นแบบ (ได้แก่ กรมการประกันภัย) และระยะที่ 2 ได้ขยายผลไปยังทุกกรมที่เหลือในกระทรวงพาณิชย์ ต่อมาในปี พ.ศ.2544 ได้ขยายไปอีก 13 กรม โดยเป็นกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ 7 กรม และกลุ่มกระทรวงด้านสังคมอีก 6 กรม และในปี พ.ศ.2545 ได้ขยายต่อไปอีก 19 กรม รวมระหว่างปี พ.ศ.2542-2545 มีส่วนราชการที่ขับเคลื่อนตามระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จำนวนทั้งสิ้น 40 กรม (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552)

ส่วนการประเมินความสำเร็จของการวางระบบระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการ (Results Based Management: RBM) ระหว่างปีงบประมาณ 2542 – 2545 นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ดำเนินการตรวจสอบและเผยแพร่ต่อสาธารณชนว่า สำนักงาน ก.พ. ใช้งบประมาณตามโครงการวางระบบ RBM ในส่วนราชการไปแล้วทั้งสิ้น 17,130,445.52 บาท แบ่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นเงิน 6,357,218.52 บาท และเงินกู้จากธนาคารโลกเป็นเงิน 10,773,227.00 บาท โดยจากการตรวจสอบผลการดำเนินงาน พบข้อสังเกตสำคัญ 2 ข้อตรวจพบ ดังนี้ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2546)

ข้อตรวจพบที่ 1 การพัฒนาระบบ RBM ในส่วนราชการมีความล่าช้าและไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากการตรวจสอบผลการดำเนินการพัฒนาระบบ RBM ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 – 2545 สำนักงาน ก.พ. กำหนดแผนในการวางระบบ RBM ในส่วนราชการ จำนวน 41 หน่วยงาน ปรากฏว่า สามารถวางระบบ RBM แล้วเสร็จ จำนวน 34 หน่วยงาน ไม่แล้วเสร็จ จำนวน 7 หน่วยงาน โดยสามารถดำเนินการแล้วเสร็จตามแผนเพียง 11 หน่วยงาน และล่าช้ากว่าแผน 23 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 26.83 และร้อยละ 56.10 ตามลำดับ มีระยะเวลาความล่าช้ามากที่สุดประมาณ 1 ปี ทั้งนี้ มีส่วนราชการที่ยังไม่ได้วางระบบ RBM จำนวน 102 หน่วยงาน ซึ่งจะต้องวางระบบ RBM ให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ 2547 ทำให้สำนักงาน ก.พ. ต้องวางระบบ RBM ให้กับส่วนราชการเฉลี่ยปีละ 51 หน่วยงาน ขณะที่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้เพียงปีละ 11 หน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศประยุกต์ด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM IT Application) โดยระบบดังกล่าวได้ออกแบบระบบแล้วเสร็จตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 ปรากฏว่าจนถึงปี พ.ศ.2546 ส่วนราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบ RBM IT Application ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดผลกระทบทำให้ส่วนราชการขาดตัวชี้วัดและระบบประเมินผล เพื่อใช้ในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ก.พ. นอกจากนี้ในกรณีที่ระบบ RBM IT Application ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สำนักงาน ก.พ. มีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบ RBM IT Application เพิ่มเติมอีกเป็นเงิน 4,000,000 บาท จากเดิมที่ได้ใช้งบประมาณในการจัดทำระบบ RBM IT Application พร้อมทั้งวางระบบ RBM ให้กับส่วนราชการไปแล้วเป็นเงิน 6,773,227 บาท

ข้อตรวจพบที่ 2 ส่วนราชการที่วางระบบ RBM แล้วเสร็จ ยังไม่สามารถนำระบบไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างเต็มรูปแบบ จากการสุ่มตรวจสอบส่วนราชการที่วางระบบ RBM แล้วเสร็จตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 – 2544 จำนวน 12 หน่วยงาน จากส่วนราชการจำนวน 34 หน่วยงาน สตง.พบว่า ส่วนราชการทั้ง 12 หน่วยงานหรือคิดเป็นร้อยละ 100 ไม่สามารถนำระบบ RBM ไปปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

ทั้งนี้ สตง. ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความล้มเหลวในการขับเคลื่อนระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการไทยดังต่อไปนี้ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2546)

1. ปัญหาจากสำนักงาน ก.พ. โดยพบว่าทีมที่ปรึกษาจากสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถส่งเสริมและสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในการดำเนินการตามระบบ RBM และทีมที่ปรึกษาแต่ละทีมมีองค์ความรู้และมาตรฐานในการส่งเสริมไม่เท่ากัน นอกจากนี้ ยังขาดกฎ ระเบียบ หรือนโยบายที่ชัดเจนที่กำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการพัฒนาระบบ RBM และที่สำคัญคือ สำนักงาน ก.พ. ขาดการติดตามประเมินผลส่วนราชการอย่างต่อเนื่องภายหลังการวางระบบ RBM

2. ปัญหาจากส่วนราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามขั้นตอนของระบบ RBM ได้แก่ ปัญหาในการจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากส่วนราชการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator: KPI) ไว้เป็นจำนวนมากและไม่ชัดเจน และยังขาดการพัฒนากระบวนการข้อมูลให้มีความครอบคลุม รวดเร็ว ทันสมัยและถูกต้อง และปัญหาในการประมวลผลข้อมูล เนื่องจากระบบ RBM IT Application ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์

3. ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการนำระบบ RBM มาใช้ประโยชน์ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรมีการต่อต้านตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน ประกอบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของส่วนราชการและปัญหาการโยกย้ายบุคลากร

4. การขาดเอกภาพทางด้านวิชาการในการวัดผลการดำเนินงาน โดยรัฐบาลมีนโยบายให้องค์การที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น สร้างระบบประเมินผลเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีแนวทางและวิธีการที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนในการกำหนดตัวชี้วัด

2.5.7 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)

รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยมีการเริ่มต้นศึกษาและจัดทำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การจุดประกายที่ทำให้รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้รับความสนใจมากขึ้น เกิดเมื่อปี พ.ศ.2548 ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ได้มีดำริมีจะสนับสนุนให้มีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ โดยได้กล่าวในวาระที่ไปเป็นประธานในพิธีมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ประจำปี 2547 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2548 มีใจความตอนหนึ่งว่า

"เมื่อสองปีเศษที่ผ่านมาที่รัฐได้ปฏิรูประบบราชการ หัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ ไม่ได้อยู่ที่การมีกระทรวง ทบวง กรม มากขึ้นหรือน้อยลง แต่อยู่ที่การให้ผู้ปฏิบัติราชการทั้งหลาย ปฏิบัติงานของตนด้วยจิตวิญญาณ ด้วยความมีสำนึก ด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความมีประสิทธิภาพ ด้วยความมีวิสัยทัศน์ ด้วยการรู้จักประเมินผล รู้จักการแข่งขัน รู้จักการปรับปรุง รู้จักการพัฒนา ซึ่ง สปิริตทั้งหมดที่ว่านี้คือ สปิริตของรางวัลคุณภาพแห่งชาตินี้เอง ความต่างอยู่ตรงที่ว่าใช้ในระบบของ ธุรกิจเอกชน ท่านนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ได้ปรารภว่า หากนำไปใช้ในระบบงานของรัฐ ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม และถ้าหากมีรางวัลออกมาได้ว่าหน่วยงานใดได้คุณภาพการ ปฏิบัติราชการแห่งชาติ หรือบริหารงานรัฐกิจสู่ความเป็นเลิศได้แล้วไซ้ ประชาชนจะได้รับการ ตอบสนองและการบริหารที่น่าจะดีขึ้นกว่านี้อีกเป็นอันมาก ซึ่งรัฐจะต้องคิดอ่านหาทางนำเรื่องนี้ไป ปรับปรุงหรือประยุกต์ใช้ในโอกาสต่อไป"

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

หลังจากนั้น รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจึงเกิดขึ้น โดยเจตนารมณ์ส่วนหนึ่ง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (4) ที่ได้บัญญัติให้ "รัฐต้อง พัฒนาระบบงาน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางใน การปฏิบัติราชการ" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552ก) สอดคล้องกับพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการที่กำหนดให้ภาคราชการเสริมสร้างความเป็น เลิศในการปฏิบัติราชการโดยให้ยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ เพื่อ ผลักดันให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการทำงาน ดังนั้น คณะรัฐมนตรี จึงได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ให้นำการพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้พัฒนาระบบราชการมี ประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยมีใจความสรุปดังนี้

"คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) รายงานผลการดำเนินการ "การยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ" โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการศึกษาและกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐ และจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2548 จะเป็นการเตรียมพร้อม ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้จัดทำคู่มือสำหรับหน่วยงานภาครัฐใช้เป็นเครื่องมือในการประเมิน องค์กร รวมทั้งการสร้างกลไกการดำเนินการภายในสำนักงาน ก.พ.ร. ให้มีความพร้อม และในปี พ.ศ. 2549 จะเป็นการสนับสนุนให้ส่วนราชการเสนอตัวเข้าสู่ระบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐ และเสนอตัวเข้ารับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับกลไกการดำเนินงาน ให้ คณะกรรมการกำกับการดำเนินงาน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจน กำกับการดำเนินงานเกี่ยวกับการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และให้ความ

เห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ส่วนคณะผู้ตรวจประเมิน มีหน้าที่ตรวจประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จะเป็นหน่วยงาน สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้กิจกรรมและงานต่าง ๆ เป็นไปตามระบบ”

(มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “การยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548)

ในระยะเริ่มต้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ พัฒนาเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) โดยนำ หลักเกณฑ์และแนวคิดตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทยตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ.2546-2550) และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติ ราชการ เพื่อปรับให้มีความเหมาะสมตามบริบทของภาคราชการไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, 2548)

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนาตามแนวทางรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐในปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ส่วนราชการระดับกรม จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงาน ก.พ.ร. อยู่ระหว่างการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบ กระทรวง จึงเชิญให้กระทรวงพลังงานเป็นต้นแบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐใน รูปแบบกระทรวงด้วย ซึ่งได้เริ่มต้นดำเนินการทบทวนปรับปรุงองค์การตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพ การจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา



ภาพที่ 2.16 ความสอดคล้องของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548)

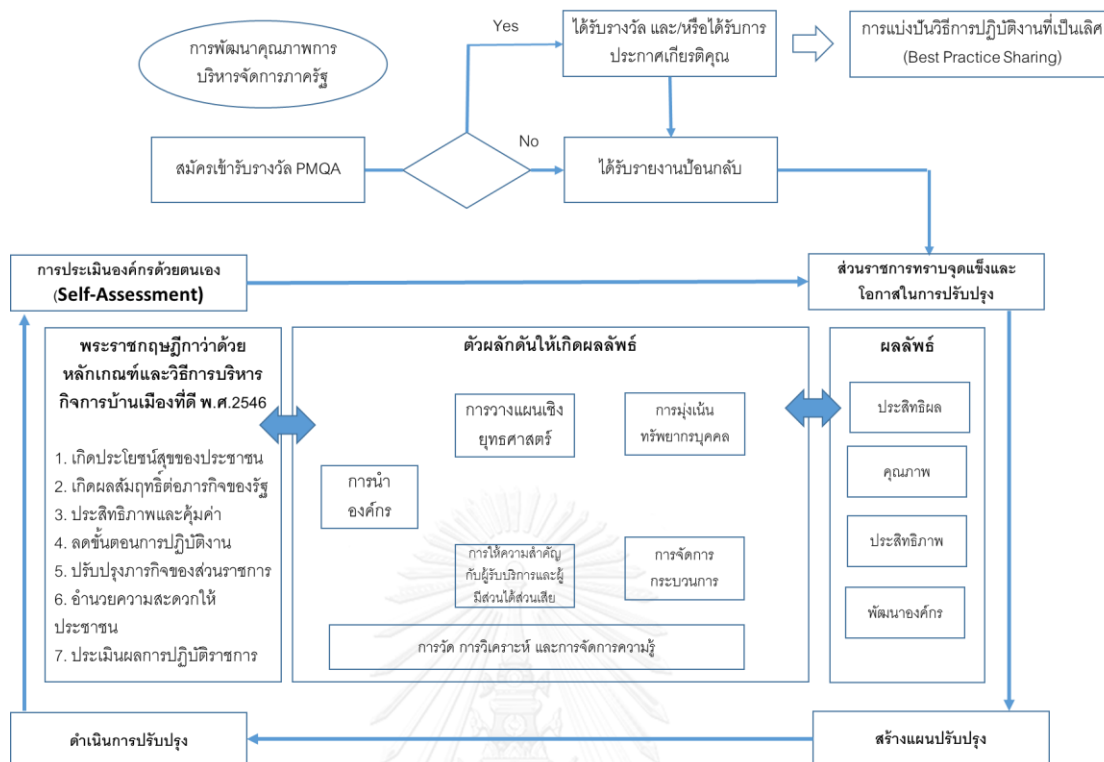
2.5.7.1 วัตถุประสงค์ของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1. เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
2. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่มาตรฐานสากล
3. เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง และเป็นบรรทัดฐานในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร.มีรูปแบบและแนวทางที่ชัดเจน 2 แนวทางในการขับเคลื่อนที่สะท้อนถึงเป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552ก)

แนวทางที่ 1 การปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการ เป็นแนวทางที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาประเมินผลตนเองในแต่ละปี เพื่อให้ทราบจุดแข็ง และโอกาสในการปรับปรุง (Opportunities for Improvement: OFI) เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำแผนปรับปรุงองค์การให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงาน

แนวทางที่ 2 การมุ่งสร้างรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งถือเป็นภาคสมัครที่หน่วยงานซึ่งได้มุ่งมั่นปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่องจนมีความพร้อมแล้ว ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการประเมินเพื่อขอรับรางวัลได้ โดยถ้ามีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องก็มีโอกาสได้รับรางวัล Public Sector Management Quality Award (PMQA) ได้ในอนาคต



ภาพที่ 2.17 วงจรการดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และประโยชน์ที่ส่วนราชการจะได้รับ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.7.2 ค่านิยมหลักของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จัดทำขึ้นโดยอาศัยแนวคิดของค่านิยมหลัก (Core Value) 11 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553)

1. **การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์** ผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับ 1) การกำหนดทิศทาง ค่านิยมที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การวางแผนยุทธศาสตร์ ระบบ และวิธีการต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม สร้างความรู้และความสามารถ และทำให้มั่นใจว่าองค์กรมีความยั่งยืน 3) การกำหนดให้มีระบบการติดตามและทบทวนผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อนำผลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร 4) การกำกับดูแลองค์กรที่ดี และการเสริมสร้างจริยธรรมภายในองค์กรให้มีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยผู้บริหารระดับสูงปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี 5) การสร้างแรงบันดาลใจ จูงใจ และกระตุ้นให้บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการทำให้

องค์การประสบความสำเร็จ มีการพัฒนาและเรียนรู้ มีนวัตกรรม และมีความคิดสร้างสรรค์ 6) การมีส่วนร่วมในการวางแผน การสื่อสาร การสอนงาน และการพัฒนาผู้นำในอนาคต

2. ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ การดำเนินการของส่วนราชการ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น ประชาชนผู้รับบริการจะเป็นผู้ตัดสินว่าส่วนราชการใดดำเนินการได้ประสบความสำเร็จหรือไม่ องค์การที่มีความเป็นเลิศจะให้ความสำคัญกับ 1) ผู้รับบริการในปัจจุบันและอนาคต ด้วยการทำความเข้าใจความต้องการของผู้รับบริการในปัจจุบัน และการคาดการณ์ความต้องการของผู้รับบริการที่พึงมีในอนาคต 2) การสร้างความพึงพอใจด้วยคุณภาพการบริการ ด้วยการทำให้งานบริการเข้าถึงได้ง่าย การบริการที่มีคุณภาพ ดำเนินการเพื่อลดข้อผิดพลาดหรือข้อร้องเรียน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้รับบริการเพื่อสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น และความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ 3) รับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการ คาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต และตระหนักถึงการพัฒนาทางเทคโนโลยี รวมถึงการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้รับบริการ

3. การเรียนรู้ขององค์การและของแต่ละบุคคล องค์การที่บรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการ เป็นองค์การที่มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องการเรียนรู้ขององค์การและของแต่ละบุคคลเป็นอย่างดี การเรียนรู้ขององค์การรวมถึงการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องของแนวทางที่มีอยู่และมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่นำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การการเรียนรู้ขององค์การและของแต่ละบุคคลถูกปลูกฝังลงไปแนวทางปฏิบัติการขององค์การโดยที่การเรียนรู้จะต้อง 1) เป็นปกติวิสัยของงานประจำวัน 2) มีการปฏิบัติในระดับบุคคล หน่วยงาน และองค์การ 3) ส่งผลต่อการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ 4) มุ่งเน้นการสร้างและแบ่งปันความรู้ทั่วทั้งองค์การ แหล่งการเรียนรู้ในองค์การ รวมถึงความคิดของบุคลากร การวิจัยและพัฒนา ข้อมูลจากผู้รับบริการ การแบ่งปันวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ และการจัดระดับเทียบเคียง (Benchmarking)

การเรียนรู้ขององค์การและบุคลากรจะส่งผลต่อ (1) การเพิ่มคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการ ผ่านการบริการใหม่ (2) การลดความผิดพลาด ความสูญเสีย และต้นทุนที่เกี่ยวข้อง (3) ความสามารถในการตอบสนองผู้รับบริการ (4) การเพิ่มผลผลิตการบริหาร (5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรขององค์การ (6) การบรรลุผลด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและการให้บริการต่อชุมชนการเรียนรู้ของบุคลากรจะส่งผลให้เกิด (1) ความพึงพอใจและการเพิ่มทักษะของบุคลากร (2) การเรียนรู้ข้ามหน่วยงาน (3) สินทรัพย์ทางความรู้ขององค์การ (4) นวัตกรรมและสภาพแวดล้อมที่ดี (5) แรงจูงใจในการมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

4. การให้ความสำคัญกับบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์การมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจ มีการพัฒนา และมีความผาสุก เช่น การกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่มีความยืดหยุ่น การมอบหมายงานที่เหมาะสมกับของบุคลากร เป็นต้น ตัวอย่างความท้าทายที่สำคัญ

ขององค์การในด้านการให้ความสำคัญกับบุคลากร ได้แก่ (1) การแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของผู้นำองค์การที่มีต่อความสำเร็จของบุคลากร (2) การยกย่องชมเชยบุคลากรที่มากกว่าการให้ค่าตอบแทนตามปกติ (3) การสนับสนุนการพัฒนาและความก้าวหน้าของบุคลากร (4) การแบ่งปันความรู้ขององค์การเพื่อให้บุคลากรสามารถให้บริการได้ดียิ่งขึ้นและสนับสนุนให้องค์การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (5) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้บุคลากรกล้าคิดกล้าทำและมีนวัตกรรม (6) การสร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนเพื่อบุคลากรที่หลากหลาย องค์การต้องมีการสร้างความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อการบรรลุเป้าประสงค์โดยรวมที่ดีขึ้น เช่น ความร่วมมือระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร การร่วมมือกับผู้รับบริการหรือหน่วยงาน

5. ความคล่องตัว องค์การที่ประสบผลสำเร็จในปัจจุบัน ต้องมีความคล่องตัว มีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วและมีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งจะทำให้้องค์การสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสภาพการแข่งขันที่สูงในปัจจุบัน ้องค์การจึงมีความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ รอบเวลาในการออกแบบบริการ หรือรอบเวลาการสร้างนวัตกรรม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ้องค์การจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานแต่ละขั้นตอนในกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่การสร้างกรอบแนวคิด การวิจัยและพัฒนา จนถึงการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น้องค์การที่มีความคล่องตัวสูงจึงมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน

6. การมุ่งเน้นอนาคต การสร้าง้องค์การให้มีความยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจปัจจัยต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่มีผลกระทบต่อ การบรรลุพันธกิจและวิสัยทัศน์ของ้องค์การ ้องค์การที่ประสบความสำเร็จต้องมีแนวคิดเกี่ยวกับการมุ่งเน้นอนาคตอย่างจริงจัง และมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างพันธะระยะยาวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ได้แก่ ผู้รับบริการ บุคลากร ผู้ส่งมอบบริการ สาธารณชน และชุมชนของ้องค์การ การวางแผนงานของ้องค์การมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ความต้องการ ความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การพัฒนาเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และ การจัดสรรทรัพยากรจึงต้องรองรับปัจจัยดังกล่าวด้วย

7. การจัดการเพื่อนวัตกรรม นวัตกรรม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อการปรับปรุงบริการ กระบวนการ และการปฏิบัติการของ้องค์การ รวมทั้งการสร้างคุณค่าใหม่ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นวัตกรรมควรรำ้องค์การไปสู่มิติใหม่ในการดำเนินการ นวัตกรรมไม่อยู่ในขอบเขตงานของการวิจัยและพัฒนาเท่านั้น นวัตกรรมมีความสำคัญต่อการดำเนินการในทุกแง่มุมและทุกกระบวนการ ผู้นำ้องค์การจึงควรชี้แนะและจัดการให้นวัตกรรมเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเรียนรู้ ้องค์การควรรำ้องค์การนวัตกรรมไว้ในการทำงานประจำวันและใช้ระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการของ้องค์การสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมนวัตกรรมเกิดจากการสะสมความรู้ของ้องค์การและ

บุคลากร ดังนั้น ความสามารถในการเผยแพร่และใช้ประโยชน์จากความรู้เหล่านี้อย่างรวดเร็วจึงมีความสำคัญต่อการผลักดันนวัตกรรมขององค์กร

8. การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง การจัดการผลการดำเนินการขององค์กรต้องใช้ข้อมูลและสารสนเทศที่ครอบคลุมถึงผลการดำเนินการด้านผู้รับบริการ ผลผลิตและบริการ รวมถึงการเปรียบเทียบผลการดำเนินการด้านการปฏิบัติการกระบวนการ และผลการดำเนินการเทียบกับคู่แข่ง รวมถึงผลการดำเนินการของผู้ส่งมอบบุคลากร ตลอดจนจรรยาภิบาลและการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ ทั้งนี้ การวัดและการวิเคราะห์ผลการดำเนินการมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กร เพื่อบ่งชี้ถึงการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ แนวโน้ม การคาดการณ์ และความเป็นเหตุเป็นผล

9. ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้นำองค์กรที่เป็นเลิศจะให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อที่มีต่อสาธารณะ พฤติกรรมที่มีจริยธรรม และการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี รวมถึงการเป็นแบบอย่างที่ดี มุ่งเน้นการดำเนินการอย่างมีจริยธรรม มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร การป้องกันและลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ จัดให้มีสารสนเทศและการสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของสาธารณะ

10. การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า การสร้างคุณค่าและความสมดุลของคุณค่าให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วยผู้รับบริการ บุคลากร พนักงานที่เกี่ยวข้อง และชุมชน คือ ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายสำคัญขององค์กร การวัดผลการดำเนินการเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์กรในการบ่งชี้การบรรลุผลลัพธ์หรือคุณค่าที่ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการ

การสร้างคุณค่าให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญข้างต้น สามารถส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น การระบุความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญอย่างชัดเจน จะช่วยให้องค์กรสามารถวางแผนงานและการปฏิบัติการต่างๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่มีต่อสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

11. มุมมองในเชิงระบบ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้มุมมองในเชิงระบบในการจัดการองค์กรและกระบวนการที่สำคัญ เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ คือ ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ เกณฑ์ทั้ง 7 หมวดและค่านิยมหลักเป็นกรอบในการสร้างระบบและการบูรณาการกลไกของระบบเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการผลการดำเนินการโดยรวมให้ประสบความสำเร็จต้องอาศัยการสังเคราะห์ที่มองภาพรวม มุ่งเน้น วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ให้มีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน และการบูรณาการร่วมกัน ซึ่งหมายถึงการใช้การ

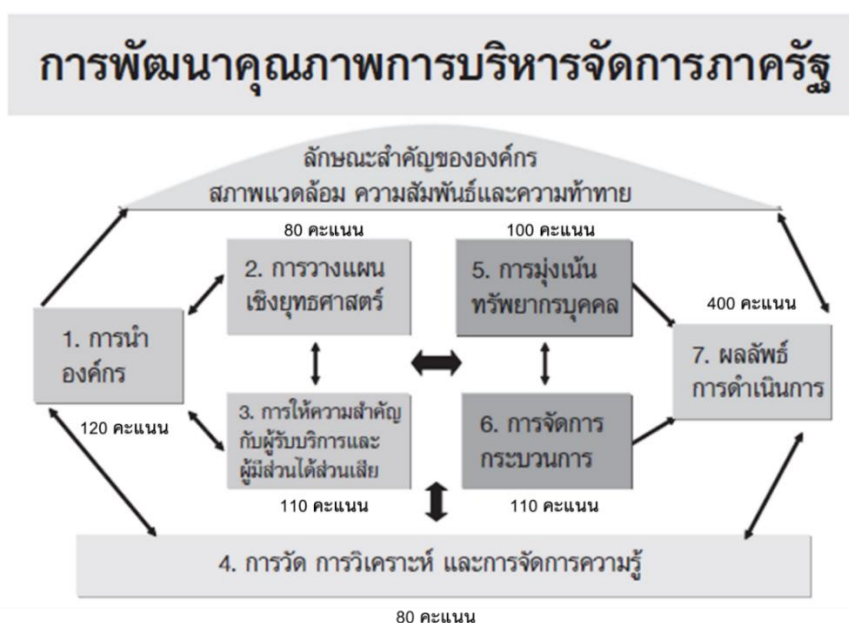
เชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างข้อกำหนดต่างๆ ในหมวดต่างๆ ของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าแผนงาน กระบวนการ ตัววัด และการปฏิบัติการต่างๆ มีความสอดคล้องกันและบูรณาการไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้องค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบการจัดการผลการดำเนินการขององค์การมีการปฏิบัติอย่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างสมบูรณ์

กล่าวโดยสรุป แนวคิดหลักของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ต้องการที่จะเห็นหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นให้การนำองค์การเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ส่งเสริมให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553)

2.5.7.3 องค์ประกอบของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

องค์ประกอบของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ตามโครงสร้างข้อคำถามจำนวนทั้งสิ้น 105 คำถาม คะแนนเต็ม 1,000 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, 2553)

1. ลักษณะสำคัญขององค์การ (15 ข้อคำถาม)
2. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (90 ข้อคำถาม)



ภาพที่ 2.18 ส่วนประกอบของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553)

ลักษณะคำถาม

คำถามของเกณฑ์ต่างๆ จะประกอบด้วย คำถาม “อะไร” และ “อย่างไร” โดยคำถาม “อะไร” มี 2 แบบ คือ แบบที่ 1 เป็นคำถามเพื่อต้องการทราบว่า ผล แผนงาน วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ หรือตัวชี้วัดที่สำคัญคืออะไร และแบบที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับกระบวนการที่สำคัญและวิธีการปฏิบัติงานของกระบวนการนั้น คำถามแบบนี้ต้องการคำตอบที่มีข้อมูลอย่างเพียงพอ เพื่อใช้ในการวินิจฉัยหรือให้ข้อมูลป้อนกลับได้

ส่วนคำถาม “อย่างไร” ในการตอบคำถามอย่างไร จะต้องให้ข้อมูลและสารสนเทศของกระบวนการที่สำคัญที่แสดงถึง

- **แนวทางที่ชัดเจน (Approach: A)** คือ แนวทางในการดำเนินการเพื่อตอบสนองข้อกำหนดของหัวข้อต่างๆในเกณฑ์ รวมถึงความเหมาะสมของวิธีการต่อข้อกำหนดของหัวข้อและประสิทธิผลของการใช้แนวทางนั้น

- **การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติ (Deployment: D)** คือ ความครอบคลุมและทั่วถึงของการใช้แนวทางเพื่อตอบสนองข้อกำหนดในเกณฑ์ โดยเป็นการใช้แนวทางอย่างคงเส้นคงวาและการใช้แนวทางในทุกหน่วยงานที่ควรใช้

- **การเรียนรู้ (Learning: L)** คือ การปรับปรุงแนวทางให้ดีขึ้น โดยใช้วงจรการประเมินและปรับปรุง รวมถึงการกระตุ้นอย่างก้าวกระโดดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนวัตกรรมและการแบ่งปันความรู้ที่เกิดจากการปรับปรุงที่ดีขึ้นและนวัตกรรมแก่หน่วยงานและกระบวนการอื่นของส่วนราชการ

- **การบูรณาการ (Integration: I)** คือ ความครอบคลุมและทั่วถึงของการใช้แนวทางที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับความต้องการของส่วนราชการตามที่ระบุในข้อกำหนดของเกณฑ์ การใช้ตัวชี้วัด สารสนเทศและระบบการปรับปรุงที่ช่วยเสริมกระบวนการและหน่วยงานทั่วทั้งส่วนราชการ การมีแผนงาน กระบวนการ ผลลัพธ์ การวิเคราะห์ การเรียนรู้ และการปฏิบัติที่มีความสอดคล้องและกลมกลืนในทุกกระบวนการและทุกหน่วยงาน

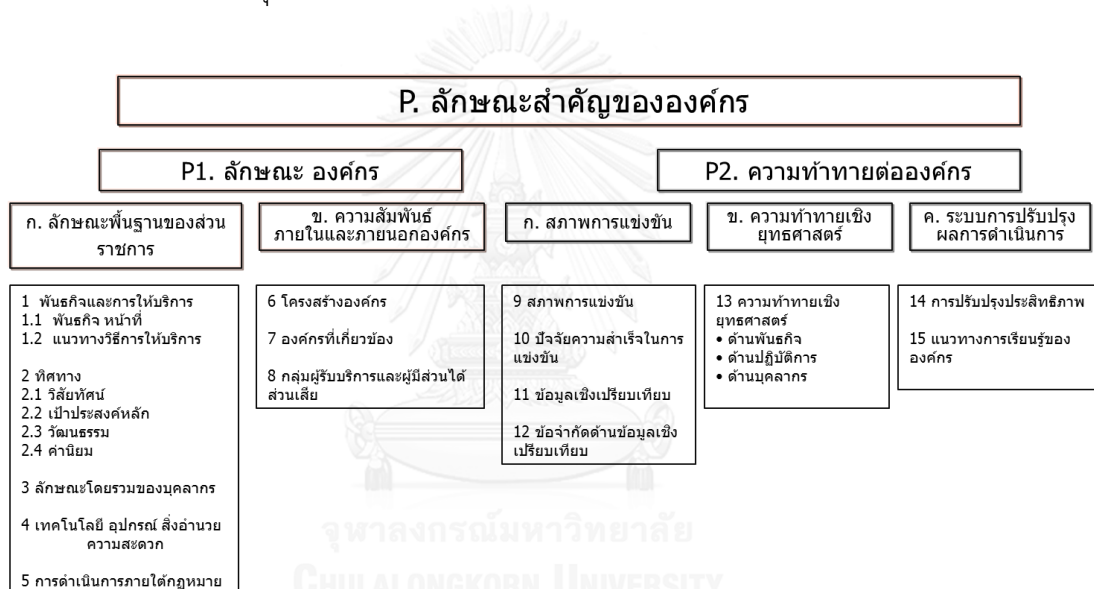
ในส่วนที่เป็นผลลัพธ์การดำเนินการ (Results) จะต้องแสดงถึงผลการดำเนินการในปัจจุบันเมื่อเทียบกับเป้าหมาย (Level: Le) แนวโน้ม อัตราการเปลี่ยนแปลงของผล (Trend: T) การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับองค์การอื่นที่มีภารกิจคล้ายกัน (Comparison: C) และความเชื่อมโยงตัวชี้วัดผลต่างๆ กับผลการดำเนินงานด้านผลผลิตและการบริการ ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วน

เสีย กระบวนการและแผนปฏิบัติการที่สำคัญที่กำหนดในลักษณะสำคัญขององค์การ และในหัวข้อที่อยู่ในหมวด 1 – 6 (Linkage: Li)⁵

ทั้งนี้ สามารถสรุปโครงสร้างของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และโครงสร้างข้อคำถามได้ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

1. ลักษณะสำคัญขององค์การ (Organization Profile: OP หรือ P)

เป็นการอธิบายถึงภาพรวมในปัจจุบันของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับผู้รับบริการ ส่วนราชการอื่น และประชาชนโดยรวม สิ่งสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินการและความท้าทายที่สำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการเผชิญอยู่ รวมถึงระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยมีโครงสร้างคำถามดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.19 โครงสร้างข้อคำถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์การ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

2. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วยคำถามต่างๆ ในแต่ละหมวด ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่จะนำส่วนราชการไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศได้ และเกณฑ์ในแต่ละหมวดจะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างหมวดต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ดี

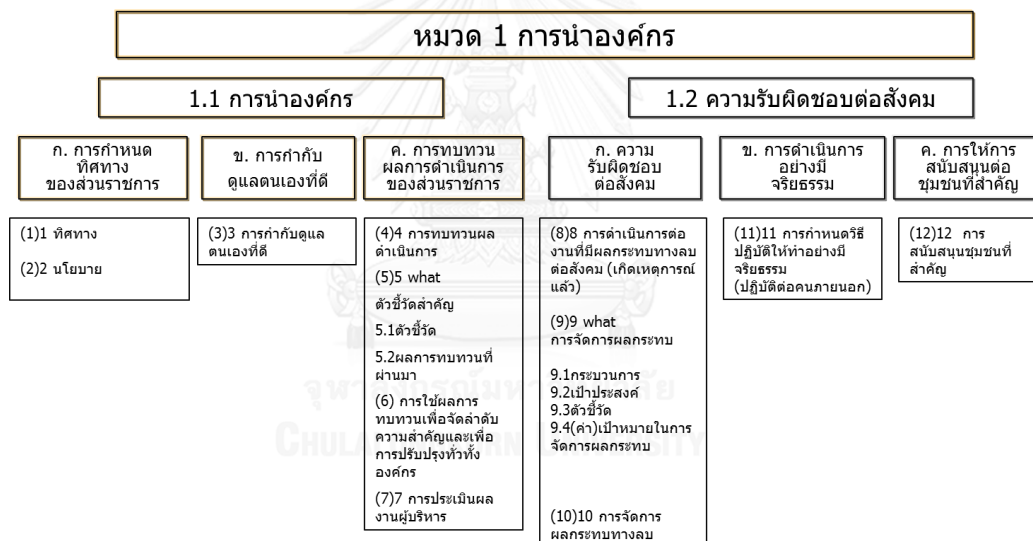
⁵ สำหรับแนวทางการให้คะแนนในแต่ละหมวดตามแนวทาง ADLI และ LeTCLi โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จากเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย.

ต้องมีความสอดคล้องและบูรณาการกันอย่างเป็นอย่างระบบ ประกอบด้วย 7 หมวด โดยสามารถอธิบายได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์

ส่วนที่เป็นกระบวนการ (หมวด 1-6) เป็นเกณฑ์เพื่อใช้ประเมินประสิทธิภาพของส่วนราชการ สามารถจัดได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มการนำองค์การ ประกอบด้วย

หมวด 1 การนำองค์การ เป็นการตรวจประเมินว่าผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลองค์การที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนอย่างไร



ภาพที่ 2.20 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 1

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการตรวจประเมินวิธีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมถึงแผนปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำไว้เพื่อนำไปปฏิบัติและการวัดผลความก้าวหน้า

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

2.1 การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

ก. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์

(13)1 การวางแผนยุทธศาสตร์
1.1 แผน 4 ปี
1.2 แผน 1 ปี

(14)2 การนำปัจจัยมา
ประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์
2.1 ปัจจัยภายใน
2.2 ปัจจัยภายนอก

ข. เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

(15)3 what
ประเด็นยุทธศาสตร์
3.1ยุทธศาสตร์เป้าประสงค์กลยุทธ์
3.2เป้าหมายและระยะเวลา
3.3ลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์

(16)4 การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์กลยุทธ์
4.1 แผน 4 ปี
4.2 แผน 1 ปี

2.2 การถ่ายทอดกลยุทธ์หลักไปปฏิบัติ

ก. การถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ

(17)5 การนำแผนสู่การปฏิบัติ
6.1 what
แผนปฏิบัติการที่สำคัญ
6.2 แผนการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (บริหารความเสี่ยง : RM)

(19)7 what
แผนหลักด้านทรัพยากรบุคคล
7.1 4ปี
7.2 1ปี

(20)8 ระบบการวัดผลสำเร็จ
8.1 what
ตัวชี้วัดติดตามแผนปฏิบัติการ
8.2การทำระบบการวัดผลสำเร็จของแผนปฏิบัติการเพื่อมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน

ข. การคาดการณ์ผลการดำเนินการ

(21)9 what
เป้าหมาย
9.1เป้าหมายของตัวชี้วัด
9.2เป้าหมายเปรียบเทียบ

ภาพที่ 2.21 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 2

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการตรวจ

ประเมินว่าส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่การกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1 ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ก. ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(22)1 การจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(23)2 การรับฟังและเรียนรู้

(24)3 การทบทวนปรับปรุงการรับฟังและเรียนรู้

3.2 ความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ก. การสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(25)4 การสร้างความสัมพันธ์เพื่อตอบสนองความคาดหวัง

(26)5 การสร้างระบบให้ผู้รับบริการ

(27)6 การจัดการข้อร้องเรียน

(28)7 การทบทวนปรับปรุงการสร้างความสัมพันธ์

ข. การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(29)8 การวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ

8.1การวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ

(30)9 การติดตามเรื่องคุณภาพบริการ

(31)10 การเปรียบเทียบข้อมูลความพึงพอใจ

(32)11 การทบทวนปรับปรุงการวัดความพึงพอใจ

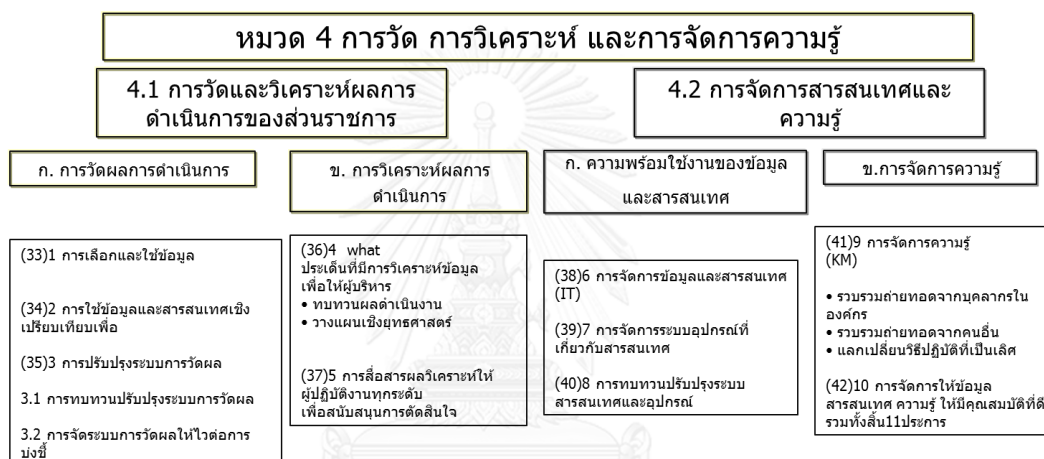
ภาพที่ 2.22 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 3

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

เกณฑ์ในกลุ่มนี้ถูกจัดเข้าไว้ด้วยกันเพื่อเน้นให้เห็นว่า ในการนำองค์การ ผู้บริหารของ ส่วนราชการต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยต้องมีการมุ่งที่ยุทธศาสตร์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่ง 3 หมวดนี้มีลูกศร 2 ข้าง แสดงให้เห็นว่าทั้ง 3 หมวดนี้ ต้องมีการปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลา

2) กลุ่มพื้นฐานของระบบ ประกอบด้วย

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจประเมินว่า ส่วนราชการเลือกรวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และจัดการความรู้ อย่างไร



ภาพที่ 2.23 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 4

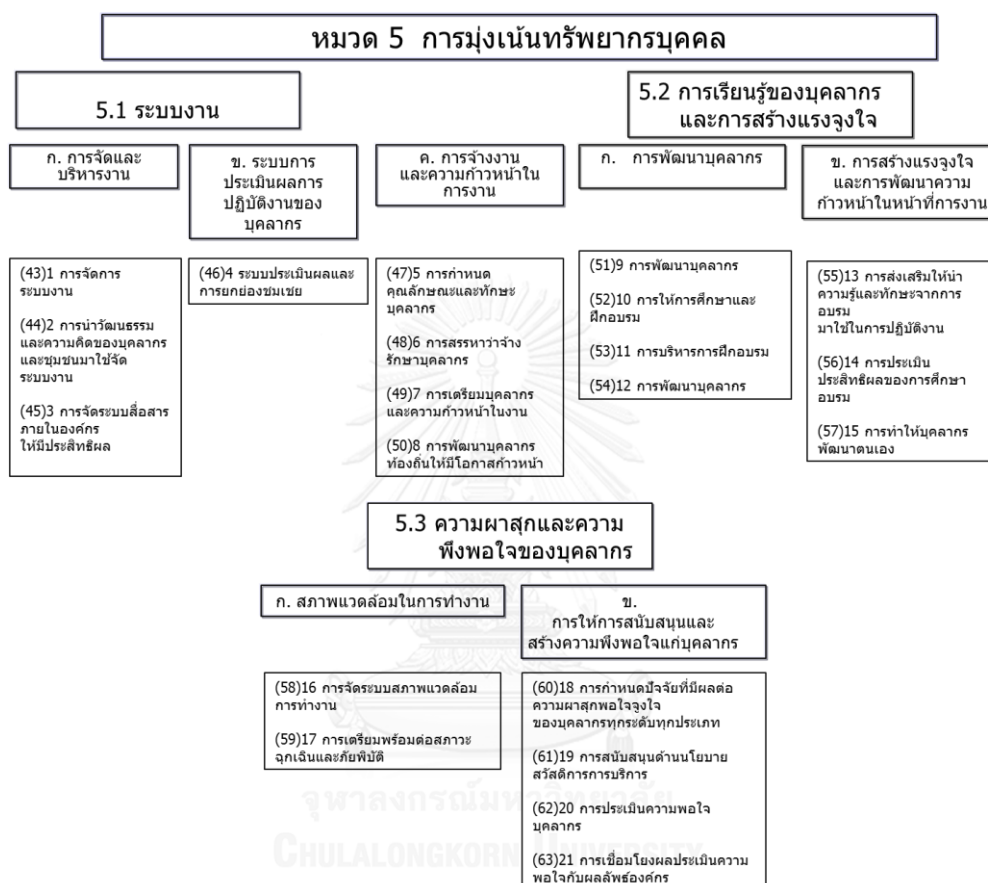
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

กลุ่มนี้ส่งผลให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงการดำเนินงานโดยใช้ ข้อมูลจริงลูกศร 2 ข้างเชื่อมโยงกับ หมวด 1 การนำองค์การ ซึ่งแสดงถึงผู้บริหารต้องใช้ข้อมูลจริงเพื่อ ใช้ในการตัดสินใจ ลูกศร 2 ข้างเชื่อมโยงกับ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ แสดงถึงการวัด การ วิเคราะห์ เพื่อการรายงานผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ และลูกศร 2 ข้างเชื่อมโยงกับทุก หมวดแสดงถึงการบริหารจัดการจะต้องใช้ข้อมูลและสารสนเทศตลอดเวลา

3) กลุ่มปฏิบัติการ ประกอบด้วย

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการตรวจประเมินว่า ระบบงาน และ ระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพ

อย่างเต็มที่เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศและความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ



ภาพที่ 2.24 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 5
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมดของการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่างๆ หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ	
6.1 กระบวนการที่สร้างคุณค่า	6.2 กระบวนการสนับสนุน
<p>ก. กระบวนการที่สร้างคุณค่า</p> <p>(64)1 กระบวนการสร้างคุณค่า 1.1 การกำหนดกระบวนการสร้างคุณค่า 1.2 what กระบวนการสร้างคุณค่าที่สำคัญ</p> <p>(65)2 การจัดทำข้อกำหนด 2.1 การจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการสร้างคุณค่า 2.2 what ข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการ</p> <p>(66)3 การออกแบบกระบวนการสร้างคุณค่า</p> <p>(67)4 การนำกระบวนการไปปฏิบัติ 4.1 what ตัวชี้วัดที่สำคัญของกระบวนการ 4.2 การนำกระบวนการไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามข้อกำหนด</p> <p>(68)5 การลดค่าใช้จ่ายและป้องกันข้อผิดพลาด</p> <p>(69)6 การปรับปรุงกระบวนการ</p>	<p>ก. กระบวนการสนับสนุน</p> <p>(70)7 กระบวนการสนับสนุน 7.1 การกำหนดกระบวนการสนับสนุน 7.2 what กระบวนการสนับสนุนที่สำคัญ</p> <p>(71)8 การจัดทำข้อกำหนด 8.1 การจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการสนับสนุน 8.2 what ข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการ</p> <p>(72)9 การออกแบบกระบวนการสนับสนุน</p> <p>(73)10 การนำกระบวนการไปปฏิบัติ 10.1 what ตัวชี้วัดที่สำคัญของกระบวนการ 10.2 การนำกระบวนการไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามข้อกำหนด</p> <p>(74)11 การลดค่าใช้จ่ายและป้องกันข้อผิดพลาด</p> <p>(75)12 การปรับปรุงกระบวนการ</p>

ภาพที่ 2.25 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งบุคลากร และกระบวนการมีบทบาทในการทำให้การดำเนินงานสำเร็จและนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ โดยจะมีลูกศร 2 ข้างเชื่อมโยงกันอยู่

ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ			
7.1 มิติ ด้านประสิทธิผล	7.2 มิติ ด้านคุณภาพ การให้บริการ	7.3 มิติ ด้านประสิทธิภาพของ การปฏิบัติราชการ	7.4 มิติ ด้านการพัฒนา องค์กร
(76)1 ผลการบรรลุความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	(77)2 ผลของวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (78)3 ผลของตัวชี้วัดด้านคุณค่าจากมุมมองของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี และ การสร้างความสัมพันธ์ (79)4 ผลการดำเนินการด้านขอบเขต ขนาด และประเภทการให้บริการที่เพิ่มขึ้น (*) (80)5 ผลการดำเนินการที่สำคัญอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	(81)6 ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่า (82)7 ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุน (83)8 ผลการดำเนินงานด้านงบประมาณและการเงิน (84)9 ผลด้านความรับผิดชอบด้านการเงินทั้งภายในและภายนอก (85)10 ผลด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย (86)11 ผลด้านการเป็นองค์กรที่ดีในการสนับสนุนชุมชนที่สำคัญ	(87)12 ผลด้านระบบบริหารงานบุคคล (88)13 ผลด้านการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากร (89)14 ผลด้านความผูกพัน ความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของบุคลากร (90)15 ผลด้าน พฤติกรรมที่มีจริยธรรม ความไว้วางใจที่มีต่อผู้นำ การกำกับดูแลตัวเองที่ดี พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนจริยธรรม

ภาพที่ 2.26 โครงสร้างข้อคำถามตามเกณฑ์หมวดที่ 7

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

2.5.7.4 ลักษณะสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ข้อคำถามต่างๆ ที่ไม่ใช่รายการตรวจสอบ (Check List) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ 1) เกณฑ์มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงครอบคลุมทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ 2) เกณฑ์สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดวิธีการ เครื่องมือ โครงสร้าง หรือรูปแบบในการปฏิบัติการ 3) เกณฑ์มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันอย่างบูรณาการระหว่างข้อกำหนดของเกณฑ์ต่างๆ ตลอดเวลา

2.5.7.5 แนวทางการขับเคลื่อนรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระยะที่ผ่านมา

สำหรับแนวทางการขับเคลื่อนรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ทวิสิษฐ์ บุญญาภิบาล, 2556; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, 2551ก, 2553, 2556ค)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการศึกษาและพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) และสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้ส่วนราชการ รวมถึงพัฒนาผู้แทนจากส่วนราชการให้เป็นผู้ตรวจประเมินภายในองค์กร สร้างวิทยากรตัวคูณ สร้างที่ปรึกษาด้านการพัฒนา

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือหม่องค์กร นอกจากนี้ยังได้พัฒนาส่วนราชการนำร่อง 2 ส่วนราชการ เพื่อทดลองนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มาใช้กับส่วนราชการ ได้แก่ กรมสุขภาพจิต และกรมการค้าภายใน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้มาตรการส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติในส่วนราชการ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดเลือกตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ มีน้ำหนักตัวชี้วัดร้อยละ 3 เพื่อให้ส่วนราชการเลือกดำเนินการตามความสมัครใจ (ส่วนราชการเลือกจำนวน 114 ส่วนราชการ ประกอบด้วย 37 กรม 37 จังหวัด และ 40 มหาวิทยาลัย) วัดการดำเนินการแบบ Milestone มีจุดเน้นอยู่ที่การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพียงตอบคำถามให้ครบถ้วนเท่านั้น นอกจากนี้ยังสนับสนุนส่วนราชการโดยการอบรมคณะทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) ให้แก่ส่วนราชการ โดยดำเนินการคู่ขนานกับการสร้างส่วนราชการนำร่องเพื่อเป็นต้นแบบและการสร้างวิทยากรที่ปรึกษาให้แก่ส่วนราชการต่างๆ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้มาตรการส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติในส่วนราชการ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดบังคับตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ มีน้ำหนักตัวชี้วัดร้อยละ 5 เพื่อให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยมีการวัดการดำเนินการแบบ Milestone มีจุดเน้นอยู่ที่การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ วิเคราะห์โอกาสในการปรับปรุง และสำหรับส่วนราชการที่ดำเนินการต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จะต้องจัดทำแผนปรับปรุงองค์การ และดำเนินการปรับปรุงองค์การ

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ยังมีสนับสนุนส่วนราชการโดยการอบรมคณะทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) ให้แก่ทุกส่วนราชการ การส่งเสริมส่วนราชการเข้าสู่ Fast Track การบริหารเครือข่ายวิทยากรที่ปรึกษาที่ได้ดำเนินการพัฒนาไว้แล้วเพื่อเป็นทีมสนับสนุนให้แก่ส่วนราชการ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้มาตรการส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติในส่วนราชการ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดบังคับตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และกำหนดน้ำหนักตัวชี้วัดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22 เพื่อให้ทุกส่วนราชการต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการ โดยได้มีการประเมินองค์การตามแนวทางการบริหารจัดการแบบ “ADLI” เพื่อตรวจสอบว่าส่วนราชการมีการดำเนินการบริหารจัดการในแต่ละข้อคำถามตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมีระบบแบบแผน (Approach) นำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) เกิดการเรียนรู้ (Learning) และบูรณาการเชื่อมโยง สอดคล้องกัน (Integration) และประเมินผลจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ (Check List) ซึ่งทำให้ส่วน

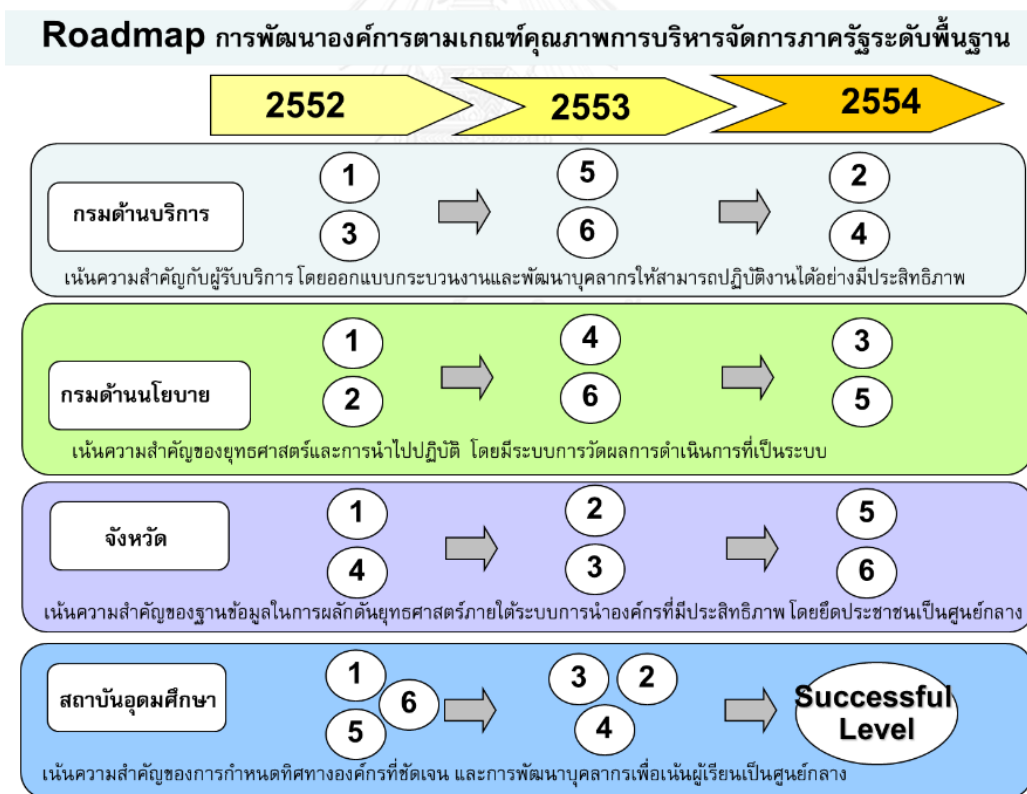
ราชการได้ทราบจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุง พร้อมทั้งดำเนินการปรับปรุงองค์การในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ด้วย และเมื่อสิ้นปีงบประมาณส่วนราชการได้ดำเนินการประเมินองค์การด้วยตนเองอีกครั้ง เพื่อจัดทำแผนปรับปรุงองค์การสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และจัดส่งแผนปรับปรุงองค์การจำนวน 2 แผน

ส่วนกลไกการขับเคลื่อน สำนักงาน ก.พ.ร. สนับสนุนส่วนราชการโดยการอบรมคณะทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) ให้แก่ทุกส่วนราชการ และอบรมการเขียนรายงานผลการดำเนินงาน (Application Report) เป็นการเพิ่มเติมด้วย นอกจากนี้ยังมีการพัฒนากลไกการบริหารเครือข่ายวิทยากรที่ปรึกษาที่ได้ดำเนินการพัฒนาไว้แล้วเพื่อเป็นทีมสนับสนุนให้แก่ส่วนราชการ ขยายการสร้างวิทยากรตัวคูณ และวิทยากรที่ปรึกษาด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหรือหม่องค์การ

ทวิสิษฐ์ บุญญาภิบาล (2556) ได้สรุปบทเรียนจากการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2551 โดยใช้ประสบการณ์ในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมปศุสัตว์ ได้ชี้ให้เห็นความล้มเหลวที่ผ่านมาเกี่ยวกับการขับเคลื่อนเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีข้อสังเกตดังนี้

1. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550 มีความซับซ้อนเข้าใจยาก
2. หน่วยงานไม่ทราบว่า จะเริ่มต้นดำเนินการพัฒนาองค์การ ณ จุดใด และจะดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้อย่างไร
3. การดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2551 เป็นไปในลักษณะการเขียนรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่มีการ “เขียนแล้วแก้ แก้แล้วเขียน ไม่รู้ว่า จะเขียนอย่างไรให้ถูกใจคนอ่าน”
4. ส่วนราชการมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถบูรณาการการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ส่วนราชการไม่มีข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับกระบวนการและผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการอย่างเพียงพอสำหรับการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแนวทางเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
6. เกิดประเด็นคำถามว่า ระหว่างการปรับปรุงระบบงาน และข้อมูลสารสนเทศ ส่วนราชการ ควรดำเนินการปรับปรุงอะไรเป็นลำดับแรก
7. ส่วนราชการไม่ทราบว่า จะดำเนินการปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการของส่วนราชการได้อย่างไร จึงจะทำให้คุณภาพการบริหารจัดการของส่วนราชการดีขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ในปีงบประมาณ 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้พัฒนา “เกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน” (Fundamental Level: FL) เพื่อเป็นกรอบการประเมิน ความสำเร็จของแผนพัฒนาองค์การ ซึ่งถือว่าเป็นกรอบแนวทางในการประเมินองค์การเบื้องต้น และเป็นแนวทาง “การเปลี่ยนแปลงทีละขั้น” ซึ่งหากส่วนราชการสามารถดำเนินการผ่านเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานแล้ว และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเข้าสู่ระดับก้าวหน้า (Progress Level: PL) จะทำให้ส่วนราชการสามารถที่จะยกระดับเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้ต่อไป โดยประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด 52 ประเด็น (ลดลงอีกใน ปีงบประมาณ 2553 เหลือ 47 ประเด็น และในปีประมาณ 2554 เหลือ 46 ประเด็น) นอกจากนี้ ยัง ปรับรูปแบบการดำเนินการใหม่ โดยกำหนดให้ส่วนราชการเลือกดำเนินการตามความพร้อมและความ เหมาะสมตามประเภทของหน่วยงาน เพียงปีละ 2 หมวด ต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลา 3 ปี และกำหนด เป็นตัวชี้วัดบังคับตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เช่นเดิม แต่ได้ลดน้ำหนักลงจากร้อยละ 22 เหลือ ร้อยละ 20



ภาพที่ 2.27 แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2554

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ก)

สำหรับส่วนราชการในระดับกรมขึ้น การระบุประเภทของส่วนราชการว่ามีภารกิจหลักที่ควรกำหนดให้เป็นกรมนั้นนโยบายหรือกรมนั้นบริการ ตามขอบเขตและลักษณะของหน่วยงาน รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ระบุไว้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน โดยให้พิจารณาจากคำนิยามต่อไปนี้

กรมด้านบริการ หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการที่รับผิดชอบการให้บริการ สาธารณะ การอนุมัติอนุญาต ควบคุม กำกับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงงานบริการทางวิชาการด้วย

กรมด้านนโยบาย หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการ เป็นการเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย แผนและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การกำหนดกฎ ระเบียบ การประสาน ติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

การเริ่มต้น สำนักงาน ก.พ.ร. สนับสนุนให้กรมด้านบริการเริ่มต้นดำเนินการที่หมวด 1 และหมวด 3 ในปีแรก คือปี 2552 ต่อมาให้ดำเนินการหมวด 5 และหมวด 6 ในปี 2553 และในปี 2554 ให้มีการดำเนินการในหมวด 2 และหมวด 4 ตามลำดับ ส่วนกรมนั้นนโยบายนั้นมีความแตกต่างกัน โดยเริ่มต้นที่หมวด 1 และหมวด 2 ในปี 2552 ต่อมาให้ดำเนินการหมวด 4 และหมวด 6 ในปี 2553 และในปี 2554 ให้มีการดำเนินการในหมวด 3 และหมวด 5 ตามลำดับ ทั้งนี้ **การดำเนินการในระดับกรม จะต้องมีการดำเนินการให้ครอบคลุมส่วนราชการในส่วนกลาง และส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคด้วย**

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการตรวจประเมินส่วนราชการที่ได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน (FL) ครอบคลุมทั้ง 7 หมวด โดยในปีงบประมาณ 2555 เริ่มต้นตรวจประเมินจากหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2553 ในระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 4.6500 ขึ้นไป เพื่อรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified FL) พบว่า ผลการตรวจประเมินมีส่วนราชการที่ได้รับการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified FL) จำนวน 54 ส่วนราชการ ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกรม 36 ส่วนราชการ ส่วนราชการระดับจังหวัด 12 จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 6 แห่ง และในปีงบประมาณ 2556 มีส่วนราชการระดับกรม 69 ส่วนราชการ ส่วนราชการระดับจังหวัด 36 จังหวัด สถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 แห่ง และหน่วยงานสังกัดรัฐสภา จำนวน 2 แห่ง

ทั้งนี้ การรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified FL) นั้น สำนักงาน ก.พ.ร.ได้คาดหมายว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 เป็นต้นไป ทุกส่วนราชการ จะต้องผ่านการตรวจประเมินเพื่อรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพ

สำหรับแนวทางการตรวจรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน หลังจากที่มีส่วนราชการดำเนินการครบทุกหมวดแล้ว จะมีผู้ตรวจประเมินจากสำนักงาน ก.พ.ร.จำนวนหน่วยงานละ 2 คน และเจ้าหน้าที่ ก.พ.ร.เป็นผู้ประสาน โดยใช้ระยะเวลาการตรวจหน่วยงานละ 1 วัน โดยจะพิจารณาว่ายังคงมีการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ PMQA หรือไม่ และดูความต่อเนื่องในการปรับปรุงพัฒนาที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ในการตรวจจะไม่เน้นการตรวจเอกสาร แต่จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นหลัก และพิจารณารวมถึงความเชื่อมโยงการทำงานอย่างบูรณาการของหมวดต่างๆ และให้คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556ฉ) ทั้งนี้ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ FL จะต้องได้คะแนนขั้นต่ำ 250 คะแนน จากคะแนนเต็มตามคู่มือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปี พ.ศ.2550 ดังแสดงขั้นต่ำในแต่ละหมวดต่อไปนี้

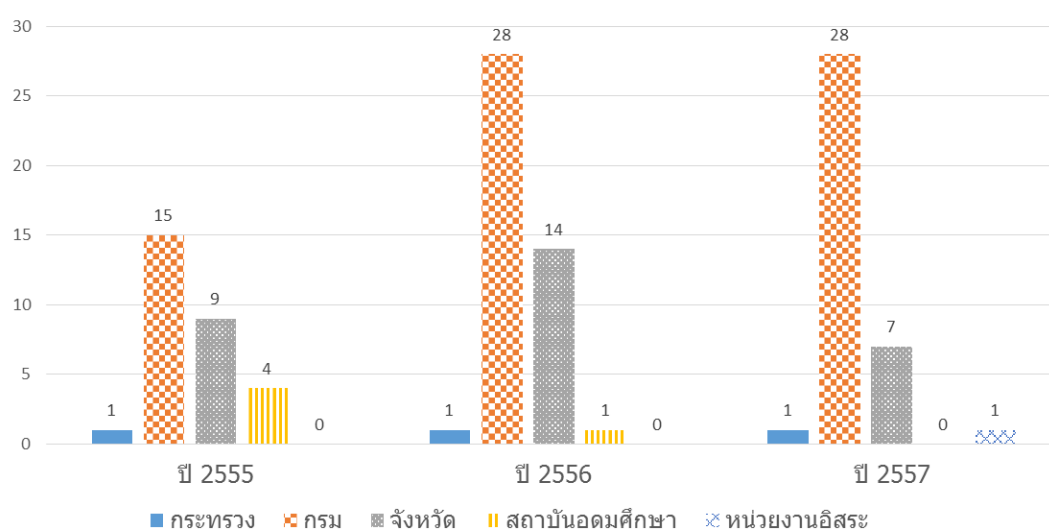
ตารางที่ 2.11 สรุปคะแนนขั้นต่ำที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (FL)

หมวดที่	คะแนนเต็มตามคู่มือเกณฑ์ปี 2550	คะแนนขั้นต่ำที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (FL)
หมวดที่ 1 การนำองค์การ	120	30
หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	80	20
หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	110	27.5
หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้	80	20
หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล	100	25
หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ	110	27.5
หมวดที่ 7.1 มิติด้านประสิทธิผล	100	25
หมวดที่ 7.2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ	100	25
หมวดที่ 7.3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ	100	25

หมวดที่	คะแนน เต็ม	รางวัลรายหมวด					
		1	2	3	4	5	6
หมวดที่ 7.4 มิติด้านการพัฒนา องค์กร	100	≥ 25	≥ 25	≥ 25	≥ 30	≥ 30	≥ 25
รวม	1,000	285	275	282.5	275	280	282.5

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ค)

จากการเปิดเผยของสำนักงาน ก.พ.ร.ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2557 มีผู้สมัครเข้ารับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด จำแนกตามองค์กรแต่ละประเภทดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.28 จำนวนหน่วยงานที่สมัครเพื่อขอรับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ระหว่างปี พ.ศ.2555-2557 จำแนกเป็นหน่วยงานประเภทต่างๆ

ที่มา: อารีย์พันธ์ เจริญสุข (2558)

ทั้งนี้ ระหว่างปี พ.ศ.2555-2557 มีหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด แบ่งออกเป็นแต่ละหมวดดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555ก, 2556ค, 2557)

หมวด 1 รางวัลความเป็นเลิศด้านการนำองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม มี 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงพลังงาน กรมปศุสัตว์ สำนักงาน ก.พ.ร. กรมควบคุมโรค จังหวัดนครพนม และจังหวัดสุพรรณบุรี

หมวด 2 รางวัลความเป็นเลิศด้านการวางแผนยุทธศาสตร์และการสื่อสารเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มี 9 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง กระทรวงพลังงาน กรมสุขภาพจิต กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน กรมธนารักษ์ กรมปศุสัตว์ กรมควบคุมโรค และจังหวัดตาก

หมวด 3 รางวัลความเป็นเลิศด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มี 8 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมสรรพากร กรมธนารักษ์ กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กรมปศุสัตว์ และจังหวัดสมุทรสงคราม

หมวด 4 รางวัลความเป็นเลิศด้านการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์การและการจัดการความรู้ มี 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงพลังงาน กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กองบัญชาการกองทัพไทย กรมการพัฒนาชุมชน และกรมสรรพากร

หมวด 5 รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มี 2 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน และกรมสุขภาพจิต

หมวด 6 รางวัลความเป็นเลิศด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม มี 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมธนารักษ์ กรมปศุสัตว์ กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมบัญชีกลาง และจังหวัดอุบลราชธานี

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา มีหลายหน่วยงานที่ได้รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรมที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจ อาทิ กรมสรรพสามิต กรมปศุสัตว์ ได้ถึง 4 รางวัล กระทรวงพลังงาน กรมธนารักษ์ ได้หน่วยงานละ 3 รางวัล กรมชลประทาน กรมศุลกากร กรมบัญชีกลาง และกรมศุลกากร ได้หน่วยงานละ 2 รางวัล ในขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจประเภทอื่นๆ เช่น ด้านสังคม ด้านความมั่นคง ยังส่งประกวดและได้รางวัลในสัดส่วนที่น้อย แม้ว่ากรมสุขภาพจิต กรมการพัฒนาชุมชน และกรมควบคุมโรค จะได้รางวัลหน่วยงานละ 2 รางวัล แต่เมื่อเทียบกับหน่วยงานที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังมีสัดส่วนในระดับที่น้อยกว่ามาก

2.6.6 กลไกการขับเคลื่อนของส่วนราชการตามตัวแบบ PMQA

สำหรับกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานของส่วนราชการตามตัวแบบ PMQA ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและสังเคราะห์ออกมาเป็น 5 ขั้นตอนหลัก ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, 2553)

ขั้นที่ 1 ขั้นเตรียมพร้อมเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1.1 การเตรียมพร้อมของบุคลากร พบว่าผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ ผู้บริหาร คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และบุคลากรในส่วนราชการ

- **ผู้บริหาร** มีบทบาทในการเป็นผู้ผลักดันและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนราชการอย่างจริงจัง เป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งองค์การ และจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ

- **คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** เป็นผู้นำที่ผู้ว่าการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ทำให้เกิดการปรับปรุงในส่วนราชการอย่างเป็นระบบ โดยศึกษาเกณฑ์ รับการฝึกอบรม ถ่ายทอด แลกเปลี่ยนความรู้ภายในหน่วยงาน และระบุนความต้องการสนับสนุนด้านต่างๆ จากผู้บริหาร รวมถึงประเมินปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

- **บุคลากรในส่วนราชการ** เป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยส่วนราชการจะสื่อสารให้บุคลากรในส่วนราชการรับทราบ และตระหนักถึงความสำคัญ โดยให้ความรู้ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแก่บุคลากร รวมทั้งกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้ทุกคนมีส่วนร่วม

1.2 กำหนดทีมงานผู้รับผิดชอบ และแผนการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแล การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Steering Committee) คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) (Steering Committee) คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team)

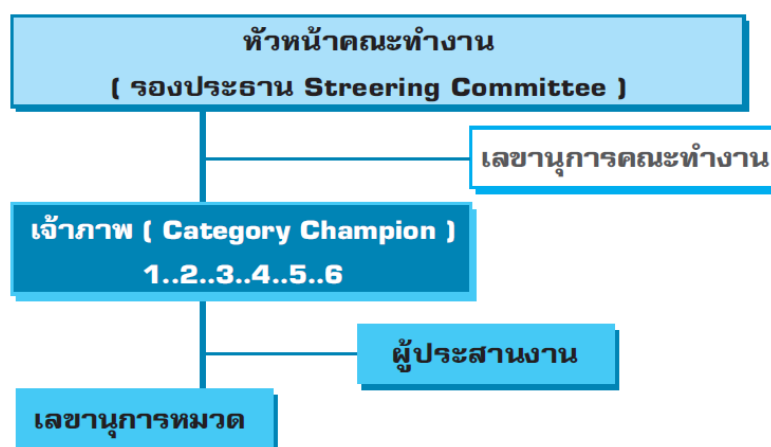


หมายเหตุ : สำหรับการดำเนินการในหมวด 7 จะเป็นความร่วมมือกันของทีมงานทั้ง 6 หมวด

ภาพที่ 2.29 โครงสร้างคณะทำงานตามตัวแบบ PMQA
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548)

- คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Steering Committee) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กรอบแนวทาง และทิศทางการดำเนินการพัฒนาคุณภาพ ให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษา ตลอดจนติดตาม เร่งรัดให้การดำเนินการตามแผนปรับปรุงองค์การบังเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับต่างๆ ขององค์การ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานในระดับกอง หรือสำนัก เป็นต้น

- คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลและสนับสนุนองค์การในเรื่องต่างๆ เพื่อประกอบการประเมินด้วยตนเอง รวมถึงประเมินองค์การด้วยตนเอง (Self-Assessment) ตามเกณฑ์ เพื่อวิเคราะห์หาจุดแข็ง (Strengths) และโอกาสในการปรับปรุงองค์การ (Opportunities for Improvement: OFI) จัดทำแผนปรับปรุงองค์การ และติดตามการดำเนินการปรับปรุงตามแผน จัดทำรายงานผลการดำเนินงานขององค์การตามเกณฑ์ และท้ายที่สุดคือการเสนอแผนปรับปรุงองค์การต่อคณะกรรมการติดตามและกำกับดูแล เพื่อให้ความเห็นชอบ สำหรับคณะทำงาน ประกอบด้วยรองหัวหน้าส่วนราชการที่ทำหน้าที่รองประธานของคณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลฯ (Steering Committee) ทำหน้าที่ประธานในคณะทำงาน (Working Team) และเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในแต่ละหมวด (Category Champion) และทีมงานในแต่ละหมวด ครอบคลุมทั้ง 6 หมวด โดยมีหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการรายหมวด



ภาพที่ 2.30 ตัวอย่างการจัดตั้งคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548)

ในขั้นตอนนี้ เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐบรรลุผลตามเป้าหมาย จะต้องจัดให้คณะทำงานทุกหมวดประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเข้าใจและรับทราบถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยต้องกำหนดแผนการดำเนินการพัฒนาคุณภาพพร้อมกัน และทำงานประสานกันเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งนี้ อาจให้คณะทำงานของแต่ละหมวดตรวจรายงานผลการดำเนินการสลับหมวดระหว่างกัน เพื่อหาจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงจากนั้นจึงประชุมและสรุปผลร่วมกัน

1.3 กำหนดแผนการดำเนินงาน เป็นขั้นตอนภายหลังจากกำหนดคณะทำงาน โดยต้องมีการประชุมเพื่อกำหนดแผนการดำเนินงาน เพื่อกำหนดกิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการ กำหนดกลุ่มผู้รับผิดชอบ และกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการ หลังจากนั้นจึงนำเสนอแต่งตั้งให้กับคณะผู้บริหารหรือคณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Steering Committee) เพื่อทบทวนกิจกรรม สิ่งที่จะได้รับ ผู้รับผิดชอบ รวมทั้งความเหมาะสมของระยะเวลาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการ และเตรียมการสนับสนุนคณะทำงานได้

ขั้นที่ 2 ชั้นกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

2.1 การประเมินองค์การด้วยตนเอง การประเมินตนเอง จะทำให้องค์กรทราบถึงสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันว่าองค์การยังมีความบกพร่องในเรื่องใด ซึ่งนำไปสู่การกำหนดวิธีการและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดทำแผนปรับปรุงองค์การให้สมบูรณ์มากขึ้นต่อไป ทั้งนี้ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่

- *การจัดทำลักษณะสำคัญขององค์การ* เพื่อเป็นการอธิบายภาพรวมในปัจจุบันของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมการดำเนินการ ความสัมพันธ์กับประชาชน ส่วนราชการอื่น และประชาชนโดยรวม ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนแนวโน้มการปรับปรุงผลการดำเนินการ

- *ประเมินประสิทธิภาพขององค์การตามเกณฑ์หมวด 1 ถึง หมวด 6* โดยจะต้องตอบคำถามทุกข้อตามเกณฑ์ทั้ง 6 หมวด ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะวินิจฉัยกระบวนการที่สำคัญของส่วนราชการที่ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงผลการดำเนินงานของส่วนราชการได้รวดเร็ว และส่งผลต่อผลการดำเนินการ

- *การประเมินประสิทธิผลขององค์การตามเกณฑ์หมวด 7* เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่างๆ ซึ่งในเกณฑ์ฉบับเต็มปี 2550 ได้กำหนดหัวข้อการประเมินเป็น 4 มิติ ได้แก่

- มิติด้านประสิทธิผล เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ของประสิทธิผลตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ
- มิติด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นการประเมินผลลัพธ์ของผลการดำเนินการด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อแสดงให้เห็น

เห็นว่าส่วนราชการทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงพอใจ และทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี

- **มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ** เป็นการตรวจประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินการด้านการปฏิบัติราชการที่สำคัญของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการบรรลุคุณภาพการให้บริการ และประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ
- **มิติด้านการพัฒนาองค์กร** เป็นการตรวจประเมินผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญของส่วนราชการในเรื่องการพัฒนาองค์กร การเป็นองค์กรที่มีจริยธรรม รวมทั้งการดำเนินการด้านทรัพยากรบุคคล เพื่อสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เพิ่มผลิตภาพ ส่งเสริมการเรียนรู้ และเอื้ออาทรให้แก่บุคลากรทั้งหมด

2.2 การวิเคราะห์จุดแข็ง และโอกาสในการปรับปรุงองค์กร เมื่อส่วนราชการประเมินสถานะองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กร ประเมินประสิทธิภาพขององค์กรตามเกณฑ์หมวด 1 ถึงหมวด 6 และประเมินประสิทธิผลขององค์กรตามเกณฑ์หมวด 7 แล้วในขั้นตอนต่อไปให้นำผลจากการประเมินมาวิเคราะห์เพื่อสรุปหาจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงขององค์กร

ขั้นที่ 3 การจัดลำดับความสำคัญของโอกาสในการปรับปรุงองค์กร การจัดทำแผนปรับปรุงองค์กร การประเมินและปรับปรุงกระบวนการ

3.1 การจัดลำดับความสำคัญของโอกาสในการปรับปรุงองค์กร โดยจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงทีละประเด็น หรือจัดกลุ่มโอกาสในการปรับปรุงที่มีลักษณะปัญหาเกี่ยวข้องส่งผลต่อกัน เพื่อนำไปสู่แผนการปรับปรุงองค์กรต่อไป

3.2 การจัดทำแผนปรับปรุงองค์กร หลังจากที่ได้คัดเลือกโอกาสในการปรับปรุงที่ต้องการการดำเนินการ รวมทั้งจัดลำดับก่อนหลังแล้ว ขั้นตอนต่อไปส่วนราชการต้องจัดทำแผนปรับปรุงองค์กร โดยอาจใช้แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart) มาเป็นแนวทางการดำเนินการ ที่เรียกว่าแผนปฏิบัติการ (Action Plan) จากนั้นจึงนำเสนอต่อคณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Steering Committee)

3.3 การประเมินและปรับปรุงกระบวนการ ภายหลังจากเสนอผู้บริหารแล้ว เป็นเพียงขั้นตอนของการวางแผน (Plan) เท่านั้น จะต้องมีการดำเนินการปฏิบัติเพื่อปรับปรุงงานจริง (Do) โดยผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการผลักดันให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแผน ให้ได้ตามวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัด (KPIs) ที่ได้กำหนด จากนั้นส่วนราชการต้องรายงานความคืบหน้าของแผนอย่างต่อเนื่อง (Check) เพื่อให้ผู้รับผิดชอบด้านการติดตามผลรับทราบความคืบหน้าของการปรับปรุงกระบวนการ และแก้ไขปรับปรุง (Act) กรณีที่การดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ขั้นที่ 4 การปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่องและการเข้ารับการตรวจประเมิน

ในขั้นตอนนี้ เป็นการดำเนินการตามกรอบของตัวแบบ PMQA ในแต่ละปี ระหว่างปี พ.ศ.2552-2554 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level : FL) โดยมีขั้นตอนย่อยๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ดำเนินการปรับปรุงองค์การตามแผนพัฒนาองค์การประจำปี ในขั้นตอนนี้ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์การที่ส่งมายังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อให้แผนดังกล่าว บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานทั้ง 7 หมวด เพื่อรอรับการตรวจรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certify FL) ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการตรวจรับรองเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นไป

4.2 รายงานผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดรอบ 6 เดือน ขั้นตอนนี้ ส่วนราชการต้องรายงานผลการดำเนินการรอบ 6 เดือน และแจ้งรายชื่อตัวชี้วัดผลลัพธ์หมวด 7 ที่ส่วนราชการ เลือกดำเนินการ พร้อมรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการรอบ 6 เดือน เพื่อให้ส่วนราชการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการที่แสดงให้เห็นภาพรวมการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

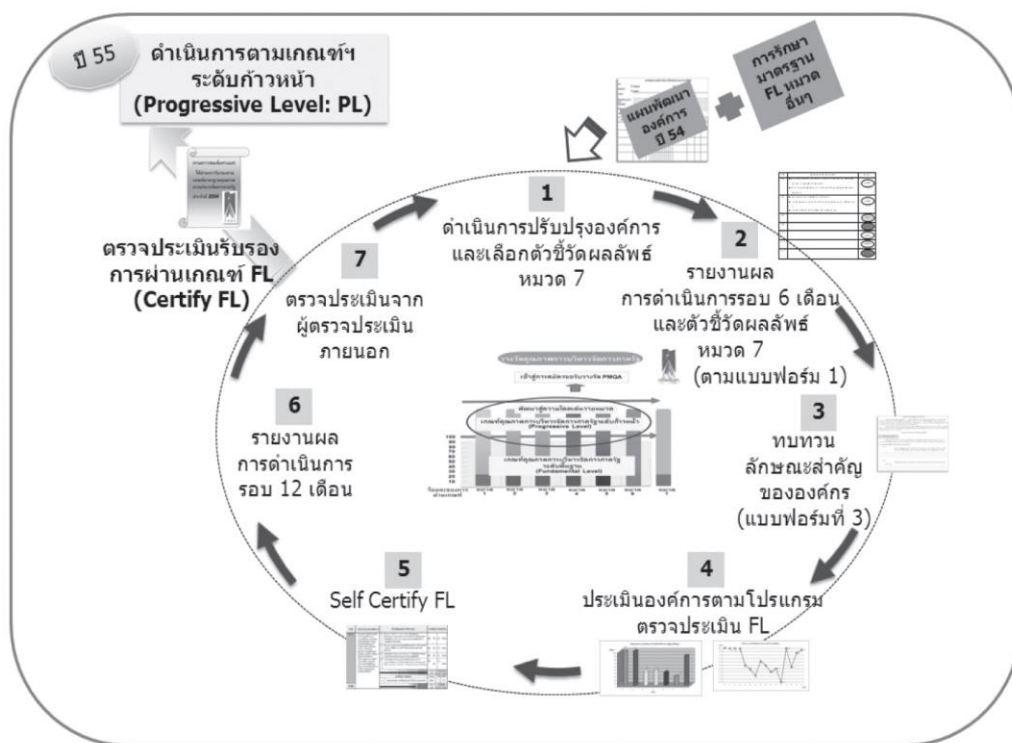
4.3 ทบทวนลักษณะสำคัญขององค์การ ก่อนจะมีการประเมินตามเกณฑ์ คณะทำงาน (Working Team) ต้องร่วมกันทบทวนลักษณะสำคัญขององค์การ เพื่อให้เข้าใจและเห็นภาพรวมขององค์การตรงกัน

4.4 ประเมินองค์การด้วยตนเองตามเกณฑ์ โดยใช้โปรแกรมตรวจประเมินที่ สำนักงาน ก.พ.ร. จัดให้ตามรายหมวด 1-7 หากดำเนินการได้ครบถ้วนให้ใส่ Y แต่ถ้าไม่ได้ดำเนินการตามประเด็นที่ระบุไว้ครบถ้วน ให้ใส่ N

4.5 ประเมินองค์การด้วยตนเอง เพื่อรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ตามโปรแกรม Self-Certified FL ซึ่งเป็นโปรแกรมที่สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้น โดยวิเคราะห์การดำเนินการตามประเด็นที่กำหนด หากดำเนินการครบถ้วนให้เลือกใช่ หากดำเนินการไม่ครบถ้วน ให้เลือกไม่ใช่ พร้อมเขียนคำอธิบายและแสดงหลักฐานการดำเนินการ

4.6 รายงานผลการดำเนินการตามตัวชี้วัด รอบ 12 เดือน โดยเป็นการรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองรอบ 12 เดือนแก่สำนักงาน ก.พ.ร.

4.7 ตรวจประเมินจากผู้ตรวจประเมินภายนอก เป็นการตรวจประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการรอบ 12 เดือน โดยสอบถามว่าการประเมินความสำเร็จที่ส่วนราชการได้ประเมินตนเองมานั้น ตรงตามคะแนนที่ประเมินหรือไม่ ซึ่งหลังจากปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นไป สำนักงาน ก.พ.ร. จะดำเนินการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เพื่อเป็นการสอบถามอีกครั้งว่ามีความพร้อมในการบริหารจัดการระดับพื้นฐานหรือไม่ ก่อนที่จะก้าวต่อไปในการยกระดับการบริหารจัดการองค์การตามแนวทางเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับก้าวหน้า (Progress Level: PL) ต่อไป ซึ่งวิธีการรับรองใช้แนวทางการตรวจเชิงคุณภาพที่มีผู้ตรวจรับรอง โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและคณะทำงานทุกหมวด รวมถึงตรวจหลักฐานการดำเนินการตามหมวดต่างๆ

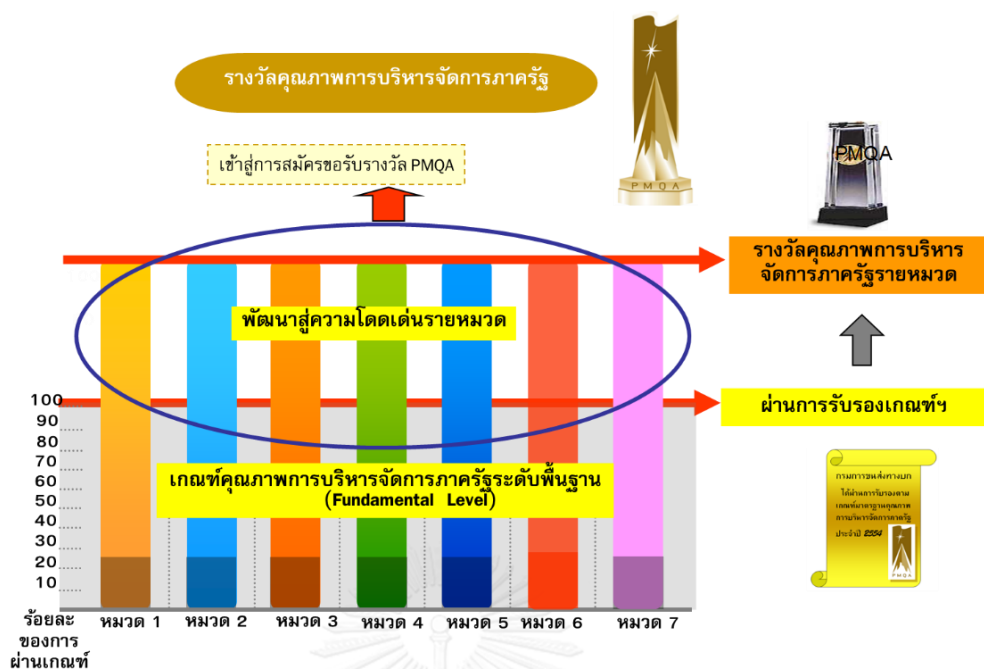


ภาพที่ 2.31 ขั้นตอนการดำเนินงานในขั้นที่ 4 การปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่อง และการเข้ารับการตรวจประเมิน
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553)

ขั้นที่ 5 การขอรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด และเส้นทางสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สำหรับการดำเนินการขั้นต่อไปเมื่อส่วนราชการดำเนินการพัฒนาองค์การครบทุกหมวดและผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certify Fundamental; FL) แล้ว สำนักงาน ก.พ.ร. จะส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาสู่ความโดดเด่นรายหมวด โดยส่งผลการดำเนินงานรายหมวดเข้าประกวดเพื่อขอรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ซึ่งจะเป็นการปูทางไปสู่การยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับก้าวหน้า (Progressive Level: PL)⁶ และเมื่อส่วนราชการสามารถดำเนินการผ่านเกณฑ์ฯ ระดับก้าวหน้าแล้ว จะสามารถพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ และยกระดับมาตรฐานให้เทียบเท่าสากลตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยสามารถขอเข้ารับการประเมินเพื่อรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ต่อไป

⁶ ระหว่างช่วงระยะเวลาในการศึกษา สำนักงาน ก.พ.ร.ยังไม่มีเผยแพร่รายละเอียดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับก้าวหน้า (Progressive Level : PL) และแนวทางที่เป็นรูปธรรมให้ส่วนราชการที่ผ่านเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานได้ยกระดับคุณภาพในขั้นตอนต่อไป



ภาพที่ 2.32 แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ง)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2555-ปัจจุบัน (2557) การดำเนินการตามแนวทางรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จะไม่เป็นภาคบังคับอีกต่อไป แต่จะเป็นภาคสมัครใจของส่วนราชการในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามรอยรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2554 ได้มีมติเห็นชอบระบบการประเมินผลภาครัฐแบบบูรณาการ (Government Evaluation System: GES) เพื่อให้มีการบูรณาการระบบการติดตามและประเมินผลภาครัฐให้เกิดความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนและภาระงานเอกสารเกี่ยวกับการรายงานของส่วนราชการลง รวมถึงลดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลให้เหลือเท่าที่จำเป็น ซึ่งกรอบการประเมินจะประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555ข)

มิติภายนอก (ค่าน้ำหนักร้อยละ 70) ประกอบด้วย การประเมิน 4 ด้าน ได้แก่ 1) การประเมินผลกระทบ เป็นการวัดผลกระทบในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อประชาชน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และด้านอื่นๆ 2) การประเมินประสิทธิผล (ผลผลิตและผลลัพธ์) ประกอบด้วย ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายระดับกระทรวง ระดับกลุ่มภารกิจ (ถ้ามี) และระดับกรม รวมถึงระดับความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และตัวชี้วัดร่วมระหว่างกระทรวง (ถ้ามี) 3) การประเมินผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (Benefit-Cost Ratio) หรือการประเมินประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost-Effectiveness) 4) การประเมินคุณภาพ ได้แก่ การวัดระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้บริการ และกระบวนการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ และ**มิติภายใน** (ค่าน้ำหนักเท่ากับร้อยละ 30) ประกอบด้วย การประเมิน 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านประสิทธิภาพ

ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับ ต้นทุนต่อหน่วย สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน ปริมาณผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับแผนสัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร และ 2) ด้านการพัฒนาองค์การเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาขีดสมรรถนะการบริหารจัดการขององค์การให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน ให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล

ทั้งนี้ กรอบในการประเมินด้านการพัฒนาองค์การดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้รวมเอาผลการดำเนินงานตามแนวทางรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นเกณฑ์ในการประเมินตามมิติภายใน (Internal Management) รวมจำนวนร้อยละ 30 ดังนั้นส่วนราชการจึงยังต้องคงการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ต่อไป เพื่อให้มีผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อระบบการประเมินในรูปแบบใหม่นี้



ภาพที่ 2.33 ระบบการประเมินผลภาครัฐแบบบูรณาการ
(Government Evaluation System: GES)
ที่มา: ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2554)

กล่องข้อมูลที่ 3.1 กฎหมาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว

และเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

- **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

- **หลักการตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.**

2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการปฏิรูประบบราชการของประเทศในปัจจุบัน โดยได้กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ตามมาตรา 3/1 ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ต้องมีผู้รับผิดชอบผลงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ต้งคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

- **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546**

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วยบทบัญญัติ 9 หมวด 53 มาตรา ให้ไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2546 โดยมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

1. การบริหารงานราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องเป็นการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. การบริหารราชการต้องถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ความความเหมาะสมและความกินดีอยู่ดีของประชาชนและเกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องเป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ หากภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องเปิดรับฟังความคิดเห็น และชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

3. เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐทุกส่วนราชการต้องทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้นโดยจะต้องกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการให้ชัดเจน โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ นอกจากนี้ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ

4. เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ทุกส่วนราชการต้องทำแผนการทำงาน และเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างต้องทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยเน้นด้านคุณภาพและจะต้องมีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจว่าสมควรดำเนินภารกิจนั้นต่อหรือยุบเลิกไป ซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับมากที่สุด

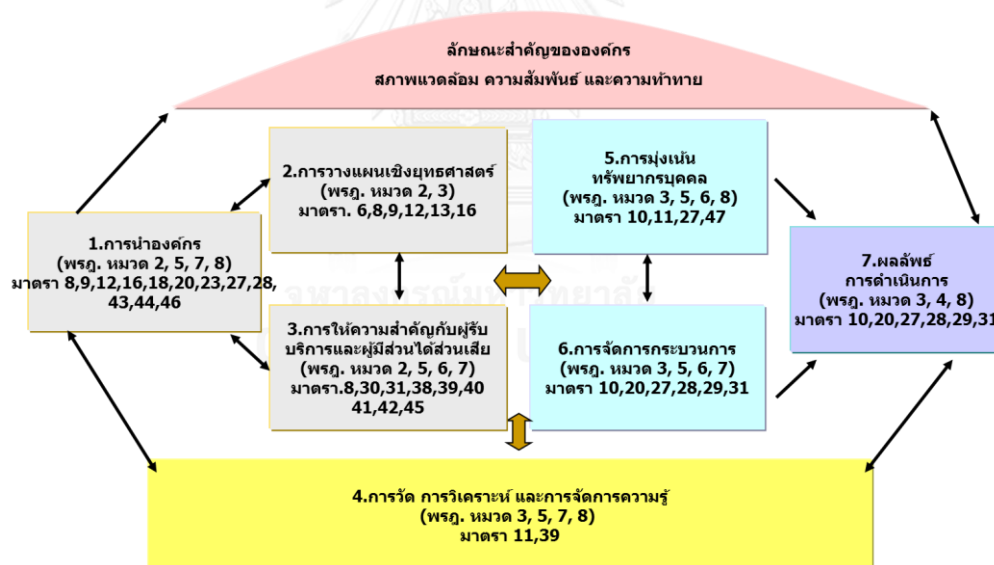
5. ส่วนราชการต้องดำเนินการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้มีหน้าที่ให้บริการโดยตรง และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน รวมถึงการจัดให้มีศูนย์บริการร่วม

6. ส่วนราชการต้องทบทวนและปรับปรุงภารกิจและกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ ในกรณีที่มีการยุบเลิกโอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก

7. ส่วนราชการต้องคำนึงถึงความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และจัดทำประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน รวมทั้งจัดทำระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้บริการสอบถามข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นอกจากนี้ การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น

8. ส่วนราชการต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยคณะผู้ประเมินอิสระ ประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ส่วนราชการใดให้บริการได้อย่างมีคุณภาพหรือสามารถเพิ่มผลงานได้โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่าย ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัดได้

ทั้งนี้ สำหรับความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 นั้น มีจุดเชื่อมโยงกันในแต่ละหมวดดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.34 ความเชื่อมโยงระหว่างรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
กับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546)

- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการไว้ว่า “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน” และกำหนดเป้าหมายหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น 2) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้เหมาะสม 3) ยกยัดขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ระดับสูง และ 4) ตอบสนองต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย

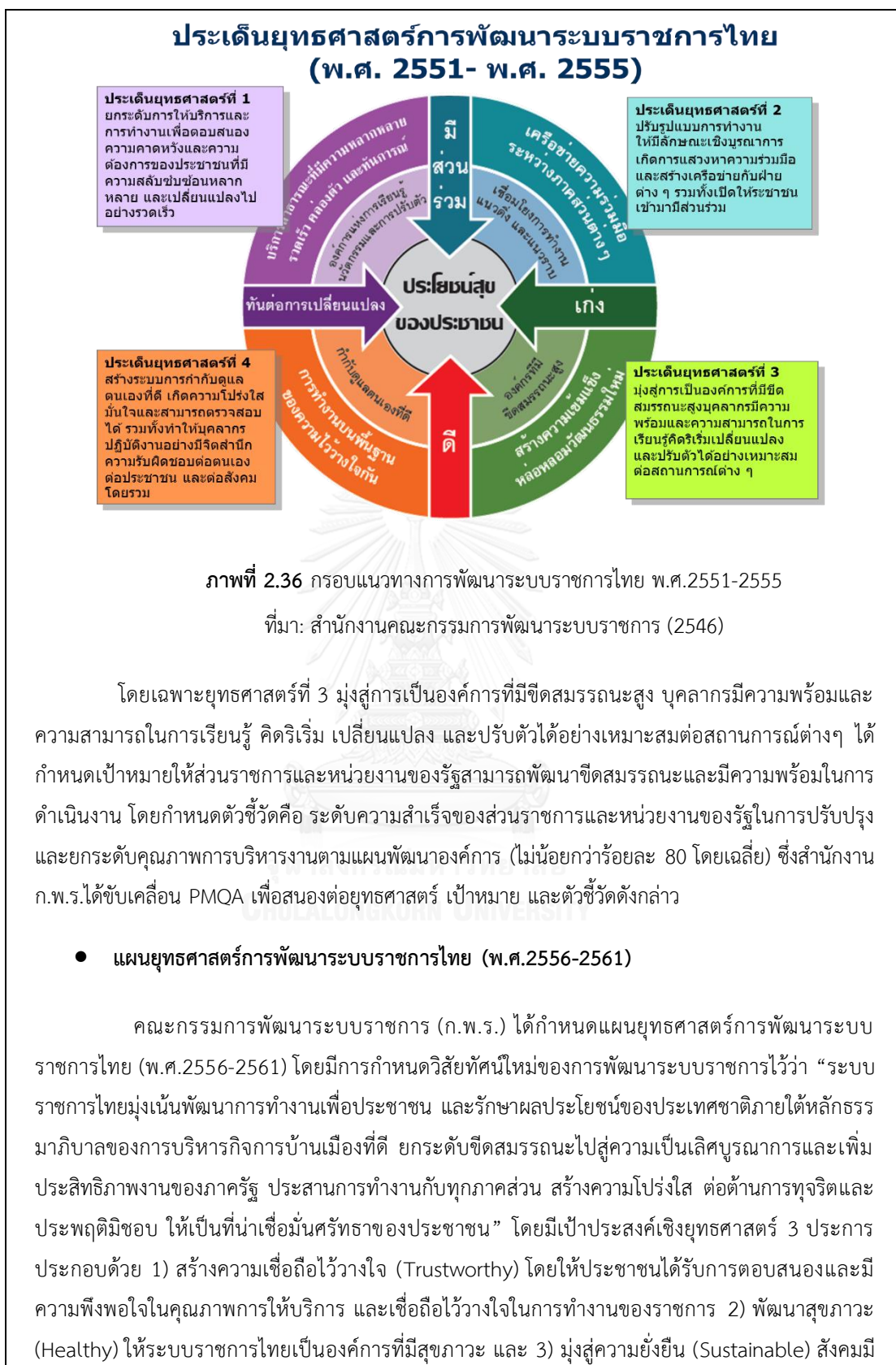


ภาพที่ 2.35 กรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546)

- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการไว้ว่า “มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล”



การปรับตัวอย่างสมดุล ภาครัฐสามารถบูรณาการงานกับภาคส่วนอื่นๆ ได้ดี มีภูมิคุ้มกัน และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน



ภาพที่ 2.37 กรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556-2561

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ข)

ทั้งนี้ สามารถสรุปและจัดกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ในห้วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2561 ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.13 การจัดกลุ่มแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 3

แนวทาง การพัฒนาระบบ ราชการ	ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย		
	ฉบับที่ 1 พ.ศ.2546-2550	ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2555	ฉบับที่ 3 พ.ศ.2556-2561
1. การปรับปรุงการให้บริการ และกระบวนการทำงานเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน	- การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน	- ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว	- การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

แนวทาง การพัฒนา ระบบ ราชการ	ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย		
	ฉบับที่ 1 พ.ศ.2546-2550	ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2555	ฉบับที่ 3 พ.ศ.2556-2561
2. การบูรณาการการทำงานภายในส่วนราชการ สร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ รวมถึงการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	- การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน - การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	- ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	- การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ - การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน
3. การพัฒนาระบบราชการสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง มีความเป็นเลิศ และก้าวสู่สากล	- การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย - การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ - การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ - การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวัฒนธรรม และค่านิยม	- มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถ ในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ	- การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ - การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด - การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
4. การสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบราชการ เน้นความโปร่งใส และตรวจสอบได้		- สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อนตนเองต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม	- การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากพัฒนาการและเครื่องมือในการบริหารคุณภาพที่กล่าวทั้งหมดข้างต้น เมื่อผนวกระหว่างการศึกษาของทีพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “เครื่องมือการจัดการ (Management Tools)” ได้ชี้ให้เห็นเครื่องมือต่างๆ ที่ได้รับความนิยม และสรุปให้เห็นข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือ การศึกษาของวิฑูรย์ สิมะโชคดี (2550) เรื่อง “พัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” ได้เก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยจากข้อมูลทุติยภูมิและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เมื่อผนวกรวมจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย พบว่าสามารถสรุปสาระสำคัญ ข้อดี ข้อจำกัด และปัญหาที่ทำให้เครื่องมือต่างๆ ในการพัฒนาคุณภาพของไทยไม่ประสบความสำเร็จ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.13 สารสำคัญ ข้อดี ข้อจำกัด และปัญหาที่ทำให้เครื่องมือต่างๆ ในการพัฒนาคุณภาพของไทยไม่ประสบความสำเร็จ

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อดี	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในภาครัฐ
กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC)	แก้ปัญหาอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ทำงานไม่มีคุณภาพ โดยใช้การทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมที่มีระบบร่วมกันแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อลดปัญหาและลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับพนักงานทั่วไป รวมถึงนำมาสู่ความประหยัด การลดต้นทุน และการเพิ่มขีดความสามารถของคนในการทำงาน	1. ตั้งคณะกรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ 2. จัดตั้งกลุ่มคิวซี จัดทะเบียนตั้งกลุ่ม ประชุมกลุ่มค้นหาปัญหาเพื่อทำกิจกรรมโดยใช้หลัก PDCA 3. ประชุมกลุ่มเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพของกิจกรรม และประเมินผลการทำงานของกลุ่ม	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2533	1. ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม 2. แก้ปัญหาที่ไม่มีคุณภาพ หรืองานที่เป็นปัญหาได้ดี 3. ได้แบบแผนพฤติกรรมใหม่ที่แสดงออกในทางสร้างสรรค์ 4. เสริมสร้างความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ	1. ใช้เวลามาก 2. จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร 3. ปัญหาการขาดการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมกลุ่มคุณภาพ	● ผู้บริหารขาดการสนับสนุน ● ผู้ปฏิบัติงานไม่ตระหนักถึงความสำคัญโดยมีปัญหาระยะยาว ● กลไกการแก้ปัญหาผูกโยงกับกฎระเบียบจำนวนมากในส่วนราชการ
การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TOM)	TOM เป็นระบบการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยทุกคนมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ	1. พันธะผูกพันกับคุณภาพ 2. เน้นที่ลูกค้า 3. การมีส่วนร่วมทั้งหมด 4. การเคารพความเป็นมนุษย์ 5. การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 6. การศึกษาและฝึกอบรม 7. เครื่องมือและวิธีการทางวิทยาศาสตร์	หน่วยงานราชการต่างๆ มีการปฏิบัติอย่างแพร่หลายกันเอง ในช่วงบุกเบิกการใช้เครื่องมือการบริหารจัดการของทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เดียวกับที่ ISO 9000 เข้าสู่ประเทศไทย	1. บูรณาการแนวคิดโดยนำข้อดีของแนวคิดต่างๆ มาใช้ค่อนข้างลงตัว 2. มีวิธีการและเครื่องมือรองรับที่เป็นระบบและชัดเจน 3. การเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป สอดคล้องกับ	1. การปรับปรุงกระบวนการทำงานต้องอาศัยความเข้าใจงานนั้นเป็นอย่างดี 2. การสร้างพันธมิตรกับผู้พันธุภาพในทุกระดับ เป็นเรื่องทำได้ยาก	● ตัวตัวไม่ชัดเจน ระบบเดียวแต่ให้ส่วนราชการยึดหยุ่น กำหนดมาตรฐานเองได้ ทำให้ไม่สามารถนำมาตราฐานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อดี	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในภาครัฐ
		8. เน้นกระบวนการ		พฤติกรรมขององค์กรโดยทั่วไป	3. องค์กรต้องพยายามหาวิธีการที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน	<ul style="list-style-type: none"> ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ
ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและผลสัมฤทธิ์ของงานภาครัฐ (Thailand International P.S.O.)	P.S.O เป็นระบบมาตรฐานการบริหารงานคุณภาพที่คิดขึ้นมาเพื่อใช้ทดแทนระบบ ISO โดยเห็นว่ามาตรฐานในภาครัฐนั้นควรต้องมีความแตกต่างจากมาตรฐานของภาคเอกชนซึ่งใช้ระบบ ISO จึงเป็นนวัตกรรมที่ได้รับบริการกำหนดขึ้นเพื่อยกระดับมาตรฐานการบริหารงานราชการในเรื่องต่างๆ โดยได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างจากภาคเอกชน โดยได้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ภาพรวมของภาคราชการ นับเป็นการยกระดับมาตรฐานของภาคราชการให้ดีขึ้นทั้งระบบ	มาตรฐานด้านการจัดการ ได้แก่ ระบบข้อมูล/ระบบการสื่อสาร/ ระบบการตัดสินใจ/ ระบบการพัฒนาบุคลากร/ ระบบตรวจสอบวงจร/ ระบบการมีส่วนร่วม/ระบบการบริการภาคเอกชน ประชาชน/ระบบการประเมินผล/ ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤติ และระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ	มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 27 ตุลาคม 2541	1. มีมาตรฐานการจัดการที่เป็นระบบและมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน 2. หน่วยงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการประเมิน 3. การตรวจและให้รางวัลใช้ระยะเวลาไม่นานมาก 4. ฝ่ายเลขานุการยังไม่เข้มแข็งพอในการสนับสนุนให้ระบบมีความต่อเนื่อง	<ul style="list-style-type: none"> ขาดความต่อเนื่อง มีความเป็นนามธรรมสูงเพราะต้องมองแบบองค์รวม ทำให้เจ้าหน้าที่สับสน 	

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์การภาครัฐ	ข้อดี	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในภาครัฐ
เทคนิค 5 ส.	เป็นกระบวนการหนึ่งที่เน้นระบบมีแนวปฏิบัติที่เหมาะสม สามารถนำมาใช้เพื่อปรับปรุงแก้ไขงานและรักษาสีแวดล้อมในสถานที่ทำงานให้ดีขึ้น สามารถนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร	1. สะดาง (Seiri) คือ การแยกแยะของของที่จำเป็นที่ต้องใช้กับของที่ไม่จำเป็นที่ต้องใช้ทิ้งไป 2. สะดวก (Seiton) คือ การจัดวางของที่จำเป็นที่ต้องใช้ให้เป็นระเบียบสามารถหยิบใช้งานได้ง่าย 3. สะอาด (Seiso) คือ การกวาดเช็ดถูสถานที่สิ่งของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องจักรให้สะอาดอยู่เสมอ 4. สุขลักษณะ (Seiketsu) คือ การรักษามาตรฐานและให้คงอยู่ตลอดไป 5. สร้างนิสัย (Shitsuke) คือ การรักษาและปฏิบัติตาม 4ส หรือสิ่งที่กำหนดไว้แล้วอย่างถูกต้องจนติดเป็นนิสัย	มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 27 ตุลาคม 2541	1. เป็นหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับงานคุณภาพที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติได้ 2. สามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกกลุ่ม ตั้งแต่กลุ่มขนาดเล็ใหญ่จนถึงกลุ่มขนาดใหญ่ 3. ช่วยให้องค์กรสามารถใช้อุปกรณ์ต่างๆ ในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า 4. สร้างคุณภาพให้กับบุคลากรในองค์กร ทำให้มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน	1. บางองค์การขาดการประเมินผล 2. ต้องปฏิบัติตามอย่างสม่ำเสมอ จึงต้องมีการประเมินกันทุกระยะ	● บุคลากรขาดแรงกระตุ้นและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้บังคับบัญชา ● ขาดความรู้เรื่องการจัดเก็บเอกสาร จึงไม่ให้ความร่วมมือเพราะมองไม่เห็นความสำคัญ ● ปัญหางบประมาณจำกัด และขาดการสนับสนุนงบประมาณ ● ใช้เวลานานในการจำหน่ายเอกสาร เนื่องจากมีขั้นตอนตามระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามเป็นจำนวนมาก ● ปัญหาสถานที่ทำงานคับแคบ และไม่มีความเหมาะสม

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสพผลสำเร็จในภาครัฐ
เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสพผลสำเร็จในภาครัฐ
มาตรฐาน ISO 9000	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสพผลสำเร็จในภาครัฐ
มาตรฐาน ISO 9000	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสพผลสำเร็จในภาครัฐ

รองรับเอกสารซึ่งอยู่ระหว่างการประสาน

- พบปัญหาการขาดประสานงานและการตรวจติดตามอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเห็นผลการดำเนินงานซ้ำและยากลำบากในการรักษาสภาพให้เป็นไปตามหลัก 5 ส. อย่างต่อเนื่อง

● ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงเกินไป

- สภาพแวดล้อมของภาครัฐแตกต่างจากภาคเอกชนทำให้ไม่สามารถปรับตัวในระบบ ISO ได้

1. ค่าใช้จ่ายสูงในการลงทะเบียนในการได้รับการรับรองและการบำรุงรักษา

2. ใช้เวลาในการพัฒนาทำความเข้าใจ เรียนรู้และอบรม

3. สนับสนุนให้เกิดระบบเอกสารแบบราชการ

1. ช่วยให้มีระบบเอกสารที่เหมาะสมในการทำงาน

2. ทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น

3. ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน

4. ลดความซ้ำซ้อน

5. ทำให้ลูกค้ามีความพึงพอใจ

เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพ เพื่อพัฒนาและยกระดับการบริหาร การดำเนินงานหรือการจัดการคุณภาพและ ประกันคุณภาพ โดยเน้นการสร้างคุณภาพภายในองค์กร ซึ่งไม่ได้จำกัดว่าเป็นองค์การประเภทใด ขนาดเท่าใด ผลิตภัณฑ์และบริการแบบใด

วัตถุประสงค์ของมาตรฐานนี้ได้มีการกำหนดกลุ่มของข้อกำหนดที่หากมีการนำไปประยุกต์ใช้จะมีประสิทธิภาพ จะทำให้ลูกค้าขององค์กรนั้นสามารถมั่นใจได้ว่า จะสามารถส่งมอบผลิตภัณฑ์/

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐ	ข้อดี	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำได้ไม่ประสบผลสำเร็จในภาครัฐ
ระบบการบริหารมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management System- RBMS)	บริการที่สอดคล้องต่อความต้องการและความคาดหวัง รวมทั้งสอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง RBMS เป็นระบบคุณภาพซึ่งใช้เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรโดยยึดผลลัพธ์ขององค์กรเป็นหลักช่วยให้การบริหารและการปฏิบัติงานมีทิศทางเป็นระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับแผนหรือเป้าหมาย สามารถรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานต่อผู้บริหาร และทำให้แก้ปัญหาได้ทันเวลาที่ หากผลการปฏิบัติงานไม่น่าพึงพอใจผู้บริหารจะมีโอกาสปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันที	การวัดผลการปฏิบัติงาน/การเทียบงาน/คุณภาพการให้บริการ/การตรวจสอบผล การปฏิบัติงาน/การประเมินผลโครงการ/การมอบอำนาจและให้อิสระในการดำเนินงาน/การวางแผนองค์การและแผนกลยุทธ์ และการทำสัญญาผลการปฏิบัติงานร่วมกัน	ดำเนินการใน ปีงบประมาณ 2542-2545 โดยสำนักงาน ก.พ.	ไม่ระบุในการศึกษา ไม่ระบุในการศึกษา	ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ ขาดความยืดหยุ่น นำไปสู่การรวมอำนาจ	ขาดระบบการติดตามประเมินนโยบาย เป้าหมายและผลลัพธ์เป็นนามธรรมเกินไป

เครื่องมือ	วัตถุประสงค์	สาระสำคัญ	การนำมาใช้ในองค์การภาครัฐ	ข้อดี	ข้อจำกัด	ปัญหาที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในภาครัฐ
การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA เป็นแนวทางในการประเมินองค์การด้วยตนเอง และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับคุณภาพ	เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA เป็นแนวทางในการประเมินองค์การด้วยตนเอง และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับคุณภาพ	อธิบายลักษณะสำคัญขององค์การ และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 ด้าน ได้แก่ การนำองค์การ/การวางแผนเชิงกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์/ การให้ควมสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้/ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล/การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินงาน	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มิถุนายน 2548	1. ใช้แบบจำลองที่ยอมรับในระดับสากล 2. ประเมินผลอย่างเข้มข้นและเป็นองค์รวม 3. เป็นการประเมินตนเองจากหน่วยงานภายนอก 4. ได้รับผลการประเมินว่าองค์การอยู่ในระดับดี	1. ข้อกำหนดมาก 2. กระบวนการของรางวัลต้องใช้เวลาและทรัพยากรมาก 3. กระบวนการทดสอบใช้เวลานาน	● ส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญและข้อกำหนดมีมาก ทำความเข้าใจได้ยาก ● มีการตอบคำถามและประเมินตนเองแบบหลอกๆ ทำให้ไม่เห็นข้อบกพร่องที่แท้จริง
Quality Award: PMQA	การปฏิบัติงานไปสู่มাত্রฐานสากล สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเป็นประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัดในการอบการประเมินผลส่วนราชการซึ่งมีการจัดทำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นไป	การวิเคราะห์และกลยุทธ์/ การให้ควมสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้/ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล/การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินงาน				

ที่มา: การศึกษาของพิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) วิฑูรย์ สิมะโชติดี (2550) และการสังเคราะห์เพิ่มเติมของผู้วิจัย

2.8 ความสำเร็จ และอุปสรรคของการบริหารคุณภาพ และปัญหาของระบบราชการไทย

ปัจจุบัน แนวคิดการบริหารคุณภาพได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในฐานะกลยุทธ์ที่มุ่งไปสู่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และการยกระดับผลการดำเนินงานขององค์การผ่านสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูง ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การทำงานเป็นทีม การขับเคลื่อนคุณภาพด้วยแรงผลักดันจากลูกค้าผู้รับบริการ การปรับปรุงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ รวมถึงการใช้เครื่องมือต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อให้เกิดกระบวนการและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ

ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษามากมาย อาทิ การบริหารคุณภาพทำให้องค์การมีผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น และได้รับประโยชน์ในเชิงแข่งขันมากขึ้น ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพทำให้พนักงานในองค์การมีส่วนร่วมมากขึ้น เกิดการสื่อสารภายในองค์การ และเพิ่มผลผลิตภาพขององค์การ อีกทั้งการบริหารคุณภาพยังทำให้เกิดการปรับปรุงและการแก้ไขชิ้นงานต่างๆ น้อยลง สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และสามารถลดค่าใช้จ่ายจากผลงานที่ไม่ได้คุณภาพได้มากขึ้นอีกด้วย (Amer Al-Kassem, Mohammad In'airat and Anas Al Bakri, 2013; Seth D. and Tripathi D., 2006; Kanji G. and Asher G., 1993; Yeung V.W.S. and Lau and K.H., 1997; Sinclair D. and Zairi M., 2001; Chiu R.K., 1999)

อย่างไรก็ดี แม้จะมีตัวอย่างความสำเร็จของการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การต่างๆ มากมายทั่วโลก แต่ก็มีตัวอย่างความสำเร็จขององค์การที่ล้มเหลวจากการใช้เครื่องมือในการบริหารคุณภาพในองค์การด้วยเช่นกัน เช่น การศึกษาของยูอิ (Yui H., 1995) ได้ทำการศึกษาศึกษาขององค์การของญี่ปุ่น โดยการสำรวจแบบสอบถาม พบว่า 57 องค์การจาก 138 องค์การ ไม่เข้าใจเป้าหมายและแนวทางการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ แม้แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของการบริหารคุณภาพว่าคืออะไร ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของคันจิ (Kanji G.K., 1990) ที่ชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพนั้นก่อให้เกิดความสับสนตั้งแต่จุดเริ่มต้น เนื่องจากเป็นแนวคิดที่รวมเอาหลากหลายหลักการ ตัวแบบ และแนวปฏิบัติที่มากเกินไป (Juran J.M., 1993; Oakland J.S., 1989) นอกจากนี้ การสำรวจเครื่องมือและเทคนิคการบริหารจัดการที่ได้รับความนิยม พบว่าในปี ค.ศ.1993 การบริหารคุณภาพเคยได้รับความนิยมให้เป็นเครื่องมืออันดับ 3 ที่ได้รับความนิยมมากที่สุด แต่ในปี ค.ศ.2007 กลับตกลงมาเป็นอันดับที่ 17 (Rigby D. and Bilodeau B., 2007)

ปรากฏการณ์ความผันผวนไม่แน่นอนของความสำเร็จอันเนื่องมาจากการบริหารคุณภาพ ทำให้ทั้งนักบริหาร และนักวิชาการ ต่างพยายามสืบค้นว่าเหตุปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ และเหตุปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความล้มเหลว แนวคิดการบริหารคุณภาพจึงถูกนำมาถอดรหัสเพื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งตั้งแต่รากฐานของปรัชญา ซึ่งพบว่าแม้การบริหารคุณภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) จะได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตาม ในทางคู่ขนาน TQM ก็ถูกโจมตีอย่างมากในปลายทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์การนำเอาหลักการของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาปฏิบัติ แต่ไม่ประสบสัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหวังไว้ (Dahlggaard-Park S.M., 2011)

สิ่งที่ TQM ถูกโจมตีอย่างมากคือ “ความเป็นทฤษฎีทั่วไป” (General Theory) ที่หาคำนิยามและแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนไม่ได้ สิ่งที่ TQM นำมาประกอบเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง มิได้เป็นตัวตนที่แท้จริงของ TQM เนื่องจากนำเอาแนวปฏิบัติที่ตื้นๆ มาประกอบ (Boaden R.J., 1996) รวมถึงการขาดความเชื่อมโยงระหว่าง TQM กับทฤษฎีด้านการบริหารอื่นๆ (Giroux H. and Landry S., 1998) การไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (Dean J.W. and Bowen D.E., 1994) และที่สำคัญคือ TQM ละเลยว่าในองค์กรยังมีปัจจัยที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ อันได้แก่ อำนาจ (Power) และการเมืองในองค์กร (Politics) ซึ่งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อองค์กร โดยที่ TQM ให้ความสำคัญน้อยมาก (Dahlggaard-Park S.M. and Noronha, 2003) รวมถึงข้อวิพากษ์ที่ว่า TQM มีความเข้มแข็งในแนวทางปฏิบัติแต่อ่อนด้อยทางเนื้อหาสาระ (Content) (Reed R., Lemak D.J. and Montgomery J.C., 1996)

ข้อวิพากษ์สำคัญอีกประการคือ การมองว่า TQM ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างมาตรฐานสำหรับผลลัพธ์และกระบวนการ กลายเป็นอุปสรรคขวางกั้นต่อการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ โดยความพยายามเป็นทางการของการบริหารคุณภาพทำให้เกิดการแก้ปัญหาที่เป็นเครื่องจักร แม้ว่าจะมีข้อเรียกร้องให้ใช้การแก้ปัญหาแบบยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดนวัตกรรมก็ตาม (Godfroij A.J., 1995) ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นเสมือนปัญหาที่เกิดในระบบราชการยุคคลาสสิก ที่มีกฎเกณฑ์ครอบงำ ดังนั้นการทำงานของคนในองค์กรจึงเป็นเหมือนการทำไปตามระบบกฎเกณฑ์มากกว่าความใส่ใจหรือมีจิตวิญญาณที่แท้จริงว่าตนเองต้องการหรือมุ่งมั่นปรารถนาจะทำอะไร นอกจากนี้ TQM ส่งเสริมให้มีการประเมินและปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่มาแม้จะมองว่าทำให้ระบบดีขึ้น แต่ความเป็นระบบนั้นก็ถูกผูกมัดด้วยการวางแผนและควบคุม ซึ่งมีความเสี่ยงอย่างมากที่ทำให้การทำงานเป็นเสมือนกับองค์กรแบบราชการ ที่มีลำดับขั้น และไม่ยืดหยุ่น ถ้าหากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งในหน่วยงานสามารถพัฒนาการทำงานแบบยืดหยุ่นและเป็นพลวัต ก็เป็นการยากอย่างยิ่งที่จะรวมสิ่งเหล่านี้ให้เข้าไปในระบบองค์รวมของคุณภาพได้ ยกตัวอย่างเช่น ระบบคุณภาพอาจจะมุ่งเน้นการทำตามข้อกำหนดมากเกินไปในขณะที่ให้ความสำคัญหรือเชื่อมโยงกับความพึงพอใจของลูกค้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Silvestro 1998; Yong and Wilkinson 2001) แม้แต่ประเด็นเรื่องวัฒนธรรมก็มีนัยยะที่สำคัญ โดยถึงแม้ว่าโครงสร้างระบบและวิธีปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญ แต่สิ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริงๆ คือวัฒนธรรมภายในองค์กร ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญหนึ่งใน TQM ด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากปรัชญาในการเปลี่ยนแปลงของ TQM พบว่าให้ความสำคัญกับการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์กร ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการควบคุมงานด้วย ซึ่งเป้าหมายของ TQM ต้องการทั้งการทำงานเป็นทีม การมีข้อผูกพันทางวัฒนธรรมองค์การร่วมกัน ต้องการการประนีประนอม และต้องการให้เพิ่มความรับผิดชอบด้วย แต่สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนจะขัดแย้งกันเองในทิศทางตรงกันข้าม เนื่องจากการเพิ่มการควบคุมงานก็จะทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง และทำให้ขาดแรงจูงใจในการทำงาน (McCabe D., Knights D., Kerfoot D., Morgan G. and Willmott H., 1988)

ภายใต้การรวมตัวกันของแนวคิดการบริหารจัดการอันประกอบด้วยการจัดการกระบวนการ (Process Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) และการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ทำให้ TQM มีสาระสำคัญหลายชั้นที่ซับซ้อนภายใต้รัศมีเดียวกัน จึงกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจและสร้างความสับสนใจ

การนำไปใช้เป็นอย่างมาก การนำ TQM มาใช้ได้รับการตั้งคำถามมากมาย ซึ่งประกอบด้วย คำถามในเชิงกรอบแนวคิด โดยสะท้อนว่า 1) เป็นความยากยิ่งที่จะนิยามความหมายของ TQM ให้เป็นที่เข้าใจได้ 2) จะจัดลำดับขั้นและความหลากหลายภายใต้แนวคิดได้อย่างไร 3) มีอะไรบ้างที่อยู่ภายใต้ TQM และมีอะไรบ้างที่ไม่ใช่สิ่งที่อยู่ภายใต้ TQM 4) TQM มีความสัมพันธ์กับการบริหารสมัยใหม่ เช่น การดำเนินธุรกิจที่เป็นเลิศ (Business Excellence) ซิกส์ ซิกมา (Six Sigma) และลีน (Lean) อย่างไร และ 5) อะไรคืออัตลักษณ์ของ TQM

ส่วนในด้านการนำไปใช้ TQM ถูกตั้งคำถามว่า 1) TQM ใช้งานได้จริงหรือไม่ 2) ถ้า TQM ใช้งานได้จริง จะสามารถใช้ได้ในสถานการณ์เช่นใด 3) วิธีการขับเคลื่อน TQM ไปสู่การปฏิบัติที่ดีที่สุดคืออะไร 4) อะไรคือปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำ TQM ไปใช้ และ 5) องค์กรจะเลือกแนวทางนำไปใช้และเครื่องมือภายใต้ TQM ได้อย่างไร (Dahlgaard-Park S.M., Chen C.K., Jang J.Y. and Dahlgaard J.J., 2013)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารคุณภาพ ได้นำมาสู่ทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กร ดังนั้น คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคซึ่งมีผลต่อความล้มเหลวขององค์กรอันมีผลมาจากการบริหารคุณภาพ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นความพยายามคลี่คลายให้เห็นคำตอบจากข้อคำถาม ด้วยการสืบค้นเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาปัจจัยร่วมของความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าว

2.8.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจว่าปัจจัยใดมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ จำเป็นอย่างยิ่งต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า ความสำเร็จในการบริหารคุณภาพในที่นี้หมายถึงสิ่งใด จากข้อเสนอของเดล และคณะ (Dale B.G., Boaden R.J. and Lascelles D.M., 1994) ได้ชี้ให้เห็นระดับขั้น (Stage) ของความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ โดยแบ่งออกเป็น 6 ระดับ ที่ช่วยให้องค์กรสามารถวินิจฉัยตนเองได้ว่ามีความก้าวหน้า หรือห่างไกลจากความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ระดับที่ 1 ระดับการขาดพันธะกับการบริหารคุณภาพ (Uncommitted) เป็นระดับต่ำที่สุด องค์กรที่อยู่ในระดับนี้ มักเป็นองค์กรที่ไม่ได้มีการเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในกระบวนการปรับปรุงคุณภาพ โดยมองว่าการปรับปรุงคุณภาพเป็นเรื่องของความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และไม่สนับสนุนให้มีการลงทุนเพื่อปรับปรุงคุณภาพ เช่น การส่งเสริมการฝึกอบรมให้แก่พนักงาน การวางแผนเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพ เนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นสิ่งที่มีประโยชน์

ระดับที่ 2 ระดับประหลาด (Drifters) องค์กรที่อยู่ในระดับนี้ มักจะให้ความสำคัญกับกระบวนการปรับปรุงคุณภาพในห้วงระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี โดยยึดถือปฏิบัติตามหลักการของการบริหารคุณภาพ และทบทวนผลการดำเนินงานขององค์กรที่เกิดจากการขับเคลื่อนการบริหาร

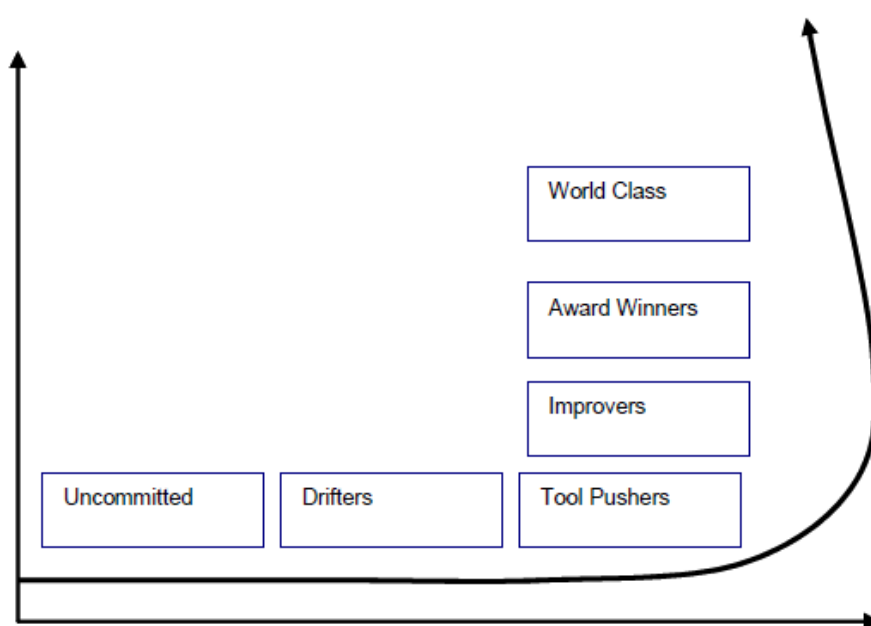
คุณภาพอย่างเข้มข้น และคาดว่าจะสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการบริหารคุณภาพได้ในระยะสั้นมากที่สุด องค์กรในระดับนี้มักมองว่าการบริหารคุณภาพเป็นสูตรสำเร็จมากกว่าเป็นกระบวนการที่ทุกคนในองค์กรจะต้องยึดถือร่วมกันในรูปของนโยบาย สาเหตุที่เดลและคณะเรียกองค์กรระดับนี้ว่า “ระหกระเหิน” ก็เพราะองค์กรประเภทนี้ พร้อมที่จะเปลี่ยนแนวทางการบริหารคุณภาพจากแนวทางหนึ่งไปสู่อีกแนวทางหนึ่งคล้ายกับการเปลี่ยนแปลงตามแฟชั่นได้ตลอดเวลา โดยขาดแผนสำหรับการถ่ายทอดการบริหารคุณภาพไปในทุกระดับ มุ่งเน้นเพียงระดับผู้บริหารเท่านั้น ทำให้การบริหารคุณภาพไม่สามารถบูรณาการไปได้ทั่วทั้งองค์กร

ระดับที่ 3 ระดับผู้ผลักดันเครื่องมือ (Tool pushers) องค์กรในระดับนี้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงคุณภาพผ่านเครื่องมือต่างๆ แต่ส่วนใหญ่มักจะล้มเหลวจากการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสม โดยองค์กรเหล่านี้มักจะเน้นการใช้เครื่องมือที่หลากหลาย อาทิ วงจรคุณภาพ (Quality cycles) กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC) และมักจะตำหนิว่าความล้มเหลวของการบริหารคุณภาพเกิดจากการใช้เครื่องมือที่ผิดพลาด ซึ่งเดลและคณะ ได้อธิบายว่าองค์กรที่อยู่ในขั้นตอนนี้มักจะอยู่ในช่วงสับสนระหว่างการปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่เดิม กับการมองหาแนวคิดใหม่ๆ โดยมักเน้นการแก้ปัญหาเดิมๆ มากกว่าการมองปัญหาและเตรียมพร้อมรับมือในอนาคต นอกจากนี้ยังพบว่าองค์กรในระดับนี้ยังขาดการสร้างพันธมิตรผูกพันเกี่ยวกับคุณภาพร่วมกันระหว่างผู้บริหารระดับสูง โดยสิ่งที่แตกต่างจากระดับระหกระเหิน คือ องค์กรในระดับนี้จะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงคุณภาพมากกว่า

ระดับที่ 4 ระดับการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น (Improvers) องค์กรที่อยู่ในขั้นนี้มีพันธมิตรผูกพันกับการปรับปรุงคุณภาพระหว่างช่วง 5-8 ปี และอยู่ระหว่างการพัฒนาให้ดีขึ้น โดยมักจะเข้าใจว่าการบริหารคุณภาพจำเป็นต้องอาศัยช่วงระยะเวลาในระยะยาวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและสร้างความตระหนักแก่คนในองค์กรให้เห็นความสำคัญของคุณภาพ ซึ่งเดลและคณะ ชี้ให้เห็นว่าองค์กรระดับนี้กำลังเคลื่อนไหวในทิศทางที่ถูกต้องและทำให้เกิดความก้าวหน้าบนเส้นทางของการบริหารคุณภาพอย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังมีหนทางอีกยาวไกลกว่าจะถึงเป้าหมาย เพราะการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพนั้น ยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารเพียง 1-2 คนในการเป็นผู้ขับเคลื่อนกลยุทธ์หลักในการบริหารคุณภาพ

ระดับที่ 5 ระดับผู้ชนะรางวัล (Award Winners) องค์กรที่อยู่ในขั้นนี้ มักมีเป้าหมายที่มุ่งไปสู่การชนะรางวัลคุณภาพ โดยวางแนวทางที่จะสร้างวัฒนธรรม คุณค่า ความเชื่อมั่น ตลอดจนสร้างความเกี่ยวข้องของบุคลากรทุกระดับให้มีการดำเนินการตามแนวทางคุณภาพร่วมกันอย่างกลมกลืนทั่วทั้งองค์กร องค์กรประเภทนี้ ทุกๆ คนจะตระหนักถึงความสำคัญของคุณภาพ และใช้ความพยายามอย่างมากในการรักษามาตรฐานของคุณภาพเพื่อให้องค์กรสามารถก้าวสู่ความเป็นเลิศ โดยมีเป้าหมายคือการมุ่งรางวัล

ระดับที่ 6 ระดับโลก (World class) องค์กรที่อยู่ในระดับนี้จะมีคุณลักษณะที่ตรงตามคุณลักษณะขององค์กรคุณภาพอย่างครบถ้วน โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการสร้างความประทับใจให้แก่ลูกค้า และมักจะพยายามแสวงหาโอกาสในการปรับปรุงคุณภาพผลผลิตและการให้บริการเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินการตามหลักการบริหารคุณภาพจะถูกวางอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน โดยเน้นการสร้างนวัตกรรมเพื่อการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อผูกใจลูกค้า ดังนั้นเป้าหมายขององค์กรระดับนี้คือการพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้ามากที่สุด โดยยึดมั่นเป็นเป้าหมายร่วมกันของทุกคนในองค์กร



ภาพที่ 2.38 ระดับความสำเร็จของการนำการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์กร

ที่มา: Dale B.G. Borden R.J. and Lascelles D.M. (1994)

การที่หน่วยงานใดจะเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารคุณภาพอย่างยั่งยืน หรือที่เรียกว่า “องค์กรคุณภาพ” (Quality Organization) นั้น ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549) เห็นว่า จะต้องมีการดำเนินการที่สอดคล้องผสมผสานกับแนวคิดขององค์กรใน 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1. องค์กรเสมือนเครื่องจักร เป็นมุมมองที่มีต่อองค์กรในด้านโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจน รวมศูนย์อำนาจ มีกฎระเบียบแน่นอน ติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ รวมทั้งเน้นเรื่องประสิทธิภาพ มาตรฐานการทำงาน และการใช้เทคนิคและวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ในการทำงาน ดังนั้นจึงมีคุณลักษณะขององค์กรคุณภาพในแง่การเน้นปรับปรุงงาน การกำหนดมาตรฐานงานให้มีความน่าเชื่อถือและมีเหตุผล การพัฒนาความสามารถของสมาชิกด้านเทคนิค ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การประกันคุณภาพ และการตรวจสอบคุณภาพงาน เพื่อให้การผลิตมีต้นทุนที่เหมาะสม มีความเสียหายน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย

2. องค์กรเสมือนสิ่งมีชีวิต เป็นมุมมองที่มีต่อองค์กรในด้านการกระจายอำนาจ มีการทำงานเป็นทีม เน้นผลงานมากกว่ากฎระเบียบ และมีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ และเป็นองค์กรแบบเปิด ดังนั้นจึงมีคุณลักษณะขององค์กรคุณภาพในแง่ความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การสร้างทีมงานตามกระบวนการทำงาน การให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่สมาชิก รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับองค์กรอื่นภายนอก

3. องค์กรเสมือนวัฒนธรรมองค์กร เป็นมุมมองที่มีต่อองค์กรในด้านการคิดหรือความเชื่อร่วมกัน ของสมาชิกในองค์กร ซึ่งจะทำหน้าที่เสมือนกับกาวทางสังคม (Social glue) ที่จะเชื่อมประสานคนกลุ่มต่างๆ ภายในองค์กรเข้าด้วยกัน และอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรอย่างยิ่ง จึงมีคุณลักษณะขององค์กรคุณภาพในแง่การหลอมรวมจิตวิญญาณที่จะชี้นำองค์กรไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผู้นำจะมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงและสร้างวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในเรื่องคุณภาพ และเป็นการเติมเต็มองค์กรเสมือนเครื่องจักร ที่เน้นคุณภาพมาตรฐานเกินไปและมีแนวโน้มถูกต้องด้าน จึงต้องอาศัยจิตสำนึกหรือจิตวิญญาณในการจัดการคุณภาพมากกว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานแบบกลไก

4. องค์กรบริหารตนเอง เป็นมุมมองที่มีต่อองค์กรในด้านการตอบสนองต่อปัญหาและสถานการณ์ต่างๆ ได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา และสามารถสร้างสรรค์งานได้เหมือนสมอง ซึ่งจะต้องจะมีการวางแผนที่ดี เป็นเสมือนระบบการควบคุมทิศทางการทำงานทั้งหมด มีการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ รวมทั้งมีการเรียนรู้ขององค์กรในระดับสูง จึงมีคุณลักษณะขององค์กรคุณภาพในแง่ของการวางแผน เน้นการใช้เครื่องมือในการปรับปรุง วางแผน วิเคราะห์ ตัดสินใจ ตรวจสอบ และทำรายงานด้วยข้อเท็จจริง การวิเคราะห์ข้อบกพร่องในการทำงานต้องมีข้อมูลที่เก็บจากกระบวนการทำงานโดยใช้วิธีการทางสถิติ เพื่อตัดสินใจในการกำหนดมาตรฐานป้องกันไม่ให้เกิดข้อบกพร่องเกิดขึ้นซ้ำ รวมถึงการเรียนรู้ระดับสูง โดยเน้นให้เกิดการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหานั้น และสนับสนุนให้มีการสำรวจวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่และแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีกว่า

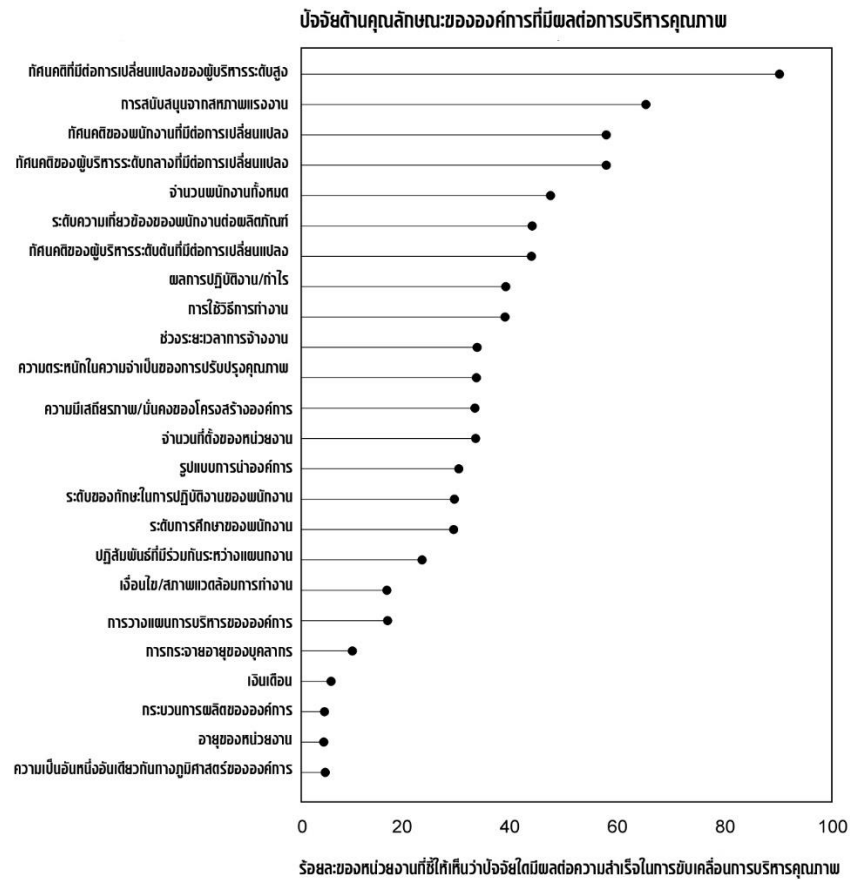
เพื่อพิจารณาว่าองค์กรที่มีคุณลักษณะเช่นใดจะเป็นองค์กรคุณภาพ หรือประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนคุณภาพมากที่สุด แมนน์ และคีโฮ (Mann R. and Kehoe D., 1995) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ (Factors affecting the implementation and success of TQM) โดยทำการรวบรวมคุณลักษณะองค์กรที่มีคุณภาพ (Quality Critical Organizational Characteristic: QCOC) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วางแผนและผู้ขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์กรชั้นนำจำนวน 21 แห่งในประเทศสหราชอาณาจักร พบว่ามีกลุ่มปัจจัยหลัก 8 กลุ่มที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ รวมถึงปัจจัยย่อยต่างๆ ดังแสดงในตารางและแผนภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 2.15 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพจากการศึกษาของแมนน์ และ คีโฮ (1995)

ปัจจัย	แนวโน้มความสำเร็จในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ	
	ขับเคลื่อนคุณภาพได้ง่าย (มีแนวโน้มสำเร็จ)	ขับเคลื่อนคุณภาพได้ยาก (มีแนวโน้มไม่สำเร็จ)
1. ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process factors)		
- กระบวนการผลิต (Method of manufacture)	<ul style="list-style-type: none"> ยืดหยุ่น (Flexible) มีระดับความเชี่ยวชาญเฉพาะของงานต่ำ (low level of job specialization) 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ยืดหยุ่น (Not flexible) มีระดับความเชี่ยวชาญเฉพาะของงานสูง (high level of job specialization)
2. ประเภทของพนักงาน (Type of employees)		
- ระดับการศึกษา (Level of education)	สูง	ต่ำ
- ระดับทักษะ (Skill level)	สูง	ต่ำ
- ระยะเวลาการจ้างงาน (Length of employment)	ระยะสั้น	ระยะยาว
- การกระจายอายุของพนักงาน	วัยหนุ่มสาว (อายุ 18-30 ปี)	วัยผู้ใหญ่ (อายุ 50-65 ปี)
- ระดับความเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ของพนักงาน (Employees' level of product)	เกี่ยวข้องสูง	เกี่ยวข้องต่ำ
3. ค่านิยมร่วมของพนักงาน (Shared values)		
- ทิศนคติที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของพนักงาน (Employees' attitude towards change)	เชิงบวก (Positive)	เชิงลบ (Negative)
- ผลปฏิบัติงาน / กำไรขององค์กร (Business performance)	ดีเยี่ยม (Excellent)	ต่ำ (Poor)
- อายุขององค์กร (Organization's age)	องค์กรตั้งใหม่ (New organization)	องค์กรที่ตั้งขึ้นนานแล้ว (Established organization)
- กระบวนการทำงาน (Methods used)	ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ (New technology)	ใช้การทำงานแบบดั้งเดิม (Traditional)
- ความเข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับปรุงคุณภาพ (Understanding of quality improvement need)	สูง	ต่ำ
- ระดับเงินเดือนของพนักงาน (Salary)	สูง	ต่ำ
- เงื่อนไข/สภาพการทำงาน (Working conditions)	ดีเยี่ยม (Excellent)	ต่ำ (Poor)

ปัจจัย	แนวโน้มความสำเร็จในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ	
	ขับเคลื่อนคุณภาพได้ง่าย (มีแนวโน้มสำเร็จ)	ขับเคลื่อนคุณภาพได้ยาก (มีแนวโน้มไม่สำเร็จ)
4. รูปแบบการบริหาร (Management style)		
- ทักษะทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง (Management board's attitude towards change)	เชิงบวก (Positive)	เชิงลบ (Negative)
- ทักษะทัศนคติของผู้บริหารระดับกลางที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง (Middle management's attitude towards change)	เชิงบวก (Positive)	เชิงลบ (Negative)
- ทักษะทัศนคติของผู้บริหารระดับต้นที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง (Junior management's attitude towards change)	เชิงบวก (Positive)	เชิงลบ (Negative)
- รูปแบบการนำองค์การ (Leadership style)	เปิดให้มีส่วนร่วม (Participative)	เผด็จการ (Authoritative)
- การวางแผนทางการบริหารขององค์การ (Management planning)	ระยะยาว (Long term)	ระยะสั้น (Short term)
- ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน/แผนก (Departmental interaction)	ดีเยี่ยม (Excellent) ทำให้ปราศจากอุปสรรค	ต่ำ (Poor) ทำให้เกิดอุปสรรค
5. โครงสร้างองค์การ (Organizational structure)		
- รูปแบบโครงสร้างองค์การ (Organizational structure type)	มีหน่วยเดียว (One site)	มีหลายหน่วย (High number of sites)
- ความมั่นคง/เสถียรภาพของโครงสร้างองค์การ (Stability of organizational structure)	มั่นคง (Stable)	ไม่มั่นคง (Unstable)
- ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางภูมิศาสตร์ (Geographically integrated)	เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrated)	แยกส่วน (Fragmented)
6. จำนวนของพนักงานในองค์การ (Number of employees)		
7. อุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) หรือความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง		
	ดีเยี่ยม (Excellent)	ต่ำ (Poor)
8. การพัฒนาคุณภาพ (Quality development)		
- ระดับของการพัฒนาคุณภาพในหน่วยงาน (Level of quality development)	สูง	ต่ำ
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ (Quality activities)	หลากหลาย	ไม่มีเลย
- การบูรณาการกิจกรรมคุณภาพกับงาน	มีการบูรณาการ (Integrated)	แยกส่วน (Fragmented)

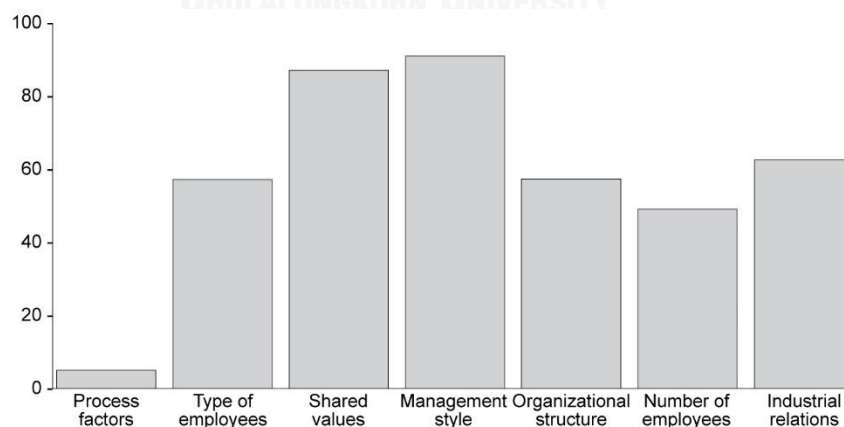
ที่มา: Mann R. and Kehoe D. (1995)



ภาพที่ 2.39 ระดับความสำคัญของปัจจัยย่อยที่มีผลต่อความสำเร็จ

ในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ

ที่มา: Mann R. and Kehoe D. (1995)



ภาพที่ 2.40 ระดับความสำคัญของกลุ่มปัจจัยหลักที่มีผลต่อความสำเร็จ

ในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ

ที่มา: Mann R. and Kehoe D. (1995)

จากข้อค้นพบในการศึกษาของแมนน์ และคีโฮ (Mann R. and Kehoe D., 1995) พบว่ากลุ่มปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการบริหารคุณภาพมากที่สุด ได้แก่ รูปแบบการบริหาร (Management style) รองลงมาคือ ค่านิยมร่วม (Shared values) ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (Industrial Relations) ประเภทของพนักงาน (Type of employees) โครงสร้างองค์การ (Organizational structure) จำนวนของพนักงานในองค์การ (Number of employees) ตามลำดับ ในขณะที่ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process factors) มีผลต่อความสำเร็จน้อยที่สุด

สอดคล้องกับการศึกษาของเฮทโซลด์ เรนฮาร์ท และเกิร์ตเนอร์ (Hietschold N., Reinhardt R. and Gurtner S., 2014) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ (Critical success factors of TQM implementation successfully) โดยรวบรวมผลการศึกษากิจการต่างๆ จากฐานข้อมูลวิจัย อาทิ ฐานข้อมูล ScienceDirect ฐานข้อมูล Business Source Complete ฐานข้อมูล Emerald Management เป็นต้น ได้ผลการศึกษามา 145 ชิ้น และนำมาจำแนกเป็นตัวแปรปัจจัยต่างๆ ที่นำมาสู่ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ โดยพบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 11 มิติ ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.16 มิติที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพจากการศึกษาของเฮทโซลด์ เรนฮาร์ท และเกิร์ตเนอร์ (2014)

มิติ	ตัวอย่างปัจจัยย่อยที่ทำให้ การบริหารคุณภาพประสบความสำเร็จ
1. มิติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล/การยกย่องและให้รางวัล/ทีมงาน (HRM/Recognition/Teamwork)	การมีส่วนร่วมของบุคลากร, การเสริมพลังให้แก่บุคลากร, การให้รางวัล, การสร้างการทำงานเป็นทีม
2. มิติด้านพันธะผูกพันของผู้บริหารระดับสูงและภาวะผู้นำ (Top management commitment and leadership)	การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง, พันธะผูกพันที่มีต่อคุณภาพของผู้บริหาร และความเป็นผู้นำ
3. มิติด้านการจัดการกระบวนการ (Process management)	การใช้เครื่องมือและเทคนิค, การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง, การออกแบบกระบวนการงาน
4. มิติด้านการให้ความสำคัญต่อลูกค้า และการสร้างความพึงพอใจต่อลูกค้า (Customer focus and satisfaction)	การให้ความสำคัญกับลูกค้าและตลาด, ความพึงพอใจของลูกค้า, การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า
5. มิติด้านการเป็นพันธมิตรที่ดีกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต (Supplier partnership)	การประสานงานกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต, การบริหารคุณภาพผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต, การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต

มิติ	ตัวอย่างปัจจัยย่อยที่ทำให้ การบริหารคุณภาพประสบความสำเร็จ
6. มิติด้านการฝึกอบรมและการเรียนรู้ (Training and learning)	การเรียนรู้ของพนักงาน, ความรู้ของพนักงาน, การให้ความรู้และการฝึกอบรม
7. มิติด้านสารสนเทศ การวิเคราะห์ และข้อมูล Information/analysis/data)	ข้อมูลเชิงคุณภาพและการรายงานผล, การใช้สารสนเทศด้านคุณภาพภายในองค์กร
8. มิติด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพ (Strategic quality planning)	นโยบายคุณภาพภายในองค์กร, การวางแผนคุณภาพ, การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร
9. มิติด้านวัฒนธรรมและการสื่อสารภายในองค์กร (Culture and communication)	ความเชื่อมั่น, การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมภายในองค์กร
10. มิติด้านการเทียบเคียงกับองค์กรอื่น (Benchmarking)	การกำหนดคู่แข่งชั้น, การเทียบเคียงกับองค์กรคุณภาพอื่นๆ
11. มิติด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social and environmental Responsibility) นวัตกรรม (Innovation) รวมถึงทรัพยากร (Resources)	การสื่อสารในวงกว้าง, การเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพขององค์กร, การสร้างผลิตภัณฑ์ที่เป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่หรือนวัตกรรม, การจัดการทรัพยากร

ที่มา: Hietschold N. Reinhardt R. and Gurtner S. (2014)

เพื่อเป็นการเสริมข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลว่ามีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพหรือไม่ ผู้วิจัยได้สืบค้นเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและพบว่ามีงานวิจัยหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของคุณลักษณะส่วนบุคคลในองค์กรมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพด้วยเช่นกัน อาทิ

- **ระดับการศึกษา** ระดับการศึกษามีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพในองค์กร โดยผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงย่อมมีแนวโน้มยอมรับแนวคิดใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่า ดังนั้นจึงเชื่อมโยงเป็นปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ (Zeitz G., 1996; Paksoy H.M., Paksoy S., Marangoz M. and Özçalici M., 2011)

- **เพศ** งานวิจัยบางชิ้นบ่งชี้ว่าเพศไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนคุณภาพ (Al-Zu'bi H.A., 2011) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยอีกหลายๆ ชิ้นบ่งชี้ว่าเพศมีผลต่อการรับรู้ที่เชื่อมโยงกับความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ โดยระบุว่าเพศชายมีแนวโน้มที่จะรับรู้และให้การยอมรับแนวคิดการบริหารคุณภาพได้มากกว่าเพศหญิง (Paksoy H.M., Paksoy S., Marangoz M. and Özçalici M., 2011; Shih-Wang Wu and Yafang Tsai, 2012)

- **ระดับตำแหน่ง** ระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่ามีแนวโน้มยอมรับการบริหารคุณภาพได้ดีกว่า เนื่องจากพบว่าการบริหารคุณภาพจะเอื้อประโยชน์ในการควบคุมงานทั้งหมด ในขณะที่ผู้ที่มีตำแหน่ง

สูงกว่าค่อนข้างจะมีความเชื่อมั่นในตัวเองมากกว่า การขับเคลื่อนคุณภาพจึงเกิดขึ้นได้ยาก (Hua H., Chin K.S., Sun H. and Xu Y., 2000; Kimberly J.R. and Evanisko M.J., 1981)

- **อายุงาน** พบว่าผู้บริหารที่มีอายุงานในระยะเวลาที่นานกว่าจะมีแนวโน้มต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุงานไม่นานนักจะมีแนวโน้มยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่า (Huber G.P., Sutcliffe K. and Miller C., 1993) จึงทำให้ระยะเวลาการปฏิบัติงาน หรืออายุงาน มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ (Lian Kok Fei T. and Rainey H.G., 2003)

- **สถานภาพสมรส** ผลงานวิจัยบางชิ้นระบุว่า ผู้ที่มีสถานภาพสมรสแล้วมีแนวโน้มตระหนักและให้ความสำคัญกับการบริหารคุณภาพมากกว่าผู้ที่ยังโสด เนื่องจากผู้สมรสแล้ว เป็นกลุ่มบุคคลที่แสวงหาความมั่นคงในการทำงานมากกว่าผู้ที่ยังโสด จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์กร และมีแนวโน้มให้ความร่วมมือกับองค์กรมากกว่าผู้ที่ยังโสด (Shih-Wang Wu and Yafang Tsai, 2012)

นอกจากคุณลักษณะส่วนบุคคลแล้ว งานวิจัยหลายชิ้นยังชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพไม่ได้เป็นเครื่องมือสากลที่สามารถใช้ได้ครอบคลุมทุกองค์การ แต่ความสำเร็จยังขึ้นกับปัจจัยที่เป็น “วัฒนธรรมองค์กร” (Organization Culture) อีกด้วย (Rad A.M.M., 2006; Asif M., Joost de Bruijn E., Douglas A. and Fisscher O.A.M., 2009; Baird K., Jia Hu K. and Reeve R., 2011; Kull T.J. and Wacker J.G., 2010)

ตัวอย่างเช่น การศึกษาของโรลแดน และคณะ (Roldán J.L., Leal-Rodríguez A.L. and Leal A.G., 2012) ได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์กรของบริษัท จำนวน 113 แห่งในประเทศสเปน โดยใช้แบบสอบถามเพื่อจัดองค์การเข้าสู่วัฒนธรรมองค์กร 3 รูปแบบ และใช้ผลการดำเนินการตามโปรแกรมบริหารคุณภาพ เป็นตัวแปรตาม ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1. **วัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการตรวจสอบ (Detection Culture)** เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและสืบค้นข้อผิดพลาดในการผลิต โดยเน้นการลดของเสีย และลดต้นทุนการผลิตที่ผิดพลาด รวมถึงให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตและผลผลิต ในส่วนของลูกค้า องค์กรประเภทนี้หลีกเลี่ยงที่จะมีปัญหากับลูกค้า จึงเน้นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ด้วยความรวดเร็ว เพื่อลดความไม่พึงพอใจของลูกค้า และมุ่งเน้นที่ความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก

2. **วัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการทำงานตามมาตรฐาน (Anticipation culture)** เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับมาตรฐาน เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการผลิต หรือข้อผิดพลาดเป็นศูนย์ (Zero defects) จึงต้องมีการวางแผนออกแบบผลิตภัณฑ์ให้ถูกต้องตั้งแต่ครั้งแรก เน้นที่กระบวนการและสาเหตุของความคลาดเคลื่อนในการผลิต ในส่วนของลูกค้า องค์กรประเภทนี้พยายามสนองความคาดหวังของลูกค้า โดยช่วยให้ลูกค้าหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะประสบในอนาคต ด้วยการศึกษาลักษณะของลูกคาล่วงหน้า จึงเป็นองค์การที่มีจุดเน้นตรงความชอบของลูกค้าเป็นหลัก

3. วัฒนธรรมองค์การที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ (Creative culture) เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงผลการดำเนินงาน โดยสร้างทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่ลูกค้า ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต และลูกค้า เท่าๆ กับการให้ความสำคัญต่อกระบวนการทำงาน ในส่วนของลูกค้า องค์การประเภทนี้เน้นการสร้างความปลอดภัย และความประทับใจของลูกค้า มักจะมีการให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกค้าเพื่อสร้างความพึงพอใจ รวมถึงเป็นผู้สร้างความชอบให้แก่ลูกค้าด้วยความคิดสร้างสรรค์

ซึ่งผลการศึกษาของโรลแดน และคณะ ชี้ให้เห็นว่าองค์การที่มีวัฒนธรรมแบบที่ 1 เป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ

ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพในองค์การหนึ่งๆ นั้น ไม่ใช่เพียงการผลักดันเครื่องมือใดๆ เข้ามาใช้แล้วจะนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จได้ แต่ความสำเร็จดังกล่าวยังเกิดจากส่วนผสมที่เหมาะสมของตัวแปรอื่นๆ ภายในองค์การอีกด้วย ทั้งปัจจัยด้านลักษณะของบุคคลภายในองค์การ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการภายใน และปัจจัยที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การ อาทิ วัฒนธรรมองค์การ ขนาดขององค์การ อายุขององค์การ ประเภทของการผลิต จำนวนของบุคลากรทั้งหมดภายในองค์การ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่มีผลการศึกษารองรับว่าเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพทั้งสิ้น

2.8.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นผลงานวิจัยที่มีพลังในการอธิบายได้ดีและสามารถอธิบายได้ครอบคลุมกว้างขวาง เป็นผลงานของโมซาเดกราด (Mosadeghrad A.M., 2014) ที่ได้รวบรวมงานวิจัยและบทความวิชาการที่สะท้อนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพจากฐานข้อมูลวิจัยต่างๆ จำนวน 15 ฐานข้อมูล ประกอบด้วย 1) ฐานข้อมูล Academic Journals Database 2) ฐานข้อมูล Directory of Open Access Journals 3) ฐานข้อมูล Ebsco research databases 4) ฐานข้อมูล Elsevier science 5) ฐานข้อมูล Emerald 6) ฐานข้อมูล Google Scholar 7) ฐานข้อมูล Journal Seek 8) ฐานข้อมูล JSTOR 9) ฐานข้อมูล JURN 10) ฐานข้อมูล Science Direct 11) ฐานข้อมูล Social Science Citation Index 12) ฐานข้อมูล Springer Link 13) ฐานข้อมูล Social Science Research Network 14) ฐานข้อมูล Web of Knowledge และ 15) ฐานข้อมูล World Wide Science โดยทำการสำรวจข้อมูลระหว่างปี ค.ศ.1980-2010 พบว่ามี 400 กว่าบทความ ซึ่งกล่าวถึงการบริหารคุณภาพในแง่ของการบรรยายกระบวนการนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพมาใช้ แต่มีเพียง 54 ชิ้นงานการศึกษาเท่านั้นที่กล่าวถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพ ซึ่งใน 54 ชิ้นงานดังกล่าวครอบคลุม 23 ประเทศ โดยมี 28 ชิ้นงานที่อธิบายถึงอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพในประเทศที่พัฒนาแล้ว

(Developed countries) และอีก 26 ชิ้นงานได้ทำการศึกษาในประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing countries) และเป็นการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ จำนวน 38 ชิ้นงาน ส่วนที่เหลือเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ จำนวน 16 ชิ้นงาน

ผลจากการจัดกลุ่มปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพในงานการศึกษาต่างๆ ดังกล่าว พบว่าสามารถแยกออกเป็น 3 กลุ่มปัจจัย ดังนี้ (Mosadeghrad A.M., 2014)

ปัจจัยที่ 1 ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ไม่มีประสิทธิผล หรือไม่เหมาะสม (Ineffective or inappropriate TQM model)

แนวคิดการบริหารคุณภาพไม่ได้รวบรวมมาจากทฤษฎีที่มีความชัดเจน โดยเป็นการตกลงร่วมกันเท่านั้นว่าการบริหารคุณภาพคืออะไร และมีองค์ประกอบใดบ้าง โดยพื้นฐานแล้ว ตัวแบบการบริหารคุณภาพประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1) ค่านิยม (Values) หลักการ (Principles) เช่น การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม เป็นต้น และส่วนที่ 2) เทคนิคและเครื่องมือ เช่น การควบคุมคุณภาพด้วยสถิติ ซึ่งไม่มีฉันทามติร่วมกันระหว่างนักคิด (Gurus) เช่น เดมมิ่ง จูราน อิชิกาวา ไฟเกนบาม ครอสบี เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการบริหารคุณภาพ และปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จ ซึ่งนักคิดแต่ละคนก็จะมีอาณาบริเวณของตนเองในการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ ดังนั้นในแง่ผลลัพธ์ ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่แตกต่างกัน ก็ย่อมทำให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกันด้วย

ปัจจัยที่ 2 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพขาดประสิทธิผล หรือไม่เหมาะสม (Ineffective or inappropriate method for TQM implementation)

ความล้มเหลวของการบริหารคุณภาพจำนวนมากเกิดจากการนำไปปฏิบัติ แม้ว่านักคิดในการบริหารคุณภาพและที่ปรึกษาด้านคุณภาพหลายท่านมีคุณูปการทำให้เกิดพัฒนาการของการบริหารคุณภาพ และเสนอแนวปฏิบัติ รวมถึงวิธีการในการนำการบริหารคุณภาพไปปฏิบัติ แต่ต้องยอมรับว่าการบริหารคุณภาพขาดเครื่องมืออย่างแท้จริงในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการบริหารคุณภาพจึงเป็นเสมือนการกำหนดเป้าหมาย (Ends) ไว้ล่วงหน้าชัดเจน แต่หาวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมาย (Means) ไม่ได้ ดังนั้นนักปฏิบัติจึงต้องมาตีความกันเองว่าควรต้องทำอะไร ด้วยเหตุนี้ภายใต้หลักการเดียวกัน แต่การนำไปปฏิบัติมีหลากหลายวิธีการมาก จึงทำให้ได้รับผลลัพธ์ที่แตกต่างกันในองค์การที่แตกต่างกัน ดังนั้น สิ่งที่การบริหารคุณภาพต้องการคือ ความเป็นองค์รวม (Holistic) ของวิธีการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความสำเร็จที่ยั่งยืน ซึ่งภายใต้การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 3 อย่าง คือ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (Structural changes) การเปลี่ยนแปลงเชิงบริบทแวดล้อม (Contextual changes) และการเปลี่ยนแปลงเชิงวิธีการทำงาน (Procedural changes) พบว่าการบริหารคุณภาพยังไม่ถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและบริบทแวดล้อม แต่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงวิธีการทำงานมากกว่า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่มีกำลังเพียงพอในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบริบทแวดล้อม ดังนั้นข้อขบคิดที่มีต่อการบริหารคุณภาพในอนาคตคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้สามารถสร้างพลังการเปลี่ยนแปลงจนสามารถกำหนดโครงสร้างและบริบทแวดล้อม

ที่เอื้อต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กรได้เช่นกัน นอกจากนี้ ในบางองค์กร ความล้มเหลวของการบริหารคุณภาพก็เกิดมาจากการเลือกนำไปปฏิบัติเพียงบางส่วนเท่านั้น หรือบางครั้งเครื่องมือและเทคนิคต่างๆ ไม่เข้ากันกับวัฒนธรรมและลักษณะงานขององค์กร

ปัจจัยที่ 3 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม (Inappropriate environment for TQM implementation)

การดำเนินการภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม จะเอื้อให้การบริหารคุณภาพสามารถสร้างความสำเร็จให้แก่องค์กรได้ แต่จากงานที่ศึกษาความล้มเหลวของการบริหารคุณภาพ พบว่าสามารถจัดอันดับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดความล้มเหลวในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพได้ 12 อันดับ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.17 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมที่ทำให้การบริหารคุณภาพล้มเหลว

การจัดอันดับความสำคัญ	ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมที่ทำให้การบริหารคุณภาพล้มเหลว	จำนวนงานวิจัยที่อ้างถึง
1	การขาดการให้การศึกษาและการฝึกอบรมที่เพียงพอ	33
2	การขาดการมีส่วนร่วมจากพนักงานในองค์กร	29
3	การขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร	28
4	การขาดทรัพยากรที่เพียงพอ	26
5	การขาดภาวะผู้นำของผู้บริหาร และการบริหารจัดการที่ไม่เข้มแข็ง	25
6	การขาดการมุ่งเน้นวัฒนธรรมคุณภาพ	24
7	การขาดการสื่อสาร	14
8	การขาดการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง	14
9	การต่อต้านของพนักงาน	13
10	การมีวิสัยทัศน์ระยะสั้น	12
11	การขาดการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของระบบ	12
12	การขาดการให้ความสำคัญกับลูกค้า	11

ที่มา: Mosadeghrad A.M. (2014)

เพื่อขยายให้เห็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารคุณภาพภายใต้กลุ่มปัจจัยที่ 3 ดังกล่าวให้ชัดเจนมากขึ้นโมซาเดกราด (Mosadeghrad A.M., 2014) ยังได้จัดกลุ่มอุปสรรคของการบริหารคุณภาพอันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม โดยสามารถแบ่งออกเป็น 5 อุปสรรคใหญ่ ดังนี้

1. **อุปสรรคด้านกลยุทธ์ (Strategic barriers)** อาทิ การขาดภาวะผู้นำที่พอเพียง การบริหารจัดการที่ไม่เข้มแข็ง การขาดพันธมิตรผู้ที่มีต่อคุณภาพทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และพนักงาน การขาดการวางแผนที่ดี การขาดความตระหนักถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้เครื่องมือการบริหารคุณภาพ ความขัดแย้งในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพระหว่าง

หน่วยงานย่อยๆ ภายในองค์กร การคาดหวังมากเกินไปกับความสำเร็จอันเนื่องมาจากการบริหารคุณภาพ เป็นต้น

2. อุปสรรคด้านโครงสร้าง (Structural barriers) อาทิ โครงสร้างการทำงานที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารคุณภาพ โดยอาจมีโครงสร้างที่เป็นเครื่องจักรมากเกินไป นอกจากนี้ ยังเกิดจากปัญหาการขาดงบประมาณในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ การขาดข้อมูลการบริหารจัดการเพื่อนำมาปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น เป็นต้น

3. อุปสรรคด้านคน (Human barriers) อาทิ การขาดกำลังคน การขาดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดี เช่น ไม่ให้อำนาจแก่พนักงาน การขาดการฝึกอบรมและพัฒนาเรื่องการบริหารคุณภาพที่มากพอ การขาดแรงจูงใจของพนักงานในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ การลาออกของพนักงาน การขาดการให้รางวัลและการกระตุ้นที่เหมาะสม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของพนักงาน เป็นต้น

4. อุปสรรคด้านบริบท (Contextual barriers) อาทิ การขาดวัฒนธรรมด้านคุณภาพ ความยากในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร การขาดความเป็นทีม การขาดความเชื่อมั่นของพนักงานที่มีต่อผู้บริหารระดับสูง การขาดการสื่อสารภายในองค์กร เป็นต้น

5. อุปสรรคด้านขั้นตอน (Procedural barriers) อาทิ การขาดการจัดการกระบวนการ การขาดการให้ความสำคัญกับลูกค้า การขาดการให้ความสำคัญกับผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิต (Suppliers) การมีขั้นตอนการทำงานที่เป็นกฎเกณฑ์แบบราชการมากเกินไป การขาดการประเมินผลและการประเมินตนเอง เป็นต้น

2.8.3 ปัญหาของระบบราชการไทย

ในการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นประสิทธิผลจากแนวคิดการบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบสถานะของระบบราชการไทยในปัจจุบันว่ากำลังเผชิญหน้ากับปัญหาใดบ้าง เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพจะช่วยแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้อย่างไร จากการศึกษาพบว่า ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน แม้ในห้วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับปรุงทั้งด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่กลับพบว่าการปรับปรุงดังกล่าวเป็นการปรับปรุงที่โครงสร้าง อาทิ การยุบหน่วยงานเก่า ตั้งหน่วยงานใหม่ การเพิ่มหรือการลดกระทรวง ทบวง หรือการตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ เช่น องค์กรมหาชนเท่านั้น แต่พฤติกรรมของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน การใช้อำนาจหน้าที่ และสายการบังคับบัญชา ยังคงเป็นเช่นเดิม

นักวิชาการด้านการบริหารงานภาครัฐ อาทิ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) ได้แยกปัญหาของระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบาย ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และปัญหาด้านกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ ส่วนนรงค์ จันทรร (2534) ได้กล่าวถึงปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการไทย 6 ด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านการครอบงำของระบบราชการ

ต่อระบบการเมืองไทย ปัญหาด้านการขยายตัวของหน่วยงานราชการไทย ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านระบบบริหารงานบุคคล ปัญหาด้านทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการ และปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ โดยภาพรวมแล้ว สามารถสรุปปัญหาของระบบราชการไทย ที่อาจกระทบต่อการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ ได้ดังต่อไปนี้

2.8.3.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการ

สำหรับปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการไทยนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) ได้ชี้ให้เห็นว่า 1) ระบบราชการไทยรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาก ในขณะที่ระบบราชการมีขอบข่ายความรับผิดชอบกว้างขวางและมีปริมาณงานมาก ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า และขาดความคล่องตัว นอกจากนี้ แผนงานและการดำเนินการส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ เพราะการกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ไม่เข้าใจและไม่สามารถติดตามปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันที่ เพราะไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงและไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานและงบประมาณให้ทันต่อความต้องการของพื้นที่ได้ (อรพินท์ สพฤกษ์ชัย, 2541) 2) การจัดองค์การบริหารราชการไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม 3) การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน กระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนในองค์กรมากกว่าผลประโยชน์ของทางราชการ 4) การจัดองค์การบริหารส่วนกลางด้านการวางแผน การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณยังไม่สนับสนุนและประสานกันเท่าที่ควร 5) หน่วยงานขนาดใหญ่ขาดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การศึกษาของวรเดช จันทรศร (2543) ยังพบว่าหน่วยงานราชการไทยมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับกรมและกอง มีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 2.18 จำนวนของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และกองในประเทศไทย

พ.ศ.	จำนวนกระทรวง/ทบวง	จำนวนกรม	จำนวนกอง
2476	7	45	143
2484	10	49	317
2500	12	90	550
2512	12	113	827
2522	13	131	1,264
2543	15	155	2,337
2554	20	157 ⁷	1,469 ⁸

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2543) และฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555)

⁷ ไม่รวมสถาบันอุดมศึกษา และกรมในหน่วยงานทหารที่ไม่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

⁸ กอง สำนักงาน สำนัก สถาบัน ศูนย์ หรือหน่วยงานเทียบเท่ากรม ไม่รวมส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งในภูมิภาค และเขตพื้นที่การศึกษา และไม่รวมสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การขยายตัวของส่วนราชการระดับกรม และกองเช่นนี้ เป็นไปเพื่อการขยายงานของตนเองออกไป เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ์ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรอบด้านโดยเป็นอิสระ และคล่องตัว อันเป็นการสร้างอาณาภิรมย์หรืออาณาจักรของตนเองขึ้น โดยทำให้มีความสำคัญ มีอำนาจ มีอิทธิพล และสามารถต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือหน่วยเหนือกว่าได้

การขยายตัวของหน่วยงานย่อยสร้างปัญหาย่อยต่างๆ อาทิ การวางแผน การบริหารงานบุคคล และงบประมาณเพิ่มขึ้น หน่วยงานทั้งที่อยู่ในกระทรวงหรือกรมเดียวกัน หรือหน่วยงานต่างกระทรวงทำงานซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทำงานไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาด้านการวางแผนจัดโครงสร้างหน่วยงาน การบริหารงานบุคคล และการทำงานซ้ำซ้อนไม่ประสานงานกัน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)

2.8.3.2 ปัญหาด้านกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีปฏิบัติ

ปัญหาด้านกฎหมาย อำนาจ หน้าที่ปฏิบัติที่เป็นแบบแผนเดียวกัน แม้จะเป็นประโยชน์ที่ทำให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีระเบียบแบบแผน แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการประชาชนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และทำงานได้ช้า กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการไทย โดยพบว่า

- กฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่ใช้อยู่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานมาก หลากหลายขั้นตอน ทั้งในส่วนการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการเอง และการให้บริการประชาชน
- กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างล้าสมัย ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เนื่องจากขาดความคิดริเริ่มในการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย
- กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างเปิดโอกาสให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ นอกจากนี้กฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการยังมีความยุ่งยากและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นมากเกินจำเป็น ทำให้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมักทับซ้อนกัน และบางครั้งก็ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นงานของส่วนราชการใด ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานล่าช้า ไม่ตอบสนองต่อประชาชนที่ทันท่วงทีต่อความต้องการ และเกิดปัญหาการแย่งชิงงบประมาณกัน

2.8.3.3 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

สอดคล้องกับค่านิยมของข้าราชการไทยที่กล่าวมาแล้ว การสืบทอดค่านิยมวัฒนธรรมการเป็นเจ้าคนนายคน และศักดิ์ศรีที่เหนือกว่าประชาชน ทำให้เกิดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ทำให้การดำเนินงานของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษีไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และทำให้ประชาชนขาดการรับบริการที่ดีจากรัฐตามสิทธิที่ควรจะเป็น

จากดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์การใน

ประเทศเยอรมนี ได้จัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี โดยเริ่มตั้งแต่คะแนน 0 คะแนน ถึง 100 คะแนน โดย 0 เป็นคะแนนต่ำสุด หมายถึงคอร์รัปชันมากที่สุด และ 100 เป็นคะแนนสูงสุด หมายถึง คอร์รัปชันน้อยที่สุด (มีการปรับเปลี่ยนจาก 0-10 คะแนนเป็น 0-100 คะแนน เมื่อปี พ.ศ.2555) โดยผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก เท่ากับประเทศเอกวาดอร์ โมลโดวา และปานามา และอยู่อันดับที่ 16 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์สามารถครองแชมป์อันดับหนึ่ง (91 คะแนนจาก 100 คะแนน) ส่วนอันดับสุดท้ายที่ได้คะแนนต่ำที่สุด ได้แก่ อัฟกานิสถาน เกาหลีเหนือ และโซมาเลีย (8 คะแนนจาก 100 คะแนน) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวโน้มภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมีสูงชันอย่างมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและศักยภาพของประเทศโดยรวม (มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2556)

ตารางที่ 2.19 ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2538-2556

พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.00	61	85
2542	3.20	68	98
2543	3.20	60	90
2544	3.20	61	91
2545	3.20	64	102
2546	3.30	70	133
2547	3.60	64	146
2548	3.80	59	159
2549	3.60	63	163
2550	3.30	84	179
2551	3.50	80	180
2552	3.40	84	180
2553	3.50	78	178
2554	3.40	80	183
2555	37	88	176
2556	35	102	177

ที่มา: มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2556)

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย เปรียบเทียบปี 2554-2556 พบว่าในปี 2556 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 13 จาก 22

ประเทศในภูมิภาค โดยตกต่ำกว่าปีที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก ในขณะที่เทียบกับประเทศอื่นๆ ใกล้เคียง อาทิ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม เนปาล ปากีสถาน บังคลาเทศ ลาว พม่า ล้วนมีแนวโน้มดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันที่ตึ่ขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาทั้งสิ้น

ตารางที่ 2.20 ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย เปรียบเทียบปี 2554-2556

อันดับ ในเอเชีย	ประเทศ	อันดับโลก ปี 2556 (177 ประเทศ)	คะแนน	อันดับโลก ปี 2555 (176 ประเทศ)	คะแนน	อันดับโลก ปี 2554 (183 ประเทศ)	คะแนน
1	สิงคโปร์	5	86	5	87	5	9.2
2	ฮ่องกง	8	75	14	77	12	8.4
3	ญี่ปุ่น	9	74	17	74	14	8.0
4	ภูฏาน	31	63	33	63	38	5.7
5	ไต้หวัน	36	61	37	61	32	6.1
6	บรูไน	38	60	46	55	44	5.2
7	เกาหลีใต้	46	55	45	56	43	5.4
8	มาเลเซีย	53	50	54	49	60	4.3
9	จีน	80	40	80	39	75	3.6
10	ศรีลังกา	91	37	79	40	86	3.3
11	อินเดีย	94	36	94	36	95	3.1
12	ฟิลิปปินส์	94	36	105	34	123	2.6
13	ไทย	102	35	88	37	80	3.4
14	อินโดนีเซีย	114	32	118	32	100	3.0
15	เวียดนาม	116	31	123	31	112	2.9
16	เนปาล	116	31	139	27	154	2.2
17	ปากีสถาน	127	28	139	27	134	2.5
18	บังคลาเทศ	136	27	144	26	120	2.7
19	ลาว	140	26	158	21	154	2.2
20	พม่า	157	21	172	15	180	1.5
21	กัมพูชา	160	20	157	22	164	2.2
22	เกาหลีเหนือ	175	8	174	8	182	1.0

ที่มา: มูนิรืองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2556)

ปัญหาการคอร์รัปชันได้ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเช่นกัน ข้อมูลจาก World Economic Forum ได้จัดทำรายงานขีดความสามารถในการแข่งขันของโลก (The Global Competitiveness Report) ประจำปี ค.ศ. 2013-2014 ซึ่งสำรวจความเห็นของนักธุรกิจทั่วโลกเกี่ยวกับปัญหาในการประกอบธุรกิจในประเทศต่างๆ ผลจากการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในประเทศไทย พบว่าร้อยละ 20.2 ของนักธุรกิจมีความเห็นว่าการคอร์รัปชัน

เป็นปัญหาสำคัญอันดับแรกที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ รองลงมาคือ ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล และความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งผลการศึกษานี้เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พบว่าตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันของไทยนั้นต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งโลกแทบทั้งสิ้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ, 2556)

ตารางที่ 2.21 ตัวชี้วัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคอร์รัปชันใน The Global Competitiveness Report 2013-2014

ตัวชี้วัด	คะแนนเฉลี่ยรวมทั่วโลก (คะแนนเต็ม 7)	คะแนนของไทย (คะแนนเต็ม 7)	ลำดับที่ (จาก 148 ประเทศ)
- งบประมาณภาครัฐที่เบี่ยงเบนไปยังเอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อันเนื่องมาจากการคอร์รัปชัน	3.5	2.7	101
- มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง	3.1	2.0	127
- รายจ่ายที่ไม่ปกติและการติดสินบน	4.1	3.8	77
- การเอื้อประโยชน์แก่เอกชนที่มีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐ	3.2	2.8	93
- ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ	3.2	2.7	107
- ความโปร่งใสของผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ	4.2	3.9	93
- ความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่ตำรวจ	4.3	3.5	109

ที่มา: World Economic Forum (2013)

นอกจากนี้ ยังมีรายงานการศึกษาวิจัยที่บ่งชี้ว่า ผู้ประกอบการที่เป็นนักธุรกิจจ่ายเงินพิเศษต่อปีจำนวนสูงสุดให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอิทธิพลต่อกิจการ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต โดยลักษณะการขอรับบริการ คือ เพื่อให้ได้รับใบอนุญาต และใบทะเบียน เพื่อผูกขาดธุรกิจหรือผูกขาดการประมูลโครงการ ให้ได้รับสัญญาจ้างจากภาครัฐเพิ่มขึ้น (เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรธ พลวิชัย และคณะ, 2553)

ตารางที่ 2.22 ลำดับหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดจากประสบการณ์ในการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ

ลำดับ	หน่วยงาน	ร้อยละของผู้ตอบ
1	ตำรวจทางหลวง/จราจร และตำรวจอื่นๆ	40.3
2	นักการเมือง	17.4
3	กรมศุลกากร	12.2
4	องค์การบริหารส่วนตำบล	7.8
5	กรมที่ดิน	4.8
6	กรมสรรพากร	4.6
7	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	3.4
8	สาธารณสุข	3.2
9	กรมทางหลวง	2.6

ลำดับ	หน่วยงาน	ร้อยละของผู้ตอบ
10	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2.0
รวม		100.00

ที่มา: เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ ฌนวนวรรธ พลวิชัย และคณะ (2553)

2.8.3.4 ปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารราชการ

ปัญหาพฤติกรรมในการบริหารราชการและพฤติกรรมกรรมการให้บริการประชาชน มักถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด เนื่องจากถือเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยพบว่าระบบราชการไทยถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการงาน ทำให้เกิดระบบเล่นพรรคเล่นพวก และใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุเข้ารับราชการ ทำให้การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่ไม่ได้พิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง นอกจากนี้ข้าราชการที่มาติดต่อราชการมักมีอภิสิทธิ์มากกว่าประชาชนเสมอ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะได้รับความสะดวกสบายมาก ผิดกับประชาชนทั่วไป ไม่รวมถึงพฤติกรรมที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องเคารพข้าราชการผู้อาวุโสเพื่อความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งทำให้ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรม ทำให้ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปธาน สุวรรณมงคล, 2535)

ส่วนพฤติกรรมกรรมการให้บริการประชาชน มักถือว่าตนเองเป็นเจ้าของนายประชาชน ผู้ที่มาติดต่อคือผู้ขอรับบริการ การให้บริการจึงถือตามความต้องการและความสะดวกของผู้ให้บริการเป็นสำคัญ เนื่องจากระบบราชการผูกขาดการให้บริการ ประชาชนจึงไม่มีทางเลือกในการขอรับบริการจากหน่วยงานอื่น จึงทำให้มีผู้รับบริการจำนวนมากและมีแนวโน้มที่ประชาชนจะได้รับการบริการที่ไม่มีคุณภาพ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)

2.8.3.5 ปัญหาด้านขีดความสามารถและค่านิยมของข้าราชการ

คุณภาพและขีดความสามารถของข้าราชการด้อยลงกว่าในอดีต ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดคนที่มีฝีมือเข้ามาทำงานได้ โดยคนที่อยู่ในระบบที่มีความรู้ความสามารถมักจะออกจากระบบราชการไปทำงานในภาคอื่นๆ ข้าราชการที่อยู่ในภูมิภาคขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะการทำงาน ทำให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ทำงานอย่างไม่มีคุณภาพ เน้นที่ปริมาณงาน เนื่องจากการต้องทำงานตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดและแผนงาน ทั้งที่งานนั้นๆ อาจไม่สอดคล้องกับสภาพหรือพื้นที่ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ได้เสนอว่าค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ มี 7 ข้อสำคัญ ประกอบด้วย

1. ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยข้าราชการจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ และเป็นส่วนสำคัญให้เกิดพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือคอร์รัปชันในวงการราชการไทยอย่างกว้างขวาง โดยมีส่วนใกล้ชิดอย่างยิ่งกับระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่หาเลี้ยงชีพด้วยการรับของกำนัลจากลูกน้องของตน และค่าธรรมเนียมจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการตอบแทนของกำนัลที่ได้รับ ข้าราชการ

จึงมีหน้าที่คุ้มครองลูกน้องและช่วยให้ลูกน้องของตนมีโอกาสก้าวหน้าขึ้นไปในตำแหน่งและอำนาจที่สูงขึ้น นอกจากนี้การสร้างอาณาจักรหรือการสร้างฐานอำนาจของข้าราชการ จำเป็นต้องใช้เงินเดือนหรือทรัพย์สินเพื่อนำมาเลี้ยงดูหรือดึงดูดให้ข้าราชการอื่นๆ เข้ามาเป็นพรรคพวกและจงรักภักดี ทำให้ข้าราชการหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนเสมอ รวมทั้งจำเป็นต้องสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอร์รัปชันด้วย

2. ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ (Patronage system)

หมายถึงการที่ข้าราชการมีความเชื่อ ความคิด การกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง แทนที่จะเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับคนใกล้ชิดมากกว่าข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จริงๆ สาเหตุที่เกิดขึ้นเพราะฐานรากทางวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์แบบชนชั้นซ้ำกับเจ้า บ่าวกับนาย (Client and patron) ผู้น้อยกับผู้ใหญ่ (Small man and big man) ผู้นำกับผู้ตาม ซึ่งทำให้ผู้น้อยจะได้ดีหรือตกอับขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการบางส่วนขาดความรับผิดชอบและขาดการเอาใจใส่อย่างแท้จริงต่อการพัฒนาประเทศ

3. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน

หมายถึง ข้าราชการที่มีความคิด ความเชื่อ และการกระทำในแนวทางที่เป็นนายประชาชน ชอบออกคำสั่งหรือถือยศศักดิ์ โดยในบางครั้งค่านิยมที่ต้องการความเป็นเจ้าคนนายคนอาจแสดงออกด้วยการทำตัวเป็นผู้รู้ดีกว่าประชาชนในชนบท รวมไปถึงพฤติกรรมการชี้แนะให้ประชาชนปฏิบัติตามความต้องการของข้าราชการหรือของรัฐบาลเป็นหลักมากกว่าปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนเอง

4. ค่านิยมในการประจบสอพลอ

หมายถึง การที่ข้าราชการเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาของตนเองอย่างผิดปรกติ อย่างออกนอกหน้าหรือเกินกว่าเหตุ เนื่องจากนายสามารถที่จะบันดาลคุณและโทษให้แก่ตนเองได้เป็นหลัก ดังนั้น ผลประโยชน์ของการพัฒนาประเทศจึงไม่ตกแก่ประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ การให้การต้อนรับ หรือการจัดสิ่งรับรองความสะดวกแก่ผู้บังคับบัญชา จนควร อาทิ การติดตั้งป้ายสนับสนุน การจัดชบวนต้อนรับ การจัดของขวัญ ที่พิกัดราคาแพง การใช้เวลาหมดไปกับการบันเทิงมากกว่างานราชการ ทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณ และประชาชนที่พบเห็นจะเกิดความรู้สึกดูหมิ่นเหยียดหยามข้าราชการมากขึ้นไปอีก และเป็นเหตุต่อเนื่องไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อหาช่องทางนำเงินของข้าราชการไปใช้ผิดประเภท นอกจากนี้ค่านิยมประจบสอพลอ ยังก่อให้เกิดการกระทำที่เรียกว่าฝักซีโรยหน้า (To sprinkle the garnish) อันหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างฉาบฉวย ผิวเผินและตบตา โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว หากแต่ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจและให้คุณแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานนั้นๆ ได้ โดยระบบราชการไทยยังไม่มีมาตรการและการลงโทษที่เข้มงวดเด็ดขาด

5. ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน

แม้ข้าราชการจะต้องมีหน้าที่ให้บริการประชาชนอย่างเต็มความสามารถ เพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนที่มาจากภาษีของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้าราชการบางส่วนไม่ได้ใส่ใจในหน้าที่ ซึ่งเห็นได้จากการทำงานอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย มาทำงานสาย และกลับตรงเวลาเสมอ หรือบางครั้งก็เลิกงานก่อนเวลา การปฏิบัติงานก็

เป็นไปอย่างล่าช้า (Red tape) ไม่ยืดหยุ่น โดยเฉพาะในท้องที่อำเภอต่างจังหวัด ประชาชนต้องเสียเวลามากเพื่อรอรับบริการ รวมถึงการกระทำตัวเป็นประเทปกดภัยไว้ก่อน (Saved man) โดยยึดกฎระเบียบปฏิบัติมากกว่ามุ่งผลสำเร็จของงาน (Product) ในการให้บริการ

6. *ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม* หมายถึง ข้าราชการที่ยึดถือตนเองเป็นหลัก ขาดระเบียบวินัย ไม่รักษากฎเกณฑ์ ไม่ประสานงาน และไม่สนใจให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งไม่นิยมทำงานเป็นกลุ่มหากไม่ได้รับผลตอบแทน ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็ทำในสิ่งที่คิดว่าจะได้ผลประโยชน์ตอบแทน โดยไม่สนใจว่าการกระทำนั้นจะขัดแย้งกับหลักการหรือกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ การไม่ร่วมมือประสานกันของข้าราชการ กระทบต่อปัญหาในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน นอกจากใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่ได้เป็นไปตามกลไกของทางราชการ ทำให้ประเทศขาดประสิทธิภาพ ต่างฝ่ายต่างทำหรือบางครั้งทำงานซ้ำซ้อน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ รวมไปถึงการกีดขวางซึ่งกันและกันด้วย

7. *ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม* หมายถึง ค่านิยมที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นเนื้อแท้ของสังคมไทย ที่อนุรักษนิยมแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีเสมอ ทำให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นน้อยเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วย และต้องเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางกาบริหาร จึงคงสภาพเดิมไว้มากกว่าคิดค้นแนวทางใหม่มาใช้ในระบบราชการ ประชาชนอาจถูกมองหรือกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายให้แก่บ้านเมือง หรือเป็นมือปลุกระดมความขัดแย้ง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

2.8.3.6 ปัญหาระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

ปัญหาระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ไม่ว่าจะมีความพยายามในการแก้ปัญหาจากฝ่ายใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง จนบางครั้งทำให้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานตกต่ำลง เนื่องจากข้าราชการมีความรู้สึกเสียขวัญ ขาดกำลังใจ และขาดความต่อเนื่องของผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ ความสามารถ ที่จะให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ข้าราชการประจำต้องคอยกังวล หรือวิ่งเต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แทนที่จะได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ซึ่งผลการศึกษาของน้ำหวาน โสภาก (2556) เรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย ชี้ให้เห็นว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ โดยนักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ ยังพบว่าในปัจจุบัน การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงมีลักษณะของการโยกย้ายข้ามสายงาน หรือข้ามหน่วยงานมากขึ้น และตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ถูกฝ่ายการเมืองนำมาใช้ให้เป็นตำแหน่งที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับสูงที่ต้องการจะโยกย้ายมาดำรงตำแหน่ง โดยฝ่ายการเมืองจะมีรูปแบบ/วิธีการในการเล่นการเมือง ดังนี้ 1) ทำลาย

ความน่าเชื่อถือของข้าราชการระดับสูง 2) ใช้อำนาจทางกฎหมาย สร้างข้อแลกเปลี่ยนและการตอบแทน 3) อ่างธรรมเนียมและการสนองตอบนโยบายของข้าราชการระดับสูง และ 4) อ่างความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงว่าจำเป็นสำหรับตำแหน่งใหม่ที่ถูกแต่งตั้งโยกย้ายไป

จะเห็นได้ว่า พัฒนาการที่ผ่านมาของระบบราชการไทยเต็มไปด้วยปัญหาจนแผ่ลึกถึงรากเหง้าที่ยากแก่การแก้ไข โดยพอจะสรุปจากการรวบรวมปัญหาดังกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยมีปัญหาหลักใน 3 ชั้น ได้แก่ ชั้นโครงสร้างการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยแผนขยายจำนวนส่วนราชการ การถูกแทรกแซงจากภาคการเมือง และโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ส่วนชั้นที่ 2 ได้แก่ ชั้นพฤติกรรม ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่ตอบสนองต่อประชาชน การทำงานที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งนำมาสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียม และชั้นที่สาม ซึ่งอยู่ในรากลึกของข้าราชการ อันเกิดจากการยึดมั่นในค่านิยมที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการทำงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่า ชั้นวัฒนธรรม ซึ่งเป็นส่วนที่แก้ไขได้ยากที่สุดและเป็นที่มาของรากเหง้าปัญหาในระบบราชการทั้งหมด สิ่งที่เป็นปัญหาในชั้นต่างๆ ที่ผู้วิจัยสรุปข้างต้นนี้ จึงเป็นความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าการบริหารคุณภาพที่นำมาใช้ในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน จะมีส่วนช่วยคลี่คลายปมปัญหาต่างๆ ส่งเสริมในภาครัฐได้มากน้อยเพียงใด หรือจะเป็นการผลิตซ้ำปมใหม่ที่จะต้องนำมาสู่เครื่องมืออื่นๆ เพื่อนำมาแก้ไข อันเป็นวัฏจักรของการปฏิรูประบบราชการของไทยมาเป็นเวลาช้านานเช่นเดิม

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ผู้วิจัยพบว่าได้มีการศึกษาในแง่มุมที่หลากหลาย ทั้งในแง่ของการศึกษาเปรียบเทียบเชิงระบบ การศึกษาเชิงพัฒนาการ และการศึกษาในเชิงการนำระบบบริหารคุณภาพไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่างานวิจัยโดยส่วนใหญ่ของไทย มีจำนวนน้อยมากที่วิพากษ์ถึงความไม่เหมาะสมของระบบหรือตัวแบบ โดยส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาปัจจัยที่ทำให้ส่วนราชการจะต้องปรับตัวเพื่อให้เกิดการบริหารที่พอดีหรือเหมาะสม (Fit) กับตัวแบบหรือเครื่องมือที่ถูกกำหนดให้ใช้ ทั้งนี้ สามารถสรุปผลการศึกษางานวิจัยต่างๆ เป็นข้อมูลพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ยงยุทธ์ วัฒนสินธุ์ และคณะ (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเปรียบเทียบระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 และ Thailand International P.S.O.” ที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 9000 และ Thailand International P.S.O. เพื่อที่จะได้รับทราบถึงรายละเอียดของหลักการ ข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสียที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานในการนำข้อมูลไปพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มหน่วยงานตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐที่นำระบบมาตรฐาน ISO 9000 มาใช้จำนวน 10 ตัวอย่าง และกลุ่มที่นำระบบ Thailand International P.S.O. มาใช้จำนวน 9 ตัวอย่าง โดยทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย ผลการศึกษาพบว่า ระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 และ Thailand International P.S.O. สามารถนำมาใช้ยกระดับคุณภาพการให้บริการใน

ภาครัฐได้ทั้งคู่ สำหรับระบบมาตรฐาน Thailand International P.S.O. นั้นเป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อใช้งานภาครัฐ จึงค่อนข้างมีความยืดหยุ่น สามารถนำมาใช้ได้ในทุกหน่วยงาน โดยเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการ การเข้าสู่ระบบทำได้ง่าย ปฏิบัติตามได้ไม่ยาก และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ แต่เนื่องจากระบบยังพัฒนาไม่สมบูรณ์ จึงติดขัดด้านเอกสาร บุคลากรผู้สนับสนุน ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนาองค์ความรู้ ส่วนระบบ ISO 9000 เป็นระบบที่พัฒนาการมาอย่างยาวนาน มีองค์ความรู้เอกสารสนับสนุนมาก เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก การที่หน่วยงานภาครัฐจะนำระบบนี้จึงมาใช้ต้องพยายามตีความภารกิจของการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนด โดยเน้นที่กระบวนการต้องได้มาตรฐานทุกขั้นตอน เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลงานที่ได้จะมีคุณภาพ ซึ่งพบว่าระบบ ISO 9000 นั้นหน่วยงานต้องมีค่าใช้จ่ายมาก การเข้าสู่ระบบและการรักษาระบบก็จะเป็นพลวัต กล่าวคือ จะต้องคอยปรับเปลี่ยนการดำเนินงานตามการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะที่ 176 ซึ่งมีการทบทวนทุก 5 ปี เพื่อปรับให้เหมาะสมกับผู้ใช้

โสภณ ปิยะภาณี (2544) ได้ทำการศึกษา “ปัจจัยที่มีผลกระทบ และประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ” (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: Thailand International P.S.O.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารายละเอียดของ Thailand P.S.O. และศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำมาตรฐาน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีต่อระบบ Thailand International P.S.O. ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาได้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนำร่องในการดำเนินการตามระบบ Thailand International P.S.O. ในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย โดยใช้แบบสอบถาม และการสืบค้นเอกสารทุติยภูมิเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานนำร่องส่วนใหญ่เลือกใช้ระบบ Thailand International P.S.O. ในระบบที่ 1 คือ ระบบข้อมูล และระบบที่ 7 คือ ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน เพราะหน่วยงานนำร่องส่วนใหญ่มีหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพด้านข้อมูลและการให้บริการเพื่อให้ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัญหาที่ค้นพบจากการศึกษาวิจัย คือ Thailand International P.S.O. เป็นระบบที่ใช้เวลาจัดทำนาน เนื่องจากระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีที่บัญญัติให้ทุกหน่วยงานนำระบบ Thailand International P.S.O. มาใช้นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และไม่มีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานไม่จัดทำหน่วยงานจึงไม่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการ อีกทั้งเป็นระบบที่คิดค้นใหม่เพื่อนำมาใช้ในประเทศไทยเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอทำให้ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการจัดทาระบบ นอกจากนี้ยังประสบปัญหาการขาดเงินงบประมาณสนับสนุนในการทำระบบอีกด้วย ส่วนในด้านการสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. นั้น การศึกษาของโสภณชี้ให้เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. ยังไม่ได้ให้การสนับสนุนหน่วยงานนำร่องเท่าที่ควร โดยพบว่าไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนำร่องทราบล่วงหน้าว่าจะมีการนำระบบมาใช้ และไม่มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความพร้อมในการนำเอาระบบ Thailand International P.S.O. ไปใช้ในหน่วยงาน นอกจากนี้ การศึกษา ยังสะท้อนว่าผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงาน ก.พ. ให้ความรู้ให้กับหน่วยงานนำร่องน้อยเกินไป ไม่ค่อยเอาใจใส่ และไม่เข้าใจระบบการทำงานของหน่วยงานอย่างแท้จริง ทำให้หน่วยงานไม่ได้

รับการสนับสนุนเรื่องคำปรึกษาที่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเนื่องจากจำนวนผู้เชี่ยวชาญในเรื่องระบบ Thailand International P.S.O. มีน้อย อย่างไรก็ตาม ทศนคติของเจ้าหน้าที่นำร่องที่ศึกษายังคงเชื่อมั่นว่าระบบ Thailand International P.S.O. จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของหน่วยงานเพิ่มขึ้น

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “พัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการคุณภาพ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ ได้ใช้การศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นเครื่องมือ โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการและการนำนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติ เช่น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และผู้อำนวยการสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า 1) พัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยอาศัยเครื่องมือทางการบริหารจัดการด้านคุณภาพเป็นตัวนโยบายที่จะต้องดำเนินการเพื่อช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในประโยชน์สุขของประชาชน และการยกระดับขีดความสามารถของประเทศไทยสู่สากล 2) เครื่องมือทางการบริหารจัดการด้านคุณภาพที่หน่วยงานราชการนำไปประยุกต์ใช้ ตามนโยบายในยุคการปฏิรูประบบราชการได้แก่ การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) มาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes-Thailand International P.S.O.) มาตรฐานการบริหารจัดการคุณภาพ (ISO 9000) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management System: RBMS) และเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ในระบบราชการ 3) ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับคุณภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้พัฒนาระบบและเกณฑ์ PMQA เพื่อให้เกิดการประเมินองค์การตนเอง เพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนซึ่งผูกติดกับการได้เงินรางวัลประจำปีหรือโบนัสด้วย ทั้งนี้ วิฑูรย์ สิมะโชคดี ได้เสนอแนะในงานวิจัยชิ้นนี้ว่า การใช้เครื่องมือการบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐ ควรพิจารณาถึงความพร้อมของแต่ละหน่วยงานก่อน และควรส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของผู้บริหารหน่วยงานในการนำนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติ นอกจากนี้หน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบด้านนโยบายควรจะต้องรู้จักจริงในเครื่องมือต่างๆ เพื่อเป็นพี่เลี้ยงของหน่วยงานอื่นๆ และที่สำคัญปัญหาโครงสร้างของระบบราชการควรจะได้รับการแก้ไขกันแบบบูรณาการเป็นองค์รวม พร้อมปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาองค์การภาครัฐสู่ความเป็นเลิศทัดเทียมมาตรฐานสากลได้

ชไมพร เทือกสุบรรณ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมที่ดิน: กรณีการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาปฏิบัติ” โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาประสิทธิภาพการนำ PMQA ไปปฏิบัติในกรมที่ดิน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการนำ PMQA ไปปฏิบัติ โดยใช้การ

ศึกษาวิจัยภาคสนามและการสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และสัมภาษณ์ข้าราชการกรมที่ดินที่สังกัดในส่วนกลาง แล้วนำผลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานและหาข้อสรุปจากการศึกษา ทั้งนี้ ตัวแปรอิสระที่ทำการศึกษา ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านความมีระบบและแบบแผน (Approach) 2) การนำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) 3) การผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) 4) การบูรณาการ 5) การเชื่อมโยงสอดคล้องกัน (Integration) 6) ความชัดเจนของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ 7) ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร 8) ทักษะความเข้าใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติ ตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมที่ดิน หรือหลักธรรมาภิบาล อันประกอบด้วย 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ข้าราชการในกรมที่ดินเห็นด้วยในระดับปานกลางต่อการนำ PMQA ไปปฏิบัติ ด้านที่เห็นด้วยมากที่สุด คือ ด้านความมีระบบและแบบแผน (Approach) รองลงมา คือ ด้านการนำไปใช้งานอย่างทั่วถึง (Deployment) และด้านที่เห็นด้วยน้อยที่สุด คือ ด้านการผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำ PMQA ไปปฏิบัติในกรมที่ดิน ได้แก่ ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร การนำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) ทักษะความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน และมีอิทธิพลในทางบวก โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร

เอมอร ตรีพิชพันธุ์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำ PMQA มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และศึกษากระบวนการถ่ายทอดการนำ PMQA มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จำนวน 266 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำ PMQA มาปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยที่สร้างบรรยากาศในการทำงาน ซึ่งมีภาพรวมของความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน รองลงมา คือ การพัฒนา/ฝึกอบรมบุคลากร การบริหารงาน และนโยบายการส่งเสริมการนำ PMQA มาใช้ในองค์กร ส่วนปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจพบว่าโดยภาพรวมของความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะความสำเร็จของงาน รองลงมาคือ ความก้าวหน้าในงาน และการยกย่องชมเชย ตามลำดับ ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคลตาม PMQA ประกอบด้วย 5 ด้าน พบว่าโดยภาพรวมของความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะการทำแผนที่ยุทธศาสตร์ รองลงมาคือ การสื่อสารทำความเข้าใจอย่างทั่วถึง การผูกมัดต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร การมีระบบในการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการ และการจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรในทุกระดับ

วัชรพงศ์ ขำวิไล (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาองค์กรตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ศึกษากรณี: การพัฒนาคุณภาพระบบการนำองค์กรของกองทัพเรือ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์กรกองทัพเรือในปัจจุบันกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกลุ่มการนำองค์กรของกองทัพเรือ โดยผล

การศึกษาพบว่าองค์ประกอบที่กองทัพเรือมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมากที่สุด คือ องค์ประกอบด้านโครงสร้าง ส่วนองค์ประกอบที่มีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐน้อยที่สุด คือ องค์ประกอบด้านสิ่งจูงใจ

พรทิพย์ ชมเดช (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กรณีศึกษากรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข” ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านระบบงาน การมีส่วนร่วมของบุคลากร ภาวะผู้นำ โครงสร้างองค์การ ค่านิยมร่วม วัฒนธรรมองค์การและทักษะของบุคลากรมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกรมควบคุมโรค โดยปัญหาอุปสรรคที่พบคือ บุคลากรยังขาดทักษะ ความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ยังไม่ครอบคลุมบุคลากรทุกระดับ

ณัฐชนันท์ ฤทธิรัตน์ (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีต่อผลการปฏิบัติราชการของกรมการขนส่งทางบก” ผลการศึกษาพบว่า กรมการขนส่งทางบกมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาเชิงลึกพบว่าด้านการนำองค์การไม่มีความสัมพันธ์และผลกระทบต่อผลการปฏิบัติราชการโดยภาพรวมและเป็นรายด้าน ส่วนด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ด้านการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ด้านการจัดการกระบวนการ และด้านผลลัพธ์การดำเนินการ มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบเชิงบวกกับผลการปฏิบัติราชการด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ศรินทร์ล ศิริคะรินทร์ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ซึ่งใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัจจัยด้านการจูงใจ ด้านภาวะผู้นำ ด้านบุคลากร ด้านความผูกพันและการยอมรับ และด้านการทำงานเป็นทีม สามารถร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้ ร้อยละ 82.50 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 (2) ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ คือ ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของบุคลากร รวมทั้งบุคลากรคิดว่านโยบายยังไม่ชัดเจน บุคลากรบางส่วนคิดว่าผู้บริหารมีส่วนร่วมในกิจกรรมและขั้นตอนการพัฒนาอย่างไม่ต่อเนื่อง บุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ขั้นตอน และเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งยังไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการอย่างแท้จริง

โดยสรุป ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดในบทนี้ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพ นับตั้งแต่การให้ความหมายของคำว่า “คุณภาพ” แนวคิดโดยรวมเกี่ยวกับคุณภาพ การ

อธิบายระบบรางวัลคุณภาพ ซึ่งเป็นผลผลิตของแนวคิดการบริหารคุณภาพที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าขอบข่ายของการบริหารคุณภาพเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่ และมีความหมายที่หลากหลายภายในตัวเอง กล่าวคือเป็นทั้งเรื่องของกลยุทธ์ เทคนิค ระบบการจัดการ รวมไปถึงปรัชญา และเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาขององค์กร และด้วยความหลากหลายเหล่านี้เอง ทำให้การบริหารคุณภาพได้รับการให้ความสนใจ และเป็นที่ยอมรับในองค์กรหลากหลายประเภท แม้แต่องค์กรภาครัฐก็นำระบบคุณภาพมาขับเคลื่อน เพื่อมุ่งหวังที่จะยกระดับประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะที่สูงขึ้น และเอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการที่มีคุณภาพได้

นอกจากนี้ เพื่ออธิบายให้เห็นว่า การบริหารคุณภาพซึ่งโดดเด่นอยู่ในภาคเอกชนได้เข้ามามีอิทธิพลในองค์กรภาครัฐได้อย่างไร ผู้วิจัยได้เชื่อมโยงให้เห็นตั้งแต่การอธิบายพัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐ โดยเริ่มต้นจากรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยดั้งเดิม หรือรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration) ยุคแห่งแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) จนกระทั่งมาสู่ยุคแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-NPM) โดยพบว่าแนวคิดการบริหารคุณภาพได้ถูกทวีความสำคัญในฐานะเครื่องมือหนึ่งเพื่อจัดการกับปัญหาฐานรากที่สั่งสมของรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า ซึ่งถูกโจมตีอย่างมากมายเกี่ยวกับการยึดกฎระเบียบเป็นเป้าหมาย การทำงานโดยไม่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน และการทำงานที่ล่าช้าจนก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการสาธารณะที่ไร้ประสิทธิภาพ โดยแนวคิดการบริหารคุณภาพสามารถผสมผสานอย่างสอดคล้องได้ดีกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการยกเครื่องระบบราชการ โดยนำเทคนิคการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ อย่างไรก็ดี พบว่ามุมมองของความเป็น “ลูกค้ำ” ย่อมแตกต่างจาก “ความเป็นพลเมือง” การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกโจมตีว่ามองประชาชนเป็นลูกค้ำ ซึ่งนำมาสู่ความไม่เท่าเทียมในการให้บริการ และการที่เปิดให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามารุกล้ำในอาณาบริเวณของรัฐมากเกินไปจนไร้ขอบเขตจำกัดก็ก่อให้เกิดปัญหาการรัฐกลวง หรือรัฐที่แตกกระจาย จนนำมาสู่ข้อเรียกร้องในคลื่นลูกที่สามให้มีการปฏิวัติการบริหารงานภาครัฐใหม่อีกครั้ง ภายใต้แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งพยายามกอบกู้ศักดิ์ศรีและอำนาจอธิปไตยกลับคืนมา แต่ไม่ได้มุ่งสู่การรวมอำนาจอธิปไตยเป็นการกลับมาเพื่อจัดสรรอำนาจใหม่ ที่ยังทำให้รัฐต้องมีตัวตนในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประชาชน ซึ่งถูกให้ความหมายใหม่ในฐานะพลเมืองผู้มีอำนาจ และส่งเสริมให้เกิดการสานเสวนาร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคส่วนต่างๆ ที่จะเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่สูงขึ้น นอกจากนี้ แนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเติบโตมาควบคู่กับแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ยังให้ความสำคัญกับการทำงานแบบเป็นเครือข่ายผสมผสานความร่วมมือที่เรียกว่า “Joined-up government” เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการแตกกระจายของความรับผิดชอบในงานของรัฐ อันเป็นผลตกค้างมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นให้ภาครัฐสามารถทำงานในเชิงบูรณาการได้มากขึ้น

แม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถูกโจมตี และเริ่มจางความสำคัญลงไปจากการที่ภาครัฐหันกลับมาเน้นให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตย สิทธิพลเมือง ความเป็นธรรม และเท่าเทียมของประชาชนมากขึ้น แต่อาจกล่าวได้ว่า เครื่องมือทางการบริหารจากภาคเอกชนอันเป็นแนวทางที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่นำมาใช้ยังคงหลงเหลืออยู่ จึงทำให้ลักษณะการบริหารงาน

ภาครัฐในปัจจุบันกลายเป็นลักษณะการทำงานแบบลูกผสม โดยการบริหารส่วนหนึ่งได้ยึดเอาตัวแบบ การบริหารสู่ความเป็นเลิศ (Excellence Model) ตามแนวทางรางวัลคุณภาพ ซึ่งเป็นผลผลิตจาก แนวคิดการบริหารคุณภาพมาใช้ โดยได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายแห่งในองค์การภาครัฐและ ภาคเอกชนกว่า 90 รางวัลในกว่า 80 ประเทศทั่วโลก

นอกจากผู้วิจัยจะย้อนกลับไปศึกษาพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐที่เป็นแนวคิดสากลแล้ว ยังได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ด้วย ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เปิดช่องให้ภาครัฐ นำเอาเครื่องมือและเทคนิคจากภาคเอกชนมาใช้ โดยระบบราชการไทยเองก็ได้มีการนำเอาเครื่องมือ การบริหารคุณภาพที่หลากหลายมาใช้อย่างเด่นชัด นับตั้งแต่ราวปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา เริ่มตั้งแต่ ระบบมาตรฐาน ISO 9000 ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของ งานภาครัฐ (Thailand P.S.O) ซึ่งเป็นนวัตกรรมของภาครัฐในช่วงสมัยหนึ่ง รวมถึงการขับเคลื่อน ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่เน้นการสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ในการทำงานของภาครัฐ โดย สอดแทรกการบริหารคุณภาพไปในเนื้อหาของงานการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของรัฐบาล การขาดความพร้อมของหน่วยงานเจ้าภาพ การขาดความรู้ความเข้าใจของข้าราชการ และการขาด การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องทำให้การใช้เครื่องมือเหล่านี้ไม่ประสบสัมฤทธิ์ผลมากนัก การปฏิรูประบบ ราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2545 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำให้มีการพัฒนาระบบราชการในแนวทางใหม่ๆ ที่หลากหลาย และเต็มไปด้วยเครื่องมือทางการ บริหารจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในองค์การภาครัฐจำนวนมาก และในที่สุดตัวแบบรางวัลคุณภาพจาก ภาคเอกชนก็นำเข้ามาสู่ภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรูปของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) โดยนำมาจากตัวแบบรางวัลคุณภาพมัล คอล์ม บอลดริจของประเทศสหรัฐอเมริกา และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย และได้มีการ บังคับใช้ในทุกรัฐบาลช่วงระยะเวลาหนึ่งผ่านตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ แม้ปัจจุบัน จะเป็นการดำเนินการในภาคสมัครใจ แต่ก็พบว่ายังคงอิทธิพลที่แผ่ขยายและเพิ่มขอบเขตไปสู่องค์การ ภาครัฐประเภทอื่นๆ มากขึ้น นอกจากนี้ตัวแบบเดิมยังคงถูกพัฒนาต่อยอดไปเรื่อยๆ จนเป็นที่มาของ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งคำถามที่จะเชื่อมโยงในบทต่อไปว่า “ตัวแบบการบริหารคุณภาพ ดังกล่าวได้ช่วยสร้างสัมฤทธิ์ผลให้แก่องค์การภาครัฐของไทยได้จริงหรือไม่ ?” และท่ามกลางบริบท ปัญหาของระบบราชการไทยที่สั่งสมรากลึกมานาน ได้เป็นอุปสรรคหรือส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อน การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยอย่างไรบ้าง ที่สำคัญคือ การบริหารคุณภาพตามตัวแบบ ดังกล่าวได้ขับเคลื่อนอย่างถูกทิศทางตามความจำเป็นและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการบริหาร งานภาครัฐในอนาคตจากอิทธิพลของคลื่นลูกที่สามในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้บริการสาธารณะ แนวใหม่หรือไม่ เพื่อนำมาสู่การประเมินผลให้ข้อเสนอแนะในการบริหารคุณภาพในทิศทางที่สอดคล้องกับ บริบทของราชการไทยต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mix methodology research) ซึ่งเป็นการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ทั้งวิธีการในเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) ผสานกับวิธีการในเชิงปริมาณ (Quantitative methodology) โดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความเป็นเหตุเป็นผลของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ซึ่งได้มีการรวบรวมข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้แบบสอบถาม และการนำข้อมูลทุติยภูมิที่มาจากกรรณการรายงานคั่นคว่ำ บทความ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ เผยแพร่ของส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ สามารถจำแนกระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมสำหรับวิธีการในแต่ละประเภทได้ดังต่อไปนี้

3.1 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

3.1.1 การศึกษาการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ และพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับแนวคิด ปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารคุณภาพ รวมถึงพัฒนาการการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐทั้งในระดับสากล และในองค์การภาครัฐของไทย ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่างๆ ประกอบด้วยหนังสือ ตำรา บทความ วิชาการต่างๆ รวมถึงรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 2 ข้างต้น

3.1.2 การศึกษากระบวนการบริหารคุณภาพและผลลัพธ์ด้านการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการในเชิงคุณภาพเพื่อสืบค้นข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการเลือกพื้นที่ศึกษา และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวทางการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) เพื่อเป็นการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นั้นถูกต้องหรือไม่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2553; ชาย โพรธิสิตา, 2554) ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบจาก 1) แหล่งเวลา โดยการสืบค้นผลการดำเนินงานของส่วนราชการในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อเทียบเคียงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงว่ามีพัฒนาการที่สอดคล้องกับช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงหรือไม่ 2) แหล่งสถานที่ โดยได้ใช้การสัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกันกับทุกส่วน

ราชการเพื่อนำมาใช้อ้างอิงแนวทางการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของสำนักงาน ก.พ.ร. และ 3) แหล่งบุคคล ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่มเพื่ออ้างอิงตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังทำให้สามารถขยายมุมมองความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในระบบราชการไทยที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่มดังกล่าวประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 ผู้กำกับนโยบาย ในงานวิจัยครั้งนี้เลือกสัมภาษณ์ผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะผู้กำกับนโยบายการบริหารคุณภาพในระบบราชการไทย รวมถึงสัมภาษณ์ผู้ตรวจประเมินคุณภาพทั้งที่มาจากภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อพิจารณามุมมองเกี่ยวกับความเป็นมา และแนวทางการตรวจประเมินคุณภาพในส่วนราชการต่างๆ รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 ท่าน

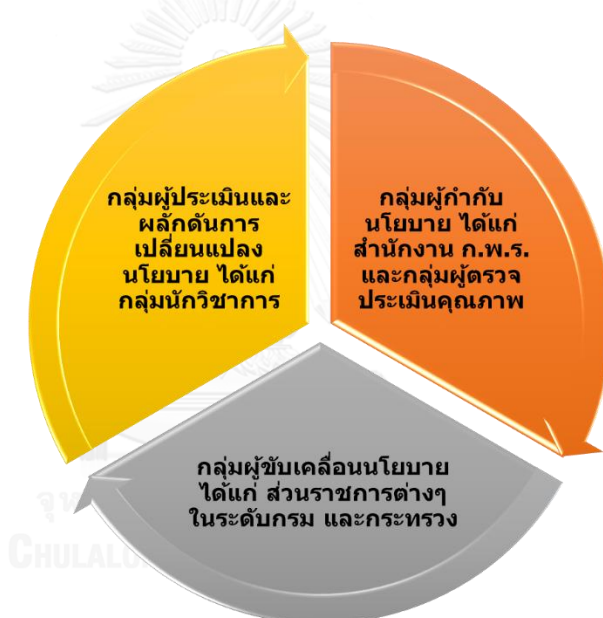
กลุ่มที่ 2 ผู้ขับเคลื่อนตามนโยบาย ในงานวิจัยครั้งนี้เลือกสัมภาษณ์ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรม และระดับกระทรวง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบายด้านการบริหารคุณภาพในระบบราชการ โดยส่วนใหญ่ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร⁹ ซึ่งทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงาน ก.พ.ร. ในส่วนราชการต่างๆ โดยตรงเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งในที่นี่ ได้มีการสัมภาษณ์จำนวนทั้งสิ้น 39 กรม จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 138 หน่วยงาน (137 กรม และ 1 กระทรวง) คิดเป็นร้อยละ 28.26 เมื่อเทียบกับหน่วยงานทั้งหมด รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 56 ท่าน

ทั้งนี้ ส่วนราชการที่นำมาศึกษา ไม่ครอบคลุมถึงกรมที่จัดตั้งใหม่ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป ได้แก่ กรมหม่อนไหม กรมฝนหลวงและการบินเกษตร เนื่องจากยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ที่ใช้ในการเทียบเคียงได้ ส่วนกระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นกระทรวงต้นแบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบกระทรวง โดยเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ผู้วิจัยจึงไม่ศึกษาเชิงลึกในระดับกรมภายใต้สังกัดกระทรวงพลังงาน

⁹ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการให้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นเครือข่ายสำคัญในการพัฒนาระบบราชการ โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากใน ปี พ.ศ. 2545 มีการปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาระบบการทำงานในภาครัฐ โดยแบ่งเป็น 20 กระทรวง และกำหนดให้มีการตั้งกลุ่มพัฒนาระบบบริหารในทุกกระทรวงและกรม ให้มีบทบาทในการประสาน ให้คำปรึกษาแนะนำ และผลักดันให้เกิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการกำกับติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของส่วนราชการที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นที่เรียกกันโดยย่อและรู้จักอย่างไม่เป็นทางการในส่วนราชการว่า “ก.พ.ร.น้อย”

นอกจากนี้สำหรับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยกรมขนาดเล็ก ได้แก่ กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมการกงสุล และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้มีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศเพียงหน่วยงานเดียว จึงไม่ปรากฏผลการดำเนินงานของกรมดังกล่าวการศึกษาในครั้งนี้ด้วยเช่นกัน

กลุ่มที่ 3 ผู้ประเมินและผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดให้กลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาตัวแบบคุณภาพ และกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐจากหลากหลายสถาบัน เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และสะท้อนภาพการบริหารงานภาครัฐตามตัวแบบคุณภาพที่เหมาะสม รวมจำนวน 5 ท่าน



ภาพที่ 3.1 แนวทางการตรวจสอบข้อมูลด้านบุคคล ภายใต้แนวทางตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation)

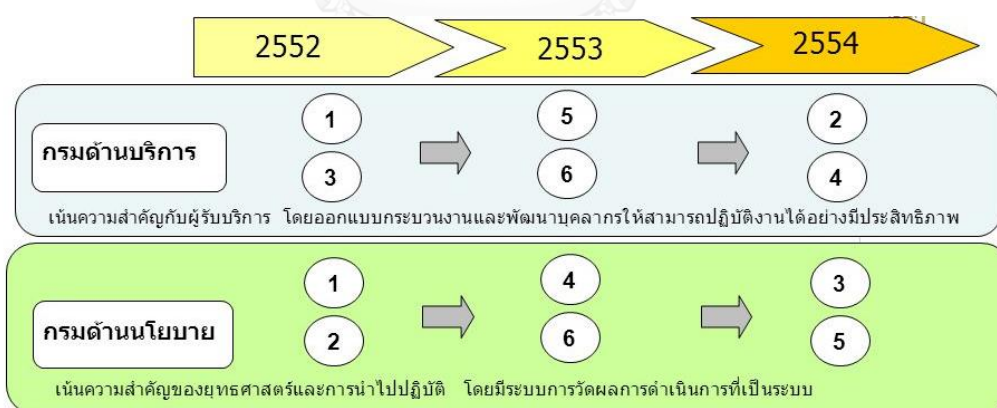
สำหรับกลุ่มผู้ขับเคลื่อนนโยบาย อันประกอบด้วยส่วนราชการในระดับกรมและกระทรวง เพื่อให้ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่หลากหลายและสอดคล้องตามแนวทางการขับเคลื่อนด้านการบริหารคุณภาพในปัจจุบันของ สำนักงาน ก.พ.ร. ผู้วิจัยจึงได้ใช้เกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทหน่วยงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อพิจารณาเลือกหน่วยงานที่สัมภาษณ์ได้อย่างหลากหลาย และสอดคล้องตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เหมาะสม โดยเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย

(ก) ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน เมื่อแบ่งหน่วยงานที่ศึกษาตามลักษณะการดำเนินงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กรมด้านบริการ หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ การอนุมัติอนุญาต ควบคุม กำกับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ความสำคัญรวมถึงงานบริการทางวิชาการด้วย มีจำนวน 86 หน่วยงาน

กรมด้านนโยบาย หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการ เป็นการเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย แผนและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การกำหนดกฎ ระเบียบ การประสานติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด มีจำนวน 52 หน่วยงาน

ทั้งนี้ การกำหนดว่าหน่วยงานใดเป็นกรมด้านบริการ หรือหน่วยงานใดเป็นกรมด้านนโยบายนั้น เดิมสำนักงาน ก.พ.ร.จะเป็นผู้กำหนด ต่อมาภายหลัง สำนักงาน ก.พ.ร.ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระบุประเภทว่าควรกำหนดให้เป็นกรมด้านนโยบาย หรือ กรมด้านบริการ ตามขอบเขตและลักษณะของหน่วยงาน ซึ่งในปี พ.ศ.2552 สำนักงาน ก.พ.ร.ได้พัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) ขึ้น โดยมองว่าเป็นแนวคิดการปรับปรุงที่ละขั้น และได้วางแนวทางดำเนินการพัฒนาองค์กร (PMQA Roadmap) ให้แต่ละส่วนราชการจะต้องดำเนินงานผ่านเกณฑ์ ปีละ 2 หมวด ซึ่งมีการลำดับความสำคัญในแต่ละหมวดแตกต่างกันระหว่างกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย ดังแสดงในภาพ



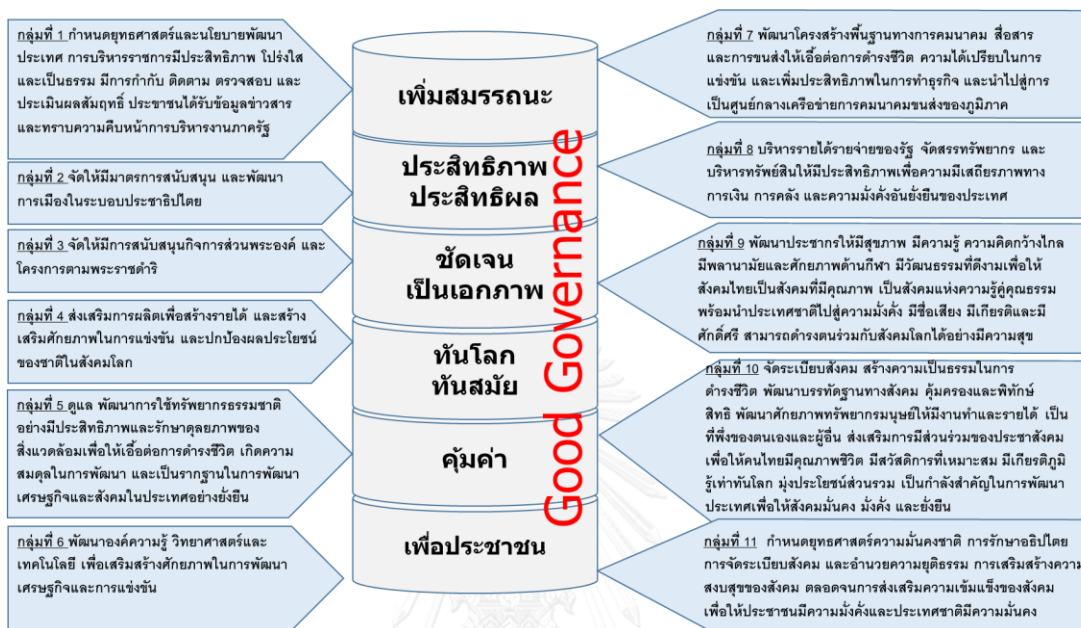
ภาพที่ 3.2 แนวทางการดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA ของกรมด้านบริการและกรมด้านนโยบาย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ก)

(ข) กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

การแบ่งหน่วยงานที่ศึกษาตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานนี้ ผู้วิจัยได้ยึดตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ทำให้มีการปรับโครงสร้างกระทรวงจาก 14 กระทรวง 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ตามภารกิจหลักสำคัญของภาครัฐ 11 ประเภท ดังแสดงในภาพ



ภาพที่ 3.3 ภารกิจหลักสำคัญของภาครัฐ 11 ประเภท

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552ค) และ กองเทพ เคลือบพณิชกุล กำพล วันทา และปริญญญา อรจิราพงศ์ (2546)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สำนักงาน ก.พ.ร.ได้นำกลุ่มภารกิจหลักทั้ง 11 กลุ่มมาจัดหมวดหมู่ที่สัมพันธ์กัน โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจด้านการบริหาร (กลุ่มที่ 1-3) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ (กลุ่มที่ 4-8) กลุ่มภารกิจด้านสังคม (กลุ่มที่ 9-10) และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง (กลุ่มที่ 11) ซึ่งการจัดกลุ่มเช่นนี้ของสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นไปเพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบส่วนราชการต่างๆ ตามกลุ่มภารกิจที่ชัดเจน ผ่านคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางนโยบาย แนวทางการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการอันนำมาสู่ความน่าเชื่อถือและมั่นใจ

แก่สาธารณชน ซึ่งพบว่าในปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ กลุ่มกระทรวงขึ้น 4 ชุด ประกอบด้วย¹⁰

- ชุดที่ 1 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ มีขอบเขตความรับผิดชอบ 9 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงอุตสาหกรรม
- ชุดที่ 2 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวงด้านสังคม มีขอบเขตความรับผิดชอบจำนวน 6 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข
- ชุดที่ 3 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ มีขอบเขตความรับผิดชอบ จำนวน 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม
- ชุดที่ 4 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวงด้านบริหารและส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีขอบเขตความรับผิดชอบในส่วนราชการระดับกระทรวง 1 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง จำนวน 8 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

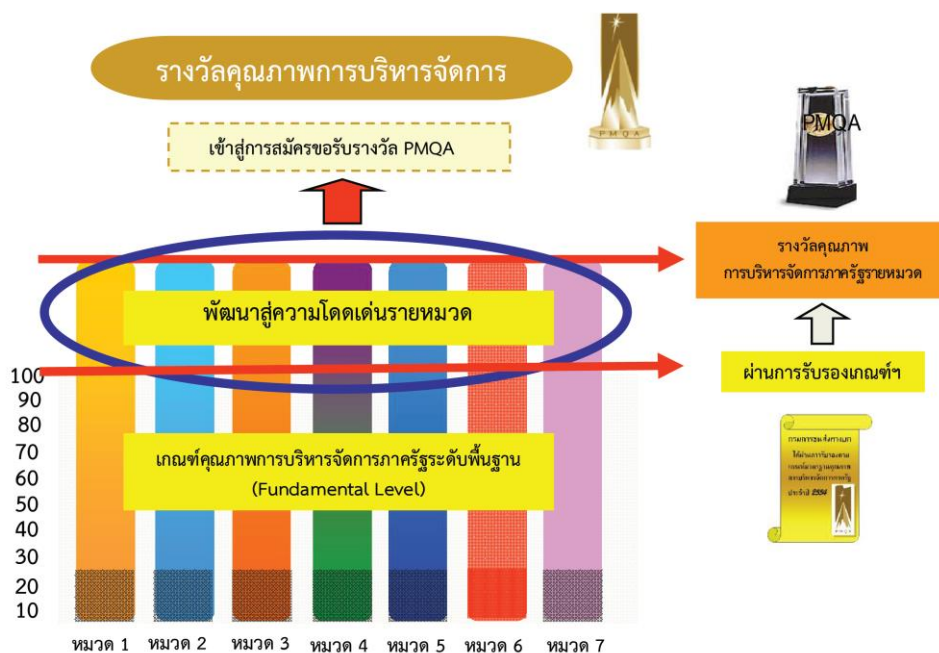
¹⁰ ตามประกาศคำสั่งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการที่ 2/2553 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวง ลงนามโดยนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2553

ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาจัดกลุ่มภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการศึกษาครั้งนี้ใหม่ โดยแบ่งส่วนราชการที่ศึกษาจำนวน 138 หน่วยงาน ออกเป็น 4 กลุ่มตามภารกิจข้างต้น ประกอบด้วย

1. กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ จำนวน 61 หน่วยงาน
2. กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม ประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ จำนวน 36 หน่วยงาน
3. กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ ประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ จำนวน 30 หน่วยงาน
4. กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ ประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ จำนวน 11 หน่วยงาน

(ค) การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

การแบ่งหน่วยงานที่ศึกษาตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานนี้ ผู้วิจัยได้ยึดตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. ผลักดันการดำเนินการเกี่ยวกับ PMQA จากพัฒนาการของเครื่องมือที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ศึกษาและจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และส่งเสริมให้ส่วนราชการดำเนินการพัฒนาองค์การตามเกณฑ์ดังกล่าวผ่านตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งในระยะต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงเกณฑ์ไปสู่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level) และกำหนดให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการพัฒนาองค์การปีละ 2 หมวด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพของส่วนราชการเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อส่วนราชการดำเนินการจนครบทั้ง 6 หมวดในปี พ.ศ. 2554 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการตรวจรับรองคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified FL) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมาเพื่อติดตาม และตรวจสอบความพร้อมของส่วนราชการก่อนที่จะเข้าสู่การดำเนินการในระยะต่อไป ดังนั้นจึงมีทั้งส่วนราชการที่ “ผ่าน” การรับรองคุณภาพ และส่วนราชการที่ “ไม่ผ่าน” การรับรองคุณภาพ



ภาพที่ 3.4 แนวทางการพัฒนาส่วนราชการสู่รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ง)

สำหรับการศึกษาในที่นี้ ได้ใช้เกณฑ์การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน มาใช้ในการจัดกลุ่มหน่วยงานที่ศึกษาด้วย โดยยึดตามผลการตรวจประเมินการได้รับการรับรองในระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 ซึ่งปรากฏผลดังต่อไปนี้

1. กรมที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน รวมจำนวน 105 หน่วยงาน ประกอบด้วยกรมที่ผ่านการรับรองในปี 2555 จำนวน 36 หน่วยงาน และกรมที่ผ่านการรับรองในปี 2556 จำนวน 69 หน่วยงาน
2. กรมที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 จำนวน 33 หน่วยงาน

ทั้งนี้ สามารถแสดงประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ดังตาราง

ตารางที่ 3.1 รายชื่อส่วนราชการทั้งหมดที่เป็นประชากรในภาครีศึกษา จำแนกตามเกณฑ์ด้านต่างๆ

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กรมด้านบริการ (86 หน่วยงาน)				กรมด้านนโยบาย (52 หน่วยงาน)			
	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (41 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม (24 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ (17 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริการ และกิจการ อื่นๆ (4 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (20 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม และการ ต่างประเทศ (13 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และกิจการ อื่นๆ (7 หน่วยงาน)	
กรมที่ผ่านการ รับรอง คุณภาพ (105 หน่วยงาน)	<ul style="list-style-type: none"> กรมทรัพย์สินทาง ปัญญา กรมวิทยาศาสตร์ บริการ สำนักงานปรมาณูเพื่อ สันติ กรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการ เหมืองแร่ สำนักงานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม กรมส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ สำนักงานส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ สำนักงานส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ สำนักงานส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> กรมพัฒนา การแพทย์แผน ไทยและ การแพทย์ ทางเลือก ราชบัณฑิตย สถาน กรมส่งเสริม วัฒนธรรม กรมวิทยาศาสตร์ การแพทย์ กรมส่งเสริม วัฒนธรรม กรมวิทยาศาสตร์ การแพทย์ กรมส่งเสริม วัฒนธรรม กรมส่งเสริม วัฒนธรรม กรมส่งเสริม วัฒนธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> สถาบันนิติ วิทยาศาสตร์ สำนักงานป้องกัน และปราบปราม การฟอกเงิน กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค กรม ประมง สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> กระทรวง พลังงาน สำนักงาน เศรษฐกิจ กรม การเกษตร สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานปลัด กระทรวงการ ต่างประเทศ สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง 	

	กรมด้านบริการ (86 หน่วยงาน)		กรมด้านโยธาฯ (52 หน่วยงาน)	
การผ่าน	กรมหน่วยงานด้าน	กรมหน่วยงานด้าน	กรมหน่วยงาน	กรมหน่วยงานด้าน
รับรองตาม	กลุ่มหน่วยงานด้าน	กลุ่มหน่วยงานด้าน	กลุ่มหน่วยงาน	กลุ่มหน่วยงานด้าน
เกณฑ์	สังคัม	มั่งคั่ง	ด้านสังคม	ด้านมั่นคง
คุณภาพการ	เศรษฐกิจ	และการต่างประเทศ	และการ	และกิจการ
บริหารจัดการ			ต่างประเทศ	อื่นๆ
ภาครัฐ	(41 หน่วยงาน)	(24 หน่วยงาน)	(12 หน่วยงาน)	(13 หน่วยงาน)
ระดับพื้นฐาน	(4 หน่วยงาน)	(17 หน่วยงาน)	(20 หน่วยงาน)	(7 หน่วยงาน)
	ทางบก	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงาน คณะกรรมการ อาหารและยา กรมสุขภาพจิต กรมพัฒนาสังคม กรมส่งเสริมการค้า กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค สำนักงาน พระพุทธ ศาสนาแห่งชาติ สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ สำนักงาน กรมส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ กรมโรงงาน อุตสาหกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานปลัด กระทรวง มหาดไทย สำนักงานปลัด กระทรวง กลาโหม กองทัพ อากาศ กองบัญชา การกองทัพ สำนักงาน กรมพิเศษเพื่อ ประสานงาน โครงการอื่น เนื่องมาจาก พระราชดำริ สำนักงานคณะ กรม การวิจัย แห่งชาติ ปลัดกระทรวง พาณิชย์ 	

การผ่าน	กรมด้านบริการ (86 หน่วยงาน)			กรมด้านนโยบาย (52 หน่วยงาน)		
รับผิดชอบต่อ เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (41 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม มั่นคง และการต่างประเทศ (24 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริการ และกิจการ อื่นๆ (4 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม และการ ต่างประเทศ (13 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และกิจการ อื่นๆ (7 หน่วยงาน)	
<ul style="list-style-type: none"> ● กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม ● สำนักงาน คณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย ● สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ ● สำนักงาน อุตสาหกรรม ● สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน ● กรมศุลกากร ● กรมประมง ● กรมพัฒนาที่ดิน ● กรมวิชาการเกษตร ● กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัด กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ● กรมบัญชีกลาง ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร ● สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัด กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ● กรมบัญชีกลาง ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร ● สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัด กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ● กรมบัญชีกลาง ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร ● สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัด กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ● กรมบัญชีกลาง ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร ● สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัด กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ● กรมบัญชีกลาง ● สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร ● สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ 	

การผ่าน	กรมด้านบริการ (86 หน่วยงาน)			
รับผิดชอบต่อ เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (41 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม มั่นคง และการต่างประเทศ (24 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และกิจการ อื่นๆ (4 หน่วยงาน)	กรมด้านนโยบาย (52 หน่วยงาน) กลุ่มหน่วยงาน ด้านมั่นคง และการ ต่างประเทศ (13 หน่วยงาน) (20 หน่วยงาน) (12 หน่วยงาน) (7 หน่วยงาน)
	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมส่งเสริมสหกรณ์ ● กรมเจ้าท่า ● กรมธนารักษ์ ● กรมปศุสัตว์ ● กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ● กรมสรรพสามิต ● กรมสรรพากร ● กรมทางหลวง ● กรมทางหลวงชนบท ● กรมชลประทาน 			
กรมที่ยังไม่ ผ่านการ รับรอง คุณภาพ (33 หน่วยงาน)	กรมการค้า ต่างประเทศ กรมการข้าว กรมทรัพยากรน้ำ บาดาล	กรมการค้าสากล สำนักงาน ศิลปวัฒนธรรม ร่วมสมัย กรมการจัดหา งาน	กรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ สำนักงาน คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	กรมทรัพยากร ธรณี กรมส่งเสริม คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สำนักงาน เลขาธิการสภา การศึกษา สำนักงาน การต่างประเทศ สำนักงาน แรงงาน ยุติธรรม สำนักงาน คณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ราชบัณฑิตยสภา สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กรมด้านบริการ (86 หน่วยงาน)		กรมด้านนโยบาย (52 หน่วยงาน)	
กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม มั่นคง และการต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริการ และกิจการ อื่นๆ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม และการ ต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และกิจการ อื่นๆ
(41 หน่วยงาน)	(24 หน่วยงาน)	(4 หน่วยงาน)	(12 หน่วยงาน)	(7 หน่วยงาน)
<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม • กรมอนามัย และกรมวิทย์ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> • กรมสวัสดิการ และคุ้มครอง แรงงาน • กรมศิลปากร • กรมพลศึกษา • กรมการ ท่องเที่ยว • สำนักงาน ประกันสังคม • สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้น พื้นฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ • กรมส่งเสริม การค้าระหว่าง ประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงาน • สำนักงาน ปลัดกระทรวง ยุติธรรม • กรมสอบสวน คดีพิเศษ 	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงาน • สำนักงาน ปลัดกระทรวง วัฒนธรรม • กรมสอบสวน คดีพิเศษ

4.1.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. แบบสัมภาษณ์

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและสามารถนำมาใช้เทียบเคียงระหว่างกลุ่มหน่วยงานประเภทต่างๆ ได้ ผู้วิจัยได้ใช้สัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง โดยมีโครงสร้างคำถามเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และในบางสถานการณ์อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งในระหว่างการสนทนา หากมีประเด็นใดที่เชื่อมโยงกับประเด็นการศึกษา ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสนทนาและตั้งคำถามโดยละเอียดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ข้อคำถามหลักที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เป็นข้อคำถามที่มาจากวัตถุประสงค์การวิจัย และการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- ตัวแบบการบริหารคุณภาพภาครัฐ PMQA ที่ส่วนราชการใช้อยู่ในปัจจุบัน เหมาะสมกับนำมาใช้ในองค์การภาครัฐหรือไม่ และสามารถสะท้อนคุณภาพของส่วนราชการไทยได้มากน้อยเพียงใด
- ข้อกำหนดต่างๆ ใน PMQA มีความเหมาะสมกับบริบทการปฏิบัติงานของหน่วยงานของท่านหรือไม่ มีข้อกำหนดใดบ้างที่ท่านเห็นว่าไม่สอดคล้อง/ไม่ชัดเจน หรือไม่ครอบคลุมสิ่งที่หน่วยงานของท่านปฏิบัติอยู่
- ถ้าหากจะมีการประเมินความสำเร็จของการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ในหน่วยงานของท่าน โดยภาพรวมท่านเห็นว่าสำเร็จหรือไม่อย่างไร
- “ส่วนราชการไทยที่มีคุณภาพ” ควรมีลักษณะอย่างไร และ PMQA จะทำให้ท่านเข้าถึงคุณภาพในความหมายนั้นได้หรือไม่ อย่างไร
- ผลที่ไม่คาดหมายจากการขับเคลื่อน PMQA ในหน่วยงานของท่าน มีหรือไม่ อย่างไร
- จุดแข็งและจุดอ่อนของตัวแบบ PMQA คืออะไร และท่านมีมุมมองใดที่จะเสริมให้ตัวแบบ PMQA สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการใช้กับระบบราชการไทย
- ปัจจัยที่ทำให้การขับเคลื่อน PMQA ในส่วนราชการหรือในหน่วยงานของท่าน ประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จมีอะไรบ้าง

- หากให้ท่านประมาณการค่าใช้จ่ายที่ท่านลงทุนหรือดำเนินการในการขับเคลื่อนตัวแบบคุณภาพ PMQA ในแต่ละปี หน่วยงานของท่านใช้งบประมาณให้กับการขับเคลื่อน PMQA คิดเป็นงบประมาณประมาณเท่าใด
- ในอนาคต ท่านคิดว่าการบริหารคุณภาพของส่วนราชการไทยรวมถึง PMQA ควรมีทิศทางการดำเนินการอย่างไร สำนักงาน ก.พ.ร.ควรมีบทบาทอย่างไรในการยกระดับและรักษาความยั่งยืนของคุณภาพในระบบราชการไทยไว้ได้

2. การศึกษาเอกสารขั้นต้น และเอกสารชั้นรอง

เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้สืบค้นเอกสารขั้นต้น คือ เอกสารที่เป็นต้นฉบับ และเอกสารชั้นรอง คือ เอกสารที่มีผู้รวบรวมเอาไว้แล้วเพิ่มเติม อาทิ แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รายงานประจำปี รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย เอกสารการประเมินตนเองตามตัวแบบ PMQA ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบข้อมูลในการวิเคราะห์

4.1.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะเลือกพิจารณาหน่วยงานที่จะติดต่อขอสัมภาษณ์จากตารางรายชื่อหน่วยงานจำแนกตามเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งประเภทหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดตัวแทนหน่วยงานผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ครอบคลุมทุกกลุ่มให้มากที่สุด ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ได้รับความอนุเคราะห์จากผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ อธิบดี/ผู้อำนวยการ รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้ากลุ่มงาน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าสัมภาษณ์และให้ความอนุเคราะห์เอกสารเพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น 40 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 29 เมื่อเทียบกับหน่วยงานทั้งหมด โดยเป็นกรมด้านบริการจำนวน 26 หน่วยงาน (คิดเป็นร้อยละ 30.23 เมื่อเทียบกับกรมด้านบริการทั้งหมดที่มีอยู่ 86 หน่วยงาน) และเป็นกรมด้านนโยบายจำนวน 14 หน่วยงาน (คิดเป็นร้อยละ 26.92 เมื่อเทียบกับกรมด้านนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ 52 หน่วยงาน)

เมื่อพิจารณาข้อมูลในเชิงลึกขึ้น พบว่าหน่วยงานที่เป็นกรมด้านบริการ ยังแบ่งจำแนกอีกเป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ จำนวน 13 หน่วยงาน กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม จำนวน 8 หน่วยงาน และกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ จำนวน 5 หน่วยงาน

ส่วนหน่วยงานที่เป็นกรมด้านนโยบาย ยังแบ่งจำแนกออกเป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ จำนวน 6 หน่วยงาน กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม จำนวน 3 หน่วยงาน และกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ จำนวน 4 หน่วยงาน และกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ อีกจำนวน 1 หน่วยงาน

โดยทั้งหมดนี้เป็นกรมที่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์การบริหารจัดการคุณภาพภาครัฐ ระดับพื้นฐานจำนวน 29 หน่วยงาน และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง จำนวน 11 หน่วยงาน

4.1.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้เทคนิคที่เหมาะสมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

- การจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) โดยเป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์มาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ อาทิ การจำแนกข้อมูลจำแนกตามประเภทของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์

- การเทียบเคียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (Constant Comparison) เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ไปเทียบเคียงกับปรากฏการณ์อื่นๆ เพื่อหาความเหมือนและความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการต่างๆ

- การวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Componential Analysis) เป็นการนำข้อมูลแต่ละหมวดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในแต่ละหมวดมาวิเคราะห์แยกออกเป็นรายหมวด เพื่อพิจารณาความสำเร็จ และความเหมาะสมในการนำมาใช้กับระบบราชการไทย

- การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) เป็นการนำเอกสารหลักฐานมาวิเคราะห์ให้เห็นว่าตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ถูกขับเคลื่อนอยู่ในปัจจุบันได้ส่งผลในเชิงบวกและเชิงลบอย่างไรต่อส่วนราชการไทยบ้าง

- การวิเคราะห์สาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) เป็นการวิเคราะห์ถึงผลของการปฏิบัติราชการ และผลการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพที่ยังไม่สะท้อนความสำเร็จเท่าที่ควรเกิดมาจากสาเหตุใดบ้าง และในทำนองเดียวกันอาจเป็นการย้อนให้เห็นว่าเมื่อมีเหตุปัจจัยใดเกิดขึ้นเกี่ยวกับส่วนราชการ จะส่งผลกระทบต่อการบริหารคุณภาพอย่างไรในอนาคต

ตารางที่ 3.2 รายชื่อส่วนราชการที่ผู้ศึกษาได้รับความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์

การผ่านรับรอง	กรมด้านบริการ (26 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.23)	กรมด้านนโยบาย (14 หน่วยงาน : ร้อยละ 26.92)
ตามเกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (13 หน่วยงาน: ร้อยละ 31.71)	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (6 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.00)
ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม (8 หน่วยงาน : ร้อยละ 33.33)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม (3 หน่วยงาน: ร้อยละ 25.00)
กรมที่ผ่านการ รับรอง	กรมวิทยาศาสตร์ บริการ สำนักงาน ประมาณเพื่อสันติ กรรมการค้า ภายใน กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม สำนักงาน คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาล ทราย	กลุ่มหน่วยงานด้าน ความมั่นคง และการต่างประเทศ (4 หน่วยงาน: ร้อยละ 30.77)
(29 หน่วยงาน: ร้อยละ 27.61)	กรมพิทักษ์ คุ้มครองเด็กและ เยาวชน กรมการพัฒนา ชุมชน กรมราชทัณฑ์ กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร กิจการอื่นๆ (1 หน่วยงาน: ร้อยละ 14.29)
	กรมวิทย์ กรมส่งเสริมการค้า ภายใน กรมส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ สำนักงานปลัด กระทรวงการคลัง สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สำนักงานบริหารหนี้ สาธารณะ	สำนักงานส่งเสริม และพัฒนา คุณภาพชีวิต คนพิการแห่งชาติ สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย สำนักงาน ปลัดกระทรวง การท่องเที่ยวและ กีฬา สำนักงาน ปลัดกระทรวง สาธารณสุข ปลัดกระทรวง สาธารณสุข สำนักงานบริหารหนี้ สาธารณะ

การผ่านรับรอง	กรมด้านนโยบาย (14 หน่วยงาน : ร้อยละ 26.92)			
<p>ตามเกณฑ์</p> <p>คุณภาพการบริหารจัดการ</p> <p>ภาครัฐระดับพื้นฐาน</p>	<p>กรมด้านบริการ (26 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.23)</p> <p>กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ</p> <p>ด้านสังคม</p> <p>(8 หน่วยงาน : ร้อยละ 33.33)</p>	<p>กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ</p> <p>(5 หน่วยงาน : ร้อยละ 29.41)</p>	<p>กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม</p> <p>และกิจการต่างๆ</p> <p>(3 หน่วยงาน : ร้อยละ 25.00)</p>	<p>กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ</p> <p>ความมั่นคงและการต่างประเทศ</p> <p>(4 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.77)</p> <p>กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม</p> <p>และกิจการต่างๆ</p> <p>(1 หน่วยงาน : ร้อยละ 14.29)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ● กรมป่าไม้ ● กรมอุตุนิยมวิทยา ● สำนักงานสถิติแห่งชาติ ● กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ● กรมทางหลวงชนบท 				
<p>กรมที่ยังไม่ผ่านการรับรอง (11 หน่วยงาน : ร้อยละ 33.33)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมการศาสนา ● กรมศิลปากร ● กรมการจัดหางาน ● กรมพลศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมการปกครอง 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัดกระทรวงและสหกรณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การผ่านรับรอง ตามเกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	กรมด้านบริการ (26 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.23)				กรมด้านนโยบาย (14 หน่วยงาน : ร้อยละ 26.92)			
	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (13 หน่วยงาน: ร้อยละ 31.71)	กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม (8 หน่วยงาน : ร้อยละ 33.33)	กลุ่มหน่วยงานด้าน ความมั่นคง และการต่างประเทศ (5 หน่วยงาน: ร้อยละ 29.41)	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และกิจการ อื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (6 หน่วยงาน : ร้อยละ 30.00)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม (3 หน่วยงาน: ร้อยละ 25.00)	กลุ่มหน่วยงานด้าน ความมั่นคง และการต่างประเทศ (4 หน่วยงาน: ร้อยละ 30.77)	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ (1 หน่วยงาน: ร้อยละ 14.29)
		<ul style="list-style-type: none"> กรมการ ท่องเที่ยว สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาระดับ พื้นฐาน 						

3.2 ระเบียบวิจัยเชิงปริมาณ

เพื่อให้ได้ข้อมูลในวงกว้างเกี่ยวกับความคิดเห็น และความเชื่อมั่นที่มีต่อการดำเนินงานด้านการบริหารคุณภาพของส่วนราชการ และผลลัพธ์การดำเนินงานในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานว่าภายหลังจากมีการขับเคลื่อนตามตัวแบบการบริหารคุณภาพในห้วงระยะเวลาอันสมควรแล้ว ส่วนราชการต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพอย่างไรบ้าง รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองคุณภาพและยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ ว่าจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างหรือไม่ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว

3.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

สำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีการดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ จำนวนทั้งสิ้น 138 หน่วยงาน โดยประกอบด้วยทั้งข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งเป็นกลุ่มบุคลากรสำคัญที่ได้รับผลจากการพัฒนาคุณภาพตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ.ร. รวมทั้งสิ้น 1,411,579 คน ซึ่งสามารถสรุปจำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.3 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำแนกตามประเภทต่างๆ

ประเภท	จำนวน (คน)
- ข้าราชการพลเรือนสามัญ	366,246
- ข้าราชการตำรวจ	210,689
- ข้าราชการทหาร	377,529
- บุคลากรประเภทอื่นๆ (พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ไม่รวมบุคลากรในกระทรวงกลาโหม	457,115
รวม	1,411,579

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. (2557); สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556)

ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดตัวอย่างในกรณีทราบจำนวนประชากร โดยใช้สูตรของ Taro Yamane ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 มาใช้ในการสุ่มตัวอย่าง

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

โดยที่ n = ขนาดของตัวอย่างที่สุ่ม

N = ขนาดของประชากรทั้งหมด

e = ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มที่ยอมรับได้

ซึ่งในที่นี้มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 1,411,579 คน

$$n = \frac{1,411,579}{1 + 1,411,579(0.05)^2}$$

$$n = \frac{1,411,579}{3,528.95}$$

$$n = 399.99 \approx 400$$

ดังนั้น ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมต้องไม่ต่ำกว่า 400 คน

สำหรับขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi - Stage Sampling) โดยประกอบด้วย

ขั้นที่ 1 ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มแบบสัดส่วนหรือแบบโควต้า (Quota Sampling) ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยจะกำหนดสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามผู้ที่สังกัดในกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย เนื่องจากกรมทั้งสองลักษณะมีจุดเน้นและจุดเริ่มต้นในการบริหารคุณภาพตามเกณฑ์ PMQA ที่แตกต่างกัน โดยพบว่ากรมด้านบริการ มีจำนวนทั้งสิ้น 86 หน่วยงาน และกรมด้านนโยบาย มีจำนวนทั้งสิ้น 52 หน่วยงาน โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62.32 และร้อยละ 37.68 ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้แบบสอบถามมีความครบถ้วนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการผลิตแบบสอบถามเพื่อกระจายไปยังหน่วยงานต่างๆ จำนวน 800 ชุด (ได้คืนกลับมา 654 ชุด) โดยคิดเป็นสัดส่วนที่สอดคล้องกับร้อยละของลักษณะการดำเนินงานของกรม กล่าวคือ ผู้ที่สังกัดในกรมด้านบริการ จำนวน 497 ชุด และผู้ที่สังกัดในกรมด้านนโยบาย จำนวน 303 ชุด

ตารางที่ 3.4 กลุ่มตัวอย่างที่เลือกโดยการสุ่มแบบสัดส่วนหรือโควต้า (Quota Sampling)

ประเภท	จำนวนและร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามลักษณะ ของหน่วยงาน		จำนวนแบบสอบถาม ที่ต้องการ (ชุด)		จำนวน แบบสอบถาม ที่เตรียมไว้ (ชุด)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
	กรมด้านบริการ	86	62.32	249	62.32	497
- ผ่านการรับรอง	66	76.74	191	76.70	381	76.70
- ไม่ผ่านการรับรอง	20	23.26	58	23.30	116	23.30
กรมด้านนโยบาย	52	37.68	151	37.68	303	37.68
- ผ่านการรับรอง	39	75.00	113	75.00	227	75.00
- ไม่ผ่านการรับรอง	13	25.00	38	25.00	76	25.00
รวม	138	100.00	400	100.00	800	100.00

ขั้นที่ 2 ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) โดยในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้กระจายแบบสอบถามไปยังส่วนราชการต่างๆ โดยให้ครอบคลุมตามเกณฑ์การแบ่งซึ่งประกอบด้วย 1) ลักษณะการดำเนินงาน 2) กลุ่มภารกิจ และ 3) การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพ โดยจัดเตรียมสำหรับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ไม่ต่ำกว่าหน่วยงานละ 15 ชุด อย่างไรก็ตาม พบว่าส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการมีแนวโน้มให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามค่อนข้างน้อย ผู้วิจัยจึงขยายจำนวนกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานที่ยินดีให้ความร่วมมือมากขึ้นตามวาระโอกาส และใช้การสุ่มแบบลูกโซ่ กล่าวคือ การขอคำแนะนำจากผู้แทนหน่วยงานที่ติดต่อสัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นช่องทางประสานในการทอดแบบสอบถามต่อไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้ได้สัดส่วนตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมทั้งหมด ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 654 ชุด จากจำนวนที่ทอดไป 800 ชุด คิดเป็นร้อยละ 81.75 ทั้งนี้เมื่อเทียบเป็นรายหน่วยงาน ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามคืน จำนวน 56 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 40.58 เมื่อเทียบกับหน่วยงานทั้งหมด 138 หน่วยงาน ดังแสดงรายละเอียดการจัดเก็บในตาราง

ตารางที่ 3.5 จำนวนและร้อยละของแบบสอบถามที่เก็บได้จริงเทียบกับจำนวนที่ต้องการ และจำนวนที่เตรียมไว้

ประเภท	จำนวน	จำนวน	จำนวนและร้อยละของแบบสอบถาม		
	แบบสอบถาม ที่ต้องการ (ชุด) จำนวน	แบบสอบถาม ที่เตรียมไว้ (ชุด) จำนวน	จำนวน	ที่เก็บได้จริง (ชุด)	
			จำนวน	ร้อยละเทียบกับ ที่ต้องการ	ร้อยละเทียบกับ ที่เตรียมไว้
กรมด้านบริการ	249	497	401	161.04	80.68
- ผ่านการรับรอง	191	381	265	138.74	69.55
- ไม่ผ่านการ รับรอง	58	116	131	225.86	112.93
กรมด้าน นโยบาย	151	303	253	167.55	83.50
- ผ่านการรับรอง	113	227	228	201.77	100.44
- ไม่ผ่านการ รับรอง	38	76	25	65.79	32.89
รวม	400	800	654	163.50	81.75

ตารางที่ 3.6 ผู้ตอบแบบสอบถามเจ้าพนักงานส่วนราชการในระดับกรม

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ	กรมด้านบริการ (รวม 401 ชุด : 35 หน่วยงาน)					กรมด้านนโยบาย (รวม 253 ชุด : 21 หน่วยงาน)				
	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ สังคม	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ	เศรษฐกิจ สังคม	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และการ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ
ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	(152 ชุด : 16 หน่วยงาน)	(142 ชุด : 13 หน่วยงาน)	(102 ชุด : 5 หน่วยงาน)	(5 ชุด : 1 หน่วยงาน)	(65 ชุด : 9 หน่วยงาน)	(106 ชุด : 6 หน่วยงาน)	(69 ชุด : 4 หน่วยงาน)	(13 ชุด : 2 หน่วยงาน)		
กรมที่ผ่านการ รับรอง	<ul style="list-style-type: none"> กรมการขนส่งทางบก (10) กรมพัฒนาและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (7) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (1) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (1) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (1) 	<ul style="list-style-type: none"> กรมพัฒนาและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (17) กรมอนามัย (8) กรมสุขภาพจิต (10) กรมการแพทย์ (7) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (8) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (11) กรมศุลกากร (15) 	<ul style="list-style-type: none"> กองทัพเรือ (1) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (41) กรมราชทัณฑ์ (2) 	<ul style="list-style-type: none"> กรมประมง (5) 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (8) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (4) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (11) กรมบัญชีกลาง (5) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (31) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและกิจการ (16) 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (17) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (31) 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (17) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (31) 	<ul style="list-style-type: none"> สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (8) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (17) สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (31) 		

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ	กรมด้านบริการ (รวม 401 ชุด : 35 หน่วยงาน)			กรมด้านนโยบาย (รวม 253 ชุด : 21 หน่วยงาน)		
	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ สังคม	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ กิจการอื่นๆ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ
ภาครัฐ	(152 ชุด : 16 หน่วยงาน)	(142 ชุด : 13 หน่วยงาน)	(5 ชุด : 1 หน่วยงาน)	(65 ชุด : 9 หน่วยงาน)	(106 ชุด : 6 หน่วยงาน)	(69 ชุด : 4 หน่วยงาน)
ระดับพื้นฐาน						
	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมวิชาการเกษตร (17) ● กรมส่งเสริมสหกรณ์ (1) ● กรมธนารักษ์ (46) ● กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (12) ● กรมสรรพสามิต (9) ● กรมสรรพากร (10) ● กรมชลประทาน (1) ● กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (1) ● สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานคณะกรรมการ นโยบาย รัฐวิสาหกิจ (1) ● สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (6) ● สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานคณะกรรมการ นโยบาย รัฐวิสาหกิจ (1) ● สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (6) ● สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (21) ● สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา (21) 	<ul style="list-style-type: none"> ● สำนักงานปลัดกระทรวง การท่องเที่ยว และกีฬา (9) ● สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข (21) 		(13 ชุด : 2 หน่วยงาน)

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์ คุณภาพการ บริหารจัดการ	กรมด้านบริการ (รวม 401 ชุด : 35 หน่วยงาน)				กรมด้านนโยบาย (รวม 253 ชุด : 21 หน่วยงาน)			
	กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ (152 ชุด : 16 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม (142 ชุด : 13 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ (102 ชุด : 5 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน บริหาร และ กิจการอื่นๆ (5 ชุด : 1 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม และการต่างประเทศ (106 ชุด : 6 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการต่างประเทศ (69 ชุด : 4 หน่วยงาน)	กลุ่มหน่วยงานด้าน ด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ (13 ชุด : 2 หน่วยงาน)	
	<ul style="list-style-type: none"> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (1) 							
กรมที่ยังไม่ ผ่านการ รับรอง (161 ชุด : 12 หน่วยงาน)	<ul style="list-style-type: none"> กรมการศาสนา (16) กรมการจัดหางาน (21) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (18) กรมศิลปากร (4) กรมพลศึกษา (4) กรมการท่องเที่ยว (9) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (6) 							
	<ul style="list-style-type: none"> กรมการปกครอง (15) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (43) กรมการปกครอง (13) สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (12) 							

4.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณได้แก่ แบบสอบถามเรื่อง “ประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย” ซึ่งแบ่งข้อคำถามออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 7 ข้อ ประกอบด้วยชื่อหน่วยงาน เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา สถานะและประเภทของตำแหน่ง และระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) จำนวน 28 ข้อ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มีคำตอบให้เลือกตอบ 4 ระดับ โดยสามารถแปลผลเป็นค่าคะแนนดังต่อไปนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คิดเป็น 4 คะแนน
เห็นด้วย	คิดเป็น 3 คะแนน
ไม่เห็นด้วย	คิดเป็น 2 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คิดเป็น 1 คะแนน

ในการแปลผลปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ผู้วิจัยแบ่งระดับวิธีการดำเนินงานที่มีคุณภาพของหน่วยงานออกเป็น 3 ระดับ โดยใช้ค่าเฉลี่ยจากข้อมูลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งหาความกว้างของอันตรภาคชั้นได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ความกว้างของอันตรภาคชั้น} &= \frac{\text{ค่าเฉลี่ยสูงสุด}-\text{ค่าเฉลี่ยต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับชั้นที่แบ่ง}} \\ &= \frac{4 - 1}{3} \\ &= 1.00 \end{aligned}$$

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 3.01-4.00 หมายความว่า หน่วยงานมีวิธีการดำเนินงานที่มีคุณภาพระดับมาก

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 2.01-3.00 หมายความว่า หน่วยงานมีวิธีการดำเนินงานที่มีคุณภาพปานกลาง

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 1.00-2.00 หมายความว่า หน่วยงานมีวิธีการดำเนินงานที่มีคุณภาพระดับน้อย

ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินการที่สะท้อนคุณภาพของหน่วยงาน จำนวน 6 ข้อ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มีคำตอบให้เลือกตอบ 4 ระดับ โดยสามารถแปลผลเป็นค่าคะแนนดังต่อไปนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คิดเป็น 4 คะแนน
เห็นด้วย	คิดเป็น 3 คะแนน
ไม่เห็นด้วย	คิดเป็น 2 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คิดเป็น 1 คะแนน

ในการแปลผลมีการใช้เกณฑ์เดียวกับการแปลผลปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) โดยผู้วิจัยแบ่งระดับคุณภาพของหน่วยงานออกเป็น 3 ระดับ

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 3.01-4.00 หมายความว่า ผลลัพธ์การดำเนินงานมีคุณภาพระดับมาก

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 2.01-3.00 หมายความว่า ผลลัพธ์การดำเนินงานมีคุณภาพระดับปานกลาง

ค่าน้ำหนักคะแนนระหว่าง 1.00-2.00 หมายความว่า ผลลัพธ์การดำเนินงานมีคุณภาพระดับน้อย

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพของหน่วยงาน

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างของข้อคำถามนั้น เพื่อให้ตัวแบบ PMQA ถูกสะท้อนผ่านตัวแบบคุณภาพอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับเช่นกัน ผู้วิจัยจึงเลือกในตัวแบบ EFQM ซึ่งมาจากการพัฒนาของมูลนิธิเพื่อการบริหารคุณภาพแห่งยุโรป (The European Foundation for Quality Management: EFQM) เพื่อใช้เทียบเคียงกับการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ที่ส่วนราชการไทยนำมาใช้ในการขับเคลื่อนคุณภาพ¹¹ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน (European Foundation for Quality Management, 2012b)

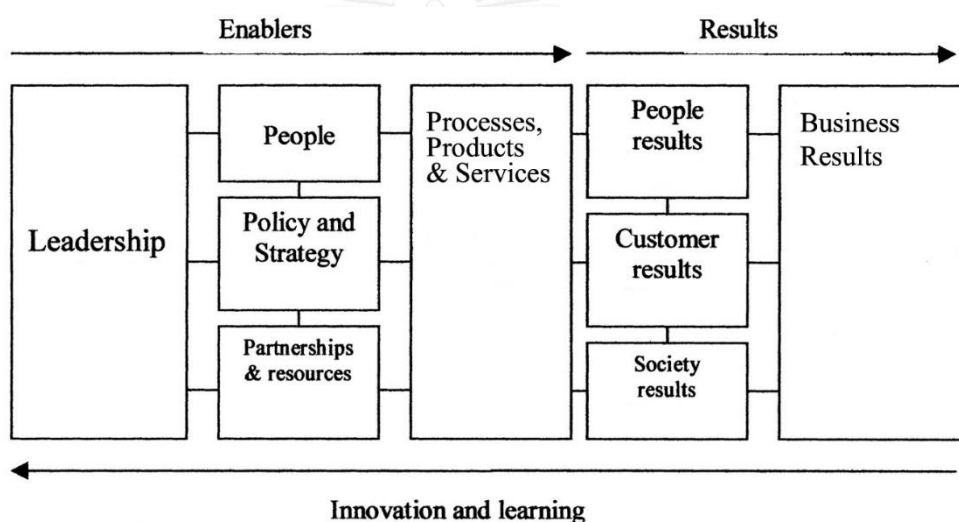
¹¹ ตัวแบบ EFQM เป็นตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ได้รับความนิยมกว่า 30 ประเทศทั่วโลก โดยสามารถศึกษาประวัติความเป็นมา และรายละเอียดของเกณฑ์เพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 ในส่วนของระบบรางวัลคุณภาพ ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกตัวแบบ EFQM มาเป็นกระจกสะท้อนตัวแบบ PMQA เนื่องจากได้มีผลการศึกษาวิจัยมาแล้วว่าตัวแบบ EFQM มีความใกล้เคียงกันในเชิงสาระสำคัญ วัตถุประสงค์ ค่านิยมหลัก และเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดผลของตัวแบบ MBNQA ซึ่งเป็นตัวแบบที่ PMQA นำมาประยุกต์ใช้ในองค์การภาครัฐ (Vaxevanidis N.M., Krivokapic Z., Stefanatos S., Dasic P. and Petropoulos G., 2006) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างตัวแบบ EFQM กับ ตัวแบบ MBNQA คือจุดเน้น โดย EFQM ให้ความสำคัญกับการจัดการโดยกระบวนการ (Managing by Process) มากกว่า ในขณะที่ MBNQA ให้ความสำคัญกับ “มุมมองเชิงระบบ” (Systems Perspective) มากกว่า (Lotto Lai, 2012)

ส่วนที่ 1 ส่วนปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ (Leadership) ด้านนโยบาย และยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy) ด้านบุคลากร (People) ด้านพันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources) และด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)

ส่วนที่ 2 ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ (Results) ได้แก่ ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results) ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results) ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results) และผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)

ส่วนที่ 3 ส่วนการเรียนรู้และนวัตกรรม (Innovation and Learning) จะเป็นตัวที่กระตุ้นให้เกิดตัว Enablers

ดังแสดงองค์ประกอบของการประเมินตามตัวแบบ EFQM ในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3.5 แนวทางการประเมินตามตัวแบบ EFQM

ที่มา: ปรับปรุงจาก European Foundation for Quality Management (2012b)

ทั้งนี้ ข้อคำถามแต่ละด้าน ผู้วิจัยปรับประยุกต์มาจาก EFQM Self-Assessment Questionnaire เพื่อให้เหมาะสมกับแบบสอบถามในลักษณะสำรวจความคิดเห็น และสอดคล้องตามลักษณะการดำเนินงานของส่วนราชการไทย โดยครอบคลุมขอบข่ายองค์ประกอบตามตัวแบบ EFQM ในประเด็นด้านต่างๆ เพื่อสอบถามว่าผู้ปฏิบัติงานภาครัฐมีความคิดเห็นต่อประเด็นนั้นๆ มากน้อยเพียงใด ข้อคำถามประกอบด้วย

(ก) หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership) ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานจำนวน 6 ข้อ ได้แก่

- มีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ
- แสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model)
- มีการวางระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีการกำกับติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง
- มีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง
- มีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม
- มีการบริหารแบบยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที

(ข) หมวดที่ 2 นโยบาย และยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy) ประกอบด้วยข้อ

คำถามเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จำนวน 5 ข้อ ได้แก่

- มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง
- มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน
- มีการทบทวน ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างสม่ำเสมอ
- มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ
- มีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีการกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

(ค) หมวดที่ 3 บุคลากร (People) ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลในหน่วยงาน จำนวน 5 ข้อ ได้แก่

- มีแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี
- มีการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ

- มีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน
- ส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร
- มีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัลรางวัลระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น

(ง) **หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)** ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหุ้นส่วนหรือพันธมิตรต่างๆ ของส่วนราชการ และการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า จำนวน 6 ข้อ ได้แก่

- มีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้เป็นหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ
- มีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ
- มีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า
- มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน
- มีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน

(จ) **หมวดที่ 5 ด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)** ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับกลไก และวิธีการในการปฏิบัติงานที่สร้างมูลค่าของหน่วยงานที่ส่งผลต่อผลผลิต และการให้บริการของส่วนราชการต่างๆ มีจำนวน 6 ข้อ ได้แก่

- กระบวนการทำงานในหน่วยงานถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ
- การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง

- มีกลไกการส่งมอบผลผลิตจากการดำเนินงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง
- มีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ
- ผลงานของหน่วยงาน ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง
- มีกลไกการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ

(จ) ผลลัพธ์ที่ 1 ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน (Business Results) ประกอบด้วยข้อคำถาม 1 ข้อ ได้แก่

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามภารกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(ข) ผลลัพธ์ที่ 2 ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results) ประกอบด้วยข้อคำถาม 1 ข้อ ได้แก่

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น

(ค) ผลลัพธ์ที่ 3 ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results) ประกอบด้วยข้อคำถาม 2 ข้อ ได้แก่

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น

(ง) ผลลัพธ์ที่ 4 ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result) ประกอบด้วยข้อคำถาม 1 ข้อ ได้แก่

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ การวัดผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ในแต่ละประเด็นว่า “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” คุณภาพตามเกณฑ์การวัดผลนั้น ผู้วิจัยเลือกใช้เกณฑ์เทียบเคียงตามที่สำนักงาน ก.พ.ร.ใช้เป็นเกณฑ์

ในการให้คะแนนส่วนราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งแบ่งเป็น

- 1 คะแนน มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ไม่เกิน 65.00
- 2 คะแนน มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ระหว่าง 65.01-70.00
- 3 คะแนน มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ระหว่าง 70.01-75.00
- 4 คะแนน มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ระหว่าง 75.01-80.00
- 5 คะแนน มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ มากกว่า 80.00 ขึ้นไป

โดยในที่นี้ การ “ผ่านคุณภาพ” ในแต่ละประเด็น ผู้ตอบจะต้องมีความคิดเห็นมากกว่า 3.00 หรือร้อยละ 75.00 ขึ้นไป

4.2.3 การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ

เพื่อให้เครื่องมือที่เป็นแบบสอบถามมีความเที่ยงตรง (Validity) และเชื่อถือได้ ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามในด้านความตรงเชิงเนื้อหา โดยพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายข้อ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญในที่นี้ประกอบด้วย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. อาจารย์ ดร.อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ อดีตอาจารย์ประจำ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐ โดยปัจจุบันเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาโครงการ (Program Development Specialist) องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (US Agency for International Development – USAID)

จากนั้นจึงมีการปรับปรุง และดำเนินการทดสอบกับข้าราชการกรมธนารักษ์ จำนวน 30 ชุด แล้วจึงหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยการวัดความคงที่ภายใน (Internal Consistency) โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Consistency) หรือที่เรียกว่า สัมประสิทธิ์แอลฟา เนื่องจากเป็นวิธีการหาความเชื่อมั่นที่เหมาะสมสำหรับสร้างเครื่องมือที่มีการให้คะแนนแบบประมาณค่า ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.952 ซึ่งถือว่ายอมรับได้

4.2.4 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้สถิติที่สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล ดังต่อไปนี้ (ดำรงค์ วัฒนา, 2542)

1. สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เป็นสถิติที่ใช้ในการสรุปลักษณะทั่วไปของประชากรได้แก่ ความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. การทดสอบค่า T (t-test) ใช้เพื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของตัวแปร 2 กลุ่ม ได้แก่ ลักษณะการดำเนินงาน และการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

3. การหาค่า F ใช้สำหรับเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคิดเห็นระหว่างค่าเฉลี่ยของตัวแปร 3 กลุ่มขึ้นไป โดยการวิเคราะห์หาค่าความแปรปรวนทางเดียว (one way ANOVA) และเปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ด้วยวิธี Scheffe

3.3 การศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ

3.3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ

เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติราชการที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนการบริหารงานตามตัวแบบคุณภาพที่ใช้ในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้นำเอาข้อมูลผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 ผลการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรมจำนวน 142 กรม (เฉพาะกรมที่มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. และมีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA)¹² เพื่อใช้ศึกษาแนวโน้ม ทิศทาง ผลการดำเนินงานในมิติต่างๆ ของส่วนราชการ และ

¹² การวิเคราะห์ในส่วนนี้ ไม่ครอบคลุมถึงกรมที่จัดตั้งใหม่ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป ได้แก่ กรมหม่อนไหม กรมฝนหลวงและการบินเกษตร เนื่องจากยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ที่ใช้ในการเทียบเคียงได้ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยกรมขนาดเล็ก ได้แก่ กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมการกงสุล และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้มีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศเพียงหน่วยงานเดียว จึงไม่ปรากฏผลการดำเนินงานของกรมดังกล่าวการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนนี้ได้เพิ่มเติมจำนวนส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงพลังงานอีก 5 กรมเป็นหน่วยงานการศึกษา จากเดิมที่ศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจาก 138 ส่วนราชการ (137 กรม 1 กระทรวง) เพิ่มเป็น 142 กรม ได้แก่

ศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นในการศึกษาเปรียบเทียบ โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวจะครอบคลุม ทั้งช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ. 2555-2556) ตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการไทย

สำหรับคำรับรองการปฏิบัติราชการนั้น เกิดขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยวางระบบการปฏิบัติราชการแนวใหม่ที่จะกำกับการปฏิบัติราชการให้ ประสบความสำเร็จและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน จึงบัญญัติให้มีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์ อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การประเมินผล และการให้สิ่งจูงใจตามผลการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นมา ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่ มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และเป็นที่ยังพอใจแก่ประชาชน คณะรัฐมนตรีจะจัดสรร เงินพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการ หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่าย ของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ ข้าราชการในสังกัดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552ข)

ทั้งนี้ ในแต่ละปี ก.พ.ร.จะจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้อง กับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อ แสดงความมุ่งมั่นของหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานระดับต่างๆ โดยมีคณะกรรมการผู้รับผิดชอบ 2 ชุด ได้แก่

1. คณะกรรมการกำกับการจัดทำข้อตกลงและประเมินผล ทำหน้าที่กำหนดกรอบ หลักเกณฑ์การเจรจาข้อตกลงผลงาน เป้าหมาย วิธีการประเมินผลและจัดสรรสิ่งจูงใจ กำกับให้ส่วน ราชการและคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลดำเนินการตามหลักเกณฑ์อย่างมีมาตรฐาน และแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงและประเมินผล ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการดังกล่าว

2. คณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล ซึ่งแต่งตั้งโดยประธาน ก.พ.ร. ทำหน้าที่ เจรจาเพื่อตกลงผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ตัวชี้วัด เป้าหมายของส่วนราชการ รวมทั้งทำหน้าที่

ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ ซึ่งกรรมการจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีประสบการณ์สูงและเป็นที่ยอมรับในระดับชาติ

ส่วนกระบวนการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เป็นการใช้รูปแบบแนวทางการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) โดยประยุกต์รูปแบบมาจากหลักสถิติสมดุล (Balanced Scorecard) และได้กำหนดเป้าประสงค์ในการบริหารให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเชื่อมโยงการบริหารใน 4 มิติ¹³ โดยแต่ละปีจะมีการปรับเปลี่ยนกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเพื่อให้เกิดความท้าทายและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกรอบการประเมินผลหลักยังคงมีลักษณะคล้ายเดิมเป็นประจำทุกปี ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3.6 กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ
ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552ข) และ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ก)

¹³ ต่อมาในการประชุม ก.พ.ร. ครั้งที่ 6/2556 เมื่อวันศุกร์ที่ 10 สิงหาคม 2556 ได้เห็นชอบในหลักการกับกรอบและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการแบบบูรณาการที่มีการประเมินผลเหลือเพียง 2 มิติเท่านั้น ได้แก่ มิติภายนอก และมิติภายในของส่วนราชการ

สำหรับคะแนนผลการประเมินการปฏิบัติราชการ¹⁴ มีคะแนนเต็ม 5 คะแนน แบ่งระดับการประเมินออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

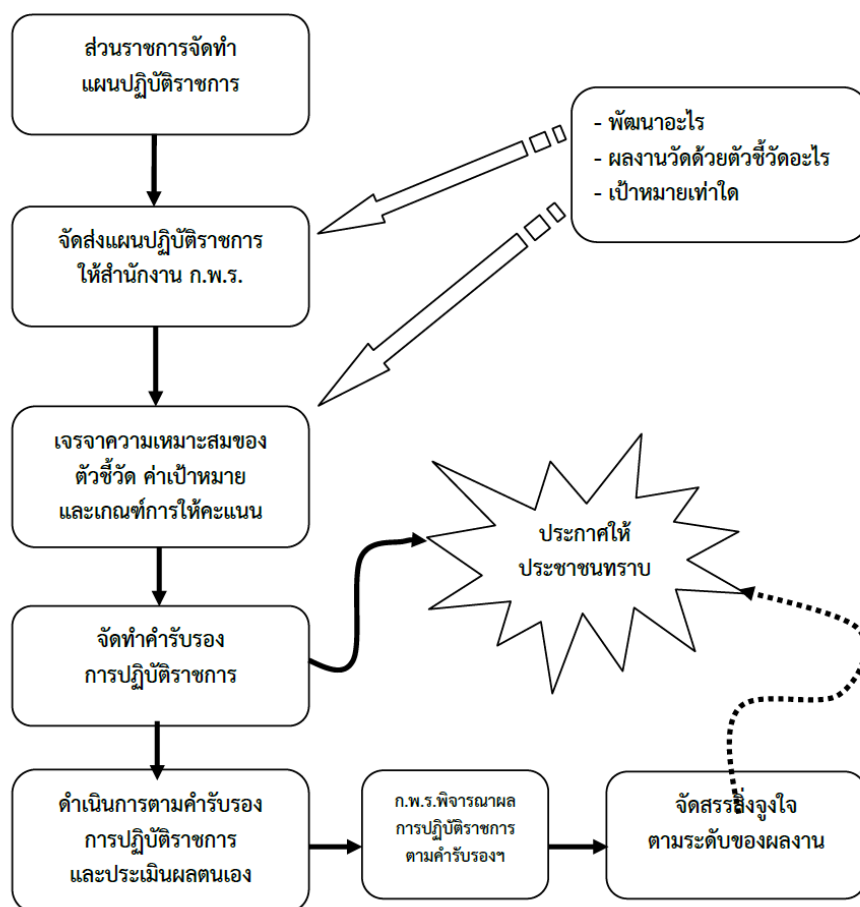
ระดับคะแนน 5 หมายถึง มีผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับดีกว่าเป้าหมายมาก

ระดับคะแนน 4 หมายถึง มีผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับดีกว่าเป้าหมาย

ระดับคะแนน 3 หมายถึง มีผลการปฏิบัติราชการเป็นไปตามเป้าหมาย

ระดับคะแนน 2 มีผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมาย

ระดับคะแนน 1 มีผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมายมาก



ภาพที่ 3.7 กลไกและกระบวนการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ก)

¹⁴ สามารถติดตามหลักเกณฑ์รายละเอียดตัวชี้วัด น้ำหนัก และเกณฑ์การให้คะแนน ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการแต่ละปีได้ ใน “คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ” ซึ่งเผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร.เป็นประจำทุกปี

โดยในที่นี้ ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติการวิเคราะห์ความแปรปรวนเมื่อมีการวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) ซึ่งเป็นสถิติที่ใช้เปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ในกรณีที่ประชากรกลุ่มเดิมถูกวัดซ้ำๆ กันหลายๆ ครั้งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน มาใช้เทียบผลคะแนนตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนราชการระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ทั้งนี้ ก่อนการวิเคราะห์ความแปรปรวน ผู้วิจัยจะตรวจสอบตามข้อตกลงเบื้องต้น โดยการทดสอบค่าความสัมพันธ์ของตัวแปรตามแต่ละคู่ที่วัดซ้ำ (Correlation) และความแปรปรวนของตัวแปรตามในการวัดซ้ำแต่ละครั้ง (Variance) ของแต่ละกลุ่ม (Compound Symmetry) ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ โดยใช้สถิติ Mauchly's Test of Sphericity หากไม่พบความแตกต่างกันจะใช้สถิติ Wilks' Lambda ในการวิเคราะห์ผล แต่หากพบการละเมิดข้อตกลงเบื้องต้นของการใช้สถิติ Repeated Measure ANOVA ผู้วิจัยจะทำการปรับแก้โดยใช้ สถิติ Greenhouse-geisser เพื่อลด Type I Error จากนั้นจึงทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ในภายหลังด้วยวิธี Bonferroni (Munro B.H., 2005; ฉัตรศิริ ปิยะพิมลสิทธิ์, 2548)

4.3.2 การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการผ่าน/ไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

เพื่อเป็นการพิจารณาถึงคุณลักษณะขององค์การที่มีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยใช้ตัวแปรอิสระซึ่งรวบรวมและสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งจากสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. โดยใช้ข้อมูลส่วนราชการระดับกรมรวมทั้งสิ้น 137 กรม (เป็นส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ยกเว้นกรมในสังกัดกระทรวงพลังงานทั้งหมด ซึ่งดำเนินการในระดับกระทรวง จึงไม่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ในระดับกรม) ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ประกอบด้วย

- ลักษณะการดำเนินงาน (กรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการ)
- กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ และด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ)
- งบประมาณที่ได้รับ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน

6,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทต่อปี และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไปต่อปี)

- จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ (ประกอบด้วยข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)
- คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานถึงปีงบประมาณ 2556)
- ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2556)

2. ปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน

- อายุเฉลี่ยของข้าราชการ
- วุฒิการศึกษาของข้าราชการ (ประกอบด้วยผู้ที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก)
- ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย
- บุคลากรจำแนกตามประเภทของตำแหน่งต่างๆ (ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร)

ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ การผ่าน หรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.ร.เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556

สำหรับสถิติทดสอบที่ใช้กับข้อมูลชุดนี้ ได้แก่ **สถิติการวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression Analysis)** ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent variable) กับตัวแปรตาม (Dependent variable) โดยตัวแปรอิสระเป็นตัวแปรชนิดต่อเนื่อง ส่วนตัวแปรตามเป็นตัวแปรแบ่งกลุ่ม ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีการกำหนดข้อมูลในการทดสอบตามเงื่อนไขการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก โดยประกอบด้วย (มาตี กาญจนกิจสกุล, 2549; กัลยา วานิชย์บัญชา, 2551; สมประสงค์ เสนารัตน์, 2553)

1. ตัวแปรอิสระ (Independent variable) เป็นตัวแปรต่อเนื่อง (Continuous variable) ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ อายุเฉลี่ยของข้าราชการ จำนวนผู้ที่มีวุฒิกศึกษาในระดับต่างๆ ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย และจำนวนบุคลากร

จำแนกตามประเภทของตำแหน่งต่างๆ นอกจากนี้ยังมีตัวแปรเชิงกลุ่ม (Categorical variable) ซึ่งผู้วิจัยได้แปลงเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy variable) ก่อนทำการวิเคราะห์ ได้แก่ ลักษณะการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน และกลุ่มงบประมาณที่ได้รับ

2. ตัวแปรตาม (Dependent variable) เป็นตัวแปรเชิงกลุ่ม (Categorical variable) ซึ่งในที่นี้ได้แก่ การผ่าน หรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.ร.เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556

3. ตัวแปรอิสระไม่มีลักษณะพหุสัมพันธ์กันสูง (Multicollinearity) ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยได้ทดสอบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย ด้วยการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation analysis) เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation coefficient) ในการบ่งชี้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และทิศทางความสัมพันธ์ของตัวแปร

3.4 ระเบียบวิธีวิจัยโดยภาพรวม

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย: ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย โดยกำหนดปัจจัยนำเข้า (Inputs) คือ แนวคิดการบริหารคุณภาพ รวมถึงพัฒนาการด้านการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการบริหารคุณภาพ (Quality Management Process) ในปัจจุบัน ได้แก่ รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ซึ่งเป็นกรอบหลักในการศึกษาครั้งนี้

ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพผ่านตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการระดับกรมต่างๆ จำนวน 39 หน่วยงาน แบ่งตามมิติเกณฑ์ลักษณะการดำเนินงาน (กรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการ) เกณฑ์ด้านภารกิจหลัก (หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ หน่วยงานด้านสังคม หน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ และหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ) รวมถึงเกณฑ์ด้านการผ่าน/ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพภายในปี พ.ศ.2556 โดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อค้นหาปัญหา ความท้าทายของส่วนราชการต่างๆ ที่มีต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกรอบ PMQA เพื่อนำมาสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ (Quality Results)

ซึ่งในขั้นตอนการตรวจสอบผลลัพธ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบในการศึกษาใน 2 แนวทาง ได้แก่

1. การศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถาม เพื่อเป็นการสอบทานความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐเกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) โดยใช้ตัวแบบคุณภาพ EFQM เพื่อเป็นกลไกในการสะท้อนความสำเร็จของตัวแบบ PMQA

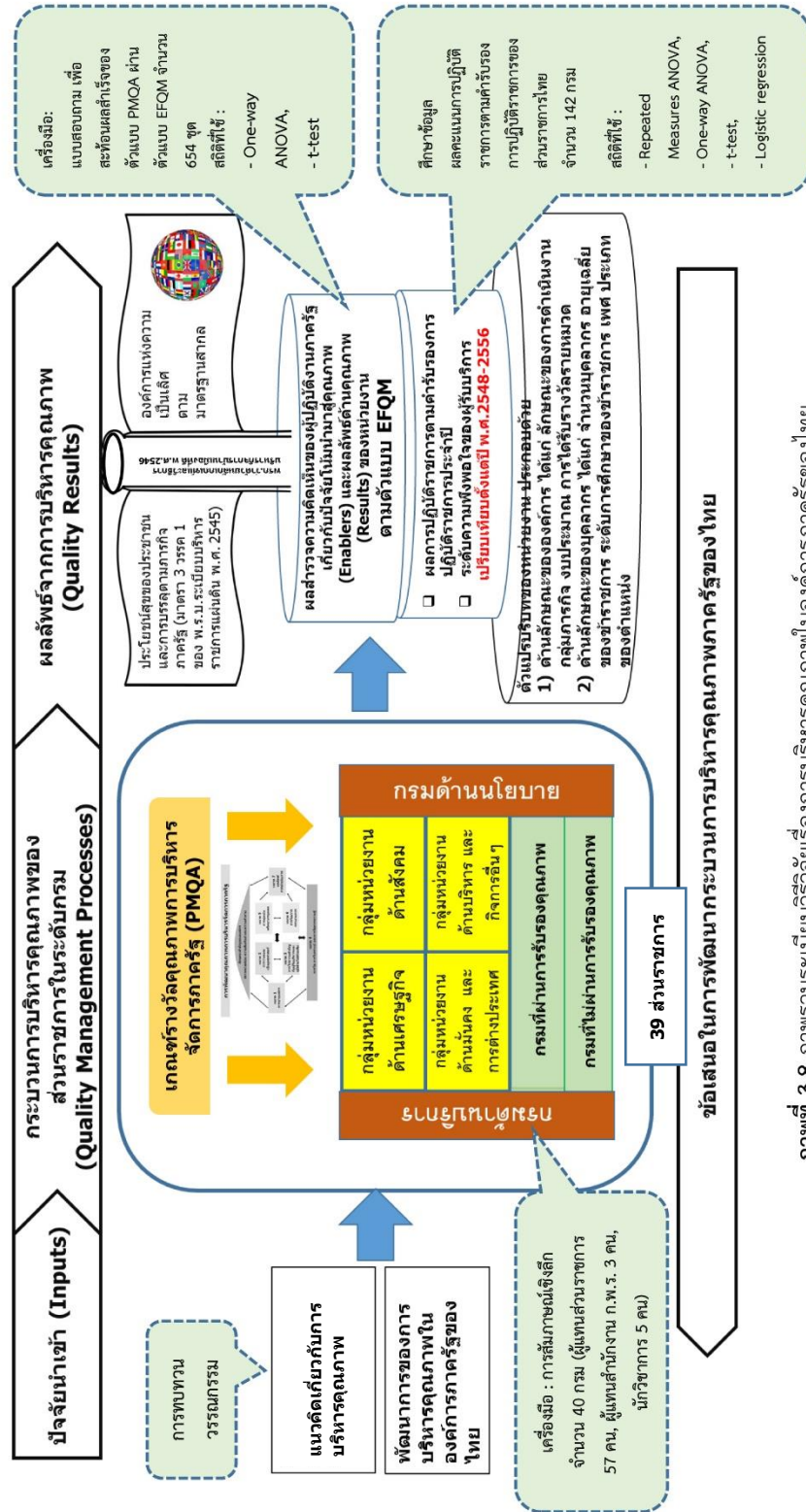
2. ผู้วิจัยยังได้ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งเป็นข้อมูลผลการปฏิบัติราชการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งรวบรวมจากข้อมูลของสำนักงาน ก.พ.ร.ที่เผยแพร่แก่สาธารณชน โดยเป็นการศึกษาว่าการบริหารคุณภาพได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของผลการดำเนินงานในส่วนราชการระดับกรมต่างๆ มากน้อยเพียงใด ครอบคลุมทั้งช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการไทย ทั้งนี้การศึกษาข้อมูลผลลัพธ์ทั้งสองส่วน ผู้วิจัยศึกษาภายใต้บริบทที่แตกต่างของหน่วยงานประกอบด้วยตัวแปรดังต่อไปนี้

1. ด้านลักษณะขององค์การ ได้แก่ ลักษณะของการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจ งบประมาณ การได้รับรางวัลรวม

2. ด้านลักษณะของบุคลากร ได้แก่ จำนวนบุคลากร อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ระดับการศึกษาของข้าราชการ เพศ ประเภทของตำแหน่ง

ผลการศึกษาทั้งหมดจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าตัวแบบ PMQA ได้สามารถป้อนช่วยความสำเร็จในการบรรลุสู่ประโยชน์สุขของประชาชน และการเป็นองค์การแห่งความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากลได้หรือไม่ โดยข้อมูลจะถูกย้อนกลับเป็นข้อเสนอในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของไทยในอนาคตต่อไป ดังภาพแสดงภาพรวมของระเบียบวิธีวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ที่เชื่อมต่อกันดังต่อไปนี้

การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย (Quality Management in Thai Public Agencies)



ภาพที่ 3.8 ภาพรวมระเบียบวิธีวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

3.5 สมมติฐานในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีสมมติฐานในการวิจัยดังต่อไปนี้¹⁵

สมมติฐานที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานย่อย

ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อจำแนกหน่วยงานตามตัวแปรต่อไปนี้

- 1.1 ลักษณะการดำเนินงาน (ประกอบด้วยกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย)
- 1.2 กลุ่มภารกิจ (ประกอบด้วยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ)
- 1.3 สัดส่วนงบประมาณ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป)
- 1.4 ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) (ประกอบด้วย ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 และผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์)
- 1.5 การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)

สมมติฐานที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมโดยภาพรวมมีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ”

¹⁵ ฐานคิดในการตั้งสมมติฐานเช่นนี้ เกิดจากการศึกษาบททวนวรรณกรรมที่บ่งชี้ว่าคุณลักษณะที่แตกต่างของหน่วยงานมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หัวข้อที่ 2.8.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ

สมมติฐานที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ไม่แตกต่างกัน

สมมติฐานย่อย

ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ไม่แตกต่างกัน เมื่อจำแนกหน่วยงานตามตัวแปรดังต่อไปนี้

3.1 ลักษณะการดำเนินงาน (ประกอบด้วยกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย)

3.2 กลุ่มภารกิจ (ประกอบด้วยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ)

3.3 สัดส่วนงบประมาณ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป)

3.4 ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) (ประกอบด้วยผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 และผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์)

3.5 การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)

สมมติฐานที่ 4 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะเวลาที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

สมมติฐานที่ 5 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพภายในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานย่อย

การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพภายในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อจำแนกหน่วยงานตามตัวแปรต่อไปนี้

5.1 ลักษณะการดำเนินงาน (ประกอบด้วยกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย)

- 5.2 กลุ่มภารกิจ (ประกอบด้วยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ)
- 5.3 กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ (ประกอบด้วย 1.กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนด ยุทธศาสตร์ นโยบายในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสารและการบริหารราชการ 2. กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย 3.กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ 4.กลุ่ม หน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้อง ผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก 5.กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนาและการ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 7.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางการสื่อสารและการคมนาคมขนส่ง 8.กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหาร รายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของรัฐ 9.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาศักยภาพของ ประชากร ทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และวัฒนธรรมที่ดั่งงาม 10.กลุ่มหน่วยงาน ด้านการจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการ มีงานทำ และ 11.กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก)
- 5.4 สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป)
- 5.5 จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน หน่วยงานที่มีจำนวน บุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากร มากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากร มากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน และหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากร มากกว่า 10,000 คนขึ้นไป)
- 5.6 ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ (ประกอบด้วย หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่ เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากร ประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป)

- 5.7 อายุเฉลี่ยของข้าราชการ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี และหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปีขึ้นไป)
- 5.8 ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 และหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป)
- 5.9 ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงไม่เกินร้อยละ 30 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 และหน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป)
- 5.10 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป มากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป)
- 5.11 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป)
- 5.12 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป)
- 5.13 การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) (ประกอบด้วยหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555 หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน)

- 5.14 การได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. (ประกอบด้วยหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด และหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด)

สมมติฐานที่ 6 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

สมมติฐานที่ 7 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานย่อย

การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อจำแนกหน่วยงานตามตัวแปรต่อไปนี้

- 7.1 ลักษณะการดำเนินงาน (ประกอบด้วยกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย)
- 7.2 กลุ่มภารกิจ (ประกอบด้วยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ)
- 7.3 กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ (ประกอบด้วย 1.กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสารและการบริหารราชการ 2. กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย 3.กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ 4.กลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก 5.กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 7.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารและการคมนาคมขนส่ง 8.กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของรัฐ 9.กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาศักยภาพของประชากร ทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และวัฒนธรรมที่ดิงาม 10.กลุ่มหน่วยงานด้านการจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการมีงานทำ และ 11.กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก)
- 7.4 สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท

หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป)

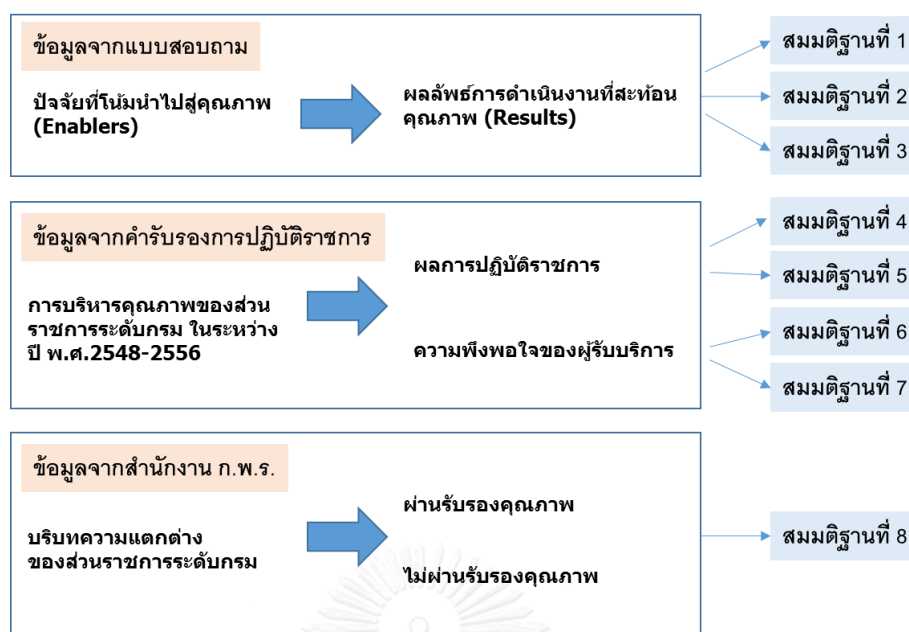
- 7.5 จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน และหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป)
- 7.6 ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป)
- 7.7 อายุเฉลี่ยของข้าราชการ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี และหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปีขึ้นไป)
- 7.8 ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 และหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป)
- 7.9 ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงไม่เกินร้อยละ 30 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 และหน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป)
- 7.10 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป มากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป)
- 7.11 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่ง

ประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป)

- 7.12 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร (ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป)
- 7.13 การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) (ประกอบด้วยหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555 หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน)
- 7.14 การได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร. (ประกอบด้วยหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม และหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม)

สมมติฐานที่ 8 ความแตกต่างของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ไม่มีผลต่อ “การผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” การรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (เมื่อสิ้นปี 2556) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ทั้งนี้ สามารถสรุปโครงสร้างแหล่งที่มาของข้อมูลในการทดสอบสมมติฐานในงานวิจัยได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3.9 แหล่งที่มาของข้อมูลในการทดสอบสมมติฐาน

3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

3.6.1 งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถศึกษาการบริหารจัดการคุณภาพในองค์การภาครัฐได้ครอบคลุมทุกมิติ โดยมุ่งศึกษาเฉพาะรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ขับเคลื่อนการดำเนินการทั้งในส่วนราชการระดับกรม จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา และเนื่องจากระยะเวลาและทรัพยากรที่จำกัด ทำให้ผู้วิจัยสามารถเลือกศึกษาได้เพียงในระดับกรมเท่านั้น

3.6.2 ผู้วิจัยไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรมที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในเชิงลึกได้ เนื่องจากการบ่งชี้ความสำเร็จของการปฏิบัติราชการจำเป็นต้องมีเอกสารและข้อมูลเชิงลึก อีกทั้งต้องได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากส่วนราชการ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้แบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลคะแนนผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ (ซึ่งมีการตรวจประเมิน และให้คะแนนโดยสำนักงาน ก.พ.ร.เป็นประจำทุกปี) เป็นเครื่องมือในการสะท้อนความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ และความสำเร็จของผลการปฏิบัติราชการในช่วงเวลาที่มีการขับเคลื่อนการบริหารจัดการคุณภาพในองค์การภาครัฐ

3.6.3 การเก็บรวบรวมแบบสอบถามในงานวิจัยชิ้นนี้ ไม่สามารถจัดเก็บตามกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดได้ครอบคลุมตามแบบแผนของการวิจัย เนื่องจากผู้วิจัยไม่ได้รับการให้ความร่วมมือจากบางส่วนราชการ โดยให้เหตุผลว่าการให้ข้อมูลผ่านแบบสอบถามภายใต้หัวข้อการศึกษาดังกล่าว อาจ

กระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน อีกทั้งในปัจจุบัน ส่วนราชการเป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ที่ได้รับความสนใจศึกษาในเชิงวิชาการมากขึ้น ทำให้การตอบแบบสอบถาม ซึ่งมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัย กลายเป็นภาระแก่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องขอความอนุเคราะห์จากผู้แทนส่วนราชการในการเป็นสื่อกลางกระจายแบบสอบถามภายในหน่วยงาน โดยมุ่งเป้าหมายที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Working Team) ในหน่วยงานให้เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมความคลาดเคลื่อนอันเกิดจากผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดได้ เนื่องจากผู้กระจายแบบสอบถามอาจใช้วิธีการสุ่มตามสะดวก ซึ่งส่งผลต่อความเที่ยงเบนคลาดเคลื่อนของคำตอบ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลเชิงทฤษฎีเพื่อวัดสัมฤทธิ์ผลของส่วนราชการอันเป็นผลจากการบริหารคุณภาพ โดยถือเป็นอีกกลไกหนึ่งซึ่งช่วยสอบทานผลการวิจัยให้มีความน่าเชื่อถือได้มากขึ้น

เช่นเดียวกันกับการให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์ พบว่าส่วนราชการบางหน่วยงานที่เป็นเป้าหมายของงานวิจัยขั้นนี้ไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลหรือสัมภาษณ์ โดยให้เหตุผลที่หลากหลาย อาทิ การที่หน่วยงานมีภารกิจจำนวนมาก การที่หน่วยงานเพิ่งเปลี่ยนตำแหน่งผู้รับผิดชอบในการบริหารคุณภาพของส่วนราชการใหม่ และยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเพียงพอ การให้เหตุผลว่าหน่วยงานของตนเองยังไม่ผ่านคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) ของสำนักงาน ก.พ.ร. และไม่มีความพร้อมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้สัมภาษณ์ เป็นต้น

3.6.4 ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในงานวิจัยขั้นนี้ เป็นเพียงความคิดเห็นของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขับเคลื่อน PMQA ในส่วนราชการ และคาดหมายได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือการบริหารคุณภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี ซึ่งส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทั้งนี้ ผู้วิจัยมิได้สอบถามในเชิงลึกกระจายไปยังกลุ่มบุคคลอื่นๆ ในแต่ละส่วนราชการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา ข้อจำกัดด้านความรู้เรื่องเครื่องมือ และข้อจำกัดด้านการให้ความร่วมมือของแต่ละส่วนราชการที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความคิดเห็นที่ปรากฏในงานวิจัยขั้นนี้จึงเป็นเพียงมุมมองหนึ่งๆ ที่มีต่อการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนคุณภาพในแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งหากมีการสอบทานความคิดเห็นของบุคลากรหลายๆ กลุ่มในหน่วยงานเดียวกัน อาจได้มุมมองความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ผู้แทนส่วนราชการที่ให้สัมภาษณ์มักจะกล่าวถึงปัญหาเชิงลบอันเกิดจากข้อจำกัดของหน่วยงานเองในการขับเคลื่อนคุณภาพค่อนข้างน้อย แต่มักให้มุมมองเกี่ยวกับข้อดีและข้อจำกัดของเกณฑ์ PMQA เมื่อนำมาปรับใช้กับหน่วยงานได้ชัดเจนกว่า จึงอาจเป็นข้อจำกัดของ

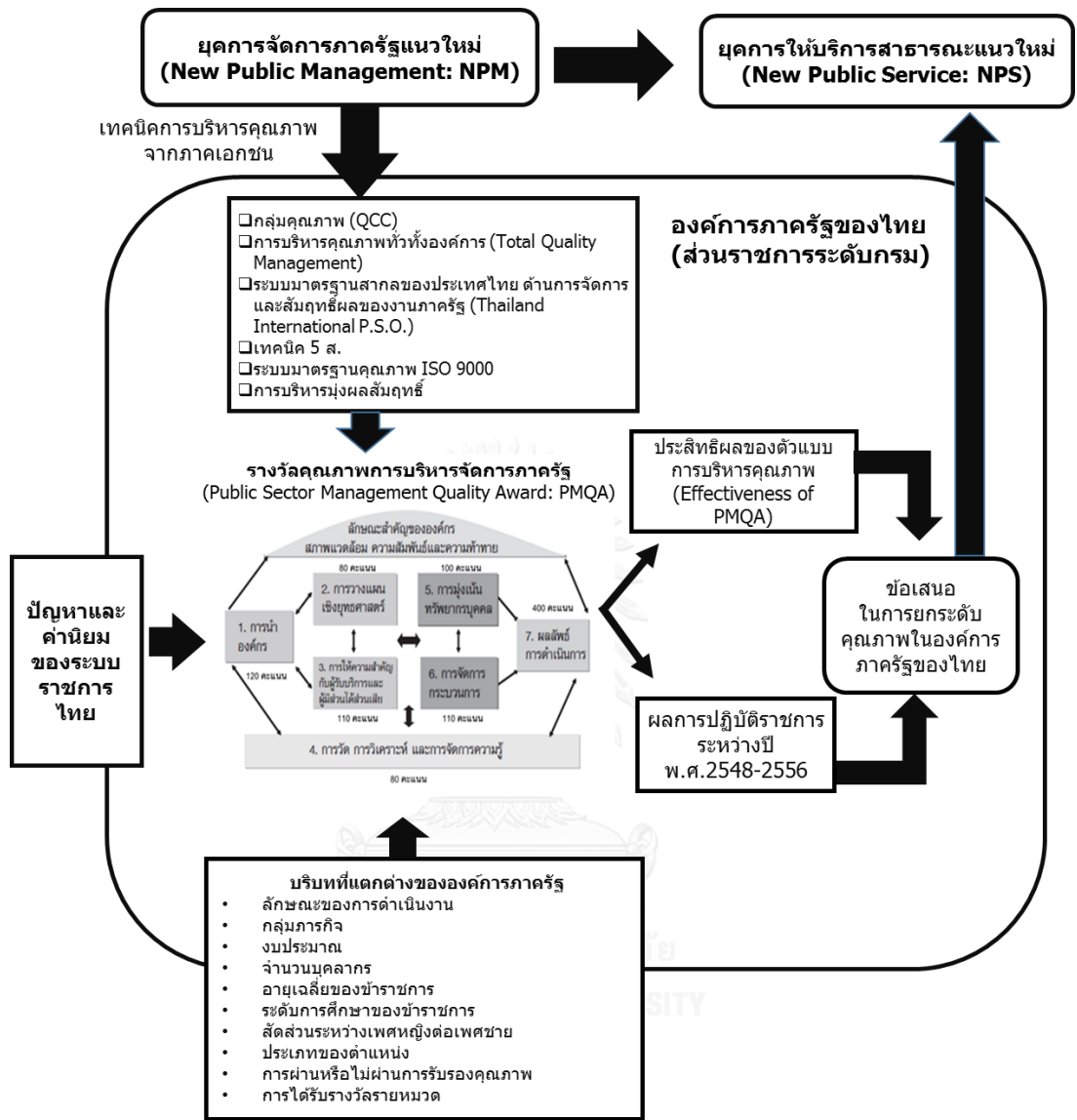
งานวิจัยที่ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงเชิงลึกเกี่ยวกับผลการดำเนินงานที่แท้จริงซึ่งสะท้อนของแต่ละหน่วยงานที่ให้สัมภาษณ์ได้

3.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นอิทธิพลของแนวคิดการบริหารคุณภาพจากภาคเอกชนที่เคลื่อนตัวเข้ามาสู่องค์การภาครัฐของไทยผ่านยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งก่อให้เกิดเครื่องมือและเทคนิคในการบริหารคุณภาพที่หลากหลาย จนกลายเป็นพัฒนาการในการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ได้แก่ กลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International P.S.O.) เทคนิค 5 ส. ระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO 9000 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) จนกระทั่งมาถึงเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ซึ่งส่วนราชการไทยได้ขับเคลื่อนอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมาผ่านคำรับรองการปฏิบัติราชการ

เพื่อเป็นศึกษาอิทธิพลของตัวแบบ PMQA ที่มีต่อสัมฤทธิ์ผลในองค์การภาครัฐ ผู้วิจัยเลือกศึกษา PMQA ท่ามกลางบริบทที่แตกต่างหลากหลายของส่วนราชการในระดับกรม ประกอบด้วย ลักษณะของการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจ งบประมาณ จำนวนบุคลากร อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ระดับการศึกษาของข้าราชการ สัดส่วนระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย ประเภทของตำแหน่ง การผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ การได้รับรางวัลรายหมวด ซึ่งแต่ละส่วนราชการมีบริบทเหล่านี้แตกต่างกัน โดยมุ่งศึกษาประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพ และศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของการบริหารคุณภาพผ่านผลการปฏิบัติราชการระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ซึ่งเป็นช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการนำตัวแบบ PMQA มาใช้ นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่าปัญหาและค่านิยมของระบบราชการไทย ได้ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวในการบริหารคุณภาพอย่างไร เพื่อที่ท้ายที่สุดแล้ว จะได้พัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะในการยกระดับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ที่ตอบสนองต่อการเคลื่อนตัวจากยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ไปสู่ยุคการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่เน้นให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองมากขึ้น

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาความสัมพันธ์เชื่อมโยงของกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึง ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3.10 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

เรื่องการบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทย :

ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในบทนี้ เป็นการรวบรวมผลการศึกษารื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้แทนส่วนราชการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย โดยวิเคราะห์ผลควบคู่กับเอกสารทุติยภูมิ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และข้อมูลคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวทางการอธิบายผลการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน บทเรียน และภาพสะท้อนในมุมมองต่างๆ

ส่วนที่ 2 ผลการสำรวจเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

ส่วนที่ 3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในช่วงระหว่างการดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ (ปีงบประมาณ 2548-2556)

ส่วนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

4.1 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน บทเรียน และภาพสะท้อนในมุมมองต่างๆ

ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวทางการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบันผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำนักงาน ก.พ.ร.ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบราชการไทยได้ริเริ่มผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลมาจากการลงภาคสนามเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย รวมถึงผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพในมุมมองของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรม จำนวนทั้งสิ้น 39 กรม (ได้รับความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์จำนวนทั้งสิ้น 56 ท่าน) มุมมองของนักวิชาการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และเข้าใจในตัวแบบคุณภาพดังกล่าว (ได้รับความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 ท่าน) นอกจากนี้ยังมีมุมมองของผู้กำกับการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารคุณภาพ ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ.ร. และผู้ตรวจประเมินคุณภาพ (ได้รับความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 ท่าน) รวมทั้งสิ้นจำนวน 64 ท่าน

ในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการนั้น เพื่อให้งานวิจัยชิ้นนี้ครอบคลุมข้อมูลที่หลากหลายและมุมมองที่แตกต่างอันเกิดจากบริบทของส่วนราชการ ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มหน่วยงานที่สัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าโดยใช้เกณฑ์ต่างๆ และได้รับการให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ จำแนกตามกลุ่มส่วนราชการต่างๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนส่วนราชการที่ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ในงานวิจัยชิ้นนี้ จำแนกตามเกณฑ์ต่างๆ

หน่วย: กรม

การผ่าน รับรองตาม เกณฑ์	กรมด้านบริการ (26)				กรมด้านนโยบาย (14)			
	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน	กลุ่ม หน่วยงาน
คุณภาพการ บริหาร จัดการ ภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	ด้าน เศรษฐกิจ	ด้านสังคม	ด้านความ มั่นคง และการ ต่างประเทศ	ด้าน บริหาร และ กิจการ อื่นๆ	ด้าน เศรษฐกิจ	ด้านสังคม	ด้านความ มั่นคง และการ ต่างประเทศ	ด้าน บริหาร และ กิจการ อื่นๆ (1)
ระดับพื้นฐาน	(13)	(8)	(5)	(1)	(6)	(3)	(4)	(1)
ผ่าน (29)	12	2	4	-	5	3	3	-
ไม่ผ่าน (11)	1	6	1	-	1	-	1	1

หมายเหตุ () หมายถึงจำนวนรวมของส่วนราชการผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกตามเกณฑ์นั้นๆ

จากตารางข้างต้น พบว่าโดยภาพรวมหน่วยงานที่ให้สัมภาษณ์มีจำนวนทั้งสิ้น 39 กรม (จากจำนวนหน่วยราชการทั้งหมด 138 ส่วนราชการ คิดเป็นร้อยละ 28.26) เมื่อจำแนกตามเกณฑ์ลักษณะการดำเนินงาน ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เป็นกรมด้านบริการ จำนวน 26 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 86 กรม คิดเป็นร้อยละ 30.23) และหน่วยงานที่เป็นกรมด้านนโยบาย จำนวน 14 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 52 กรม คิดเป็นร้อยละ 26.92) เมื่อจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน พบว่าเป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ จำนวน 19 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 61 กรม คิดเป็นร้อยละ 31.15) กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม จำนวน 11 หน่วยงาน (จากจำนวนทั้งหมด 36 กรม คิดเป็นร้อยละ 30.56) กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ จำนวน 9 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 30 กรม คิดเป็นร้อยละ 30) และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ จำนวน 1 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 11 กรม คิดเป็นร้อยละ 9.09) นอกจากนี้ เมื่อแบ่งตามเกณฑ์การผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2556 พบว่าเป็นหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง จำนวน 29 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 105 กรม คิดเป็นร้อยละ 27.61) และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง จำนวน 11 กรม (จากจำนวนทั้งหมด 33 กรม คิดเป็นร้อยละ 33.33)

4.1.1 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองในฐานะเครื่องมือระดับประเทศ

ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ส่งเสริมให้ส่วนราชการระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมาที่เริ่มต้นศึกษาและพัฒนา PMQA โดยมุ่งหมายให้เป็นเครื่องมือเพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่ระดับมาตรฐานสากล ที่สำคัญคือ PMQA ถูกใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเองและบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐร่วมด้วย ดังนั้นพัฒนาการของการนำ PMQA มาใช้ในระบอบราชการไทยในระยะเริ่มแรก จึงถูกผูกโยงกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำมาขับเคลื่อนอย่างจริงจัง และถูกยกให้เป็นเครื่องมือระดับประเทศที่ช่วยพัฒนาระบบราชการในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานของภาครัฐอย่างยั่งยืน

“...โดยหลักการของ PMQA เป็นเครื่องมือที่ดีมาก...”

ผู้แทนจากกรมศุลกากร (สัมภาษณ์ 17 กรกฎาคม 2557)

“7 หมวดของเขาเป็นของดีจริง เหมาะสมกับส่วนราชการทุกส่วน..”

ผู้แทนจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (สัมภาษณ์ 21 กรกฎาคม 2557)

“...PMQA เป็นประโยชน์มาก โดยทำให้ผู้บริหารสามารถมองภาพการบริหารได้ทุกมิติ และมีตัวแบบครบถ้วนในกระบวนการบริหารจัดการ...”

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 26 สิงหาคม 2557)

“...PMQA เป็นเครื่องมือที่เป็นองค์รวมสำหรับภาครัฐ แต่นักวิชาการไปแยกเป็นเครื่องมือการจัดการอย่างอื่น เช่น Lean CQI (Continuous Quality Improvement) Value Chain การจัดการกระบวนการ แต่จริงๆ มันเป็นเครื่องมือเดียวกันทั้งหมด...”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2557)

“...PMQA เป็นเครื่องมือหนึ่งในหลายๆ เครื่องมือที่เหมาะสมกับนำมาใช้ในองค์การภาครัฐ สามารถสะท้อนคุณภาพในการบริหารจัดการได้อย่างเป็นรูปธรรม”

ผู้แทนจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ตอบแบบสัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2557)

“...ในลักษณะการทำงานของระบบราชการภาครัฐ จะมีการแบ่งงานกัน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ใครจะรับส่วนไหนไปทำต้องชัดเจน เช่น ป่าไม้ ชลประทาน ธรณี งานก็แยกกันชัดเจน แต่ในส่วนของการบริหารงานก็ค่อนข้างจะเหมือนกัน คือการบริหารคน บริหารเงิน บริหารงานแล้ว PMQA ก็มาทำให้การบริหารจัดการมันเป็นระบบ...”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2557)

จากรายงานผลการศึกษาศึกษาของธนาคารโลก ภายใต้รายงานที่ชื่อว่า “การขับเคลื่อนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย (Implementing Results Based Management in Thailand) ในปี พ.ศ.2554 (The World Bank, 2011) ซึ่งได้วิเคราะห์ความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระบบราชการไทย ได้ชี้ว่า PMQA เป็นเครื่องมือหนึ่งภายใต้หลายๆ เครื่องมือที่ส่วนราชการไทยนำมาใช้โดยพัฒนามาจากรากของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะปรับปรุงผลการดำเนินงานของภาครัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพ และสร้างให้ส่วนราชการต่างๆ เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performing Organizations) ภายใต้กรอบเป้าหมายดังกล่าว จึงได้เกิดนวัตกรรมของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จำนวนมากในองค์กรภาครัฐ และมีหน่วยงานเจ้าภาพหลายหน่วยงาน อาทิ

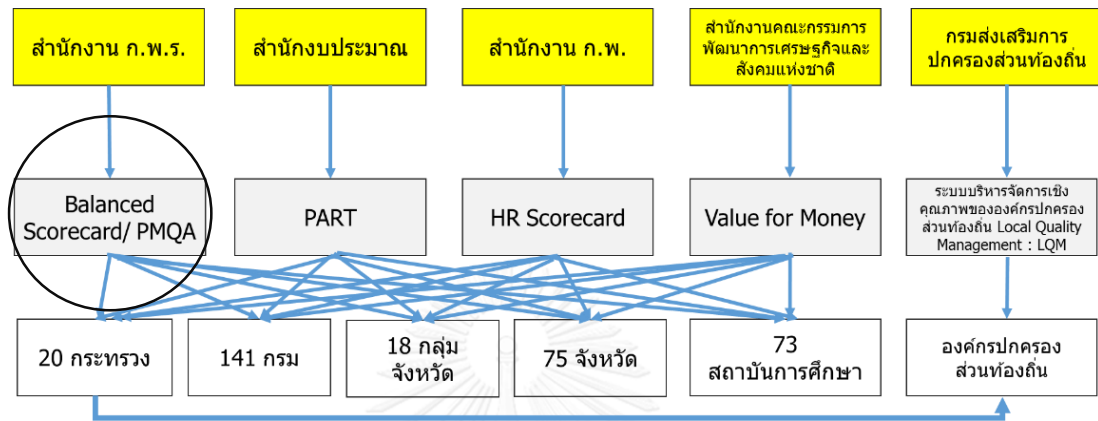
- **สำนักงาน ก.พ.ร.** ได้พัฒนาการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นการลงนามร่วมกันระหว่างผู้บริหารส่วนราชการในแต่ละระดับ บนฐานของลิตซ์สมดุล (Balanced Scorecard) ซึ่งได้แบ่งการประเมินหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ ด้านประสิทธิผล ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ยังได้มีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ยกระดับการดำเนินงานของส่วนราชการอีกด้วย

- **สำนักงานงบประมาณ** ได้ผลักดันระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) และพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ความเชื่อมโยงแผนของหน่วยงานกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผลลัพธ์ – ผลผลิต – กิจกรรม – งบประมาณ อย่างเป็นระบบที่เรียกว่า PART (Performance Assessment Rating Tool)

- **สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน** (สำนักงาน ก.พ.) ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาหลักคุณธรรมในการบริหารผลการปฏิบัติงานและประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยพัฒนาเครื่องมือสำหรับประเมินขีดสมรรถนะของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เรียกว่า “กรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล 5 มิติ” (HR scorecard) เพื่อให้ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแนวทางนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ก.พ.

- **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ได้พัฒนาเครื่องมือการประเมินความคุ้มค่า (Value for Money-VFM) ซึ่งเป็นการประเมินภารกิจดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน และสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ โดยเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 22 ที่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดทำประเมินความคุ้มค่า

PMQA จึงมีฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และเป็นเครื่องมือหนึ่งในหลายๆ เครื่องมือของประเทศในการขับเคลื่อนระบบราชการไทยในปัจจุบัน ซึ่งภาพต่อไปนี้ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการนำเครื่องมือต่างๆ อันเป็นผลจากการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในองค์การภาครัฐของไทย ซึ่งเจ้าภาพแต่ละหน่วยงานต่างมีเครื่องมือเฉพาะของตนเองที่ต้องการให้องค์การภาครัฐแต่ละส่วนดำเนินการ และรายงานผล



ภาพที่ 4.1 ความซับซ้อนของการขับเคลื่อนเครื่องมือภายใต้ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำมาใช้ในประเทศไทย และตำแหน่งของ PMQA ในฐานะเครื่องมือการบริหารของประเทศ
ที่มา: The World Bank (2011)

ภายใต้กลไกที่ซับซ้อนดังกล่าว ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหรือกลุ่มผู้ที่สังเคราะห์เครื่องมือเหล่านั้นร่วมกัน ทั้งในแง่ของการศึกษาขอบข่าย วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ข้อคำถาม ค่าน้ำหนัก ความถี่ในการรายงานผล เวลาที่ใช้ในการรายงาน การใช้ข้อมูล จำนวนตัวชี้วัด ฯลฯ โดยธนาคารโลกได้เสนอหลักการที่เป็นแนวทางว่า ไทยจะต้องทบทวนและตั้งคำถามว่าเครื่องมือแต่ละเครื่องมือที่นำมาสู่ข้อมูลจำนวนมากขนาดนั้น ใครจะเป็นผู้รับประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้น ข้อมูลเหล่านั้นถูกใช้ประโยชน์เพื่ออะไร อย่างไร ผู้บริหารจะสามารถใช้ข้อมูลเหล่านั้นในเวลาที่ต้องการได้จริงหรือไม่ และที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านั้นมีมูลค่าเท่าใด (The World Bank, 2011)

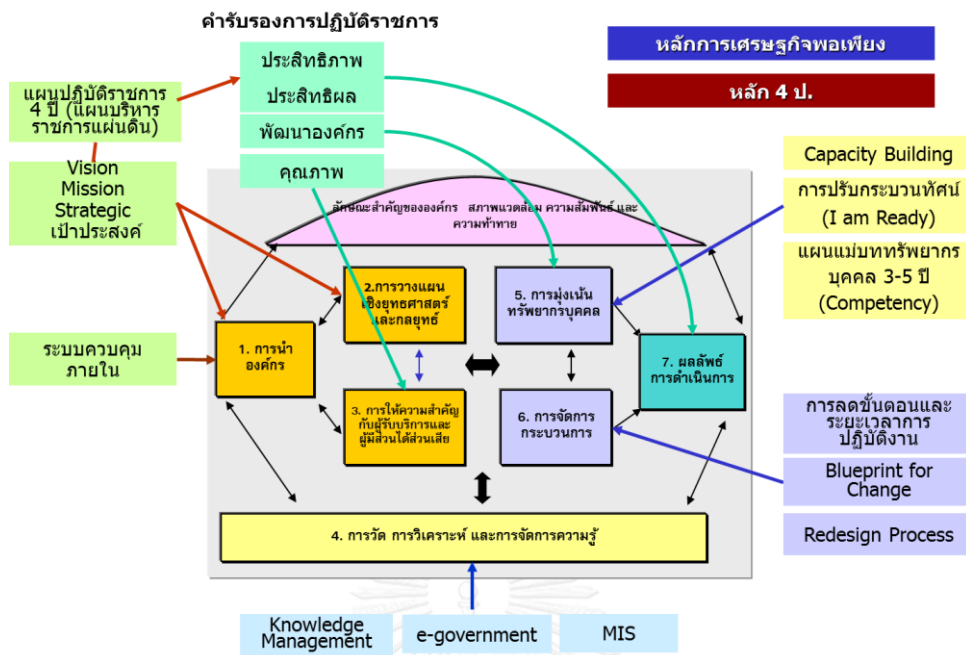
ธนาคารโลกยังตั้งข้อสังเกตว่าเครื่องมือการจัดการของไทยในปัจจุบัน หลายเครื่องมือมีวัตถุประสงค์เดียวกันและทับซ้อนกัน โดยพัฒนามาจากกฎหมายเดียวกันคือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพียงแต่กระจายอยู่ในหน่วยงานที่แตกต่างกันเท่านั้น นอกจากนี้ การเรียกร้องข้อมูลที่หลากหลายของหน่วยงานเจ้าภาพยังทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของส่วนราชการที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยเป็นต้นทุนทั้งที่เกิดจากภาระงานของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ และต้นทุนทางทรัพยากรที่ต้องระดมให้มากเพียงพอเพื่อการรวบรวมข้อมูลให้ครอบคลุม ครบถ้วนสมบูรณ์ตามสิ่งที่หน่วยงานเจ้าภาพต้องการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นปัญหาคือ การที่หน่วยงานเจ้าภาพขาดการสื่อสารซึ่งกันและกันเกี่ยวกับแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพแต่ละหน่วยพยายามสร้างปริมาตรของตนเองในการพัฒนาและ

ขับเคลื่อนเครื่องมือในแนวทางที่แตกต่างกัน ในขณะที่การยึดเยียดการเก็บข้อมูลมากเกินไปซึ่งแลกเปลี่ยนมาด้วยการใช้ทรัพยากรจำนวนมากเหล่านั้น ก็ไม่ได้นำมาสู่การใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าเท่าที่ควร โดยธนาคารโลกชี้ว่าข้อมูลในรายงานเอกสารต่างๆ นั้น ไม่ได้เป็นข้อมูลที่มีคุณภาพดีเพียงพอ

นอกจากนี้ยังค้นพบเพิ่มเติมอีกว่า ในบรรดาเครื่องมือต่างๆ ในระดับประเทศที่ขับเคลื่อนในระบบราชการไทย ได้ก่อให้เกิดตัวชี้วัดจำนวนมากซึ่งเป็นการวัดผลที่มีขอบข่ายกว้างและยากที่จะวัดได้ โดยในแต่ละส่วนราชการจะต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดในระดับชาติจำนวนไม่ต่ำกว่า 20 ตัวชี้วัดครอบคลุมร่วมกันทั้ง 20 กระทรวง 141 กรม และทั้งประเทศมีตัวชี้วัดย่อยๆ อีกมากกว่า 3,000 ตัวชี้วัดที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ก.พ.ร.ผ่านคำรับรองการปฏิบัติราชการ และ 7 ตัวชี้วัดภายใต้ 5 มิติของ PART ซึ่งโดยรวมๆ แล้วประเทศไทยใช้ตัวชี้วัดเป็นกลไกการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งธนาคารโลกมองว่ามากเกินไป และต้องปรับให้ลดลง นอกจากนี้ การรายงานข้อมูลต่างๆ ต่อหน่วยงานเจ้าภาพส่วนกลาง ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควรว่าส่วนกลางต้องการข้อมูลอะไร อยู่ในรูปแบบใด และหลายๆ ครั้งที่เจ้าภาพต้องการข้อมูลเดียวกันแต่รายงานคนละรูปแบบกัน หรือคนละช่วงเวลา ที่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ทั้งที่บางส่วนเป็นข้อมูลที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน (The World Bank, 2011)

ในส่วนการติดตามประเมินผลในระบบราชการนั้น แม้จะมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ” (คตป.) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ พ.ศ.2548 โดยมีหน้าที่วางนโยบาย แนวทางการตรวจสอบและประเมินผลในภาครัฐราชการ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผลต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละสองครั้ง แต่ธนาคารโลกก็ชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการชุดนี้มีการประชุมกันเพียงปีละ 4 ครั้งเท่านั้น และอนุกรรมการย่อยภายใต้คณะกรรมการชุดนี้ยังมีข้อจำกัด คือไม่ได้มีหน้าที่ในการสร้างการบูรณาการร่วมกันระหว่างเครื่องมือต่างๆ ซึ่งไม่ได้เอื้อให้เกิดการแก้ไขปัญหาให้แก่ระบบราชการอย่างยั่งยืน (The World Bank, 2011)

จากผลการสัมภาษณ์ข้างต้น พบว่ามีส่วนราชการไทยจำนวนไม่น้อยที่เห็นร่วมกันว่า PMQA เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพ และมีคุณประโยชน์ที่นำมาใช้ในระบบราชการไทย โดยทำให้ระบบราชการมีขอบข่ายทางการบริหารที่เด่นชัดมากขึ้นกว่าในอดีต องค์กรประกอบ 7 หมวดของ PMQA ทำให้ผู้บริหารทราบว่าจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องใดบ้าง ในขณะเดียวกัน PMQA ก็เป็นที่รวมของเครื่องมือย่อยๆ ต่างๆ ที่เป็นองค์รวมเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงผลิตภาพของระบบราชการ



ภาพที่ 4.2 ความเชื่อมโยงระหว่าง PMQA กับเครื่องมือการบริหารต่างๆ¹⁶¹⁷
 ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

อย่างไรก็ดี ความเห็นดังกล่าวเป็นมุมมองเฉพาะที่พิจารณา PMQA ในฐานะเครื่องมือหนึ่งๆ ที่แยกส่วนออกจากเครื่องมืออื่นๆ เท่านั้น แต่เมื่อมอง PMQA ในฐานะเครื่องมือระดับประเทศที่บูรณาการร่วมกับเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้ขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนประเทศภายใต้เครื่องมือที่หลากหลายในปัจจุบันนั้นขาดเอกภาพอย่างแท้จริง นอกจาก PMQA แล้ว ส่วนราชการต้องแบกรับภาระค่อนข้างมากในการต้องปรับใช้ทุกเครื่องมือที่มาจากเจ้าภาพหลายส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและผลการดำเนินงานที่ตอบโจทย์ของหน่วยงานเจ้าภาพกลางแต่ละหน่วยต้องการ โดยมักอยู่ภายใต้เป้าหมายเดียวกัน คือ การมุ่งสนองต่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในมาตรา 6 ซึ่งระบุว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ตลอดจนมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การขาดการสื่อสารกันของหน่วยงานเจ้าภาพกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ ได้ทำให้การใช้

¹⁶ หลัก 4 ป. หมายถึง ประชาชน (People oriented) ประชาธิปไตย (Democracy oriented) ประสานงาน (Co-ordination oriented) ประหยัด (Economy oriented)

เครื่องมือทางการบริหารที่มีประสิทธิผลสูงหลายชิ้น ถูกลดทอนความสำคัญไปอย่างน่าเสียดาย เนื่องจากต้องผลิตซ้ำผลงานเดียวกันเพื่อตอบโจทย์เครื่องมืออีกเครื่องมือหนึ่ง ทำให้ระบบราชการไทย เต็มไปด้วยเครื่องมือ การประเมินผล และการจัดเก็บข้อมูลที่มากเกินไปจนกระทบต่อภารกิจหลักในการทำงาน

“...ปัจจุบันหน่วยงานราชการถูกประเมินมากเกินไปจนความจำเป็น แล้วคุณภาพจริงๆ จะได้หรือเปล่า ผมพูดเรื่องนี้ในที่ประชุมอาเซียนเขาหัวเราะกันใหญ่ เขากล่าวว่า QA ของไทยตอนนี้เป็นยังไง ผมก็บอกว่า Overdose เขาหัวเราะกันใหญ่เลย เพราะฉะนั้นต้องระวังอย่าให้มากเกินไป เดี่ยวประเมิน เดี่ยวประเมิน ทำลิบประเมิน ร้อยประเมิน เมื่อไหร่จะดีสักที...ความจริงไม่เห็นต้องมานั่งประเมิน ก็หาหน่วยประเมินกลาง คุณอยากได้อะไรก็ให้หน่วยประเมินไปหามา แล้วให้เขาประเมิน เอาผลประเมินที่เขาประเมินได้ส่งต่อให้คุณก็จบแล้ว คุณหาเอเจนซีสิ คุณอยากได้อะไรแล้วให้เอเจนซีไปตรวจแล้วส่งให้คุณ รอบเดียวก็พอ...”

รศ.ดำรงศักดิ์ ทวีแสงสกุลไทย (สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2557)

“...ตัวชี้วัดมากๆ เป็นภาระกับส่วนราชการ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดของตัวเองอยู่แล้ว ถ้าตัวชี้วัดสองตัวมันไปด้วยกันไม่ได้มันเป็นภาระ สุดท้ายจะไปบีบให้ส่วนราชการต้องโกหก เมคตัวเลขขึ้นมา”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

“...ก.พ.ร. อาจจะกำลังพยายามทำอะไรมากเกินไปหรือเปล่า และต้องไม่รีบเกินไปกับส่วนราชการ ลิบกว่าปีที่ผ่านมา ถึงเวลาหรือยังที่ต้องสังคายนาตัวเองว่าตอนนี้มีเครื่องมืออะไรอยู่บ้าง จัดระบบไว้อย่างไร เป็นระบบใหม่ เชื่อมโยงกันหรือเปล่า แล้วนำไปสู่อะไร หรือแค่มีเครื่องมือดีๆ แล้วอยากเอามาทำ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

“...ควรไปแก้จุดอ่อนกับความซับซ้อน เช่น ส่วนของสำนักงานงบประมาณ และการพัฒนาของสภาพัฒน์ และตัวชี้วัดของ ปปช. สคร. ต่างฝ่ายต่างมีแบบฟอร์มของตัวเองโดยที่มีผลลัพธ์อย่างเดียวกันในการป้องกันทุจริต...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

“...เครื่องมือทางการบริหารมีหลายตัว อาจมีตัวหลักที่สามารถที่จะบูรณาการตัวอื่นๆ ได้ เพียงแต่ความยากคือเราไม่สามารถทำงานเชิงบูรณาการหลายๆ อย่างได้ ระบบราชการไทยมีข้อจำกัดในเรื่องการบูรณาการ แต่ถ้าเราดูประเทศอื่น พบว่าเขาทำได้ในการบูรณาการ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อาจมีฐานรากจากการคลังชาติ เเผด็จการค่านิยม ของเราสอนให้ต่างคนต่างอยู่ ทุกคนอยู่สบาย สอนให้ทุกคนแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น สิ่งเหล่านี้โดนปลูกฝังถ่ายทอดรุ่นต่อรุ่น...”

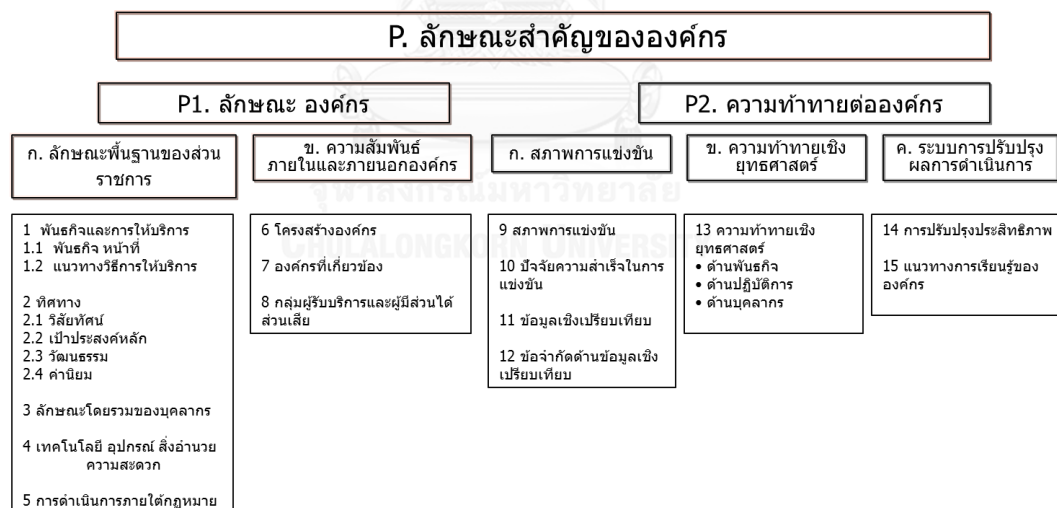
ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

4.1.2 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนในแต่ละส่วน

การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะใช้แนวทางการวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Componential Analysis) อันเป็นระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาวิเคราะห์แยกออกเป็นส่วนต่างๆ เพื่อพิจารณาความสำเร็จ และความเหมาะสมในการนำมาใช้กับระบบราชการไทย ซึ่งการพิจารณาผลดังกล่าวในที่นี้ยึดตาม “เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน” (Fundamental Level) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ส่วนราชการไทยขับเคลื่อนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 เป็นต้นมา

4.1.2.1 ลักษณะสำคัญขององค์กร (Organization Profile: OP หรือ P)

ลักษณะสำคัญขององค์กร คือ สิ่งที่ระบบราชการจะต้องรวบรวมจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี เพื่อให้เห็นภาพรวมในปัจจุบันของส่วนราชการว่ามีลักษณะพื้นฐานขององค์กรอย่างไรบ้าง และความท้าทายที่สำคัญที่ส่วนราชการเผชิญอยู่ โดยบ่งบอกถึงสภาพแวดล้อมด้านการปฏิบัติการของส่วนราชการ ความสัมพันธ์ที่สำคัญภายในและภายนอกส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน และความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงผลการดำเนินการ



ภาพที่ 4.3 โครงสร้างข้อคำถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กร

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551ข)

ในแต่ละปีที่มีการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ส่วนราชการต้องมีจัดทำรายงานลักษณะสำคัญขององค์กร โดยตอบคำถาม 15 ข้อคำถามดังต่อไปนี้

1. ลักษณะองค์การ

ก. ลักษณะพื้นฐานของส่วนราชการ

- (1) - พันธกิจหรือหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการคืออะไรบ้าง
- มีแนวทางและวิธีการอย่างไรในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ
- (2) - วิสัยทัศน์ของส่วนราชการคืออะไร
- เป้าประสงค์หลักของส่วนราชการคืออะไร
- วัฒนธรรมในส่วนราชการคืออะไร
- ค่านิยมของส่วนราชการที่กำหนดไว้คืออะไร
- (3) - ลักษณะโดยรวมของบุคลากรในส่วนราชการเป็นอย่างไร เช่น ระดับการศึกษา อายุ สายงาน ระดับตำแหน่ง ข้อกำหนดพิเศษในการปฏิบัติงาน เป็นต้น
- (4) - ส่วนราชการมีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ อะไรบ้างในการให้บริการและการปฏิบัติงาน
- (5) - ส่วนราชการดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญ อะไรบ้าง

ข. ความสัมพันธ์ภายในภายนอกองค์การ

- (6) โครงสร้างองค์การและวิธีการจัดการที่แสดงถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี เป็นเช่นใด
- (7) ส่วนราชการหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกันมีหน่วยงานใดบ้าง มีบทบาทอย่างไรในการปฏิบัติงานร่วมกัน
- ข้อกำหนดที่สำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันมีอะไรบ้าง
- มีแนวทางและวิธีการสื่อสารระหว่างกันอย่างไร
- (8) - กลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของส่วนราชการคือใครบ้าง
- กลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้มีความต้องการและความคาดหวังที่สำคัญอะไรบ้าง

2. ความท้าทายต่อองค์การ

ก. สภาพการแข่งขัน

- (9) - สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศของส่วนราชการเป็นเช่นใด
- ประเภทการแข่งขันและจำนวนคู่แข่งในแต่ละประเภทเป็นเช่นใด
- ประเด็นการแข่งขันคืออะไรและผลการดำเนินการปัจจุบันในประเด็นดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งเป็นอย่างไร
- (10) - ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการประสบความสำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับ

คู่แข่งคืออะไร

- ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีผลต่อสภาพการแข่งขันของส่วนราชการคืออะไร

(11) ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบและข้อมูลเชิงแข่งขันมีแหล่งข้อมูลอยู่ที่ใดบ้าง

(12) ข้อจำกัดในการได้มาซึ่งข้อมูลเชิงเปรียบเทียบและข้อมูลเชิงแข่งขันมีอะไรบ้าง (ถ้ามี)

ข. ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์

(13) ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการคืออะไร

- ความท้าทายตามพันธกิจ

- ความท้าทายด้านปฏิบัติการ

- ความท้าทายด้านทรัพยากรบุคคล

ค. ระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ

(14) แนวทางและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดผลการดำเนินการที่ต่อเนื่องต่อเนื่องมีอะไรบ้าง

(15) ภายในองค์กรมีแนวทางในการเรียนรู้ขององค์กรและมีการแลกเปลี่ยนความรู้ได้อย่างไร

เมื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐเกี่ยวกับการจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กรในแต่ละปี พบปัญหาสำคัญที่ส่วนราชการหลายหน่วยงานสะท้อนให้เห็นร่วมกันว่า ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้ยากมาก ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การกำหนดคู่แข่ง สำนักงาน ก.พ.ร.ระบุในคู่มืออธิบายเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐว่าการแข่งขันของส่วนราชการตามเกณฑ์ PMQA คือ 1) การแข่งขันระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง (กรม หรือจังหวัด) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อเป็นองค์กรที่เป็นเลิศในด้านนั้นๆ 2) การแข่งขันกับองค์กรภาคเอกชน เพื่อความอยู่รอดของส่วนราชการ เช่น โรงพยาบาล 3) การแข่งขันกับองค์กรภาครัฐในต่างประเทศที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน เพื่อเป็นองค์กรที่มีมาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับสากล และ 4) การแข่งขันในฐานะตัวแทนของประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เช่น กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เช่น กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดสำหรับสินค้าไทยในตลาดโลก เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

อย่างไรก็ดี ส่วนราชการหลายแห่งที่ให้สัมภาษณ์ สะท้อนว่างานในระบบราชการบางอย่างไม่ได้มีคู่แข่งแบบภาคเอกชน อีกทั้งหากให้เปรียบเทียบคู่แข่งคือหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกันกับต่างประเทศ ก็พบว่าบริบทปัจจัยภายนอกแตกต่างกันอย่างมาก และนำมาแข่งขันกันได้ยาก ตัวอย่างของความคิดเห็นเหล่านี้ เช่น

“...คู่แข่งเราพยายามหา แต่ถ้าตามกฎหมายหาไม่เจอหรอก อย่างในงานด้านการควบคุม เยาวชน มาตรฐาน ระบบการดูแล ถ้าเป็นคู่แข่งนะ ห้ามทุกอย่างเลย ซึ่งโดยบริบทไทยทำไม่ได้หรอก เราถือ คติพินิจด้วยรัก พิทักษ์ด้วยใจ ซึ่งต่างกันมากกับต่างประเทศ ภาคราชการหาคู่แข่งไม่ได้ ถ้ามีคู่แข่งเมื่อไหร่ ไม่นานก็เราโดนยุบ จะต้องโดนยุบกันไปหนึ่ง งานของกรมราชทัณฑ์กับกรมพินิจคล้ายๆกัน แต่ในบริบทไม่ สามารถเอาไปเทียบเคียงกันได้ เพราะไม่รู้จะแข่งกันไปทำไมไม่มีประโยชน์ ไม่รู้จะไปเทียบภาระกันตรงไหน เพราะคนละ concept กัน ถ้าเทียบกับต่างประเทศยิ่งยาก เพราะแนวคิดคนละแนวคิดกัน..”

ผู้แทนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

“...การเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นของ สบน. เปรียบเทียบยาก เช่น การเทียบหนี้ สาธารณะของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน เช่น บางประเทศไม่นับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เทียบกับ Bank ชาติ เขาออกพันธบัตรเพื่อูดเงิน สบน. ออกพันธบัตรเพื่อกู้เงินซึ่งต่างกัน...”

ผู้แทนจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2557)

“..ในการระบุดูคู่แข่งชั้น เราหาหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกันเพื่อจะดูว่าลักษณะการทำงานเป็นความแข่งขันให้เกิดความท้าทาย คู่แข่งที่เข้ากับเราได้คือ ท้องถิ่น พอดูจริงๆ ลักษณะงานก็ ต่างกัน”

ผู้แทนจากกรมการปกครอง (สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

“...เรื่องกีฬา เราไม่ใช่ภาครัฐกิจที่มีคู่แข่ง เราไม่มีคู่แข่ง เป็นการทำงานร่วมกัน เอามาใช้ กับภาคราชการไม่ได้...”

ผู้แทนจากกรมพลศึกษา (สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2557)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ต้องดูธรรมชาติของภาครัฐด้วยนะ ไม่ใช่ยกเอกชนมาหมด เช่น ในเรื่องคู่แข่ง ราชการ ต้องมองเป็น partnership เช่น ปปส. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) ใครจะมา ช่วยคุณได้ ถ้าคิดว่าเป็นคู่แข่ง ไม่งั้นจะกลายเป็นทำของตนเองคนเดียว ...กลับไปสู่สมมติฐานเดิม รากมันคือ เอกชน ซึ่งมองคนละมุมกับราชการ ถ้าเราก็อปมาทั้งหมด สุดท้ายได้อะไรกับประชาชน และการที่เรามอง partnership เป็นคู่แข่ง เขาจะทำอะไรจะเทียบเขาทุกอย่าง แทนที่จะส่งเสริมให้เขาทำ กลายเป็นว่าเราจะ เอาตามเขา อย่างนี้พันธมิตรก็มองเราเป็นคู่แข่ง ความสัมพันธ์อันดีก็จะเปลี่ยน หากความจริงใจไม่ได้”

นักวิชาการ

“..ในการระบุดูคู่แข่งชั้น เราหาหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกันเพื่อจะดูว่าลักษณะการทำงานเป็นความแข่งขันให้เกิดความท้าทาย คู่แข่งที่เข้ากับเราได้คือ ท้องถิ่น พอดูจริงๆ ลักษณะงานก็ ต่างกัน”

ผู้แทนจากกรมการปกครอง (สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

“..ถ้าถามว่าคู่แข่งชั้นของกรมการจัดหางาน เราจะแข่งกัน Job DB หรือเอกชนที่เป็น คู่แข่งเรายากมาก เพราะแนวคิดก็ต่างกันแล้ว เรามุ่งจัดหางานให้คนที่ด้อยโอกาส ส่วนคนที่มีความสามารถเขาก็

สามารถหางานได้ด้วยตัวเอง เขาไม่พึ่งพาเรา เมื่อจุดยืนต่างเราจะไปเทียบเคียงเป็นคู่แข่งได้อย่างไร แล้วถ้าเราไปเทียบกับเขา จะให้มีศักยภาพเท่ากัน และคนที่ออกจากคุก คนพิการ คนด้อยโอกาส ในกลุ่มนี้เขาจะไปพึ่งพาใคร ตอนหลังๆ นื่องที่อยู่ ก.พ.ร.ก็เลยเข้าใจว่าหน่วยงานของที่ต้องดูแลคนกลุ่มนี้ด้วย ไม่งั้นใครจะทำ เอกชนเขาจะยอมไปเสียหรือ เขาไม่มีเงินจะเสียด้วย ก็จะกลายเป็นภาระของสังคมต่อไป...”

ผู้แทนจากกรมการจัดหางาน (สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

“...คู่แข่ง เราพยายามเทียบกันกลุ่มกรมภารกิจที่ใกล้เคียงกัน เราก็เทียบๆ ไป จริงๆ มันเทียบกันไม่ได้เพราะรูปแบบดำเนินงานแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ถ้าเทียบกับสิงคโปร์ เขาดำเนินงานได้มีผลสัมฤทธิ์มาก ไม่มีผู้กระทำผิดซ้ำเลยมีน้อยกว่า 1% ความแออัดก็ไม่มี ผู้ต้องขัง 17,000 กว่าคนแต่เรือนจำรับได้ 20,000 คน ในประเทศไทยมีเรือนจำ 143 แห่ง รองรับได้ 180,000 กว่าคน ตอนนี้มีผู้ต้องขัง 340,000 คน เราเกินความจุมาก มีกำหนดของสหประชาชาติกำหนดเจ้าหน้าที่ไว้ต่อผู้ต้องขังที่ 1 ต่อ 5 สิงคโปร์ทำได้ 1 ต่อ 4 ที่อื่นก็ทำได้ แต่ ก.พ.มองว่าเราจะกำหนดเจ้าหน้าที่ไว้ที่ 1 ต่อ 10 ได้ แต่ความจริงมันอยู่ 1 ต่อ 121 เราก็เข้าใจว่า ก.พ. ไม่มีเงินบรรจุข้าราชการ..”

ผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

“...เราไม่ได้มองกรมทางหลวงเป็นคู่แข่ง แต่มองเป็นเพื่อนที่ต้องทำงานให้ไปด้วยกัน เป็นมาตรฐานเดียว เราเหมือนเป็นกรมน้อง บางครั้งเกณฑ์ของ PMQA คู่แข่งขันต้องมองในเชิงธุรกิจหรือเปล่า การแข่งขันระหว่างหน่วยงานอาจจะถูกมองในแง่ลบไปมากกว่า เพราะถ้าเรามองเขาเป็นคู่แข่ง กลายเป็นการพึ่งพาอาศัยกันมันหายไป แต่การแข่งขันควรจะแข่งขันกับตัวเอง ควรจะสร้างฐานของตัวเองให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด เพราะบริการสาธารณะมันไม่มีกำไรแต่ทำให้ประชาชนเกิดประโยชน์มากที่สุด... การแข่งขันทำให้สิ่งที่จะบูรณาการก็ไม่ได้บูรณาการ ต่างคนต่างซ่อนสิ่งดีๆ ของตัวเองไว้ นี่อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่เวิร์ค แต่ถ้ามองว่าการแข่งขันมันดันดันทำให้ผู้คนพัฒนา แต่ถ้าแข่งกันไปแล้วโอกาสที่จะไม่ได้ประโยชน์มันมีมาก แล้วสุดท้ายประชาชนจะได้อะไรถ้าเราแข่งกันอย่างนั้น...”

ผู้แทนจากกรมทางหลวงชนบท (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

“...ของเรามีปัญหาเรื่องการเทียบเคียงส่วนราชการเพราะมันไม่มีใครเหมือนเรา ส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่ค่อยทำแผนความท้าทาย ราชการเวลาทำแผนจะทำตามนโยบายบางที่ทำให้ล้มคูบริบท พันธกิจของตัวเอง ทำให้มันไม่สอดคล้องกัน แล้วจะให้เราไปเทียบเคียงกับสาธารณสุขประเทศอื่นระบบมันก็ไม่เหมือนกัน ซึ่งข้อมูลที่เราจะเข้าถึงก็ยาก...”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2557)

“ส่วนราชการมีภารกิจเฉพาะไม่เหมือนหน่วยงานเอกชนที่ผลิตสินค้าและบริการเหมือนกันได้ ส่วนราชการจึงไม่เหมาะแก่การเทียบเคียงกัน หากให้เทียบเคียงกับต่างประเทศ ปัจจุบันพื้นฐาน เช่น กฎหมาย ห้องปฏิบัติการทดสอบ ชีตความสามารถของผู้ประกอบการของประเทศไทยก็ไม่เท่ากับต่างประเทศ เช่น เทียบเคียงเรื่องการกำหนดมาตรฐาน กับประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมาตรฐานของประเทศสิงคโปร์เป็นภาษาอังกฤษได้จึงสามารถรับของมาตรฐาน ISO มาเป็นของประเทศสิงคโปร์ได้เลย แต่สำหรับประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้มาตรฐานต้องเป็นภาษาไทยทั้งหมดแม้แต่เอกสารอ้างอิงก็ต้องแปลเป็นภาษาไทยทั้งหมด นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานต้องคำนึงถึงความพร้อมของห้องปฏิบัติการทดสอบและชิตความสามารถของผู้ประกอบการในประเทศด้วย จึงไม่เหมาะแก่การเทียบเคียง”

ผู้แทนจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (แบบสัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2557)

ประเด็นที่ 2 การกำหนดผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำนักงาน ก.พ.ร.ให้ความหมายของผู้รับบริการไว้ว่า ผู้ที่มารับบริการจากส่วนราชการโดยตรง หรือผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงผู้รับบริการที่เป็นส่วนราชการด้วย ส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินการของส่วนราชการ เช่น ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่น บุคลากรในส่วนราชการ ผู้ส่งมอบงาน รวมทั้งผู้รับบริการด้วย แม้ว่าผู้รับบริการจะเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ควรแยกผู้รับบริการที่ได้รับผลกระทบโดยตรงออกมาเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังได้อย่างชัดเจนในหมวดที่ 3 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

อย่างไรก็ดี ในแง่ของการกำหนดขอบข่ายว่าใครควรเป็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบ้างนั้น พบว่าหลายหน่วยงานสะท้อนให้เห็นความยากลำบากอย่างยิ่งในการกำหนดผู้รับบริการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจหลากหลาย เช่น กรมการปกครอง

“...ปีล่าสุดที่ถูกติงมาว่ากรมมีผู้รับบริการไม่ชัด หมวดที่ 3 ผู้ตรวจให้ข้อเสนอแนะว่ากรมการปกครองยังตีผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ชัดเจน ด้วยเหตุที่หน่วยงานของเรามีหลากหลายมาก แต่ละงานจะมีผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าคือใคร เช่น ตำรวจก็เป็นผู้รับบริการในงานหนึ่งของเรา แต่ตำรวจก็อาจไม่ใช่ผู้รับบริการในอีกงานหนึ่ง แต่มีฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแทน ดังนั้นเราจึงระบุผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยภาพรวมกว้างๆ เป็นประชาชน ก.พ.ร.บอกว่าใช้ไม่ได้ แต่เราก็ไม่แน่ใจว่าจะทำอย่างไร เพราะงานของเราคือ บำบัดทุกข์บำรุงสุข ซึ่งก็คือประชาชนอยู่ดี...”

ผู้แทนจากกรมการปกครอง (สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

เมื่อมาพิจารณาเอกสารที่ผู้วิจัยได้รับจากกรมการปกครองเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะสำคัญขององค์การ กรมการปกครองได้กำหนดกลุ่มผู้รับบริการไว้ 3 ส่วน ได้แก่ ประชาชนทั่วไป องค์การภาครัฐ และองค์การภาคเอกชน และกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไว้ 3 ส่วน ได้แก่ ประชาชนทั่วไป/ข้าราชการในสังกัด องค์การภาครัฐ และองค์การภาคเอกชน โดยแบ่งตามประเภทการให้บริการที่มีอยู่หลากหลาย ดังแสดงอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองในกล่องข้อมูลที่ 4.1

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเชิงลึกพบว่าลักษณะของกรมการปกครองจะมีงานฝากซึ่งเป็นงานจากหน่วยงานอื่นค่อนข้างมาก เช่น งานฝากที่ลงมาที่ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ซึ่งเป็นงานฝากจากกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งกลายเป็นงานที่กรมการปกครองต้องรับมาดำเนินการ ในกรณีที่หน่วยงานเหล่านั้นไม่มีโครงสร้างส่วนราชการในระดับจังหวัด หรือระดับอำเภอรองรับ ยิ่งทำให้ขอบเขตของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกรมการปกครองยิ่งกว้างขวางขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตามงานฝากเหล่านี้กลับไม่อยู่ในตัวชี้วัดใดๆ ที่ทำให้อ้างอิงได้ว่าภารกิจที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้เป็นภารกิจที่สำเร็จลุล่วงได้ด้วยกรมการปกครอง ซึ่งหากจะต้องระบุว่าเป็นผู้รับบริการให้มีความชัดเจน โดยใช้กลไกความถูกต้องชอบธรรมตามลายลักษณ์อักษร จะพบว่าภาระงานตามเอกสารของกรมการปกครอง ไม่สอดคล้องตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งมีภาระงานที่กว้างขวางกว่าที่กำหนดในเอกสารค่อนข้างมาก และทำให้งานของกรมการปกครองมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก

“...กรมการปกครองกำหนดตัวชี้วัดของ ก.พ.ร.กรม เป็นภารกิจของกรมการปกครอง รับผิดชอบเรื่องการดูแลรักษาความมั่นคง ทะเบียนต่างๆ แต่นายอำเภอไม่ได้ดูแลแค่ภารกิจของกรม มีงาน ฝากอีกมาก กระทรวงวัฒนธรรมเอา กรมขนส่งทางบกเอา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เอา คู่มือทุกอัน งานบางอย่างต้องใช้เจ้าหน้าที่ของกรมลงไปผลักดันด้วย แต่เวลากำหนดตัวชี้วัด คุณ กำหนดตัวชี้วัดของกรมตาม Function เพราะส่วนกลางจะไปวัดของกระทรวงอื่นไม่ได้ แต่พันธกิจของ นายอำเภอทั้งหมด เปรียบเสมือนผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับอำเภอ ต้องมีการดูแลทุกส่วนราชการ ถามว่า งานที่เหลือใครวัด ไม่มี จังหวัดก็ไม่วัด เวลาการทำงานเสร็จไปโผล่ที่กรมขนส่งทางบก ไปโผล่ที่กระทรวง วัฒนธรรม ไปโผล่ที่กระทรวงการท่องเที่ยว ซึ่งงานของนายอำเภอกลับไม่ได้มีผลงาน เพราะฉะนั้นเวลาเรา จะขอคนขอเงินจึงมักได้รับการปฏิเสธ นี่คือปัญหาของเรา...”

รองอธิบดีกรมการปกครอง (สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

กล่องข้อมูลที่ 4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดำเนินงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน การบริหารการปกครองท้องที่ในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร และการขออนุญาตต่างๆ ตามกฎหมาย โดยมีวิสัยทัศน์และอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์ กรมการปกครองเป็นองค์กรหลักของชาติ ในการบูรณาการการบริหารราชการ การบริการ และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในทุกระดับในพื้นที่ให้เข้มแข็งบนฐานธรรมาภิบาล ที่ประชาชนเชื่อมั่น และศรัทธา”

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติ และงานกิจการมวลชน
4. สนับสนุน ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งทุกระดับ
5. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
6. ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องที่ในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
7. ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนอื่น รวมทั้ง การบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
8. ดำเนินการพัฒนาศักยภาพในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
9. ดำเนินการสื่อสารเพื่อการบริหารงาน การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศ
10. อำนาจการและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากกรมการปกครองที่มีภารกิจหลากหลายแล้ว การต้องให้ส่วนราชการกำหนดผู้รับบริการที่ชัดเจน ยังเป็นปัญหาสำหรับอีกหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบและความเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งมีผู้รับบริการอย่างกว้างขวาง อาทิ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ เป็นต้น รวมถึงกรมทางด้านศิลปวัฒนธรรมที่มองว่ามีกลุ่มลูกค้าหลากหลายมาก

“...ที่ประชุมกับทหารอากาศ ถามเขาว่าหน่วยงานของเขากำหนดใครเป็นลูกค้า ไปแชนแนลว่าเขมรหรือ ลองคิดดูว่ามันยากมากที่จะคิดว่าใครคือลูกค้าที่ชัดๆ ของกองทัพอากาศ กองทัพเรือ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

“...เรื่องผู้รับบริการ ให้แยกชัดเจนระหว่างผู้รับบริการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสองส่วนนี้ทับซ้อนกันอยู่ ผู้รับบริการของเราที่ทั้งส่วนราชการและประชาชน บางครั้งก็เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พอมาข้อถัดไปมันก็ตอบซ้ำไปซ้ำมาเมื่อต้องอธิบายให้คณะทำงานเข้าใจก็จะยาก ใช้เวลาถกเถียง ต้องทำความเข้าใจในเกณฑ์ เวลาจำแนกผู้เข้ารับบริการเมื่อทำทีหนึ่งก็เปลี่ยนไปทุกครั้ง มันก็ทำให้ไปกระทบกับหมวดอื่นด้วย”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“...เรื่องที่จะงงกันคือ เรื่องผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนตอนนี้ก็ยังเถียงกันว่าลูกค้าของกรมราชทัณฑ์คือใคร ตอนนีเราให้ผู้รับบริการคือผู้ต้องขัง แต่จริงๆ เรามองว่าต้องเป็นประชาชนแต่ ก.พ.ร.เขาจับไม่ได้ เพราะการที่เราควบคุมผู้ต้องขังหมายถึงเราปกป้องสังคม แต่ ก.พ.ร.เขาบอกว่าให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแทน...”

กรมมหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN

ผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

“...ลูกค้าเรามีหลากหลายมาก อย่างหอสมุดที่ต้องให้บริการหนังสือ หอจดหมายเหตุ ให้บริการจดหมายเหตุ ช่างสิบหมู่ให้ไปซ่อมอนุสาวรีย์ ทำงานศิลปกรรม หล่อโลหะ สังคีตก็เป็นผู้ชมการแสดง พิพิธภัณฑท์ก็เป็นพวกสะสมของเก่า หรือพิพิธภัณฑท์ที่ต้องการให้ไปซ่อมแซม ซึ่งของเราแต่ละอันไม่เหมือนกันเลย แล้วแต่ประเภทการบริการ แต่จะเห็นได้ว่าลูกค้าหลากหลายมากๆ และทำให้การบริหารจัดการยุ่งยาก เราบอกได้เลยว่าไม่สามารถกำหนดลูกค้าได้ครอบคลุม เพราะหลากหลายมาก”

ผู้แทนจากกรมศิลปากร (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2557)

“...ตอนนี้เป็นกรมนโยบาย มันอยู่ที่ภารกิจ เพราะภารกิจของกรมเป็นภาพรวมของประเทศ เราไม่มีลูกค้า ไม่มีใครมารับบริการที่กรม เราทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์การเจรจาการค้าระหว่างประเทศกับหน่วยงาน ไม่ได้เจรจากับเอกชน เจรจาการค้าระหว่างส่วนราชการหรือองค์กรระหว่างต่างประเทศ output ของเรา process ของเรา ทำให้เราได้กฎระเบียบหรือความตกลง เราจะได้แค่ความตกลงระหว่างประเทศ เป็น output แต่พอได้มาแล้วจะเกี่ยวกับกรมอื่นที่เขาต้องเอาไปปฏิบัติ...”

ผู้แทนจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2557)

จากการศึกษาเอกสารเพิ่มเติมของส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวกับการรายงานลักษณะสำคัญขององค์การ สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบคือ ส่วนราชการมีการรายงานเกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกรอบผลผลิตหรือกรอบการให้บริการของตนเอง โดยมีการรายงานใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่ 1 การวิเคราะห์ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในมุมกว้าง ได้แก่ การกำหนดว่าผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือ ประชาชน องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบรวมๆ ที่ไม่เฉพาะเจาะจง

ลักษณะที่ 2 การวิเคราะห์ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในมุมแคบ ได้แก่ การเจาะจงผู้รับบริการโดยตรงว่าเป็นกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มหน่วยงานใดที่ชัดเจน เช่น กรมธนารักษ์ ระบุว่าผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ผู้เช่าที่ราชพัสดุ ผู้ซื้อเหรียญที่ระลึก เป็นต้น หรือสำนักงานพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ที่ระบุว่าผู้รับบริการ คือ คนพิการ ผู้ดูแลคนพิการ องค์กรด้านคนพิการ และหน่วยงาน/บุคคลที่ขอรับข้อมูล

แม้ในแง่ของการขับเคลื่อนเครื่องมือจำเป็นต้องอาศัยความชัดเจนในการระบุลูกค้า ซึ่งตัวแบบ PMQA เรียกว่าผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยต้องกำหนดให้ได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มองค์การใด เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นได้ถูกต้อง แต่ในแง่มุมมองของภาครัฐแล้ว การระบุกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จำเพาะเจาะจงเกินไป อาจทำให้การวางแผนเพื่อใช้เครื่องมือคุณภาพดังกล่าวถูกกำหนดกรอบที่ชัดเจนว่าจะพัฒนาไปเพื่อสนองต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ โดยละเลยต่อพลเมืองที่เหลือ หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ยังไม่แสดงตัวตนและไม่มีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนในขณะนั้น อาจไม่ใช้การดำเนินการที่สนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐในการสร้างความเป็นธรรม และความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม ภายใต้แรงมูมนี่ จึงเป็นข้อจำกัดทางแนวคิดของเครื่องมือจากภาคเอกชนเมื่อนำมาใช้ในบริบทภาครัฐ ที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการโดยคิดแบบผู้ประกอบการกับลูกค้า หรือกำหนดโครงการที่ตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มที่เห็นได้เฉพาะหน้า ซึ่งตัวอย่างที่ผู้วิจัยเลือกมา เช่น สำนักงานพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ อาจต้องกำหนดบุคคลทั่วไป และสถานศึกษาเป็นผู้รับบริการด้วย โดยเมื่อขยายขอบเขตของผู้รับบริการให้กว้างมากขึ้น จะสามารถคิดโครงการต่อยอดได้ อาทิ การให้บริการความรู้ ความเข้าใจ และสร้างเจตคติที่ดีของคนไม่พิการที่มีต่อคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถอยู่ร่วมกับบุคคลทั่วไปได้อย่างกลมกลืน เป็นต้น

“...ผู้รับบริการ ไม่ควรกำหนดที่ย่อยเกินไป เพราะเป็นไปได้อย่างมากที่กลุ่มผู้รับบริการ อาจมีความซ้ำซ้อน หรืออยู่ใต้คำนิยามของการกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลายๆ กลุ่ม Stakeholder เยอะกว่าเป้าหมาย จะเอาระดับไหน ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ ระดับประสานงาน มีเยอะมาก...”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2557)

ประเด็นที่ 3 การระบุส่วนราชการหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกัน ปัญหาที่เกิดจากข้อกำหนดในด้านนี้ แม้ไม่มีส่วนราชการใดระบุหรือให้ข้อคิดเห็นว่าเป็นปัญหาที่ชัดเจน แต่ผู้วิจัยได้ทำการสืบค้นและพบว่า ได้เกิดปัญหาความสอดคล้องของการกำหนดงานที่ต้องประสานร่วมกันระหว่างส่วนราชการหรือองค์การอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น

ในขณะที่ส่วนราชการ ก. ระบุว่าส่วนราชการ ข. มีความเกี่ยวข้องในการให้บริการและส่งมอบงานต่อกัน แต่เมื่อพิจารณาการรายงานลักษณะสำคัญของส่วนราชการ ข. นั้น กลับไม่ได้พิจารณาว่าส่วนราชการ ก. เป็นส่วนราชการที่มีงานเกี่ยวโยงต่อกัน

ปรากฏการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการมีการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ในลักษณะ “ต่างคนต่างคิด” และขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันตามที่ควรจะเป็น หรือแม้แต่ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลาง หรือเป็นหน่วยนโยบายในการขับเคลื่อนระบบราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น แทบไม่ได้ถูกส่วนราชการระบุว่า เป็นหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกัน ซึ่งการคิดไม่รอบด้านดังกล่าว ทำให้การวิเคราะห์ลักษณะสำคัญขององค์การขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงที่ครบถ้วนของการทำงานระหว่างส่วนราชการที่นิยมเรียกกันในปัจจุบันว่า “ขาดการบูรณาการ” และย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการทำงานร่วมกันในภายหลัง เนื่องจากหน่วยงานที่ควรมีภาระงานเชื่อมต่อได้ถูกกีดกันออกไปตั้งแต่แรก (Exclusive)

4.1.2.2 หมวดที่ 1 การนำองค์การ (Leadership: LD)

หมวดการนำองค์การ เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งส่วนราชการ มีการกำกับดูแลองค์การที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนอย่างไร

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 1 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

LD 1 ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องมีการกำหนดทิศทางการทำงานที่ชัดเจน ครอบคลุมในเรื่องวิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าประสงค์หรือผลการดำเนินการที่คาดหวังขององค์การ โดยมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีการสื่อสารเพื่อถ่ายทอดทิศทางดังกล่าวสู่บุคลากร เพื่อให้เกิดการรับรู้ความเข้าใจ และการนำไปปฏิบัติของบุคลากร อันจะส่งผลให้การดำเนินการบรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

LD 2 ผู้บริหารส่วนราชการมีการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจ (Empowerment) ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ภายในองค์การ โดยมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือในส่วนราชการอื่นๆ

LD 3 ผู้บริหารของส่วนราชการส่งเสริมให้มีกระบวนการและกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการและสร้างความผูกพัน ร่วมมือภายในองค์กร รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย

LD 4 ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ และกำหนดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ สำหรับใช้ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและนำผลการทบทวนดังกล่าวมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานของส่วนราชการให้ดีขึ้น

LD 5 ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องมีการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (Organizational Governance) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลให้การดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี¹⁸

LD 6 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงที่ดีตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

LD 7 ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องกำหนดให้มีวิธีการหรือมาตรการในการจัดการผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นต่อสังคม อันเป็นผลมาจากการดำเนินการของส่วนราชการ รวมทั้งต้องนำวิธีการหรือมาตรการที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ

ส่วนมุมมองปัญหาที่ส่วนราชการสะท้อนเกี่ยวกับการนำองค์การของผู้นำในส่วนราชการ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้นำในส่วนราชการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้กำหนดทิศทางที่ชัดเจนเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุผลจากการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ผู้นำในส่วนราชการถูกโยกย้าย หรือสับเปลี่ยนตำแหน่งทำให้การบริหารจัดการตามข้อกำหนดของตัวแบบ PMQA ไม่ต่อเนื่อง

“...ผู้บริหารกรมเปลี่ยนแปลง ยังไม่ทันจะนิ่งก็เปลี่ยนอีกแล้ว ก็มีปัญหาเรื่องทิศทางในหมวด 1 เขาก็พยายามทำกิจกรรม แต่มันก็ยังเหมือนเดิม เพราะทัศนคติคนมันก็เปลี่ยนยาก...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

¹⁸ นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (Organizational Governance) หมายถึง การประกาศเจตนารมณ์ขององค์กรที่จะดำเนินการและกำหนดนโยบายตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยผู้บริหารของแต่ละองค์กรจะต้องวางนโยบายอย่างน้อย 4 ด้านที่เกี่ยวกับ 1) ด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม 2) ด้านผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) ด้านองค์กร และ 4) ด้านผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ และมาตรการหรือโครงการ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายขององค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551a)

“...ตัวแบบค่อนข้างครบถ้วนในกระบวนการบริหารจัดการซึ่งมันเป็นการประเมินตัวเองแบบภายใน แต่ผลการดำเนินการโดยภาพรวมจะมีผลกระทบภายนอกที่เข้ามา เช่น การเปลี่ยนผู้บริหาร ซึ่งทำให้ระบบไม่นิ่ง...”

ผู้แทนจากกรมนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“...ที่นี้ผู้บริหารเปลี่ยนบ่อยนะ เปลี่ยนเกือบทุกปีเลย บางที่ตั้งสำนักข้างในไม่ทัน เพราะเปลี่ยนเร็วมาก พอเปลี่ยนปีนโยบายก็เปลี่ยน พี่สังเกตว่าคนไทยชอบกำหนดนโยบายของตัวเอง ของฉันต้องเป็นของฉัน แต่คนทำงานร่วมกันยังยากเลย จะบูรณาการข้ามกรมข้ามกระทรวงยากมาก...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

ประเด็นที่ 2 กรอบของตัวแบบ PMQA มองเฉพาะผู้นำที่อยู่ในส่วนราชการ ซึ่งเป็นการมองที่ไม่ครอบคลุม หน่วยงานสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำที่แท้จริงในส่วนราชการคือ ผู้นำจากภาคการเมือง เนื่องจากมีอำนาจในการสั่งการ และการขับเคลื่อนนโยบายทั้งภายในกรมและกระทรวง และมีผลต่อนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (Organizational Governance) ของส่วนราชการ ซึ่งตัวแบบนี้ยังไม่ถึงผู้นำทางการเมือง อันเป็นผู้ทรงอิทธิพลในระบบราชการและเป็นผู้กำหนดทิศทางของส่วนราชการได้อย่างแท้จริง

“...ผู้นำองค์กร มองแค่ปลัด อธิบดี แต่จริงๆ ควรจะมองผู้นำในฝ่ายการเมืองด้วย เพราะการที่จะพัฒนาองค์กร ฝ่ายการเมืองก็ต้องใส่ใจ ที่ผ่านมา รัฐมนตรีเข้ามาบริหารกระทรวง แม้จะมีความรู้ทางหลักบริหาร แต่ฝ่ายการเมืองยังไม่รู้เรื่องเครื่องมือใหม่ๆ ทางการบริหาร หรือมีความรู้้น้อยมาก ดังนั้น ควรจะมีหน่วยงานที่จะอบรมเครื่องมือทางการบริหารให้แก่รัฐมนตรีด้วย เพราะ PMQA เป็นเครื่องมือที่ชีวิตสุขภาพองค์กร...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้อย่างไรในเมื่อคุณไปหาเสียงมาแล้ว มาบังคับให้ทำธรรมาภิบาลในหมวด 1 จะเอาอย่างไรมันผูกมัดในเอกชน วัดในส่วนราชการ แล้วนักการเมืองคุณวัดเขาใหม่ Policy Maker คุณวัดอย่างไร คนที่มีบทบาทในส่วนกลางคุณต้องมองให้ออก มองพวกนี้ให้ได้ ออกกฎระเบียบที่สามารถบังคับใช้ได้ไม่เช่นนั้น PMQA จะกลายเป็นพิธีกรรมบางอย่าง เป็นภาระ เป็นผลสำเร็จที่เป็นภาพลวงตา มันอาจจะดีขึ้นสำหรับบางส่วนที่เป็นงานบริการเท่านั้น...ก.พ.ร. จะกลัววัดธรรมาภิบาลของคนเหล่านี้หรือไม่ เพราะหน่วยงานวางระบบให้ดียังไง ถ้านักการเมืองไม่เอาก็จบ ดังนั้นนโยบายการกำกับดูแลตนเองที่ดี คุณต้องไปวัดนักการเมืองที่ลงมาล้วงลูกราชการด้วย”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

ประเด็นที่ 3 ความแตกต่างในบริบทของงาน ทำให้การกำหนดและการขับเคลื่อนความโปร่งใสตามนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีแตกต่างกัน โดยส่วนราชการสะท้อนว่าความยากง่ายและบริบทของงานที่แตกต่างกัน แต่ถูกใช้ด้วยเกณฑ์เดียวกัน และวิธีการวัดแบบเดียวกัน อาจไม่เป็นธรรมต่อหน่วยงานที่มีบริบทการทำงานที่มีตัวแปรอื่นๆ แทรกซ้อนมากกว่า

“...เรื่องความโปร่งใส ถ้าลักษณะงานต่างกัน ไม่สามารถเอามาเทียบเคียงได้เลย อาจทำได้เหมือนกัน แต่ที่ว่าไม่มีทางผ่าน ของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ลูกค้าของเขาไม่ใช่ลูกค้าตรง อย่างเป็นทางการระหว่างประเทศ ต้องมีคนทีไปทำต่อ ซึ่งถ้าการเจรจาสำเร็จ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ถือว่าสำเร็จแล้ว โดยไม่ได้มองครอบคลุมไปว่าคนที่เอาไปทำต่อใช้ไม่เป็น ทีไปเจรจามานั้นก็กลายเป็นศูนย์ มองแค่ผลลัพธ์คือการเจรจา แต่มันไปไม่ถึง outcome ซึ่งเรื่องความโปร่งใสทำงานง่ายมาก คุณแค่เปิดข้อมูลให้เต็มร้อย ชี้แจงว่าพันธกรณีทำอะไรบ้างก็ได้คะแนนเต็มแล้ว แต่ถ้าเป็นกรมการค้าภายใน ความโปร่งใสของเราติดลบด้วยนโยบาย ปัญหาเรื่องรับจํานำข้าว นั้นแหละลูกค้ารายใหญ่ของกรมการค้าภายในเลย เราเป็นฝ่ายเลขา กำหนดกติกา แต่เวลาปฏิบัติจริง เราเองเป็นคนกลาง เราบอกเกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์ร้อยเปอร์เซ็นต์ ต้องจ่ายหมื่นห้าเต็ม แต่ถามว่าจ่ายหมื่นห้าได้จริงไหม มันมีกติกาเยอะไปหมด สุดท้ายชาวนาก็ไม่ได้อย่างที่คิด เราก็กูมองว่าไม่โปร่งใส ดังนั้นความซับซ้อนมันก็ต่างกันแล้ว...”

อธิบดีกรมการค้าภายใน (สัมภาษณ์, 12 กันยายน 2557)

“...หน่วยงานด้านบริการก็ไม่สามารถตอบคำถามในหมวดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้ดี เช่น ในหมวดที่ 1 ที่โยงกับนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีก็อาจมีปัญหาในเชิงการตีความ เพราะไม่ใช่ความถนัดส่วนตัว...”

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2553)

4.1.2.3 หมวด 2: การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning: SP)

หมวดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการแสดงให้เห็นถึงวิธีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมถึงแผนปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำไว้เพื่อนำไปปฏิบัติและการวัดผลความก้าวหน้า

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 2 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

SP 1 ส่วนราชการต้องมีการกำหนดขั้นตอน/กิจกรรม และกรอบเวลาที่เหมาะสม รวมถึงมีการระบุผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีโดยมุ่งเน้นที่จะผลักดันให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจของส่วนราชการ บรรลุเป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงและกลุ่มภารกิจ

SP 2 ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (4 ปี และ 1 ปี) ต้องมีการนำปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่สำคัญและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป มาใช้ประกอบการวิเคราะห์อย่างน้อยประกอบด้วย วิสัยทัศน์และพันธกิจของส่วนราชการ ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ความเสี่ยงในด้านต่างๆ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบและโครงสร้างส่วนราชการ

SP 3 ส่วนราชการต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ รวมทั้งต้องมีการวางแผนเตรียมการจัดสรรทรัพยากรอื่นๆ เพื่อรองรับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ

SP 4 ผู้บริหารต้องมีการสื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ไปยังบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บุคลากรได้รับรู้เข้าใจและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้มีการถ่ายทอดแผนไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวบรรลุผล

SP 5 ส่วนราชการมีการถ่ายทอด (Cascading) ตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์การลงสู่ระดับหน่วยงานสำนัก/กอง ทุกหน่วยงาน (ทั้งที่เป็นสำนัก/กองที่มีโครงสร้างรองรับตามกฎหมายและสำนัก/กองที่จัดตั้ง เพื่อรองรับการบริหารจัดการภายในส่วนราชการเอง) และระดับบุคคล (อย่างน้อย 1 หน่วยงาน) อย่างเป็นระบบ

SP 6 ส่วนราชการต้องจัดทำรายละเอียดโครงการเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการได้สำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากรให้แก่แผนงานโครงการ/กิจกรรม

SP 7 ส่วนราชการต้องมีการวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO เพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินแผนงาน/โครงการที่สำคัญ ซึ่งต้องครอบคลุมความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล¹⁹

สำหรับมุมมองปัญหาจากการขับเคลื่อนตามข้อกำหนดด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการส่วนใหญ่มองว่าไม่เป็นปัญหา เนื่องจากส่วนราชการไทยคุ้นชินกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบ และมีกลไกเปิดให้สถาบันการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมชี้แนะนำเสนอการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การตามหลักการทางวิชาการอยู่แล้ว ดังนั้นข้อกำหนดในหมวดนี้จึงถูกผสมผสานเข้ากับการทำงานในระบบราชการอย่างกลมกลืน อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนหนึ่งสะท้อนว่า ในกรมด้านนโยบายจะพบปัญหาจากหมวด 2 มากกว่ากรมด้านบริการ โดยเป็นผลเชื่อมโยงจากหมวด 1

“...ถ้าหน่วยงานเชิงนโยบายที่มีปัญหาจะมีปัญหาที่หมวดนี้ทั้งหมด มีปัญหามากที่สุด มันไม่สามารถดำเนินการไปตามมาตรการ PMQA ที่เป็นอยู่ได้ทั้งหมด ที่ตรวจรับรองผ่านได้ พี่บอกเลยว่าเป็น Tactics หมวด 1 กับ 2 ไปด้วยกันและแข็งที่สุด หมวด 1 ถ้าผู้บริหารไม่ร่วมแล้วจะกำหนดทิศทางขององค์กรได้อย่างไร หมวด 2 คุณไม่ได้นำเครื่องมือมาใช้กำหนดไม่ครบ ก็เป็นการทำแผนเพื่อแผน ไม่ใช่แผนเพื่อปฏิบัติ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

¹⁹ ส่วนราชการต้องมีขั้นตอนการดำเนินการ หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ ประเมิน และจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสมตาม กระบวนการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Tread Way Commission) 7 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายการบริหารความเสี่ยง (Objective Setting) 2) การระบุความเสี่ยงต่างๆ (Event Identification) 3) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) 4) กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการกับแต่ละความเสี่ยง (Risk Response) 5) กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง (Control Activities) 6) ข้อมูลและการสื่อสารด้านบริหารความเสี่ยง (Information and Communication) และ 7) การติดตามผล และเฝ้าระวังความเสี่ยงต่างๆ (Monitoring) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553)

4.1.2.4 หมวด 3: การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Customer focus and Stakeholder: CS)

หมวดการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงวิธีการดำเนินการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่การกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 3 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

CS 1 ส่วนราชการมีการกำหนดกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพันธกิจ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม

CS 2 ส่วนราชการมีช่องทางการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงและเสนอรูปแบบการบริการต่างๆ โดยแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสารดังกล่าว

CS 3 ส่วนราชการมีระบบที่ชัดเจนในการรวบรวมและจัดการข้อร้องเรียน/ข้อเสนอแนะ/ข้อคิดเห็น/คำชมเชย โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบวิเคราะห้เพื่อกำหนดวิธีการและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเหมาะสมและทันท่วงที

CS 4 ส่วนราชการมีการสร้างเครือข่าย และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

CS 5 ส่วนราชการมีการดำเนินการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการผ่านกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

CS 6 ส่วนราชการมีการวัดทั้งความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มตามที่ได้กำหนดไว้ เพื่อนำผลไปปรับปรุงการให้บริการและดำเนินงานของส่วนราชการ

CS 7 ส่วนราชการต้องกำหนดมาตรฐาน คู่มือ แนวทาง การปฏิบัติของบุคลากรในการให้บริการ ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการในแต่ละงาน โดยมีการจัดทำแผนภูมิหรือคู่มือการติดต่อราชการ โดยประกาศให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการรับบริการ

ส่วนมุมมองปัญหาที่ส่วนราชการสะท้อนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั้น ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 การกำหนดว่าผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องสนองตอบคือใคร นอกจากประเด็นเรื่องการกำหนดผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยากลำบากในส่วนของ การรายงานลักษณะสำคัญของโครงการแล้ว ยังกระทบต่อการดำเนินการในหมวดที่ 3 อีกด้วย

“...ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ หมวด 3 เพราะผู้รับบริการโดยตรงของเราไม่มี เขากำหนด เป็นประชาชน แต่เราไม่มี เพราะฉะนั้นเราต้องกำหนดเป็นภาพกว้างๆ ประชาชนกลุ่มผู้มารับบริการกับเรา เป็นใคร สำนักงานปลัดจะมีหน่วยงานภายในกับภายนอกเป็นลูกค้ำ แต่ไปไม่ถึงประชาชน แต่อาจจะงาน เล็กๆ บางงานที่อาจจะพบกับประชาชนโดยตรงได้..”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

“...หมวด 3 นี้บางหน่วยงานของรัฐเกาะติดกับผู้รับบริการเยอะมาก บางหน่วยงานห่าง จากผู้รับบริการ อย่างกรมกองทหาร ลูกค้ำเขาคือใครละ เขาก็มองไม่ออก ก็บอกว่าป็นรัฐบาล แห่ง PMQA นี้จึงไม่เหมาะกับเขา เวลาทำต้องดูน้อยกว่า Nature เขาเป็นอย่างไร”

นักวิชาการ

“...ลูกค้ำ ต้องชี้ให้ได้ว่ากลุ่มเป้าหมายหรือส่วนได้เสียคือใคร ปัญหาของภาครัฐเราคือไม่ สามารถชี้ชัดได้ว่ากลุ่มเป้าหมายของเราคือใคร เหมือนเราจะไปรบที่พม่าก็ เราไม่รู้ตัวว่าข้าศึกซ่อนตัวอยู่ ไหน เขาเข้าจริงมันไม่ออก มันซ่อนกันอยู่ เราไม่สามารถเอาชนะหรือชี้ชัดได้ พอเหวี่ยงแห Focus ไม่ลง ผลสำเร็จก็ไม่เกิด...การกำหนดผู้รับบริการ ไม่ควรคิดจากส่วนราชการว่ามองใครเป็นลูกค้ำ แต่ควรคิดจาก ประชากรคนหนึ่งที่ควรได้รับบริการอะไรบ้าง ซึ่งไม่มีหน่วยงานไหนคิดร่วมกันว่าแต่ละหน่วยงานจะตอบ โจทย์คนหนึ่งคนใดอย่างไรบ้าง ณ ตอนนี้อยู่ ส่วนราชการทำเหมือนประชาชนเป็นวัตถุ ใครมีหน้าที่อะไรก็ลงตรง นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งเสริมการปลูกยาง ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคอีสาน เพราะพื้นที่สามารถปลูก ได้ พอส่งเสริมการปลูกเยอะๆ ราคาตกต่ำ กระทบต่อเศรษฐกิจทั้งประเทศ เพราะฉะนั้นการทำงานของ หน่วยงานหนึ่งจึงกระทบต่อบทบาทของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย...”

ผู้แทนจากกรมนโยบายในกระทรวงการท่องเที่ยวกีฬา

“...สำหรับปีโอไอหมวดที่มีปัญหาคือหมวด 3 คำว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การตีความของ ก.พ.ร. คือเขาต้องการประชาชน แล้วหน่วยงานของเราเนี่ยเราจะต้องไปเอาประชาชนจากไหนมา ในเมื่อ ผู้ใช้บริการของเราเป็นนักลงทุน การจะตอบคำถามของ ก.พ.ร.แต่ละอันของเราก็ยากอะ อย่างผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย สำหรับนักลงทุน มันเป็น impact มากกว่า ไม่ใช่โดยตรง เราก็ค่อยๆ คอยกันมากกว่า คือมันไม่ใช่หน้าที่ ของเราที่จะไปรู้เรื่องอะไรภายในของเขามาก เช่นเรื่องผู้ได้รับผลกระทบจากนิคมอุตสาหกรรม ก็จะเป็นพวก เกี่ยวกับโรงงาน ก็มีกรมโรงงานเป็นคนจัดการ คือหน้าที่หลักของเราเกี่ยวกับการลงทุน ถ้าจะไปยุ่งกับตรงนี้ มันก็จะไปซ้ำกับเขา อย่างถ้ามีน้ำเสีย คือกรมโรงงานเขาก็ต้องไปดูแลตรงนี้อยู่แล้ว ไม่ใช่หน้าที่เรา ของเราคือ เราไปชักจูงเขามาลงทุน ก็ไม่ได้ลงไปถึงประชาชนเท่าไร...”

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ล้มภาชนม์, 25 กันยายน 2557)

ประเด็นที่ 2 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ต้องดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม แม้ภารกิจหลักในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จะเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐ แต่เมื่อเกณฑ์กำหนดให้ต้องสนองความต้องการที่ความครอบคลุมของ

ประชาชนทุกกลุ่ม ทำให้ส่วนราชการที่มีภารกิจต้องตอบสนองต่อผู้รับบริการที่มีแนวโน้มผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict) ปฏิบัติงานได้ยาก โดยมองว่าเกณฑ์ PMQA อาจเหมาะกับหน่วยงานที่ผู้รับบริการสมประโยชน์ร่วมกัน แต่ไม่เหมาะกับหน่วยงานที่ผู้รับบริการมีหลายหลาย และเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเองมากที่สุด เช่น

“...นโยบายกรรมการค้าภายในยากมาก ซื่อแพ่งแต่ขายถูก เกษตรกรอยากขายวัตถุดิบราคาสูงที่สุด ผู้บริโภคอยากซื้อของถูกที่สุด ความยากของกรรมการค้าภายในคือตรงนี้ จึงมีปัญหาทั้งหมด 3 มาก เพราะเราจะไปสร้างความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ของเราเป็นเคล็ดได้อย่างดี เช่น ผู้บริโภค กับกลุ่มปศุสัตว์ เกษตรกรอยากขายหมูแพง แต่คนกินหมูแพงก็ไม่พอใจ เราไม่เหมือนเอกชนนั้นเขา Maximize Profit ของรัฐเรากลัวคิดขาดทุนไม่ว่า ขอแค่ให้คนพอใจ...กรมเจรจา ที่พี่เคยอยู่ คุณทำได้เลย ลูกค้าของคุณกลุ่มแรกคือ กลุ่มที่ไปเจรจา กับอีกกลุ่มคือ กลุ่มที่อยากรับรู้ว่ามีรัฐบาลทำอะไรบ้าง เพื่อจะได้ปรับกลยุทธ์ทัน ทั้งคู่ไม่มีทางต่อต้านเลย เพราะได้ประโยชน์ทั้งคู่ นี่คือจบภารกิจของเขา...”

อธิบดีกรมการค้าภายใน (สัมภาษณ์, 12 กันยายน 2557)

“...ลูกค้าของเราคือเด็กที่กระทำผิด มันไม่มีทางหรอกที่เขาจะพึงพอใจแม้ว่าเราจะทำดีเท่าไรก็ตาม เพราะเขาถูกคุมขัง ใครจะชอบบ้าง แต่หน่วยงานที่ได้รางวัล กรมพัฒนาชุมชน ลูกค้าเขาคือใคร ชาวบ้านใช่ไหม สิ่งที่กรมพัฒนาชุมชนทำก็ทำเพื่อชาวบ้าน ได้ประโยชน์ทั้งคู่ สมประโยชน์กัน หรือกรมปศุสัตว์ที่ได้รางวัล กรมชลประทาน ทำเรื่องการจัดการน้ำ ใครก็อยากเข้ามา เพราะถ้าไม่มาก็เสียสิทธิ์ ลูกค้าเขาสมประโยชน์ แต่กรมในเชิงลบแบบนี้ ไม่มีทางเลยที่จะได้รางวัลในหมวดที่ 3 เพราะเอาความพึงพอใจมาวัดผลลัพธ์ ถึงได้บอกว่า PMQA มันเหมาะกับบางงานเท่านั้น..โรงพยาบาลที่เขาทำ HA เติงเต็มยังปฏิเสธผู้ช่วยให้ไปโรงพยาบาลอื่นได้เพื่อคุณภาพในการรักษา แต่ของเรากลับบอกว่าที่เต็มแล้วได้ไหม ก็ทำไม่ได้ ต่อให้มีจำนวนเด็กกระทำผิดมากเพียงใดเราก็ต้องรับไว้ทั้งหมด แล้วจะคาดหวังให้เรา มีระบบคุณภาพเหมือนหน่วยงานอื่นๆ และวัดเราเหมือนหน่วยงานอื่นๆ ได้อย่างไร ในเมื่อเราต่างจากหน่วยงานเหล่านั้น...”

สัมภาษณ์ผู้แทนจากกรมด้านบริการในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

“...หมวดที่มีปัญหาสำหรับพี่ พี่มองว่าเป็นหมวด 3 คือไม่ใช่แค่รู้ลูกค้าเป็นใคร แต่ความต้องการลูกค้ามันมีเรื่องของภารกิจการเงินกับการกำกับดูแลอยู่ เพราะลูกค้าที่ไม่ใช่ประชาชนนะ แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเรื่องบุคคลก็กระทบสิทธิ์เขา เรื่องงบประมาณก็กระทบ แล้วเขามีความต้องการ ยังไงเขาก็อยากได้เงินอุดหนุน แล้วมันจะพอใจไหมเล่า มันไม่มีทางทำให้ลูกค้าพอใจได้เลย เพราะเราทำเรื่องการจัดสรร อย่างเดียวที่เราทำได้คือเราทำเรื่องเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมว่าการจัดสรรมันเป็นไปตามนี้ นะ ที่ผ่านมา ด้วยความเป็นการเมือง มันก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักนี้ เพราะฉะนั้น การให้อาณาเขตต้องการลูกค้ามาตอบโจทย์เนี่ย มันไม่สามารถตอบได้...”

ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สัมภาษณ์, 8 ตุลาคม 2557)

“...ข้อกำหนดของ PMQA ดีค่ะ แต่ต้องช่องเปิดให้หน่วยงานบ้าง อย่าง PMQA หมวด 3 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ บางทีบริษัทไม่สามารถใช้ได้ จึงต้องมีข้อที่อะลุ่มอล่วยให้เรา เพราะเราจะตามใจลูกค้าไม่ได้ เขาต้องมีมาตรฐานเราถึงจะออกไปอนุญาตให้ได้...”

ผู้แทนจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2557)

“...PMQA ทำให้กรมปกครองเขารวนเพราะเดิมภารกิจคือการปกครองดูแลให้ประชาชน อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่พอ PMQA เข้ามา กรมปกครองต้องตัดหน้างานมาให้บริการให้พึงพอใจ มากที่สุด ความสงบเรียบร้อยก็ถูกตัดออกไป...”

ผู้แทนกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ได้รับบริการของส่วนราชการมีสถานะเชิงที่อำนาจใหญ่กว่าส่วน ราชการ เกณฑ์นี้ก็จะนำมาใช้ไม่ได้ทันที

“ลูกค้ำของเราโดยตรงคือรัฐบาล มุมมองมันกลับ คือ เราไม่สามารถทำอะไรที่ตอบสนอง ต่อรัฐบาลได้ถ้าเขาไม่ได้สั่งการ”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่ 3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สำนักงาน ก.พ.ร.ได้ กำหนดระดับของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1) ระดับการให้ข้อมูล (Inform) เป็นการสื่อสารทางเดียวระหว่างส่วนราชการที่มีต่อประชาชน ระดับที่ 2) ระดับการ ปรีกษาหารือ (Consults) เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระดับที่ 3) ระดับการเข้ามา เกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน ระดับที่ 4) ระดับการร่วมมือ (Collaborate) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วน หรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และระดับที่ 5) ระดับการเสริม อำนาจของประชาชน (Empower) เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นระดับของ การมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตาม หลายหน่วยงานสะท้อนข้อจำกัด ตามเกณฑ์ดังกล่าวว่าโดยลักษณะการทำงานเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมยาก โดยเฉพาะงานประเภทที่ เป็นวิทยาศาสตร์ และงานที่มีขอบข่ายด้านความมั่นคง ซึ่งเมื่อส่วนราชการเหล่านี้ต้องตอบคำถามเรื่อง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นการดำเนินการในงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักสำคัญ ของหน่วยงาน หรือเปิดให้มีส่วนร่วมได้ในระดับที่จำกัดเท่านั้น

“...ภารกิจของกระทรวง มีการวิเคราะห์ทดสอบผลิตภัณฑ์ต่างๆ เยอะมาก มีงานรับรอง ห้องปฏิบัติการ ออกไปประเมินห้อง Lab ของหน่วยอื่น มีงานวิจัย ถ่ายทอดเทคโนโลยี งานฝึกอบรม เพราะ เรามีมาตรฐาน ISO กำกับอยู่ ที่ทำไม่ได้ผล คือ การมีส่วนร่วมภาคประชาชน จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการตรวจสอบกับเราในห้องแล็บไม่ได้ เพราะมันเป็นวิธีการเฉพาะ จะให้ประชาชนมาบอกว่าทำแบบนี้ ได้ ทำแบบนี้ไม่ได้ มันไม่อาจไม่เหมาะกับหน่วยงานของเรา...”

ผู้แทนจากกรมวิทยาศาสตร์บริการ (สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2557)

“...เรามีความแตกต่างจากที่อื่น คือถ้ามองเป็น PMQA ทุกอย่างมันจำเป็นต้องเป็น มาตรฐาน process มันต้องเป็นแบบนี้ๆ แต่พอจริงๆ แล้ว บางขั้นตอนมันทำไม่ได้ บางครั้งก็เปิดเผยไม่ได้อีก มันเลยมีความแตกต่างจากที่อื่น พูดถึงเรื่องผลประโยชน์อื่น ๆ อย่างเช่นเรื่องราคากาน้ำตาลเวลาเราเอามา คำนวณราคาเนี่ย เราได้ราคาเท่านี้ เราก็ไม่สามารถบอกอีกฝ่ายได้...”

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สัมภาษณ์, 11 กันยายน 2557)

“...งานข่าวกรองมีการยกเว้นเรื่องประชาชนมีส่วนร่วม เราไม่ใช่หน่วยบริการ เราเป็นหน่วยปกป้องประชาชน เราแจ้งรัฐบาลว่าแต่ละพื้นที่มีปัญหาอะไรเพื่อให้นายกแก้ปัญหา เราลงไปดูทุกข์สุขของประชาชน ที่นี้มีข้อยกเว้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน...”

ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2557)

“...การทำงานของสำนักงานปลัด ถ้าพีไม่มีเกษตรกรเป็นลูกค้าจะไม่สามารถเปิดให้มีส่วนร่วมได้ระดับสูงสุดเลย เพราะเป็นเรื่องของนโยบาย ซึ่งในความเป็นจริง ประชาชนเข้าร่วมได้ในระดับสูงสุดคือระดับ 3 เท่านั้น ก.พ.ร. บอกว่าจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นเรื่อยๆ หรือขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปให้กว้างขึ้น ซึ่งสำนักงานปลัดส่วนใหญ่ที่ไม่มีประชาชนเป็นลูกค้าคงทำได้แค่ระดับนี้ ไปไกลกว่านี้คงไม่ได้ เพราะฉะนั้นเกณฑ์นี้ไม่เหมาะกับกรมที่เป็นกรมนโยบาย”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2557)

ประเด็นที่ 4 เรื่องการประเมินความพึงพอใจ ไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ

นอกจากการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการแล้ว ตามข้อกำหนดของตัวแบบ PMQA ยังกำหนดให้ส่วนราชการวัดความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการด้วย โดยให้แยกเป็นแบบสำรวจออกมาเฉพาะ หรือเป็นข้อคำถามเพื่อวัดว่าผู้รับบริการไม่พึงพอใจเรื่องใดบ้าง

ตารางที่ 4.2 ตัวอย่างแบบสอบถามวัดความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของสำนักงาน ก.พ.ร.

ประเด็น	ความพึงพอใจ				ความไม่พึงพอใจ			
	พอใจมาก		พอใจ		พอใจน้อย		ไม่พอใจ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ

1. ด้านเวลา

1.1 การให้บริการ

เป็นไปตามระยะเวลาที่

กำหนด

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ม.ป.ป.)

การกำหนดข้อคำถามเพื่อวัดความไม่พึงพอใจ มีผลทำให้ส่วนราชการต้องตีความกันอย่างกว้างขวางว่าจะวัดในขอบข่ายใด จากการสำรวจโดยการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเพื่อพิจารณาแบบสำรวจความพึงพอใจกับความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ พบว่าส่วนราชการมีการวัดความไม่พึงพอใจใน 2 ลักษณะ คือ 1) การใช้คำถามปลายปิด โดยให้ผู้รับบริการเลือกประเมิน (Likert Scale) และ 2) การใช้คำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้รับบริการตอบว่าไม่พึงพอใจการให้บริการของส่วนราชการในประเด็นใดบ้าง โดยกำหนดขอบข่ายของประเด็นให้ผู้รับบริการตอบ เช่น ความไม่พึงพอใจต่อกระบวนการ/ขั้นตอนการให้บริการ ความไม่พึงพอใจต่อสิ่งอำนวยความสะดวก ความไม่พึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ให้บริการ เป็นต้น ซึ่งการวัดดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในหลายส่วนราชการ ดังนี้

“...การวัดความไม่พึงพอใจ ก็เห็นด้วยกับเกณฑ์ข้อนี้แหละ แต่สิ่งที่ต้องคิดคือ มันทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานดูไม่ดี เพราะมาถามว่า คุณไม่พึงพอใจอะไรเรา อีกร้อยคือเครื่องมือที่ใช้คือแบบสอบถามถ้าออกบ่อยถ้าเราเป็นผู้ตอบก็จะเบื่อ ไม่ตอบ การประเมินอาจเป็นแบบอื่นบ้างนอกจากแบบสอบถาม...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“...การประเมินความไม่พึงพอใจของเรามาจากข้อคิดเห็นมากกว่า ว่าต้องการอะไรเพิ่ม และเราเอาคะแนนที่ต่ำกว่า 3 จากแบบสอบถามความพึงพอใจมาเป็นความไม่พึงพอใจ เพราะ เราไม่รู้จะทำอย่างไรกับเกณฑ์นี้ เพราะต่ำกว่า 3 ก็แสดงว่าน่าจะไม่พึงพอใจแล้ว แต่สิ่งที่มีอันหนึ่ง คือ คำถามปลายเปิดที่ให้เขาไว้ เสนอแนะอะไรและเราก็เอามาปรับปรุงของเรา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงคมนาคม

“...การสำรวจความไม่พึงพอใจของงานด้านต่างประเทศ ลูกค้าส่วนหนึ่งของเราคือต่างประเทศ การสอบถามความไม่พึงพอใจอาจกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้ เราจึงเลือกที่จะไม่ถาม”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจากการที่กรมส่วนใหญ่ที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน มักมีกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มเดียวกันหรือกลุ่มใกล้เคียงกัน ดังนั้นการสำรวจความพึงพอใจในลักษณะที่ต่างกรมต่างทำ จึงก่อให้เกิดปัญหาความรำคาญแก่ผู้รับบริการได้ ซึ่งผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศได้ตั้งข้อสังเกตไว้ และมีแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการบูรณาการแบบสอบถามเข้าด้วยกัน

“...มีการทำแบบสอบถาม แบบสำรวจความพึงพอใจ มีความซับซ้อน ตอนแรกให้แต่ละกรมไปทำแต่ปัญหาคือลูกค้าของเรา กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม ฯลฯ เขาจะมีโอกาสติดต่อกับกรมยุโรป กรมเศรษฐกิจ กรมเอเชียตะวันออก พอส่งแบบสอบถามไปเขาจะต้องตอบหลายรอบ ถึงแม้จะตอบของแต่ละกรมก็ตาม ทำให้ดูไม่สะดวก ทำให้เกิดความรำคาญ ในที่สุดมีการบูรณาการแบบสำรวจ ทำเป็นแบบสำรวจที่สามารถเลือกตอบได้ว่าประสานงานหรือรับบริการจากกรมไหน เป็นชุดคำถามเดียวกันแบ่งเป็นกรมต่างๆ ถ้ากรมไหนไม่ได้เป็นลูกค้าของเขาก็ไม่ต้องกรอก เวลาประมวลผลก็แยกสายกรมและสามารถรวมเป็นภาพรวมของกระทรวงได้ด้วย...”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2557)

กรมด้านนโยบายที่ไม่ได้ให้บริการโดยตรงต่อผู้รับบริการ ก็สะท้อนว่าการวัดความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจวัดได้ยาก เพราะเป็นกรมที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ไม่ได้ติดต่อเกี่ยวข้องกับลูกค้าโดยตรง ดังนั้นจึงวัดได้ในงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมเท่านั้น

“...เกณฑ์ข้อนี้กรมด้านนโยบายทำยาก เพราะเราไม่ได้มีลูกค้าเป็นผู้รับบริการในลักษณะนั้น และถ้าจะพยายามขึ้นให้ใช้ได้ การวัดความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจในเรื่องนโยบายก็วัดได้ยาก เพราะเราจะวัดที่ความสำเร็จของนโยบายมากกว่า...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กรมด้านนโยบายยังสะท้อนว่าในกรณีที่ลูกค้าของส่วนราชการเป็นรัฐบาลโดยตรง กรมขาดศักยภาพที่จะดำเนินเก็บข้อมูลความพึงพอใจเพื่อบ่งชี้ให้เป็นตัวเลขตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องการได้ เนื่องจากกรมไม่มีอำนาจในการบังคับให้รัฐบาลตอบแบบสอบถาม ทั้งนี้ส่วนราชการได้สะท้อนว่า แม้แต่สำนักงาน ก.พ.ร. ยังเคยพยายามสำรวจความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

“..ก.พ.ร.ปีหลังๆ ยกเลิกตัวชี้วัดหลายตัว เช่น การสำรวจความพอใจของผู้กำหนดนโยบาย ต้องไปถามรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปรากฏว่าทำไม่สำเร็จ ยกเลิกไป 3 ปีแล้ว แต่ก็ยังเห็นตั้งใหม่ทุกปี”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ประเด็นที่ 5 คุณค่าที่ได้รับจากผลสำรวจ เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการที่เกณฑ์กำหนดให้ส่วนราชการมีช่องทางการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงและเสนอรูปแบบการบริการต่างๆ นั้น แม้จะเป็นสิ่งที่ดีสำหรับการบริหารคุณภาพในแง่ของการรับฟังเสียงของลูกค้าและนำมาพัฒนาคุณภาพการบริการให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบคือ หน่วยงานภาครัฐเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นกรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการต่างก็ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเพื่อในการสะท้อนความสำเร็จของส่วนราชการเพื่อให้อุปการะตอบข้อสงสัยที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ โดยประเด็นที่สำรวจ มักเป็นความพึงพอใจที่ผู้รับบริการได้รับจากการให้บริการเฉพาะหน้า เช่น การเข้ามาติดต่อหน่วยงาน ระยะเวลาการให้บริการ ความยิ้มแย้มแจ่มใสของผู้ให้บริการ ความสามารถในการตอบข้อคำถามของผู้ให้บริการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าผลลัพธ์อันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับบริการซึ่งก็คือประชาชนได้รับจากการให้บริการของภาครัฐ มีเพียงแค่ผลที่ได้จากการเผชิญหน้าหรือเดินเข้าหาส่วนราชการเพื่อรับสินค้าและบริการเหมือนที่ลูกค้าเดินเข้าไปซื้อของจากร้านสะดวกซื้อเท่านั้น แต่เป็นผลกระทบที่ยิ่งใหญ่ต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงสิทธิและโอกาสในฐานะพลเมืองของรัฐ แต่เมื่อเกณฑ์ PMQA เปิดช่องให้มีการวัด โดยมีแนวทางมุ่งเน้นการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ (แม้แต่สำนักงาน ก.พ.ร. ก็ได้มีการจัดทำตัวอย่างแบบสอบถามเพื่อเผยแพร่เป็นแนวทางให้ส่วนราชการนำไปใช้) จึงกลายเป็นทางเลือกที่ทำให้ส่วนราชการเลือกใช้แบบสอบถาม โดยเห็นว่าสามารถตอบข้อสงสัยดังกล่าวของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้อย่างไม่ผิดกติกา ทำให้การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่ควรจะถูกวัดด้วยเครื่องมือที่ซับซ้อน และมีกระบวนการเชิงลึก ถูกลดทอนความสำคัญลงไปโดยการใช้เพียงความการวัดความรู้สึกอย่างง่ายเสียเลย และผลที่ได้รับจากแบบสอบถาม มีคุณค่าเพียงทำให้ส่วนราชการรับรู้ที่ต้องปรับปรุงการให้บริการเฉพาะหน้าอย่างไร แต่ไม่รวมถึงการสะท้อนการให้บริการสาธารณะอื่นๆ ทั้งในเชิงนโยบายและผลลัพธ์ที่ส่งผลกระทบต่อวงกว้างในระยะยาวว่าส่วนราชการควรต้องมีการปรับตัวอย่างไรที่จะสนองการทำงานให้บรรลุภารกิจของรัฐด้วยความต้องการและข้อเรียกร้องของสังคมโดยรวม ดังนั้นค่า

ของการวัดผลความพึงพอใจของแต่ละหน่วยงานจึงมีแนวโน้มสูงมาก กล่าวคือ ร้อยละ 80 ขึ้นไป ในขณะที่ผลงานที่เป็นการรับรู้ของประชาชนไม่ได้ถูกวัดผล กล่าวอีกแง่หนึ่งในเชิงเปรียบเทียบคือ การสำรวจความพึงพอใจในปัจจุบันถูกทำให้ง่ายมากเกินไป และไม่สามารถทำให้ส่วนราชการมองเห็นแสงสว่างที่ปลายทางได้ วิธีทางการขับเคลื่อนของระบบราชการไทย จึงเสมือนเป็นการคลำหาทางเดินจากแสงเทียนริบหรี่เล็กๆ ที่อยู่ตรงหน้า และเห็นทางเดินเพียงเงามัวๆ และไม่เห็นว่าปลายทางอยู่ที่ใด ซึ่งยังเป็นการผลิตซ้ำปัญหาของการทำงานที่ไม่ตอบโจทย์ประชาชนอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่ 6 ส่วนราชการต้องกำหนดมาตรฐาน คู่มือ แนวทาง การปฏิบัติของบุคลากรในการให้บริการ ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการในแต่ละงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่ทุกส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำแผนภูมิหรือคู่มือการติดต่อราชการ โดยประกาศให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการรับบริการ ซึ่งในประเด็นนี้ ส่วนราชการ โดยเฉพาะกรมด้านนโยบายมองว่าเป็นปัญหา เนื่องจากการให้บริการของกรมด้านนโยบายไม่ได้เป็นลักษณะของการให้บริการแบบเผชิญหน้ากับผู้รับบริการโดยตรง แต่เมื่อมีเกณฑ์กำหนดให้ต้องจัดทำแผนภูมิหรือคู่มือการติดต่อราชการเพื่อกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน จึงมีทางเลือกโดยเลือกงานที่ไม่สำคัญที่ต้องติดต่อกับผู้รับบริการ ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงานมาดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องต่อเกณฑ์ดังกล่าวของสำนักงาน ก.พ.ร.

“...พื้มองว่าเกณฑ์ในข้อนี้ไม่เหมาะกับงานของพี่ เพราะไม่มีผู้รับบริการโดยตรง จึงทำไว้ในกรณีงานห้องสมุดที่คนมาขอข้อมูล หรืองานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน เกณฑ์ข้อนี้เหมาะกับกรมด้านบริการมากกว่า...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ส่วนราชการยังมองว่าการทำตามกรอบของ PMQA ทำให้ทุกอย่างของการทำงานต้องเป็นทางการและต้องมีหลักฐานมากเกินไป แม้แต่การให้บริการประชาชน ซึ่งต้องมีการสอบถามอย่างเป็นทางการ ทั้งที่อาจมีทางเลือกอื่นๆ ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนมากกว่ากระบวนการ แต่ไม่ได้นำมาถูกวัด

“...ของกรมพลศึกษา บางที่ผู้บริหารก็ไปเดินตามสนามกีฬาและพูดคุยกับคนที่มาออกกำลังกาย สอบถามเขาว่าเป็นไงบ้าง มาออกกำลังกายที่นี้ต้องปรับปรุงอะไรบ้าง ก็หยอกล้อกันไป แต่มันไม่มีหลักฐานว่าเราทำ ซึ่งกระบวนการอย่างนี้จะไม่ถูกนำมาพิจารณาเลย สิ่งที่ต้องทำตามเกณฑ์อยากให้เราคือการเน้นความเป็นทางการ มีรูปถ่าย มีหลักฐาน ซึ่งเราก็ไม่อยากจะทำอย่างนั้น ผู้บริหารก็ไม่สบายใจ เพราะมันดูไม่จริงใจกับประชาชน”

ผู้แทนจากกรมพลศึกษา (สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2557)

**4.1.2.5 หมวด 4: การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้
(Measurement, Analysis, and Knowledge Management: IT)**

หมวดการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้นี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ส่วนราชการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศและจัดการความรู้อย่างไร

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 4 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

IT 1 ส่วนราชการต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ต้องมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ รวมทั้งตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ที่ครอบคลุมถูกต้อง และทันสมัย

IT 2 ส่วนราชการทบทวนฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่ากระบวนการละ 1 ฐานข้อมูล

IT 3 ส่วนราชการต้องมีฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุนกระบวนการละ 1 ฐานข้อมูล

IT 4 ส่วนราชการต้องมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และรับบริการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างเหมาะสม

IT 5 ส่วนราชการต้องมีระบบการติดตาม เฝ้าระวัง และเตือนภัย (Warning System) เช่น การกำหนดระบบการเตือนภัยแบบสัญญาณไฟจราจร การจัดตั้งห้องปฏิบัติการ (Operation Room, Management Cockpit, War Room) ที่บ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

IT 6 ส่วนราชการต้องมีระบบบริหารความเสี่ยงของระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ

IT 7 ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการจัดการความรู้ และนำไปปฏิบัติ

สำหรับหมวด 4 สิ่งที่เป็นปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐสะท้อนให้เห็นคือ

ประเด็นที่ 1 การสื่อสารและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหมวด 4 ที่คลาดเคลื่อน โดยส่วนราชการให้ความคิดเห็นว่าในหมวดนี้เน้นที่เทคโนโลยีสารสนเทศมากเกินไป ทำให้ส่วนราชการส่วนใหญ่ต่างผลึกให้เป็นภาระไปของฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งมีผลทำให้การขับเคลื่อนไม่สำเร็จ

“...หมวด 4 แทบทุกส่วนราชการ Focus คำย่อบอกว่า เป็น IT (Information Technology) กับ KM (Knowledge Management) ต้องการเอา IT มาวัดผลเพื่อเก็บข้อมูลได้สะดวก ดังนั้นระบบ IT จึงต้องดี เพื่อการวัดผลได้แม่นยำ แต่พอเรา Focus ที่ฝ่าย IT ฝ่าย IT ก็กลายเป็นจำเลย ก.พ.ร.เวลาออกตัวออกไม่ชัดเจน พอหน่วยงานเข้าใจก็เหมือนฝั่งซัพ จะเปลี่ยนให้ถูกต้องยากเลย พอไปปล่อยว่าหมวด 4 เป็นไอที เขาก็ปฏิเสธไม่ยอมมา ไม่ยอมฟัง ไม่เข้าใจ พอเป็นแบบนี้ก็เป็น IT มันจะต้องเชื่อมหมวด 2 มาไว้ที่หมวด 4 แล้วมาเก็บไว้ที่ IT คนที่เป็น IT บอกไม่ได้ว่าตัวชี้วัดของกรมคืออะไร ต้อง

ทำงานด้วยกัน ถ้า ก.พ.ร.ให้ทำทุกหมวดแต่แรกมันก็จะเชื่อม Integration เอง มันก็ทำงานของมันเอง แต่ ก.พ.ร.ปล่อยออกมาทีละหมวด มันก็แยกกัน แยกกันคิด นึกภาพไม่ออก คนทำ IT ก็นึกไม่ออกว่าแผนจะโยงกับเรายังไง พอประเมินผลอีกคนจะอยู่อีกแผนกในสำนักยุทธศาสตร์ อยากรู้ว่าติดตามอะไรเปิด KM ดู นี่คือหมวด 4 วัด วิเคราะห์และจัดการความรู้”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

“...หมวด 4 องค์กรความรู้ทางการบริหาร มันมีหลายอย่างจะบูรณาการอย่างไรที่จะเลือกมาใช้ หมวดนี้กลายเป็นเน้น IT มากเกินไป โดยมองว่าเป็นสูตรสำเร็จ ออกมาเป็นโปรแกรม ทำให้เป็นมุมมองที่แคบไป กลุ่ม IT มองแค่ว่าจะใส่อะไรในคอมพิวเตอร์ของเขา IT ในภาคราชการคือ USER ไม่ได้มีการพัฒนาอะไรเลย มักมีการจ้างที่ปรึกษา ไม่ได้คิดค้นอะไรเอง คุณคิดไม่ออก เราพัฒนาคนมาไม่ได้เพื่อราชการ เป้าหมายหลักคือเพื่อการพัฒนาภาคส่วนอื่น แต่พอคนเป็นนักคอมพิวเตอร์มาอยู่ราชการ เขาจะวุ่นวายเพราะเขาไม่ได้ถูกสร้างมาให้มองเชิงสาธารณะ แต่ถูกสร้างให้มองแคบๆ ถ้าเอาแต่คิดค้นระบบ จะอยู่ในราชการไม่ได้ เพราะราชการไม่ได้คิดค้นระบบ ไม่ใช่หน้าที่ หมวด 4 ควรเป็นเรื่ององค์ความรู้ ไม่ใช่ IT เป็นหมวด”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ประเด็นที่ 2 การกำหนดให้มีระบบการติดตาม เฝ้าระวัง และเตือนภัย (Warning System) ไม่เหมาะสมกับบางส่วนราชการ โดยส่วนราชการบางหน่วยงานชี้ให้เห็นว่าเกณฑ์ในข้อนี้ ทำให้ต้องใช้งบประมาณอย่างมากเพื่อผลักดันให้เกิดขึ้นตามเกณฑ์ ทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความจำเป็นและความต้องการของหน่วยงาน

“หน่วยงานของพี่ที่จ่ายเยอะสุดของ PMQA คือ จ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อสร้าง Warning System ระบบไฟเขียว ไฟแดง ซึ่งผู้ตรวจบอกว่าต้องทำตามเกณฑ์ แต่พอเราลงทุนก็รู้สึกว่ามันคุ้มค่า เพราะเอาเข้าจริงผู้บริหารแทบไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร พี่มองว่าเกณฑ์อันนี้ fix เกินไป”

CHULALONG ผู้แทนจากกรมนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 3 เทคนิคการจัดการความรู้ (Knowledge Management) สมัยใหม่ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับส่วนราชการที่มีลักษณะงานเฉพาะได้ เกณฑ์ฉบับเต็มของ PMQA ขยายการอธิบายเรื่องการจัดการความรู้เพื่อให้บรรลุผล โดยจะต้องมีการรวบรวมและถ่ายทอดความรู้ของบุคลากรในส่วนราชการ การรับการถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรอื่น รวมถึงการแสวงหาและแลกเปลี่ยนวิธีการที่เป็นเลิศ ซึ่งหากพิจารณาการให้แนวทางดำเนินการเรื่องการจัดการความรู้แล้ว พบว่าไม่ได้เป็นเรื่องยากสำหรับหลายหน่วยงานในการรวบรวมข้อมูลความรู้และจัดระบบเพื่อเป็นฐานข้อมูลที่แลกเปลี่ยนเผยแพร่ ตลอดจนจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามแผนที่กำหนด อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยงานประเภทที่ต้องใช้องค์ความรู้ด้านความเป็นศิลป์ (Art) กลับพบว่าการเก็บรวบรวม และการถ่ายทอดความรู้ผ่านระบบที่แข็ง เช่น หนังสือ หรือฐานข้อมูล กลับไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่พึงปรารถนา เช่น งานของกรมศิลปากร เป็นต้น

“...การเก็บข้อมูล KM ของกรมศิลป์ จะทำแบบหน่วยงานอื่นไม่ได้ โดยปรกติการถ่ายทอดความรู้ทางด้านแบบนี้ เช่น ช่างสิบหมู่ต้องเรียนกันหลายปี และใช้ประสบการณ์ ครู 1 คน ต้องมีลูกศิษย์ 1 คนมาเรียน การรวบรวมความรู้ทางหนังสือ ตำรา หรือ KM แบบฝรั่งมันไม่เหมาะ ตั้งแต่ศิลปินทยอยเสียชีวิตไป อีกหน่วยกรมเราจะมีปัญหาการถ่ายทอดความรู้ เพราะไม่มีคนใหม่มารับช่วงต่อ กรมศิลปากรถูกปิดไม่ให้รับคนเพิ่มมานานแล้ว โดยให้เหตุผลว่าเรามีอัตรากำลังเกิน เชื่อมโยงกับหมวด 5 แต่ก่อนเรามีนักโบราณคดีที่เก่งมาก แต่เกษียณไปแล้ว หลังจากนั้นก็หมด ไม่มีใครอ้างอิงได้อีกว่าเรามีความรู้เด่นด้านนี้ ความรู้พวกนี้จะอ่านจากหนังสือ ตำราหรือดูวิดีโอไม่ได้ ต้องลงมือปฏิบัติจริง เมื่อก่อนช่างมีฝีมือและมีประสบการณ์สูง พอช่วงหลังเราเปลี่ยนไปเป็นระบบงบประมาณที่ต้องใช้เงินให้หมดในแต่ละปี ก็ต้องจ้างเหมาผู้รับจ้าง เพราะเราทำงานไม่ทันให้หมดในปีงบประมาณ ตอนแรกก็ไม่มีปัญหาเพราะคนคุมงานมีประสบการณ์สูง แต่พอคนพวกนี้เกษียณไป เด็กยุคหลังๆ ก็ไม่ใช่แล้ว ประสบการณ์การสั่งสมหายไปแล้ว และต่อไปกรมศิลปากรจะมีปัญหาเรื่องมาตรฐานทางวิชาการของหน่วยงาน คนจะไม่เชื่อถือ เชื่อว่า ในอนาคตน่าจะเกิดความผิดพลาดของงานเยอะขึ้น...”

ผู้แทนจากกรมศิลปากร (สัมภาษณ์, 9 ตุลาคม 2557)

“...การจัดการความรู้ KM เป็นเรื่องต้องกำหนดจากข้างใน บางครั้งเอาเกณฑ์ข้างนอกมา อาจไม่สอดคล้องกับเรา ซึ่งก่อนหน้านี้เรามีเกณฑ์อยู่แล้ว พอมีอันนี้เราก็ต้องมาปรับกันใหม่ กลายเป็นมันไม่สอดคล้องทำให้ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้...”

ผู้แทนจากกรมนโยบายในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 4 การตีความหมายเรื่องการจัดการความรู้ สำนักงาน ก.พ.ร.ให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ที่เป็นระบบ และมีแผนที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการที่มีสถาบันการศึกษาเป็นของตนเองเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากร มองว่าเป็นกระบวนการจัดการความรู้ อย่างหนึ่ง ซึ่งมีแบบแผนชัดเจนเช่นกัน แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากสำนักงาน ก.พ.ร.ให้ตีความว่าเป็นการจัดการความรู้

“...กรมการปกครองเรามีวิทยาลัยการปกครอง หรือโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งเราคิดว่านี่คือการสั่งสมองค์ความรู้ที่เป็นระบบอย่างหนึ่ง แต่ผู้ตรวจสอบบอกว่าไม่สามารถนำมาใช้ให้คะแนนเป็น KM ได้...”

ผู้แทนจากกรมการปกครอง (สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

4.1.2.6 หมวด 5: การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management: HR)

หมวดการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการแสดงให้เห็นว่าระบบงาน และระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจต่อการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 5 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 5 ข้อ ดังต่อไปนี้

HR 1 ส่วนราชการต้องกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อความผาสุกและความพึงพอใจของบุคลากร รวมทั้งต้องมีการวิเคราะห์และปรับปรุงปัจจัยดังกล่าวให้มีความเหมาะสม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร

HR 2 ส่วนราชการมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม รวมทั้งมีการแจ้งผลการประเมินให้บุคลากรทราบ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

HR 3 ส่วนราชการต้องดำเนินการตามแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลที่กำหนดไว้ใน SP3 ไปปฏิบัติ เพื่อให้มีขีดสมรรถนะที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์

HR 4 ส่วนราชการต้องมีระบบการประกันคุณภาพของการฝึกอบรม รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการพัฒนา/ฝึกอบรมบุคลากร

HR 5 ส่วนราชการมีแผนการสร้างความก้าวหน้าในสายงานให้แก่บุคลากร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร

สำหรับประเด็นที่ส่วนราชการสะท้อนให้เห็นปัญหาจากการดำเนินการในหมวดนี้ ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 การสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นปัจจัยภายนอกที่ส่วนราชการไม่สามารถกำหนดเองได้ เนื่องจากผู้ที่กำหนดนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และจัดสรรอัตรากำลังคือ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีกฎระเบียบเฉพาะของส่วนกลางที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

“...เราถูกจำกัด เรื่องขวัญกำลังใจ เราไม่สามารถที่จะกำหนดดูแลได้เลย เส้นทางการเติบโตของเจ้าหน้าที่ เราก็ไม่รู้จะวางแผนอย่างไรให้บุคลากรเราพึงพอใจ เกณฑ์มันดีแต่เราไม่สามารถคุมปัจจัยภายนอกได้ ขอคนเพิ่มก็ไม่ได้ อุปกรณ์เครื่องจักรก็ขาดทรุดโทรม ซ้อมใหม่ก็ไม่ได้ สุดท้ายเราจะเอาอะไรเป็นเครื่องมือทำงาน นี่คือในหมวด 5 เรื่องของความพึงพอใจ เรื่องของอุปกรณ์ เรื่องของแผนพัฒนาบุคลากร เราทำแล้วมันทำไม่ได้ เพราะปัจจัยไม่ได้อยู่ที่เรา เส้นทางการเจริญเติบโตทำไม่ได้ เรื่องของการตอบสนองเครื่องมือเครื่องมือนี่ถูกจำกัดด้วยงบประมาณ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงคมนาคม

“...หมวด 5 เราไม่มี Career Path (เส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ) ที่ส่งไปเป็นอันปลอม เพราะเรามีหน่วยงานจำนวนมาก บางแห่งสร้างใหม่แต่ ก.พ.ไม่เพิ่มคนให้เลยต้องเกลี้ยคนไป..”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“...หมวด 5 ที่มีปัญหา คือ หน้าที่การงาน ตำแหน่งค่าตอบแทน และสภาพแวดล้อมการทำงาน มีปัญหาเรื่องความชัดเจน และต้องคิดแบบทั้งระบบ ไม่ใช่คิดแค่ข้าราชการ ยังมีพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ตอนนี้เราคิดแค่ข้าราชการเป็นหลัก กฎระเบียบทั้งหลายแตกต่างกัน จะจัดอย่างไรให้เป็นธรรม ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคน ต้องมีแผนงานโครงการ หรือมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน เคยเห็น

กรมราชทัณฑ์ทำเมื่อ 20 ปีก่อน แผนการอบรมข้าราชการกระทรวงยุติธรรม เป็นรายโครงการระยะยาวใน รอบ 1 ปี ให้เห็นชัดเจน อยากรู้ว่าการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง จะแก้ได้คือต้องมีแผน มีโครงการที่จะ Commitment ที่ชัดเจน ต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจน การที่จะทำอย่างนั้นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกัน...”

ผู้แทนจากกรมดำเนินนโยบายในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...เราอยู่ภายใต้ระบบราชการ มีเกณฑ์ ระบบที่ ก.พ.ตั้งมา เราทำอะไรได้ไม่มากอย่างที่ เกณฑ์คาดหวัง...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...เรื่องคน HR คือบางอย่างทำได้กฎ ก.พ.อยู่ มันไม่สามารถทำได้ไง อย่างเรื่องทำ career path ก็ต้องจ้างทำ พอทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว มันก็ไม่สามารถที่จะเป็นไปไม่ได้ มันไม่สามารถใช้ได้จริงๆ ในโลก ของความเป็นจริงทุกวันนี้ การจะแต่งตั้งคนนี้ต้องมีอย่างจ้ ่ๆ ถึงเราจะมีเกณฑ์ของเราเองก็ไม่ได้ แบบนี้ ก.พ. กับ ก.พ.ร. ควรจะไปคุยกันเรื่องปรับโครงสร้าง เพราะระบบราชการที่มองจริงๆ ระบบอุปถัมภ์มันแบ่งบาน มากเลยนะ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

“...เรื่อง career path บางที่เราต้องการเจ้าหน้าที่เฉพาะ ก.พ.ก็น่าจะต้องมองเจ้าหน้าที่ เฉพาะงานเสี่ยงภัยที่ต้องทำงานกับรังสีอันตราย โดยให้ค่าตอบแทนให้ขวัญกำลังใจบ้าง ไม่ใช่หว่านมา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์

“...หมวด 5 ปัญหาคือ มาตรฐานที่กำหนดไว้นำมาใช้ในระบบราชการไม่ได้เลย เพราะว่ามันมีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ เอื้อให้กับผู้บริหารใช้ดุลพินิจได้ แม้ว่ากฎหมายจะวางไว้อย่างไรเขาก็ แหกคอกได้ เพราะมีระเบียบกฎหมายรองรับ นอกจากนี้ว่าผู้บริหารจะมีจิตวิญญาณของนักบริหารที่ดี...”

ผู้แทนจากกรมดำเนินนโยบายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...Career Path ขึ้นอยู่กับ ก.พ. แต่เราก็มีการบอกว่าถ้าคุณอยากไปตรงนี้คุณต้องทำ อะไรเพิ่ม แต่ยังไงก็ทำยากเพราะขึ้นอยู่กับ ก.พ. ขึ้นอยู่กับนโยบายด้วย...”

ผู้แทนจากกรมดำเนินนโยบายในสังกัดกระทรวงพลังงาน

ประเด็นที่ 2 ปัญหาในความสมดุลระหว่างจุดเน้นด้านคนและด้านงานของเกณฑ์
ผู้แทนส่วนราชการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่าเกณฑ์ PMQA ให้ความสำคัญทั้งระบบงานและให้ ให้ความสำคัญกับคน แม้บางครั้งการเดินทางสายกลางทำได้ยากกว่าจะให้ความสำคัญกับคนหรือให้ ให้ความสำคัญกับงาน แต่หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องแสวงหาจุดสมดุลให้ได้

“...พีไม่แน่ใจว่าตกลงเราจะเน้นอะไรกันแน่ PMQA เน้นการทำงานให้เป็นระบบ ซึ่ง ต้องสร้างงานจำนวนมากและสร้างภาระในการจัดทำเอกสาร แต่เกณฑ์ในหมวด 5 ก็อยากจะทำให้ คนทำงานมีความสุข สร้างแรงจูงใจในการทำงาน แต่เอาเข้าจริงจุดเน้นของเกณฑ์คือเน้นงานอยู่ดี อาจ ต้องหาจุดสมดุลที่เราจะเดินอย่างไร ปัจจุบันไม่ค่อยมีใครพูดถึงความสมดุลระหว่างการทำงานกับ

คุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงานในราชการ เราพูดกันแต่ในทางวิชาการ หลักการปฏิบัติ เราไม่เคยไปดูหรือกว่าวิถีชีวิตหลังจากการทำงานเขาแต่ละคนเป็นอย่างไร แค่มึงงานส่งให้ทันก็พอ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

4.1.2.7 หมวด 6: การจัดการกระบวนการ (Process Management: PM)

หมวดการจัดการกระบวนการ เป็นการอธิบายในแง่มุมมองที่สำคัญทั้งหมดของการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่างๆ หมวดนี้ ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

สำหรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ได้มีข้อกำหนดในหมวดที่ 6 ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจำนวน 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

PM 1 ส่วนราชการต้องกำหนดกระบวนการที่สร้างคุณค่าจากยุทธศาสตร์พันธกิจและความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของส่วนราชการ

PM 2 ส่วนราชการต้องจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการที่สร้างคุณค่าจากความต้องการของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อกำหนดด้านกฎหมายและข้อกำหนดที่สำคัญที่ช่วยวัดผลการดำเนินงาน และ/หรือปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

PM 3 ส่วนราชการต้องออกแบบกระบวนการจากข้อกำหนดที่สำคัญใน PM 2 และนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ มาประกอบการออกแบบกระบวนการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง

PM 4 ส่วนราชการต้องมีระบบรองรับภาวะฉุกเฉินต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อจัดการกระบวนการเพื่อให้ส่วนราชการจะสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

PM 5 ส่วนราชการต้องกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุน โดยมีวิธีการในการนำมาตรฐานการปฏิบัติงานดังกล่าวให้บุคลากรนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามข้อกำหนดที่สำคัญ

PM 6 ส่วนราชการต้องมีการปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้ผลการดำเนินการดีขึ้นและป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินการ

สำหรับประเด็นที่ส่วนราชการสะท้อนให้เห็นปัญหาจากการดำเนินการในหมวดนี้ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 ความเข้าใจยากของเกณฑ์ เนื่องจากเกณฑ์ในหมวดที่ 6 มีคำเฉพาะเป็นจำนวนมาก และทำความเข้าใจได้ยาก ส่วนราชการจึงสะท้อนปัญหาของเกณฑ์อันเกิดจากกระบวนการถ่ายทอดภายในหน่วยงาน ดังนี้

“..หมวด 6 เป็นหมวดที่ใครๆ ก็ไม่ยอมทำ เพราะเข้าใจยาก ภาษาของเกณฑ์ยาก..”
ผู้แทนสำนักงานปลัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2557)

“...เกณฑ์ของ ก.พ.ร.เข้าใจยาก เวลาถ่ายทอดในหน่วยงาน ก็จะต้องไปอธิบายให้คนอื่นเข้าใจ เช่น คำว่า กระบวนการที่สร้างคุณค่า ข้อกำหนดที่สำคัญ คืออะไร ความยากของการทำความเข้าใจก็ทำให้คนเบื่อหน่ายและไม่อยากให้ความร่วมมือ เพราะมันไม่ใช่วิถีชีวิตของเขา ก.พ.ร.จะสร้างเกณฑ์ให้เข้ากับวิถีชีวิตของคนทำงานได้ไหม...”

ผู้แทนจากกรมการศาสนา (สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2557)

ประเด็นที่ 2 ความสามารถในการปรับใช้ของเกณฑ์ หน่วยงานบางอย่างมีกระบวนการเป็นของตนเองที่เป็นศาสตร์เฉพาะด้าน และไม่สามารถดำเนินการด้านการปรับปรุง เพิ่มลดขั้นตอน หรือทำให้สอดคล้องตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคง หรือหน่วยงานด้านยุติธรรม เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายควบคุมอีกด้วย

“...แต่ละหน่วยมีกระบวนการทำงานของตัวเองอยู่ งานข่าวกรองจะมีกว้างๆ คือ ด้านวิเคราะห์ มันมีตำราสอน เข้ามาแล้วต้องมาเรียนใหม่หมด มีทฤษฎีในการวิเคราะห์ ต้องเข้าอบรม ส่วนอีกด้าน คือ ด้านปฏิบัติการ เน้นการรักษาความลับ การทำงานเป็นทีมระบบจะเข้มเพราะอันตราย อย่างนี้มันเป็นศาสตร์เฉพาะ ที่ ก.พ.ร.จะบอกไม่ได้...การจัดการกระบวนการ ก.พ.ร.จะไม่มายุ่งเรื่องนี้ งานข่าวกรองต้องแข่งกับเวลา กระบวนการเป็นเรื่องวิธีปฏิบัติ มันเป็นเรื่องเร่งด่วน”

ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สัมภาษณ์ 11 พฤศจิกายน 2557)

“...การลดขั้นตอนราชทัณฑ์ไม่สามารถทำได้ ต้องทำเพื่อความปลอดภัย เช่น กระบวนการเยี่ยมญาติ เราจะปลดกระบวนการไม่ได้ เพราะญาติอาจนำสิ่งผิดกฎหมายมาให้ผู้ต้องขัง เวลา ก.พ.ร.ให้เสนอก็ต้องเสนอกระบวนการที่ไม่สำคัญไป แบบนี้เราลดได้แต่มันก็ไม่ใช่งานหลักเช่น กระบวนการมาขอเข้าสัมภาษณ์แบบนี้ เราก็มีการจัดการ แต่ก็ไม่ใช่งานตามภารกิจหลักของเรา”

ผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

ประเด็นที่ 3 จุดสมดุของการปรับปรุงกระบวนการ หน่วยงานผู้ปฏิบัติตั้งคำถามเกี่ยวกับความสมดุของการปรับปรุงกระบวนการ โดยสะท้อนว่า

“...ขั้นตอน เราก็พยายามลดนะ ลดจนไม่รู้จะลดยังไงแล้ว ลดจนถึงทางตันแล้ว..เพราะเราก็ทำตาม ISO อยู่ พอมีระบบนี้มันก็ดูเหมือนซ้ำซ้อนนะ”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการ กระทรวงอุตสาหกรรม

“...การลดขั้นตอน เมื่อก่อนนั้นสำนักงาน ก.พ.ร.ให้เราเสนอกระบวนการที่จะลดขั้นตอน แต่เรามาพบที่หลังว่าขั้นตอนที่เราเสนอไม่ใช่กิจกรรมหลักของเรา จะขอเปลี่ยน สำนักงาน ก.พ.ร.ไม่ให้เปลี่ยน บอกว่าไม่ได้ แต่ให้ลดให้ได้ เขาไปจับตรงเวลา ปีแรกจับได้ 10 นาที แล้วก็ให้ลดลงอีกทุกปี พี่

พยายามขอเปลี่ยนขั้นตอน เพราะตอนที่เขียนขอไปหน่วยงานที่เขียนเขาเขียนไม่ครบ จึงต้องเพิ่มขั้นตอน แต่ ก.พ.ร.ไม่ยอมให้เปลี่ยน แล้วถึงจุดหนึ่งมันก็ลัดไม่ได้ไปกว่านั้นแล้ว...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

ประเด็นที่ 4 คุณภาพจากการปรับปรุงกระบวนการ และลดขั้นตอน ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการได้ตั้งคำถามท้าทายในแง่ของคุณภาพของงานภายหลังจากการปรับลดขั้นตอน โดยมองในแง่ผลลัพธ์สุดท้ายที่เกี่ยวข้องระหว่างส่วนราชการ โดยเสนอความคิดเห็นว่า

“...เราพูดกันเรื่องมากเรื่องลดขั้นตอน ถึงกับเป็นเป้าหมายของระบบราชการ หมวด 6 ก็เน้นการปรับปรุงขั้นตอน แต่เราไม่เคยพูดกันถึงคุณภาพของงานภายหลังจากการลดขั้นตอนเลย ว่าลุดๆ ไป ทำให้คุณภาพมันลุดด้วยใหม่ อย่างกรมๆ หนึ่งที่ดูแลเรื่องยานพาหนะ ได้รางวัลจากการลดขั้นตอนเยอะมากจากการลดขั้นตอน ลดเวลาในการตรวจสภาพรถ สิ่งที่ได้มาคือความสะดวกของประชาชน มีคุณภาพแต่ทำไม่รวดเร็วอย่างที่เต็มท้องถนน และก็ไปกระทบต่อกรมควบคุมมลพิษอีก ดังนั้นความสำเร็จของคุณ แต่ไปกระทบกับคนอื่น อย่างนี้เรียกว่ามีคุณภาพจริงหรือไม่ การบ่งชี้ว่าคุณภาพจริงๆ ต้องดูที่ Outcome ด้วย”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“การปรับลดขั้นตอน บางทีมีข้อจำกัด บางกระบวนการมีเรื่องของการตรวจสอบ ต้องใช้เวลา ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าถ้าไม่มีการตรวจสอบใช้ระยะเวลาเท่านี้ ถ้ามีการตรวจสอบต้องใช้ระยะเวลาเท่านี้ บางครั้งเร่งอะไรเกินไปคุณภาพอาจหาย”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงแรงงาน

4.1.2.8 หมวด 7: ผลลัพธ์การดำเนินการ (Results)

หมวดผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์การดำเนินการ และแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่างๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนางาน รวมถึงผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยการเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีการกิจคล้ายคลึงกัน ซึ่งในที่นี้เป็น การตรวจสอบผลลัพธ์ของกระบวนการของการดำเนินการตามหมวด 1-6 ว่ามีระดับผลการดำเนินการอย่างไร โดยสำนักงาน ก.พ.ร.ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการคัดเลือกตัวชี้วัดผลลัพธ์ออกมาหมวดละ 1 ตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนความสำเร็จในการดำเนินการแต่ละหมวด ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านั้น ได้แก่

ตารางที่ 4.3 ตัวชี้วัดผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ จำแนกเป็นรายหมวด

หมวดที่ 1 การนำองค์การ		หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	
RM 1.1	ร้อยละของบุคลากรที่เข้าใจทิศทางองค์การ	RM 2.1	ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการ/ภารกิจหลัก/เอกสารงบประมาณรายจ่ายฯ ของส่วนราชการ
RM 1.2	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการนำองค์การของผู้บริหาร	RM 2.2	ร้อยละของบุคลากรที่เข้าใจแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่ระดับความเข้าใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
RM 1.3	ร้อยละความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของตัวชี้วัดสำคัญที่ผู้บริหารใช้ในการติดตามการบริหารงาน	RM 2.3	ร้อยละของตัวชี้วัดระดับบุคคลที่สอดคล้องตามเป้าหมายขององค์การ
RM 1.4	ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความสำเร็จของผลสัมฤทธิ์ของมาตรการ/โครงการตามนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี	RM 2.4	ร้อยละความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของสำนัก/กองที่ปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่องค์การกำหนด
RM 1.5	ระดับความเชื่อมั่นด้านธรรมาภิบาลของผู้รับบริการต่อองค์การ	RM 2.5	ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความสำเร็จของเป้าหมายของโครงการตามแผนบริหารความเสี่ยง
หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย		หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้	
RM 3.1	ร้อยละของความพึงพอใจของผู้รับบริการ	RM 4.1	ร้อยละของความครอบคลุม ถูกต้อง และทันสมัยของฐานข้อมูลที่สนับสนุนยุทธศาสตร์อย่างน้อย 1 ประเด็นยุทธศาสตร์
RM 3.2	ร้อยละความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ	RM 4.2	ร้อยละความพึงพอใจของผู้เข้าถึงหรือมาใช้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์ของส่วนราชการ
RM 3.3	ร้อยละความพึงพอใจของเครือข่ายที่มีต่อกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์	RM 4.3	ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540
RM 3.4	ร้อยละความสำเร็จของผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ/โครงการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ	RM 4.4	ระดับความสำเร็จของการบูรณาการข้อมูลสถิติภาครัฐตามมาตรฐานข้อมูล statXML
RM 3.5	ร้อยละของความสำเร็จในการดำเนินการตามมาตรฐานคู่มือการให้บริการ	RM 4.5	ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความสำเร็จจากผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนการจัดการความรู้อย่างน้อย 3 องค์ความรู้

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล		หมวด 6 การจัดการกระบวนการ	
RM 5.1	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อองค์การ	RM 6.1	ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อขั้นตอนการปฏิบัติงาน
RM 5.2	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการพัฒนาบุคลากร	RM 6.2	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อระบบรองรับภาวะฉุกเฉิน
RM 5.3	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรต่อระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน	RM 6.3	ร้อยละของกระบวนการสร้างคุณค่าที่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน
RM 5.4	ร้อยละของหลักสูตรการอบรมที่ผ่านเกณฑ์ตามหลักประกันคุณภาพของกรฝึกอบรม	RM 6.4	ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรฐานงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่า
RM 5.5	ร้อยละความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อแผนการสร้างความก้าวหน้าในสายงาน	RM 6.5	จำนวนกระบวนการที่ได้รับการปรับปรุงให้ผลการดำเนินงานดีขึ้น

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553)

อย่างไรก็ดี ในหมวดนี้ ผู้แทนส่วนราชการสะท้อนว่า การให้หน่วยงานเลือกตัวชี้วัดขึ้นมาหมวดละ 1 ตัว หน่วยงานก็จะเลือกตัวชี้วัดที่ทำได้ง่ายที่สุด โดยถือเป็นกลยุทธ์ของหน่วยงานที่จะให้ผ่านการรับรอง เช่น ร้อยละของบุคลากรที่เข้าใจทิศทางองค์การ ร้อยละของบุคลากรที่เข้าใจแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่ระดับความเข้าใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่เก็บข้อมูลได้ง่าย

“...หมวด 7 ที่นี้ได้ 100% มันมี Tactics ของการทำผลลัพธ์อยู่...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

นอกจากนี้ ผู้แทนส่วนราชการยังสะท้อนให้เห็นปัญหาของการจัดเก็บผลร้อยละของความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยมองว่ายังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากบางส่วนหน่วยงานจัดเก็บเอง บางส่วนให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ และได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก

“...ก.พ.ร.ต้องชัดเจนในผลลัพธ์ของหมวด 3 ตอนนี้อย่าให้สำนักงานสถิติทำให้ทุกส่วนราชการ แต่คนที่ได้รางวัลเป็นคนที่ย่างให้คนอื่นเก็บมาให้ พอเราใช้ของสำนักงานสถิติ ตัวเลขเราก็ต่ำกว่าเขาทำให้เราสงสัยว่าเขาใช้ตัวชี้วัดอันไหนกัน จริงๆ ควรใช้มาตรฐานเดียว...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

4.1.3 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองโดยภาพรวมเกี่ยวกับตัวแบบ

PMQA

รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA ถูกขับเคลื่อนในระบบราชการไทยอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา โดยถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดเลือกตามคำรับรองการ

ปฏิบัติราชการ นับจากวันนั้นจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาเกือบสิบปีที่ PMQA ได้ถูกฝังตัวในระบบราชการ โดยเป็นที่รู้จักและคุ้นชินในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภาครัฐมากขึ้น

จากการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมุมมองที่มีต่อตัวแบบ PMQA ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อดีและข้อจำกัดของตัวแบบ PMQA ในฐานะเครื่องมือยกระดับคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย และ 2) มุมมองที่มีต่อการนำตัวแบบ PMQA ขับเคลื่อนสู่การนำไปปฏิบัติ (Implementation) ในองค์การภาครัฐของไทย

4.1.3.1 ข้อดีและข้อจำกัดของ PMQA ในฐานะเครื่องมือยกระดับคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

ภายใต้มุมมองดังกล่าว ส่วนราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นโดยภาพรวมเกี่ยวกับตัวแบบ PMQA และความเหมาะสมในการปรับใช้ในองค์การภาครัฐไว้อย่างหลากหลาย โดยสามารถประมวลข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้ดังต่อไปนี้

ข้อดีของ PMQA

โดยภาพรวม นักวิชาการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และส่วนราชการมองเห็นข้อดีของ PMQA ที่ทำให้การทำงานเป็นระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และมีการทำงานที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพ ในขณะเดียวกัน PMQA ก็สามารถบ่งชี้จุดอ่อนและจุดที่ควรต้องปรับปรุงพัฒนาองค์การต่อไปในอนาคตได้

“...PMQA ทำให้เกิดการคิดถึงคุณภาพมากขึ้น บางองค์กรต้อง survive ด้วยคุณภาพอย่างเดียวเท่านั้น เพราะความเป็นจริงระบบราชการเป็นระบบที่เอกชนเข้ามาแข่งไม่ได้... ในส่วนราชการก็มีการแข่งขัน ต้องนึกถึงคุณค่ามากๆ ภาครัฐราชการที่เป็นบริการอย่าคิดว่าไม่มีการแข่งขัน สภาพแวดล้อมการแข่งขันของส่วนราชการคืออะไร ทุกคนบอกไม่ได้แข่งกับใคร แต่ไม่จริงให้ไปคิดใหม่ ไม่อย่างนั้นจะมีเรื่องของ Doing Business (สภาพแวดล้อมการแข่งขันของประเทศไทย) ทำอย่างไรให้แข่งกับประเทศเพื่อนบ้านได้ เพราะฉะนั้น PMQA เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการที่มีคุณภาพมากขึ้น...”

รศ. รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม (สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2557)

“...เกณฑ์ PMQA เป็นเหมือนเกณฑ์มวยอาชีพ ที่ทำให้หลุดจากมวยวัด ถ้าจะบอกให้ไต่ที่ละชั้น ทำซ้ายทำขวาจะเสียเวลาเปล่า เพราะอีกไม่นานก็เกษียณ ฉันทก็อยู่ได้ ฉันทก็ทำอย่างนี้ ตอนที่ขึ้นมาก็ไม่ได้ถูกวัดด้วยกระบวนท่า...ราชการไทยปัจจุบันขาดความเป็นมืออาชีพ คนที่เป็นนักบริหารมักจะเป็นคนที่เชี่ยวชาญในเนื้อหา แต่ไม่เก่งบริหาร...เหมือนกับคนค้าขาย เดิมขายของอยู่ได้ บวกลบคุณภาพเองได้ ไม่ต้องใช้บัญชีไตรยางศ์ แต่พอวันนึงต้องมาเรียนบัญชีไตรยางศ์อาจมองว่าไม่จำเป็น แต่ถ้ามาคิดอีกที อยากรู้เป็นมืออาชีพ เรื่องพวกนี้ต้องอยู่ในกระแสเลือด...”

คุณยัยยงค์ คำบรรลือ

(ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ.ร.และผู้ตรวจ PMQA สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2557)

“...PMQA มองการจัดการทั้งองค์กร โปรแกรมดีแต่ต้องมีการจัดการที่ดี เพราะยังขาดการจัดการที่ดี ถ้าได้รับการจัดการที่ดีจะได้ประโยชน์มากกว่านี้...”

คุณกิตติพงษ์ จีรวังศ์
(ผู้ตรวจ PMQA, สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2557)

“...ในตัว PMQA เป็นเหมือน framework ของการบริหารจัดการ ที่มีสมมติฐานว่า ถ้าทำได้ตามนี้ แต่ละส่วนจะเชื่อมโยงกันหมด framework มันบังคับให้สถานกันทุกมิติ ส่วนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มันคาดการณ์ว่าถ้าเชื่อมกันมันจะดี ถ้ากระบวนการดี ผลลัพธ์ก็จะดี ด้านปัจจัย โดยทฤษฎีน่าจะเป็นอย่างนั้น เพราะเอาทุกองค์ประกอบมาใส่ไว้ ถ้าทุกอย่างดี ผลลัพธ์จะดี...”

อ.ดร.อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ (สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2557)

“...องค์กรจำเป็นต้องมีเครื่องมือเพื่อวัดคุณหมุมองค์กรที่ชัดเจน คือข้อดีของ PMQA...”
ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2557)

“...มองตัวแบบว่ามันขึ้นกับคนเอาไปใช้ ถ้าในฐานะคนปฏิบัติมองว่าเป็น Concept ที่ดี เป็นเครื่องมือชี้วัด แต่ถ้าภาพรวมก็ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล ขึ้นอยู่กับความเข้าใจเครื่องมือ...ผู้บริหารของเราสนับสนุนการใช้เครื่องมือ มองว่าเครื่องมือมีประโยชน์สามารถนำมาใช้ได้ แต่เดิมระบบที่ใช้ยังไม่ชัดเจนแต่เกณฑ์ตัวนี้มีขั้นตอน มีหลักฐาน ทำให้กระบวนการทำงานชัดเจนมากขึ้น...”

ผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 26 สิงหาคม 2557)

“...PMQA เหมือนปูพื้นทั่วไป เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ...ตัวแบบ PMQA ที่ส่วนราชการใช้อยู่ มันเหมาะสม ใช้ตั้งแต่ปี 50 วัดผลสำเร็จจากหน่วยงานผ่าน FL ซึ่งต้องทำของเดิมให้แน่นก่อนทำเป็นลักษณะ Advance ต้องทำพื้นฐานให้ดีก่อน ก่อนที่จะไปเล่นอย่างอื่นต่อ”

ผู้แทนจากสำนักงานปรมาณเพื่อสันติ (สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2557)

“ถ้าคนเข้าใจ จะเห็นว่า PMQA มีคุณค่ามากแล้วเกณฑ์ก็ระบุกว้างๆ เปิดโอกาสให้หน่วยงานคิดต่อยอดได้ ไม่ได้จำกัดว่าต้องเดินยังไง”

ผู้แทนจากกรมปศุสัตว์ (สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2557)

“...มองในภารกิจหลักของกรมคือเรื่อง การจัดเก็บรายได้ให้กับรัฐ การปราบปรามผู้กระทำผิด มีการเชื่อมโยงกับผู้เกี่ยวข้องคือ ผู้เสียภาษี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เราทำตามวิธีการของเรา แต่เราไม่รู้ว่าจะใช้หลักวิชาการอะไรมาจัดกระบวนการของเรา แต่หลังจากเราทำ PMQA เสร็จ เราได้มาจัดทำ การประเมินรายหมวด...พอเป็น PMQA มันเริ่มดีขึ้น มีการกำหนด เป็นระบบขึ้น นี่คือความเป็นมาและ พัฒนาการของกรมสรรพสามิต เป็นการพัฒนาที่ดีขึ้นและการบริหารจัดการมีคุณภาพที่ดีขึ้น เพราะมันมีการจัดการที่ดีขึ้น มีการจัดเป็นระบบ มีการแยกหมวดหมู่ มีการดูว่ากระบวนการอะไรคือการวัดวิเคราะห์ การวางแผน เอามารวมกันอย่างไรเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เราต้องการในหมวดที่ 7...”

ผู้แทนจากกรมสรรพสามิต (สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2557)

“...จริงๆ เกณฑ์ PMQA เต็มๆ มันมีเสน่ห์ ไม่ได้บอกวิธีการว่าสิ่งดีๆ คืออะไร แต่ให้เราค้นหาเอาเอง แต่เรามาทำให้มันกลายเป็นเรื่องน่าอัศจรรย์ของระบบราชการในการสร้างหลักฐานเกินความจำเป็น...”

ผู้แทนจากกรมการแพทย์ (สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2557)

“...PMQA เป็นระบบของการทำงานขององค์กร ถ้าคนเข้าใจ เพราะ จะคลุมหมดเลย คลุมคุณธรรมด้วย แต่ต้องดูวิธีการขับเคลื่อนว่าจะทำอย่างไรไม่ให้คนต่อต้าน”

ผู้แทนจากกรมวิทยาศาสตร์บริการ (สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2557)

“...PMQA ช่วยเราจัดระบบเรื่องการบริหารจัดการ เรื่องเอกสาร การจัดเก็บองค์ความรู้ให้เป็นระบบ เรื่องของการมีองค์ความรู้ไว้สนับสนุนการทำงานเอาไว้ถ่ายทอดกับคนที่มารับช่วงต่อ...”

ผู้แทนจากกรมการศาสนา (สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2557)

“...ถ้าพูดถึงว่าเปลี่ยนแปลงเยอะไหม มุมมองการคิดเปลี่ยนแปลงคนละด้านเลย คือความคิดราชการกับเอกชนจะตรงกันข้ามเลย พอทำ PMQA แล้วมีเป้าหมาย ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ก็ทำให้เปลี่ยนแนวคิด เรากลายเป็นผู้ให้ ประชาชนเป็นผู้รับบริการ ความคิดเห็นชัดเจนมากขึ้น เมื่อก่อนเราต้องทำตามระเบียบ ถ้ามากกว่านั้นทำเกินหน้าที่ ปัจจุบันระเบียบเป็นแค่กรอบ คุณต้องทำมากกว่านั้น เพราะถ้าเราทำตามแค่ระเบียบจะไม่ทั่วถึง คนอื่นเขาก็จะมาว่าเรา เขาสามารถฟ้องได้ กฎหมายเป็นแค่ตัวบังคับพื้นฐาน...”

ผู้แทนจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2557)

ข้อจำกัดของตัวแบบ PMQA

เมื่อสอบถามมุมมองของนักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องถึงข้อจำกัดของตัวแบบ PMQA ที่นำมาใช้กับองค์การภาครัฐ ความคิดเห็นหลายส่วนสะท้อนว่า PMQA มีรากฐานมาจากภาคเอกชน ดังนั้นบางองค์ประกอบอาจไม่ได้เหมาะกับองค์การภาครัฐทุกองค์การ ซึ่งต้องพิจารณาถึงธรรมชาติของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย และไม่ได้เหมาะกับการขับเคลื่อนภาครัฐในทุกระดับ เนื่องจากองค์การภาครัฐของไทยมีความซับซ้อนเชิงอำนาจที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานเป็นอิสระในการบริหารจัดการได้ในลักษณะที่ภาพของเกณฑ์ PMQA มีมุมมองต่อส่วนราชการไทย นอกจากนั้นยังมองว่า PMQA มีคำอธิบายที่ยุ้งยากซับซ้อน จึงเป็นข้อจำกัดของการขับเคลื่อนในส่วนราชการอีกด้วย

“...ระบบ PMQA มันควรจะเป็นระบบที่เหมาะสมกับแต่ละระดับด้วย เช่น ท้องถิ่นกับส่วนกลางก็ต่างกันมาก ท้องถิ่นยังไม่มีการลงไป แต่มีการลง PMQA ที่จังหวัด ซึ่งดูมั่วมาก ในการบริหารที่ต่างกันแบบนี้ก็ควรมีรูปแบบเดียว มาตรฐานเดียว ดีความว่า การออกแบบของมันเหมาะกับ single unit ของ authority ที่บริษัทเดียวมีผู้บริหารสั่งทุกอย่างได้ ขณะที่ไม่มีการเมืองแทรกแซง ไม่เหมือนราชการที่มีการแทรกแซงมาก พอลงไป level ของการจัดการ เช่น จังหวัด มี multiple authority มาก มีทั้งอำนาจส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ คนลงไปเช่น ผู้ว่า อำนาจไม่ได้อยู่ที่เขา จะไปสั่งสาธารณสุขไม่ได้ เพราะต้องฟังจากกระทรวงสาธารณสุข ไม่รู้ว่าดูส่วนอื่นๆ ด้วยหรือเปล่า หรือดู unit เดียวเป็นธรรมชาติของราชการไทย ที่ไม่เหมือนเอกชน ย้อนกลับมาที่ framework มันคำนึงถึงความเป็นจริงเป็น

จึงของบริบทไทยในความหมายนี้ใหม่ ในความหมาย nature government system มันมีลักษณะแบบนี้ framework ที่เอามาใช้ต้องคำนึงถึงลักษณะแบบนี้หรือเปล่า นี่ยังไม่นับความแตกต่างอื่นๆ เช่น ทหาร ตำรวจ ที่เอา PMQA มาใช้เหมือนกัน....”

อ.ดร.อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ (สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2557)

“...PMQA เป็นระบบของอเมริกา ระบบนี้เป็นระบบที่ดี แต่ไม่ควรเอามาทั้งหมด ไม่ใช่ copy มาแล้วให้ระบบราชการไทยทำแบบนี้ การพัฒนาระบบต้องอิงอยู่ 2 อย่างด้วยกัน ต้องดู Nature กับ Culture ขององค์กร ดังนั้นควรเอามา Adapt ใช้กับประเทศไทย ดู Nature Culture ของไทยด้วย เนื้อหาสาระข้างในดีแต่ต้องเอามาปรุงแต่งให้เหมาะ...PMQA ทั้ง 7 แห่ง ไม่ได้เหมาะกับราชการทุกหน่วยงานนะ มีบางแห่งเท่านั้นที่เหมาะสม เราให้หน่วยราชการเลือกว่า 7 แห่ง ไหนไหนเบอร์ 1 2 3 ไม่ต้องเอาทั้ง 7 แห่งก็ได้ แต่ปัจจุบัน ก.พ.ร. ให้ทำทั้ง 7 แห่ง ซึ่งมันไม่ถูก”

รศ.ดำรงศ ทวีแสงสกุลไทย (สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2557)

“...องค์การที่มีคุณภาพได้ ต้องเป็นองค์การที่มีลักษณะเกื้อหนุน ถ้าใช้ไม่บรรทัดเดียวก็ไม่เหมาะ หน่วยงานภาครัฐหรือภาคใดก็ตามที่ใช้คุณภาพคงไม่มีแบบแผนตายตัว องค์การในภาครัฐมีความหลากหลายมาก แต่ราชการไทยเรามากเอาเครื่องมือของต่างประเทศมาใช้แบบเพียวๆ ไม่ได้มีการปรับให้เหมาะสมกับบริบทและบังคับให้ใช้ทั้งหมด ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหา เราเอาเครื่องมือมาใช้เยอะมาก แต่เราไม่ค่อยมองภาพรวมในเชิงบูรณาการของเครื่องมือ และรากฐานของสังคม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การประเมิน 360 องศา ใครๆ ก็บอกว่าดี แต่สังคมไทยที่มีระบบ seniority คุณจะเอามาใช้ได้อย่างไร เพราะฉะนั้นหน่วยงานกลางก่อนเอาเครื่องมือมาใช้ต้องคิดก่อนว่าจะปรับให้เข้ากับบริบทไทยอย่างไร PMQA ก็เหมือนกัน...”

รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (สัมภาษณ์, 4 ธันวาคม 2557)

“...เกณฑ์ไม่ได้ Perfect มีข้อด้อย คือ อ่านแล้วไม่รู้เรื่อง คนไม่เข้าใจทฤษฎี Universal Management Theory ก็ทำความเข้าใจลำบาก คนในองค์กร ในส่วนราชการก็ไม่รู้...”

รศ.รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม (สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2557)

“...PMQA ใช้ภาษาตีความยากมาก พอเราผลักดันออกไปในกรม คนทำงานกลับมาต่อต้าน ก.พ.ร.น้อย เราต้องค่อยๆ ทะล่อมให้เขาแสดงความเห็น ปล่อยให้เขาพูดไปเรื่อยๆ...”

ผู้แทนจากกรมอุตุฯ (สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2557)

“...PMQA เป็นองค์ความรู้ที่เยอะมากๆ และแต่ละองค์ความรู้ในแต่ละหมวดไม่ใช่เรื่องเดียวกัน ไม่สามารถทำที่เดียวได้ ถ้าเราไม่เข้าใจแล้วคนที่มาร่วมมือกับเราจะเข้าใจหรือเปล่า...ถ้าพูดถึง PMQA เพียงๆ ไม่มีใครเข้าใจ และเขาไม่รับด้วย เพราะไม่เข้าใจ เป็นเรื่องไกลตัว...”

ผู้แทนจากกรมการศาสนา (สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2557)

“...PMQA เป็นกรอบมีเกณฑ์ให้ทำ เกณฑ์เป็นเรื่องที่ยากมากที่จะทำตาม มีความละเอียดมาก ไม่มีใครที่จะทำได้ มีหลายข้อที่ทำไม่ได้เลย ก.พ.ร. ผิดตรงที่ว่าเขาพยายามให้เราทำตามเกณฑ์ทั้งหมดจริงๆ แล้วไม่ควรทำทั้งหมด ควรจะเลือกเอาประเด็นที่เป็นประโยชน์จริงๆ เพราะถ้าทำทั้งหมดจะสิ้นเปลือง

ทรัพยากร ลื่นเปลื้องเวลา และก็เป็นภาระ การทำพร้อมกันทีเดียวเป็นไปได้ที่จะทำพร้อมกัน แต่ปัญหาคือไม่ทำพร้อมกัน ก็ไม่เห็นภาพรวม นี่คือข้อจำกัดของเกณฑ์ คือนั้นมากเกินไป ในขณะที่ส่วนราชการเรามีหน้างานอื่นด้วย...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...เหมือนว่ามีแนวทางให้เราเห็นว่าเราจะเดินไปทางไหน แต่มันไม่ชัด เนื่องจากเวลามาถ่ายทอดเป็น PMQA แทนที่จะถ่ายทอดให้เป็นวิถีชีวิต จะมีวิธีการใหม่ที่จะถ่ายทอดให้เป็นวิถีชีวิตที่เป็นการ Apply พอเอามาแล้วใครก็ได้ที่เป็นบุคลากรมาอ่านแล้วทำได้ ถ้าประยุกต์ให้เป็นอย่างนี้ได้ความยั่งยืนของการเป็น PMQA มันก็จะสูง PMQA ดี แต่พอมาใช้กับบริบทแล้วยังไม่เข้าใจครอบคลุมทั่วทั้งหมด จึงยังไม่สัมฤทธิ์ผลเต็มตามที่ปรารถนา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

ผู้แทนส่วนราชการยังเห็นว่าเกณฑ์นี้ไม่ได้เหมาะกับทุกส่วนราชการ โดยเกณฑ์ส่วนใหญ่เปิดกว้างสำหรับกรมด้านบริการ แต่ไม่เหมาะสมสำหรับกรมด้านนโยบาย

“...PMQA เป็นเหมือนเลื้อยโหลที่ให้ทุกส่วนราชการใส่ ใส่ได้กับใส่ให้ดูดีมันคนละเรื่องกัน...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...เครื่องมือนี้จะตอบโจทย์ที่จะไปปรับกับการให้บริการ มันจะเหมาะกับหน่วยงานที่เป็นลูกค้าโดยตรง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมที่เป็นงานบริการโดยตรง เช่น สาธารณสุข บางกรมที่เป็นหน่วยงานรักษา จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ได้รับรางวัลแต่ละหน่วยก็จะเป็นหน่วยงานซ้ำๆ เพราะเกณฑ์มันเหมาะกับเขา...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...รูปแบบหน่วยงานด้าน Policy ผลลัพธ์มันเป็นคนละแบบกับราชการทั่วไป หรือภาคเอกชนที่วัดได้ยากเป็นที่จับต้องไม่ได้ กระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์น่าจะมีวิธีที่แตกต่างกับ PMQA ปัจจุบัน อาจเป็นเรื่องของการวิจัย ค้นคว้าความรู้ สร้างเครือข่าย ทำงานให้มี Impact มากๆ เพราะว่า ทำวิจัย Policy ผู้ใช้คือ รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกัน งานวิจัยของเขาหลายอย่างเป็น Public knowledge ด้วย ที่สามารถมีผลกับสังคมวงกว้างได้ เช่น สถานการศึกษาแห่งชาติ ทำวิจัย พัฒนา การศึกษารูปแบบการเรียนการสอน มันไม่ใช่กระทรวงศึกษาเอาไปใช้หน่วยงานเดียว โรงเรียน ครูอาจารย์ อาจเอาไปใช้ก็ได้ หรือสภาพัฒน์ฯ หรือสำนักบริหารความรู้ หรือ สวสช เป็นวิจัยความรู้ ซึ่งไม่คิดว่ากระบวนการตามแนวทาง PMQA มันจะครอบคลุมต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารที่จะนำมาสู่ผลลัพธ์ของงานวิจัยด้านนโยบายหรือผลิตภัณฑ์เป็นความรู้ได้ดั่งนี้”

อ.ดร.อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ (สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2557)

“...บางหน่วยงานที่ได้รางวัล มีจุดร่วมที่ชัดเจนว่างานเขาคืองานบริการประชาชน แต่บางทีก็ตั้งคำถามว่า เขาจบด้วยการเขียนเพื่อขอรางวัล แต่เอาเข้าจริงไปถึง performance หรือเปล่า หรือเพราะเขียนเก่งเท่านั้นเอง เอาเข้าจริงแล้วคุณภาพอยู่บนกระดาษหรือไม่”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“ผลประโยชน์มันขัดแย้งกัน คนหนึ่งได้ประโยชน์คนหนึ่งเสียประโยชน์ คำว่า สมดุล ใน PMQA ใช้อย่างมากกับกรมที่เป็น Regulator อีกอย่างคือ การสร้างนวัตกรรม ที่เป็นข้อกำหนดหนึ่งใน PMQA สำหรับหน่วยงานที่เป็นกฎระเบียบจะวัดอย่างไร เกณฑ์ไม่เอื้อต่อหน่วยงานประเภทนี้เลย...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่งในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

“...หน่วยงานด้านเศรษฐกิจกับสังคม เวลาทำ PMQA หน่วยงานด้านเศรษฐกิจจะทำได้สูงกว่าเพราะเป็นเรื่องผลประโยชน์ ใครๆ ก็อยากเข้ามาร่วม ให้ความร่วมมือ เพราะมันสมประโยชน์ แต่หน่วยงานด้านสังคมหรือหน่วยงานเชิงลบอย่างราชทัณฑ์ อย่างกรมพินิจมันต่างกัน...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“กรมที่ได้รางวัล สังเกตใหม่ว่าส่วนใหญ่ เป็นกรมที่ทำงานหน้าเดียว ชัด ลูกค้ำก็ถูกบังคับ ด้วยกฎหมายอยู่ ก็ไม่ต้องมีภาระอะไรมาก เพราะกฎหมายเอื้อไปหมด...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

ผู้แทนส่วนราชการบางท่าน เห็นว่า PMQA ได้ก่อให้เกิดแนวคิดที่มองว่าการบริหารงานที่ดีที่สุดมีแนวทางเดียว แต่ความจริงแล้ว แต่ละหน่วยงานสามารถสร้างความโดดเด่นของตนเองได้ในแนวทางที่แตกต่างกัน และแต่ละหน่วยงานต่างก็มีจุดเด่นเฉพาะตัวที่อาจไม่ไปตามกรอบของ PMQA ก็ได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่การดำเนินงานตาม PMQA ไม่ได้สะท้อนให้เห็น

“...PMQA สร้างเกณฑ์ขึ้นมาวัดเหมือนกันหมด ในทางความเป็นจริงแต่ละหน่วยงานมีความโดดเด่นไม่เหมือนกัน แล้วจะใช้เกณฑ์เดียวกันวัดได้อย่างไร เรากำลังมองว่าหน่วยงานที่ดี ต้องเป็นหน่วยงานตามแบบ PMQA เพียงอย่างเดียวหรือไม่”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

“...ทฤษฎีบริหารไม่ใช่วิทยาศาสตร์...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...ถามกลับว่า ราชทัณฑ์ของงบประมาณตามฐานปี เช่น ปีนี้มีผู้ต้องขังอีกจำนวน 240,000 คน ซึ่งมันก็เกินความจุอยู่แล้ว เราจุได้ 180,000 คน แต่ว่ามีนโยบายปราบยาเสพติดเข้ามา ลูกค้ำเราก็เข้ามาเยอะ เราปฏิเสธลูกค้ำไม่ได้ เราต้องรับหมดทั้งๆ ที่มีงบประมาณจำกัด งบประมาณค่าอาหารเราไม่ได้เพิ่ม เราก็ต้องถัวในนี้ บุคลากรก็ไม่ได้เพิ่มเลยมา 14 ปีแล้ว หรือเรื่องทัณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์เทียบกับโรงพยาบาล ศักยภาพเราเทียบเท่าโรงพยาบาลจังหวัด ถ้าผู้ต้องขังป่วยจะส่งไปโรงพยาบาลใช้เจ้าหน้าที่ 1 ต่อ 2 คน แต่ถ้าป่วยนานจะส่งเข้าทัณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์ป้องกันการเสียชีวิตเจ้าหน้าที่ ในนี้มีเงินอุดหนุนประมาณสิบล้านกว่าล้าน มีเงินอื่นอีกสิบล้านต่อปี เทียบกับโรงพยาบาลอื่นๆ เขาได้เงินงบประมาณประมาณห้าสิบล้านมีเงินบริจาคต่างหาก เขาดำเนินการรักษาผู้ป่วยโดยมีสิทธิปฏิเสธผู้ป่วยได้แต่เราไม่มี เราต้องรับหมด ถามว่าถ้าเทียบการจัดการทัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ถือว่าเราสำเร็จไหม แต่ PMQA ก็ไม่ได้มองว่านี่คือความสำเร็จของเรา...”

ผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

นอกจากนี้ บางส่วนราชการยังชี้ให้เห็นว่า PMQA ขาดการมองเรื่องโครงสร้างของ ส่วนราชการ

“เกณฑ์ PMQA ไม่ได้พูดถึงโครงสร้างภายในส่วนราชการเลย ไม่ได้ดูว่าคุณภาพของส่วนราชการ โครงสร้างก็มีส่วนสำคัญว่าโครงสร้างมันเหมาะสม มันเอื้อต่อการทำงานหรือไม่ เราเน้นแต่ กระบวนการ”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

4.1.3.2 มุมมองที่มีต่อการนำตัวแบบ PMQA ขับเคลื่อนสู่การนำไปปฏิบัติ (Implementation) ในองค์การภาครัฐของไทย

การนำเสนอในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ สำนักงาน ก.พ.ร. โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้เห็นภาพของการนำเครื่องมือ PMQA ไปสู่การปฏิบัติในส่วนราชการ โดยวิเคราะห์ผ่านมุมมองของผู้ตรวจประเมินคุณภาพ จากนั้นจึงนำเสนอใน มุมมองของผู้แทนส่วนราชการว่าการขับเคลื่อน PMQA ไปสู่การปฏิบัติ นั้น มีปัจจัยความสำเร็จหรือ ล้มเหลวอย่างไรบ้างต่อไป

สำหรับการขับเคลื่อน PMQA ในส่วนราชการไทยนั้น ผู้ตรวจประเมินคุณภาพ ชี้ให้เห็นว่าเกิดจากการมองร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจกับบริบทของส่วนราชการไทย และรากฐานของ คนไทย โดยเห็นว่าส่วนราชการได้ทำหน้าที่รองรับประชาชนไทย 4 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มคนพิการที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และผู้สูงอายุที่อาจ มีแนวโน้มช่วยเหลือตนเองไม่ได้

กลุ่มที่ 2 คนกลุ่มใหญ่ของประเทศ เป็นกลุ่มที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ ใครก็ตามที่ อาศัยทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ เกษตรกร จะถูกจัดอยู่ในคนกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 3 กลุ่มที่เป็นกำลังและพลังของมหาชนที่จะช่วยยกระดับประเทศ เป็นกลุ่ม ปัญญาชนที่ขยับตนเองผ่านระดับการศึกษา อาจอยู่ในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาค บริการ เป็นทหาร ตำรวจ ฯลฯ ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มสามารถเคลื่อนไหวได้ โดยใครก็สามารถจัดอยู่ในกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งได้เช่นกัน และ

กลุ่มที่ 4 กลุ่มทุน ที่มีทรัพยากรและกำลังทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้ง 4 กลุ่มนี้ ทำให้การ มองภาครัฐแตกต่างจากภาคเอกชน

ซึ่งแต่ละส่วนราชการต่างก็มีกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม โดยได้ดำเนิน เช่นนี้มาอย่างยาวนานมาก และระบบราชการก็ทำหน้าที่แก่งัดคัมมาเรื่อยๆ จนกระทั่งสร้างรากฐานที่ หยั่งลึกของธรรมเนียมและวัฒนธรรมแบบราชการ เป็นลักษณะความคิดเชิงอุปถัมภ์ หลังจากเข้ารับ ราชการก็คิดว่าอะไรจะโตอย่างไร ไม่ได้คิดในเชิงประโยชน์ของสังคม แต่คิดในเชิงความก้าวหน้าของตนเอง แม้จะมีอุดมการณ์มาตั้งแต่แรก แต่ภายหลังจากเข้ามาสู่ระบบราชการนานๆ ระบบราชการกลับหล่อ หลอมให้ความคิดเปลี่ยนเป็นการแข่งขันเพื่อเติบโต และวัฒนธรรมข้าราชการไทยคือ มักไม่ชัดเจนคนที่ มีอำนาจ ต้องพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาปรารถนาสิ่งใดเพื่อจะเอาใจ จึงกลายเป็นทนายทวง วัฒนธรรมที่สืบต่อมาเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีแนวคิดเรื่องระบบบริหารคุณภาพขึ้นมาใช้ในราชการ

ไทย เพราะที่เป็นอยู่ ไม่ได้ตอบสนองต่อประชาชน ไม่ได้ตอบสนองเป้าหมายของรัฐ แต่จะอย่างไร ให้ส่วนราชการยินยอมที่จะให้ความร่วมมือ จึงตกลงกันว่าต้องเป็นการบังคับผ่านตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อให้ เกิดข้อผูกมัดร่วมกันว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนส่วนราชการในระยะแรก และเมื่อขับเคลื่อนไปใน ระยะหนึ่งแล้วจึงค่อยเปิดโอกาสให้ส่วนราชการดำเนินไปอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องบังคับอีกต่อไป

สำนักงาน ก.พ.ร. ตระหนักดีว่า โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ทำกระบวนการคุณภาพภายใน หน่วยงาน ไม่ได้เป็นหน้าที่หลักโดยตรงของผู้บริหาร แต่คนที่ทำคือข้าราชการระดับกลางและระดับ ตัน ผู้บริหารเพียงกำกับและชี้ให้เห็นทิศทาง แต่หากผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของระบบคุณภาพก็ จะไม่ดำเนินการ เรียกว่า "วัฒนธรรมรอสั่ง" ซึ่งเป็นวัฒนธรรมของระบบราชการไทย อันเป็นผลพวง จากระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นจึงเกิดการคิดว่าจะทำอย่างไรให้ผู้บริหารต้องลงมาร่วมด้วย จึงกระบวนการ ตาม PMQA ขึ้น มีการตรวจประเมิน รับรอง และสร้างสำนึกของเจ้าภาพ ต้องทำให้กระบวนการของ PMQA มีคุณค่า จึงได้มีการพัฒนาเป็นรางวัลคุณภาพรายหมวด การทำให้กระบวนการตรวจมีความ เป็นทางการ ทำให้ดูยิ่งใหญ่ เพราะส่วนราชการชอบความโอ้อ่าและจะได้เป็นการกระตุ้นความร่วมมือ ที่มีพลังของผู้บริหาร นอกจากนี้ยังจัดให้มีผู้ตรวจที่หลากหลายเพื่อจะได้มีหลากหลายมุมมองในการพัฒนา ระบบราชการ ซึ่งปัจจุบัน ผู้ตรวจคุณภาพแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ได้แก่ กลุ่มผู้รู้ผู้ชำนาญจากภาคเอกชน กลุ่มที่ 2 ได้แก่ กลุ่มข้าราชการเก่าที่เกษียณอายุ และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย

ในกระบวนการตรวจประเมินนั้น จะมีการหารือเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการ ตรวจสอบราชการ โดยทำความเข้าใจบริบทของหน่วยงานเหล่านั้น กรณที่ทำหน้าที่เป็นกรมน โยบาย อาทิ สำนักงานปลัดกระทรวงต่างๆ ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่สนับสนุนกรม อาจจะเป็นทั้งส่วนเทคนิค และส่วนบริหารจัดการ หน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงคือ ต้องทำให้ทุก กรมขับเคลื่อนภายใต้การบริหารจัดการระบบคุณภาพ ไม่ใช่การทำหน้าที่ภายในสำนักงาน ปลัดกระทรวงของตนเองเท่านั้น ส่วนในระดับกรม ทุกกรมที่ตั้งคือพันธกิจของกระทรวง มีทั้ง หน่วยงานที่ทำหน้าที่เชิงลบ (Negative function) เช่น ศาล หน่วยงานด้านความมั่นคงต่างๆ ทหาร ตำรวจ เป็นกลไกควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม และหน่วยงานทำหน้าที่เชิงบวก (Positive function) ที่ทำหน้าที่ในการสร้างคุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คนไทยอยู่กินดีอยู่ ดี สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจต้องทำความเข้าใจร่วมกัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าถ้ากรมใดอธิบดีถือธงนำ เป็นผู้นำเสนอเอง มักจะมีโอกาสสำเร็จ แต่ถ้ากรมใดอธิบดีไม่วาง รองอธิบดีติดภารกิจ มักจะเป็นกรมที่ไม่ผ่านประเมิน เพราะแนวทางการ ตรวจประเมินเมื่อถึงเวลาตรวจ คนที่นำเสนอต้องเป็นผู้บริหาร เนื่องจากมีการบังคับด้วยหมวด ลักษณะสำคัญขององค์การ ซึ่งได้มีการวางกรอบไว้ว่าอธิบดีจะต้องเป็นคนกล่าวนำ โดยคาดหวังว่า เบื้องหลัง อธิบดีจะต้องเรียกทุกหมวดมาพูดคุย และต้องรู้ทุกประเด็น สิ่งนี้คือผลพลอยได้จาก กระบวนการของ PMQA ทั้งหมดที่ทางสำนักงาน ก.พ.ร. คาดหวัง (สังเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มขับเคลื่อนนโยบาย PMQA ได้แก่ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร.และผู้ตรวจประเมินคุณภาพ)

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า กระบวนการขับเคลื่อน PMQA ลงสู่การปฏิบัติใน ส่วนราชการไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากส่วนราชการไทยมีความหลากหลายและมีบริบทที่แตกต่างกันเป็น

จำนวนมาก เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมความคิดเห็นของผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ที่มีต่อการขับเคลื่อน PMQA เพื่อสะท้อนปัญหา และปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จและล้มเหลวของส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาผู้นำขาดการสนับสนุน หรือไม่ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนเครื่องมือ PMQA ในส่วนราชการ ปัญหาในส่วนนี้ ส่วนราชการบางหน่วยงานชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารคุณภาพในหน่วยงานไม่ได้รับการให้ความสนใจจากคนในองค์กร เนื่องจากผู้บริหารเห็นว่าการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการตามตัวแบบ PMQA เป็นเรื่องไม่สำคัญ หรือมีภารกิจอย่างอื่นที่สำคัญมากกว่า

“...ปี 56-57 ท่านไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเลย ท่านต้องการให้คะแนนผ่านตามเป้าพอ งบประมาณ คือ 0 บาท ที่เสนอโครงการไปเยอะมากจากครั้งแรกมองว่า หรือเขาไม่ชอบกลุ่มพัฒนาระบบการเสนอโครงการจึงไม่ได้รับการจัดสรร ปี 57 จึงพยายามเสนอไปในรูปคณะทำงาน ไม่ใช่กลุ่มพัฒนาระบบแต่ก็เหมือนเดิมไม่ให้อะไรเลย 0 บาท ไม่แจ้งผลการพิจารณาด้วยเหมือนไม่ได้รับการพิจารณา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“...ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารในหน่วยงาน ว่ามีความรู้ความเข้าใจในการบริหารคุณภาพตามเกณฑ์หรือไม่ ซึ่งบางหน่วยงานมีผู้บริหารที่เข้าใจก็ทำให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิบัติงานในส่วนดังกล่าวได้ แต่บางหน่วยงานผู้บริหารไม่รับรู้รายละเอียด ให้แต่ลูกน้องทำก็มีปัญหา...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนราชการให้ข้อสังเกตว่า ถ้าผู้บริหารให้ความสำคัญ ก็จะสร้างบรรยากาศการทำงานที่ตื่นตัวสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา และจะทำให้การดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ขับเคลื่อนต่อไปได้

“...ปัจจัยที่ทำให้ PMQA สำเร็จหรือไม่สำเร็จก็คือ ผู้นำเลยแหละ ถ้าผู้นำลงมาลุยก็จะแฮปปี้มาก ถ้านายให้ความสำคัญกับตรงนี้นะ ขอนัดเจอซักเดือนละครั้งงานตรงนี้ก็กระเตื้องแล้ว อย่างกรมปศุสัตว์ นายเค้าลงมาลุยด้วยเลย เขาถึงได้รางวัล...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...การจะทำหรือไม่ทำขึ้นอยู่กับผู้บริหาร การจะเอารางวัลก็อยู่ที่ผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารเป็นนักล่ารางวัลเราก็ทำ รวมทั้งทำเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้คนในองค์กร...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...ผู้บริหารต้องคอยกระตุ้น ถ้าผู้บริหารไม่กระตุ้นให้หน่วยอื่นเขาเห็นความสำคัญเขาก็จะไม่ได้ฟัง นี่ก็จะเป็นสิ่งหนึ่งที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งความสำเร็จก็จะมาจากผู้บริหารส่วนหนึ่ง ความสำคัญที่ผู้บริหารให้ ทุกคนก็จะฟังผู้บริหาร ว่ามีอะไรบ้างที่คุณจะต้องทำให้กับ ก.พ.ร. และกระบวนการ

อะไรที่เราจะต้องร่วมมือร่วมใจ กิจกรรมอะไรที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ มีการมอบอำนาจต้องมีการรายงานผลกลับมาด้วย เราต้องอ่านเกณฑ์ให้เข้าใจก่อนแล้วเราก็นำจุดที่ขาดตกบกพร่องไปแล้วปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม”
ผู้แทนจากกรมการพัฒนาชุมชน (สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2557)

“...แรงผลักดันของเราคือ ผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบในแต่ละช่วงเวลาได้ให้ความสำคัญกับ PMQA ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้กรมสรรพสามิตทำงานได้ดีขึ้น ท่านสนับสนุนโดยไปร่วมกิจกรรมการประชุม สัมมนาทุกครั้ง และคณะกรรมการที่กรมคัดเลือกจากผู้บริหาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีส่วนร่วม มีความตั้งใจ ท่วมเท เสียสละมาทำ PMQA ส่วนสำคัญคือทั้งผู้บริหารที่รับผิดชอบและคณะกรรมการที่เข้ามาทำงาน คณะกรรมการประชุมแทบทุกเดือน มีการสัมมนาใหญ่ 3 ครั้งต่อปี แต่ละหมวดเราจะมีเจ้าหน้าที่ในสำนักต่างๆ เป็นตัวเชื่อม เราเป็นหน่วยงานต้นๆ ที่พัฒนาตนเองจนได้รับรางวัลยอดเยี่ยมถึง 4 รางวัลในรอบ 3 ปี...”

ผู้แทนจากกรมสรรพสามิต (สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2557)

2. ปัญหาจากการขับเคลื่อนตัวแบบ PMQA ของสำนักงาน ก.พ.ร. ปัญหาในข้อนี้สามารถแยกออกเป็นกลุ่มประเด็นย่อยได้อีก 4 ประเด็น ประกอบด้วย

ประเด็นที่ 1 ปัญหาจากการปรับเปลี่ยนเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐฉบับเต็มตามคู่มือในปี พ.ศ.2550 ไปเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) เกี่ยวกับประเด็นนี้ ส่วนราชการบางหน่วยงานเห็นว่าเรื่องของคุณภาพจะต้องถูกมองแบบองค์รวมและขับเคลื่อนไปพร้อมกัน แม้สำนักงาน ก.พ.ร. จะให้เหตุผลว่าส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ฉบับเต็ม 105 คำถามได้ (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2557) เนื่องจากมีรายละเอียดมากเกินไปและมีแนวโน้มไม่ได้รับความร่วมมือ แต่ส่วนราชการให้ความเห็นว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ควรให้ความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์ฉบับเต็มด้วย เนื่องจากบุคลากรที่รับผิดชอบในส่วนราชการต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลง และผู้ที่เข้ามาภายหลังยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงที่มา และภาพกรอบใหญ่ของ PMQA ซึ่งทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงให้เห็นองค์รวมได้ว่า ภายหลังจากดำเนินการไปแล้ว ส่วนราชการจะได้รับประโยชน์อย่างไร

“...การขับเคลื่อน PMQA ด้วยเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในตอนี้ แตกต่างจากในปี 2550 ตอนนั้นเราเห็นบ้านหลัง เห็นว่าหน้าต่างของบ้านเป็นยังไง แต่ตอนนี้ ก.พ.ร. รื้อบ้านใหม่ มาทำทีละห้อง เห็นห้องน้ำ ห้องครัว แต่ไม่เห็นบ้านหลังอีกแล้ว และก็ไม่ว่าจะเป็นหลังเดิมหรือไม่ และส่วนราชการก็ไม่ว่าห้องต่อไปที่ ก.พ.ร. จะทำคือห้องอะไร เหมือนทำไปแล้วไม่มีจุดหมาย...จริงๆ ก.พ.ร. ต้องขับเคลื่อนทั้งสองทางโดยทำให้รู้ด้วยว่าบ้านหลังเดิมหน้าต่างเป็นอย่างไร และเรากำลังฉายภาพให้เห็นห้องแต่ละห้อง ซึ่งยังอยู่ในบ้านหลังเดิม”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

“...ปัญหาของ FL คือ ก.พ.ร.ให้ทำทีละ 2 หมวด ส่วนราชการก็เลยทำปีละ 2 หมวด ถามว่าถ้าเป็นแบบนี้ส่วนราชการจะมองแบบองค์รวมใหม่ คุณภาพจริงๆ ต้องไปพร้อมๆ กันทั้งหมด ต้องทำพร้อมกันทุกหมวด และนี่รู้ไหมว่าคะแนน FL ที่เขาวัดกัน 250 คะแนนเท่านั้นเอง จาก 1,000 คะแนน ซึ่งถ้าจะให้มีความหมายจริงๆ น่าจะตั้งเกณฑ์สูงกว่านี้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

“..เหมือนเราซื้อมือถือมา 3 หminenบาท เราใช้โทรเป็นอย่างเดียว ลูกเล่นที่เหลือไม่ได้ใช้เลย PMQA คือมือถือไอโฟน แต่เราใช้แค่โทรเข้าโทรออก”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“งาน PMQA เกือบทุกหมวดทุกหมวด แต่พอปล่อยออกมาทีละสองหมวด ใครรับผิดชอบอะไรก็ทำของใครของมันทำให้ไม่เห็นภาพรวม ไม่มีการเชื่อมโยง”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

นอกจากนี้ ผู้แทนส่วนราชการบางท่าน เห็นว่าการที่สำนักงาน ก.พ.ร.เปลี่ยนบทบาทใหม่จากการบังคับให้ส่วนราชการดำเนินการตามแนวทาง PMQA เป็นภาคสมัครใจ ได้ก่อให้เกิดการหยุดชะงักของส่วนราชการ ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่อง

“...PMQA น่าจะมีแผนชัดเจน มีการจัดกรอบเวลาด้วย เช่น 5 ปีนี้ แบบไหน อีก 5 ปี ถัดไปเป็นอย่างไร คืออย่างนี้ไม่เห็นภาพเลย บางคนงคิดว่าเลิกไปเลยยังจะมา certify อีกหรือ เค้านึกว่ามันล้มเลิกไปตั้งแต่ปี 54 แล้ว พอปี 55 เค้านึกเลยไม่ได้ทำ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...ทุกคนบ่น ความจริงกำลังเข้าที่เข้าทาง คล้ายๆ นวดได้ทีแล้วหยุด นั่งยุบหนอพอง หนอพอ เป็นสมาธิก็เลิก ลืมหมดแล้ว เปลี่ยนคนหมดแล้ว... งานนี้ต้องบังคับ สำเร็จเหมือนลิงคโปร์ เหมือนจีน คนไทยเราต้องฝึกให้ติดนิสัยความเป็นระเบียบวินัยก่อน เพราะเงินเดือนยังงะเราก็ขึ้น สั่งให้รายงานก็รายงานไป แต่มันจริงหรือเปล่า ก.พ.ร.ใหญ่ต้องมีมาตรการเข้มข้น ต้องให้ผู้บริหารมีผลดีผลเสียทั้งคำรับรองทั้ง PMQA ถ้าสั่งแล้วคะแนนต่ำกว่า 4 คุณต้องโดนย้ายไปเป็นผู้ตรวจ ส่งไปเก็บตัว หากองค์กรคุณไม่พัฒนา คุณต้องโดนลงโทษ ถ้าองค์กรคุณมีคุณภาพด้อย คะแนนต่ำกว่า 4 เปลี่ยนตัวผู้บริหารเลย ต้องเอาจริง ใช้มาตรการ มีผลต่อการโยกย้ายจริงๆ แค่นี้ก็หุดั้งกันแล้ว...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่ 2 การขาดการสื่อสารที่มากเพียงพอ และการขาดการสนับสนุนปัจจัยอื่นๆ ให้แก่ส่วนราชการ ทำให้ส่วนราชการสะท้อนว่ารู้สึกท้อ และไม่มีแรงจูงใจในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งความยากในการตีความของเกณฑ์ที่ทำให้ส่วนราชการไม่เข้าใจ โดยเฉพาะกลุ่มพัฒนาระบบบริหารในแต่ละกรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนขาในการผลักดันการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง

ภายในสำนักงานได้สร้างความหนักใจที่พวกเขาไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะแก่คนในกรมได้ และทำให้รู้สึกว่าคุณลักษณะของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารภายในกรมขาดความน่าเชื่อถือ

“...ก.พ.ร. ควรเข้ามาศึกษาเรียนรู้หน่วยงานให้มากขึ้น และควรให้ความรู้ในการใช้เครื่องมือแก่ส่วนราชการมากกว่านี้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...เวลา ก.พ.ร.เอาเครื่องมือมาใช้ ก็มีการประชุมอยู่ 1-2 วันเพื่อชี้แจง แล้วให้ลองใช้เลย ไม่เคยมีเวลาเป็นโค้ช หน่วยงานต้องค้นหาคำอธิบาย หาแนวทางเอาเอง คล้ายๆ ก.พ.ร.บอกว่าคุณต้องทำ แต่ต้องหาจบ หาเสียม หางบประมาณเอาเอง แล้ว ก.พ.ร.ก็ไปยืนรอประเมินอยู่ตรงปลายทาง...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“วิธีการปล่อยเกณฑ์ของ ก.พ.ร. มันยืดหยุ่นเกินไป ควรเอาหลักการมาให้เข้าใจก่อน... ก.พ.ร.สื่อสารกับหน่วยงานน้อยลงมากเมื่อเทียบกับปีแรกๆ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

“...บางที่มีปัญหาจะโทรไปสอบถาม ก็โทรติดต่อกันมาก และคนของ ก.พ.ร.ก็น้อย คนที่รับโทรศัพท์ก็ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ ก็เข้าใจและเห็นใจ ก.พ.ร. แต่ในเมื่อคุณสร้างเครื่องมือมาแล้ว ระบบการสนับสนุนแบบนี้คุณต้องพร้อม คุณต้องเทรนคนของคุณให้สามารถตอบคำถามได้ด้วย...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

“...การจะปรับปรุงเกณฑ์อะไรต้องให้ทำให้กรมเข้าใจแต่เนิ่นๆ การสื่อสารเข้าใจให้ความรู้กับ ก.พ.ร.ทำเล็กน้อยเกินไป ต้องเห็นใจกรมบ้าง ในฐานะ ก.พ.ร.น้อย ก.พ.ร.ใหญ่สื่อสารกับพวกเราไม่กี่คน แต่เราต้องกลับไปเผชิญกับข้อคำถามของคนในกรมอีกเป็นร้อยเป็นพันคำถาม ถ้าเราตอบคำถามไม่ได้ คนในองค์กรก็จะไม่เชื่อใจเรา นั่งตรงนี้ยาก สิ่งนี้แหละที่เป็นปัญหา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

“...การเป็นหน่วยงานกลาง หมายถึงอะไร ถามว่าคุณจะปล่อยให้ส่วนราชการทำกันเองหรือเปล่า เขาใช้วิธีการกลไกอย่างนี้ค่ะ อันที่ 1 ประชุมเรื่องเครือข่ายจัดเป็นเวทีๆ อันที่ 2 ให้เจ้าหน้าที่ของเขาเรียกว่าเป็น desk แต่ปัญหาคือ คนที่เป็น desk ตามคำถามไม่ได้ คนที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้นก็จะเป็นอีกคนนึง คือจริงๆ ถ้าวางให้ตัว desk จะต้องรู้เรื่องด้วย เพราะว่าทำไมคะ คือพอเรามีปัญหา เขาควรจะตอบคำถามเราได้เลย พอเป็นแบบนี้เลยกลายเป็นว่า พอเราอยากรู้เรื่องนี้ต้องไปติดต่อคนนี้นะ ถ้าอยากรู้เรื่องอื่นต้องไปติดต่ออีกคน พอจะติดต่อก็ไม่อยู่...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

“...ปัญหาใหญ่ๆ ที่ ก.พ.ร.ต้องมองภาพให้ออก คือ คนที่เรียนรู้เรื่องเกณฑ์เรื่องเครื่องมือ บางทีก็ไม่ได้ใช้ แต่คนที่ใช้ก็อาจจะไม่รู้ด้วยซ้ำ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

“...ตัว ก.พ.ร. เองเดี๋ยวนี้ consult ก็หายไปไหนหมดไม่รู้ อยากจะให้ทำ มันก็ต้องมี consult นี้ไม่ค่อยมี มีน้อย เหมือนคนเก่ง ๆ ไม่อยู่กันแล้ว...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

“...ถ้า ก.พ.ร. มีความพร้อม หน่วยงานก็พร้อมเดินไปกับเขา แต่ถ้ายังไม่พร้อมแล้วจะเดินไปได้อย่างไร ก.พ.ร.เขาเองก็ไม่ต่างจากส่วนราชการอื่น มีข้อจำกัดเหมือนกัน ทรัพยากร งบประมาณ บุคคล”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาที่เกิดจากผู้ตรวจประเมินคุณภาพ และแนวทางการตรวจ

ประเมินคุณภาพ ส่วนราชการสะท้อนให้เห็นว่าผู้ตรวจประเมินคุณภาพยังคงมีแนวทางที่ขัดแย้งกัน หรือมีปัญหาในการตีความเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ข้อบ่งชี้ในแต่ละเกณฑ์ของ PMQA ขึ้นกับดุลยพินิจของผู้ตรวจในการให้คะแนน ในขณะที่หน่วยงานเองก็มีแนวทางการตีความตามความเข้าใจของตนเอง

“...เพราะไม่มีคนอธิบายให้เข้าใจ จึงทำให้เกิดการตีความไปคนละทางตามความเข้าใจของแต่ละคนโดยไม่มีคนกลางมาบอกว่าเรื่องนี้ต้องแบบนี้ละ แม้แต่กระบวนการตรวจประเมินเอง ก็มีความแตกต่างกันเยอะ จะมีปัญหาว่าผู้ตรวจไม่เข้าใจเกณฑ์...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ ส่วนราชการยังสะท้อนว่า บางสถานการณ์ผู้ตรวจประเมินคุณภาพยังไม่เข้าใจบริบทการทำงานของส่วนราชการ และข้อเสนอแนะที่ได้รับก็เป็นข้อเสนอแนะในเชิงกว้างเกินไป โดยขาดจุดเชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงาน

“...ผู้ตรวจไม่เข้าใจในเชิงเนื้อหาของสำนักงาน เช่น หน่วยงานในทางเศรษฐศาสตร์ จึงไม่ได้ช่วยในการให้คำแนะนำที่เกี่ยวกับเนื้อหาได้เลย...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

“...ถ้าผู้ตรวจประเมินไม่เก่งก็จะเห็นแต่การตรวจเอกสาร หาสภาพที่แท้จริงของการพัฒนาไม่เจอ มีการปรับลดคะแนนลงแต่ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ได้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์

“...เนื่องจากเกณฑ์ของ PMQA ไม่ชัดเจน ต้องผ่านการตีความซึ่งมีความแตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อการให้คะแนนเวลามาตรวจร่องรอยหลักฐานของคณะกรรมการภายนอกจากทาง ก.พ.ร. ซึ่งมาตัดคะแนนของกรม ทั้งที่เราตีความตามเนื้อหาของงานของเรา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาของผู้ตรวจที่ไม่เข้าใจในบริบทของกรม...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

“...ผู้ตรวจไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของเรา มันมีรายละเอียดที่เราไม่ได้ทำแต่เขาอยากให้มีข้อนี้ ความเห็นผู้ตรวจเรารับได้ แต่เราไม่เห็นความจำเป็นของมันบางที่เราก็ออมโดนหักคะแนนไป...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดสำนักงานกฤษฎีกา

“...ของโรงพยาบาล ใช้วิชาชีพมาตรวจจริงๆ มีอะไรเหนือกว่าที่เขาไปตรวจ จึงได้รับการยอมรับ แต่ของเราไม่ใช่ ไม่ได้เอาสายตรงมาตรวจ คุณยังแนะนำเราไม่ได้ เพราะไม่รู้งานของเราจริง มาตรฐานของผู้ตรวจที่ยังรับไม่ค่อยได้ แต่ละคนไม่เท่ากัน มีผู้ตรวจจากทั้งข้างนอกข้างใน มาตรฐานไม่เท่ากัน บางประเด็นเขาไม่ได้ลงพื้นที่จริง แล้วคุณจะรู้ได้อย่างไร...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“...ผู้ตรวจไม่ควรจะรู้ภารกิจภายใน อยากให้เป็นกลาง อยากให้มองเหมือนเป็นคนภายนอก แต่ควรจะรอบรู้ต้องรู้เนื้อหาของหน่วยงานนั้นแล้ววิเคราะห์ได้ ควรเป็นผู้ตรวจประเมินที่เก่งที่รอบรู้การทำงาน รู้ความเชื่อมโยง รู้ระบบ เพราะบางครั้งผู้ตรวจยังให้คำแนะนำไม่ได้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

ทั้งนี้ ส่วนราชการยังเห็นว่า ความหลากหลายของผู้ตรวจประเมิน โดยเฉพาะผู้ที่มาจากภาคเอกชน ยังไม่เข้าใจสภาพหรือบริบทของรัฐ และพยายามใช้หลักการของภาคเอกชนมาตั้งคำถามเกี่ยวกับการทำงานของส่วนราชการ ซึ่งแนวทางการดำเนินการหรือข้อเสนอที่ได้รับจากผู้ตรวจประเมินอาจนำมาใช้กับงานภาครัฐไม่ได้

“...เกี่ยวกับประเด็นผู้ตรวจ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากภาคเอกชน และไม่มีประสบการณ์ในเรื่องของระบบราชการจะใช้หลักการที่ตนเองคุ้นเคยมาใช้งานบางอย่างของรัฐให้กลายเป็นเหมือนกับเอกชน มันไม่ได้ ยอมรับว่าหลักการทฤษฎีเขาแม่น แต่ในเรื่องบางอย่างเขาไม่รู้อะไรเราเลยจริงๆ แล้วควรมี ก.พ.ร. หรือใครที่เข้าใจเรามาด้วยกัน หลังๆ ที่ ผ่านมาก็จะกลายเป็นว่ามีน้องใหม่มา 2 – 3 คน ก.พ.ร. ต้องมาด้วยไม่ใช่ปล่อยที่ปรึกษา...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงคมนาคม

ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงผู้ตรวจในแต่ละปีก็เป็นอีกปัญหาสำคัญจากการดำเนินงานของ ก.พ.ร. เนื่องจากในช่วงที่มีการขับเคลื่อนตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (พ.ศ.2552-2554) ส่วนราชการบางหน่วยงานตั้งข้อสังเกตว่าผู้ตรวจมีการเปลี่ยนทุกปี ทำให้การประเมินความก้าวหน้าของแต่ละส่วนราชการขาดความต่อเนื่อง โดยบางปี ก.พ.ร. ได้มอบหมายให้ TRIS ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนเข้ามาประเมินการดำเนินการด้านคุณภาพของส่วนราชการ ส่วนในช่วงหลัง สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มอบหมายให้คณะทำงานจาก ก.พ.ร. เป็นผู้ติดตามตรวจสอบประเมินด้วยตนเอง แม้จะเป็นผู้ตรวจประเมินจากภาครัฐ แต่ก็เกิดปัญหาคือ เนื่องจากส่วนราชการมีจำนวนมาก ทำให้การประเมินเป็นไปในช่วงระยะเวลาสั้นๆ บางครั้งเพียง 1 วัน ซึ่งทำให้การประเมินคุณภาพเกิดข้อกังขา และผู้ตรวจมีเวลาให้ไม่มากพอที่จะสามารถเชื่อมโยงกับบริบทของส่วนราชการนั้นๆ ได้ จึงมักเป็นการประเมินตามหลักฐานมากกว่าการเชื่อมโยงกับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงาน

“ผู้ตรวจ FL ตอนนั้นมีปัญหาว่าผู้ตรวจ ตรวจไม่เหมือนกัน ใช้คนละคน จริงๆ มันน่าจะมีมาตรฐานเดียวกัน ขนาดในกระทรวงเดียวกันผู้ตรวจคนละคนยังมีปัญหา ผลการประเมินที่ตอบกลับมาก็เป็นประเด็นกว้างๆ มันก็ยากที่เราจะเอาผลตรวจมาพัฒนา เขาไม่ได้เจาะเป็นประเด็นมาให้เรา แล้วก็เรื่องความน่าเชื่อถือมาตรฐานของผู้ตรวจ ควรใช้ผู้ตรวจกลุ่มเดียวกันที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับส่วนราชการด้วย ผู้ตรวจบางคนที่เป็นข้าราชการเก่า อาจมีความสัมพันธ์คุ้นเคยกับส่วนราชการบางส่วนราชการมาก่อน”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...เขาประเมินกันวันเดียวก็เสร็จแล้ว มาตรวจตามหลักฐานจริงๆ”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

นอกจากนี้ ส่วนราชการยังเห็นว่าแนวทางการตรวจของสำนักงาน ก.พ.ร.เน้นที่หลักฐานมากเกินไป และบางครั้งทำให้ต้องมีการจัดทำหลักฐานย้อนหลัง ทั้งที่เรื่องนั้นๆ ได้สำเร็จไปเรียบร้อยแล้ว กลายเป็นการเพิ่มภาระในการจัดทำเอกสารของส่วนราชการอย่างมาก

“...เรื่องของ PMQA เรื่องของการปรับปรุงระบบราชการเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่น่าทำ และเป็นสิ่งที่ทำด้วย แต่สิ่งหนึ่งที่จะบอกคือบางครั้งอะไรที่ละเอียดเกินไป จุกจิกเกินไป จะทำให้ยุ่งยากมาก PMQA เน้นเรื่องเอกสารเยอะมาก ทำให้คนไม่ยอมทำ จริงๆ แล้วมันน่าทำ แต่อย่าเยอะอย่างนี้ได้ไหม อย่าว่าวลละเอียดว่าข้อนี้มีหรือไม่มี ให้วัดการปรับปรุงการทำงาน วิธีการทำงานอย่างไร แล้วสุดท้ายคืออะไร ดีกว่า...งบประมาณก็ไม่ให้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงแรงงาน

“...PMQA มองว่าความสำเร็จต้องเป็นไปตามขั้นตอน ทั้งที่ผ่าน outcome ไปแล้ว ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการตามขั้นตอน Approach ทั้งหมด เช่น การจัดตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งทำให้เราต้องไปตั้งทีหลัง ทั้งที่ผ่านไปแล้ว มันมีทางเดินไปสู่เป้าหมายอีกหลายทางมาก โดยไม่จำเป็นต้องเดินตามทางที่สำนักงาน ก.พ.ร.ระบุ เช่น ต้องตั้งคณะกรรมการ ตั้งคณะทำงาน ทำให้เทอะทะไปหมด...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

“...เกณฑ์ PMQA ให้มี Approach คือแนวทาง ดังนั้นทุกอย่างต้องตั้งคณะกรรมการ แต่หน่วยงานเรามีขนาดเล็ก ตั้งกรรมการซ้ำซ้อนเป็นสิบชุดเพื่อรองรับตามเกณฑ์จนกรรมการเดินชนกันไปหมด แต่ละคนอยู่ในกรรมการเป็นสิบคณะ ซึ่งไม่น่าจะใช้เป้าหมายของคุณภาพนะ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

“...วัดคุณภาพที่กระบวนการไม่ดีเลย ปัจจุบันส่วนราชการก็มีกระบวนการมากอยู่แล้ว PMQA ยิ่งไปเพิ่มกระบวนการ คู่มือสวนทางกันนะ เราอยากให้ลดกระบวนการ แต่เราไปเพิ่มกระบวนการ การวัดคุณภาพที่กระบวนการไม่มีข้อพิสูจน์ เขาคิดว่ากระบวนการดีผลลัพธ์ก็น่าจะดี แต่ในความเป็นจริงไม่แน่ เพราะผลลัพธ์ที่ออกมาไม่ใช่สินค้าเหมือนเอกชน มันคือความรู้สึคนึกคิดและวิถีชีวิตของคน อย่าลืมนะว่าภาครัฐเราทำงานกับคน ไม่ใช่ผลผลิตของ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

“...ปัญหาของการตรวจคุณภาพ ที่เน้นเอกสารมากเกินไป เครื่องมือดีแต่ไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหา เพราะฉะนั้นมองว่า PMQA เป็นวิธีการที่ทำให้เป็นมาตรฐานสากลนั้นยากมาก ทำไม ก.พ.ร.ไม่มุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานยึดตามมาตรฐานสากลตามเนื้อหาของตัวเองล่ะ เช่น กรมศุลกากรเขาก็มีมาตรฐานสากลในด้านของเขา อย่างนี้ น่าจะเป็นสากลมากกว่า...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่ 4 ขาดการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการทั่วไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกณฑ์ และการช่วยเหลือเกื้อกูลหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ ปัญหาภายใต้การขับเคลื่อน PMQA ของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทุกปี และโดยส่วนใหญ่ส่วนราชการสะท้อนว่ามาจากแนวคิดร่วมกันของหน่วยงานที่ได้รับรางวัล หรือหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร.มองว่าเป็นหน่วยงานที่เข้มแข็งและเป็นพันธมิตรที่ดี ดังนั้นจึงได้มีการระดมสมองในการพัฒนาต่อยอดความก้าวหน้าของเกณฑ์ต่อไป ซึ่งผู้แทนส่วนราชการบางท่านมองว่าแนวทางเช่นนี้ยังเป็นการละเลยหน่วยงานอื่นๆ โดยมีการตั้งคำถามที่น่าสนใจคือ แล้วหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง สำนักงาน ก.พ.ร.มีแนวทางช่วยเหลือเกื้อกูลอย่างไรเพื่อปรับปรุงให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานแข็งแกร่งมากขึ้น

“...ก.พ.ร. ดูแลหน่วยงานที่ได้รางวัล แต่หน่วยงานที่ตกก็ยังคงอยู่ที่เดิมยังไม่ไปไหน ไม่ผ่านก็ทำอยู่อย่างนั้นเอาเกณฑ์ใหม่มาตรวจ ทั้งๆ ที่เกณฑ์เก่ายังไม่ผ่านเลยแล้วเกณฑ์ใหม่จะรอดไหม ถ้าไม่ผ่านจะถูกตรวจซ้ำจนกว่าจะผ่านแต่การตรวจซ้ำใช้เกณฑ์ใหม่ ของเก่ายังไม่ผ่าน ของใหม่ก็ยากขึ้นอีก...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“...ก.พ.ร. จะปรับเกณฑ์ใหม่ โดยดึงเอากลุ่มหน่วยงานที่ได้รางวัลเพื่อไปหารือปรับให้เกณฑ์มันเข้มข้นมากขึ้น แล้วหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านก็ไม่พูดถึง ปล่อยให้หาทางว่ายน้ำเข้าหาฝั่งเอง...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายกรมหนึ่ง

“...ขีดความสามารถของ สำนักงาน ก.พ.ร.ใหญ่ยังช่วยได้ไม่เต็มที่ มีคนขออุทธรณ์ก็บอกว่าเป็นความลับ เมื่อมีเอกสารแล้วไม่เอามาใช้ประโยชน์ก็เหมือนเขาละเลย เมื่อรู้ทำไมไม่ทำให้เป็นตัวอย่าง..”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายกรมหนึ่ง

“...ก.พ.ร. เกิดมากับการปฏิรูประบบราชการ วัตถุประสงค์ปลายทางเพื่อพัฒนาปฏิรูประบบราชการ พอเอาเกณฑ์มาแล้วก็ไปเน้นกับเกณฑ์จรรยาบรรณมุ่งหมายตั้งต้นหรือเปล่าว่าตั้งมาเพื่ออะไร”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายกรมหนึ่ง

“...บทบาท ก.พ.ร.ใหญ่ มองว่าตัว ก.พ.ร.อยากเปลี่ยนแนวทางทุกๆ 3 ปีก็ได้ พอส่วนราชการเริ่มปรับตัวได้ก็จะเปลี่ยนอีกแล้ว หลายส่วนราชการเขายังไม่บรรลุเกณฑ์เดิมเลย มันส่งผลกระทบต่อส่วนราชการอื่นที่เขาต้องทำผลงาน ปรับตัวไม่ทัน แล้วเอาเกณฑ์มาปรับแบบนี้แล้วเกณฑ์มันยังจะสากลอยู่ไหม คนทำก็รู้สึกเบื่อ ถามว่าไปที่ ก.พ.ร.ออกให้เราได้รางวัลมันดีจริงแล้วหรือยัง...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

3. ปัญหาการละเลยต้นทุนและพื้นฐานการพัฒนาคุณภาพของแต่ละส่วนราชการที่มีมาแต่ดั้งเดิม ปัญหาในด้านนี้ เกิดจากการที่ส่วนราชการ ซึ่งมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ และมีต้นทุนด้านการบริหารคุณภาพกำกับอยู่แล้วก่อนที่จะมีตัวแบบ PMQA ได้สะท้อนให้เห็นว่า PMQA กลายเป็นสร้างภาระเพิ่มให้กับส่วนราชการ เนื่องจากทำให้ต้องย้อนกลับไปตั้งต้นในกระบวนการที่เคยผ่านการพัฒนามาแล้ว หรือมีระบบคุณภาพเป็นของตนเองก่อนหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะกำหนดเกณฑ์ PMQA ออกมา ซึ่งส่วนราชการเหล่านั้นมักอยู่ในกระทรวงด้านวิทยาศาสตร์ กระทรวงด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีการดำเนินการตามกรอบคุณภาพของ ISO 9000 อยู่แล้ว และมองว่า PMQA ทำให้เกิดระบบที่ซ้อน และต้องใช้เวลากับความซ้ำซ้อนเหล่านั้นมากเกินไป

“...พูดถึง PMQA มันดี แต่มันต้องไม่ fix ขนาดนี้ นี่เหมือนจะเอาไม่บรรทัดอันนี้มาวัดๆ ทุกหน่วยงานให้มันเหมือนๆ กัน มันไม่ได้อะ เราทำ ISO มาก่อนล่วงหน้าแล้วเป็น 10 ปี แล้วตอนนี้จะให้มาทำย้อนกลับ คือมันควรจะทำเป็นกว้างๆ ให้แต่ละหน่วยงานมากกว่า ให้เขาไปวัดตามเป้าตามเกณฑ์ของเขา ถ้าเค้าไม่ได้ก็เข้าไปไต่ถาม มาสั่งให้ทำแบบนี้เราต้องรู้ใหม่ คือเราไปถึงไหนต่อไหนแล้ว... PMQA มันเหมาะกับหน่วยงานที่ยังไม่มีอะไรเลย เป็นการช่วยเขาจับ ช่วยเขาตั้งแถว แต่อย่างของเราเนี่ย เริ่มมานานแล้ว...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“...การทำงานของกระทรวง ทบวง กรม มันแตกต่างกัน บางกระทรวงไม่รู้จึกคำว่า ISO 9000 โดยเฉพาะกระทรวงทางด้านสังคมไม่ค่อยสนใจ ISO 9000 คิดว่า PMQA เป็นทางเลือกให้กับหน่วยงานเหล่านั้น แต่หน่วยงานของที่เราใช้มาตรฐานคุณภาพของเราเองมาตั้งนานแล้ว พอมีระบบนี้ก็ดูเหมือนซ้ำซ้อน”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์

“... สิ่งที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน คือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งเน้นการดำเนินการตามระบบระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 มากกว่า PMQA อีกทั้งหน่วยงานของเรายังมีอัตรากำลังน้อย ไม่สอดคล้องกับภาระงานในภารกิจหลักที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นเวลาทั้งหมดจึงทุ่มเทให้กับการดำเนินการตามภารกิจหลักให้เป็นไปตามระยะเวลามาตรฐานที่กำหนดก่อนเป็นลำดับแรก เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการและผู้รับบริการได้รับความเสียหาย เกณฑ์ PMQA ที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาใช้ มีข้อกำหนดปลีกย่อยมากเกินไป สร้างภาระด้านการจัดทำเอกสารหลักฐานมาก...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

“...การทำงานของกรมราชทัณฑ์ อิง 3 มาตรฐาน คือ 1. มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ 2. มีระบบมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน ซึ่งมีมาก่อนจะบังคับให้ใช้ PMQA เสียอีก และ 3. มาตรฐานความโปร่งใส 5 ด้าน มีการตรวจประเมินมาตรฐานตลอด ปรับให้เข้ากับบริบทและสถานการณ์ตลอดเวลา ดังนั้นเราจึงมีมาตรฐานของเราเองอยู่แล้ว... PMQA เหมือนบังคับให้เราทำซ้ำซ้อนในแนวทางที่เราเอามาใช้กับเรือนจำไม่ได้”

ผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ (สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2557)

“...เราอย่าไปยึดติดได้ใหม่ว่าต้องมี PMQA คือ ระบบคุณภาพ บางหน่วยงานมีของตนเอง บางหน่วยงานทำตาม MBNQA อย่างโรงพยาบาลก็มี HA มีหลายชื่อ ไม่ต้องยึดติดกับ PMQA อย่างเดียว ของกรมการแพทย์มีการทำ COE (Center of Excellence) กลุ่มที่เอา Malcolm มาใช้ ก็เป็นพี่น้องกันหมด ตั้งมาดีกว่าว่าเป้าหมายสุดท้ายที่จะวัดอะไรเราก็วัดมา เรามีวิธีการของเราเองอย่างนี้ได้ไหม...”

ผู้แทนจากกรมการแพทย์ (สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2557)

“ถ้าทำได้ก็ดี เพราะหน่วยงานเรามันมีจุดแตกต่างระหว่างหน่วยงานนโยบายกับบริการ ปัจจุบันพยายามจะให้จุดเริ่มต้นเดียวกัน แต่บางกรมก็ไปไกลกว่านั้นแล้ว พวกสาธารณสุขเขามาตั้งแต่ QC ตั้งแต่แรกอยู่แล้ว พอทำ PMQA เขาไม่ต้องทำอะไรเลย เอาของเดิมมาตอบ เพราะเขาทำตั้งแต่แรกอยู่แล้ว ทำของเขาอยู่แล้ว แต่มันจะคุ้มค่าไหมที่เขาต้องย้อนกลับไปรื้อเอกสารอีกครั้ง จุดอ่อนอยู่ที่กลไกการขับเคลื่อนของ ก.พ.ร.ว่าเข้าใจการขับเคลื่อนของหน่วยงานแค่ไหน จุดอ่อนคือ สำนักงาน ก.พ.ร.ใหญ่ไม่สามารถจะวิเคราะห์องค์กร ความแตกต่างขององค์กรได้ ก.พ.ร.ไม่สามารถจะตรวจสอบคุณภาพองค์กรและแยกแยะออกได้ว่า องค์กรนี้มีจุดแข็งอะไรและจุดอ่อนอะไร เนื่องจากเขาวางตัวอยู่สูงเกินไป”

ผู้แทนจากหน่วยงานด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

4. ปัญหาการมองคุณภาพในมุมมองภาคเอกชน และการพยายามทำให้ส่วนราชการพัฒนาคุณภาพในลักษณะที่เป็นองค์กรแนวตั้ง (Vertical organization) หรือการทำให้เป็นแท่ง (Silo-ization) ปัญหานี้เป็นข้อสังเกตของผู้วิจัย โดยภายหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูล และการสังเคราะห์ความคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ทำให้ผู้วิจัยเห็นภาพว่าระบบราชการไทย กำลังดำเนินรอยตามวิถีทางของภาคเอกชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ การขับเคลื่อนคุณภาพในแนวตั้ง โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็พัฒนาคุณภาพในส่วนราชการของตนเอง ภายใต้เกณฑ์เดียวกันโดยแยกกันเด็ดขาด และใช้ตัวชี้วัดและรางวัลเป็นตัวขับเคลื่อนมากกว่าผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) แม้แต่ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการส่วนใหญ่ให้คำตอบว่ากรมและกระทรวงยังไม่เคยนำกระบวนการของ PMQA มาเชื่อมต่อหรือชี้ให้เป็นภาพใหญ่ร่วมกัน เช่นเดียวกับส่วนราชการระหว่างกรมกับกรมที่มีลักษณะงานเชื่อมต่อกัน ยังมีแนวทางการพัฒนาคุณภาพไปในคนละทิศทาง แม้แต่ผลการตรวจและข้อเสนอแนะในการพัฒนาของแต่ละส่วนราชการว่าจะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการอย่างไร ซึ่งควรเผยแพร่เพื่อเป็นบทเรียนและสร้างการเรียนรู้ร่วมกันกลับถูกปกปิดเป็นความลับ เนื่องจากถือว่าเป็นหน้าตาและศักดิ์ศรีของส่วนราชการที่ไม่ควรเผยแพร่ด้านที่เป็นจุดอ่อนให้สาธารณชนเห็น ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ เป็นรากฐานความคิดแบบภาคเอกชนที่แข่งกันบริหารจัดการภายใต้บริบทขององค์กรของตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรแก่เป้าหมายมากที่สุด มีความพยายามปกปิดด้านที่เป็นจุดอ่อนในการทำงาน และไม่สนใจการล้มตายหรือความเสียหายของพันธมิตรและคู่แข่ง จากการสัมภาษณ์ พบว่าส่วนราชการหลายแห่งเชื่อว่าเรื่องของการบริหารคุณภาพเป็นเรื่องการจัดการภายในของแต่ละส่วนราชการเองที่ต้องทำให้ดีเพื่อนำมาสู่ผลลัพธ์ขององค์กรที่ดีขึ้น โดยขาดการมองผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcome) ร่วมกันของส่วนราชการ และคิดไปไม่ถึงว่าหากคุณภาพของส่วนราชการใดไม่อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์สุดท้ายโดยรวมของประเทศและจะย้อนกลับมากระทบต่อส่วนราชการของตนเองเช่นกัน ดังนั้นการจะกล่าวอ้างว่าหน่วยงานใดมีคุณภาพ

โดยสะท้อนจากรางวัลที่ได้รับ ในขณะที่หน่วยงานนั้นมีผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกันกับอีกหน่วยงานที่ขาดการยอมรับด้านคุณภาพ ก็ย่อมจะไม่สามารถเอ่ยได้ว่าส่วนราชการที่ได้รางวัลนั้นมีคุณภาพจริง เนื่องจากการขาดผลสัมฤทธิ์เชิงเป้าหมาย

แนวคิดของผู้วิจัยสอดคล้องกับมุมมองของนักวิชาการหลายท่าน รวมถึงข้อสะท้อนจากมุมมองของส่วนราชการบางแห่ง โดยข้อคิดเห็นเหล่านั้นประกอบด้วย

“ในมุมมองของเอกชนมัน Stand alone แต่อาจจะมี Suppliers หรือผู้ค้าคนอื่นมาสนับสนุน ในภาคราชการมันมีปัญหาของมัน ธรรมชาติภารกิจของรัฐต้องเชื่อมกัน เช่น เรื่องน้ำ มีเป็น 100 กว่าหน่วยงาน หรือความมั่นคง ไม่ได้มีแค่ทหาร แต่หน่วยงานอื่นต้องมาร่วมกันถึงเป็นรูปแบบเดิมก็ไม่ใช่ตัวทหารหรือตำรวจอย่างเดียว มีชาวบ้าน ชุมชน กระทรวงร่วมด้วย ประเด็นคือ วิธีของภาครัฐต้องการการมีส่วนร่วมและการประสานที่ดีขึ้น วิธีเหล่านี้มีอยู่ใน PMQA หรือไม่ เรากำลังมองแต่ตัวเอง แต่ไม่ได้มองการเชื่อมโยง ซึ่งเป็น Nature สำคัญของภารกิจราชการ เช่น เรื่องยาเสพติด คำนุชย์ ถ้าเอา result เป็นตัวตั้ง กลายเป็นการพัฒนาตัวเอง แต่ลืมเรื่องการทำงานร่วมกับคนอื่น Nature สำคัญของราชการที่ต่างกับเอกชน หัวใจคือ จะดู Internal focus อย่างเดียว โดยไม่ดูผลลัพธ์ไม่ได้ ระบบดีมันสอดคล้องกับผลลัพธ์หรือเปล่า ธรรมชาติของภาครัฐเราไม่มีคู่แข่ง มีแต่พันธมิตร ดูเหมือนตอนนี้เราพยายามจะดึงมาจากเอกชนแบบไม่ลืมหูลืมตา ต้องดูธรรมชาติของภาครัฐ ไม่ใช่ยกเอกชนมาหมด เช่น ในเรื่องคู่แข่ง ราชการต้องกลายเป็นพันธมิตร ปปส. ใครมาช่วยคุณได้ ไม่งั้นจะกลายเป็นทำของตนเอง แต่การมีส่วนร่วมไม่เกิด หรือกรมน้ำ ได้คะแนนดีแต่น้ำแล้ง สุดท้ายไม่รู้ว่าจะทำเพื่อตัวเองหรือทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องดูผลลัพธ์แล้วกลับไปตีสมมติฐานเดิม รากมันคือเอกชน ซึ่งมองคนละมุมกับราชการ ถ้าเราก็อปมาทั้งหมด สุดท้ายได้อะไรกับประชาชน”

อ.ดร.อมรศักดิ์ กิจจนาพันธ์ (สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2557)

“...ที่ผมตั้งคำถามเลย คือ PMQA เอามาจากภาคเอกชน แล้วมาใช้ในภาครัฐได้อย่างไร... บริบทของภาครัฐและภาคเอกชนต่างกัน เอกชนมีเป้าหมายเดียวคือกำไรทางธุรกิจ แต่เป้าหมายของรัฐมันหลากหลายมาก แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน จะมาวัดเหมือนกันทั้งหมดก็ไม่ถูก คุณค่าของรัฐคืออะไร ต้องสร้างความเป็นธรรม เสมอภาค โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนด้วย ซึ่งเอกชนไม่ได้มีมุมมองอย่างนี้...ข้าราชการต้องทำหน้าที่ตรงกลาง คือ ฟังทั้งจากประชาชน ทั้งจากส่วนกลาง แล้วต้องมาขับเคลื่อนให้ได้ว่าทำอย่างไรจึงจะถึงประชาชนมากที่สุด PMQA กำหนดจากส่วนกลางอย่างเดียวไม่ได้ ราชการมันมีบริบทต่างกัน เราไม่ใช่ McDonald ที่ขายแฮมเบอร์เกอร์ให้ลูกค้าพอใจแล้วจบ”

อ.อำนาจ ศรีพูนสุข (สัมภาษณ์, 18 มกราคม 2554)

“...PMQA ทำให้กรมปกครองเขารวนเพราะเดิมภารกิจคือการปกครองดูแลให้ประชาชนอยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่พอ PMQA เข้ามา กรมปกครองต้องตัดหน้างานมาให้บริการให้พึงพอใจมากที่สุด ความสงบเรียบร้อยก็ถูกตัดออกไป...”

ผู้แทนกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“...พี่ยกตัวอย่างง่ายๆ ก่อนที่เด็กจะเข้ามาสถานพินิจ ถ้าโรงเรียนทำดี ครอบครัวดูแลดี เด็กหนีเรียนวันแรก ที่โรงเรียนกับผู้ปกครองคุยกัน ว่าเด็กมีปัญหาอะไร ต้องจัดการกับปัญหาให้ได้ ไม่ใช่พ่อแม่ก็ไม่เอา ครูก็ไม่เอา จนกระทั่งเข้ามาสถานพินิจก็อาการหนักแล้ว แล้วการดูแลเด็กเป็นหน้าที่ของใคร กระทรวงศึกษาก็กระทรวงพัฒนาสังคม หน้าที่ของกรมพินิจคือสร้างกำลังใจให้เด็กจากรู้ข้างใน สั่งสอนให้เป็นเด็กดี พาไปเที่ยว พาไปเสริมสร้างความตระหนักในตนเอง ทำให้เด็กเกิดความเข้มแข็ง ปลายทางคือการปล่อยเด็กออกไปจากรั้ว เราหวังว่าเด็กจะไม่กลับไปกระทำผิด แต่เด็กกลับบ้านไปเจอไอ้แดง เพื่อนที่เคยเที่ยว เคยติดยาด้วยกัน เด็กก็กลับมาทำผิดอีก ดังนั้นเด็กออกไปข้างนอกแล้วจะเป็นอย่างไร อยู่ที่เขา อยู่ที่สภาพแวดล้อมที่เขาเจอ ก.พ.ร.บอกว่ากรมพินิจต้องรับประกันให้ได้ว่าเด็กที่ออกไปแล้วจะไม่กระทำผิด ภายใน 2 ปี แต่ในความเป็นจริงเราทำได้แค่เรื่องในกำแพง เรื่องนอกกำแพงเราหวังว่าหน่วยงานอื่นๆ จะช่วยกันส่งเสริมต่อ ตอนนี้นี้หน่วยงานต่างคนต่างทำของตัวเองไม่ได้เชื่อมต่อ ไม่ได้มองผลงานของกรมพินิจเป็นงานที่ต้องต่อเชื่อม มันก็เป็นปัญหาของสังคมที่แก้ไม่ได้ ผลสำเร็จสุดท้ายจึงเป็นอะไรที่เราคุมไม่ได้”

ผู้แทนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

“...อย่างภารกิจของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ คือ ไปทำพันธสัญญาร่วมกันในการกับต่างประเทศเรื่องกฎเกณฑ์การค้า ความตกลงการค้าเสรี ลดกำแพงภาษีเป็นศูนย์ นี่คือความสำเร็จของเขา แต่มากระทบกับงานของเรา เพราะเกษตรกรรายย่อยลูกค้าของเราจะถูกสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาด เขาก็ขายสินค้าไม่ได้ อย่างนี้เรียกว่าคุณภาพใหม่ เป็นตัวอย่างได้เลยว่าตกลงเรากำลังมองคุณภาพของระบบราชการ หรือคุณภาพของแต่ละหน่วยงาน..”

อธิบดีกรมการค้าภายใน (สัมภาษณ์, 12 กันยายน 2557)

“...การที่ PMQA น่าจะทำเพิ่มคือ การ Joint กระบวนการที่พาดผ่านหลายกระทรวง เช่น รายได้จากการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวต้องโยงกับหลายกระทรวง เช่น คมนาคม ต้องสร้างถนน กระทรวงวัฒนธรรมต้องพัฒนาวัด พัฒนาพื้นที่ทางวัฒนธรรม กระทรวงการต่างประเทศก็ต้องไปจัดการกับวีซ่าให้คนเข้ามาเยอะๆ กระทรวงมหาดไทย ต้องพัฒนาแหล่งบริการ แหล่งท่องเที่ยว Joint เหล่านี้มาทำเป็น PMQA ได้ใหม่ ทำ PMQA หลายๆ กระทรวง แล้วสุดท้ายจะนำไปสู่ PMQA ของประเทศ..”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2557)

“...ในเรื่องการบริหารจัดการตาม PMQA กรมกับกระทรวงไม่เคยมาพูดคุยกันมาก่อนว่าจะให้บ้านนี้มีคุณภาพที่หน้าตาเป็นยังไง จะเชื่อมกันยังไง จะใช้ไอ้ที่ร่วมกันได้ใหม่ ตอนนี้ ต่างคนก็ต่างบริหารไป ต่างคนก็ต่างลงทุนในงานของตัวเอง ทั้งที่มันน่าจะใช้อย่างร่วมกันได้...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“...ยุทธศาสตร์กับกลุ่มเป้าหมายต้องถูกฉายภาพร่วมกัน การออกแบบกระบวนการต้องถูกคลึงตั้งแต่ต้น ไม่ใช่ถึงเวลามาเจรจาตัวชี้วัด แล้วต่างคนต่างทำ หน่วยงานไปถึงไหน ผลกระทบเราจะเหยียวยาวไม่ทัน...”

ผู้แทนจากกรมการค้าภายใน (สัมภาษณ์, 12 กันยายน 2557)

แม้ตัวแบบ PMQA จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการที่ส่งมอบงานต่อกัน แต่ดูเหมือนว่ากลไกการตรวจประเมินและการขับเคลื่อนยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกระบวนการที่ส่งมอบงานต่อกันเท่าที่ควร หลักฐานที่เห็นได้ชัดดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นคือหน่วยงาน ก ระบุว่าหน่วยงาน ข เป็นหน่วยงานที่ส่งมอบงานต่อกัน แต่หน่วยงาน ข กลับไม่ระบุว่าหน่วยงาน ก ว่าเป็นหน่วยงานที่ส่งมอบงานต่อกัน เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเชื่อมโยงกระบวนการที่ส่งมอบต่อกัน เป็นเพียงข้อกำหนดทางเอกสาร แต่ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล และพูดคุยหารือซึ่งกันและกันในการกำหนดลักษณะสำคัญขององค์การที่เชื่อมโยงกัน ทั้งที่สองหน่วยงานนั้นอาจอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันก็ตาม

5. ปัญหาเชิงจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ วัตถุประสงค์ของตัวแบบการจัดการคุณภาพ คือ การมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง โดยต้องมีการทำงานเป็นทีม และมีพันธะสัญญา (Commitment) ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการควบคุมงานอย่างเคร่งครัด และทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าคุณภาพ “ไม่มั่นคง” จากการควบคุมเหล่านี้ ดังนั้นทางออกของการปลดปล่อยพันธนาการจากสัญญาและความรู้สึกไม่มั่นคง คือจะต้องมีการดำเนินการตามสัญญา แต่เป็นไปเพียงเพื่อให้การดำเนินงานนั้นๆ แล้วเสร็จ โดยไม่ให้ความสำคัญกับ “ความคุ้มค่า” และ “ความพอเพียง” ในการดำเนินงานอันเป็นหลักที่สำคัญกว่า แนวทางเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลัก “จริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ”

“...เราต้องหาหลักฐานประกอบเพื่อให้ผ่านการประเมิน ซึ่งต้องยอมรับว่าบางทีมันก็เหมือนเป็นการสร้างหลักฐานขึ้นมาเพื่อให้ผ่านไปอย่างนั้นเอง เพราะตอนนั้น PMQA ก็กลายเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในคำรับรองการปฏิบัติราชการถึงยี่สิบเปอร์เซ็นต์ มันก็เป็นไปไม่ได้เลยที่จะอยู่เฉยๆ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...คุณภาพของแต่ละที่มันไม่เท่ากัน แต่ใช้ PMQA ที่เป็นเกณฑ์เดียวกัน พี่ว่ามันก็แปลกๆ อยู่ แล้วถ้าพูดกันจริง ๆ คือมันก็หลอกเยอะไง อย่างของพี่ไม่ได้เมคหลักฐานนะ แต่ว่าต้องบังคับกันเลย...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“...คุณบังคับให้ทำฐานข้อมูล ถ้าทำชัดเจน คุณก็ตรวจสอบได้สิว่าทุจริตตรงไหน เขาไม่ต้องการให้คุณตรวจสอบได้อยู่แล้ว เขาก็มั่วๆ ข้อมูล ที่ส่ง ก.พร. ก็ไม่ส่งข้อมูลที่แท้จริง ถามว่ามีใครมาตรวจสอบตรงนี้ไหม เรามัวแต่ไปวัดกระบวนการต้อง 1-2-3 ต้องมีฐานข้อมูล ต้องมีโน่นนี่ พอทำแล้วถามว่ามีใครมาตรวจเนื้อในของฐานข้อมูลหรือเปล่า ให้มีก็มี แต่เนื้อข้างในใครจะเห็น ตกกลางคืนให้มาก็จบ อย่างนี้คือคุณภาพหรือเปล่า”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

เมื่อพิจารณาเกณฑ์ PMQA ในเชิงลึก ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า PMQA ยังขาดมิติที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาสำคัญของระบบราชการ คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและคุณธรรม

จริยธรรมในเชิงสำนึก แม้จะมีการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีในหมวดที่ 1 การนำองค์การ แต่พบว่าเป็นการกำหนดในเพียงขั้นนโยบาย และมุ่งเน้นที่การผลักดันคุณธรรมจริยธรรมขององค์การผ่านผู้นำ โดยไม่ได้บ่งชี้ว่าจะถูกผูกโยงกับจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในทุกๆ ทุกระดับอย่างไร (แม้แต่ในด้านทรัพยากรบุคคลในหมวดที่ 5 ก็เน้นที่การสร้างความก้าวหน้าและคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบแม่ คือ MBNQA แต่ไม่ได้กล่าวถึงการผลักดันคุณธรรมจริยธรรมในระดับบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สังคมของระบบราชการไทย) กล่าวอีกแง่หนึ่งคือ PMQA ให้ความสำคัญกับการกำหนดโครงสร้างทางจริยธรรมผ่านกลไกขององค์การ มากกว่าการปลูกฝังรากลึกของจริยธรรมผ่านคน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ระบบราชการใช้จ่ายแบบไม่มีหลักคิดเพื่อให้ตนเองรอดพ้นจากพันธะสัญญา การลงทุนจำนวนมากเพื่อตอบโจทย์ตามเกณฑ์คุณภาพที่ต้องการเน้นเรื่องการสร้างความคุ้มค่าในการทำงาน จึงดูเหมือนเป็นสิ่งที่ย้อนแย้งกันเอง (Paradox) ของการขับเคลื่อนคุณภาพในส่วนราชการไทย ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงสะท้อนว่าปัญหาเชิงจริยธรรมของระบบราชการไทยที่ควรมุ่งเน้น ได้อ่อนกำลัง หรือเบาบางมากขึ้นไปเมื่อเทียบกับโครงสร้างค่าน้ำหนักด้านอื่นๆ ที่ตัวแบบ PMQA ซึ่งเป็นตัวแบบจากภาคเอกชนกำหนดขึ้น

เพื่อชี้ให้เห็นว่าเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในระดับบุคคลยังไม่ปรากฏเด่นชัด ผู้วิจัยได้หยิบยกตัวอย่างนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของบางส่วนราชการที่มีการเผยแพร่แก่สาธารณชนมาเป็นตัวอย่างให้เห็น ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4 ตัวอย่างนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของส่วนราชการจำนวน 3 แห่ง

นโยบายด้าน	นโยบายหลัก	แนวทางปฏิบัติ
ตัวอย่างส่วนราชการแห่งที่ 1 ในสังกัดกระทรวงคมนาคม		
1. นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม	1.1 มุ่งมั่นให้...มีความปลอดภัย โดยการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ 1.2 ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด	- สร้างกลไกการกำกับดูแลการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและกฎระเบียบ - ติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการก่อสร้าง หรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง
2. นโยบายด้าน ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	2.1 ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาอำนวยความสะดวกในการให้บริการ 2.2 ให้ความสำคัญกับการสำรวจความพึงพอใจ/การร้องเรียน/การแก้ไขความเดือดร้อนของผู้รับบริการ	- พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการ - จัดระบบการสำรวจความพึงพอใจ การจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขความเดือดร้อนของผู้รับบริการ
3. นโยบายด้าน องค์การ	3.1 ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์การให้เป็นองค์การที่มีความโปร่งใส	- เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ - ขับเคลื่อนมาตรการการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน
4. นโยบายด้าน ผู้ปฏิบัติงาน	4.1 สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน	- ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสุขลักษณะของที่ทำงาน

นโยบายด้าน	นโยบายหลัก	แนวทางปฏิบัติ
	4.2 สร้างความผาสุกให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม	- จัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่รัฐจัดให้
ตัวอย่างส่วนราชการแห่งที่ 2 ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
1. นโยบายด้านรัฐสังคม และสิ่งแวดล้อม	1.1 มุ่งมั่นอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีคุณภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	- มุ่งมั่นอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร...ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ - ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกด้านอนุรักษ์ทรัพยากร...สิ่งแวดล้อม
2. นโยบายด้านผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	2.1 พัฒนาระบบการให้บริการและกระบวนการทำงานให้มีความรวดเร็ว สะดวก ทันสมัยโปร่งใส และสุจริต รวมทั้งนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	- สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง - พัฒนาและยกระดับการให้บริการประชาชน
3. นโยบายด้านองค์การ	3.1 ส่งเสริมศักยภาพการปฏิบัติงาน เพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของกรม	- พัฒนาและปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการ - พัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุมภายใน
4. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน	4.1 ส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมกระบวนการจัดการความรู้ เสริมสร้างขีดสมรรถนะของบุคลากร มุ่งส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเกิดแรงจูงใจในการทำงาน	- พัฒนาระบบและกลไกในการส่งเสริมความก้าวหน้าแก่บุคลากรบนพื้นฐานความรู้ ความสามารถ และผลงานอย่างเป็นธรรม - การถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ - สร้างบรรยากาศในการทำงาน และเสริมสร้างความผาสุกและความพึงพอใจในการปฏิบัติราชการของบุคลากร
ตัวอย่างส่วนราชการแห่งที่ 3 ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. นโยบายด้านรัฐสังคม และสิ่งแวดล้อม	1.1 ให้ความร่วมมือและสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับดำเนินงานโดยคำนึงถึงหน้าที่ของตนเอง ความเป็นอิสระ รับผิดชอบต่อสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน	- สร้างกลไกการกำกับดูแลการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย และกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด
2. นโยบายด้านผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	2.1 ส่งเสริม สนับสนุน กระบวนการให้บริการที่มีความสะดวก ทันสมัย โปร่งใส และสุจริต และอำนวยความสะดวกให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีความพึงพอใจ	- จัดให้มีการพัฒนาระบบการรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริการสำหรับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - จัดให้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูลการให้บริการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้

นโยบายด้าน	นโยบายหลัก	แนวทางปฏิบัติ
		ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ - สร้างกระบวนการให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยความรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม
3. นโยบายด้านองค์การ	3.1 ส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยของสำนักงาน 3.2 ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนดำเนินงาน (Action Plan) ที่ชัดเจนและสอดคล้องตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ	- จัดทำแนวทางการใช้งานและความปลอดภัยด้านระบบคอมพิวเตอร์และฐานข้อมูล แนวทางปฏิบัติในกรณีเกิดภาวะฉุกเฉิน ระบบป้องกันทรัพย์สินสูญหายหรือถูกโจรกรรม รวมถึงสร้างหรือปรับปรุงแวดล้อมในที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ - จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานในสังกัด
4. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน	4.1 ให้ความสำคัญกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อร่วมตัดสินใจในการพัฒนาองค์การ	- จัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การและการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ แนวทางการเติบโตของสายอาชีพและเปิดเผยให้ทราบโดยทั่วกัน รวมถึงจัดทำแผนพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานและเสริมสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพในด้านต่างๆ เพื่อรองรับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังต้องจัดทำระบบฐานข้อมูลบุคลากรที่เป็นระบบถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

จากตัวอย่างจะเห็นได้ชัดเจนว่าเรื่องของการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมรายบุคคล ได้ถูกกล่าวถึงในนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ตื้นน้อยมาก และเป็นเพียงโครงสร้างกว้างๆ เท่านั้น นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่าส่วนราชการก็มีการตีความนโยบายการกำกับดูแลองค์การในแนวทางที่หลากหลายแตกต่างกัน ในขณะที่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level) ก็ไม่ได้เน้นย้ำในเรื่องการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมอันเป็นปัญหาเรื้อรังแห่งของคุณภาพในระบบราชการไทยที่มากเพียงพอ

6. ปัญหาจากการตั้งรางวัลและการมุ่งการแข่งขัน

การที่สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้รางวัลคุณภาพเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนระบบคุณภาพในภาครัฐ แม้จะมีผลดีในแง่ของการแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพเทียบเท่ามาตรฐานสากล อย่างไรก็ตามการตั้งรางวัลนั้นกลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการหลายแห่ง

ต้องพยายามผลักดันตนเองให้สามารถคว่ำรางวัลนั้นให้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่นิยมการล่ารางวัล จึงมีการแข่งขันเอาชนะกันเพื่อให้ได้คะแนนสูงสุด โดยมีการใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อลงทุน อาทิ การจ้างสถาบันการศึกษาจัดทำรายงานการประเมินตนเอง การฝึกอบรมอย่างเข้มข้นเกี่ยวกับเกณฑ์และแนวทางการเขียนรายงานประเมินตนเอง การจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันภาคเอกชนชั้นนำเพื่อมาให้ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดคือ การขาดมิติจิตอาสา ซึ่งหมายถึง การนิ่งดูตายที่จะทำให้ส่วนราชการอื่นๆ ได้ก้าวเข้าสู่ความสำเร็จร่วมกัน PMQA จึงทำให้เกิดมาตรฐานด้านศักดิ์ศรีขึ้นใหม่ในระบบราชการ จากเดิมที่มองศักดิ์ศรีของหน่วยงานจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เปลี่ยนเป็นการต่อสู้เชิงศักดิ์ศรีในเชิงคุณภาพจากจำนวนรางวัลคุณภาพที่ได้รับ และการผ่านการรับรองจากสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้การ “ไม่ผ่านรับรองคุณภาพ” ของส่วนราชการบางหน่วยงาน ได้กลายเป็น “ปมด้อย” ใหม่ของส่วนราชการ ทั้งที่รางวัลและการรับรองคุณภาพเหล่านั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติราชการโดยรวมเลยก็ตาม

“...PMQA ทำให้ราชการแก่งแย่งกัน ใครได้รางวัลเป็นผู้ชนะ แต่ไม่มีเกณฑ์ที่บอกว่าต้องช่วยเหลือกัน ดึงกันขึ้นมาให้ได้ ยิ่งไปย่ำให้ระบบราชการเราขาดมิติจิตอาสา ทำอะไรลำบาก...”

อ.อำนาจ ศรีพูนสุข (สัมภาษณ์, 18 มกราคม 2554)

“...เชื่อมั่นว่าเวลาในกระทรวงมีประกวดอะไร หน่วยงานนี้ก็จะมีโทรมาจิก โทรมาตาม เดินมาถามรายละเอียดจนรู้ไปหมด เพราะเขาบอกว่าผู้บริหารที่จะเอารางวัลนี้...”

ผู้แทนกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...การที่เราช้า หรือไม่ผ่านไม่ใช่เพราะเราไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ บางทีเรามีข้อจำกัดอื่นๆ เช่น คนไม่พอ ไม่มีงบประมาณ เราเป็นกรมขนาดเล็กเมื่อเทียบกับกรมอื่น และเรารู้สึกว่าเราไม่ योग โทก หรือเมคข้อมูลขึ้นมา พอเรามีปัญหาเรารู้สึกเหมือนโดนทิ้งให้รั้งท้าย ทั้งที่ผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานเราก็ไม่ได้ตกต่ำ การเอา PMQA มาใช้ตัดสินว่าหน่วยงานของเราไม่มีคุณภาพ ไม่ผ่านคุณภาพ คุณเหมือนจะไม่ยุติธรรม เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีบริบทแตกต่างกันไป และมีปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่ ก.พ.ร.กำหนด...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“...ก.พ.ร.บอกเราว่า ผลของการประเมินจะไม่เอาคะแนนมาเทียบกัน แต่เรารู้ว่ายังไงเขาก็เทียบอยู่ดี...เพราะใครๆ ก็อยากรู้คะแนนของคนอื่นทั้งนั้น ในกระทรวงก็เอาแต่ละกรมมาเทียบกัน แล้วดูว่าใครตก ใครไม่ผ่าน..”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการกรมหนึ่ง

“ผมเห็นว่า PMQA ไม่จำเป็นต้องมีรางวัล เพราะเป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ขององค์กร มุมมองของสำนักงาน ก.พ.ร.คือต้องการให้ต่างคนต่างแข่งกันทำความดี แต่จะแข่งกันทำไม ในเมื่อผลประโยชน์คือประเทศชาติ ประโยชน์องค์กร ผลประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นไม่ควรจะมี A (Award) เพราะเราไม่ใช่เอกชน”

ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สัมภาษณ์, 19 สิงหาคม 2557)

“ทุกวันนี้คนยังอยากได้ 5 เต็มอยู่เลย แข่งคะแนนกัน มันผิดหลักเพี้ยนไปหมด แล้วถ้าทำไม่ได้คะแนนสูงเดี๋ยวก็น่ามีปัญหาอีก ต่างคนก็ต่างจัดเทคนิคมาใช้ให้ได้คะแนนสูงสุด ทีนี้จะทำยังไงไม่ให้ไปติดกับดักตรงนี้ ให้การประเมินมันเป็นผลการประเมินจริงๆ เครื่องมือที่ไม่ลบลับซับซ้อน มันก็ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้ เพราะถึงเครื่องมือจะดี ลบลับซับซ้อนอย่างไร แต่คนทำมันบิดเบือนหลัก มันก็ไม่ได้ตอบโจทย์อะไร...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

7. ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการบริหารคุณภาพ เนื่องจากการโยกย้ายของผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนคุณภาพของหน่วยงาน

ปัญหาของการโยกย้ายตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารคุณภาพ เป็นปัญหาที่หลายส่วนราชการพบ แม้แต่ในขณะที่ผู้วิจัยอยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษา พบว่าหลายหน่วยงานได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบในกลุ่มพัฒนาระบบบริหารใหม่ และเมื่อติดต่อประสานเพื่อขอสัมภาษณ์ ได้รับคำตอบว่ายังไม่เข้าใจเกณฑ์ PMQA ดีนัก และไม่สามารถให้ข้อมูลได้ ผู้วิจัยจึงได้สอบถามผู้แทนส่วนราชการที่ให้สัมภาษณ์เพื่อเป็นการสอบถามปัญหาดังกล่าว พบว่าเป็นปัญหาของหลายส่วนราชการจริง เนื่องจากตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารเป็นตำแหน่งที่ไม่เติบโตก้าวหน้า โดยเฉพาะในส่วนราชการระดับกรม ไม่สามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือระดับชำนาญการพิเศษได้ หากในส่วนงานมีจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการไม่ถึงเกณฑ์ตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด กล่าวคือ จำนวนอัตรากำลังข้าราชการสายวิชาการในหน่วยงานต้องไม่น้อยกว่า 4 อัตรา อีกทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องแบกรับงานด้านบริหารในองค์กรที่ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน จึงทำให้ต้องแสวงหาทางโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งอื่นที่มีโอกาสก้าวหน้าสูงกว่า ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การขับเคลื่อนคุณภาพในหลายส่วนราชการขาดความต่อเนื่อง และไม่มีใครอยากจะทำงานในตำแหน่งหน้าที่นี้ เนื่องจากเป็นงานที่ยากและต้องเผชิญแรงเสียดทานสูง

“ที่อยู่ตำแหน่งนี้ ทำยังไงก็ไม่ได้ 9 เพราะกรอบอัตรากำลังไม่ถึง ส่วนหัว 1-3 ปีก็ย้าย การมารันงานก็ไม่ต่อเนื่อง”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

“เราทำงานเหมือน ก.พ.ร.กระทรวง แต่เราไม่เลื่อนเป็นเชี่ยวชาญไม่ได้เหมือน ก.พ.ร.กระทรวง มันทำให้ขาดขวัญและกำลังใจนะ ทาง ก.พ.ร.น่าจะไปคุยกับ ก.พ.ให้เรา น่าจะต้องผลักดันให้เราโตในสายงานได้ ตอนนี้อยู่ไม่มีใครอยากอยู่ในตำแหน่งนี้นานๆ เพราะมันไม่โต”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

“...ก.พ.ร.กรม เป็นหน่วยงานที่ถูก set ไม่ให้เข้มแข็งอะไร ของที่มีข้าราชการแค่ 4 คน ที่กำหนดหาพอสมควร ไหนจะคำรับรอง เคยมีถึง 20 ตัวชีวิตด้วยซ้ำ...”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ทีมงาน ก.พ.ร.ของที่มี 5 คน งาน PMQA ของสำนักงานปลัดฯ ที่รับอยู่คนเดียว ฟันนั่งอยู่ตรงนั้นมา 10 กว่าปี ไปไหนไม่ได้เลย ถ้าพี่ออกก็จบ พี่อยู่คนแรกคนเดียวตั้งแต่สำนักงาน ก.พ.ร.ตั้ง คนอื่นเขาเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา เลื่อนขึ้น พี่ก็ยังไม่ขึ้น พี่ก็ได้กำไรชีวิตในการเรียนรู้คนเรียนรู้งาน พี่อยากไปไหนบ้าง แต่ไม่มีใครมาทำแทน”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

จากการสืบค้นข้อมูลจากสำนักงาน ก.พ.ร.เกี่ยวกับตำแหน่งของหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร พบว่า สำนักงาน ก.พ.ร.ก็พยายามผลักดันให้เกิดการเติบโตในสายงาน โดยปัจจุบัน หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารในระดับกระทรวง ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญทุกกระทรวงแล้ว ยกเว้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงสำหรับหัวหน้ากลุ่มพัฒนาบริหารระดับกรม การที่จะดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือระดับชำนาญการพิเศษ ขึ้นกับการประเมินค่างานของสำนักงาน ก.พ. โดยขณะนี้ไม่มีตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ที่เป็นระดับเชี่ยวชาญแล้ว ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมการแพทย์ กรมอนามัย เป็นต้น

ในประเด็นสถานภาพและความก้าวหน้าของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารนั้น สำนักงาน ก.พ.ร.ได้ผลักดันเรื่องนี้นับตั้งแต่การเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเป็นส่วนราชการปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ได้มีมติเห็นชอบการกำหนดกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ นอกจากนี้ ก.พ.ร. ได้พิจารณาเห็นว่า หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 45 (2) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีหนังสือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอให้พิจารณากำหนดตำแหน่งประเภทและระดับของหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งเวียนว่า ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารระดับกรมเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีหนังสือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอให้ ก.พ. พิจารณาทบทวนการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งของหัวหน้ากลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหารใหม่ จากตำแหน่งประเภทวิชาการ เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาของสำนักงาน ก.พ. (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556จ)

4.1.4 ราชวิทยาลัยคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่าในแต่ละปี ส่วนราชการได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อลงทุนกับ PMQA ค่อนข้างสูง ในจำนวน 39 กรมที่ผู้วิจัยศึกษา พบว่ามีจำนวน 6 กรมที่ใช้งบประมาณมากกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีกรมที่ใช้งบประมาณสูงสุดสำหรับ PMQA สูงถึง 13 ล้านบาทต่อปี ดังแสดงประมาณการงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปีสำหรับ PMQA ดังนี้

ตารางที่ 4.5 ประมาณการงบประมาณที่ใช้สำหรับการขับเคลื่อน PMQA เฉลี่ยต่อปี (บาท)

งบประมาณต่อปี (บาท)	จำนวน (กรม)
13,000,000	1
5,000,000-8,000,000	1
2,000,000	1
1,600,000	1
1,000,000	2
800,000	2
500,000	4
400,000	1
300,000	2
200,000	2
100,000	1
ไม่ระบุ/เฉลี่ยอยู่ในงบอื่นๆ/ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้/ระบุไม่ได้	21
รวม	39

ที่มา: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

อย่างไรก็ดี ในแง่ของการใช้งบประมาณ หลายหน่วยงานชี้ให้เห็นว่าขึ้นอยู่กับในปีนั้นๆ มีกิจกรรมมากเพียงใด และส่วนราชการบางแห่งก็แจ้งว่าไม่สามารถระบุได้ เนื่องจาก PMQA ถูกแฝงอยู่ในหลายกระบวนการ หลายหน่วยงานภายในกรม จึงประมาณค่าได้ยาก

จากการสัมภาษณ์ พบว่างบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้กับ PMQA ถูกใช้ในรูปของการจ้างฝึกอบรม และการจ้างที่ปรึกษาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อมาช่วยในการวางระบบ รวมถึงงบประมาณด้านการติดตั้งระบบ IT

“...แต่ละปีใช้งบประมาณจ้างที่ปรึกษา 2 ล้านบาท มีการจัดสัมมนาต่างจังหวัดเพื่อไปคุยกันว่าสิ่งที่เรามามีปัญหาอุปสรรคอะไร จะต้องปรับปรุงอย่างไร บางครั้งยังไม่เชื่อมโยงกัน ไปละลายพฤติกรรมร่วมกัน เพราะแต่ละปีจะมีคนใหม่เข้ามา กรมไม่ได้งบ ตรงนี้เป็นงบสำหรับ PMQA โดยตรง 2 ล้านบาท..”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...งบประมาณที่ใช้ใน PMQA แต่ละปี คือแล้วแต่เราตั้ง ไม่ถึงล้าน เราเคยจ้างที่ปรึกษาทำทั้งหมดเลย เราเริ่มต้นจากตรงนั้นทั้งหมดเลย เพื่อให้คนข้างนอกมาฟังแล้วเริ่มต้นไป หลังจากนั้นเราก็ทำเอง...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“...14 โครงการที่เคยทำมาของ PMQA รวมทั้งหมด ใช้งบประมาณ 16 ล้านบาท เฉลี่ยปีละ 1.6 ล้าน หนักที่ไอที จ้างเยอะ 6 – 7 ล้าน...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

“แต่ละปีใช้งบประมาณ 5-8 ล้าน ใช้หลายอย่าง รวมถึงในการพาคณะไปดูงาน ปี 2557 เรามีการกำหนดกรอบนำหลักการ PMQA กระจายไปทั่วทุกหน่วยงานย่อยขององค์กร ต้องรับตัวชีวิตของ PMQA ทั้ง 5 หมวด คือ 1,3,4,5,6 กำหนดออกไปเป็น 10 ตัวชีวิต แล้วให้สะท้อนกลับมาว่าหน่วยงานไหนตั้งใจทำ ถ้าหน่วยงานไหนทำดีก็จะมีการมอบรางวัล”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่งในสังกัดกระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ดี บางหน่วยงานชี้ให้เห็นว่าไม่เคยมีการตั้งงบประมาณเกี่ยวกับ PMQA ไว้เลย

“...งบประมาณเราใช้ 0 บาทเลย ไม่เคยตั้งงบประมาณเลย”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“งบประมาณ 0 บาท ไม่ให้อะไรเลย ปี 56 มาตรวจ เราก็ไม่ได้ทำอะไรเลยเพราะคิดว่ามันจบไปแล้ว ที่เคยสร้างเอกสารอย่างเดียวตอบใจท่าน นายอยากได้ 5 เต็มทุกตัว แต่ที่ทำได้มันแค่นี้ งานพัฒนาระบบมันไม่ใช่งานสร้างเอกสาร ซึ่งเรากับท่านก็เข้าใจตรงกันว่าเราทำอะไรไม่ได้”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“การทำ PMQA ไม่ต้องใช้งบประมาณก็ได้ มันเป็นงาน Routine ที่เราต้องทำอยู่แล้ว ไม่ต้องเอาตัวงบประมาณมาเป็นตัวจับในการบริหาร เป็น Process ที่ต้องทำอยู่แล้ว เพียงแต่เราจะไปปรับยังงั้นให้มันดีขึ้นเร็วขึ้น หรือผลมันคงเดิม แต่ขั้นตอนมันดีขึ้น ผลลัพธ์มันก็จะดีขึ้น มันไม่จำเป็นต้องใช้เงิน”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

4.1.5 ผลสะท้อนระดับความสำเร็จของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554) ของส่วนราชการต่างๆ

เพื่อพิจารณาความสำเร็จของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2554 ผู้วิจัยได้ทำการสืบค้นรายงานผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ก.พ.ร. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยพบว่าปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556-2561 ซึ่งรายงานเกี่ยวกับผลการพัฒนา

ระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) ซึ่งผู้วิจัยเลือกมาแสดงให้เห็นเฉพาะในส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.6 ผลการพัฒนาระบบราชการ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2556-2561

เป้าประสงค์หลัก	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน	ที่มา
1. ประชาชนมีความพึงพอใจในระบบราชการ	1.1 ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการและการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 86.25	คำรับรองการปฏิบัติราชการ พ.ศ.2551-2554
2. ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับปรุงแบบการทำงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	2.1 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการทำงาน	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 89.50	ข้อมูลจากการจัดการกระบวนการหมวดที่ 6: การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระหว่างปี พ.ศ.2552-2554
3. ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถพัฒนาขีดสมรรถนะและมีความพร้อมในการดำเนินงาน	3.1 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุง และยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนา	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 92.09	การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระหว่างปี พ.ศ.2552-2554
4. ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในระบบราชการ	4.1 ระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 81.03	คำรับรองการปฏิบัติราชการ พ.ศ.2551-2554

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ข)

ข้อมูลจากตารางสะท้อนให้เห็นว่า เฉพาะตัวแบบ PMQA ได้ทำให้ส่วนราชการไทยสามารถพัฒนาขีดสมรรถนะและความพร้อมในการดำเนินงาน โดยได้เกิดระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงองค์การ และยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนา สูงถึงร้อยละ 92.09 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556ข)

อย่างไรก็ดี ข้อมูลรายงานการศึกษาของสำนักงาน ก.พ.ร.ยังคงพิจารณามุมมอง PMQA แบบแยกส่วน ไม่ได้เชื่อมโยงให้เห็นว่าตัวแบบ PMQA ได้เชื่อมโยงสู่ “การสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ” อันเป็นเป้าหมายหลักของแนวทางการบริหารคุณภาพได้มากนักน้อยเพียงใด ผู้วิจัยจึงได้นำเอาข้อมูลผลการปฏิบัติราชการในมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์การของส่วนราชการจำนวน 142

กรม ระหว่างปี พ.ศ.2552-2554 มาวิเคราะห์ ซึ่งขณะนั้นสำนักงาน ก.พ.ร.กำหนดให้ PMQA เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาองค์การ ให้ส่วนราชการดำเนินการปีละ 2 หมวด มีค่าน้ำหนักร้อยละ 20 เท่ากันทุกปี โดยในแต่ละปีประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อยดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.7 ตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาตามตัวแบบ PMQA ที่ปรากฏในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554

ปีงบประมาณ 2552	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554
1. ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	1 ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	1. ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
1.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์การ	1.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการผ่านเกณฑ์คุณภาพบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	1.1 ร้อยละของการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน
1.1.1 ร้อยละของการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	1.1.1 ร้อยละของการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (วัดกระบวนการในการดำเนินการพัฒนาองค์การในหมวดที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553)	1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์การดำเนินการ (ผลลัพธ์ของกระบวนการ) ของส่วนราชการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (หมวด 7)
1.1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์การ	1.1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์ในการดำเนินการพัฒนาองค์การ (วัดกระบวนการในการดำเนินการพัฒนาองค์การในหมวดที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553)	1.3 ระดับความสำเร็จของการประเมินองค์การด้วยตนเองตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน
1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (หมวด 7)	1.1.3 ร้อยละของการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในหมวดที่ส่วนราชการดำเนินการไม่ผ่านเกณฑ์ฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552	
1.3 ระดับความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์	

ปีงบประมาณ 2552	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554
	การดำเนินการของส่วนราชการ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (หมวด 7)	
1.3.1 ความครบถ้วนของการจัดทำ รายงานลักษณะสำคัญขององค์กร (15 คำถาม)	1.3 ระดับความสำเร็จเฉลี่ยถ่วง น้ำหนักของการจัดทำแผนพัฒนา องค์กร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	
1.3.2 ความครบถ้วนของการจัดทำ รายงานการประเมินองค์กรด้วย ตนเอง หมวด 1-7 ตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	1.3.1 ความครบถ้วนของการจัดทำ รายงานลักษณะสำคัญขององค์กร (15 คำถาม)	
1.3.3 ความครบถ้วนของ แผนพัฒนาองค์กรประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2553 (2 แผน)	1.3.2 ความครบถ้วนของการจัดทำ รายงานการประเมินองค์กรด้วย ตนเอง หมวด 1-7 ตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	
	1.3.3 ความครบถ้วนของ แผนพัฒนาองค์กร	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, 2552, 2553)

ผลการศึกษาระดับคะแนนของส่วนราชการจำนวน 142 แห่ง พบว่าระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554 ส่วนราชการมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยมีค่าคะแนนความสำเร็จเฉลี่ยเท่ากับ 4.1509, 4.4350 และ 4.5631 ตามลำดับจากคะแนนเต็ม 5 ในขณะที่ความพึงพอใจของผู้รับบริการมีแนวโน้มคงที่ โดยระหว่างปี พ.ศ.2552-2554 ความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 83 ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.8 คะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และ ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการจำนวน 142 กรม ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (จากคะแนนเต็ม 5)				ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ	
	คะแนนต่ำสุด	คะแนน สูงสุด	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)
2552	2.1173	4.9397	4.1509	0.662	83.23	3.121
2553	2.2007	5.0000	4.4350	0.568	83.39	4.256
2554	2.8086	5.0000	4.5631	0.498	83.28	3.337

หมายเหตุ ข้อมูลผลการปฏิบัติราชการของบางหน่วยงาน ในบางปีไม่มีการเผยแพร่

เพื่อสะท้อนความสำเร็จที่แท้จริงจากการเพิ่มขึ้นดังกล่าว ผู้วิจัยได้ทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเพื่อนำมาพิจารณาว่า ความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพในช่วงเวลาดังกล่าว จะทำให้ผู้รับบริการพึงพอใจต่อส่วนราชการเพิ่มขึ้นด้วยหรือไม่ โดยการทดสอบเพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการระหว่างปี 2552-2554 ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) เทียบความสัมพันธ์เป็นรายปี พบว่าระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในปีงบประมาณ 2552-2554 ไม่มีความสัมพันธ์กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในระหว่างปี 2552-2554 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งหมายความว่า การเพิ่มขึ้นของคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแต่ละปี ไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของความพึงพอใจของผู้รับบริการในปีนั้นๆ แต่อย่างใด

ตารางที่ 4.9 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม เปรียบเทียบเป็นรายปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2554

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน			
คะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ		
	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
ปี 2552	0.175 (0.094)		
ปี 2553		0.192 (0.054)	
ปี 2554			0.092 (0.359)

หมายเหตุ () คือค่านัยสำคัญทางสถิติ

โดยสรุป ข้อมูลทั้งหมดข้างต้น เป็นผลจากการศึกษาในเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนราชการต่างๆ มาวิเคราะห์ประกอบร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิ อันได้แก่รายงานการศึกษาต่างๆ ซึ่งชี้ให้เห็นมุมมองที่หลากหลายที่มีต่อเครื่องมือการบริหารจัดการคุณภาพในปัจจุบัน อันได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) โดยผู้วิจัยใช้กรอบการพิจารณาหลายแบบ ได้แก่ การพิจารณา PMQA ในฐานะเครื่องมือของประเทศที่บูรณาการเข้ากับเครื่องมืออื่นๆ การพิจารณา PMQA โดยการแยกองค์ประกอบของเครื่องมือและวิเคราะห์ที่ละส่วนๆ จากนั้นจึงประกอบรวมอีกครั้งเพื่อชี้ให้เห็นข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือ นอกจากนี้ยังได้สะท้อนมุมมองของการลงทุนด้านงบประมาณสำหรับเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งท้ายที่สุดผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จของเครื่องมือที่ถูกอ้างอิงถึงโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ว่าสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้ส่วนราชการปรับปรุง และยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนา สูงถึงกว่าร้อยละ 90 โดยเชื่อมโยงกับข้อมูลร้อยละความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละปี ซึ่งค้นพบว่าเครื่องมือดังกล่าวยังไม่ส่งอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชนให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง

สำหรับรายงานผลการศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นนำเสนอผลการเก็บข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากจากประมวลแบบสอบถามเรื่องประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่กระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ มองความสำเร็จจากการขับเคลื่อนคุณภาพในเชิงกระบวนการและผลลัพธ์อย่างไร และจะมีความสำเร็จอยู่ในระดับที่สามารถกล่าวอ้างได้หรือไม่ว่าส่วนราชการไทย “ผ่าน” คุณภาพในทุกๆ ด้าน ซึ่งจะเป็นการนำเสนอในส่วนต่อไป

4.2 ผลการสำรวจเกี่ยวกับประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย

ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการสอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในเชิงปริมาณ เพื่อศึกษามุมมองในเชิงมหภาคว่าผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ได้มองเห็นความสำเร็จจากกระบวนการ ซึ่งในที่นี้เรียกว่า “ปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ” (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ของส่วนราชการในระยะเวลาที่ผ่านมาอย่างไร โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐของไทยในระดับกรม ซึ่งผู้วิจัยใช้แบบสอบถามที่พัฒนามาจากกรอบรางวัลคุณภาพแห่งยุโรป ของมูลนิธิเพื่อการจัดการคุณภาพแห่งยุโรป (The European Foundation for Quality Management: EFQM) เป็นเครื่องมือในการเทียบเคียงกับการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ที่ส่วนราชการไทยนำมาใช้ สามารถปรากฏผลการศึกษาดังต่อไปนี้

4.2.1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่เป็นผู้สังกัดในกระทรวงการคลัง จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 15.90 รองลงมาคือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 10.86 และกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบเป็นรายการ พบว่า กรมธนารักษ์มีผู้ตอบมากที่สุด จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 7.03 รองลงมา คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 6.57 และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 6.27 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินงานของกรม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สังกัดในกรมด้านบริการ จำนวน 401 คน คิดเป็นร้อยละ 61.31 และสังกัดในกรมด้านนโยบาย จำนวน 253 คน คิดเป็นร้อยละ 38.69 โดยส่วนใหญ่สังกัดในกลุ่มภารกิจหน่วยงานด้านสังคมมากที่สุด จำนวน 248 คิดเป็นร้อยละ 37.92 อยู่ในหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท จำนวน 239 คน คิดเป็นร้อยละ 36.54 และสังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 จำนวน 269 คน คิดเป็นร้อยละ 41.13 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ยังไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด จำนวน 527 คน คิดเป็นร้อยละ 80.58

เมื่อจำแนกผู้ตอบแบบสอบถามตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 413 คน คิดเป็นร้อยละ 64.94 โดยมีอายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 236 คน คิดเป็นร้อยละ 37.82 ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 292 คน คิดเป็นร้อยละ 45.91 และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากที่สุด จำนวน 345 คน คิดเป็นร้อยละ 78.05 ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.10 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
กระทรวง/กรมที่สังกัด		
สำนักนายกรัฐมนตรี	29	4.43
- กรมประชาสัมพันธ์	5	0.76
- สำนักงบประมาณ	5	0.76
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	8	1.22
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	11	1.68
กระทรวงกลาโหม	49	7.49
- กองบัญชาการกองทัพไทย	31	4.74
- กองทัพอากาศ	17	2.60
กระทรวงการคลัง	104	15.90
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	8	1.22
- กรมธนารักษ์	46	7.03
- กรมบัญชีกลาง	5	0.76
- กรมศุลกากร	15	2.29
- กรมสรรพสามิต	9	1.38
- กรมสรรพากร	10	1.53
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	6	0.92
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	4	0.61
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	1	0.15
กระทรวงการต่างประเทศ	8	1.22
- สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	8	1.22
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	22	3.36
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	9	1.38
- กรมการท่องเที่ยว	9	1.38
- กรมพลศึกษา	4	0.61
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	71	10.86
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	22	3.36
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	8	1.22
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	8	1.22
- สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ	33	5.05
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35	5.35
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13	1.99

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- กรมชลประทาน	1	0.15
- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	1	0.15
- กรมวิชาการเกษตร	17	2.60
- กรมส่งเสริมสหกรณ์	1	0.15
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2	0.31
กระทรวงคมนาคม	10	1.53
- กรมการขนส่งทางบก	10	1.53
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	12	1.83
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	12	1.83
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	16	2.45
- สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	16	2.45
กระทรวงพลังงาน	1	0.15
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	1	0.15
กระทรวงพาณิชย์	19	2.91
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์	11	1.68
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	8	1.22
กระทรวงมหาดไทย	57	8.72
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	1	0.15
- กรมการปกครอง	15	2.29
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	41	6.27
กระทรวงยุติธรรม	14	2.14
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	12	1.83
- กรมราชทัณฑ์	2	0.31
กระทรวงแรงงาน	39	5.96
- กรมการจัดหางาน	21	3.21
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	18	2.75
กระทรวงวัฒนธรรม	20	3.06
- กรมการศาสนา	16	2.45
- กรมศิลปากร	4	0.61
กระทรวงศึกษาธิการ	33	5.05
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	6	0.92
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	6	0.92
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	21	3.21
กระทรวงสาธารณสุข	63	9.63
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	21	3.21

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- กรมการแพทย์	7	1.07
- กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก	17	2.60
- กรมสุขภาพจิต	10	1.53
- กรมอนามัย	8	1.22
กระทรวงอุตสาหกรรม	9	1.38
- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	7	1.07
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	1	0.15
- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	1	0.15
ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง	43	6.57
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	43	6.57
รวม	654	100.00
ลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด		
- กรมด้านบริการ	401	61.31
- กรมด้านนโยบาย	253	38.69
รวม	654	100.0
กลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด		
- กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	217	33.18
- กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม	248	37.92
- กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ	171	26.15
- กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	18	2.75
รวม	654	100.0
งบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด		
- หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท	43	6.57
- หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท	239	36.54
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท	122	18.65
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท	62	9.48
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป	188	28.75
รวม	654	100.00
การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)		
- สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555	224	34.25
- สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556	269	41.13

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์	161	24.62
รวม	654	100.00
การได้รางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)		
- สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	127	19.42
- สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	527	80.58
รวม	654	100.00
เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม		
- ชาย	223	35.06
- หญิง	413	64.94
รวม	636	100.00
อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม		
- ต่ำกว่า 30 ปี	131	20.99
- ระหว่าง 31-40 ปี	236	37.82
- ระหว่าง 41-50 ปี	156	25.00
- มากกว่า 50 ปีขึ้นไป	101	16.19
รวม	624	100.00
ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม		
- ต่ำกว่าปริญญาตรี	57	8.96
- ปริญญาตรี	292	45.91
- ปริญญาโท	276	43.40
- ปริญญาเอก	11	1.73
รวม	636	100.00
ประเภทของตำแหน่ง (เฉพาะข้าราชการพลเรือน)		
ประเภททั่วไป	71	16.06
ประเภทวิชาการ	345	78.05
ประเภทอำนวยการ	22	4.98
ประเภทบริหาร	4	0.90
รวม	442	100.00

ที่มา: การวิเคราะห์จากแบบสอบถาม

4.2.2 ความคิดเห็นโดยรวมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results)

ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) โดยภาพรวมจากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 654 ชุด โดยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่มีคุณภาพของหน่วยงานตนเองโดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 75.00 โดยเห็นว่าหน่วยงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ เป็นประเด็นที่เห็นด้วยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 80.75 รองลงมาคือ ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ คิดเป็นร้อยละ 80.25 หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือ คิดเป็นร้อยละ 77.5 ในขณะที่ความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการที่หน่วยงานมีการวางแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้ เป็นความเชื่อมั่นที่น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70.25

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้านตามหมวดต่างๆ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับกรมส่วนใหญ่เห็นว่าหมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพในการทำงานที่โดดเด่นที่สุดในส่วนราชการไทย คิดเป็นร้อยละ 77.25 รองลงมาคือ หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ คิดเป็นร้อยละ 76.25 หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources) คิดเป็นร้อยละ 75.00 หมวดที่ 5 กระบวนการ คิดเป็นร้อยละ 74.25 และหมวดที่ 3 บุคลากร คิดเป็นร้อยละ 71.75 ตามลำดับ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าโดยภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าส่วนราชการไทยมีผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 71 โดยเห็นว่าผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ เป็นผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพมากที่สุด กล่าวคือ ผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจสูง คิดเป็นร้อยละ 73 รองลงมาคือ ผลลัพธ์การดำเนินงานด้านสังคม คิดเป็นร้อยละ 72 ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 70 และผลลัพธ์การดำเนินงานด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 67.50 ตามลำดับ สะท้อนว่าผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมยังคงเห็นว่าส่วนราชการยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้ดีเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ด้านอื่นๆ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.11 ผลสำรวจความคิดเห็นโดยภาพรวมเกี่ยวกับปัจจัยโมเดลผู้ดูแลคุณภาพ และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ

ข้อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่าน
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ					
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership)														
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีภารกิจกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ	7	1.07	47	7.20	400	61.26	199	30.47	3.05	0.504	76.25	มาก	ผ่าน
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	6	0.92	101	15.51	411	63.13	133	20.43	3.03	0.629	75.75	มาก	ผ่าน
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีภารกิจที่ติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	6	0.92	83	12.75	418	64.21	144	22.12	3.08	0.617	77.00	มาก	ผ่าน

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ					
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	6	0.92	99	15.16	400	61.26	148	22.66	3.06	0.642	76.50	มาก	ผ่าน
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่าการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม	11	1.68	168	25.73	346	52.99	128	19.60	2.91	0.716	72.75	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่าการบริหารแบบยืดหยุ่นและมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันเวลาที่	8	1.23	110	16.92	386	59.38	146	22.46	3.03	0.665	75.75	มาก	ผ่าน

ชื่อที่ ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็น ร้อยละ	ระดับ คุณภาพ	ผ่าน/ไม่ ผ่าน คุณภาพ			
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ								
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)														
7	หน่วยงานของท่าอากาศยาน กำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความ ต้องการและข้อเรียกร้อง ต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วน เสียกลุ่มต่างๆ และมี การศึกษาสภาพแวดล้อม ภายนอกที่เกี่ยวข้อง	6	0.92	82	12.54	408	62.39	158	24.16	3.09	0.503	77.25	มาก	ผ่าน
8	หน่วยงานของท่าอากาศยาน กำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการ ดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากร ภายในหน่วยงาน	4	0.61	98	14.98	405	61.93	147	22.48	3.06	0.629	76.50	มาก	ผ่าน
9	แผนยุทธศาสตร์ของ หน่วยงานท่าอากาศยาน ทบทวน ปรับปรุง โดย พิจารณาจาก เปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ภัย สม่ำเสมอ	7	1.07	102	15.60	399	61.01	146	22.32	3.05	0.649	76.25	มาก	ผ่าน

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ					
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ	3	0.46	55	8.44	385	59.05	209	32.06	3.23	0.610	80.75	มาก	ผ่าน
11	หน่วยงานของท่านมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากร ภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีภารกิจกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	11	1.69	119	18.25	381	58.44	141	21.63	3.00	0.683	75.00	มาก	ไม่ผ่าน
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)														
12	หน่วยงานของท่านมีแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี	19	2.91	176	26.95	371	56.81	87	13.32	2.81	0.694	70.25	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ		
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ							
13	หน่วยงานของท่านมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และ ศักยภาพของบุคลากร อย่างสม่ำเสมอ	11	1.68	133	20.37	367	56.20	142	21.75	2.98	0.699	74.50	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	22	3.36	171	26.15	346	52.91	115	17.58	2.85	0.741	71.25	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทาง การสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร	20	3.06	152	23.28	369	56.51	112	17.15	2.88	0.716	72.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่าน	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ						
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล วงระบบการดูแลคุณภาพ ชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	25	3.82	166	25.38	359	54.89	104	15.90	2.83	70.75	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
หมวดที่ 4 พันมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)													
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้เป็นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	5	0.77	96	14.70	424	64.93	128	19.60	3.03	75.00	มาก	ผ่าน
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	4	0.61	69	10.55	440	67.28	141	21.56	3.10	77.50	มาก	ผ่าน
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์ การทำงาน โดยมีการใช้กันอย่างคุ้มค่า	20	3.06	156	23.85	372	56.88	106	16.21	2.86	71.50	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ					
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	15	2.30	124	18.99	359	54.98	155	23.74	3.00	0.721	75.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความล้ำเร็วดตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	12	1.83	100	15.29	387	59.17	155	23.70	3.05	0.680	76.25	มาก	ผ่าน
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	17	2.60	125	19.11	398	60.86	114	17.43	2.93	0.682	73.25	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

ชื่อที่ ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็น ร้อยละ	ระดับ คุณภาพ	ผ่าน/ไม่ ผ่าน คุณภาพ		
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน	จำนวน ร้อยละ	จำนวน	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ							
หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)													
23	9	1.38	101	15.47	410	62.79	133	20.37	2.97	0.524	74.25	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
หน่วยงานที่งานใน ถูก ออกแบบและบริหาร จัดการโดยค่านึงถึงการ สร้างคุณค่าให้แก่ ประชาชนผู้รับบริการ													
24	7	1.07	117	17.94	400	61.35	128	19.63	3.00	0.648	75.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์ของหน่วยงาน ถูก กำหนดขึ้นเพื่อสนองความ ต้องการของประชาชน ผู้รับบริการอย่างแท้จริง													
25	9	1.38	139	21.25	389	59.48	117	17.89	2.94	0.666	73.50	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
การส่งมอบผลผลิตจาก ตัวนิมิตแก่ประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ เป็น ธรรม และทั่วถึง													
26	14	2.14	148	22.66	385	58.96	106	16.23	2.89	0.681	72.25	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
หน่วยงานของงานมีการ สร้างผลงานและนวัตกรรม ใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการ ประชาชนอยู่เสมอ													

ชื่อที่	ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็นร้อยละ	ระดับคุณภาพ	ผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ					
27	ผลงานของหน่วยงาน ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนและสังคมรับรู้ใน วงกว้าง	14	2.14	148	22.63	366	55.96	126	19.27	2.92	0.707	73.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
28	หน่วยงานของท่านมีกลไก การรักษาความสัมพันธ์อัน ดีกับประชาชนผู้รับบริการ	5	0.76	98	14.98	412	63.00	139	21.25	3.05	0.626	76.25	มาก	ผ่าน
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)														
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่านมี ประสิทธิภาพในการ ดำเนินงานตามภารกิจที่ ตั้งอย่างต่อเนื่อง	5	0.76	127	19.42	413	63.15	109	16.67	2.96	0.625	74.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์ที่ 2 : ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)														
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงาน ของท่านมีแนวโน้มที่ พอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	20	3.07	219	33.59	348	53.37	65	9.97	2.70	0.686	67.50	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

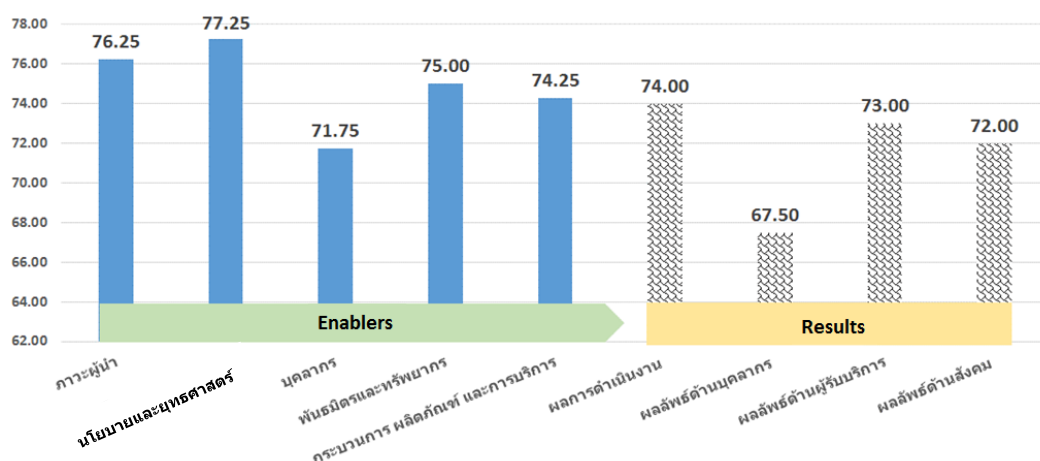
ชื่อที่ ประเด็น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่เห็นด้วย		เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)	คิดเป็น ร้อยละ	ระดับ คุณภาพ	ผ่าน/ไม่ ผ่าน คุณภาพ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ						
ผลลัพธ์ที่ 3 : ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)												
31	6	0.92	129	19.72	417	63.76	102	15.60	73.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน	
ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ หน่วยงานท่านมีแนวโน้ม ที่พึงพอใจในการดำเนินงาน ของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา												
32	8	1.23	134	20.52	421	64.47	90	13.78	72.75	ปานกลาง	ไม่ผ่าน	
หน่วยงาน/ส่วนราชการที่ เป็นพันธมิตรกับหน่วยงาน ของท่านมีแนวโน้มที่ พึงพอใจในการดำเนินงาน ของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น												
ผลลัพธ์ที่ 4 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)												
33	5	0.77	156	24.11	398	61.51	88	13.60	72.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน	
ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มที่ พึงพอใจในการดำเนินงาน ของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น												
ปัจจัยที่ไม่นำไปสู่คุณภาพการดำเนินงาน ผลลัพธ์การดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพโดยรวม												
หมายเหตุ * นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05												
										75.00	ปานกลาง	ไม่ผ่าน
										71.75	ปานกลาง	ไม่ผ่าน

เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่ผ่านคุณภาพในระดับพื้นฐาน อย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป จากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการที่ตนเองสังกัดอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 โดยเห็นว่ามีการทำงานที่อยู่ในระดับ “ผ่านคุณภาพ” เพียงบางด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ด้านนโยบายและกลยุทธ์ ด้านพันธมิตรและทรัพยากร ส่วนด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ รวมถึงด้านบุคลากร ยังอยู่ในระดับ “ไม่ผ่านคุณภาพ”

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (Results) พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าส่วนราชการที่ตนเองสังกัดมีผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพอยู่ในระดับ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านบุคลากร ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีความคุณภาพต่ำที่สุด ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 4.12 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน

ปัจจัย	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่าน คุณภาพ เมื่อเทียบกับเกณฑ์
ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)	3.00	75.00	ไม่ผ่าน
● ภาวะผู้นำ	3.05	76.25	ผ่าน
● นโยบายและยุทธศาสตร์	3.09	77.25	ผ่าน
● บุคลากร	2.87	71.75	ไม่ผ่าน
● พันธมิตรและทรัพยากร	2.97	74.25	ไม่ผ่าน
● กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และ การบริการ	3.00	75.00	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	2.97	74.25	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์การดำเนินงานตาม ภารกิจ	2.96	74.00	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.70	67.50	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	2.92	73.00	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านสังคม	2.88	72.00	ไม่ผ่าน



ภาพที่ 4.4 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ของส่วนราชการต่างๆ

4.2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด

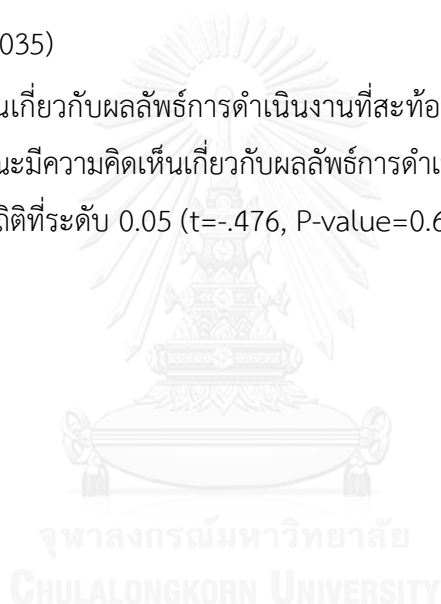
ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด ได้แก่ กรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย โดยภาพรวมพบว่าผู้ที่สังกัดกรมด้านบริการ มีแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในกรมของตนเองน้อยกว่ากรมด้านนโยบาย อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบด้วยสถิติ t-test ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างหน่วยงานทั้งสองลักษณะ ($t=-1.754, P\text{-value}=0.080$)

แม้ว่าโดยภาพรวมแล้ว ผู้ที่สังกัดในหน่วยงานทั้งสองประเภทจะมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายข้อ พบว่ามีบางประเด็นที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งประกอบด้วย

- ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานแสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม ($t=-1.914, P\text{-value}=0.056$)
- ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที ($t=-2.215, P\text{-value}=0.027$)
- หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง ($t=-2.252, P\text{-value}=0.025$)

- หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน ($t=-3.141$, $P\text{-value}=0.002$)
- หน่วยงานมีแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ($t=-2.386$, $P\text{-value}=0.017$)
- หน่วยงานมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่าง สม่ำเสมอ ($t=-2.436$, $P\text{-value}=0.015$)
- หน่วยงานมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือ ต่างๆ ($t=-2.285$, $P\text{-value}=0.023$)
- หน่วยงานมีกลไกการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ ($t=-2.113$, $P\text{-value}=0.035$)

ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าผู้สังกัด ในหน่วยงานทั้งสองลักษณะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานของส่วนราชการไม่แตกต่าง กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($t=-.476$, $P\text{-value}=0.634$) ดังแสดงในตารางต่อไปนี้



ตารางที่ 4.13 ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด

ข้อที่	ประเด็น	กรมด้านบริการ (N=401)		กรมด้านนโยบาย (N=253)		ผลการเปรียบเทียบระดับคุณภาพ	t	P-value	
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean				S.D.
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership)									
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินงานตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายสำเร็จ	3.03	0.500	มาก	3.09	0.510	มาก	-1.495	0.135
		3.20	0.604	มาก	3.23	0.628	มาก	-.725	0.469
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	3.02	0.616	มาก	3.04	0.651	มาก	-.416	0.677
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางแผนการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีการกำกับติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	3.06	0.605	มาก	3.09	0.635	มาก	-.646	0.519
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.04	0.624	มาก	3.08	0.670	มาก	-.833	0.405
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม	2.86	0.731	ปานกลาง	2.97	0.687	ปานกลาง	-1.914	0.056*
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันเวลาที่	2.98	0.661	ปานกลาง	3.10	0.667	มาก	-2.215	0.027*

ข้อที่	ประเด็น	กรมด้านบริการ (N=401)			กรมด้านนโยบาย (N=253)			ผลการเปรียบเทียบระดับคุณภาพ	t	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ			
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)										
7	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง	3.05	0.510	มาก	3.15	0.486	มาก	↔	-2.411	0.016*
	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานและศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.05	0.646	มาก	3.17	0.594	มาก	↔	-2.252	0.025*
8	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานและศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.00	0.638	มาก	3.16	0.603	มาก	↔	-3.141	0.002*
9	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการทบทวนปรับปรุง โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างสม่ำเสมอ	3.02	0.655	มาก	3.09	0.636	มาก	↔	-1.288	0.198
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ	3.19	0.608	มาก	3.29	0.610	มาก	↔	-1.955	0.051
11	หน่วยงานของท่านมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีการกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	2.98	0.668	ปานกลาง	3.03	0.708	มาก	↔	-.941	0.347
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)										
12	หน่วยงานของท่านมีผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี	2.83	0.580	ปานกลาง	2.92	0.576	ปานกลาง	↔	-1.956	0.051
	หน่วยงานของท่านมีความรู้ความสามารถทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ	2.76	0.712	ปานกลาง	2.89	0.660	ปานกลาง	↔	-2.386	0.017*
13	หน่วยงานของท่านมีการพัฒนาความรู้ความสามารถทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ	2.93	0.702	ปานกลาง	3.06	0.689	มาก	↔	-2.436	0.015*

ข้อที่	ประเด็น	กรมด้านบริการ (N=401)			กรมด้านนโยบาย (N=253)			ผลการเปรียบเทียบระดับคุณภาพ	t	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ			
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	2.82	0.742	ปานกลาง	2.89	0.739	ปานกลาง	↘	-1.049	0.294
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร	2.85	0.705	ปานกลาง	2.92	0.732	ปานกลาง	↘	-1.221	0.222
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล รางวัลระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	2.81	0.723	ปานกลาง	2.87	0.749	ปานกลาง	↘	-1.022	0.307
หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)		2.99	0.502	ปานกลาง	3.01	0.469	มาก	↘	-0.592	0.554
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้เป็นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	3.04	0.605	มาก	3.02	0.620	มาก	↗	.463	0.643
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	3.06	0.591	มาก	3.16	0.558	มาก	↘	-2.285	0.023*
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า	2.87	0.697	ปานกลาง	2.85	0.732	ปานกลาง	↗	.472	0.637
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	2.97	0.760	ปานกลาง	3.05	0.653	มาก	↘	-1.294	0.196
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	3.05	0.697	มาก	3.05	0.653	มาก	=	-0.001	0.999

ข้อที่	ประเด็น	กรมตำรวจ (N=401)			กรมตำรวจ (N=253)			t	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	2.93	0.702	ปานกลาง	2.94	0.652	ปานกลาง	-1.66	0.869
หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)									
23	กระบวนการทั้งหมดที่งานในหน่วยงานของท่าน ถูกออกแบบ และบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ ประชาชนผู้รับบริการ	3.03	0.617	มาก	3.02	0.684	มาก	.178	0.859
24	ภารกิจหลักผลิต ผลิตภัณฑ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง	2.99	0.654	ปานกลาง	3.00	0.639	ปานกลาง	-1.43	0.886
25	หน่วยงานของท่านมีกลยุทธ์ส่งเสริมผลิตผลการดำเนินงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง	2.91	0.653	ปานกลาง	2.99	0.684	ปานกลาง	-1.627	0.104
26	หน่วยงานของท่านมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ	2.88	0.678	ปานกลาง	2.91	0.687	ปานกลาง	-486	0.627
27	ผลงานของหน่วยงาน ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนและสังคมรับรู้อย่างกว้าง	2.90	0.720	ปานกลาง	2.97	0.684	ปานกลาง	-1.289	0.198
28	หน่วยงานของท่านมีกลยุทธ์รักษาความสัมพันธ์กับ ประชาชนผู้รับบริการ	3.01	0.650	มาก	3.11	0.580	มาก	-2.113	0.035*
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)									
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่านมีประสิทธิภาพใน การดำเนินงานตามภารกิจที่จัดขึ้นอย่างต่อเนื่อง	2.95	0.614	ปานกลาง	2.98	0.642	ปานกลาง	-621	0.535
ผลลัพธ์ที่ 2 : ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)									
		2.72	0.688	ปานกลาง	2.68	0.683	ปานกลาง	.623	0.533

ข้อที่	ประเด็น	กรมด้านบริการ (N=401)		กรมด้านนโยบาย (N=253)		ผลการเปรียบเทียบระดับคุณภาพ	t	P-value
		Mean	S.D.	Mean	S.D.			
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	2.72	0.688	ปานกลาง	0.683	ปานกลาง	.623	0.533
ผลลัพธ์ที่ 3 : ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)								
31	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.91	0.561	ปานกลาง	0.540	ปานกลาง	-1.066	0.287
32	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.94	0.622	ปานกลาง	0.624	ปานกลาง	=	0.991
33	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.87	0.642	ปานกลาง	0.580	ปานกลาง	-1.850	0.065
ผลลัพธ์ที่ 4 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)								
33	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.86	0.644	ปานกลาง	0.601	ปานกลาง	-0.774	0.439
ปัจจัยที่นำมาใช้สุ่มภาพการดำเนินงาน		2.97	0.445	ปานกลาง	0.425	มาก	-1.754	0.080
ผลลัพธ์การดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพโดยรวม		2.86	0.551	ปานกลาง	0.514	ปานกลาง	-0.476	0.634

หมายเหตุ * หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05; **↑** หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดกรมด้านบริการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพในหน่วยงานสูงกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดกรมด้านนโยบาย; **↓** หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดกรมด้านบริการ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพในหน่วยงานต่ำกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดกรมด้านนโยบาย

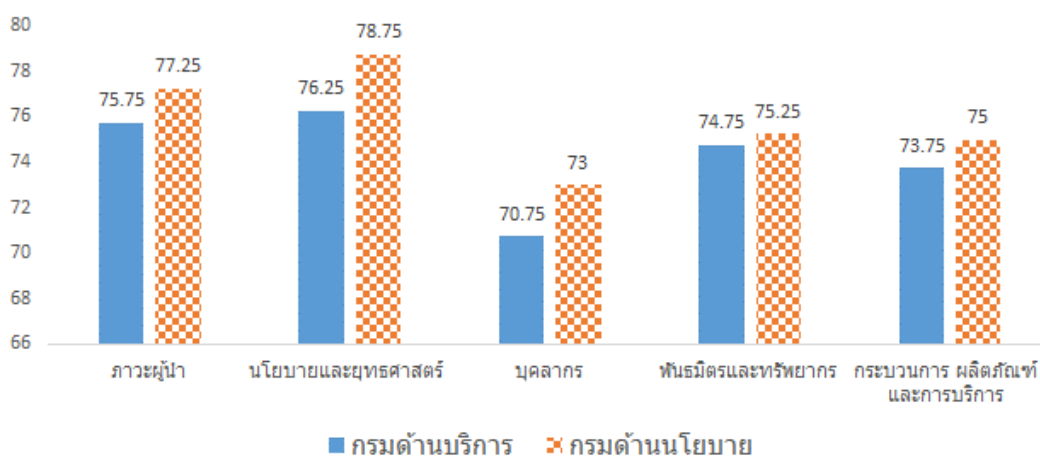
เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐาน อย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไปในทุกปัจจัย พบว่าผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกรมด้านนโยบายส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานของตนมีคุณภาพเฉลี่ยอยู่ในระดับที่สูงกว่ากรมด้านบริการ อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานในกรมทั้งสองลักษณะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เห็นว่าในกรมของตนมีการดำเนินงานด้านภาวะผู้นำและด้านนโยบายและยุทธศาสตร์สูงกว่าร้อยละ 75.00 ซึ่งอยู่ในระดับที่ “ผ่านคุณภาพ” แต่ด้านกระบวนการ ผลิตภัณท์ และการบริการ และด้านบุคลากร อยู่ในระดับ “ไม่ผ่านคุณภาพ”

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (Results) พบว่าผู้สังกัดในส่วนราชการทั้งที่เป็นกรมด้านบริการและกรมด้านนโยบายเห็นว่าผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพของส่วนราชการที่ตนเองสังกัดอยู่ในระดับ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านบุคลากร ซึ่งมีผลลัพธ์การดำเนินงานที่ต่ำที่สุด ดังแสดงในตาราง และภาพต่อไปนี้

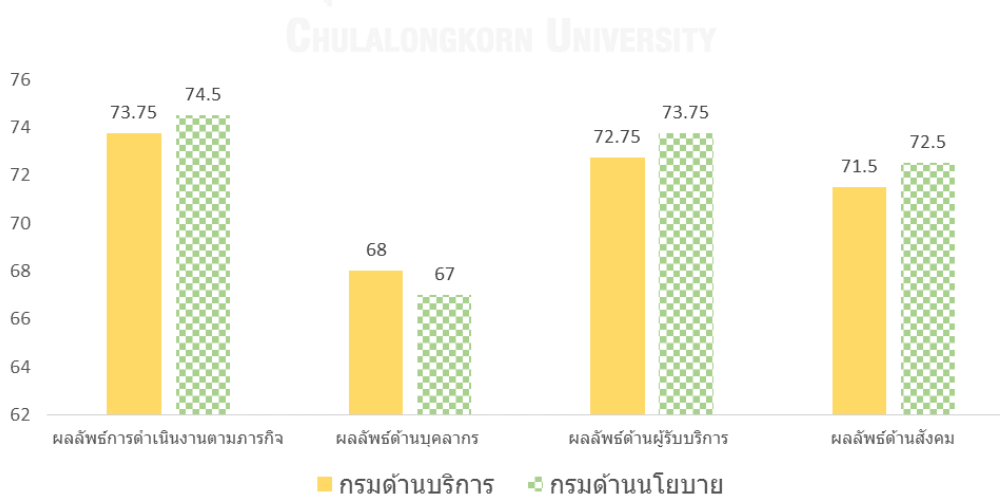
ตารางที่ 4.14 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมที่สังกัด

ปัจจัย	กรมด้านบริการ			กรมด้านนโยบาย		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับ เกณฑ์	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับ เกณฑ์
ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่ คุณภาพ (Enablers)	2.97	74.25	ไม่ผ่าน	3.03	75.75	ผ่าน
● ภาวะผู้นำ	3.03	75.75	ผ่าน	3.09	77.25	ผ่าน
● นโยบายและ ยุทธศาสตร์	3.05	76.25	ผ่าน	3.15	78.75	ผ่าน
● บุคลากร	2.83	70.75	ไม่ผ่าน	2.92	73.00	ไม่ผ่าน
● พันธมิตรและ ทรัพยากร	2.99	74.75	ผ่าน	3.01	75.25	ผ่าน
● กระบวนการ ผลิตภัณท์ และ การบริการ	2.95	73.75	ไม่ผ่าน	3.00	75.00	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	2.86	71.5	ไม่ผ่าน	2.88	72	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์การ ดำเนินงานตาม ภารกิจ	2.95	73.75	ไม่ผ่าน	2.98	74.5	ไม่ผ่าน

ปัจจัย	กรมด้านบริการ			กรมด้านนโยบาย		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับ เกณฑ์	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับ เกณฑ์
● ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.72	68.00	ไม่ผ่าน	2.68	67.00	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	2.95	73.75	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านสังคม	2.86	71.50	ไม่ผ่าน	2.90	72.50	ไม่ผ่าน



ภาพที่ 4.5 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย



ภาพที่ 4.6 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างกรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย

4.2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด

ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ โดยภาพรวมพบว่าผู้ที่สังกัดหน่วยงานในกลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในหน่วยงานของตนสูงกว่าหน่วยงานกลุ่มอื่นๆ และเมื่อทดสอบด้วยสถิติ F-test ก็พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ระหว่างกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด โดยพบว่ามียังน้อย 2 กลุ่มที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ($F=3.119$, $P\text{-value}=0.026$)

เมื่อพิจารณาในเชิงลึกในรายชื่อ พบว่ามีบางประเด็นที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังต่อไปนี้

- ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ($F=3.363$, $P\text{-value}=0.018$)
- หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง ($F=3.259$, $P\text{-value}=0.021$)
- หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน ($F=4.848$, $P\text{-value}=0.002$)
- หน่วยงานมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีการกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติหน้าที่ชัดเจน ($F=3.076$, $P\text{-value}=0.027$)
- หน่วยงานมีแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ($F=3.13$, $P\text{-value}=0.025$)
- หน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน ($F=5.345$, $P\text{-value}=0.001$)
- หน่วยงานส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร ($F=4.504$, $P\text{-value}=0.004$)

- หน่วยงานมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (F=6.755, P-value=0)
- หน่วยงานมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน (F=5.284, P-value=0.001)
- กระบวนการทำงานในหน่วยงาน ถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ (F=4.111, P-value=0.007)
- การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง (F=4.773, P-value=0.003)
- หน่วยงานมีกลไกการส่งมอบผลผลิตจากการดำเนินงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง (F=5.697, P-value=0.001)

ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าโดยภาพรวมผู้สังกัดในหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่มีคุณภาพในหน่วยงานของตนไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($t=2.264$, P-Value=0.080)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในรายประเด็นย่อย พบความแตกต่างดังต่อไปนี้

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น (F=2.635, P-value=0.049)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น (F=2.885, P-value=0.035)

ตารางที่ 4.15 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)		กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)		กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ (N=171)		กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)		F	P-value				
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.			ระดับ			
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership)															
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าว เพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ	3.02	0.502	มาก	3.09	0.509	มาก	3.00	0.498	ปานกลาง	3.31	0.446	มาก	2.800	0.039*
		3.24	0.627	มาก	3.22	0.573	มาก	3.13	0.650	มาก	3.50	0.514	มาก	2.379	0.069
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	2.96	0.611	ปานกลาง	3.09	0.649	มาก	3.02	0.614	มาก	3.22	0.647	มาก	2.246	0.082
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางแผนการบริการและการปฏิบัติงาน โดยมีปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	3.03	0.594	มาก	3.12	0.637	มาก	3.04	0.611	มาก	3.33	0.594	มาก	2.111	0.098
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.04	0.615	มาก	3.12	0.637	มาก	2.96	0.665	ปานกลาง	3.33	0.686	มาก	3.363	0.018*

ตารางที่ 5.14 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด

ชื่อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการ ต่างประเทศ (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership)		3.02	0.502	มาก	3.09	0.509	มาก	3.00	0.498	ปานกลาง	3.31	0.446	มาก	2.800	0.039*
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานต้อง ทำนุบำรุงการกำหนดทิศทางใน อนาคตขององค์กร และแสดง ให้เห็นความพยายามในการ ดำเนินการตามทิศทางดังกล่าว เพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่ เป้าหมายความสำเร็จ	3.24	0.627	มาก	3.22	0.573	มาก	3.13	0.650	มาก	3.50	0.514	มาก	2.379	0.069
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานต้อง ทำนุแสดงบทบาทเป็นต้นแบบ ผู้นำ (Role Model) ตามที่ ท่านคาดหวัง	2.96	0.611	ปาน กลาง	3.09	0.649	มาก	3.02	0.614	มาก	3.22	0.647	มาก	2.246	0.082
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานต้อง ท่านได้มีการวางระบบการ บริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมี การกำกับติดตาม ทบทวน และ ปรับปรุงผลการดำเนินงาน อย่างต่อเนื่อง	3.03	0.594	มาก	3.12	0.637	มาก	3.04	0.611	มาก	3.33	0.594	มาก	2.111	0.098
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานต้อง ท่านมีการบริหารที่สะท้อนการ ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานผู้ เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วน เสียที่เกี่ยวข้อง	3.04	0.615	มาก	3.12	0.637	มาก	2.96	0.665	ปานกลาง	3.33	0.686	มาก	3.363	0.018*

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และภาคต่างๆ (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นถึงความผลึกอันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม	2.87	0.704	ปานกลาง	2.94	0.716	ปานกลาง	2.87	0.732	ปานกลาง	3.22	0.647	มาก	1.709	0.164
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีบริหารแบบยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที	3.02	0.675	มาก	3.03	0.658	มาก	3.02	0.673	มาก	3.28	0.575	มาก	0.874	0.454
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)		3.07	0.491	มาก	3.09	0.496	มาก	3.06	0.531	มาก	3.42	0.362	มาก	2.932	0.033*
7	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง	3.12	0.615	มาก	3.11	0.620	มาก	3.01	0.655	มาก	3.44	0.511	มาก	3.259	0.021*
8	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.00	0.620	มาก	3.10	0.605	มาก	3.03	0.664	มาก	3.56	0.511	มาก	4.848	0.002*

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และภาคี (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
9	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ท่านมีการทบทวน ปรับปรุง โดยพิจารณาจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่าง สม่ำเสมอ	3.02	0.641	มาก	3.03	0.648	มาก	3.06	0.670	มาก	3.33	0.485	มาก	1.353	0.256
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง กับพันธกิจ	3.24	0.568	มาก	3.23	0.632	มาก	3.19	0.642	มาก	3.33	0.485	มาก	0.474	0.700
11	หน่วยงานของท่านมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่ แผนการปฏิบัติงานของ บุคลากรภายในหน่วยงานอย่าง ทั่วถึง และมีการกำหนด เป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ ชัดเจน	2.96	0.669	ปาน กลาง	2.99	0.659	ปาน กลาง	3.02	0.727	มาก	3.47	0.624	มาก	3.076	0.027*
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)		2.78	0.548	ปาน กลาง	2.91	0.585	ปาน กลาง	2.88	0.605	ปานกลาง	3.24	0.441	มาก	4.468	0.004*
12	หน่วยงานของท่านมีแผน บริหารทรัพยากรบุคคลที่ สามารถสนับสนุนการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของ หน่วยงานได้เป็นอย่างดี	2.74	0.681	ปาน กลาง	2.84	0.647	มาก	2.80	0.774	ปานกลาง	3.22	0.548	มาก	3.130	0.025*

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และภาคีต่างประเภท (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
13	หน่วยงานของท่านมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากร อย่างสม่ำเสมอ	2.93	0.676	ปานกลาง	3.00	0.717	ปานกลาง	2.99	0.703	มาก	3.35	0.606	มาก	2.101	0.099
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	2.71	0.715	ปานกลาง	2.92	0.735	ปานกลาง	2.86	0.762	ปานกลาง	3.28	0.669	มาก	5.345	0.001*
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางสื่อสารระหว่างบุคลากร	2.75	0.682	ปานกลาง	2.94	0.696	ปานกลาง	2.91	0.761	ปานกลาง	3.22	0.732	มาก	4.504	0.004*
16	ระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่ามีความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล รางวัลระบบ การดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	2.79	0.688	ปานกลาง	2.83	0.733	ปานกลาง	2.84	0.792	ปานกลาง	3.17	0.618	มาก	1.522	0.208

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และภาคีต่างประเภท (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
หมวดที่ 4	พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)	3.00	0.444	มาก	2.97	0.520	ปานกลาง	3.00	0.498	มาก	3.31	0.425	มาก	2.663	0.047*
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน ผู้เป็นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	3.00	0.612	ปานกลาง	3.06	0.601	มาก	3.02	0.609	มาก	3.22	0.732	มาก	1.110	0.344
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	3.09	0.524	มาก	3.11	0.617	มาก	3.08	0.598	มาก	3.22	0.548	มาก	0.371	0.774
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุ อุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า	2.81	0.671	ปานกลาง	2.85	0.730	ปานกลาง	2.91	0.713	ปานกลาง	3.22	0.808	มาก	2.169	0.090
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้งบประมาณ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	2.99	0.680	ปานกลาง	3.01	0.749	มาก	2.93	0.716	ปานกลาง	3.72	0.461	มาก	6.755	0.000*
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสามัคคีตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	3.13	0.635	มาก	2.97	0.763	ปานกลาง	3.05	0.592	มาก	3.11	0.676	มาก	2.369	0.070

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และภาคต่างประเภท (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	2.97	0.638	ปานกลาง	2.82	0.694	ปานกลาง	3.00	0.695	มาก	3.33	0.686	มาก	5.284	0.001*
หมวดที่ 5 กระบวนการผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)															
23	กระบวนการทำงานในหน่วยงานของท่าน ถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ	3.00	0.616	มาก	3.08	0.645	มาก	2.92	0.651	ปานกลาง	3.39	0.698	มาก	4.111	0.007*
24	การกำหนดผลิตภัณฑ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง	2.98	0.604	ปานกลาง	3.11	0.649	มาก	2.87	0.691	ปานกลาง	2.89	0.471	ปานกลาง	4.773	0.003*
25	หน่วยงานของท่านมีโครงการส่งเสริมแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง	2.91	0.632	ปานกลาง	3.01	0.646	มาก	2.82	0.714	ปานกลาง	3.39	0.608	มาก	5.697	0.001*

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และ การ ต่างประเทศ (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และ กิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
26	หน่วยงานของท่านมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการดำเนินงานของท่านมีผลกระทบต่อประชาชนอยู่หรือไม่	2.96	0.639	ปานกลาง	2.90	0.678	ปานกลาง	2.80	0.733	ปานกลาง	2.78	0.647	ปานกลาง	1.995	0.113
27	ผลงานของหน่วยงานได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง	2.97	0.662	ปานกลาง	2.92	0.689	ปานกลาง	2.85	0.767	ปานกลาง	3.22	0.808	มาก	2.027	0.109
28	หน่วยงานของท่านมีกลยุทธ์รักษาความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ	3.08	0.563	มาก	3.04	0.629	มาก	3.01	0.694	มาก	3.06	0.639	มาก	0.430	0.732
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)															
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่านมีประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ต้นทางต่อเนื่อง	2.94	0.620	ปานกลาง	3.00	0.652	มาก	2.91	0.597	ปานกลาง	3.06	0.539	มาก	1.078	0.358
ผลลัพธ์ที่ 2 : ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)															
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	2.69	0.697	ปานกลาง	2.76	0.688	ปานกลาง	2.61	0.680	ปานกลาง	2.94	0.429	ปานกลาง	2.318	0.074

ข้อที่	ประเด็น	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ (N=217)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (N=248)			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม และการต่างประเทศ (N=171)			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ (N=18)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
31	ผลลัพธ์ที่ 3 : ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)	2.89	0.556	ปานกลาง	2.98	0.546	ปานกลาง	2.61	0.680	ปานกลาง	3.19	0.645	มาก	3.308	0.020*
	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา	2.92	0.633	ปานกลาง	3.00	0.604	ปานกลาง	2.86	0.538	ปานกลาง	3.17	0.857	มาก	2.635	0.049*
	ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน			กลาง			กลาง								
	ช่วยมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น			ปานกลาง			ปานกลาง								
32	ผลลัพธ์ที่ 4 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)	2.85	0.650	ปานกลาง	2.91	0.638	ปานกลาง	2.85	0.592	ปานกลาง	3.06	0.539	มาก	1.030	0.379
	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา	2.86	0.616	ปานกลาง	2.96	0.597	ปานกลาง	2.86	0.597	ปานกลาง	3.22	0.647	มาก	2.885	0.035*
	หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานของทางมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น			กลาง			กลาง								
	ดำเนินงานของหน่วยงานท่าน			ปานกลาง			ปานกลาง								
33	ผลลัพธ์ที่ 5 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)	2.85	0.650	ปานกลาง	2.91	0.638	ปานกลาง	2.85	0.592	ปานกลาง	3.06	0.539	มาก	1.030	0.379
	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น			ปานกลาง			ปานกลาง								
	ปัจจุบันไม่น่าไปสู่สภาพการดำเนินงาน	2.97	0.408	ปานกลาง	3.01	0.443	มาก	2.96	0.466	ปานกลาง	3.28	0.368	มาก	3.119	0.026*
	ดำเนินการดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพโดยรวม	2.84	0.554	ปานกลาง	2.92	0.547	ปานกลาง	2.81	0.506	ปานกลาง	3.05	0.393	มาก	2.264	0.080

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe พบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพของหน่วยงานตนเองสูงกว่าหน่วยงานกลุ่มอื่นๆ อย่างไรก็ตาม เป็นความคิดเห็นเฉลี่ยที่ไม่แตกต่างกันมากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มหน่วยงานด้านสังคมที่ค่อนข้างมีคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพในหน่วยงานของตนค่อนข้างสูง รองลงมา ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ และกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในหน่วยงานของตนน้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (P-value=0.039 และ 0.047 ตามลำดับ)

ตารางที่ 4.16 ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe

ปีงบประมาณ	ผลต่างของความคิดเห็นเฉลี่ยเทียบเป็นรายคู่		
	กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม	กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ
กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	-0.03940	.01096	-.30244*
กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม		.05036	-.26304
กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ			-.31340*

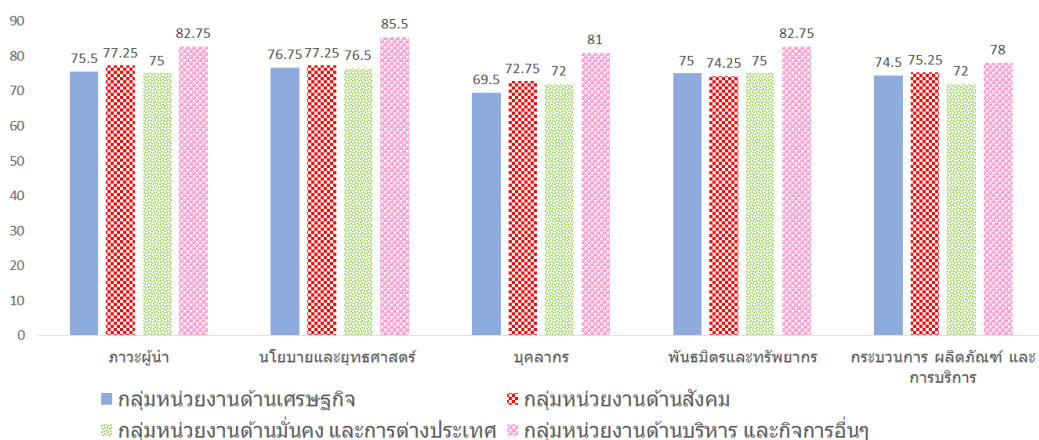
หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

และเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐาน อย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป พบว่าผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ ส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานของตนมีปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) มากกว่าร้อยละ 75.00 อยู่ในระดับ “ผ่านคุณภาพ” ในทุกด้าน รองลงมาคือ กลุ่มผู้สังกัดในหน่วยงานด้านสังคม ที่เห็นว่าผ่านคุณภาพในบางด้าน กล่าวคือ ด้านภาวะผู้นำ ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ และด้านกระบวนการ ผลิตภัณท์ และการบริการ ส่วนด้านบุคลากร และด้านพันธมิตร และทรัพยากร พบว่าผู้สังกัดในหน่วยงานด้านสังคม หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ล้วนเห็นว่าหน่วยงานของตนยังไม่สามารถดำเนินการในระดับที่บรรลุคุณภาพได้

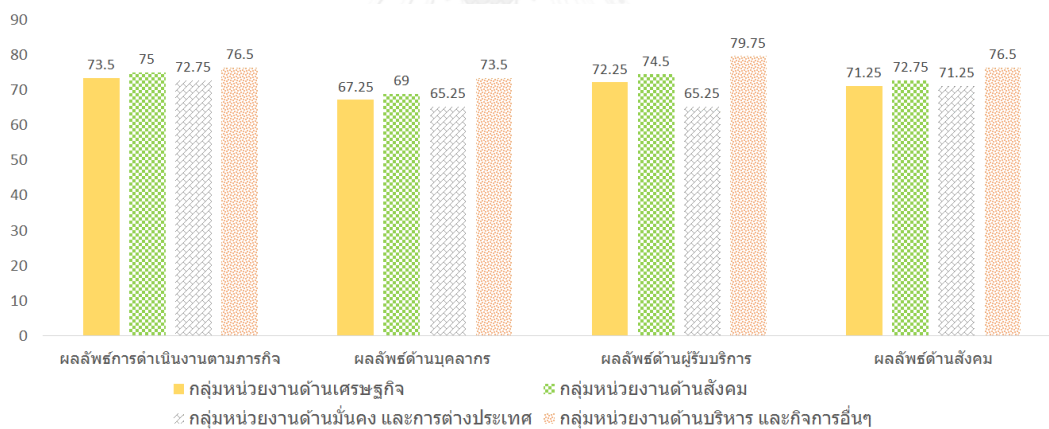
เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าผู้สังกัดอยู่ในกลุ่มหน่วยงานที่แตกต่างกัน ยกเว้นหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ ล้วนเห็นว่าหน่วยงานของตนยังไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ที่มีคุณภาพได้ โดยเฉพาะด้านบุคลากร ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามสะท้อนว่ามีผลลัพธ์การดำเนินงานที่ต่ำที่สุดไม่แตกต่างกันในทุกส่วนราชการ ดังแสดงในตาราง และภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 4.17 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตาม
 กลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด

ปัจจัย	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ			กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม			กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ			กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการ อื่นๆ		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่าน	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่าน	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่าน	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่าน
ปัจจัยที่นำมาสู่คุณภาพ (Enablers)	2.97	74.25	ไม่ผ่าน	3.01	75.25	ผ่าน	2.96	74.00	ไม่ผ่าน	3.28	82.00	ผ่าน
● ภาวะผู้นำ	3.02	75.50	ไม่ผ่าน	3.09	77.25	ผ่าน	3.00	75.00	ผ่าน	3.31	82.75	ผ่าน
● นโยบายและยุทธศาสตร์	3.07	76.75	ไม่ผ่าน	3.09	77.25	ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน	3.42	85.50	ผ่าน
● บุคลากร	2.78	69.50	ไม่ผ่าน	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	2.88	72.00	ไม่ผ่าน	3.24	81.00	ผ่าน
● พันธมิตรและทรัพยากร	3.00	75.00	ไม่ผ่าน	2.97	74.25	ไม่ผ่าน	3.00	75.00	ไม่ผ่าน	3.31	82.75	ผ่าน
● กระบวนการผลิตภัณฑ์และบริการ	2.98	74.50	ไม่ผ่าน	3.01	75.25	ผ่าน	2.88	72.00	ไม่ผ่าน	3.12	78.00	ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	2.84	71.00	ไม่ผ่าน	2.92	73.00	ไม่ผ่าน	2.81	70.25	ไม่ผ่าน	3.05	76.25	ผ่าน
● ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	2.94	73.50	ไม่ผ่าน	3	75.00	ไม่ผ่าน	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.69	67.25	ไม่ผ่าน	2.76	69.00	ไม่ผ่าน	2.61	65.25	ไม่ผ่าน	2.94	73.50	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	2.89	72.25	ไม่ผ่าน	2.98	74.50	ไม่ผ่าน	2.61	65.25	ไม่ผ่าน	3.19	79.75	ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านสังคม	2.85	71.25	ไม่ผ่าน	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	2.85	71.25	ไม่ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน



ภาพที่ 4.7 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน



ภาพที่ 4.8 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน

4.2.4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด

ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด ได้แก่ ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป โดยภาพรวมเมื่อทดสอบด้วยสถิติ F-test ไม่พบว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในกลุ่มหน่วยงานที่มีงบประมาณแตกต่างกันแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.882$, $P\text{-value}=0.474$) แต่เมื่อทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F=2.490$, $P\text{-value}=0.042$) ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.18 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value				
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ		
หมวดที่ 1	ภาวะผู้นำ (Leadership)	3.15	0.491	มาก	3.06	0.536	มาก	3.04	0.510	มาก	2.97	ปานกลาง	3.04	0.451	มาก	0.909	0.458
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ	3.26	0.544	มาก	3.22	0.631	มาก	3.22	0.623	มาก	3.13	มาก	3.21	0.592	มาก	0.364	0.834
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	3.12	0.662	มาก	3.07	0.653	มาก	2.98	0.609	ปานกลาง	2.94	ปานกลาง	3.03	0.596	มาก	0.990	0.412

ข้อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value							
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.			ระดับ						
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีภารกิจที่ติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	3.33	0.566	มาก	3.05	0.667	มาก	3.03	0.616	มาก	3.06	0.674	มาก	3.08	0.529	มาก	2.033	0.088
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.21	0.600	มาก	3.08	0.657	มาก	3.06	0.634	มาก	2.98	0.689	ปานกลาง	3.02	0.622	มาก	0.998	0.408
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม	2.98	0.707	ปานกลาง	2.91	0.704	ปานกลาง	2.93	0.743	ปานกลาง	2.79	0.727	ปานกลาง	2.91	0.714	ปานกลาง	0.532	0.712

ชื่อ ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 บาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value		
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.				
6	3.02	0.680	3.07	0.647	3.04	0.688	2.92	0.635	3.02	0.682	0.646	0.630
<p>ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบยืดหยุ่นและมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันเวลาที่</p> <p>หมายเหตุที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)</p>												
7	3.16	0.574	3.18	0.633	3.05	0.573	3.05	0.734	3.03	0.624	2.031	0.088
<p>หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง</p>												

ข้อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มั่งงปรมมาณ ไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มั่งงปรมมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่ เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มั่งงปรมมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มั่งงปรมมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มั่งงปรมมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้าน บาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
8	หน่วยงานของทงนมีกร กำหนดแผนยุทธศตกร โดยพิจกรณผลกร ดำเนินงนของทงนงน และศักยภพของ บุคลากรภายในทงนงน แผนยุทธศตกรของ ทงนงนทงนมีกร ทบทวน ปรับปรุง โดย พิจกรณจกร เปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมต่าง ๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่ง สมำเสมอ	3.05	0.575	มาก	3.14	0.598	มาก	2.93	0.639	ปาน กลาง	3.02	0.689	มาก	3.06	0.643	มาก	2.335	0.054
9	หน่วยงานทงนมีกร ทบทวน ปรับปรุง โดย พิจกรณจกร เปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมต่าง ๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่ง สมำเสมอ	2.98	0.597	ปาน กลาง	3.05	0.653	มาก	2.99	0.686	ปาน กลาง	3.05	0.612	มาก	3.09	0.644	มาก	0.557	0.694
10	แผนยุทธศตกรของ ทงนงนทงนมีกร กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ	3.26	0.621	มาก	3.25	0.577	มาก	3.12	0.597	มาก	3.26	0.700	มาก	3.25	0.625	มาก	1.098	0.357

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)			หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)			หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)			หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)			หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
11	หน่วยงานของทางมีการสื่อสาร และถ่ายทอด ยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการ ปฏิบัติงานของบุคลากร ภายใต้งานหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีกรกำหนด เป้าหมายในการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจน	3.02	0.556	มาก	3.04	0.689	มาก	2.83	0.677	ปาน	2.95	0.777	ปาน	3.07	0.660	มาก	2.799	0.025*
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)		3.01	0.553	มาก	2.90	0.572	ปาน	2.79	0.554	ปาน	2.79	0.595	ปาน	2.87	0.601	ปาน	1.720	0.144
12	หน่วยงานของทางมีแผน บริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี	2.81	0.634	ปาน	2.88	0.624	ปาน	2.75	0.675	ปาน	2.68	0.742	ปาน	2.79	0.779	ปาน	1.532	0.191
13	หน่วยงานของทางมีการ พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และ ศักยภาพของบุคลากร อย่างสม่ำเสมอ	3.14	0.710	มาก	3.01	0.650	มาก	2.93	0.724	ปาน	2.92	0.775	ปาน	2.96	0.715	ปาน	0.953	0.433

ข้อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 บาทขึ้นไป (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	3.02	0.831	มาก	2.88	0.724	ปาน	2.76	0.716	ปาน	2.74	0.723	ปาน	2.85	0.759	ปาน	1.463	0.212
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร	2.98	0.636	ปาน	2.90	0.737	ปาน	2.79	0.695	ปาน	2.81	0.721	ปาน	2.90	0.718	ปาน	0.991	0.412
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล วงระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากร ให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	3.07	0.669	มาก	2.84	0.745	ปาน	2.71	0.674	ปาน	2.79	0.681	ปาน	2.85	0.776	ปาน	2.019	0.090

ชื่อประเด็น	หน่วยงานที่มั่งงปประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มั่งงปประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มั่งงปประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มั่งงปประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มั่งงปประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้าน บาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.			
หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)													
17 หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนผู้เป็นหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	3.07	0.558	ปาน	มาก	3.10	0.611	มาก	มาก	3.10	0.611	มาก	1.255	0.287
18 หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	3.14	0.601	มาก	มาก	3.09	0.558	มาก	มาก	3.10	0.617	มาก	0.068	0.992
19 หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีค่าใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า	2.81	0.732	ปาน	ปาน	2.85	0.731	ปาน	ปาน	2.82	0.713	ปาน	0.395	0.812
20 หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	2.93	0.856	ปาน	มาก	3.08	0.689	มาก	มาก	2.95	0.777	ปาน	1.274	0.279

ข้อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความล้ำเลิศตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	2.95	0.899	มาก	3.04	0.694	มาก	3.08	0.675	มาก	3.05	0.664	มาก	3.06	0.613	มาก	0.308	0.873
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศและการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	2.74	0.790	ปานกลาง	2.91	0.683	ปานกลาง	2.92	0.624	ปานกลาง	2.87	0.713	ปานกลาง	3.03	0.674	มาก	1.916	0.106

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 บาทขึ้นไป (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
หมวดที่ 5 กระบวนการผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)		3.04	0.444	มาก	3.02	0.520	มาก	2.95	0.521	ปาน	2.96	0.564	ปาน	1.279	0.277			
23	กระบวนการทำงานในหน่วยงานของท่าน ถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ	3.12	0.593	มาก	3.06	0.668	มาก	3.03	0.588	มาก	3.00	0.768	มาก	2.95	0.609	ปาน	1.149	0.332
24	ผลลัพธ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง	3.16	0.574	มาก	3.02	0.641	มาก	2.98	0.630	ปาน	2.95	0.711	ปาน	2.95	0.660	ปาน	1.158	0.328
25	หน่วยงานของท่านมีค่านิยมส่งเสริมผลดีของภาครัฐเป็นงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและทั่วถึง	2.93	0.402	ปาน	3.01	0.635	มาก	2.94	0.731	มาก	2.92	0.685	ปาน	2.86	0.698	ปาน	1.391	0.235

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
26	หน่วยงานของทางมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ	3.00	0.535	มาก	2.96	0.691	ปาน	2.84	0.658	ปาน	2.87	0.778	ปาน	2.82	0.675	ปาน	1.471	0.209
27	ผลงานของหน่วยงานได้รับกรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง	3.05	0.532	มาก	2.96	0.744	ปาน	2.84	0.668	ปาน	3.00	0.627	มาก	2.88	0.739	ปาน	1.234	0.295
28	หน่วยงานของทางมีกลไกการรักษาคความสัมพันธอันดีกับประชาชนผู้รับบริการ	3.00	0.617	มาก	3.09	0.612	มาก	3.02	0.596	มาก	3.03	0.572	มาก	3.03	0.682	มาก	0.412	0.800
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)		2.88	0.671	ปาน	2.85	0.606	ปาน	2.72	0.593	ปาน	2.81	0.623	ปาน	2.76	0.626	ปาน	1.413	0.228
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานของทางมีประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.05	0.688	มาก	3.03	0.614	มาก	2.90	0.622	ปาน	2.87	0.614	ปาน	2.91	0.623	ปาน	1.685	0.152

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 บาทขึ้นไป (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
ผลลัพธ์ที่ 2 : ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)		2.84	0.754	ปานกลาง	2.79	0.684	ปานกลาง	2.66	0.690	ปานกลาง	2.71	0.584	ปานกลาง	2.58	0.686	ปานกลาง	3.080	0.016*
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	2.84	0.754	ปานกลาง	2.79	0.684	ปานกลาง	2.66	0.690	ปานกลาง	2.71	0.584	ปานกลาง	2.58	0.686	ปานกลาง	3.080	0.016*
ผลลัพธ์ที่ 3 : ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)		2.97	0.658	ปานกลาง	3.00	0.551	มาก	2.89	0.561	ปานกลาง	2.82	0.521	ปานกลาง	2.87	0.527	ปานกลาง	2.167	0.071
31	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.02	0.672	มาก	3.04	0.624	มาก	2.90	0.648	ปานกลาง	2.81	0.568	ปานกลาง	2.87	0.593	ปานกลาง	3.185	0.013*

ชื่อ	ประเด็น	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (N=43)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท (N=239)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (N=122)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท (N=62)		หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป (N=188)		F	P-value					
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean			S.D.	ระดับ			
32	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.91	0.750	ปานกลาง	2.96	0.605	ปานกลาง	2.89	0.606	ปานกลาง	2.84	0.549	ปานกลาง	2.88	0.638	ปานกลาง	0.801	0.525
ผลลัพธ์ที่ 4 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)																		
33	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในบริการของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.00	0.663	ปานกลาง	2.92	0.645	ปานกลาง	2.88	0.651	ปานกลาง	2.75	0.567	ปานกลาง	2.83	0.597	ปานกลาง	1.557	0.184
		3.00	0.663	ปานกลาง	2.92	0.645	ปานกลาง	2.88	0.651	ปานกลาง	2.75	0.567	ปานกลาง	2.83	0.597	ปานกลาง	1.557	0.184
ปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ																		
		3.05	0.663	มาก	3.03	0.445	มาก	2.95	0.424	ปานกลาง	2.95	0.472	ปานกลาง	2.99	0.431	ปานกลาง	0.882	0.474
ผลลัพธ์การดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพโดยรวม																		
		2.97	0.650	ปานกลาง	2.93	0.529	ปานกลาง	2.83	0.571	ปานกลาง	2.79	0.482	ปานกลาง	2.80	0.504	ปานกลาง	2.490	0.042*

หมายเหตุ * แต่ต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

อย่างไรก็ดี เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของผลลัพธ์เป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe กลับไม่พบความแตกต่างในความคิดเห็นดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 4.19 ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe

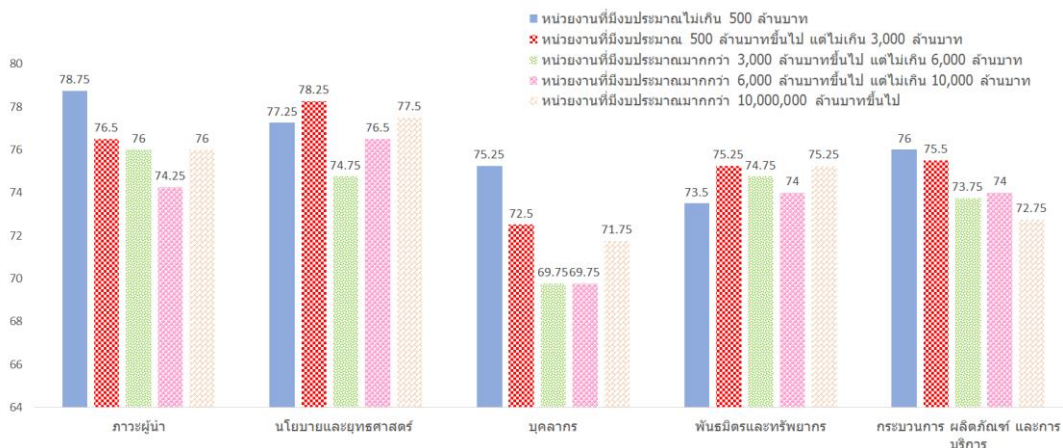
ปีงบประมาณ	ผลต่างของความคิดเห็นเฉลี่ยเทียบเป็นรายคู่			
	หน่วยงานที่มี งบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ ไม่เกิน 3,000 ล้าน บาท	หน่วยงานที่มี งบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท	หน่วยงานที่มี งบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท	หน่วยงานที่มี งบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้าน บาทขึ้นไป
หน่วยงานที่มีงบประมาณ ไม่เกิน 500 ล้านบาท	0.033	0.138	0.179	0.165
หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		0.104	0.146	0.132
หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท			0.041	0.027
หน่วยงานที่มีงบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท				-0.014

นอกจากนี้ เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐาน อย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป พบว่าเฉพาะกลุ่มผู้ที่สังกัดในหน่วยงานกลุ่มที่มีสัดส่วนงบประมาณน้อย หรือที่เป็นหน่วยงานขนาดเล็กเท่านั้น มีแนวโน้มเห็นว่าหน่วยงานที่ตนสังกัดนั้นมีปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพมากกว่าร้อยละ 75.00 โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ “ผ่านคุณภาพ” ในขณะที่หน่วยงานที่มีงบประมาณระดับกลางค่อนข้างน้อยไปทางมาก ส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานของตนยังไม่มีปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ในระดับที่เหมาะสม

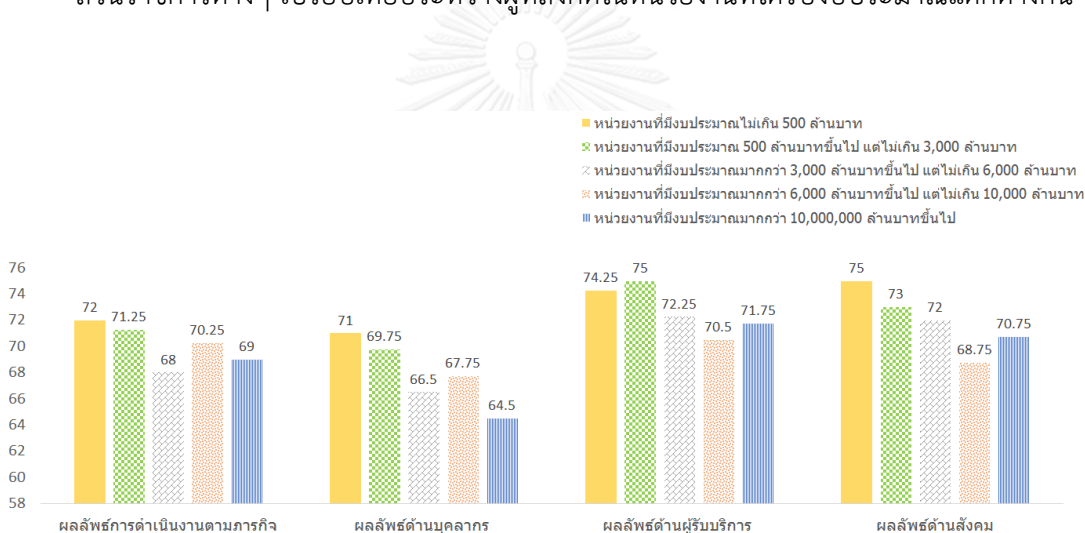
ส่วนการพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (Results) พบว่าหน่วยงานทุกขนาดที่ได้รับงบประมาณแตกต่างกัน เห็นร่วมกันว่าผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพของส่วนราชการที่ตนเองสังกัดอยู่ในระดับ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ในทุกด้าน ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 4.20 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัด

ปัจจัย	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000,000 ล้านบาทขึ้นไป			
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ		
ปัจจัยที่นำมาสู่คุณภาพ (Enablers)	3.05	75.00	ผ่าน	3.03	75.75	ผ่าน	2.95	73.75	ไม่ผ่าน	2.99	74.75	ไม่ผ่าน
• ภาวะผู้นำ	3.15	78.75	ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน	3.04	76.00	ผ่าน	3.04	76.00	ผ่าน
• นโยบายและยุทธศาสตร์	3.09	77.25	ผ่าน	3.13	78.25	ผ่าน	2.99	74.75	ไม่ผ่าน	3.10	77.50	ผ่าน
• บุคลากร	3.01	75.25	ผ่าน	2.90	72.50	ไม่ผ่าน	2.79	69.75	ไม่ผ่าน	2.87	71.75	ไม่ผ่าน
• พันธมิตรและทรัพยากร	2.94	73.50	ไม่ผ่าน	3.01	75.25	ผ่าน	2.99	74.75	ไม่ผ่าน	3.01	75.25	ผ่าน
• กระบวนการผลิตภัณฑ์และบริการ	3.04	76.00	ผ่าน	3.02	75.50	ผ่าน	2.95	73.75	ไม่ผ่าน	2.91	72.75	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	2.97	74.25	ไม่ผ่าน	2.93	73.25	ไม่ผ่าน	2.83	70.75	ไม่ผ่าน	2.79	69.75	ไม่ผ่าน
• ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	2.88	72.00	ไม่ผ่าน	2.85	71.25	ไม่ผ่าน	2.72	68.00	ไม่ผ่าน	2.81	70.25	ไม่ผ่าน
• ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.84	71.00	ไม่ผ่าน	2.79	69.75	ไม่ผ่าน	2.66	66.50	ไม่ผ่าน	2.71	67.75	ไม่ผ่าน
• ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	2.97	74.25	ไม่ผ่าน	3.00	75.00	ไม่ผ่าน	2.89	72.25	ไม่ผ่าน	2.82	70.50	ไม่ผ่าน
• ผลลัพธ์ด้านสังคม	3.00	75.00	ไม่ผ่าน	2.92	73.00	ไม่ผ่าน	2.88	72.00	ไม่ผ่าน	2.75	68.75	ไม่ผ่าน



ภาพที่ 4.9 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณแตกต่างกัน



ภาพที่ 4.10 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณแตกต่างกัน

4.2.5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามความแตกต่างของการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามความแตกต่างของการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) ได้แก่ ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 และผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ แม้ว่าจะพบความแตกต่างของความคิดเห็นเฉลี่ยอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2555 ที่มีความคิดเห็นค่อนข้างแตกต่าง โดยมีความเชื่อมั่นค่อนข้างสูงว่าหน่วยงานของตนเองมีวิธีการดำเนินงานที่สอดคล้องตามแนวทางการบริหารคุณภาพ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง ที่พบว่ามีความคิดเห็นอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน แต่โดยภาพรวมจากการทดสอบด้วยสถิติ F-test ไม่พบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ($F=2.645$, $P\text{-value}=0.072$) แต่พบความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในกลุ่มที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=3.246$, $P\text{-value}=0.040$) อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธี Scheffe ไม่พบความแตกต่างของระหว่างหน่วยงานที่ได้รับรอง หรือไม่ได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

แม้สถานะการดำเนินงานโดยภาพรวมไม่พบความแตกต่าง แต่หากพิจารณาในรายประเด็นพบว่าบุคคลที่สังกัดในกลุ่มหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2555 มีแนวโน้มเชื่อมั่นในการทำงานที่มีคุณภาพของหน่วยงานตนเองอย่างชัดเจน โดยพบความแตกต่างในปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในประเด็นที่หลากหลายดังต่อไปนี้

- ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ ($F=3.527$, $P\text{-value}=0.030$)
- แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ ($F=5.125$, $P\text{-value}=0.006$)
- หน่วยงานมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ ($F=3.944$, $P\text{-value}=0.020$)

- หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน ($F=8.429$, $P\text{-value}=0.000$)
- หน่วยงานมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน ($F=6.464$, $P\text{-value}=0.002$)
- หน่วยงานมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ ($F=5.294$, $P\text{-value}=0.005$)
- หน่วยงานมีกลไกการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ ($F=4.906$, $P\text{-value}=0.008$)

นอกจากนี้ บุคคลที่สังกัดในกลุ่มหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2555 มีแนวโน้มความคิดเห็นที่มีต่อผลลัพธ์การทำงานที่มีคุณภาพของหน่วยงานแตกต่างจากหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง โดยมีความคิดเห็นเฉลี่ยในระดับที่สูงกว่าในประเด็นต่อไปนี้

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานมีประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ($F=5.441$, $P\text{-value}=0.005$)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น ($F=3.309$, $P\text{-value}=0.037$)

ตารางที่ 4.21 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=269)			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ	3.08	0.461	มาก	3.03	0.537	มาก	3.04	0.508	มาก	0.629	0.534
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	3.30	0.610	มาก	3.16	0.620	มาก	3.17	0.594	มาก	3.527	0.030*
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีภารกิจที่ชัดเจน ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	3.02	0.606	มาก	3.02	0.664	มาก	3.06	0.603	มาก	0.277	0.758
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.09	0.554	มาก	3.10	0.633	มาก	3.02	0.670	มาก	0.887	0.412
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.08	0.605	มาก	3.05	0.681	มาก	3.04	0.628	มาก	0.155	0.856

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=269)			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์ (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่าน แสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรม ที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม	2.94	0.690	ปาน กลาง	2.88	0.718	ปาน กลาง	2.89	0.749	ปาน กลาง	0.468	0.626
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่าน แสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบ ยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ อย่างทัน่วงที่	3.06	0.660	มาก	2.98	0.684	ปาน กลาง	3.08	0.640	มาก	1.464	0.232
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)		3.16	0.475	มาก	3.06	0.511	มาก	3.04	0.517	มาก	3.602	0.028*
7	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความ ต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้ มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมี การศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่ เกี่ยวข้อง	3.15	0.599	มาก	3.08	0.639	มาก	3.06	0.649	มาก	1.089	0.337
8	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการ ดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพ ของบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.14	0.579	มาก	3.02	0.640	มาก	3.02	0.670	มาก	2.479	0.085

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
9	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการทบทวน ปรับปรุง โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างสม่ำเสมอ	3.10	0.642	มาก	3.03	0.646	มาก	1.216	0.297
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับพันธกิจ	3.33	0.589	มาก	3.20	0.631	มาก	5.125	0.006*
11	หน่วยงานของท่านมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีกรกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	3.09	0.655	มาก	2.95	0.685	ปานกลาง	2.697	0.068
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)		2.89	0.558	ปานกลาง	2.87	0.585	ปานกลาง	0.714	0.490
12	หน่วยงานของท่านมีผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี	2.84	0.684	ปานกลาง	2.78	0.689	ปานกลาง	0.505	0.604
13	หน่วยงานของท่านมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ	3.02	0.679	มาก	2.99	0.729	ปานกลาง	1.156	0.315

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=269)			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์ (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์การ ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมี ส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ ดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	2.83	0.734	ปาน กลาง	2.89	0.753	ปาน กลาง	2.80	0.732	ปาน กลาง	0.897	0.408
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการ สื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทาง การสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร	2.86	0.685	ปาน กลาง	2.92	0.714	ปาน กลาง	2.83	0.760	ปาน กลาง	0.802	0.449
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่ สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับ บุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล ทาง ระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของ บุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	2.92	0.701	ปาน กลาง	2.79	0.725	ปาน กลาง	2.76	0.779	ปาน กลาง	2.956	0.053
หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)		3.07	0.432	มาก	2.96	0.511	มาก	2.95	0.517	มาก	3.784	0.023*
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้าง ความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้เป็น หุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	3.05	0.601	มาก	2.99	0.627	ปาน กลาง	3.09	0.596	มาก	1.409	0.245
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้าง ความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	3.14	0.542	มาก	3.13	0.598	มาก	2.99	0.591	ปาน กลาง	3.944	0.020*

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า	2.91	0.666	ปานกลาง	2.87	0.727	ปานกลาง	1.478	0.229
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	3.05	0.658	มาก	2.96	0.747	ปานกลาง	0.875	0.417
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	3.20	0.633	มาก	2.98	0.717	ปานกลาง	8.429	0.000*
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	3.06	0.618	มาก	2.86	0.689	ปานกลาง	6.464	0.002*
หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)		3.04	0.460	มาก	2.93	0.562	ปานกลาง	2.820	0.060
23	กระบวนการทำงานในหน่วยงานของหน่วยงาน ถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ	3.07	0.552	มาก	3.00	0.706	มาก	0.886	0.413

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
24	การกำหนดผลิตผลผลิตของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง	3.06	0.553	มาก	2.95	0.705	ปานกลาง	1.708	0.182
25	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีกลไกการเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง	2.96	0.613	ปานกลาง	2.94	0.707	ปานกลาง	0.350	0.705
26	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงานและการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ	3.01	0.599	มาก	2.81	0.715	ปานกลาง	5.294	0.005*
27	ผลงานของหน่วยงานได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง	2.97	0.689	ปานกลาง	2.90	0.697	ปานกลาง	0.844	0.431
28	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีการศึกษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ	3.15	0.556	มาก	3.00	0.644	มาก	4.906	0.008*
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)		3.07	0.584	มาก	2.91	0.658	ปานกลาง	5.441	0.005*
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่าอากาศยานมีประสิทธิผลในการดำเนินงานตามภารกิจที่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.07	0.584	มาก	2.91	0.658	ปานกลาง	5.441	0.005*

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
24	การกำหนดผลผลิตผลิตภัณฑ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง	3.06	0.553	มาก	2.95	0.705	ปานกลาง	1.708	0.182
25	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีกลไกการเชื่อมโยงผลผลิตจากภาคบริการกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง	2.96	0.613	ปานกลาง	2.94	0.707	ปานกลาง	0.350	0.705
26	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงานและการให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง	3.01	0.599	มาก	2.81	0.715	ปานกลาง	5.294	0.005*
27	ผลงานของหน่วยงานได้รับการยอมรับจากผู้รับบริการ	2.97	0.689	ปานกลาง	2.90	0.697	ปานกลาง	0.844	0.431
28	หน่วยงานของท่าอากาศยานมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ	3.15	0.556	มาก	3.00	0.644	มาก	4.906	0.008*
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)		3.07	0.584	มาก	2.91	0.658	ปานกลาง	5.441	0.005*
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่าอากาศยานมีผลผลิตในการดำเนินงานตามภารกิจที่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.07	0.584	มาก	2.91	0.658	ปานกลาง	5.441	0.005*

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=269)			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์ (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
ผลลัพธ์ที่ 2 : ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (People Results)		2.74	0.696	ปานกลาง	2.69	0.695	ปานกลาง	2.67	0.659	ปานกลาง	0.448	0.639
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานของท่านสนใจเพียงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	2.74	0.696	ปานกลาง	2.69	0.695	ปานกลาง	2.67	0.659	ปานกลาง	0.448	0.639
ผลลัพธ์ที่ 3 : ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)		2.99	0.480	ปานกลาง	2.90	0.613	ปานกลาง	2.87	0.535	ปานกลาง	2.757	0.064
31	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานท่านสนใจใน การดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.00	0.552	มาก	2.90	0.695	ปานกลาง	2.92	0.581	ปานกลาง	1.601	0.202
32	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.98	0.584	ปานกลาง	2.90	0.636	ปานกลาง	2.82	0.633	ปานกลาง	3.309	0.037*
ผลลัพธ์ที่ 4 : ผลลัพธ์ด้านสังคม (Society Result)		2.95	0.588	ปานกลาง	2.86	0.646	ปานกลาง	2.82	0.645	ปานกลาง	2.369	0.094
33	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	2.95	0.588	ปานกลาง	2.86	0.646	ปานกลาง	2.82	0.645	ปานกลาง	2.369	0.094

ชื่อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2555 (N=224)			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง ตามเกณฑ์ในปี 2556 (N=269)			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์ (N=161)			F	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
	ปัจจัยที่ไม่นำไปสู่คุณภาพ	3.05	0.386	มาก	2.97	0.464	ปาน กลาง	2.96	0.457	ปาน กลาง	2.645	0.072
	ผลลัพธ์การดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพ	2.94	0.501	ปาน กลาง	2.84	0.571	ปาน กลาง	2.81	0.519	ปาน กลาง	3.246	0.040*

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

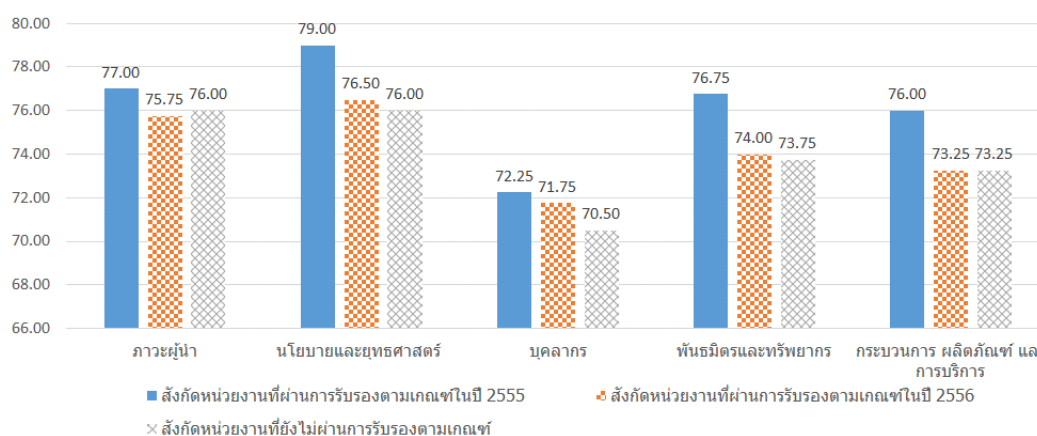
ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐาน อย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป พบว่าผู้ปฏิบัติงานในสังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 มีแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ของหน่วยงานของตนอยู่ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มหน่วยงานอื่นๆ โดยเห็นว่าการทำงานแทบทุกด้านล้วนมีมาตรฐานที่อยู่ในระดับ “ผ่านคุณภาพ” หรือมากกว่าร้อยละ 75.00 ทั้งสิ้น ยกเว้นด้านบุคลากร ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 และสังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าหน่วยงานของตนมีการทำงานที่มีคุณภาพ โดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 75.00 อยู่บางด้านเท่านั้น กล่าวคือ ด้านภาวะผู้นำและด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ส่วนด้านอื่นๆ ที่เหลือพบว่ายังไม่อยู่ในระดับที่ผ่านคุณภาพ

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (Results) พบว่าผู้สังกัดในส่วนราชการตามกลุ่มต่างๆ ทั้งหมดเห็นพ้องว่าผลลัพธ์การทำงานของหน่วยงานยังไม่ถึงระดับที่ผ่านคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 ที่เห็นว่ามีผลลัพธ์เพียงด้านเดียวเท่านั้นที่อยู่ในระดับผ่านคุณภาพได้ กล่าวคือ ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

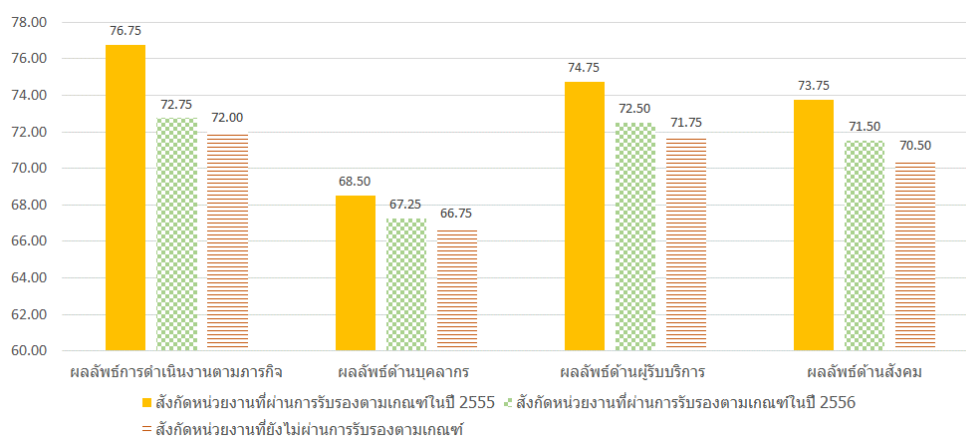
ตารางที่ 4.22 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ปัจจัย	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ
		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน
			คุณภาพ			คุณภาพ			คุณภาพ
ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)									
● ภาวะผู้นำ	3.08	77.00	ผ่าน	3.03	75.75	ผ่าน	3.04	76.00	ผ่าน
● นโยบายและยุทธศาสตร์	3.16	79.00	ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน	3.04	76.00	ผ่าน
● บุคลากร	2.89	72.25	ไม่ผ่าน	2.87	71.75	ไม่ผ่าน	2.82	70.50	ไม่ผ่าน
● พันธมิตรและทรัพยากร	3.07	76.75	ผ่าน	2.96	74.00	ไม่ผ่าน	2.95	73.75	ไม่ผ่าน

ปัจจัย	สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555			สังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556			สังกัดหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับ
		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน		ละ	การผ่าน/ไม่ผ่าน
● กระบวนการผลิตภัณฑ์และการบริการ	3.04	76.00	ผ่าน	2.93	73.25	ไม่ผ่าน	2.93	73.25	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	2.94	73.50	ไม่ผ่าน	2.84	71.00	ไม่ผ่าน	2.81	70.25	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	3.07	76.75	ผ่าน	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	2.88	72.00	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.74	68.50	ไม่ผ่าน	2.69	67.25	ไม่ผ่าน	2.67	66.75	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	2.99	74.75	ไม่ผ่าน	2.9	72.50	ไม่ผ่าน	2.87	71.75	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านสังคม	2.95	73.75	ไม่ผ่าน	2.86	71.50	ไม่ผ่าน	2.82	70.50	ไม่ผ่าน



ภาพที่ 4.11 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)



ภาพที่ 4.12 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Results) ที่สะท้อนคุณภาพในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

4.2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)

ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด ได้แก่ ผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด และผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด โดยภาพรวมพบว่าผู้ที่สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดมีแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพของหน่วยงานตนเองมากกว่าผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด โดยเมื่อทดสอบด้วยสถิติ t-test พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะการดำเนินงานด้านการบริหารคุณภาพของหน่วยงานทั้งสองประเภท ($t=2.374, P\text{-value}=0.018$)

เมื่อพิจารณาในเชิงลึกมากขึ้นโดยพิจารณาในรายข้อ พบว่ามีบางประเด็นที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งประกอบด้วย

- ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ ($F=2.783, P\text{-value}=0.006$)
- หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน ($F=2.212, P\text{-value}=0.027$)

- แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ (F=2.797, P-value=0.005)
- หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจ (F=4.271, P-value=0)
- มีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน (F=2.581, P-value=0.01)
- มีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ (F=2.618, P-value=0.009)
- มีกลไกการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ (F=2.216, P-value=0.027)

เช่นเดียวกัน ในส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าผู้สังกัดในหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์การดำเนินงานของตนเองในระดับที่สูงกว่า และแตกต่างจากหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($t=3.691$, P-value=0.000) ในทุกประเด็น ได้แก่

- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามภารกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (F=2.935, P-value=0.003)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น (F=3.181, P-value=0.002)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น (F=2.574, P-value=0.011)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็นพันธมิตรกับหน่วยงานมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น (F=2.944, P-value=0.004)
- ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น (F=3.194, P-value=0.002)

ตารางที่ 4.23 ผลความความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) จำแนกตามการได้รางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัล		สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด (N=527)		ผลการเปรียบเทียบระดับคุณภาพ	t	P-value
		Mean	S.D.	Mean	S.D.			
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ (Leadership)								
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ	3.12	0.464	3.03	0.512	↕	1.767	0.078
		3.35	0.622	3.18	0.607	↕	2.783	0.006*
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง	3.05	0.628	3.03	0.630	↕	0.330	0.742
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีการกำกับติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง	3.13	0.577	3.06	0.626	↕	1.033	0.302
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	3.09	0.623	3.05	0.647	↕	0.739	0.460
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม	3.00	0.690	2.88	0.721	↕	1.713	0.088
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบยืดหยุ่น และมีทั่วโลกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันเวลาที่	3.12	0.638	3.01	0.671	↕	1.651	0.099

ชื่อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัล คุณภาพยอดเยี่ยม (N=127)		สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับ รางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม (N=527)		ผลการ เปรียบเทียบ ระดับคุณภาพ	t	P-value	
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean				S.D.
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy & Strategy)									
7	หน่วยงานของทางมีภารกิจกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง	3.18	0.473	มาก	3.06	0.507	มาก	2.412	0.016*
	พิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง	3.14	0.587	มาก	3.09	0.638	มาก	0.877	0.381
8	หน่วยงานของทางมีภารกิจกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.17	0.605	มาก	3.04	0.632	มาก	2.212	0.027*
9	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการทบทวนปรับปรุง โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี อย่างสม่ำเสมอ	3.13	0.647	มาก	3.02	0.648	มาก	1.706	0.089
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ	3.36	0.586	มาก	3.19	0.612	มาก	2.797	0.005*
11	หน่วยงานของทางมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีการกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	3.10	0.665	มาก	2.98	0.686	ปานกลาง	1.885	0.060
หมวดที่ 3 บุคลากร (People)									
12	หน่วยงานของทางมีผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างดี	2.91	0.545	มาก	2.86	0.588	มาก	0.926	0.355
	หน่วยงานของทางมีผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างดี	2.87	0.683	มาก	2.79	0.697	ปานกลาง	1.097	0.273
13	หน่วยงานของทางมีความรู้ความสามารถทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ	3.02	0.648	มาก	2.97	0.711	ปานกลาง	0.827	0.409

ชื่อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัล คุณภาพรายหมวด (N=127)		สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับ รางวัลคุณภาพรายหมวด (N=527)		ผลการ เปรียบเทียบ ระดับคุณภาพ	t	P-value
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean			
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน	2.85	0.735	ปานกลาง	2.85	0.743	ปานกลาง	0.955
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร	2.87	0.667	ปานกลาง	2.88	0.728	ปานกลาง	0.951
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิจึงมีการมอบรางวัล รางวัลความสำคัญกับบุคลากร อาทิจึงมีการมอบรางวัล รางวัลระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น	2.93	0.681	ปานกลาง	2.80	0.744	ปานกลาง	0.071
หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources)								
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนผู้เป็นหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ	3.06	0.568	มาก	3.03	0.621	มาก	0.660
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ	3.14	0.545	มาก	3.09	0.588	มาก	0.343
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า	2.91	0.630	ปานกลาง	2.85	0.729	ปานกลาง	0.326
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	3.05	0.665	มาก	2.99	0.734	ปานกลาง	0.426
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน	3.28	0.573	มาก	2.99	0.692	ปานกลาง	0.000*

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัล คุณภาพยอดเยี่ยม (N=127)		สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับ รางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม (N=527)		t	P-value
		Mean	S.D.	Mean	S.D.		
22	หน่วยงานของทางมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และ การจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน	3.07	0.607	2.90	0.696	2.581	0.010*
หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ (Processes, Products and Services)							
23	กระบวนการทำงานในหน่วยงานของท่าน ถูกออกแบบ และบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ ประชาชนผู้รับบริการ	3.09	0.535	3.01	0.666	1.273	0.203
24	การกำหนดผลผลิต ผลิตภัณฑ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่าง แท้จริง	3.03	0.534	2.99	0.672	0.805	0.422
25	หน่วยงานของท่านมีกลไกการส่งเสริมผลผลิตจากภาค อื่นมีงบประมาณประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง	2.97	0.603	2.93	0.680	0.559	0.576
26	หน่วยงานของทางมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ	3.02	0.610	2.86	0.694	2.618	0.009*
27	ผลงานของหน่วยงาน ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง	3.00	0.724	2.91	0.702	1.359	0.175
28	หน่วยงานของทางมีกลไกการรักษาความสัมพันธ์กับ ประชาชนผู้รับบริการ	3.16	0.526	3.02	0.645	2.216	0.027*
ผลลัพธ์ที่ 1 : ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ (Business Results)							
29	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของท่านมีประสิทธิผลใน การดำเนินงานตามภารกิจที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.10	0.532	2.92	0.641	2.935	0.003*

ข้อที่	ประเด็น	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัล คุณภาพยอดเยี่ยม (N=127)		สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับ รางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม (N=527)		t	P-value		
		Mean	S.D.	ระดับ	Mean	S.D.	ระดับ		
ผลัพท์ที่ 2 :	ผลัพท์ด้านบุคลากร (People Results)	2.87	0.634	ปานกลาง	2.66	0.693	ปานกลาง	3.181	0.002*
30	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น	2.87	0.634	ปานกลาง	2.66	0.693	ปานกลาง	3.181	0.002*
ผลัพท์ที่ 3 :	ผลัพท์ด้านผู้รับบริการ (Customer Results)	3.05	0.469	มาก	2.89	0.568	ปานกลาง	3.171	0.002*
31	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียของหน่วยงานท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการ ดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.06	0.539	มาก	2.91	0.638	ปานกลาง	2.574	0.011*
32	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน/ส่วนราชการที่เป็น พันธมิตรกับหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการ ดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.04	0.540	มาก	2.88	0.634	ปานกลาง	2.944	0.004*
ผลัพท์ที่ 4 :	ผลัพท์ด้านสังคม (Society Result)	3.03	0.590	มาก	2.84	0.632	ปานกลาง	3.194	0.002*
33	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา สังคมโดยรวมมีแนวโน้มพึงพอใจใน การดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น	3.03	0.590	มาก	2.84	0.632	ปานกลาง	3.194	0.002*
ปัจจัยที่นำมาใช้คุณภาพ		3.03	0.590	มาก	2.98	0.450	ปานกลาง	2.374	0.018*
ผลัพท์การดำเนินงานจากการบริหารคุณภาพโดยรวม		3.01	0.485	มาก	2.83	0.543	ปานกลาง	3.691	0.000*

หมายเหตุ * หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05; **↗** หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพในระดับที่สูงกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม ; **↘** หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพในระดับที่ต่ำกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม ; = หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพในระดับที่เท่ากับผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยม

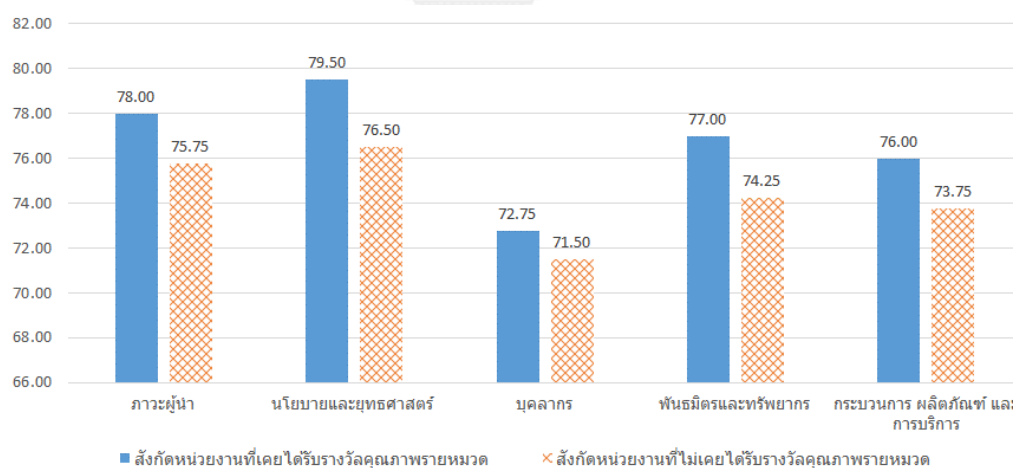
ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่า ส่วนราชการที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐานอย่างน้อยควรมีความคิดเห็นเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป พบว่าผู้ปฏิบัติงานในสังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด มีแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) ของหน่วยงานของตนอยู่ในระดับที่สูงกว่าผู้ปฏิบัติงานในสังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด โดยเห็นว่าการทำงานแทบทุกด้านล้วนมีมาตรฐานที่อยู่ในระดับ “ผ่านคุณภาพ” หรือมากกว่าร้อยละ 75.00 ทั้งสิ้น ยกเว้นด้านบุคลากร ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด ส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าหน่วยงานของตนมีการทำงานที่มีคุณภาพอยู่บางด้านเท่านั้น กล่าวคือ ด้านภาวะผู้นำ และด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ส่วนด้านอื่นๆ ที่เหลือพบว่ายังไม่อยู่ในระดับที่ผ่านคุณภาพ

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (Results) พบว่าผู้สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด เห็นพ้องว่าผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพของหน่วยงานไปถึงระดับที่ผ่านคุณภาพ ยกเว้นผลลัพธ์ด้านบุคลากร ในขณะที่ผู้สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด เห็นว่าผลลัพธ์ทุกด้านในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ตนเองสังกัด อยู่ในระดับที่ไม่ผ่านคุณภาพทั้งสิ้น ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

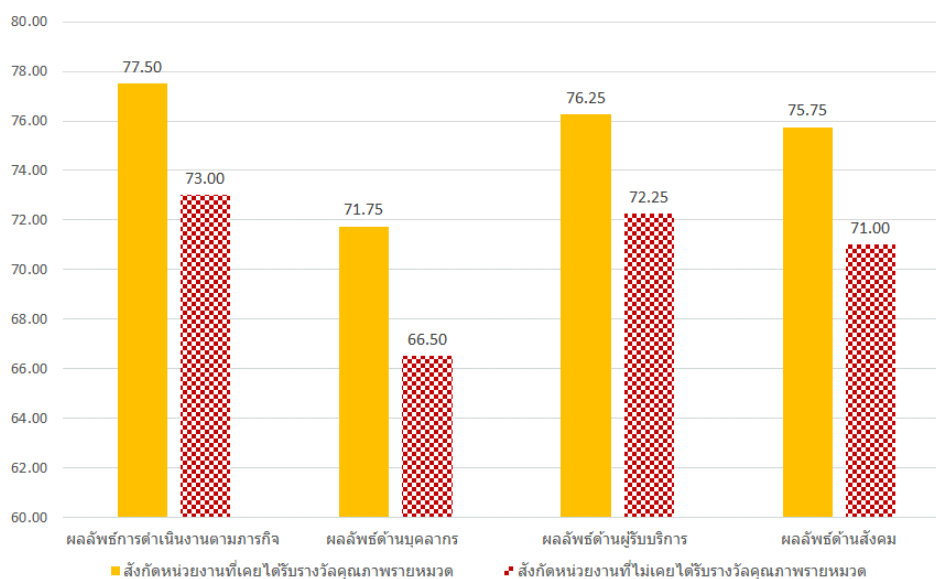
ตารางที่ 4.24 ผลการทดสอบเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) เป็นรายด้าน จำแนกตามการได้รางวัลคุณภาพรายหมวด (เมื่อสิ้นสุดปี 2556)

ปัจจัย	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด			สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับเกณฑ์	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพ เมื่อเทียบกับเกณฑ์
	ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)	3.03	75.75	ผ่าน	2.84	71.00
● ภาวะผู้นำ	3.12	78.00	ผ่าน	3.03	75.75	ผ่าน
● นโยบายและยุทธศาสตร์	3.18	79.50	ผ่าน	3.06	76.50	ผ่าน
● บุคลากร	2.91	72.75	ไม่ผ่าน	2.86	71.50	ไม่ผ่าน
● พันธมิตรและทรัพยากร	3.08	77.00	ผ่าน	2.97	74.25	ไม่ผ่าน

ปัจจัย	สังกัดหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพ			สังกัดหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัล		
	รายหมวด			คุณภาพรายหมวด		
	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพเมื่อเทียบกับเกณฑ์	ค่าเฉลี่ย	ร้อยละ	ระดับการผ่าน/ไม่ผ่านคุณภาพเมื่อเทียบกับเกณฑ์
● กระบวนการผลิตภัณฑ์และบริการ	3.04	76.00	ผ่าน	2.95	73.75	ไม่ผ่าน
ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)	3.01	75.25	ผ่าน	2.83	70.75	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	3.1	77.50	ผ่าน	2.92	73.00	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	2.87	71.75	ไม่ผ่าน	2.66	66.50	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	3.05	76.25	ผ่าน	2.89	72.25	ไม่ผ่าน
● ผลลัพธ์ด้านสังคม	3.03	75.75	ผ่าน	2.84	71.00	ไม่ผ่าน



ภาพที่ 4.13 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพ (Enablers) ของส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด



ภาพที่ 4.14 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในส่วนราชการต่างๆ เปรียบเทียบตามการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพราชการ

โดยสรุป ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 654 ชุด ชี้ให้เห็นผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) โดยภาพรวมในส่วนราชการ พบว่าโดยส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานของตนเองมีวิธีการทำงานที่มีคุณภาพ (Enablers) อยู่ในระดับปานกลาง โดยเชื่อมั่นในผู้บริหารว่ามีการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและมีความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานเดินไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ เป็นระดับความคิดเห็นที่มากที่สุด ส่วนความเชื่อมั่นด้านการวางแผนทรัพยากรบุคคลเป็นความเชื่อมั่นที่น้อยที่สุดว่าหน่วยงานตนเองจะมีคุณภาพ เช่นเดียวกับด้านผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าผู้แทนส่วนราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความเชื่อมั่นในผลสัมฤทธิ์การทำงานว่ามีคุณภาพในระดับปานกลางเท่านั้น โดยเห็นว่าผลสัมฤทธิ์ด้านผู้รับบริการ เป็นผลสัมฤทธิ์ที่สะท้อนคุณภาพได้ดีที่สุด ส่วนผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานด้านบุคคลเป็นผลสัมฤทธิ์ที่สะท้อนการทำงานของส่วนราชการได้น้อยที่สุด ชี้ให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมยังคงเห็นว่าระบบราชการยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้ดีเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับผลสัมฤทธิ์ด้านอื่นๆ

ในขณะที่เมื่อมีการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นระหว่างส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกัน พบว่าในมุมมองเฉพาะผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างกัน (กรมนโยบาย และกรมด้านบริการ) เท่านั้นที่มีความเห็นไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับการมองวิธีการและผลสัมฤทธิ์ที่มีคุณภาพในหน่วยงาน ส่วนตัวแปรบริบทของส่วนราชการอื่นๆ อันได้แก่ กลุ่มภารกิจ สัดส่วนงบประมาณ ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified -FL) การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพราชการ ผู้ที่สังกัดในส่วน

ราชการที่มีบริบทแตกต่างกันตามตัวแปรข้างต้น มองวิธีการและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพในหน่วยงานของตนเองแตกต่างกัน

เมื่อผู้วิจัยพิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ตอบแบบสอบถามมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป จะถือได้ว่าผู้แทนส่วนราชการเห็นว่า ประเด็นนั้นๆ “ผ่านคุณภาพ” พบคำตอบว่า โดยภาพรวม ส่วนราชการมองว่าวิธีการหรือปัจจัยโน้มนำที่ไปสู่คุณภาพ (Enablers) นั้น มีบางส่วนที่มีคุณภาพในระดับที่ยอมรับได้ โดยถือว่า “ผ่าน” คุณภาพ ได้แก่ หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ และหมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ ในขณะที่ หมวดที่ 3 บุคลากร หมวดที่ 4 พันธมิตร และทรัพยากร และหมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ อยู่ในระดับ “ไม่ผ่าน” คุณภาพ ในส่วนผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าผลลัพธ์การทำงานของระบบราชการไทย “ไม่ผ่าน” คุณภาพในทุกด้าน ทั้งผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ ผลลัพธ์ด้านบุคลากร ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ ผลลัพธ์ด้านสังคม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบริบทที่แตกต่างของส่วนราชการ พบว่าในปัจจุบันโน้มนำไปสู่คุณภาพหรือด้านวิธีการนั้น กรมด้านนโยบายมีแนวโน้มให้ส่วนราชการของตนผ่านคุณภาพมากกว่ากรมด้านบริการ ในขณะที่เมื่อพิจารณากลุ่มภารกิจ พบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มให้หน่วยงานของตนเองผ่านคุณภาพมากกว่ากลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เช่นเดียวกันกับหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท ก็เห็นว่าส่วนราชการของตนมีแนวโน้มมีวิธีการทำงานที่มีคุณภาพสูงกว่าส่วนราชการที่มีงบประมาณจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาส่วนราชการที่ได้รับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน พบว่าหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2555 มีแนวโน้มเห็นว่าส่วนราชการของตนมีวิธีการทำงานที่มีคุณภาพมากกว่าส่วนราชการอื่นๆ และสอดคล้องกับหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพภาครัฐรายหมวดก็สะท้อนมุมมองเช่นเดียวกัน ในขณะที่ด้านผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าแทบทุกส่วนราชการเห็นว่าหน่วยงานของตน “สอบตก” เรื่องของผลลัพธ์การทำงานที่มีคุณภาพ ยกเว้นกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ และหน่วยงานเคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด ที่เห็นว่าส่วนราชการของตนสอบผ่านในเรื่องนี้ โดยประเด็นที่ส่วนราชการเห็นว่า เป็นผลลัพธ์ที่ไม่ผ่านคุณภาพมากที่สุด คือ ผลลัพธ์การดำเนินงานด้านบุคคล

4.3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในช่วงก่อนบังคับใช้ ระหว่างบังคับใช้ และหลังบังคับใช้ การดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ (ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556)

ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นผลการวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ของส่วนราชการที่เลือกศึกษาประกอบด้วยข้อมูลส่วนราชการในระดับกรม จำนวน 142 กรม (เฉพาะกรมที่มีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยสำนักงาน ก.พ.ร.) โดยเป็นการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละส่วนราชการ ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ซึ่งครอบคลุมทั้งช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการไทย โดยสามารถรายงานผลการวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

5.3.1 ข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการ

เมื่อพิจารณาข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการ จำแนกตามปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย

- ลักษณะการดำเนินงาน
- กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน
- กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ
- สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับ
- จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)
- ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ
- อายุเฉลี่ยของข้าราชการ
- ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี
- ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย
- ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป
- ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ
- ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร
- การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)
- การได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร.

พบว่าส่วนราชการต่างๆ ที่ศึกษา มีข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างหลากหลายโดยสามารถจัดได้เป็นกลุ่ม ดังต่อไปนี้

5.3.1.1 ลักษณะการดำเนินงานของกรม

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามลักษณะการดำเนินงาน พบว่าส่วนใหญ่มีการดำเนินงานในลักษณะกรมด้านบริการจำนวน 86 กรม คิดเป็นร้อยละ 60.56 และกรมด้านนโยบาย จำนวน 56 กรม คิดเป็นร้อยละ 39.44

5.3.1.2 กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน พบว่าเป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมากที่สุด จำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.77 รองลงมาคือ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม จำนวน 36 กรม คิดเป็นร้อยละ 25.35 กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ จำนวน 31 กรม คิดเป็นร้อยละ 21.83 และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.04

5.3.1.3 กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ พบว่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก จำนวน 29 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 20.42 รองลงมาคือ กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาศักยภาพของประชากร ทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และวัฒนธรรมที่ดิงาม จำนวน 24 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 16.90 กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก จำนวน 21 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 14.79 กลุ่มหน่วยงานด้านการจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการมีงานทำ จำนวน 19 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 13.38 กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 15 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 10.56 กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารและการคมนาคมขนส่ง จำนวน 10 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 7.04 ซึ่งเท่ากับกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของรัฐ - กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสารและการบริหารราชการจำนวน 4 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 2.82 เท่ากับกลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตยจำนวน 3 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 2.11 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับกลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ ตามลำดับ

5.3.1.4 สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับ

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณ 2556 พบว่ามีหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท มากที่สุด จำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.77 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท จำนวน 29 กรม คิดเป็นร้อยละ 20.42 หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท จำนวน 22 กรม คิดเป็นร้อยละ 15.49 หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 17 กรม คิดเป็นร้อยละ 11.97 และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท คิดเป็นจำนวน 9 กรม คิดเป็นร้อยละ 6.34 ตามลำดับ

5.3.1.5 สัดส่วนของบุคลากรทั้งหมด

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามสัดส่วนของบุคลากรทั้งหมดในปีงบประมาณ 2556 โดยนับรวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน จำนวน 48 กรม คิดเป็นร้อยละ 34.29 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน จำนวน 38 กรม คิดเป็นร้อยละ 27.14 หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน จำนวน 26 กรม คิดเป็นร้อยละ 18.57 หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป จำนวน 17 กรม คิดเป็นร้อยละ 12.14 และหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน จำนวน 12 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.86 ตามลำดับ

5.3.1.6 ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ในปีงบประมาณ 2556 พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 จำนวน 53 กรม คิดเป็นร้อยละ 38.97 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป จำนวน 43 กรม คิดเป็นร้อยละ 31.62 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 จำนวน 33 กรม คิดเป็นร้อยละ 24.26 และหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 จำนวน 7 กรม คิดเป็นร้อยละ 5.15

5.3.1.7 อายุเฉลี่ยของข้าราชการ

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการในปีงบประมาณ 2556 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี จำนวน 89 กรม คิดเป็นร้อยละ 66.42 รองลงมาคือ หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปีขึ้นไป จำนวน 32 กรม คิดเป็นร้อยละ 23.88 และหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี จำนวน 13 กรม คิดเป็นร้อยละ 9.70 ตามลำดับ

5.3.1.8 ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 จำนวน 66 กรม คิดเป็นร้อยละ 50.00 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 จำนวน 28 กรม คิดเป็นร้อยละ 21.21 ในระดับที่เท่ากับ หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20 กล่าวคือจำนวน 28 กรม คิดเป็นร้อยละ 21.21 และหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.58

5.3.1.9 ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 จำนวนสูงถึง 58 กรม คิดเป็นร้อยละ 43.28 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่า ร้อยละ 70 ขึ้นไป จำนวน 36 กรม คิดเป็นร้อยละ 26.87 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 จำนวน 34 กรม คิดเป็นร้อยละ 25.37 และหน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิง ไม่เกินร้อยละ 30 จำนวน 6 กรม คิดเป็นร้อยละ 4.48 ตามลำดับ

5.3.1.10 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป พบว่า ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20 จำนวน 78 กรม คิดเป็นร้อยละ 57.78 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ

50 จำนวน 42 กรัม คิดเป็นร้อยละ 31.11 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป จำนวน 15 กรัม คิดเป็นร้อยละ 11.11 ตามลำดับ

5.3.1.11 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป จำนวน 75 กรัม คิดเป็นร้อยละ 55.57 รองลงมา คือ หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 จำนวน 39 กรัม คิดเป็นร้อยละ 29.63 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 จำนวน 17 กรัม คิดเป็นร้อยละ 12.59 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการไม่เกินร้อยละ 25 จำนวน 3 กรัม คิดเป็นร้อยละ 2.22 ตามลำดับ

5.3.1.12 ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการรวมกับตำแหน่งประเภททั่วไป พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 จำนวน 80 กรัม คิดเป็นร้อยละ 59.26 รองลงมาคือ หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 จำนวน 44 กรัม คิดเป็นร้อยละ 32.59 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป จำนวน 11 กรัม คิดเป็นร้อยละ 8.15

5.3.1.13 การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการจำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) ซึ่งเป็นการรับรองโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 พบว่ามีหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในปี 2555 จำนวน 35 กรัม คิดเป็นร้อยละ 25.55 หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 จำนวน 69 กรัม คิดเป็นร้อยละ 50.36 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน จำนวน 33 กรัม คิดเป็นร้อยละ 24.09 ทั้งนี้ ข้อมูลในส่วนนี้ไม่รวมกระทรวงพลังงาน และกรมในสังกัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานร่วมกันทั้ง

กระทรวง และผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี พ.ศ. 2555

5.3.1.14 การได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.

เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการ จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 พบว่า มีหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.04 และหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวด จำนวน 132 กรม คิดเป็นร้อยละ 92.96

ทั้งนี้ สามารถสรุปข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการที่นำมาศึกษาในครั้งนี้อย่างแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.25 ข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการที่ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
ลักษณะการดำเนินงาน		
- กรมด้านนโยบาย	56	39.44
- กรมด้านบริการ	86	60.56
รวม	142	100.0
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน		
- กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	65	45.77
- กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม	36	25.35
- กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ	31	21.83
- กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	10	7.04
รวม	142	100.00
กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ		
- กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายใน การพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสารและการบริหารราชการ	4	2.82
- กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย	3	2.11
- กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์ และโครงการตามพระราชดำริ	3	2.11
- กลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริม ศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ในสังคมโลก	29	20.42

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนาและการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	15	10.56
- กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	4	2.82
- กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการ สื่อสารและการคมนาคมขนส่ง	10	7.04
- กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และ ทรัพย์สินของรัฐ	10	7.04
- กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาศักยภาพของประชากร ทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และวัฒนธรรมที่ดิงาม	24	16.90
- กลุ่มหน่วยงานด้านการจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็น ธรรมในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการมีงานทำ	19	13.38
- กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคง ของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม	21	14.79
รวม	142	100.00
งบประมาณที่ได้รับ		
- หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท	29	20.42
- หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่ เกิน 3,000 ล้านบาท	65	45.77
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท	22	15.49
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท	9	6.34
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป	17	11.97
รวม	142	100.00
จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงาน ราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)		
- หน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน	48.00	34.29
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน	38.00	27.14
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน	26.00	18.57

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน	11.00	7.86
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป	17.00	12.14
รวม	140.00	100.00
ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากร ประเภทอื่นๆ (ประกอบด้วยพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)		
- หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภท อื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25	7	5.15
- หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภท อื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	33	24.26
- หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภท อื่นๆมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75	53	38.97
- หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภท อื่นๆมากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	43	31.62
รวม	136	100.00
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ		
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี	13	9.70
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี	89	66.42
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปี ขึ้นไป	32	23.88
รวม	134	100.00
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่า ระดับปริญญาตรี		
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับ ปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20	28	21.21
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับ ปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40	66	50.00
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับ ปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60	28	21.21
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับ ปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป	10	7.58
รวม	132	100.00

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย		
- หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงไม่เกินร้อยละ 30	6	4.48
- หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	34	25.37
- หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70	58	43.28
- หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป	36	26.87
รวม	134	100.00
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป		
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20	78	57.78
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	42	31.11
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป	15	11.11
รวม	135	100.00
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ		
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการไม่เกินร้อยละ 25	3	2.22
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	17	12.59
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75	40	29.63
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	75	55.56
รวม	135	100.00
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมทั้งตำแหน่งประเภทบริหาร		
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5	80	59.26

ปัจจัย	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10	44	32.59
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป	11	8.15
รวม	135	100.00
การได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)		
- หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555	35	25.55
- หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556	69	50.36
- หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	33	24.09
รวม	137	100.00
การได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.		
- หน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	10	7.04
- หน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	132	92.96
รวม	142	100.00

หมายเหตุ 1. ข้อมูลเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2556

2. ข้อมูลพื้นฐานบางประการยังไม่ถูกเผยแพร่ อาทิ ข้อมูลสถิติจำนวนและประเภทของบุคลากรในหน่วยงานด้านกลาโหม

3. ข้อมูลบางส่วน ผู้วิจัยสืบค้นจากสำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. (2557); สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556ง)

(ก) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ ช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA

4.3.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการโดยภาพรวม ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556

จากการศึกษาพบว่า ผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรมโดยเฉลี่ยภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากที่สุด คิดเป็น 4.8066 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน และหน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการน้อยที่สุด คิดเป็น 3.1709 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน เมื่อจัดหน่วยงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ พบว่าหน่วยงานที่มีหน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่า 4.2000 คะแนน มีจำนวน 25 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 17.61 หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.2000 คะแนน แต่ไม่เกิน 4.5000 คะแนน มีจำนวน 62 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 43.66 และหน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.5000 คะแนนขึ้นไป มีจำนวน 55 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 38.73 ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.26 กลุ่มหน่วยงานจำแนกตามคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556

กลุ่ม	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่า 4.2000 คะแนน	25	17.61
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.2000 คะแนน แต่ไม่เกิน 4.5000 คะแนน	62	43.66
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.5000 คะแนนขึ้นไป	54	38.73
รวม	142	100.00

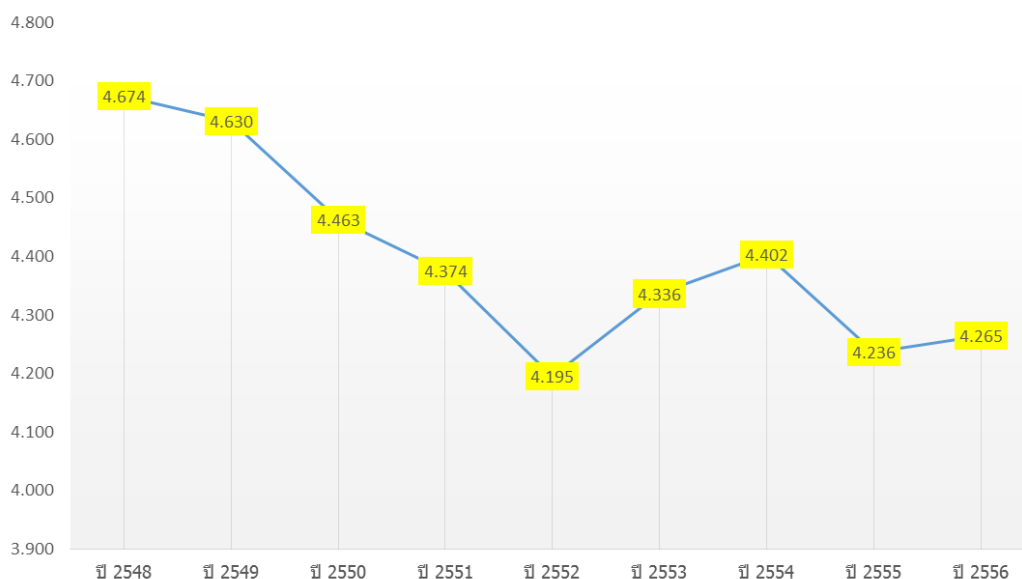
ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556

เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่าส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการดำเนินงานที่ต่ำลง โดยในปีงบประมาณ 2548 พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงที่สุดคิดเป็น 4.674 คะแนน และในปีงบประมาณ 2552 มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุด คิดเป็น 4.195 คะแนน โดยเมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่าคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในช่วงเวลาที่ต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ ($F=54.838$, $P\text{-value}= 0.000$) ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 4.27 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 (n=142)

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี	
	คะแนนเฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ปี 2548	4.674	0.224
ปี 2549	4.630	0.232
ปี 2550	4.463	0.277
ปี 2551	4.374	0.327
ปี 2552	4.195	0.389
ปี 2553	4.336	0.378
ปี 2554	4.402	0.294
ปี 2555	4.236	0.326
ปี 2556	4.265	0.484

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.15 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

ตารางที่ 4.28 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) (n=142)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการ	30.455	5.048	6.034	54.838	.000
ภายในกลุ่ม	74.974	681.418	.110		
ความคลาดเคลื่อน					

หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.94, Approx. Chi-Square=312.166, df=35, P-Value =0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปีมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยคะแนนเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2548 อยู่ในระดับสูงกว่าปีอื่นๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างเมื่อเทียบเป็นรายคู่ ซึ่งพบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการมีแนวโน้มต่ำลง และมีแนวโน้มคงที่ในช่วงปี 2553-2556

ตารางที่ 4.29 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

ปีงบประมาณ	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่							
	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
ปี 2548	.044	.211*	.300*	.479*	.338*	.272*	.438*	.410*
ปี 2549		.167*	.256*	.435*	.294*	.228*	.394*	.365*
ปี 2550			.089*	.268*	.127*	.061	.227*	.198*
ปี 2551				.179*	.038	-.028	.139*	.110
ปี 2552					-.141*	-.207*	-.040	-.069
ปี 2553						-.066	.100	.072
ปี 2554							.167*	.138*
ปี 2555								-.029

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4.3.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการ ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556

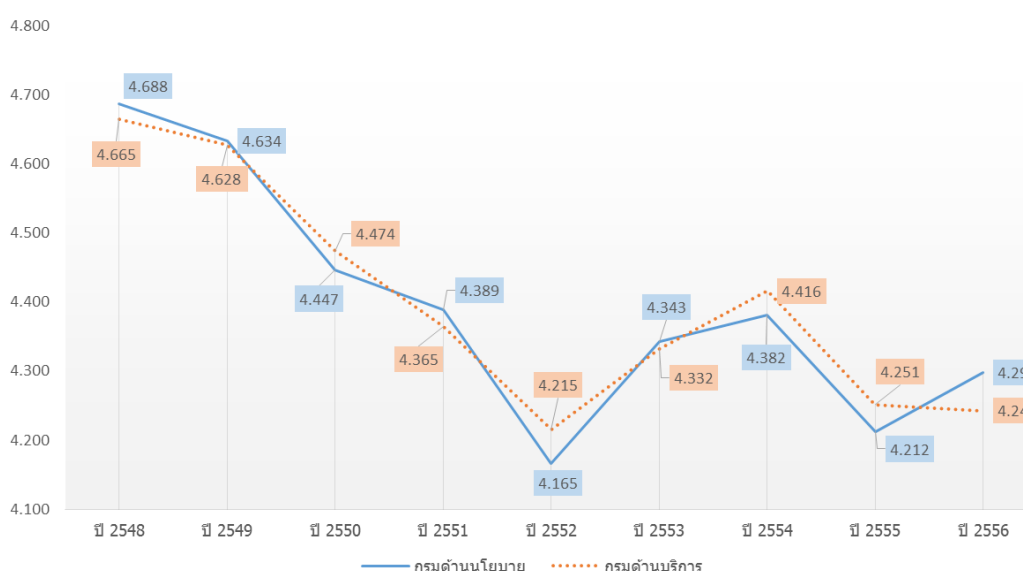
4.3.3.1 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=53.031$, $P\text{-value}=0.000$) โดยส่วนราชการที่มีลักษณะการดำเนินงานทั้งที่เป็นกรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการ มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ไม่พบว่ากรมด้านนโยบายและกรมด้านบริการจะมีผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.007$, $P\text{-value}=0.932$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างลักษณะการดำเนินงานของกรมกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งกลุ่มที่มีลักษณะการดำเนินงานเป็นกรมด้านนโยบาย และกลุ่มที่มีลักษณะการดำเนินงานเป็นกรมบริการ ต่างก็มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.589$, $P\text{-Value}=0.710$)

ตารางที่ 4.30 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของผลการปฏิบัติราชการประจำปี			
	กรมด้านนโยบาย		กรมด้านบริการ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.688	0.203	4.665	0.238
ปี 2549	4.634	0.239	4.628	0.229
ปี 2550	4.447	0.301	4.474	0.260
ปี 2551	4.389	0.357	4.365	0.308
ปี 2552	4.165	0.443	4.215	0.350
ปี 2553	4.343	0.358	4.332	0.393
ปี 2554	4.382	0.324	4.416	0.274
ปี 2555	4.212	0.346	4.251	0.313
ปี 2556	4.298	0.534	4.243	0.451

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.16 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ตารางที่ 4.31 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ลักษณะการดำเนินงานของกรม	.003	1	.003	.007	.932
ความคลาดเคลื่อน	61.309	134	.458		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	29.542	5.034	5.868	53.031	.000
ลักษณะการดำเนินงานของกรมและช่วงเวลา	.328	5.034	.065	.589	.710
ความคลาดเคลื่อน	74.646	674.611	.111		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.093, Approx. Chi-Square=311.616, df=35, P-Value =0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

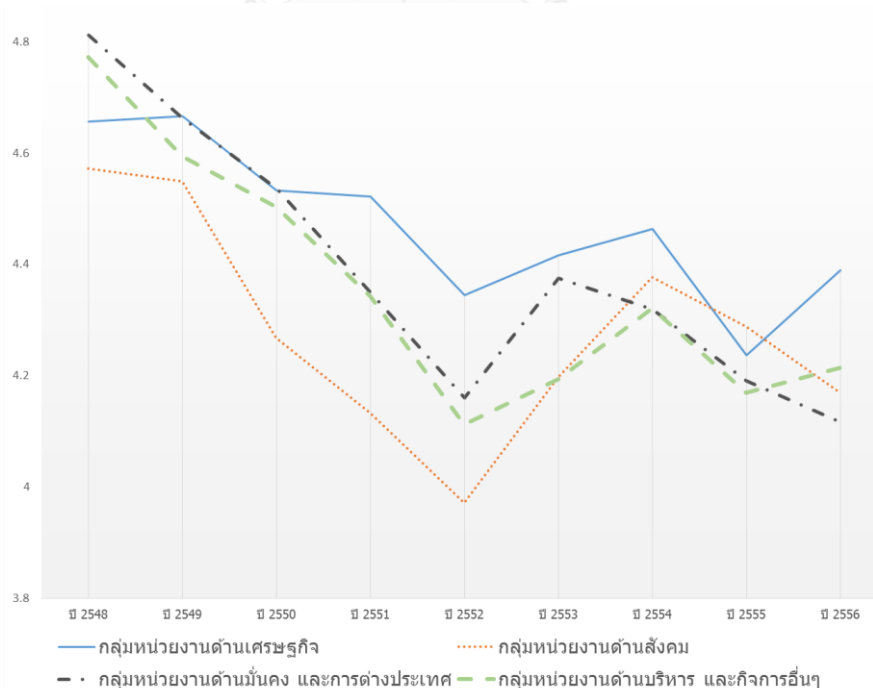
4.3.3.2 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน พบว่าโดยภาพรวมทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยพบความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจกับกลุ่มภารกิจด้านสังคม ซึ่งจากการทดสอบทางสถิติพบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 กลุ่มภารกิจที่แตกต่างกันจะมีผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=6.105$, $P\text{-value}=0.001$) โดยมีความแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม พบอิทธิพลร่วมระหว่างกลุ่มภารกิจของหน่วยงานกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และการต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มภารกิจด้านบริหารและกิจการอื่นๆ มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=4.132$, $P\text{-Value}=0.000$)

ตารางที่ 4.32 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ		กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม		กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ		กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.656	0.235	4.572	0.223	4.812	0.106	4.772	0.201
ปี 2549	4.666	0.163	4.549	0.294	4.663	0.246	4.594	0.291
ปี 2550	4.533	0.217	4.267	0.304	4.536	0.261	4.503	0.264
ปี 2551	4.522	0.261	4.133	0.252	4.349	0.365	4.343	0.337
ปี 2552	4.345	0.300	3.972	0.341	4.160	0.473	4.112	0.425
ปี 2553	4.416	0.361	4.197	0.397	4.375	0.360	4.194	0.349
ปี 2554	4.464	0.252	4.377	0.253	4.319	0.401	4.321	0.279
ปี 2555	4.237	0.288	4.288	0.345	4.191	0.359	4.169	0.414
ปี 2556	4.389	0.301	4.169	0.484	4.116	0.706	4.214	0.570

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.17 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

ตารางที่ 4.33 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	7.470	3	2.490	6.105	.001
ความคลาดเคลื่อน	53.842	132	.408		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	23.508	5.006	4.696	45.275	.000
กลุ่มภารกิจของหน่วยงานและ ช่วงเวลา	6.436	15.017	.429	4.132	.000
ความคลาดเคลื่อน	68.538	660.737	.104		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.103, Approx. Chi-Square=293.688, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกันมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 1 คู่ กล่าวคือ กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มหน่วยงานด้านสังคม (P-value=0.000)

ตารางที่ 4.34 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

กลุ่มภารกิจของ หน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่		
	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม	กลุ่มหน่วยงาน ด้านมั่นคง และ การต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ
กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ	.189450*	0.079	0.112
กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม		-0.111	-0.078

กลุ่มภารกิจของ หน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่		
	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม	กลุ่มหน่วยงาน ด้านมั่นคง และ การต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ
กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการ ต่างประเทศ			0.033

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4.3.3.3 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญ ของภาครัฐ

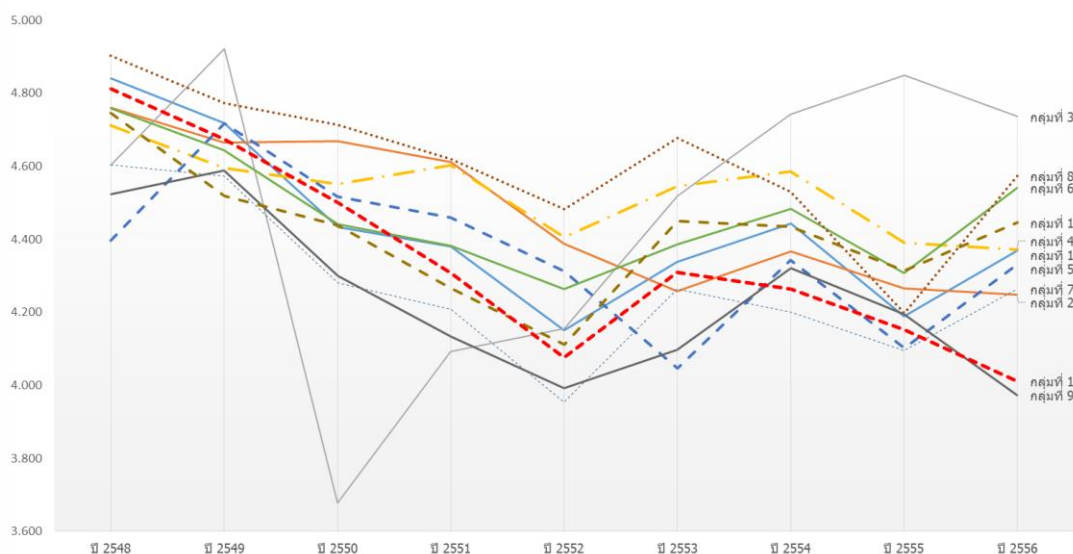
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ พบว่า โดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=45.275$, $P\text{-value}=0.000$) โดยทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยพบความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ กับกลุ่มภารกิจอื่นๆ ซึ่งจากการทดสอบทางสถิติพบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 กลุ่มภารกิจที่ต่างกันจะมีผลการปฏิบัติราชการที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=4.618$, $P\text{-value}=0.000$) โดยมีความแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม พบอิทธิพลร่วมระหว่างกลุ่มภารกิจของหน่วยงานกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐที่ต่างกัน มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.836$, $P\text{-Value}=0.000$)

ตารางที่ 4.35 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสาร และการบริหารราชการ(1)		กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย (2)		กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ (3)		กลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก (4)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.841	0.209	4.760	0.269	4.603	0.000	4.712	0.174
ปี 2549	4.718	0.250	4.665	0.235	4.922	0.000	4.596	0.168
ปี 2550	4.434	0.359	4.668	0.066	3.678	0.000	4.551	0.171
ปี 2551	4.381	0.253	4.612	0.076	4.093	0.000	4.603	0.175
ปี 2552	4.152	0.377	4.387	0.338	4.156	0.000	4.405	0.202
ปี 2553	4.338	0.378	4.258	0.278	4.519	0.000	4.546	0.185
ปี 2554	4.443	0.237	4.367	0.276	4.742	0.000	4.586	0.178
ปี 2555	4.189	0.240	4.265	0.562	4.848	0.000	4.390	0.234
ปี 2556	4.369	0.518	4.248	0.754	4.735	0.000	4.371	0.274
ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (5)		กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (6)		กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง (7)		กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของรัฐ (8)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.397	0.204	4.758	0.153	4.603	0.118	4.902	0.109
ปี 2549	4.717	0.103	4.644	0.350	4.574	0.175	4.773	0.142
ปี 2550	4.517	0.200	4.441	0.351	4.280	0.241	4.714	0.113
ปี 2551	4.459	0.254	4.382	0.327	4.209	0.285	4.621	0.322
ปี 2552	4.311	0.256	4.264	0.411	3.954	0.336	4.482	0.398
ปี 2553	4.046	0.327	4.385	0.468	4.264	0.406	4.677	0.329
ปี 2554	4.342	0.238	4.483	0.208	4.200	0.284	4.530	0.166

ปีงบประมาณ	กลุ่มหน่วยงานด้าน การดูแล การพัฒนา และการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (5)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การพัฒนาองค์ ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี (6)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ พัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางการสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง (7)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สิน ของรัฐ (8)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2555	4.103	0.356	4.307	0.096	4.095	0.249	4.197	0.217
ปี 2556	4.331	0.372	4.540	0.200	4.264	0.238	4.574	0.243
ปีงบประมาณ	กลุ่มหน่วยงานด้าน การพัฒนาศักยภาพ ของประชากร ทั้ง ด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และ วัฒนธรรมที่ติงาม (9)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรม ในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการ มีงานทำ (10)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ กำหนดยุทธศาสตร์ ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม (11)			
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.		
ปี 2548	4.524	0.251	4.746	0.111	4.812	0.112		
ปี 2549	4.588	0.314	4.519	0.229	4.674	0.266		
ปี 2550	4.301	0.279	4.438	0.342	4.500	0.257		
ปี 2551	4.134	0.246	4.266	0.402	4.308	0.339		
ปี 2552	3.992	0.344	4.111	0.402	4.076	0.519		
ปี 2553	4.097	0.421	4.449	0.240	4.310	0.388		
ปี 2554	4.321	0.270	4.434	0.219	4.264	0.452		
ปี 2555	4.195	0.363	4.314	0.364	4.153	0.347		
ปี 2556	3.973	0.440	4.445	0.488	4.011	0.745		

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ
ส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.18 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

ตารางที่ 4.36 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ	16.540	10	1.654	4.618	0.000
ความคลาดเคลื่อน	44.773	125	0.358		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	11.462	4.762	2.407	23.445	0.000
กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ และช่วงเวลา	13.864	47.621	0.291	2.836	0.000
ความคลาดเคลื่อน	61.110	595.261	0.103		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.083, Approx. Chi-Square=304.418, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

พบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐที่แตกต่างกันมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 5 คู่ ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.37 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

กลุ่มภารกิจ หลักที่ สำคัญของ ภาครัฐ	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่									
	2	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	-0.041	-0.100	0.071	-0.038	0.158	-0.179	0.180	0.016	0.084	
2		-0.059	0.112	0.003	0.198	-0.138	0.221	0.056	0.124	
4			0.171	0.062	.257379*	-0.079	.279694*	0.115	0.183	
5				-0.109	0.087	-0.250	0.109	-0.056	0.013	
6					0.196	-0.141	0.218	0.053	0.122	
7						-.33637*	0.022	-0.142	-0.074	
8							.35868*	0.194	.26242*	
9								-0.164	-0.096	
10									0.068	

หมายเหตุ * แยกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

กลุ่มที่ 1 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายในการพัฒนาประเทศ ข้อมูลข่าวสารและการบริหารราชการ

กลุ่มที่ 2 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มที่ 4 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก

กลุ่มที่ 5 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 6 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กลุ่มที่ 7 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารและการคมนาคมขนส่ง

กลุ่มที่ 8 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของรัฐ

กลุ่มที่ 9 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาศักยภาพของประชากร ทั้งด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และวัฒนธรรมที่ดียิ่ง

กลุ่มที่ 10 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการมีงานทำ

กลุ่มที่ 11 หมายถึง กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก

** การเปรียบเทียบในที่นี้ไม่นับรวมกลุ่มที่ 3 กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติราชการครบทุกปีเพียง 1 หน่วยงานเท่านั้น จากจำนวนในกลุ่มทั้งหมด 3 หน่วยงาน ซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถเปรียบเทียบได้

4.3.3.4 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

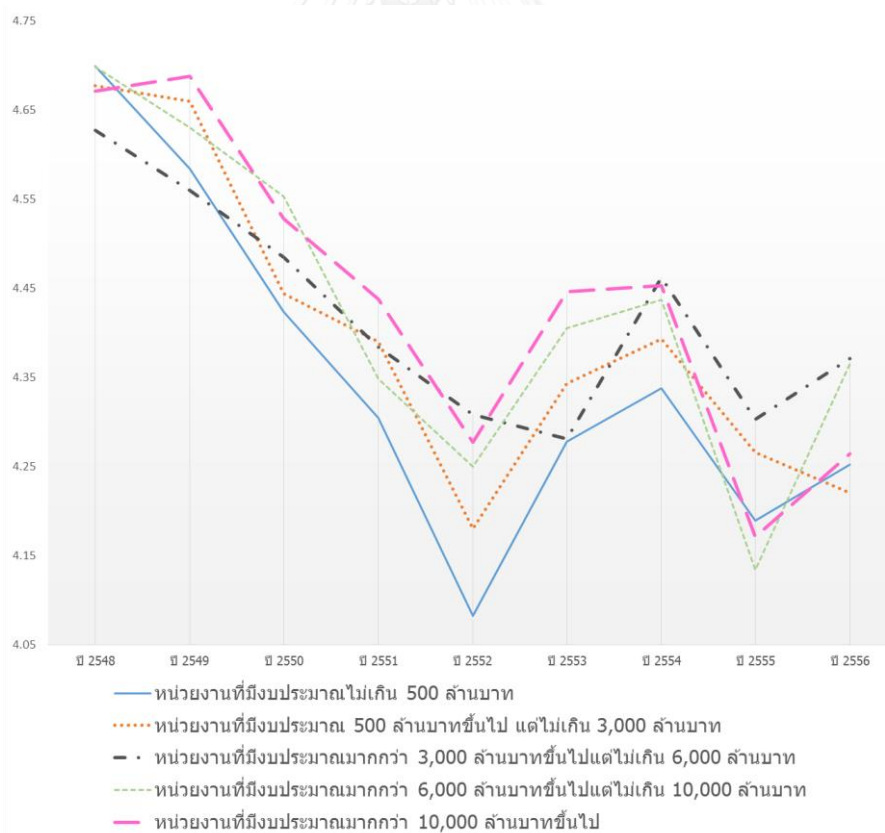
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=35.413$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยหน่วยงานที่มีงบประมาณสูง มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบด้วยสถิติ พบว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณแตกต่างกันจะมีผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.518$, $P\text{-value}=0.723$) สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างงบประมาณที่ได้รับกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และ หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.935$, $P\text{-Value}=0.542$)

ตารางที่ 4.38 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี									
	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.699	0.183	4.677	0.207	4.627	0.256	4.698	0.364	4.671	0.238
ปี 2549	4.584	0.311	4.660	0.184	4.560	0.275	4.630	0.214	4.688	0.173
ปี 2550	4.423	0.288	4.444	0.276	4.485	0.307	4.553	0.169	4.528	0.272
ปี 2551	4.304	0.342	4.390	0.326	4.384	0.342	4.348	0.302	4.438	0.318

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของผลการปฏิบัติราชการประจำปี									
	หน่วยงานที่มี งบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี 500 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 10,000 ล้านบาท ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2552	4.082	0.484	4.180	0.395	4.308	0.276	4.250	0.303	4.277	0.320
ปี 2553	4.278	0.336	4.343	0.355	4.281	0.474	4.405	0.420	4.446	0.392
ปี 2554	4.338	0.267	4.393	0.304	4.462	0.286	4.437	0.314	4.453	0.310
ปี 2555	4.189	0.355	4.266	0.296	4.303	0.330	4.134	0.299	4.171	0.392
ปี 2556	4.252	0.483	4.220	0.523	4.371	0.355	4.365	0.277	4.264	0.584

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ
ส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.19 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่
ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

ตารางที่ 4.39 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
งบประมาณที่ได้รับ	.954	4	.239	.518	.723
ความคลาดเคลื่อน	60.358	131	.461		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	19.705	5.015	3.929	35.413	.000
งบประมาณที่ได้รับและช่วงเวลา	2.081	20.059	.104	.935	.542
ความคลาดเคลื่อน	72.893	656.934	.111		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.91, Approx. Chi-Square=307.409, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.3.5 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

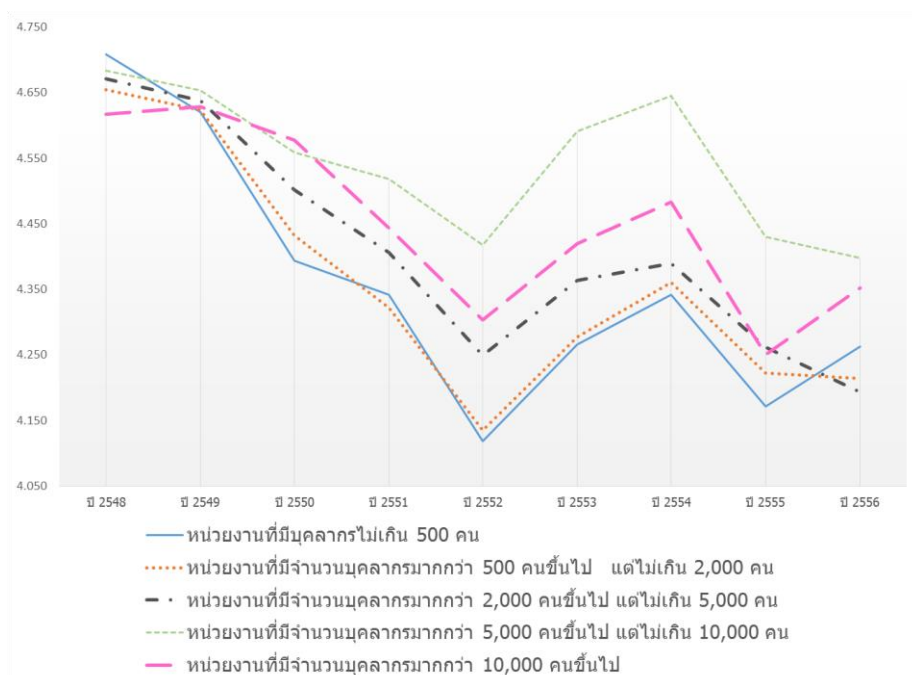
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด (ประกอบด้วยข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=33.280$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีจำนวนบุคลากรที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม จากการทดสอบทางสถิติในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ไม่พบว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรแตกต่างกันจะมีผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.001$, $P\text{-value}=0.098$) และเมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างจำนวนบุคลากรกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรไม่เกิน 500 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน และหน่วยงานที่มี

จำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.912$, $P\text{-Value}=0.571$)

ตารางที่ 4.40 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี									
	หน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.709	0.183	4.655	0.213	4.671	0.214	4.684	0.227	4.618	0.350
ปี 2549	4.621	0.275	4.623	0.258	4.638	0.174	4.654	0.151	4.629	0.176
ปี 2550	4.394	0.310	4.432	0.255	4.502	0.260	4.559	0.223	4.578	0.241
ปี 2551	4.342	0.340	4.322	0.345	4.406	0.322	4.518	0.216	4.443	0.320
ปี 2552	4.119	0.471	4.135	0.380	4.249	0.304	4.418	0.254	4.304	0.278
ปี 2553	4.266	0.414	4.277	0.384	4.363	0.317	4.591	0.134	4.420	0.382
ปี 2554	4.342	0.294	4.360	0.309	4.389	0.248	4.645	0.104	4.483	0.305
ปี 2555	4.171	0.373	4.223	0.313	4.262	0.263	4.430	0.262	4.251	0.310
ปี 2556	4.263	0.476	4.214	0.574	4.193	0.452	4.398	0.378	4.352	0.411

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.20 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

ตารางที่ 4.41 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
จำนวนบุคลากรทั้งหมด	3.512	4.000	0.878	2.001	0.098
ความคลาดเคลื่อน	56.599	129.000	0.439		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	18.663	4.996	3.736	33.280	0.000
จำนวนบุคลากรทั้งหมดและ ช่วงเวลา	2.046	19.985	0.102	0.912	0.571
ความคลาดเคลื่อน	72.344	644.502	0.112		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.09, Approx. Chi-Square=303.824, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.3.6 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

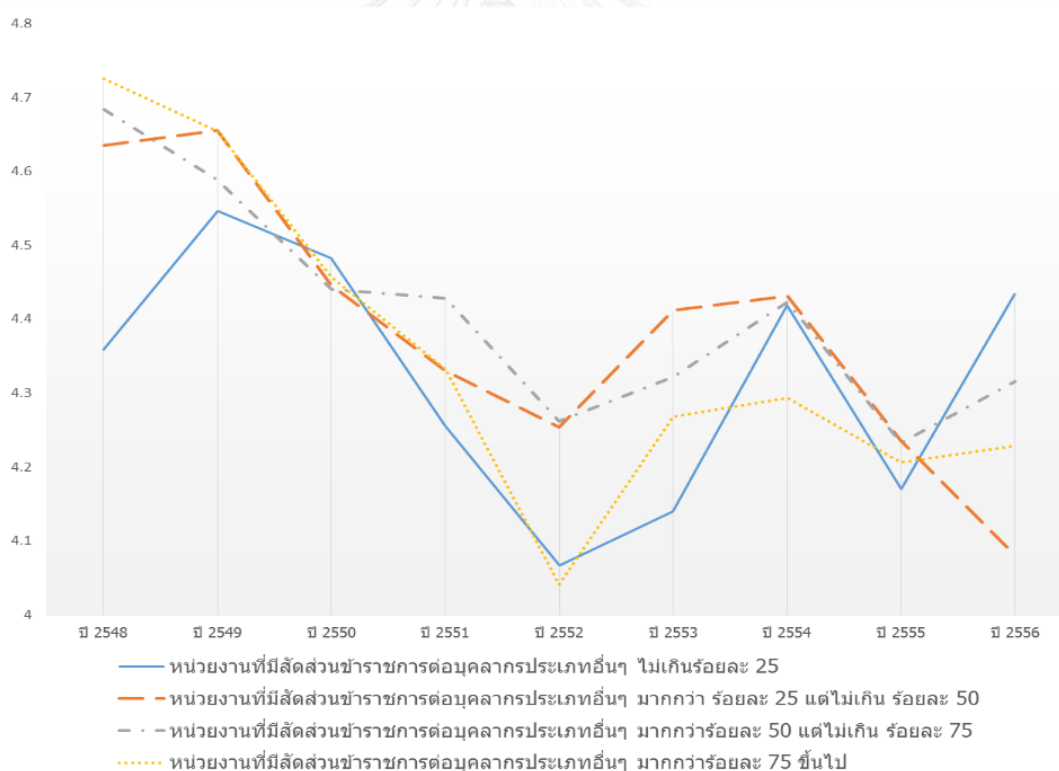
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ (อันประกอบด้วยพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=27.865$, $P\text{-value}=0.000$) โดยทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีสัดส่วนข้าราชการที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง ยกเว้นหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 ซึ่งผลการปฏิบัติราชการในปี 2556 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา เมื่อทดสอบผลการปฏิบัติราชการตามความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของหน่วยงานที่มีสัดส่วนของข้าราชการแตกต่างกัน ($F=0.683$, $P\text{-value}=0.564$) อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็พบอิทธิพลร่วมระหว่างสัดส่วนของข้าราชการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.663$, $P\text{-Value}=0.01$)

ตารางที่ 4.42 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่า ร้อยละ 25 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 75		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.359	0.325	4.635	0.236	4.684	0.204	4.726	0.185
ปี 2549	4.547	0.137	4.656	0.159	4.589	0.305	4.655	0.182
ปี 2550	4.483	0.127	4.446	0.257	4.441	0.315	4.457	0.257
ปี 2551	4.255	0.309	4.330	0.359	4.428	0.324	4.332	0.314
ปี 2552	4.067	0.245	4.254	0.323	4.262	0.404	4.041	0.403
ปี 2553	4.140	0.370	4.412	0.259	4.322	0.423	4.268	0.370

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของผลการปฏิบัติราชการประจำปี											
	หน่วยงานที่มีสัดส่วน ข้าราชการต่อ บุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25	หน่วยงานที่มีสัดส่วน ข้าราชการต่อ บุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่า ร้อยละ 25 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 50	หน่วยงานที่มีสัดส่วน ข้าราชการต่อ บุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 75	หน่วยงานที่มี สัดส่วนข้าราชการ ต่อบุคลากร ประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2554	4.419	0.225	4.431	0.251	4.423	0.284	4.293	0.311				
ปี 2555	4.170	0.364	4.236	0.297	4.233	0.346	4.206	0.322				
ปี 2556	4.434	0.311	4.080	0.468	4.316	0.433	4.228	0.548				

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ
ส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.21 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม

เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

ตารางที่ 4.43 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
สัดส่วนของข้าราชการ	0.889	3.000	0.296	0.683	0.564
ความคลาดเคลื่อน	54.628	126.000	0.434		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	15.280	5.050	3.026	27.865	0.000
สัดส่วนของข้าราชการ และ ช่วงเวลา	4.381	15.149	0.289	2.663	0.001
ความคลาดเคลื่อน	69.095	636.276	0.109		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.09, Approx. Chi-Square=303.824, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

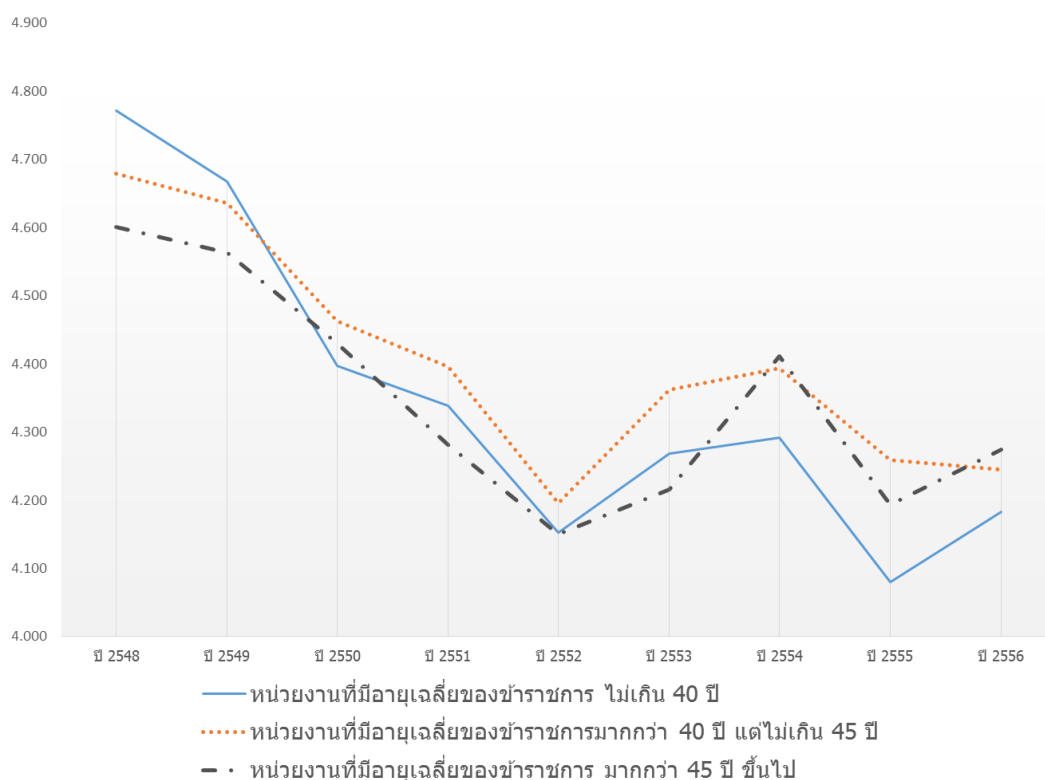
4.3.3.7 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=35.663$, $P\text{-value}=0.000$) โดยทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการในระดับกลางๆ กล่าวคือ ช่วงอายุระหว่าง 40-45 ปี มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างไรก็ตาม ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการที่แตกต่างกัน ($F=0.934$, $P\text{-value}=0.396$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างอายุเฉลี่ยของข้าราชการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี และหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปี ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.061$, $P\text{-Value}=0.391$)

ตารางที่ 4.44 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี					
	หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี		หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี		หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปี ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.771	0.172	4.679	0.211	4.600	0.271
ปี 2549	4.668	0.213	4.636	0.209	4.564	0.300
ปี 2550	4.397	0.266	4.463	0.288	4.430	0.246
ปี 2551	4.339	0.396	4.396	0.307	4.281	0.352
ปี 2552	4.153	0.458	4.196	0.351	4.150	0.470
ปี 2553	4.268	0.441	4.361	0.322	4.215	0.459
ปี 2554	4.292	0.312	4.394	0.271	4.411	0.310
ปี 2555	4.080	0.335	4.259	0.309	4.193	0.347
ปี 2556	4.183	0.610	4.245	0.481	4.275	0.420

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.22 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ตารางที่ 4.45 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ	0.808	2.000	0.404	0.934	0.396
ความคลาดเคลื่อน	54.477	126.000	0.432		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	20.178	5.057	3.990	35.663	0.000
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ และ ช่วงเวลา	1.200	10.114	0.119	1.061	0.391
ความคลาดเคลื่อน	71.291	637.194	0.112		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.09, Approx. Chi-Square=296.593, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

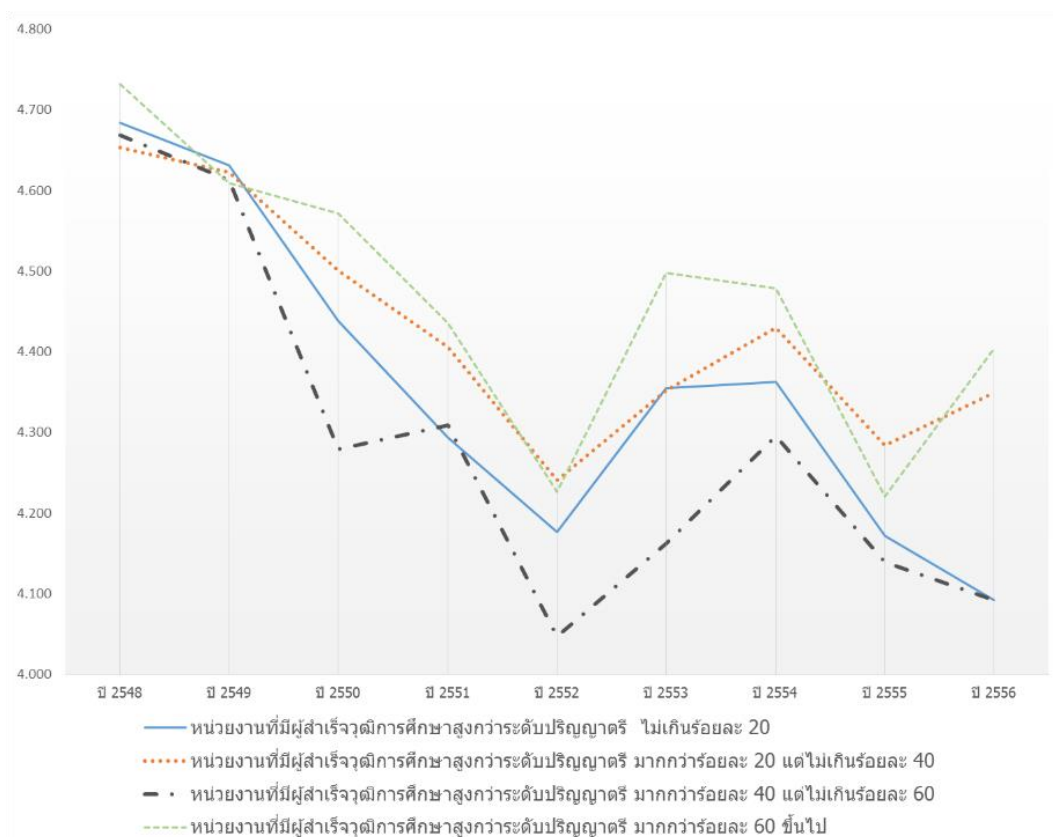
4.3.3.8 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=37.924$, $P\text{-value}=0.000$) โดยทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีที่แตกต่างกันมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง ซึ่งเมื่อทดสอบความแตกต่างของช่วงปีระหว่างหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการผู้มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีที่แตกต่างกัน พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=3.119$, $P\text{-value}=0.029$) แสดงว่าหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีแตกต่างกัน มีผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ อย่างไรก็ตาม ก็ดี เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 และหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.506$, $P\text{-value}=0.095$)

ตารางที่ 4.46 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20		หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40		หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60		หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.684	0.235	4.653	0.245	4.668	0.193	4.732	0.201
ปี 2549	4.631	0.162	4.623	0.235	4.613	0.306	4.609	0.246
ปี 2550	4.439	0.246	4.500	0.260	4.280	0.293	4.571	0.251
ปี 2551	4.294	0.361	4.406	0.312	4.309	0.305	4.436	0.399
ปี 2552	4.176	0.356	4.241	0.357	4.047	0.466	4.226	0.438
ปี 2553	4.355	0.305	4.352	0.365	4.162	0.407	4.497	0.373
ปี 2554	4.362	0.280	4.430	0.269	4.295	0.334	4.479	0.219
ปี 2555	4.171	0.273	4.284	0.290	4.140	0.418	4.221	0.352
ปี 2556	4.092	0.424	4.349	0.418	4.092	0.611	4.404	0.433

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.23 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 4.47 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี	3.882	3.000	1.294	3.119	0.029
ความคลาดเคลื่อน	51.031	123.000	0.415		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	21.054	5.105	4.124	37.924	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จ วุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับ ปริญญาตรีและช่วงเวลา ความคลาดเคลื่อน	2.508	15.315	0.164	1.506	0.095
	68.283	627.909	0.109		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.091, Approx. Chi-Square=287.497, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกันมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 1 คู่ กล่าวคือ หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 กับ หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 (P-value=0.042)

ตารางที่ 4.48 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่		
	หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จ วุฒิมการศึกษสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40	หน่วยงานที่มี ผู้สำเร็จวุฒิม การศึกษสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60	หน่วยงานที่มี ผู้สำเร็จวุฒิม การศึกษสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป
หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20	-0.070	0.066	-0.108
หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40		.136845*	-0.038

กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่		
	หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จ วุฒิมหาบัณฑิตสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40	หน่วยงานที่มี ผู้สำเร็จวุฒิมหาบัณฑิต สูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60	หน่วยงานที่มี ผู้สำเร็จวุฒิมหาบัณฑิต สูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป
หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิมหาบัณฑิตสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60			-0.174

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

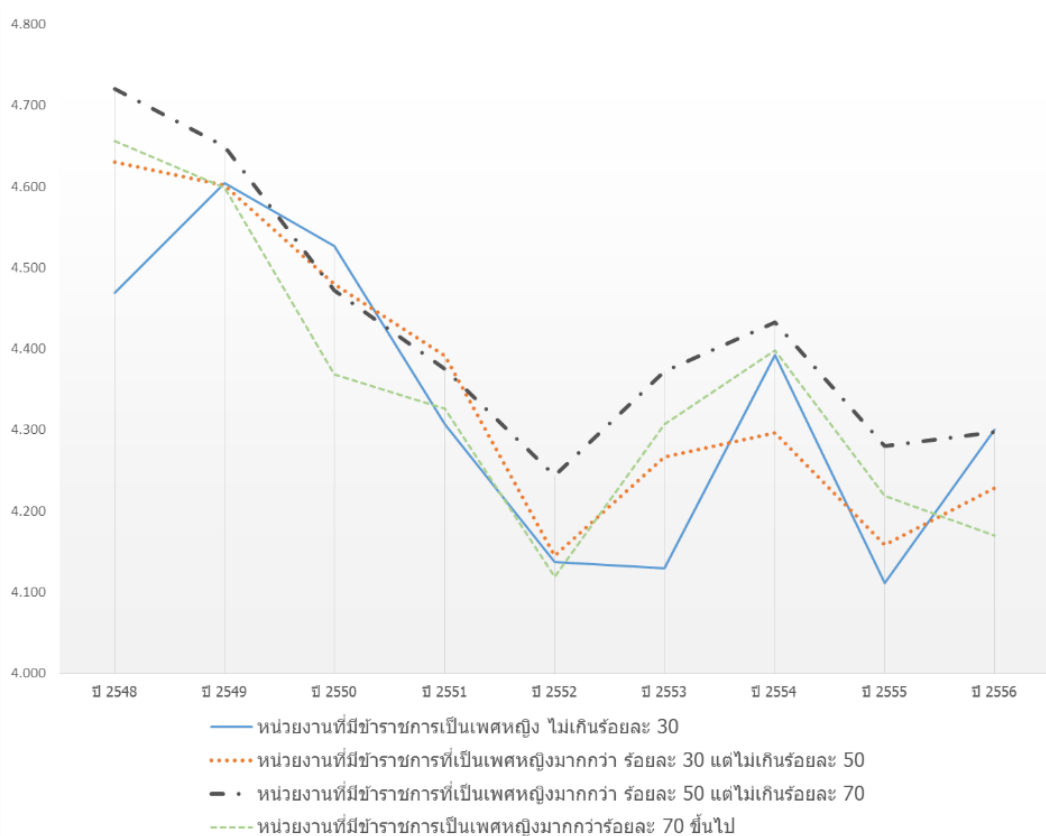
4.3.3.9 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=26.478$, $P\text{-value}=0.000$) โดยทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงที่แตกต่างกัน ($F=1.293$, $P\text{-value}=0.280$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชายกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิง ไม่เกินร้อยละ 30 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไปมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.766$, $P\text{-Value}=0.717$)

ตารางที่ 4.49 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิง ไม่เกินร้อยละ 30		หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70		หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.469	0.441	4.630	0.193	4.721	0.207	4.656	0.222
ปี 2549	4.605	0.135	4.601	0.233	4.650	0.241	4.599	0.244
ปี 2550	4.526	0.167	4.480	0.265	4.472	0.258	4.369	0.317
ปี 2551	4.307	0.345	4.391	0.321	4.375	0.344	4.326	0.318
ปี 2552	4.137	0.281	4.145	0.450	4.244	0.365	4.119	0.390
ปี 2553	4.130	0.415	4.267	0.334	4.372	0.389	4.307	0.376
ปี 2554	4.392	0.342	4.296	0.335	4.432	0.251	4.398	0.270
ปี 2555	4.111	0.273	4.158	0.294	4.280	0.319	4.219	0.358
ปี 2556	4.300	0.183	4.228	0.540	4.298	0.484	4.170	0.448

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.24 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิง เมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ตารางที่ 4.50 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย	1.664	3.000	0.555	1.293	0.280
ความคลาดเคลื่อน	53.621	125.000	0.429		

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	15.078	5.027	2.999	26.478	0.000
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย และช่วงเวลา	1.308	15.082	0.087	0.766	0.717
ความคลาดเคลื่อน	71.183	628.417	0.113		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.089, Approx. Chi-Square=294.883, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

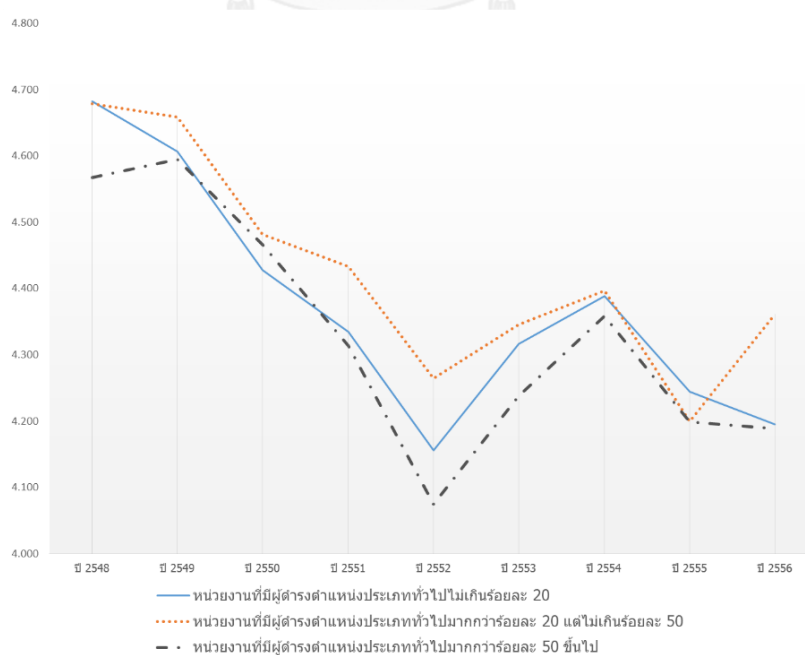
4.3.3.10 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=33.407$, $P\text{-value}=0.000$) นอกจากนี้ ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหน่วยงานอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปที่แตกต่างกัน ($F=1.162$, $P\text{-value}=0.316$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.944$, $P\text{-Value}=0.493$)

ตารางที่ 4.51 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี					
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.683	0.213	4.679	0.215	4.568	0.313
ปี 2549	4.607	0.262	4.659	0.201	4.595	0.157
ปี 2550	4.428	0.272	4.482	0.299	4.466	0.222
ปี 2551	4.334	0.329	4.433	0.338	4.314	0.292
ปี 2552	4.156	0.432	4.264	0.332	4.075	0.280
ปี 2553	4.317	0.410	4.345	0.292	4.237	0.396
ปี 2554	4.388	0.282	4.397	0.291	4.358	0.303
ปี 2555	4.244	0.346	4.199	0.312	4.199	0.224
ปี 2556	4.195	0.513	4.361	0.443	4.189	0.325

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.25 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ตารางที่ 4.52 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป	1.001	2.000	0.501	1.162	0.316
ความคลาดเคลื่อน	54.284	126.000	0.431		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	18.936	5.061	3.741	33.407	0.000
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป และช่วงเวลา	1.070	10.123	0.106	0.944	0.493
ความคลาดเคลื่อน	71.421	637.724	0.112		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.095, Approx. Chi-Square=289.47, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.3.11 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

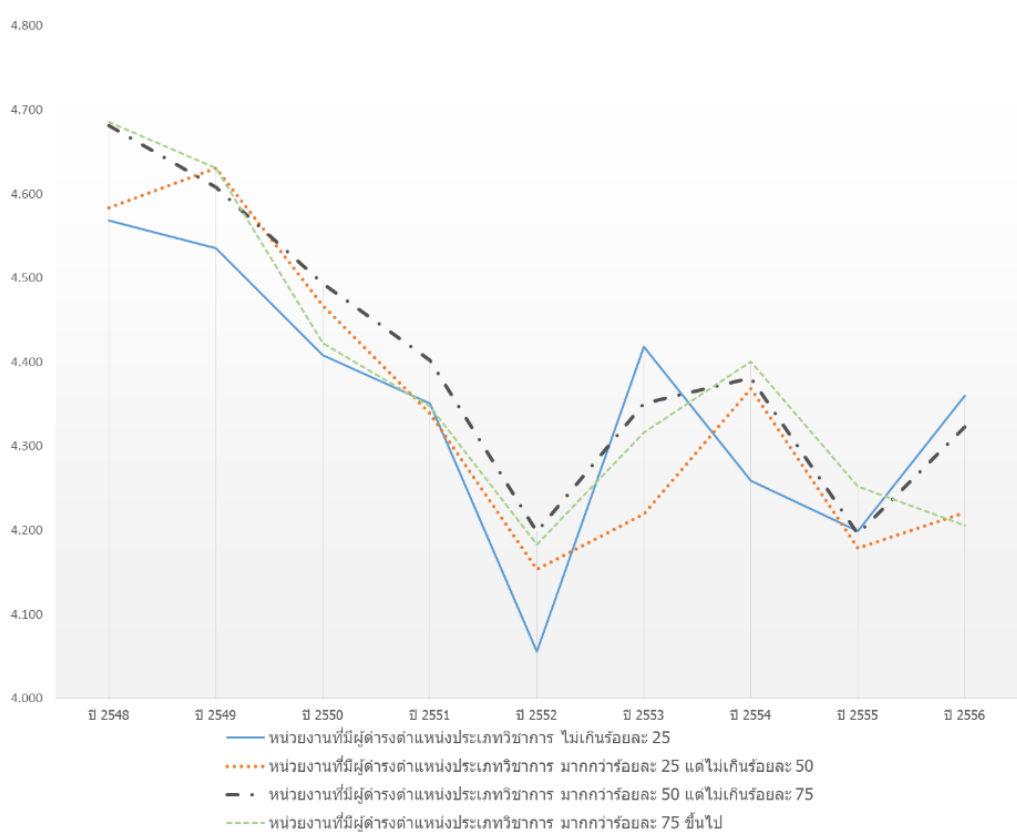
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=13.735$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่ามีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการที่ต่างกัน ($F=0.242$, $P\text{-value}=0.867$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่

เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.579$, $P\text{-Value}=0.893$)

ตารางที่ 4.53 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี							
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ไม่เกิน ร้อยละ 25		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่า ร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.568	0.089	4.584	0.305	4.682	0.216	4.686	0.215
ปี 2549	4.535	0.232	4.631	0.138	4.608	0.265	4.630	0.238
ปี 2550	4.408	0.041	4.467	0.275	4.493	0.294	4.422	0.272
ปี 2551	4.351	0.106	4.339	0.345	4.402	0.353	4.348	0.321
ปี 2552	4.056	0.212	4.153	0.295	4.198	0.416	4.183	0.406
ปี 2553	4.418	0.279	4.219	0.386	4.351	0.320	4.317	0.402
ปี 2554	4.259	0.350	4.368	0.282	4.381	0.323	4.401	0.266
ปี 2555	4.199	0.174	4.179	0.267	4.196	0.340	4.252	0.333
ปี 2556	4.361	0.281	4.221	0.315	4.323	0.466	4.206	0.520

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.26 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ตารางที่ 4.54 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ	0.319	3.000	0.106	0.242	0.867
ความคลาดเคลื่อน	54.966	125.000	0.440		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	7.856	5.053	1.555	13.735	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการ และช่วงเวลา	0.994	15.158	0.066	0.579	0.893
ความคลาดเคลื่อน	71.497	631.567	0.113		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.093, Approx. Chi-Square=290.248, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

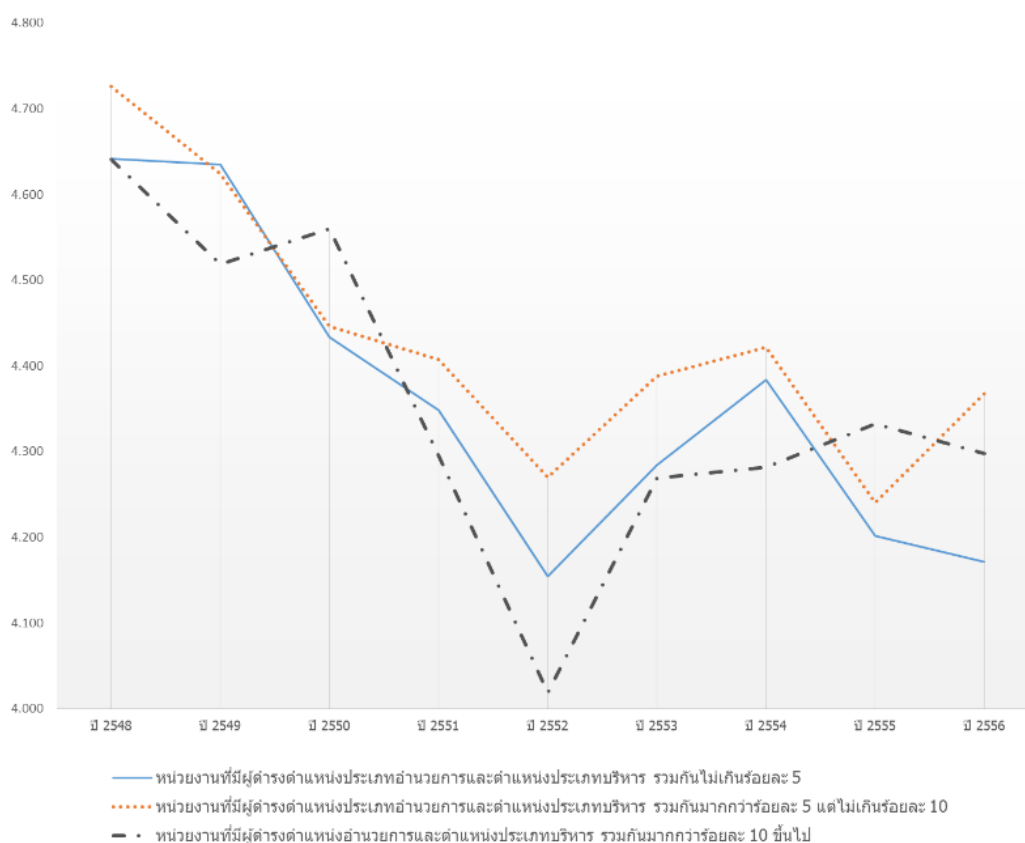
4.3.3.12 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=28.030$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารแตกต่างกัน มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารที่ต่างกัน ($F=1.520$, $P\text{-value}=0.223$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.565$, $P\text{-Value}=0.112$)

ตารางที่ 4.55 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี					
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.683	0.213	4.679	0.215	4.568	0.313
ปี 2549	4.642	0.240	4.726	0.196	4.641	0.224
ปี 2550	4.635	0.166	4.624	0.301	4.519	0.336
ปี 2551	4.434	0.243	4.446	0.331	4.560	0.249
ปี 2552	4.348	0.299	4.407	0.370	4.295	0.371
ปี 2553	4.155	0.362	4.270	0.400	4.019	0.503
ปี 2554	4.285	0.360	4.388	0.386	4.269	0.423
ปี 2555	4.384	0.295	4.422	0.248	4.282	0.339
ปี 2556	4.202	0.309	4.240	0.336	4.332	0.379

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.27 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ตารางที่ 4.56 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทอำนาจการ รวมกับ ตำแหน่งประเภทบริหาร	1.302	2.000	0.651	1.520	0.223
ความคลาดเคลื่อน	53.982	126.000	0.428		

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	15.735	5.056	3.112	28.030	0.000
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทอำนาจการ รวมกับ ตำแหน่งประเภทบริหาร และ ช่วงเวลา	1.757	10.113	0.174	1.565	0.112
ความคลาดเคลื่อน	70.734	637.100	0.111		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.089, Approx. Chi-Square=297.332, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

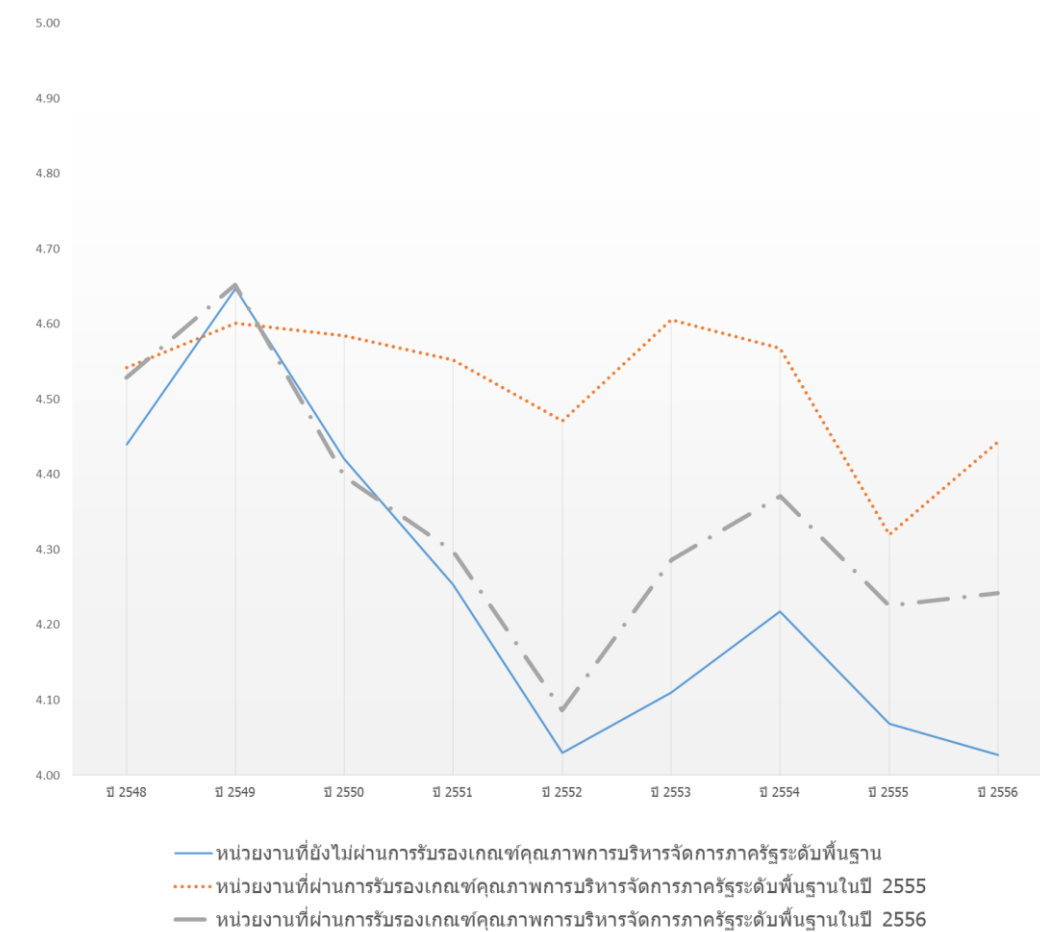
4.3.3.13 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการใน ระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=33.902$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการทั้งที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์ มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ระหว่างหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ในปี 2555 ปี 2556 และหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ โดยพบความแตกต่างอย่างน้อย 1 คู่ ($F=13.414$, $P\text{-value}=0.000$) เช่นเดียวกัน เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็พบอิทธิพลร่วมระหว่างหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์ ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555 และหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=4.644$, $P\text{-Value}=0.000$)

ตารางที่ 4.57 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปี					
	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน		หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555		หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.4403	0.299	4.5423	0.280	4.5291	0.275
ปี 2549	4.6472	0.290	4.6008	0.336	4.6521	0.257
ปี 2550	4.4203	0.240	4.5847	0.264	4.3969	0.288
ปี 2551	4.2542	0.323	4.5525	0.320	4.2976	0.301
ปี 2552	4.0300	0.391	4.4708	0.226	4.0863	0.387
ปี 2553	4.1103	0.367	4.6055	0.343	4.2863	0.348
ปี 2554	4.2175	0.273	4.5677	0.183	4.3711	0.311
ปี 2555	4.0690	0.378	4.3204	0.269	4.2261	0.313
ปี 2556	4.0269	0.595	4.4438	0.298	4.2425	0.496

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.28 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ตารางที่ 4.58 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	11.171	2.000	5.586	13.414	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ความคลาดเคลื่อน	50.803	122.000	0.416		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	19.340	5.090	3.800	33.902	0.000
การผ่านรับรองตามเกณฑ์	5.298	10.180	0.520	4.644	0.000
คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐาน และ ช่วงเวลา					
ความคลาดเคลื่อน	69.596	620.982	0.112		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.111, Approx. Chi-Square=261.893, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานที่ผ่านการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 2 คู่ กล่าวคือ ระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน กับหน่วยงานที่ผ่านในปี 2555 (P-value=0.000) และหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2555 กับหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 (P-value=0.001) แต่ไม่พบความแตกต่างระหว่างหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองกับหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (P-value=0.141)

ตารางที่ 4.59 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

กลุ่มภารกิจของ หน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่	
	หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตาม เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555	หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตาม เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556
หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์คุณภาพ	-0.274758*	-0.097

กลุ่มภารกิจของ หน่วยงาน	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่	
	หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตาม เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555	หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตาม เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556
การบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน		
หน่วยงานที่ผ่านการ รับรองตามเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐานในปี 2555		.177834*

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

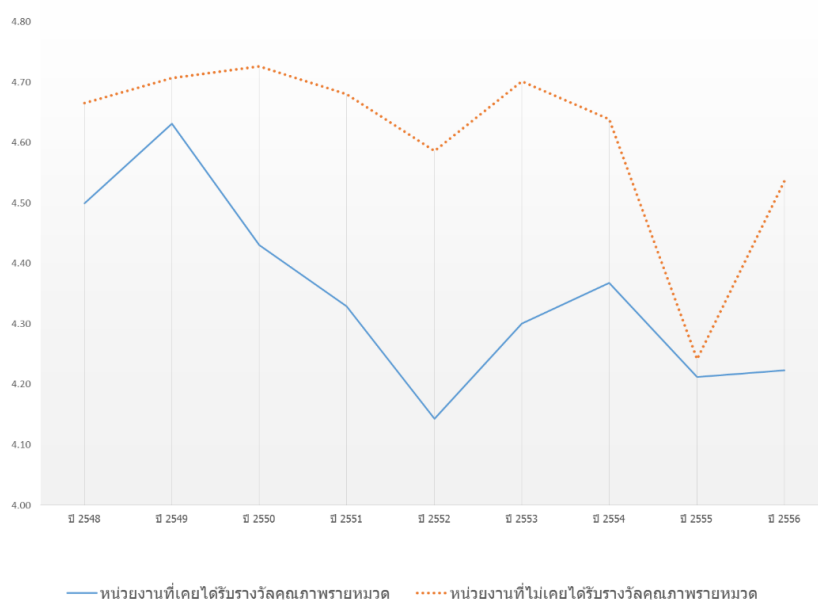
4.3.3.14 การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ จำแนกตามการได้รับรางวัล คุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร.

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=8.106$, $P\text{-value}=0.000$) ทั้งส่วนราชการที่ได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมและส่วนราชการที่ไม่ได้รับรางวัลมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง อย่างไรก็ตามพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของผลการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการที่ได้รับรางวัลกับส่วนราชการที่ไม่ได้รับรางวัล ($F=11.053$, $P\text{-value}=0.001$) โดยส่วนราชการที่ได้รับรางวัลมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม พบอิทธิพลร่วมระหว่างการได้รับรางวัลกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ได้รับรางวัลและหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัล มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.267$, $P\text{-Value}=0.046$)

ตารางที่ 4.60 คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของผลการปฏิบัติราชการประจำปี			
	หน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัล		หน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพ	
	คุณภาพรวม		รวม	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	4.5001	0.280	4.6659	0.280
ปี 2549	4.6320	0.289	4.7071	0.247
ปี 2550	4.4306	0.277	4.7268	0.172
ปี 2551	4.3296	0.330	4.6807	0.064
ปี 2552	4.1428	0.388	4.5867	0.158
ปี 2553	4.3009	0.389	4.7013	0.203
ปี 2554	4.3679	0.300	4.6385	0.116
ปี 2555	4.2124	0.327	4.2421	0.363
ปี 2556	4.2230	0.504	4.5367	0.300

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.29 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรวมจากสำนักงาน ก.พ.ร.

ตารางที่ 4.61 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
การได้รับรางวัลคุณภาพ รายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.	5.110	1.000	5.110	11.053	0.001
ความคลาดเคลื่อน	56.864	123.000	0.462		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	4.846	5.069	0.956	8.106	0.000
การได้รับรางวัลคุณภาพ รายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. และช่วงเวลา	1.355	5.069	0.267	2.267	0.046
ความคลาดเคลื่อน	73.539	623.481	0.118		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.103, Approx. Chi-Square=273.595, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

(ข) การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA

4.3.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556

จากการศึกษาร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยโดยภาพรวม ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่า ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 91.66 และร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.66 เมื่อจัดหน่วยงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ พบว่าหน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ไม่เกินร้อยละ 80 มีจำนวน 26 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 18.31 หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ มากกว่าร้อยละ 80 แต่ไม่เกินร้อยละ 84 มีจำนวน 62 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 43.66 และหน่วยงานที่มีร้อยละ

ความพึงพอใจของผู้รับบริการ มากกว่าร้อยละ 84 แต่ไม่เกินร้อยละ 88 มีจำนวน 54 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 38.03 ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.62 กลุ่มหน่วยงานจำแนกตามร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556

กลุ่ม	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ไม่เกินร้อยละ 80	26	18.31
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ มากกว่าร้อยละ 80 แต่ไม่เกินร้อยละ 84	62	43.66
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ มากกว่าร้อยละ 84 ขึ้นไป	54	38.03
รวม	142	100.00

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556

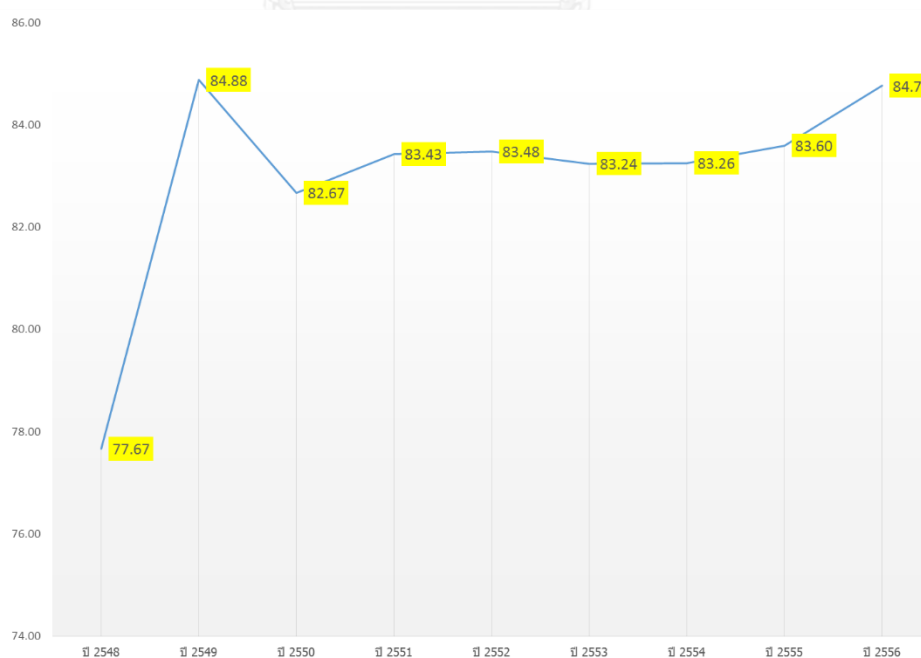
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่าผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจการให้บริการของส่วนราชการสูงขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 84.88 และในปีงบประมาณ 2548 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการต่ำที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.67 โดยเมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่าร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในช่วงเวลาที่ต่างกัน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ ($F=30.426$, $P\text{-value}= 0.000$) ดังแสดงในตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 4.63 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความพึงพอใจของผู้รับบริการ	
	เฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ปี 2548	77.67	5.217
ปี 2549	84.88	4.787
ปี 2550	82.67	6.222
ปี 2551	83.43	3.585
ปี 2552	83.48	3.261
ปี 2553	83.24	3.239
ปี 2554	83.26	3.715
ปี 2555	83.60	3.198
ปี 2556	84.76	3.636

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

ตารางที่ 4.64 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ ภายในกลุ่ม	2888.082	4.206	686.687	30.426	0.000
ความคลาดเคลื่อน	7498.817	332.260	22.569		

หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.013, Approx. Chi-Square=329.284, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าในปีงบประมาณ 2548 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปีอื่นๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างเมื่อเทียบเป็นรายคู่กับทุกปี นอกจากนั้นในปีงบประมาณ 2556 ที่มีแนวโน้มความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงขึ้น ก็ทำให้เกิดความแตกต่างเมื่อเทียบเป็นรายคู่ระหว่างปีงบประมาณ 2551-2555 ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4.65 ผลการเปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

ปีงบประมาณ	ผลต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเทียบเป็นรายคู่							
	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
ปี 2548	-7.213*	-5.006*	-5.765*	-5.811*	-5.579*	-5.592*	-5.933*	-7.099*
ปี 2549		2.206	1.448	1.402	1.634	1.621	1.280	.114
ปี 2550			-0.758	-0.805	-0.572	-0.585	-0.926	-2.092
ปี 2551				-0.046	.186	.173	-0.168	-1.334*
ปี 2552					.232	.219	-0.122	-1.288*
ปี 2553						-0.013	-0.354	-1.520*
ปี 2554							-0.341	-1.507*
ปี 2555								-1.166*

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4.3.5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจำแนกตามข้อมูลพื้นฐานของส่วนราชการ ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556

4.3.5.1 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน

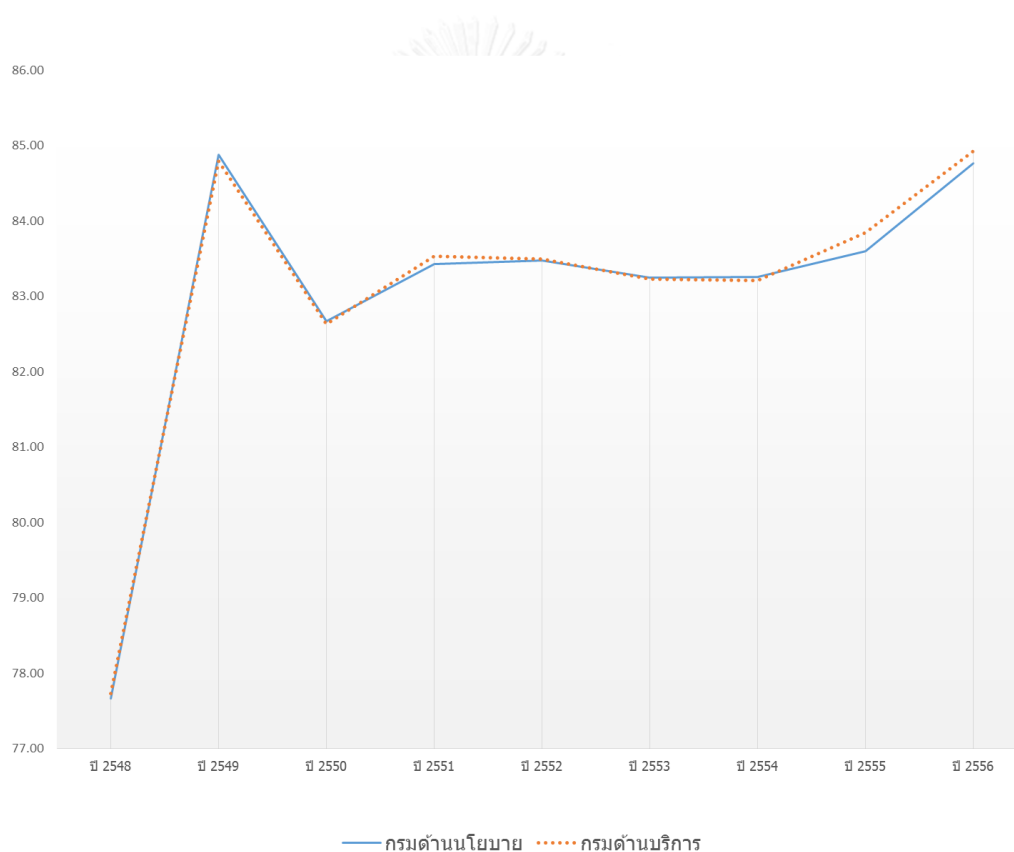
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=22.715$, $P\text{-value}=0.000$) ส่วนราชการที่มีลักษณะการดำเนินงานทั้งที่เป็นกรมด้านนโยบายและกรมด้านบริการ มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ไม่พบว่ากรมด้านนโยบายและกรมด้านบริการจะมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.060$, $P\text{-value}=0.807$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างลักษณะการดำเนินงานของกรมกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งกลุ่มที่มีลักษณะการดำเนินงานเป็นกรมด้านนโยบาย และกลุ่มที่มีลักษณะการดำเนินงานเป็นกรมบริการ ต่างก็มีการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.232$, $P\text{-Value}=0.927$)

ตารางที่ 4.66 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน			
	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ			
	กรมด้านนโยบาย		กรมด้านบริการ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.47	5.295	77.73	5.235
ปี 2549	85.13	5.297	84.80	4.650
ปี 2550	82.79	5.648	82.63	6.446
ปี 2551	83.12	3.824	83.53	3.529
ปี 2552	83.44	3.794	83.49	3.099
ปี 2553	83.30	2.888	83.22	3.370
ปี 2554	83.41	4.458	83.20	3.475

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน			
	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ			
	กรมดำเนินนโยบาย		กรมด้านบริการ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2555	82.88	2.270	83.84	3.434
ปี 2556	84.30	3.757	84.92	3.614

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.30 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ตารางที่ 4.67 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ลักษณะการดำเนินงานของกรม	3.978	1.000	3.978	0.060	0.807
ความคลาดเคลื่อน	5143.331	78.000	65.940		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	2177.305	4.192	519.385	22.715	0.000
ลักษณะการดำเนินงานของกรมและช่วงเวลา	22.203	4.192	5.296	0.232	0.927
ความคลาดเคลื่อน	7476.614	326.982	22.866		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.013, Approx. Chi-Square=328.145, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.2 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

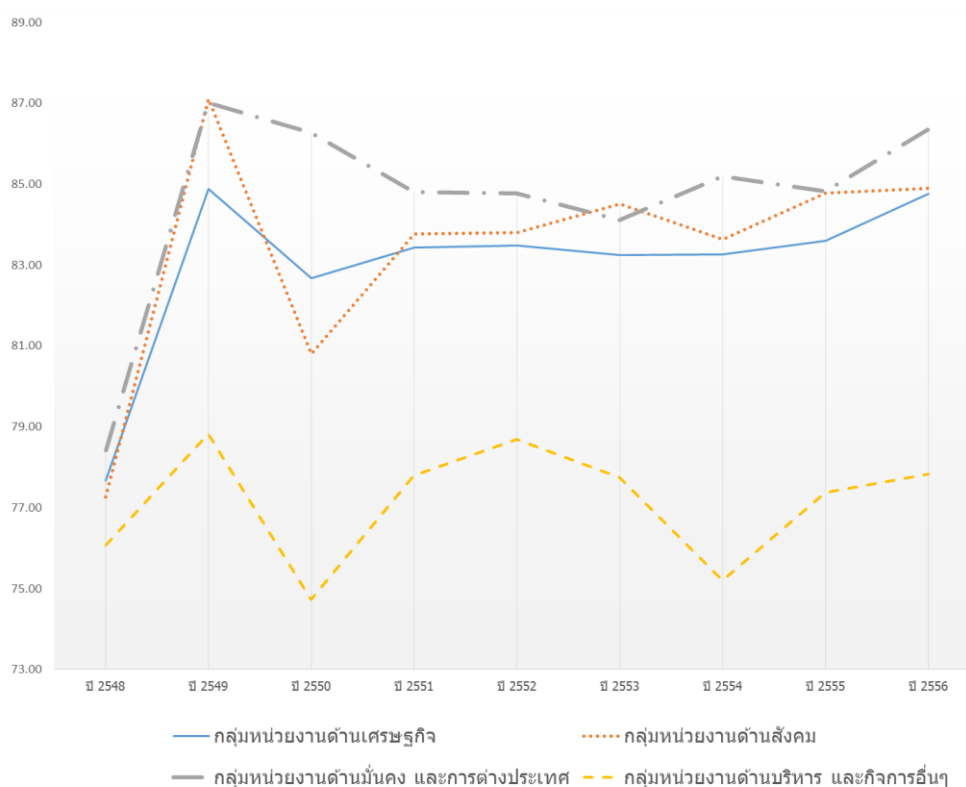
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=10.938$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น โดยพบความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ กับกลุ่มภารกิจด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ ซึ่งจากการทดสอบทางสถิติพบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 กลุ่มภารกิจที่แตกต่างกันจะมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=10.516$, $P\text{-value}=0.001$) โดยมีความแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม พบอิทธิพลร่วมระหว่างกลุ่มภารกิจของหน่วยงานกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มภารกิจด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของ

ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=10.938$, $P\text{-Value}=0.000$)

ตารางที่ 4.68 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	กลุ่มหน่วยงาน ด้านเศรษฐกิจ		กลุ่มหน่วยงาน ด้านสังคม		กลุ่มหน่วยงาน ด้านมั่นคง และ การต่างประเทศ		กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.61	5.607	77.26	4.616	78.42	5.246	76.08	4.759
ปี 2549	83.32	4.202	87.10	3.601	87.01	4.822	78.83	7.100
ปี 2550	82.40	5.924	80.81	5.116	86.27	6.229	74.73	4.787
ปี 2551	83.05	3.664	83.77	2.607	84.80	3.460	77.80	3.341
ปี 2552	83.07	2.954	83.81	3.460	84.77	3.180	78.68	1.570
ปี 2553	82.67	3.154	84.52	2.656	84.12	2.861	77.74	3.595
ปี 2554	82.77	3.336	83.63	3.129	85.19	3.357	75.20	2.186
ปี 2555	82.95	2.768	84.78	3.757	84.83	2.124	77.38	0.676
ปี 2556	84.46	3.190	84.90	3.946	86.36	2.950	77.83	3.881

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.31 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

ตารางที่ 4.69 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	1509.923	3.000	503.308	10.516	0.000
ความคลาดเคลื่อน	3637.386	76.000	47.860		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1014.429	4.176	242.900	10.938	0.000
กลุ่มภารกิจของหน่วยงานและช่วงเวลา	450.109	12.529	35.925	1.618	0.082
ความคลาดเคลื่อน	7048.708	317.401	22.208		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's $W=0.013$, Approx. Chi-Square=314.972, $df=35$, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการ ระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่าร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกันมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 4 คู่ กล่าวคือ กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ โดยทั้ง 3 กลุ่มมีร้อยละความพึงพอใจเฉลี่ยแตกต่างจากกลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ (P-value=0.001, 0.000, 0.000 ตามลำดับ) และคู่ระหว่างกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจกับกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ (P-value=0.007)

ตารางที่ 4.70 ผลการเปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจำแนกตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน เทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

กลุ่มภารกิจของ หน่วยงาน	ผลต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเทียบเป็นรายคู่		
	กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม	กลุ่มหน่วยงาน ด้านมั่นคง และ การต่างประเทศ	กลุ่มหน่วยงาน ด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ
กลุ่มหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจ	-0.9188	-2.1620*	5.3355*
กลุ่มหน่วยงานด้าน สังคม		-1.2432	6.2543*
กลุ่มหน่วยงานด้าน มั่นคง และการ ต่างประเทศ			7.4976*

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4.3.5.3 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=22.715, P-value=0.000) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น เมื่อทดสอบด้วยสถิติ พบว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 หน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจ

หลักที่สำคัญของภาครัฐแตกต่างกันจะมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=7.665$, $P\text{-value}=0.067$) อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม พบอิทธิพลร่วมระหว่างกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐที่แตกต่างกันมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=7.665$, $P\text{-Value}=0.000$)

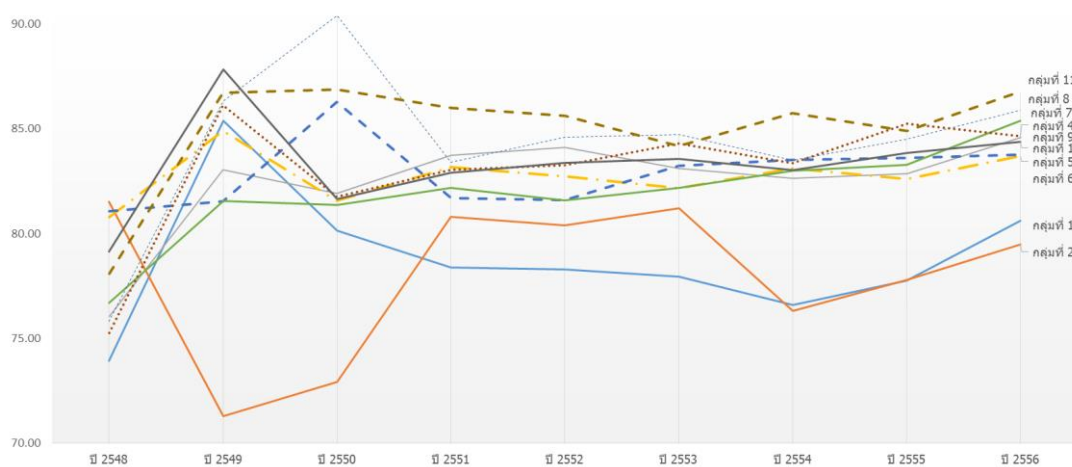
ตารางที่ 4.71 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	กลุ่มหน่วยงานด้านการกำหนด ยุทธศาสตร์ นโยบาย ในการพัฒนา ประเทศ ข้อมูล ข่าวสาร และการ บริหารราชการ(1)		กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาการเมือง ในระบอบ ประชาธิปไตย (2)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ สนับสนุนกิจการส่วน พระองค์และโครงการ ตามพระราชดำริ (3)		กลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้าง รายได้ ส่งเสริม ศักยภาพในการ แข่งขัน และปกป้อง ผลประโยชน์ของชาติ ในสังคมโลก (4)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	73.92	0.000	81.54	0.000	-	-	76.05	4.276
ปี 2549	85.40	0.000	71.30	0.000	-	-	83.06	3.278
ปี 2550	80.16	0.000	72.93	0.000	-	-	81.92	5.279
ปี 2551	78.40	0.000	80.80	0.000	-	-	83.74	3.480
ปี 2552	78.30	0.000	80.41	0.000	-	-	84.10	2.561
ปี 2553	77.96	0.000	81.22	0.000	-	-	83.13	3.355
ปี 2554	76.59	0.000	76.33	0.000	-	-	82.63	3.695
ปี 2555	77.76	0.000	77.78	0.000	-	-	82.85	2.772
ปี 2556	80.62	0.000	79.48	0.000	-	-	84.60	3.263
ปีงบประมาณ	กลุ่มหน่วยงานด้านการดูแล การพัฒนา และการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (5)		กลุ่มหน่วยงานด้านการพัฒนาองค์ ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (6)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ พัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางการสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง (7)		กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สิน ของรัฐ (8)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	80.79	6.568	81.08	0.106	76.70	5.079	75.82	11.787

ปี	กลุ่มหน่วยงานด้าน การดูแล การพัฒนา และการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (5)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การพัฒนาองค์ ความรู้ การวิจัย วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี (6)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ พัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางการสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง (7)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สิน ของรัฐ (8)	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2549	84.92	4.757	81.54	4.723	81.56	3.904	86.34	9.136
ปี 2550	81.56	8.633	86.28	1.499	81.36	2.340	90.40	2.284
ปี 2551	83.18	4.831	81.70	2.970	82.20	3.089	83.40	4.525
ปี 2552	82.75	3.587	81.62	2.666	81.60	2.641	84.61	2.517
ปี 2553	82.18	3.743	83.23	2.143	82.18	2.569	84.73	3.493
ปี 2554	83.11	3.783	83.53	1.273	82.99	2.930	83.52	5.586
ปี 2555	82.62	3.026	83.60	0.523	83.29	3.122	84.50	2.284
ปี 2556	83.70	3.586	83.77	2.157	85.40	3.474	85.88	1.223
ปี	กลุ่มหน่วยงานด้าน การพัฒนาศักยภาพ ของประชากร ทั้ง ด้านความรู้ สุขภาพ การกีฬา และ วัฒนธรรมที่ติงาม (9)		กลุ่มหน่วยงานด้าน การจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรม ในการดำรงชีวิต และการส่งเสริมการ มีงานทำ (10)		กลุ่มหน่วยงานด้านการ กำหนดยุทธศาสตร์ ความมั่นคงของชาติ การรักษาอธิปไตย และการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม (11)			
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.		
ปี 2548	75.28	4.808	79.15	3.466	78.08	6.219		
ปี 2549	86.14	2.925	87.84	4.815	86.72	4.640		
ปี 2550	81.77	4.537	81.65	7.505	86.88	5.780		
ปี 2551	83.04	2.636	82.91	3.609	86.00	3.160		
ปี 2552	83.29	4.175	83.38	2.648	85.64	3.597		
ปี 2553	84.32	3.202	83.57	3.380	84.17	3.131		
ปี 2554	83.37	3.390	83.04	3.875	85.74	3.557		
ปี 2555	85.24	4.796	83.85	2.913	84.91	2.062		
ปี 2556	84.65	4.967	84.37	3.944	86.77	2.857		

หมายเหตุ กลุ่มหน่วยงานด้านการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ (3) ไม่มีการเก็บผล
ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วน
ราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.32 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ

ตารางที่ 4.72 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ	1008.304	9	112.034	1.895	0.067
ความคลาดเคลื่อน	4139.004	70	59.129		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	692.820	8.000	86.603	7.665	0.000
กลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ และช่วงเวลา	692.820	4.088	169.461	7.665	0.000
ความคลาดเคลื่อน	1171.739	36.795	31.845	1.440	0.054

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=287.073, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.4 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

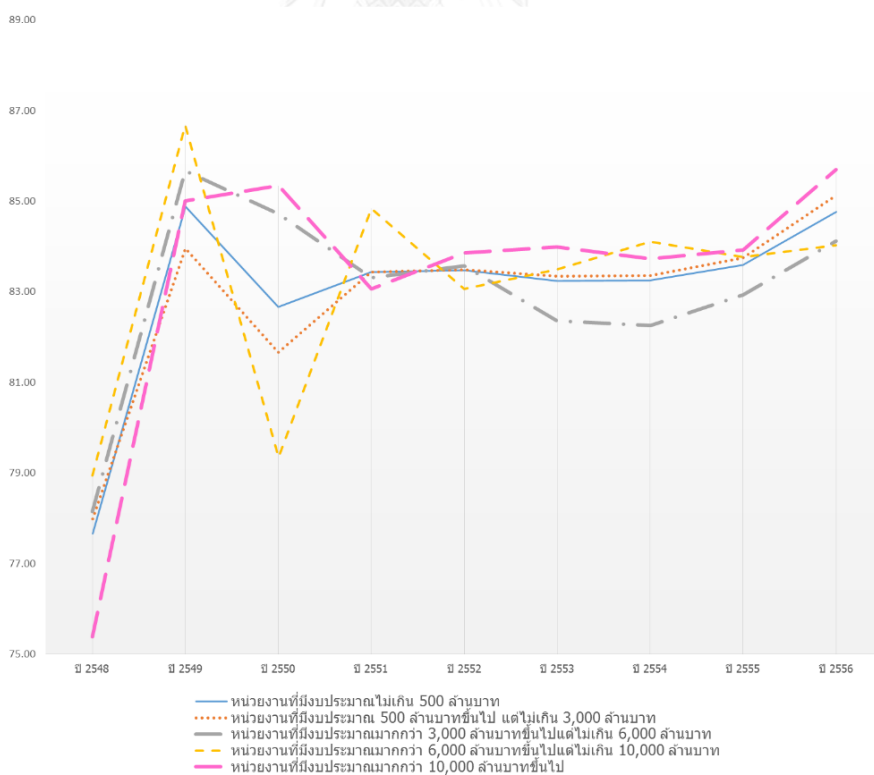
ผลการวิเคราะห์แนวโน้ม=ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=22.767$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบด้วยสถิติพบว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณแตกต่างกันจะมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.065$, $P\text{-value}=0.992$) สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างงบประมาณที่ได้รับกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.259$, $P\text{-Value}=0.217$)

ตารางที่ 4.73 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ									
	หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.85	5.031	77.99	5.695	78.15	5.122	78.94	5.108	75.39	4.418
ปี 2549	85.30	4.661	83.95	4.481	85.67	5.094	86.68	4.653	85.01	5.651
ปี 2550	81.62	6.818	81.66	6.360	84.72	5.340	79.35	8.039	85.34	4.372
ปี 2551	83.37	4.247	83.43	3.885	83.31	2.617	84.84	2.007	83.07	3.865

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ									
	หน่วยงานที่มี งบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท		หน่วยงานที่มี มากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2552	83.17	3.544	83.49	3.396	83.58	2.265	83.06	1.297	83.87	4.461
ปี 2553	83.30	4.367	83.34	3.001	82.36	3.209	83.50	2.412	83.99	2.780
ปี 2554	83.46	4.529	83.36	3.830	82.26	2.477	84.11	2.666	83.73	4.317
ปี 2555	83.67	4.284	83.75	3.376	82.93	2.251	83.77	2.807	83.92	2.705
ปี 2556	84.16	4.915	85.14	3.303	84.12	2.773	84.02	3.556	85.70	3.963

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.33 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ

ตารางที่ 4.74 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามงบประมาณที่ได้รับ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
งบประมาณที่ได้รับ	17.692	4.000	4.423	0.065	0.992
ความคลาดเคลื่อน	5129.617	75.000	68.395		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	2133.133	4.275	498.975	22.767	0.000
งบประมาณที่ได้รับและช่วงเวลา	471.823	17.100	27.592	1.259	0.217
ความคลาดเคลื่อน	7026.994	320.627	21.916		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.015, Approx. Chi-Square=304.257, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.5 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

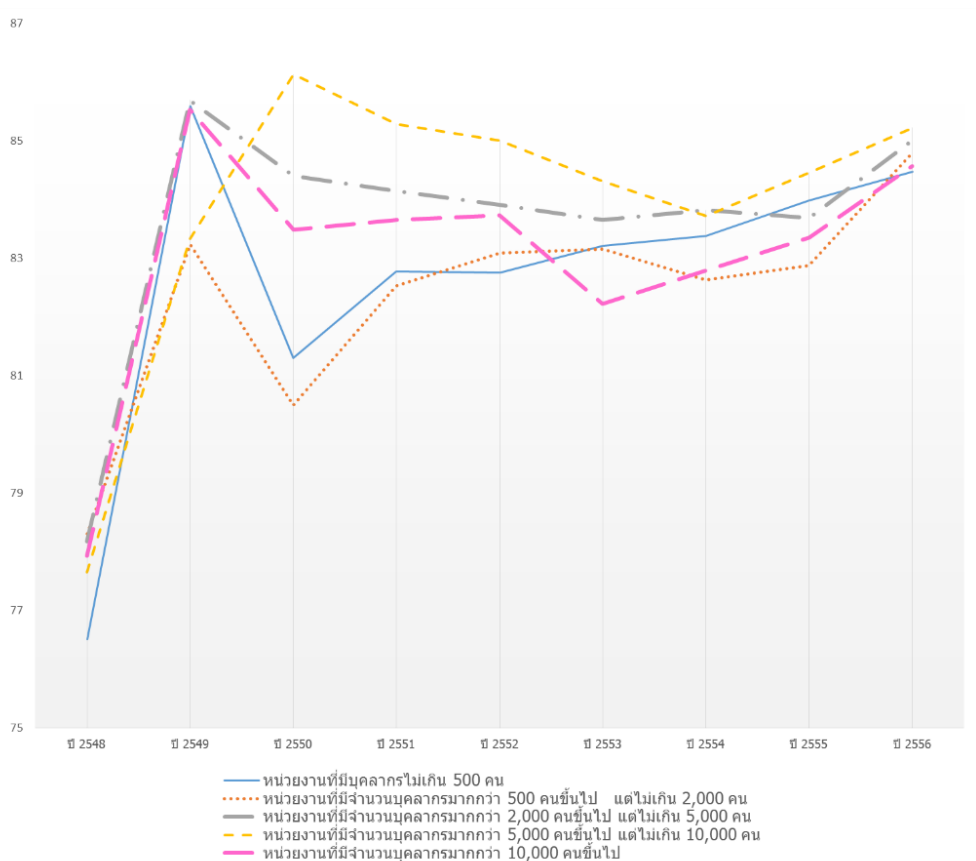
ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด (ประกอบด้วยข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=25.160$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีจำนวนบุคลากรที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น จากการทดสอบทางสถิติในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ.2548-2556 ไม่พบว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรแตกต่างกันจะมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.798$, $P\text{-value}=0.530$) และเมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างจำนวนบุคลากรกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรไม่เกิน 500 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน และหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป มี

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.967$, $P\text{-Value}=0.495$)

ตารางที่ 4.75 ความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ									
	หน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน		หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	76.51	4.501	78.31	5.903	78.18	5.267	77.66	5.914	77.93	5.421
ปี 2549	85.59	4.632	83.24	3.909	85.69	4.966	83.33	5.098	85.53	5.629
ปี 2550	81.30	5.570	80.50	6.259	84.40	6.578	86.13	3.392	83.49	6.895
ปี 2551	82.78	4.186	82.53	3.108	84.15	3.559	85.29	1.732	83.66	3.713
ปี 2552	82.76	3.757	83.09	2.686	83.91	2.667	85.01	2.027	83.73	4.341
ปี 2553	83.21	3.970	83.16	2.836	83.66	2.737	84.31	2.693	82.22	3.534
ปี 2554	83.38	4.287	82.63	3.938	83.82	3.017	83.72	1.992	82.79	4.340
ปี 2555	83.98	4.005	82.88	3.207	83.69	3.104	84.46	2.524	83.35	2.164
ปี 2556	84.48	4.601	84.80	3.608	85.01	2.769	85.22	3.162	84.57	3.743

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.34 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด

ตารางที่ 4.76 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามจำนวนบุคลากรทั้งหมด ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
จำนวนบุคลากรทั้งหมด	210.211	4.000	52.553	0.798	0.530
ความคลาดเคลื่อน	4937.097	75.000	65.828		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	2392.223	4.198	569.785	25.160	0.000
จำนวนบุคลากรทั้งหมดและช่วงเวลา	367.922	16.794	21.908	0.967	0.495

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ความคลาดเคลื่อน	7130.895	314.885	22.646		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.09, Approx. Chi-Square=303.824, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

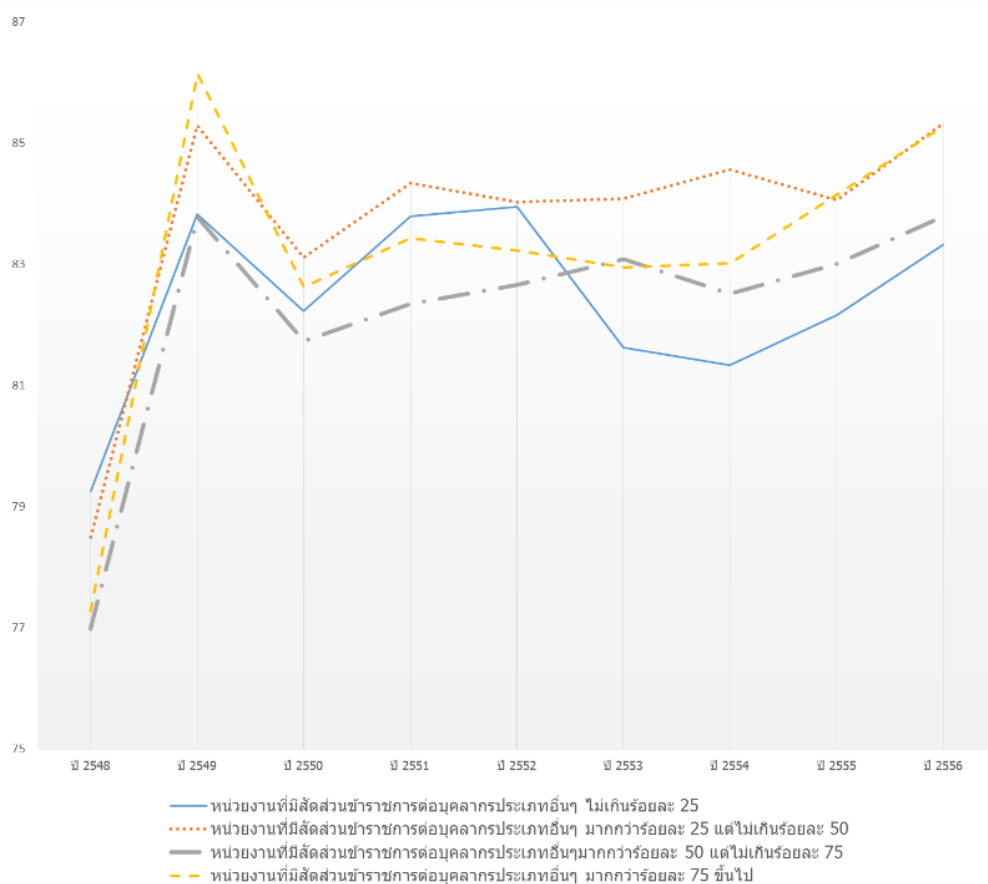
4.3.5.6 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ (อันประกอบด้วยพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=19.016$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีสัดส่วนข้าราชการที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น โดยเมื่อทดสอบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการตามความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของหน่วยงานที่มีสัดส่วนของข้าราชการแตกต่างกัน ($F=1.336$, $P\text{-value}=0.269$) สอดคล้องกับการทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างสัดส่วนของข้าราชการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.578$, $P\text{-Value}=0.865$)

ตารางที่ 4.77 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ 25		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 75		หน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่า ร้อยละ 75 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	79.26	6.251	78.50	4.746	76.99	4.271	77.28	6.465
ปี 2549	83.83	5.849	85.29	5.370	83.78	5.267	86.15	3.315
ปี 2550	82.23	7.586	83.11	7.288	81.73	5.973	82.63	5.195
ปี 2551	83.80	3.818	84.34	2.789	82.35	3.799	83.43	3.445
ปี 2552	83.95	4.211	84.03	2.519	82.66	3.071	83.23	2.826
ปี 2553	81.63	4.073	84.08	2.820	83.09	3.503	82.95	2.908
ปี 2554	81.34	2.936	84.56	2.716	82.52	3.938	83.02	3.582
ปี 2555	82.16	1.898	84.06	2.724	83.01	3.560	84.15	3.504
ปี 2556	83.32	3.157	85.32	2.364	83.79	4.001	85.27	3.688

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.35 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ

ตารางที่ 4.78 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
สัดส่วนของข้าราชการ	249.779	3.000	83.260	1.336	0.269
ความคลาดเคลื่อน	4550.732	73.000	62.339		

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1795.661	4.132	434.564	19.016	0.000
สัดส่วนของข้าราชการ และ ช่วงเวลา	163.676	12.396	13.204	0.578	0.865
ความคลาดเคลื่อน	6893.381	301.643	22.853		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.011, Approx. Chi-Square=315.374, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

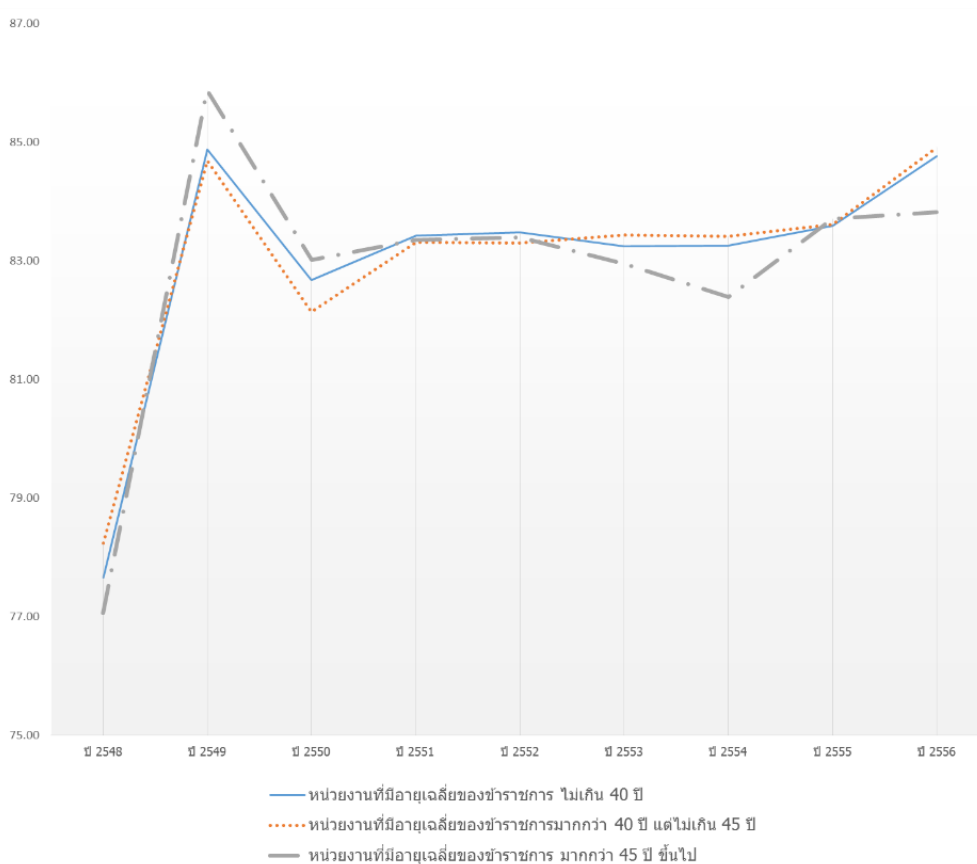
4.3.5.7 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการ ในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=12.586$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการที่แตกต่างกัน ($F=0.486$, $P\text{-value}=0.617$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างอายุเฉลี่ยของข้าราชการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี และหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปีขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.555$, $P\text{-Value}=0.822$)

ตารางที่ 4.79 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ					
	หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี		หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี		หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปี ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	74.87	4.219	78.24	5.065	77.06	5.600
ปี 2549	83.90	3.583	84.69	5.271	85.88	3.583
ปี 2550	81.66	8.180	82.14	6.222	83.02	5.620
ปี 2551	83.45	6.805	83.31	3.385	83.35	3.173
ปี 2552	82.86	3.937	83.30	2.973	83.39	3.054
ปี 2553	80.85	5.607	83.43	2.913	82.95	3.601
ปี 2554	81.57	6.623	83.42	3.440	82.39	3.080
ปี 2555	82.55	5.084	83.61	3.238	83.71	3.034
ปี 2556	83.13	6.592	84.92	3.370	83.82	3.264

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.36 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการ

ตารางที่ 4.80 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามอายุเฉลี่ยของข้าราชการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ	62.722	2.000	31.361	0.486	0.617
ความคลาดเคลื่อน	4715.279	73.000	64.593		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1165.957	4.191	278.187	12.586	0.000
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ และ ช่วงเวลา	102.760	8.383	12.259	0.555	0.822

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ความคลาดเคลื่อน	6762.680	305.963	22.103		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.012, Approx. Chi-Square=307.824, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

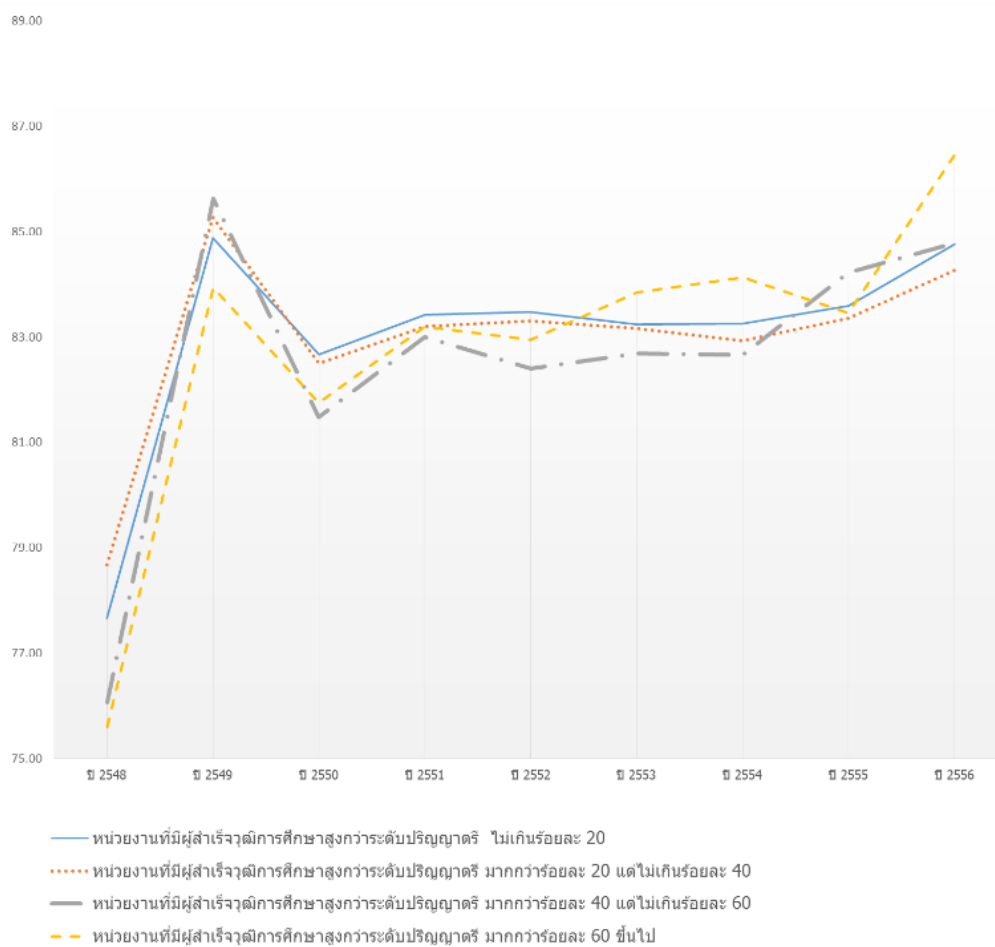
4.3.5.8 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=15.066$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น เมื่อทดสอบความแตกต่างของช่วงปีระหว่างหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการผู้มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีที่แตกต่างกัน ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.065$, $P\text{-value}=0.978$) แสดงว่าหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีแตกต่างกัน มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่แตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่ อย่างไรก็ดี เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกัน ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี กับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 และหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.622$, $P\text{-value}=0.832$)

ตารางที่ 4.81 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จ วุฒิการศึกษาสูงกว่า ระดับปริญญาตรี ไม่ เกินร้อยละ 20		หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จ วุฒิการศึกษาสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40		หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จ วุฒิการศึกษาสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 แต่ไม่เกินร้อยละ 60		หน่วยงานที่มี ผู้สำเร็จวุฒิ การศึกษาสูงกว่า ระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.52	5.041	78.68	5.318	76.07	5.144	75.60	1.166
ปี 2549	83.63	4.792	85.27	5.086	85.62	4.667	83.93	5.085
ปี 2550	82.91	4.645	82.51	7.260	81.49	4.364	81.76	3.277
ปี 2551	83.78	2.880	83.21	3.748	83.00	3.795	83.20	4.854
ปี 2552	83.47	2.382	83.31	2.865	82.40	4.487	82.95	2.129
ปี 2553	83.21	2.712	83.17	3.412	82.69	3.349	83.85	3.190
ปี 2554	83.46	2.508	82.93	3.863	82.66	4.142	84.13	4.391
ปี 2555	83.38	2.478	83.35	3.206	84.22	3.535	83.46	2.566
ปี 2556	84.55	2.945	84.27	3.394	84.78	3.671	86.45	5.385

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.37 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการ
ที่สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 4.82 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับปริญญาตรี ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จ วุฒิมการศึกษสูงกว่าระดับ ปริญญาตรี	12.785	3.000	4.262	0.065	0.978

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ความคลาดเคลื่อน	4556.537	70.000	65.093		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1379.724	4.230	326.182	15.066	0.000
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จ	170.800	12.690	13.460	0.622	0.832
วุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับ ปริญญาตรีและช่วงเวลา					
ความคลาดเคลื่อน	6410.402	296.094	21.650		

* **หมายเหตุ** Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=285.723, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.9 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=20.430$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีร้อยละของข้าราชการเพศหญิงที่แตกต่างกัน ($F=0.387$, $P\text{-value}=0.762$) อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกัน พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชายกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงไม่เกินร้อยละ 30 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไปมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.113$, $P\text{-Value}=0.013$)

ตารางที่ 4.83 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงไม่เกินร้อยละ 30		หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70		หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	79.05	5.854	77.96	6.691	78.37	3.802	75.93	4.485
ปี 2549	86.37	4.854	84.05	4.635	84.69	5.422	86.11	4.086
ปี 2550	81.24	7.445	84.54	6.352	82.35	5.369	79.03	5.719
ปี 2551	82.97	2.778	83.10	3.605	83.76	3.524	82.95	3.782
ปี 2552	82.10	2.588	83.16	2.720	83.61	2.943	83.34	3.760
ปี 2553	80.60	3.431	82.79	2.652	83.66	3.308	83.93	3.523
ปี 2554	80.24	2.151	83.62	2.820	83.04	3.946	83.56	3.928
ปี 2555	82.05	2.655	83.33	2.804	83.68	3.161	84.36	4.274
ปี 2556	82.00	1.894	84.62	3.010	84.62	3.547	85.52	4.487

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.38 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิง เมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย

ตารางที่ 4.84 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย	75.917	3.000	25.306	0.387	0.762

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ความคลาดเคลื่อน	4702.084	72.000	65.307		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1790.448	4.316	414.887	20.430	0.000
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย และช่วงเวลา	555.463	12.947	42.904	2.113	0.013
ความคลาดเคลื่อน	6309.977	310.717	20.308		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.016, Approx. Chi-Square=283.867, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

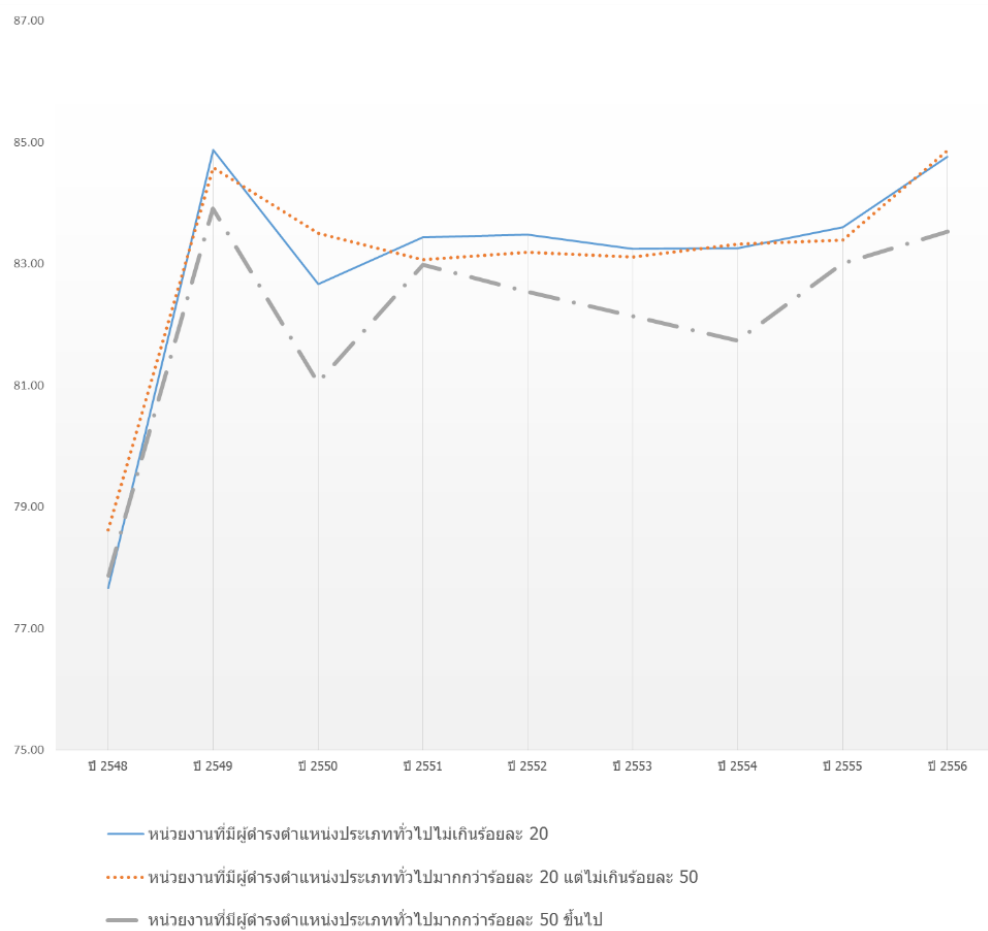
4.3.3.10 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=22.703$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปที่แตกต่างกัน ($F=0.734$, $P\text{-value}=0.484$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.606$, $P\text{-Value}=0.782$)

ตารางที่ 4.85 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ					
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.30	4.209	78.62	6.749	77.87	4.489
ปี 2549	85.42	4.688	84.59	5.454	83.91	4.432
ปี 2550	81.97	5.666	83.51	7.282	81.05	5.133
ปี 2551	83.61	3.778	83.07	3.335	82.98	3.107
ปี 2552	83.62	3.255	83.19	2.610	82.54	2.918
ปี 2553	83.60	3.427	83.11	2.645	82.14	3.579
ปี 2554	83.43	4.013	83.32	2.882	81.74	3.102
ปี 2555	83.88	3.418	83.39	3.193	83.00	3.020
ปี 2556	84.78	3.864	84.86	3.002	83.53	3.494

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.39 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป

ตารางที่ 4.86 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป	94.135	2.000	47.068	0.734	0.484
ความคลาดเคลื่อน	4683.865	73.000	64.163		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1915.257	4.220	453.888	20.703	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภททั่วไป และช่วงเวลา	112.070	8.439	13.279	0.606	0.782
ความคลาดเคลื่อน	6753.370	308.036	21.924		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.095, Approx. Chi-Square=289.47, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.11 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=12.370$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น โดยผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการที่แตกต่างกัน ($F=0.279$, $P\text{-value}=0.840$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ไม่เกินร้อยละ 25 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=0.862$, $P\text{-Value}=0.592$)

ตารางที่ 4.87 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ							
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ไม่เกินร้อยละ 25		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	79.05	5.854	77.96	6.691	78.37	3.802	75.93	4.485
ปี 2549	86.37	4.854	84.05	4.635	84.69	5.422	86.11	4.086
ปี 2550	81.24	7.445	84.54	6.352	82.35	5.369	79.03	5.719
ปี 2551	82.97	2.778	83.10	3.605	83.76	3.524	82.95	3.782
ปี 2552	82.10	2.588	83.16	2.720	83.61	2.943	83.34	3.760
ปี 2553	80.60	3.431	82.79	2.652	83.66	3.308	83.93	3.523
ปี 2554	80.24	2.151	83.62	2.820	83.04	3.946	83.56	3.928
ปี 2555	82.05	2.655	83.33	2.804	83.68	3.161	84.36	4.274
ปี 2556	82.00	1.894	84.62	3.010	84.62	3.547	85.52	4.487

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.40 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ตารางที่ 4.88 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ	54.891	3.000	18.297	0.279	0.840
ความคลาดเคลื่อน	4723.109	72.000	65.599		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1138.639	4.219	269.903	12.370	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการ และช่วงเวลา	237.944	12.656	18.801	0.862	0.592
ความคลาดเคลื่อน	6627.496	303.746	21.819		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=296.808, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.12 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=21.387$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการที่มีร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น โดยผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของกลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารที่แตกต่างกัน ($F=0.330$, $P\text{-value}=0.720$) เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันก็ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 และหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.478$, $P\text{-Value}=0.160$)

ตารางที่ 4.89 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ					
	หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10		หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.21	5.189	79.83	4.795	76.28	4.934
ปี 2549	84.20	3.975	86.63	6.494	84.43	4.146
ปี 2550	82.88	5.635	81.09	7.884	82.21	3.786
ปี 2551	83.36	3.237	83.65	3.977	82.50	3.857
ปี 2552	83.11	3.060	83.75	2.813	83.20	3.283
ปี 2553	83.05	3.189	83.72	3.341	82.77	3.375
ปี 2554	83.22	3.419	83.20	3.917	82.41	3.668
ปี 2555	83.46	3.171	83.26	3.152	84.75	3.929
ปี 2556	84.44	3.034	84.58	3.956	85.30	4.887

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.41 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร

ตารางที่ 4.90 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ รวมกับ ตำแหน่งประเภทบริหาร	42.848	2.000	21.424	0.330	0.720
ความคลาดเคลื่อน	4735.153	73.000	64.865		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	1933.094	4.219	458.213	21.387	0.000
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ รวมกับ ตำแหน่งประเภทบริหาร และ ช่วงเวลา	267.114	8.438	31.658	1.478	0.160
ความคลาดเคลื่อน	6598.326	307.970	21.425		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=298.15, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

4.3.5.13 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=31.706$, $P\text{-value}=0.000$) ทุกกลุ่มส่วนราชการทั้งที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์ มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ผลการทดสอบความแตกต่างของช่วงปี ไม่

พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ระหว่างหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ในปี 2555 ปี 2556 และหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ($F=0.078$, $P\text{-value}=0.925$) อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันพบอิทธิพลร่วมระหว่างหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์ ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555 และหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=2.502$, $P\text{-Value}=0.010$)

ตารางที่ 4.91 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ					
	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน		หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2555		หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	76.49	5.507	77.05	5.071	78.55	5.126
ปี 2549	85.67	4.769	83.10	5.047	85.43	4.532
ปี 2550	79.69	6.137	83.90	5.967	83.45	6.084
ปี 2551	83.48	3.209	82.97	4.033	83.65	3.575
ปี 2552	83.75	3.294	83.60	3.877	83.28	2.957
ปี 2553	84.00	3.833	83.38	3.113	82.81	3.003
ปี 2554	83.10	3.625	82.90	4.276	83.52	3.517
ปี 2555	84.31	3.975	83.58	2.917	83.27	2.948
ปี 2556	85.74	3.929	85.15	3.820	84.10	3.343

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.42 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ตารางที่ 4.92 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	10.393	2.000	5.197	0.078	0.925
ความคลาดเคลื่อน	5136.915	77.000	66.713		

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	2899.296	4.246	682.868	31.706	0.000
การผ่านรับรองตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐาน และ ช่วงเวลา	457.641	8.492	53.894	2.502	0.010
ความคลาดเคลื่อน	7041.176	326.924	21.538		

* **หมายเหตุ** Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=318.566, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

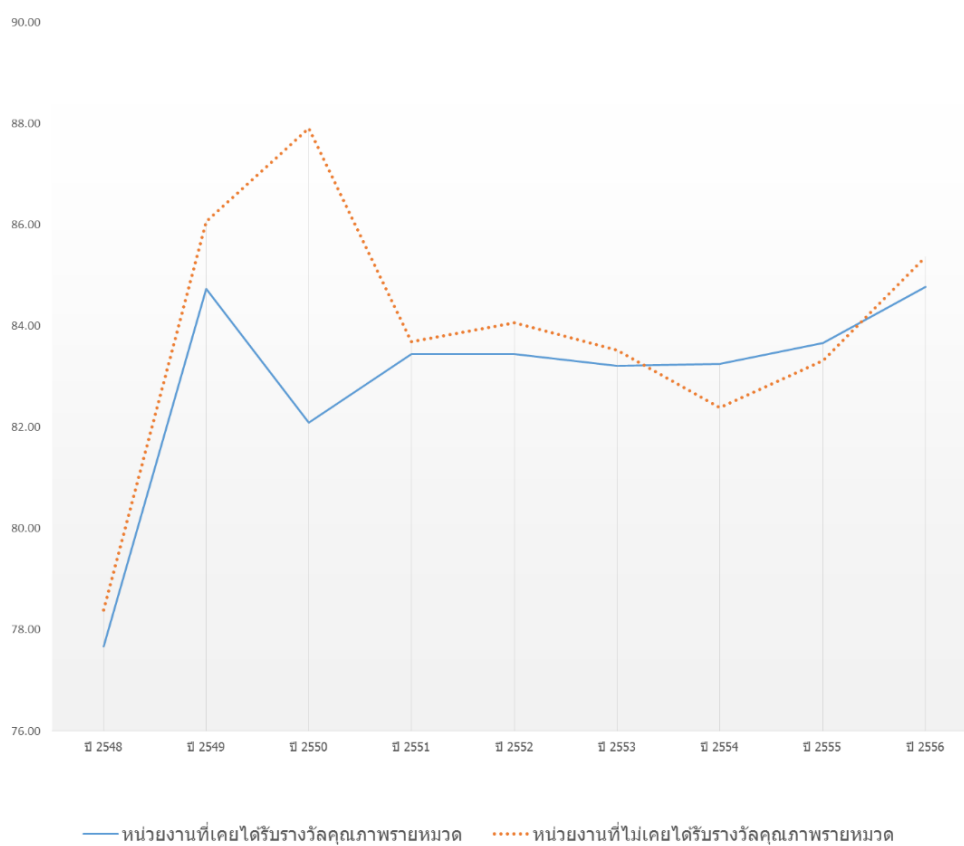
4.3.5.14 การวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.

ผลการวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=9.123$, $P\text{-value}=0.000$) ทั้งส่วนราชการที่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดและส่วนราชการที่ไม่ได้รับรางวัลมีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดี ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการระหว่างส่วนราชการที่ได้รับรางวัลกับส่วนราชการที่ไม่ได้รับรางวัล ($F=0.655$, $P\text{-value}=0.421$) และเมื่อทดสอบความแตกต่างภายในกลุ่ม ไม่พบอิทธิพลร่วมระหว่างการได้รับรางวัลกับช่วงเวลา ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ได้รับรางวัลและหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัล มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=1.769$, $P\text{-Value}=0.130$)

ตารางที่ 4.93 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานของกรม

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความพึงพอใจของผู้รับบริการ			
	หน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัล		หน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพ	
	คุณภาพรวม	รวม	รวม	รวม
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	77.66	5.135	78.39	6.527
ปี 2549	84.74	4.642	86.07	5.654
ปี 2550	82.09	6.165	87.91	4.910
ปี 2551	83.45	3.687	83.70	2.386
ปี 2552	83.44	3.424	84.07	1.977
ปี 2553	83.22	3.330	83.53	2.825
ปี 2554	83.26	3.820	82.40	3.188
ปี 2555	83.67	3.333	83.32	2.103
ปี 2556	84.78	3.694	85.37	3.386

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.43 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.

ตารางที่ 4.94 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
ระหว่างกลุ่ม					
การได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.	43.521	1.000	43.521	0.655	0.421
ความคลาดเคลื่อน	4916.769	74.000	66.443		
ภายในกลุ่ม*					
ช่วงเวลา	856.994	4.316	198.551	9.123	0.000

แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P-value
การได้รับรางวัลคุณภาพราย หมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. และช่วงเวลา	166.148	4.316	38.494	1.769	0.130
ความคลาดเคลื่อน	6951.174	319.402	21.763		

* หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.014, Approx. Chi-Square=301.356, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

โดยสรุป ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในช่วงก่อน บังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทั้งนี้ ผลการปฏิบัติงานโดยรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 มีแนวโน้มตกต่ำลง และในปีงบประมาณ 2548 พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงที่สุด ส่วนในปีงบประมาณ 2552 มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุด

และเมื่อเทียบผลการดำเนินงานจำแนกตามตัวแปรที่แตกต่างกันในส่วนราชการต่างๆ พบว่า ความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษา สูงกว่าระดับปริญญาตรี ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ และร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ไม่ได้ทำให้มีผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นเมื่อจำแนกหน่วยงานตามกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน พบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นๆ โดยพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของผลการปฏิบัติราชการระหว่างกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจกับกลุ่มหน่วยงานด้านสังคม นอกจากนี้ เมื่อจำแนกหน่วยงานตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน พบว่า หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี พ.ศ.2555 มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า หน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี พ.ศ.2556 และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง จึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างกลุ่มหน่วยงานดังกล่าว และตัวแปรสุดท้ายคือ เมื่อจำแนกหน่วยงานตาม

การได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่าหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เมื่อวิเคราะห์ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA พบว่าโดยภาพรวมทั้งหมด ส่วนราชการมีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในแต่ละปีที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทั้งนี้ ผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉลี่ยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 91.66 และเฉลี่ยน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.66 โดยในปีงบประมาณ 2549 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 84.88 และในปีงบประมาณ 2548 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการต่ำที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.67 ซึ่งในปีงบประมาณ 2548 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปีอื่นๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

และเมื่อเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจำแนกตามตัวแปรที่แตกต่างกันในส่วนราชการต่างๆ พบว่าความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิกการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ไม่ได้มีผลทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นตัวแปรเดียวคือ กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน โดยพบว่ามี ความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ กับกลุ่มภารกิจด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ โดยกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศมีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4.4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้วิจัยได้เลือกใช้ตัวแปรอิสระซึ่งรวบรวมและสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งจากสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. โดยเป็นส่วนราชการระดับกรม รวมทั้งสิ้น 137 กรม (เป็นส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ยกเว้นกรมในสังกัดกระทรวงพลังงานทั้งหมด ซึ่งดำเนินการในระดับกระทรวง จึงไม่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ในระดับกรม) ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลักดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ประกอบด้วย

- ลักษณะการดำเนินงาน (กรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการ)
- กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ และด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ)
- งบประมาณที่ได้รับ (ประกอบด้วยหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาทต่อปี หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทต่อปี และหน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไปต่อปี)
- จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ (ประกอบด้วยข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)
- คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานถึงปีงบประมาณ 2556)
- ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2556)

2. ปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน

- อายุเฉลี่ยของข้าราชการ
- วุฒิการศึกษาของข้าราชการ (ประกอบด้วยผู้ที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก)
- ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย
- บุคลากรจำแนกตามประเภทของตำแหน่งต่างๆ (ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร)

ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ การผ่าน หรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.ร.เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556 ซึ่งปรากฏผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.95 ข้อมูลพื้นฐานในแต่ละปัจจัย

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง		หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
• ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ				
ลักษณะการดำเนินงาน				
- กรมด้านนโยบาย	13	25.49	38	74.51
- กรมด้านบริการ	20	23.26	66	76.74
รวม	33	24.09	104	75.91
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน				
- กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	10	16.67	50	83.33
- กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม	12	33.33	24	66.67
- กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ	9	30.00	21	70.00
- กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	2	18.18	9	81.82
รวม	33	24.09	104	75.91
งบประมาณที่ได้รับ				
- หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท	8	32.00	17	68.00
- หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท	15	23.44	49	76.56

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง		หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท	5	22.73	17	77.27
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท	1	11.11	8	88.89
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไป	4	23.53	13	76.47
รวม	33	24.09	104	75.91
จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว)				
- หน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน	11	24.44	34	75.56
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 2,000 คน	11	30.56	25	69.44
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 5,000 คน	7	26.92	19	73.08
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน	1	9.09	10	90.91
- หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป	3	17.65	14	82.35
รวม	33	24.44	102	75.56
คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการ				
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่า 4.2000 คะแนน	9	36.00	16	64.00
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.2000 คะแนน แต่ไม่เกิน 4.5000 คะแนน	19	31.15	42	68.85
- หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากกว่า 4.5000 ขึ้นไปคะแนน	5	10.00	45	90.00
รวม	33	24.26	103	75.74
ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ				
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่เกินร้อยละ 80	6	37.50	10	62.50

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง		หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการมากกว่าร้อยละ 80 แต่ไม่เกินร้อยละ 84	10	15.87	53	84.13
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการมากกว่าร้อยละ 84 แต่ไม่เกินร้อยละ 88	14	33.33	28	66.67
- หน่วยงานที่มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการมากกว่าร้อยละ 88 ขึ้นไป	2	22.22	7	77.78
รวม	32	24.62	98	75.38
● ปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากร				
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ				
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ ไม่เกิน 40 ปี	16	21.62	58	78.38
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี	13	28.89	32	71.11
- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการ มากกว่า 45 ปีขึ้นไป	3	27.27	8	72.73
รวม	32	24.62	98	75.38
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี				
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีไม่เกินร้อยละ 10	18	27.27	48	72.73
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 10 แต่ไม่เกินร้อยละ 20	8	18.60	35	81.40
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 40	1	10.00	9	90.00
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 40 ขึ้นไป	2	25.00	6	75.00
รวม	29	22.83	98	77.17
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี				
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีไม่เกินร้อยละ 30	2	22.22	7	77.78
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	6	20.00	24	80.00

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง		หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70	16	22.86	54	77.14
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป	5	27.78	13	72.22
รวม	29	22.83	98	77.17
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท				
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโทไม่เกินร้อยละ 30	15	23.44	49	76.56
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท มากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	11	22.00	39	78.00
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท มากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป	3	23.08	10	76.92
รวม	29	22.83	98	77.17
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก				
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก ไม่เกินร้อยละ 1	14	20.00	56	80.00
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก มากกว่าร้อยละ 1 แต่ไม่เกินร้อยละ 5	11	28.21	28	71.79
- หน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก มากกว่าร้อยละ 5 ขึ้นไป	4	22.22	14	77.78
รวม	29	22.83	98	77.17
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย				
- หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิง ไม่เกินร้อยละ 30	1	16.67	5	83.33
- หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	9	29.03	22	70.97
- หน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70	11	19.30	46	80.70
- หน่วยงานที่มีข้าราชการเป็นเพศหญิงมากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป	10	28.57	25	71.43

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง		หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวม	31	24.03	98	75.97
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป				
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20	20	26.32	56	73.68
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	8	20.51	31	79.49
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป	4	26.67	11	73.33
รวม	32	24.62	98	75.38
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ				
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการไม่เกินร้อยละ 25	1	33.33	2	66.67
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินร้อยละ 50	4	25.00	12	75.00
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75	10	26.32	28	73.68
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไป	17	23.29	56	76.71
รวม	32	24.62	98	75.38
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ				
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการไม่เกินร้อยละ 1	3	20.00	12	80.00
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมากกว่าร้อยละ 1 แต่ไม่เกินร้อยละ 5	17	21.25	63	78.75
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอำนวยการมากกว่าร้อยละ 5 ขึ้นไป	12	34.29	23	65.71
รวม	32	24.62	98	75.38
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร				
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารไม่เกินร้อยละ 1	16	21.62	58	78.38
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารมากกว่าร้อยละ 1 แต่ไม่เกินร้อยละ 3	13	28.89	32	71.11

ปัจจัย	หน่วยงานที่ยังไม่		หน่วยงานที่	
	ผ่านการรับรอง		ผ่านการรับรอง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารมากกว่าร้อยละ 3 ขึ้นไป	3	27.27	8	72.73
รวม	32	24.62	98	75.38

ตารางที่ 4.96 จำนวนและร้อยละของหน่วยงานที่ผ่าน และไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556

ตัวแปร	จำนวน	ร้อยละ
- หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	104	75.91
- หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	33	24.09
รวม	137	100.00

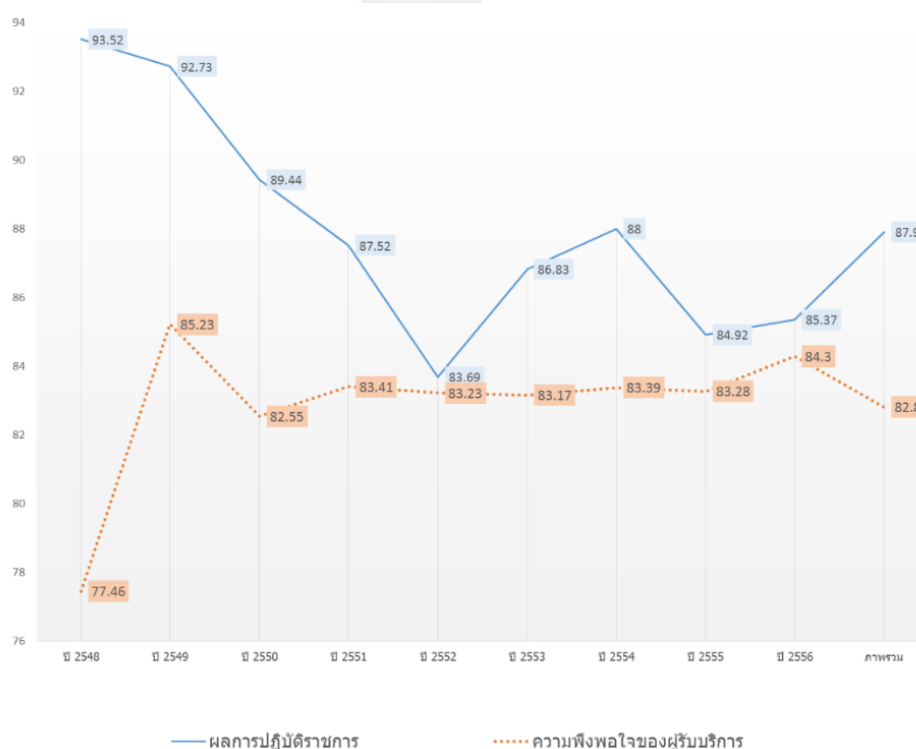
ในการทดสอบ ผู้วิจัยใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis) ด้วยวิธี Enter เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นโอกาสของส่วนราชการในการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ทั้งนี้ เพื่อทดสอบว่าตัวแปรอิสระไม่มีลักษณะพหุสัมพันธ์กันสูง (Multicollinearity) ผู้วิจัยได้เลือกทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในภาพรวมและในแต่ละช่วงปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 โดยใช้สถิติสหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson correlation) ซึ่งในที่นี้ ได้แปลงค่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการจากคะแนนเต็ม 5 เป็นค่าร้อยละ เพื่อให้การพิจารณาความสอดคล้องระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาพบว่าร้อยละของผลการปฏิบัติราชการมีแนวโน้มสูงกว่าร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยในปีงบประมาณ 2548 มีช่องว่างระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับความพึงพอใจของผู้รับบริการมากที่สุด เป็นปีที่ส่วนราชการต่างๆ มีคะแนนผลการปฏิบัติราชการสูงที่สุด ในขณะที่มีความพึงพอใจของผู้รับบริการต่ำที่สุด และปีงบประมาณ 2552 เป็นปีที่ผลการปฏิบัติราชการและผลความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความใกล้เคียงกันมากที่สุด

ตารางที่ 4.97 ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลการปฏิบัติราชการและความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556

ปีงบประมาณ	ร้อยละเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน			
	ผลการปฏิบัติราชการ		ความพึงพอใจของผู้รับบริการ	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.
ปี 2548	93.52	4.485	77.46	4.974
ปี 2549	92.73	4.677	85.23	4.676
ปี 2550	89.44	5.615	82.55	5.949
ปี 2551	87.52	6.530	83.41	3.338
ปี 2552	83.69	8.319	83.23	3.121
ปี 2553	86.83	7.681	83.17	3.158
ปี 2554	88.00	6.248	83.39	4.256
ปี 2555	84.92	6.675	83.28	3.337
ปี 2556	85.37	9.972	84.30	3.800
ภาพรวม	87.92	5.014	82.82	2.673

ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย จากข้อมูลผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ระหว่างปี พ.ศ.2548-2556



ภาพที่ 4.44 ร้อยละผลการปฏิบัติราชการเปรียบเทียบกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 และภาพรวมในรอบ 9 ปี

เมื่อทำการทดสอบเพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) พบว่าโดยภาพรวมทั้งผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยสัมพันธ์กันในทิศทางบวก อย่างไรก็ตาม เป็นความสัมพันธ์ในระดับที่ไม่สูงมากนัก ($r=0.231$) ซึ่งเมื่อพิจารณาเชิงลึกในรายปี พบว่าผลการปฏิบัติราชการในปี 2548 ปี 2551 ปี 2552 และปี 2556 ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นตัวแปรอิสระทั้งสองตัวแปรนี้จึงไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะพหุสัมพันธ์กันสูง (Multicollinearity) และสามารถทดสอบได้ตามเงื่อนไขของสถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis)

ตารางที่ 4.98 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ของส่วนราชการในระดับกรม เปรียบเทียบโดยภาพรวม และตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556

ผลการปฏิบัติราชการ	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน									ภาพรวม
	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ									
	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	
ปี 2548	0.071									
ปี 2549		0.191*								
ปี 2550			0.340**							
ปี 2551				0.097						
ปี 2552					0.171					
ปี 2553						0.252**				
ปี 2554							0.241*			
ปี 2555								0.213*		
ปี 2556									0.130	
ภาพรวม										0.231**

หมายเหตุ * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis) โดยภาพรวม พบว่าไม่มีตัวแปรอิสระใดเลยที่สามารถพยากรณ์การผ่านรับรองคุณภาพได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (Chi-square=5.590, P-value=0.067)

ตารางที่ 4.99 ปัจจัยที่มีผลต่อการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐานจากการทดสอบด้วยสถิติวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis)

ตัวแปร	B	P-value	Exp (B)	95.0% of C.I.	
				Lower	Upper
ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กร					
<ul style="list-style-type: none"> ● ลักษณะการดำเนินงาน (อ้างอิง: กรมด้านบริการ กรมด้านนโยบาย) 					
กรมด้านนโยบาย	- .765	.206	.466	.142	1.524
<ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (อ้างอิง: กลุ่มภารกิจด้านการบริหาร และกิจการอื่นๆ) <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ - กลุ่มภารกิจด้านสังคม - กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ 					
- กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ	.995	.362	2.704	.318	22.957
- กลุ่มภารกิจด้านสังคม	.433	.699	1.541	.172	13.801
- กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ	-.213	.864	.808	.071	9.222
<ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มงบประมาณที่ได้รับต่อปี (อ้างอิง: หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไปต่อปี) <ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาทต่อปี - หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทต่อปี - หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาทต่อปี - หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทต่อปี 					
- หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาทต่อปี	-.374	.777	.688	.052	9.110
- หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทต่อปี	.533	.631	1.705	.193	15.030
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาทต่อปี	-.242	.837	.785	.078	7.913
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทต่อปี	.304	.855	1.355	.052	35.373
<ul style="list-style-type: none"> ● จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ ● คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย ● ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย 					
จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ	.000	.685	1.000	1.000	1.000
คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย	1.279	.005	3.592	1.478	8.727
ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย	-.349	.381	.706	.323	1.540
2. ปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากร					
<ul style="list-style-type: none"> ● อายุเฉลี่ยของข้าราชการในหน่วยงาน ● วุฒิการศึกษาของข้าราชการในหน่วยงาน <ul style="list-style-type: none"> - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาตรี - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาโท 					
อายุเฉลี่ยของข้าราชการในหน่วยงาน	-.337	.037*	.714	.520	.980
<ul style="list-style-type: none"> ● วุฒิการศึกษาของข้าราชการในหน่วยงาน <ul style="list-style-type: none"> - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาตรี - จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาโท 					
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี	.000	.737	1.000	.998	1.002
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาตรี	.000	.971	1.000	.995	1.004
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาโท	.003	.315	1.003	.997	1.008

ตัวแปร	B	P-value	Exp (B)	95.0% of C.I.	
				Lower	Upper
- จำนวนผู้มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก	-.002	.903	.998	.971	1.026
● ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย	.024	.291	1.024	.980	1.070
● จำนวนบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งในประเภทต่างๆ ในหน่วยงาน					
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป	.000	.729	1.000	.998	1.003
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ	.000	.980	1.000	.995	1.005
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ	-.017	.049*	.984	.967	1.000
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร	.006	.567	1.006	.986	1.027

หมายเหตุ	1. * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
	2. Nagelkerke R ² หรือสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ (R ²) มีค่า 0.343
	3. ร้อยละรวมของการพยากรณ์ถูกต้อง 78.0
	4. Chi-square=5.950, df=8, P-value=0.067, Constant=12.464

โดยสรุป ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษาจากส่วนราชการจำนวน 137 กรม ที่ผ่านการรับรองแล้วในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 104 กรม และยังไม่ผ่านการรับรองจำนวน 33 กรม โดยเลือกใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis) และเลือกใช้ตัวแปรอิสระซึ่งรวบรวมและสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งจากสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ และปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน ส่วนตัวแปรตาม คือ การผ่าน หรือ ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. โดยก่อนที่จะมีการทดสอบด้วยการวิเคราะห์การถดถอยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ทดสอบลักษณะพหุสัมพันธ์กัน (Multicollinearity) ระหว่างผลการปฏิบัติราชการกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการในภาพรวมและในแต่ละช่วงปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2556 โดยใช้สถิติสหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson correlation) พบว่าโดยภาพรวมทั้งผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เป็นความสัมพันธ์ในระดับที่ไม่สูงมากนัก ($r=0.231$) ซึ่งเมื่อพิจารณาเชิงลึกในรายปี พบว่าผลการปฏิบัติราชการในปี 2548 ปี 2551 ปี 2552 และปี 2556 ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นตัวแปรอิสระทั้งสองตัวแปรนี้จึงไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะพหุสัมพันธ์กันสูง (Multicollinearity) และสามารถทดสอบได้ตามเงื่อนไขของสถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก

ผลการทดสอบ ชี้ให้เห็นว่าการตรวจรับรองให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านของสำนักงาน ก.พ.ร. นั้น ไม่มีความเกี่ยวข้องกับลักษณะที่แตกต่างของส่วนราชการ โดยไม่ว่าจะเป็นผลคะแนนการปฏิบัติราชการ ในระยะที่ผ่านมา ลักษณะการดำเนินงาน ประเภทของกลุ่มภารกิจ จำนวนของบุคลากรในหน่วยงาน รวมถึงปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากรภายในหน่วยงาน ก็ล้วนไม่มีผลต่อการผ่านรับรองคุณภาพ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการในลักษณะใด ก็มีโอกาที่จะผ่านการรับรองคุณภาพได้ทั้งสิ้น



บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพอย่างจริงจัง โดยให้ทุกส่วนราชการยึดแนวทางรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เป็นกรอบในการประเมินตนเอง และจัดทำแผนพัฒนาองค์กรที่สอดคล้องกับการบริหารงานที่มีคุณภาพ และมีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ภายใต้เป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการไทยสามารถยกระดับคุณภาพและมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานสากล โดยสะท้อนให้เห็นความสำเร็จของเครื่องมือดังกล่าวว่าสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งพบว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2552-2554 ส่วนราชการสามารถปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานได้อย่างมีสัมฤทธิ์ผลถึงร้อยละ 89.50²⁰ อย่างไรก็ดี ความสำเร็จดังกล่าวกลับสวนทางกับสภาพความเป็นจริงที่ชี้ให้เห็นว่าระบบราชการไทยยังคงเผชิญกับปัญหาเดิมที่ท้าทายมาโดยตลอด กล่าวคือ ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบราชการ และคุณภาพในการปฏิบัติราชการที่มีแนวโน้มตกต่ำลงเรื่อยๆ (International Institute for Management Development, 2013; The Worldwide Governance Indicators, 2013; ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชนนิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557; สวนดุสิตโพล, 2553)

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทย : ศึกษากรณีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” ในครั้งนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญคือ การพิสูจน์สืบค้นว่าแท้จริงแล้วการบริหารคุณภาพสามารถช่วยยกระดับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐของไทยได้จริงหรือไม่ พร้อมกำหนดวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษา 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดการบริหารคุณภาพ พัฒนาการของบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทย 2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐของไทยผ่านการขับเคลื่อนรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) 3) เพื่อพัฒนาข้อเสนอในการยกระดับการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์กรภาครัฐไทย โดยมุ่งหวังว่าจะ

²⁰ สำนักงาน ก.พ.ร.ได้เปิดเผยถึงความสำเร็จในการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการไทย โดยชี้ให้เห็นว่าสามารถยกระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงรูปแบบ หรือวิธีการทำงาน ได้ร้อยละ 89.50 และส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับปรุง และยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์กรได้สำเร็จ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2552-2554 สูงถึง ร้อยละ 92.09 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556b)

เสริมสร้างองค์ความรู้ที่มีเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ และเป็นการชี้ให้เห็นถึง ช่องว่างระหว่างการบริหารคุณภาพภาครัฐในปัจจุบัน และการบริหารคุณภาพภาครัฐที่ควรจะเป็น ซึ่ง ข้อมูลจากการศึกษาดังกล่าวจะเอื้อให้เกิดการพัฒนาตัวแบบการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมกับบริบท การบริหารงานภาครัฐของไทยต่อไปในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mix methodology research) ซึ่งเป็นการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ทั้งวิธีการในเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) ผสานกับวิธีการในเชิงปริมาณ (Quantitative methodology) โดยศึกษาความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง และความเป็นเหตุเป็นผลของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย ซึ่งผู้วิจัยได้มีการรวบรวมข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้แบบสอบถาม และการนำข้อมูล ทฤษฎีที่มีมาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิ ผลการดำเนินงาน แผนยุทธศาสตร์ รายงานค้นคว้า บทความวารสาร และสื่อสิ่งพิมพ์เผยแพร่ของส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ โดยสามารถสรุประเบียบวิธีวิจัยออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. การศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยยึดหลักการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) กล่าวคือ การสอบถามเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน และผลกระทบที่ไม่คาดหมายของการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ในแต่ละส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกัน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากมุมมองของกลุ่ม นักวิชาการ จำนวน 5 ท่าน มุมมองของกลุ่มผู้แทนของสำนักงาน ก.พ.ร. (ผู้บริหาร และผู้ตรวจ ประเมินคุณภาพ) จำนวน 3 ท่าน และมุมมองของกลุ่มผู้แทนส่วนราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานทั้งใน ระดับกระทรวง และกรมต่างๆ (ส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ) จำนวน 56 ท่าน รวมทั้งสิ้น 39 หน่วยงาน โดยใช้เกณฑ์เพื่อแบ่งแยกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่หลากหลาย ประกอบด้วย เกณฑ์ด้านลักษณะการดำเนินงานของกรม (กรมด้านนโยบาย และกรมด้านบริการ) เกณฑ์ด้านภารกิจหลักของกรม (ประกอบด้วยกรมที่มีภารกิจหลักด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความ มั่นคงและการต่างประเทศ และด้านบริหารและกิจการอื่นๆ) รวมถึงเกณฑ์ด้านการผ่านหรือไม่ผ่าน การรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. (ประกอบด้วยหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง) เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการ ศึกษาครั้งนี้ได้ครอบคลุมมิติที่หลากหลายของระบบราชการ และสอดคล้องกับมิติการขับเคลื่อน ตัวแบบคุณภาพของสำนักงาน ก.พ.ร.

2. การศึกษาเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเกี่ยวกับประสิทธิผลในการบริหาร คุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ซึ่งได้มีการเทียบเคียงข้อ คำถามให้สอดคล้องกับตัวแบบรางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (EFQM Excellence Award: EEA) หรือเป็น

ที่รู้จักกันในนาม EFQM ซึ่งเป็นตัวแบบที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในทวีปยุโรป และอีกหลายประเทศ รวมแล้วกว่า 30 ประเทศทั่วโลก และที่สำคัญยังเป็นตัวแบบที่ถูกนำมาเทียบเคียงและพบว่า มีฐานรากของเกณฑ์และค่านิยมร่วมกันกับตัวแบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) ที่เป็นต้นแบบให้แก่ตัวแบบ PMQA ของราชการไทย เพื่อนำมาเป็นกระจุกสะท้อนให้เห็นว่าภายใต้แง่มุมคุณภาพในมิติต่างๆ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับวิธีการขับเคลื่อนคุณภาพ หรือที่งานวิจัยชิ้นนี้เรียกว่าปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลการดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษารั้งนี้ เป็นผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจากส่วนราชการในระดับกรมต่างๆ กระจายทุกภารกิจหลักของภาครัฐแต่ละด้าน โดยกำหนดเป้าหมายของกลุ่มตัวอย่างตามเกณฑ์ของยามานะ คิดเป็นจำนวน 400 ตัวอย่าง ใดๆก็ดี เพื่อให้การเก็บแบบสอบถามเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ผู้วิจัยได้กระจายแบบสอบถามไปในส่วนราชการต่างๆ จำนวน 800 ชุด โดยได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์จำนวนทั้งสิ้น 654 ชุด คิดเป็นร้อยละ 81.75

3. การศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการนำข้อมูลผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี และผลการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรมจำนวนทั้งสิ้น 142 กรม (เฉพาะกรมที่มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. และมีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA) เพื่อมาวิเคราะห์ความสำเร็จของการบริหารคุณภาพครอบคลุมช่วงก่อนบังคับใช้ (พ.ศ. 2548) ระหว่างบังคับใช้ (พ.ศ.2549-2554) และหลังจากบังคับใช้ (พ.ศ.2555-2556) ตัวแบบ PMQA ในส่วนราชการไทย เพื่อเป็นการตอบคำถามว่าการบริหารคุณภาพตามตัวแบบดังกล่าวได้เพิ่มประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาตัวแปรที่มีผลต่อการผ่าน/ไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) เพื่อชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกัน จะมีปัจจัยใดบ้างที่เป็นโอกาสให้ส่วนราชการนั้นๆ สามารถสอบผ่านในการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร.

ภายหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลเหล่านี้มาประมวลเพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอในการยกระดับการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์การภาครัฐของไทยในอนาคตต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์เชิงปริมาณ สามารถสรุปผลการศึกษาโดยแบ่งเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

สรุปการวิเคราะห์ผลเชิงคุณภาพ

5.1.1 บริบทที่แตกต่างของส่วนราชการมีผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ดังนั้นตัวแบบคุณภาพ PMQA ที่ส่วนราชการไทยใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันนี้ ยังเป็นตัวอย่างที่ไม่เหมาะสมและยังไม่สามารถปรับใช้ได้กับทุกๆ ส่วนราชการ โดยพบว่าสามารถสรุปปัญหาจากการใช้เครื่องมือดังกล่าวในองค์การภาครัฐของไทย ได้ดังต่อไปนี้

5.1.1.1 หากมองตัวแบบ PMQA ในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนระบบราชการทั้งประเทศ พบว่า PMQA ไม่ได้เป็นเครื่องมือเดียวที่ส่วนราชการได้นำมาใช้ แต่หน่วยงานเจ้าภาพต่างมีเครื่องมือที่หลากหลาย และบางครั้งเครื่องมือเหล่านั้นก็ตอบสนองวัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนั้น PMQA จึงเป็นเสมือนฟันเฟืองหนึ่งในหลายชิ้น ที่ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่เป็นองค์รวมมากที่สุด โดยสามารถบูรณาการเข้ากันได้ดีกับหลายๆ เครื่องมือ อย่างไรก็ตาม กลไกการขับเคลื่อนเครื่องมือดังกล่าวกลับประสบปัญหา ซึ่งส่วนราชการสะท้อนว่าระบบราชการไทยมีเครื่องมือและการประเมินมากเกินไป ทำให้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรจะมีจำนวนน้อยชิ้นเพื่อให้เป็นกลไกการพัฒนาระบบราชการที่มีประสิทธิภาพไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐต้องจัดสรรเวลาและงบประมาณเพื่อตอบโจทย์การทำงานกับเครื่องมืออื่นๆ ของหน่วยงานเจ้าภาพต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่ขาดการบูรณาการ ทำให้เครื่องมือแต่ละชิ้น ต้องการข้อมูลคนละแบบฟอร์ม จัดเก็บในห้วงเวลาที่ไม่เหมือนกัน และตอบโจทย์หน่วยงานเจ้าภาพคนละหน่วย ซึ่งผู้แทนส่วนราชการชี้ให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่เพิ่มภาระในการทำงานเรื่องเดียวกันแต่ต้องตอบโจทย์คนละแง่มุมกันตามที่หน่วยงานเจ้าภาพต้องการ ดังนั้นการใช้เครื่องมือที่ดีจึงมักประสบความล้มเหลวในระบบราชการ และมีการผลิตเครื่องมือใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ เพื่อเติมเต็มเครื่องมือเก่าที่ไม่สำเร็จ ซึ่งกลายเป็นการผลิตซ้ำที่บรยายความล้มเหลวเดิม ทั้งนี้ ส่วนราชการเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งภาพเครื่องมือทั้งหมดที่ระบบราชการไทยใช้ขับเคลื่อนการปฏิบัติราชการอยู่เพื่อมาจัดเรียงใหม่ ตัดเครื่องมือที่ไม่จำเป็น และสร้างการบูรณาการโดยให้มีเครื่องมือน้อยชิ้นที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดในลักษณะองค์รวมที่ทุกหน่วยงานเจ้าภาพสามารถใช้ร่วมกันได้

5.1.1.2 การดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ในด้านลักษณะสำคัญขององค์การ ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องกำหนดลักษณะสำคัญขององค์การและปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โดย

มีข้อคำถามที่ต้องตอบจำนวน 15 ข้อ จากการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการสะท้อนว่า ในบางข้อไม่เหมาะสมกับการกิจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเกณฑ์ให้ทุกส่วนราชการกำหนดคู่แข่งชั้นเพื่อเทียบเคียงความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นปัญหาที่หน่วยงานไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากงานราชการเป็นลักษณะงานเฉพาะ และไม่มีคู่แข่งชั้นให้เทียบเคียงได้ภายในประเทศ และหากให้เทียบกับระบบราชการด้วยกันก็เป็นงานคนละแบบ ในขณะที่การเทียบเคียงกับต่างประเทศก็กระทำได้ยากลำบาก เนื่องจากพื้นฐานบริบทเกี่ยวกับภารกิจในด้านนั้นๆ รวมถึงระบบกฎหมายมีความแตกต่างกัน อีกทั้งส่วนราชการยังขาดข้อมูลเชิงลึกเพียงพอเกี่ยวกับสถานะการดำเนินงานของหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศด้วย ซึ่งส่วนราชการชี้ว่าการตอบคำถามข้อนี้จึงเป็นไปเพื่อตอบโจทย์ของสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อให้ผ่านพ้นการประเมินเท่านั้น แต่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง และที่สำคัญคือ การบริหารงานในองค์การภาครัฐมีความแตกต่างจากภาคเอกชน โดยไม่ได้มองว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนองต่อกลุ่มเป้าหมายเดียวกันเป็นคู่แข่งชั้น แต่มองเป็น “พันธมิตรร่วม” ในการดำเนินงาน ซึ่งการทำงานของภาคส่วนอื่นถือเป็นการเติมเต็มให้งานบริการสาธารณะมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป้าหมายมุมมองของแต่ละหน่วยงานในฐานะพันธมิตรก็แตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น กรมการจัดหางานไม่อาจยึดเอาบริษัทจัดหางานจากภาคเอกชนเป็นคู่แข่งหรือคู่แข่งชั้นได้ เนื่องจากถือว่าบริษัทเหล่านี้ได้มีส่วนช่วยเหลือให้ภารกิจของกรมการจัดหางานเป็นไปตามเป้าหมายมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี บริษัทเอกชนเหล่านี้ไม่ได้มุ่งให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ด้อยโอกาสในการหางาน เช่น คนพิการ ผู้ที่เพิ่งพ้นโทษ หรือผู้ที่ขาดศักยภาพในการหางานด้วยตนเอง จึงเป็นหน้าที่ของกรมการจัดหางานที่ต้องเติมเต็มงานในส่วนดังกล่าว ซึ่งการมองหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นพันธมิตรให้เป็นคู่แข่งชั้นเพื่อไล่ตามให้ทัน อาจทำให้ภาครัฐหลงลืมตนเองว่าต้องสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อมุ่งสู่ความเป็นธรรม มากกว่าการมุ่งสู่เป้าหมายเชิงผลลัพธ์จนละเลยประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่อยู่เบื้องหลัง และที่สำคัญคือทำให้การร่วมงานกันฉันทันมิตรกลายเป็นการขาดความจริงใจต่อกัน ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาการสร้างความร่วมมือได้ในภายหลัง

5.1.1.3 ส่วนราชการสะท้อนว่า หน่วยงานพบปัญหาการระบุผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของส่วนราชการ ซึ่งมีความหลากหลายและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานด้านกลาโหม ไม่สามารถระบุกลุ่มผู้รับบริการให้ชัดเจนได้ เนื่องจากภารกิจของงานมีความหลากหลาย โดยเฉพาะกรมการปกครองที่มีภารกิจเป็น “งานฝาก” จากส่วนราชการอื่นค่อนข้างมาก เนื่องจากกรมการปกครองมีโครงสร้างที่ลงไปถึงระดับชุมชนตามรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ทำให้ส่วนราชการอื่นๆ ที่ไม่มีโครงสร้างลงลึกถึงขั้นดังกล่าวได้ร้องขอให้กรมการปกครองช่วยเหลือ โดยไม่ได้อยู่ในภารกิจและตัวชี้วัดการดำเนินงานของกรมการปกครอง ดังนั้นขอบข่ายของผู้รับบริการจึงกว้างขวางมาก แต่ในความเป็นจริง กรมการปกครองไม่สามารถกำหนดให้กลุ่มผู้รับบริการเหล่านั้นเป็นกลุ่มผู้รับบริการของตนเองได้ โดยสะท้อน

ว่าภาระงานฝากดังกล่าว ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดในการประเมินเพื่อให้คะแนนแก่กรมการปกครอง แต่ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากคะแนนเหล่านั้น กลับกลายเป็นหน่วยงานเจ้าของงานฝาก ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ในส่วนนี้มีปัญหา เนื่องจากมีผู้รับบริการที่ถูกให้บริการโดยกรมการปกครอง แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถระบุผู้รับบริการในกลุ่มนั้นได้ นอกจากนี้ยังพบว่าส่วนราชการบางหน่วยงานระบุผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เจาะจงเกินไป ทำให้มีแนวโน้มที่ไม่ได้คำนึงถึงประชาชนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งยังไม่เป็นผู้รับบริการในขณะนั้น หรือยังไม่มีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นอาจทำให้การวิเคราะห์ผู้รับบริการยังไม่เป็นไปอย่างรอบด้านและลึกซึ้งเพียงพอ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการไม่ตอบสนองต่อประชาชนโดยรวมอย่างเป็นธรรมชาติ

5.1.1.4 ปัญหาการขาดการบูรณาการในการกำหนดหน่วยงานที่ต้องส่งมอบงานต่อหรือส่วนราชการที่ต้องเกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากการระบุว่าส่วนราชการใดที่ต้องส่งมอบงานต่อ เป็นลักษณะที่ส่วนราชการต่างคนต่างกำหนด โดยขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่หน่วยงานหนึ่งเขียนระบุว่าอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นส่วนราชการที่ต้องส่งมอบงานต่อหรือเกี่ยวเนื่องกัน แต่ส่วนราชการที่รับมอบงานต่อกลับไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานนั้นมาเกี่ยวข้องกันในเชิงกระบวนการ ซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์กระบวนการผิดพลาดและไม่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

5.1.1.5 การดำเนินงานในหมวดที่ 1 การนำองค์การ พบปัญหาว่าการเปลี่ยนแปลงของผู้นำบ่อยครั้ง ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ส่วนราชการมองว่านักการเมืองมีอิทธิพลครอบงำส่วนราชการอย่างแท้จริง ทำให้กลไกของการนำองค์การบิดเบี้ยว จึงเรียกร้องให้มีการใช้เกณฑ์ในหมวดนี้ครอบคลุมการประเมินนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารของแต่ละกระทรวงด้วย

5.1.1.6 การดำเนินงานในหมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ไม่พบว่ามีปัญหาเมื่อเทียบกับหมวดอื่นๆ เนื่องจากส่วนราชการคุ้นชินกับกระบวนการวางแผน ดังนั้นข้อกำหนดในหมวดนี้จึงถูกผสมผสานเข้ากับการทำงานในระบบราชการอย่างกลมกลืน โดยมองว่าเกณฑ์ที่กำหนดไม่ได้เป็นสิ่งที่ยากสำหรับส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนหนึ่งสะท้อนว่า ในกรมด้านนโยบายจะพบปัญหาจากหมวด 2 มากกว่ากรมด้านบริการ โดยเป็นผลเชื่อมโยงจากหมวด 1 ซึ่งส่วนราชการสะท้อนว่าหากผู้นำเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งหรือไม่ให้ความร่วมมือในการผลักดันตามตัวแบบคุณภาพ จะทำให้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่สามารถกระทำได้

5.1.1.7 การดำเนินงานในหมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบปัญหาการระบุผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาจากการต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกรมที่มีกลุ่มผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์และเรียกร้องให้มีการผลักดันนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มตนเองมากที่สุด ซึ่งพบว่าการผลักดันนโยบาย

เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และไม่มีกลุ่มใดที่จะสามารถสนองความต้องการได้ทั้งหมด เช่น กรมการค้าภายใน ที่ต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องในลักษณะ “ซื้อแพงแต่ขายถูก” กล่าวคือ เกษตรกรรายย่อยต้องการให้พ่อค้าคนกลางซื้อสินค้าเกษตรในราคาแพงที่สุด แต่พ่อค้าคนกลางที่เป็นผู้รับบริการอีกกลุ่มต้องการซื้อให้ถูก และขายให้แพง ในขณะที่ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการต้องการซื้อสินค้าจากพ่อค้าคนกลางในราคาที่ถูกลงที่สุด ซึ่งเป็นความขัดแย้งของกลุ่มผู้รับบริการ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในหน่วยงานที่ให้บริการเชิงลบ เช่น กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งไม่อาจสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการได้ ในขณะที่ความสำเร็จในหมวดนี้ ได้นำเอาระดับความพึงพอใจมาเป็นเกณฑ์ตัดสิน จึงไม่เป็นธรรมกับหน่วยงานที่ให้บริการเชิงลบที่จะต้องใช้เกณฑ์เดียวกันกับหน่วยงานให้บริการเชิงบวก ผู้แทนส่วนราชการยังสะท้อนอีกว่าเกณฑ์ในหมวดนี้ พบปัญหาจากการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามเกณฑ์ ซึ่งไม่เหมาะสมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นความลับ เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ หน่วยงานด้านกลาโหม ที่ต้องถูกบังคับใช้เกณฑ์เดียวกันกับส่วนราชการอื่น หรือหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ที่สะท้อนว่ากลไกหลักของกรมคือการทำงานด้านวิทยาศาสตร์ที่ต้องปลอดจากสภาพแวดล้อมภายนอก และดำเนินการตามมาตรฐานสากล จะไม่สามารถเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อชี้แนะหรือเรียกร้องให้เกิดผลตามความต้องการได้ ดังนั้นการเปิดให้มีส่วนร่วมเพื่อตอบคำถามจึงมักเป็นกระบวนการที่ไม่สำคัญ นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากการที่ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการสำรวจ “ความไม่พึงพอใจ” ควบคู่กับ “ความพึงพอใจ” ในการให้บริการของส่วนราชการ ซึ่งพบว่าได้สร้างความสับสนแก่ส่วนราชการ และอาจกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์การได้ สำหรับกรมด้านนโยบายได้สะท้อนว่าเกณฑ์ในหมวดนี้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำต้องมาตรฐาน คู่มือ แนวทาง การปฏิบัติของบุคลากรในการให้บริการระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการในแต่ละงาน เป็นเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของงานด้านนโยบาย เนื่องจากไม่ได้ให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการเพื่อตอบตามเกณฑ์ แต่ตั้งข้อสังเกตว่าไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนและใช้ประโยชน์ได้น้อย

5.1.1.8 การดำเนินงานในหมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ พบว่ามีปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากการสื่อสารที่คลาดเคลื่อนของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ใช้คำย่อของหมวดว่า IT ทำให้งานในหมวดดังกล่าวถูกผลักให้เป็นภาระของฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งมีผลทำให้การขับเคลื่อนไม่สำเร็จ เนื่องจากในหมวดนี้เป็นหมวดสำคัญที่ให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อสนองต่อการดำเนินการในหมวดอื่นๆ จึงต้องเป็นการบูรณาการร่วมกันของผู้รับผิดชอบที่หลากหลายภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกณฑ์ระบุข้อกำหนดที่ชี้ชัดเกินไปให้ส่วนราชการต้องมีระบบการติดตาม เฝ้าระวัง และเตือนภัย (Warning System) เช่น การกำหนดระบบการเตือนภัยแบบสัญญาณไฟจราจร การจัดตั้งห้องปฏิบัติการ (Operation Room, Management Cockpit, War Room) ซึ่งส่วนราชการสะท้อนว่าเป็นการลงทุน

ที่สูงมาก และไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ในด้านการจัดการความรู้ พบว่าเทคนิคการจัดการความรู้ (Knowledge Management) สมัยใหม่ที่เป็นระบบและแบบแผนตามเกณฑ์ ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับส่วนราชการที่มีลักษณะงานเฉพาะได้ เช่น กรมศิลปากร ซึ่งต้องมีแนวทางการจัดเก็บความรู้ผ่านการสอนแบบตัวต่อตัวโดยใช้ระยะเวลาหลายปี มากกว่าจะสามารถสอนได้ผ่านตำรา หรือวีดิทัศน์ ซึ่งปัจจุบันพบปัญหาการขาดคน ทำให้องค์ความรู้ทางด้านศิลปกรรมที่เป็นมรดกตกทอดขาดบุคลากรที่จะสืบทอด และไม่สามารถใช้เทคนิคการจัดการความรู้สมัยใหม่จัดเก็บองค์ความรู้เหล่านี้ไว้ได้อย่างยั่งยืนได้

5.1.1.9 การดำเนินงานในหมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ส่วนราชการสะท้อนว่า การสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นปัจจัยภายนอกที่ส่วนราชการไม่สามารถกำหนดเองได้ เนื่องจากผู้ที่กำหนดนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และจัดสรรอัตรากำลังคือ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีกฎระเบียบเฉพาะของส่วนกลางที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างจุดเน้นด้านคนและด้านงานของเกณฑ์คุณภาพ โดยมองว่าเกณฑ์มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ การให้ความสำคัญทั้งคนและงาน ซึ่งในสภาพความเป็นจริง ข้อกำหนดส่วนใหญ่ของเกณฑ์เน้นการทำงานเป็นหลักมากกว่าให้ความสำคัญกับคน ซึ่งทำให้ปัจจัยความผูกพันในการทำงานเกิดขึ้นได้ยาก โดยส่วนราชการเรียกร้องให้หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องแสวงหาจุดสมดุลระหว่างคนกับงานให้ได้

5.1.1.10 การดำเนินงานในหมวด 6 การจัดการกระบวนการ ผู้แทนส่วนราชการชี้ให้เห็นปัญหาของการดำเนินงานในหมวดนี้อันเนื่องมาจากความเข้าใจยากของเกณฑ์ และความสามารถในการปรับใช้เกณฑ์ โดยเฉพาะการลดขั้นตอนในกรอบของการทำงาน ซึ่งถูกผูกติดกับระเบียบจำนวนมาก โดยงานบางอย่างเป็นงานเฉพาะ เช่น งานด้านข่าวกรอง ซึ่งจะมีระบบและกลไกตามแนวทางของศาสตร์เฉพาะด้านที่ไม่สามารถปรับให้เป็นไปตามกลไกความต้องการของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ งานของกรมราชทัณฑ์ซึ่งไม่สามารถปรับกระบวนการตามข้อเรียกร้องของผู้ต้องขังหรือญาติผู้ต้องขังได้เนื่องจากก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการกระทำผิด จึงมีการปรับกระบวนการในส่วนที่ไม่ได้สำคัญซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักขององค์การ นอกจากนี้ ส่วนราชการได้ตั้งข้อสังเกตในจุดที่เหมาะสมของการปรับลดกระบวนการว่าจะไม่สามารถปรับลดลงได้ทุกปี เนื่องจากงานติดกรอบข้อบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งตั้งคำถามถึงคุณภาพของผลงานภายหลังจากการปรับลดกระบวนการ ซึ่งการลดกระบวนการของหน่วยงานหนึ่ง และก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพของผลงานที่ลดลง และอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจของส่วนราชการอื่นๆ ที่ต้องดำเนินงานเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นกลไกแก้ปัญหาที่เชื่อมโยงทั้งระบบ

5.1.1.11 การดำเนินงานในหมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ส่วนราชการเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมในแต่ละหมวดที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้เพื่อ

สะท้อนความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์พบว่าส่วนราชการมักเน้นเลือกตัวชี้วัดที่ง่ายและไม่ทำทนายเท่าที่ควร โดยสะท้อนว่าเป็น Tactics เฉพาะของแต่ละส่วนราชการในการดำเนินงานให้ผ่านการรับรอง และมีผู้แทนส่วนราชการบางหน่วยงานตั้งข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพบางหน่วยงานเก็บสถิติความพึงพอใจของผู้รับบริการเอง และมีแนวโน้มได้ค่าคะแนนสูง เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเก็บให้ โดยมีคะแนนต่ำกว่าอย่างเห็นได้ชัดเจน และเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร.สร้างความชัดเจนในประเด็นนี้

5.1.2 ข้อดีและข้อจำกัดของตัวแบบ PMQA ส่วนราชการสะท้อนให้เห็นว่าตัวแบบ PMQA ทำให้การทำงานเป็นระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และมีการทำงานที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพ ในขณะเดียวกัน PMQA ก็สามารถบ่งชี้จุดอ่อนและจุดที่ควรต้องปรับปรุงพัฒนาองค์การต่อไปในอนาคตได้ แต่ในทางกลับกัน PMQA กลับมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากฐานรากที่เป็นเครื่องมือจากภาคเอกชน ดังนั้นบางองค์ประกอบอาจไม่ได้เหมาะกับองค์การภาครัฐทุกองค์การ ซึ่งต้องพิจารณาถึงธรรมชาติของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย และไม่ได้เหมาะกับการขับเคลื่อนภาครัฐในทุกระดับ และทุกส่วนราชการ เนื่องจากองค์การภาครัฐของไทยมีความซับซ้อนเชิงอำนาจที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานเป็นอิสระในการบริหารจัดการได้ นอกจากนี้ยังมองว่า PMQA มีคำอธิบายที่ยู่งยากซับซ้อน จึงเป็นข้อจำกัดของการขับเคลื่อนในส่วนราชการอีกด้วย สำหรับในแง่ความเหมาะสมของเกณฑ์พบว่าเป็นเกณฑ์ที่เอื้อต่อการดำเนินงานของกรมด้านบริการที่มีกลุ่มผู้รับบริการชัดเจน เช่น กรมขนส่งทางบก กรมสรรพากร กรมปศุสัตว์ กรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น มากกว่ากรมที่มีภารกิจซับซ้อนและเป็นลักษณะเชิงนโยบายมากกว่าให้บริการประชาชนโดยตรง

5.1.3 มุมมองที่มีต่อการนำตัวแบบ PMQA ขับเคลื่อนสู่การนำไปปฏิบัติ (Implementation) ในองค์การภาครัฐของไทย พบว่าการบริหารคุณภาพในส่วนราชการไทยมีปัญหา เนื่องจาก .

5.1.3.1 การขาดการสนับสนุนจากผู้นำองค์การ โดยส่วนราชการบางหน่วยงานพบว่าผู้นำไม่ได้สนับสนุนการพัฒนาระบบการทำงาน โดยไม่อนุมัติโครงการหรืองบประมาณที่ตอบสนองการพัฒนาคุณภาพตามตัวแบบ PMQA

5.1.3.2 ปัญหาจากการขับเคลื่อนตัวแบบ PMQA ของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยสะท้อนว่าเกิดจากปัญหาย่อยๆ ดังต่อไปนี้

- ปัญหาจากการปรับเปลี่ยนเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐฉบับเต็มตามคู่มือในปี พ.ศ.2550 ไปเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) ทำให้ส่วนราชการมองไม่เห็นภาพรวมของระบบบริหารคุณภาพภาครัฐ

ในปัจจุบัน และการกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการปีละ 2 หมวด ก็ทำให้ผู้แทนส่วนราชการ บางส่วนตั้งข้อสงสัยว่าจะก่อให้เกิดการทำงานที่แยกส่วนของหน่วยงาน และไม่สามารถเชื่อมร้อยต่อกันจนเห็นระบบคุณภาพทั้งหมดได้ นอกจากนี้ ผู้แทนส่วนราชการบางท่าน เห็นว่าการที่สำนักงาน ก.พ.ร.เปลี่ยนแปลงบทบาทใหม่จากการบังคับให้ส่วนราชการดำเนินการตามแนวทาง PMQA เป็นภาคสมัครใจ ได้ก่อให้เกิดการหยุดชะงักของส่วนราชการในการพัฒนาคุณภาพตามแนวทาง PMQA

- สำนักงาน ก.พ.ร.ยังขาดการสื่อสารที่มากเพียงพอ และการขาด การสนับสนุนปัจจัยอื่นๆ ให้แก่ส่วนราชการ ทำให้ส่วนราชการดำเนินการไปตามความรู้ความเข้าใจ ของตน และขาดแรงสนับสนุนในการผลักดันอย่างจริงจัง โดยส่วนราชการยกตัวอย่างที่เห็นภาพได้ชัด คือ มีการกำหนดเกณฑ์มาให้ดำเนินการ แต่ให้หน่วยงานไปแสวงหาแนวทางดำเนินการเอง และ สำนักงาน ก.พ.ร.จะเป็นผู้ตรวจประเมินที่ยืนรออยู่ปลายทาง ดังนั้นความสำเร็จจึงต้องเกิดจากการ ดันรนของส่วนราชการเพื่อทำความเข้าใจกับเกณฑ์ที่ยุ่งยาก และปัญหาอันเกิดจากผู้ผู้นำที่ไม่ใส่ใจและ ไม่ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนไม่ประสบผลสำเร็จ

- ปัญหาที่เกิดจากผู้ตรวจประเมินคุณภาพ และแนวทางการตรวจ ประเมินคุณภาพที่เน้นเอกสารมากเกินไป ส่วนราชการสะท้อนให้เห็นคุณภาพของผู้ตรวจประเมิน คุณภาพว่ายังไม่สามารถสร้างความเชื่อถือให้กับส่วนราชการได้ ส่วนใหญ่เน้นการตรวจตามเอกสาร และให้ข้อเสนอแนะตามเกณฑ์ ในขณะที่ผู้ตรวจคุณภาพจากภาคเอกชนมักมีรอบความคิดบางอย่าง ที่ชี้แนะให้ส่วนราชการต้องปรับการดำเนินงานไปแบบเอกชน ซึ่งบางครั้งไม่อาจดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจได้ นอกจากนี้ในช่วงระหว่างการประเมินตามตัวชี้วัดการรับรองการปฏิบัติ ราชการ ส่วนราชการบางส่วนตั้งข้อสงสัยว่าการเปลี่ยนแปลงผู้ตรวจทุกปี และอาจพบกับปัญหาการ พิจารณาความต่อเนื่องในการพัฒนา ทั้งนี้ในการเน้นการตรวจตามเอกสารพบว่าเป็นภาระที่ทำให้ส่วน ราชการต้องมีการจัดทำหลักฐานย้อนหลัง ทั้งที่เรื่องนั้นๆ ได้สำเร็จไปเรียบร้อยแล้ว เช่น จะต้องมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการทุกกิจกรรมตามแนวทาง Approach ที่เป็นเกณฑ์ของ PMQA ซึ่งส่วนราชการชี้ ว่า บางครั้งหน่วยงานขนาดเล็ก แต่มีคณะกรรมการซ้ำซ้อนกว่า 10 ชุด เพื่อให้เป็นไปเพื่อตอบโจทย์ เกณฑ์ดังกล่าวของ PMQA ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร.น่าจะเน้นที่ผลลัพธ์มากขึ้นกว่า กระบวนการที่แข็งตึงเกินไป โดยส่วนราชการมองว่ามีหลายเส้นทางที่ส่วนราชการสามารถเดินไปอย่าง มีคุณภาพได้ โดยไม่จำเป็นต้องเดินในเส้นทางที่ PMQA กำหนดกรอบ

- การขาดการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการทั่วไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา เกณฑ์ และการช่วยเหลือแก่กุลหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ ส่วนราชการมองว่า สำนักงาน ก.พ.ร.มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ใหม่ๆ บ่อยครั้ง และการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่มักมา จากการระดมสมองร่วมกันของหน่วยงานที่ได้รับรางวัล หรือหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์คุณภาพ ซึ่ง

สำนักงาน ก.พ.ร.มองว่าเป็นหน่วยงานที่เข้มแข็งและเป็นพันธมิตรที่ดี จากนั้นจึงพัฒนาต่อยอดความก้าวหน้าของเกณฑ์ต่อไป ซึ่งผู้แทนส่วนราชการบางท่านมองว่าแนวทางเช่นนี้ยิ่งเป็นการละเลยหน่วยงานอื่นๆ โดยมีการตั้งคำถามที่น่าสนใจคือ แล้วหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง สำนักงาน ก.พ.ร.มีแนวทางช่วยเหลือเกื้อกูลอย่างไรเพื่อปรับปรุงให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานแข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่ง สำนักงาน ก.พ.ร.ยังไม่ระบุแนวทางที่ชัดเจน

5.1.3.3 ปัญหาการละเลยต้นทุนและพื้นฐานการพัฒนาคุณภาพของแต่ละส่วนราชการที่มีมาแต่ดั้งเดิม ปัญหาในด้านนี้ เกิดจากการที่ส่วนราชการ ซึ่งมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ และมีต้นทุนด้านการบริหารคุณภาพกำกับอยู่แล้วก่อนที่จะมีตัวแบบ PMQA ได้สะท้อนให้เห็นว่า PMQA กลายเป็นสร้างภาระเพิ่มให้กับส่วนราชการ เนื่องจากทำให้ต้องย้อนกลับไปตั้งต้นในกระบวนการที่เคยผ่านการพัฒนามาแล้ว หรือมีระบบคุณภาพเป็นของตนเองก่อนหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร.จะกำหนดเกณฑ์ PMQA ออกมา ซึ่งส่วนราชการเหล่านั้นมักอยู่ในกระทรวงด้านวิทยาศาสตร์ กระทรวงด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีการดำเนินการตามกรอบคุณภาพของ ISO 9000 อยู่แล้ว และมองว่า PMQA ทำให้เกิดระบบที่ซ้อน และต้องใช้เวลากับความซ้ำซ้อนเหล่านั้นมากเกินไป นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์ซึ่งได้พัฒนามาตรฐานสำหรับเรือนจำทั่วประเทศมาก่อนหน้านี้เรียบร้อยแล้ว กลายเป็นต้องทำระบบซ้ำซ้อนและตัวแบบ PMQA ไม่สามารถนำมาใช้กับการบริหารจัดการเรือนจำที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของตนเองได้

5.1.3.4 ปัญหาการมองคุณภาพในมุมมองภาคเอกชน การพยายามทำให้ส่วนราชการพัฒนาคุณภาพในลักษณะที่เป็นองค์กรแนวตั้ง (Vertical organization) หรือการทำให้เป็นแท่ง (Silo-ization) ระบบราชการไทยกำลังดำเนินรอยตามวิถีทางของภาคเอกชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ การขับเคลื่อนคุณภาพในแนวตั้ง โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็พัฒนาคุณภาพในส่วนราชการของตนเองภายใต้เกณฑ์เดียวกันโดยแยกกันเด็ดขาด โดยใช้ตัวชี้วัดและรางวัลเป็นตัวขับเคลื่อนมากกว่าการเน้นที่การสร้างผลลัพธ์ร่วมกัน แม้แต่ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันยังมีแนวทางการพัฒนาคุณภาพไปในคนละทิศทาง โดยขาดการเชื่อมต่อบุคลากรกัน ทั้งที่ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) อาจเป็นจุดที่ต้องยึดถือร่วมกัน

5.1.3.5 ปัญหาเชิงจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จากการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง โดยต้องมีการทำงานเป็นทีม และมีพันธะสัญญา (Commitment) ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการควบคุมงานอย่างเคร่งครัด และทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าคุณภาพของตนเองไม่มั่นคงจากการควบคุมเหล่านี้ ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการตามสัญญา แต่เป็นไปเพียงเพื่อให้การดำเนินงานนั้นๆ แล้วเสร็จ โดยไม่ให้ความสำคัญกับ “ความคุ้มค่า” และ “ความพอเพียง” ในการดำเนินงาน ซึ่งสะท้อนออกมารูปของการปลอมแปลงข้อมูล และมีการลงทุนจำนวนมากเพื่อตอบโต้ตามเกณฑ์คุณภาพที่ต้องการเน้นเรื่องการสร้าง

คุ่มค่าในการทำงาน จึงดูเหมือนเป็นสิ่งที่ย้อนแย้งกันเอง (Paradox) ของการขับเคลื่อนคุณภาพในส่วนราชการไทย นอกจากนี้ยังพบว่าเกณฑ์ PMQA ยังมีช่องว่างจากการไม่ได้ให้ความสำคัญกับคุณธรรมจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐอย่างจริงจัง โดย PMQA ให้ความสำคัญกับการกำหนดโครงสร้างทางคุณธรรม จริยธรรมผ่านกลไกขององค์การในหมวดที่ 1 มากกว่าการปลูกฝังรากลึกผ่านคน ซึ่งไม่สนองต่อปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่เรื้อรังของส่วนราชการไทย

5.1.3.6 ปัญหาจากการตั้งรางวัลและการมุ่งการแข่งขัน การตั้งรางวัลนั้นกลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการหลายแห่งต้องพยายามผลักดันตนเองให้สามารถคว้ารางวัลนั้นให้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่นิยมการล่ารางวัล จึงมีการแข่งขันเอาชนะกันเพื่อให้ได้คะแนนสูงสุด โดยมีการใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อลงทุน ดังนั้นสิ่งที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดคือ การขาดมิติจิตอาสา ซึ่งหมายถึง การนิ่งดูดายที่จะทำให้ส่วนราชการอื่นๆ ได้ก้าวเข้าสู่ความสำเร็จร่วมกัน PMQA จึงทำให้เกิดมาตรฐานด้านศักดิ์ศรีขึ้นใหม่ในระบบราชการ จากเดิมที่มองศักดิ์ศรีของหน่วยงานจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เปลี่ยนเป็นการต่อสู้เชิงศักดิ์ศรีในเชิงคุณภาพจากจำนวนรางวัลคุณภาพที่ได้รับ และการผ่านการรับรองจากสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้การ “ไม่ผ่านรับรองคุณภาพ” ของส่วนราชการบางหน่วยงาน ได้กลายเป็นปมด้อยใหม่ของส่วนราชการ ทั้งที่รางวัลและการรับรองคุณภาพเหล่านั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติราชการโดยรวมเลยก็ตาม

5.1.3.7 ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการบริหารคุณภาพ เนื่องจากการโยกย้ายของผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนคุณภาพของหน่วยงาน เนื่องจากตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารเป็นตำแหน่งที่ไม่เติบโตก้าวหน้า โดยเฉพาะในส่วนราชการระดับกรม ไม่สามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือระดับชำนาญการพิเศษได้ หากในสำนักงานมีจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการไม่ถึงเกณฑ์ตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด อีกทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องแบกรับงานด้านบริหารในองค์การที่ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน จึงทำให้ต้องแสวงหาทางโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งอื่นที่มีโอกาสก้าวหน้าสูงกว่า ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การขับเคลื่อนคุณภาพในหลายส่วนราชการขาดความต่อเนื่อง และไม่มีใครอยากจะทำงานในตำแหน่งหน้าที่นี้ เนื่องจากเป็นงานที่ยากและต้องเผชิญแรงเสียดทานสูง

5.1.4 รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มุมมองเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ พบว่าในแต่ละปี ส่วนราชการได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อลงทุนกับ PMQA ค่อนข้างสูง ในจำนวน 39 กรมที่ผู้วิจัยศึกษา พบว่ามีจำนวน 18 กรมที่เปิดเผยข้อมูลและประมาณการงบประมาณได้ โดยพบว่าจำนวนนี้ ส่วนราชการ 1 ใน 3 หรือคิดเป็น 6 กรม ใช้งบประมาณมากกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไป สำหรับ PMQA โดยมีกรมที่ใช้งบประมาณสูงสุดสำหรับ PMQA สูงสุดถึง 13 ล้านบาทต่อปี เมื่อ

สอบถามว่าเป็นการใช้จ่ายในส่วนใด พบว่างบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเพื่อการจ้างที่ปรึกษามาให้ ความรู้ และเสนอแนะแนวทางการเขียนเพื่อขอรับรางวัล การฝึกอบรมแก่บุคลากร และเป็นรางวัล เพื่อพาคณะไปศึกษาดูงาน

5.1.5 ผลสะท้อนระดับความสำเร็จของการพัฒนากระบวนการตามเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554) ของส่วนราชการ ต่างๆ ในคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยการทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเฉลี่ยระดับ ความสำเร็จของการพัฒนากระบวนการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานที่ เพิ่มขึ้น กับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554 พบว่าไม่มี ความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งหมายความว่า การเพิ่มขึ้นของคะแนนเฉลี่ย ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแต่ละปี ไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือ ลดลงของความพึงพอใจของผู้รับบริการในปีนั้นๆ

สรุปการวิเคราะห์ผลเชิงปริมาณ

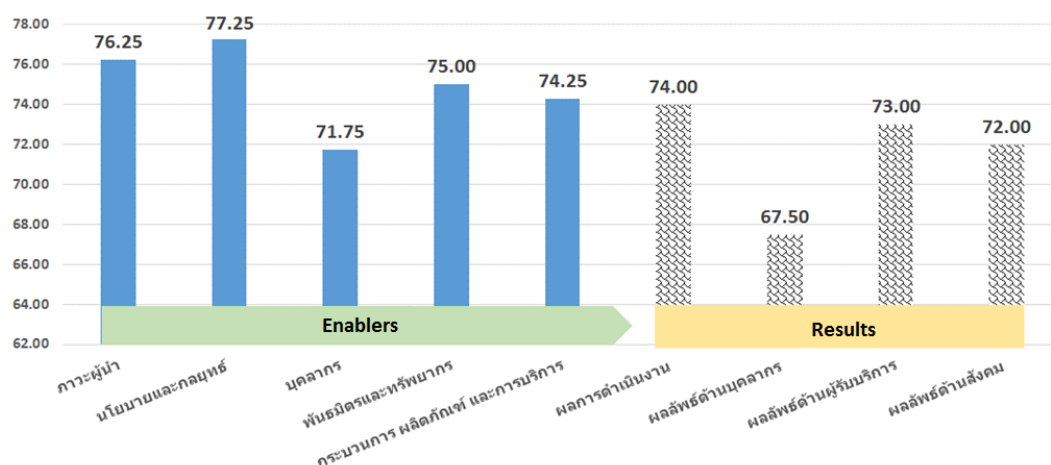
5.1.6 สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรม เกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results)

5.1.6.1 ผลการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน พบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 654 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้สังกัดในกระทรวงการคลัง จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 15.90 รองลงมาคือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 10.86 และกระทรวง สาธารณสุข จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบเป็นรายการ พบว่า กรมธนารักษ์มีผู้ตอบมากที่สุด จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 7.03 รองลงมา คือ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 6.57 และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 6.27 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินงานของกรม พบว่า ผู้ตอบ แบบสอบถามส่วนใหญ่สังกัดในกรมด้านบริการ จำนวน 401 คน คิดเป็นร้อยละ 61.31 และสังกัดใน กรมด้านนโยบาย จำนวน 253 คน คิดเป็นร้อยละ 38.69 โดยส่วนใหญ่สังกัดในกลุ่มภารกิจหน่วยงาน ด้านสังคมมากที่สุด จำนวน 248 คน คิดเป็นร้อยละ 37.92 อยู่ในหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท จำนวน 239 คน คิดเป็นร้อยละ 36.54 และสังกัดหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556 จำนวน 269 คน คิดเป็นร้อยละ 41.13 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ ยังไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด จำนวน 527 คน คิดเป็นร้อยละ 80.58 เมื่อจำแนกผู้ตอบ แบบสอบถามตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน

413 คน คิดเป็นร้อยละ 64.94 โดยมีอายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 236 คน คิดเป็นร้อยละ 37.82 ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 292 คน คิดเป็นร้อยละ 45.91 และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมากที่สุด จำนวน 345 คน คิดเป็นร้อยละ 78.05

5.1.6.2 ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) โดยภาพรวมจากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 654 ชุด โดยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่มีคุณภาพของหน่วยงานตนเองโดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 75.00 โดยเห็นว่า หน่วยงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ เป็นประเด็นที่เห็นด้วยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 80.75 รองลงมาคือ ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ คิดเป็นร้อยละ 80.25 หน่วยงานมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือ คิดเป็นร้อยละ 77.5 ในขณะที่ความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการที่หน่วยงานมีการวางแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้ เป็นความเชื่อมั่นที่น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70.25 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้านตามหมวดต่างๆ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับกรมส่วนใหญ่เห็นว่าหมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นปัจจัยที่โน้มนำสู่คุณภาพในการทำงานที่โดดเด่นที่สุดในส่วนราชการไทย คิดเป็นร้อยละ 77.25 รองลงมาคือ หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ คิดเป็นร้อยละ 76.25 หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnership & Resources) คิดเป็นร้อยละ 75.00 หมวดที่ 5 กระบวนการ คิดเป็นร้อยละ 74.25 และหมวดที่ 3 บุคลากร คิดเป็นร้อยละ 71.75 ตามลำดับ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าโดยภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าส่วนราชการไทยมีผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 71 โดยเห็นว่าผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ เป็นผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพมากที่สุด กล่าวคือ ผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจสูง คิดเป็นร้อยละ 73 รองลงมาคือผลลัพธ์การดำเนินงานด้านสังคม คิดเป็นร้อยละ 72 ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 70 และผลลัพธ์การดำเนินงานด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 67.50 ตามลำดับ สะท้อนว่าผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมยังคงเห็นว่าส่วนราชการยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้ดีเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ด้านอื่นๆ



ภาพที่ 5.1 ร้อยละของผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ของส่วนราชการต่างๆ

เมื่อมีการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นระหว่างส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกัน พบว่าในมุมมองเฉพาะผู้ที่สังกัดในหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างกัน (กรมนโยบาย และกรมด้านบริการ) เท่านั้นที่มีความเห็นไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับการมองวิธีการและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพในหน่วยงาน ส่วนตัวแปรบริบทของส่วนราชการอื่นๆ อันได้แก่ กลุ่มภารกิจ สัดส่วนงบประมาณ ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน (Certified -FL) การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด ผู้ที่สังกัดในส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกันตามตัวแปรข้างต้น มองวิธีการและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพในหน่วยงานของตนเองแตกต่างกัน

5.1.7 ผลการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานเพื่อนำมาวิเคราะห์ผลการปฏิบัติราชการ และผลร้อยละของความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ส่วนราชการที่นำมาศึกษาในข้อมูลส่วนนี้ ประกอบด้วย 142 กรม เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามลักษณะการดำเนินงาน พบว่าส่วนใหญ่มีการดำเนินงานในลักษณะกรมด้านบริการจำนวน 86 กรม คิดเป็นร้อยละ 60.56 และกรมด้านนโยบาย จำนวน 56 กรม คิดเป็นร้อยละ 39.44 และเมื่อพิจารณาตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน พบว่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมากที่สุด จำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.77 เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจหลักที่สำคัญของภาครัฐ พบว่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหน่วยงานด้านการผลิตเพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลกมากที่สุด จำนวน 29 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 20.42 โดยเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท มากที่สุด

จำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.77 ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรไม่เกิน 500 คน จำนวน 48 กรม คิดเป็นร้อยละ 34.29 และเป็นหน่วยงานที่มีสัดส่วนข้าราชการต่อบุคลากรประเภทอื่นๆ มากกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 75 อยู่มากที่สุด จำนวน 53 กรม คิดเป็นร้อยละ 38.97 เมื่อพิจารณาที่อายุเฉลี่ยของข้าราชการในหน่วยงานในปีงบประมาณ 2556 พบว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยของข้าราชการมากกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 45 ปี จำนวน 89 กรม คิดเป็นร้อยละ 66.42 และเป็นหน่วยงานที่มีผู้สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี มากกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 มากที่สุด จำนวน 66 กรม คิดเป็นร้อยละ 50.00 ส่วนการใช้เกณฑ์ด้านสัดส่วนเพศหญิงและเพศชาย พบว่า โดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีข้าราชการที่เป็นเพศหญิงมากกว่า ร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 70 จำนวนสูงถึง 58 กรม คิดเป็นร้อยละ 43.28 และส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่เกินร้อยละ 20 จำนวน 78 กรม คิดเป็นร้อยละ 57.78 เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ มากกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไปมากที่สุด จำนวน 75 กรม คิดเป็นร้อยละ 55.57 และเป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทบริหาร รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 อยู่มากที่สุด จำนวน 80 กรม คิดเป็นร้อยละ 59.26 และเมื่อใช้เกณฑ์การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) ซึ่งเป็นการรับรองโดยสำนักงาน ก.พ.ร.ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 พบว่ามีหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ในปี 2555 จำนวน 35 กรม คิดเป็นร้อยละ 25.55 หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี 2556 จำนวน 69 กรม คิดเป็นร้อยละ 50.36 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน จำนวน 33 กรม คิดเป็นร้อยละ 24.09 ทั้งนี้ ข้อมูลในส่วนนี้ไม่รวมกระทรวงพลังงาน และกรมในสังกัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานร่วมกันทั้งกระทรวง และผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานในปี พ.ศ.2555 และสุดท้าย เมื่อจัดแบ่งส่วนราชการ จำแนกตามการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร.ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 พบว่า มีหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.04 และหน่วยงานที่ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด จำนวน 132 กรม คิดเป็นร้อยละ 92.96

5.1.8 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในช่วงก่อน บังคับใช้ ระหว่างบังคับใช้ และหลังบังคับใช้การดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ (ระหว่าง ปีงบประมาณ 2548-2556)

ผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกรมโดยเฉลี่ยภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการมากที่สุด คิดเป็น 4.8066 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน และหน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการน้อยที่สุด คิดเป็น 3.1709 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน

เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่าส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการดำเนินงานที่ต่ำลง โดยในปีงบประมาณ 2548 พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงที่สุด และในปีงบประมาณ 2552 มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุด โดยเมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่าคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในช่วงเวลาที่ต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

และเมื่อเทียบผลการดำเนินงานจำแนกตามตัวแปรที่แตกต่างกันในส่วนราชการต่างๆ พบว่าความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิมหาบัณฑิต สูงกว่าระดับปริญญาตรี ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ และร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหารของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ไม่ได้ทำให้มีผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นเมื่อจำแนกหน่วยงานตามกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน พบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นๆ โดยพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของผลการปฏิบัติราชการระหว่างกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจกับกลุ่มหน่วยงานด้านสังคม นอกจากนี้ เมื่อจำแนกหน่วยงานตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน พบว่าหน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี พ.ศ.2555 มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่าหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี พ.ศ.2556 และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง จึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างกลุ่มหน่วยงานดังกล่าว และตัวแปรสุดท้ายคือ เมื่อจำแนกหน่วยงานตาม

การได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่าหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

5.1.9 การวิเคราะห์แนวโน้มของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยภาพรวม ในช่วงก่อนบังคับใช้ ระหว่างบังคับใช้ และหลังบังคับใช้การดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ (ปีงบประมาณ 2548-2556)

การศึกษาพบว่า ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยโดยภาพรวม ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่า ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 91.66 และร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.66 เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่าผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจการให้บริการของส่วนราชการสูงขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.67 และในปีงบประมาณ 2548 มีร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการต่ำที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.67 โดยเมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่าร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในช่วงเวลาที่ต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

และเมื่อเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจำแนกตามตัวแปรที่แตกต่างกันในส่วนราชการต่างๆ พบว่าความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิมหาวิทยาลัยสูงกว่าระดับปริญญาตรี ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภทบริหาร การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และการได้รับรางวัลคุณภาพพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ไม่ได้มีผลทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นตัวแปรเดียวคือ กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน โดยพบว่ามีความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ กับกลุ่มภารกิจด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ โดยกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศมีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

5.1.10 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)

ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้วิจัยได้เลือกใช้ตัวแปรอิสระซึ่งรวบรวมและสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งจากสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. โดยเป็นส่วนราชการระดับกรม รวมทั้งสิ้น 137 กรม (เป็นส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ยกเว้นกรมในสังกัดกระทรวงพลังงานทั้งหมด ซึ่งดำเนินการในระดับกระทรวง จึงไม่มีผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ในระดับกรม) ศึกษาใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis) ด้วยวิธี Enter เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นโอกาสของส่วนราชการในการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน โดยตัวแปรต้น ได้แก่ ลักษณะการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจของหน่วยงานงบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2556) ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2556) อายุเฉลี่ยของข้าราชการ วุฒิการศึกษาของข้าราชการ (ประกอบด้วยผู้ที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก) ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย บุคลากรจำแนกตามประเภทของตำแหน่งต่างๆ (ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร) ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ การผ่าน หรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ.2556 ซึ่งปรากฏผลจากการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis) โดยภาพรวมไม่มีตัวแปรอิสระใดเลยที่สามารถพยากรณ์การผ่านรับรองคุณภาพได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (Chi-square=5.590, P-value=0.067) ผลการทดสอบ ชี้ให้เห็นว่าการตรวจรับรองให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านของสำนักงาน ก.พ.ร. นั้น ไม่มีความเกี่ยวข้องกับลักษณะที่แตกต่างของส่วนราชการ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการในลักษณะใด ก็มีโอกาสที่จะผ่านการรับรองคุณภาพได้ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ สำหรับการสรุปผลการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้เชื่อมโยงการรายงานผลโดยเทียบกับสมมติฐานที่วางไว้ ดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการทดสอบตามสมมติฐานพบว่า โดยส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพและผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพแตกต่างกัน โดยพบว่ามีเพียงส่วนราชการที่มีความแตกต่างของลักษณะการดำเนินงาน (กรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย) เท่านั้นที่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในส่วนของส่วนราชการจำแนกตามตัวแปรอื่นๆ นั้น พบว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่วางไว้

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 1

ตัวแปร	ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)	ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results)	ความสอดคล้องกับสมมติฐาน
ลักษณะการดำเนินงาน	✗	✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
กลุ่มภารกิจ	✓	✗	เป็นไปตามสมมติฐาน
สัดส่วนงบประมาณ	✗	✓	เป็นไปตามสมมติฐาน
ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified -FL)	✗	✓	เป็นไปตามสมมติฐาน
การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรวม	✓	✓	เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมโดยภาพรวม มีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ”

ผลการทดสอบตามสมมติฐานพบว่า โดยภาพรวมผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมมีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพในส่วนราชการ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่วางไว้

ตารางที่ 5.2 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 2

ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)	ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อน คุณภาพ (Results)	ความสอดคล้องกับ สมมติฐาน
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ		
✓		
หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์		
✓		
หมวดที่ 3 บุคลากร		
✗		
หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร		
✗		
หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ		
✗		
ปัจจัยโดยภาพรวม		
✗		
ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ		
✗		
ผลลัพธ์ที่ 2: ผลลัพธ์ด้านบุคลากร		
✗		
ผลลัพธ์ที่ 3: ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ		
✗		
ผลลัพธ์ที่ 4: ผลลัพธ์ด้านสังคม		
✗		
ผลลัพธ์โดยภาพรวม		
✗		
		เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นมีความคิดเห็นเฉลี่ยในประเด็นนั้นมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป (ผ่านคุณภาพ) ; ✗ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นมีความคิดเห็นเฉลี่ยในประเด็นนั้นน้อยกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป (ไม่ผ่านคุณภาพ)

สมมติฐานที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results) ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 75.00 หรือ “ไม่ผ่านคุณภาพ” ไม่แตกต่างกัน

ผลการทดสอบตามสมมติฐานพบว่า เมื่อพิจารณาตัวแปรความแตกต่างของส่วนราชการที่หลากหลาย พบว่า ส่วนราชการที่มีบริบทแตกต่างกันในด้านต่างๆ มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ และผลลัพธ์การดำเนินงานในหน่วยงานของตน โดยพบว่ามีทั้งการให้ “ผ่าน” และ “ไม่ผ่าน” ดังนั้นสมมติฐานนี้จึงไม่เป็นไปตามที่วางไว้

ตารางที่ 5.3 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 3

ตัวแปร	ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)					ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพ (Results)						ความสอดคล้องกับสมมติฐาน
	หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ	หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์	หมวดที่ 3 บุคลากร	หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร	หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ	ปัจจัยโดยภาพรวม	ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	ผลลัพธ์ที่ 2: ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	ผลลัพธ์ที่ 3: ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	ผลลัพธ์ที่ 4: ผลลัพธ์ด้านสังคม	ผลลัพธ์โดยภาพรวม	
ลักษณะการดำเนินงาน											ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน	
กรมด้านบริการ	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
กรมด้านนโยบาย	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	
กลุ่มภารกิจ											ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน	
กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	
กลุ่มหน่วยงานด้านมั่นคง และการต่างประเทศ	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
กลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	
สัดส่วนงบประมาณ											ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน	
หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	

ตัวแปร	ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)					ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อน คุณภาพ (Results)					ความ สอดคล้อง กับ สมมติฐาน	
	หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ	หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์	หมวดที่ 3 บุคลากร	หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร	หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ	ปัจจัยโดยภาพรวม	ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	ผลลัพธ์ที่ 2: ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	ผลลัพธ์ที่ 3: ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	ผลลัพธ์ที่ 4: ผลลัพธ์ด้านสังคม		ผลลัพธ์โดยภาพรวม
เกิน 500 ล้าน บาท												
หน่วยงานที่มี งบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	
หน่วยงานที่มี งบประมาณ มากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาท	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
หน่วยงานที่มี งบประมาณ มากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาท	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
หน่วยงานที่มี งบประมาณ มากกว่า 10,000,000 ล้าน บาทขึ้นไป	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
ความแตกต่างของการได้รับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level)											ไม่เป็นไป ตาม สมมติฐาน	
หน่วยงานที่ผ่าน การรับรองตาม เกณฑ์ในปี 2555	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	

ตัวแปร	ปัจจัยที่โน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers)					ผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อน คุณภาพ (Results)					ความ สอดคล้อง กับ สมมติฐาน	
	หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำ	หมวดที่ 2 นโยบายและยุทธศาสตร์	หมวดที่ 3 บุคลากร	หมวดที่ 4 พันธมิตรและทรัพยากร	หมวดที่ 5 กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ และการบริการ	ปัจจัยโดยภาพรวม	ผลลัพธ์การดำเนินงานตามภารกิจ	ผลลัพธ์ที่ 2: ผลลัพธ์ด้านบุคลากร	ผลลัพธ์ที่ 3: ผลลัพธ์ด้านผู้รับบริการ	ผลลัพธ์ที่ 4: ผลลัพธ์ด้านสังคม		ผลลัพธ์โดยภาพรวม
หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี 2556	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
การได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด											ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน	
เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	
ไม่เคยได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	

หมายเหตุ ✓ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นมีความคิดเห็นเฉลี่ยในประเด็นนั้นมากกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป (ผ่านคุณภาพ) ; ✗ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นมีความคิดเห็นเฉลี่ยในประเด็นนั้นน้อยกว่าร้อยละ 75.00 ขึ้นไป (ไม่ผ่านคุณภาพ)

สมมติฐานที่ 4 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

ผลการทดสอบตามสมมติฐาน พบว่าการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในส่วนราชการของประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ไม่ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และผลการปฏิบัติราชการกลับมีแนวโน้มของคะแนนต่ำลงอีกด้วย โดยเป็นไปตามสมมติฐาน

ตารางที่ 5.4 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 4

	ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	แนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการ	ความสอดคล้องกับสมมติฐาน
คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการ	✓	ต่ำลง	เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 5 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพภายในส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่าโดยส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ยกเว้นตัวแปรด้านกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ตัวแปรด้านการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และตัวแปรด้านการได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดจากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งความแตกต่างของหน่วยงานตามตัวแปรเหล่านี้ ทำให้ผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกัน โดยพบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นๆ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์ในปี พ.ศ. 2555 มีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่าหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี พ.ศ. 2556 และหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง และหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่าหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด

ตารางที่ 5.5 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 5

ตัวแปร	แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	ความสอดคล้องกับสมมติฐาน
ลักษณะการดำเนินงาน		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน
งบประมาณที่ได้รับ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และ ลูกจ้างชั่วคราว)		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิปริญญาตรี		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
การศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

ตัวแปร	แตกต่างอย่าง มีนัยสำคัญ ทางสถิติ	ไม่แตกต่างอย่าง มีนัยสำคัญทาง สถิติ	ความสอดคล้องกับ สมมติฐาน
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภท อำนวยการ รวมกับตำแหน่งประเภท บริหาร		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการ บริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน
การได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจาก สำนักงาน ก.พ.ร.	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 6 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมในระยะเวลาที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีแนวโน้มต่ำลง

ผลการทดสอบสมมติฐานการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในส่วนราชการของไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2556) ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 อย่างไรก็ดี ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

ตารางที่ 5.6 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 6

	ความแตกต่างอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ	แนวโน้มของ คะแนน	ความสอดคล้อง กับสมมติฐาน
ร้อยละความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ	✓	เพิ่มขึ้น	ไม่เป็นไปตาม สมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 7 การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการทดสอบสมมติฐานการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่าโดยส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ยกเว้นตัวแปรด้านกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งพบว่าหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกันจะมีร้อยละความพึงพอใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีความแตกต่างค่อนข้างสูงระหว่างกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ กับกลุ่มภารกิจด้านการบริหาร และกิจการอื่นๆ โดยกลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศมีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มได้รับความพึงพอใจจากผู้รับบริการต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ

ตารางที่ 5.7 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 7

ตัวแปร	แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	ความสอดคล้องกับสมมติฐาน
ลักษณะการดำเนินงาน		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน
งบประมาณที่ได้รับ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
จำนวนบุคลากรทั้งหมด (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และ ลูกจ้างชั่วคราว)		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของจำนวนข้าราชการเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่นๆ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
อายุเฉลี่ยของข้าราชการ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของข้าราชการที่สำเร็จวุฒิการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
ร้อยละของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ รวมทั้งตำแหน่งประเภทบริหาร		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
การผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
การได้รับรางวัลคุณภาพยอดเยี่ยมจากสำนักงาน ก.พ.ร.		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 8 ความแตกต่างของส่วนราชการระดับกรมที่มีบริบทแตกต่างกัน มีผลต่อ “การผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” การรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (เมื่อสิ้นปี 2556) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการทดสอบสมมติฐาน ความแตกต่างของส่วนราชการระดับกรมมีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (เมื่อสิ้นปี 2556) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐาน โดยภาพรวมจากการทดสอบด้วยสถิติ Logistic Regression ได้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีตัวแปรใดเลยที่ส่งผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแม้จะพบว่าอายุเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงาน และจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการภายในส่วนราชการที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อการผ่านหรือไม่ผ่านการรับรอง แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญเพียงพอที่จะทำให้บ่งชี้ในภาพรวมได้ว่าตัวแปรนั้นได้มีอิทธิพลจริง

ตารางที่ 5.8 สรุปผลการทดสอบตามสมมติฐานที่ 8

ตัวแปร	มีผลต่อ การผ่าน อย่างมี นัยสำคัญ ทางสถิติ	ไม่มีผลต่อ การผ่าน อย่างมี นัยสำคัญ ทางสถิติ	ความสอดคล้องกับ สมมติฐาน
โดยภาพรวม		✘	ไม่เป็นไปตาม สมมติฐาน
ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ			
<ul style="list-style-type: none"> ● ลักษณะการดำเนินงาน (อ้างอิง: กรมด้านบริการ) กรมด้านนโยบาย 		✘	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
<ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (อ้างอิง: กลุ่มภารกิจด้านการบริหาร และกิจการอื่นๆ) <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ - กลุ่มภารกิจด้านสังคม - กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและ การต่างประเทศ 		✘	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
<ul style="list-style-type: none"> ● กลุ่มงบประมาณที่ได้รับต่อปี (อ้างอิง: หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาทขึ้นไปต่อปี) 		✘	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

ตัวแปร	มีผลต่อ การผ่าน อย่างมี นัยสำคัญ ทางสถิติ	ไม่มีผลต่อ การผ่าน อย่างมี นัยสำคัญ ทางสถิติ	ความสอดคล้องกับ สมมติฐาน
- หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาทต่อปี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- หน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทต่อปี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 6,000 ล้านบาทต่อปี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 6,000 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทต่อปี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
● จำนวนบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการ		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
● คะแนนผลการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
● ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉลี่ย		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
2. ปัจจัยด้านลักษณะของบุคลากร			
● อายุเฉลี่ยของข้าราชการในหน่วยงาน	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน
● วุฒิการศึกษาของข้าราชการในหน่วยงาน			
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาตรี		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาโท		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- จำนวนผู้มีวุฒิมัธยมศึกษาระดับปริญญาเอก		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
● ร้อยละของข้าราชการที่เป็นเพศหญิงเมื่อเทียบกับข้าราชการที่เป็นเพศชาย		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
● จำนวนบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งในประเภทต่างๆ ในหน่วยงาน			
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ		×	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ	✓		เป็นไปตามสมมติฐาน

ตัวแปร	มีผลต่อ	ไม่มีผลต่อ	ความสอดคล้องกับ
	การผ่าน	การผ่าน	สมมติฐาน
	อย่างมี	อย่างมี	
	นัยสำคัญ	นัยสำคัญ	
	ทางสถิติ	ทางสถิติ	
- จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร		✗	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

หมายเหตุ ✓ หมายถึง แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ; ✗ หมายถึง ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

5.2 อภิปรายผล

ดังที่กล่าวไว้แล้วในเนื้อหาส่วนบททวนวรรณกรรมว่า การบริหารคุณภาพนั้น ถือเป็นปรัชญาของการบริหารงานแบบองค์รวม (Holistic) ที่ช่วยให้องค์กรก้าวสู่ความเป็นเลิศ ด้วยการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement) การวางแผนระยะยาว (Long-range planning) การเข้าถึงความต้องการของลูกค้า (Meeting customer requirements) การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ (Process redesign) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของบุคลากร (Increased employee involvement) รวมถึงการทำงานเป็นทีม (Teamwork) ซึ่งล้วนแต่เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับว่าสอดคล้องกับทิศทางการบริหารองค์การในยุคปัจจุบันทั้งสิ้น

เพื่อให้ส่วนราชการไทยขับเคลื่อนการดำเนินงานตามหลักการบริหารคุณภาพดังกล่าวได้ รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา โดยนำแนวคิดการบริหารคุณภาพ และหลักเกณฑ์ตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award : TQA) มาปรับให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย และมีการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นกรอบในการประเมินองค์การด้วยตนเอง และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการองค์การ เพื่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐไปสู่มาตรฐานสากล

ผลจากการสัมภาษณ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีในการนำตัวแบบ PMQA มาใช้ในส่วนราชการไทย โดยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งได้สะท้อนว่า PMQA ได้ก่อให้เกิดมิติใหม่ทางการบริหารงานที่ทำให้การบริหารจัดการองค์การมีความชัดเจนมากขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารที่จะทำให้เห็นภาพเชื่อมโยงการทำงานที่เป็นองค์รวมตามกรอบแนวทางขับเคลื่อนตัวแบบคุณภาพทั้ง 7 หมวด และทำ

ให้ส่วนราชการไทยสามารถปฏิบัติงานได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงเป้าหมายมากขึ้น

สอดคล้องกับผลการศึกษาของวรวิษฐ์ วิปุลานุสาสน์ และจิรพล สังข์โพธิ์ (Warit Wipulanusat and Jirapon Sunkpho, 2013) และการศึกษาของอำมร เขาวลิต และคณะ (2552) ที่ได้ทำการศึกษาและประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบริหารคุณภาพผ่านตัวแบบ PMQA (Quality assessment in public sector: A view from Public Sector Management Quality Award) โดยเน้นศึกษาแนวทางการพัฒนาสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของตัวแบบ PMQA ไว้หลายประการ โดยสามารถจำแนกเป็นรายหมวดได้ดังต่อไปนี้

หมวดที่ 1 การนำองค์การ ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ทำให้ผู้บริหารระดับสูงภายในหน่วยงานเกิดความคิดสร้างสรรค์ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เป็นการเสริมพลังแก่ผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น เน้นการสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ ที่สำคัญคือตัวแบบ PMQA ยังทำให้ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญกับการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งพบว่าผู้บริหารในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานที่ทำการศึกษามีพันธะผูกพันกับการบริหารคุณภาพเป็นอย่างดี โดยมีแรงกระตุ้นที่จะนำพาหน่วยงานไปสู่พันธกิจและเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการสื่อสารแก่บุคลากรทุกระดับที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้ได้เติมเต็มให้ส่วนราชการมีทิศทางก้าวไปสู่พันธกิจที่วางไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยสามารถบูรณาการส่วนย่อยต่างๆ ขององค์การให้อยู่ในรูปของแผนงานเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งยังส่งเสริมให้มีการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานที่ทำการศึกษามีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมีการใช้ลิจิตสมดูล (Balanced Scorecard) เป็นเครื่องมือในการสร้างแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) เพื่อพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอีกด้วย

หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้ช่วยทำให้องค์การสามารถกำหนดความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้องค์การมีแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้รับบริการ อันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้มีการแบ่งกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน มีการจัดตั้งคณะทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีช่องทางให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้บริการขอข้อมูล และการรับข้อร้องเรียน กระบวนการในการจัดการเรื่องร้องเรียน

จนถึงการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน เพื่อนำข้อร้องเรียนเหล่านั้นไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาองค์กรต่อไป เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการมากขึ้น

หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้จะช่วยให้การบริหารจัดการองค์กรเป็นไปโดยใช้ข้อมูลจริง (Fact-based) และใช้องค์ความรู้ (Knowledge) ในการขับเคลื่อน โดยเกณฑ์ในหมวดจะช่วยทำให้องค์การได้ทราบว่าจะมีการเลือกข้อมูล รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ ปรับปรุงข้อมูล สารสนเทศและองค์ความรู้ที่เป็นสินทรัพย์ขององค์กรได้อย่างไรบ้าง ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ มีแนวทางการเลือก และรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน และตัวชี้วัดที่สามารถดำเนินการเป็นรายเดือนอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีระบบติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนงานโครงการ ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจสั่งการปรับปรุงแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในด้านการจัดการความรู้ ผลการศึกษาพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการความรู้ในองค์กร (Knowledge Management Strategic Plan) สร้างช่องทางแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อสนับสนุนให้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing) ในรูปของการจัดกลุ่มเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในลักษณะของการประชุมพูดคุยกันผ่านเว็บไซต์ที่เว็บทำความรู้ (Knowledge Portal) เพื่อให้บุคคลในหน่วยงานสามารถสามารถนำมาถ่ายทอด เผยแพร่ ความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันได้

หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้ทำให้องค์การตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความรู้ความสามารถ (Talent) และการจูงใจ (Motivate) แก่บุคลากรภายในหน่วยงานให้ผสมผสานกันได้ดีกับเป้าประสงค์ขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม รวมถึงระบบจูงใจทั้งเงินเดือนค่าตอบแทน เส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ระบบการประเมินผลบุคลากร การยกย่องเชิดชู และการให้การศึกษาอบรมแก่บุคลากร ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานมีการบริหารจัดการที่ตีรวมถึงยังมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลตามแนวทาง HR Scorecard และมีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อประเมินความรู้ความสามารถและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานและสอบถามความต้องการฝึกอบรมโปรแกรมประยุกต์ต่างๆ ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ตลอดจนการสร้างความสุขและความพึงพอใจแก่บุคลากรนั้น ยังถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้ทำให้องค์การสามารถสร้างกระบวนการที่มีคุณค่าเพื่อบรรลุพันธกิจที่ตั้งไว้ โดยเอื้อประโยชน์แก่ผู้รับบริการและผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับกระบวนการสนับสนุนที่ช่วยปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าสำนักงาน ก.พ.ร.เองก็ได้พยายามกระตุ้นส่วนราชการให้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานของตนเอง มีการกำหนดข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) โดยมุ่งเน้นที่การปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น ส่วนราชการจะต้องมีการวิเคราะห์ช่องว่างที่ทำให้กระบวนการไม่เป็นไปตามเป้าหมายเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานใหม่ให้เรียบง่าย กระชับ และลดระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ ซึ่งพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการโดยลดระยะเวลาและขั้นตอนการให้บริการในหลายกระบวนการและดำเนินการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) ในด้านเทคโนโลยี ด้านการจัดแบ่งงานและหน้าที่ และด้านบุคลากรในแต่ละกลยุทธ์ตามแผนปฏิบัติราชการ ดำเนินการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จและสิ่งที่ต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญวิเคราะห์สิ่งที่ต้องดำเนินการ สิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลง (Gap Analysis) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติตามภารกิจ บรรลุผลสำเร็จและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ได้ชี้ให้เห็นว่า PMQA ในหมวดนี้ได้ทำให้ผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ได้รับการแสดงผลให้เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการใช้แนวคิดลิขิตสมดุล (Balanced Scorecard) 4 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผล มิติคุณภาพการให้บริการ มิติประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และมิติการพัฒนาองค์กร เข้ามาประเมินสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติราชการ ซึ่งพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้มีการกำหนดตัวชี้วัดในมิติต่างๆ อย่างละเอียดและครอบคลุมรวมไปถึงกิจกรรมที่ดำเนินการในแต่ละรอบระยะเวลาตามแผน และมีการประเมินผลทุกเดือนซึ่งถือว่าเป็นการติดตามความคืบหน้าที่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถระบุขั้นตอนหรือกระบวนการที่เป็นปัญหา มีความล่าช้าได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ข้อดีของ PMQA ยังสะท้อนได้จากรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดต่างๆ ที่ส่วนราชการระดับกรมได้รับ ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556 ซึ่งพบว่า PMQA ได้ก่อให้เกิดการผลักดันองค์กรภาครัฐสู่ความเป็นเลิศในหลากหลายแนวทางที่นำมาสู่ความสำเร็จดังต่อไปนี้²¹

²¹ ผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการผลักดันองค์กรสู่ความเป็นเลิศ เพื่อก้าวไปสู่การได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ในเอกสารเผยแพร่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เรื่อง Best Practices รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเผยแพร่เป็นประจำทุกปี โดยในช่วงระหว่างการศึกษาวิจัยฉบับนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการเผยแพร่แนวปฏิบัติของส่วนราชการที่ได้รับรางวัล ระหว่างปี พ.ศ.2555-2557 สืบค้นได้ที่ <http://www.opdc.go.th>

ตารางที่ 5.9 แนวทางการผลักดันองค์การสู่ความเป็นเลิศที่สะท้อนผ่านการได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดต่างๆ ที่ส่วนราชการระดับกรมได้รับ ระหว่างปี พ.ศ.2555-2556

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
รางวัลความเป็นเลิศด้านการนำองค์การและความรับผิดชอบต่อสังคม	
กระทรวงพลังงาน (ปี 2555)	สร้างและพัฒนาทีมผู้บริหารในรูปแบบกระทรวง ซึ่งก่อให้เกิดการนำองค์การ และการบูรณาการตลาดสายการผลิตและบริการ (Value Chain) ที่ทำให้การทำงานเชื่อมโยงกันทั้งระบบ อันเป็นผลมาจากความจริงจังและทุ่มเทของทีมนักบริหารระดับสูง
กรมปศุสัตว์ (ปี 2556)	กำหนดโครงสร้างการนำองค์การที่เป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำและขับเคลื่อนองค์การอย่างเป็นระบบและบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย (1) โครงสร้างการนำองค์การ (2) กระบวนการนำองค์การ และ (3) การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในทุกระดับตั้งแต่ระดับองค์การจนถึงระดับบุคคล มีกระบวนการและกิจกรรมในการปลูกฝังค่านิยม “12SMART” อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างให้เป็นวัฒนธรรมองค์การ และยังมีกรจัดทำ Road Map to PMQA Winner ซึ่งเป็นแผนระยะยาว ทำให้กรมปศุสัตว์มีทิศทางในการดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นระบบ
รางวัลความเป็นเลิศด้านการวางแผนยุทธศาสตร์และการสื่อสารเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ	
กรมบัญชีกลาง (ปี 2555)	นำวงจร PDCA มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ทำให้กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์มีความชัดเจนและเป็นระบบ และมีการจัดทำระบบถ่ายทอดเป้าหมายระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคลได้อย่างทั่วถึง โดยมีการนำวิธีการลงนามข้อตกลงการปฏิบัติราชการกับผู้รับผิดชอบตามสายงานมาใช้เป็นเครื่องมือกำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การอย่างเป็นระบบ
กระทรวงพลังงาน (ปี 2556)	มีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการ ความมั่นคงด้านพลังงาน และพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศ มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการวิเคราะห์ทิศทางด้านพลังงาน ได้มีการนได้จัดทำภาพฉายจำลองอนาคตด้านพลังงานของประเทศ (Scenario Analysis) การจัดทำ Thailand Energy Outlook เพื่อเป็นข้อมูลเผยแพร่การดำเนินนโยบายด้านพลังงานสู่เวทีนานาชาติ เป็นต้น
กรมสุขภาพจิต (ปี 2556)	ใช้กรอบแนวคิด Dream-Design-Drive โดยกองแผนงานเป็นหน่วยงานหลักในการรับ “ภาพฝันเชิงเป้าหมาย” (Dream) ของประเทศ กระทรวงและกรมนำไปดำเนินการสานต่อให้เกิดระบบ/รูปแบบ/แนวทาง (Design) ในการดำเนินงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์และนโยบาย รวมทั้งบริหารและขับเคลื่อนการดำเนินงานสู่การ

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
	ปฏิบัติ (Drive) อย่างเป็นทางการ และมีระบบการติดตาม กำกับ และประเมินผล การดำเนินงานตามประเภทของแผนและตามระดับตัวชี้วัด โดยข้อมูลตัวชี้วัดจะนำไปจัดเก็บในฐานข้อมูลของกรมสุขภาพจิต และเผยแพร่ผ่านทาง Website แก่สาธารณชน
กรมสรรพสามิต (ปี 2556)	สร้างการมีส่วนร่วมของผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับภายใต้เป้าหมายหลัก คือ กรมสรรพสามิตมีผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ การบริหารงานเน้นการเรียนรู้ การสร้างสรรคนวัตกรรม ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร คือ “องค์กรพลวัต เพื่อการจัดเก็บภาษีที่มีมาตรฐานสากลปกป้องสังคม สิ่งแวดล้อมและพลังงาน”
กรมชลประทาน (ปี 2556)	มีกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่บุคลากรทั้งภายในและภายนอกมีส่วนร่วม กล่าวคือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นบุคลากรภายในหน่วยงาน 2 คณะ คือ คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยอธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ และผู้อำนวยการกลุ่ม และคณะทำงานจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนัก/กอง หัวหน้ากลุ่ม-ฝ่าย ผู้แทนทุกสำนัก/กอง และสำนักชลประทานที่ 1-17 ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ในทุกภาคของประเทศ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ (JMC : Joint Management Committee)
รางวัลความเป็นเลิศด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
กรมสรรพากร (ปี 2555)	มีกระบวนการกำหนดและจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน และเป็นระบบ รวมทั้งการศึกษาความต้องการและความคาดหวังของแต่ละกลุ่มเป้าหมายผ่านช่องทางต่างๆ ที่หลากหลาย ทั้งช่องทางทั่วไป (เว็บไซต์, คอลเซ็นเตอร์, การสนทนาผ่านอินเทอร์เน็ต) และช่องทางเฉพาะ (การสัมมนาเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการ) นอกจากนี้ยังมีการจัดเรื่องร้องเรียนออกเป็นกลุ่มประเภท เพื่อให้เกิดกลไกการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็วอีกด้วย
กรมธนารักษ์ (ปี 2556)	ศึกษาวิเคราะห์พันธกิจและภารกิจสถิติการใช้บริการของผู้รับบริการผ่านช่องทางต่างๆ ของกรมฯ กระบวนการและขั้นตอนงานบริการ การรับฟังความคิดเห็น การปรับปรุงหรือพัฒนางานบริการใหม่ๆ ของกรมฯ ปัจจัยภายนอกและภายในที่อาจทำให้เกิดกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มใหม่ๆ หรือผู้รับบริการที่พึงมีในอนาคต รวมถึงการจัดทำคู่มือการติดต่อราชการกรมธนารักษ์ การขยายช่องทางให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้สะดวกขึ้น เช่น การซื้อผลิตภัณฑ์เหรียญผ่านระบบ e – catalog การพัฒนาหน่วยงานต้นแบบในการให้บริการ โดยนำร่องแห่งแรกที่สำนักงานธนารักษ์

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
	พื้นที่เชียงใหม่ เป็น Smart office นอกจากนี้ยังมีการให้บริการแบบ One stop service การสร้างนวัตกรรมการให้บริการใหม่ๆ เช่น การจัดสร้างศูนย์การเรียนรู้ วัฒนาการการผลิตเหรียญกษาปณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่โรงงานกษาปณ์ ที่รังสิต การจัดสร้างพิพิธภัณฑ์เหรียญ ที่ถนนจักรพงษ์ เป็นต้น
รางวัลความเป็นเลิศด้านการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรและการจัดการความรู้	
กระทรวงพลังงาน (ปี 2556)	มีระบบการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและทั่วทั้งองค์กร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายยุทธศาสตร์ด้านพลังงานของประเทศ โดยข้อมูลและสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์จะถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ รวมทั้งข้อมูลสำคัญที่ต้องติดตามใกล้ชิด (Early Indicator) ซึ่งผู้บริหารระดับสูงมอบหมายให้หน่วยงานรับผิดชอบติดตามเฝ้าระวังและรายงานตรงต่อผู้บริหารผ่าน SMS และ E-mail ตามรอบเวลา นอกจากนี้ การบริหารจัดการพลังงานในสภาวะวิกฤต ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพลังงานจะเรียกใช้ข้อมูลจาก Energy Command Control Center (ECCC) ซึ่งเป็นศูนย์ติดตามเฝ้าระวัง (Monitor) สถานการณ์ความมั่นคงด้านพลังงาน และบัญชาการกรณีเกิดสภาวะวิกฤตพลังงาน เพื่อวางแผนแก้ไขปัญหา โดยสามารถเรียกใช้ข้อมูล Real Time จากหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลและสารสนเทศตามพันธกิจ ซึ่งการบริหารจัดการข้อมูลและสารสนเทศของกระทรวงพลังงานดำเนินการตามแนวทางมาตรฐาน ISO/IEC27001 ซึ่งเป็นมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในระดับสากล ส่วนการจัดการความรู้ มีคณะทำงานจัดการความรู้ซึ่งทำงานเชื่อมโยงกันในระดับกระทรวงและระดับกรม คณะทำงานจัดการความรู้ระดับกระทรวง ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดด้านการจัดการความรู้ (Chief Knowledge Officer : CKO) ของกระทรวงพลังงานเป็นประธานและผู้แทนจากทุกกรมภายใต้สังกัด จะดำเนินการตามกระบวนการจัดการความรู้อย่างน้อยปีละ 1 องค์กรความรู้ และมีการจัดสัมมนาแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ (KM Day) ระหว่างกรมในสังกัดเป็นประจำทุกปี
กรมสรรพสามิต (ปี 2556)	จัดการระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอ นอกจากนั้น กรมสรรพสามิตยังได้มีระบบสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารผ่านข้อมูลสารสนเทศและข่าวสารภายในองค์กร (lportal.excise.go.th) และระบบศูนย์ปฏิบัติการ Excise (Excise Operation Control : EDOC) รวมถึงการประชุมผู้บริหารระดับกรม ซึ่งกำหนดให้มีการรายงานติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์เป็นประจำทุกเดือน ส่วนในด้านการจัดการความรู้ มีการจัดทำระบบ

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
กรมการพัฒนาชุมชน (ปี 2556)	<p>แลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กร (Knowledge Management) ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถใช้เป็นช่องทางการเรียนรู้ได้</p> <p>มีระบบการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและทั่วถึงทั้งองค์กร โดยมีข้อมูลสารสนเทศที่จัดทำขึ้น สำหรับใช้ในการติดตามการปฏิบัติงานประจำวันและผลการดำเนินงานตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร สนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร รวมไปถึงการนำมาเรียนรู้เพื่อให้เกิดนวัตกรรมและผลักดันให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร ในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และผลการดำเนินการของหน่วยงาน กรมการพัฒนาชุมชนเลือกใช้ทั้งฐานข้อมูลในการบริหาร ฐานข้อมูลตามภารกิจ (ศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการตัดสินใจ (War Room)) ข้อมูลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (ฐานข้อมูลผลการปฏิบัติงานตัวชี้วัดตามคำรับรองปฏิบัติราชการประจำปี, ผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการแบบมุ่งเน้นผลงาน) ข้อเสนอแนะของบุคลากรกรมฯ ประชาชนทั่วไป ข้อมูลความพึงพอใจ-ไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการติดตามงานโดยผู้ตรวจราชการกรม มาประกอบการตัดสินใจและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม ในด้านการจัดการความรู้ กรมฯ ได้นำระบบสารสนเทศมาช่วยในการจัดการความรู้ ผ่านช่องทางที่หลากหลาย ใช้งานง่าย รวดเร็วและสะดวกต่อการรวบรวม ถ่ายทอด แลกเปลี่ยนองค์ความรู้อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เช่น weblog คลังความรู้ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน ภายในกรม ศูนย์แห่งความเป็นเลิศ (Excellence Center) KM Delivery เป็นต้น</p>
กองบัญชาการกองทัพไทย (ปี 2556)	<p>มีวิธีปฏิบัติที่ดีในการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจและการบริหารจัดการกำลังพลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาระบบสารสนเทศและการสื่อสาร สนับสนุนการดำเนินงาน ในระบบงานต่าง ๆ ของกองบัญชาการกองทัพไทย รวม 83 ระบบ 2,225 โปรแกรม อย่างเป็นขั้นตอนโดยอาศัยระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลทางทหาร นอกจากนี้ยังสนับสนุนการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์และมีการรักษาความมั่นคงปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเลือกอุปกรณ์และเครื่องมือให้เหมาะสมกับการพัฒนา ทั้งส่วนของระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เช่น ระบบเครือข่ายความเร็วสูงระดับ 10G เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ให้บริการระบบสารสนเทศได้รับการออกแบบโดยเฉพาะ (Server Base) เป็นต้น</p>
กรมศุลกากร (ปี 2556)	<p>มีกระบวนการรวบรวม วิเคราะห์ คัดเลือกข้อมูลและสารสนเทศจากแหล่งต่างๆ อย่างรอบด้านทั้งจากวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ กระบวนงาน มาตรฐานศุลกากรโลก ข้อตกลงอนุสัญญาเกี่ยวกับ โศกณัติ และข้อตกลงทางเศรษฐกิจ</p>

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
	<p>ระหว่างประเทศ ผลการสำรวจความพึงพอใจ ความคาดหวังของหน่วยงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศก่อนนำไปจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกกรณีเพื่อประโยชน์ในการติดตามและประกอบการจัดตั้งโครงการบริหารราชการของกรม ศุลกากรให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาทิ การวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้สามารถติดตามรายหน่วยงานหรือในภาพรวมของกรมศุลกากรได้ การป้องกันปราบปรามการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ผู้บริหารสามารถติดตามผลการดำเนินงานและสั่งการให้มีการดำเนินงานให้ตรงตามเป้าประสงค์ของหน่วยงานได้อย่างแม่นยำและทันทั่วถึง และยังเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่เป็นนวัตกรรมการให้บริการทางศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถสนองตอบความต้องการผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</p>
รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	
<p>กรมการพัฒนาชุมชน (ปี 2555)</p>	<p>กำหนดระบบงานและระบบการจัดการด้านทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับระบบการนำองค์การ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และเอื้อต่อการจัดทำแผนพัฒนาตนเองรายบุคคล (Individual Development Plan) นอกจากนี้ยังมีระบบประเมินความพึงพอใจออนไลน์เพื่อเป็นช่องทางในการสำรวจปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจของบุคลากร</p>
<p>กรมสุขภาพจิต (ปี 2555)</p>	<p>พัฒนาระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน ผ่านคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างผู้บริหาร หัวหน้างาน ผู้ปฏิบัติ และบูรณาการเข้ากับระบบการบริหารค่าตอบแทน เพื่อเป็นกลไกผลักดันและขับเคลื่อนการทำงานของบุคลากรทุกกลุ่มให้สนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น</p>
รางวัลความเป็นเลิศด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม	
<p>กรมธนารักษ์ (ปี 2555)</p>	<p>กำหนดและออกแบบกระบวนการสร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุน ใช้การประชุมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ทุกสายงานพิจารณาวิสัยทัศน์ พันธกิจ รวมทั้งพิจารณาว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่า และบรรลุพันธกิจของหน่วยงาน โดยนำองค์ความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติงานที่ดี (Best Practice) มากำหนดเป็นข้อกำหนดสำคัญ และกำหนดตัวชี้วัดที่ทำทหายความสำเร็จ</p>
<p>กรมศุลกากร (ปี 2556)</p>	<p>มีวิธีการจัดการกระบวนการที่ชัดเจน และต่อเนื่อง โดยมีแนวทาง/วิธีการทั้งการกำหนดกระบวนการ การจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญ การออกแบบกระบวนการการนำกระบวนการไปปฏิบัติ การประเมินผลและนำความต้องการของผู้รับบริการไป</p>

รางวัลที่ได้รับ/ ส่วนราชการ/ ปีที่ได้รับรางวัล	จุดเด่นที่ทำให้ได้รับรางวัล
	<p>ปฏิบัติ การควบคุมค่าใช้จ่าย เพื่อป้องกันข้อผิดพลาด การทำซ้ำ รวมถึงการปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถตอบสนองของความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยสิ่งที่สะท้อนความสำเร็จ อาทิ ศุลกากรต่างประเทศได้ให้ความสนใจและมีหนังสือมายังกรมศุลกากรเพื่อขอศึกษาดูงานด้านพิธีการนำเข้า/ส่งออกของศุลกากรต่างประเทศ อาทิ อินเดีย สิงคโปร์ มาเก๊า นิวซีแลนด์ และประเทศเพื่อนบ้าน (เวียตนาม ลาว กัมพูชา มาเลเซีย) ในกระบวนการนำเข้า/ส่งออก ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นต้น และภายใต้กรอบของศุลกากรอาเซียน ศุลกากรไทยได้รับการมอบหมายจากที่ประชุมคณะทำงานด้านพิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Customs Procedure and Trade Facilitation: CPTFWG) ให้เป็นประเทศผู้ประสานงาน (Country Coordinator) ในเรื่องการนำระบบคอมพิวเตอร์ (Automation) มาใช้ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการประสานข้อมูลระหว่างศุลกากรอาเซียนร่วมกัน แสดงให้เห็นถึงการยอมรับของสมาชิกศุลกากรอาเซียนในความก้าวหน้าในเรื่องกระบวนการพิธีการนำเข้า/ส่งออกของศุลกากรไทย</p>

ที่มา : สรุปรจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555ก, 2556ค)

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA มีข้อดีที่ทำให้ส่วนราชการสามารถดึงศักยภาพทางการบริหารมาใช้ได้อย่างหลากหลาย เพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานที่ดี และนำมาสู่การได้รับรางวัลคุณภาพ ซึ่งจากการข้อสังเกตของผู้วิจัย การได้รับรางวัลดังกล่าวมิได้เกิดจากเพียงการดำเนินการตามเกณฑ์เท่านั้น แต่ส่วนราชการจะต้องนำเสนอสิ่งใหม่ที่เป็น “นวัตกรรม” ต่อยอดจากเกณฑ์ ซึ่งเป็นข้อดีที่จะทำให้ส่วนราชการได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาองค์การร่วมกัน

อย่างไรก็ดี แม้เป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.ร.ที่ขับเคลื่อนในส่วนราชการต่างๆ จะมีคุณค่าและมีคุณูปการต่อการผลักดันให้ส่วนราชการใช้ เป็นกรอบการประเมินองค์การด้วยตนเอง และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงาน ให้ไปสู่ระดับสากลก็ตาม แต่ผลจากการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ตัวแบบ PMQA ที่ถูกใช้เป็น เครื่องมือหลักในการนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวกลับไม่มีพลังเพียงพอที่จะส่งผลให้องค์การภาครัฐของไทยทั้งหมดก้าวไปสู่ผลลัพธ์เช่นนั้นได้ เนื่องด้วยข้อจำกัดของเกณฑ์และการตรวจประเมินที่เน้นความ เป็นกระบวนการมากเกินไป ในขณะที่ระบบราชการเองก็เต็มไปด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากอยู่แล้ว

จึงทำให้มีแนวโน้มถูกต้องด้าน ในขณะที่เมื่อพิจารณาบริบทความเหมาะสมกับส่วนราชการไทย ก็พบว่า ตัวแบบคุณภาพ PMQA เพียงตัวแบบเดียวก็ยังไม่สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับส่วนราชการต่างๆ ประเภทได้ เนื่องจากข้อจำกัดของเกณฑ์ที่มีแนวโน้มเอื้อส่วนราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ผู้รับบริการโดยตรงมากกว่าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอแนะการจัดทำนโยบาย แผน และมาตรการต่างๆ ซึ่งมีช่วงชั้นการทำงานที่ค่อนข้างห่างจากการให้บริการประชาชน

ผลจากการศึกษาวิจัยค่อนข้างสอดคล้องกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและ นำเสนอในช่วงต้นเกี่ยวกับข้อวิพากษ์ต่างๆ ที่มีต่อแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และข้อวิพากษ์ที่มีต่อการนำระบบบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นการอธิบายร่วมกับวรรณกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การมองประชาชนว่าเป็นลูกค้า มิใช่พลเมือง

ผลจากการศึกษาพบว่าตัวแบบ PMQA ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร.ได้พัฒนามาจากตัวแบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ มัลคอล์ม บอลดริจของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และตัวแบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award) มีรากฐานจากพัฒนาการของการบริหารคุณภาพในภาคเอกชนที่มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขัน และอยู่รอด รวมถึงการสร้างอำนาจเชิงคุณภาพเพื่อช่วงชิงลูกค้า แต่เมื่อนำมาปรับใช้กับส่วนราชการไทย กลับพบว่ายังไม่สามารถจัดตั้งสิ่งที่เป็นฐานรากเหล่านี้ออกไปได้

ด้วยเหตุนี้ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจึงปรากฏข้อความต่างๆ ที่สร้างความแปลกแยกให้กับส่วนราชการไทยและนำมาสู่ความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะคำว่า “การกำหนดสภาพการแข่งขัน” โดยให้ทุกส่วนราชการกำหนดจำนวนคู่แข่งของส่วนราชการในแต่ละประเภท และกำหนดประเด็นที่จะแข่งขันเทียบกับคู่แข่ง ซึ่งในเอกสารคู่มือเกณฑ์อธิบายการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในปี พ.ศ.2550 ถึงกับกำหนดนิยามว่า “การแข่งขันเพื่อความอยู่รอด” หมายถึง การค้นหาส่วนราชการด้วยกันหรือองค์กรอื่นที่มีผู้รับบริการในกลุ่มเดียวกันซึ่งเป็นคู่แข่ง ทั้งนี้เพื่อรักษาสถานกลุ่มผู้รับบริการไว้กับส่วนราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

ด้วยนิยามของเกณฑ์เช่นนี้เอง ที่ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า PMQA เป็นเกณฑ์ที่มองประชาชนเป็นลูกค้าอย่างแท้จริง โดยเป็นแนวคิดที่ทับซ้อนกับภาคเอกชน แม้ในด้านหนึ่ง ผู้วิจัยยอมรับว่าการแข่งขันจะนำมาสู่นวัตกรรมและการพัฒนาการให้บริการอย่างไม่หยุดนิ่งเพื่อให้ไล่ตามหรือมีบทบาทนำเหนือคู่แข่ง แต่อีกในแง่หนึ่งการแข่งขันที่มักจะผูกโยงเข้ากับความคุ้มทุน หรือการเล็งเห็นผลได้ล่วงหน้าว่าส่วนราชการจะได้รับผลตอบแทนอย่างไรในเชิงการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของตัวชีวิตจากการตอบสนองต่อลูกค้าหรือประชาชนที่เป็นฐานกลุ่มผู้รับบริการของส่วนราชการ ย่อมทำให้เกิด

การกำหนดแนวทางที่มุ่งพัฒนาเป็นการเฉพาะประชาชนในกลุ่มของตน หรือที่เรียกในภาคเอกชนว่า “กลุ่มฐานลูกค้า” ที่ไม่จำเป็นต้องครอบคลุมต่อประชาชนทั้งหมดก็ถือว่ามีความคุณภาพ การที่ PMQA ได้วางรากฐานระบบคิดเช่นนี้ให้แก่ส่วนราชการ จึงมีแนวโน้มทำให้ส่วนราชการแยกประชาชนออกเป็นกลุ่มๆ และหน่วยงานใดรับผิดชอบกลุ่มใด ก็ต้องสนองงานแก่กลุ่มนั้น ซึ่งเป็นการแยกขาดมากเกินไป โดยขาดการมองแบบบูรณาการร่วมกันว่าความอยู่ดีมีสุขของประชาชนคนหนึ่งที่อยู่ภายใต้บริบทการปกครองของรัฐ ควรได้รับสิทธิประโยชน์อย่างไรบ้าง ซึ่งไม่อาจได้รับจากการให้บริการของส่วนราชการเพียงหน่วยงานเดียว ผู้วิจัยพอจะยกตัวอย่างจากการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ในกรณีนี้ อาทิ กลุ่มผู้พิการ ในปัจจุบันพบว่า มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักสำหรับกลุ่มประชาชนที่พิการเป็นการเฉพาะ ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งต้องดูแลคนพิการให้สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นสุข โดยการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนพิการ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนงานด้านคนพิการจะไม่ประสบสัมฤทธิ์ผลได้เลย ถ้าส่วนราชการอื่นๆ ไม่มองว่ากลุ่มผู้พิการเป็นประชาชนในเป้าหมายของตนเองร่วมด้วย สิ่งที่ผู้วิจัยสังเกตพบจากการสำรวจข้อมูลรายงานลักษณะสำคัญขององค์การในส่วนราชการต่างๆ แทบไม่พบว่ามีกำหนดกลุ่มผู้พิการเป็นผู้รับบริการของหน่วยงาน ดังนั้นสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างอื่นๆ ของผู้พิการ ทั้งถนนหนทาง การสร้างอาชีพที่ยั่งยืน การคมนาคมขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับคนพิการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ถูกคาดหวังว่าสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจะสามารถผลักดันให้แก่คนพิการได้ทั้งหมด ซึ่งในความเป็นจริงสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติก็มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และไม่สามารถผลักดันขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ให้แก่คนพิการด้วยตนเองทั้งหมดได้ การดูแลคนพิการในสังคมไทยจึงมักถูกมองในแง่ของการจัดสวัสดิการทางสังคมให้เท่านั้น คือ การให้มีชีวิตอยู่ได้ แต่ไม่เอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น เช่นสามารถทำงาน และการอยู่ร่วมกับคนอื่นๆ ในสังคมได้อย่างปกติสุข เนื่องจากสังคมไทยไม่มีโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ รองรับคนพิการ เช่น ทางลาดสำหรับคนพิการ ห้องน้ำสำหรับคนพิการ งานสำหรับคนพิการ ขนส่งมวลชนสำหรับคนพิการ เทคโนโลยีสมัยใหม่ด้านคนพิการ เป็นต้น

เช่นเดียวกับกับบุคคลผู้พิการจากเรือนจำ หรือเยาวชนที่เพิ่งพ้นออกจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จากการสำรวจไม่พบว่าหน่วยงานด้านการศึกษา หน่วยงานด้านแรงงาน หรือหน่วยงานด้านสังคมได้กำหนดประชาชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายเพื่อพัฒนาเฉพาะมิให้มีการกระทำผิดซ้ำ โดยกรมราชทัณฑ์ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทำได้เพียงการส่งเสริมอาชีพภายในกำแพง แต่เมื่อออกนอกรั้วกำแพง อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเหล่านี้ไม่สามารถช่วยเหลือให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีวิถีชีวิตที่เป็นปกติในสังคมต่อไปได้ ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีแนวโน้มการกระทำผิดซ้ำเนื่องจากขาดทางเลือกในชีวิต ในขณะที่กรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต้องแบกรับภาระจากตัวชีวิตที่ต้องรับประกันว่าภายในสองปีบุคคลเหล่านี้จะ

ไม่มีการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งพบว่าแทบไม่มีส่วนราชการได้รับช่วงในประเด็นนี้ต่อภายหลังจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวพ้นจากรัฐวิสาหกิจ

ตัวอย่างที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งชี้ให้เห็นว่า เมื่อภาครัฐกำหนดเฉพาะเจาะจงเกินไปว่าใครจะเป็นผู้ให้บริการในหน่วยงานของตน จะทำให้เกิดการพัฒนาเฉพาะด้านที่ไม่รองรับต่อประชาชนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้เป็นผลพวงจากอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เปลี่ยนแปลงจาก “พลเมือง” (Citizen) ไปสู่ “ลูกค้า” (Customer) ส่งผลให้เกิดการกระจายตัวของงานออกเป็น ส่วนๆ (Fragmentation) เพื่อตอบสนองลูกค้าที่แตกต่างกัน ในขณะที่การทำงานของภาครัฐ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ภาวะที่ต้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

แนวทางของตัวแบบ PMQA ดังกล่าวจึงมีผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายคือ ส่วนราชการกลับละเลยประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่มีชื่อเรียกร้องที่เด่นชัดจนทำให้เป็นกลุ่มเป้าหมายของส่วนราชการได้ รวมถึงละเลยต่อกลุ่มที่ตกหล่นจากการจัดลำดับความสำคัญของลูกค้าผู้รับบริการในระบบราชการ ทำให้ไม่ตอบสนองต่อการสร้างความเป็นธรรมและเท่าเทียม อันเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐบาล สอดคล้องกับข้อเสนอของ สวิส (Swiss J.E., 1992) ที่ชี้ให้เห็นปัญหาของการให้นิยามลูกค้าของส่วนราชการ (The Problem of Defining the Government Customer) ที่ตั้งคำถามว่าลูกค้าหลักควรจะเป็นกลุ่มใด คำถามก็คือ จะให้นำหนักความสำคัญกับลูกค้ากลุ่มใดอย่างไร หรือบางครั้งลูกค้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นคู่แข่งกัน และมีชื่อเรียกร้องที่แตกต่างกัน ซึ่งพบได้มากในองค์การภาครัฐ แม้อาจไม่มีการเผชิญหน้าที่รุนแรง แต่ก็ต้องยอมรับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่เคยหายไป ดังนั้น การบริหารคุณภาพที่ให้อำนาจลูกค้าของตนเองเป็นใคร จึงไม่อาจประยุกต์ใช้ได้อย่างชัดเจนกับการบริหารงานภาครัฐ

เช่นเดียวกัน ส่วนราชการก็สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดคู่แข่งชั้นนั้นก็ไม่มีประโยชน์ เนื่องจากขอบข่ายงานส่วนใหญ่ของภาครัฐในประเทศไม่มีใครเป็นคู่แข่ง ซึ่งถ้างานใดมีภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ช่วยรับไปดำเนินการ ส่วนราชการก็เห็นว่าองค์กรเหล่านี้คือ “พันธมิตร” มากกว่าคู่แข่ง เนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการเองทั้งหมดได้ ดังนั้นแทนที่จะมองภาคส่วนเหล่านี้เป็นคู่แข่ง จึงควรให้การสนับสนุนช่วยเหลือ และต้องคอยเติมเต็มในส่วนที่กลุ่มภาคส่วนอื่นๆ เหล่านี้มองไม่เห็น เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลุ่มผู้ไร้อำนาจ เพื่อเสริมพลังให้กลุ่มเหล่านี้มีตัวตนและดำรงชีพอยู่ในสังคม ซึ่งสิ่งนี้ต่างหากที่ควรเป็นภารกิจที่สำคัญของภาครัฐ มากกว่าการมองว่าใครเป็นคู่แข่งเพื่อจะทำตามและปรับปรุงอย่างก้าวกระโดดตามเกณฑ์ของ PMQA ทั้งนี้ สอดคล้องกับส่วนราชการแห่งหนึ่งที่เสนอว่า การแข่งขันระหว่างหน่วยงานอาจจะถูกมองในแง่ลบไปมากกว่า เพราะถ้าเรามองเขาเป็นคู่แข่ง การพึ่งพาอาศัยกันก็จะหายไป แต่การแข่งขันควรจะแข่งขันกับตนเอง ควรจะสร้างฐานของตัวเองให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด เพราะบริการสาธารณะไม่มีกำไร มีแต่ทำให้ประชาชน

เกิดประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ การแข่งขันกันจะทำให้เกิดการปกปิดสิ่งที่ดีๆ เพราะกลัวการลอกเลียนแบบ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือประชาชน

สอดคล้องกับพัชรี สีโรรส (2557) ที่ได้มีมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาของการบริหารคุณภาพในในองค์การภาครัฐด้วยเช่นกัน คือ การให้บุคลากรภาครัฐทำตัวแบบเอกชน (มีการเทียบเคียงคู่แข่ง) และมุ่งเน้นผลลัพธ์การทำงาน ก็มีผลต่อจริยธรรมของการเป็นผู้รับใช้ประชาชน เพราะพวกเขาต้องคำนึงด้านการแข่งขันในทุกเรื่อง นำไปสู่การตัดสินใจที่มุ่งผลประโยชน์สั้น ๆ ที่การคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาวแสดงถึงผลประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของพลเมืองได้ดีกว่า และน่าจะเป็นบทบาทที่เหมาะสมกว่าของภาครัฐ

และในส่วนท้ายที่สุดที่ผู้วิจัยตั้งไว้เป็นข้อสังเกตคือ ในภาครัฐ ประชาชนมีอำนาจกระทำตัวเป็นลูกค้า หรือชี้นำส่วนราชการให้สนองความพึงพอใจแก่ตนเอง เฉกเช่นภาคเอกชนสนองต่อลูกค้าอย่างไรชอบเขตจำกัด เนื่องจากภาครัฐต้องมองการณ์ไกลเกินกว่าเพียงการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน แต่ต้องทำหน้าที่ในการ “ควบคุมสังคม” ให้เกิดความสงบเรียบร้อย เป็นปกติสุขร่วมกันด้วย ในแง่นี้ ประชาชนจึงควรทำหน้าที่เป็น “พลเมือง” ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของสังคมอย่างเคร่งครัด การมุ่งเป้าของการบริหารคุณภาพที่ตอบสนองต่อความ “พึงพอใจ” ของประชาชนเป็นหลัก จึงอาจไม่สอดคล้องต่อการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อาทิ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีได้มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน แต่เน้นที่ภารกิจการสร้างความปลอดภัย และเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐมากกว่า

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประเด็นที่ 2 ความไม่สอดคล้องต่อแนวโน้มการทำงานของภาครัฐในอนาคตที่มุ่งเน้นการทำงานแบบผสมผสานความร่วมมือ (Joined-up government)

การทำงานของภาครัฐในอนาคตตามแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่เสนอโดยเดนฮาร์ดท์ และเดนฮาร์ดท์ (Denhardt J.V. and Denhardt R.B., 2000) มุ่งเน้นให้ภาครัฐปรับวิธีคิดใหม่ โดยเน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) นโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ การกำหนดประโยชน์สาธารณะจะต้องเกิดจากการปรึกษาหารือเกี่ยวกับคุณค่าของผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน สิ่งนี้ทำให้เกิดการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ที่เรียกว่า “การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย” หรือ “การบริหารงานภาครัฐแบบผสมผสานความร่วมมือ” (Joined-up government) อันเป็นผลพวงจากการ

เติบโตของแนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-New Public Management) ที่โกลด์สมิธ และเอกเกอร์ส (Goldsmith S. and Eggers W.D., 2009) ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นและมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนมิติใหม่ของภาครัฐทั่วโลก โดยเป็นการผสมความร่วมมือในระดับต่างๆ ของทุกหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณะในเชิงบูรณาการได้มากขึ้น จึงจำเป็นต้องปิดกั้นสิ่งที่ครอบงำการบริหารงานแบบสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นออกไป ในขณะที่เดียวกันต้องสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างกัน และประสานความร่วมมือกัน โดยเน้นการทำงานเป็นทีมไขว้ข้ามระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อรับมือจากความท้าทายในศตวรรษใหม่ๆ ได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

จากการศึกษา พบว่าเส้นทางเดินของตัวแบบ PMQA ไม่ได้ใกล้เคียงกับเส้นทางใหม่ของการบริหารงานภาครัฐในสายทางนั้น และยังไม่ได้เป็นพลังขับเคลื่อนให้ภาครัฐไปสู่ทิศทางดังกล่าว แต่ในทางตรงข้าม PMQA ได้ก่อให้เกิดการแตกกระจายความรับผิดชอบในเชิงคุณภาพไปสู่หน่วยงานย่อยๆ ในระดับกรม ภายใต้หลักการให้แต่ละส่วนราชการแข่งขันกันเชิงคุณภาพ โดยเริ่มที่จุดเริ่มต้น (Start) ที่เดียวกัน และไม่ใส่ใจภูมิหลัง (Background) ว่าส่วนราชการแต่ละหน่วยได้มีเส้นทางเติบโตตามแนวทางคุณภาพอย่างใดมาก่อน มุ่งหวังเพียงว่าภายใต้การแข่งขันกันนี้เอง จะทำให้ส่วนราชการโน้มนำกันเองมาสู่การให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษากลับพบผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายที่เป็นการผลิตซ้ำปัญหาเดิมของระบบราชการไทย คือ การที่ส่วนราชการต่างคนต่างดำเนินการพัฒนาคุณภาพในแนวทางของตนเองภายใต้กรอบของ PMQA ซึ่งยิ่งทำให้เกิดการทำงานที่แยกส่วนมากขึ้นไปอีก จากการสัมภาษณ์พบว่าภายในส่วนราชการเดียวกัน ขาดการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวง ขาดการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองต่อคุณภาพตามแนวทาง PMQA ร่วมกัน โดยส่วนราชการที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำต่างใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นไปตามเกณฑ์ ทั้งการฝึกอบรม การพัฒนาระบบ IT เพื่อรองรับข้อมูล การผลิตสื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ฯลฯ ทั้งที่เป็นสิ่งที่ส่วนราชการที่มีงานเชื่อมต่อกันหรือภายใต้กระทรวงเดียวกันสามารถใช้ร่วมกันได้ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าเกณฑ์และทิศทางการดำเนินงานของสำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้สนับสนุนอย่างชัดเจนเพียงพอให้มีการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จร่วมกันระหว่างส่วนราชการในการดำเนินงานตามกรอบ PMQA ถึงจะมีแต่ก็มีใจจุดเน้นสำคัญ ส่วนราชการหลายแห่งให้มุมมองว่า PMQA เป็นเรื่องการบริหารจัดการกันเองในแต่ละส่วนราชการ ไม่เห็นประโยชน์ที่จะต้องมาพิจารณาร่วมกัน ภายใต้มุมมองเช่นนี้ทำให้การพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างกระจัดกระจายมากขึ้นไปอีก โดยเป็นการพัฒนาที่ไม่ได้เล็งเห็นว่าสุดท้ายแล้ว ส่วนราชการที่มีการปฏิบัติงานเชื่อมต่อกันจะต้องก้าวเดินไปสู่ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) ที่มีร่วมกัน การบรรลุความสำเร็จในเชิงคุณภาพของหน่วยงานหนึ่งๆ ไม่สามารถแยกความสำเร็จในผลลัพธ์ที่มีคุณภาพของตนเองออกจากผลลัพธ์ของหน่วยงานที่มีกระบวนการเชื่อมต่อกันแต่ไม่ได้รับการยอมรับใน

คุณภาพได้ ดังนั้น ความสำเร็จที่เกิดขึ้นในวันนี้ของหลายส่วนราชการที่ได้รับการยกย่องว่ามีคุณภาพ จึงกลายเป็นความสำเร็จจุดประกายแยกออกจากระบบราชการไทยโดยรวม และเกิดข้อกังขาว่าสามารถกล่าวอ้างได้หรือไม่ว่าส่วนราชการเหล่านั้นมีความเป็นเลิศได้อย่างแท้จริง

ประเด็นที่ 3 ความไม่ครอบคลุมของเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการปรับใช้ได้กับทุกๆ ส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่ามีส่วนราชการอีกเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เห็นว่าภารกิจของตนเองไม่เหมาะสมสอดคล้องกับเกณฑ์ PMQA ที่กำหนด หรือเกณฑ์ยังไม่กว้างขวางครอบคลุมเพียงพอที่จะบ่งชี้ว่าการดำเนินงานตามเกณฑ์ละข้อจะนำมาสู่ความสำเร็จได้เมื่อเทียบกับบริบทภารกิจของหน่วยงาน ผลการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการที่เหมาะสมกับเกณฑ์ PMQA คือส่วนราชการที่มุ่งเน้นการให้บริการและมีภาระงานที่ชัดในกลุ่มภารกิจที่มุ่งเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นภารกิจเดียว โดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ เช่น กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน ฯลฯ ในขณะที่ส่วนราชการบางแห่งที่มีภารกิจหลากหลายหรือแนวโน้มที่จะวัดความสำเร็จค่อนข้างยากมักมีปัญหาในการปรับใช้เกณฑ์ดังกล่าวได้ครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ เช่น กรมการปกครอง กรมศิลปากร กรมการศาสนา กองทัพบก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานด้านสังคม และด้านความมั่นคง และมักมีปัญหาในการระบุกลุ่มผู้รับบริการที่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจน นอกจากนี้กรมด้านนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะนโยบาย และกระบวนการวางแผน ซึ่งไม่ได้มีลูกค้าที่เป็นประชาชนโดยตรง มักจะปรับใช้เกณฑ์ที่กำหนดนี้ได้ยากในบางข้อ โดยหน่วยงานเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงบางแห่งที่ไม่ได้มีผู้รับบริการโดยตรงเป็นประชาชน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมราชองครักษ์ สำนักราชเลขาธิการ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าหน่วยงานเหล่านี้เห็นว่าเกณฑ์บางข้อไม่สามารถดำเนินการได้ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ การไม่สามารถควบคุมกระบวนการในการให้บริการผู้รับบริการได้ (เช่น บางส่วนราชการ ผู้รับบริการคือสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือรัฐบาล) หรือไม่เห็นความจำเป็นในการต้องดำเนินการ โดยพบว่ามีหลายข้อจากเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานที่เป็นปัญหา ตัวอย่างเช่น

- ส่วนราชการมีการกำหนดกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพันธกิจเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม
- ส่วนราชการต้องกำหนดมาตรฐาน คู่มือ แนวทาง การปฏิบัติของบุคลากรในการให้บริการ ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการในแต่ละงาน โดยมีการจัดทำแผนภูมิหรือคู่มือ

การติดต่อราชการ โดยประกาศให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการรับบริการ

- ส่วนราชการต้องมีระบบการติดตาม เฝ้าระวัง และเตือนภัย (Warning System) เช่น การกำหนดระบบการเตือนภัยแบบสัญญาณไฟจราจร การจัดตั้งห้องปฏิบัติการ (Operation Room, Management Cockpit, War Room) ที่บ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- ส่วนราชการมีการดำเนินการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการผ่านกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยังไม่รวมถึงเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐฉบับเต็มเมื่อ ปี พ.ศ.2550 ซึ่งมีข้อกำหนดที่หลากหลายกว่าตัวอย่างที่หยิบยกมานี้อีกมาก สะท้อนให้เห็นว่าตัวแบบ PMQA ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมในทุกๆ ส่วนราชการได้ โดยส่วนราชการเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร. สร้างตัวแบบคุณภาพขึ้นมาให้หลากหลาย อาทิ ตัวแบบที่เหมาะสมกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ตัวแบบที่เหมาะสมกับหน่วยงานด้านสังคม ตัวแบบที่เหมาะสมกับหน่วยงานด้านความมั่นคง เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการปรับเกณฑ์ที่แยกแยะระหว่างกรมด้านนโยบายและกรมด้านบริการให้ชัดเจน รวมทั้งการพิจารณาทบทวนแนวคิดที่ให้ทุกส่วนราชการมีจุดเริ่มต้น (Start) ในการวางระบบคุณภาพจากจุดเริ่มที่เดียวกันใหม่อีกครั้ง เนื่องจากมีส่วนราชการหลายแห่งได้ใช้ระบบมาตรฐานที่สอดคล้องกับกระบวนการทำงานของตนเองอยู่แล้ว เช่น การมีระบบ ISO 9000 ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ และกระทรวงอุตสาหกรรม หรือส่วนราชการที่มีระบบคุณภาพเป็นของตนเอง เช่น กรมราชทัณฑ์ ซึ่งการผลักดันตัวแบบ PMQA โดยบังคับใช้ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการไปพร้อมกัน จึงเป็นการทำให้เกิดระบบที่ซ้ำซ้อน และนำไปสู่การมีเส้นทางเดียวในการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งส่วนราชการสะท้อนให้เห็นว่า จริงๆ แล้วแต่ละหน่วยงานต่างมีทางลัดหรือเส้นทางย่อยอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่จำเป็นต้องเดินทางตามเส้นทางพัฒนาตามกรอบของ PMQA ก็สามารถบรรลุสู่ความสำเร็จได้ ทั้งนี้ การจะสร้างตัวแบบเช่นนี้มาได้ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรให้ความสำคัญใกล้ชิดและทำความเข้าใจบริบทที่แตกต่างกันของส่วนราชการให้มากกว่านี้

ในประเด็นเรื่องการตัวแบบคุณภาพที่ไม่เหมาะสม พบว่า สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยในต่างประเทศของโมสาดิเกราด (Mosadeghrad, 2014) ที่ได้รวบรวมงานวิจัยและบทความวิชาการที่สะท้อนปัญหาในการบริหารคุณภาพของประเทศต่างๆ ทั่วโลกเพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นผลการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ คือ การเลือกใช้ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ไม่เหมาะสม (Ineffective or Inappropriate TQM Model) โดยยึดเอาแนว

ทางการบริหารคุณภาพตามตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งมากเกินไป ซึ่งโมเสสเดจราตได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารคุณภาพที่ประสบความสำเร็จนั้นไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่ควรเป็นส่วนผสมที่ลงตัวระหว่างวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และสภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงที่แต่ละองค์กรต้องเผชิญความท้าทายแตกต่างกัน

ประเด็นที่ 4 การละเลยปัจจัยสนับสนุนที่มีต่อความสำเร็จในการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA

เกี่ยวกับประเด็นนี้ส่วนราชการเห็นว่า สำนักงาน ก.พ.ร.ยังไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่สนับสนุนความสำเร็จในการขับเคลื่อนตามตัวแบบ PMQA ซึ่งเริ่มตั้งแต่การขาดข้อมูลกับผู้นำส่วนราชการ ทำให้หลายส่วนราชการประสบปัญหาผู้นำไม่ให้การสนับสนุน หรือไม่ใส่ใจ รวมถึงปัญหาที่ผู้นำในส่วนราชการเปลี่ยนแปลงบ่อยจากฝ่ายการเมือง และมักมีการเปลี่ยนทิศทางการบริหารงานใหม่ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างการต่อยอดของ PMQA ให้สำเร็จในส่วนราชการได้ในระยะยาว ทั้งๆ ที่เกณฑ์คะแนนตามตัวแบบ PMQA ให้ความสำคัญกับผู้นำมากที่สุดเมื่อเทียบกับหมวดอื่นๆ โดยให้คะแนนหมวดที่ 1 การนำองค์การ สูงถึง 120 คะแนน ดังที่ดาห์ลการ์ด์ พาร์ค และโนรอนฮา (Dahlgard-Park S.M. and Noronha, 2003) ได้ชี้ให้เห็นว่ายังมีปัจจัยที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ อันได้แก่ อำนาจ (Power) และการเมืองในองค์การ (Politics) ซึ่งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อองค์การ โดยเป็นปัจจัยที่การบริหารคุณภาพให้ความสำคัญน้อยมาก ทั้งที่มีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนคุณภาพในองค์การเช่นกัน

นอกจากนี้ ปัจจัยสนับสนุนสำคัญอีกประการที่เป็นปัญหาคือ หน่วยงานเจ้าภาพ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. จากการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการได้สะท้อนมุมมองว่า สำนักงาน ก.พ.ร.เองก็มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคนในการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่างๆ จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ PMQA ไม่สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งความสำเร็จของเกณฑ์บางข้อ ไม่ได้ขึ้นกับส่วนราชการ แต่ขึ้นกับหน่วยงานเจ้าภาพกลางเป็นหลัก เช่น สำนักงาน ก.พ. ดังนั้นการดำเนินการตามเกณฑ์ที่ครบถ้วนก็มิได้เป็นหลักประกันว่าความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้จริง ส่วนราชการจึงเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. รวมถึงหน่วยงานเจ้าภาพอื่นๆ มาร่วมกันเพื่อผลักดันแนวทางการพัฒนาระบบราชการที่เป็นเอกภาพ แม้แต่การใช้เครื่องมือที่ควรสร้างการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีพลังในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยได้อย่างแท้จริง

ในด้านปัจจัยการสนับสนุนนั้น จากการศึกษาและสังเกตเพิ่มเติม ผู้วิจัยพบว่าหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA และได้รับรางวัลคุณภาพนั้นมิได้ผูกติดความสำเร็จด้วยระบบ (System) เท่าที่ควร แต่เกิดจากความรู้ความสามารถของคนที่ผลักดันระบบ

คุณภาพให้เข้าสู่หน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร หรือหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (หรือที่เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “หัวหน้า ก.พ.ร.น้อย”) ซึ่งดำรงตำแหน่งมาเป็นระยะเวลายาวนาน และมีความรู้ ความเข้าใจในตัวแบบ PMQA เป็นอย่างดี โดยสามารถถ่ายทอด ประยุกต์ใช้ในหน่วยงานได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีข้อจำกัดด้านความก้าวหน้าในอาชีพ จึงทำให้ในบางส่วนราชการมีการโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งนี้บ่อยครั้ง ทั้งยังเป็นงานที่ต้องเผชิญแรงเสียดทานสูงจากคนในองค์กร จึงมักไม่มีผู้ต้องการขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลานานๆ ซึ่งปัญหาการขาดความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพของตำแหน่งที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบราชการของแต่ละส่วนราชการนี้ ก็เป็นอีกปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้การบริหารคุณภาพในส่วนราชการไทยขาดความต่อเนื่อง

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้คือ ปัญหาด้านงบประมาณ โดยไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพัฒนาคุณภาพให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีการใช้งบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการกระตุ้น อย่างน้อยในระยะแรกเพื่อพัฒนาศักยภาพและความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภายในหน่วยงานให้ตระหนักถึงความสำคัญ และปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวิถีทางคุณภาพ ซึ่งพบว่าส่วนราชการหลายแห่งประสบปัญหาการแคลนขาดงบประมาณในการพัฒนาองค์กร ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน และเกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาศักยภาพที่แตกต่างกัน โดยหน่วยงานที่มีงบประมาณมาก มีโอกาสนำงบประมาณนั้นมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้มากกว่า ซึ่งผู้แทนส่วนราชการคาดหมายว่า สำนักงาน ก.พ.ร. จะทำหน้าที่สนับสนุนหน่วยงาน โดยเฉพาะในด้านการช่วยเหลือด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาองค์กรมากกว่าที่เป็นอยู่

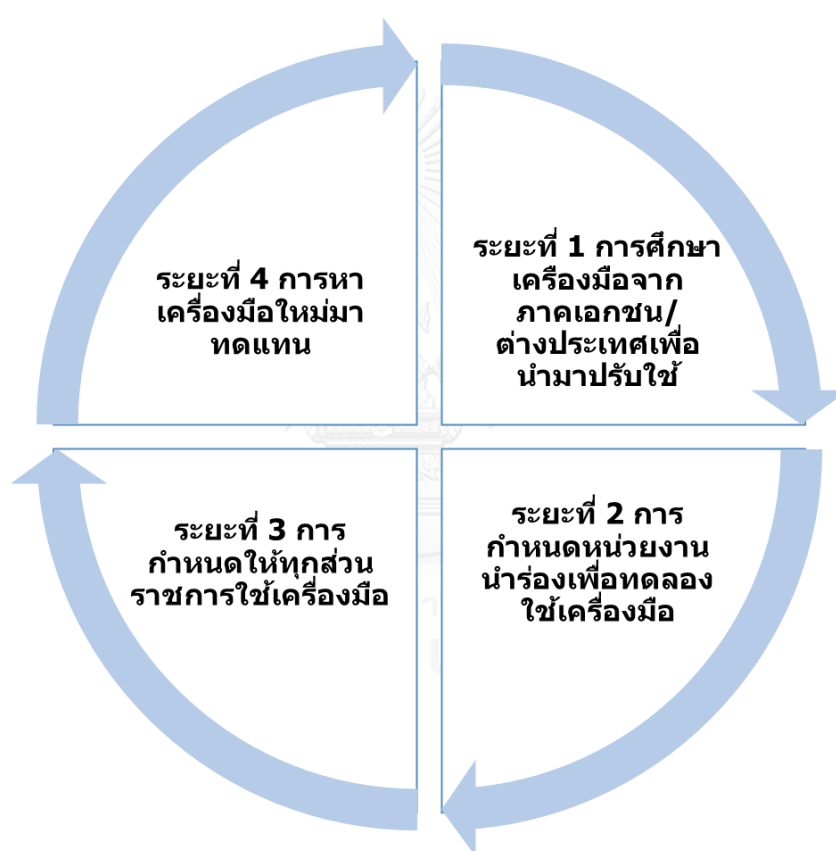
สิ่งที่เกิดขึ้นในการขับเคลื่อน PMQA นี้คล้ายคลึงกับปัญหาในช่วงที่มีการขับเคลื่อนระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐเมื่อราวปี พ.ศ.2543-2544 งานวิจัยของโสภณ ปิยะภาณี (2544) ที่ได้ทำการศึกษา “ปัจจัยที่มีผลกระทบ และประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ” (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: Thailand International P.S.O.) โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดทำมาตรฐานในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนำร่องในการดำเนินการตามระบบ Thailand International P.S.O. ในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานไม่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ อีกทั้งยังประสบปัญหาการขาดเงินงบประมาณสนับสนุนในการทำระบบอีกด้วย ส่วนในด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานเจ้าภาพในขณะนั้น ซึ่งเป็นสำนักงาน ก.พ. การศึกษาของโสภณชี้ให้เห็นว่า สำนักงาน ก.พ. ยังไม่ได้ให้การสนับสนุนหน่วยงานนำร่องเท่าที่ควร โดยพบว่าไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนำร่องทราบล่วงหน้าว่าจะมีการนำระบบมาใช้ และไม่มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้มี

ความพร้อมในการนำเอาระบบไปใช้ในหน่วยงาน นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงาน ก.พ.ให้เวลาให้กับหน่วยงานนำร่องน้อยเกินไป ไม่ค่อยเอาใจใส่ และไม่เข้าใจระบบการทำงานของหน่วยงานอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาดังกล่าวค่อนข้างซ้ำรอยกับสิ่งที่ผู้แทนส่วนราชการชี้ให้เห็นในการขับเคลื่อน PMQA ของสำนักงาน ก.พ.ร. และน่าที่กังวลว่าหากเกิดปัญหาด้านการสนับสนุนเช่นนี้ในระยะเวลาอันยาวนานเข้าตัวแบบ PMQA จะถูกกลบเลือนไม่ได้รับการให้ความสำคัญไปเหมือนเครื่องมืออื่นๆ ที่ผ่านมา

ด้วยบริบทที่แตกต่างของแต่ละส่วนราชการซึ่งมีภารกิจหลากหลาย ในขณะที่ส่วนราชการไทยเองก็ยังมีปัจจัยแทรกซ้อนอีกเป็นจำนวนมาก และยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้เครื่องมือต่างๆ ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) เรื่อง “การใช้เครื่องมือการจัดการในองค์การภาครัฐ” ได้ขยายให้เห็นถึงปัญหาของการใช้เครื่องมือต่างๆ ในส่วนราชการไทยที่ครอบคลุมถึงการใช้เครื่องมือการจัดการคุณภาพ โดยพบว่าปัจจัยที่ทำให้การใช้เครื่องมือทางการบริหารไม่ประสบความสำเร็จ มีสาเหตุเนื่องมาจาก 1) การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดแรงจูงใจในการใช้เครื่องมือ 2) การกดดันมากเกินไปของหน่วยงานส่วนกลาง โดยไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในขณะที่เดียวกันก็ผลักดันเครื่องมือมากเกินไปในเวลาที่ไม่เกี่ยวข้องกัน รวมถึงขาดการบูรณาการเครื่องมือร่วมกัน 3) ผู้บริหารระดับสูงไม่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 4) ทีมงานที่รับผิดชอบเครื่องมือในการจัดการ หรือที่เรียกว่า “ก.พ.ร.น้อย” ในแต่ละส่วนราชการมีข้อจำกัดในการกระจายงานให้ครอบคลุมทั้งองค์การ 5) ปัญหาจากการประยุกต์ใช้เครื่องมือการจัดการ โดยขาดการคำนึงถึงฐานคติ บริบท หรือเงื่อนไข ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในหน่วยงาน ความไม่ไว้วางใจ หรือการเห็นแก่ผลการปฏิบัติงานของตนมากกว่าส่วนรวม 6) วัฒนธรรมการทำงานของไทย ที่ใช้อารมณ์ความรู้สึกมากกว่าใช้หลักการ ซึ่งขัดกับหลักการทั่วไปของเครื่องมือที่ใช้หลักเหตุผล (Rationality) และ 7) ขาดการประเมินผลหลังการนำเครื่องมือการจัดการมาใช้ ส่วนราชการต่างๆ ต้องลองผิดลองถูกเอง เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมาก ทำให้เกิดความท้อไม่เห็นผล และเลิกทำในที่สุด

ปัญหาการขาดการสนับสนุนอย่างเพียงพอ นั้น เป็นปัญหาหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนการใช้เครื่องมือต่างๆ ในส่วนราชการไทยที่นำมาสู่ความล้มเหลว โดยผู้วิจัยค้นพบจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า หน่วยงานเจ้าภาพต่างๆ ที่นำเครื่องมือมาใช้นั้นแรงที่จจะเล็งเห็นผลที่ได้รับจากเครื่องมือรวดเร็วเกินไป ขาดการบูรณาการเครื่องมือร่วมกัน ในขณะที่ระบบราชการไทยเป็นระบบการทำงานขนาดใหญ่มาก เมื่อหน่วยงานเจ้าภาพยังไม่พร้อมสรรพกำลังในการสนับสนุนอย่างเพียงพอ แต่ต้องการเพียงผลลัพธ์ที่รวดเร็วอันเกิดจากการใช้เครื่องมือ ทำให้ส่วนราชการเกิดความเบื่อหน่าย และขาดการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ และในท้ายที่สุดเครื่องมืออื่นๆ ที่ได้ลงทุนไว้อย่างมหาศาลก็ไม่สามารถใช้ในระบบราชการไทยได้อีกต่อไป โดยจะค่อยๆ เลือนหายไป อย่างไรก็ตาม บรรดาหน่วยงาน

เจ้าภาพมักจะมีเครื่องมือใหม่ๆ เข้ามาทดแทนเสมอ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรของการนำเครื่องมือมาใช้ในระบบราชการไทย แม้อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวเหล่านั้นเป็นเพราะเครื่องมือซึ่งส่วนใหญ่มาจากการพัฒนาของต่างประเทศ หรือจากภาคเอกชน ไม่เหมาะสมกับบริบทราชการไทย แต่ปัจจัยสำคัญทำให้เครื่องมือใหม่ๆ ไม่สามารถทำงานได้ ก็เป็นผลจากการขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังของหน่วยงานเจ้าภาพ และทำให้เครื่องมือทางการบริหารถูกเปลี่ยนถ่ายบ่อยครั้ง ทั้งที่ยังไม่เห็นความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ซึ่งผู้วิจัยค้นพบว่าเครื่องมือการบริหารจัดการในระบบราชการไทยนั้น มีวงจรชีวิตเพียง 4 ระยะดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.2 วงจรชีวิตการนำเครื่องมือทางการบริหารมาใช้ในส่วนราชการไทย
ที่มา: ข้อค้นพบของผู้วิจัย

ประเด็นที่ 5 คุณธรรม จริยธรรมระดับบุคคล: สิ่งที่จางหายไปในตัวแบบ PMQA

แม้จะเป็นความจริงที่ว่า ตัวแบบ PMQA มีการกำหนดเรื่องจริยธรรมไว้ในหมวดที่ 1 การนำองค์การ และกำหนดไว้ในค่านิยม 11 ประการ ภายใต้ข้อ 1 การนำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์ ซึ่งกล่าวถึงขอบข่ายของจริยธรรมในมุมมองของ PMQA ไว้ผ่านกลไกที่ชื่อ “การกำกับดูแลองค์การที่ดี” ซึ่งส่วนราชการจะต้องมีการเสริมสร้างจริยธรรมภายในองค์การให้มีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยการผลักดันผ่านผู้บริหารระดับสูงซึ่งต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยค้นพบว่า สิ่งที่ไม่เด่นชัดในการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ก็คือ การผลักดัน “คุณธรรมจริยธรรมในระดับส่วนบุคคล” ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นองค์ประกอบของคุณภาพในการปฏิบัติงานภาครัฐเช่นกัน และควรจะถูกเชื่อมโยงกับการดำเนินการในทุกๆ หมวด ซึ่งจากการพิจารณาขอบข่ายจริยธรรมในปัจจุบันของ PMQA นั้นพบว่าเป็นการผลักดันจริยธรรมเชิงโครงสร้างมากกว่า และไม่ตอบสนองต่อปัญหาของระบบราชการไทย เนื่องจากสำนักงาน ก.พ.เองก็ได้มีการกำหนดโครงสร้างเกี่ยวกับการผลักดันจริยธรรมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้แก่ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของ ก.พ. ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 162 ง เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 แต่ก็พบว่ายังไม่ได้มีส่วนเอื้อที่ทำให้แนวโน้มภาพลักษณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบของระบบราชการไทยลดต่ำลง

ในขณะที่มุมมองจากนักวิชาการและการศึกษาวิจัยต่างๆ ล้วนเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ส่วนราชการไทยมีปัญหาในด้านคุณธรรมจริยธรรมรายบุคคล มีค่านิยมการใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ อันนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชัน โดยเป็นปัญหาที่ยังรากลึกมานานในระบบราชการไทย (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555; วรเดช จันทรรศ, 2534; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า PMQA ยังขาดมิติที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาคุณธรรมและทุจริตคอร์รัปชันในเชิงสำนัก แม้จะมีการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีในหมวดที่ 1 การนำองค์การก็ตาม แต่พบว่าเป็นการกำหนดกว้างๆ เพียงขึ้นนโยบายเพื่อให้มีตามธรรมเนียมของการนำมาใช้ในระบบราชการ และมุ่งเน้นที่การผลักดันคุณธรรมจริยธรรมขององค์การผ่านผู้นำเท่านั้น โดยไม่ได้บ่งชี้ว่าจะถูกผูกโยงกับจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในทุกระดับได้อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นในประเด็นดังกล่าวแล้วในผลการศึกษบทที่ 4 โดยเน้นย้ำว่า PMQA ให้ความสำคัญกับการกำหนดโครงสร้างทางจริยธรรมผ่านกลไกขององค์การ มากกว่าการปลูกฝังรากลึกของจริยธรรมผ่านคน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ระบบราชการใช้จำแบบไม่มีหลักคิดเพื่อให้ตนเองรอดพ้นจากการตรวจประเมิน การหลอกลวงโดยใช้ข้อมูลเท็จในการรายงานผล การจัดทำหลักฐานย้อนหลัง การทำกระบวนการเพื่อเป็นพิธีกรรมในการตอบโต้ภัยตามเกณฑ์ รวมถึงการลงทุนจำนวนมากเพื่อให้ผ่าน หรือได้รับรางวัล โดยขาดการพิจารณาด้านความคุ้มค่าและประโยชน์สาธารณะที่ส่วนราชการพึงจะได้รับจากการลงทุนดังกล่าว ฯลฯ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงสะท้อนปัญหาเชิงจริยธรรมของระบบราชการไทย ซึ่งพบว่า PMQA ได้กล่าวถึงปัญหาเหล่านี้อย่างเบาบางมากเกินไปเมื่อเทียบกับโครงสร้างค่าน้ำหนักอื่นๆ ที่ตัวแบบ PMQA ให้ความสำคัญ

ประเด็นที่ 6 ปัญหาของการมุ่งเน้นที่กระบวนการมากกว่าผลลัพธ์

สวิส (Swiss J.E., 1992) กล่าวไว้เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ โดยเห็นว่า องค์การภาครัฐ มักไม่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) หรือผลลัพธ์เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ผลผลิตนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง (Politically controversial) มีตัวแสดงจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผลผลิตของภาครัฐนั้นมีความยากที่จะวัด ในขณะที่เรื่องทรัพยากร (Inputs) ทั้งเงิน และจำนวนคนในส่วนราชการถือเป็นศักดิ์ศรีและหน้าตาของส่วนราชการนั้นๆ อีกทั้ง กระบวนการทำงานของภาครัฐก็มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากมาย ทำให้การทำงานขององค์การภาครัฐ มุ่งเน้นปัจจัยทรัพยากรและกระบวนการมากกว่า ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากการเบี่ยงเบนของเป้าหมาย ผู้บริหารภาครัฐมักใช้ทรัพยากรและกระบวนการที่เข้มงวดของราชการในการสร้างระบบที่เพิ่มอำนาจและอำนาจอจักรของตนเองให้ยิ่งใหญ่มากขึ้น ในขณะที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะน้อยลง

สิ่งที่สวิสกล่าวไว้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 กำลังเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารคุณภาพของราชการไทยเช่นกัน ซึ่งผู้แทนส่วนราชการสะท้อนว่าตัวแบบ PMQA เน้นที่กระบวนการมากเกินไป แม้จะไม่ได้กำหนดชัดในคู่มือตามเกณฑ์ แต่วิธีการที่สำนักงาน ก.พ.ร.ลงไปสู่การปฏิบัติผ่านผู้ตรวจประเมินคุณภาพนั้น เน้นการตรวจวัดที่หลักฐานมากกว่าการพิจารณาผลลัพธ์ที่แท้จริงของส่วนราชการ และเพื่อสนองต่อแนวทางดังกล่าวของสำนักงาน ก.พ.ร. ส่วนราชการเองได้ก็เน้นการทำกระบวนการตามข้อกำหนด (Checklist) เพื่อให้ผ่านการรับรองคุณภาพเช่นกัน เนื่องจากเรื่องของผลลัพธ์ในการปฏิบัติราชการเป็นสิ่งที่วัดได้ยากและมีความซับซ้อน ระบบราชการไทยซึ่งเดิมเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรจำนวนมาก และตัวแบบคุณภาพที่ต้องการความเป็นมาตรฐาน กฎเกณฑ์ ลายลักษณ์อักษร ก็เข้ากันได้ดีกับสภาพแวดล้อมแบบราชการ โดยงานบางอย่างถูกลดทอนลงมาให้ง่ายเพื่อตอบโจทย์ของ PMQA อาทิ แทนที่หน่วยงานด้านเศรษฐกิจจะการสอบถามประชาชนถึงความต้องการทางเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้อง และความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ กลับถูกเปลี่ยนมาเป็นการสอบถามคุณภาพของการให้บริการในส่วนราชการโดยการวัดกระบวนการทำงาน แทน ด้วยข้อคำถามคล้ายๆ กันในทุกส่วนราชการ อาทิ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความสามารถในการตอบคำถามของเจ้าหน้าที่ ความยิ้มแย้มแจ่มใสและเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่ ความสะดวกในการติดต่อ เป็นต้น

ซึ่งสวิสชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่หลักการบริหารคุณภาพในภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม องค์การภาคเอกชนเน้นที่ผลลัพธ์มากเกินไป การบริหารคุณภาพจึงสนับสนุนให้หันมามุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิตและกระบวนการมากขึ้น โดยมองเห็นว่าเป็นความยั่งยืนในระยะยาว หลักการนี้จึงใช้ได้กับ องค์การภาคเอกชน แต่เมื่อนำมาใช้กับองค์การภาครัฐแล้ว พบว่ากลายเป็นสิ่งที่ทำให้ภาครัฐเบี่ยงเบนเป้าหมาย (Goal displacement) ไม่มองผลลัพธ์ แต่มองกระบวนการบริหารภายในซึ่งดูจะวัดผลได้ง่ายกว่าแทน

นอกจากการมุ่งเน้นที่กระบวนการมากเกินไปจะก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนเป้าหมายตามที่สวิสกล่าวไว้แล้ว ในแง่ดุลยภาพในการทำงานระหว่างคนกับกระบวนการก็ยิ่งเกิดปัญหาอีกด้วย พบว่า PMQA ให้ความสำคัญทั้งการทำงานอย่างเป็นระบบมีมาตรฐานในทุกกระบวนการ แต่ก็ให้ความสำคัญ

กับคนทำงานในหมวดที่ 5 ด้วย ซึ่งประเด็นนี้ผู้แทนส่วนราชการที่สัมภาษณ์ตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีทางหาคุณภาพได้ กระบวนการ PMQA เน้นที่งานค่อนข้างมาก ในขณะที่ต้องการให้คนทำงานมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งดูเหมือนเป็นสิ่งขัดแย้งกันเอง ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อเสนอของแม็คเคป และคณะ (McCabe D., Knights D., Kerfoot D., Morgan G. and Willmott H., 1988) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพให้ความสำคัญกับการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์กร ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการควบคุมงานด้วย ซึ่งเป้าหมายของการบริหารคุณภาพต้องการทั้งการทำงานเป็นทีม การมีข้อผูกพันทางวัฒนธรรมองค์การร่วมกัน ต้องการการประนีประนอม และต้องการให้เพิ่มความรับผิดชอบด้วย แต่สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนจะขัดแย้งกันเองในทิศทางตรงกันข้าม เนื่องจากการเพิ่มการควบคุมงานก็จะทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง และทำให้ขาดแรงจูงใจในการทำงานได้เช่นกัน

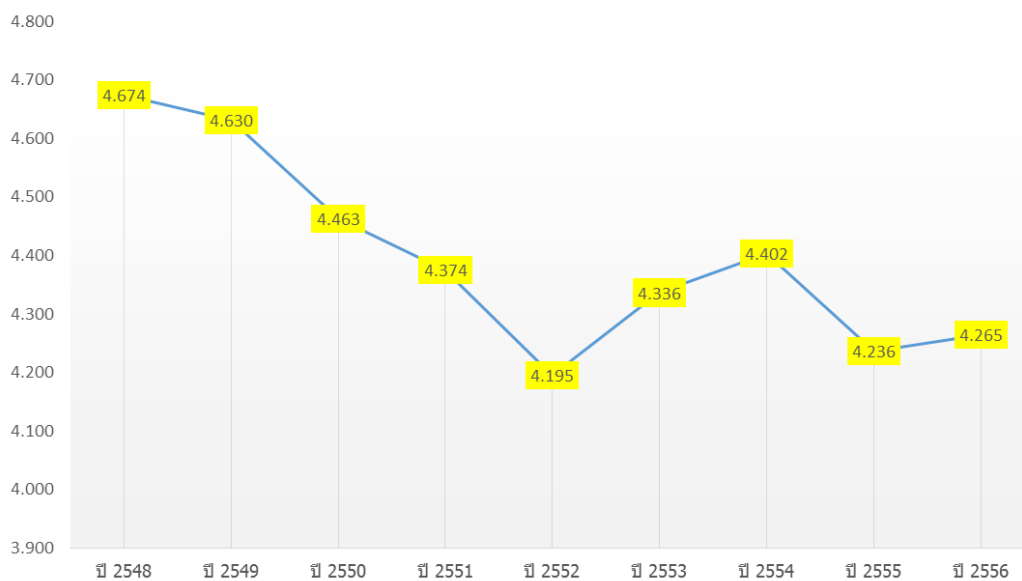
ประเด็นที่ 7 การมุ่งเน้นรางวัล และการขาดความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันสำหรับส่วนราชการ

แม้ตัวแบบ PMQA จะทำให้ผู้นำในส่วนราชการมีมุมมองทางการบริหารที่เป็นระบบมากขึ้น แต่การที่ PMQA ใช้รางวัลและตัวชี้วัดเป็นตัวขับเคลื่อนความสำเร็จก็ทำให้เกิดปัญหา รางวัลกลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการหลายแห่งต้องพยายามผลักดันตนเองให้สามารถคว้ารางวัลนั้นให้ได้ สิ่งที่มาอย่างเห็นได้ชัดคือ การทำงานแบบปกปิด การขาดมิติจิตอาสา ซึ่งหมายถึง การนิ่งดูตายที่จะทำให้ส่วนราชการอื่นๆ ได้ก้าวเข้าสู่ความสำเร็จร่วมกัน PMQA จึงทำให้เกิดมาตรฐานด้านศักดิ์ศรีขึ้นใหม่ในระบบราชการ จากเดิมที่มองศักดิ์ศรีของหน่วยงานจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เปลี่ยนเป็นการต่อสู้เชิงศักดิ์ศรีในเชิงคุณภาพจากจำนวนรางวัลคุณภาพที่ได้รับ และการผ่านการรับรองจากสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้การ “ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ” ของส่วนราชการบางหน่วยงานได้กลายเป็นปมด้อยใหม่ของส่วนราชการ ทั้งที่รางวัลและการรับรองคุณภาพเหล่านั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติราชการโดยรวมเลยก็ตาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการสนับสนุนหน่วยงานที่ไม่ผ่านคุณภาพ แต่ปัจจุบันได้มีการพัฒนาเกณฑ์ออกมาใหม่ในระดับที่ยากยิ่งขึ้น โดยเรียกประชุมผู้แทนส่วนราชการที่มีคะแนนผลการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA สูง หรือส่วนราชการที่ได้รับรางวัลมาหารือร่วมกันเพื่อยกระดับ PMQA ให้สูงขึ้นกว่าปัจจุบัน ซึ่งทำให้หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านคุณภาพอยู่ห่างไกลจากส่วนราชการอื่นๆ มากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งที่การไม่ผ่านคุณภาพอาจไม่ได้หมายถึงผลงานไม่มีคุณภาพ แต่อาจเป็นเพราะข้อจำกัดด้านทรัพยากร และการสนับสนุนจากผู้บริหาร ซึ่งหน่วยงานที่ไม่ผ่านคุณภาพเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร. ให้ความสำคัญ ยุติธรรมโดยคำนึงถึงบริบทการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างส่วนราชการที่อาจมีปัจจัยซึ่งไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้ และเรียกร้องให้สำนักงาน ก.พ.ร. ให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดมากกว่านี้ เพื่อให้เป็นที่พึ่งพาในการช่วยชี้แนะให้เกิดการยกระดับคุณภาพในการทำงานที่สูงขึ้นกว่าเดิม

ประเด็นที่ 8 ความสำเร็จในการขับเคลื่อนคุณภาพ ถูกแยกส่วนออกจากผลการปฏิบัติราชการ และการสร้างความพึงพอใจต่อผู้รับบริการ

ข้อสรุปนี้ มาจากการเทียบเคียงความสำเร็จของส่วนราชการไทยตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. ชี้ให้เห็นว่า ส่วนราชการไทยมีความสำเร็จในการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การถึงร้อยละ 92.09 เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการสำรวจความคิดเห็น และการศึกษาข้อมูลผลการปฏิบัติราชการที่พบจากงานวิจัยชิ้นนี้ กลับพบว่าเป็นข้อมูลที่สวนทางกัน

ผลจากการศึกษาเชิงปริมาณที่สำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐที่มีต่อปัจจัยโน้มนำไปสู่คุณภาพ (Enablers) และผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพ (Results) พบว่าผู้แทนส่วนราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 654 คน เห็นร่วมกันว่าส่วนราชการไทยยังมีการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่ไม่ผ่านคุณภาพในแทบทุกด้าน เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับผลการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งรวบรวมจากผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดการรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า ในช่วงก่อนบังคับใช้ (ปี พ.ศ.2548) ระหว่างบังคับใช้ (ปี พ.ศ.2549-2554) และหลังบังคับใช้ตัวแบบ PMQA (ปี พ.ศ.2555-2556) ส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ โดยพบว่าตัวแบบ PMQA ดังกล่าวยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานของระบบราชการไทยได้



ภาพที่ 5.3 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

อย่างไรก็ดี เมื่อนำบริบทของประเทศมาพิจารณาร่วมในฐานะตัวแปรแทรกซ้อนที่ทำให้ส่วนราชการไทยมีผลการปฏิบัติราชการในแต่ละปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และมีแนวโน้มลดต่ำลง ผู้วิจัยเห็นว่า ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะในช่วงเวลาที่มีการขับเคลื่อนตามตัวแบบ PMQA นั้น ประเทศไทยเผชิญหน้ากับสถานการณ์ความขัดแย้ง และความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศที่เกิดขึ้น ทำให้นโยบายการบริหารงานภาครัฐไม่ต่อเนื่อง ผนวกกับเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในปลายปี 2554 ที่ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนคุณภาพ ดังแสดงลำดับเหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ ระหว่างปี พ.ศ.2548-2554 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5.10 ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ ระหว่างปี พ.ศ.2548-2554 ในช่วงระหว่างการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ	อ้างอิง
2548	เริ่มมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนซึ่งมีความเห็นวาทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ครอบออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากข้อกล่าวหาในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องต่างๆ รวมทั้งปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และได้ขยายตัวเป็นวงกว้างยิ่งขึ้นจากการนำของนายสนธิ ลิ้มทองกุล นักหนังสือพิมพ์ นักเขียน ผู้ก่อตั้งและเจ้าของหนังสือพิมพ์ในเครือผู้จัดการ ในนาม “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.)” โดยเริ่มขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ.2548	- 10 ข่าวการเมืองปี 48 (2548) <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 30 ธันวาคม, หน้า 3. - ปรากฏการณ์สนธิ ลิ้มทองกุล ปรากฏการณ์ใหม่แนวรบสี่มวชนหนามยอกรัฐบาล ทักษิณ 2548-49. (2548). <i>ผู้จัดการรายวัน</i> ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม, หน้า 1,3.
2549	มีการชุมนุมประท้วงทางการเมืองเป็นระยะ และในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 มีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลินเป็นหัวหน้าคณะ ยกเลิกการเลือกตั้งซึ่งกำหนดจัดในเดือนตุลาคม ยกเลิกรัฐธรรมนูญ สั่งยุบรัฐสภา สั่งห้ามการประท้วงและกิจกรรมทางการเมือง ยับยั้งและตรวจพิจารณาสื่อ ประกาศใช้กฎอัยการศึก และจับกุมสมาชิกคณะรัฐมนตรีหลายคน ต่อมาคณะรัฐประหารได้แต่งตั้งรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี	- วิกฤติการเมือง-ทหารยึดอำนาจ-โค่นรัฐบาล-ฉีกรัฐธรรมนูญ ที่สุดแห่งปี 2549 ในมุมมองการเมือง. (2549). <i>ไทยรัฐ</i> ฉบับวันที่ 29 ธันวาคม, หน้า 3. - 2 บุคคลแห่งปี 2549. (2549). <i>คมชัดลึก</i> ฉบับวันที่ 30 ธันวาคม, หน้า 1-2.

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ	อ้างอิง
2550	<p>กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และเป็นองค์กรหลักของกลุ่มคนเสื้อแดง รวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อต่อต้านรัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยกล่าวหาว่า พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ยึดอำนาจ และต้องการขับไล่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีอบไล่ คมช.เคลื่อนนับหมื่น-บุก ทัพบก. (2550). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน, หน้า 1, 15. - นปก.บุก ทบ.เตรียมธนูป่วนตร. สกัด-ถอย5แกนนำชูฟอง. (2550) <i>เดลินิวส์</i> ฉบับวันที่ 11 สิงหาคม, หน้า 1,9,14. - สีเหลืองปรับฮือต้านมือบ. (2550). <i>คม ชัด ลึก</i> ฉบับวันที่ 17 มิถุนายน., หน้า 1, 14.
2551	<p>ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 พรรคพลังประชาชน ซึ่งถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเคยดำเนินการเคลื่อนไหวก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร กลับมาชุมนุมอีกครั้งนับตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา เพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ลาออก โดยใช้กลยุทธ์ "ดาวกระจาย" ไปยังสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทวงถามการตรวจสอบทุจริตในรัฐบาลทักษิณ และได้เคลื่อนกลุ่มผู้ชุมนุมยึดพื้นที่ทำเนียบสำเร็จ ต่อมาวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ วินิจฉัยให้นายสมัครพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ผลปรากฏว่านายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ได้รับเลือก และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พวม. ได้ชุมนุมหน้าอาคารรัฐสภา เพื่อกดดันมิให้คณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้มีผู้เสียชีวิต 1-2 คน และได้รับบาดเจ็บมากกว่า 300 คน จากนั้น ปลายเดือนพฤศจิกายนและต้นเดือนธันวาคม พวม. ได้บุกยึดท่าอากาศยานดอนเมืองและสุวรรณภูมิ จนมีผู้โดยสารตกค้าง และสร้างความเสียหายกับเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของไทยเป็นอย่างมาก การชุมนุมดังกล่าวดำเนินไปจนถึงวันที่ 3 ธันวาคม ภายหลัง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พันมิตรปรับแผน-แบ่งกำลังสู้ ดาวกระจาย. (2551). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 5 มิถุนายน., หน้า 1,14,15. - ลำดับเหตุการณ์มือบดาวกระจาย ยึดกรุงวันที่ 2. (2551). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม. - พวม.รุกอีก-ลั่นวันนี้ตัดน้ำ-ไฟ. (2551). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 1 กันยายน., หน้า 1,14-15. - พวม.ปะทะเคือครักเชียงใหม่ บาดเจ็บเลือดสาด. (2551). <i>เดลินิวส์</i> ฉบับวันที่ 30 กันยายน., หน้า 1,14. - รัฐบาลสิ้นอำนาจการปกครอง ประเทศตามรัฐธรรมนูญแล้ว. (2551). <i>ไทยโพสต์</i> ฉบับวันที่ 8 กันยายน., หน้า 4. - ลำดับเหตุการณ์ขบวนแตกหัก พันมิตร รัฐบาล. (2551). <i>คม ชัด ลึก</i> ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน., หน้า 3. - วันแห่งชัยชนะวันพิพากษา. (2551). <i>ผู้จัดการรายวัน</i> ฉบับวันที่ 3 ธันวาคม., หน้า 8. - พวม.ยุติชุมนุมแล้วอ้างชัยชนะแต่ ชู-จะกลับมาอีก. (2551). <i>ไทยรัฐ</i> ฉบับวันที่ 4 ธันวาคม., หน้า 1,15,16,19

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงาน ของส่วนราชการ	อ้างอิง
พรรคพลังประชาชนถูกยุบ และนายสมชาย พินิจจาก ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเลิกการประชุม		<ul style="list-style-type: none"> - กรมศุลกากรเข้าออมนรายได้หายอื้อ. (2551). <i>โพสต์ทูเดย์</i> ฉบับวันที่ 5 ธันวาคม., หน้า 12 - บินไทยฟ้อง พธม. ทำเจ็จ 2 หมื่นล้าน. (2551). <i>มติชนสุดสัปดาห์</i> ฉบับวันที่ 12 ธันวาคม., หน้า 21. - 2551 ปีแห่งความชอกช้ำวงการสีกาภิ. (2551). <i>ไทยโพสต์</i> ฉบับวันที่ 30 ธันวาคม., หน้า 4. - เสื้อแดงเคลื่อนปิดล้อมสภาตริง3 วันแกนนำสั่งตั้งแถวไหว้ รมต. (2551). <i>เดลินิวส์</i> ฉบับวันที่ 30 ธันวาคม., หน้า 1,12,14,15. - ภาพลักษณ์ประเทศไทย อนาคตไทย ไร้เสถียรภาพ. (2551). <i>มติชน</i> ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม., หน้า 16. - ขวบปีแห่งความโกลาหลทั่วถิ่นไทย. (2551). <i>โพสต์ทูเดย์</i> ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม., หน้า 10. - มีอบ พธม.192 วันยึดเยื่อและย่อยยับ. (2551). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม., หน้า 6.
2552	<p>ผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2551 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือ นปช. (เดิมชื่อแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ หรือ นปก.) มาชุมนุมในปี พ.ศ. 2552 จนเกิดเหตุปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และประชาชนผู้อยู่อาศัยทั่วไป จนนายอภิสิทธิ์ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรุงเทพมหานครและพื้นที่โดยรอบ จนกระทั่งแกนนำนปช. หลายคนยอมมอบตัว การชุมนุมจึงสงบลง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การเมืองเผชิญหน้าศึกเสื้อแดง ล้อมทำเนียบ เดิมพันสุดท้าย ทักซิณ. (2552). <i>ฐานเศรษฐกิจ</i> ฉบับวันที่ 29 เมษายน., หน้า 15. - เสื้อแดงขีดเส้น 24 ชม.ป่า-สุรยุทธ-ชาญชัย-มาร์ค ต้องออก. (2552). <i>โพสต์ทูเดย์</i> ฉบับวันที่ 9 เมษายน., หน้า 6. - นปช.บุกพิทฯวางประชุม อาเซียน-ปิดถนนลามทั่ว. (2552). <i>ไทยรัฐ</i> ฉบับวันที่ 11 เมษายน., หน้า 5. - สุดทน นปช.ป่วนเมือง คนกรุงไล่กระเจิง. (2552). <i>แนวหน้า</i> ฉบับวันที่ 11 เมษายน., หน้า 1,6

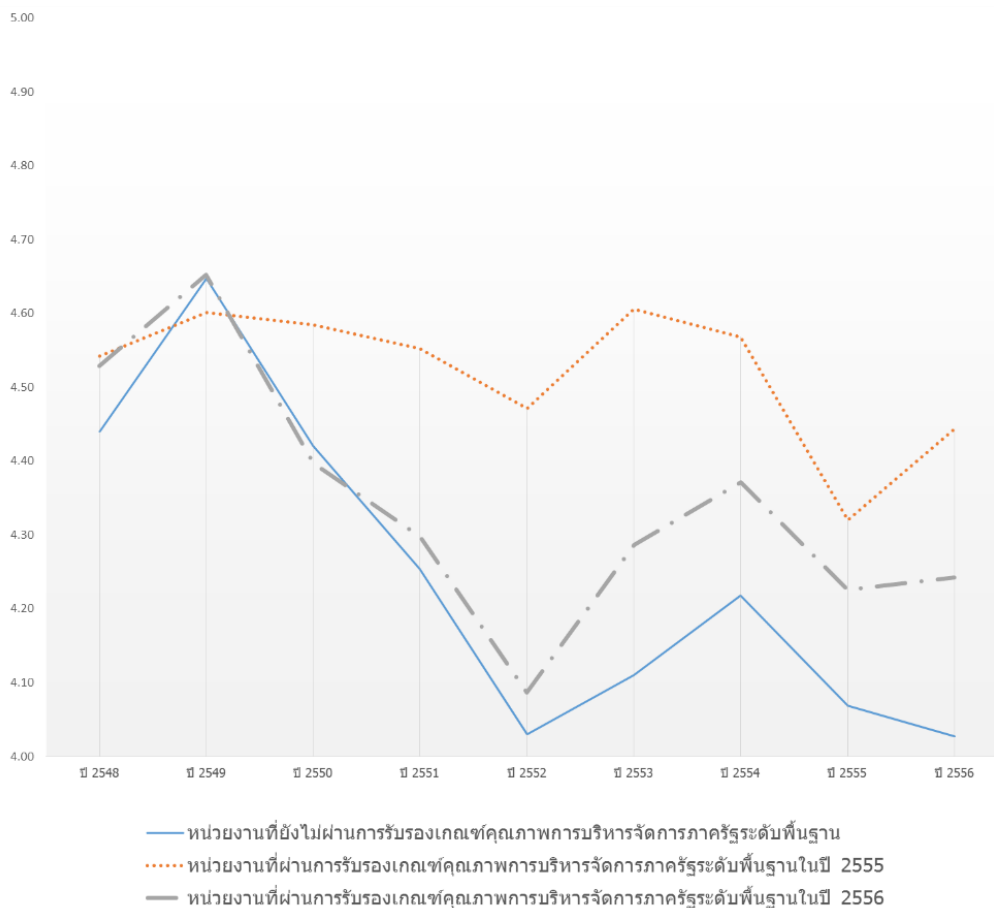
ปี พ.ศ.	เหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงาน ของส่วนราชการ	อ้างอิง
2553-2554	<p>วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายึดทรัพย์สินมูลค่า 46,000 ล้านบาทของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ทำให้ต้นเดือนมีนาคม กลุ่มผู้ประท้วง นปช. ได้มาบรรจบกันที่กรุงเทพฯ เพื่อแสดงความต้องการให้นายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศเลือกตั้งใหม่ การเคลื่อนไหวดังกล่าว นำโดย นปช. ประกอบด้วยกลุ่มผู้สนับสนุนประชาธิปไตย กลุ่มผู้สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เพื่อกดดันให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ความตึงเครียดยังคงดำเนินต่อไป เมื่อมีการชุมนุมสนับสนุนรัฐบาลปรากฏขึ้นพร้อมกับการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล วันที่ 22 เมษายน เหตุระเบิดหลายครั้งในกรุงเทพมหานครทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 1 คน และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกมากกว่า 85 คน แต่การชุมนุมโดย นกช. ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากได้มีการสลายการชุมนุมโดยการใช้กระสุนจริง ส่งผลให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตอย่างน้อย 53 ศพ อย่างไรก็ตาม ในภายหลังวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 นาย</p>	<p>- มาร์คแจงจำเป็นสลายนปช. อ้างปล่อยไว้นิติรัฐล่มสลาย. (2552). <i>โพสต์ทูเดย์</i> ฉบับวันที่ 23 เมษายน., หน้า 5.</p> <p>- บทเรียนของเสื้อแดง..แผลร้ายของรัฐบาล. (2552). <i>โลกวันนี้</i> ฉบับวันที่ 17 เมษายน., หน้า 2.</p> <p>- แม้วปลุกระดมเสื้อแดงชุมนุมล้มรัฐบาล. (2552). <i>ผู้จัดการรายวัน</i> ฉบับวันที่ 18 พฤศจิกายน., หน้า 1,15.</p> <p>- ชาวเด่น ประเด็นตั้งปี52จากสงกรานต์เลือด-ยิงสนธิถึงสังหารโหดสุนทที. (2552). <i>ผู้จัดการสุดสัปดาห์</i> ฉบับวันที่ 26 ธันวาคม. หน้า 8-10.</p> <p>- การเมืองไทยในรอบปี 52 ได้แค่สร้างหนี้-ไลชยี่ แม้ว. (2552). <i>ดอกเบี๋ยธุรกิจ</i> ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม., หน้า 2.</p> <p>- ยึดทรัพย์ทักษิณ. (2553). <i>ไทยโพสต์</i> ฉบับวันที่ 31 มีนาคม., หน้า 1,6-7.</p> <p>- สถานการณ์เด่น. (2553). <i>โพสต์ทูเดย์</i> ฉบับวันที่ 27 เมษายน., หน้า 2.</p> <p>- ลุยมือปิดถนนคอจ. สั่งสลายทุกจุด. (2553). <i>เดลินิวส์</i> ฉบับวันที่ 27 เมษายน., หน้า 1,2,11,13.</p> <p>- เสื้อแดงกำเริบหนักข้อ-อ้างให้สถานที่ชุกทหารบุกค้นรพ.จุฬา. (2553). <i>แนวหน้า</i> ฉบับวันที่ 30 เมษายน., หน้า 1,6-7.</p> <p>- 2553 โศกนาฏกรรม. (2553). <i>ดอกเบี๋ยธุรกิจ</i> ฉบับวันที่ 27 ธันวาคม., หน้า 1,7.</p> <p>- ยุบสภาหนีปัญหาหมอบทางที่มาร์คจำต้องเลือก. (2554). <i>ผู้จัดการ</i></p>

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ	อ้างอิง
	อภิสิทธิ์ประกาศยุบสภา และผลการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2554 ปรากฏว่า พรรคเพื่อไทย ได้เสียงข้างมากในสภา และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีคนถัดมา	รายวัน ฉบับวันที่ 1 กุมภาพันธ์ หน้า 12. - สู่โหมดเลือกตั้งโปรดเกล้าฯ ยุบ สภามีผล 10 พ.ศ. (2554). <i>ไทยโพสต์</i> ฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม หน้า 1, 10.
2554	เกิดอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554 หรือที่นิยมเรียกกันว่า มหาอุทกภัย เป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท	- ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม. (2554). <i>บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554</i> . (online). Available: http://www.flood.rmutt.ac.th/?page_id=2021 . - ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ เตรียมพร้อมรับมือน้ำท่วมสูง เล็งย้ายผู้อพยพขึ้นอาคารสูง. (2554). <i>มติชนออนไลน์</i> วันที่ 31 ตุลาคม - มหาอุทกภัย ปีระต่ายน้ำ. (2554). <i>ข่าวสด</i> ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม หน้า 20.

แต่กระนั้นก็ตาม แม้จะกล่าวอ้างได้ว่าในแต่ละช่วงเวลาจะมีการเปลี่ยนแปลงบริบทแวดล้อมเกณฑ์การวัด หรือระดับความเข้มข้นของตัวชี้วัดที่อาจทำให้ส่วนราชการต้องเผชิญกับความท้าทายมากยิ่งขึ้น แต่ด้วยอิทธิพลของตัวแบบคุณภาพที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางรากฐานและนำมาใช้ขับเคลื่อนระบบราชการอย่างจริงจังต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ซึ่งช่วยให้ส่วนราชการมองเห็นจุดอ่อนของตนเอง และเล็งเห็นโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Opportunities for Improvement: OFI) น่าจะสามารถอนุมานได้ว่าส่วนราชการต่างๆ ล้วนต้องมีความพร้อม และขีดความสามารถในการรับมือกับความท้าทายดังกล่าวได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งผู้แทนส่วนราชการที่ดำรงอยู่ในองค์กรที่มีคุณภาพ ก็น่าจะมีความเชื่อมั่นในวิธีการและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพของส่วนราชการที่ตนเองสังกัดมากกว่าในระดับที่เป็นอยู่

เมื่อนำผลการปฏิบัติราชการมาวิเคราะห์เทียบเคียงระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองคุณภาพกับหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ แม้โดยภาพรวมแนวโน้มของหน่วยงานที่ผ่านการรับรองคุณภาพจะมีผลการปฏิบัติราชการที่สูงกว่า แต่เมื่อเทียบเฉพาะหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี

2556 กับหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง กลับไม่พบว่ามีผลการปฏิบัติราชการที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



ภาพที่ 5.4 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามการผ่านรับรอง
ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ในขณะที่เมื่อผู้วิจัยนำผลการปฏิบัติราชการมาเทียบเคียงกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ กลับพบว่ามีแนวโน้มที่สวนทางกล่าวคือ ผลการปฏิบัติราชการต่ำลง แต่ความพึงพอใจของผู้รับบริการมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงลึกแล้ว การเพิ่มขึ้นดังกล่าวมีทิศทางที่ค่อนข้างสับสน และยังเกิดข้อกังขา กล่าวคือ แทนที่ส่วนราชการที่ผ่านการรับรองคุณภาพจะมีความพึงพอใจของผู้รับบริการในระดับที่สูงกว่าเช่นเดียวกับที่มีผลการปฏิบัติราชการในระดับที่เหนือกว่า แต่ผลการศึกษากลับพบว่า ไม่ว่าจะส่วนราชการจะผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ล้วนมีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



ภาพที่ 5.5 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการระดับกรม

เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

จำแนกตามการผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน

ปรากฏการณ์เหล่านี้บ่งชี้ให้เห็นนัยยะที่สำคัญบางประการของการนำตัวแบบคุณภาพ PMQA เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการไทย กล่าวคือ แม้ทุกส่วนราชการจะถือปฏิบัติตามกรอบแนวทางคุณภาพอย่างเข้มข้น และมีทิศทางการพัฒนาที่ดีตามที่สำนักงาน ก.พ.ร.ชี้ให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์ ในความสำเร็จของการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การ แต่ความสำเร็จดังกล่าว เป็นเสมือนชัยชนะที่แยกส่วนออกจากผลการปฏิบัติราชการจริง ซึ่งพบว่า ในด้านหนึ่ง การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในระบบราชการไทยได้สร้างเพียงกลไกชั้นผิวเผิน แต่ยังไม่สามารถแทรกซึมเข้าถึงเนื้อหาได้ทั้งระบบ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการปฏิบัติราชการไม่สูงขึ้น ใดๆก็ดี ในอีกด้านหนึ่งก็อาจบ่งชี้ให้เห็นได้ว่า กลไกการบริหารคุณภาพที่ใช้อยู่ นั้น แยกส่วนออกจากการปฏิบัติราชการจริง คือ ส่วนราชการมีลักษณะการทำงานที่มุ่งตอบโจทยตามเกณฑ์คุณภาพ

ตอบให้ครบถ้วนตามกระบวนการที่ควรจะเป็น แต่ผลการปฏิบัติราชการจะเป็นอย่างไรก็เป็นอีกกลไกหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องการนำตัวแบบคุณภาพมาใช้เพื่อประโยชน์ในการยกระดับผลการปฏิบัติราชการ ดังนั้นเมื่อเครื่องมือได้สร้างสัมฤทธิ์ผลถึงร้อยละ 92.09 ในความเป็นจริงแล้ว ก็น่าจะทำให้ผลการปฏิบัติราชการเพิ่มสูงขึ้น และทำให้ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐยอมรับถึงผลลัพธ์ที่มีคุณภาพของส่วนราชการด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ 9 ความแตกต่างของส่วนราชการ ไม่มีผลต่อการผ่านคุณภาพ จริงหรือไม่?

แมนน์ และคีโฮ (Mann R. and Kehoe D., 1995) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ (Factors affecting the implementation and success of TQM) โดยทำการรวบรวมคุณลักษณะองค์การที่มีคุณภาพ (Quality Critical Organizational Characteristic: QCOC) พบว่ามีกลุ่มปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพ อาทิ ปัจจัยด้านลักษณะของบุคคลภายในองค์การ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการภายใน และปัจจัยที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การ อาทิ ขนาด อายุขององค์การ ประเภทของการผลิต จำนวนของบุคลากรทั้งหมดภายในองค์การ ฯลฯ ซึ่งพบว่าความแตกต่างเหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ

อย่างไรก็ดี สำหรับส่วนราชการไทย ซึ่งมีการตรวจรับรองการผ่านหรือไม่ผ่านคุณภาพของส่วนราชการต่างๆ นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา โดยเมื่อสิ้นสุดปี 2556 หน่วยงานที่ผ่านการรับรอง มีจำนวนทั้งสิ้น 104 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 75.91 และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง จำนวนทั้งสิ้น 33 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 24.09 ผู้วิจัยได้นำผลการตรวจรับรองดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยจำแนกตามบริบทความแตกต่างของส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ ตัวแปรลักษณะของการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจ งบประมาณ การได้รับรางวัลรายนาม จำนวนบุคลากรทั้งหมด อายุเฉลี่ยของข้าราชการ ระดับการศึกษาของข้าราชการ สัดส่วนระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย ประเภทของตำแหน่ง คะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปี ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีบริบทเหล่านี้แตกต่างกัน โดยวิเคราะห์ด้วยสถิติการถดถอยโลจิสติก (Logistic Regression) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ไม่มีตัวแปรอิสระใดเลยที่สามารถพยากรณ์การผ่านรับรองคุณภาพได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (Chi-square=5.590, P-value=0.067) หรือแปลความได้ว่า ความแตกต่างในบริบทของส่วนราชการไม่มีผลต่อการได้รับการรับรองว่า “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” ดังนั้น ไม่ว่าหน่วยงานจะมีผลการปฏิบัติราชการเช่นใด เป็นกรมลักษณะใด มีภารกิจเช่นใด หรือแม้แต่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการได้มากน้อยเพียงใด ก็ล้วนแล้วแต่มีโอกาส “สอบผ่าน” การรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร.ได้ทั้งสิ้น (โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในผลการศึกษาในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4)

ซึ่งจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อเป็นการสอบทานผลวิจัยดังกล่าว พบว่าการทดสอบด้วยการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกของผู้วิจัยนั้นเชื่อถือได้ เนื่องจากในปีงบประมาณ 2557 หน่วยงานระดมทุนทั้งหมดผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. โดยพบว่าผ่านมากกว่าร้อยละ 90

ข้อมูลดังกล่าว ชัดแย้งกันอย่างมากกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ซึ่งพบว่า “เกณฑ์” ของ PMQA ไม่ได้เอื้อให้กับส่วนราชการต่างๆ ประเภทสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นทั้งหมด เนื่องจากมีความแตกต่างในบริบทลักษณะงานที่ทำให้การดำเนินการตามเกณฑ์บางข้อเป็นไปได้ยาก

แม้แต่การวิเคราะห์ผลลัพธ์จากการปฏิบัติราชการ อันเป็นภาพสะท้อนความสำเร็จของการบริหารคุณภาพ ยังบ่งชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างด้านภารกิจของหน่วยงาน มีผลต่อความสำเร็จในการบรรลุสู่ผลการปฏิบัติราชการที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการสูงกว่ากลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจด้านอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มหน่วยงานด้านสังคม ซึ่งมีผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุด ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้มีการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และเห็นว่าสาเหตุที่ทำให้กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีผลการปฏิบัติราชการสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ น่าจะเป็นเพราะกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจนมากกว่า ทำให้สามารถกำหนดแผนงาน และตัวชี้วัดที่สะท้อนความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านสังคมมีเป้าหมายความสำเร็จที่ค่อนข้างกว้าง และเป็นนามธรรมสูง ทำให้การกำหนดตัวชี้วัด และการดำเนินการให้บรรลุตามตัวชี้วัดมีแนวโน้มที่จะทำได้ยากลำบากกว่า ดังแสดงให้เห็นตัวอย่างการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของหน่วยงานทั้งสองกลุ่มประเภทในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.11 ตัวอย่างของการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และหน่วยงานด้านสังคม

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงานด้านสังคม
- จำนวนภาษีที่สามารถจัดเก็บได้	- ระดับความสำเร็จในการดำเนินการพัฒนา
- ร้อยละของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย ลงทุน	- เครือข่ายทางวัฒนธรรม
- ร้อยละของหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวล รวมในประเทศ ราคาประจำปี	- ระดับความสำเร็จของดำเนินงานส่งเสริม ค่านิยม/จิตสำนึกของคนไทย
- จำนวนที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนโครงการอัน เนื่องมาจากพระราชดำริ (ไร่)	- ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานทาง วัฒนธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาภาคใต้
- ร้อยละของรายได้สุทธิต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศปีงบประมาณ	- ระดับคะแนนเฉลี่ยของการนำเครือข่ายมาช่วยใน การบำรุงรักษาและอนุรักษ์มรดกทาง ศิลปวัฒนธรรม

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงานด้านสังคม
- รายได้เงินสดทางการเกษตรของเกษตรกรเฉลี่ยต่อครัวเรือน	- ระดับความสำเร็จของการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มี ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพ
- ต้นทุนด้านการขนส่งต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	- ระดับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการแพทย์เฉพาะทาง การแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของอัตราส่วนการขนส่งสินค้า	- ระดับการพัฒนาองค์ความรู้ในการส่งเสริมสุขภาพ เฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพ รวมทั้งการอนามัยสิ่งแวดล้อม
- ภายในประเทศทางน้ำ และระบบราง เปรียบเทียบกับการขนส่งสินค้าทั้งหมด	- ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายด้านเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และ ผู้สูงอายุที่ได้รับการคุ้มครองและเข้าถึง
- ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติ 2P ในรอบปี (ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต)	- ร้อยละของเครือข่ายที่มีคุณภาพในการพัฒนาสังคม
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกของไทย (US \$)	- ร้อยละของผู้ที่มีความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ
- จำนวน มาตรการ/นโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมการลงทุน เพื่อขยายโอกาสการค้าและการลงทุน	- ร้อยละของคณพิการที่มีศักยภาพในการดำรงชีวิต
- ส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share) รายได้จาก การท่องเที่ยวของประเทศไทย เทียบกับผลรวมของประเทศคู่แข่งที่สำคัญ	

ที่มา: ข้อมูลคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

ด้วยเหตุนี้ การตรวจประเมินคุณภาพของสำนักงาน ก.พ.ร.ในระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งมีส่วนราชการผ่านการรับรองเป็นจำนวนมาก จึงเป็นความพยายามอย่างยิ่งยวดของส่วนราชการที่จะผลักดันให้หน่วยงานของตนเองผ่านตามเกณฑ์คุณภาพให้ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บริบทความแตกต่างหลากหลายของส่วนราชการที่มาใช้ตัวแบบ PMQA ร่วมกัน น่าจะทำให้ผลลัพธ์และความสำเร็จในการขับเคลื่อนคุณภาพแตกต่างกัน สอดคล้องกับผลการศึกษาที่ได้รับจากแบบสอบถามผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยผู้สังกัดกรมด้านนโยบายเห็นว่าส่วนราชการของตนในระดับที่มากกว่ากรมด้านบริการ ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากกลุ่มภารกิจ พบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านบริหาร และกิจการอื่นๆ เห็นว่าส่วนราชการของตนมีคุณภาพในระดับที่มากกว่ากลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เช่นเดียวกันกับหน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท และหน่วยงานที่มีงบประมาณ 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท ก็เห็นว่าส่วนราชการของตนมีคุณภาพสูงกว่าส่วนราชการที่มีงบประมาณจำนวนมากเช่นกัน

ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ การตรวจประเมินเพื่อบ่งชี้ว่าส่วนราชการนั้นๆ “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” คุณภาพในระยะที่ผ่านมา จึงอาจเป็นการตัดสินที่เร่งด่วนเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการที่ผ่านการรับรองคุณภาพในปี 2556 มีผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับส่วนราชการที่ยังไม่ผ่านการรับรอง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมพบว่าในปี 2557 ที่ผ่านมา ส่วนราชการที่เหลือผ่านการรับรองแทบทั้งหมด

ประเด็นที่ 10 การละเลยค่านิยมขององค์การคุณภาพ ปัจจัยที่มองไม่เห็นในการขับเคลื่อนคุณภาพ

งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าการบริหารคุณภาพไม่ได้เป็นเครื่องมือสากลที่สามารถใช้ได้ครอบคลุมทุกองค์การ แต่ความสำเร็จยังขึ้นกับปัจจัยที่เป็น “วัฒนธรรมองค์การ” (Organization Culture) อีกด้วย (Rad A.M.M., 2006; Asif M., Joost de Bruijn E., Douglas A. and Fisscher O.A.M., 2009; Baird K., Jia Hu K. and Reeve R., 2011; Kull T.J. and Wacker J.G., 2010)

เพื่อให้องค์การที่นำตัวแบบรางวัลคุณภาพไปใช้สามารถประสบความสำเร็จได้จริงตามที่คาดหวัง เกณฑ์ MBNQA จึงได้กำหนดค่านิยมหลักไว้ 11 ประการ โดยชี้ให้เห็นว่าองค์การที่มีค่านิยมเหล่านี้ จะเป็นองค์การที่สามารถสร้างสัมฤทธิ์ผลจากการดำเนินการตามตัวแบบ MBNQA อย่างยั่งยืน ซึ่ง PMQA ก็ได้โน้มนำค่านิยมเหล่านี้มาใช้เพื่อผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมของการปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐของไทยด้วยเช่นกัน ดังแสดงในแผนภาพ



“มุ่งเน้นให้การนำองค์การเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ส่งเสริมให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ”

ภาพที่ 5.6 ค่านิยม 11 ประการของตัวแบบ PMQA

อย่างไรก็ดี จากข้อค้นพบในการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าค่านิยมเหล่านี้ ยังไม่ได้ถูกทำให้กลมกลืนกับส่วนราชการไทย แต่ค่อนข้างขัดแย้งกับค่านิยมรากเหง้าที่มีอยู่ดั้งเดิม ดังนั้น เมื่อตัวแบบ PMQA ถูกนำมาใช้ในส่วนราชการไทยโดยการบังคับให้ส่วนราชการต้องดำเนินการผ่านตัวชี้วัดและคำรับรองการปฏิบัติราชการ และขาดการวางรากฐานค่านิยมคุณภาพที่ดีเหล่านี้ จึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์กรภาครัฐยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ตารางที่ 5.12 ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA

ค่านิยมตามตัวแบบ PMQA	ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA
1. การนำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์	<p>- ข้าราชการไทยบางส่วนทำงานตอบสนองต่อนักการเมือง โดยวิ่งเต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อสร้างความอยู่รอดของตน แทนที่จะได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ (น้ำหวาน โสภกา, 2556) นอกจากนี้ ยังใกล้ชิดอย่างยิ่งกับระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่หาเลี้ยงชีพด้วยการรับของกำนัลจากลูกน้องของตน และค่าธรรมเนียมจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการตอบแทนต่อของกำนัลที่ได้รับ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547) ซึ่งไม่สอดคล้องกับการนำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์</p> <p>- พฤติกรรมที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องเคารพข้าราชการผู้อาวุโสเพื่อความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งทำให้ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรม ทำให้ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปธาน สุวรรณมงคล, 2535)</p>
2. ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ	<p>- ข้าราชการที่มาติดต่อราชการมักมีอภิสิทธิ์มากกว่าประชาชนเสมอ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะได้รับความสะดวกสบายมาก ผิดกับประชาชนทั่วไป (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปธาน สุวรรณมงคล, 2535) ส่วนพฤติกรรมการให้บริการประชาชน มักถือว่าตนเองเป็นเจ้านายประชาชน ผู้ที่มาติดต่อคือผู้ขอรับบริการ การให้บริการจึงถือตามความต้องการและความสะดวกของผู้ให้บริการเป็นสำคัญ เนื่องจากระบบราชการผูกขาดการให้บริการ ประชาชนจึงไม่มีทางเลือกในการขอรับบริการจากหน่วยงานอื่น จึงทำให้มีผู้รับบริการจำนวนมากและมีแนวโน้มที่ประชาชนจะได้รับการบริการที่ไม่มีคุณภาพ (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)</p> <p>- ข้าราชการบางส่วนไม่ได้ใส่ใจในหน้าที่ ซึ่งเห็นได้จากการทำงานอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย มาทำงานสาย และกลับตรงเวลาเสมอ หรือบางครั้งก็เลิกงานก่อนเวลา การปฏิบัติงานก็เป็นไปอย่างล่าช้า (Red tape) ไม่ยืดหยุ่น โดยเฉพาะในท้องที่อำเภอต่างจังหวัด ประชาชนต้องเสียเวลามากเพื่อรอรับบริการ รวมถึงการกระทำตัวเป็นประเภทปลอดภัยไว้ก่อน (Saved man) โดยยึดกฎระเบียบปฏิบัติมากกว่ามุ่งผลสำเร็จของงาน (Product) ในการให้บริการ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)</p>
3. การเรียนรู้ขององค์การ และของแต่ละบุคคล	<p>- คุณภาพและขีดความสามารถของข้าราชการด้อยลงกว่าในอดีต ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดคนที่มีฝีมือเข้ามาทำงานได้ โดยคนที่อยู่ในระบบที่มีความรู้ความสามารถมักจะออกจากระบบราชการไปทำงานในภาคอื่นๆ ข้าราชการที่อยู่ในภูมิภาคขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะการทำงาน ทำให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ทำงานอย่างไม่มีคุณภาพ (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555; อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)</p>

ค่านิยมตามตัวแบบ PMQA	ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA
4. การให้ความสำคัญกับบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	- ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ (Patronage system) หมายถึงการที่ข้าราชการมีความเชื่อ ความคิด การกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง โดยให้ความสำคัญกับคนใกล้ชิดมากกว่าข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จริงๆ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)
5. ความคล่องตัว	- ระบบราชการไทยรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาก ในขณะที่ระบบราชการมีขอบข่ายความรับผิดชอบกว้างขวางและมีปริมาณงานมาก ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า และขาดความคล่องตัว (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531) - ปัญหาด้านกฎหมาย อำนาจ หน้าที่ปฏิบัติที่เป็นแบบแผนเดียวกัน แม้จะเป็นประโยชน์ที่ทำให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีระเบียบแบบแผน แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการประชาชนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และทำงานได้ช้า กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการไทย นอกจากนี้ยังพบปัญหากฎหมายระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่ใช้อยู่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานมาก หลากหลายขั้นตอน และค่อนข้างล้าสมัย (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)
6. การมุ่งเน้นอนาคต	- การจัดองค์การบริหารราชการไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หน่วยงานขนาดใหญ่ขาดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531) - ค่านิยมที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นเนื้อหาของสังคมไทย ที่อนุรักษ์ระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีเสมอ ทำให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นน้อย เนื่องจากเกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วย และต้องเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางกาบริหาร จึงคงสภาพเดิมไว้มากกว่า คิดค้นแนวทางใหม่มาใช้ในระบบราชการ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)
7. การจัดการเพื่อนวัตกรรม	- กฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการยังมีความยุ่งยาก และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นมากเกินไป ทำให้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมักทับซ้อนกัน และบางครั้งก็ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นงานของส่วนราชการใด ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานล่าช้า ไม่ตอบสนองต่อประชาชนที่ทันท่วงทีต่อความต้องการ และเกิดปัญหาการแย่งชิงงบประมาณกัน (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)
8. การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง	- ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าส่วนราชการบางหน่วยยังไม่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง และบางครั้งอาจสร้างหลักฐานปลอมขึ้นมา เพื่อให้ผ่านพ้นการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

“...คุณบังคับให้ทำฐานข้อมูล ถ้าทำชัดเจน คุณก็ตรวจสอบได้สิว่าทุจริตตรงไหน เขาไม่ต้องการให้คุณตรวจสอบได้อยู่แล้ว เขาก็มีว่า ข้อมูล ที่ส่ง ก.พร. ก็ไม่ส่งข้อมูลที่แท้จริง ถามว่ามีใครมาตรวจสอบตรงนี้ไหม เรามัวแต่ไปวัดกระบวนการต้อง 1-2-3 ต้องมีฐานข้อมูล ต้องมีโน้มน้าวนี้ พอทำแล้วถามว่ามีใครมาตรวจเนื้อในของฐานข้อมูลหรือเปล่า ให้มีก็มี แต่เนื้อข้างในล่ะใครจะเห็น ตกกลางคืนให้มิดก็จบ อย่างนี้คือคุณภาพหรือเปล่า”

ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง

“...เราต้องการหลักฐานประกอบเพื่อให้ผ่านการประเมิน ซึ่งต้องยอมรับว่าบางทีมันก็เหมือนเป็นการสร้างหลักฐานขึ้นมาเพื่อให้ผ่านไปอย่างนั้นเอง เพราะตอนนั้น PMQA ก็กลายเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในคำรับรองการปฏิบัติราชการถึงสี่สิบเปอร์เซ็นต์ มันก็เป็นไปไม่ได้เลยที่จะอยู่เฉยๆ...”

ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายแห่งหนึ่ง

ค่านิยมตามตัวแบบ PMQA	ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA
9. ความรับผิดชอบต่อสังคม	<p>- การสืบทอดค่านิยมวัฒนธรรมการเป็นเจ้าคนนายคน และศักดิ์ศรีที่เหนือกว่าประชาชนทำให้เกิดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ทำให้การดำเนินงานของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษีไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และทำให้ประชาชนขาดการรับบริการที่ดีจากรัฐตามสิทธิที่ควรจะเป็น ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พบว่าตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันของไทยนั้นต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งโลกแทบทั้งสิ้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ, 2556) โดยข้าราชการบางส่วนมีพฤติกรรมที่ขาดการรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นนักธุรกิจเปิดเผยว่าต้องจ่ายเงินพิเศษเฉยต่อปีจำนวนสูงสุดให้แก่การเมืองที่มีอิทธิพลต่อกิจการ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต โดยลักษณะการขอรับบริการ คือ เพื่อให้ได้รับใบอนุญาต และใบทะเบียน เพื่อผูกขาดธุรกิจหรือผูกขาดการประมูลโครงการให้ได้รับสัญญาจ้างจากภาครัฐเพิ่มขึ้น (เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรค์ พลวิชัย และคณะ, 2553)</p>
10. การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า	<p>- หน่วยงานราชการไทยมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับกรมและกอง มีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ์ อันเป็นการสร้างอาณาเขตหรืออาณาจักรของตนเองขึ้น โดยทำให้มีความสำคัญ มีอำนาจ มีอิทธิพล และสามารถต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือหน่วยเหนือกว่าได้ การขยายตัวของหน่วยงานย่อมสร้างปัญหาย่อยต่างๆ อาทิ การวางแผนการบริหารงานบุคคล และงบประมาณเพิ่มขึ้น หน่วยงานทั้งที่อยู่ในกระทรวงหรือกรมเดียวกัน หรือหน่วยงานต่างกระทรวงทำงานซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทำงานไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาด้านการวางแผนจัดโครงสร้างหน่วยงาน การบริหารงานบุคคล และการทำงานซ้ำซ้อนไม่ประสานงานกัน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ (วรเดช จันทรศร, 2543; ธีรวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555) การขยายอาณาเขตของส่วนราชการเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับการมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่าของงาน เนื่องจากยังพบปัญหางานที่ซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอยู่เสมอ</p> <p>- ข้าราชการที่ยึดถือตนเองเป็นหลัก ขาดระเบียบวินัย ไม่รักษากฎเกณฑ์ ไม่ประสานงานและไม่สนใจให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)</p>
11. มุมมองในเชิงระบบ	<p>- ในบางครั้งส่วนราชการไทยประสบปัญหาการขาดมุมมองเชิงระบบ ซึ่งปรากฏการณ์ในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพผ่านตัวแบบ PMQA สะท้อนปัญหานี้ได้เป็นอย่างดี</p> <p style="text-align: center;"><i>“...การขับเคลื่อน PMQA ด้วยเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในตอนนี้อย่างแตกต่างจากในปี 2550 ตอนนั้นเราเห็นบ้านหลังเห็นหน้าตาของบ้านเป็นยังไง แต่ตอนนี้ ก.พ.ร. รั้วบ้านใหม่ มาทำที่ละห้อง เห็นห้องน้ำ ห้องครัว แต่ไม่เห็นบ้านหลังหลังอีกแล้ว และก็ไม่รู้ว่าจะเป็นหลังเดิมหรือไม่ และส่วนราชการก็ไม่รู้ว่าห้องต่อไปที่ ก.พ.ร. จะทำคือห้องอะไร เหมือนทำไปแล้วไม่มีจุดหมาย...จริงๆ ก.พ.ร. ต้องขับเคลื่อนทั้งสองทาง โดยทำให้รู้ด้วยว่าบ้านหลังเดิมหน้าตาเป็นอย่างไร และเรากำลังฉายภาพให้เห็นห้องแต่ละห้อง ซึ่งยังอยู่ในบ้านหลังเดิม”</i></p> <p style="text-align: right;">ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพาณิชย์</p>

<p>ค่านิยมตามตัวแบบ PMQA</p>	<p>ตัวอย่างค่านิยม/พฤติกรรมอันเป็นรากเหง้าของระบบราชการไทย ที่ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับค่านิยมตามตัวแบบ PMQA</p> <p>“งาน PMQA เกือบทุกส่วนหมดทุกหมวด แต่พอปล่อยออกมาทีละสองหมวด ใคร รับผิดชอบอะไรก็ทำของใครของมันทำให้ไม่เห็นภาพรวม ไม่มีการเชื่อมโยง”</p> <p>ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในสังกัดกระทรวงพาณิชย์</p> <p>“...ในเรื่องการบริหารจัดการตาม PMQA กรมกับกระทรวงไม่เคยมาพูดคุยกันมา ก่อนว่า จะให้บ้านนี้มีคุณภาพที่หน้าตาเป็นยังไง จะเชื่อมกันยังไง จะใช้ไอทีร่วมกันได้ไหม ตอนนี้ ต่างคนก็ต่างบริหารไป ต่างคนก็ต่างลงทุนในงานของตัวเอง ทั้งที่มันน่าจะ บางอย่างร่วมกันได้...”</p> <p>ผู้แทนจากกรมด้านบริการแห่งหนึ่ง</p> <p>“ถึงเวลาหรือยังที่ต้องสังคายนาตัวเองว่าตอนนี้มีเครื่องมืออะไรอยู่บ้าง จัดระบบ ไว้อย่างไร เป็นระบบใหม่ เชื่อมโยงกันหรือเปล่า แล้วนำไปสู่อะไร หรือแค่มีเครื่องมือดีๆ แล้วอยากเอามาทำ...”</p> <p>ผู้แทนจากกรมด้านนโยบายในหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ</p>
----------------------------------	---

ที่มา: การสังเคราะห์ของผู้วิจัย

จากข้ออภิปรายทั้งหมด แม้ตัวแบบ PMQA ที่ใช้อยู่ในส่วนราชการไทยในปัจจุบันจะมีข้อจำกัดจำนวนมากจากเกณฑ์ย่อยที่ไม่สอดคล้องกับบริบทความหลากหลายของส่วนราชการไทย และกระบวนการขับเคลื่อนที่ขาดความพร้อมของสำนักงาน ก.พ.ร. แต่เมื่อพิจารณาภาพใหญ่ในเชิงตัวแบบคุณภาพที่เป็นองค์รวมแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ตัวแบบ PMQA ที่มีโครงสร้างประกอบด้วย 7 หมวดนี้ ก็ยังคงถือว่าเป็นตัวแบบที่ครอบคลุมกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการบริหารคุณภาพ โดยเป็นแบบที่ใช้กันทั่วโลก

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบริบทการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐในอนาคตที่มีแนวโน้มก้าวไปสู่การมุ่งเน้นการทำงานแบบผสมผสานความร่วมมือ (Joined-up government) และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหารากฐานรากที่อ่อนแอของระบบราชการไทยในด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าตัวแบบ PMQA ควรเพิ่มโครงสร้างของเกณฑ์อีก 2 ส่วน โดยต้องมองภาพที่กว้างไกลไปกว่าเพียงการส่งมอบผลผลิตและการให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงานของตนเท่านั้น แต่ต้องเติมเต็มช่องว่างที่ขาดหายไปสำหรับบริบทราชการไทย คือ การส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือ และการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในระดับปัจเจก ซึ่งที่ผ่านมาตัวแบบ PMQA ให้ความสำคัญในมิติเหล่านี้้น้อยมาก

● **เกณฑ์ส่วนที่ 1 การมุ่งเน้นผู้ส่งมอบและพันธมิตร (โดยเพิ่มเข้าไปในหมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย)**

การมุ่งเน้นผู้ส่งมอบ (Suppliers) และพันธมิตร (Partners) จะทำให้ทัศนวิสัยของส่วนราชการเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น เรียนรู้พันธกิจซึ่งกันและกัน โดยแทนที่จะพิจารณาการทำงานที่มีคุณภาพในบริบทของส่วนราชการเท่านั้น ก็ขยายไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูล และวางแผนที่จะส่งมอบผลลัพธ์

สุดท้าย (Ultimate Outcome) อันเป็นผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ซึ่งการกำหนดผู้ส่งมอบและพันธมิตรที่ชัดเจนในหมวดดังกล่าว จะทำให้การขับเคลื่อนการทำงานแบบบูรณาการของส่วนราชการสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 10 วรรค 1 ที่ระบุว่า

“ในกรณีที่มีการกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้การทำงานของระบบราชการไทยมีคุณภาพที่แท้จริง การกำหนดผู้ส่งมอบ และพันธมิตรดังกล่าว ไม่ควรจำกัดกรอบเพียงส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ในที่นี้หมายรวมถึงองค์การภาคเอกชน องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การเหนือรัฐ ฯลฯ หรือองค์การในรูปแบบอื่นๆ ที่มีพันธกิจร่วมกัน หรือมีเป้าหมายการทำงานที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย

- **เกณฑ์ส่วนที่ 2 การมุ่งเน้นคุณธรรมจริยธรรม และความพอเพียงในการบริหารงานภาครัฐ (โดยเพิ่มเข้าไปในหมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล)**

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ขับเคลื่อนอยู่นี้ มักเน้นการผลักดันในแนวทางที่เรียกว่า Hard Side Management (HSM) โดยโครงสร้างรายการหมวดต่างๆ ของ PMQA ประกอบด้วย การนำองค์การ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ การจัดการกระบวนการ ล้วนเป็นสิ่งที่เน้นให้เกิดสร้างความเป็นระบบ เครื่องจักรกล การวัดผลที่ต้องชี้วัดความสำเร็จได้ ซึ่งการมุ่งเน้นองค์ประกอบเหล่านี้มากเกินไปจะก่อให้เกิดแรงต่อต้านขึ้นในส่วนราชการ ในขณะที่แนวทางการส่งเสริมด้านจิตวิญญาณที่เรียกว่า Soft Side Management (SSM) กลับได้รับการให้ความสำคัญน้อยมาก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทำให้ตัวแบบขาดความสมดุล ดังข้อสังเกตของผู้แทนส่วนราชการท่านหนึ่งที่เห็นว่า PMQA เน้นงานมากกว่าเน้นคน และมีแนวโน้มที่ขัดแย้งกันเอง เมื่อผนวกกับปัญหาที่สั่งสมของระบบราชการไทยในด้านค่านิยมของข้าราชการที่ไม่เอื้อต่อการเป็นผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่ดี จึงเห็นควรจะต้องมีการเพิ่มในส่วนของการมุ่งเน้น คุณธรรม จริยธรรม และความพอเพียงในการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้เกิดการผลักดันคุณภาพบนจิตวิญญาณของการเสียสละเพื่อส่วนรวมและการให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีใช่เป็นการให้ความสำคัญใหม่แก่ส่วนราชการ หากแต่ปรากฏอยู่แล้วในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นมุมมองที่ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญมากพอในหมวดที่ 1 ตามตัวแบบ PMQA²²

²² คำว่า “คุณธรรม” (Virtue) ในที่นี้ ผู้วิจัยให้ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2550 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2550 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่

ภายใต้โครงสร้างเดียวกันดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์ในแต่ละหมวดที่เหมาะสมควรมีความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มภารกิจของส่วนราชการที่มีกระบวนการดำเนินงานเชื่อมร้อยกัน โดยไม่ควรมีแบบเดียว และให้คุณค่าแก่ตัวแบบดังกล่าวในฐานะตัวแบบทางเลือกเท่านั้น หน่วยงานเจ้าภาพ

25 กรกฎาคม 2540 ได้กำหนดความหมายของ “คุณธรรม” ว่า หมายถึง สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประดับประดาใจให้เกิดความซื่อ กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดี มีความสงบเย็นภายใน โดยเป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้น และเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการดำรงอยู่ของคุณธรรมภายในจิตใจจะนำมาสู่จริยธรรม (Ethics) อันเป็นแบบแผนลักษณะการแสดงออกของร่างกาย ทางการประพฤติปฏิบัติ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า สำนักงาน ก.พ.ได้กำหนดจริยธรรมไว้แล้วในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 และส่วนราชการต่างๆ เองมีการกำหนดจริยธรรม และจรรยาบรรณที่พึงปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในส่วนราชการของตนเอง แต่ยังมีขาดตกบกพร่องที่ชัดเจนเรื่องกรณีศึกษาของ “คุณธรรม” ที่เชื่อมโยงกับผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐ ส่วนคำว่า “ความพอเพียง” ที่ผู้วิจัยหมายถึงนั้น เป็นความหมายที่สอดคล้องตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) ที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งในด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (ประมวลและกลั่นกรองจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานในวโรกาสต่างๆ รวมทั้งพระราชดำรัสอื่นๆ เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของทุกฝ่ายและประชาชนโดยทั่วไป เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2552) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ชี้ถึงวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับลำดับขั้นตอนของการพัฒนาบนพื้นฐานของคุณธรรม ความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์เกี่ยวกับบริบทความเป็นจริงของแต่ละสังคม เป็นแนวทางการพัฒนาคนโดยเน้นการแก้ไขต้นเหตุของปัญหา คือ การพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของคน ให้เห็นคุณค่าของทรัพยากรทุกอย่างที่มีอยู่ แล้วใช้ความรู้ อย่างรอบคอบในการนำทรัพยากรไปใช้บนพื้นฐานของคุณธรรม การไม่เบียดเบียนกัน ความซื่อสัตย์สุจริต และขยันหมั่นเพียร อดทน เพื่อสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเสริมสร้างประโยชน์สุขส่วนรวมในระยะยาว ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ชุดหนังสือเศรษฐกิจพอเพียง เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ นานาคำถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง ชีวิตพอเพียง ฯลฯ ได้ที่ <http://www.nesdb.go.th>

เพื่อให้การผลักดันเป็นไปอย่างมีสัมฤทธิ์ผลและมีความเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม และความพอเพียงดังกล่าว ควรเกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐทุกระดับ และควรมีหน่วยงานที่มีพันธกิจที่สอดคล้อง อาทิ กรมการศาสนา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ศูนย์คุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการบูรณาการแนวทางการพัฒนางานในด้านนี้ร่วมกัน

ควรให้อิสระแก่ส่วนราชการในการเลือกตัวแบบคุณภาพที่เหมาะสมกับภารกิจงานของตนเอง ซึ่งอาจเป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสนับสนุนให้การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยต้องถูกดำเนินการร่วมกันในลักษณะของกลุ่มงาน มากกว่าจะแยกออกเป็นการดำเนินการรายกรมดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้ เนื่องจากพบปัญหาที่ผ่านมามีส่วนราชการมองภาพการทำงานเฉพาะในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น โดยไม่อาจก้าวข้ามไปสู่การเสวนาเพื่อหาจุดยืนเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะที่พึงมอบแก่สังคมร่วมกัน

เพื่อชี้ให้เห็นตัวอย่างของการกำหนดและขับเคลื่อนมาตรฐานคุณภาพที่แตกต่างจากเกณฑ์ทั่วไปของ PMQA ซึ่งขับเคลื่อนในส่วนราชการระดับกรม ผู้วิจัยจึงหยิบยกกรณีศึกษาในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งได้พัฒนามาตรฐานคุณภาพเป็นของตนเอง และกรณีศึกษาการขับเคลื่อน PMQA ในระดับกระทรวงของกระทรวงพลังงาน เพื่อสะท้อนให้เห็นแนวทางการบริหารคุณภาพแบบบูรณาการ เป็นตัวอย่างในงานวิจัยชิ้นนี้ด้วย

ตัวอย่างการพัฒนามาตรฐานเรือนจำ 10 ด้านของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ ได้พัฒนาระบบคุณภาพเป็นของตนเอง โดยได้จัดทำ “มาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน” ขึ้น และประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งานราชทัณฑ์ไทยมีแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทของค่านิยม พฤติกรรม และวัฒนธรรมของสังคมไทย สอดคล้องกับหลักการหรือปรัชญาที่เป็นมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ อารยประเทศ โดยได้มีการดำเนินการเป็นลำดับ นับตั้งแต่ (กรมราชทัณฑ์, 2549)

ขั้นที่ 1 การจัดตั้งโครงการกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ โดยแต่งตั้งข้าราชการราชทัณฑ์ ให้เป็นคณะที่ปรึกษา คณะทำงานกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน และคณะอำนวยการประสานงาน เพื่อจัดทำร่างตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ

ขั้นที่ 2 การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนด และจัดทำตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน

ขั้นที่ 3 การประชุมกลุ่มย่อยคณะทำงานกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ ทั้ง 10 คณะ เพื่อให้แต่ละคณะได้แสดงความคิดเห็น ข้อท้วงติง ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับปรุง

ขั้นที่ 4 จัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ” เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา คณะที่ปรึกษา คณะทำงานกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน ที่กรมฯ แต่งตั้งผู้บริหาร และข้าราชการกรมฯ ส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้บัญชาการเรือนจำ/ทัณฑสถาน ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมาร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะต่อร่างตัวชี้วัดมาตรฐานเรือนจำ เพื่อให้ได้ข้อยุติ และความเห็นชอบร่วมกัน เพื่อที่จะได้สรุปและนำไปเป็นหลักในการดำเนินการกิจในเรือนจำทัณฑสถานทั่วประเทศต่อไป

สำหรับมาตรฐาน 10 ด้านของเรือนจำนั้น ประกอบด้วยข้อกำหนดมาตรฐานจำนวนทั้งสิ้น 89 ข้อ แบ่งออกเป็นมาตรฐานด้านต่างๆ ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์, 2549)

1. มาตรฐานด้านการบริหารจัดการ (Managerial Administration) จำนวน 7 ข้อ (ข้อ 1-7)
2. มาตรฐานด้านบุคลากร (Qualified Staff) จำนวน 14 ข้อ (ข้อ 8-21)
3. มาตรฐานด้านอาคารสถานที่และรูปแบบทางกายภาพของเรือนจำ/ทัณฑสถาน (Physical Plants) จำนวน 4 ข้อ (ข้อ 22-25)
4. มาตรฐานด้านการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Classifications) จำนวน 8 ข้อ (ข้อ 26-33)
5. มาตรฐานด้านการควบคุมผู้ต้องขังและการรักษาความปลอดภัย (Custody and Security) จำนวน 6 ข้อ (ข้อ 34-39)
6. มาตรฐานด้านการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ (Education and Vocational Training) จำนวน 14 ข้อ (ข้อ 40-53)
7. มาตรฐานด้านการทำงานของผู้ต้องขัง (Work and Labour Force) จำนวน 10 ข้อ (ข้อ 54-63)
8. มาตรฐานด้านการรักษาระเบียบและการลงโทษทางวินัยของผู้ต้องขัง (Disciplinary Procedure and Punishment) จำนวน 5 ข้อ (ข้อ 64-68)
9. มาตรฐานด้านการให้บริการผู้ต้องขัง (Services) จำนวน 16 ข้อ (ข้อ 69-84)
10. มาตรฐานด้านกิจกรรมและการได้รับประโยชน์ของผู้ต้องขัง (Inmate Activities and Privileges) จำนวน 5 ข้อ (ข้อ 85-89)

ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานแต่ละด้าน จะระบุตัวชี้วัด เกณฑ์การผ่านประเมินหรือไม่ผ่านการประเมิน และระบุให้เรือนจำเห็นว่าแต่ละข้อมีกระบวนการประเมินโดยใช้หลักฐานใดบ้าง โดยมีกลไกการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยให้เรือนจำต่างๆ รายงานผลตามตัวชี้วัดปีละ 2 ครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการยกระดับธรรมาภิบาลของงานราชทัณฑ์ไทย โดยมีตัวอย่างเกณฑ์และตัวชี้วัดมาตรฐานของเรือนจำ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.13 ตัวอย่างเกณฑ์และตัวชี้วัดมาตรฐานด้านการให้บริการผู้ต้องขัง (Service) ข้อ 80-84²³

ตัวชี้วัดมาตรฐานด้านการให้บริการผู้ต้องขัง	ตัวชี้วัด	เกณฑ์
80. ต้องจัดให้มีสถานที่ อุปกรณ์การออกกำลังกาย หรือ การกีฬา ที่เหมาะสม เพียงพอ และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังทุกคนเข้าร่วม กิจกรรมตามความเหมาะสม	1. มีสถานที่ อุปกรณ์การออกกำลังกาย หรือการกีฬาสำหรับผู้ต้องขัง 2. จัดให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกายหรือเล่นกีฬาอย่างน้อย 1 ประเภท ตามความสนใจ	<input type="checkbox"/> ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ 1. มีสถานที่ อุปกรณ์การออกกำลังกาย หรือการกีฬาสำหรับผู้ต้องขัง 2. ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย หรือเล่นกีฬา อย่างน้อย 1 ประเภท ตามความสนใจ <input type="checkbox"/> ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ ดำเนินการไม่ครบทุกองค์ประกอบข้างต้น
81. ต้องจัดให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย หรือ เล่นกีฬาอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับ ลักษณะประเภท เพศ อายุ	มีระบบการจัดการให้ ผู้ต้องขังทุกคนได้ออกกำลังกายอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง	<input type="checkbox"/> ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ มีระบบจัดการให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย หรือ เล่นกีฬาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง <input type="checkbox"/> ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ ไม่มีระบบจัดการให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย หรือ เล่นกีฬาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง
82. ควรจัดให้มีกิจกรรม นันทนาการ ประเพณี รื่นเริง การประกอบ พิธีกรรมตามความเชื่อ ของ ผู้ต้องขังตามสมควร	จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการ ประเพณีรื่นเริง หรือการ ประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของผู้ต้องขังตามสมควร อย่างน้อย 5 ครั้ง/ปี	<input type="checkbox"/> ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการ ประเพณีรื่นเริง หรือ การประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของผู้ต้องขัง อย่างน้อย 5 ครั้ง/ปี <input type="checkbox"/> ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการ ประเพณีรื่นเริง หรือ การประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของผู้ต้องขัง น้อยกว่า 5 ครั้ง/ปี
83. ต้องเปิดโอกาสให้ ผู้ต้องขังสามารถเข้าพบ ขอคำปรึกษากับนักสังคม สงเคราะห์ และ นักจิตวิทยา หรือผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมในการ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ สงเคราะห์ หรือ จิตวิทยา	เรือนจำ ต้องเปิดโอกาสให้ ผู้ต้องขังที่ขอรับบริการได้เข้า พบขอคำปรึกษากับนักสังคม สงเคราะห์ และนักจิตวิทยา หรือผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมในการ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ สงเคราะห์ หรือจิตวิทยา	<input type="checkbox"/> ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ 1. จำนวน ร้อยละ 100 ของผู้ต้องขัง ที่ขอรับ บริการได้เข้าพบขอคำปรึกษา 2. ต้องจัดช่องทางให้ผู้ต้องขัง ที่ขอรับบริการได้ยื่น คำร้องขอเข้าพบ <input type="checkbox"/> ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ 1. จำนวนต่ำกว่าร้อยละ 100 ของผู้ต้องขัง ที่ขอรับ บริการได้เข้าพบขอคำปรึกษา 2. ไม่มีช่องทางให้ผู้ต้องขัง ที่ขอรับบริการได้ยื่นคำ ร้องขอเข้าพบ

²³ โปรดศึกษามาตรฐานเรือนจำ 10 ด้านเพิ่มเติมได้ที่เอกสารเผยแพร่ของกรมราชทัณฑ์ เรื่อง “ตัวชี้วัดในการ ดำเนินงานตามมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้านของกรมราชทัณฑ์” ปี พ.ศ.2549

ตัวชี้วัดมาตรฐานด้าน การให้บริการผู้ต้องขัง	ตัวชี้วัด	เกณฑ์
84.ดำเนินการให้บริการ ด้านสังคมสงเคราะห์ และ/หรือด้านการบำบัด ทางจิต	มีการดำเนินการให้บริการ ด้านสวัสดิการด้านสงเคราะห์ และ/หรือ ด้านบำบัดทางจิต แก่ผู้ต้องขัง	<input type="checkbox"/> ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ <ol style="list-style-type: none"> จัดให้มีสถานที่ / ห้อง ที่เหมาะสมปลอดภัย สำหรับให้บริการด้านสวัสดิการ ด้านสงเคราะห์ และด้านการบำบัดทางจิต มีการประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจ ให้แก่ ผู้ต้องขังถึงโอกาสที่จะขอรับการสงเคราะห์ ภายในเรือนจำ มีการจัดบริการด้านสวัสดิการ ด้านสงเคราะห์ และ/หรือด้านบำบัดทางจิต เช่น คลินิกคลายเครียด สำหรับผู้ต้องขังรายบุคคลหรือกลุ่ม มีการจัดแบบฟอร์มขอรับบริการ ไว้ในแต่ละ แดน มีการประสานงาน และส่งต่อผู้ต้องขังที่ขอรับ บริการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการติดตาม และประเมินผลผู้ต้องขังที่ขอรับ บริการ <input type="checkbox"/> ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน คือ ดำเนินการไม่ครบทุกองค์ประกอบข้างต้น

ที่มา: กรมราชทัณฑ์ (2549)

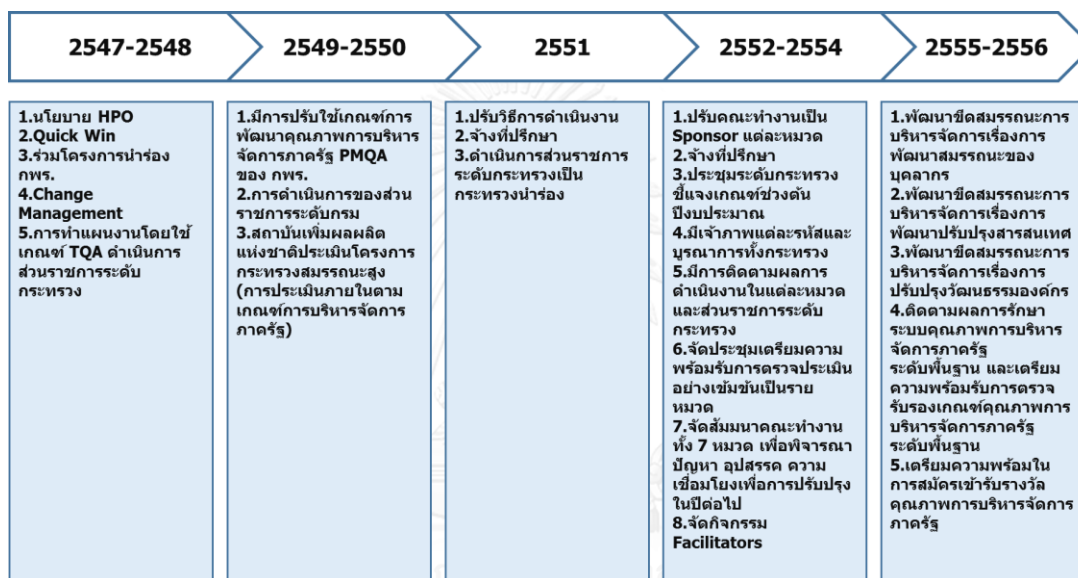
ตัวอย่างการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกระทรวงพลังงาน

เพื่อสะท้อนให้เห็นการขับเคลื่อนคุณภาพของส่วนราชการแบบบูรณาการ งานวิจัยชิ้นนี้จึงยกตัวอย่างการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นกระทรวงต้นแบบของสำนักงาน ก.พ.ร.ในการขับเคลื่อน PMQA ในรูปแบบกระทรวง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ที่มาของการดำเนินงาน

กระทรวงพลังงานได้เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ภายหลังจากการการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 โดยมีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน และการให้บริการประชาชนอย่างบูรณาการ รวมทั้งผลักดันให้ประเทศไทยเป็นผู้นำด้านการอนุรักษ์พลังงาน ด้วยความท้าทายของบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงทำให้กระทรวงพลังงานต้องดำเนินการพัฒนาปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล การกำหนดนโยบายมุ่งสู่กระทรวงสมรรถนะสูงจึงได้เริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ.2547-2548 ได้มีการพัฒนาตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award - TQA) และมีการพัฒนาในภาพรวมของกระทรวง องค์กรที่ดีประสบปัญหา เนื่องจากเกณฑ์ TQA เข้าใจยาก และพบปัญหาไม่สามารถประยุกต์ใช้ในการทำงานได้ จนกระทั่งสำนักงาน ก.พ.ร.ได้พัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น จึงได้ปรับเปลี่ยนไป

ใช้ตามตัวแบบ PMQA โดยสำนักงาน ก.พ.ร.ได้เชิญให้กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานต้นแบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบกระทรวงนำร่องในโครงการส่งเสริมหน่วยงานนำร่องที่มีความพร้อม (Fast Track) โดยร่วมกับส่วนราชการในระดับกรมอีก 9 กรม ได้แก่ กรมการค้าภายใน กรมชลประทาน สำนักงาน ก.พ.ร. สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมอนามัย กรมควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และได้เริ่มต้นดำเนินการทบทวนปรับปรุงองค์การตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการจัดการภาครัฐอย่างจริงจัง ในปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา โดยในระยะแรกได้มีการจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันเพิ่มผลผลิตมาให้ข้อชี้แนะเพื่อปรับการดำเนินการให้สอดคล้องตามตัวแบบ PMQA ต่อมาจึงได้พัฒนาและเรียนรู้ด้วยตนเองจนสามารถขับเคลื่อนระบบคุณภาพได้ทั้งกระทรวง



ภาพที่ 5.7 พัฒนาการของการพัฒนาคุณภาพในกระทรวงพลังงาน

ที่มา: วารุณี เตยต่อวงศ์ (2555)

2. แนวทางการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA ของกระทรวงพลังงาน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่ากระทรวงพลังงานขับเคลื่อน PMQA โดยมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่กระจายให้แก่ทุกกรมในสังกัด ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (สป.พน.) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (ชธ.) กรมธุรกิจพลังงาน (ธพ.) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) รวมถึงสำนักงานรัฐมนตรี (สร.) โดยกำหนดโครงสร้างการดำเนินงาน 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) ผู้ให้การสนับสนุน (Sponsor) 2) คณะทำงาน (Team Member) และ 3) ผู้ประสานงาน ดังโครงสร้างต่อไปนี้

ตารางที่ 5.14 โครงสร้างการมอบหมายความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนตามตัวแบบ PMQA

Sponsor	Team Member						เลข คณะทำงาน	ผู้ประสานงาน กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร
	สป.พน.	สร.	ชธ.	ธพ.	พพ.	สนพ.		
หมวด 1 ปลัดกระทรวง พลังงาน	x	x	x	x	x	x	x	หน.กพร.สป. ผอ.กพร.ชธ. หน.กพร.ธพ.
หมวด 2 อธิบดีกรมเชื้อเพลิง ธรรมชาติ	x	x	x	x	x	x	x	ผอ.กพร.พพ. ผอ.กพร.สนพ
หมวด 3 อธิบดีกรมธุรกิจ พลังงาน	x	x	x	x	x	x	x	
หมวด 4 รอง ผอ.สำนัก นโยบายและแผน พลังงาน	x	x	x	x	x	x	x	
หมวด 5 รองปลัดกระทรวง พลังงาน	x	x	x	x	x	x	x	
หมวด 6 รองอธิบดีกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงาน	x	x	x	x	x	x	x	

หมายเหตุ ผอ.กพร.หมายถึง ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, หน.กพร.หมายถึง หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

ที่มา: จากการสัมภาษณ์คุณวราวุฒิ เตยต๋องวงศ์ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)

โดยการทำงานของทั้ง 3 ส่วนนั้น ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นที่ปรึกษาในแต่ละหมวด โดยการมีส่วนร่วมของทั้งปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวง รวมถึงอธิบดีในกรมต่างๆ ของกระทรวงพลังงาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร โดยกระจายความรับผิดชอบในแต่ละหมวด และภายในแต่ละหมวด จะมีผู้แทนจากกรมทุกกรมในสังกัดกระทรวงพลังงานเป็นคณะทำงาน เพื่อให้ทุกกรมได้มีส่วนร่วมและเห็นภาพการทำงานของแต่ละกรมร่วมกัน โดยมีทีมผู้ประสานและให้การอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นผู้อำนวยการกลุ่ม หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารจากทุกกรมภายในกระทรวงร่วมเป็นทีมอำนวยการ

ภายใต้โครงสร้างรายหมวดตามเกณฑ์คุณภาพภาครัฐระดับพื้นฐาน กระทรวงพลังงานยังได้มีการจัดสรรความรับผิดชอบให้แก่ทุกกรม โดยในแต่ละข้อของเกณฑ์รายหมวดจะมีกรมผู้รับผิดชอบหลัก อีกข้อละ 1 กรม ยกตัวอย่างเช่น

ตารางที่ 5.15 ตัวอย่างโครงสร้างการมอบหมายความรับผิดชอบในหมวดที่ 1 การนำองค์การ ของ กระทรวงพลังงาน

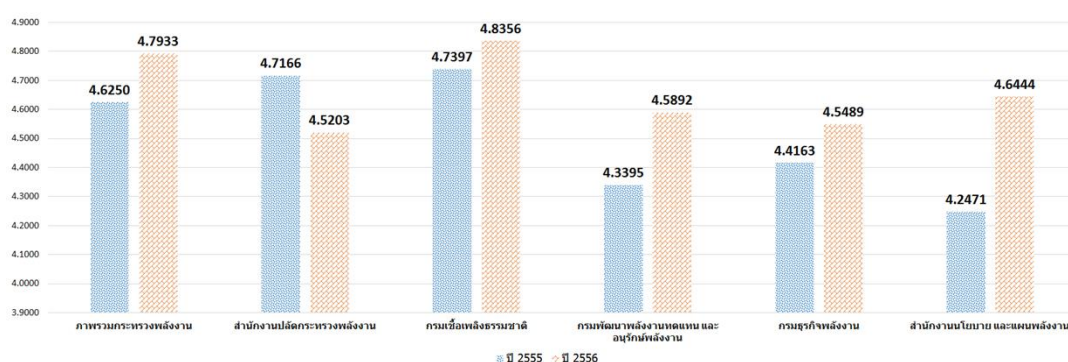
ข้อ	แนวทางการดำเนินการ	เจ้าภาพหลัก
LD1	ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องมีการกำหนดทิศทางการทำงานที่ชัดเจน ครอบคลุมในเรื่องวิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าประสงค์หรือผลการดำเนินการที่ คาดหวังขององค์การ โดยมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีการสื่อสารเพื่อถ่ายทอดทิศทางดังกล่าวสู่บุคลากร เพื่อให้เกิดการ รับรู้ความเข้าใจ และการนำไปปฏิบัติของบุคลากร อันจะส่งผลให้การ ดำเนินการบรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้	สำนักงานปลัดกระทรวง พลังงาน
LD2	ผู้บริหารส่วนราชการมีการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจ (Empowerment) ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ภายในองค์การ โดยมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือในส่วนราชการอื่นๆ	กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน
LD3	ผู้บริหารของส่วนราชการส่งเสริมให้มีกระบวนการและกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการและสร้างความผูกพัน ร่วมมือภายในองค์การ รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ตาม เป้าหมาย	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
LD4	ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ และกำหนดให้มีระบบ การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ สำหรับใช้ในการทบทวนผล การปฏิบัติงานและนำผลการทบทวนดังกล่าวมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อ นำไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานของส่วนราชการให้ดีขึ้น	สำนักงานปลัดกระทรวง พลังงาน
LD5	ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องมีการกำหนดดูแลองค์การที่ดี (Organizational Governance) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลให้การดำเนินงานของ ส่วนราชการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี	สำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน
LD6	ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในและการบริหารความ เสี่ยงที่ดีตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	สำนักงานปลัดกระทรวง พลังงาน
LD7	ส่วนราชการ/ผู้บริหารต้องกำหนดให้มีวิธีการหรือมาตรการในการจัดการ ผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นต่อสังคม อันเป็นผลมาจากการดำเนินการของ ส่วนราชการ รวมทั้งต้องนำวิธีการหรือมาตรการที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ	กรมธุรกิจพลังงาน

ที่มา: จากการสัมภาษณ์

กระทรวงพลังงานได้เชื่อมร้อยงานต่างๆ ของทุกกรมภายในกระทรวงเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดพลังในการผลักดันงานด้านพลังงานของประเทศให้มีเอกภาพ โดยทุกกระบวนการงานจะต้องผ่านการคิด วิเคราะห์ร่วมกัน เช่น การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ คณะทำงานจะประชุมร่วมกันโดยนำ พันธกิจของกระทรวงมาแยกพิจารณาว่าแต่ละพันธกิจจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนเสีย กลุ่มใดบ้าง จากนั้นจึงนำมาแยกเป็นรายกลุ่มของกรม และลงรายละเอียดเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรม ภายใต้อโครงสร้างเดียวกัน โดยภายหลังจากกำหนดร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เชิญสถาบันเพิ่มผลผลิต

มาให้ข้อชี้แนะเกี่ยวกับการออกแบบคำถาม โดยมีการออกแบบร่วมกันจากนั้นจึงกระจายให้แต่ละกรมไปดำเนินการจัดเก็บตามกลุ่มผู้รับบริการของตนเอง ดังนั้น ทุกการดำเนินงานตามกรอบของ PMQA จะต้องเกิดจากความร่วมมือของกรมต่างๆ ที่คิดร่วมกันในภาพรวม เพราะความล้มเหลวของหน่วยงานหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์รวมของงานด้านพลังงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจะเป็นแกนกลางในการรวมทุกกรมเข้าไว้ด้วยกัน

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ชี้ให้เห็นว่า ด้วยแนวทางการประสานความร่วมมือดังกล่าว ทำให้กระทรวงพลังงานมีผลการปฏิบัติราชการที่อยู่ในระดับสูง



ภาพที่ 5.8 คะแนนผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงพลังงานและกรมในสังกัด
ในปีงบประมาณ 2555-2556
ที่มา: จากการสัมภาษณ์

เมื่อสอบถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนว่า โดยลักษณะของเกณฑ์ไม่เป็นปัญหาในการดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน เนื่องจากความหลากหลายของกรม ทำให้สามารถตอบข้อคำถามได้ทุกข้อคำถาม แต่มีปัจจัยบางประการที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น นโยบายทางการเมืองเกี่ยวกับราคาพลังงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ประชาชน นอกจากนี้ ยังมีเรื่องความก้าวหน้าของทรัพยากรบุคคลในหมวดที่ 5 ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของสำนักงาน ก.พ. และกระทบต่อความพึงพอใจของบุคลากร ผู้ให้สัมภาษณ์ยังสะท้อนว่าในอนาคต สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องการให้มีการแยกทำ PMQA ในรายการของกระทรวงพลังงาน อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้หน่วยงานไม่เห็นด้วย เนื่องจากการทำงานของกระทรวงพลังงานเป็นภาพเดียวกัน และเป็นเอกภาพ หากแยกไปต่างคนต่างทำก็อาจนำมาสู่ปัญหาการขาดการมุ่งเป้าหมายและผลลัพธ์ร่วมกันได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ยังเสนอแนะให้สำนักงาน ก.พ.ร. มีความชัดเจนต่อทิศทางและเกณฑ์ที่จะใช้ขับเคลื่อนคุณภาพระบบราชการอีกด้วย เนื่องจากการปรับเปลี่ยนของเกณฑ์บ่อยครั้ง ย่อมกระทบต่อกระบวนการทำงานซึ่งถูกออกแบบไว้แล้วอย่างเป็นระบบ

“ถ้าจะทำ PMQA ในระดับกระทรวงให้ได้ ต้องพยายามร้อยเรียงเนื้องานให้เห็นชัด วางงานร่วมกัน เชื่อมโยงกันให้ได้ นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องเพิ่มบทบาทตัวเอง เข้าไปคุยกับฝ่ายการเมือง โดยต้อง

ชี้ให้เห็นประโยชน์ ต้องมานั่งคุย ต้องมาดูว่าเราทำประสบความสำเร็จได้อย่างไร ต้องทำให้ผู้บริหารเข้าใจใน PMQA”

ผู้แทนจากกระทรวงพลังงาน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพของกระทรวงพลังงาน นอกเหนือจากความร่วมมือ แร่งร่วมใจของบุคลากรในหน่วยงานแล้ว **สิ่งที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตคือ งานของกระทรวงพลังงาน สามารถเชื่อมร้อยกันได้ชัดเจน จนสามารถพัฒนาระบบคุณภาพร่วมกันได้** บทเรียนความสำเร็จดังกล่าวจึงกลายเป็นโจทย์ใหม่ในการพัฒนาระบบราชการไทย กล่าวคือ จะต้องจัดกลุ่มการทำงานที่ ร้อยเรียงงานเพื่อเชื่อมต่อกันให้ได้ เพื่อให้นำมาสู่ผลลัพธ์ที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน ซึ่งผลจากการ สัมภาษณ์ ผู้วิจัยพอจะสรุปได้ว่าปัจจุบันการทำงานระหว่างกรมกับกระทรวงยังคงค่อนข้างแยกส่วน ใน ขณะเดียวกันก็ตั้งข้อสังเกตว่าในบางส่วนราชการ การรวมกันของกรมภายใต้กระทรวงเดียวกัน แต่ เนื่องงานและภารกิจกลับมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่หน่วยงานซึ่งอยู่ต่างกระทรวงกลับมี ภารกิจที่ค่อนข้างสอดคล้องกันได้อย่างดี คุณค่าของการพิจารณาระบบการทำงานด้วยแนวทางคุณภาพ จึงสะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการไทยอาจต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในเชิงการจัดโครงสร้าง เพื่อให้แต่ละ กระทรวงมีงานที่สามารถเชื่อมร้อยต่อกันเพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายและผลลัพธ์ที่มีพลังได้มาก ยิ่งขึ้น

ตัวอย่างการขับเคลื่อนมาตรฐานคุณภาพทั้งสองหน่วยงานที่ยกตัวอย่างให้เห็นนี้ เป็นสิ่งที่ สะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการไทยยังคงมีทางเลือกอีกหลายแนวทางในการพัฒนาส่วนราชการของ ตนเองในวิถีทางที่สอดคล้องกับคุณภาพ โดยนอกจากส่วนราชการข้างต้น ในปัจจุบันยังมีหลาย หน่วยงานที่เริ่มพัฒนาระบบคุณภาพที่สอดคล้องกับภารกิจของตนเอง เช่น กรมการแพทย์ได้จัดทำ ระบบพัฒนาหน่วยงานทางการแพทย์ไปสู่ศูนย์ความเป็นเลิศทางการแพทย์เฉพาะทาง (Center of Excellence: COE) โดยใช้กรอบแนวทางของ MBNQA เป็นเครื่องมือ และปรับปรุงในส่วนผลลัพธ์ที่ สอดคล้องตามวิชาชีพทางการแพทย์มากขึ้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการสหกรณ์ (Cooperative Quality Award: CQA) กรมปศุสัตว์ได้พัฒนารางวัล คุณภาพกรมปศุสัตว์ (DLD Quality Awards) เป็นต้น ปรัชญาการณที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นการเติบโต อย่างสวยงามของการบริหารคุณภาพ

5.3 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้สร้างปริมณฑลใหม่ขององค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐ จากเดิมซึ่งพบว่าแนวทางการขับเคลื่อนคุณภาพขององค์การส่วนใหญ่ มักยึดตามตัวแบบการบริหารคุณภาพ (Quality Management Model) ที่มีชื่อเสียงในระดับโลกเป็นกรอบแนวทางการยกระดับคุณภาพ เช่น รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์ม บอลดริจ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป (EFQM Excellence Award: EEA) รางวัลความเป็นเลิศทางธุรกิจแห่งออสเตรเลีย (Australian Business Excellence Award) เป็นต้น โดยพยายามทำให้องค์การเหมาะสม (Fit) กับตัวแบบให้มากที่สุด และเชื่อว่าจะนำมาสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในบริบทขององค์การภาครัฐภายใต้อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กลับพบว่าแนวคิดการบริหารคุณภาพไม่สามารถปิดช่องว่าง (Gap) ความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างแนบสนิท การปรับเปลี่ยนการบริหารงานเพื่อให้เหมาะสมกับตัวแบบอันเป็นอุดมคติ กลับใช้ไม่ได้จริงท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายขององค์การภาครัฐ ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีตัวแสดง (Actors) และมีปัจจัยแทรกซ้อนเป็นจำนวนมากที่เป็นเงื่อนไขให้การบริหารคุณภาพไม่สามารถทำงานได้ในภาวะปกติ หรือกำลังอยู่ในสภาพบิดเบี้ยว อาทิ

- การแทรกแซงของผู้มีอำนาจทางการเมือง
- การต่อสู้กันระหว่างข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ซึ่งมีฐานะเป็นพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า และทำให้เป้าหมายของการบริหารงานภาครัฐมีลักษณะที่กว้าง ไม่ชัดเจน เป็นนามธรรม
- ความแตกต่างเชิงปรัชญาที่ภาครัฐไม่สามารถปิดกั้น หรือปฏิเสธข้อเรียกร้องของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เป็นไปตามหลักคุณภาพได้
- เรื่องของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (Public interests) อันเป็นผลผลิตของภาครัฐมีความแตกต่างกับการผลิตสิ่งของ หรือการให้บริการแบบภาคเอกชน เนื่องจากผลประโยชน์สาธารณะมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในทุกๆระดับ โดยมีขอบข่ายผลกระทบ ลักษณะของการตัดสินใจที่กว้างขวางกว่าการบริหารธุรกิจ และมีความสลับซับซ้อนกว่ามาก

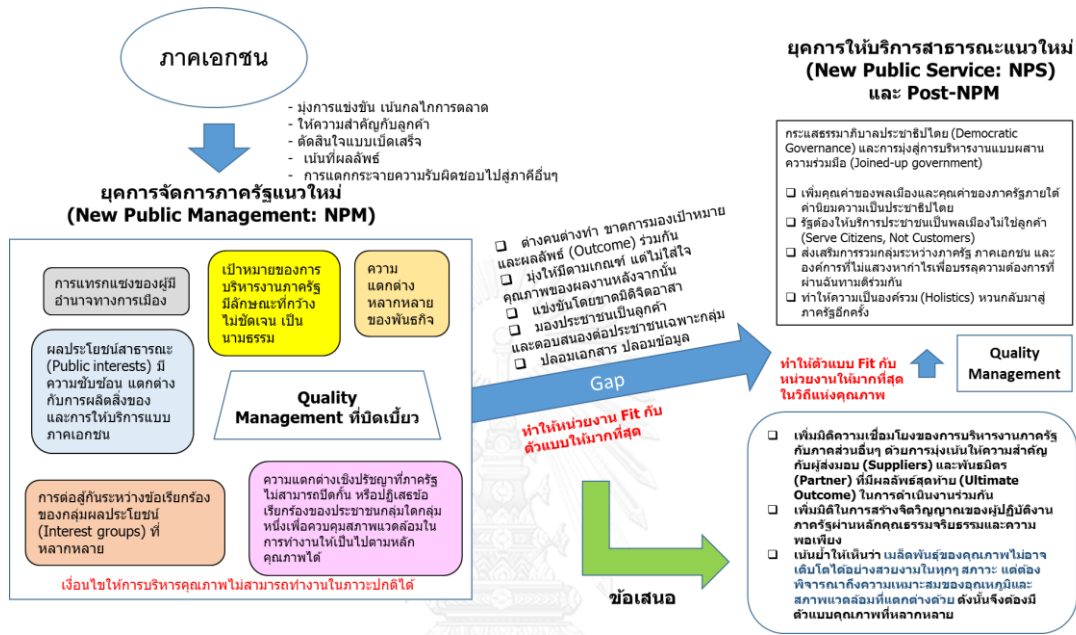
ปัจจัยเหล่านี้ ทำให้เกิดข้อตระหนักว่า องค์การภาครัฐไม่สามารถผลักดันการบริหารงานให้สอดคล้องตามแนวทางการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จในองค์การเดียวในลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การภาคเอกชนได้

การเติบโตของกระแสธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) และการมุ่งสู่การบริหารงานแบบผสมผสานความร่วมมือ (Joined-up government) ภายใต้กระบวนการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ทำให้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐเปลี่ยนไป การพิจารณาประชาชนเป็นลูกค้าตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นใช้กลไกตลาด (Market-oriented) ถูกโจมตีว่าบั่นทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย กระบวนทัศน์ใหม่นี้จึงเน้นย้ำว่ารัฐต้องให้บริการประชาชนเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) ส่งเสริมการรวมกลุ่มระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อบรรลุความต้องการที่ผ่านฉันทามติร่วมกัน และทำให้ความเป็นองค์รวม (Holistics) หวนกลับมาสู่ภาครัฐอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ยังเป็นการขยายช่องว่างที่เป็นจุดอ่อนของการนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพมาใช้ในองค์การภาครัฐ โดยพบว่าตัวแบบที่ขับเคลื่อนอยู่ไม่นั้นไม่เอื้อต่อการผลักดันคุณภาพของภาครัฐให้ไปสู่ทิศทางใหม่ที่มุ่งหวัง

ข้อเสนอของงานวิจัยข้างต้น ที่สนับสนุนการให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นผู้ส่งมอบ (Suppliers) และพันธมิตร (Partners) รวมถึงเรียกร้องจิตวิญญาณของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐโดยให้มุ่งเน้นคุณธรรม และความพอเพียงในการบริหารงานภาครัฐเพิ่มเติมเข้าไปในตัวแบบนั้น จึงถือเป็นการเชื่อมต่อช่องว่างที่ขาดหายไปจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และเป็นสะพานให้การบริหารคุณภาพสามารถโลดแล่นอยู่ภายใต้กระบวนการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ต่อไปได้

นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาวิจัยยังบ่งชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่องค์การภาครัฐของไทยนำมาใช้ขับเคลื่อนในระดับกรมนั้น ยังมีช่องว่างที่ควรเติมเต็ม เพื่อให้เหมาะสมกับทิศทางการบริหารงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการขับเคลื่อนคุณภาพเพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะที่ไม่ควรผูกติดความสำเร็จกับส่วนราชการหน่วยย่อยๆ ซึ่งไม่มีพลังเพียงพอในการผลักดันการส่งมอบผลประโยชน์สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพตามความมุ่งหวังของประชาชน แต่ควรพัฒนาจากฐานคิดการเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานเหล่านั้นเข้าด้วยกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ตัวแบบของการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับองค์การภาครัฐในอนาคตจึงไม่ควรถูกจำกัดกรอบเพียงการพัฒนาคุณภาพภายในบริบทของแต่ละกรม แต่ต้องพิจารณาในฐานะตัวแบบที่เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมทั้งหมดขององค์การภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นมุมมองที่ภาคเอกชนก้าวไปไม่ถึง นอกจากนี้ งานวิจัยได้เน้นย้ำให้เห็นว่า “เม็ดเงินลงทุนของคุณภาพไม่อาจเติบโตอย่างสวยงามได้ในทุกๆ สภาวะ แต่ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของอุณหภูมิและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างด้วย”

ดังนั้น ตัวแบบการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐจึงต้องมีความหลากหลาย แทนที่หน่วยงานจะต้องปรับตัวให้เข้ากันได้กับตัวแบบ จะต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ โดยสร้างตัวแบบให้มีความเหมาะสม (Fit) กับหน่วยงานแต่ละประเภทให้มากที่สุด ในวิถิทางแห่งคุณภาพ ทั้งนี้ สามารถสรุปคุณค่าของงานวิจัยชิ้นนี้ต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 5.9 สรุปคุณค่าของงานวิจัยชิ้นนี้ต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพเป็นไปในทิศทางดังกล่าวได้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. ส่งเสริมให้การบริหารคุณภาพ (Quality Management) เป็นนโยบาย (Policy) ในการพัฒนาส่วนราชการไทย ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เครื่องมือ (Tools) ที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงหรือยุติการใช้งานได้ตลอดเวลา เนื่องจากการพัฒนาคุณภาพต้องอาศัยการสั่งสมประสบการณ์ ความร่วมมือ และการวางรากฐานในระยะยาว ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร.ในฐานะผู้นำในการพัฒนาระบบราชการจึงไม่ควรเร่งรัดเกินไปในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบริหารคุณภาพ แต่ควรต้องมีการวางแผนการขับเคลื่อนที่ชัดเจน ทำให้ส่วนราชการเล็งเห็นเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงต้องเร่งสร้างความเข้าใจ และสร้างความร่วมมือแก่ส่วนราชการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การกำหนดเป็นนโยบาย จะทำให้การบริหารคุณภาพได้รับการตระหนักถึงความสำคัญมากขึ้นทั่วทั้งส่วนราชการ ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ปัจจุบันมีการดำเนินการเพียงส่วนราชการในส่วนกลางเท่านั้น แต่การบริหาร

คุณภาพยังไม่ได้แทรกซึมเข้าสู่ส่วนราชการทั้งระบบ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีที่ตั้งในส่วนภูมิภาค อีกทั้งการประกาศเป็นนโยบาย จะทำให้ผู้บริหารในส่วนราชการให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การให้มีคุณภาพมากขึ้น

2. ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยและมีพื้นที่หารือร่วมกันเพื่อขยายตัวแบบคุณภาพให้สามารถรองรับองค์การได้หลากหลายประเภทมากยิ่งขึ้น เนื่องจากตัวแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่เอื้อต่อความสำเร็จ และไม่ได้เป็นตัวแบบที่เหมาะสมกับทุกๆ ส่วนราชการ โดยตัวแบบที่สร้างขึ้นใหม่ต้องเอื้อต่อกลุ่มภารกิจเฉพาะแต่ละด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง เป็นต้น โดยต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงคุณภาพในกลุ่มภารกิจที่เชื่อมต่อกัน หรือภายใต้กระทรวงเดียวกันด้วย

3. ส่วนราชการควรมีการนำตัวแบบ PMQA ไปปรับใช้หรือพัฒนามาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสมกับบริบทของส่วนราชการเอง โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ควรทำหน้าที่เกื้อหนุนในทิศทางที่เหมาะสม สำหรับส่วนราชการใดที่มีมาตรฐานคุณภาพตามสายภารกิจของงานแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการนั้นพัฒนาและเติบโตอย่างมีคุณภาพด้วยตนเอง ส่วนกลุ่มภารกิจใดที่ยังไม่มีมาตรฐานคุณภาพ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพของสายงานหรือกลุ่มงานนั้นๆ โดยอาจพัฒนาต่อยอดจากตัวแบบ PMQA ที่เหมาะสมกับบริบทงานนั้นๆ มากขึ้น ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมของแต่ละส่วนราชการด้วย

4. จากสภาพการแข่งขันกันเพื่อมุ่งสร้างวัดคุณภาพของส่วนราชการหลายแห่ง ทำให้ “รางวัล” ถูกพิจารณาในฐานะเป้าหมายมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาองค์การ ส่วนหนึ่งอาจเพราะการสื่อสารที่คลาดเคลื่อนของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยมีการเรียกชื่อตัวแบบ PMQA ที่หลากหลาย บางครั้งเรียกว่าเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ บางครั้งเรียกว่าการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และบางครั้งสื่อออกมาในรูปของรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ขึ้นอยู่กับบริบทที่ใช้ จึงควรมีชื่อเรียกตัวแบบ PMQA ที่เป็นมาตรฐาน และรับรู้ร่วมกันในส่วนราชการ โดยเน้นที่การสื่อสารในเชิงพัฒนาองค์การมากกว่าการมุ่งเน้นรางวัล ซึ่งไม่ใช่เป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ

5. การพิจารณาคุณภาพของส่วนราชการ ควรมีการศึกษาเชิงลึกมากกว่าการตรวจประเมินตามหลักฐาน และใช้ระยะเวลาทำความเข้าใจบริบทของส่วนราชการเพียงช่วงเวลาสั้นๆ ซึ่งทำให้การตรวจประเมินเป็นไปอย่างฉาบฉวย อาจนำมาสู่การขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของส่วนราชการ ดังนั้น อาจต้องพิจารณาจากองค์ประกอบย่อยๆ ในการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงาน และพิจารณาจากพัฒนาการของหน่วยงานในเชิงผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการให้มากขึ้น

6. สำนักงาน ก.พ.ร.ควรหันมามุ่งเน้นที่การสร้างผลลัพธ์ (Outcome) ในการพัฒนาระบบราชการมากขึ้น โดยเน้นการสร้างเชื่อมโยงบูรณาการระหว่างส่วนราชการต่างๆ รวมถึงเป็นตัวกลางประสานหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพกลาง เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการด้วยเครื่องมือต่างๆ เป็นไปอย่างสอดคล้อง มีความเป็นเอกภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายเดียวกัน

7. ผลการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณสะท้อนว่า ผู้แทนส่วนราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการเป็นปัจจัยที่มีคุณภาพต่ำที่สุด ทั้งในด้านกระบวนการและผลลัพธ์ ซึ่งเน้นย้ำให้เห็นว่าส่วนราชการไทยกำลังเผชิญกับ “ปัญหาคน” อันเป็นปัญหาที่ทำนายมากกว่าปัญหาอื่นๆ โดยผู้แทนส่วนราชการมองว่า หน่วยงานขาดการพัฒนาศักยภาพของคนในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ ขาดการเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจในกิจกรรมสำคัญของหน่วยงาน รวมถึงมีขาดการดูแลเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ตีเพียงพอ และที่สำคัญคือหน่วยงานยังขาดการวางแผนทรัพยากรบุคคลที่เอื้อต่อการสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งทำให้ผลลัพธ์ด้านบุคลากรต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ด้านอื่นๆ ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร.และภาคีเจ้าภาพที่เกี่ยวข้องจึงพึงตระหนักว่าการยอมรับของคน เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนคุณภาพ จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านดังกล่าวมากขึ้น เนื่องจากกลไกและมาตรฐานในการบริหารคุณภาพล้วนเกิดจากการให้การยอมรับและความร่วมมือของคนในองค์กรทั้งสิ้น

8. สำนักงาน ก.พ.ร.ควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการ ภาคส่วนอื่นๆ รวมถึงประชาชนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้มากขึ้นในแนวทางของการเสริมพลัง (Empower) รวมถึงสร้างความใกล้ชิดกับส่วนราชการมากกว่านี้ เพื่อเรียนรู้ภารกิจ สภาพปัญหาและความท้าทายในการพัฒนาของแต่ละส่วนราชการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเกื้อหนุนด้านทรัพยากร การประสานอำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้ส่วนราชการสามารถพัฒนาในทิศทางที่สนองต่อภารกิจของภาครัฐได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

9. เน้นการพัฒนาคุณภาพด้วยนวัตกรรม (Innovation) ในยุคสมัยที่ประชาชนต้องการความประทับใจ หรือการเหนือความคาดหมาย (Delight) มากกว่าการเพียงความพึงพอใจ (Satisfaction) จากการให้บริการของภาครัฐ ส่วนราชการต่างๆ ควรมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพด้วยนวัตกรรมในระบบราชการมากยิ่งขึ้น แม้ปัจจุบันจะมีรางวัลคุณภาพแห่งชาติที่เปิดช่องสำหรับนวัตกรรม แต่ก็พบว่าโดยส่วนใหญ่เป็นนวัตกรรมที่มาจากงานด้านบริการ สำนักงาน ก.พ.ร.ควรหาช่องทางที่จะพัฒนาให้ส่วนราชการประเภทกรมด้านนโยบายสามารถพัฒนานวัตกรรมในวิถีทางของงานด้านนโยบายร่วมด้วย

10. ควรมีการติดตาม และประเมินผลความสำเร็จจากการใช้เครื่องมือทางการบริหารให้มากขึ้น รวมถึงส่งเสริมการใช้เครื่องมือในลักษณะทางเลือก มากกว่าการบังคับใช้ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานเจ้าภาพที่เกี่ยวข้องควรมีการศึกษาวิจัย และติดตามประเมินผลความสำเร็จจาก

เครื่องมือต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาว่าเครื่องมือใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาส่วนราชการไทย หรือเครื่องมืออื่นๆ เหมาะสมกับบริบทของส่วนราชการในลักษณะใดบ้าง มากกว่าการบังคับให้ทุกส่วนราชการใช้เครื่องมือเดียวกัน โดยไม่ได้เกิดจากความจำเป็นภายใน ซึ่งมีผลต่อความยั่งยืนของเครื่องมือ และเป็นการสูญเปล่าทางงบประมาณ นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรปรับบทบาทใหม่ โดยเน้นการนำเสนอเครื่องมือเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ส่วนราชการมากขึ้น โดยมีการศึกษาและทดลองปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของราชการไทย และควรมีเวทีที่เปิดกว้างให้ส่วนราชการร่วมคิดหาแนวทางการพัฒนาระบบราชการร่วมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเสวนาพูดคุย และแลกเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาระบบราชการในลักษณะบูรณาการเนื้องานร่วมกัน ซึ่งผลจากการสานเสวนาดังกล่าว อาจจุดประกายที่จะทำให้เกิดเครื่องมือใหม่ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระบบราชการไทยมากขึ้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ตัวแบบการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยปัจจุบันมีความหลากหลายมาก อาทิ ตัวแบบการรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (Hospital Accreditation: HA) ของกระทรวงสาธารณสุข ตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ (Educational Criteria for Performance Excellence: EdPEX) ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ตัวแบบการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (Office for National Education Standards and Quality Assessment: ONESQA) ซึ่งทำให้ระบบคุณภาพของไทยมีทิศทางที่กระจัดกระจาย จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาเพื่อค้นหาตัวแบบกลางที่สามารถรวบรวมเงื่อนไข และเชื่อมโยงเกณฑ์คุณภาพของตัวแบบเหล่านี้เข้าไว้ด้วยกัน โดยพิจารณาเทียบเคียงว่าแต่ละตัวแบบมีเกณฑ์ใดบ้างที่คล้ายคลึงกัน และพัฒนาเป็นข้อเสนอเพื่อให้การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทยมีทิศทางที่เป็นเอกภาพมากขึ้น

2. เพื่อให้เกิดการศึกษาเชิงลึกมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จในการบริหารคุณภาพ หากมีการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป อาจใช้การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) โดยเลือกตัวแทนของส่วนราชการที่ผ่านการรับรองหรือได้รับรางวัลคุณภาพ กับส่วนราชการที่ยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพมาเสวนาร่วมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อเรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของหน่วยงาน และเรียนรู้สภาพปัญหาที่ทำให้การขับเคลื่อนคุณภาพไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ จะก่อให้เกิดการถอดบทเรียนและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ทางการบริหารร่วมกันระหว่างส่วนราชการ

3. เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งศึกษาประสิทธิผลของการนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพมาใช้กับส่วนราชการระดับกรม แต่ยังไม่สามารถศึกษาครอบคลุมถึงความสำเร็จจากการขับเคลื่อนคุณภาพในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจค้นหาว่าภายใต้ความซับซ้อนของการบริหารราชการในระดับ

จังหวัด จะมีกลไกขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพที่สร้างสัมฤทธิ์ผลได้อย่างไร ทั้งนี้ รวมถึงการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในมหาวิทยาลัย ซึ่งยังไม่มีงานวิจัยในลักษณะการประเมินความสำเร็จของตัวแบบคุณภาพมากนัก

4. งานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของตัวแบบการบริหารคุณภาพอย่างกว้างๆ โดยยังไม่ได้รวบรวมตัวแบบการบริหารคุณภาพจากประเทศต่างๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์ให้มากพอ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่จะค้นหาว่าตัวแบบการบริหารคุณภาพของประเทศต่างๆ ที่มีการพัฒนาขึ้นเองนั้น มององค์ประกอบของคุณภาพในแง่มุมใดบ้าง และมีการขับเคลื่อนตัวแบบอย่างไร เพื่อจะได้เป็นข้อมูลที่ทรงคุณค่าแก่ส่วนราชการไทยในการเลือกประยุกต์ใช้ตัวแบบเหล่านั้นให้เหมาะสมกับภารกิจและลักษณะการดำเนินงานของตนเองได้



รายการอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Allison T.G. (2004). Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (5 ed.). Belmont, CA Thomson : Wadsworth.
- Al-Zu'bi H.A. (2011). Measuring the Implementation of Total Quality Management: Ibn Al-Haytham Hospital Case Study. *International Journal of Business and Management*, 6(5), 114-119.
- Amer Al-Kassem, Mohammad In'airat and Anas Al Bakri. (2013). Evaluation Tools of Total Quality Management in Business Organizations. *European Journal of Business and Management*, 5(6), 41-51.
- Araujo Joaquim Filipe Ferraz Esteves De. (2001). Improving Public Service Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932.
- Asif M., Joost de Bruijn E. Douglas A. and Fisscher O.A.M. (2009). Why Quality Management Programs Fail: A Strategic and Operations Management Perspective. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 26(8), 778-794.
- Austenfeld R. B. Jr. (2001). W. Edwards Deming: The Story of a Truly Remarkable Person. *Papers of the Research Society of Commerce and Economics*, XXXVII(1), 49-102.
- Baird K. Jia Hu K. and Reeve R. (2011). The Relationships Between Organizational Culture, Total Quality Management Practices and Operational Performance. *International Journal of Operations & Production Management*, 3(7), 789-814.
- Baldrige21. (2014). *Baldrige Business Excellence*. (Online). Available: <http://www.baldrige21.com>
- Barfield O. (1988). *History in English words*. Great Barrington: Mass: Inner Traditions/Lindisfarne Press.

- Barrett K. and Greene R. (2001). Grading the States: A Management Report Card. *Governing* (February), 23-34.
- Bidhya Bowornwathana. (2006). Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm. In Otenyo E.E. and Lind N.S. (Ed.), *Comparative Public Administration* (pp. 667-679).
- Blau P.M. and Meyer M.W. (1987). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Boaden R.J. (1996). Is Total Quality Management Really Unique? *Total Quality Management*, 7(5), 553-570.
- Bosner C.F. (1992). Total Quality Education. *Public Administration Review*, 52(5), 504-512.
- Bowman J.S. and Hellein R. (1998). Total Quality Management in Florida: Implementation in State Agencies. *Public Administration Quarterly*, 22(Spring), 114-130.
- Bowornwathana B. (2009). The Politics of Combating Corruption When Big Business are at the Helm : Lesson from Thaksin and Berlusconi. In Clay Wescott & Bowornwathana and Jone (Eds.), *The Many Faces of Public Management Reform in Asia-Pacific Region*.
- Brotherton J.C. (1979). *Industrial Relations a Social Psychological Approach*. New York: John Wiley & Son.
- Brooks A. (2003). Challenges and Opportunities Facing Nonprofit Organizations. *Public Administration Review*, 63(4), 503-506.
- Burns T. and Stalker G. M. (1971). Mechanistische und Organische Systeme Des Managements. In R. Mayntz (Ed.), *Buerokratische organisation* (pp. 147-154). Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Butler A.J. (1992). Development Quality Assurance in Police Services. *Public Money & Management*(January-March), 23-27.
- Campbell A. K. (1972). Old and New Public Administration in the 1970s. *Public Administration Review*, 32(July/ August), 343-347.
- Carr D.K. and Littman I.D. (1993). *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*. Arlington, VA: Coopers & Lybrand.

- Chiu R.K. (1999). Employee Involvement in a Total Quality Management Programme: Problems in Chinese Firms in Hong Kong. *Management Auditing Journal*, 14(12), 8-11.
- Christensen T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1.
- Clarke F. (1992). Quality and Service in The Public Service. *Public Finance and Accountancy*(October), 23-25.
- Cohen S. and Brand R. (1993). *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*. San Francisco: The Jossey-Bass Public Administration Series.
- Cohen S. and Eimicke W. (1994). Project-Focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks and Recreation. *Public Administration Review*, 54(September/October), 450-456.
- Connor P.E. (1997). Total Quality Management: A Selective Commentary on its Human Dimensions, with Special Reference to Its Downside. *Public Administration Review*, 57(November/December), 501-509.
- Crosby P.B. (1979). *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*. New York: McGraw-Hill.
- Dahlgaard J.J., Kristensen K. and Kanji G.K. (1998). *Fundamentals of Total Quality Management*. UK: Taylor & Francis.
- Dahlgaard-Park S.M. (2011). The Quality Movement: Where Are You Going? *Total Quality Management*, 22(5), 493-516.
- Dahlgaard-Park S.M. and Noronha. (2003). Learning From Failure. *Euro Asian Journal of Management*, 13(2), 3-105.
- Dahlgaard-Park S.M., Chen C.K., Jang J.Y. and Dahlgaard J.J. (2013). Diagnosing and Prognosticating the Quality Movement - A Review on the 25 Years Quality Literature (1987-2011). *Total Quality Management and Business Excellence*, 24(1-2), 1-18.
- Dale B.G., Boaden R.J. and Lascelles D.M. (1994). Levels of Total Quality Management Adoption. In Dale B.G. (Ed.), *Managing Quality*. New York: Prentice Hall.

- Dean J.W. and Bowen D.E. (1994). Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development. *Academy of Management Review*, 19(3), 192-418.
- Deming W. E. (1982). *Out of the Crisis*. Cambridge, MA: Center for Advanced Engineering Study.
- Denhardt J.V. and Denhardt R.B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6).
- Denhardt J.V. and Denhardt R.B. (2003). *The New Public Service. Serving Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Drew D.M. (1994). Air Force Should Pull the Plug on its TQM. *Air Force Times*, 55(8), 34.
- Dunleavy P. and Hood C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.
- Elwyn C. D. (2003). Quality: It's Historical Context. *Engineering Management*, 13(April).
- European Foundation for Quality Management. (2012a). *Fundamental Concepts*. (Online). Available: <http://www.efqm.org/efqm-model/fundamental-concepts>
- European Foundation for Quality Management. (2012b). *An Overview of the EFQM Excellence Model*. (Online). Available: http://www.efqm.org/sites/default/files/overview_efqm_2013_v1.1.pdf
- European Foundation for Quality Management. (2013). *EFQM Assessment Matrix*. (Online). Available: http://www.efqm.org/sites/default/files/efqm_assessment_matrix_2013_v1.0.xlsx
- European Foundation for Quality Management. (2014). *EFQM Excellence Award 2014 Benchmark Scoring Report*. (Online). Available: http://www.efqm.org/sites/default/files/eea_benchmark_scoring_report_2014l.pdf
- Faroult E. (2009). *The World in 2025 Contributions from An Expert Group*. Brussels European Commission.

- Fayol H. (1916). General principle of Management. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6 ed., pp. 48-60). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- Ferderber C.E. (1981). Measuring Quality and Productivity in a Service Environment. *Industrial Engineering*, 13, 38-48.
- Frost-Kumpf L. (1994). Total Quality Management in Government *Public Administration Research and Theory*, 4(1), 93-98.
- Giroux H. and Landry S. (1998). Schools of Thought in and Against Total Quality. *Journal of Managerial Issues*, 10(2), 183-203.
- Godfroij A.J. (1995). Evaluation in the Private Sector: Evaluation and Professionalization of Quality Management. *Knowledge & Policy*, 8(3).
- Goldsmith S. and Eggers W.D. (2009). *Governing by Network* (จักร ตังศรัทธี & กฤษฏา ปราโมทย์ธนา, Trans.). Bangkok: Expernet Co., Ltd.
- Grant R.M. Shani R. and Krishnan R. (1994). TQM's Challenge to Management Theory and Practice. *Sloan Management Review*, 35(Winter), 25-35.
- Green F.B., Long I., Suddarth J. Taylor L. and Yang W. (2005). Revisiting two Malcolm Baldrige National Quality Award Winners. *International Journal of Quality and Productivity Management*, 5(1).
- Gruening G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Gulick L.H. (1937). Notes on the Theory of Organization. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6 ed., pp. 79-87). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- Hammon R. (2012). *The World in 2030*. (Online). Available: [http://www.rayhammond.com/TheWorldIn2030\(2012Edition\).pdf](http://www.rayhammond.com/TheWorldIn2030(2012Edition).pdf)
- Hammons C. and Maddux G. (1990). Total Quality Management. *Public Sector Management Decision*, 28(4).
- Haque M.S. (2004). New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. In Tummala K. K. (Ed.), *Public Administration and Public Policy*. Oxford, UK: Eolss Publishers Ltd.

- Haque S.M. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Model of Governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.
- Hietschold N.Reinhardt R. and Gurtner S. (2014). Measuring Critical Success Factors of TQM Implementation Successfully-A Systematic Literature Review. *International Journal of Production Research*, 52(21), 6254.
- Hirano H. (1995). *5 Pillars of the Visual Workplace*. Cambridge, MA: Productivity Press.
- Hood C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hua H., Chin K.S.Sun H. and Xu Y. (2000). An Empirical Study on Quality Management Practices in Shanghai Manufacturing Industries. *Total Quality Management*, 11(8), 1111-1122.
- Huber G.P.Sutcliffe K. and Miller C. (1993). Understanding and Predicting Organizational Change. In Huber G.B. and Glick W.H. (Ed.), *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*. New York: Oxford University Press.
- Hughes O.E. (1994). *Public Management and Administration : An Introduction*. New York: St. Martin' Press.
- Hyde A.C. (1992). The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, 16(1), 25-37.
- International Institute for Management Development. (2013). *World Competitiveness Yearbook*. (Online). Available: <http://www.imd.org/wcc/news-talent-report>
- International Trade Centre. (2012). 5s: Good Housekeeping Techniques for Enhancing Productivity, Quality and Safety at the Workplace. *Export Quality Bulletin*(89), 1-17.
- Ishikawa K. (1985). *What Is Total Quality Control? The Japanese Way* (David J.L., Trans.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Juran J.M. (1993). Made in USA: A renaissance in quality. *Harvard Business Review*, 71, 42-50.
- Juran J.M. (1995). *A History of Managing for Quality*. ASQC Quality Press: Milwaukee.

- Juran M.J., Gryna M.F. and Bingham S.R. (1974). *Quality Control Handbook*. New York: McGraw-Hill.
- Kamensky J.M. (1996). Role of the “Reinventing Government” Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(May/June).
- Kanji G. and Asher G. (1993). Total Quality Management Process: A Systematic Approach. *Journal of Total Quality Management*, 4, 1-144.
- Kanji G.K. (1990). Total Quality Management: The Second Industrial Revolution. *Total Quality Management*, 1(1), 3-12.
- Katsamunskaja P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*(1), 74-81.
- Kimberly J.R. and Evanisko M.J. (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *Academy of Management Journal*, 24, 689-713.
- King C.A. (1987). A Framework for a Service Quality Assurance System. *Quality Progress*, 20(September), 27-32.
- Kull T.J. and Wacker J.G. (2010). Quality Management Effectiveness in Asia: The Influence of Culture. *Journal of Operations Management*, 28, 223-239.
- Laudon K.C. and Laudon J.P. (1994). *Management Information System* (3rd ed.). New York: Macmillan.
- Lian Kok Fei T. and Rainey H.G. (2003). Total Quality Management in Malaysian Government Agencies: Conditions for Successful Implementation of Organization Change. *International Public Management Journal*, 6(2), 145-172.
- Lotto Lai. (2012). *Preliminary Comparison Study Among ISO 9001, MBNQA and EFQM*. Paper presented at the World Quality Month & Day Seminar Quality Excellence Model - MBNQA & EFQM.
http://www.hksq.org/Preliminary_comparison_study_among_ISO9001_MBNQA_EFQM.pdf
- Mani B.G. (1995). Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS. *Public Administration Review*, 55(March/April), 147-158.

- Mann R. and Kehoe D. (1995). Factors Affecting the Implementation and Success of TQM. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 12(1), 11-23.
- Maram A. (2008). Reassessment of the Application of TQM in the Public Sector. *International Public Management Review*, 9(1), 194-212.
- March T. (1998). *The Baldrige : Is it worth it?* (Online). Available: www.ftpi.or.th/kc/tqa/tqa_articles/tqa04.doc
- Marini F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler.
- Martinez-Lorente A.R. Dewhurst F. and Dale B.G. (1998). Total Quality Management: Origins and Evolution of the term. *The TQM Magazine*, 10(November), 378-386.
- Mathiasen D.G. (1999). The New Public Management and Its Critics. *International Journal of Public Management* 2(1).
- McCabe D., Knights D., Kerfoot D.Morgan G. and Willmott H. (1988). Making Sense of Quality- Toward a Review and Critique of Quality Initiatives in Financial Services. *Human Relations*, 51(3), 389-411.
- Merton R.B. (1957). Bureaucratic Structure and Personality. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6 ed., pp. 79-87). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- Mizuno S. (1988). *Management for Quality Improvement: The 7 News QC Tools*. Cambridge. MA: Productivity Press.
- Mohammad M. and Mann R. (2010). *National Quality / Business Excellence Awards in Different Countries*. (Online). Available: http://www.nist.gov/baldrige/community/upload/National_Quality_Business_Excellence_Awards_in_Different_Countries.xls
- Morgan J. and Everett T. (1991). Introducing Quality Management in the NHS. *International Journal of Health Care and Quality Assurance*, 3(5), 23-36.
- Mosadeghrad A.M. (2014). *Why TQM Programmes Fail? A Pathology Approach*. *TQM Journal*, 26(2), 160-187.
- Munro B.H. (2005). *Statistical Methods for Health Care Research*. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins.

- National Institute of Standards and Technology. (2011). *2011–2012 Criteria for Performance Excellence*.(Online). Available:
http://www.nist.gov/baldrige/publications/upload/2011_2012_Business_Nonprofit_Criteria.pdf
- National Institute of Standards and Technology. (2012). *2013 Award Process Fees to Change*. (Online). Available: http://www.nist.gov/baldrige/award_fees.cfm
- National Institute of Standards and Technology. (2013). *The Malcolm Baldrige National Quality Improvement Act of 1987*. (Online). Available:
http://www.nist.gov/baldrige/about/improvement_act.cfm
- National Institute of Standards and Technology. (2014). *Malcolm Baldrige National Quality Award Recipients*. (Online). Available:
http://www.nist.gov/baldrige/about/faqs_recipients.cfm
- Oakland J.S. (1989). *Total Quality Management*. Oxford: Heinemann Publishing Ltd.
- OECD. (1991). *Public Management Development*. Paris: OECD.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Osborne D. and Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Paksoy H.M., Paksoy S.Marangoz M. and Özçalici M. (2011). TQM Perception in Turkey: A Comparison of Industries. *African Journal of Business Management*, 5(8), 3188-3198.
- Perrow C. (1986). *Complex organizations: A critical essay*. New York: McGraw-Hill.
- Pervaiz K. and Rafiq M. (2002). *Internal Marketing - Tools and Concepts for Customer Focused Management*. Oxford: Butterworth-Heinemann Publications.
- Peters B. G. (1996). *Governance: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters B.G. (2001). *The Future of Governing* (2nd ed.). Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters B.G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji politika ir administravimas*(5), 7-20.
- Peters T. and Waterman Jr.R. (1982). *In Search of Excellence*. Harper & Row.

- Pickard J. (1992). TQM in the Public Sector. *PM Plus*, 3(8), 20-21.
- Pierre J. (1995). The Marketization of the State: Citizen, Consumer, and the Emergence of the Public Market. In Peters B.G. & Savoie D.J. (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Plsek P.E. (1987). Defining Quality at the Marketing/Development Interface. *Quality Progress*, 20(June), 28-36.
- Poister T.H. and Harris R.H. (1996). Service Delivery Impacts of TQM. *Public Productivity & Management Review*, 20(September), 84-100.
- Rad A.M.M. (2006). The Impact of Organizational Culture on the Successful Implementation of Total Quality Management. *The TQM Magazine*, 18(6), 606-625.
- Radin B.A. and Coffee J.N. (1993). A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector. *Public Administration Quarterly*, 17(Spring), 42-54.
- Rago W.V. (1994). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. *Public Administration Review*, 54(January/February), 61-64.
- Rago W.V. (1996). Struggles in Transformation: A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency. *Public Administration Review*, 56(May/June), 227-234.
- Rauno V. (2007). Total Quality Management and Paradigm of Public Administration. *International Public Management Review*, 8(1).
- Redman T. , Mathews B.Wilkinson A. and Snape E. (1995). Quality Management in Service : Is the Public Sector Keeping Pace? *International Journal of Public Sector Management*, 8(7), 21-34.
- Reed R.Lemak D.J. and Montgomery J.C. (1996). Beyond Process: TQM Content and Firm Performance. *Academy of Management Review*, 21(1), 173-202.
- Rhodes R.A.W. (1994). The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

- Rigby D. and Bilodeau B. (2007). Bain's Global 2007 Management Tools and Trends Survey. *Strategy & Leadership*, 35(5), 9-16.
- Roldán J.L., Leal-Rodríguez A.L. and Leal A.G. (2012). The Influence of Organisational Culture on the Total Quality Management Programme Performance. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 18, 183-189.
- Romano C. (1994). Report Card on TQM. *Management Review*, 83(January), 22-25.
- Rowley J. (1998). Quality Measurement in the Public Sector: Some Perspectives from the Service Quality Literature. *Total Quality Management*, 9(2/3), 321-332.
- Schick A. (1973). A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. *Public Administration Review*, 33, 146-156.
- Scholtes P.R. and Hacquebor H. (1988a). Beginning the Quality Transformation. *Quality Progress*, 21(July), 28-33.
- Scholtes P.R. and Hacquebor H. (1988b). Six Strategies for Beginning the Quality Transformation. *Quality Progress*, 21(August), 44-48.
- Seth D. and Tripathi D. (2006). A Critical Study of TQM and TPM Approaches on Business Performance of Indian Manufacturing Industry. *Total Quality Management and Business Excellence*, 17(7), 811-824.
- Shewhart W.A. (1931). *Economic Control of Quality Manufactured Product*. New York: D. Van Nostrand Co.
- Shih-Wang Wu and Yafang Tsai. (2012). *The Exploration of Causes of the Performance of TQM Implementation In Hospitals In Taiwan*. Paper presented at the 2012 Northeast Decision Sciences Institute Conference, Hyatt Regency Newport, Rhode Island, U.S.A.
- Sila I. and Ebrahimpour M. (2002). An Investigation of The Total Quality Management Survey Based on Research Published between 1989 and 2000. *Journal of Quality and Reliability International*, 19(6&7), 902-970.
- Silvestro R. (1998). The Manufacturing TQM and Service Quality Literatures: Synergistic or Conflicting Paradigms? . *International Journal of Service Industry Management*, 15(2), 308.

- Simon A.H. (1946). The Proverb of Administration. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6ed ed., pp. 48-60). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- Sinclair D. and Zairi M. (2001). An Empirical Study of Key Elements of Total Quality Based Performance Measurement Systems: A Case Study Approach in Service Industry. *Total Quality Management*, 12(4), 535-550.
- Stringham H.S. (2004). Does Quality Management Work in the Public Sector? *Public Administration and Management*, 9(3), 182-211.
- Stupak R.J. and Leitner. (2001). Handbook of Public Quality Management. In Peter M. (Ed.), *Public Administration and Public Policy* (Vol. 90). New York: Marcel Dekker.
- Swiss J.E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*, 52(4).
- Taylor F.W. (1911). The Principle of Scientific Management. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6ed ed., pp. 61-72). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- The World Bank. (2011). *Implementing Results Based Management in Thailand*. (Online). Available: http://www.opdc.go.th/uploads/files/GET_Results_Based_Management_Report.pdf
- The Worldwide Governance Indicators. (2013). *Worldwide Governance Indicators*. (Online). Available: info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx
- Uysal G. (2012). Total Quality Management Awards: Performance Acquisition. *Journal of US-China Public Administration*, 9(4), 451-457.
- V. Bogdanor. (2005). Introduction. In Bogdanor V. (Ed.), *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Vaxevanidis N.M., Krivokapic Z., Stefanatos S.Dasic P. and Petropoulos G. (2006). An Overview and a Comparison of ISO 9000:2000 Quality System Standards with Related Automotive Ones (QS 9000, ISO/TS 16949) and TQM Models (MBNQA and EFQM). *Journal of Engineering*, 4(2), 155-166.

- Vernekar S.S. and Sheykholeslam S. (2015). A Study of Three Major Business Excellence Models In Process Criterion. *International Journal in Management and Social Science*, 3(3), 608-620.
- Vokurka R.J. Stading G.L. and Brazeal J. (2000). A Comparative Analysis of National and Regional Quality Awards. *Quality Progress*, 33(8), 41-49.
- Walsh K. and Stewart J. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 70, 499-518.
- Warit Wipulanusat and Jirapon Sunkpho. (2013). *Quality assessment in public sector: A view from Public Sector Management Quality Award*. Paper presented at the 4th International Conference on Engineering, Project, and Production Management (EPPM 2013), Bangkok, Thailand.
- Weaver C.N. (1991). *TOM: A Step-by-Step Guide to Implementation*. ASQC Quality Press.
- Weber M. (1922). Bureaucracy. In Shafritz J.M. & Ott J.S. and Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6 ed., pp. 73-78). USA: Wadsworth, Thompson Learning.
- White O.F. Jr. and Wolf J.F. (1995). Deming's Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem: Part 1: Is It Time To Go Back to Vanilla? *Administration & Society*, 27(August), 203-255.
- Wilson W. (1887). The Study of Administration. In Shafritz J. M. and Hyde A.C. (Ed.), *Classic of Public Administration* (pp. 197-222). Chicago: Dorsey Press.
- Wruck K.H. and Jensen M.C. (1994). Science, Specific Knowledge and Total Quality Management. *Accounting and Economics*, 18, 247-287.
- Yeung V.W.S. and Lau and K.H. (1997). Making quality profitable, Annual Journal of the Institute of Industrial Engineers (HK). *Hong Kong*, 39-44.
- Yong J. and Wilkinson A. (2001). Rethinking Total Quality Management. *Total Quality Management*, 12(2).
- Yui H. (1995). *Logic of introducing and implementing TQC*. Han-nan Ronshu: Southern Osaka University.

- Yujuico E. (2008). *Counseling New Public Management's Marriage of Opposites*. Paper presented at the Democracy, Governance and Conflict Dilemmas of Theory and Practice, Swansea University.
- Zeitz G. (1996). Employee Attitudes Toward Total Quality Management in an EPA Regional Office. *Administration & Society*, 28(May), 120-143.

ภาษาไทย

- กรมราชทัณฑ์. (2549). *ตัวชี้วัดในการดำเนินงานตามมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน*. นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์.
- กองทัพ เคลือบพณิชกุล, กำพล วันทา และปริญญา อรจิราพงศ์. (2546). *การปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: พี.เจ.เพลท โพรเซสเซอร์.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2551). *การวิเคราะห์สถิติขั้นสูงด้วย SPSS for Windows* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติศักดิ์ พลอยพานิชเจริญ. (2552). *หลักการควบคุมคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- เจริญ วัชรธรรมชัย. (ม.ป.ป.). *การควบคุมคุณภาพสมัยใหม่ ระบบ กสค*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ.
- ฉัตรศิริ ปิยะพิมพ์สิทธิ์. (2548). *การใช้ SPSS เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล*. เอกสารอัดสำเนา.
- ชไมพร เทือกสุบรรณ. (2553). *ประสิทธิผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมที่ดิน : กรณีการนำตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาปฏิบัติ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปธาน สุวรรณมงคล. (2535). *ปัญหาของระบบราชการไทย และแนวทางแก้ไข เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2531). *การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม*. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพลส.
- ชาย โปธิสิตา. (2554). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- ชุมพร สังขปรีชา. (2529). *บริหารรัฐกิจใหม่*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์.

- ณัฐชนันท์ ถิตยรัศมี. (2554). *ผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีต่อผล การปฏิบัติราชการของกรมการขนส่งทางบก*. เอกสารวิจัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อีสาน.
- ดำรงค์ วัฒนา. (2542). *สถิติประยุกต์สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลทางรัฐประศาสนศาสตร์และ รัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทวิสิภูษณ์ บุญญาภิบาล. (2556). *เส้นทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กรมปศุสัตว์สู่ ความเป็นเลิศด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม*. (Online). Available: <http://manage.dld.go.th>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. (2546). *การพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบการบริหารราชการ แผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2554). *ระบบการประเมินผลภาคราชการแบบบูรณาการ Government Evaluation System (GES)*. เอกสารนำเสนอการประชุมสัมมนาเสริมสร้างและพัฒนา เครือข่ายการพัฒนาาระบบราชการ, โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพฯ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: รัตนาไทร.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). *เครื่องมือการจัดการ (Management tools)*. กรุงเทพฯ: รัตนา ไทร.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (2544). *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2549). *การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แนวคิดใหม่ของการ จัดการภาครัฐ. การจัดการสมัยใหม่, 4(1), 15-27.*
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *การบริหารราชการไทย (Thai Public Administration)*. เชียงใหม่: สำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นราธิป ศรีรามกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการ บริการสาธารณะแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- บรรจง จันทมาศ. (2544). *ระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 : 2000*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริม เทคโนโลยี (ไทย - ญี่ปุ่น).

- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). ผลที่ไม่คาดหมายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่. ใน
ปิยพงษ์ บุขงบก (บรรณาธิการ), *สรรสาระการบริการรัฐกิจและกิจการสาธารณะ*. ขอนแก่น:
คลังน่านาวิทยา.
- พรทิพย์ ชมเดช. (2550). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ
ภาครัฐ กรณีศึกษารวมควมคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พัชรี สีโรรส. (2557). การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. *การเมืองการปกครอง*, 4(2).
- พิทยา บวรวัฒนา. (2535). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)*.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพศาล ดิษฐธาดรี. (2526). ลงแขก. ใน สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย (บรรณาธิการ),
ควซี. เซอร์เคิล : รูปแบบหนึ่งของการบริหารงาน. กรุงเทพฯ: สมาคมการจัดการงานบุคคล
แห่งประเทศไทย.
- มาตี กาญจนกิจสกุล. (2549). การซื้อขายรับประทานเองเมื่อยามเจ็บป่วยของประชากรไทย. *เกสซ์
ศาสตร์อีสาน (IJPS)*, 2(2), 87-98.
- มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2556). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน*. (Online).
Available: <http://www.transparency-thailand.org>
- ยงยุทธ วัฒนสินธุ์, สมเกียรติ ผดุงอรุณ, สมชาย หนองฮินถดล พงษ์สุวรรณ และสามิตร เหลี้ยวเจริญ.
(2544). *การเปรียบเทียบระบบมาตรฐาน ISO 9000 และ Thailand International P.S.O.
ที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545ก). *การจัดการคุณภาพ: จาก TQC ถึง TQM, ISO9000 และการประกัน
คุณภาพ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545ข). *การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่
และข้อวิพากษ์*. กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ฤดี นิยมรัตน์. (2541). *การบริหารคุณภาพ (Quality Management)*. เอกสารประกอบการสอน
คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- วชิราพร ประเสริฐสิงห์กุล. (2550). *มาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ในบริบทภาครัฐและ
ภาคเอกชนไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเดช จันทรศร. (2534). *การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบัน
นโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

- วรรณช จันทรรศ. (2541ก). *แผนปฏิรูประบบราชการ : การสร้างการยอมรับ และความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกรและการพิมพ์.
- วรรณช จันทรรศ. (2541ข). *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
- วรรณช จันทรรศ. (2543). *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วัชรพงศ์ ขำวิไล. (2553). *การพัฒนาองค์การตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ศึกษากรณี : การพัฒนาคุณภาพระบบการนำองค์การของกองทัพเรือ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วารุณี เตยต่อวงศ์. (2555). *รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ : ความท้าทายใหม่บนเส้นทางสู่ความเป็นเลิศ*. เอกสารประกอบการนำเสนอรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในวันที่ 27 มกราคม 2555 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น.
- วิฑูรย์ สิมะโชคคี. (2550). *พัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2547). *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: วิเจพรินต์ติ้ง.
- ศรีนวล ศิริคะรินทร์. (2552). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศิริพร หิตะศิริ. (2533). *รูปแบบสำหรับการทำนาย และอธิบายการยอมรับกิจกรรมกลุ่มส่งเสริมคุณภาพของข้าราชการในกองทัพอากาศ*. วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และดิน ปรัชญพฤทธิ์. (2529). *รายงานการวิจัยความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดคิวซีมาใช้ในระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ, วนิดา นวลบุญเรือง และญาดา ดาวพลังพรหม. (2543). *เทคนิคและกลยุทธ์ในการนำ 5ส. ไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอรัมเมท (ไทยแลนด์).
- ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชนนิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2557). *มุมมองของประชาชนต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล. (2551). *มาตรฐานโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ ฉบับเฉลิมพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี (ภาษาไทย)*. นนทบุรี: สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน).
- สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. (2544). *ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: เดอะมาสเตอร์.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ. (2556). *รายงานวิจัย คู่มือประชาชนรู้ทันคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมเกียรติ ศรีสัมพันธ์. (2547). *การปฏิรูประบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: ประดิพัทธ์.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. (2554). *การสัมมนา "เมืองไทยหลังวิกฤติ?: ทิศทางการเมือง การบริหาร และการต่างประเทศไทย"* หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมประสงค์ เสนารัตน์. (2553). *การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก (Logistic regression analysis)*. (Online). Available: http://www.reru.ac.th/upload/2556/Logistic_regression.pdf
- สมพร วรเศรษฐมงคล. (2545). *ประสิทธิผลการตรวจราชการเพื่อการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ : ศึกษากรณีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ นาวิการ. (2526). *QC : การบริหารแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). (2555). *กิจกรรม 5 ส การทำ 5ส พร้อมกับการทำงาน*. (Online). Available: http://www.tpif.or.th/2012/shindan_d/?page_id=93
- สมาน รังสิโยภุชฎ์. (2543). *การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สวนดุสิตโพล. (2553). *ความสมหวัง” และ “ผิดหวัง” ต่อ “ระบบราชการไทย*. (Online). Available: http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata/2553/2553_118.html
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2546). *การตรวจสอบดำเนินงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน*. (Online). Available: <http://www.oag.go.th/ManualUpload/Result/Result005/ResultIndex005.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). *นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรม 5 ส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย* (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550). (Online). Available: http://www.opdc.go.th/uploads/files/46_50.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). *คู่มือการนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). *การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ.2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2550). *สรุปเนื้อหาการบรรยายเรื่อง The Baldrige Award Roadmap to Performance Excellence* โดย Dr.Luis Maria R. Calingo. เอกสารสรุปการสัมมนา The Baldrige Award Roadmap to Performance Excellence, สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551ก). *คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 สำหรับส่วนราชการระดับกรม*. กรุงเทพฯ: ซีโน พับลิชชิ่ง (ประเทศไทย).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551ข). *หลักการและเหตุผลการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA: Public Sector Management Quality Award)*. (Online). Available: <http://www.opdc.go.th/uploads/files/Module/module1-2.ppt>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552ก). *PMQA การพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552ข). *ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี เรื่องการบริหารราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552ค). *ผลการดำเนินการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ปี 2545*. (Online). Available: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=6&content_id=199
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). *คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัด การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ.2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555ก). 9 องค์การ บนเส้นทางสู่ความเป็นเลิศในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555ข). ระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการ (Government Evaluation System : GES). (Online). Available: http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=2493
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556ก). คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556ข). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561). กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556ค). รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2556. กรุงเทพฯ: ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556ง). รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี 2555. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556จ). เวทีความเห็น ความก้าวหน้าของ กพร.กรม (Online). Available: <http://www.opdc.go.th/webboard.php?mode=view&cid=1&qid=1746>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556ฉ). สำนักงาน ก.พ.ร. เปิดบ้านจัดคลินิกให้คำปรึกษาการตรวจรับรองคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified FL). (Online). Available: http://www.opdc.go.th/uploads/files/Clinic_Cer_FL.ppt
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). ประกาศผลรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี 2557.(Online).Available: http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=4&content_id=2808
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). แบบสอบถามความพึงพอใจ / ไม่พึงพอใจต่อการให้บริการ. (Online). Available: http://www.opdc.go.th/uploads/files/PMQA/form_poll.doc
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (2552). ประวัติสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และการมาตรฐานในประเทศไทย. (Online). Available: <http://app.tisi.go.th/thai/history.html>

- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2555). *คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม* (พ.ศ. 2554-2558) ระดับอุดมศึกษาฉบับสถานศึกษา. สมุทรปราการ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน).
- สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ. (2554). *รางวัลคุณภาพแห่งชาติของนานาชาติ*. (Online). Available: <http://www.tqa.or.th/th>
- สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ. (2556). *เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ปี 2557-2558*. กรุงเทพฯ: แกรนด์ อาร์ต ครีเอทีฟ.
- สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ. (2557). *Thailand Quality Award*. (Online). Available: <http://www.tqa.or.th>
- สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. (2557). *กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2556*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี.
- สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2552). *เกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ 2552-2553*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี. (2554). *รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี.
- สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี. (2556). *รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี.
- สุธี ปิงสุธวิงศ์. (2552). TOM กับ TQA หรือจะต่างกันเพียงชื่อ. *Productivity World* (November - December), 79-86.
- สุพจน์ บุญวิเศษ. (2549). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) กับการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการและเอกชน. *มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 14(21), 1-18.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2553). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ นานานุกูล. (2529). *คู่มือ QC : หลักการพื้นฐานของกลุ่มสร้างคุณภาพงานในญี่ปุ่นและไทย*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

- เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ธนวรรธ พลวิชัย และคณะ. (2553). รายงานผลการวิจัย โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย. ทูลสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- โสภณ ปิยะภาณี. (2544). ปัจจัยที่มีผลกระทบ และประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ. การศึกษาเฉพาะกรณีในรายวิชา ทท791 วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารเทคโนโลยี), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2541). การปฏิรูประบบราชการ : เสียงสะท้อนจากประชาชน. ใน สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (บรรณาธิการ), การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
- อลงกต วรกี. (2546). การปฏิรูประบบราชการ : ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง. สถาบันพระปกเกล้า(2).
- อารีย์พันธ์ เจริญสุข. (2558). รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ.2558. (Online). Available: http://www.opdc.go.th/uploads/files/2558/pmqa58_ppt1.pdf
- เอมอร ตรีพิชพันธุ์. (2553). ปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำนาจ วัตจินดา. (ม.ป.ป.). ค่านิยมการบริหารงาน (Management values). (Online). Available: <http://www.hrdmax.com>
- อำมร เขาวลิต และคณะ. (2552). การใช้เกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในการพัฒนาสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. *แรงงาน*, 7, 20-23.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก
รายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และวันที่สัมภาษณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และวันเวลาที่สัมภาษณ์

1. นักวิชาการ จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

ชื่อ-สกุล	สังกัด/ประสบการณ์	วันเวลาที่สัมภาษณ์
1. อาจารย์อำนาจ ศรีพูนสุข	- รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	18 มกราคม 2554 เวลา 10.00-11.30 น.
2. อาจารย์ ดร.อมรศักดิ์ กิจธนานันท์	- ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาโครงการ (Program Development Specialist) องค์การเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (US Agency for International Development – USAID) - อดีตอาจารย์ประจำ คณะรัฐ ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์	20 สิงหาคม 2557 เวลา 16.30-19.00 น.
3. รศ.ดำรงค์ ทวีแสงสกุลไทย	- ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริม เทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) - อดี้อาจารย์ภาควิชาวิศวกรรมอุตสาห การ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	28 สิงหาคม 2557 เวลา 13.30-15.30 น.
4. รศ.รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม	- อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรม อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	29 สิงหาคม 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
5. รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	อาจารย์ประจำ คณะรัฐประศาสน ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์	4 ธันวาคม 2557 เวลา 13.00-14.30 น.

2. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จำนวน 3 ท่าน ได้แก่

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมมนา
1. คุณอารีย์พันธ์ เจริญสุข	ผู้อำนวยการกองบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม	25 เมษายน 2557 เวลา 13.30-14.30 น. และ 17 กรกฎาคม 2557 เวลา 17.00-18.30 น.
2. คุณย่นยงค์ คำบรรลือ	ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ.ร. และผู้ตรวจประเมินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	20 สิงหาคม 2557 เวลา 09.30-12.00 น.
3. คุณกิตติพงษ์ จิรวังวงศ์	ผู้ตรวจประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award - TQA) และ ผู้ตรวจประเมินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	8 กันยายน 2557 เวลา 10.30-12.30 น.

3. ผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 39 หน่วยงาน 56 ท่าน

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมมนา
1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	คุณนฤมล แก้วสุรพล	นักวิชาการศึกษา ปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	20 ธันวาคม 2553 เวลา 16.00-17.30 น.
	คุณจุฬาลักษณ์ ทรัพย์สุทธิ	นักวิชาการศึกษา ปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	
	คุณศิวกร รัตติโชติ	นักทรัพยากรบุคคล ปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	
2. กรมปศุสัตว์	คุณทวิสิษฐ์ บุญญาภิบาล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	17 กรกฎาคม 2557 เวลา 13.00-16.00 น.

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมภาษณ์
3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	คุณสิริมณี ชุมเรียง	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	21 กรกฎาคม 2557 เวลา 13.30-15.30 น.
4. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	คุณสุชาดา โพธิ์เจริญ คุณอมรพงศ์ แสนสุข	นักวิชาการอุตสาหกรรม ชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ	22 กรกฎาคม 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
5. กรมการปกครอง	คุณชูเกียรติ มุทธากาญจน์ คุณอรรถพันธ์ สงวนเสริมศรี คุณเกียรติคุณ จงขจรพันธ์ คุณเสรี กัณฑ์โรจน์	รองอธิบดี หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ (เจ้าพนักงานปกครอง) กลุ่มงานวางแผน อัตรากำลังและพัฒนา ระบบงาน กองการ เจ้าหน้าที่	23 กรกฎาคม 2557 09.30-11.00 น. 23 กรกฎาคม 2557 11.00-12.00 น.
6. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	คุณสมหญิง ดำรงแสง	เศรษฐกรชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	24 กรกฎาคม 2557 เวลา 09.30-11.30 น.
7. กรมการแพทย์	คุณบังอร บุญรักษาสัตย์	นักวิเคราะห์นโยบาย และแผน ชำนาญการ พิเศษ รักษาการใน ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่ม พัฒนาระบบบริหาร	5 สิงหาคม 2557 เวลา 09.00-12.00 น.
8. สำนักงานปลัดกระทรวง	คุณทวีศักดิ์ วาณิชย์เจริญ	ผู้อำนวยการสำนัก พัฒนาระบบบริหาร	19 สิงหาคม 2557 เวลา 10.00-12.00 น.

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมภาษณ์
การท่องเที่ยว และกีฬา			
9.สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	คุณปริยาพร บุรณศิริรินทร์ คุณวิริยาภรณ์ สุขวิวัฒน์ คุณผอจันท์ สมประสงค์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	25 สิงหาคม 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
10.สำนักงาน คณะกรรมการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	คุณเมตตา ราศรีจันทร์ คุณกัญจน์ แสงจันทร์	นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ นักวิเคราะห์นโยบาย และแผน	26 สิงหาคม 2557 เวลา 18.30-20.00 น.
11.กรมพลศึกษา	คุณปารีชาติ ชูดำ คุณอดิษฐ์ ใจกว้าง	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร นักวิเคราะห์นโยบาย และแผน กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	27 สิงหาคม 2557 เวลา 13.30-15.30 น.
12.กรม สรรพสามิต	คุณยุคล กำเหนิดแขก	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	1 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
13.สำนักงาน ปรมาณูเพื่อสันติ	คุณอัมพิกา อภิชัยบุคคล	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	2 กันยายน 2557 เวลา 13.40-15.30 น.
14.สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	คุณเพียงจันทร์ ทองปาน	นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ พิเศษ หัวหน้ากลุ่ม พัฒนานวัตกรรมและ การบริหารการ เปลี่ยนแปลง	3 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.00 น.

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมภาษณ์
15.กรมเจรจา การค้าระหว่าง ประเทศ	คุณธีรศักดิ์ สวนดี	นักวิชาการพาณิชย์ ชำนาญการ ส่วนพัฒนา ระบบบริหาร	3 กันยายน 2557 เวลา 13.30-15.30 น.
16.สำนักงาน ปลัด กระทรวงการคลัง	คุณรัชณี ชุนเจริญ	นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ พิเศษ กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	4 กันยายน 2557 เวลา 09.30-11.30 น.
17.สำนักงาน ปลัดกระทรวง เกษตรและ สหกรณ์	คุณนฤมล อติเรกโชติกุล	นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาระบบ บริหาร	4 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.00 น.
18.กรมการ ท่องเที่ยว	คุณจันทร์จิรา จันทนกุลกะ คุณนพรัตน์ จารุศิริ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ	8 กันยายน 2557 เวลา 14.00-16.00 น.
19.กรมการ ศาสนา	คุณฉวีวรรณ วงศ์ศรี	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	9 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.30 น.
20.กรม อุตุนิยมวิทยา	คุณผุสดี คงสมบุญโชค	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	10 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
21.สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	คุณดวงพร บุญครบ คุณพรธรรณีภา ปิยะปุตระกูล คุณปรียาการย์ เกตุชู คุณอาภรณ์ วุฒิกุณาภรณ์ คุณรณกฤต อุดมสุขโกศล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ พิเศษ นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนชำนาญการ	10 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.00 น.

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมภาษณ์
	ดร.ซัจจันันต์ ธรรมจินดา	นักทรัพยากรบุคคล ชำนาญการ	
22.กรม วิทยาศาสตร์ บริการ	คุณธีระชัย รัตน์โรจน์มงคล	นักวิทยาศาสตร์ เชี่ยวชาญ	10 กันยายน 2557 เวลา 17.00-18.30 น.
23.สำนักงาน คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาล ทราย	คุณดวงใจ ขุนฉนวนฉ่ำ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	11 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.30 น.
24.กรมการค้า ภายใน	คุณจินตนา ชัยยวรรณาการ คุณพัทยา เชิงสะอาด	อธิบดีกรมการค้าภายใน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งเสริมและพัฒนา ระบบการค้าในประเทศ	12 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.00 น. 12 กันยายน 2557 เวลา 10.00-13.30 น.
25.สำนักงาน ปลัดกระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร	คุณจารุพันธ์ ตันเจริญผล	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	23 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.30 น.
26.สำนักงาน ปลัดกระทรวง สาธารณสุข	คุณสุวรรณา เจริญสวรรค์	กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	23 กันยายน 2557 เวลา 14.00-16.30 น.
27.สำนักงาน ปลัดกระทรวง พลังงาน	คุณวารุณี เตยต่อวงศ์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	24 กันยายน 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
28.กรมการ พัฒนาชุมชน	คุณกัญเกียรติ ญาติเสมอ	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ส่งเสริมการจัดการ ความรู้ชุมชน	24 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.00 น.
29.กรมการจัดหา งาน	คุณวิษุฒดา เจนเกียรติฟู	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	26 กันยายน 2557 เวลา 09.30-12.00 น.

หน่วยงาน	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	วันเวลาที่สัมภาษณ์
30.กรมพินิจ และคุ้มครองเด็ก และเยาวชน	คุณจรูญ แก้วงาม	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	26 กันยายน 2557 เวลา 13.30-16.00 น.
31.สำนักงาน ส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ แห่งชาติ	คุณณัฐอร อินทร์ดีศรี	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	1 ตุลาคม 2557 เวลา 10.00-12.00 น.
32.กรมราชทัณฑ์	ดร.รัชนิวรรณ ศรีวิเศษ	นักทรัพยากรบุคคล ชำนาญการ กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	2 ตุลาคม 2557 เวลา 09.30-10.30 น.
33.กรมทางหลวง ชนบท	คุณพิชัย สุขอยู่	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	2 ตุลาคม 2557 เวลา 13.00-16.00 น.
34.สำนักงาน ปลัดกระทรวง การต่างประเทศ	คุณประเทืองทิพย์ ศิริวิเทศ	ที่ปรึกษา กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	6 ตุลาคม 2557 เวลา 09.00-12.00 น.
35.สำนักงาน ปลัดกระทรวง ยุติธรรม	คุณพัชรศรี ศรีเมือง	นักวิชาการยุติธรรม ชำนาญการพิเศษ กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร	6 ตุลาคม 2557 เวลา 14.00-16.00 น.
36.กรมส่งเสริม การปกครองส่วน ท้องถิ่น	คุณรัฐกร ก้อนแก้ว	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	8 ตุลาคม 2557 เวลา 13.30-16.30 น.
37.กรมศิลปากร	คุณจิตรปรีดี พร้อมศรีทอง	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	9 ตุลาคม 2557 เวลา 09.30-12.00 น.
38.สำนักงาน มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม	คุณศรีเพ็ญ นราศรีสกุล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	9 ตุลาคม 2557 ตอบแบบสัมภาษณ์ทาง จดหมายอิเล็กทรอนิกส์
39.สำนักข่าว กรองแห่งชาติ	คุณฉัตรพงศ์ ฉัตราคม	ผู้อำนวยการ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	11 พฤศจิกายน 2557 เวลา 13.30-15.00 น.

ภาคผนวก ข
แบบสอบถามเรื่องประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย





แบบสอบถามเรื่อง ประสิทธิผลในการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย

คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของคู่มือเรื่อง “การบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย” โดยนายสิริวิทย์ อิศโร นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการติดตาม ทบทวนสถานะและความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการบริหารคุณภาพขององค์การภาครัฐของไทย ตามตัวแบบการบริหารคุณภาพของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- แบบสอบถามฉบับนี้มี 4 หน้า ประกอบด้วย 4 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานะภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 7 ข้อ
 - ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานะการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการบริหารคุณภาพ จำนวน 28 ข้อ
 - ตอนที่ 3 ผลการดำเนินการที่สะท้อนคุณภาพของหน่วยงาน จำนวน 5 ข้อ
 - ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพของหน่วยงาน
- โปรดตอบแบบสอบถามให้ครบทุกข้อตามความรู้สึกที่เป็นจริงของท่าน
- แบบสอบถามฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อการวิจัยอันเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ การตอบคำถามจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อท่าน และผู้วิจัยจะเก็บรักษาข้อมูลของท่านไว้เป็นความลับ

ขอขอบพระคุณในความอนุเคราะห์ครั้งนี้เป็นอย่างสูง

นายสิริวิทย์ อิศโร
นิสิตรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต รหัส 5281511224
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณาเติมข้อความลงในช่องว่างหรือขีดเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง ที่ตรงกับสถานภาพหรือความเป็นจริงของท่าน

1. ชื่อหน่วยงานของท่าน (กระทรวง/กรม/สำนัก)

.....
สังกัด

2. เพศ

1. ชาย

2. หญิง

3. อายุ.....ปี

4. สถานภาพสมรส

1. โสด

2. สมรส

3. อื่นๆ

5. ระดับการศึกษา

1. ต่ำกว่าปริญญาตรี

2. ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

3. ปริญญาโท

4. ปริญญาเอก

6. สถานะ () ข้าราชการพลเรือน () ข้าราชการทหาร () ข้าราชการตำรวจ
() พนักงานราชการ () ลูกจ้างประจำ () ลูกจ้างชั่วคราว

ในกรณีข้าราชการพลเรือน ท่านเป็นข้าราชการระดับ

ทั่วไป วิชาการ อำนวยการ บริหาร

7. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (โดยประมาณ)ปี

ตอนที่ 2 สถานะการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการบริหารคุณภาพ

คำชี้แจง แบบสอบถามนี้ จัดทำขึ้นตามตัวแบบคุณภาพ EFQM เพื่อพิจารณาความสำเร็จของตัวแบบคุณภาพ PMQA ขอให้ท่านกรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างซึ่งตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อที่	ประเด็น	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
หมวดที่ 1 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Leadership)					
1	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร และแสดงให้เห็นความพยายามในการดำเนินการตามทิศทางดังกล่าวเพื่อผลักดันหน่วยงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ				
2	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงบทบาทเป็นต้นแบบผู้นำ (Role Model) ตามที่ท่านคาดหวัง				
3	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านได้มีการวางระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยมีการกำกับติดตาม ทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง				
4	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง				
5	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Culture of Excellence) และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม				
6	ผู้นำระดับสูงในหน่วยงานของท่านแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารแบบยืดหยุ่น และมีกลไกที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่				
หมวดที่ 2 ด้านยุทธศาสตร์ (Strategy)					
7	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากความต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง				
8	หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงาน				
9	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการทบทวน ปรับปรุง โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างสม่ำเสมอ				

ข้อที่	ประเด็น	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
10	แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานท่านมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจ				
11	หน่วยงานของท่านมีการสื่อสาร และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง และมีการกำหนดเจ้าภาพในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน				
หมวดที่ 3 ด้านบุคลากร (People)					
12	หน่วยงานของท่านมีแผนบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี				
13	หน่วยงานของท่านมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ				
14	หน่วยงานของท่านมีวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน				
15	หน่วยงานของท่านส่งเสริมให้มีการสื่อสารระหว่างบุคลากร และมีช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร				
16	หน่วยงานของท่านมีการบริหารที่สะท้อนให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับบุคลากร อาทิ มีการมอบรางวัล วางระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นสุข เป็นต้น				
หมวดที่ 4 หุ้นส่วน และทรัพยากรของหน่วยงาน (Partnership and Resource)					
17	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้เป็นหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ				
18	หน่วยงานของท่านมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือต่างๆ				
19	หน่วยงานของท่านมีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ อาทิ อาคาร (Building) วัสดุอุปกรณ์การทำงาน โดยมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า				
20	หน่วยงานของท่านมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้				
21	หน่วยงานของท่านมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน				

ข้อที่	ประเด็น	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
22	หน่วยงานของท่านมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อการกำหนดทางเลือกต่างๆ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงาน				
หมวดที่ 5 ด้านกระบวนการ ผลงาน และการให้บริการ (Process, Product and Service)					
23	กระบวนการทำงานในหน่วยงานของท่าน ถูกออกแบบและบริหารจัดการโดยคำนึงถึงการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ				
24	การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ของหน่วยงาน ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง				
25	หน่วยงานของท่านมีกลไกการส่งมอบผลผลิตจากการดำเนินงานแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง				
26	หน่วยงานของท่านมีการสร้างผลงานและนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอยู่เสมอ				
27	ผลงานของหน่วยงาน ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมรับรู้ในวงกว้าง				
28	หน่วยงานของท่านมีกลไกการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนผู้รับบริการ				

ตอนที่ 3 ผลการดำเนินการที่สะท้อนคุณภาพของหน่วยงาน

คำชี้แจง ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับภาพผลลัพธ์การดำเนินงานที่สะท้อนคุณภาพของหน่วยงาน ซึ่งเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาเชิงลึกร่วมกับการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ กรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างซึ่งตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อที่	ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
		มากอย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อยอย่างยิ่ง
1	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ประชาชน/ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการดำเนินงานของหน่วยงานท่านเพิ่มขึ้น				
2	ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา บุคลากรภายในหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มพึงพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้น				

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสิริวิทย์ อีสโร เกิดเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2525 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขารัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) ที่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อปีการศึกษา 2547 จากนั้นจึงศึกษาต่อในระดับปริญญาโทใน สาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาในปี พ.ศ.2550 ได้รับโอกาสจากรองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษา ให้ความอนุเคราะห์ในการเป็นผู้ช่วยวิจัย โดยท่านได้สั่งสอน ประสบการณ์ทางวิชาการอันมีค่า และชี้แนะแนวทางการทำงานในสายวิชาการ จนกระทั่งได้มา ปฏิบัติหน้าที่เป็นนักวิจัยในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างปี พ.ศ.2551-2553 และได้รับโอกาสดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานประกันคุณภาพ โดยในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้เขียนได้มีโอกาสร่วมงานกับนักวิชาการหลายท่าน และผลิตผลงานทางวิชาการ และงานวิจัย ทางด้านการบริหารงานภาครัฐจำนวนกว่า 10 ชิ้น ต่อมาภายหลังการเข้าศึกษาในระดับปริญญา ดุษฎีบัณฑิต ผู้เขียนตัดสินใจได้ลาออกจากงานประจำในฐานะนักวิจัย เพื่อมุ่งมั่นในการศึกษาต่อ

อย่างไรก็ดี ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ ในฐานะนักวิชาการอิสระ ผู้เขียนได้รับความ อนุเคราะห์จากเพื่อนร่วมสถาบัน และคณาจารย์อีกหลายท่านให้โอกาสและประสบการณ์ในการ สอนที่มหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งในระดับปริญญาตรี และปริญญาโทในฐานะอาจารย์พิเศษ และ วิทยากรรับเชิญ อาทิ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต รวมถึงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับโอกาสในการทำงานวิจัยต่างๆ ร่วมกับ คณาจารย์อีกหลายท่าน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นงานวิจัยที่ทรงคุณค่า และเป็นคุณูปการแก่ประเทศชาติ ทั้งสิ้น อาทิ การบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการในทศวรรษหน้า การจัดทำนโยบายความ มั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2554-2559 การศึกษาสภาพอนาคตของสถานที่ทำงานในประเทศไทยในปี 2575 การจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้กับ หน่วยงานต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเต็มเต็มองค์ความรู้ทางการบริหารงานภาครัฐแก่ผู้เขียนและเอื้อต่อ การพัฒนาศักยภาพในสายวิชาการสืบต่อไปในอนาคต