

กลยุทธ์แห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการ ภาครัฐของไทย

STRATEGY FOR SUCCESS IN THE MANAGEMENT OF THAI PUBLIC SECTOR

จตุพร เสถียรคง

Vol. 15 No. 2 April-September

CHIANGMAI
RAJABHAT
UNIVERSITY

กลยุทธ์แห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

STRATEGY FOR SUCCESS IN THE MANAGEMENT OF THAI PUBLIC SECTOR

จตุพร เติเกียรติ*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2556 และ พ.ศ.2556 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด และ 3) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศครบทุกด้าน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยเก็บจากผู้บริหารระดับสูง และคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 จำนวน 10 หน่วยงาน

ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 ทั้ง 10 หน่วยงาน มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน โดยเริ่มจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน ภายนอก เพื่อนำมาเป็นข้อมูลกำหนดเป้าประสงค์และกลยุทธ์การดำเนินการ การนำกลยุทธ์มาปฏิบัติมีการสื่อสารและปรับทัศนคติของบุคลากรให้เปิดใจรับความเปลี่ยนแปลง การให้ทุกฝ่าย ทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ โดยเน้นการตรวจสอบ ประเมินหาข้อบกพร่องและนำมาปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด พบว่า ปัจจัยหลักที่ส่งผล ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำและปัจจัยการบริหาร กล่าวคือ ผู้นำหน่วยงานทุกระดับให้การยอมรับและเล็งเห็นความสำคัญของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พร้อมให้การส่งเสริมสนับสนุน ผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพงาน โดยมีการส่งเสริมให้การนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพงาน โดยเน้นการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วม โดยเน้นที่ความพึงพอใจของลูกค้า มีการปรับปรุงแก้ไขตามวงจรเดมมิง (PDCA) เพื่อมุ่งไปสู่ความเป็นเลิศ เน้นการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) การทำงานเป็นทีม การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management: RBM) การประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์กรแบบสมดุล (Balanced Scorecard) การสร้างขวัญและแรงจูงใจในการทำงานเพื่อนำไปสู่วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) และสร้างนวัตกรรม มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพงานอย่างสม่ำเสมอ หลักและวิธีการบริหารดังกล่าวจึงถือเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อกำหนดรูปแบบการพัฒนาองค์กรเพื่อนำไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศครบทุกด้าน

คำสำคัญ: รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จัดการเชิงกลยุทธ์ ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

* ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ABSTRACT

The objectives of this research were to examine 1) strategic management processes of state agencies receiving the public sector management awards in the section category in 2012-2013; 2) factors affecting the success in improving the management quality of those agencies; and 3) a development guideline to establish management models for the public sector to become an organization of best practices. The data for analysis were collected from both documentary study and field research from executives and committee members working for the improvement of the management quality in the ten state agencies receiving the awards.

The research findings revealed that the strategic management processes of the ten state agencies were similar. They included analyzing internal and external environments in order to use the data to determine the goals and operational strategies, implementing the strategies, communicating with and adjusting attitudes of personnel to open up for change, and encouraging everyone to participate in establishing work quality with a focus on examining and assessing weaknesses in order to regularly improve their performances, so that the goals of the agencies could be achieved. The main factors affecting the success in improving the management quality were leadership and effective management. This means that leaders of all levels accepted changes and were well aware of the importance of improvement. Furthermore, they encouraged and pushed for the quality of job performances by integrating new principles of public management with an emphasis on strategic management, total quality management, customers' satisfaction, the PDCA cycle, good governance, teamwork, result-oriented management, balance scorecard, morale and incentive boosting, best practices, and creation of innovations to improve job quality. These management principles and practices are regarded as guidelines of management development that will define an organization of best practices.

Keywords: Public Sector Management Quality Award: PMQA, Strategic Management, Success Factor

บทนำ

ตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในปี พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องบริหารงานให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ปรับปรุงภารกิจทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

จากหลักการของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำระบบ “พัฒนาองค์การตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level)” โดยอิงสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาผนวกกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระดับของการพัฒนาองค์การขั้นต้น เพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้เป็นกรอบการประเมินที่สามารถบ่งชี้ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของส่วนราชการได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมหาวิทยาลัยหรือรัฐวิสาหกิจ สามารถยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของตนให้เข้าสู่ระดับมาตรฐานสากลและมุ่งนำองค์การไปสู่ความเป็นเลิศ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

(Public Sector Management Quality Award: PMQA) จัดทำขึ้นโดยอาศัยกรอบแนวคิดและหลักการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) เป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ดังนี้

1. เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

2. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่ระดับมาตรฐานสากล

ปี พ.ศ.2555 เป็นปีแรกที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จัดให้มีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด โดยจัดให้มี 7 หมวด คือ หมวด 1 ความเป็นเลิศด้านการนำองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม หมวด 2 ความเป็นเลิศด้านการวางแผนยุทธศาสตร์และการสื่อสารเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ หมวด 3 ความเป็นเลิศด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 ความเป็นเลิศด้านการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรและการจัดการความรู้ หมวด 5 ความเป็นเลิศด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หมวด 6 ความเป็นเลิศด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม และ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ซึ่งในหมวดนี้เป็นเกณฑ์เพื่อใช้ประเมินประสิทธิผลของหน่วยราชการ ใน 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนานำองค์กร การกำหนดรางวัลดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิด “การปรับปรุงทีละขั้น” โดยเริ่มต้นที่ เมื่อส่วนราชการใดผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level) ครบทุกหมวดแล้ว จะได้รับการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) และเมื่อส่วนราชการปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่องจนมีความโดดเด่นในหมวดใดหมวดหนึ่ง จะสามารถขอรับ “รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด” เพื่อพัฒนาไปสู่ “รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความเป็นเลิศครบทุกด้าน” ในสองปีแรก คือ พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 มีหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพจัดการภาครัฐรายหมวด ทั้งหมด 15 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กรมบัญชีกลาง กรมสรรพากร กรมสุขภาพจิต กรมการพัฒนาชุมชน กรมธนารักษ์ กรมปศุสัตว์ กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน กรมศุลกากร กองบัญชาการกองทัพไทย จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดนครพนม จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุบลราชธานี

จากการที่หน่วยงานราชการทั้ง 15 แห่ง ที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นรายหมวด ซึ่งมีทั้งหน่วยงานในระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัดที่ต่างได้มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการและการให้บริการจนก้าวเข้าสู่ระดับความเป็นเลิศตามมาตรฐานรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในแต่ละหมวด ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาหน่วยงานที่มีความพร้อมและยินดีเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งสิ้น 10 หน่วยงาน โดยศึกษาถึงกลยุทธ์ กระบวนการ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศครบทุกด้านต่อไป

วัตถุประสงค์

1. ศึกษากระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556
2. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด
3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศครบทุกด้าน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสาร และศึกษาเพิ่มเติมจากการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่รวบรวมข้อมูลเบื้องต้น โดยศึกษารวบรวมจากคู่มือหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาคู่มือรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกาศผลการพิจารณาคัดเลือกรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ศึกษาเว็บไซต์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิจัย บทความ วารสารวิชาการ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาโดยเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากภาคสนาม เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในองค์กรที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 ที่มีความพร้อมและยินดีเปิดเผยข้อมูลรวม 10 หน่วยงาน ได้แก่

2.1 แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ใช้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ได้แก่ ผู้บริหารของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 หน่วยงานละ 1 คน จำนวน 10 หน่วยงาน

2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) คณะทำงานของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 หน่วยงานละ 3-5 คน จำนวน 10 หน่วยงาน (30-75 คน)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในการตอบคำถามการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล 2 วิธี คือ

1. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามวัน เวลาที่นัดหมายจากผู้บริหารของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 จำนวน 10 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจากสำนักงานพัฒนาระบบราชการ จำนวน 2 คน เพื่อสนทนาลงถึงกลยุทธ์ กระบวนการ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีการกำหนดกรอบและหัวข้อการสนทนาไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นขั้นตอน

2. การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อย ตามวัน เวลาที่นัดหมายจากคณะทำงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 จำนวน 10 หน่วยงาน เพื่อสนทนาลงถึงกลยุทธ์ กระบวนการที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีการกำหนดกรอบและหัวข้อการสนทนาไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นขั้นตอน

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ หน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 จำนวน 10 หน่วยงาน แบ่งตามประเภทหน่วยงานและรางวัลที่ได้รับ และผู้เชี่ยวชาญด้านตัวชี้วัดตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร คณะทำงานและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติโดยตรงด้านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในประเด็นเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อการได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556

ผลการวิจัย

การศึกษาค้นคว้า พบว่า การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) รายหมวด ประจำปี พ.ศ.2555 และ พ.ศ.2556 ทั้ง 10 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กรมปศุสัตว์ กรมบัญชีกลาง กรมสุขภาพจิต กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน กรมการพัฒนาชุมชน จังหวัดนครพนม จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม ได้มีกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ไม่แตกต่างกัน โดยเริ่มจากการประเมินสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning) หรือวิเคราะห์สถานการณ์ด้านต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของแต่ละหมวด โดยระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาถึงระดับปฏิบัติการ ตลอดถึงผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ในรูปแบบของการระดมสมอง (Brainstorming) เพื่อนำจุดเด่นหรือโอกาส จุดด้อย และความเสี่ยงขององค์กรมาวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจกำหนดเป้าประสงค์ในการดำเนินการตามเกณฑ์การประเมินของแต่ละหมวด มากำหนดกลยุทธ์หรือเป้าหมายการดำเนินการ

การดำเนินการในหมวดที่ 1 ด้านการนำองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม

ในหมวดนี้หน่วยงานที่ศึกษา ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กรมปศุสัตว์ จังหวัดนครพนม จังหวัดสุพรรณบุรี มีจุดเน้นที่การกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ระยะสั้น ระยะยาว ค่านิยม และผลการดำเนินการที่คาดหวัง ซึ่งในการกำหนดผลการดำเนินการ ผู้บริหารของส่วนราชการต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยยึดหลักความโปร่งใสและความชัดเจนเป็นสำคัญ ในขั้นตอนของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติมีการถ่ายทอดให้บุคลากรในส่วนราชการนำไปปฏิบัติ โดยใช้ระบบการสื่อสารแบบสองทิศทางอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม สร้างบรรยากาศการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ เกิดความคิดริเริ่มและโอกาสในการสร้างนวัตกรรม และความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ด้านการกำกับดูแลส่วนราชการทุกแห่ง มีการกำกับดูแลตนเองที่ดีโดยแสดงถึงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ทั้งความรับผิดชอบต่อด้านการเงิน และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการทบทวนและประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ และนำผลการประเมินและทบทวนมาประเมินความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้น และระยะยาวของส่วนราชการ โดยผู้บริหารนำผลการประเมินและทบทวนที่ได้มาใช้ในการประเมินความสามารถในการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงไปของส่วนราชการ สามารถระบุตัวชี้สำคัญที่นำมาทบทวนเป็นประจำ ในด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนราชการ มีการสนับสนุนชุมชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่สำคัญต่อส่วนราชการอย่างจริงจัง มีการเตรียมการเชิงรุกในประเด็นผลกระทบเชิงลบต่อสังคม นอกจากนั้นแล้วการดำเนินการในหมวดนี้ยังต้องอาศัยทักษะด้านต่างๆ เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) การติดต่อสื่อสาร (Communication) และความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เป็นต้น

การดำเนินการในหมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ มีหน่วยงานที่ศึกษาทั้งหมด 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมบัญชีกลาง กระทรวงพลังงาน กรมสุขภาพจิต กรมสรรพสามิต และกรมชลประทาน ในหมวดนี้ส่วนราชการได้ระบุประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลักที่ชัดเจน จัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์แต่ด้านที่ตอบสนองความท้าทายของส่วนราชการ ตลอดจนระบุเป้าหมายและระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าประสงค์ วิเคราะห์ความเสี่ยงในด้านการเงิน สังคมและจริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่นๆ การวิเคราะห์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับโลก นอกจากนั้นยังระดมความคิดเห็น ความต้องการ ความคาดหวังจากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดทำสวอท (SWOT Analysis) ของส่วนราชการและองค์การอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

ในด้านการสื่อสารแผนสู่การปฏิบัติทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการ มีการคาดการณ์ผลการดำเนินการตามกรอบเวลาของการวางแผนระยะสั้นและระยะยาว ติดตามและทบทวนการนำแผนไปปฏิบัติ โดยสร้างความสมดุลระหว่างโอกาสกับความท้าทายทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทำให้เกิดความสมดุลของความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทั้งหมด มีการเปรียบเทียบและตอบสนองต่อผลการดำเนินการที่คาดการณ์ไว้กับคู่เทียบเคียงในระดับเทียบเคียงที่สำคัญ และเป้าประสงค์และผลการดำเนินการที่ผ่านมาอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นส่วนราชการยังให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม (Team Work) การมีส่วนร่วม (Participation) ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสื่อสาร (Communication) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีคุณภาพอีกด้วย

การดำเนินการในหมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีหน่วยงานที่ศึกษา คือ จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งจังหวัดสมุทรสงครามได้ทำการค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Customer and Stakeholder Analysis) เพื่อหาแนวทางและวิธีการในการบริการที่ตอบสนองความคาดหวังและเกิดความประทับใจมากที่สุด ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายภาคประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อจับมือเป็นพันธมิตร นำข้อมูลความต้องการข้อร้องเรียน และข้อมูลอื่นๆ ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงระบบงาน กระบวนการทำงาน และโอกาสในการพัฒนาผลผลิตและบริการใหม่ มีข้อมูลสำหรับการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการให้กับองค์การที่เกี่ยวข้องในการให้บริการเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงได้ ในการติดตามและประเมินผล ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลความผูกพันของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่ม มีข้อมูลผลการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สามารถนำมาเทียบเคียงต่อยุทธศาสตร์ได้ และนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการคาดการณ์ความต้องการที่สำคัญ พัฒนาการสื่อสาร สร้างวัฒนธรรมการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กำหนดโอกาสสำหรับนวัตกรรม ตลอดจนกำหนดทิศทางการดำเนินงานของส่วนราชการ

การดำเนินการในหมวดที่ 4 มุ่งเน้นด้านการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ มีหน่วยงานที่ศึกษาจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กรมสรรพสามิต และกรมการพัฒนาชุมชน ในด้านการวัดผลการดำเนินการ วิธีการทำให้ระบบการวัดผลการดำเนินการขององค์การทันต่อความต้องการและทิศทางขององค์การ และไวต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ คือ มีระบบข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อมโยงกับการติดตามผลการปฏิบัติงาน มีวิธีการในการวิเคราะห์ ทบทวนผลการดำเนินการและขีดความสามารถของส่วนราชการ โดยนำผลการทบทวนการดำเนินการของส่วนราชการมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้ทราบถึงเรื่องที่ต้องนำไปปรับปรุงกระบวนการที่สำคัญอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และก้าวกระโดด เพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างนวัตกรรม มีการถ่ายทอดไปสู่กลุ่มผู้ปฏิบัติงานและบุคลากรระดับปฏิบัติการทั่วทั้งส่วนราชการ และส่วนราชการหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกันเพื่อทำให้มั่นใจว่าสามารถดำเนินการสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับส่วนราชการ มีวิธีการที่ทำให้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์การมีความทันต่อความต้องการและทิศทางขององค์การ สภาวะแวดล้อมในการทำงานที่เปลี่ยนไป และการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในสภาพแวดล้อมด้านการปฏิบัติการ หน่วยงานที่ได้รับรางวัลทั้ง 3 หน่วยงาน ต่างให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ต่างๆ เช่น มีแผนการจัดการความรู้ (KM Action Plan) มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดเก็บ

และรายงานข้อมูลแบบ Real Time มีระบบข้อมูลสารสนเทศช่วยในการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ (Management Information System) นอกจากนั้นแล้วยังต้องอาศัยทักษะด้านการวางแผน และมีระบบวัดผลที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

การดำเนินการในหมวดที่ 5 ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีหน่วยงานที่ศึกษาในครั้งนี้ 2 หน่วยงาน คือ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมสุขภาพจิต สิ่งที่หน่วยงานให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การวางแผนด้านทรัพยากรบุคคล และการเตรียมบุคลากรให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงด้านขีดความสามารถและอัตรากำลัง ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับรางวัลทั้งสองแห่งได้นำกลยุทธ์การจัดทำ HR Scorecard มาใช้ เพื่อช่วยกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ทราบถึงสภาพปัญหาของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ/จังหวัดของตนเอง และสามารถกำหนดกลยุทธ์เพื่อการบริหารกำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการได้ นอกจากนั้นยังช่วยเสริมสร้างสมรรถนะและความเข้มแข็งระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ/จังหวัด อันจะนำไปสู่สมรรถนะของหน่วยทรัพยากรบุคคลที่สามารถเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partners) ในการบริหารราชการของส่วนราชการ/จังหวัด มีการจูงใจ (Motivation) จัดตั้งคณะทำงานแบบ “ทีมงานข้ามสายงาน” (Cross-Functional Team) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน ติดตามและประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลอีกด้วย การสร้างความผูกพันของบุคลากรให้เกิดขึ้นกับองค์กร (Employee Engagement) การพัฒนาบุคลากร/ผู้บริหาร การเตรียมบุคลากรให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงด้านขีดความสามารถและอัตรากำลัง การสนับสนุนให้สถานที่ทำงานมีสุขอนามัย ความปลอดภัย และการป้องกันภัย รวมทั้งการปรับปรุงในปัจจัยดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินการในหมวดที่ 6 ด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม มีหน่วยงานที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ จำนวน 2 หน่วยงาน คือ กรมปศุสัตว์ และกรมสรรพสามิต การดำเนินงานในหมวดนี้ หน่วยงานที่ได้รับรางวัลได้กำหนดกลยุทธ์การดำเนินการโดยกำหนดระบบงานที่สำคัญและสัมพันธ์กับความสามารถพิเศษของส่วนราชการ มีวิธีการในการสร้างนวัตกรรมด้านกระบวนการทำงาน จุดเด่นในการดำเนินการของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลในหมวดนี้ คือ นำวงจร PDCA ร่วมกับ LeTcli เป็นกรอบแนวคิดและเป้าหมายหลักในการปรับปรุงกระบวนการทุกๆ กระบวนการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีผลการดำเนินการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ร่วมกับกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ Best Practices ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนหน่วยงานภายนอก การออกแบบกระบวนการโดยนำวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ นโยบายขององค์กรและความต้องการ ความคาดหวัง ข้อมูลป้อนกลับของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงเป้าหมายภารกิจ สมรรถนะ ภาระความรับผิดชอบ สภาพแวดล้อมภายใน/ภายนอก บุคลากร กระบวนการเทคโนโลยี องค์ความรู้ มาประกอบการพิจารณา กำหนดกระบวนการ (กระบวนการหลักกระบวนการที่สร้างคุณค่า และกระบวนการสนับสนุน) คิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ มาเป็นส่วนช่วยในการขับเคลื่อนการดำเนินการให้เกิดผลได้รวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐสู่ความเป็นเลิศ

จากการศึกษาสามารถสรุปถึงปัจจัยสำคัญดังนี้

ปัจจัยด้านผู้นำ

จากผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดของทั้ง 10 หน่วยงาน สามารถพัฒนาคุณภาพงานจนประสบความสำเร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานดังกล่าว ที่เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มองเห็นถึงความสำคัญของการที่จะต้องมีพัฒนาปรับปรุงกระบวนการ รูปแบบ วิธีการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ สถานการณ์ของโลก พร้อมยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อความสำเร็จขององค์กรโดยรวม ผู้บริหารทุกระดับแสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีที่สะท้อนถึงพฤติกรรมตามค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารมีภาวะผู้นำอยู่ในระดับสูง (High Leadership) เป็นทั้งผู้สร้างภาพฝันของงาน และช่วยเอื้อให้เกิดระบบการบริหาร/ขับเคลื่อนงานด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด สนับสนุน ส่งเสริม พัฒนา และสร้างความก้าวหน้าให้แก่บุคลากร ผู้บริหารเข้าใจวัฒนธรรมองค์กร กระจายอำนาจและมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับหัวหน้าส่วนราชการระดับรองลงมา เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ สามารถใช้วิธีการที่หลากหลายในการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อบริบท

แวดล้อมและข้อจำกัดในการดำเนินการ การทำหน้าที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีวิสัยทัศน์ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีช่องทางการสื่อสารยุคใหม่

ปัจจัยด้านการบริหาร

ได้มีการนำระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เช่น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM) การประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การแบบสมดุล (Balanced Scorecard) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) โดยจะเห็นได้จากแต่ละหน่วยงานที่ได้รับรางวัลจะให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานราชการเพื่อตอบสนองความต้องการสร้างความพอใจให้กับผู้รับบริการ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายเน้นการทำงานเป็นทีม มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารตามวงจรเดมมิง (PDCA) คือ มีการวางแผน (Plan) หรือ P นำแผนไปปฏิบัติ (Do) หรือ D การตรวจสอบและประเมิน (Check) หรือ C จากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ และนำผลการประเมินที่ได้มาปรับปรุงการทำงาน (Action) หรือ A นอกจากนั้นหน่วยงานที่ได้รับรางวัลทั้ง 10 หน่วยงาน ยังให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะ (New Public Service: NPS) ตระหนักถึงความสำคัญของการประสานงาน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันภายในองค์การทุกระดับ โดยกระจายอำนาจไปสู่ทุกภาคส่วนขององค์การ ทั้งระดับกลางและท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจการบางอย่างที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของหน่วยงาน ได้ถ่ายโอนหรือจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ปัจจัยทางด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์/ภูมิหลัง/วัฒนธรรม

โครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดมีพื้นที่เล็กและมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีวัฒนธรรมองค์การที่ดี สืบเนื่องมาจากลักษณะเด่นของจังหวัด เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ผู้คนส่วนใหญ่เป็นคนที่มีนิสัยเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ ไม่มีความแตกต่างของเมืองกับชนบทมากนัก ประกอบกับข้าราชการส่วนใหญ่พื้นเพเป็นคนจังหวัดสุพรรณบุรี จึงเกิดความรักหวงแหนและอยากพัฒนาจังหวัดของตนเอง ข้าราชการการเมือง ราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนมีความเข้มแข็งไม่เป็นภาระกับส่วนราชการ

การอภิปรายผล

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่ทุกหน่วยงานใช้ดำเนินการ คือ 1) ตรวจสอบสภาพแวดล้อมหรือการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันด้านต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ 2) การกำหนดกลยุทธ์ 3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ 4) การควบคุมและการประเมินผล โดยองค์ประกอบทั้ง 4 มีความสัมพันธ์กันเป็นกระบวนการและต่อเนื่องกัน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Wheelen and Hunger (2012) ที่กล่าวถึงกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ 4 องค์ประกอบ การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning) โดยใช้วิธีการ SWOT Analysis การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการควบคุมและการประเมินผล (Evaluation and Control) ในการดำเนินการทุกหมวดต้องดำเนินการไปพร้อมกัน เพราะข้อมูลของแต่ละหมวดมีการเชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ นอกจากนั้นยังต้องอาศัยเทคนิคการจัดการสมัยใหม่มาช่วยในการขับเคลื่อน ดังนี้

หมวดที่ 1 ความเป็นเลิศด้านการนำองค์การและความรับผิดชอบต่อสังคม

ได้นำเทคนิคด้านผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาใช้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ๆ ขึ้นในองค์การ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เกิดความพึงพอใจในทุกกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของภาวะผู้นำที่ Razik and Swanson (1995) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ ลักษณะผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปจะทำให้งานบรรลุถึงความสำเร็จได้ และต้องช่วยให้สมาชิกเห็นคุณค่าและความสำคัญ ผลงานและแนวทางการทำให้สำเร็จ ชักจูงให้สมาชิกเห็นประโยชน์ขององค์การและการทำงานเป็นทีม และกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

หมวดที่ 2 ความเป็นเลิศด้านการวางแผนยุทธศาสตร์และการสื่อสารเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมขององค์กร การวางแผน การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวิรัช วิรัชนิการวรรณ (2555) ที่ได้กล่าวถึง หัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์หรือกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน 2) การวางแผนยุทธศาสตร์ 3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

หมวดที่ 3 ความเป็นเลิศด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หน่วยงานที่ได้รับรางวัลเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านช่องทางที่หลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโกวิท พวงงาม (2551: 356) ที่ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการเปิดช่องทางการรับรู้ข้อมูลอย่างหลากหลาย มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นและเวทีลานความคิดเห็นของประชาชน จัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบอาสาสมัครพลเมือง การสร้างความร่วมมือ เครือข่าย ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งเครือข่ายประชาชน

หมวดที่ 4 ความเป็นเลิศด้านการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรและการจัดการความรู้

ได้นำเทคนิคการวิเคราะห์และจัดการความรู้ ทั้งด้านกำหนดองค์ความรู้ที่จำเป็น การสร้างและแสวงหาความรู้ ประมวลและกลั่นกรอง จัดความรู้ให้เป็นระบบ แลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยเชิญบุคลากรจากทุกภาคส่วนในองค์กรร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยนความรู้ รวมทั้งมีกิจกรรมสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากร เพื่อนำความรู้ไปปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Vera and Crossan (2003) ได้อธิบายความหมายขององค์การเพื่อการเรียนรู้ ว่าเป็นสถานที่ที่คนหรือพนักงานในองค์กรมีอิสระในการรวบรวมความต้องการ ความอยากที่จะเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา สามารถเพิ่มหรือขยายศักยภาพในการสร้างสรรค์เพื่อให้ได้ผลที่ต้องการอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมรูปแบบทางความคิด

หมวดที่ 5 ความเป็นเลิศด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีการจัดระบบงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานและช่วยให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวสูง มีแผนการพัฒนาบุคลากรรายบุคคล ซึ่งมีการวิเคราะห์ความต้องการเปรียบเทียบระหว่างบุคลากรที่มีศักยภาพสูงสายวิชาการ และศักยภาพสูงสายบริหาร มีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ชัดเจนสำหรับแต่ละสายงาน สร้างวัฒนธรรมแบ่งปันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ทีมข้ามสายงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Hamlin and Stewart (2011) ที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ คือ การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถ การเสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์และการเจริญเติบโตส่วนบุคคล การปรับปรุงประสิทธิภาพและผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม การปรับปรุงประสิทธิภาพและผลการปฏิบัติงานขององค์กร

หมวดที่ 6 ความเป็นเลิศด้านกระบวนการคุณภาพและนวัตกรรม ให้ความสำคัญกับการกำหนดกระบวนการเพื่อให้เกิดนวัตกรรม ได้แก่ 1) กระบวนการหลัก กระบวนการที่สร้างคุณค่า 2) กระบวนการสนับสนุนจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของแต่ละกระบวนการ การออกแบบกระบวนการ เพื่อให้ได้กระบวนการที่สามารถตอบสนองต่อข้อกำหนดที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Smeds (2001) ที่ว่า นวัตกรรมกระบวนการเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินธุรกิจหรือการผลิตสินค้าและบริการซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางให้การทำงานสามารถดำเนินการได้ รวมทั้งเป็นแนวทางที่ทำให้ “งาน” ได้รับการออกแบบใหม่ หรือแนวทางใหม่ที่ทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสู่ความเป็นเลิศครบทุกด้าน

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น พบว่า ทั้ง 10 หน่วยงานที่ศึกษา ต่างมีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสู่ความเป็นเลิศครบทุกด้านไว้แล้วทั้งสิ้น โดยมีแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเริ่มจากการปรับทัศนคติของบุคลากรทุกคนในหน่วยงานที่มีต่อเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เปิดใจรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร ผู้บริหาร และคณะทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

จะต้องรู้จักองค์การอย่างแท้จริง และนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานแต่ละด้าน ทั้งการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) การบริหารตามวงจรเดมมิง (PDCA) ธรรมภิบาล (Good Governance) การทำงานเป็นทีม ภาวะผู้นำ การจัดการองค์ความรู้ การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management: RBM) การประเมินผลการปฏิบัติงานองค์กรแบบสมดุล (Balanced Scorecard) การจูงใจ วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) และกระบวนการนวัตกรรม

การกำหนดตัวแบบ (Model) การพัฒนาคุณภาพบริหารจัดการภาครัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ

เพื่อให้การพัฒนางานมีประสิทธิภาพและก้าวไปสู่ความเป็นเลิศในการดำเนินการ หน่วยงานภาครัฐต้องนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานขององค์กร ดังเช่นการดำเนินงานในกลุ่มการนำองค์กร ซึ่งประกอบด้วย หมวดที่ 1 การนำองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม หมวดที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์และการนำไปปฏิบัติ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องให้ความสำคัญกับการนำหลักการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร และกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ มีการติดตามตรวจสอบ ปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ผู้บริหารเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ทันสมัย สามารถสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพได้

การดำเนินการในกลุ่มพื้นฐานของระบบ ประกอบด้วย การดำเนินการในหมวดที่ 4 การวัดวิเคราะห์และการจัดการองค์ความรู้ การดำเนินการในหมวดนี้จะต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ (วิเคราะห์ SWOT) และให้ความสำคัญกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result Based Management: RBM) โดยระดมสมองจากผู้บริหาร นักวิชาการ ผู้ชำนาญการทุกภาคส่วน เพื่อจัดการเชิงรุกโดยแสวงหาข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน มีระบบการสื่อสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และเครือข่ายที่ทันสมัย สร้างตัวชี้วัดที่สอดคล้องกันทั่วทั้งองค์กร นำหลักการบริหารตามวงจรเดมมิง (PDCA) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งมีแผนการจัดการความรู้ การพัฒนาระบบการจัดการความรู้ และสร้างทีมงานโดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในหน่วยงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เน้นการจัดเก็บข้อมูล ประเมินผลการปฏิบัติงาน การปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้กระบวนการมีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและโปร่งใส มีมาตรฐานตลอดเวลา

สำหรับการดำเนินงานในกลุ่มที่ปฏิบัติการ ซึ่งประกอบไปด้วย การดำเนินการในหมวดที่ 5 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และหมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ ต้องนำหลักการจัดการเชิงกลยุทธ์มาดำเนินการ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริการทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) และมีการออกแบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน คำนึงถึงภารกิจหลักขององค์กร สื่อสารและทำความเข้าใจถึงความคาดหวังระหว่างผู้บริหารและบุคลากรถึงเป้าหมายการดำเนินการขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ ตลอดถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม โดยนำหลักการประเมินผลงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาปรับใช้ในองค์กร ให้ความสำคัญกับการจูงใจโดยการสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร จัดให้มีระบบการยกย่องชมเชย ให้รางวัล การพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะและขีดความสามารถสูงอย่างต่อเนื่อง สร้างทีมงานโดยจัดระบบงานแบบไม่เป็นทางการ มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมแบบสหวิชาชีพ ในด้านการจัดการกระบวนการและนวัตกรรม นำวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) และกระบวนการนวัตกรรม โดยเน้นการวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้มีองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสม ออกแบบกระบวนการ และนำกระบวนการที่ได้ออกแบบไว้ไปทดลองปฏิบัติในหน่วยงาน นำร่อง เพื่อทดสอบหรือหาข้อบกพร่องของกระบวนการ เพื่อดำเนินการปรับปรุงให้สมบูรณ์ จัดทำคู่มือมาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงานและฝึกอบรม สอนงานให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ เข้าใจ และมีทักษะในการปฏิบัติตามคู่มือมาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

จากการค้นพบข้อเท็จจริงตามวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์หน่วยงานภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ นอกจากประเด็นที่ได้อภิปรายผลไปข้างต้น การดำเนินการของแต่ละหน่วยงานยังต้องมีการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เช่น

1. มีการสื่อสารสองทิศทางทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการรับรู้และเข้าใจอย่างทั่วถึง และเกิดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรือแนวทางที่ได้กำหนด ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ดีเพราะจะช่วยหล่อหลอมให้คนในองค์การมีและเข้าใจกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน ให้คนในองค์การมีความเชื่อและมีพฤติกรรมไปในทิศทางเดียวกัน และการเข้าถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะการติดต่อสื่อสารกันอย่างรวดเร็วถูกต้องแม่นยำนั้นได้มีการเชื่อมโยงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นเครื่องมือสื่อกลางหนึ่งของการติดต่อสื่อสารในทุกๆ องค์การและสังคม

2. ในการดำเนินการของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลจะดำเนินการทุกหมวดไปพร้อมกัน เพราะแต่ละหมวดมีความเชื่อมโยงการอย่างเป็นระบบ

3. ทุกองค์การควรให้ความสำคัญกับค่านิยมหลัก (Core Value) 11 ประการ

4. การจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศขององค์การเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนา

5. ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ควรรู้และเข้าใจเกณฑ์การประเมินอย่างลึกซึ้ง ตลอดจนการรู้จักองค์การอย่างแท้จริง มองภาพรวมขององค์การในทุกมิติได้อย่างชัดเจน สามารถตอบโต้เหตุได้ว่าจะนำจุดเด่น จุดด้อยอะไรขององค์การมาออกแบบเพื่อตอบ ADLI ได้ครบทุกประเด็น

6. ส่วนราชการที่น่าเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกรอบการประเมินระดับมาตรฐานสากลไปเปรียบเทียบกับระบบการบริหารจัดการของส่วนราชการ จะได้รับประโยชน์ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การประเมินองค์การด้วยตนเอง (Self-Assessment) ซึ่งจะทำให้การบริหารของส่วนราชการนั้นๆ ได้รับทราบว่าส่วนราชการของตนยังมีความบกพร่องในเรื่องใด จึงสามารถกำหนดวิธีการและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงองค์การให้สมบูรณ์มากขึ้น สามารถนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อยกระดับการบริหารจัดการให้สามารถส่งมอบคุณค่าที่ดีขึ้นทั้งผลผลิตและบริการ ให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งนับเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้วย

7. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ข้อมูลผลลัพธ์การดำเนินงานส่วนราชการจะต้องจัดเก็บตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับจังหวัด กรม และกระทรวง ดังนั้นหากหน่วยงานไหนมีการดำเนินงานตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) และผ่านการรับรองย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครอบคลุมทุกระดับ

8. ส่วนราชการที่มีการบริหารจัดการที่เป็นเลิศจะมีภาพลักษณ์ที่ดี มีโอกาสส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของส่วนราชการอื่นๆ โดยการนำเสนอวิธีปฏิบัติที่นำไปสู่ความสำเร็จ และเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารและแลกเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นนำไปประยุกต์ใช้ให้ประสบผลสำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. 2551. **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิสเตอร์ก๊อบปี้.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2555. **การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ.** กรุงเทพฯ: Forepace Publishing House.
- Hamlin, B. and Stewart, J. 2011. What is HDR? A definitional review and synthesis of the HRD domain. **Journal of European Industrial Training.** 35(3), 199-220.
- Razik, T. A. and Swanson, A. D. 1995. **Fundamental Concept of Educational Leadership and Management.** Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- Smeds, R. 2001. Implementation of Business Process Innovations: an Agenda for Research and action. **International Journal of Technology Management.** 22(1), 1-12.
- Vera, D. and Crossan, M. 2003. Organizational Learning and Knowledge Management: Toward an Integrative Framework. In M. Easter by Smith and M. A. Lyles (eds.), **The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management.** Malden, M. A.: Blackwell, 123-141.
- Wheelen T. L. and Hunger J. D. 2014. **Concepts in Strategic Management and Business Policy.** New Jersey: Pearson Prentice Hall.