



แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการทั่วทั้งองค์กรในภาครัฐ A Guideline to Improve Overall Service Quality Management in Governmental Organization

วิมล อรรถจนพจน์ย์¹

Vimol Uschanapotchaneey¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้สรุปสาระสำคัญเพื่อนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาประยุกต์ใช้ในระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์จากการดำเนินงานที่พึงประสงค์ ตลอดจนมีการสอดประสานที่เชื่อมโยงกันโดยใช้ Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือชีวิตที่สามารถสร้างดุลยภาพในภาพรวมให้เห็นได้ชัดเจน ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารคุณภาพการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้ได้งานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า โดยนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาปรับปรุงด้านกระบวนการในระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อบูรณาการเข้ากับทุกส่วนขององค์กร เช่น มีการแก้ปัญหา สร้างคุณค่าเพิ่ม การควบคุมต้นทุน และการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดรายจ่ายและมีความพึงพอใจในการให้บริการ

คำสำคัญ: การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ดุลยภาพ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

Abstract

This article presents essences of application of the total quality management (TQM) to governmental managerial systems. The TQM technique could be used to improve the government services and obtain the desired outcomes. Balanced scorecard could be used as an indicator for creating clear overall equilibrium accordingly. This technique concentrates on operation quality management to obtain efficient, effective and concrete outputs. Continuous improvement would be made to respond to customers' demand and satisfaction. Implementing TQM could improve working procedures in governmental managerial system. This TQM could be integrated to most matters of organizations such as problem solving, value addition, cost control, and organization structural changes all of which would provide clients with convenience, less time spending, cost saving, and more satisfaction with the offered services.

¹ นักศึกษา สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม Tel. 0-2877-0631,
E-mail : vm12558@gmail.com

Keywords: Total Quality Management (TQM),
Equilibrium, Continuous Improvement

1. บทนำ

จากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) บริบทต่างๆ ของการจัดการในศตวรรษที่ 21 นั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในภาวะที่ไร้พรมแดนนั้นทำให้ระบบเทคโนโลยีข่าวสารเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ซึ่งสามารถมีการรับรู้การเคลื่อนไหวของสรรพสิ่งต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็วมากเมื่อเทียบกับการจัดการในศตวรรษที่ 20 ดังนั้นองค์กรในปัจจุบันจึงต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสามารถที่จะสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องแสวงหารูปแบบหรือเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ เพื่อนำพาองค์กรของตนไปสู่ความเป็นเลิศในการจัดการ (Management Excellence) โดยจะทำให้องค์กรนั้นอยู่รอดและเติบโตภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบการตื่นตัวต่อกระแสการปรับตัวเป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรภาคเอกชน แต่การตื่นตัวนั้นก็ได้รับความสนใจจากองค์กรภาครัฐมากขึ้นตลอดมา โดยวิเคราะห์ที่ได้จากกระแสของการปฏิรูประบบราชการของทั่วโลก แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการจัดการใหม่ๆ ได้มีการปรับรื้อระบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อต้นศตวรรษที่ 1990 และเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง โดยเป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยในการพัฒนาด้านการบริหารจัดการภาครัฐให้ตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้าง พฤติกรรม และกระบวนการการทำงานของระบบราชการให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับองค์กรที่เป็นหน่วยงานราชการของไทย เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

ระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดให้มีการติดตามและประเมินผล เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งจัดให้มีการมอบรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชนขึ้น โดยมีการประกาศเกียรติคุณและเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนสร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของงานบริการให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในเชิงคุณภาพ และสามารถยกระดับความศรัทธาของประชาชนที่มีต่องานราชการเพิ่มขึ้นด้วย โดยมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

2. การปรับกระบวนการ เพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์จากการทำงานที่พึงประสงค์

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมีคุณลักษณะสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการในภาครัฐ 3 ประการ ได้แก่ 1) มุ่งเน้นผลลัพธ์ 2) สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน 3) มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันภายในเกณฑ์เพื่อให้เกิดบูรณาการซึ่งผลลัพธ์ของการชีวิตในแต่ละส่วนเหล่านี้ยังเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร และเป็นพื้นฐานในการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติอย่างสอดคล้องในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งส่วนราชการ และสนับสนุนให้ส่วนราชการมีความคล่องตัว มีนวัตกรรม และมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ [1] นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในเชิงคุณภาพ และสามารถยกระดับความศรัทธาของประชาชนที่มีต่องานราชการเพิ่มขึ้นด้วย ด้วยองค์ประกอบ 7 หมวด ดังต่อไปนี้ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผน

เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญสำคัญกับลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ และหมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ โดยเกณฑ์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ใช้เครื่องมือการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐด้วยรางวัลคุณภาพภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) หรือ PMQA ซึ่งเป็นตัวชี้วัดผลงานที่สำคัญ โดยทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดให้ส่วนราชการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (ซึ่งเป็นกรอบการประเมินระดับมาตรฐานสากล) มาใช้เป็นแนวทางในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง (Self-Assessment) และเป็นบรรทัดฐานในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงองค์กรและยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการสู่ระดับมาตรฐานสากล [2]

ซึ่งการดำเนินการตามเกณฑ์การจัดการภาครัฐนั้นผู้บริหารระดับสูงต้องเป็นผู้ริเริ่ม เป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติ ยึดมั่นต่อแนวทางการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องต่อผลลัพธ์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ซึ่งหากระบบราชการสามารถดำเนินการตามองค์ประกอบ

หมวดที่ 7 มุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถเชื่อมั่นได้ว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการได้เป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถขององค์กรบริหารงานแบบพิเศษในสังกัดของฝ่ายบริหารจำนวน 26 แห่งในประเทศอังกฤษ โดยได้อาศัยเกณฑ์มาตรฐานตามรูปแบบความเป็นเลิศของการดำเนินงานของมูลนิธิยุโรปเพื่อการบริหารคุณภาพ (European Foundation for Quality Management) หรือ EFQM ดังแสดงในตารางที่ 1 ดังนี้

จากตารางที่ 1 พบว่ามาตรฐานรางวัลคุณภาพของอังกฤษมีคะแนนผลลัพธ์ของการดำเนินงานสูงสุดคือ 86 รองลงมาคือ กระบวนการ มีคะแนน 75 นโยบายและกลยุทธ์และทรัพยากร มีคะแนน 68 ตามลำดับ ซึ่งคะแนนค่าเฉลี่ยของภาครัฐได้คะแนนผลลัพธ์ของการดำเนินงานสูงสุดคือ 46 รองลงมาคือ ทรัพยากรได้คะแนน 41 นโยบายและกลยุทธ์และบุคลากรได้คะแนน 36 ภาวะผู้นำและกระบวนการได้คะแนน 35 ตามลำดับ [3] ซึ่งจากการเปรียบเทียบคะแนนค่าเฉลี่ยของภาครัฐกับคะแนนมาตรฐานรางวัลคุณภาพของอังกฤษพบว่าคะแนนค่าเฉลี่ยของภาครัฐจะต่ำกว่ามาตรฐานค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกระบวนการซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประเมินที่สำคัญได้คะแนนค่อนข้างต่ำ

ตารางที่ 1 แสดงคะแนนค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ [3]

หลักเกณฑ์การประเมิน	มาตรฐานรางวัลคุณภาพของอังกฤษ	ค่าเฉลี่ยของภาครัฐ	คะแนนสูงสุดของภาครัฐ	คะแนนต่ำสุดของภาครัฐ
ภาวะผู้นำ	63	35	48	19
นโยบายและกลยุทธ์	68	36	57	-
บุคลากร	66	36	50	-
ทรัพยากร	68	41	52	17
กระบวนการ	75	35	53	14
ความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ	60	38	61	41
ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	66	22	45	7
ผลกระทบต่อสังคม	55	17	30	0
ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน	86	46	63	23

ตารางที่ 2 แสดงคะแนนประเมินรายหัวข้อของส่วนราชการเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยในภาพรวมของทุกส่วนราชการของไทย [4]

หมวด		หัวข้อ		ค่าเฉลี่ยในภาพรวม
1	การนำองค์กร	1.1	การนำองค์กร	6.09
		1.2	ความรับผิดชอบต่อสังคม	5.12
2	การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	2.1	การจัดทำยุทธศาสตร์	6.66
		2.2	การถ่ายทอดกลยุทธ์หลักเพื่อนำไปปฏิบัติ	6.73
3	การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.1	ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	5.31
		3.2	ความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	4.74
4	การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้	4.1	การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการของส่วนราชการ	5.36
		4.2	การจัดการสารสนเทศและความรู้	5.85
5	การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล	5.1	ระบบงาน	5.01
		5.2	การเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ	5.04
		5.3	การสร้างความสุขและความพึงพอใจแก่บุคลากร	3.86
6	กระบวนการที่สร้างคุณค่า	6.1	กระบวนการที่สร้างคุณค่า	5.53
		6.2	กระบวนการสนับสนุน	5.21
7	ผลลัพธ์การดำเนินงาน	7.1	มิติด้านประสิทธิผล	6.77
		7.2	มิติด้านคุณภาพการให้บริการ	4.61
		7.3	มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ	5.01
		7.4	มิติด้านการพัฒนาองค์กร	4.60

จากตารางที่ 2 พบว่าการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐด้วยรางวัลคุณภาพภาครัฐ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินงานมิติด้านประสิทธิผลมีค่าเฉลี่ยในภาพรวมสูงสุดคือ 6.77 รองลงมาคือ หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หัวข้อการถ่ายทอดกลยุทธ์หลักเพื่อนำไปปฏิบัติ และการจัดทำยุทธศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยในภาพรวม 6.73 และ 6.66 หมวด 1 การนำองค์กร หัวข้อการนำองค์กร มีค่าเฉลี่ยในภาพรวม 6.09 หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หัวข้อการจัดการสารสนเทศและความรู้ มีค่าเฉลี่ยในภาพรวม 5.85 และหมวด 6 กระบวนการที่สร้างคุณค่า หัวข้อ กระบวนการที่สร้างคุณค่า มีค่าเฉลี่ยในภาพรวม

5.53 ตามลำดับ ซึ่งคะแนนค่าเฉลี่ยที่ได้จากการเปรียบเทียบคะแนนค่าเฉลี่ยในภาพรวมของแต่ละหมวดพบว่า คะแนนค่าเฉลี่ยในภาพรวมของหมวดที่ 6 การจัดกระบวนการจะต่ำค่อนข้างมาก ซึ่งด้านกระบวนการที่สร้างคุณค่าเป็นหลักเกณฑ์การประเมินที่สำคัญมากในการดำเนินงาน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับแนวคิดที่ว่าพัฒนาคุณภาพของข้าราชการจะต้องเริ่มต้นที่การปรับกระบวนการเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์จากการดำเนินงานที่พึงประสงค์ โดยนำหลักการการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management) มาประยุกต์กับกระบวนการการทำงานของภาครัฐ ซึ่งการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรเป็นเครื่องมือที่มุ่งเน้น

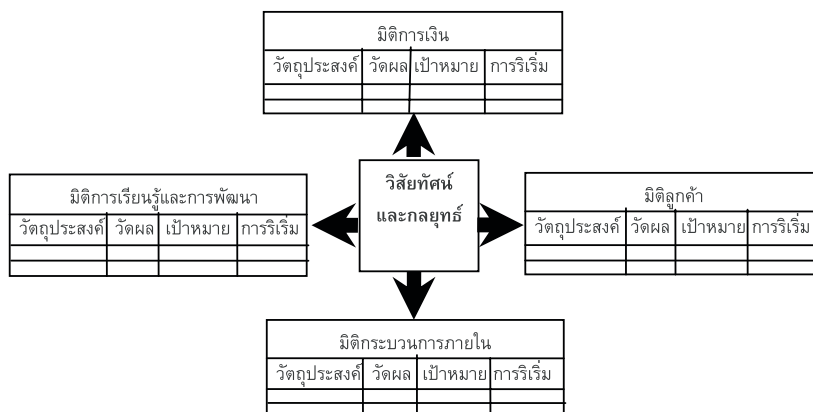
ความต่อเนื่องและความยั่งยืนในการให้บริการเพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ จะทำให้กระบวนการการทำงานมีความลื่นไหลและต่อเนื่องซึ่งจะสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระยะยาวด้วย

3. การพัฒนาการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรตามแนวทาง Balanced Scorecard

ในการนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นควรมีการใช้ควบคู่กับเครื่องมือซึ่งวัดผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน มีการสอดประสานแนวคิดเชื่อมโยงกันซึ่งเครื่องมือซึ่งวัดที่เหมาะสมคือ Balanced Scorecard (BSC) โดยมีองค์ประกอบที่สามารถสร้างคุณภาพในภาพรวมให้เห็นได้ชัดเจน และเป็นแนวทางที่มุ่งสู่นาคโดยมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านคุณภาพที่ประสบความสำเร็จด้วยการลดเวลารอคอยหรือลดข้อผิดพลาดที่ไม่ได้คุณภาพลง [5] ผู้บริหารระดับสูงต้องมีการสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งการนำ BSC มาใช้ในองค์กรนั้นจะช่วยให้มีการนำกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากการจัดทำ BSC นั้นได้มุ่งเน้นกระบวนการกลยุทธ์ก่อน

คือการวิเคราะห์ด้านกลยุทธ์ และการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้ได้กลยุทธ์หลักขององค์กร (Strategic Themes) มีการจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ซึ่งจะเป็นแผนที่ที่ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลของวัตถุประสงค์ต่างๆ ภายใต้มุมมองของ BSC ทั้ง 4 ด้าน เทคนิคการนำ BSC มาใช้เพื่อการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร คือมิติทางด้านลูกค้า (Customers Perspective) มิติทางด้านกระบวนการบริหารภายใน (Internal Perspective) และมิติทางด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ (Innovation and Learning Perspective) เพื่อใช้ในการตรวจวัดและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานขององค์กร นอกจากการวัดผลการปฏิบัติงานโดยส่วนใหญ่ มุ่งเน้นมิติทางด้านการเงิน (Financial Perspective) แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ ค่านิยมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างครอบคลุม โดยควรมีการพิจารณาจากมุมมองด้านต่างๆ 4 ด้าน ดังรูปที่ 1

การพัฒนา BSC เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานจึงเป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์กรแบบใหม่ โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ที่สามารถใช้การวิเคราะห์นั้นเป็นเครื่องมือกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อความหมาย เชื่อมโยงเครือข่ายและ



รูปที่ 1 ตารางคะแนนวัดผลแบบสมดุล [6]

แผนปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายใน และช่วยให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความคุ้มค่า (Value of Money) คุณลักษณะสำคัญของ Model (รูปที่ 1) [6] การวัดผลการปฏิบัติงานของ BSC และกลุ่มตัวบ่งชี้วัดผลการปฏิบัติงานในแต่ละด้าน จะส่งผลถึงด้านอื่นๆ โยงกันเป็นระบบ แต่ทั้งนี้องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจหลักให้ชัดเจน นอกจากนี้ในการใช้หลักของ BSC ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และมีดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานที่เรียกว่า Key Performance Indicator (KPI) ซึ่งการนำ BSC ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้นั้นมีหลักปฏิบัติดังนี้คือ 1) การแปลงวิสัยทัศน์ ด้วยการวัดผล Scorecard ซึ่งจะเป็นการกำหนดให้ผู้บริหารทั้งหลายมาแสดงความเห็นชอบร่วมกันในตัวชี้วัดต่างๆ ที่ต้องดำเนินการ เพื่อนำวิสัยทัศน์มาสู่การปฏิบัติงานจริง 2) การสื่อสารและการเชื่อมโยง Scorecard โดยจะมีการเผยแพร่ไปทั้งในระดับบนและล่างทั่วทั้งองค์กร กลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือที่มีให้กับทุกๆ คน 3) การวางแผนงานเพื่อเสริมสร้าง BSC โดยผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่วางไว้ในตัวชี้วัดผลการดำเนินงานต่างๆ ของมุมมองทั้ง 4 ด้านซึ่งหน่วยงานต่างๆ ก็จะมีระดับตัวขับเคลื่อน (Drivers) ที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ 4) การให้ข้อมูลป้อนกลับและการเรียนรู้ BSC จะช่วยให้มีความสามารถในการสะท้อนข้อคิดเห็นต่างๆ พร้อมทั้งการสรุปผลได้อย่างน่าเชื่อถือ รวมถึงสามารถปรับเปลี่ยนทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันให้เหมาะสม [7] จะทำให้องค์กรดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานทั่วทั้งองค์กร โดยนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาประยุกต์ใช้ในองค์กรและวัดผลการปฏิบัติงานด้วยเทคนิค BSC จะทำให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างแม่นยำ อีกทั้ง BSC เป็นเครื่องมือวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างดุลยภาพในองค์กรอย่างต่อเนื่องซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรที่มีคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง

คือการพัฒนาการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ดังนั้นแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรจึงเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้ในระบอบราชการควบคู่กับเครื่องมือชี้วัดผลการปฏิบัติงานงานคือ BSC ซึ่งจะส่งผลให้ระบบราชการมีผลการปฏิบัติงานเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการอย่างยั่งยืน

4. การนำแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในระบบราชการ

แนวคิดต่างๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีแนวคิดหรือหลักการในการนำพ้องค์กรสู่ความเป็นเลิศหรือเป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถสูง และถ้าพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าหลักการและแนวทางต่างๆ มุ่งเน้นเพื่อการบริหารคุณภาพการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้ได้ผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งสิ้น ดังนั้นการที่องค์กรจะเกิดผลการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่องนั้นองค์กรจะต้องยึดหลักแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ซึ่ง Deming ได้คิดค้นขึ้นโดยใช้หลักการ (Plan-Do-Check-Act) หรือ PDCA เรียกว่า วงล้อ Deming และต่อมา Crosby ได้ให้ความหมายของคำว่า คุณภาพ หมายถึงการทำได้ตามข้อกำหนด (Conformance to Requirements) และให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมและการดำเนินงานที่ความบกพร่องเป็นศูนย์ (Zero Defect) โดยเสนอแนะว่าจะต้องปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง [8] ซึ่งสอดคล้องกับ Juran ที่ได้กล่าวไว้ว่าการบริหารคุณภาพประกอบด้วย การวางแผน การควบคุม และการปรับปรุงคุณภาพ [9] เช่นเดียวกับนักวิชาการคือ ฌ็องป์น็องท์ และคณะ ที่ได้อธิบายถึงความหมายของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรว่า เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้าและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า [10] จึงสามารถสรุปความหมายได้ว่าการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรหมายถึง การบริหารเพื่อให้เกิดคุณภาพที่สมบูรณ์สำหรับ

ลูกค้า โดยมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนในองค์กร

การนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในระบบราชการนั้น ผลการดำเนินงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรเป็นสำคัญ ดังนั้นบทบาทของผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นในการบริหารงาน โดยการกำกับและควบคุมดูแลเพื่อให้ทุกกิจกรรมหรือทุกกระบวนการเป็นไปตามเป้าหมายหรือแผนกลยุทธ์ ตลอดจนบูรณาการทุกกระบวนการเพื่อมุ่งสู่ความประทับใจและสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ลูกค้าอย่างต่อเนื่อง และพยายามสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานเป็นทีม และเรียนรู้ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไข ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยกำหนดให้ผู้บริหารตั้งแต่ระดับสูงลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเรียกกันว่า การควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Control) หรือ TQC โดยในบางครั้งอาจเรียกว่าการควบคุมคุณภาพอย่างกว้างขวางทั่วทั้งองค์กร (Company Wide Quality Control) หรือ CWQC อันเป็นที่มาของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร [11] ซึ่งการนำแนวคิดการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้นั้นมีหลักปฏิบัติ ดังนี้ คือ 1) คัดเลือกและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพองค์กรโดยคัดเลือกจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจและได้รับการยอมรับจากพนักงาน 2) วางแผนปฏิบัติการ ซึ่งผู้บริหารและทีมงานคุณภาพร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบายและกลยุทธ์ด้านคุณภาพ เพื่อใช้เป็นกรอบระยะเวลา (Time Frame) และผลงานที่ต้องการอย่างเป็นรูปธรรม 3) ดำเนินการโดยนำแผนพัฒนาศักยภาพขององค์กรมาปฏิบัติให้เป็นระบบ และเป็นรูปธรรมโดยดำเนินงานเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องตามแผนแม่บท 4) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไขให้เป็นไปตามเป้าหมาย มาตรฐาน และเกณฑ์ที่กำหนด โดยนำหลักการของวงล้อ Deming ในมุมมองของการเรียนรู้และการพัฒนามาประยุกต์โดยมุ่งมั่นที่จะ

ทำการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง 5) เสริมแรงและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารจะต้องจัดโครงการพัฒนาศักยภาพขององค์กรอย่างต่อเนื่องจนองค์กรสามารถปรับตัวเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ได้อย่างสมบูรณ์แบบ [10] ซึ่งหากระบบราชการสามารถนำระบบการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ได้อย่างแท้จริงจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพขององค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยเชื่อมโยงแนวคิดเพื่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการทั่วทั้งองค์กรและวัดผลการปฏิบัติงานด้วย BSC เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรแล้วนำไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดการรวมพลังไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสร้างสรรค์ประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

5. การเชื่อมโยงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการกับเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ใช้เครื่องมือการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐด้วยรางวัลคุณภาพภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ซึ่งองค์กรประกอบทั้ง 7 หมวดของเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐและผลการดำเนินการกำหนดตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะมุ่งเน้นให้ส่วนราชการปรับปรุงองค์กร โดยการวัดความสำเร็จของการดำเนินการและผลลัพธ์ของแผนพัฒนาองค์กร (Improvement Plan) ซึ่งจะส่งเสริมให้แต่ละส่วนราชการมีความเข้าใจและนำเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ [2]

กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินฉบับหลักที่

กำหนดให้ระบบการบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารแบบมุ่งคุณภาพกล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติให้การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดคุณภาพต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ [12]

การบริหารมุ่งคุณภาพเป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งกำหนดว่าภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งคุณภาพ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารมุ่งคุณภาพเป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารแบบมุ่งคุณภาพให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และมีการกำหนดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานโดยการใช้ BSC เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ

6. สรุป

ในการนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐนั้น จะเป็นแนวทาง

หนึ่งที่เอื้ออำนวยให้ส่วนราชการสามารถนำหลักการมาพัฒนากระบวนการเพื่อให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ได้โดยไม่ยากนัก อย่างไรก็ตามการนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในทางปฏิบัติหมายถึง การนำการเปลี่ยนแปลงเข้าไปในองค์กร เพื่อประยุกต์ใช้กับเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐที่มีอยู่แล้วโดยมุ่งเน้นด้านกระบวนการที่สร้างคุณค่าเพื่อเสริมสร้างกระบวนการหรือวิธีการดำเนินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากคุณลักษณะของการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมุ่งเน้นการพัฒนาการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาวในการวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักการ BSC สิ่งที่สำคัญที่สุดที่พึงกระทำก็คือการจัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการประชาชน เพื่อขอทราบความคิดเห็นและให้ได้ข้อสรุปกว้างๆ ในการนำการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรไปปฏิบัติในองค์กร กับการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างข้าราชการในสังกัดในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาคุณภาพในการทำงานคุณภาพของผลงาน และการให้บริการต่อประชาชน

จากสิ่งที่กล่าวข้างต้นเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการทั่วทั้งองค์กรในภาครัฐ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกัน การบริหารคุณภาพมีความหมายเป็นพลวัตและมีพัฒนาการ เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ เพื่อพัฒนาการที่ยั่งยืนขององค์กร และด้วยการตื่นตัวด้านการดำเนินงานคุณภาพ ทำให้ผู้บริหารองค์กรต่างให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร เป็นหลักการบริหารที่มีความหมายบูรณาการเข้ากับทุกส่วนขององค์กร เพื่อแก้ปัญหา สร้างคุณค่าเพิ่ม การควบคุมต้นทุน การปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดรายจ่ายและมีความพึงพอใจในการให้บริการ



เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), *การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2550*, กรุงเทพมหานคร, 2549.
- [2] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), *คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัด การพัฒนาคุณภาพการบริหารภาครัฐ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2553*, กรุงเทพมหานคร, 2552.
- [3] ทศพร สิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการ แนวใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2549.
- [4] http://www.opdc.go.th/uploads/files/evaluation_pmqa_51.xls
- [5] วีรวิธ มาฆะศิริรานนท์ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์, *การพัฒนา BALANCED SCORECARD*, กรุงเทพมหานคร: เอ็กชเปอร์เน็ท, 2546.
- [6] R.S. Kaplan and D.P. Norton, *The Balanced Scorecard: Translation Strategy into Action*, The President and Fellows of Harvard College, 1996.
- [7] ฟิฟฟ์นั ก้องกัจกุล, *Balanced Scorecard กับการเน้นกลยุทธ์*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: เอ็กชเปอร์เน็ท, 2549.
- [8] P.B. Crosby, *Quality Still is Free Making Quality Certain in Uncertain Times*, New York: McGraw-Hill, 1996.
- [9] J.M. Juran, *Quality Control Handbook Fourth Edition*, New York: McGraw Hill, 1988.
- [10] ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคณะ, *TQM กลยุทธ์การสร้างองค์การคุณภาพ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: เอ็กชเปอร์เน็ท, 2546.
- [11] N. Kano, *Guide to TQM in Service Industries*, Asian Productivity Organization, 1996.
- [12] พลสุ เดชะรินทร์, *รายงานผลการศึกษารูปแบบเบื้องต้นของหน่วยงานภาครัฐ: องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2549.