



ວາສະດຳກ່ອງຮາຢາມຸກພ

ឆ្នាំទី ៦ លេខទី ១៩ រយៈពេល - ប្រចាំឆ្នាំ ២៥៤៩ ISSN 1513 - 6884

การพัฒนาคูณภาพงาน
ภาครัฐ

[illegible]

วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ	สถาบันดำรงราชานุภาพ	
คณะที่ปรึกษา	นายสุจิต	ปัจฉิมนันท์
	นายชัยฤกษ์	ดิษฐอำนาจ
	นายสุรอรธ	ทองนิรมล
	นายพงศ์โพยม	วาศกูติ
	นายรัชทิน	ศยามานนท์
บรรณาธิการ	นายพินิจ	บุญเลิศ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายสงวน	ธีระกุล
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางวันเพ็ญ	ทรงวิวัฒน์
	นางรัตนารณ	ศรีพยัคฆ์
	นางจรัญญา	ศรีไพร
	นางสุมลมาลย์	เดียวโป
แบบปก	นางสาวอจนา	เดชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2221-5958 โทรสาร 0-2222-4157
<http://www.stabundamrong.go.th>

พระบรมราโชวาทของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน
เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปี พุทธศักราช 2549

ข้าราชการผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดิน จะต้องมุ่งปฏิบัติภาระทั้งปวงด้วยความอุตสาหะเพ่งพินิจ ใช้ความรู้ความคิด ความเฉลียวฉลาด และความรู้ผิดชอบชั่วดี เป็นเครื่องวิจัยวิจารณ์ ปรับปรุงตัวปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพเสมอ งานที่ทำจึงจะสำเร็จผลสมบูรณ์ และก่อให้เกิดประโยชน์ที่พึงประสงค์ เป็นความเจริญมั่นคง ทั้งแก่ตน แก่งาน และแก่ส่วนรวมพร้อมทุกส่วน

วังไกลกังวล
วันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2549

บทบรรณาธิการ

เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตาม พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (มาตรา 11 ระบุว่าส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน) ประกอบกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 (ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ซึ่งต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานไปสู่ระดับมาตรฐานสากล สถาบันดำรงราชานุภาพจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ “การพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ” โดยได้จัดทำเป็นวารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับนี้ ซึ่งมีสาระหลักในเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการ แนวคิด และเทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพงานได้ เช่น TQM Performance Diagnosis, Benchmarking, และการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

กองบรรณาธิการ หวังว่าความรู้ที่เผยแพร่ในวารสารฉบับนี้ จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะด้านการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) ของบุคลากรในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้มีความพร้อมที่จะบริหารและพัฒนาคุณภาพงานให้มีมาตรฐานสูงยิ่งขึ้น ต่อไป

ขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในวารสารฯ ฉบับนี้ อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

กองบรรณาธิการ



		หน้า
❖ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	สมบัติ อิศรานุรักษ์	1
❖ หลัก TQM และการประยุกต์ใช้	เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ	19
❖ องค์การภาครัฐกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ	นาตยา ช่วงจำ	53
❖ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา	57
❖ Performance Diagnosis : แนวทางการวิเคราะห์ผลงานเพื่อการพัฒนา	ณรงค์วิทย์ แสนทอง	63
❖ การพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน	อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์	67
❖ Benchmarking สู่ความเป็นเลิศของสถานศึกษา	ดำรง มาดี	79
❖ การประกันคุณภาพอุดมศึกษา	ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย	96
❖ หลักการวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรม	ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย	102
❖ การบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐ	ก้องกิติ พุสวัตต์ พรเทพ อนุสรณินดีสาร	122



กาพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ¹

(Public Sector Management Quality Award : PMQA)^{*}

สมบัติ อิศรานุรักษ์²

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นแนวทางที่จะพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพหรือเรียกว่า High Performance Organization การมีประสิทธิภาพนี้บ่งบอกถึงองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูง เป็นองค์กรที่มีคุณภาพ

ความเป็นมาของ PMQA

หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ และมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจัง โดยแนวทางหนึ่งที่สำคัญคือการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการซึ่งใช้เครื่องมือต่างๆ หลายรูปแบบ อาทิ การทำ 5 ส., ISO, KM

ในการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเครื่องมือสมัยใหม่มาใช้มากมาย อาทิ Process Redesign, IT, Competency, KM รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ โดยมีกลยุทธ์การปฏิบัติ และมี Strategic Control (เช่นการทำการรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งข้าราชการเคยทำมาแล้วตั้งแต่ปี 2547) ด้วย

¹ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สรุปเรียบเรียงคำบรรยายของนายสมบัติ อิศรานุรักษ์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2549 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 5 อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

² ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.

การประเมินที่บริษัท TRIS ดำเนินการ มีข้อเสียคือหลังการประเมิน บริษัทฯ จะไม่บอกว่างค์กรที่ผ่านการประเมินนั้นมีจุดแข็งจุดอ่อนและข้อควรปรับปรุงอย่างไร ถ้าปล่อยไปอย่างนี้ องค์กรจะเสียโอกาสในการพัฒนาตนเองได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อเสียดังกล่าว ให้องค์กรมีโอกาสพัฒนาประสิทธิภาพของตนเอง จึงได้มีการนำระบบพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการมาใช้ นี่คือนิยามของ Public Sector Management Quality Award (PMQA) เป็นวิธีการที่ราชการต้องการหาทางไปสู่คุณภาพ

การบริหารสู่ความเป็นเลิศของนานาชาติ

ปี 1951 ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก ทำการค้าขายกับต่างประเทศไม่ได้ สินค้าที่ผลิตก็ไม่มีคุณภาพ ดร.เดมมิง ชาวอเมริกา จึงถูกส่งตัวมาช่วยญี่ปุ่นโดยนำระบบคุณภาพไปใช้ในโรงงานที่ญี่ปุ่น เพื่อหาวิธีการว่าทำอย่างไร การผลิตจึงจะมีคุณภาพ สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ผลสำเร็จของการนำระบบคุณภาพมาใช้ คือ รางวัลด้านคุณภาพของประเทศญี่ปุ่นมีชื่อเรียกว่า Deming Prize

หลังจากนั้น ประเทศต่างๆ ได้เริ่มต้นตัวที่จะนำระบบคุณภาพแบบญี่ปุ่นมาใช้บ้าง ในปี 1984 ประเทศแคนาดาให้รางวัล Canada Award แต่ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักมากนัก ต่อมาปี 1987 ประเทศอเมริกา เห็นว่ารางวัลญี่ปุ่นส่งมาขายในตลาดอเมริกาได้ ทำไมอเมริกาจะทำบ้างไม่ได้ จึงได้นำแนวคิดระบบคุณภาพมาใช้ และได้พบว่าหน่วยงานที่มีคุณภาพจะมีองค์ประกอบบางอย่างเหมือนกัน

ระบบรางวัลคุณภาพที่อเมริกานำมาใช้ ทำให้ประสบผลสำเร็จอย่างสูงและมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก เรียกว่ารางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA)

ประเทศที่ได้นำระบบคุณภาพมาใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย สิงคโปร์ กลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งครั้งแรกๆ จะทำกันในหมู่ธุรกิจเอกชนเท่านั้น อเมริกาเป็นประเทศแรกให้ความสำคัญกับภาครัฐในเรื่องระบบคุณภาพ โดยเริ่มใช้กับด้านการศึกษา และการสาธารณสุข จนประสบความสำเร็จ

ประเทศไทยกับ TQA และ PMQA

ประเทศไทยได้เริ่มนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการมาใช้กับภาครัฐกิจ

เอกชนก่อน โดยนำเทคนิคและกระบวนการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (MBNQA) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้

ในปี 2001 สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้มอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ Thailand Quality Award (TQA) ให้กับภาคธุรกิจเอกชน

Public Sector Management Quality Award (PMQA) เป็นรางวัลคุณภาพที่ใช้กับภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้นำเกณฑ์สากลมาดัดแปลง ตั้งเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

องค์กรใดได้รางวัล PMQA แล้วจะไปขอรางวัล TQA อีกก็ได้ หรือจะขอรางวัล MBNQA จากประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไปก็ได้ เพราะใช้เกณฑ์เดียวกัน

การทำ PMQA คือการยกระดับการปฏิบัติงานขององค์กรให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และให้เกิดผลทางปฏิบัติในการพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ เปรียบเหมือนร่างกายของคนเรา ถ้าต้องการมีสุขภาพที่สมบูรณ์จะต้องดูแลรักษา เกณฑ์ในการวัดสุขภาพว่าร่างกายแข็งแรงหรือไม่ วัดจากความดันโลหิตไม่ควรเกิน 80/120 วัดจากปริมาณโคเรสเตอรอล ปริมาณไตรกลีเซอไรด์ เป็นต้น ไม่ใช่ไปหาหมอเอายามารับประทานแล้วจะทำให้สุขภาพแข็งแรง

ปี 2548 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดอบรมวิทยากรตัวคูณ 150 คน อบรมผู้ตรวจประเมินภายใน กรมละ 4-5 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและนำความรู้ไปถ่ายทอดให้องค์กรของตน

ต่อมาปี 2549 ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จัดทำเกณฑ์ PMQA โดยนำเกณฑ์ TQA และเกณฑ์จากต่างประเทศมาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของราชการไทย รวมทั้งได้เตรียมจัดอบรมผู้ตรวจประเมินภายนอก เพื่อทำหน้าที่ประเมินองค์กรภาครัฐที่ต้องการขอรับรางวัล PMQA และจัดอบรมผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษา แนะนำเรื่อง PMQA แก่หน่วยงานต่างๆ เช่น ถ้าจะทำ PMQA ควรจะเริ่มต้นอย่างไร เป็นต้น

องค์กรที่ได้รับรางวัล PMQA จะต้องแบ่งปันความรู้ เปิดเผยว่าการดำเนินงานที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ได้ใช้เทคนิคอะไรในการแก้ไขปัญหา เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับรางวัล MBNQA ในอเมริกา ที่ต้องแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เป็นผลให้องค์กรมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว

วิธีปฏิบัติ ในการทำ PMQA

อันดับแรก ต้องหาลักษณะสำคัญขององค์กร สภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ และความท้าทายขององค์กรให้ได้ บุคลากรในองค์กรต้องมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน หมายถึงต้องรู้พันธกิจ หน้าที่ วิสัยทัศน์ ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ว่ามีอะไรบ้าง สัมพันธ์กันด้วยวิธีไหน อะไรบ้างคือความท้าทายขององค์กรที่จะฝ่าไปให้ได้

อันดับสอง องค์กรที่เป็นเลิศจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ทั้ง 7 เกณฑ์ (ส่วนจะทำเรื่องใดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละองค์กร) ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 การนำองค์กร ได้แก่

- การสร้างทีมผู้นำที่เข้มแข็ง โดยไม่ให้ความสำคัญเพียงผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้น
- ผู้บริหารมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มอย่างเป็น

ประจำ

- การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้องค์กรบรรลุค่านิยมที่ต้องการ
- การนำผลการดำเนินการขององค์กรมาทบทวนช่วยในการวางแผนและ

ตัดสินใจ

เกณฑ์ที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ได้แก่

- การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการดำเนินการโดยใช้เทคนิค SWOT
- ใช้เวลา 1-2 เดือน ในการวางแผนปฏิบัติงานประจำปีและแผนงานระยะยาว
- กระบวนการวางแผนมุ่งเน้นที่การคิดกลยุทธ์ ไม่ใช่การทำเอกสาร
- การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจที่ชัดเจน มีการระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จ

เป้าหมาย วัตถุประสงค์

- เชื่อมโยงเป้าหมายกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลยุทธ์ในการแข่งขันและการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร
- ระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กร
- ตั้งเป้าหมายที่วัดผลได้เพื่อใช้สำหรับการวัดผลการปฏิบัติงาน
- นิยามกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพื่อสามารถนำไปสู่การบรรลุ

เป้าหมายขององค์กร

- สื่อสารแผนงานกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับให้เข้าใจถึงบทบาทที่ต้องปฏิบัติตาม

แผนงาน

- มีการตอบสนองอย่างรวดเร็วในการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและกลยุทธ์ เมื่อ
สิ่งแวดล้อมในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไป

เกณฑ์ที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่

- มีการแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน
- ใช้วิธีการที่หลากหลายในการระบุความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการจัดลำดับความสำคัญ

- มีการประเมินและปรับปรุงวิธีในการพิจารณาความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง

- มีการวิจัยเพื่อระบุถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอนาคต
- คัดเลือกคนที่ดี ฉลาด และมีไหวพริบที่สุด ในการติดต่อกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ผลตอบแทน การฝึกอบรม และอำนาจการตัดสินใจ

- กำหนดมาตรฐานในการให้บริการที่สามารถวัดได้ รวมทั้งต้องมีการวัดผลการดำเนินงาน

- ต้องมีช่องทางในการติดต่อที่สะดวกและหลากหลายให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- มีการติดตามและแก้ไข กับทุกข้อร้องเรียน อย่างรวดเร็ว
- รวบรวมข้อมูลทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้นได้ และเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุง

- เปรียบเทียบความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- มุ่งเน้นการวัดคุณค่าและความจงรักภักดีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นเดียวกับการวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ

- ใช้วิธีการที่เป็นระบบในการสร้างความจงรักภักดีแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีคุณค่าต่อองค์กร

เกณฑ์ที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ได้แก่

- ตัวชี้วัดมีความเชื่อมโยงกับภารกิจและกลยุทธ์ขององค์กร
- จำนวนของตัวชี้วัดที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการทบทวน ต้องมีไม่เกิน 20 ตัว
- สร้างความสมดุลระหว่างมุมมองของทุกตัววัด ที่มีการเก็บและทบทวน
- มุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน
- สร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดที่เป็นเหตุและเป็นผล
- ใช้เวลาในการมุ่งเน้นตัวชี้วัดที่นำไปสู่ความสำเร็จในอนาคตพอๆ กับตัวชี้วัด

ของผลงาน

- สื่อสารข้อมูลผลการดำเนินการที่ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้กราฟรูปแบบการนำเสนอที่เข้าใจได้ง่าย ให้ทั่วทั้งองค์กร
- ใช้ซอฟต์แวร์ที่มีขายทั่วไป หรือมีการออกแบบ ให้เหมาะสมกับความต้องการขององค์กร
- ใช้ระบบการสื่อสารภายในผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสื่อสารข้อมูลผลการดำเนินการให้แก่ผู้ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในเวลาที่เหมาะสม
- มีการจัดทำมาตรฐานสำหรับวิธีการเก็บข้อมูลและการทำรายงาน เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลนั้นมีความถูกต้อง
- มีการประเมินและปรับปรุงฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ที่ใช้สำหรับการเก็บข้อมูล การรายงานผล และการวิเคราะห์ อย่างสม่ำเสมอ

เกณฑ์ที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ได้แก่

- มีการออกแบบงานและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม และมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร
- มีการยกย่องชมเชยและบริหารผลตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อช่วยผลักดันให้เจ้าหน้าที่ที่มีความจงรักภักดี และมีผลการดำเนินการที่ดี
- มีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ใหม่ ได้ปฏิบัติตามวัฒนธรรมขององค์กร
- มีการจัดการที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และมีวัตถุประสงค์ชัดเจน
- มีการจัดทำแผนการฝึกอบรม โดยใช้ข้อมูลความต้องการจากเจ้าหน้าที่ การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการลงทุนในการฝึกอบรม ตลอดจนระยะเวลาในการฝึกอบรม
- ประเมินผลหลังการฝึกอบรม บนพื้นฐานของผู้ได้รับการอบรม และการปรับปรุงการฝึกอบรม
- มุ่งเน้นการทำให้เจ้าหน้าที่มีความสุขเหนือความต้องการ มากกว่าการสร้าง ความพึงพอใจ
- มีวิธีการในการดูแลรักษาสุขภาพและความปลอดภัยให้เจ้าหน้าที่
- มีการเก็บข้อมูลความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่เป็นประจำ จากเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- สร้างความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงาน และชีวิตครอบครัว

เกณฑ์ที่ 6 การจัดการกระบวนการ ได้แก่

- การวิเคราะห์ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัจจุบัน และเป้าหมายในอนาคต

- การกำหนดดัชนีตัวชี้วัดกระบวนการจัดการ และพื้นฐานความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- การค้นหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการเชิงรุก
- มีการเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่เป็นเลิศในด้านกระบวนการจัดการและบริการ
- มีการติดตาม และควบคุมกระบวนการ
- มีการบริหารความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น
- มีกระบวนการสนับสนุน ตามแนวทางของรัฐ

เกณฑ์ที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ได้แก่

- มีข้อมูลด้านความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- มีระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- สามารถอธิบายถึงผลการลดลงของข้อมูล ได้อย่างชัดเจนและมีเหตุผล
- เชื่อมโยงให้เห็นถึงความเป็นเหตุเป็นผลกันของการปรับปรุงในด้านต่างๆ กับผลการดำเนินการ

- ผลการดำเนินการที่ไม่เป็นตามเป้าหมาย ต้องได้รับการวิเคราะห์และแก้ไข

การปฏิบัติตามเกณฑ์ทั้ง 7 ถือเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม คือมีความสัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกันหมด จะไม่เป็นการพัฒนาแบบแยกส่วนเหมือนที่ผ่านมาที่ไม่สามารถตอบได้ว่า ทำไปเพื่ออะไร แต่ต่อไปนี้จะสามารถมองเห็นว่าสิ่งที่กำลังทำอยู่ เป็นส่วนไหนของการบริหารจัดการภาครัฐแบบองค์รวม

PMQA แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ

- 1) **ลักษณะสำคัญขององค์กร** เป็นการวิเคราะห์องค์กร ทั้ง 7 กระบวนงาน
- 2) **เกณฑ์ทั้ง 7 เป็นเกณฑ์กลาง** แต่ละองค์กรไม่จำเป็นต้องใช้เหมือนกัน สามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะขององค์กร โดยมีกรอบทิศทางเดียวกัน ตัวอย่าง ถ้าองค์กรไม่ค่อยมีส่วนสัมพันธ์กับผู้รับบริการมากนัก ในเกณฑ์ที่ 3 เรื่องการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะมีบทบาทน้อยลง หรือถ้าองค์กรเน้นการวางยุทธศาสตร์ ก็ให้มุ่งเน้นเกณฑ์ที่ 2 เรื่องการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ เป็นต้น

เกณฑ์ทั้ง 7 แบ่งได้เป็น 2 ส่วน

คือ (1) ส่วนกระบวนการ ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กร ประกอบด้วย เกณฑ์ที่ 1 - 6 และ (2) ส่วนผลลัพธ์ อยู่ในเกณฑ์ที่ 7 ความสัมพันธ์ของ เกณฑ์ แบ่งเป็น 4 ส่วน

ส่วน/ประเภท	เกณฑ์ที่	คำอธิบาย
1. เตรียมความพร้อม	1 - 3	เป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กร โดยเริ่มจาก 1) กำหนดทิศทางขององค์กรให้ชัดเจน 2) วางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ 3) นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาพิจารณาประกอบข้อ 1 และ 2
2. ปฏิบัติ	5 - 6	เมื่อวางแผนเตรียมความพร้อมแล้ว จะนำไปปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร และให้ความสำคัญกับกระบวนการ เพื่อสร้างกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ
3. สมองสั่งการ	4	การวัดวิเคราะห์และจัดการความรู้ เป็นสมองที่จะต้องสั่งการทุกเรื่อง โดยนำข้อมูลจากสมองนี้ไปสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นการนำองค์กร การจัดการกระบวนการ ประเมินผลลัพธ์ เพื่อให้ทุกอย่างมีข้อมูลจริงที่เป็นเลิศ
4. ผลลัพธ์ดำเนินการ	7	เชื่อว่าถ้าการวางแผนปฏิบัติมีประสิทธิภาพ จะทำให้ผลลัพธ์องค์กรตามพันธกิจ หน้าที่ เกิดผลสัมฤทธิ์ด้วย

ตัวอย่างความสัมพันธ์ เช่น การนำองค์กร ต้องกำหนดทิศทางโดยดูข้อมูลจริงขององค์กรว่าเป็นอย่างไร ต้องดูว่าทำได้ขนาดไหน และการติดตามประเมินผล ต้องนำข้อมูลจริงที่สามารถเรียกใช้ได้จากการจัดเก็บที่เป็นระบบ ไปใช้ประเมิน

ที่ผ่านมา เมื่อบริษัท TRIS จะมาประเมิน องค์กรต้องเตรียมข้อมูลมากมาย เกิดความยุ่งยากมาก โดยเฉพาะในปีแรกๆ เพราะองค์กรไม่มีการเก็บข้อมูลพื้นฐานไว้มาก่อน ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ แต่ในวันนี้ หากองค์กรวางแผนกลยุทธ์ จะต้องเขียนความต้องการให้ชัดเจนว่า องค์กรต้องการบรรลุผลเรื่องอะไร ข้อมูลต้องชัดเจน ต้องเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่เก็บทุกสิ่งทุกอย่างไว้ในถังเดียวกันหมด

ในการวางแผนยุทธศาสตร์ จะมองทิศทางขององค์กร มองการดำเนินงาน ฯลฯ อย่างมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน เกณฑ์ทั้ง 7 จะเชื่อมโยงสัมพันธ์กันหมด ไม่ทำเกณฑ์ใดโดดๆ เหมือนในอดีต การทำงานจะเป็นระบบ มีความเชื่อมโยงกับทุกส่วนขององค์กร

องค์ประกอบของ PMQA มาจากไหน

PMQA จะทำให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาที่ผ่านมาว่า สิ่งที่ทำอยู่นั้นคืออะไร เป็นองค์ประกอบด้านใดของการพัฒนาแบบองค์รวม องค์ประกอบต่างๆ มีที่มาดังนี้

- **การนำองค์กร** ปรากฏใน พ.ร.ฎ.การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมวด 2, 5, 7, 8 ISO ข้อ 5.1, 5.3, 5.6, 8.5 และ P.S.O. 1103, 1105, 1106, 1109 และ 1110
- **การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์** ปรากฏใน พ.ร.ฎ.หมวด 2, 3 ISO ข้อ 5.4 และ P.S.O. 1103, 1106 และ 1109
- **การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ปรากฏใน พ.ร.ฎ. หมวด 2, 5, 6, 7 ISO ข้อ 5.2, 7.2 และ P.S.O. 1102 และ 1107
- **การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้** ปรากฏใน พ.ร.ฎ. หมวด 3, 5, 7, 8 ISO ข้อ 8.4 และ P.S.O. 1101 และ 1105
- **การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล** ปรากฏใน พ.ร.ฎ. หมวด 3, 5, 6, 8 ISO ข้อ 6.2, 6.4, 7.2 และ P.S.O. 1104
- **การจัดการกระบวนการ** ปรากฏใน พ.ร.ฎ. หมวด 3, 5, 6, 7 ISO ข้อ 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 และ P.S.O. 1104
- **ผลลัพธ์การดำเนินการ** ปรากฏใน พ.ร.ฎ. หมวด 3, 4, 8 ISO ข้อ 8.2, 8.4 และ P.S.O. 1108 และ 2101

พ.ร.ฎ. เพียงบอกให้ทำ “อะไร” ไม่ได้บอกให้ทำ “อย่างไร” แต่เมื่อใช้ทั้ง พ.ร.ฎ ISO และ P.S.O. จะเสริมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว เป็นองค์รวม

ลักษณะความสัมพันธ์ของเกณฑ์ จะมุ่งเน้นทั้งกระบวนการงาน (Process) และผลลัพธ์ (Result) ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงอย่างเดียว หลัก Balanced Score Card กล่าวว่าการวัดผล ต้องวัดแบบ Balance ไม่ใช่วัดอะไรอันใดอันหนึ่ง

ข้อดีของเกณฑ์นี้ ในการนำมาใช้คือองค์กรสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมกับองค์การ เกณฑ์นี้จะไม่บังคับให้ทุกองค์กรต้องทำเหมือนกันหมด

หลักสำคัญของการพัฒนา PMQA

เมื่อได้วิเคราะห์ลักษณะสำคัญขององค์กรแล้ว จะรู้ว่าความพร้อมขององค์กรของเราเป็นอย่างไร เราจะพัฒนาอย่างรวดเร็วหรือช้าก็ได้ เช่น กรมหนึ่งได้วิเคราะห์แล้ว องค์กรมีความพร้อมในการนำระบบ PMQA มาใช้ อีก 3 ปีจะขอรางวัลก็ได้ อีกกรมบอก 3 ปีไม่ไหว กรมยังไม่ได้ทำอะไรสักอย่าง ก็ไม่เป็นไร วางแผน 5 - 10 ปีเสร็จ ก็ทำได้

กรมจะแยกทำ ปีนี้ทำกองนี้ก่อนเพราะทำทุกกองไม่ไหว หากองตัวอย่างก่อนก็ได้ หรือจะเลือกทำเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งก่อนก็ได้ แต่สุดท้าย ถ้ากรมจะขอรางวัลต้องทำครบทั้ง 7 เกณฑ์จึงจะได้รับรางวัล

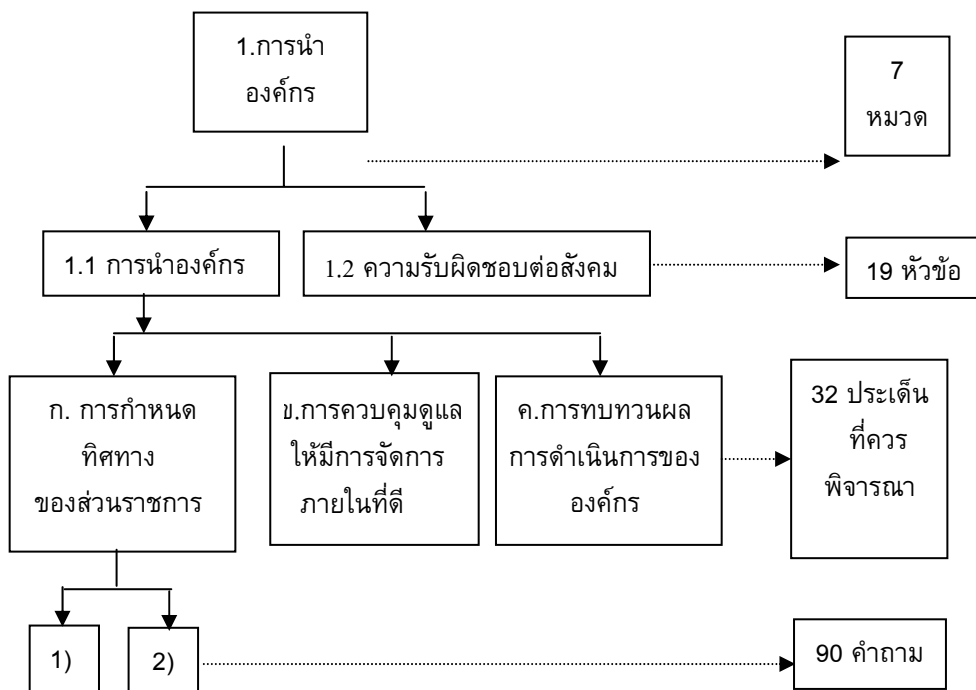
แนวทางของแต่ละกรมจะอย่างไรก็ได้ แต่เป้าหมายสุดท้ายต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศ และมีคุณภาพ

ประสบการณ์จากการทำ PMQA ที่ผ่านมา

หน่วยงานที่ได้วางแผนยุทธศาสตร์ กำหนดวิสัยทัศน์ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดไว้แล้ว เมื่อจะทำ PMQA ถือว่าได้ทำตามที่ ก.พ.ร. กำหนดทั้งหมดแล้ว ถือว่าผ่านเกณฑ์แล้วใช่ไหม ตอบว่า ไม่ใช่ เพราะสิ่งที่ได้ทำมาแล้ว เป็นเพียง “ผลดำเนินการ” การจะทำ PMQA ต้องเริ่มต้นโดยการตอบคำถามในหมวดต่างๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราทำมาแล้วสามารถนำมาเข้าเกณฑ์ทั้ง 7 เกณฑ์ได้ ทำแล้วไม่สูญเปล่า เพียงแต่ PMQA เป็นเกณฑ์รวม การนำมาเข้าเกณฑ์ ก็ให้พิจารณาว่ามันคือเรื่องอะไร อยู่ในส่วนไหนของเกณฑ์ PMQA

การทำความเข้าใจกับคำถาม

PMQA เป็นการถามใน 7 หมวด แต่ละหมวด จะถามแบบชี้แนะว่าการจะทำให้แต่ละหมวดดีขึ้นนั้น องค์กรควรทำอะไรบ้าง องค์ประกอบของเกณฑ์รวม 90 คำถาม ตามแผนภูมิ ดังนี้



ฝึกปฏิบัติตอบคำถาม PMQA

การตอบคำถาม 7 หมวด เพื่อสร้างองค์กรให้เป็นเลิศ โดยคำถามจะเป็นการถามนำ ถ้าองค์กรยังไม่ได้ทำ ก็เป็นโอกาสที่องค์กรต้องไปปรับปรุงในเรื่องนั้นให้ได้ เพื่อยกระดับคุณภาพขององค์กรให้ดีขึ้น

นอกจากนั้น การตอบคำถามยังมีข้อดี คือ ทำให้คนในองค์กรมีความเข้าใจตรงกัน และเข้าใจองค์กรได้เป็นอย่างดีว่าองค์กรให้ความสำคัญกับอะไร อีกทั้งช่วยในการระบุข้อมูลสำคัญที่อาจขาดหายไป ทำให้เกิดการมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จของกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมในการตรวจประเมินองค์กรด้วยตนเอง หากพบว่าเรื่องใดมีข้อมูลไม่เพียงพอหรือข้อมูลขัดแย้งกัน องค์กรสามารถนำเรื่องนั้นไปจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปรับปรุงโดยยังไม่ต้องประเมินตนเองต่อไป

การถามตอบ “ลักษณะสำคัญขององค์กร”

คำถามมี 2 ข้อใหญ่คือ (1) ลักษณะองค์กร (2) ความท้าทายต่อองค์กร รวม 15 คำถาม

“**ลักษณะองค์กร**” แบ่งออกเป็น 2 หมวด คือ (1) ลักษณะพื้นฐานของส่วนราชการ มี 5 คำถาม และ (2) ความสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร มี 3 คำถาม

ตัวอย่าง 5 คำถาม ที่ต้องตอบเรื่องลักษณะพื้นฐานของส่วนราชการ

คำถามที่ 1

- บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของส่วนราชการมีอะไรบ้าง
- มีกลไกอย่างไรในการให้บริการหรือส่งมอบงานแก่ผู้รับบริการ

คำถามที่ 2

- วัฒนธรรมในส่วนราชการของท่านคืออะไร
- วิสัยทัศน์คืออะไร
- เป้าประสงค์หลักคืออะไร
- พันธกิจคืออะไร
- ค่านิยมของส่วนราชการที่กำหนดไว้นั้นคืออะไร (ค่านิยม หมายถึงสิ่งที่องค์กรยึดถือปฏิบัติร่วมกันว่า ถ้าปฏิบัติตามนี้แล้วจะทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าได้)

คำถามที่ 3 ลักษณะโดยรวมของบุคลากรในส่วนราชการเป็นอย่างไร เช่น

- ระดับการศึกษาของบุคลากร
- ความหลากหลายของบุคลากรในสายงานและหน้าที่
- ข้อกำหนดพิเศษด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และ อื่นๆ

คำถามที่ 4 องค์กรมีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญอะไรบ้าง

คำถามที่ 5 องค์กรดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญอะไรบ้าง

“**ความท้าทายต่อองค์กร**” แบ่งออกเป็น 3 หมวดคือ (1) สภาพการแข่งขัน มี 4 คำถาม (2) ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ มี 1 คำถาม และ (3) ระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ มี 2 คำถาม

การถามตอบ “การนำองค์กร”

การนำองค์กร มี 2 หัวข้อที่ต้องให้ความสำคัญ คือ (1) การนำองค์กร และ (2) ความรับผิดชอบต่อสังคม รวม 6 ประเด็น ประกอบด้วย 12 คำถาม

ในส่วนของการนำองค์กร มี 3 ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ (1) การกำหนดทิศทางขององค์กร (2) การควบคุมดูแลให้มีการบริหารจัดการภายในที่ดี (3) การทบทวนผลการดำเนินการ แต่ละประเด็นจะมีคำถามว่าท่านทำตามนี้หรือยัง ทำอย่างไร

ลักษณะคำถามมี 2 อย่างคือ อะไร กับ อย่างไร ถามว่า “อะไร” ตอบง่าย เช่น ถามว่าข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานคืออะไร แผนงาน เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดมีอะไรบ้าง แต่ถามว่า “อย่างไร” ตอบยาก เช่น ถามว่านายแดง ได้ชื่อมาอย่างไร การตอบต้องอธิบายว่าได้มาเพราะแม่นำวันเกิดไปให้พระตั้งชื่อให้ ได้ดูอักขระตัวอักษรที่เป็นมงคลนาม เป็นต้น

ตัวอย่างคำถาม ดังนี้

คำถามที่ 1 องค์กรของท่านได้กำหนดทิศทางอย่างไร ได้กำหนดวิสัยทัศน์ การถ่ายทอดไปสู่ระดับล่างอย่างไร ค่านิยมขององค์กรคืออะไร (เหตุผลคือ เขาต้องการสอนว่าในการนำองค์กร ควรจะทำอะไรบ้าง โดยวิธีการถามว่าท่านได้ทำหรือยัง ถ้ายังหรือทำแล้วแต่ไม่สำเร็จ ไม่ดี ก็จะเป็นโอกาสให้ต้องปรับปรุงตนเอง)

คำถามที่ 2 การสร้างบรรยากาศ การให้อำนาจการตัดสินใจ วัฒนธรรมและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ถามว่าผู้บริหารได้สร้างบรรยากาศในการทำงาน เพื่อให้ข้าราชการได้มีการตัดสินใจด้วยตัวเอง เพื่อให้มีการทำงานได้คล่องตัวได้อย่างไร

คำถามที่ 3 องค์กรของท่านได้ทำงานและมีการตรวจสอบได้อย่างไร

คำถามที่ 4 การกำหนดความรับผิดชอบอย่างไร

คำถามที่ 5 การปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติได้อย่างไร

มีข้อสังเกตว่า

1. ผู้นำไม่ใช่เพียงกำหนดทิศทางอย่างเดียว แต่จะต้องกำหนดวิธีการทบทวนผลการดำเนินการ ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นไปตามทิศทางหรือไม่ (ทบทวนด้วยวิธีอะไร อย่างไร) ด้วย

2. สิ่งที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ให้ความสนใจมาก่อนเลย คือในหมวด 1 (การนำองค์กร) เป็นการตรวจสอบว่าผู้นำได้ดำเนินการนำองค์กรอย่างมีเป้าหมายชัดเจนหรือไม่ และผู้นำนอกจากจะมีทิศทางที่ดี จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย ไม่ใช่ทำให้องค์กรรอดอย่างเดียว ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ หมายถึงการทำงานต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อสาธารณะด้วย ว่ามีหรือไม่ อย่างไร ต้องดำเนินการอย่างมีจริยธรรม และให้การสนับสนุน

ชุมชน องค์กรที่เป็นเลิศ จะไม่ใช่องค์กรที่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่ต้องให้ความสำคัญกับสังคมที่อยู่รอบด้าน โดยเฉพาะชุมชน เพื่อให้ชุมชนมององค์กรในทางที่ดี

3. ผู้นำควรประพฤติปฏิบัติให้เกิดลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (ก) มองในสิ่งที่คนอื่นมองไม่เห็น ต้องมองไกล มีวิสัยทัศน์ กำหนดวิสัยทัศน์องค์กรให้ชัดเจน (ข) ต้องถ่ายทอดสิ่งที่ตัวเองคิดไปสู่ลูกน้องให้ได้ (ค) ผู้นำที่ดีต้องพาองค์กร และทุกคนในองค์กร ให้อยู่รอด

การถามตอบ “การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์”

เพื่อตรวจสอบการจัดทำยุทธศาสตร์ วิธีการวางแผนและกลยุทธ์ ว่าองค์กรมีวิธีการอย่างไรในการทำแผนฯ ได้นำปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวางแผนอย่างไร ถ้าได้ดำเนินการทำ SWOT Analysis วิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน รวมทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม หรือไม่ เป้าประสงค์ชัดเจนหรือไม่ เกิดความสมดุลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือบุคคลอื่นแล้วหรือยัง บางครั้งต้องคำนึงความสมดุลของต่างกลุ่มด้วย เพราะต้องการให้ทุกคนได้ประโยชน์เท่าๆ กัน การตรวจสอบการจัดทำแผน จะพิจารณาว่ามีการจัดทำแผนอย่างไร คาดผลเป้าหมายในอนาคตอย่างไร มีเกณฑ์การเปรียบเทียบอย่างไร ถามเพื่อแนะนำการกำหนดกลยุทธ์ที่ดีควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ถ้าตอบได้ดี ถือเป็นจุดแข็ง ทุกคำถามเมื่อตอบเสร็จ นำมาวิเคราะห์ประเมิน จะรู้ได้ทันทีว่าองค์กรมีจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงอย่างไร

การถามตอบ “การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย”

จะถามเพื่อหาความรู้ ความสัมพันธ์ และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการกำหนดและจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- องค์กรได้คำนึงถึงผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พึงมีในอนาคต มาประกอบการพิจารณาดังกล่าวอย่างไร
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการรับฟัง รวมทั้งเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังหลักๆ ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม
- องค์กรได้นำข้อมูลต่างๆ จากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน และการปรับปรุงกระบวนการ รวมถึงการพัฒนาการบริการใหม่ๆ อย่างไร

- กลไกที่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถใช้ในการขอข้อมูลหรือขอรับบริการหรือร้องเรียนต่อส่วนราชการมีอะไรบ้าง
- องค์กรมีแนวทางอย่างไร ในการกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อติดต่อกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- องค์กรมั่นใจได้อย่างไร ว่าบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกคนได้ปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร เพื่อให้การวัดดังกล่าวได้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปใช้สร้างความประทับใจและทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี
- องค์กรนำผลการวัดความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจไปปรับปรุงการดำเนินการของส่วนราชการอย่างไร

การถามตอบ “การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้”

จะถามเพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กร และการจัดการสารสนเทศและความรู้ ดังนี้

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการเลือกและรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ ที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน เพื่อใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงานและผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยรวม
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการใช้ข้อมูลและสารสนเทศเหล่านี้มาสนับสนุนการตัดสินใจในส่วนราชการและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการเลือกข้อมูลและสารสนเทศเชิงเปรียบเทียบ มาสนับสนุนการตัดสินใจในองค์กร และสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม
- องค์กรทำอย่างไร เพื่อให้ข้อมูลและสารสนเทศที่ต้องการมีความพร้อมใช้งานและทำให้บุคลากร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกันสามารถเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศดังกล่าว
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการทำให้อุปกรณ์เกี่ยวกับสารสนเทศที่ใช้ในองค์กรมีความเชื่อถือได้ ปลอดภัย และใช้งานง่าย
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการทำให้ข้อมูลและสารสนเทศที่ต้องการ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศนั้นเหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการจัดการความรู้เพื่อให้บรรลุผล ในเรื่อง (1) การรวบรวมและถ่ายทอดความรู้ของบุคลากรในองค์กร (2) การรับถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการและหน่วยงานอื่น (3) การแสวงหาและแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ

การถามตอบ “การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล”

จะถามเกี่ยวกับ ระบบบริหารงานบุคคล การเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ และความผาสุกและความพึงพอใจของบุคลากร ดังนี้

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการจัดระบบบริหารงานบุคคล เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัว และทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อยู่เสมอ

- ในการจัดระบบบริหารงานบุคคล องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากร และของชุมชนซึ่งองค์กรมีปฏิสัมพันธ์ด้วย มาพิจารณาอย่างไร

- องค์กรทำอย่างไร เพื่อให้การสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้หรือทักษะระหว่างบุคลากรภายในองค์กรมีประสิทธิภาพ

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการพัฒนาบุคลากรเพื่อ (1) ให้แผนปฏิบัติการและผลการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ (2) ให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าประสงค์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวขององค์กรกับความต้องการของบุคลากร ในด้านการพัฒนาการเรียนรู้ และความก้าวหน้าในการทำงาน

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการให้การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งครอบคลุมในเรื่องการอบรมบุคลากรใหม่ จริยธรรม การบริหารจัดการ การพัฒนาภาวะผู้นำ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันภัย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและอุปกรณ์ ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน โดย (1) องค์กรกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในเรื่องดังกล่าวอย่างไร (2) บุคลากรมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและปรับปรุงในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการทำให้สถานที่ทำงานมีการเตรียมพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจไปได้อย่างต่อเนื่อง

การถามตอบ “การจัดการกระบวนการ”

จะถามกระบวนการที่สร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุน ดังนี้

- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าที่ส่งผลต่อผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและส่วนราชการ
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำคัญสำหรับกระบวนการที่สร้างคุณค่า โดยนำข้อมูลที่ได้จากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาประกอบในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานเหล่านั้น
- มาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าวมีอะไรบ้าง
- องค์กรมีตัวชี้วัดอะไร ที่แสดงถึงผลสำเร็จของกระบวนการสนับสนุน
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการนำกระบวนการดังกล่าวไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามมาตรฐานการปฏิบัติงานนั้น
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการลดค่าใช้จ่ายในด้านการตรวจสอบ การทดสอบ และการตรวจประเมินกระบวนการหรือผลการดำเนินการ
- องค์กรมีวิธีการอย่างไร ในการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินการ

การถามตอบ “ผลลัพธ์การดำเนินการ”

จะถามผลลัพธ์การดำเนินการใน 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร ดังนี้

- ผลการบรรลุความสำเร็จของยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงาน
- ผลด้านการบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกันในการให้บริการ หรือการปฏิบัติงาน
- ผลความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ผลตัวชี้วัดที่สำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ผลด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
- ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่า
- ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุน
- ผลด้านระบบบริหารงานบุคคล
- ผลด้านการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากร
- ผลด้านความผาสุก ความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจของบุคลากร

สรุป

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะช่วยส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานสู่มาตรฐานสากล สอดคล้องกับกลยุทธ์หลักในการสร้างความเป็นเลิศในระบบราชการ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546



หลัก TQM และการประยุกต์ใช้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ¹

TQM (Total Quality Management)² เป็นกลยุทธ์และเทคนิคการจัดการที่มีรากมาจากโรงงานอุตสาหกรรม เกิดครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่ทว่าไปเติบโตที่ญี่ปุ่นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้นระหว่างทศวรรษ 1970 - 1980 ก็เริ่มแพร่ออกไปทั่วโลก ความยิ่งใหญ่ของญี่ปุ่นอยู่ที่ญี่ปุ่นสามารถเปลี่ยน “คุณภาพ” จากเทคนิคของตะวันตกมาเป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมได้ กล่าวคือ ญี่ปุ่นสามารถผสมผสานเทคนิคการควบคุม และปรับปรุงคุณภาพเข้ากับตัวคน กลายเป็นนิสัย เรียกว่า “ไคเซ็น (Kaizen)” หมายถึง นิสัยที่ชอบปรับปรุงคุณภาพจนเคยชิน (continuous improvement) นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้ชื่อว่าเป็นผู้ปฏิวัติคุณภาพ (quality revolution) โดยบูรณาการระบบคุณภาพระบบต่างๆ เข้ากันเป็นระบบเดียว (Willborn & Cheng, 1994, p. 61)

บทความนี้จะนำเสนอหลัก TQM และการประยุกต์ใช้ โดยอธิบายความหมายความเป็นมา ตลอดจนจุดเด่น ประโยชน์ และลักษณะเฉพาะอื่นๆ จนกระทั่งถึงหลักการและแนวทางในการปฏิบัติจริงที่เป็นอยู่ รวมถึงข้อวิจารณ์ต่างๆ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพ ซึ่งใช้กันมากในสังคมไทย แต่เป็นไปอย่างสับสนและมีปัญหามาก

¹ ผู้เขียนสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี ศศ.บ. (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง ปริญญาโท พบ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) และปริญญาเอก ร.ด. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต) ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการวิทยาลัยรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² ภาษาไทยอาจแปลว่า “การจัดการคุณภาพทั้งองค์กร” แต่บทความนี้ขอเรียกคำย่อว่า “TQM” เพราะเห็นว่าเป็นคำย่อที่คนทั่วไปรู้จักดีอยู่แล้ว

ความหมายของคำว่า TQM

TQM หมายถึง การปรับปรุงคุณภาพทั้งหมดทั้งองค์การ มีความหมายแตกต่างจากการปรับปรุงคุณภาพธรรมดาอยู่ 3 ประการ คือ **ประการแรก** ต้องการเน้นว่าการปรับปรุงคุณภาพเป็นเรื่องของทุกคน ไม่ใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบของพนักงาน หัวหน้างานหรือผู้เชี่ยวชาญ **ประการที่สอง** ต้องการเน้นว่าผู้บริหารนั้นแหละคือ คนที่สำคัญที่สุดของการปรับปรุงคุณภาพ หากผู้บริหารไม่มุ่งมั่นและไม่ผูกพันกับการปรับปรุงคุณภาพแล้ว การปรับปรุงคุณภาพก็ไม่มีวันสำเร็จ นอกจากนั้น ความผิดพลาดในเชิงนโยบายที่มาจากผู้บริหารก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปรับปรุงคุณภาพมากกว่าการปฏิบัติของพนักงานหรือคนระดับล่างมากมาย แต่ผู้บริหารกลับไม่เข้าใจ ในทางปฏิบัติผู้บริหารมักสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพแต่คำพูด (lip service) และชอบปิดความรับผิดชอบ อีกทั้งยังเป็นคนที่ต่อต้านการปรับปรุงคุณภาพอยู่ในที่ หรือบางครั้งก็กระทำไปโดยไม่รู้ตัว เนื่องจากหลัก TQM มุ่งแก้ปัญหาที่กระบวนการมอบอำนาจให้ลูกน้องและตอบสนองความต้องการของลูกค้า แต่ผู้บริหารมีทัศนคติและการปฏิบัติที่ตรงกันข้าม เช่น คิดว่าผู้บริหารต้องรู้ดีกว่าลูกน้อง และเห็นว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่กระบวนการ ส่วนใหญ่มักปฏิเสธไม่ยอมรับปัญหามาตั้งแต่ต้น เพราะคิดว่าการยอมรับว่ามีปัญหาเป็นสิ่งไม่ดี อีกทั้งยังละเลยความสำคัญของลูกค้า (Feinberg, 1998, pp. 16-17) ผู้บริหารบางคนปกป้องตัวเองโดยเอาตัวชี้วัดมาอ้างว่าหน่วยงานของตนก็มีคุณภาพอยู่แล้ว ทำให้ TQM กลายเป็นเครื่องมือช่วยปกปิดปัญหา มากกว่าช่วยแก้ปัญหา และ**ประการสุดท้าย** TQM ต้องการเน้นว่าการปรับปรุงคุณภาพต้องทำอย่างต่อเนื่องเป็นนิสัย ไม่ใช่ถูกบีบบังคับ หรือทำเหมือนไฟไหม้ฟาง หรือทำตามความนิยมหรือเสแสร้ง เพราะ TQM เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา ไม่ใช่เครื่องประดับ

นักวิชาการบางคนสรุปสั้นๆ ว่าความสำเร็จของ TQM ขึ้นอยู่กับ 3 ซี (3 C's) ซี ตัวแรก คือความผูกพัน (commitment) ซีตัวที่สอง คือวัฒนธรรม (culture) และซีตัวที่สาม คือต้นทุน (cost)

ทางด้าน**ความผูกพัน** หมายถึงผู้บริหารผูกพัน มุ่งมั่นกับการปรับปรุงคุณภาพ มีเวลาและทรัพยากรเพียงพอ ส่วน**วัฒนธรรม**หมายถึงการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง มีการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ดี เช่น มีกลยุทธ์ มีการวางแผนงาน โครงการ รวมทั้งมีทีมงานและการเคารพซึ่งกันและกันของแต่ละทีม ตลอดจนมีการวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไขโดยอาศัยข้อเท็จจริง ส่วน**ต้นทุน** หมายความว่าเมื่อปรับปรุงคุณภาพแล้วต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าได้ผล อาทิ การจัดทำแผนงาน โครงการมีเหตุผล มีการดำเนินการ

ตามโครงการจริง ไม่ได้เขียนหลอกๆ หรือปรับปรุงคุณภาพบนกระดาษ ยิ่งถ้าหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าผลของการปรับปรุงดีกว่าแต่ก่อนอย่างไร ก็ยิ่งทำให้โครงการสมเหตุสมผลเท่านั้น (Laszlo, 1998, pp. 282-286)

อันที่จริง TQM เป็นกระบวนการทางวัฒนธรรม ต้องการเปลี่ยนแปลงคนทีละเล็กละน้อย และเปลี่ยนในขอบเขตที่กว้าง คือ ทั้งหมดทั้งองค์กร มุ่งค้นหาปัญหาใหญ่ๆ 2 - 3 ปัญหา และแก้ที่สาเหตุหลักของปัญหานั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์ของพาเรโต (Pareto Analysis) ซึ่งเป็นชื่อของนักเศรษฐศาสตร์ที่วางกฎ 80:20 เอาไว้ ความหมาย ก็คือ สาเหตุหลักๆ ของปัญหามาจากคนหรือเหตุการณ์ส่วนน้อย แต่เกิดขึ้นเป็นประจำ ดังนั้น จึงต้องอาศัยข้อมูลตามที่เป็นจริงและใช้เครื่องมือหรือเทคนิคค้นคว้าหาปัญหาหลักๆ ซึ่งเรียกว่า “การบริหารตามข้อเท็จจริง” (management by facts) ข้อสำคัญต้องอาศัยความร่วมมือจากคนระดับล่าง ยกตัวอย่าง ญี่ปุ่นอาศัยกลุ่มคนงานกลุ่มเล็กๆ กลุ่มหนึ่งไม่เกิน 10 คน รวมตัวกันเองด้วยความสมัครใจและช่วยกันหาทางปรับปรุงการทำงาน ฝ่ายโรงงานจะช่วยอำนวยความสะดวกและให้รางวัล ต่อมาพัฒนาเป็นการเผยแพร่ออกนอกโรงงานและมีการประกวดระดับชาติ รางวัลที่ญี่ปุ่นให้สำหรับการประกวดชื่อว่า “รางวัลเดมมิง” (Deming Award) อันเป็นรางวัลคุณภาพที่เก่าแก่ที่สุดในโลกที่มีมาตั้งแต่ปี 1951 ตอนแรกๆ กลุ่มระดับล่างนี้พัฒนามาอย่างเชื่องช้า ทว่ากลับมีความเหนียวแน่น เพราะมีพื้นฐานมาจากความเข้าใจและความรักซึ่งกันและกันระหว่างคนงานกับผู้บริหาร ต่อมาเรียกกลุ่มคนระดับล่างนี้ว่า “กลุ่ม QC” ซึ่งย่อมาจาก “Quality Circle” แปลว่า “เครือข่ายคุณภาพ” หรือ “กลุ่มคุณภาพ”

กลุ่ม QC เป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วม ช่วยสร้างขวัญกำลังใจและทำให้คนระดับล่างมีอำนาจแก้ปัญหาที่เผชิญด้วยตัวเอง หากปัญหาใหญ่เกินไปก็เสนอขึ้นไปให้ผู้บริหารหรือทีมโครงการเป็นผู้แก้ไข แต่ก็มีพื้นฐานมาจากคนระดับล่างอยู่ดี ญี่ปุ่นจึงสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้คนมีความรักและผูกพันกับองค์กรได้อย่างแนบแน่น พื้นฐานจากกระบวนการกลุ่มนี้เองที่เป็นปัจจัยที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของการปรับปรุงคุณภาพ

นักวิชาการส่วนใหญ่มองว่า TQM เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรในเชิงวัฒนธรรม ยกตัวอย่างคำนิยามต่อไปนี้

เอ็น โลโกทีติส (N. Logothetis) นิยามว่า TQM เป็นวัฒนธรรม สิ่งที่อยู่ในวัฒนธรรมนี้ คือ ความผูกพันทั้งหมดที่มีต่อคุณภาพและทัศนคติที่ได้แสดงออกมาโดย

พนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นนวัตกรรมใหม่ (Logothetis, 1992, p. 3)

มาร์แชล ซัสกิน (Marshall Sashkin) และเคนเนท เจ กีเซอร์ (Kenneth J. Kiser) อธิบายว่า TQM หมายถึง การที่วัฒนธรรมองค์การถูกกำหนดโดยความพึงพอใจของลูกค้าและสนับสนุนให้ตอบสนองความพึงพอใจนี้อย่างสม่ำเสมอ โดยวิธีผสมผสานเครื่องมือ เทคนิคและการฝึกอบรมเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นระบบการปรับปรุงกระบวนการขององค์การอย่างต่อเนื่อง จนเป็นผลให้สินค้าและบริการมีคุณภาพสูง (Sashkin & Kiser, 1993, p. 3)

โรเบิร์ต ครีตเนอร์ (Robert Kreitner) นิยามว่า TQM เป็นการสร้างวัฒนธรรมองค์การ เพื่อให้คนมีความผูกพันกับการปรับปรุงในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ทักษะทีมงาน กระบวนการ คุณภาพของสินค้า บริการ และความพึงพอใจของลูกค้า (Kreitner, 1995, p. 110)

ซามูเอล ซี เซอร์โต (Samuel C. Certo) นิยามว่า TQM เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งเกี่ยวกับสมาชิกองค์การทุกคน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการผลิต สินค้าและบริการมีบทบาทเหมาะสมต่อการทำให้เกิดคุณภาพ (Certo, 1997, p. 542)

เอช ที แกรม (H. T. Graham) และโรเจอร์ เบนเน็ตต์ (Roger Bennett) อธิบายว่า TQM ประกอบด้วยนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติและโครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งไปที่ทุกๆ ส่วนของระบบมากกว่าส่วนย่อย และเล็งหาสาเหตุของความล้มเหลวมากกว่าเพียงแค่รู้ข้อเท็จจริงของปัญหา (Graham & Bennett, 1998, p. 107)

โจเซฟ อี แชมโปซ์ (Joseph E. Champoux) อธิบายว่า TQM เป็นปรัชญาและระบบการจัดการที่สร้างขึ้นจากแนวคิดตั้งแต่ทศวรรษ 1920 รวมถึงเครื่องมือและเทคนิคต่างๆ ที่ช่วยให้สามารถจัดการคุณภาพการบริการ การผลิตและกระบวนการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่ารากของการจัดการคุณภาพจะเกิดขึ้นในโรงงาน แต่ก็ยังเป็นระบบการจัดการที่สามารถนำไปปรับปรุงกับองค์การได้ทุกประเภทและสามารถประยุกต์ใช้กับองค์การหรือกลุ่มได้ (Champoux, 1999, p. 24)

เอ็น แกเทอร์ (N. Gaither) อธิบายว่า นิยามของ TQM ที่เป็นทางการก็คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมพื้นฐานขององค์การและปรับทิศทางใหม่ ไปสู่คุณภาพที่

ดีกว่า เป้าหมายสูงสุดของ TQM ก็คือ สร้างองค์การให้ผลิตสินค้าและบริการได้ยอดเยี่ยมในระดับโลก ด้วยเหตุนี้ ลูกค้ายิ่งเป็นคนกำหนดคุณภาพ เพราะลูกค้าเป็นผู้รับรู้ว่าสินค้าและบริการเป็นไปตามที่เขาคาดหวังมากน้อยแค่ไหน เพียงใด (cited in Nixon, Helms, & Williams, 2001, pp. 10-11)

สรุปแล้ว TQM เป็นระบบการจัดการที่เน้นมนุษย์ (a people-focused management system) กล่าวคือ เป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมที่มุ่งเปลี่ยนแปลงคนทั้งหมดในองค์การ เพื่อให้หันมาสนใจปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ การสร้างความเป็นเลิศในระดับโลก TQM มีความหมายหลายอย่างในตัวเอง กล่าวคือ เป็นทั้งกลยุทธ์ เทคนิค ระบบการจัดการ รวมไปถึงปรัชญาและเครื่องมือในการแก้ปัญหาขององค์การ สาเหตุที่ TQM มีความสำคัญก็เพราะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการผลิตรายการตลาด และการเงิน เนื่องจากองค์การต้องการพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อต่อสู้กับการแข่งขัน โดยมีกระแสโลกาภิวัตน์เป็นตัวเร่งตลาดและการแข่งขันเปิดกว้างออกอย่างไร้พรมแดน องค์การต้องหาทางลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพ เพื่อเอาตัวรอดและสร้างความเจริญก้าวหน้า ประกอบกับมีตัวอย่างความสำเร็จของ TQM จากกิจการต่างๆ ทั้งในประเทศญี่ปุ่น ประเทศตะวันตกและประเทศอื่นๆ ทั่วโลก

ความเป็นมาของคำว่า TQM

TQM มาจากคำว่า TQC (Total Quality Control) ของญี่ปุ่น หรือบางทีญี่ปุ่นก็เรียกว่า “CWQC” (Company-Wide Quality Control) หรืออาจแปลว่า “การควบคุมคุณภาพทั่วบริษัท” อันที่จริงคำว่า TQM กับ TQC เหมือนกัน หลัก TQC ดั้งเดิมของญี่ปุ่นมีอยู่ 4 ส่วน คือ (Ishikawa, 1985, pp. 151-152)

ส่วนแรก **QA** หรือ Quality Assurance ได้แก่ การประกันคุณภาพ ในความหมายของญี่ปุ่น คือ การประกันสินค้าที่เพิ่งออกใหม่ หรือการให้คำมั่นหรือคำรับรองแก่ลูกค้าตามจริง ก็คือการสร้างเครดิตหรือความเชื่อถือนั่นเอง โดยเฉพาะสินค้าออกใหม่ต้องสร้างความไว้วางใจ การบริหารของญี่ปุ่นนั้นสอนให้คนไม่หวังประโยชน์ระยะสั้น แต่คิดว่าคุณภาพมาก่อน (quality comes first) ส่วนยอดขายและกำไรจะตามมาทีหลัง

ส่วนที่สอง **QC** หรือ Quality Control หมายถึง การควบคุมคุณภาพ คือ การทำตามที่ได้ตกลงหรือให้คำรับรองกับลูกค้าเอาไว้ นอกจากจุดรับประกันที่จะต้องคุมเป็นอย่างดีแล้ว ก็ต้องคุมจุดอื่นๆ โดยเฉพาะกระบวนการผลิตหรือการทำงาน ถ้าให้ดีก็ต้องคุมไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ตอนที่ยังเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) เช่น คุมคุณภาพของเหล็กที่จะนำมาใช้

ในการผลิตรถยนต์ หรือแร่ธาตุที่จะนำมาผลิตเป็นปุ๋ย ข้อสำคัญ คือ การคุมนี้ต้องแก้ปัญหาด้วย เพราะการแก้ปัญหาถือเป็นการป้องกันล่วงหน้า ไม่ให้ปัญหานั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต

ส่วนที่สาม **TQC** หรือ Total Quality Control หมายถึง คนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพนั้นมีทั่วองค์กร ทุกระดับและทุกคน ความรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพไม่ใช่เป็นของใครโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันก็ไม่อาจปิดความรับผิดชอบได้

ส่วนที่สี่ส่วนสุดท้าย ซึ่งสำคัญที่สุด คือ กลุ่ม **QC** หรือ Quality Circle หมายถึง กลุ่มคนงานกลุ่มเล็กๆ รวมตัวกันเองด้วยความสมัครใจเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาของโรงงาน โดยได้รับมอบอำนาจและสิ่งอำนวยความสะดวกจากโรงงาน ในญี่ปุ่นผู้บริหารไว้วางใจกลุ่ม QC มาก กลุ่ม QC สามารถคิดแนวทางปรับปรุงการทำงานกันเอง ซึ่งจะทำนอกเวลางาน ตอนหลังกลุ่ม QC ไปยุ่งกับงานประจำด้วย เช่น กำหนดเวลาเข้า-ออกงาน กำหนดตารางการทำงาน หรือบางแห่งมีอำนาจกระทั่งพิจารณาความดีความชอบและตัดสินใจรับคนเข้าทำงาน กลุ่ม QC นี้เองที่เป็นพื้นฐานของทีมจัดการตนเอง (self-managed team) และการจัดองค์การตามกลุ่มภารกิจ (cluster organization) สมัยปัจจุบัน กลุ่ม QC มีประโยชน์มาก เพราะเป็นตัวเชื่อมโยงการทำงานทุกระดับในองค์กร เป็นเครือข่ายที่พัฒนาความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งเป็นแหล่งฝึกหัด ปฏิบัติ และพัฒนาตนเองของคนระดับล่าง

ตามประวัตินั้น **TQM** มาจาก **TQC** กล่าวคือ ความสำเร็จของญี่ปุ่นช่วงต้นทศวรรษ 1970 เป็นแรงดลใจให้ตะวันตกสนใจศึกษาการปรับปรุงคุณภาพของญี่ปุ่นและนำกลับไปเผยแพร่ยังฝั่งตะวันตก แต่ฝ่ายที่นำไปเผยแพร่ต้องการตั้งชื่อให้ต่างไป ประการหนึ่งกับอีกประการหนึ่ง คือ ต้องการให้มีลักษณะวิชาการยิ่งขึ้น ส่วนทางปฏิบัติ TQM เริ่มใช้ครั้งแรกในกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา ปี 1985 (Martinez-Lorente, Dewhurst, & Dale, 1998, p. 380) อย่างไรก็ตาม TQC ของญี่ปุ่นก็มีลักษณะเด่นเฉพาะตัวที่ต่างไปจาก TQM คือ การปรับปรุงคุณภาพโดยกลุ่ม QC ซึ่งยากที่ใครจะเลียนแบบได้

ปัจจุบันมีผู้รวบรวมความรู้ของ TQM เอาไว้เป็นตำราและสรุปหลักการ เอาไว้ในรางวัลคุณภาพต่างๆ อาทิ รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป รางวัลคุณภาพแห่งสหรัฐอเมริกา หรือรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ (Malcolm Baldrige) รางวัลคุณภาพแห่งญี่ปุ่นหรือรางวัลเดมมิง รวมทั้งระบบมาตรฐานต่างๆ โดยเฉพาะระบบมาตรฐาน BS 5750 แห่งอังกฤษ และระบบมาตรฐาน ISO 9000

การพัฒนาความรู้ของ TQM เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างฝ่ายตะวันตกกับญี่ปุ่น เพราะชาวตะวันตกเป็นผู้นำความรู้ด้านคุณภาพไปเผยแพร่ที่ญี่ปุ่น คนที่ได้รับการยกย่องเรื่องนี้มากที่สุด ได้แก่ ดับเบิลยู เอ็ดเวิร์ดส์ เดมมิง (W. Edwards Deming) รองลงมา คือ โจเซฟ โมสส จูราน (Joseph Moses Juran) เนื่องจากเดมมิงเป็นคนแรกที่เข้าไปอบรมความรู้เรื่องคุณภาพให้กับญี่ปุ่นเมื่อปี 1950 ส่วนจูรานเป็นผู้เข้าไปบรรยายเสริมในตอนหลัง นอกนั้นก็ยังมีนักคิดอื่นๆ ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “กูรู” (Guru)³ ของ TQM ได้แก่ คาโอรุ อิชิกาวา (Kaoru Ishikawa) ฟิลลิป เบยาร์ด ครอสบี (Phillip Bayard Crosby) อาร์มันด์ วาลลิน เฟเกนบาม (Armand Vallin Feigenbaum) ทั้งนี้อาจารย์ไปถึงนักคิดคนอื่นในรุ่นหลัง อาทิ มาซาอากิ อิมาย (Masaaki Imai) เกนิชิ ทากูชิ (Genishi Tagushi) และวิลเลียม อี คอนเวย์ (William E. Conway) (ดู Kruger, 2001, pp. 146-154; Dale, Boaden, & Lascelles, 1994, pp. 21-23; และ Bank, 1992, pp. 80-83)

จุดเห็นของการนำเอา TQM ไปใช้

การนำเอา TQM ไปใช้นั้น ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะถือว่า TQM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (new paradigm) ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ ในที่สุดจึงเกิดความผูกพันร่วมกัน (commitment) และการมีส่วนร่วม (participation) เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและใช้เครื่องมือและเทคนิคซึ่งเป็นวิธีการที่อาศัยความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ (scientific knowledge) (Logothetis, 1992, pp. 3 - 10)

สำหรับการนำเอา TQM เข้าไปใช้ในระบบราชการ นักวิชาการบางคนเชื่อว่าจะเป็น การปฏิวัติการจัดการเลยทีเดียว เหตุผลก็เพราะ TQM จะทำให้ระบบราชการหันมาให้ความสำคัญกับหน่วยผลิต รู้จักใช้เทคนิคที่ซับซ้อนวิเคราะห์ปัญหา ลดขั้นตอนบังคับบัญชา ใช้คนระดับล่างช่วยวิเคราะห์ปัญหาและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้เนื่องจาก TQM เป็นแนวคิดของการใช้กลุ่มระดับล่างทำงาน ซึ่งเน้นความเข้าใจและความร่วมมือกัน จุดสำคัญที่สุดอยู่ที่ TQM เป็นแนวคิดที่บูรณาการความรู้และเทคนิค 2 ด้านเข้าด้วยกัน ด้านหนึ่ง คือ ด้านแข็ง (hard) หรือด้านกลไก ได้แก่ เทคนิคการควบคุมกระบวนการเชิงสถิติ (statistical process control) หรือ SPC และการจัดการข้อมูลในระดับปฏิบัติการ กับ

³ กูรู ก็คือ ครูหรือครุในศาสนาฮินดู ต่างจากครูในภาษาไทยตรงที่ครูของศาสนาฮินดูนั้น นอกจากเป็นผู้สอนแล้ว ต้องเป็น “ผู้นำ” ในทางด้านการปฏิบัติและความคิด รวมถึงการปกครองด้วย กูรูจึงมีความหมายเฉพาะ และแตกต่างจากคำว่า “ครู” ในภาษาไทย ดังนั้นในที่นี้จึงขอเรียกทับศัพท์ว่า “กูรู”

อีกด้านหนึ่ง คือ ด้านละมุน (soft) ซึ่งเป็นด้านที่เกี่ยวกับความมีชีวิตของมนุษย์ ได้แก่ การเรียนรู้ในกลุ่ม การอภัยให้กัน การขจัดความกลัวออกไป และการมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาและการปรับปรุงคุณภาพ (Cohen & Brand, 1993, p. 55)

พื้นฐานทางด้านค่านิยมและวัฒนธรรมของ TQM ที่ต้องสร้างก่อนนั้นมีหลายด้าน ยกตัวอย่าง (Hellsten & Klefsjo, 2000, p. 240)

1. การมุ่งตอบสนองลูกค้า (customer-driven) ถือว่าลูกค้า คือ พระราชา เพราะอำนาจซื้ออยู่ที่ลูกค้า ลูกค้ารู้ข้อมูลและมีทางเลือก
2. การมุ่งสู่ความเป็นผู้นำ (leadership) เพื่อความเป็นเลิศในการผลิตหรือบริการในด้านนั้นๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับโลก
3. การปรับปรุงและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (continuous improvement and learning) สามารถพัฒนาและสร้างนิสัยให้คนรู้สึกทนไม่ได้กับปัญหาคุณภาพและต้องการแก้ไขอยู่ตลอด ไม่ยอมปล่อยให้กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ซึ่งก็คือ การสร้างวัฒนธรรมไคเซ็นนั่นเอง
4. การให้ความสำคัญกับพนักงาน (valuing employees) ถือว่าพนักงานรู้ปัญหาและสามารถแก้ไขได้ ประกอบกับมีความสามารถและมีความรับผิดชอบ จึงต้องให้พนักงานมีอำนาจพอที่จะจัดการกับปัญหา
5. การตอบสนองอันรวดเร็ว (fast response) มุ่งตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะความต้องการของลูกค้า คู่แข่งและสถานการณ์ทางด้านการตลาด
6. การออกแบบและหาทางป้องกันปัญหาเอาไว้ล่วงหน้า (design and prevention) การออกแบบใหม่เป็นการแก้ปัญหทั้งระบบ สามารถป้องกันปัญหาล่วงหน้าได้ การผลิตและการบริการจึงต้องหาทางคิดออกแบบ โดยมองเป็นระบบ
7. การมองภาพระยะยาวในอนาคต (long-range view of the future) ผู้นำมีวิสัยทัศน์ คือ มองเห็นภาพในระยะยาวก่อน และนำมาเปลี่ยนแปลงองค์การ โดยการสร้างความเข้าใจและสามารถเปลี่ยนแปลงในระดับที่ลึกถึงวัฒนธรรม
8. การบริหารตามข้อเท็จจริง (management by fact) อาศัยข้อเท็จจริงเป็นพื้นฐานของการคิดและตัดสินใจ ไม่ใช่ใช้สามัญสำนึก ผู้บริหารจึงต้องมีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ
9. การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน (partnership development) ให้ทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและมีส่วนตัดสินใจ บาปกรรมที่ผู้บริหารกระทำกับลูกน้องมากที่สุด คือ การเรียกลูกน้องมาประชุมโดยไม่ให้อาสาแสดงความเห็น

10. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและสิทธิพลเมือง (public responsibility and citizenship) องค์การต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง เช่น ไม่ทิ้งของเสียลงแม่น้ำลำคลอง ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค ไม่หลอกลวงด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ

11. การมุ่งไปที่ผลลัพธ์ (results) ผลลัพธ์สำคัญกว่ากระบวนการ ปัญหาที่ระบบราชการพัฒนายากก็เพราะมีขนาดใหญ่ จึงรวมอำนาจและมีกฎระเบียบมาก เจ้าหน้าที่กลัวทำผิดจึงยึดกฎระเบียบเป็นหลัก แต่ในที่สุดการทำงานก็ไม่ยืดหยุ่น ไม่มองเป้าหมายและผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ เช่น เจ้าหน้าที่ทะเบียนลืมนึกคิดว่าตนมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่นักศึกษา ไม่ใช่คอยจับผิด

สรุปประเด็นสำคัญได้ว่าการนำเอา TQM ไปใช้ ต้องสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ พร้อมกับช่วยกันปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง การสร้างค่านิยมนี้ต้องใช้เวลา แต่เป็นพื้นฐานที่ทำให้ระบบคุณภาพอยู่ได้อย่างมั่นคง หากยังไม่สามารถทำให้คนเปลี่ยนไปสนใจและมุ่งมั่นต่อการปรับปรุงคุณภาพแล้ว การปรับปรุงคุณภาพก็ไม่เกิด ที่ทำอยู่นั้นไม่ใช่การปรับปรุงคุณภาพแต่เป็นการทำตามระเบียบ เป็นคนละวิธีกับ TQM เพราะ TQM เน้นการขับเคลื่อนด้วยพลังกลุ่มของคนระดับล่าง ไม่ใช่ออกคำสั่ง หรือทำงานตามขั้นตอนและเน้นสายการบังคับบัญชา ข้อสำคัญการนำเอา TQM มาใช้ก็หวังที่จะลดขั้นตอนบังคับบัญชาและความเป็นระบบราชการ ไม่ใช่ยิ่งเพิ่มระเบียบกฎเกณฑ์ ถ้า TQM ไม่ช่วยให้เกิดการสร้างสรรค์ ก็นับว่ายังห่างไกลจากความสำเร็จ เพราะนอกจากไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแล้ว การทำตามระบียบดังกล่าวยังเป็นตัวถ่วงความเจริญอีกด้วย

บางครั้งองค์การที่นำเอา TQM ไปใช้ก็ประสบกับความล้มเหลว สาเหตุมาจากการใช้เป็นพักๆ หรือนิยมกันเป็นครั้งคราว (management fads) ประกอบกับขาดตัวกระตุ้นจากการแข่งขันและการมีลูกค้าไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเป็นปัญหาที่เกิดกับภาครัฐซึ่งนิยมใช้วิธีบังคับและสั่งการ ผู้ปฏิบัติจึงไม่เข้าใจ รีบทำโดยยึดคำสั่ง เพื่อต้องการผลงาน และได้ชื่อว่าเป็นผู้เริ่มก่อน นอกนั้นยังติดที่กฎระเบียบและขั้นตอน หรือเทคนิค เช่น การวัดผลหรือประเมินผล จึงขาดการสร้างสรรค์และการปรับปรุงคุณภาพ โดยเฉพาะการแก้ที่ตัวปัญหาจริงๆ ซึ่งเป็นหัวใจของ TQM (Reavill, 1999, pp. 292-297)

สาเหตุที่ TQM ได้รับความนิยม

สาเหตุที่ TQM ได้รับความนิยมนั้นเป็นเพราะความคิดทางการบริหารเปลี่ยนไป เดิมเชื่อว่าการปรับปรุงคุณภาพจะทำให้ต้นทุนเพิ่ม จึงยอมทนกับปัญหาคุณภาพ ถือว่าการ

มีคุณภาพไม่ได้อยู่ข้างเป็นเรื่องธรรมดา เช่น การผลิตโทรทัศน์ 10,000 เครื่อง อาจบกพร่องบ้างสัก 1,000 เครื่อง เป็นต้น แต่ไม่นานมานี้ องค์การหลายแห่งเริ่มรู้ว่าการกำจัดของเสียหรือสิ่งที่บกพร่องนั้นให้คุณค่ามากกว่าต้นทุนที่จ่าย เพราะถ้าแก้ไขข้อบกพร่องให้หมดไปได้ตั้งแต่เนิ่นๆ แล้ว ความเสียหายต่อไปก็จะมีไม่มากหรือไม่มีเลย ตรงกันข้ามหากปล่อยให้เสียหายมากเข้า การแก้ไขก็ยากและยิ่งสิ้นเปลือง การแก้ไขให้ถูกต้องตั้งแต่แรกจึงเป็นหัวใจของการจัดการคุณภาพสมัยใหม่และเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของ TQM ปัจจุบันความคิดทางการบริหารเปลี่ยนไปหลายอย่างและเป็นสาเหตุให้องค์กรต่างๆ นิยมใช้ TQM กันเป็นอย่างมาก ความคิดที่เปลี่ยนไป ได้แก่ (Hodgetts, 1999, p.194)

1. ถือว่าการสร้างผลลัพธ์ให้มีคุณภาพนั้นเป็นงานของทุก ๆ คน
2. ความคิดที่ว่า “ดีพอสมควร” นั้นยังไม่พอ ต้องเปลี่ยนไปยึดความคิดใหม่ว่า “จะต้องดีขึ้นๆ กว่าเดิม”
3. ปัจจุบันสามารถทำงานให้เร็วขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องลดคุณภาพลง
4. คนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรต้องเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง คนงานระดับล่าง ผู้ป้อนวัตถุดิบหรือลูกค้า

ทุกวันนี้บริษัทหลายพันแห่งในสหรัฐอเมริกากำลังใช้โปรแกรม TQM อยู่ เพื่อปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการให้มีราคาถูกลง ขั้นตอนที่สำคัญที่มักกำหนด ได้แก่ (Hodgetts, 1999, p.194)

1. กำหนดความตั้งใจที่จะจัดการคุณภาพ
2. ออกแบบโครงสร้างองค์กรและฝึกอบรม
3. มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่ลูกค้า
4. หาจุดเปรียบเทียบ (benchmark) และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
5. วัดผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติ

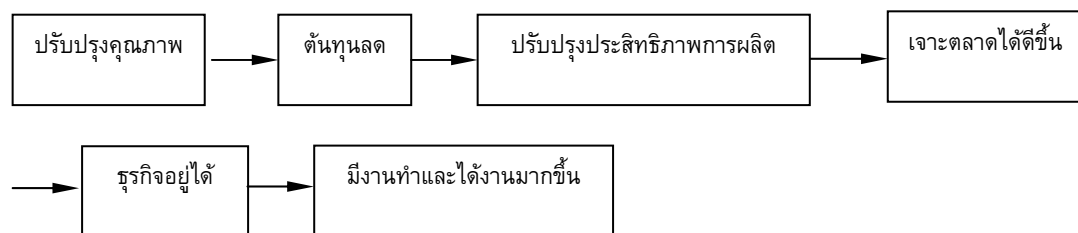
ประโยชน์ของ TQM

ประโยชน์ของการนำเอา TQM ไปใช้ในองค์กรในระดับจุลภาค ก็คือ กิจการแต่ละแห่งสามารถปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลตามมาเป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ (chain reaction) และจากผลในระดับจุลภาคนี้จะส่งผลต่อระดับมหภาค คือ ระดับชาติและระดับโลกต่อไป

ในหนังสือชื่อ “Out of The Crisis” ของเดมมิง เขียนว่าบริษัทญี่ปุ่นรู้มาตั้งแต่ปี 1948 และ 1949 แล้วว่า การปรับปรุงคุณภาพจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการ

ผลิต วิศวกรญี่ปุ่นจำนวนมากศึกษาเรื่องนี้จากประสบการณ์ของห้องทดลองของบริษัทเบลล์ ในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะจากผลงานของวอลเตอร์ เอ ชูเวิร์ต (Walter A. Shewhart) ที่อธิบายว่า *ประสิทธิภาพจริง ๆ เกิดขึ้นเมื่อความแปรปรวน (variation) ลดลง* หลังจากที่เดิมมิงไปบรรยายให้ผู้บริหารญี่ปุ่นฟังเมื่อปี 1950 คนญี่ปุ่นจึงนำเอาหลักนี้ไปปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตและนำปฏิกิริยาลูกโซ่นี้มาคุยกันในกลุ่มผู้บริหารทุกครั้งที่มีการประชุม ดังรูปที่ 1

รูปที่ 1 ปฏิกิริยาลูกโซ่ของคุณภาพ



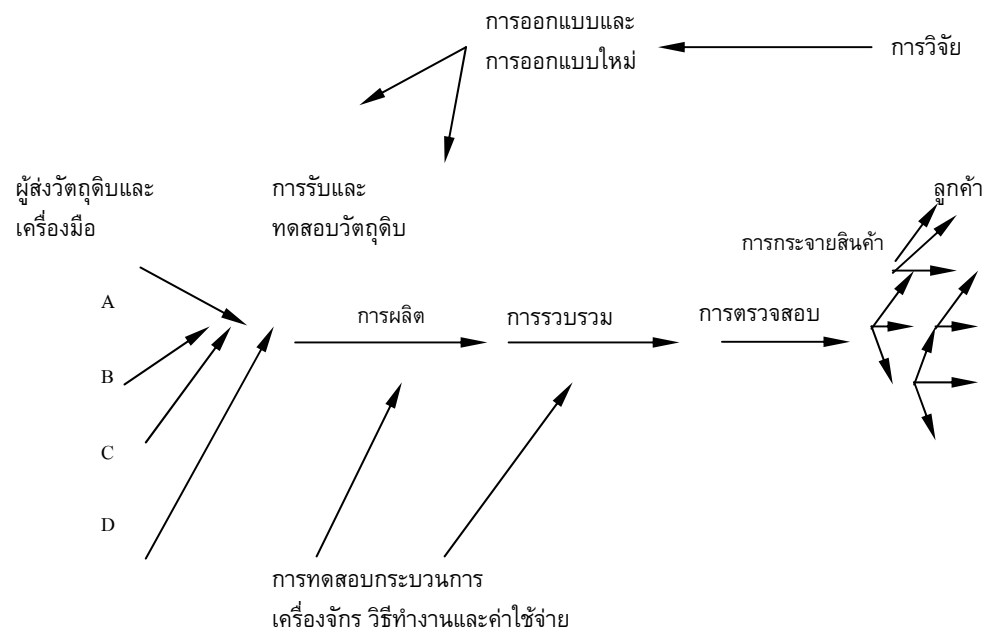
ที่มา (Deming, 1986, p.3)

ความหมายในรูปที่ 1 คือ เมื่อปรับปรุงคุณภาพแล้วต้นทุนจะลด เพราะงานที่ต้องทำซ้ำ หรือผิดพลาด ล่าช้า และอุปสรรคในการทำงานมีน้อยลง ขณะที่การใช้เครื่องจักรและวัตถุดิบรวดเร็วขึ้น ผลที่ตามมาคือการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เมื่อมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตก็จะทำให้เจาะตลาดได้ดีขึ้น เพราะสินค้ามีคุณภาพดีขึ้น แต่ราคาถูกลง ในที่สุดทำให้ธุรกิจอยู่ได้ มีงานทำและได้งานมากขึ้น

การปรับปรุงคุณภาพต้องมองเป็นระบบ การอบรมผู้บริหารญี่ปุ่นครั้งแรกเมื่อเดือนสิงหาคม ปี 1950 ที่โรงแรม de Yama ที่เอกเข Hakone ที่ญี่ปุ่น เดมมิงสอนให้มองสายการผลิตทั้งระบบและเน้นที่ลูกค้า เพราะคุณภาพต้องตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า ทั้งที่เป็นความต้องการในปัจจุบันและในอนาคต รูปที่เดมมิงเขียนเป็นดังรูปที่ 2

รูปที่ 2 เดมมิงอธิบายว่าการปรับปรุงคุณภาพต้องทำมาตั้งแต่ที่ยังเป็นวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ผลิต บริษัทต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ส่งวัตถุดิบ เชื่อถือและไว้วางใจกันว่า เขาจะหาทางปรับปรุงคุณภาพมาก่อนแล้ว ตามเส้นทางการผลิตนั้น ลูกค้าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด คุณภาพต้องตรงตามที่ลูกค้าต้องการ เดมมิง อธิบายว่า คุณภาพต้องเริ่มจากความตั้งใจซึ่งผู้บริหารเป็นคนกำหนด ความตั้งใจนี้จะถูกแปลความไปยังวิศวกรและคนอื่นๆ เพื่อนำไปจัดทำเป็นแผน กำหนดคุณลักษณะ ทดสอบและทำการผลิตต่อไป

รูปที่ 2 การปรับปรุงคุณภาพต้องมองทั้งระบบ



ที่มา (Deming, 1986, p. 4)

ผู้บริหารต้องเรียนรู้ความรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพของตัวเองทุกขั้นตอน ส่วนวิศวกรก็ต้องเรียนรู้เทคนิคต่างๆ แต่มีประสิทธิภาพ เพื่อสืบค้นสาเหตุที่ทำให้เกิดความแปรปรวนและปรับปรุงคุณภาพกระบวนการอย่างต่อเนื่อง เมื่อเป็นดังนี้ คุณภาพก็จะเป็นความผูกพันร่วมกันของคนทั้งหมด ซึ่งหมายถึงคนทุกระดับในบริษัท ในชาติและกิจกรรมทุกๆ กิจกรรม

ด้วยเหตุนี้ คุณภาพจึงทำให้ญี่ปุ่นก้าวผงาดขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมยักษ์ใหญ่ในตลาดโลกเมื่อทศวรรษ 1970 ทั้งที่เพิ่งแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง แลละว่าความสำเร็จของญี่ปุ่นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีก แต่คุณภาพก็นับเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ เพราะโดยข้อเท็จจริงก่อนการพัฒนาคุณภาพในช่วงปี 1950 ญี่ปุ่นแทบจะไม่มีอะไรเหลือเลย ทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่มี ญี่ปุ่นไม่มีน้ำมัน ถ่านหิน เหล็ก ทองแดง สังกะสี หรือไม่มีแม้แต่ไม้ ญี่ปุ่นเลือกเอาดีทางการผลิตสินค้าบริโภคที่ราคาถูกแต่มีคุณภาพ ความมั่งคั่งของชาติจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่ล้นเหลือ แต่ขึ้นอยู่กับคน การจัดการ และรัฐบาลเป็นสำคัญ (Deming, 1986, pp. 2-6)

หลัก TQM

โจทย์ของ TQM มี 2 ข้อ คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพ และทำอย่างไรจึงจะทำให้การปรับปรุงคุณภาพดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ผู้ที่ตอบคำถามนี้ คือ บรรดา guru ทั้งหลายของ TQM โดยเฉพาะเดมมิง (Deming) จูราน (Juran) อิชิคาว่า (Ishikawa) และครอสบี (Crosby) ซึ่งได้กำหนดหลัก TQM จากประสบการณ์ของตนเอง หลัก TQM จึงมาจากตำราของ guru นอกนั้นก็ประมวล และสรุปย่ออีกชั้นหนึ่งซึ่งปรากฏอยู่ในระบบรางวัลคุณภาพและระบบมาตรฐานคุณภาพ ต่างๆ หรืออีกทางหนึ่ง อาจสรุปจากการปฏิบัติของบริษัทต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จจากการนำ TQM ไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. เดมมิง

เดมมิงเป็นคนเขียนสรุปคำสอนของเขาด้วยตัวเองมีอยู่ 3 เรื่อง คือ หลักคุณภาพ 14 ข้อ - บาปร้ายแรง 7 อย่าง - และทฤษฎีความรู้ที่ลึกซึ้ง (Willborn & Cheng, 1994, pp. 46-47)

1.1 หลักคุณภาพ 14 ข้อ ได้แก่

1. สร้างความสม่ำเสมอในการปรับปรุงคุณภาพ
2. ยอมรับปรัชญาใหม่ๆ
3. เลิกใช้วิธีตรวจสอบคุณภาพ (inspection) เป็นวิธีปรับปรุงคุณภาพ
4. ลดต้นทุนรวมโดยหันมาใช้ผู้ส่งวัตถุดิบรายเดียว อย่าเห็นแก่ได้โดยดูจากราคาอย่างเดียว
5. ปรับปรุงทุกกระบวนการอย่างสม่ำเสมอและตลอดไป
6. จัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานให้แน่นอน
7. ยอมรับหลักการและสร้างความเป็นผู้นำในธุรกิจ
8. ขจัดความกลัวออกไป
9. ทำลายกำแพงที่ขวางกั้นระหว่างหน่วยงาน
10. ขจัดคำขวัญ คำแนะนำและเป้าหมายที่กำหนดให้คนงานทำ (เดมมิงต้องการให้คนงานกำหนดกันเอง เหมือนที่ทำในญี่ปุ่น)
11. ขจัดโควต้าที่ให้คนงานทำและขจัดเป้าหมายที่เป็นตัวเลขทางการบริหาร (เดมมิงต้องการให้เน้นเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ)
12. ขจัดอุปสรรคที่ทำลายความภาคภูมิใจของคนงานและขจัดการประเมินผลประจำปี เพราะจะทำให้คนมุ่งไปที่การประเมินผลมากกว่าการตั้งใจทำงานอย่างสม่ำเสมอ
13. จัดทำแผนการฝึกอบรมและการปรับปรุงตัวเองให้แก่ทุกคน
14. ให้ทุกคนในบริษัททำงานบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง

1.2 บาปที่ร้ายแรง 7 อย่าง ได้แก่

1. เป้าหมายไม่คงที่

2. เน้นกำไรระยะสั้น หรือคิดสั้นๆ
3. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานประจำปี (เดิมมีมองว่าจะทำให้คนมุ่งไปที่เป้าหมายระยะสั้น)
4. การย้ายของผู้บริหาร หรือการทำงานที่กระโดดไปกระโดดมา
5. การใช้ตัวเลขที่มองเห็นได้อย่างเดียว ไม่มองเชิงคุณภาพ
6. ต้นทุนสวัสดิการมากเกินไป
7. ต้นทุนจากภาระหนี้มากเกินไป

1.3 ทฤษฎีความรู้ที่ลึกซึ้ง ได้แก่

ก. ความรู้เกี่ยวกับระบบ

1. รู้จุดการผลิตที่ดีที่สุด
2. รู้จักตอบสนองต่อการแข่งขัน
3. รู้ข้อเท็จจริง

ข. ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีสถิติ

1. รู้เรื่องความแปรปรวน
2. รู้เรื่องเสถียรภาพของกระบวนการ
3. รู้เรื่องการปรับระดับความแตกต่าง

ค. ทฤษฎีความรู้

1. มีความรู้เกี่ยวกับการพยากรณ์
2. มีความรู้เกี่ยวกับการตัดสินใจ

ง. จิตวิทยา

1. มีความเป็นผู้นำ
2. รู้จักจูงใจ

คนส่วนใหญ่รู้จักเดมมิงในแง่ของกระบวนการปรับปรุงคุณภาพตามวงจรคุณภาพ PDCA ทั้งที่เดมมิงไม่ได้คิดโดยตรง เขาเป็นเพียงคนนำความคิดเรื่องนี้ของ ชูเวอร์ต (Shewhart) มาเผยแพร่ แต่กลับเป็นที่รู้จักกันในนาม “วงจรเดมมิง” (Deming Cycle) หลักของวงจร PDCA คือ การปรับปรุงคุณภาพเป็นการเดินทาง ไม่ใช่เป้าหมาย เพราะการปรับปรุงคุณภาพไม่มีวันสิ้นสุด วงจรคุณภาพประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ (Melnik & Denzler, 1996, p. 305)

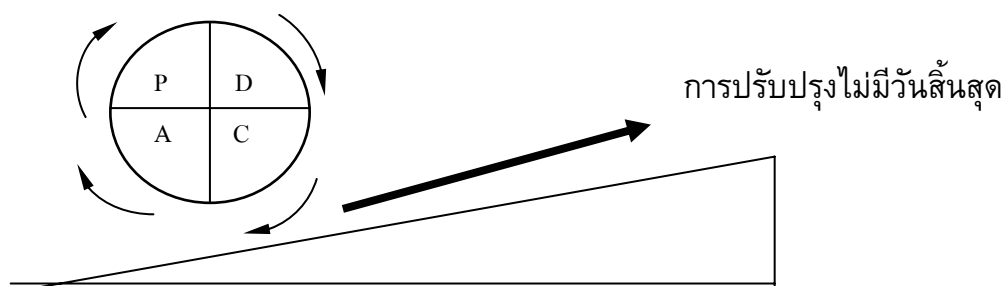
P คือ Plan หมายถึง การวางแผน โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่หรืออาจต้องเก็บรวบรวมขึ้นมาใหม่ อาจทดสอบเพื่อนำร่องก่อนก็ได้

D คือ Do หมายถึง ลงมือทำ เอาแผนไปปฏิบัติ อาจทำในพื้นที่เล็กๆ เพื่อทดลองก่อน

C คือ Check หมายถึง การตรวจสอบ คือ สังเกตถึงผลที่เกิดขึ้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดและเป็นไปในทางใด

A คือ Act หรือ corrective action หมายถึง การแก้ไข หลังจากที่ได้ตรวจสอบแล้วอาจพบปัญหาหรือเห็นว่าผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ต้องแก้ไข จากนั้นก็สรุปบทเรียนและพยากรณ์เพื่อเป็นพื้นฐานของการคิดหาวิธีการใหม่ๆ ต่อไป วงจรเดมมิงแสดงไว้ดังรูปที่ 3

รูปที่ 3 วงจรเดมมิง



ที่มา (Melnik & Denzler, 1996, 308)

เดมมิงเน้นที่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรโดยใช้สไตล์การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพทั่วองค์กร ส่วนความสนใจทางเทคนิคนั้น เดมมิงเน้นการลดความแปรปรวน คือ ลดปัญหาความผิดปกติที่เบี่ยงเบนออกไปจากมาตรฐาน จากประสบการณ์ในญี่ปุ่น เดมมิงเห็นว่าผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทสำคัญที่สุดในการปรับปรุงคุณภาพ เดมมิงได้รับการยอมรับในญี่ปุ่นเป็นเวลาเกือบ 30 ปี จึงมีชื่อเสียงในสหรัฐอเมริกาเมื่อโทรทัศน์เอ็นบีซีตั้งประเด็นว่า “ถ้าญี่ปุ่นทำได้ แล้วทำไมเราจะทำไม่ได้” (Willborn & Cheng, 1994, p. 47)

2. จูราน

จูรานเน้นที่บทบาทของผู้บริหารระดับสูง และมองว่าคุณภาพก็คือวินัยทางการบริหาร เปรียบได้กับวินัยทางการเงิน กระบวนการจัดการคุณภาพของจูรานมี 3 ขั้น คือ (1) วางแผน (2) ควบคุม และ (3) ปรับปรุง ความก้าวหน้าจะเกิดเมื่อมีการปรับปรุงคุณภาพเป็นประจำ ปีแล้วปีเล่า ผู้บริหารระดับสูงใช้ความเป็นผู้นำในทางปฏิบัติ โดยการกำหนดนโยบาย จุดมุ่งหมาย แผน มาตรการและการควบคุม ส่วนการฝึกอบรมต้องทำทั้งองค์กร ไม่ใช่เฉพาะฝ่ายคุณภาพ จูรานเน้นการใช้โครงการเป็นเครื่องมือ

ปรับปรุงคุณภาพ ขั้นตอนการบริหาร โครงการของจูรานมี 10 ขั้นตอน คือ (Willborn & Cheng, 1994, p. 48)

1. สร้างการยอมรับความจำเป็นและโอกาสสำหรับการปรับปรุงคุณภาพ
2. กำหนดจุดมุ่งหมายของการปรับปรุงคุณภาพ
3. จัดองค์การเพื่อการปรับปรุงคุณภาพ
4. จัดฝึกอบรม
5. จัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหา
6. รายงานความก้าวหน้า
7. สร้างการยอมรับความสำคัญของโครงการ
8. สื่อสารให้ทราบถึงผลลัพธ์ของโครงการ
9. เก็บข้อมูลเพื่อการปรับปรุงโครงการ
10. รักษาระดับความสำเร็จในการปรับปรุงคุณภาพ

3. อิชิกาวา

อิชิกาวาเป็นผู้นำในสหภาพนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรแห่งญี่ปุ่นที่นำการควบคุมคุณภาพไปใช้ในระดับล่าง เขาปรับเทคนิคให้ง่าย จนกระทั่งคนงานเข้าใจและสามารถนำไปใช้ได้ เครื่องมือ 7 อย่างของเขา ได้แก่ แผนภูมิพาเรโต (Pareto charts) แผนผังวิเคราะห์สาเหตุและผล (cause-effect diagrams) ฮิสโตแกรม (Histogram) กระดาษตรวจสอบ (check sheets) แผนผังการกระจาย (scatter diagrams) แผนภาพแสดงการไหลเวียนของงาน (flow charts) และแผนภูมิการควบคุม (control charts) หลักการที่อิชิกาวาเน้น คือ (Willborn & Cheng, 1994, p. 49)

1. ปัญหาส่วนใหญ่แก้ได้ด้วยเครื่องมือ 7 อย่างที่กล่าว
2. ทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพ
3. การศึกษาและการฝึกอบรมเป็นกลไกสำคัญของการปรับปรุงคุณภาพ
4. การปรับปรุงคุณภาพเริ่มมาจากการเอาใจใส่ศึกษาถึงความต้องการของลูกค้า
5. ต้องแก้ที่สาเหตุไม่ใช่อาการ
6. ผู้บริหารควรกระตุ้นให้คนกล้าพูดถึงปัญหาและกล้าให้คำแนะนำ

4. คروسบี

เมื่อเทียบกับคนอื่นแล้ว คروسบีเขียนถึงคุณภาพในสไตล์ของนักหนังสือพิมพ์มากกว่าจุดที่เขาเน้น คือ การจัดทำโครงการที่ดีจะช่วยลดหรือขจัดต้นทุนที่เกิดจากของเสีย เช่น การทำซ้ำ ของเหลือเศษ การเสียเวลาตรวจสอบซ้ำ เขาได้สร้างตารางขึ้นมา

อธิบายพัฒนาการของการปรับปรุงคุณภาพเพื่อให้เห็นว่าการต่าง ๆ กำลังอยู่ในขั้นใด ครอสบี เห็นว่า ถ้าผู้บริหารไม่เชื่อว่าสามารถจัดของเสียหรือความบกพร่องออกไปได้หมด (zero defects) ก็ไม่มีทางปรับปรุงคุณภาพได้ เขาได้วางหลักคุณภาพเอาไว้ 4 ข้อ คือ

1. คุณภาพ ก็คือ การทำตามข้อกำหนดของมาตรฐาน
2. ระบบคุณภาพ คือ ระบบที่แก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันและหาทางป้องกัน

ไว้ล่วงหน้า

3. มาตรฐานคุณภาพ คือ การขจัดของเสียหรือข้อบกพร่องออกไปให้หมด
4. การวัดความสำเร็จของการปรับปรุงคุณภาพ ดูได้จากผลจากการไม่ทำ

ตามมาตรฐาน พุดง่าย ๆ ว่าให้เปรียบเทียบระหว่างการปรับปรุงกับไม่ปรับปรุง อันไหนจะเกิดประโยชน์กว่ากัน เช่น ถ้าปรับปรุงแล้ว ไม่มีผลดีอะไร การปรับปรุงก็ไม่เกิดประโยชน์ หรือตรงกันข้าม หากปล่อยไว้ไม่ปรับปรุงแล้วจะเกิดความเสียหายมากขึ้น การปรับปรุงย่อมดีกว่า ความสำเร็จของการปรับปรุงคุณภาพจึงดูได้จากการเปรียบเทียบระหว่างก่อน กับหลังการปรับปรุง

หลัก TQM ในระบบรางวัลคุณภาพ

ระบบรางวัลคุณภาพเป็นระบบที่สร้างขึ้นมาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพและได้ตัวอย่างบริษัทที่มีคุณภาพเป็นแบบอย่างในการพัฒนา รางวัลคุณภาพจึงเป็นตัวเสริมแรงให้กับบริษัทและเป็นผลพลอยได้จากการปรับปรุงคุณภาพ ทำให้บริษัทมีชื่อเสียง ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือ ซึ่งส่งผลต่อยอดขาย ตลาดและการเงิน

ระบบรางวัลคุณภาพในโลกมีจำนวนมาก รางวัลที่มีชื่อเสียงมาก ได้แก่ รางวัลเดมมิงในญี่ปุ่น รางวัลมัลคอล์ม บอลดริจในสหรัฐอเมริกา รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป รางวัลมาซิง (Masing) แห่งเยอรมนี รางวัลเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้ยากเพราะกำหนดมาตรฐานไว้สูง บริษัทที่สมัครขอรับรางวัลต้องทำตามมาตรฐานก่อน จากนั้นก็ยื่นขอรับรางวัล บางรางวัลจะให้บ่อยมากและกำหนดจำนวนรางวัลเอาไว้แน่นอน เช่น รางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ รางวัลคุณภาพแห่งยุโรป แต่บางรางวัลก็ให้ได้ไม่จำกัดจำนวน แล้วแต่จะมีบริษัทยื่นขอ เช่น รางวัลเดมมิง แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าจะได้ง่ายๆ บริษัทต้องทำตามเกณฑ์มาตรฐานของรางวัลที่กำหนด และมีการตรวจประเมินพร้อมกับตรวจเยี่ยมในสถานที่จริง รวมถึงการสอบถามจากลูกค้า ผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้อง

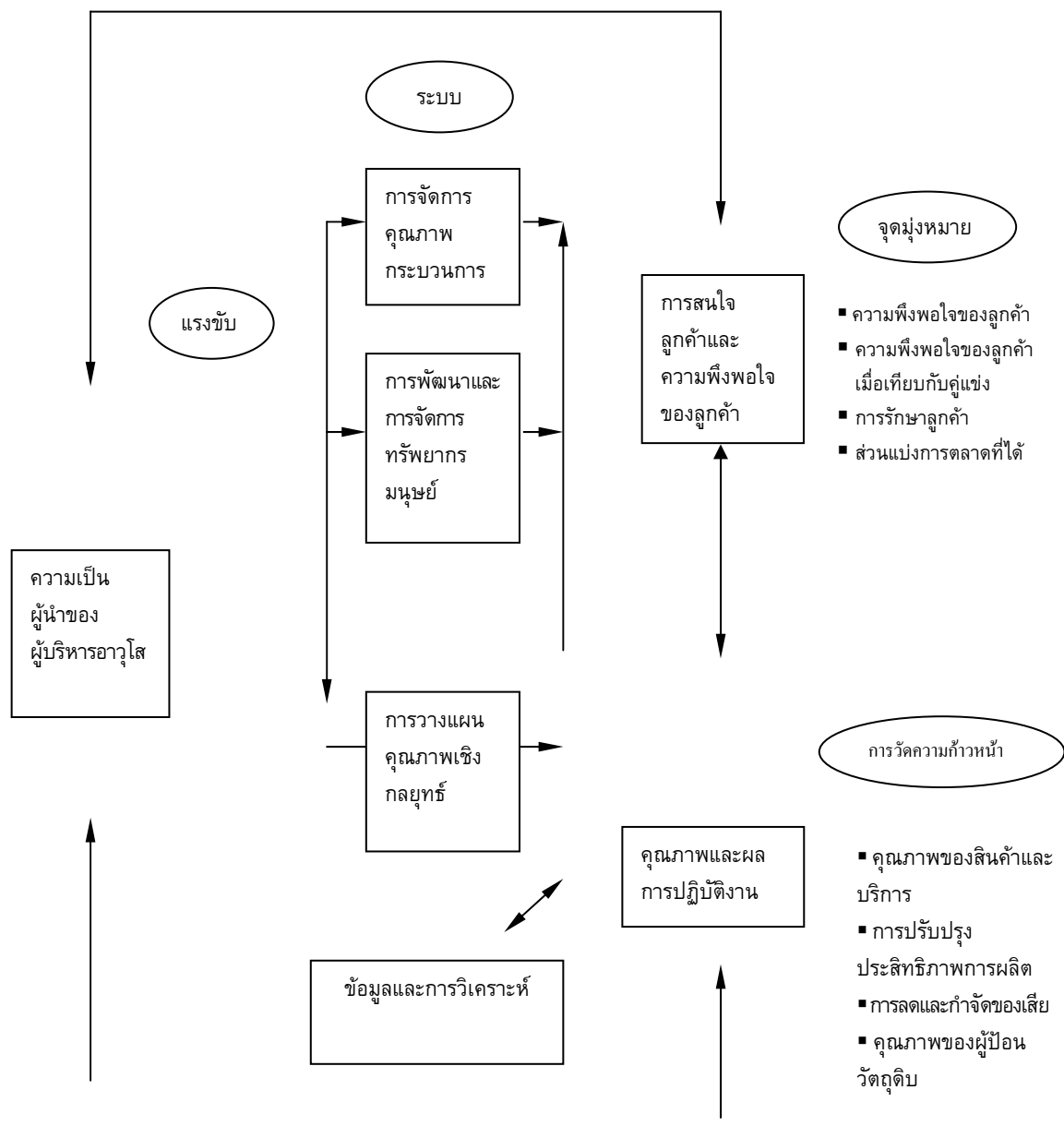
ระบบรางวัลแต่ละแห่งจะกำหนดมาตรฐานเอาไว้ ซึ่งที่จริงก็คือการแปลความหลัก TQM ออกมาเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนนั่นเอง ยกตัวอย่าง รางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ กำหนดเกณฑ์การให้รางวัลในปี 1990 เอาไว้ 7 ข้อ คือ (Willborn & Cheng, 1994, pp. 55-56)

1. ความเป็นผู้นำ (leadership) ผู้บริหารระดับอาวุโสต้องประสบความสำเร็จในการสร้างค่านิยมคุณภาพและนำค่านิยมนี้ไปปฏิบัติจริงในบริษัท
2. ข้อมูลและการวิเคราะห์ (information and analysis) บริษัทที่ประสบความสำเร็จต้องมีการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ปรับปรุงคุณภาพและวางแผนคุณภาพ
3. การวางแผนคุณภาพเชิงกลยุทธ์ (strategic quality planning) บริษัทที่ประสบความสำเร็จต้องนำความต้องการด้านคุณภาพของลูกค้าไปจัดทำเป็นแผนธุรกิจขององค์กร
4. การใช้ทรัพยากรมนุษย์ (human resource utilization) บริษัทที่ประสบความสำเร็จต้องมีการใช้กำลังคนเพื่อการปรับปรุงคุณภาพอย่างเต็มที่
5. การประกันคุณภาพผลิตภัณฑ์และการบริการ (quality assurance of products and services) บริษัทที่ประสบความสำเร็จต้องมีการควบคุม คุณภาพระบบปฏิบัติการทั้งหมด และมีการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง
6. ผลลัพธ์เชิงคุณภาพ (quality results) การปรับปรุงคุณภาพและความเป็นเลิศด้านคุณภาพแสดงออกให้เห็นได้จากการวัดคุณภาพ
7. ความพึงพอใจของลูกค้า (customer satisfaction) บริษัทที่ประสบความสำเร็จต้องระบุถึงความต้องการของลูกค้าและแสดงให้เห็นว่าประสบความสำเร็จในการตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว

เกณฑ์ทั้งหมดนี้สร้างขึ้นโดยอาศัยหลักการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและเน้นการป้องกันล่วงหน้า แต่ละเกณฑ์ยังแยกออกเป็นข้อย่อย และต้องมีการประเมินตนเองก่อน แนวคิดของระบบมัลคอล์ม บอลดริจ ก็คือ ความเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นแรงขับเคลื่อนหรือแรงผลักดัน ส่วนข้อมูลการวางแผนคุณภาพ การใช้ทรัพยากรมนุษย์และการประกันคุณภาพเป็นตัวระบบคุณภาพหรือเป็นกระบวนการที่จะก่อให้เกิดคุณภาพ ส่วนผลลัพธ์ ก็คือ ผลลัพธ์เชิงคุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้า ต่อมาปี 1992 ได้เปลี่ยนเกณฑ์ข้อที่ 5 คือ การประกันคุณภาพผลิตภัณฑ์และการบริการ มาเป็นการจัดการคุณภาพกระบวนการ (management of process quality) เนื่องจากต้องการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงที่กระบวนการ ซึ่งต้องพัฒนากระบวนการให้มีคุณภาพสูงขึ้นเพื่อที่จะให้ผลลัพธ์ออกมาเป็นคุณภาพสูงขึ้นตามไปด้วย สำหรับเกณฑ์การประกันคุณภาพเดิมยังแบ่งออกเป็นเกณฑ์ย่อยๆ เช่น คุณภาพการออกแบบ การผลิต และการบริการ การสนับสนุนการบริการ คุณภาพของผู้ป้อนวัตถุดิบ และการประเมินคุณภาพ เป็นต้น

หลัก TQM ของระบบรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ แสดงได้ดังรูปที่ 4

รูปที่ 4 หลัก TQM ของระบบรางวัลมัลคอล์ม บอลดริจ



ที่มา: (Ghobadian & Woo, 1996, p. 22)

หลัก TQM ในระบบมาตรฐานคุณภาพ

หลัก TQM ที่เจาะจงกว่านั้นอีก คือ หลัก TQM ที่กำหนดไว้ในระบบมาตรฐานคุณภาพ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะอธิบายถึงแนวทางในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ เช่น ในระบบมาตรฐาน ISO 9000 จะเขียนคำอธิบายเป็นแนวทาง (guidelines) เอาไว้ใน ISO 9004 โดยเฉพาะระบบมาตรฐานฉบับใหม่ คือ ระบบมาตรฐาน ISO 9000:2000 จะเขียน

อธิบายไว้ใน ISO 9001:2000 และ ISO 9004:2000 ซึ่งกำหนดหลัก TQM เอาไว้ 8 ข้อ คือ (ISO 9000, 2002)

1. การมุ่งลูกค้า (customer focus) หมายความว่า องค์การอาศัยลูกค้าจึงต้องเข้าใจความต้องการของลูกค้าในปัจจุบันและในอนาคต มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า และพยายามทำให้เกินกว่าที่ลูกค้าคาดหวัง
2. ความเป็นผู้นำ (leadership) หมายความว่า ผู้นำต้องกำหนดความเป็นเอกภาพของเป้าหมายและทิศทางขององค์การ ผู้นำควรสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่คนได้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดการทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
3. การมีส่วนร่วมของคน (involvement of people) หมายความว่าคนทุกระดับเป็นส่วนสำคัญขององค์การ การมีส่วนร่วมทำให้ได้ใช้ประโยชน์จากความสามารถของคน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อองค์การ
4. การเน้นที่กระบวนการ (process approach) หมายความว่าผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาจะบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อได้ใช้กระบวนการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรมและใช้ทรัพยากร
5. การเน้นความเป็นระบบในการจัดการ (system approach to management) หมายความว่า มีการระบุ ทำความเข้าใจและจัดการกระบวนการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (continual improvement) หมายความว่า กำหนดให้การปรับปรุงการปฏิบัติงานทั้งหมดขององค์การอย่างต่อเนื่องเป็นวัตถุประสงค์อันถาวรขององค์การ
7. การเน้นการตัดสินใจตามข้อเท็จจริง (factual approach to decision making) หมายความว่า การตัดสินใจต้องกระทำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสาร
8. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ป้อนวัตถุดิบ (mutually beneficial supplier relationships) หมายความว่า องค์การและผู้ป้อนวัตถุดิบต้องพึ่งพาอาศัยและมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหาทางเพิ่มความสามารถสร้างคุณค่าให้แก่กันทั้งสองฝ่าย

หลัก TQM จากการปฏิบัติของบริษัทที่ประสบความสำเร็จ

นอกเหนือจากตำราของกูรู ระบบรางวัลและระบบมาตรฐานคุณภาพที่เป็นสากลแล้ว หลัก TQM อาจปรากฏอยู่ในที่อื่นๆ อีก เช่น ระบบมาตรฐานเฉพาะที่บริษัทสร้างขึ้นเอง ตัวอย่าง กรณีบริษัท 3M ที่สร้างมาตรฐานขึ้นเองเรียกว่า “การจัดการคุณภาพ

ทั้งหมด” (Managing Total Quality) ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบใหญ่ๆ 3 ส่วน ได้แก่ การวางแผน (planning) การให้การศึกษา (education) และการให้คำปรึกษา (consulting)

ส่วนอีกทางหนึ่งที่สามารถศึกษาหลัก TQM ได้ คือ การศึกษาจากการปฏิบัติของบริษัทต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จคล้ายกันและมีผู้รวบรวมเอาไว้ เช่น การ์วิน (Garvin) สรุปหลัก TQM เอาไว้ 9 ข้อ คือ (cited in Willborn & Cheng, 1994, pp. 57-58)

1. ผู้บริหารและคนระดับล่างมีความผูกพันอย่างมากกับการปรับปรุงคุณภาพ
2. คนในหน่วยงานเป็นผู้ริเริ่มโครงการปรับปรุงคุณภาพขึ้นมาเอง
3. การปรับปรุงคุณภาพมีเป้าหมายที่ชัดเจน
4. ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดคุณภาพ
5. มีข้อมูลคุณภาพอย่างละเอียด ตอบสนองได้เร็ว และรายงานให้ผู้บริหารที่อยู่สูงกว่าได้รับทราบ
6. มีการทดสอบคุณภาพของสินค้าโดยวิธีที่ทันสมัย
7. การตรวจสอบคุณภาพสินค้ากระทำอย่างสร้างสรรค์และสมบูรณ์แบบ
8. ให้ความสำคัญกับการออกแบบ มีการสุ่มตรวจขณะรับสินค้า มีการระบุปัญหาจากผู้ขาย มีการควบคุมวัตถุดิบจากผู้ป้อนวัตถุดิบ มีสายการผลิตที่สั้นและผลิตมาเป็นเวลานาน
9. ยึดความคิดที่แน่นอนเป็นหลัก ไม่กลับไปกลับมา

การศึกษาจากการปฏิบัติจึงนับเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ต่อผู้ที่กำลังเริ่มปรับปรุงคุณภาพ นอกจากนี้การประชุมสัมมนาที่จัดโดยองค์การคุณภาพต่างๆ ในระดับประเทศและระดับนานาชาติก็เป็นประโยชน์ บางทีก็มีผู้ได้รับรางวัลต่างๆ มาเล่าถึงรายละเอียดของการปรับปรุงคุณภาพที่ไม่เคยได้ยินมาก่อน แต่การปฏิบัติจริงนั้นไม่ควรคาดหวังว่าจะประสบความสำเร็จเหมือนตัวอย่าง เพราะปัจจัยต่างๆ แตกต่างกัน โดยเฉพาะพนักงานและผู้ปฏิบัติอื่นๆ ยังมีข้อสงสัยและต้องเรียนรู้ รวมทั้งต้องพัฒนาทักษะใหม่ๆ อีกหลายด้าน การปรับปรุงคุณภาพจะค่อยๆ ดีขึ้นทีละนิด แต่ต้องไม่เข้าใจผิดว่าการปฏิบัติตามหลัก TQM กับการประกันคุณภาพเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งข้อนี้มีผู้เข้าใจผิดเป็นอันมาก

ความสัมพันธ์ระหว่าง TQM กับการประกันคุณภาพ

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง TQM กับการประกันคุณภาพ (quality assurance) ที่ยึดถือกันอยู่ในปัจจุบัน ก็คือ การประกันคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งและเป็นขั้นตอนขั้นต้นของ TQM หรือกล่าวได้ว่า การกำหนดมาตรฐานและการทำตามมาตรฐาน

เป็นส่วนหนึ่งของ TQM กระนั้น ก็ยังมีคนไม่น้อยตกอยู่ในกับดักของความคิดที่ว่า มาตรฐานเป็นเป้าหมายในตัวเอง อันเป็นการมองแบบเก่าที่แยกการประกันคุณภาพออกจาก TQM (traditional isolation of quality assurance) ซึ่งเน้นเฉพาะทางด้านเทคนิค

การประกันคุณภาพมีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว แต่สมัยนั้นยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน การประกันคุณภาพเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานทำไปเพื่อให้ลูกค้าแน่ใจว่าเขาได้สินค้าตรงกับที่ต้องการและคาดหวัง เช่น ร้านทองออกไปรับประกันให้ลูกค้า หรือแม่ค้าที่กำลังขายผักร้องว่า “ผักสดๆ รับประกันได้” เป็นต้น การประกันคุณภาพจึงเป็นความมุ่งหวังที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้า

ต่อมาในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง การประกันคุณภาพเป็นระบบที่แน่นอน เมื่อประเทศตะวันตกคิดวิธีประกันคุณภาพที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงได้ ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบกระบวนการผลิตและสินค้าในโรงงานให้ดีขึ้นก่อนออกจำหน่าย จึงโอนหน้าที่การประกันคุณภาพไปให้เจ้าหน้าที่ที่ชำนาญงานโดยตรง ซึ่งเรียกชื่อต่างๆ กัน เช่น หัวหน้าคุณภาพ (quality supervisor) วิศวกรคุณภาพ (quality engineering) หรือผู้ตรวจสอบคุณภาพ (quality inspector) แต่ก็มีผลเสีย คือ ทำให้การประกันคุณภาพแยกออกไปจากการจัดการอื่นๆ และไม่เกิดความก้าวหน้าในทางทฤษฎี ยกเว้นการพัฒนาเทคนิคการตรวจสอบต่างๆ เช่น เทคนิคการสุ่มตรวจ หรือการควบคุมกระบวนการเชิงสถิติ

จนกระทั่งถึงต้นทศวรรษ 1950 ญี่ปุ่นซึ่งนำโดยผู้บริหารระดับสูงของบริษัทต่างๆ ทั่วประเทศได้เข้ามาปฏิบัติคุณภาพ (quality revolution) โดยบูรณาการหน้าที่การประกันคุณภาพเข้ากับหน้าที่คุณภาพอื่นๆ ทั้งหมดทุกหน้าที่และทุกระดับ ภายใต้ชื่อที่เรียกว่า TQC (Total Quality Control)

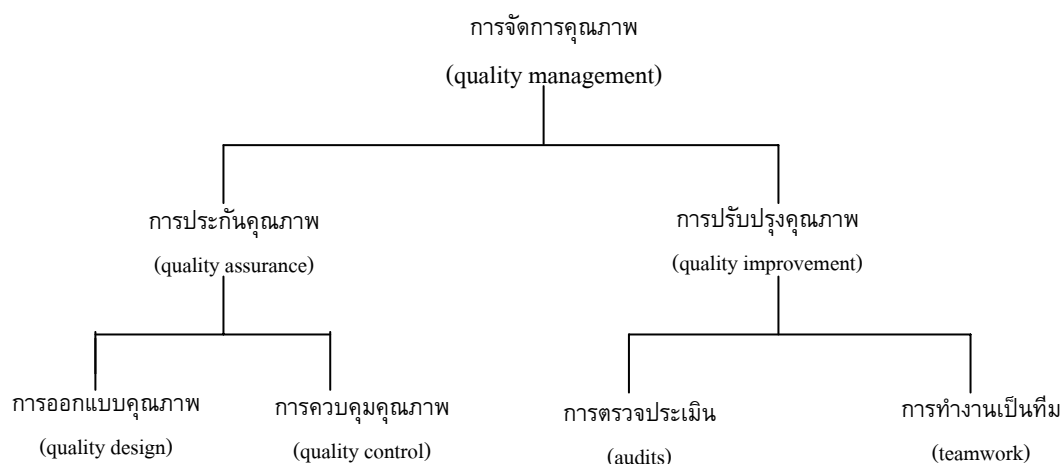
ต่อมา เมื่อตะวันตกนำ TQC กลับไปเผยแพร่จึงเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น TQM เริ่มต้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ช่วงนี้เองที่ TQM กับการประกันคุณภาพเริ่มแยกออกจากกันอีกครั้ง สาเหตุมาจากขบวนการคุณภาพทำงานได้ผลดีเกินคาด ความรู้เรื่องคุณภาพเผยแพร่ออกไปอย่างรวดเร็ว และประการสำคัญที่สุดคือตะวันตกต้องการแข่งขันให้ทันญี่ปุ่น ซึ่งตอนนั้นเริ่มล่าหน้าตะวันตกไปแล้ว

ตะวันตกต้องเร่งพัฒนาคุณภาพ หากไปมัวใช้หลัก TQM อยู่ก็จะช้า ประการหนึ่ง ส่วนอีกประการหนึ่ง คือการคำเริ่มแพร่ไปทั่วโลกอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์

ตะวันตกจึงตั้งมาตรฐานชุดใหม่ออกมาในปี 1987 เรียกว่า “มาตรฐาน ISO 9000”⁴ ที่จริงก็เป็นเพียงการนำเอามาตรฐาน BS 5750 ของอังกฤษมาปรับใช้ ประเทศที่ผลักดันให้กำหนดมาตรฐานชุดนี้ คือยุโรปตะวันตก ดังนั้น วัตถุประสงค์ตอนแรกคือการบังคับผู้ส่งสินค้าไปขายยังตลาดร่วมยุโรปต้องผ่านการรับรองจาก ISO 9000 ก่อน ต่อมาแนวคิดเดียวกันนี้ก็เผยแพร่ออกไป เช่น ญี่ปุ่นและฮ่องกงเริ่มเอาไปใช้บังคับบ้าง จนในที่สุดการประกันคุณภาพตามแนว ISO 9000 ก็กระจายออกไปทั่วโลก

อันที่จริง ISO 9000 ก็ยังยึดหลัก TQM แต่เกรงว่าจะไม่สื่อความหมาย จึงเปลี่ยนไปเรียกชื่อใหม่ว่า “การจัดการคุณภาพ (quality management)” ระบบการจัดการคุณภาพของ ISO 9000 ที่อธิบายไว้ก็ยังเป็นหลัก TQM อยู่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังรูปที่ 6

รูปที่ 6 ระบบการจัดการคุณภาพของ ISO 9000



ที่มา (Willborn & Cheng, 1994, p. 62)

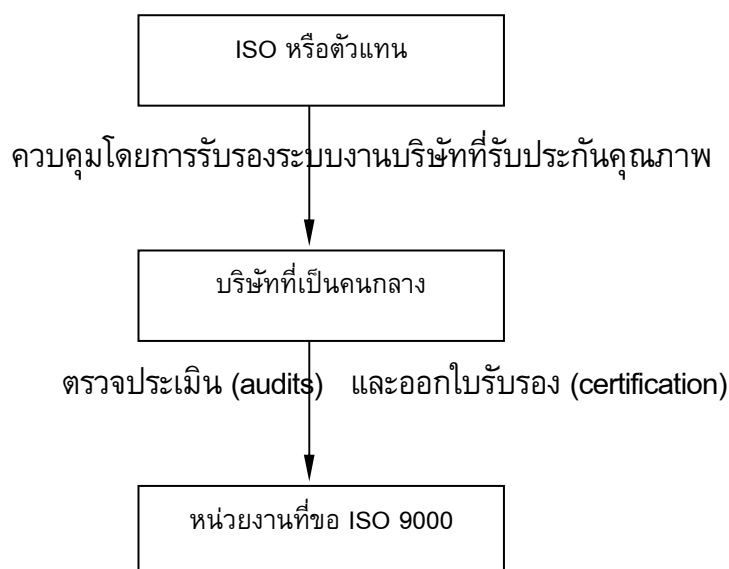
รูปที่ 6 ระบบการจัดการคุณภาพของ ISO 9000 แยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ การประกันคุณภาพ และส่วนที่สอง คือ การปรับปรุงคุณภาพ ตามระบบ ISO 9000 จะกำหนดมาตรฐานกลางเอาไว้ โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณะทำงานจากประเทศต่าง ๆ

⁴ องค์การ ISO (International Standard Organization) มีฐานะเป็นองค์การอิสระ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเจนีวา ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1947 เพื่อกำหนดมาตรฐานให้กับโลก ISO 9000 เป็นมาตรฐานชุดหนึ่งจากทั้งหมดที่ ISO ออกมา 12,000 กว่ามาตรฐาน

ที่ ISO แต่งตั้ง ตอนแรกในปี 1987 มาตรฐานมี 3 ชุด ตอนหลังปี 2000 ยุบรวมเป็นชุดเดียว มาตรฐานกลางนี้เรียกว่า “ระบบประกันคุณภาพ (quality assurance system)”

บริษัทที่สนใจประกันคุณภาพต้องไปศึกษาจากแนวทาง (guidelines) ซึ่งจะเขียนอธิบายแยกออกมาโดยเฉพาะ แนวทางนี้เหมือนสลากก้ามักบยา ผู้ที่สนใจต้องอ่านให้เข้าใจ เมื่อเข้าใจแล้วก็เลือกชุดมาตรฐานและนำไปปฏิบัติ ต่อมาเมื่อปฏิบัติได้ผลดีแล้ว ก็ขอสมัครจดทะเบียนกับตัวแทนของ ISO ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ถือว่าเป็นคนกลาง (the third party) บริษัทเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การกำกับของ ISO หรือตัวแทน ต่อมาบริษัทก็จะมาให้คำปรึกษาเพื่อวางระบบประกันคุณภาพและตรวจประเมิน จากนั้นก็ออกไปรับรองให้ขั้นตอนจะเป็นดังรูปที่ 7

รูปที่ 7 ระบบการรับรองคุณภาพของ ISO 9000



ในรูปที่ 7 ISO หรือตัวแทนในประเทศสมาชิกมีฐานะเป็นองค์กรผู้รับรองระบบงาน (accreditation body) คอยควบคุมบริษัทที่เป็นตัวแทน มีอำนาจถอนใบอนุญาตบริษัท และบริษัทต้องถูกประเมินใหม่ทุกๆ 3 ปี

บริษัทที่เป็นตัวแทน ISO มีฐานะเป็นผู้รับรองหน่วยงานที่ขอ ISO 9000 (certification body) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหน่วยงานที่ขอ ISO 9000 เข้ามาช่วยจัดวางระบบ ตรวจประเมินและออกใบรับรอง และจะต้องตรวจประเมินใหม่ทุกๆ 3 ปีเช่นกัน

หน่วยงานที่ขอ ISO 9000 มีหน้าที่ศึกษามาตรฐาน ปรับปรุง ตรวจสอบตนเอง ยื่นคำขอให้บริษัทที่เป็นตัวแทนเข้ามาตรวจและออกใบรับรอง

ตามหลักการในเชิงทฤษฎีนั้น ISO 9000 ก็ต้องการให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วทั้งองค์กร ดังเห็นได้จากระบบมาตรฐานของ ISO 9000 ซึ่งเป็นมาตรฐานเชิงระบบที่ควบคุมทุกส่วน และกำหนดให้มีการตรวจประเมินเป็นระยะ ๆ รวมทั้งการทำงานเป็นทีม ความมุ่งมั่น ก็คือ เมื่อหน่วยงานประเมินตนเองก็จะพบปัญหาที่ไม่ตรงตามมาตรฐาน หน่วยงานก็ต้องแก้ไขไปชั้นหนึ่ง และเมื่อบริษัทตัวแทนไปตรวจก็อาจพบปัญหาและแนะนำให้แก้ไขอีกชั้นหนึ่ง การตรวจประเมินมีอยู่ตลอด โดยเฉพาะการตรวจสอบในสถานที่จริงนั้น น่าจะกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องตามหลัก TQM

แต่ความจริงไม่เป็นเช่นนั้น ระบบ ISO 9000 กลับทำให้คนมุ่งประโยชน์ในระยะสั้น คือ มุ่งไปที่การได้รับการรับรองมากกว่าการปรับปรุงคุณภาพ แม้การตรวจสอบภายนอกจะได้ผลดีเพียงใด แต่ถ้าหน่วยงานขาดความเข้าใจและความมุ่งมั่นในการปรับปรุงคุณภาพแล้ว การประกันคุณภาพก็กลายเป็นการเสแสร้ง หน่วยงานสามารถจัดทำเอกสารได้ๆ ก็ได้ตามที่ผู้ตรวจสอบภายนอกต้องการ ขณะที่ผู้ตรวจก็ไม่มีทางรู้ได้ การประกันคุณภาพจึงกลายเป็นการทำบนกระดาษหรือตรวจบนโต๊ะหรือห้องประชุม ซึ่งจบลงพร้อมกับเสียงปรบมือและรอยยิ้มที่เปี่ยมด้วยความสุขเยี่ยงกัลยาณมิตร ทุกฝ่ายสมประสงค์หมด ยกเว้นการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

จุดแข็งและจุดอ่อนของ ISO 9000

ISO 9000 มีจุดแข็ง-จุดอ่อนและแนวทางการปรับปรุง ISO 9000 ดังนี้ (Willborn & Cheng, 1994, p. 103)

1. จุดแข็งของ ISO 9000 ได้แก่

1. กำหนดมาตรฐานหรือแนวทางเอาไว้ให้เลือกอย่างชัดเจน
2. กำหนดทั้งมาตรฐานและแนวทาง ทำให้รู้ว่าทำอะไรบ้างและจะทำอย่างไร
3. อธิบายถึงแนวทางปฏิบัติในการจัดการคุณภาพในระดับโลก
4. เป็นรูปแบบทั่วไปที่ยินยอมให้ตัดทอนให้สั้นลงหรือเพิ่มเติมให้ยาวขึ้น ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งสองทาง
5. กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ ซึ่งหน่วยงานขนาดเล็กก็สามารถนำไปใช้ได้
6. การนำเอา ISO 9000 ไปปฏิบัติต้องมีการลงทะเบียนและตรวจสอบก่อน จึงจะได้รับการรับรองจาก ISO

2. จุดอ่อนของ ISO 9000 ได้แก่

1. ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามหลัก TQM

2. ไม่สมบูรณ์แบบเท่า TQM

3. ไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบต้นทุนคุณภาพ (quality cost) ด้วย

4. เป็นวิธีการที่นำมาจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงถูกครอบงำตามกรอบความคิดของโรงงานอุตสาหกรรม

5. การมุ่งทำตามมาตรฐาน ทำให้ตามไม่ทันการพัฒนาใหม่ๆ ในการบริหาร

การปรับปรุงระบบประกันคุณภาพในปี 2000

เนื่องจากระบบประกันคุณภาพตาม ISO 9000 นั้นมีจุดอ่อนมาก โดยเฉพาะในทางปฏิบัติมุ่งที่ใบรับรองเป็นหลัก จึงเกิดการวิจารณ์และหาทางปรับปรุงใหม่ แนวทางปรับปรุงที่สำคัญที่เสนอส่วนใหญ่ ได้แก่

1. ISO 9000 ต้องนำหลัก TQM ไปใช้จริงด้วย

2. มาตรฐานขั้นต่ำของ ISO 9000 ยังไม่เพียงพอต่อการทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพ จำเป็นต้องเพิ่มระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น

3. ISO 9000 ต้องพัฒนาไปสู่ความเป็นผู้นำในธุรกิจด้านนั้นๆ ด้วย

เหตุผลก็เป็นเพราะมาตรฐาน ISO 9000 เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ จึงไม่ได้กำหนดคุณสมบัติขั้นสูงของหลัก TQM เอาไว้โดยตรง เช่น การปรับปรุงคุณภาพ การแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จ การวัดความพึงพอใจของลูกค้า เป็นต้น องค์การหลายแห่งในช่วงปี 1987-2000 ซึ่งเป็นช่วงที่ ISO 9000 ยังไม่ได้ปรับปรุง จึงเริ่มกระทำก่อนโดยพยายามบูรณาการเอาหลัก TQM และหลักการของระบบรางวัลคุณภาพต่างๆ มาใช้เอง เพื่อทำให้ได้ตามมาตรฐาน ISO 9000 ก่อน ขึ้นถัดมาจากนั้นก็ยึดแนวทางระบบรางวัลคุณภาพและยื่นขอรับรางวัลต่อไป ซึ่งทำให้ได้มาตรฐานคุณภาพสูงขึ้น

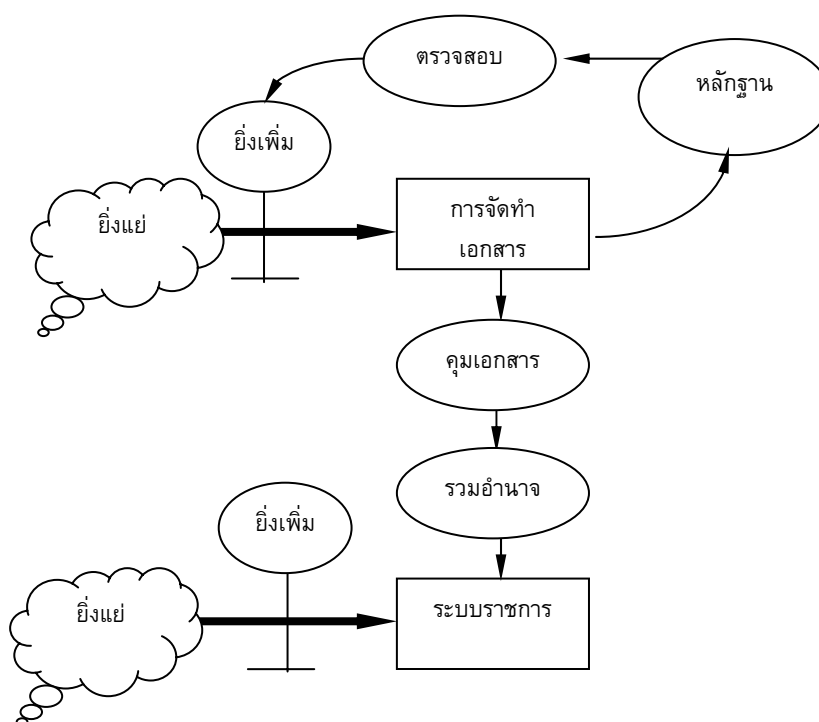
นักวิชาการที่สนใจศึกษาคุณภาพท่านหนึ่ง คือ นูแลนด์ (Nuland) อธิบายถึงสาเหตุที่การประกันคุณภาพไม่ก่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง จากการใช้มาตรฐาน ISO 9000 ในช่วงแรกว่า (cited in Willborn & Cheng, 1994, p. 64)

“ความต้องการเริ่มมาจากการอยากได้ใบรับรองเร็วๆ จึงเป็นเหตุให้ไม่มีองค์ประกอบครบทั้ง 3 ด้าน คือปัจจัยนำเข้าในเชิงเทคนิค (technical inputs) การบริหารที่มีความผูกพัน (committed management) และการมีทัศนคติที่ถูกต้อง (right attitude) การประกันคุณภาพที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพ จะขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบ

หนึ่งไม่ได้ และไม่ควรเน้นองค์ประกอบใดๆ เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะปัจจัยนำเข้าในเชิงเทคนิค ได้แก่ วิธีการประกันคุณภาพที่เป็นเครื่องมือตามที่อธิบายไว้ในมาตรฐานและวิธีการทางสถิติต่างๆ”

สาเหตุหลักของความล้มเหลวของการประกันคุณภาพมาจากการยึดเทคนิคมากเกินไปจึงกลายเป็นงานของผู้เชี่ยวชาญ สัมมองแนวคิดของ TQM คือ การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องที่เน้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร อันเป็นแนวคิดที่กว้างกว่าปัญหาการเน้นเทคนิคนี้ยังทำให้เกิดวงจรอุบาทว์ในการประกันคุณภาพ ดังรูปที่ 8

รูปที่ 8 วงจรอุบาทว์ของการประกันคุณภาพ

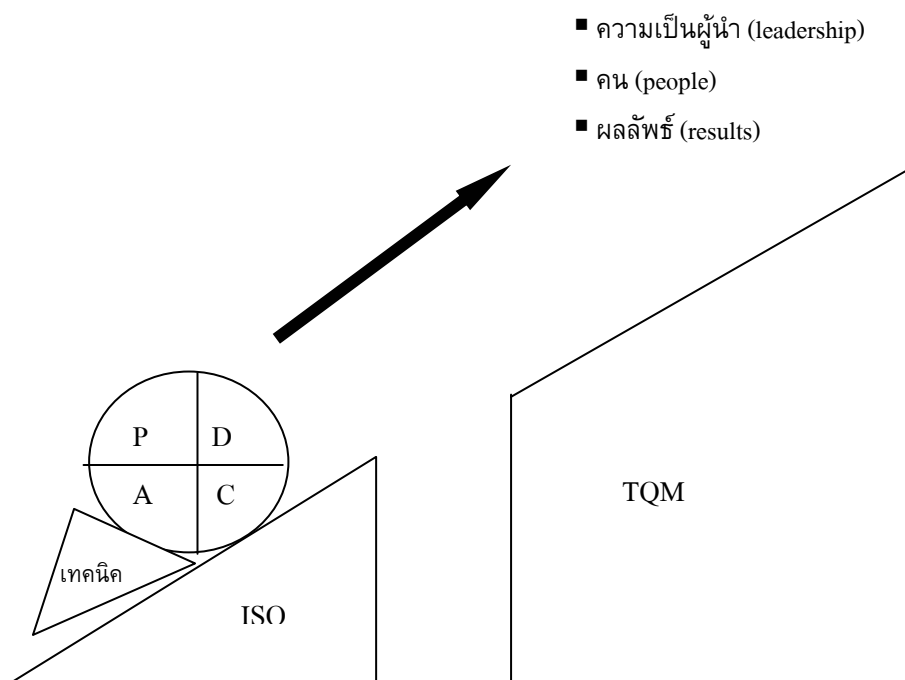


ที่มา (Karapetrovic, 1999, p. 114)

รูปที่ 8 วงจรอุบาทว์ของการประกันคุณภาพเกิดขึ้น เมื่อมุ่งให้ได้การรับรองมากเกินไป จึงมุ่งไปที่การจัดทำเอกสารที่เป็นหลักฐานไว้รอการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งยิ่งเป็นภาระในการจัดทำเอกสารและการควบคุมเอกสาร นำไปสู่การรวมอำนาจและยิ่งกลายเป็นระบบราชการ การประกันคุณภาพจึงกลายเป็นงานประจำ ไม่สมกับความหวังของ TQM ที่ต้องการให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์

การประกันคุณภาพต้องการความเข้าใจและการเน้นในมิติมนุษย์ จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวที่เน้นเทคนิคไปเป็นแนวที่เน้นวัฒนธรรม ดังรูปที่ 9

รูปที่ 9 การเปลี่ยนแนวเทคนิคไปเป็นแนววัฒนธรรม



ที่มา (Laszlo, 2000, p. 337)

ปัญหาของ ISO 9000 มาจากการเน้นเทคนิคมากเกินไป ประกอบกับมาตรฐานซับซ้อนและเข้าใจยาก พอถึงปี 2000 ISO 9000 ได้เปลี่ยนมาเป็นระบบ ISO 9000:2000 โดยยุบรวมมาตรฐาน 3 ชุดเหลือชุดเดียว และเน้นหลัก TQM เพิ่มเข้าไปอีก เพื่อให้เห็นความสำคัญของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เช่น การมุ่งลูกค้า ความเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วม การเน้นกระบวนการ เน้นระบบการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การตัดสินใจตามข้อเท็จจริง และการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงคุณภาพวัตถุดิบตั้งแต่ขั้นที่ยังมาไม่ถึงบริษัท ทั้งนี้ ต้องการลดความสับสนและการพึ่งผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งหันมาปรับปรุงคุณภาพอย่างจริงจังมากกว่าการรับรอง

การปรับปรุงนี้จึงมีผลทำให้หลัก TQM กับการประกันคุณภาพกลับมาบรรจบกันอีก สรุปแล้วตามทฤษฎีคุณภาพในปัจจุบันถือว่าการประกันคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งของ TQM เนื่องจากการมุ่งทำตามมาตรฐานเป็นเพียงบันไดขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง แต่กลับกัน หากการทำตามมาตรฐานไม่ก่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพแล้ว ก็ย่อมเป็นการกระทำที่ไร้ค่า เพราะบรรลุเพียงมรรควิธี (means) แต่ไม่บรรลุเป้าหมาย (ends) จัดว่าเป็นความล้มเหลวทางทฤษฎี (theoretical failure) เพราะทำตาม

ขั้นตอนของมาตรฐานจนหมดแล้ว แต่ไม่เกิดผลดี เปรียบได้กับการผ่าตัดสำเร็จ แต่คนไข้ตาย ซึ่งไม่มีประโยชน์อะไร

แนวคิดเรื่องมาตรฐานตามหลัก TQM

ตามหลัก TQM มาตรฐานไม่ใช่เป้าหมาย เป็นเพียง “เครื่องมือ” ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย เป้าหมายจริงๆ ของการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ก็คือ การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าอยู่ตลอดเวลา การปรับปรุงคุณภาพจึงเป็นพลวัต มีความยืดหยุ่น และยึดหลักมนุษยนิยม (humanitarianism) ทั้งต่อลูกค้าและพนักงาน

ในโรงงาน การปรับปรุงคุณภาพต้องเริ่มจากความต้องการของลูกค้า เช่น การออกแบบผลิตรถยนต์ต้องสอบถามลูกค้าที่เป็นเป้าหมายก่อนว่าชอบรถแบบใด สมมติลูกค้าตอบว่า “ชอบรถสวย ขับง่าย” ผู้ผลิตก็ต้องเอามาออกแบบและผลิตตามนั้น สำหรับรายละเอียดในทางวิศวกรรมยุ่งยากกว่านั้นอีก เพราะต้องมาตีความกันว่า “รถสวยและขับง่าย” หมายถึงอะไร มีอะไรบ้างที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์เช่นนั้น ต้องทดสอบว่าปัจจัยต่างๆ ที่ออกแบบ เช่น ตัวถัง ประตู กระจก สีสัมพันธ์กับลักษณะรถสวยและขับง่ายหรือไม่ เทคนิคการตีความและทดสอบคุณสมบัติของการผลิตให้ตรงกับความต้องการของลูกค้านี้ ในทางวิศวกรรม เรียกว่า “การกระจายหน้าที่คุณภาพ” (Quality Function Deployment) หรือ QFD

ความต้องการของลูกค้าเป็นที่มาของการออกแบบและการผลิต สำหรับมาตรฐานอันที่จริงก็ไม่ใช่สิ่งอื่น มาตรฐาน ก็คือ ตัวสะท้อนถึงความต้องการของลูกค้านั่นเอง เพียงแต่มีคนกลาง คือ ผู้เชี่ยวชาญเป็นคนคิดแทนลูกค้าและผู้ผลิต เช่น มาตรฐานของกระดาษที่ลูกค้าต้องการ คือ ความเหนียว ไม่ขาดง่าย หมึกไม่ซึม ผู้เชี่ยวชาญก็จะมาแปลความว่า ลักษณะที่ลูกค้าต้องการนั้นจะกำหนดออกมาเป็นคุณลักษณะ (specification) ของกระดาษอย่างไร เช่น กำหนดความกว้าง ความหนา ความทนทานต่อการฉีกขาด การดูดซับหมึก เนื่องจากคุณลักษณะเฉพาะเหล่านี้ผู้เชี่ยวชาญตีความได้ดีกว่าคนทั่วไป

มาตรฐานจึงเป็นเพียงสื่อที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย คือ การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า แต่มาตรฐานมีอยู่ 2 ประเภท คือ มาตรฐานที่สะท้อนความเป็นจริง กับ มาตรฐานที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง ตัวอย่าง อิชิกวาได้ยื่นเจ้าของโรงงานกระดาษบ่นให้ฟังว่า เวลาที่ทำตามมาตรฐานกลับโดนร้องเรียนตลอด แต่พอไม่ทำตามมาตรฐานไม่เห็นเป็นอะไร อิชิกวา อธิบายว่านี่แหละ คือ ตัวอย่างของมาตรฐานที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง อาจเป็นเพราะไม่ได้ศึกษาจากความต้องการลูกค้า หรืออาจเป็นเพราะแปลความความต้องการ

ของลูกค้าผิดพลาด นอกจากนั้นมาตรฐานที่กำหนดจะต้องชัด เช่น ควรมีจุดที่คุม มีหน่วยนับ เป็นต้น (Ishikawa, 1985, pp. 44-57)

ISO 9000 กับการประกันคุณภาพของระบบราชการ

ในทางทฤษฎีนั้น การประกันคุณภาพของระบบราชการมาจาก ISO 9000 เพราะมาตรฐานการประกันคุณภาพของ ISO 9000 เป็นมาตรฐานพื้นฐานระดับโลกซึ่งสามารถนำไปสร้างระบบประกันคุณภาพและนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้น ระบบมาตรฐานการประกันคุณภาพอื่นและการประกันคุณภาพระบบราชการหรือการศึกษาของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในภายหลังสร้างตามแนวของ ISO 9000 อาทิ มีการกำหนดให้มีองค์กรหรือสภารับรองระบบงานการประกันคุณภาพระบบราชการหรือการศึกษา การตรวจสอบภายนอก การให้คำแนะนำและการให้การรับรอง เป็นต้น

มาตรฐาน ISO 9000 ชุดแรก ในส่วนของ ISO 9001 และ ISO 9004-2 ได้วางเค้าโครง องค์ประกอบระบบประกันคุณภาพเอาไว้ซึ่งสามารถนำไปใช้กับระบบราชการได้ ยกตัวอย่าง กรณีระบบประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน 17 มาตรฐาน คือ (ISO 9000, 2002)

1. ความรับผิดชอบทางการบริหาร
2. ระบบคุณภาพ
3. การออกแบบหลักสูตรและโปรแกรม
4. การทบทวนข้อตกลง
5. การควบคุมเอกสาร
6. การจัดหาทรัพยากร
7. ระบบการรับนักศึกษาและการสนับสนุน
8. การควบคุมกระบวนการการสอนและการเรียน
9. การตรวจสอบและการทดสอบ
10. การพิสูจน์ความถูกต้องของการทดสอบและการสอบไล่
11. การบันทึกผลการเรียนของนักศึกษา
12. การควบคุมความล้มเหลวของนักศึกษา
13. การแก้ไข
14. การตรวจสอบคุณภาพภายใน
15. สิ่งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อม

16.เทคนิคทางสถิติ

17.ระบบความปลอดภัยและความมั่นคง

แต่ละมาตรฐานก็จะมีข้อบ่งชี้ที่เป็นรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น มาตรฐานระบบคุณภาพ ต้องมีการเตรียมการจัดทำเอกสารและคำชี้แจงตามข้อกำหนดของมาตรฐาน และมีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ หรือมาตรฐาน การทบทวนข้อตกลง ระบุว่านักศึกษาไม่จำเป็นต้องลงนามในข้อตกลง แต่เมื่อกำหนดข้อตกลงแล้ว ทั้งฝ่ายนักศึกษาและฝ่ายสถาบันการศึกษาต้องยอมรับ อีกทั้งต้องเป็นข้อตกลงที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและสถาบันการศึกษาสามารถปฏิบัติได้จริง

สถาบันการศึกษาสามารถนำมาตรฐานเหล่านี้ไปปฏิบัติและใช้ร่วมกับระเบียบหรือคำสั่งอื่นๆ ซึ่งต้องเขียนออกมาให้ชัด มุ่งสร้างความเชื่อมั่นและเคารพความเป็นมนุษย์ของผู้เกี่ยวข้อง สถาบันที่ขอการรับรองต้องเชื่อการตัดสินใจของหน่วยรับรอง ทว่า ISO 9000 ไม่ต้องการกำหนดลึกลงไปทุกอย่าง เพราะไม่ต้องการเป็นองค์การเดียวในการจัดทำแผนการรับรองคุณภาพให้กับสถาบันการศึกษา ในทางกลับกัน ISO 9000 ต้องการให้มีองค์การที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับรองระบบงานทางด้านการประกันคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันองค์การกลางที่ทำหน้าที่ประกันคุณภาพการศึกษาโดยตรงนี้ก็ได้แยกออกมาเป็นอิสระแล้ว สถาบันการศึกษาจึงสามารถเลือกได้ว่าจะนำมาตรฐานจาก ISO 9000 หรือองค์การกลางอื่นไปใช้ หรือกรณีของการประกันคุณภาพของระบบราชการ หน่วยอื่นก็เช่นกัน นอกเหนือจากนั้น แต่ละประเทศอาจจัดระบบคุณภาพตามความเหมาะสม เช่น กรณีของไทยมีสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือเรียกย่อๆ ว่า “สมศ.” ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ดิเรก พรสีมา, 2543, pp. 124-125) หรือกรณีที่มีระบบมาตรฐานการจัดการภาครัฐที่เรียกชื่อเต็มๆ ว่า “ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ” (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes) หรือเรียกย่อๆ ว่าระบบ “P.S.O.” ซึ่งตามข้อเสนอของ ก.พ. เมื่อปี พ.ศ. 2541 (วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2544)

บทสรุป

สรุปแล้ว หลัก TQM มุ่งที่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม โดยกระบวนการกลุ่ม และใช้เทคนิคบางอย่างเป็นสื่อแนวทาง เช่น การปรับปรุงคุณภาพและการประกันคุณภาพ ในส่วนของการประกันคุณภาพใช้กันมากทั้งภาครัฐและเอกชน ข้อสำคัญที่สุดคือต้อง

เข้าใจว่าระบบประกันคุณภาพต้องใช้มาตรฐานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ แต่มาตรฐานก็ไม่ใช่เป้าหมายหลัก เป้าหมายจริงๆ อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ปัญหาคุณภาพทุกวันนี้เกิดจากการไม่เข้าใจแก่นของความคิด แต่ไปยึดวิธีปฏิบัติ เช่น ปัญหาในประเทศไทยที่ไปยึดมาตรฐานเป็นเป้าหมาย จึงกลายเป็นการแทนที่กันของเป้าหมาย (displacement of goals) และเน้นเทคนิคกันมากจนกระทั่งลืมเป้าหมายที่แท้จริง ดังนั้นจึงต้องดูด้วยว่ามาตรฐานที่ใช้กันนั้นสะท้อนความจริงหรือไม่ โดยดูจากผลของการแก้ปัญหาและการปรับปรุงคุณภาพเป็นหลัก เพราะการแก้ปัญหาและการปรับปรุงคุณภาพสำคัญกว่าการทำตามมาตรฐานมาก โดยเฉพาะการประกันคุณภาพในระบบราชการหรือการประกันคุณภาพการศึกษามีเทคนิควิธีการมากมาย ไม่ได้จำกัดเฉพาะแค่การทำตามมาตรฐาน เช่น ในการให้บริการนั้นหน่วยงานย่อมหาทางปรับปรุงการบริการได้โดยตลอด หลักสำคัญอยู่ที่คนในหน่วยงานต้องมุ่งมั่นซึ่งมาจากการเข้าใจและยอมรับเหตุผลของการปรับปรุง รวมทั้งวิธีการ เทคนิค และระบบรางวัลที่จะได้จากการปรับปรุง

หนังสืออ้างอิง

- ดิเรก พรสีมา. (2543). **ปฏิรูปการศึกษาไทย**. กรุงเทพมหานคร: ส.รุ่งทิพย์ออฟเซ็ท.
- วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2544). **การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- Bank, J. (1992). **The essence of total quality management**. New York: Prentice-Hall.
- Certo, S. C. (1997). **Modern management: Diversity, quality, ethics, and the global environment** (7th ed.). New Jersey: Prentice-Hall International.
- Champoux, J. E. (1999). **Organizational behavior: Essential tenets for a new millennium**. Boston: South-Western College.
- Cohen, S. & Brand, R. (1993). **Total quality management in government**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dale, B. G. , Boaden, R. J. , & Lascelles, D. M. (1994). **Total quality management: An overview**. In Dale, B. G. (Ed.). **Managing quality**. New York: Prentice-Hall.

- Deming, W. E. (1986). **Out of the crisis** (2nd ed.). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Feinberg, S. (1998). Why managers oppose TQM. **The TQM Magazine**. 10, 1, 16-19.
- Ghobdadian, A. & Woo, H. S. (1996). Characteristics, benefits and shortcomings of four major quality awards. **The TQM Magazine**. 13 (2), 10-44.
- Graham, H. T. , & Bennett, R. (1998). **Human resource management** (9th ed.). London: Financial Times Management.
- Hellsten, U. , & Klefsjo, B. (2000). TQM as a management system consisting of values, techniques and tools. **The TQM Magazine**. 12 (4), 238-244.
- Hodgetts, R. M. (1999). **Modern human relations at work**, 7th ed. Philadelphia: The Dryden Press.
- Ishikawa, K. (1985). **What is total quality control: The Japanese way**. New Jersey: Prentice-Hall.
- ISO 9000. (2002). The year 2000 revisions of ISO 9001 and ISO 9004. [Online]. Available: <http://iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/2000rev1.html>. [2002, April 18].
- Karapetrovic, S. (1999). ISO 9000: The system emerging from the vicious circle of compliance. **The TQM Magazine**. 11 (2), 111-120.
- Kreitner, R. (1995). **Management** (6th ed.) Illinois: Houghton Mifflin.
- Kruger, V. (2001). Main schools of TQM: "The big five". **The TQM Magazine**. 13 (3), 146-155.
- Laszlo, G. P. (1998). Implementing a quality management program - Three Cs of success. **The TQM Magazine**. 10 (4), 281-287.
- Laszlo, G. P. (2000). ISO 9000 – 2000 version: Implications for applicants and examiners. **The TQM Magazine**. 12 (5), 336-339.
- Logothetis, N. (1992). **Managing for total quality: From Deming to Taguchi and SPC**. New York: Prentice-Hall.
- Melnyk, S. A. & Denzler, D. A. (1996). **Operations management: A value-driven approach**. Boston: Irwin/McGraw-Hill.

- Nixon, J. C., Helms, M. M., & Williams, A. B. (2001). Succeeding in the education accountability environment: Tenure and Total Quality Management. **Catalyst for Change**. 30, 3 (Summer), 10-15.
- Reavill, L. R. P. (1999). What is the future direction of TQM development? **The TQM Magazine**. 11 (5), 291-298.
- Sashkin, M. , & Kiser, K. J. (1993). **Total management to work**. Sanfrancisco: Berrett-Kohler.
- Willborn, W. & Cheng, T. C. E. (1994). **Global management of quality assurance systems**. New York: McGraw-Hill.



องค์กรภาครัฐกับการพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการ

นัตยา ชวงษ์น้ำ¹

การประกาศผลรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award - TQA) ประจำปี 2548 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 ผ่านไปด้วยความชื่นชมยินดีต่อผู้ได้รับรางวัลทุกองค์กร คือ รางวัลการบริหารสู่ความเป็นเลิศ (Thailand Quality Class – TQC) ได้แก่ บริษัทชัยบูรณ์ บราเดอร์ส จำกัด, บริษัท ซี.พี. ค้าปลีกและการตลาด จำกัด (กิจการอาหารสำเร็จรูปแช่เยือกแข็ง) บริษัท ซี.พี. ค้าปลีกและการตลาด จำกัด (กิจการเบเกอรี่) และโรงพยาบาลเกษรธรรมชาติ ระยอง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผู้เขียนขอเป็นกำลังใจให้มุ่งมั่นพัฒนาองค์กรต่อไปและได้รับการยกย่องในเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติในไม่ช้า

การดำเนินงานของรางวัลพัฒนาคุณภาพแห่งชาติผ่านไปหลายปีแล้ว เริ่มประกาศผู้ได้รับรางวัลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรที่ได้รับรางวัลทั้งที่เป็นระดับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA) หรือรางวัลการบริหารสู่ความเป็นเลิศ (TQC) ล้วนเป็นองค์กรจากภาคเอกชนทั้งสิ้น มีเพียงศูนย์การศึกษาต่อเนื่องแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้รับรางวัล TQC ในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 เพียงองค์กรเดียวที่มาจากองค์กรภาครัฐ

¹ กรรมการบริษัทโมเมนตัม คอนซัลท์ติ้ง จำกัด, ผู้ตรวจประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ปี 2546 – 2548
e-mail: nataya@ anet.net.th และ nataya@momentum.co.th

แม้ว่าเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติจะมีพื้นฐานทางด้านเทคนิคและกระบวนการตัดสินรางวัลเช่นเดียวกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Malcolm Baldrige National Quality Award – MBNQA) ซึ่งใช้เกณฑ์สำหรับองค์กรภาคธุรกิจ (Business Criteria) เป็นหลัก แต่คุณสมบัติเบื้องต้นขององค์กรผู้สมัครสำหรับ TQA ก็เป็นคุณสมบัติที่เปิดโอกาสให้องค์กรภาครัฐสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการได้ เช่นเดียวกับองค์กรภาคเอกชน

หรือในความเป็นจริง มีองค์กรภาครัฐสมัครเข้าร่วมโครงการ แต่คะแนนการประเมินไม่ผ่านเกณฑ์รางวัล? (เพราะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลรายชื่อและจำนวนองค์กรที่สมัครในแต่ละปี)

หรือยังไม่มียุทธศาสตร์รัฐให้ความสนใจต่อรางวัลนี้ ?

หรือองค์กรภาครัฐกำลังรอให้มีเกณฑ์สำหรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ [Public Sector Management Quality Award: PMQA] เป็นการเฉพาะ ?

หากคำตอบสำหรับคำถามแรกของผู้เขียน คือ ใช่ คำถามที่จะตามมาก็คือ องค์กรภาครัฐล้วนมีประวัติการก่อตั้ง และการพัฒนาองค์กรยาวนานกว่าองค์กรภาคธุรกิจหลายรายที่ได้รับรางวัล TQA และ TQC เหตุใดคะแนนประเมินองค์กรจึงไม่ผ่านเกณฑ์รางวัล ถ้าเช่นนั้น เราต้องใช้เวลานานเท่าใด ประชาชนชาวไทยจึงจะเกิดความรู้สึกเชื่อมั่นในองค์กรภาครัฐว่าเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ

หากคำตอบสำหรับคำถามข้อที่สอง คือ ใช่ คำถามที่จะตามมาก็คือ เหตุใดผู้บริหารองค์กรภาครัฐจึงไม่ให้ความสนใจ เพราะแม้แต่การสัมมนาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติก็มีรายชื่อตัวแทนจากองค์กรภาครัฐเข้าร่วมน้อยมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนจำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด โครงการรางวัลคุณภาพแห่งชาตินั้นได้รับการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การเพิ่มผลผลิตของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 แต่ดูเหมือนว่าองค์กรภาครัฐกำลังจะผลักดันให้องค์กรภาคเอกชนเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดการค้าโลก มีองค์กรภาครัฐพิกettoยส่งเสียงเชียร์อยู่ขอบสนาม โดยไม่ลงมาช่วยทีมด้วยกระนั้นหรือ ?

หากคำตอบสำหรับคำถามข้อที่สาม คือ ใช่ คำถามที่ตามมาก็คือ ถ้าอย่างนั้นเมื่อไหร่จะได้เห็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการประเมินและปรับปรุงกระบวนการทำงานและ

ผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ระดับมาตรฐานสากลต่อไป

ผู้เขียนตั้งคำถามสำหรับผู้บริหารองค์กรภาครัฐแล้ว ขอตั้งคำถามถามท่านผู้อ่านบทความนี้บ้าง ว่าท่านรู้จักเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติและเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐดีหรือยัง

จากเอกสารเผยแพร่ของสำนักงาน กพร. เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พบว่าโครงสร้างเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐนั้น มีโครงสร้างที่คล้ายกันกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ คือประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่ ลักษณะสำคัญขององค์กร และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 เกณฑ์ ได้แก่

หมวด 1: การนำองค์กร

หมวด 2: การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

หมวด 3: การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด 4: การวัด วิเคราะห์และการจัดการความรู้

หมวด 5: การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

หมวด 6: การจัดการกระบวนการ

หมวด 7: ผลลัพธ์การดำเนินการ

ในเกณฑ์ทั้ง 7 หมวดนั้น หมวด 1, 2 และ 3 จัดเป็นกลุ่มการนำองค์กร ซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้บริหารต้องนำองค์กร ด้วยการกำหนดทิศทางของส่วนราชการในด้านยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด 4 เป็นการเน้นเรื่องการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล และปรับปรุงผลการดำเนินการโดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน

หมวด 5 และหมวด 6 เป็นการเน้นในเรื่องของบุคลากรและกระบวนการเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จและนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินงานของส่วนราชการ

รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นเรื่องของความสมัครใจขององค์กรภาครัฐที่จะสมัครเข้าสู่ระบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และรับการตรวจประเมินเพื่อรับรางวัลดังกล่าว ซึ่งคนในองค์กรอาจรู้สึกกังวลและหวาดวิตก ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระให้ตนเอง แต่ในทางกลับกัน หากคนในองค์กรทำความรู้จักและเข้าใจความหมายที่แท้จริง ตลอดจนประโยชน์ที่องค์กร คนในองค์กรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือคนไทยทุกคนจะได้รับแล้ว บุคลากรขององค์กรภาครัฐก็น่าจะมีกำลังใจที่จะมุ่งมั่นพัฒนาองค์กร ให้

เป็นองค์กรที่ยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีขีดสมรรถนะและสร้างผลงานสูง เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็น องค์กรแห่งการเรียนรู้และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมเพื่อความอยู่รอดในระยะยาว

ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับรางวัลการบริหารสู่ความ เป็นเลิศและรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ล้วนผ่านช่วงเวลาของอุปสรรค ปัญหามากมายในการ พัฒนางองค์กรตามแนวทางเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ เส้นทางสู่องค์กรแห่ง ความเป็นเลิศนั้น มิได้โรยไว้ด้วยกลีบกุหลาบอย่างแน่นอน แต่ความสำเร็จที่ได้เดินทางถึง จุดหมายที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเลิศในการบริหารจัดการทุกด้าน มีผลประกอบการที่ดี เทียบเท่าองค์กรที่ได้รับการยอมรับในโลกนั้นคุ้มค่ายิ่ง

ผู้เขียนขอเป็นกำลังใจให้กับองค์กรภาครัฐทุกแห่งและบุคลากรทุกคน ขอให้ม ีความมุ่งมั่นในการพัฒนา เกิดการเรียนรู้ทั้งในระดับบุคคลและองค์กร แลกเปลี่ยน ประสบการณ์ในการพัฒนางองค์กรกับองค์กรภาครัฐด้วยกัน และจากภาคเอกชนที่มี ประสบการณ์ตามแนวทางของเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ขอฝากความหวังในฐานะ ประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ ว่าจะได้ร่วมแสดงความยินดีกับองค์กรภาครัฐที่จะ ได้รับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ หรือรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในเวลาอันใกล้



สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกับ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา¹

นโยบายของรัฐในเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ ได้นำระบบมาตรฐานการบริหารจัดการมาใช้ในภาครัฐและเอกชน เพื่อให้มีการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง

ในประเทศไทย ได้เริ่มนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการมาใช้เป็นครั้งแรกกับภาคเอกชน โดยนำเทคนิคและกระบวนการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ และได้มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ให้แก่องค์กรที่มีวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

สำหรับภาคราชการนั้น ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานไปสู่ระดับมาตรฐานสากล (High Performance)

ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ กำหนดเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality

¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

Award - PMQA) ขึ้น และกำหนดให้ “ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานตามขั้นตอนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” เป็นตัวชี้วัดหนึ่ง ที่ให้เลือกใช้ ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ในปีงบประมาณ 2549 (ในปีงบประมาณ 2549 กำหนดเป็น ตัวชี้วัดเลือก ตัวที่ 18 ในระดับกรม ตัวที่ 14 ในระดับจังหวัด และตัวที่ 17 ในสถาบัน- การศึกษาระดับอุดมศึกษา คาดว่าปีงบประมาณต่อไป จะเป็นตัวชี้วัดบังคับให้ทุกส่วน ราชการต้องดำเนินการ)

สำหรับส่วนราชการที่เลือกตัวชี้วัดนี้ต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่ง ปี 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเกณฑ์คะแนนความสำเร็จตามขั้นตอน มี 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอน	รายละเอียด	ระดับคะแนน
ขั้นตอนที่ 1	จัดประชุมชี้แจงให้ความรู้เรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ	1
ขั้นตอนที่ 2	จัดตั้งคณะทำงานดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนราชการ และจัดทำแผนดำเนินการพร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละหมวดตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พร้อมขออนุมัติแผนดำเนินการต่อผู้บังคับบัญชา	2
ขั้นตอนที่ 3	จัดอบรมคณะทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง	3
ขั้นตอนที่ 4	ความครบถ้วนของการจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กรตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	4
ขั้นตอนที่ 5	ความครบถ้วนของการจัดทำเอกสารรายงานผลการดำเนินการเบื้องต้น ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	5

ประสบการณ์และข้อคิด จากการพัฒนาคุณภาพการทำงาน (PMQA) ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

⊗ เลือกตัวชี้วัดนี้สำหรับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เลือกตัวชี้วัดนี้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยได้มอบให้สถาบันดำรงราชานุภาพเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ดำเนินการร่วมกับทุกส่วนราชการ

⊗ การเตรียม และเริ่มดำเนินงานในเบื้องต้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ โดยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา และเจ้าหน้าที่จากสำนัก/ศูนย์/กองต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้ดำเนินการตามแนวคิดของ PMQA และตามขั้นตอนที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ซึ่งสรุปความก้าวหน้าถึงขณะนี้ และแนวทางที่จะดำเนินการต่อไปให้เสร็จสิ้นในปีงบประมาณนี้ ดังนี้

(1) กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา ศึกษาทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องนี้ พิจารณาแนวทางดำเนินการ และวางแผนดำเนินงานต่อไป

(2) เดือนกุมภาพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 66/2549 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2549 แต่งตั้ง “คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย” ขึ้นเพื่อเตรียมดำเนินงานต่อไป (แต่ต่อมาต้องยกเลิกคำสั่งนี้ และออกคำสั่งใหม่ที่ 176/2549 ลงวันที่ 4 เมษายน 2549 เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบแนวทางที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร. มาชี้แจงที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2549 ในกิจกรรม “คลินิกสัญญาณของสำนักงาน ก.พ.ร.”)

หลังจากแต่งตั้งคณะทำงานแล้ว สถาบันดำรงราชานุภาพได้จัดประชุมชี้แจงให้ความรู้เรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแก่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยได้เชิญนายสมบัติ อิศรานุรักษ์ (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.) มาเป็นวิทยากร เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549

(3) เดือนพฤษภาคม 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้แจ้งคู่มือฯ แนวทางดำเนินการตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินงานตามขั้นตอนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2549 ให้ส่วนราชการดำเนินการต่อไป สรุปดังนี้

⊗ การดำเนินงานตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด

ขั้นตอนที่ 1 สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ดำเนินการดังนี้ “จัดประชุมชี้แจงให้ความรู้เรื่อง การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ “

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดบรรยายให้ความรู้ไปแล้วตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549 (เชิญนายสมบัติ อิศรานุรักษ์ มาเป็นวิทยากร) โดยได้สรุปเนื้อหา

จัดทำเป็น "เอกสารความรู้ สดร." เผยแพร่ให้ข้าราชการได้ศึกษา รวมทั้งนำเอกสารความรู้ดังกล่าว ลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ (stabundamrong.go.th) ด้วย

ขั้นตอนที่ 2 สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ดำเนินการดังนี้ "จัดตั้งคณะทำงานดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนราชการ และจัดทำแผนดำเนินการพร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละหมวดตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พร้อมขออนุมัติแผนดำเนินการต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย"

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 176/2549 ลงวันที่ 4 เมษายน 2549 แต่งตั้ง "คณะกรรมการและคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย" ขึ้น ตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด (โดยยกเลิกคำสั่งที่ 66/2549 ดังกล่าวแล้ว) โดยประกอบด้วย "คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย" และ "คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ"

คณะกรรมการติดตามและกำกับดูแลการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือ Steering Committee รวม 16 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร เป็นรองประธาน ผู้อำนวยการสำนัก/กองที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางดำเนินงาน ติดตามการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ Working Team ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนัก/กอง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหมวด จำนวน 7 หมวดๆ ละ 3 – 4 คน คณะทำงานฯ มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ จัดทำข้อสรุปลักษณะสำคัญขององค์กร ประเมินองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด รวม 90 คำถาม รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ข้อสังเกต :

สำหรับการจัดทำแผนดำเนินการ พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละหมวดตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งขออนุมัติแผนดำเนินการต่อผู้บังคับบัญชา นั้น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำแผนเสร็จเรียบร้อยแล้ว

แต่มีข้อสังเกตว่าแนวทางได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานในรอบ 3 ปี (พ.ศ. 2549 – 2551) ก่อนที่จะมีการประเมินองค์กร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ทราบจุดแข็งจุดอ่อน เพื่อนำไปกำหนดเป็นแนวทาง/แผนปรับปรุงแก้ไขตามผลการวิเคราะห์หาโอกาสในการพัฒนาองค์กรให้มีคุณภาพต่อไป ทำให้การจัดทำแผนไม่มีความสมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 3 สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ดำเนินการดังนี้ “จัดอบรมคณะทำงาน เพื่อเตรียมความพร้อมในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง”

ก่อนเริ่มดำเนินการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเชิญ น.พ. สิทธิศักดิ์ พฤษภักดิ์กุล กรรมการผู้จัดการบริษัท ADLI เป็นวิทยากร มาบรรยายให้ความรู้เรื่องหลักความคิดและแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แก่คณะกรรมการ คณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งได้ดำเนินโครงการฝึกอบรมปฏิบัติการจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กร การประเมินองค์กร ในช่วงเดือนเมษายน - กันยายน 2549 รวม 7 วัน ด้วย

ต่อมา สำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งให้ส่วนราชการคัดเลือกตัวแทนคณะทำงานหมวดละ 1 คน รวม 6 คน เข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จัดขึ้นระหว่างวันที่ 15 – 18 พฤษภาคม 2549 โดยกำหนดว่าผู้เข้ารับการอบรมดังกล่าวต้องเข้ารับการอบรมตามเวลาที่กำหนด รวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงจะได้คะแนนในส่วนนี้ 0.75 คะแนน รวมทั้งกำหนดให้ตัวแทนคณะทำงานดังกล่าว ต้องไปบรรยายให้คณะทำงานฯ ท่านอื่นๆ ทราบ เพื่อคณะทำงานจะได้มีความรู้เท่าเทียมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงจะได้คะแนน 0.25 คะแนน (สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องการให้ผู้เข้าอบรม ได้รับการอบรมครบตามหลักสูตร)

ข้อสังเกต :

ตัวแทนคณะทำงานฯ ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เข้ารับการอบรมครบถ้วน ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ส่วนการไปบรรยายต่อจะได้ผลจริงจึงเฉพาะในการประชุมกลุ่มย่อย ในลักษณะการชี้แจงแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนกัน ซึ่งเป็นการเผยแพร่แลกเปลี่ยนความรู้ในกระบวนการดำเนินงานตามปกติ มากกว่ารูปแบบการจัดบรรยายเป็นพิธีการเรื่องนี้

ขั้นตอนที่ 4 สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดการพิจารณาให้คะแนนดังนี้ “ความครบถ้วนของการจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กรตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ”

สถาบันดำรงราชานุภาพ ได้ดำเนินการศึกษาจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กรฯ โดยเชิญคณะทำงานแต่ละหมวดมาประชุม และอธิบายความหมาย วัตถุประสงค์ของเกณฑ์การประเมินแต่ละข้อก่อนการประชุม รวมทั้งได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ และประชุมกลุ่มย่อย ถึงขณะนี้ ได้มีการประชุมไปแล้ว 20 ครั้ง

ข้อสังเกต :

การดำเนินงานเรื่องนี้ เกี่ยวข้องกับทุกหน่วยในองค์กร จึงต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมเป็นอย่างสูงจากทุกหน่วย แต่เท่าที่ผ่านมามีพบว่าเจ้าหน้าที่/ผู้แทนสำนัก/ศูนย์/กอง บางหน่วยไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจังเท่าที่ควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากมีภารกิจมาก รวมทั้งมีปัญหาในการทำความเข้าใจเนื่องจากประเด็นคำถามและแบบฟอร์มในแต่ละข้อ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ใช้หลายส่วนมีความคลุมเครือ ความหมายไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความ และรายละเอียดคำถามมีมากมายอย่างยิ่ง

ขั้นตอนที่ 5 สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดการพิจารณาให้คะแนน ดังนี้ “ความครบถ้วนของการจัดทำเอกสารรายงานผลการดำเนินการเบื้องต้น ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (การตอบข้อคำถามประเมินองค์กรครบถ้วน 7 หมวด 90 คำถาม)

ข้อสังเกต :

ปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา

1. PMQA เป็นเรื่องใหม่ ต้องใช้เวลาและความพยายามในการทำความเข้าใจ และเผยแพร่ความคิด เพื่อเตรียมความพร้อมของบุคลากรทุกระดับในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระดับผู้บริหาร ยังมีบางส่วนที่ยังมิได้ตระหนักในความสำคัญจำเป็นของการปรับปรุงงานด้านนี้

2. เป็นการพัฒนาที่องค์กรต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่รู้จักจบ และต้องดำเนินการพร้อมๆ กัน ทุกส่วนในองค์กรมีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบในวงกว้าง ดังนั้น จึงมีความยากในการที่จะสื่อความเข้าใจ จูงใจ และระดมความร่วมมือจากบุคลากรในองค์กร ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง



Performance Diagnosis: แนวทางการวิเคราะห์ผลงานเพื่อการพัฒนา

ณรงค์วิทย์ แสนทอง ¹

ปัญหาการประเมินผลการปฏิบัติงานหลายเรื่องขององค์กรในบ้านเรา ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น การประเมินที่ไม่ชัดเจน ไม่สัมพันธ์กับลักษณะงานที่ทำ วัดไม่ได้ ใช้ความรู้สึกมากเกินไป วัดแต่พฤติกรรม มีการกำหนดโควตาของผลงาน ปรับเงินเดือนไม่สัมพันธ์กับผลงาน ฯลฯ กำลังได้รับการเยียวยา ไม่ว่าจะเป็นยาขนานที่เรียกว่า Balanced Scorecard หรือ KPI (Key Performance Indicator) หรือแม้กระทั่ง Competency ดูที่ทำว่าน่าจะทำให้ระบบการประเมินผลงานในบ้านเราดูดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องน่าจะหมดห่วงกับเรื่องการประเมินผลงานได้แล้ว

หลายองค์กรเริ่มประชาสัมพันธ์ให้สังคมภายในและภายนอกรับทราบว่าองค์กรของเขามีระบบการประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ วัดได้ โปร่งใสและเป็นธรรม

แต่ โดยส่วนตัวผมคิดว่าปัญหาที่น่าเป็นห่วงอีกอย่างหนึ่ง และน่าจะสำคัญไม่แพ้กับประสิทธิภาพในการประเมินผลงานนั่นก็คือ ระบบการนำผลการประเมินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผมไม่ได้หมายถึง การนำผลงานไปใช้ในการปรับค่าจ้างหรือจ่ายโบนัส แต่ผมกำลังจะหมายถึง การนำผลงานไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงงานและการนำไปใช้ในการพัฒนาบุคลากร

¹ วิทยาการ และที่ปรึกษาด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กรรมการผู้จัดการบริษัท พีเพิล แวลูว์ จำกัด narongwit_s@hotmail.com

ทำไมจึงคิดว่าประเด็นการนำผลการประเมินไปใช้งานจึงสำคัญ ก็เพราะว่าถึงแม้ว่าเราจะมีระบบประเมินผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพมากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าขาดการนำเอาผลที่ได้ไปใช้ในการปัดรูรั่ว เสริมความแข็งแกร่งให้กับองค์กร ระบบการทำงานและบุคลากรแล้ว ระบบการประเมินผลงานนั้นก็คงจะไม่มี ความหมายในสายตาของนักบริหาร มีอາชีพเท่าไรนัก เพราะการประเมินผลงานบอกเพียงว่าเราทำได้ดีกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่อาจจะไม่บอกเราว่าทำไมเราจึงได้ผลงานเช่นนั้น ปัจจัยที่ทำให้เราประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวคืออะไร แล้วมีอะไรจะการันตีให้เราได้ว่าปีหน้าหรือปีต่อไป ผลงานที่เคยภูมิใจจะคงอยู่กับเราตลอดไป หรือความล้มเหลวในปีที่ผ่านมาจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาให้ดีขึ้น

อยากจะทำให้ผู้บริหารองค์กรต่างๆ ที่กำลังวุ่นวายอยู่กับการพัฒนาระบบประเมินผลงานบนพื้นฐานของตัวชี้วัดต่างๆ ช่วยคิดและวางแผนข้ามช็อตไปอีกหนึ่งขั้น โดยการให้นโยบายหรือแนวทางแก่ผู้ที่รับผิดชอบในการพัฒนา ออกแบบระบบประเมินผลการปฏิบัติงานใหม่นี้ไปอีกหนึ่งเรื่องคือ แนวทางการนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงงานและการพัฒนาความสามารถของบุคลากร เพื่อช่วยให้ท่านผู้บริหารในองค์กรต่างๆ ได้มีแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการประเมินผลงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผมจึงขอเสนอแนะแนวทางการนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนาคนและปรับปรุงงานดังนี้

1. กำหนดให้ทุกหน่วยงานและตำแหน่งงาน มีการวิเคราะห์เชิงวินิจฉัย (Diagnosis) ผลการประเมินในรอบปีที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร โดยให้แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลักดังนี้

1.1 วิเคราะห์ทรัพยากร (Input)

ผลงานทุกข้อหรือทุกตัวชี้วัดฯ จะต้องวิเคราะห์ว่าทำไมผลงานจึงต่ำกว่า เท่ากับ หรือดีกว่าเป้าหมาย โดยให้วิเคราะห์ว่าปัญหาหรือสิ่งสนับสนุนนั้นเกิดจากทรัพยากรอะไรบ้าง เช่น

- บุคลากร ให้วิเคราะห์ว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นมีผลมาจากความสามารถของบุคลากร จำนวน ต้นทุนของบุคลากรที่ใช้ในการทำงานหรือไม่อย่างไร
- เครื่องมืออุปกรณ์ ให้วิเคราะห์ว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นมีผลมาจากความพร้อม ประสิทธิภาพของเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานหรือไม่ อย่างไร

- **วัตถุดิบ** ถ้าเป็นเรื่องของกระบวนการผลิตสินค้าอาจจะต้องดูว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นได้รับผลมาจากคุณภาพ ปริมาณ ต้นทุน ความต่อเนื่องของวัตถุดิบหรือไม่ อย่างไร
- **งบประมาณ** ให้วิเคราะห์ดูว่าที่ผลงานดี หรือแย่ันเกิดจากงบประมาณที่ไม่เพียงพอ หรือมีงบประมาณสนับสนุนดีหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้อาจจะพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งนำเข้าไปในกระบวนการทำงาน (Input) เช่น ปัจจัยภายนอก หน่วยงานภายในองค์กร

1.2 วิเคราะห์กระบวนการ (Process)

ปัจจัยหนึ่งที่จะควรนำมาวิเคราะห์หลังจากผลงานเกิดขึ้นแล้วคือ กระบวนการในการบริหารระบบผลงาน ไม่ว่าจะเป็นกลยุทธ์ (Strategy) กระบวนการ (Procedure) วิธีปฏิบัติงาน (Work Instruction) หรือแม้กระทั่งรูปแบบการบริหารจัดการต่างๆ ที่นำมาใช้ในช่วงปี เพื่อวิเคราะห์ดูว่าผลงานที่ดีหรือไม่ดีนั้น มีความสัมพันธ์หรือเกิดมาจากกระบวนการทำงานหรือไม่ อย่างไร

2. กำหนดให้ผู้ประเมินทุกคนร่วมกับผู้ถูกประเมิน วิเคราะห์เชิงวิจิจัยผลงานร่วมกันและมีการพูดคุยกันในระหว่างการประเมินผลงานประจำปี เนื่องจากการพูดคุยเพื่อสรุปผลงานประจำปี ส่วนใหญ่มักจะพูดกันเพียงว่าผลงานในปีที่ผ่านมาของแต่ละคนเป็นอย่างไร ต่อไปนี้จะต้องมีการพูดคุยกันลึกซึ้งกว่านี้ว่าทำไมผลงานถึงต่ำกว่าเป้าหมาย เท่ากับเป้าหมาย หรือดีกว่าเป้าหมาย

3. กำหนดให้ทุกหน่วยงานนำเสนอสรุปผลการวิเคราะห์เชิงวิจิจัยต่อที่ประชุมผู้บริหาร การกำหนดแบบนี้จะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยทำการบ้านเกี่ยวกับการประเมินผลที่รอบคอบมากยิ่งขึ้น รวมถึงจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทบทวนการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. จัดทำแผนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับปรุงงานในปีต่อไป หลังจากการนำเสนอผลการวิเคราะห์ผลงานเชิงวิจิจัยแล้ว ควรจะมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานกลับไปจัดทำแผนเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง รักษา หรือพัฒนา ทั้งระบบการทำงานและบุคลากร ต่อไป

5. ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับการนำผลงานปีที่ผ่านมาไปมาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนา ถ้าองค์กรต้องการให้เกิดความมั่นใจว่าสิ่งที่ได้วิเคราะห์หรือมอบหมายให้ไปจัดทำแผนดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ ก็อาจจะกำหนดตัวชี้วัดผลงานหลัก

(KPI) ของปีต่อไปเพิ่มอีกสักหนึ่งตัวคือ “เปอร์เซ็นต์ความสำเร็จในการแก้ไขปรับปรุงรักษาหรือพัฒนาบุคลากรตามที่ได้กำหนดไว้”

ทั้งหมดนี้ก็น่าจะพอเป็นแนวทางให้กับผู้บริหารในองค์กรต่างๆ ได้นำไปบรรจุไว้เป็นวาระสำคัญอย่างหนึ่งของระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System) ได้ เพราะการไปมุ่งเน้นวัดผลงานที่ปลายทางเพียงอย่างเดียว (Ended Results) โดยไม่เหลียวหลังกลับมามองอดีตนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาในเชิงการบริหารจัดการผลงานในระยะยาวได้ ถ้าองค์กรต้องการให้มั่นใจว่าผลงานดีที่เกิดขึ้นนั้นเป็นของจริงไม่ใช่โชคช่วย ก็ควรจะนำเอาระบบการวิเคราะห์เชิงวิญญัยมาใช้ในการวิเคราะห์ทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างผลงาน (Performance) กับสิ่งนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) ในทุกๆ ปีด้วย



การพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน

Workplace Learning and Performance (WLP)

อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์¹

หากถามว่า ทำไมจึงต้องมีการพัฒนาองค์กร (Organization Development) เกิดขึ้น คำตอบก็คือ ความต้องการขององค์กรที่จะรักษาและสร้างรายได้/กำไรให้มากที่สุด รวมถึงการสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันกับคู่แข่งภายนอกให้ได้ (Competitive Advantage) มีผลทำให้องค์การนั้นๆ สามารถเจริญเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน ไม่ล่มสลาย หรือหายจากไป

ความท้าทายขององค์กรจึงอยู่ที่ จะทำอย่างไรให้องค์การเกิดการพัฒนา ควร มุ่งเน้นไปที่ “ตัวคน (People)” หรือ “ตัวระบบ (System)” ขอให้ลองนึกภาพดูว่า หากเรา เดินเข้าไปร้านอาหารสักแห่ง เจอะเจอกับเด็กเสิร์ฟที่ทำสีหน้าไม่อยากจะให้บริการ ไม่สนใจ ที่จะสอบถามความต้องการของลูกค้า พูดจาไม่สุภาพกับลูกค้า คุณในฐานะลูกค้าจะรู้สึก อย่างไร แน่นอนว่าในสถานการณ์เช่นนี้ ไม่มีลูกค้าคนไหนที่จะรู้สึกประทับใจกับการให้บริการ ของพนักงานขายผู้นี้ ภาพลักษณ์ที่ลูกค้ามองจะไม่กระทบเพียงแค่พนักงานขายคนนั้นเท่านั้น เขาจะมองไปที่ร้านอาหารแห่งนั้น บางคนอาจจะถึงขนาดไม่ขอเข้าร้านอาหารแห่งนี้อีกต่อไปเลยก็เป็นได้

ในทางตรงกันข้าม หากคุณไปร้านอาหารแห่งหนึ่ง ซึ่งคุณเองได้สั่งอาหารมา นานแล้ว นั่งรออยู่ตั้งนานกว่าอาหารจะมาถึง อันเนื่องจากร้านอาหารแห่งนี้ไม่มีการ

¹ โครงการบัณฑิตศึกษา หลักสูตรนานาชาติ สาขาการพัฒนทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา
p_arporn11@yahoo.com

จัดระบบที่ดีในการบันทึกเมนูอาหารที่ถูกคำสั่ง จึงทำให้เกิดการผิดคิว ทำอาหารให้ลูกค้าที่มาทีหลังก่อน คุณเองจะรู้สึกอย่างไร ทั้งๆ ที่ตัวคุณก็ชื่นชอบในการให้บริการของเด็กเสิร์ฟเนื่องจากลักษณะการพูดจา การวางตัวของเด็กเสิร์ฟที่คุณรู้สึกประทับใจมาก มีโอกาสเป็นไปได้ว่าคุณเองอาจจะไม่เข้าร้านอาหารแห่งนี้อีก เพราะไม่สามารถทนรออาหารที่สั่งไว้ได้ หรือไม่สามารถรอการเก็บเงินที่กว่าจะเก็บเงินได้แต่ละครั้งจะต้องใช้เวลาเกือบครึ่งชั่วโมง

ดังนั้นการพัฒนางานองค์กรจึงควรจะมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงและพัฒนา ทั้งตัวบุคคลและตัวระบบไปพร้อมๆ กัน พบว่าพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ระบบต่างๆ ที่มีอยู่นั้นเกิดการปรับปรุงและพัฒนาได้นั้นจะอยู่ที่ “การพัฒนาตัวบุคคล” ก่อน จะเห็นได้ว่าผู้บริหารระดับสูงขององค์กรหลายๆ แห่งเริ่มกลับมาใส่ใจและสนใจที่จะพัฒนาตัวคนให้มากขึ้น มิใช่มองเพียงแค่การบริหารธุรกิจให้ได้ผลกำไรเพียงอย่างเดียว “ทรัพยากรมนุษย์จึงถือได้ว่าเป็นสินทรัพย์ (Assets) ที่มีค่ามากที่สุด” ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้บริหารระดับสูงเริ่มมองหาเครื่องมือที่จะพัฒนาความสามารถและศักยภาพของพนักงาน เพื่อค้นหาและดึงความสามารถของพนักงานที่มีอยู่นามาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

การฝึกอบรม (Training) จึงเป็นเครื่องมือ (Intervention) หนึ่งที่เกิดขึ้นมาประมาณ 60 ปีแล้ว โดยมีจุดเน้นไปที่การกำหนดและการพัฒนาความสามารถหลักๆ ที่ส่งผลให้พนักงานเกิดการพัฒนาและปรับปรุงงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ระยะสั้น (Short-Term Learning) และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในหลายๆ วัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง อาทิเช่น การเตรียมความพร้อมสำหรับพนักงานใหม่ หรือฝึกอบรมให้พนักงานมีความรู้ในงานที่ได้รับมอบหมายเฉพาะด้านหรือเป็นงานโครงการ เป็นต้น

ปัญหาอยู่ที่ว่าการฝึกอบรมมิใช่เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการเตรียมความพร้อมหรือโอกาสความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานในองค์กร ดังนั้นแนวคิดของการพัฒนา **ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development : HRD)** จึงเกิดขึ้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการการฝึกอบรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนางานองค์กร (Organization Development) และการพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) เข้าด้วยกัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่มีแบบแผน (Planned Learning) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของบุคคล กลุ่มงาน และองค์กร รวมถึงการเตรียมโอกาส และความพร้อมของพนักงานในการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงานที่สูงขึ้น พัฒนาให้พนักงานสามารถบริหารงานที่รับผิดชอบด้วยวิธีการที่ชาญฉลาด (Work Smart) มากกว่าการทำงานหามรุ่งหามค่ำ หรือการทำงานหนัก (Work Hard)

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมิใช่เป็นเพียงแค่การฝึกอบรมและการพัฒนาอีกต่อไป แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงรวมไปถึงการผสมผสานระหว่างการพัฒนาสายอาชีพและการพัฒนาองค์การ ซึ่งการพัฒนาสายอาชีพจะมุ่งเน้นไปที่การเชื่อมโยงการวางแผนอาชีพของพนักงาน (Career Planning) เป็นรายบุคคล กับกระบวนการบริหารจัดการอาชีพขององค์การ (Career Management) เพื่อประสานความต้องการระหว่างพนักงานและองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการพัฒนางานองค์การนั้น จะเน้นไปที่การพัฒนากลุ่มหรือทีมงานให้เกิดความคิดริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงและบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

แนวโน้มถัดไปเร็วๆ นี้ พบว่ากรอบแนวคิดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้เปลี่ยนรูปโฉมไป มุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้และการปฏิบัติงานให้เกิดผลงานอย่างแท้จริง หรือที่เรียกว่า **Workplace Learning and Performance : WLP** เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ (Learning) ทำให้เกิดการทำงาน (Performance) อันนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Results) อย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่ต้องการ แนวคิดดังกล่าวพบว่าสมาคมทรัพยากรบุคคลและพัฒนาแห่งอเมริกา หรือ American Society for Training and Development (ASTD) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า

“WLP เป็นเครื่องมือที่บูรณาการแนวคิดของการเรียนรู้ และเครื่องมืออื่นๆ เพื่อปรับปรุงผลการทำงานของพนักงาน และการวิเคราะห์หาความต้องการของพนักงานและองค์การ เป็นกระบวนการวิเคราะห์อย่างมีระบบ มีระบบการติดตามและให้ข้อมูลป้อนกลับแก่พนักงาน หน่วยงาน และองค์การ ถึงผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น พบว่าแนวคิดของ WLP จะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ในเชิงรุกภายในองค์กร ทำให้เกิดความสุขหรือความเหมาะสมสอดคล้องกันทั้งในเรื่องของตัวบุคคล จริยธรรมการทำงาน เทคโนโลยี และระบบการปฏิบัติงานต่างๆ”

ทั้งนี้การนำเอา WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้น พนักงานและผู้บริหารในองค์กรควรจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการวางแผน และการนำแผน WLP มาใช้ ซึ่งผู้บริหารเองควรจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการเรียนรู้ พบว่าเป้าหมายของการออกแบบ WLP ในองค์กรนั้นก็เพื่อ

- ◆ ปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของพนักงานให้ดีขึ้น
- ◆ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงความต้องการของพนักงาน และความต้องการขององค์การเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- ◆ สร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดการเรียนรู้ ในกลุ่ม ทีมงาน และองค์กร ให้เกิดขึ้น
- ◆ สร้างให้เกิดผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนในรูปของตัวเงิน (Finance Return)

ความน่าสนใจของแนวคิด WLP ยังไม่จบเพียงเท่านั้น ยังพบต่อไปอีกว่าปัจจัยหลักที่ควรพิจารณาในกรณีของการนำเอาแนวคิดของ WLP มาปรับใช้ในองค์กรนั้น นั่นก็คือการกำหนดบทบาทของผู้ปฏิบัติงาน (Roles) ความสามารถ (Competency) และผลลัพธ์ (Outputs) ให้ชัดเจน

บทบาท (Role) และความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำ WLP มาใช้ในองค์กร พบว่าบทบาทของกลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการนำแนวคิด WLP มาปรับใช้ในองค์กรนั้น มีอยู่ด้วยกัน 7 บทบาท ได้แก่

1. Manager Role : บทบาทผู้จัดการ

บทบาททั่วไปของ Manager นั้นก็คือ 1) การวางแผนงาน (Planning) เป็นการกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการทำงาน 2) การจัดวางระบบงาน (Organization) เป็นการกำหนดกิจกรรมและขั้นตอนการทำงานในรายละเอียด 3) การชี้นำ (Leading) เป็นการจัดคนให้เหมาะสมกับงานและทักษะที่พนักงานแต่ละคนมี รวมถึงการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพของกลุ่มคนเหล่านั้น 4) การควบคุม (Controlling) เป็นการกำกับดูแลกิจกรรมทั้งหมดเพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดขึ้นบรรลุผลสำเร็จ

สมาพันธ์การฝึกอบรมและพัฒนาแห่งอเมริกา หรือ American Society for Training and Development (ASTD) กล่าวถึงความสำคัญของบทบาทการเป็น Manager นั้นก็คือ การสนับสนุนและผลักดันให้บุคคลที่รับผิดชอบในบทบาทอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ Manager ให้เขาเหล่านั้นประสานงานและร่วมมือกันในการนำ WLP มาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ Manager จะต้องทำหน้าที่ในการตัดสินใจพิจารณาเลือกเครื่องมือ (Intervention) ที่เหมาะสมในการสร้างบรรยากาศให้เกิดการเรียนรู้ในองค์กร รวมถึงการจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับการจัดหาเครื่องมือต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ในองค์กรขึ้น จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีบทบาท “ผู้จัดการ” โดยมากจะมักจะดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการฝึกอบรม,” “ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์,” “Chief Learning Officer,” “Chief Knowledge Officer,” “Vice President of Organizational Effectiveness,” “President of the Corporate University”

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Manager ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – ความสามารถในการคิดริเริ่มวิธีการและขั้นตอนการทำงานใหม่ๆ ผ่านกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบ เป็นการคาดการณ์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นล่วงหน้า เป็นผู้มองเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง และการนำเอาเครื่องมือต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ในองค์กรมาประยุกต์ใช้เพื่อเป้าหมายสูงสุดขององค์กร

2. *Business Competencies* – ผู้ที่รับบทบาทของการเป็นผู้จัดการนั้นควรจะต้องเข้าใจถึงความต้องการและเป้าหมายของธุรกิจ เหตุเพราะความเข้าใจดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการออกแบบ และคัดเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมมาใช้สร้างระบบการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กร

3. *Interpersonal Competencies* – ผู้จัดการที่มีความสามารถในด้านปฏิสัมพันธ์ควรจะต้องมีเวลาในการสื่อสารและพูดคุยกับพนักงานประมาณ 80% เพื่อการชี้แจง ทำความเข้าใจ และจูงใจให้พนักงานทุกคนและทุกระดับตำแหน่งงานมีส่วนร่วมในการนำ WLP มาใช้ในองค์กร

4. *Leadership Competencies* – ความสามารถในการเป็นผู้นำนั้นเป็นทักษะที่สำคัญของการเป็นผู้จัดการ ซึ่งผู้จัดการเองจะต้องสามารถจูงใจหรือผลักดันให้พนักงานในองค์กรเห็นด้วย ยอมรับ และปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็นเครื่องมือในการทำให้เกิด WLP ในองค์กรขึ้น

5. *Technical Competencies* – ผู้จัดการจำเป็นจะต้องมีความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้าน เพื่อการอำนวยความสะดวก (Facilitate) และการให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ถึงการรับรู้และการเรียนรู้ของพนักงาน รวมถึงผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ของพนักงานในองค์กร

6. *Technological Competencies* – ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งผู้จัดการควรเข้าใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทของการเป็นผู้จัดการจะต้องสามารถเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับองค์กรแต่ละแห่งที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป

2. Analyst Role : บทบาทของนักวิเคราะห์

การเป็นนักวิเคราะห์ ก็คือการกำหนดบริเวณหรือขอบเขตของพื้นที่ที่จะต้องปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่บุคคลที่มีบทบาทของการเป็นนักวิเคราะห์นั้น จะมี

ตำแหน่งเป็นนักฝึกอบรม (Trainer), นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HR Developer) ที่ปรึกษาผลการปฏิบัติงาน (Performance Consultant) หรือผู้ประสานงานประสิทธิภาพในองค์กร (Organization Effectiveness Coordinator) ทั้งนี้หน้าที่ที่สำคัญของการเป็นนักวิเคราะห์ก็คือ การวิเคราะห์ถึงความต้องการในการเรียนรู้ การทบทวนเครื่องมือที่นำมาใช้ให้เกิดการเรียนรู้ในปัจจุบันขององค์กร การประเมินหาทักษะของพนักงานในปัจจุบัน การหาเครื่องมือที่เหมาะสมในการพัฒนาการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กร รวมถึงการติดตามผลการนำระบบและแนวคิดของ WLP มาใช้ และการรายงานผลจากการเรียนรู้ที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ทีมงาน และองค์กรต่อผู้บริหารระดับสูง

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Analyst ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – พบว่า Competency ที่สำคัญและจำเป็นอย่างมากของผู้ที่มีบทบาทของการเป็นนักวิเคราะห์ก็คือ ความสามารถในการวิเคราะห์ถึงผลการปฏิบัติงาน (Performance Analysis) เพื่อวิเคราะห์หาความต้องการหรือความจำเป็นในการเลือกเครื่องมือที่เหมาะสม ในการพัฒนาให้เกิดระบบการเรียนรู้ในองค์กร

2. *Business Competencies* – จำเป็นอย่างยิ่งที่นักวิเคราะห์ควรจะเป็นพันธมิตร (Partner) ที่ดีกับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต่างๆ (Line Manager) เพื่อร่วมกันวิเคราะห์หาความจำเป็นในการเรียนรู้และการฝึกอบรม ก่อนที่นักวิเคราะห์จะเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น นักวิเคราะห์ที่ดีควรรวบรวมข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) จากหน่วยงานต่างๆ ก่อน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหาโปรแกรมหรือเครื่องมือในการสร้างระบบการเรียนรู้ของพนักงาน

3. *Interpersonal Competencies* – พบว่าการสื่อสารและการสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อคนในองค์กรนั้น เป็นความสามารถที่สำคัญที่นักวิเคราะห์ควรที่จะพัฒนาให้มีขึ้น โดยเน้นไปที่การเปิดใจรับฟังไอเดียและความคิดเห็นใหม่ๆ การสร้างเครือข่าย และการสร้างความคุ้นเคยกับพนักงานในองค์กร

4. *Leadership Competencies* – ผู้ที่มีบทบาทของการเป็นนักวิเคราะห์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสามารถในการเป็นผู้นำ สามารถทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ยอมรับ (Buy-In) และมีส่วนร่วมในขั้นตอนและกระบวนการของ WLP

3. Intervention Selector Role : บทบาทของการเป็นผู้คัดเลือกหาเครื่องมือที่เหมาะสม

ผู้ที่แสดงบทบาทของการเป็นผู้คัดเลือกหาเครื่องมือที่เหมาะสม ที่จะทำให้เกิด WLP ขึ้นในองค์กร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำงานใกล้ชิดกับนักวิเคราะห์ (Analyst) เพราะนักวิเคราะห์จะทำหน้าที่ในการค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และเมื่อทราบถึงต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หลังจากนั้น Intervention Selector จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการคัดเลือกเครื่องมือ (Intervention) ที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งเครื่องมือที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นเครื่องมือที่ประหยัดทั้งเรื่องงบประมาณ เวลา และความพยายาม หรือการมีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมืออื่นๆ

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Intervention Sector ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – การคัดเลือกเครื่องมือที่จะถูกนำมาใช้ให้เกิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในองค์กรนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการประยุกต์ใช้แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของ WLP ซึ่งทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงนั้น ได้แก่ Career Development Theory, Organization Development Theory, Reward System Theory, Performance Theory, Staff Selection Theory และ Training Theory.

2. *Business Competencies* – การคัดเลือกเครื่องมือที่จะถูกนำมาใช้สร้างแนวคิด WLP ขึ้นในองค์กรนั้น พบว่าผู้คัดเลือกควรจะวิเคราะห์ถึงต้นทุน/ค่าตอบแทนที่ได้รับ โดยพิจารณาว่าการนำเอา WLP มาใช้นั้นมีจุดคุ้มทุนที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไรบ้าง

3. *Interpersonal Competencies* – ความสามารถดังกล่าวนี้จะประกอบด้วยความสามารถย่อยๆ ได้แก่ การสื่อสารให้กับพนักงานเข้าใจถึงเครื่องมือที่ถูกคัดเลือกขึ้นมา เป็นความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์กับพนักงานในระดับต่างๆ เพื่อให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการนำแนวคิดของ WLP มาใช้

4. *Leadership Competencies* – ความสามารถในการทำให้ผู้บริหารยอมรับฟังถึงกระบวนการ หรือเครื่องมือที่นำมาใช้ในการสร้างการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นภายในองค์กร รวมถึงผลลัพธ์และความคืบหน้าของการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้

5. *Technical Competencies* – การคัดเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในการสร้างและพัฒนาการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้น ผู้คัดเลือกจำเป็นต้องเข้าใจถึงแนวทางการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ (Adult Learning) พบว่าผู้ใหญ่จะเรียนรู้อะไรก็ต่อเมื่อพวกเขามีความเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเอง ซึ่ง

ผู้คัดเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมนั้นจำเป็นจะต้องชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้พนักงานเข้าใจและยอมรับที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองด้วยการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ

6. *Technological Competencies* – ความสามารถในด้านสุดท้ายของผู้ที่มีบทบาทในการคัดเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมนั้นก็คือ การเป็นผู้รู้แหล่งหรือวิธีการใหม่ๆ โดยเฉพาะการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนา และสร้างแบบการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กร

4. **Intervention Designer and Developer Role** : บทบาทของการเป็นผู้ออกแบบและพัฒนาเครื่องมือ

นักออกแบบและนักพัฒนาจะต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้เป็นหุ้นส่วนของบริษัท (Stakeholders) ซึ่งนักออกแบบและนักพัฒนาทั้งหลายจะเป็นผู้บูรณาการรูปแบบการเรียนรู้ต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น โดยทั่วไปพบว่า ผู้ออกแบบและพัฒนาเครื่องมือเหล่านี้จะมีหน้าที่หลักที่สำคัญคือ การออกแบบเนื้อหาและหลักสูตรการฝึกอบรมให้เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายของการดำเนินธุรกิจ การออกแบบแผนการสอน รวมถึงการจัดเตรียมและจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการฝึกอบรมพัฒนาพนักงาน

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Intervention Designer and Developer Role ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – การออกแบบและพัฒนาโปรแกรมการสอนที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการประยุกต์ใช้แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของ WLP ซึ่งทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงนั้นมีอยู่ด้วยกันประมาณ 11 ทฤษฎี/แนวคิด ได้แก่ Performance Data, Career Development Theory and Application, Intervention Selection, Knowledge Management, Model Building, Organization Development Theory and Application, Performance Theory, Reward System Theory and Application, Standards Identification, System Thinking และ Training Theory and Application.

2. *Business Competencies* – นักออกแบบและนักพัฒนาโปรแกรมการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ให้ได้นั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงลักษณะธุรกิจของบริษัท (Industry Awareness) และความรู้เกี่ยวกับการบริหารโครงการ (Project Manager)

3. *Interpersonal Competencies* – ความสามารถดังกล่าวนี้จะมุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการติดต่อสื่อสาร และการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับบุคคลต่างๆ โดยเน้นที่การสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้พนักงานเกิดการเรียนรู้ในองค์กรมากที่สุด

4. *Leadership Competencies* – ความสามารถในการเป็นผู้นำในที่นี้จะเน้น 2 เรื่องหลักๆ ได้แก่ การตระหนักถึงการเรียนรู้ที่แตกต่างกันระหว่างบุคคล รวมถึงการสร้างเครื่องมือการเรียนรู้โดยการคำนึงถึงจริยธรรมการทำงานด้วย

5. *Technical Competencies* – นักออกแบบและพัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้ที่ดีจะต้องคำนึงถึงรูปแบบการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ และการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบโปรแกรมให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการเรียนรู้ของพนักงาน

6. *Technological Competencies* – ความสามารถดังกล่าวนี้จะรวมความสามารถย่อยๆ ใน 4 เรื่องหลักๆ ได้แก่ ความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนรู้ ความเข้าใจถึงรูปแบบการศึกษาทางไกล ความเข้าใจในระบบต่างๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และความเข้าใจถึงศัพท์เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีต่าง ๆ

5. Intervention Implementor Role : บทบาทของผู้นำเครื่องมือมาประยุกต์ใช้

เครื่องมือที่ถูกออกแบบขึ้นมาอันนำไปสู่การเรียนรู้ในองค์กรนั้น นักปฏิบัติ หรือ Implementor จึงเป็นบุคคลสำคัญที่ทำให้เกิดการนำไปใช้ได้จริง ตำแหน่งงานของกลุ่มคนที่มีบทบาทเป็นนักประยุกต์หรือนักปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่จะถูกเรียกเป็น Instructor, Administrator, Facilitator, Organization Development Practitioner หรือ Career Development Specialist ซึ่ง Pinto และ Walker ได้กล่าวถึงบทบาทของการเป็นนักปฏิบัติโดยเขียนไว้ใน Training and Development Journal ปี ค.ศ 1978 ไว้ว่า “นักปฏิบัติจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การฝึกอบรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเตรียมสถานที่ อุปกรณ์การสอน จัดหาวิทยากร และจัดเตรียมแบบประเมินผลการฝึกอบรม รวมถึงการจัดเก็บประวัติการฝึกอบรม การสรุปและรายงานผลการฝึกอบรมให้ผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ รับรู้”

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Intervention Implementor ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – นักปฏิบัติที่ดีจะต้องรู้จักวิเคราะห์วิธีการและกระบวนการทำงานต่างๆ ว่า มีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุง

วิธีการ และขั้นตอนต่างๆ ที่นำมาใช้ให้เกิดการเรียนรู้ อันนำไปสู่เป้าหมายหรือผลผลิตที่เกิดขึ้น

2. Interpersonal Competencies – การเป็นผู้นำเครื่องมือการเรียนรู้ไปประยุกต์ใช้ได้จริงนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการนำเสนอไอเดียหรือความคิดเห็นในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงขั้นตอน และวิธีการต่างๆ แก่กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความสามารถในการเป็นที่ปรึกษาโดยสามารถให้คำปรึกษาแนะนำในการพัฒนาการเรียนรู้ของตนเองแก่พนักงานทั่วไปในองค์กรได้

3. Leadership Competencies – การประยุกต์ใช้แนวคิดของ WLP ในองค์กรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่นักปฏิบัติจะต้องมีความสามารถในการจูงใจและชี้นำให้ผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ เข้าใจ และยอมรับถึงแนวคิดและวิธีการพัฒนาตนเองให้เกิดผลการปฏิบัติงานด้วยการเรียนรู้

4. Technical Competencies – การนำเครื่องมือต่างๆ มาประยุกต์ใช้นั้น นักปฏิบัติที่ดีจะต้องเข้าใจถึงรูปแบบการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ สามารถสร้างเครื่องมือการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงเป้าหมายไปสู่เป้าหมายการดำเนินธุรกิจของบริษัทได้

5. Technological Competencies – เป็นความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการนำโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาใช้ ช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในองค์กร รวมถึงการจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น

6. Change Agent Role : บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง

บทบาทที่สำคัญของการนำแนวคิด WLP มาใช้ในองค์กรนั้น คือ การเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ๆ เนื่องจากในโลกทุกวันนี้องค์กรจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ ได้แก่ 1) **ด้านธุรกิจ (Business Change)** เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการภายในองค์กร และผลผลิตภัณฑ์ของบริษัท 2) **ด้านความเป็นเลิศ (Talent Change)** เป็นการแย่งชิงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้เกิดการซื้อตัวกลุ่มคนที่มีผลงานดีเด่น 3) **ด้านเทคโนโลยี (Technology Change)** เป็นกระบวนการ วิธีการบริหารจัดการงานในแต่ละฟังก์ชันงาน และ 4) **ด้านวัฒนธรรม (Culture Change)** เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ หรือวิถีความคิด มุมมอง และความเชื่อของกลุ่มคนในองค์กร

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Change Agent ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้น จะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ สามารถวิเคราะห์และเชื่อมโยงเครื่องมือการเรียนรู้กับปัญหา และผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้

2. *Business Competencies* – เป็นความสามารถในการเข้าถึงลักษณะธุรกิจ มองภาพกว้างในเชิงของธุรกิจได้ สามารถประเมินผลลัพธ์ที่ได้จากการเรียนรู้ที่มีต่อเป้าหมายขององค์กร รวมถึงสามารถชี้ชัดได้ถึงประเด็นหรือปัญหาที่อาจจะมีผลต่อการดำเนินธุรกิจขององค์กรได้

3. *Interpersonal Competencies* – ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องสามารถสื่อสารให้กับบุคคลต่างๆ เข้าใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รวมถึงความสามารถในการเชื่อมสัมพันธภาพกับผู้อื่นในองค์กร เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อการเรียนรู้ในองค์กร

4. *Leadership Competencies* – ผู้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะต้องเข้าถึงกลุ่มคนในระดับตำแหน่งงานที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งจะต้องสามารถจูงใจให้ผู้อื่นเห็นด้วย และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง

5. *Technical Competencies* – เป็นความสามารถในการเข้าถึงการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นของบุคคลต่างๆ ภายในองค์กร สามารถมองเห็นความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงของระบบการเรียนรู้ที่มีต่อกลยุทธ์ทางธุรกิจขององค์กร

7. Evaluator Role : บทบาทของผู้ประเมิน

เครื่องมือการเรียนรู้ที่ถูกนำมาใช้ภายในองค์กรนั้น จำเป็นจะต้องมีการประเมินถึงกระบวนการที่ใช้ และผลลัพธ์จากการเรียนรู้ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้วิธีการประเมินเครื่องมือที่นำมาใช้ให้เกิด WLP ขึ้นในองค์กร จะประกอบไปด้วยวิธีการประเมินทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่

- 1) **Summative Evaluation** : เป็นการประเมินเพื่อตอบคำถามว่าเครื่องมือที่นำมาใช้นั้นส่งผลลัพธ์ในทางบวกต่อองค์กรหรือไม่
- 2) **Formative Evaluation** : เป็นการประเมินถึงความพยายามในแต่ละขั้นตอนการสร้างให้เกิด WLP ขึ้นในองค์กรนั้นเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ก่อนที่จะถูกนำมาใช้ปฏิบัติทั่วทั้งองค์กร และ
- 3) **Longitudinal Evaluation** : เป็นการประเมินภายหลังจากการนำเครื่องมือต่างๆ มาใช้ปฏิบัติเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้มั่นใจว่าเครื่องมือที่นำมาใช้ยังสามารถใช้ได้ และเชื่อมโยงกับเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานของบริษัท

ความสามารถ (Competency) ของบุคคลที่มีบทบาทของ Evaluator
ในการนำแนวคิด WLP มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้นจะประกอบด้วยความสามารถหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. *Analytical Competencies* – เป็นความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำเครื่องมือต่างๆ มาใช้ให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในองค์กร

2. *Business Competencies* – ผู้ประเมินที่ดีจะต้องเข้าใจว่าเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้นั้นคุ้มค่ากับการลงทุนมากน้อยแค่ไหน และเครื่องมือเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์กรหรือไม่

3. *Interpersonal Competencies* – ผู้ประเมินจะต้องสามารถชี้แจงและอธิบายถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำเครื่องมือต่างๆ มาใช้ให้ผู้บริหารรับรู้และเข้าใจได้ เน้นการสื่อสารเพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างพนักงานและผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ

4. *Technical Competencies* – ความสามารถในการด้านเทคนิค ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจถึงวิธีการและรูปแบบการประเมิน การให้ข้อมูลป้อนกลับ และความสามารถในการตั้งคำถามเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ประกอบการออกแบบเครื่องมือการเรียนรู้ให้เหมาะสม

5. *Technological Competencies* – ผู้ประเมินควรจะสามารถเลือกใช้เทคโนโลยีเพื่อออกแบบ พัฒนา และปรับปรุงแนวทางการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมายและความต้องการขององค์กร

สรุปว่า แนวคิดของการพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน หรือ Workplace Learning and Performance (WLP) นั้น บุคคลที่รับผิดชอบและนำแนวคิดดังกล่าวนี้ มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบาททั้งเจ็ดประการนี้ ซึ่งอาจจะมอบหมายให้คนๆ เดียวหรือจะกระจายผู้รับผิดชอบไปยังบุคคลอื่นๆ ในองค์กรรับบทบาททั้งเจ็ดประการนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมขององค์กรแต่ละแห่ง

หนังสืออ้างอิง

William J. Rothwell, John E. Lindholm, William G. Wallick , 2003, ***What CEOs Expect from Corporate Training***, American Management Association, USA.



Benchmarking สู่ความเป็นเลิศ ของสถานศึกษา

ดำรง มาดี¹

การเติบโตขององค์การการค้าโลก(World Trade Organization) หรือ WTO ทำให้การค้าและการแข่งขันระหว่างประเทศทวีความสำคัญและซับซ้อนขึ้น องค์การธุรกิจแห่งอนาคตต้องรู้จักตัวเอง การแข่งขันและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นแรงกระตุ้นให้องค์การธุรกิจจำนวนไม่น้อยต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนเอง ส่งผลให้องค์กรต่างๆ สรรหาเครื่องมือและความรู้ใหม่ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ เพื่อปรับสภาพให้องค์กรแข่งขันได้ และ Benchmark (Benchmarking Process) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

ความเป็นมาของ Benchmarking

ในประเทศไทย คำว่า Benchmark หรือ Benchmarking ยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ ซึ่งณัฐพันธุ์ เขจรนันท์ (2544: 52) ให้ความเห็นว่า Benchmark มีใช้ศัพท์ใหม่ที่เพิ่งกำหนดขึ้น แต่เป็นศัพท์ในการสำรวจทางธรณีวิทยาที่ใช้ในการวัดระยะโดยเปรียบเทียบกับจุดอ้างอิง ซึ่งถูกยืมมาใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารงานที่ถูกพัฒนาขึ้นในทศวรรษที่ 1980 และต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543:10-11) ที่กล่าวเพิ่มเติมว่า มีการนำ Benchmark มาใช้ในการสำรวจธรณีวิทยาของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Geological Survey) เป็นการวัดระยะโดยเปรียบเทียบกับจุดที่

¹ ร.ร.บ้านกองแขก อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่

ใช้อ้างอิง และผู้บุกเบิกการทำ Benchmark ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดรายหนึ่ง คือ บริษัท Xerox ประเทศสหรัฐอเมริกา

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ บุญดี บุญญากิจ และกมลวรรณ ศิริพานิช (2545:3-4) ซึ่งกล่าวว่า สาเหตุสำคัญที่บริษัทนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ เนื่องจาก Xerox เป็นบริษัทชั้นนำในเรื่องการผลิตเครื่องถ่ายเอกสาร ประสบปัญหาด้านการตลาดอย่างรุนแรง บริษัทสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ให้แก่บริษัทเครื่องถ่ายเอกสารของประเทศญี่ปุ่น ที่เข้ามาตีตลาดด้วยราคาสินค้าที่ต่ำกว่าและคุณภาพดีกว่า Xerox จึงต้องค้นหาเครื่องมือและปรับปรุงองค์กรที่จะช่วยให้บริษัทสามารถกลับมาแข่งขันในตลาดได้อีกครั้ง และ Benchmarking คือเครื่องมือหลักที่ Xerox เลือกมาใช้ปรับปรุงองค์กรของตน

จากความคิดเห็นของนักวิชาการอาจพอสรุปได้ว่า Benchmarking มีมานานกว่า 50 ปีแล้ว แต่ยังไม่นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา และนำหลักการ Benchmark มาใช้ให้เป็นรูปธรรมและจริงจังในประเทศไทย

ความหมายของ Benchmarking

มีนักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามคำว่า Benchmarking หลายคำจำกัดความ และในตำราบางเล่มได้เพิ่มเติมคำว่า Benchmark และ Best Practices ซึ่งมีความหมายเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยบุญดี บุญญากิจ และกมลวรรณ ศิริพานิช (2545: 9-11) ได้ให้ความหมายทั้งสามคำไว้ว่า **Benchmark** หมายถึง Best-in-class คือเก่งที่สุดหรือดีที่สุดในระดับโลกอันจะเป็นต้นแบบที่จะใช้วัดเพื่อเปรียบเทียบความสามารถของตนเอง ส่วน **Benchmarking** คือวิธีการในการวัดและเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ บริการ และวิธีการปฏิบัติกับองค์กรที่สามารถทำได้ดีกว่า เพื่อนำผลการเปรียบเทียบมาใช้ในการปรับปรุงองค์กรของตนเพื่อมุ่งความเป็นเลิศทางธุรกิจ และ **Best Practices** คือวิธีการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ทำให้องค์กรสู่ความเป็นเลิศ กล่าวคือ กระบวนการทำ Benchmarking นำไปสู่การค้นพบผู้ที่ Benchmark หรือผู้ปฏิบัติได้ดีที่สุดว่าเป็นใคร และผู้ที่เป็น Benchmark สามารถตอบคำถามเราได้ว่า Best Practices หรือวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดที่นำไปสู่ความเป็นเลิศนั้นเขาทำได้อย่างไร ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้



ที่มา: บุญดี บุญญากิจและกมลวรรณ ศิริพานิช, 2545: 11

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543: 11-13) ที่กล่าวโดยสรุปว่า Benchmark หมายถึงขั้นตอนที่เป็นระบบในการค้นหาวิธีการ แนวปฏิบัติ และกระบวนการ ที่ดีที่สุด อย่างต่อเนื่อง และนำส่วนที่ดีมาใช้ปรับและดำเนินการตามสิ่งที่ดีที่สุดนั้น ซึ่ง David T.Kearns (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2544: 52-54) อดีตหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officer, CEO) ของบริษัท Xerox ซึ่งเป็นผู้นำในการทำ Benchmark ก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า การทำ Benchmark เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการวัดผลิตภัณฑ์ บริการ และการดำเนินงานของธุรกิจ เปรียบเทียบกับคู่แข่งที่เข้มแข็งที่สุด (Toughest) หรือบริษัทที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในอุตสาหกรรม (Industry Leader) ซึ่งจะมีส่วนประกอบที่สำคัญ (Key Elements) 3 ด้านคือ การวัด (Measuring) การเปรียบเทียบ (Comparison) และความต่อเนื่อง (Continuos)

ส่วน เบ็ง คาร์ลอฟ (2544: 21-22) ใช้คำว่า “การเทียบเคียง - แข่งดี” แทน Benchmarking ซึ่งก็ให้ความหมายสอดคล้องกัน โดยกล่าวว่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ประการ คือ

1. การเปรียบเทียบประสิทธิภาพและกระบวนการกับตัวอย่างที่ดี รวมถึงการเรียนรู้ที่โดดเด่นจากตัวอย่างนั้นๆ
2. การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การสร้างคุณค่าแก่ลูกค้าด้วยการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
3. หัวใจสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรสามารถเล็งเห็นโอกาสที่จะสร้างความเติบโตทางธุรกิจด้วยการเปรียบเทียบกระบวนการทำงานกับตัวอย่างที่ดี

จากความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่าน สรุปได้ว่า Benchmarking น่าจะหมายถึงกระบวนการวัดและเปรียบเทียบกับองค์กรที่สามารถทำได้ดีกว่า และนำผลการเปรียบเทียบมาใช้ในการปรับปรุงองค์กรของตน เพื่อช่วยพัฒนาศักยภาพของธุรกิจ อย่างเป็นรูปธรรม และต่อเนื่อง

ความเข้าใจที่ถูกต้องของการทำ Benchmarking

อาจจะยังมีการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในเรื่องของ Benchmarking ซึ่งบุญดี บุญญากิจ และกมลวรรณ ศิริพานิช (2545: 11-12) ให้ความเห็นว่า Benchmarking มิใช่การไปลอกเลียนแบบจากผู้อื่นมา หรือไปดูตัวเลขเปรียบเทียบกับคู่แข่ง หรือที่เรียกว่า Competitive analysis เท่านั้น แต่จะเป็นกระบวนการเรียนรู้การปฏิบัติจากผู้อื่น ซึ่งเป็นการกระทำอย่างเปิดเผย เป็นระบบ และมีจุดประสงค์ไม่ใช่เพียงแต่การลอกเลียนแบบ แต่เป็นการนำวิธีการ

ที่เป็นเลิศที่ได้เรียนรู้มาประยุกต์ให้เหมาะสมกับตัวเราเอง ทั้งนี้ Benchmarking ไม่จำเป็นต้องทำเฉพาะกับคู่แข่งเท่านั้น เราสามารถที่จะทำกับใครก็ได้ที่มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศและเราต้องการที่จะเรียนรู้จากเขา โดยเน้นการศึกษาวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดจากผู้อื่น แล้วนำวิธีการปฏิบัตินั้นมาใช้ปรับปรุงตนเอง มากกว่าการเปรียบเทียบกับตัววัดนั้น

เช่นเดียวกับแนวความคิดของ พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543: 15-16) ซึ่งกล่าวว่า Benchmark เป็นการปรับใช้ข้อมูลที่ได้ให้เหมาะสมกับความต้องการ วัฒนธรรม และระบบของตัวเราเอง เป็นการศึกษานวปฏิบัติในธุรกิจขององค์กรอื่นอย่างเปิดเผย จริงใจ ถูกต้องตามกฎหมาย และอย่างต่อเนื่อง มีการเปรียบเทียบอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ ฟิรส์ค ดี วรสุนทโรสถ (2544: 13) ที่กล่าวว่า Benchmarking เป็นกระบวนการในการดำเนินธุรกิจที่ทำให้เรารู้จักตัวเราเอง พิจารณาวิเคราะห์ว่าตัวของเราเองเป็นอย่างไร อยู่ที่ใด เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่ดีที่สุดในอุตสาหกรรมหรือในโลก ว่าต่างกันราวฟ้ากับดินเพียงใด แล้วกำหนดการเดินทาง กรรมวิธีที่จะปรับสภาพกระบวนการต่างๆ ทางธุรกิจ เพื่อให้อยู่ในแนวเท่ากันหรือดีกว่าคนที่เก่งที่สุดในปัจจุบัน

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า Benchmarking ไม่ใช่การวิเคราะห์คู่แข่งหรือศึกษาข้อมูลในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่เป็นวิธีการที่ทำให้เห็นถึงความแตกต่างในกระบวนการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ ด้วยการวิเคราะห์ว่าผู้อื่นหรือคู่แข่งของเรา เขาทำในสิ่งที่แตกต่างไปจากเราอย่างไรเป็นสำคัญ แล้วเราจะทำให้องค์กรสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นสุดยอดอย่างต่อเนื่องนั้นได้อย่างไร

ประโยชน์ของการทำ Benchmarking

เนื่องจาก Benchmarking เป็นการเน้นความสำคัญไปยังกระบวนการ (Process) ที่สำคัญๆ ในทางธุรกิจของแต่ละองค์กร ซึ่ง พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543: 20-21) ให้เหตุผลในการทำ Benchmarking ว่า Benchmark จะช่วยปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี การวิจัยและการเปรียบเทียบกระบวนการทางธุรกิจกับองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าดีที่สุด (best-in-class) จะให้ประโยชน์มหาศาลในระยะเวลานานสั้น เช่นเดียวกับ ฌ็อง-ฌัก เซอร์เรนนันท์ (2544: 55-56) ที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า Benchmark จะมีความสำคัญต่อองค์กรธุรกิจ 4 ประการ คือ

1. การ Benchmark ทำให้ธุรกิจรู้จักตนเอง จากการวัดผลการดำเนินงาน เปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีการดำเนินงานที่ดี (ที่สุด)
2. การ Benchmark เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

และเป็นรูปธรรมที่สามารถวัดและตรวจสอบได้ มิใช่แค่เพียงนึกหรือคิดเอาเองเท่านั้น

3. การ Benchmark เป็นการสังสมความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาขององค์กรในอนาคต
4. การ Benchmark มิใช่เทคนิคการปฏิบัติการเพื่อสร้างคุณภาพ ประสิทธิภาพ และผลิตภาพในการผลิตและบริการเท่านั้น แต่จะเป็นเครื่องมือในระดับกลยุทธ์ที่จะพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ ฟิรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ (2544: 240) ที่กล่าวว่า การทำ Benchmarking เป็นกระบวนการปรับปรุงธุรกิจที่ง่าย ทำได้ทันที และได้รับการพิสูจน์แล้ว และขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ในประชาคมโลก เดิมโตขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า การทำ Benchmarking มิควรจำกัดอยู่เพียงแต่องค์กรธุรกิจเท่านั้น แต่ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ไม่หวังกำไร รัฐวิสาหกิจ องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ แม้กระทั่งประเทศ ต่างก็สมควรจะต้องทำ Benchmarking เพื่อการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ประเภทของ Benchmarking

การแสดงความนิยมของการทำ Benchmarking ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้มีผู้ศึกษาและพยายามพัฒนารูปแบบและเทคนิคในการทำ Benchmarking อย่างหลากหลาย ซึ่ง ฌ็องรูฟันท์ เชอร์นันท์ (2544: 56-58) ได้แบ่งประเภทของการทำ Benchmarking ออกเป็น 4 ลักษณะได้แก่

1. การทำ Benchmark ภายในองค์กร (Internal Benchmarking) โดยการทำ Benchmark เปรียบเทียบกันระหว่างหน่วยงานหรือกระบวนการต่างๆ ภายในองค์กร เพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา เพื่อให้เป็นต้นแบบ (Prototype) ในการพัฒนาการ Benchmark ในรูปแบบอื่นต่อไป

2. การ Benchmark กับคู่แข่ง (Competitive Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ บริการ การดำเนินงาน และข้อมูลในมิติต่างๆ ระหว่างองค์กรกับคู่แข่งที่มีศักยภาพโดยตรง เพื่อให้ผู้บริหารจะเห็นจุดอ่อนของตน ความแตกต่างในความสามารถและศักยภาพ ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้ธุรกิจจะสามารถพัฒนาตนเองให้เท่าเทียมหรือเหนือกว่าคู่แข่งที่ดีที่สุดได้

3 การ Benchmark ตามหน้าที่ (Functional Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบการดำเนินงานในแต่ละหน้าที่ (Function) ที่เราสนใจ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของอุตสาหกรรม และการปฏิบัติทั่วทั้งองค์กร เนื่องจากการ Benchmark ตามหน้าที่ จะช่วยลดความยุ่งยากในการหาคู่เปรียบเทียบ (Benchmarking Partner) ซึ่งเราสามารถคัดเลือกคู่เปรียบเทียบได้กับธุรกิจที่ไม่ใช่คู่แข่งโดยตรงในอุตสาหกรรม สะดวกในการกำหนด และตัดสินใจเลือกองค์กรที่มีการปฏิบัติงานดีที่สุด (Best Practice) ในแต่ละหน้าที่ และสามารถกำหนดความสำคัญและเลือกหน้าที่หลักๆ ที่มีอิทธิพลต่ออนาคตทางธุรกิจ มาพัฒนาให้เข้มแข็ง ก่อนกระจายหรือขยายผลไปยังส่วนอื่นขององค์กร

4. การ Benchmark ทั่วไป (Generic Benchmarking) เป็นการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเฉพาะ (Specific Process) ที่ใช้กันอย่างทั่วไปในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยกระบวนการต่างๆ อาจเกี่ยวข้องกับหลายหน้าที่ การ Benchmark ทั่วไปจะเป็นประโยชน์ในการบริหารและพัฒนากระบวนการต่างๆ ของธุรกิจให้ทันสมัย และมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ โดยไม่จำกัดกรอบความคิดในอุตสาหกรรม ที่ทำให้หลงนึกไปว่ารูปแบบการดำเนินงานและการให้บริการลูกค้าของตนเองดีที่สุดแล้ว

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543: 22-30) ที่ได้แบ่งการทำ Benchmark ออกเป็น 4 ประเภทเช่นเดียวกัน

ส่วน เบ็ง คาร์ลอฟ (2544: 28-32) ได้แบ่งการทำ Benchmark หรือที่เรียกว่า การเทียบเคียง-แข่งดี ไว้ 3 ประเภท คือ

1. การเทียบเคียง-แข่งดีภายใน (Internal Benchmarking) เป็นการเทียบเคียง/เปรียบเทียบกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรเดียวกัน
2. การเทียบเคียง-แข่งดีภายนอก (External Benchmarking) เป็นการเทียบเคียง/เปรียบเทียบกันระหว่างเรากับองค์กรอื่นๆ ที่มีลักษณะหรือกระบวนการปฏิบัติงานใกล้เคียงกับเรา โดยมากคู่เปรียบเทียบในลักษณะนี้มักจะเป็นบริษัทคู่แข่งโดยตรง หรืออาจจะเป็นบริษัทที่เป็นแนวทางการค้าเหมือนกับเรา แต่มีกลุ่มเป้าหมาย (Target Customer) แตกต่างกับเรา นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายสำหรับแวดวงธุรกิจ
3. การเทียบเคียง-แข่งดีตามหน้าที่งาน (Functional Benchmarking) เป็นการเทียบเคียง/เปรียบเทียบตัวสินค้า ผลิตภัณฑ์และบริการ หน้าที่งาน รวมทั้งกระบวนการกับองค์กรอื่นๆ ที่ควรค่าแก่การศึกษาและเรียนรู้ โดยไม่สนใจ

ว่าองค์กรนั้นๆ เขาทำธุรกิจอะไร จะเน้นเพียงแต่ว่าถ้าเราสามารถเทียบเคียงกันได้อีกถือว่าเพียงพอ

บุญดี บุญญากิจ และกมลวรรณ ศิริพานิช (2545: 14-18) ได้แบ่งการทำ Benchmark ออกเป็น 2 ประเภท ที่มีความชัดเจนและครอบคลุมประเภทของ Benchmarking ได้อย่างเหมาะสมครบถ้วน ดังนี้

1. แบ่งตามวัตถุประสงค์ของการทำ Benchmarking ซึ่งแบ่งโดยคำนึงถึงลักษณะการทำ Benchmark ว่าเรามีความต้องการที่จะเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นหรือหน่วยงานอื่นในเรื่องอะไร โดยจะครอบคลุมในด้าน

- Performance Benchmarking หรือ Result Benchmarking โดยการเปรียบเทียบเฉพาะผลการปฏิบัติงาน หรือตัวชี้วัดระหว่างเราและคู่แข่งเปรียบเทียบ เพื่อดูความสามารถในการปฏิบัติของกิจกรรม หรือผลลัพธ์การทำงานของกระบวนการต่างๆ ว่าเป็นอย่างไร
- Process Benchmarking เป็นการทำให้ Benchmark โดยการเปรียบเทียบกระบวนการทำงาน หรือวิธีการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรเรากับองค์กรอื่น เพื่อนำมาปรับปรุงองค์กรของเรา ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมมากที่สุด
- Product Benchmarking หรือ Customer Satisfaction Benchmarking เป็นการเปรียบเทียบความพึงพอใจของลูกค้า ว่าลูกค้ามีความพึงพอใจสูงสุดในสินค้าลักษณะใด
- Strategy Benchmarking เป็นการทำให้ Benchmark ที่ศึกษาเปรียบเทียบกลยุทธ์ระหว่างองค์กรเรากับองค์กรที่ประสบความสำเร็จในด้านการวางกลยุทธ์ โดยมากจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงซึ่งอาจจะเป็นการพลิกโฉมหน้าขององค์กรได้เลย

2. แบ่งตามผู้ที่เราไปเปรียบเทียบกับ อันเป็นการแบ่งโดยคำนึงถึงกลุ่มที่เป็นคู่แข่งเปรียบเทียบของเราว่า กลุ่มที่เป็นคู่แข่งเปรียบเทียบของเราคือใคร เป็นบริษัทที่อยู่ในเครือเดียวกัน บริษัทที่เป็นคู่แข่ง หรือบริษัทที่อยู่ต่างธุรกิจออกไป ซึ่งครอบคลุมในด้าน

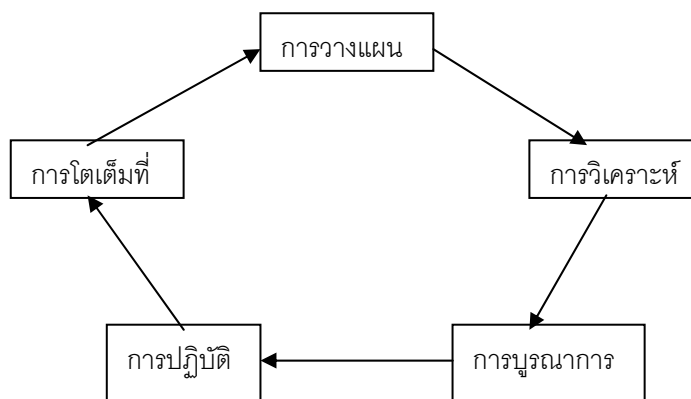
- Internal Benchmarking เป็นการเปรียบเทียบวัดความสามารถกับผู้ที่อยู่ภายในองค์กรเดียวกัน หรือภายในกลุ่มบริษัทในเครือเดียวกัน
- Competitive Benchmarking เป็นการทำให้ Benchmark กับผู้ที่เป็นคู่แข่งของเราโดยตรง

- Industry Benchmarking เป็นการเปรียบเทียบกับผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน แต่ไม่ใช่ผู้ที่แข่งขันกันโดยตรง
- Generic Benchmarking หรือ Functional Benchmarking โดยมุ่งค้นหาผู้ที่มีความเป็นเลิศ (Best Practices) จริงๆ ของกระบวนการจากธุรกิจทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นทำได้ค่อนข้างยาก

จากความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่าน พบว่าการทำ Benchmark มีหลายประเภท ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้ที่ต้องการจะนำ Benchmark ไปใช้จะต้องตัดสินใจเลือกปฏิบัติให้เหมาะสมกับความต้องการและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สินค้า การบริการ ทรัพยากร วัฒนธรรม และการดำเนินการด้านคุณภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันขององค์กรตนเองด้วย

กระบวนการทำ Benchmarking

การทำ Benchmark เป็นงานที่ไม่ง่ายนักเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลต่างๆ มีความซับซ้อน จึงต้องดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีนักวิชาการกล่าวถึงวิธีการและขั้นตอนการทำ Benchmark ตามความคิดของตนเอง เช่น Robert Camp (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2544: 58-62) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการ Benchmark ว่า ประกอบด้วยช่วงเวลา (Phase) ที่สำคัญ 5 ระยะ ได้แก่



ที่มา : ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2544: 59

ซึ่งอธิบายความหมายในแต่ละระยะ ได้ว่า

ระยะที่ 1 การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขต วางแผน และระดับความสำคัญในการดำเนินงาน

ระยะที่ 2 การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นการสร้างความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือกระบวนการขององค์กรและธุรกิจที่นำมาเปรียบเทียบ

ระยะที่ 3 การบูรณาการ (Integration) เป็นการกำหนดเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา ซึ่งจะสอดคล้องกับกลยุทธ์และการวางแผนขององค์กร

ระยะที่ 4 การปฏิบัติ (Action) เป็นการแปลงแนวคิดและผลการศึกษาให้เป็นการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการพัฒนาตามแนวทาง Benchmark

ระยะที่ 5 การเติบโตเต็มที่ (Maturity) เป็นการนำ Benchmark เข้าไปในทุกกระบวนการ ซึ่งจะต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอันสืบเนื่องมาจากการที่ธุรกิจก้าวขึ้นเป็นผู้นำแล้ว

เบ็ง คาร์ลอฟ (2544: 33-35) มีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า การทำ Benchmark ควรเกิดจากทุกๆ คนในองค์กรที่มีความมุ่งมั่นร่วมกัน ซึ่งมีขั้นตอนในการทำ Benchmark อยู่ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ตัดสินใจเลือกจะทำ Benchmark เรื่องใด โดยระบุถึงความต้องการและเป้าหมายขององค์กร กระบวนการเทียบเคียงในเรื่อง Benchmarking
2. ระบุชื่อคู่เปรียบเทียบในการ Benchmark เป็นการตัดสินใจเลือกบริษัทที่คู่ควรเป็นแม่แบบ
3. การรวบรวมข้อมูลสำคัญต่างๆ ทั้งองค์กรของเราและองค์กรของคู่เปรียบเทียบ และตรวจสอบความน่าเชื่อถือ
4. การวิเคราะห์ เป็นการจัดลำดับและเรียบเรียงประเภทของข้อมูล วิเคราะห์ช่วงห่าง (Gap) ของสมรรถนะต่างๆ พร้อมสาเหตุที่เกิดขึ้น
5. การปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ เป็นการสร้างการยอมรับเป็นการภายในสำหรับผลลัพธ์ที่ดี ที่ได้จากการศึกษาและการประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

นอกจากนั้น บุญดี บุญญากิจ และกมลวรรณ ศิริพานิช (2545: 20-21) ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ขั้นตอนของการทำ Benchmark นั้นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของแต่ละองค์กรว่าให้ความสำคัญกับขั้นตอนใดเป็นพิเศษ ก็จะย่อขั้นตอนลงรายละเอียดสำหรับเรื่องนั้นโดยเฉพาะ แต่โดยหลักแล้วพบว่าทุกรูปแบบจะมีพื้นฐานใกล้เคียงกันและยึดถือตามกรอบแนวคิดที่เหมือนกัน คือ แนวคิดการใช้วงจรเดมมิง หรือ PDCA Cycle นั่นคือ การวางแผน (Plan) การปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุง (Act) เข้ามาใช้ในการกำหนดรูปแบบของการทำ Benchmarking

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ พอลล์ เจมส์ โรแบร์ (2543: 91) ซึ่งกล่าวว่า การทำ Benchmark ในแต่ละรูปแบบนั้นจะมีประโยชน์โดยรวมของตัวมันเอง ให้ยึดรูปแบบใด

รูปแบบหนึ่งที่ชอบและดำเนินการตามรูปแบบนั้นตลอดไป ถ้าข้ามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง อาจทำให้เกิดความเสียหายได้

จากแนวความคิดของนักวิชาการที่มีต่อขั้นตอนการทำ Benchmark นั้นสรุปได้ว่า ขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการทำ Benchmark ล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการทำ Benchmarking ในองค์กรทั้งสิ้น ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจแต่ละรูปแบบอย่างแท้จริง จึงจะสามารถนำไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งควรจะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพองค์กรของตนให้มากที่สุด

การนำ Benchmarking มาใช้ในสถานศึกษา

ในวงการต่างๆ ทั้งวงการธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ รัฐบาล หรือแม้กระทั่งร้านค้าทั่วไป จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในการนี้จำเป็นต้องเริ่มต้นจากกระบวนการ Benchmark กับผู้ที่ดีกว่าหรือดีที่สุดเป็นอันดับแรก ซึ่งวงการบริหารทั่วไปต่างยอมรับว่า Benchmark เป็นขั้นตอนมาตรฐานสากลที่ทำได้โดยง่าย วงการศึกษาก็เช่นเดียวกัน สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษา และเพื่อให้การพัฒนางานให้เข้าสู่มาตรฐานทั้ง 3 ด้าน คือ มาตรฐานด้านการบริหารโรงเรียน มาตรฐานด้านการเรียนการสอน และมาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน ได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารโรงเรียน ครู คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้อง จึงควรแสวงหาเทคนิควิธีการที่ถูกต้องมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น และ Benchmark คือวิธีการหนึ่งที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในสถานศึกษาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานที่กำหนดได้

บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการทำ Benchmarking

ผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และพัฒนาการของสถานศึกษา สถานศึกษาจะเข้าสู่มาตรฐานทั้ง 3 ด้านหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง เพราะการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาของผู้บริหารจะกระทบในวงกว้างแก่สถานศึกษา เช่นเดียวกับงานอื่นๆ ภายในสถานศึกษา การทำ Benchmark จะประสบผลสำเร็จไม่ได้หากขาดความเข้าใจและการส่งเสริมจากผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารควรมีบทบาทสำคัญดังนี้ (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2544: 107-109)

1. การริเริ่ม ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและสร้างนวัตกรรมของสถานศึกษา

2. การมีส่วนร่วม ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการสร้างองค์การเรียนรู้ โดยเฉพาะการเป็นส่วนสำคัญในการวางแผน และดำเนินการของสถานศึกษา
3. การส่งเสริม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการ ของโครงการพัฒนาสถานศึกษาอย่างเต็มที่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณ ทรัพยากร การให้ความสำคัญและ กำลังใจแก่บุคลากรในสถานศึกษา
4. การเป็นต้นแบบ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีใน การดำเนินการและการนำแนวทางใหม่มาปฏิบัติ มิเช่นนั้นบุคลากรใน สถานศึกษาอาจมองไม่เห็นภาพที่เป็นรูปธรรม หรือไม่กล้าที่จะปฏิบัติงาน ตามแนวทางใหม่
5. เปิดโอกาส ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้โอกาสแก่บุคลากรในการสร้างความ เปลี่ยนแปลงและทดลองสิ่งใหม่ๆ ตลอดจนยอมรับต่อความผิดพลาดที่อาจ เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญของการเรียนรู้และประสบการณ์ของสถานศึกษา
6. ติดตามผล ผู้บริหารสถานศึกษาต้องแสดงความใส่ใจ และมุ่งมั่นในการสร้าง องค์การเรียนรู้ ติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะสามารถให้ คำแนะนำการปรับปรุงได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นในเชิง จิตวิทยาแก่บุคลากรในสถานศึกษา
7. การให้ข้อมูลย้อนกลับ เป็นการให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาและ ข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเรียนรู้ของสถานศึกษา

จึงสรุปได้ว่า การทำ Benchmark จะมีผลในทางบวกและมีความสำคัญต่อการ ดำรงอยู่และการรักษาความสามารถในการแข่งขันของสถานศึกษาในระยะยาว ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่โดยตรงที่จะกำหนดแนวทาง และเป็นผู้นำสถานศึกษา ที่มีการ เปิดรับการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่สร้างสรรค์ต่อไป

กระบวนการทำ Benchmarking ในสถานศึกษา

เนื่องจากมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงกระบวนการทำ Benchmark ใน องค์การไว้หลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบก็มีความสมบูรณ์ในตัวเอง จากการศึกษาพบว่า องค์การส่วนใหญ่เป็นกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มอุตสาหกรรม ยังไม่มีการนำ Benchmark มาใช้ใน สถานศึกษามากนัก ดังนั้นจึงไม่ปรากฏกระบวนการทำ Benchmarking อย่างชัดเจน

ผู้เขียนจึงขอปิดกระบวนการทำ Benchmarking ในลักษณะของวงจรชูฮาร์ท ที่ดัดแปลงสำหรับการทำ Benchmark (พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ, 2544: 283-255) ที่ค่อนข้างชัดเจนและเข้าใจง่าย นอกจากนั้นยังได้ประยุกต์แนวความคิดในการทำ Benchmark ของเบ็ง คาร์ลอฟ (2544: 37-137) ที่มีแนวการปฏิบัติและรายละเอียดสอดคล้องกัน มาบูรณาการใหม่เพื่อตอบสนองการนำไปใช้ในสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนที่ต้องต่อเนื่องกัน ดังนี้

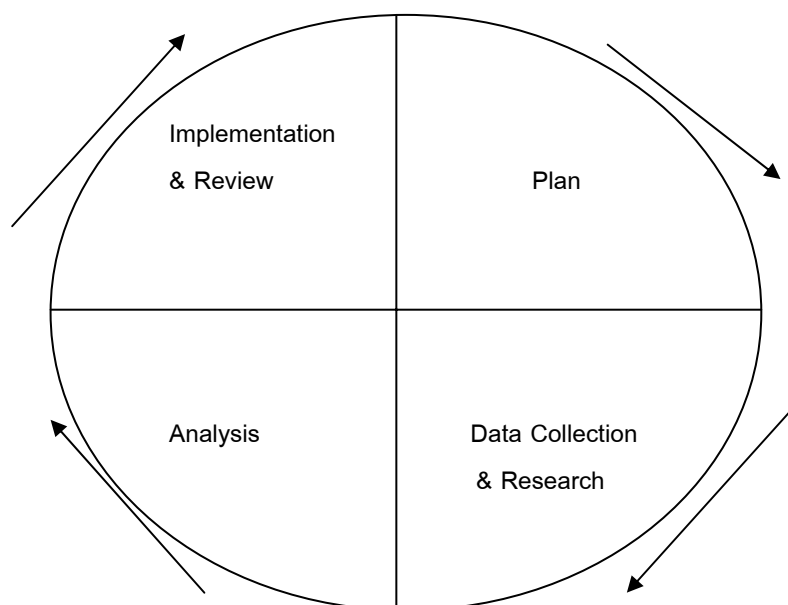
1. การวางแผน (ทำอะไร)
2. การค้นคว้าวิจัยและเก็บข้อมูล (ดูเรา-ดูเขา)
3. การวิเคราะห์หาสาเหตุของข้อแตกต่าง (ของเรา-ของเขา)
4. ลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และกลับไปขั้นที่ 1 ในด้านอื่นๆ ใหม่ เพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ขั้นที่ 1 การวางแผน มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

- 1.1 ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเข้าใจถึงประโยชน์ของการทำ Benchmark และคณะกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะต้องยินยอมพร้อมใจที่จะสนับสนุน
- 1.2 หากจุดอ่อนในสถานศึกษาของเรา มีส่วนไหนบ้างที่ควรต้องดู ต้องหาทางปรับปรุง โดยระบุถึงวิสัยทัศน์และเป้าหมายของสถานศึกษา สำนวณผังการปฏิบัติงานโดยรวมภายในสถานศึกษา วิเคราะห์และศึกษากระบวนการที่สำคัญที่จะมีผลลัพธ์ในการทำ Benchmark รวมถึงวิธีการวัดค่าสิ่งต่างๆ ในกระบวนการนั้นๆ และตัดสินใจว่าสถานศึกษาต้องการรายละเอียดในเรื่องใดบ้างสำหรับการทำ Benchmark
- 1.3 พิจารณากำหนดหัวข้อที่จะทำ Benchmark กำหนดขอบเขตของการที่จะทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบโดยการตัดสินใจว่าจะทำการ Benchmark ในลักษณะใด (ภายนอก หรือภายใน หรือตามหน้าที่) ค้นหาสถานศึกษาที่คู่ควรแก่การนำมาเป็นแม่แบบ ติดต่อสถานศึกษาที่เป็นคู่เปรียบเทียบเพื่อขอความช่วยเหลือในการทำโครงการ Benchmark ร่วมกัน และให้ความสนใจเป็นพิเศษกับข้อวิจารณ์ทั้งปวงที่อาจจะเกิดขึ้นกับสถานศึกษาในช่วงเวลานั้น
- 1.4 จัดทีมงาน ซึ่งทีมงานเป็นสิ่งสำคัญมากในการที่จะทำให้กระบวนการ Benchmarking นั้นประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว โดยคัดเลือกทีมงาน

ตามทักษะ ความรู้ความสามารถ และความเต็มใจของแต่ละคน จากหลาย ๆ ส่วน ในสถานศึกษา ซึ่งรวมถึงเจ้าของ (Owner) ของสถานศึกษา คู่เปรียบเทียบกับที่จะศึกษาได้ด้วย นอกจากนั้นจะต้องมีทรัพยากรที่เหมาะสมและเอื้อต่อการดำเนินการอย่างเพียงพอ เช่น เวลา งบประมาณ บุคลากร และกระบวนการสนับสนุนในด้านต่างๆ เป็นต้น

1.5 กำหนดขอบเขตวางแผนการทำ Benchmark โดยเริ่มต้นหมุนวงจร PDCA ให้ละเอียดรัดกุม ว่าวงจร PDCA ที่หมุนอันแรกจะต้องปรับปรุงแก้ไขในพารามิเตอร์ใดบ้าง ทำไม อย่างไร ฯลฯ โดยการต่อยอด-ซ้ำ-ทวน อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ความชัดเจนของทีมงาน ให้มองภาพรวมเดียวกันและไม่มีข้อกังขา รู้เท่ากัน เหมือนกัน และมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ดังภาพ



ที่มา: พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ, 2544: 244

ขั้นที่ 2 เก็บข้อมูลและทำการวิจัย มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

2.1 ดูภาพสถานศึกษาของเราให้ชัด คือจะต้องวิเคราะห์และจดบันทึกกระบวนการภายในสถานศึกษาของเราเองที่เราเลือกจะทำ Benchmark กับสถานศึกษาคู่เปรียบเทียบกับ เพื่อให้เข้าใจและมองเห็นจุดอ่อนจุดแข็งในสถานศึกษาของเราให้ได้ภาพที่ถูกต้อง

2.2 หาสถานศึกษาคู่เปรียบเทียบกับที่มีจุดแข็งกว่าสถานศึกษาของเรา หรือมีจุดแข็งที่เด่นที่สุดในด้านนั้นๆ เพื่อที่จะใช้เป็นต้นแบบของการทำ Benchmark ซึ่งอาจอาศัยข้อมูลจากเอกสาร รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี (SSR) อินเทอร์เน็ต แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ ฯลฯ การรวบรวมข้อมูลนั้นมักจะเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ อย่างหยาบๆ และดำเนินไปสู่การวิเคราะห์ในรายละเอียดอย่างต่อเนื่อง

2.3 ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นให้ถี่ถ้วน แล้วจึงเตรียมเพื่อเข้าเยี่ยมชม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อที่เราวางแผนกำหนดทำ Benchmark เพื่อแลกเปลี่ยนเอกสารข้อมูลกัน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจกัน การฟังพา และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ต่างฝ่ายต่างต้องการทราบซึ่งกันและกัน และข้อมูลสำคัญของคู่เปรียบเทียบกับที่จะต้องเก็บเป็นความลับ นอกจากนี้จะมีการตกลงร่วมกันเป็นอย่างอื่น

ในการทำการเก็บข้อมูลและการวิจัยของสถานศึกษา เมื่อเราหาสถานศึกษาคู่เปรียบเทียบกับจะ Benchmark ในส่วนใดแล้ว เช่นเดียวกับขั้นตอนนี้ที่ต้องมีการหมุนวงจร PDCA ส่วน D ให้ละเอียดรัดกุม โดยการตั้งคำถามลักษณะเดียวกัน ตอกย้ำ-ซ้ำ-ทวน ลงไป เพื่อให้ครบวงจร และแน่ใจว่าได้ภาพชัด ข้อมูลที่ถูกต้องทั้งสถานศึกษาของเราและของสถานศึกษาคู่เปรียบเทียบกับ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในขั้นต่อไป

ขั้นที่ 3 การวิเคราะห์ มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

3.1 ต้องทำข้อมูลที่ใช้ให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน เปรียบเทียบในสิ่งที่เหมือนกัน เพราะการเก็บข้อมูลในแต่ละสถานศึกษา ไม่อาจอยู่ในรูปแบบเดียวกัน ไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยทันที จึงต้องปรับให้ข้อมูลมีฐานอย่างเดียวกัน จึงจะเปรียบเทียบภาพได้ถูกต้อง ข้อมูลใดที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างกันในเนื้อหาของงาน ขอบเขตของงาน เช่น การแบ่งหมวด/ฝ่ายต่างๆ วัฒนธรรมองค์กร กฎระเบียบ แนวปฏิบัติต่างๆ รวมถึงสถานการณ์ของสถานศึกษา เช่น จำนวนครู จำนวนนักเรียน สถานการณ์ทางด้านงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับ เช่น ในเขตเมือง ต่างอำเภอ

3.2 เริ่มต้นการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่สถานศึกษาของเราทำอยู่ในปัจจุบัน กับสถานศึกษาคู่เปรียบเทียบกับ ซึ่งในการวัดเพื่อการ

เปรียบเทียบที่ดีต้องมีการตรวจสอบและตัดตัวแปรที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ออกเสีย ความแตกต่างที่ได้จะแสดงให้เห็นถึงช่วงห่าง (Gap) ของสมรรถนะ (Performance) ที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด เมื่อมองเห็นภาพข้อแตกต่างที่ชัดเจนแล้ว ก็จะเริ่มมองวิเคราะห์ลงไปรายละเอียด หาสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาของเราถูกทิ้งห่างจากสถานศึกษาคู่แข่งเปรียบเทียบ และมองหาช่องทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ให้ดีขึ้น

- 3.3 วางเป้าหมายเชิงทิศ เพื่อที่จะทำให้เราแข่งก้าวกระโดดให้ข้ามและสามารถแซงหน้าเขาให้ได้ การวางเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญ ถ้ามีวิสัยทัศน์เป้าหมายได้ แต่ถ้าเป็นการวางเป้าหมายลอยๆ จะเป็นบ่อนทำลายทีมงานและเสียเวลาในการทำ Benchmark
- 3.4 วางรูปแบบการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนของเราและมีการทบทวนกระบวนการทำงานให้ละเอียด เพื่อสร้างความมั่นใจเบื้องต้น
ในทุกขั้นตอนจะต้องมีการตอกย้ำ-ซ้ำ-ทวน ในคำถามเดิม ให้ครบวงจร PDCA อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ผ่านมา

ขั้นที่ 4 การลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

- 4.1 จัดทำแผนการดำเนินการต่อจากขั้นที่ 3 ให้มีรูปร่างสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง แล้วส่งให้ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งท่านได้ตกลงรับหลักการไว้แล้วในขั้นตอนที่ 1 อนุมัติแผนการดำเนินการให้เรียบร้อยเสียก่อน
- 4.2 จัดเตรียมทีมงานในการวางแผน เพราะในตอนนี้อาจต้องใช้ทีมงานเสริมจากส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยโครงการเพิ่มเติม หลังจากทีมงานเดิมเริ่มวางแผน ทำการกระจายแผนลงไปสู่ทีมงานทั้งหมด ให้เข้าถึงจุดมุ่งหมายประโยชน์ที่ควรจะได้รับ และให้มอง ให้เห็น ให้รู้สึก ให้มีความรู้ที่ติดเกี่ยวกับทีมงานเดิม เพื่อให้เดินหน้าไปในทิศทางเดียวกัน ประสบผลสำเร็จ โดยปัจจัยที่ควรให้ความสนใจมี 7 ประการ ได้แก่
 - 1) พยายามให้ทุกคนมีส่วนร่วม
 - 2) การนำเข้าไปใช้ปฏิบัติให้สำเร็จนั้น ต้องมีพันธสัญญา
 - 3) เป้าหมายและกลยุทธ์จะต้องเป็นที่เข้าใจ

- 4) จะต้องมีการวางแผนสำหรับการเข้าใช้ปฏิบัติ
- 5) ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญกับโครงการนี้
- 6) มีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์
- 7) ทุ่มเทบากบั้น

4.3 ปฏิบัติตามแผนใหม่ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาของเราให้ดีขึ้นในทุกด้านตามแนวทางใหม่ที่วางไว้ โดยมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ และอาจต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนให้เข้ากับสถานการณ์และให้เดินทางเข้าหา Benchmark ใหม่ที่เราวางไว้ ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องและต้องมีขวัญกำลังใจ ความมุ่งมั่น และที่สำคัญที่สุดต้องมีองค์ความรู้ในวิธีการ

ในการเดินเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใหม่ โดยมีการตอกย้ำ-ซ้ำ-ทวน ตัวเราเองและทีมงาน ในวงจร PDCA อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้สถานศึกษาของเราทัดเทียมแข่งขันในระดับแนวหน้าและคงอยู่แนวหน้าตลอดไป ดังที่ ฟิรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ กล่าวไว้ในหนังสือ “วัดรอยเท้าช้าง” ถึงการทำ Benchmarking ว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดในการทำ Benchmarking ก็คือการทำ Benchmark นั้นเอง ซึ่งหมายความว่ากระบวนการ Benchmark เป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมีระบบ เมื่อทำเสร็จอันหนึ่งแล้วจะค่อยๆ มีความเข้าใจมากขึ้น และเริ่มสตาร์ทที่วงจรที่ 2 ของ Benchmark ต่อไป 3 – 4 และ 5 เรื่อยๆ จะต่อเนื่องตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุด

หนังสืออ้างอิง

- กรมวิชาการ. กระทรวงศึกษาธิการ. **แนวทางการบริหารโรงเรียนปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2545.
- ณัฐพันธุ์ เขจรนนท์. **ยอดกลยุทธ์การบริหารสำหรับองค์กรยุคใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ด้านสุทธาการพิมพ์, 2544.
- เบ้ง คาร์ลอฟ. **คู่มือวิธีเทียบเคียง แข่งดี**. แปลจาก Bench marking Workbook โดย ณัฐพงศ์ เกศมาริช. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: Be Bright Book} 2544.
- บุญดี บุญญาภิและกมลวรรณ ศิริพานิช. **Benchmarking ทางลัดสู่ความเป็นเลิศทางธุรกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อินโนกราฟฟิกส์, 2545.
- ฟิรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ. **วัดรอยเท้าช้าง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2544

โรแบร์, พอลล์ เจมส์. หลักการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความสามารถอย่างเป็นระบบ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.

สุรัฐ ศิลปอนันต์. กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ด้านสุขภาพการพิมพ์, 2545.



การประกันคุณภาพอุดมศึกษา

รศ.ดร.ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย¹

ท่านเคยมีคำถามเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาบ้างหรือไม่ สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษามีคุณภาพเพียงใด หรือท่านกำลังชื่นชมสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องใด ความมีชื่อเสียงที่สังคมยอมรับ การถูกจัดอันดับในตำแหน่งที่ดี ความเป็นสากล การมีงบประมาณและรายได้จำนวนมาก มีอาจารย์ที่มีชื่อเสียง หรือชื่นชมคุณภาพบัณฑิต ชื่นชมผลการศึกษาด้านการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ และในอีกทางหนึ่งสถาบันอุดมศึกษาเคยถามตนเองหรือประเมินตนเองในผลสำเร็จทางการศึกษาหรือไม่ สังคมได้รับทราบและพึงพอใจกับผลงานของสถาบันเพียงใด ฯลฯ คำตอบเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาทั้งสิ้น

หลายคนอาจมีมุมมองด้าน “คุณภาพ” อุดมศึกษาแตกต่างกัน บางคนเข้าใจว่า “คุณภาพ” อุดมศึกษา คือ ความมีชื่อเสียง มีงบประมาณและรายได้จำนวนมาก เป็นสถาบันเก่าแก่ และมีความพร้อมต่อการแข่งขันสูง บางคนอาจมอง “คุณภาพ” อุดมศึกษา คือ ผลสำเร็จตามเป้าหมายภารกิจของสถาบัน หรือบางคนมอง “คุณภาพ” อุดมศึกษา คือ ผลงานที่สร้างคุณค่าและรับผิดชอบต่อสังคม โดยไม่จำเป็นต้องมีการแข่งขันสูง หรือเป็นสถาบันเก่าแก่

มุมมองไหนจะถูกต้องคงต้องพิจารณาถึงความหมายของ “คุณภาพ” การศึกษา ซึ่งมีผู้ให้นิยามไว้ เช่น หมายถึง “ความตรงตามเกณฑ์” กล่าวคือ ผลลัพธ์หรือการให้บริการมีการออกแบบรายละเอียดหรือวิธีการตรงตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลลัพธ์หรือการให้บริการนั้นๆ หรือหมายถึง “ความเหมาะสมกับการใช้งาน” กล่าวคือ ผลลัพธ์หรือการให้บริการสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าหรือเป็นไปตามความ

¹ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

คาดหวังของผู้ใช้บริการ หรือหมายถึง “การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและภารกิจของแต่ละหน่วยงาน” และงานการศึกษาจะมีคุณภาพต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้สถาบันต้องสร้างบรรยากาศองค์การให้พร้อมต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ คือ “คุณภาพ” การศึกษาต้องรวมถึงความน่าเชื่อถือ การมีจรรยาบรรณ และความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย

เมื่อพิจารณาความหมายที่กล่าวไปจะเห็นว่า ไม่ว่าจะมองจากมุมไหนก็ยังพบ “คุณภาพ” แฝงอยู่ในตัว เพราะทั้ง 3 แนวคิดเป็นสิ่งที่หลายสถาบันนำมากำหนดมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา การพัฒนามาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาจำเป็นต้องบูรณาการทั้ง 3 มุมมองเข้าด้วยกัน เพราะการบรรลุเป้าหมายตามภารกิจของสถาบันโดยขาดการแข่งขัน ขาดการเปรียบเทียบเกณฑ์มาตรฐานกับสถาบันการศึกษาแห่งอื่นที่ได้รับการยอมรับแล้ว อาจทำให้ขาดแรงจูงใจในการสร้างผลงานที่มีความเชี่ยวชาญ และการผลักดันให้เกิดคุณค่าต่อสังคมอาจเป็นไปได้ช้า แต่สิ่งสำคัญที่สถาบันต้องพิจารณาอย่างจริงจังคือ **“มาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา”** จะไปทางไหน จะรวมเอามิติความรับผิดชอบต่อสังคม มิติคุณภาพผู้นำ มิติการจัดการความรู้ มิติกระบวนการบริหารจัดการองค์การ ฯลฯ มากำหนดเป็นมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาด้วยหรือไม่ หรือจะใช้เกณฑ์ทั่วไปเพียงเพื่อประเมินจัดอันดับความเชี่ยวชาญด้านการวิจัย

ปัจจุบันมีสถาบันกำหนดมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาของโลกหลายแห่งทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินและให้รางวัลแก่สถาบันการศึกษาที่ขอเข้ารับการประเมินเพื่อให้ได้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานคุณภาพ สถาบันรับรองคุณภาพเหล่านั้นได้ทำการพัฒนาและกำหนดมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาตามความเชี่ยวชาญหรือความสนใจของตนเอง บางแห่งได้รวมเอามิติที่สามารถสร้างคุณค่าให้กับสังคมหลายด้านเข้าไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น มิติด้านภาวะผู้นำ ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารจัดการที่ดี การพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ หรือบางสถาบันใช้เพียงมิติด้านการให้บริการเพียงอย่างเดียว ดังนั้น หากมีสถาบันอุดมศึกษาได้รับการรับรองคุณภาพและประชาสัมพันธ์ตนเองถึงคุณภาพสถาบัน คงต้องดูในรายละเอียดด้วยว่าผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพหรือได้รับการรับรองจากสถาบันใด และสถาบันที่ประเมินได้ให้การรับรองในมิติครอบคลุมกว้างขวางในเรื่องใดบ้าง

ระบบประกันคุณภาพการศึกษา ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพอุดมศึกษาได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับเป้าหมายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันแต่ละแห่ง ซึ่งครอบคลุมมิติที่กว้างขวางและมีระดับความสำเร็จแตกต่างกัน แนวทางการประเมินคุณภาพอุดมศึกษาในปัจจุบัน มีวิธีการอย่างน้อย 4 วิธี (Bogue, 1998 : 10-12) ดังนี้

1. วิธีการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญ (Traditional Peer Review Evaluations) คือ วิธีการประเมินที่ผู้เชี่ยวชาญหรือสถาบันกำหนดมาตรฐาน ทำหน้าที่ประเมินและให้การรับรองคุณภาพมาตรฐานแก่สถาบันการศึกษา วิธีการที่ทำกันอยู่ทั่วไป ได้แก่

1.1 การให้การรับรองคุณภาพ (Accreditation) เป็นการประเมินภารกิจและความสำเร็จในเป้าหมายของหน่วยงานตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพของสถาบันรับรองฯ แล้วให้การรับรองด้วยสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายไปประกาศ วิธีการนี้แม้ว่าจะมีข้อดีเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือจากชื่อเสียงของสถาบันที่ให้การรับรอง แต่มีจุดอ่อนเกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่ใช้ประเมิน เนื่องจากมาตรฐานคุณภาพที่นำมาใช้ประเมินมักจะขาดมิติสำคัญทางสังคม จึงทำให้พบว่า แม้สถาบันที่ได้รับการรับรองจะมีคุณภาพด้านวิชาการเป็นอย่างดี แต่จริยธรรมทางการบริหารอาจถูกละเลยไป

1.2 การจัดอันดับความสำคัญ (Rankings and Ratings) คือการจัดอันดับชื่อเสียงของสถาบัน เป็นการประเมินเฉพาะมิติ การประเมินด้วยวิธีนี้จะใช้ข้อมูลเฉพาะเรื่องมาจัดอันดับสถาบัน เช่น คุณภาพงานวิจัย จำนวนบทความหรือผลงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์ เป็นต้น การประเมินด้วยวิธีการนี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาค่อนข้างน้อย เนื่องจากมาตรฐานคุณภาพที่นำมาใช้วัดจะมองถึงเฉพาะความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งใช้ได้เฉพาะกับสถาบันที่พร้อมด้านชื่อเสียงและงบประมาณ สถาบันการศึกษาหลายแห่งที่มีข้อจำกัดด้านนี้จึงไม่สามารถเข้าสู่การจัดลำดับได้

1.3 วิธีการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญ (Peer Evaluation) ส่วนมากนิยมนำมาใช้ในการประเมินหลักสูตร โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องทำการตรวจสอบและประเมินตนเองก่อนขอรับการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกในสาขาเดียวกัน การประเมินด้วยวิธีนี้ได้รับความนิยมในสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นด้านการวิจัย แต่สถาบันที่ผ่านการประเมินด้วยวิธีการนี้มักขาดคุณภาพทางด้านการบริหาร และผลของการประเมินยังขาดความสอดคล้องกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

2. การจัดการคุณภาพแบบองค์รวม (Total Quality Management - TQM) TQM เริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในทางธุรกิจอุตสาหกรรม ก่อนนำมาประยุกต์ใช้กับการประกันคุณภาพอุดมศึกษา แนวคิด TQM จะให้ความสนใจกับการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพงานอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำ TQM มาใช้ในการประเมินคุณภาพอุดมศึกษา พบว่าการใช้ความคิดเห็นหรือความพึงพอใจของนักศึกษา (ในฐานะผู้รับบริการ) เป็นเกณฑ์พิจารณาคุณภาพการศึกษาอาจขัดแย้งและสวนทางกับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาได้ เพราะ

บางครั้งความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานคุณภาพด้านการเรียนรู้ นอกจากนี้ในหลายโอกาสนักศึกษาให้ความพึงพอใจด้านอื่นสูงกว่าการจัดการเรียนการสอน ดังนั้นมหาวิทยาลัยหลายแห่งจึงได้นำ TQM ไปใช้ประเมินด้านอื่น เช่น การบริหารจัดการการดูแลนักศึกษา ตั้งแต่ วิธีการรับนักศึกษาเข้าเรียน การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก การดูแลความปลอดภัย แทนการประเมินความพึงพอใจด้านการเรียนการสอนของผู้เรียน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลัง ๆ TQM ได้นำมิติคุณภาพ Malcolm Baldrige Criteria มาประยุกต์ใช้หลายด้าน เช่น ด้าน Management Support of Quality ด้าน Information and Analysis ด้าน Human Resources ด้าน Process and Quality Results และด้าน Customer Focus and Satisfaction เพื่อให้ TQM มีความหมายได้จริงตามการจัดการคุณภาพแบบองค์รวม

3. การประเมินผลลัพธ์ (The Assessment and Outcome Movement) การประเมินผลลัพธ์เป็นวิธีหนึ่งในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับผลความสำเร็จของหลักสูตรต่อนักศึกษา และให้ความสำคัญกับการประเมินผลงานมากกว่าชื่อเสียงของสถาบัน เนื่องจากข้อมูลหลักสูตรและข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาต้องวัดหลายด้าน ทั้งด้านทักษะ ความรู้ และทัศนคติของผู้เรียนทั้งก่อนเข้าเรียน ระหว่างเรียน จนกระทั่งจบออกไป และต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ใส่เข้าไปในเนื้อหาและวิธีการจัดการหลักสูตร ข้อมูลจำนวนมากเหล่านี้ต้องอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์หรือเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาพิจารณาคุณภาพโดยรวมของสถาบัน หลายสถาบันพบว่าวิธีการประเมินผลลัพธ์อุดมศึกษาค่อนข้างยุ่งยากในการพัฒนาตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จึงกลายเป็นจุดอ่อนและหลายสถาบันหันไปให้ความสนใจและพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงปริมาณแทน

4. ความรับผิดชอบและการรายงานผลงาน (Accountability and Performance Indicator Reporting) การรายงานผลงานเป็นวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษาที่นำมาใช้ นอกเหนือจากวิธีการที่กล่าวถึงข้างต้น วิธีการนี้มีลักษณะคล้ายกับการประเมินผลลัพธ์ เนื่องจากต้องใช้ตัวชี้วัดในการประเมินเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดผลการเรียนของนักศึกษา อัตราการตกค้างและการจบของนักศึกษา อัตราการได้งานทำ ความพึงพอใจของนักศึกษาและศิษย์เก่า ความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต แต่มีความแตกต่างอยู่ที่เป้าหมายของตัวชี้วัดผลงาน เพราะไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือคุณภาพ ผลการประเมินต้องแสดงถึงเป้าหมายความสำเร็จของหลักสูตรและสถาบัน และต้องมีผลกระทบที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมที่ตรวจสอบได้ เช่น ข้อมูลแสดงผลการประเมินด้านการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม แสดงถึงการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า หรือผลการประเมินด้านความสำเร็จของหลักสูตร เช่น มหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ผลิตแพทย์ มี

ผลที่แสดงถึงมหาวิทยาลัยได้ผลิตบุคคลที่มีคุณภาพตามที่รัฐและสังคมต้องการ หรือสังคมได้สิ่งที่คุ้มค่าจากผลผลิตของมหาวิทยาลัยเรื่องนั้นๆ เพียงใด

มาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาเป็นสิ่งที่สถาบันสามารถพัฒนาขึ้นได้เอง โดยอาจนำแนวคิดหรือทฤษฎี “การประกันคุณภาพ” อันใดอันหนึ่งมาเป็นหลักในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและตัวชี้วัดของตนเอง ดังนั้นแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่เน้นการวิจัย แต่ยังคำนึงถึงคุณภาพด้านอื่นด้วย ก็สามารถพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพที่มีมิติเชิงคุณภาพด้านต่าง ๆ มาใช้ตรวจสอบเพื่อประเมินตนเองให้มีคุณภาพตามความสำคัญของมิติเหล่านั้น **ความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา** ไม่ได้อยู่ที่ความขลังหรือความนิยมของทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพราะทฤษฎีการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเพียงกรอบแนวคิดที่ควบคุมให้สถาบันมีทิศทางการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับเป้าหมาย อีกทั้งความสำคัญของการประกันคุณภาพ ไม่ใช่เพียงสัญลักษณ์จากสถาบันรับรองคุณภาพ หรือรายงานการประเมินตนเองฉบับสมบูรณ์ แต่ “การประกันคุณภาพ” จะต้องสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในทุกส่วนขององค์กร จะต้องทำการประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้อุดมศึกษามีมาตรฐานคุณภาพที่ให้คุณค่าต่อสังคมตลอดเวลา สังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต้องได้รับประโยชน์จากความเป็นเลิศทางการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาต่างไฝ่ฝันจะไปให้ถึง และสถาบันอุดมศึกษาต้องพร้อมรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการจัดการศึกษาของตนเอง

การสร้างมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาไม่ใช่เรื่องยุ่งยาก เพียงแต่มหาวิทยาลัยต้องตั้งคำถามกับตนเองว่าเป้าหมาย “คุณภาพ” อุดมศึกษาจะครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด การประเมินคุณภาพอุดมศึกษาจะทำทั้งระดับปัจเจกนำเข้ากระบวนการและผลลัพธ์หรือไม่ และการวัดถึงผลลัพธ์จะรวมถึงมูลค่าเพิ่มที่มีต่อนักศึกษา ผู้เกี่ยวข้องและสังคมหรือไม่ จะประเมินประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรถึงผลคุ้มค่าที่เกิดจากการลงทุนหรือไม่

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาตอบคำถามเหล่านี้ได้แน่นอนแล้วจึงเลือกใช้แนวคิดหรือทฤษฎีการประกันคุณภาพมาประเมิน เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีลักษณะเด่นเฉพาะตัว จึงไม่อาจบอกได้ว่าวิธีการและแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษาใดที่เหมาะสมที่สุด ผู้บริหารที่มีความตั้งใจจริง มีความเอาใจใส่ และมุ่งมั่นจะสามารถออกแบบและพัฒนามาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษาให้เหมาะสมกับสถาบันได้ดีที่สุด

หนังสืออ้างอิง

Bogue, E. Grady. (1998). **Quality Assurance in Higher Education : the Evaluation of Systems and Design Ideals.** New Directions for Institutional Research. No. 99 Jossey-Bass Publishers.



หลักการวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรม

(Conceptual Basis for Evaluation Research of Training Project)

รศ.ดร.ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย¹

การวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรมเป็นวิธีการหนึ่งสำหรับการพัฒนาองค์การ เพื่อประเมินความรู้ ความสามารถ ทักษะ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการฝึกอบรมของผู้เข้ารับการอบรม เพื่อเป้าหมายการสร้างเสริมประสิทธิภาพและความเจริญเติบโตให้กับองค์การ

การประเมินโครงการได้รับความสำคัญมานาน ประเทศจีนได้นำระบบประเมินผลไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐเมื่อ 2000 ปีก่อนคริสตกาล ความยาวนานของการประเมินผลทำให้พบว่ามี ความหมายแตกต่างกันไปตามผู้ให้คำนิยาม ความหมายของการประเมินผลโดยสรุป หมายถึง “การประยุกต์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการค้นหาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อวัดผลลัพธ์ การปฏิบัติงานตามที่วางแผนไว้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงานให้ดีขึ้น”

ความสำคัญของการประเมินผลโครงการขึ้นอยู่กับเป้าหมายโครงการที่ผู้ประเมินต้องการจะวัด อย่างไรก็ตาม การประเมินผลถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานขององค์การ

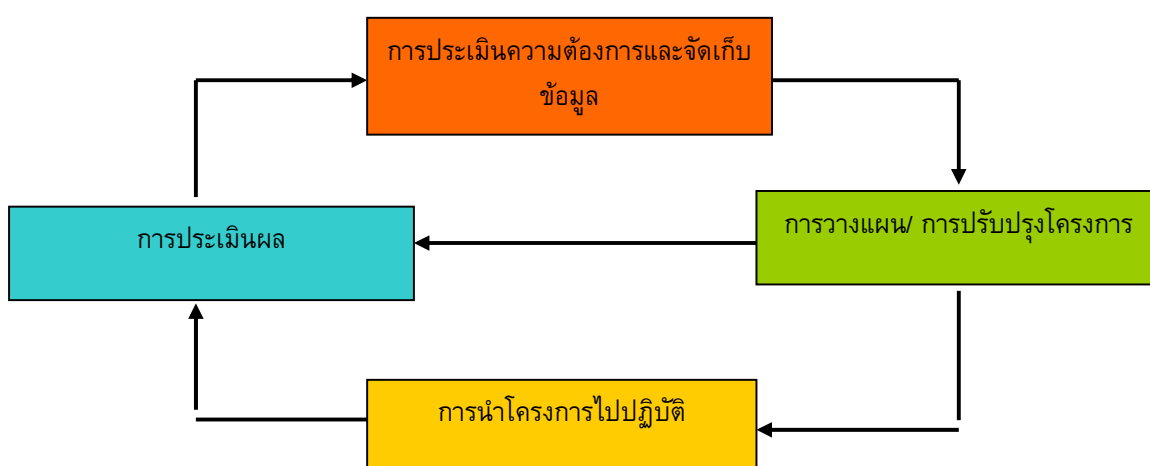
โครงการการฝึกอบรมหรือโครงการการพัฒนาบุคลากรเป็นโครงการประเภทหนึ่ง ที่จำเป็นต้องมีการประเมินผล เพื่อนำผลมาปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของบุคลากร การ

¹ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประเมินผลของโครงการจะให้ผลลัพธ์ที่อธิบายความก้าวหน้าของโครงการ ความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เมื่อเริ่มโครงการ และทำให้ติดตามได้ว่าการบริหารโครงการมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามที่วางแผนไว้หรือไม่เพียงไร

จากแผนภูมิ 1 อธิบายได้ถึงเชื่อมโยงของกระบวนการบริหารโครงการฝึกอบรม ซึ่งเริ่มต้นจากการวางแผนพัฒนาบุคลากรโดยใช้ข้อมูลจากการประเมินความต้องการด้านการพัฒนาบุคคลของหน่วยงาน แล้วนำไปกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์โครงการ (กรณีเป็นโครงการใหม่) กรณีเป็นโครงการที่มีอยู่เดิม ต้องทำการทบทวนและปรับปรุงให้ดีขึ้นตามผลการประเมินโครงการ หรือวางแผนใหม่เพื่อนำโครงการและกิจกรรมใหม่ไปปฏิบัติ ก่อนทำการประเมินโครงการ

แผนภูมิ 1 วงจรกระบวนการบริหารโครงการฝึกอบรม (Training Project Cycle)



ทฤษฎีการประเมินโครงการฝึกอบรม

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินโครงการ มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ตัวแบบการประเมินโครงการฝึกอบรม

การประเมินโครงการฝึกอบรมและการประเมินโครงการทางการศึกษา กำลังได้รับความสนใจในหลายประเทศ และได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กระนั้นก็ตาม การประเมินโครงการของหลายหน่วยงานมักประสบปัญหา เนื่องจากหน่วยงาน

ไม่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของการประเมิน ทำให้สูญเสียเวลาและงบประมาณกับผลการประเมิน ซึ่งไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

การประเมินโครงการมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามความต้องการของสังคม หรือตรงตามปัญหาที่ต้องการแก้ไข 2) เพื่อให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการประเมิน จะเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจปรับปรุงโครงการให้เกิดประโยชน์กับผู้รับบริการ ผลการประเมินหลายๆ โครงการจะทำให้ได้ข้อเปรียบเทียบผลงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถปรับปรุงและพัฒนางานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้การประเมินผลสามารถวัดความสำเร็จของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ผู้ทำการประเมินโครงการจะต้องตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบในประเด็นสำคัญ คือ 1) โครงการดำเนินไปแผนหรือตามที่อยากให้เป็นหรือไม่ 2) ผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการในสิ่งที่ต้องการต้องการจัดให้หรือไม่ 3) หน่วยงานจะปรับปรุงโครงการหรือวิธีการทำงานให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้อย่างไร และ 4) การประเมินโครงการ ต้องได้ผลผลิตที่เป็นข้อค้นพบที่น่าเชื่อถือ และมีรายงานผลการประเมินโครงการเป็นที่ปรากฏ

การประเมินผลที่สามารถตอบคำถามวัตถุประสงค์การประเมินโครงการได้อย่างดีนั้น ผู้ประเมินต้องพัฒนาตัวแบบ (Model) การประเมินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตัวแบบที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผลโครงการมีหลายตัวแบบ ดังนี้

1. ตัวแบบ CIPP คือการประเมินเพื่อศึกษารายละเอียดของกิจกรรมต่างๆ นอกเหนือจากการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์โครงการ ตัวแบบนี้มีองค์ประกอบที่ต้องศึกษา คือ 1) การประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ (context) เช่น แนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจ สถิติประชากร ฯลฯ 2) การประเมินปัจจัยนำเข้าโครงการ (inputs) ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ คือ ทรัพยากร เช่น วัตถุประสงค์ เงิน เทคโนโลยี คน ตลอดจนถึงวิธีการ และเวลาที่ใช้ไป เพื่อนำผลการศึกษาข้อมูลเหล่านี้มาตัดสินใจถึงความเหมาะสมตามแผนที่วางไว้ 3) ประเมินกระบวนการ (process) หมายถึงการศึกษากิจกรรมในขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้ อาจมีการประสานงานไปมาระหว่างกัน โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือความสำเร็จตามที่ระบบกำหนดไว้ และ 4) ประเมินผลผลิต (products) หมายถึง กิจกรรมและงานบริการที่จัดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง

กับโครงการ ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อหาข้อสรุปความสำเร็จของโครงการ (Hart, editor, 2002 ; Isaac & Michael, 1995)

2. ตัวแบบ IPO คือ การประเมินปัจจัยนำเข้า (inputs) ประเมินกระบวนการ (process) และประเมินผลลัพธ์ (outcomes) ผลที่เกิดจากกระบวนการทำงานอีกประเภทหนึ่ง คือผลลัพธ์ เช่น การมีความรู้ความสามารถ หรือการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ของผู้เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น (Hart, editor, 2002)

3. ตัวแบบเหตุผล (Logic Model) คือ ตัวแบบที่ประยุกต์ขึ้นเพื่อประเมินลำดับขั้นตอนการทำงานที่สามารถให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ องค์ประกอบของตัวแบบนี้ถูกกำหนดขึ้นและนำมาประยุกต์ใช้โดย Pankratz (<http://www.nationalguild.org/pdfs/ProgramEval.pdf>) และ Westat (2002) เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีลักษณะองค์ประกอบของตัวแบบคล้ายกับ 2 ตัวแบบแรก คือประกอบด้วย เป้าหมาย (goals) ทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้า (inputs or resources) กิจกรรมหรือกระบวนการ (activities or process) ผลลัพธ์ระยะสั้น (short-term outcomes) และผลลัพธ์ระยะยาว (long-term outcomes/performance)

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายตัวแบบที่มีการพัฒนาตามมา แต่ละตัวแบบมีองค์ประกอบที่ผู้ประเมินให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์การประเมินแตกต่างกัน Fieischman & Williams, (1996); และ Hart, editor, 2002 อธิบายว่า ตัวแบบที่นำมาใช้ประเมินโครงการ เมื่อรวมความสำคัญของปัจจัยต่างๆ เข้าด้วยกันแล้ว จะพบว่าการประเมินโครงการอาจใช้เพียง 2 ตัวแบบ คือ การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลลัพธ์ (Outcomes Evaluation) ก็ครอบคลุมสิ่งที่ต้องการประเมินได้แล้ว เพราะตัวแบบ “การประเมินกระบวนการ” ได้รวมเอาปัจจัยด้านสถานะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการและปัจจัยนำเข้าอื่นเข้าไว้ด้วย อีกทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์การประเมินบางโครงการ ก็สามารถนำ “ผลผลิต” มาเป็นปัจจัยองค์ประกอบของ “ผลลัพธ์” ได้ หรือผู้ประเมินอาจนำ “ผลผลิต” มาใช้เป็นปัจจัยกระบวนการเพื่อวัดผลสำเร็จของโครงการได้

Fieischman & Williams, (1996) ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการประเมินโครงการด้วยตัวแบบ “การประเมินกระบวนการ” และ “การประเมินผลลัพธ์” โดยอธิบายว่า “การประเมินผลลัพธ์” เพื่อต้องการทราบถึงผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ในขณะที่ “การประเมินกระบวนการ” เพื่ออธิบายถึงวิธีการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจปัจจัยความสำเร็จของโครงการได้ ดังนั้น การประเมินโครงการจึงต้องประเมินทั้งสองด้าน เพราะหากประเมินเฉพาะผลลัพธ์ แม้จะทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายถึงปัจจัยความสำเร็จได้ หรือการประเมินกระบวนการเพียงอย่างเดียว ก็ไม่อาจทราบได้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการบรรลุผลเพียงใดสาระสำคัญของการประเมินกระบวนการและการประเมินผลลัพธ์ มีดังนี้

1. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) คือ การประเมินเพื่อปรับวิธีการทำงาน เพื่อให้เข้าใจอย่างชัดเจนว่าโครงการดำเนินไปถูกทาง และสามารถให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ การประเมินผลกระบวนการจะเป็นประโยชน์มากเมื่อโครงการต้องใช้เวลาดำเนินการนาน เพราะจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่างๆ หากโครงการไม่มีประสิทธิภาพ

การออกแบบการประเมินกระบวนการมีคำถามสำคัญที่ต้องเตรียมการเพื่อกำหนดปัจจัยการประเมิน เช่น ทำไมบุคลากรและผู้เข้ารับการอบรมจึงเห็นว่าโครงการมีความจำเป็น ? เพราะเหตุใดบุคลากรและผู้เข้ารับการอบรมจึงเห็นว่าโครงการไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ? มีเงื่อนไขการปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการอะไรบ้าง ? มีเงื่อนไขสำหรับผู้เข้ารับการอบรมในโครงการหรือไม่ ? มีแนวทางหรือวิธีการจัดการฝึกอบรมให้กับกลุ่มผู้เข้ารับการอบรมอย่างไร ? ผู้เข้ารับการอบรมคิดอย่างไรกับโครงการฝึกอบรม ? บุคลากรคิดอย่างไรต่อการจัดการฝึกอบรม ? มีข้อร้องเรียนจากบุคลากรหรือผู้เข้ารับการอบรมหรือไม่ ? และบุคลากรและผู้เข้ารับการอบรมมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการอย่างไรบ้าง ?

ผลของการประเมินกระบวนการจะทำให้เข้าใจถึงธรรมชาติของโครงการ เช่น งานแต่ละขั้นตอนให้ผลอย่างไร วิธีการที่ใช้มีความเหมาะสมหรือไม่ การประเมินกระบวนการจะเน้นการวัดและอธิบายรายละเอียดของโครงการ เช่น เนื้อหาวิชา โครงสร้างหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน เอกสารและอุปกรณ์ฝึกอบรม วิธีการดำเนินโครงการหรือการจัดการฝึกอบรม การใช้เครื่องมือวัดประเมินผล ประสิทธิภาพของบุคลากรที่ดำเนินโครงการ ความเพียงพอของอุปกรณ์และงบประมาณ และปัจจัยของผู้เข้ารับการอบรม ได้แก่ ความคิดเห็นหรือความคาดหวัง (ก่อนเข้าอบรม) ต่อโครงการ อายุ ระดับการศึกษา เป็นต้น

2. การประเมินผลลัพธ์ (Outcome Evaluation) หมายถึง การประเมินเพื่อวัดผลสุดท้ายของโครงการ โดยมองถึงผลกระทบ หรือประโยชน์ หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

กับผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้รับบริการจากโครงการ การประเมินผลลัพธ์สามารถวัดผลของโครงการ ได้ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

การประเมินโครงการของภาครัฐ และขององค์การเอกชนที่ไม่มุ่งเน้นผลกำไร มักให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์” ของโครงการ เนื่องจากผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินโครงการจะบอกถึงผลสำเร็จของโครงการ และอาจรวมถึงผลกระทบที่มีต่อหน่วยงานและผู้รับบริการ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องว่าโครงการนั้นมีความเหมาะสมกับผู้รับบริการ ต่อสังคม และประชาชนเพียงใด

การประเมินผลลัพธ์โครงการ สามารถแบ่งการประเมินออกได้เป็น การประเมินในระยะต้น ระยะกลาง และระยะยาว การประเมินผลโครงการระยะต้นมักดำเนินการ ในขณะที่โครงการยังไม่สิ้นสุด และโครงการยังมีวัตถุประสงค์ระยะยาวที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จต่อไปนั้น การประเมินระยะต้นทำได้เพียงการวัดจากความรู้สึก ความคิดเห็น หรือทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการประเมินผลในระยะอื่นจะมีเป้าหมายและการวัดประเมินเฉพาะสถานการณ์นั้นๆ

ตัวชี้วัดการประเมิน “ผลลัพธ์” ของโครงการในระยะต่างๆ มีดังนี้

2.1 ตัวชี้วัดการประเมินผลลัพธ์โครงการฝึกอบรมระยะสั้น ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับผู้สอน คุณภาพของอุปกรณ์การสอน วิธีการนำเสนอ บรรยากาศการฝึกอบรม และความคิดเห็นผู้เข้าอบรมต่อหลักสูตรฝึกอบรม เช่น ความสอดคล้องของหลักสูตรกับงานที่ทำ ความคิดเห็นต่อกิจกรรมการเรียนการสอน ปฏิบัติการที่แสดงออกถึงคุณค่าและประโยชน์ของหลักสูตรฝึกอบรม

2.2 ตัวชี้วัดการประเมินผลลัพธ์โครงการฝึกอบรมระยะกลาง ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาวิชา การนำความรู้และทักษะที่เกิดขึ้นใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงหลังการฝึกอบรม

2.3 ตัวชี้วัดการประเมินผลลัพธ์โครงการฝึกอบรมระยะยาว ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดกับหน่วยงานที่มีผลมาจากการปฏิบัติของผู้รับการอบรม ผลลัพธ์ที่มีต่อผู้รับ บริการ และผลกระทบต่อชุมชนและสังคม สำหรับความคุ้มค่าที่เกิดกับหน่วยงาน ผู้รับบริการ และสังคมก็อาจประเมินในระดับนี้ได้

2. ระดับชั้นของการประเมินโครงการฝึกอบรม (Levels of Training Evaluation)

การประเมินโครงการฝึกอบรมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการปรับเปลี่ยน หรือพัฒนาโครงการให้เกิดผลลัพธ์และผลกระทบต่อสังคมอย่างจริงจัง หน่วยงานควรทำการ ประเมินอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดระดับชั้นของการประเมิน ออกแบบขั้นตอนการประเมินให้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การประเมินอย่างชัดเจน

หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาชื่อ The American Humane Association – AHA ได้สร้าง Model ระดับชั้นของการประเมินขึ้น โดยแต่ละระดับชั้นของการประเมินสามารถ ชี้ถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุและเป็นผลได้ และสามารถแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย “กระบวนการ” ฝึกอบรมและ “ผลลัพธ์” ที่เกิดจากโครงการได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้หน่วยงานต้อง กำหนดเป้าหมาย ระดับชั้น และระยะเวลาของการประเมินให้ชัดเจน

ระดับชั้นของการประเมินโครงการฝึกอบรม มีความแตกต่างด้านเป้าหมายของ การประเมิน ดังนี้ (พิจารณาแผนภูมิ 2 ประกอบ)

การประเมินระดับที่ 1 คือการประเมินหลักสูตรฝึกอบรม หมายถึงการประเมิน เนื้อหาวิชา โครงสร้างหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน เอกสารและอุปกรณ์ฝึกอบรม การ จัดการฝึกอบรม และการใช้เครื่องมือวัดประเมินผล

การประเมินหลักสูตรมีเป้าหมายเพื่อปรับแก้ไขหลักสูตรให้มีคุณภาพมากขึ้น สอดคล้องและเหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะของผู้เข้าอบรมมากที่สุด ผลการ ประเมินในระดับนี้ มักทำในลักษณะการบรรยายและอธิบายรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่ทำ การประเมิน

การประเมินระดับที่ 2 คือการประเมินความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้ เข้าอบรม หลักการของ AHA ได้แยกการประเมินความคิดเห็นและการประเมินความพึงพอใจ ออกจากกันเป็น 2 ขั้นตอน แต่หากผู้ประเมินเห็นว่าทั้งความคิดเห็นและความพึงพอใจต่าง แสดงออกด้วยทัศนะของผู้ตอบ ก็อาจนำมาประเมินในขั้นตอนเดียวกันได้ แต่การตั้งคำถาม ต้องมีความชัดเจนระหว่างการถามให้แสดงทัศนะและความรู้สึกพึงพอใจ

การประเมินความพึงพอใจจะสะท้อนจากความรู้สึของผู้เข้ารับการอบรมต่อ การดำเนินการสอน คุณภาพของเอกสารหรืออุปกรณ์การสอน กิจกรรมการเรียนการสอน บรรยากาศการฝึกอบรม

ส่วนการประเมินความคิดเห็น มักจะวัดจากทัศนะของผู้เข้ารับการอบรมต่อ ประโยชน์ของการฝึกอบรม ความสอดคล้องของหลักสูตรกับงานที่ทำ ความพร้อมรับการ เปลี่ยนแปลง ความคิดเห็นต่อการเรียน ปฏิบัติการที่แสดงออกถึงคุณค่าของหลักสูตรฝึกอบรม และความคิดเห็นต่อสิ่งที่ได้รับการฝึกอบรมกับงานที่ปฏิบัติ การประเมินระดับนี้จะวัดจาก ความคิดเห็นของผู้ตอบเท่านั้น ซึ่งไม่มีเหตุผลหรือหลักฐานรองรับ โดยใช้เครื่องมือ แบบสอบถามสำรวจความเห็นจากผู้เข้าอบรม การประเมินโครงการระดับนี้มักทำหลังจาก เสร็จสิ้นการฝึกอบรม

การประเมินระดับที่ 3 เป็นการประเมินความรู้ความเข้าใจ เครื่องมือวัดความรู้ อาจใช้แบบทดสอบปรนัย เพื่อถามวัดความจำเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆ ส่วนความเข้าใจอาจใช้ วิธีจำลองสถานการณ์ แนวคิด และความสัมพันธ์ของประเด็นต่างๆ หรือสถานการณ์การ แก้ปัญหา การฝึกปฏิบัติ ลักษณะการถาม อาจใช้แนวคำถามให้เลือกตอบแบบปรนัยก็ได้

การประเมินระดับที่ 4 เป็นการประเมินทักษะและการนำทักษะไปใช้ในงาน

“การประเมินทักษะ” หมายถึง การประเมินผลงานของผู้เข้ารับการอบรมด้วย การมอบหมายให้ทำกิจกรรมในห้องเรียน ภายใต้บรรยากาศของการฝึกอบรม

สำหรับ “การประเมินการนำไปใช้” หมายถึง การวัดการนำความรู้และทักษะ ไปใหม่ไปใช้นอกห้องเรียน ซึ่งอาจวัดได้จากผลการปฏิบัติงานของผู้รับการอบรม เครื่องมือที่ใช้ วัดคือการสังเกตการณ์ การจดบันทึกผลงาน การมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติการ

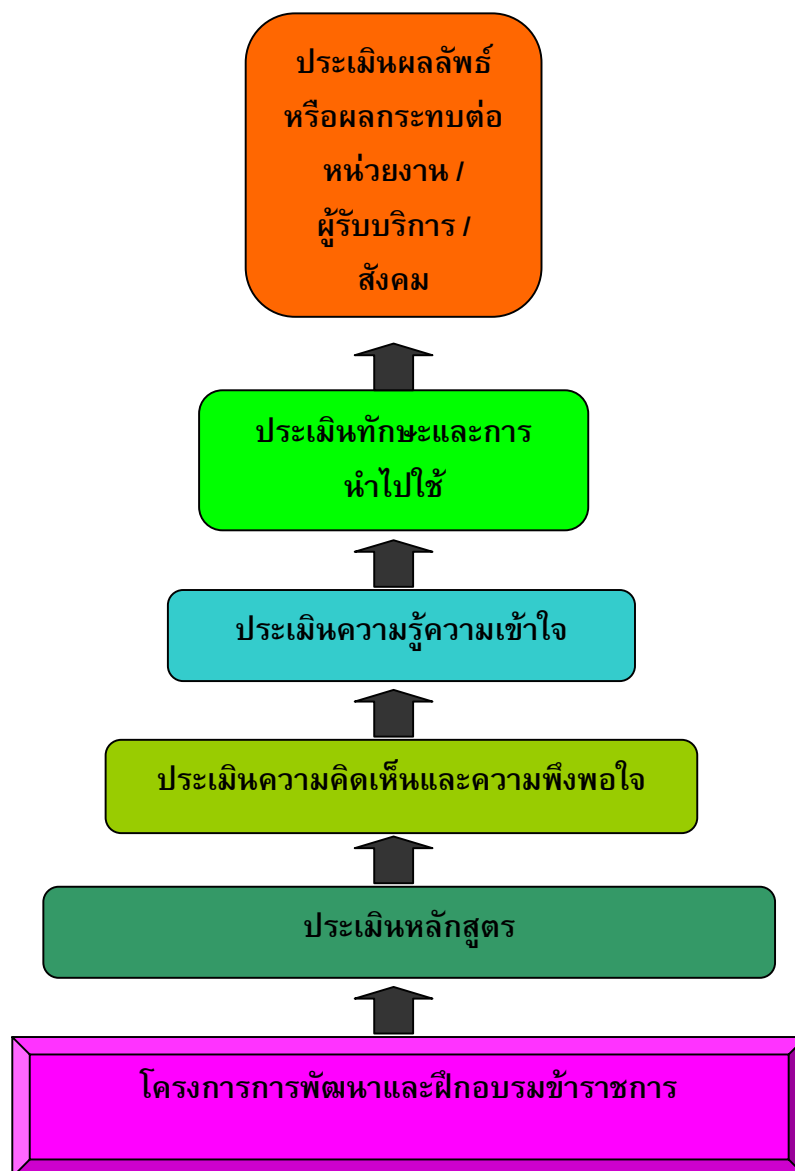
การประเมินระดับที่ 5 เป็นการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบต่อหน่วยงาน ต่อ ผู้รับบริการ ต่อชุมชน และต่อสังคม การประเมินในระดับนี้จะใช้หน่วยวิเคราะห์ในระดับ หน่วยงาน ประชาชน และสังคม

ผลลัพธ์ที่แสดงถึงการประเมินทั้ง 3 ระดับ เช่น ผลกระทบของการฝึกอบรมต่อ งานบริการที่ให้กับประชาชน รูปแบบของงานบริการที่ใช้ ความร่วมมือภายในหน่วยงานของผู้ เข้ารับการอบรม สำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่เกิดกับหน่วยงาน ผู้รับบริการ และสังคม อาจต้องประเมินในระดับนี้ด้วย

การประเมินระดับนี้ มีเพียงปัจจัยกระบวนการฝึกอบรมที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ โครงการ ดังนั้นผู้ประเมินโครงการฝึกอบรมควรระมัดระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพราะ ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจไม่ใช่สาเหตุมาจากปัจจัยการฝึกอบรมเพียงปัจจัย เดียว ดังนั้นการออกแบบการประเมินโครงการฝึกอบรมจะต้องทำอย่างครอบคลุม เพื่อช่วยให้

ผู้ประเมินเห็นถึงความเชื่อมโยงของหลักฐานที่แสดงถึงอิทธิพลและบทบาทของปัจจัย “กระบวนการ” ฝึกอบรมที่มีต่อ “ผลลัพธ์”

แผนภูมิ 2 ระดับขั้นของการประเมินโครงการฝึกอบรม



แหล่งข้อมูล : ประยุกต์จากตัวแบบของ The American Humane Association – AHA อ้างใน
Parry, C., & Berdie, J. (1999)

ระดับชั้นของการประเมินโครงการตามตัวแบบของ AHA มีความคล้ายคลึงกับตัวแบบของ Kirkpatrick เพียงแต่ Kirkpatrick ได้แบ่งการประเมินโครงการฝึกอบรมออกเป็น 4 ระดับ แนวคิด 4 ระดับของ Kirkpatrick อธิบายถึงความต่อเนื่องและความเชื่อมโยงของการประเมินโครงการ โดยกล่าวว่า การประเมินโครงการฝึกอบรมใดๆ ก็ตามต้องเริ่มจากระดับที่ 1 เรื่อยไปเป็นระดับที่ 2, 3 และระดับที่ 4 การประเมินโครงการฝึกอบรมในระดับที่สูงขึ้น ต้องอาศัยข้อมูลจากการประเมินโครงการในระดับต้นเป็นพื้นฐาน ดังนั้นความสำเร็จของการประเมินโครงการแต่ละระดับ จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการประเมินโครงการในระดับที่ผ่านมา การประเมินโครงการฝึกอบรมทุกระดับต่างต้องใช้เวลาในการดำเนินงาน

แนวคิด 4 ระดับของ Kirkpatrick คือ 1) การประเมินปฏิกิริยาของผู้เข้าอบรม 2) การประเมินการเรียนรู้ ซึ่งต้องใช้ในการทดสอบก่อนและหลังโครงการ เพื่อวัดระดับการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการ 3) การประเมินการนำไปใช้ และ 4) การประเมินผลลัพธ์ เพื่อวัดผลสำเร็จของโครงการฝึกอบรม

3. ขั้นตอนการประเมินโครงการฝึกอบรม

กระบวนการวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรม มีขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ

3.1 พัฒนาตัวแบบและกำหนดประเด็นการประเมินโครงการ เพื่อให้การประเมินโครงการฝึกอบรมมีกรอบการทำงานที่ชัดเจน เจ้าของโครงการหรือผู้ประเมินโครงการต้องพัฒนาตัวแบบและประเด็นการประเมินโครงการ ทั้งนี้ต้องมีความชัดเจนของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตของการประเมินโครงการ

เป้าหมายและวัตถุประสงค์การประเมินโครงการฝึกอบรมจะแตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะหลักสูตรที่จัดอบรม (เช่น เป็นหลักสูตรนำมาทดลองใช้ใหม่ หรือหลักสูตรที่ได้ผ่านการทดลองใช้) และขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของการฝึกอบรม (เช่น ระยะต้น ระยะกลาง หรือระยะยาว)

สำหรับขอบเขตของการประเมินโครงการ อาจเป็นเรื่องของช่วงเวลาที่ประเมิน สิ่งที่ต้องการประเมิน เช่น ประเมินปัจจัยนำเข้า ประเมินกระบวนการฝึกอบรม ประเมินผลผลิต หรือผลลัพธ์โครงการฝึกอบรม ฯลฯ

และยังต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลจากการประเมินทุกกลุ่ม เช่น ผู้สอนหรือผู้ฝึกอบรม ฝ่ายจัดการโครงการฝึกอบรม ผู้บริหารที่มีอำนาจตัดสินใจ ผู้เข้ารับการอบรม เป็นต้น

ดังนั้นรูปแบบและประเด็นการประเมินจึงพัฒนาขึ้นจากสิ่งเหล่านี้

องค์ประกอบของรูปแบบและประเด็นการประเมินจะช่วยให้ผู้ประเมินทราบถึง แหล่งข้อมูลที่ต้องทำการจัดเก็บ การประเมินผลโครงการฝึกอบรมอาจจะประเมินเพียงบาง วัตถุประสงค์ หรือประเมินทุกวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความสอดคล้อง กับระยะเวลาและองค์ประกอบอื่นของโครงการ

3.2 กำหนดประเด็นคำถามและกำหนดการวัดกระบวนการและผลลัพธ์การ วิจัยประเมินผลโครงการ คำถามการประเมินอาจกำหนดได้จากวัตถุประสงค์และขอบเขตของ การประเมินที่กำหนดไว้ในขั้นตอนแรก การตั้งคำถามการประเมินผลจะช่วยให้ผู้ประเมินมี ความชัดเจนในขอบเขตของการประเมินยิ่งขึ้น คำถามการประเมินโครงการที่ดีต้องระบุได้ถึง กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการประเมิน และคำถามต้องสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการประเมินได้ เช่น คำถามถึงความเพียงพอของหลักสูตรที่จัดให้กับผู้เข้าอบรมแต่ละรุ่น ประสิทธิภาพและ ความสามารถของทีมวิทยากร ความเหมาะสมของเนื้อหาที่สอน ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ของโครงการ ความรู้ตามเป้าหมายของโครงการ การนำทักษะและความรู้ที่ได้ไปใช้ในงาน เป็นต้น

หลักการสำคัญของการสร้างคำถามการประเมินผลโครงการฝึกอบรม คือ การศึกษาวัตถุประสงค์หลักสูตรฝึกอบรมให้เข้าใจก่อน เมื่อกำหนดคำถามการประเมินผล โครงการได้แล้ว ต้องนำมาจัดลำดับความสำคัญกับเวลาและทรัพยากรที่มี แล้วทำการเลือก คำถามสำหรับการประเมินโครงการ คำถามจะถูกนำไปพัฒนาเป็นแบบสอบถามและแนวการ สัมภาษณ์ ตัวอย่างของคำถาม มีดังนี้

(1) คำถามเกี่ยวกับผู้เข้ารับการอบรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับการอบรมแต่ละ หลักสูตร คุณลักษณะของผู้เข้าอบรม (อายุ เพศ หน่วยงาน) ระดับความรู้และทักษะพื้นฐาน ของผู้เข้าอบรม

(2) คำถามเกี่ยวกับหลักสูตร เช่น ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของหลักสูตร จำนวนชั่วโมงของการจัดฝึกอบรม ประสบการณ์และคุณสมบัติของผู้สอนที่เหมาะสมกับวิชาที่สอน และเหมาะสมกับความต้องการของผู้เข้าอบรม กิจกรรมการเรียนการสอน วิธีการสอน และอุปกรณ์การสอน ฯลฯ

(3) คำถามปัจจัยด้านผลลัพธ์ เช่น ระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์โครงการ ระดับความรู้และทักษะที่เพิ่มขึ้น ความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชาและผู้รับบริการ

3.3 ออกแบบการวิจัยประเมินผลโครงการและวางแผนการจัดเก็บข้อมูล คือการทำงานเพื่อหาคำตอบให้กับคำถามที่ตั้งไว้ การทำงานขั้นตอนนี้จะต้องระบุแหล่งข้อมูลที่ต้องจัดเก็บของแต่ละคำถาม ประเภทของข้อมูล วิธีการจัดเก็บข้อมูล ทรัพยากรที่ต้องใช้ ซึ่งการออกแบบการวิจัยประเมินผลโครงการและวางแผนการจัดเก็บข้อมูล เปรียบเสมือนแผนที่การเดินทางของการประเมินผล สิ่งสำคัญในกระบวนการออกแบบประเมินผล คือผู้ประเมินต้องพัฒนาและเลือกเครื่องมือสำหรับจัดเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบจดบันทึก แบบสอบถาม แนวคำสัมภาษณ์ แบบทดสอบ แบบวัดประเมิน ฯลฯ สำหรับเครื่องมือการประเมินหลักสูตรบางอย่าง เช่น Standardized Tests อาจจะมีอยู่แล้ว อาจนำไปใช้ได้เลย หรือบางอย่างอาจต้องนำมาปรับให้เหมาะสมกับธรรมชาติของแต่ละหลักสูตรที่ต้องการประเมิน หรืออาจต้องสร้างเครื่องมือขึ้นใหม่ ประการสำคัญคือ ออกแบบเครื่องมือจะต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับคำถามการประเมินโครงการ

3.4 การจัดเก็บข้อมูล ต้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ และต้องมีระบบการจัดเก็บที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ เพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์ผลก่อนนำไปวิเคราะห์และสรุปผลในขั้นตอนต่อไป

3.5 การวิเคราะห์ผลและการจัดทำรายงาน ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ต้องนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ผลด้วยวิธีการทางสถิติ เพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ในการอภิปรายผลการให้ข้อเสนอแนะและจัดทำรายงาน เพื่อให้ผลการวิจัยประเมินผลโครงการสามารถตอบวัตถุประสงค์โครงการฝึกอบรมได้ทั้งหมด ผู้ประเมินอาจต้องตั้งคำถามในขั้นตอนการจัดเตรียมเขียนรายงานด้วย เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มต้องการข้อมูลแตกต่างกัน ดังนั้นผู้ประเมินจะต้องทราบด้วยว่าผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นต้องการทราบผลการประเมินเรื่องใด เช่น ผู้บริหาร

ต้องการทราบข้อมูลผลการประเมินโครงการทั้งหมด เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายใหม่ หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโครงการ ส่วนครูหรือผู้ฝึกอบรมต้องการทราบความคิดเห็นของผู้เข้าอบรมต่อเนื้อหาวิชาที่สอนและต่อกิจกรรมเกี่ยวกับการสอน นอกจากนี้ยังต้องออกแบบวิธีการนำเสนอผลการประเมินโครงการให้น่าสนใจด้วย

3.6 การนำผลการประเมินไปใช้ การประเมินผลโครงการจะเสร็จสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการนำผลการประเมินไปใช้ปรับปรุงโครงการ ปรับปรุงวิธีการฝึกอบรม เพื่อให้ผู้เข้าอบรมประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของหลักสูตร ผลการประเมินอาจปรากฏถึงผลลัพธ์ของโครงการหรือกิจกรรมโครงการฝึกอบรมที่ดำเนินการ หรือไม่มีผลการดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ หรือแสดงว่าวัตถุประสงค์โครงการฝึกอบรมบางข้อยังไม่บรรลุผล ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ผู้สอน และฝ่ายจัดฝึกอบรมต้องนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข หากหน่วยงานต้องการให้โครงการประสบผลสำเร็จและมีผลต่อสังคมและฝ่ายที่เกี่ยวข้องจริง หน่วยงานและผู้รับผิดชอบโครงการไม่ควรพอใจเพียงแค่ผลการประเมิน แต่ควรปรับปรุงวิธีการทำงานอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา

4. กรณีตัวอย่างการวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรม

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ (รูปแบบใหม่) ระยะที่ 1 ระหว่าง วันที่ 25 เมษายน – 10 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็นการพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ มีรูปแบบการพัฒนา 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบ 1 (Module 1) ระยะเวลาดำเนินการ 5 วัน โดยแบ่งเป็นการเข้าร่วมอบรมในห้องเรียน 2 วัน และเลือกเข้าอบรมในช่วงเวลาที่กำหนดอีก 3 วัน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ รู้จักระบบราชการ รู้จักตนเอง และเรียนรู้การทำงานร่วมกับผู้อื่น วิธีการฝึกอบรมประกอบด้วย การบรรยาย การจัดกิจกรรมในชั้นเรียน และการศึกษาดูงาน เนื้อหาวิชาประกอบด้วย การทำงานภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การเป็นข้าราชการยุคใหม่ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง การทำงานอย่างมีความสุข วินัยข้าราชการ สิทธิประโยชน์ กฏ และ กบข. การเป็นข้าราชการที่ดีตามรอยพระยุคลบาท ทักษะการทำงานเป็นทีม และ การศึกษาดูงานที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

รูปแบบ 2 (Module 2) มีระยะเวลาการอบรมและพัฒนาที่ยืดหยุ่น โดยข้าราชการใหม่สามารถสมัครเข้ารับการอบรมในช่วงเวลาที่กำหนด และเลือกเข้ารับการอบรมในเวลาที่เหมาะสม พร้อมไปกับการศึกษาด้วยตนเองกับชุดฝึกอบรมทางไกลของ Module 3 หลักสูตรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกระบวนการทัศน์และพัฒนาทักษะในการปฏิบัติราชการ เนื้อหาวิชาประกอบด้วย กระบวนทัศน์และคุณลักษณะข้าราชการยุคใหม่ การเพิ่มศักยภาพภายในตน การมุ่งอนาคต การควบคุมตน การเชื่ออำนาจในตน การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท และการศึกษาดูงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรีนิยม ชุมชนไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

รูปแบบ 3 (Module 3) มีระยะเวลาดำเนินการ 3 เดือน มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงาน เป็นลักษณะของรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองจากเอกสารชุดฝึกอบรมทางไกล จำนวน 4 หมวดวิชา ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบปฏิบัติราชการ การพัฒนาทักษะการปฏิบัติราชการแนวใหม่ และการพัฒนาทักษะการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น

รูปแบบ 4 (Module 4) มีระยะเวลาดำเนินการ 3 วัน มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมโยงความรู้สู่การกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน เป็นการทบทวนสิ่งที่เรียนมาก่อน โดยมีวิชาที่นำมาฝึกอบรมใน Module นี้ คือการเรียนรู้แผนที่ความคิดเพื่อการเชื่อมโยงองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีสำคัญที่ข้าราชการยุคใหม่ต้องใส่ใจ การวางแผนความก้าวหน้าชีวิต การจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล : กรณีศึกษาปูชนียมณฑลไทย ปรัชญาและอุดมการณ์ในการทำงานของข้าราชการยุคใหม่ และการไขข้อข้องใจกับความรู้ด้านวินัย

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ได้มอบหมายให้ผู้วิจัย (อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล) ทำการประเมินผลโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) ประเมินความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อหลักสูตร Module 1–4 2) ประเมินความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ 3 ด้าน คือด้านการเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ข้าราชการ ด้านการเสริมสร้างความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการ และด้านการเสริมสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ให้แก่ข้าราชการ 3) ประเมินความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อความคุ้มค่าและต่อประโยชน์ของโครงการ ดังนี้

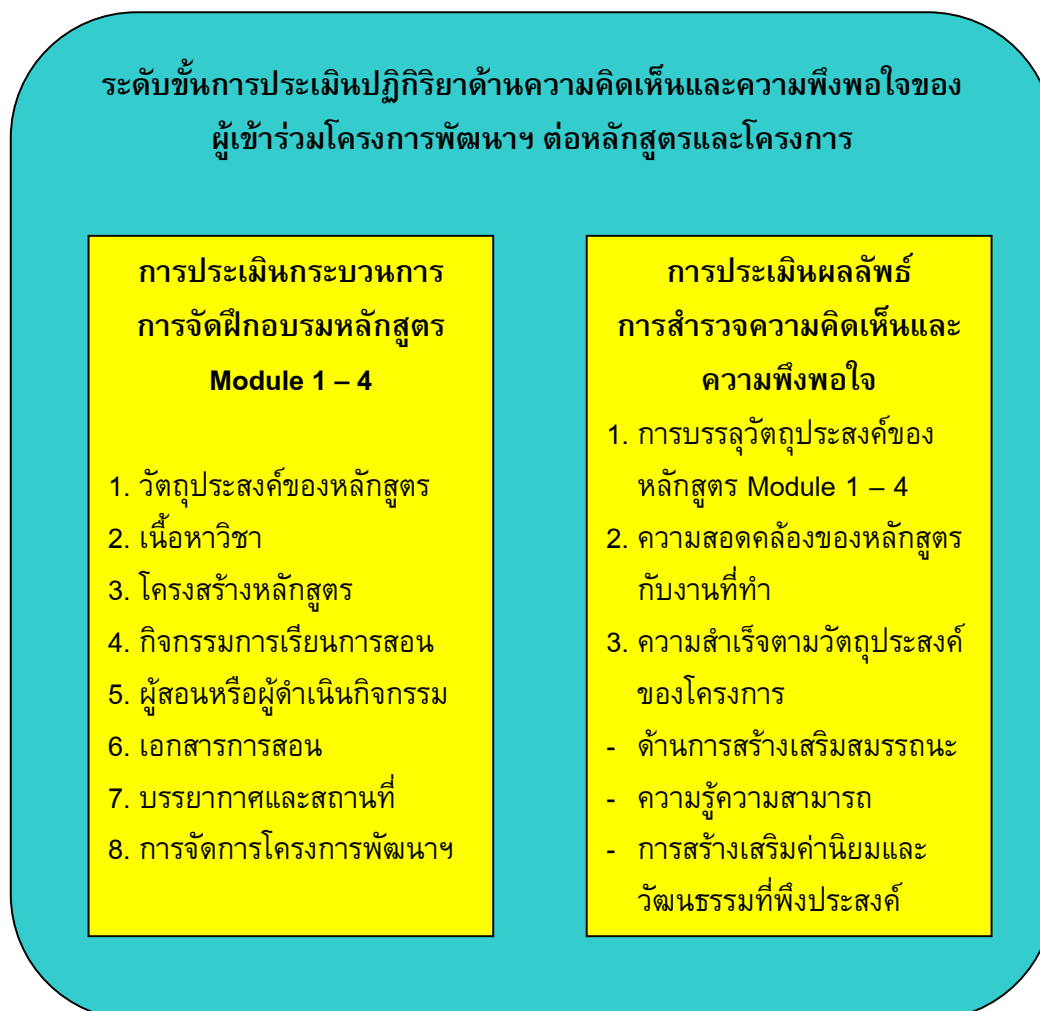
(1) กรอบการวิจัยประเมินผลโครงการพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ (รูปแบบใหม่) ระยะที่ 1 ได้ประยุกต์จากแนวคิดของ AHA และของ Kirkpatrick ในระดับชั้นของการประเมินปฏิกิริยาของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ โดยวัดระดับความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อหลักสูตร Module 1 – 4 และต่อโครงการฯ ซึ่งตรงกับระดับการประเมินของ AHA ระดับที่ 2 (เป็นการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการระยะที่ 1 แล้ว) หรือตรงกับระดับที่ 1 ของ Kirkpatrick ตัวแบบการประเมินใช้ ตัวแบบกระบวนการ และการประเมินผลลัพธ์ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1.1) การประเมินกระบวนการ คือการประเมินความคิดเห็นและความพึงพอใจต่อหลักสูตร Module 1 – 4 มีปัจจัยที่นำมาประเมิน คือ วัตถุประสงค์ของหลักสูตร เนื้อหาวิชา โครงสร้างหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน ความสามารถของผู้สอน เอกสารการสอน บรรยากาศและสถานที่ และการจัดการโครงการพัฒนาฯ

(1.2) การประเมินผลลัพธ์ คือการประเมินความคิดเห็นและความพึงพอใจต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ มีปัจจัยที่นำมาประเมินได้แก่ ความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร Module 1 – 4 ความสอดคล้องของหลักสูตรกับงานที่ทำ และความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการด้านการสร้างเสริมสมรรถนะ ความรู้ความสามารถ และการสร้างเสริมค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์

การประเมินกระบวนการและประเมินผลลัพธ์ของโครงการตามกรอบการวิจัย ได้ใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ต่อทุกปัจจัย รายละเอียดของตัวแบบการประเมินได้จัดทำไว้ในแผนภูมิ 4

แผนภูมิ 4 กรอบการวิจัยประเมินผลโครงการพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ (รูปแบบใหม่) ระยะที่ 1



(2) การดำเนินการวิจัยประเมินผลโครงการฝึกอบรม เมืองค์ประกอบ ดังนี้

(2.1) วิธีการประเมิน ใช้วิธีการสำรวจเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ด้วยเครื่องมือแบบสอบถาม และวิธีการเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มย่อย

(2.2) ประชากร หมายถึงกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ จำนวน 258 คน เนื่องจาก ณ วันที่เก็บรวบรวมข้อมูลมีผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ไม่ครบตามจำนวนจริง ทำให้

ไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบตามจำนวนประชากร จึงต้องประเมินจากกลุ่มตัวอย่างที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนั้นจำนวน 198 คน คิดเป็นร้อยละ 77

(2.3) กลุ่มเป้าหมายอื่น หมายถึงผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และสนับสนุนผลการประเมินเชิงปริมาณ และสนับสนุนผลการวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ กลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ จำนวน 6 คน ผู้รับผิดชอบงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัด จำนวน 10 คน วิทยากร Module 2 จำนวน 3 คน ผู้บริหารโครงการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. จำนวน 2 คน และผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเอกสารการอบรม

(2.4) การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์หลักสูตร โครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาวิชา กิจกรรมการเรียนการสอน เอกสารชุดอบรมทางไกล และแบบสอบถามหลังการฝึกอบรมบาง Module ที่ฝ่ายจัดฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการเก็บรวบรวมไว้

(3) สรุปผลการวิจัยประเมินผลโครงการฯ

(3.1) Module 1 มีประเด็นเนื้อหาวิชาที่สำคัญ คือ การรู้จักระบบราชการ การรู้จักตนเอง และการเรียนรู้การทำงานร่วมกัน ผลการประเมิน Module 1 มีข้อค้นพบ คือ ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ มีความพึงพอใจต่อหลักสูตรโดยรวมที่ระดับ “สูง” เนื่องจากมีกิจกรรมที่น่าสนใจคือ การศึกษาดูงานที่ห้วยทราย การฝึกทักษะการทำงานเป็นทีม และการเรียนรู้การทำงานอย่างมีความสุข ทำให้ได้ซึมซับความเป็นข้าราชการที่ดีตามรอยพระยุคลบาท ได้เรียนรู้ประสบการณ์ที่ดีที่นำมาใช้ในงานและชีวิตประจำวัน โครงสร้างของหลักสูตรมีเนื้อหาวิชาช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นส่วนใหญ่ และมีการฝึกการเรียนรู้การทำงานร่วมกับผู้อื่น แต่ก็พบว่ามีสิ่งที่ควรนำไปปรับปรุง คือ ต้องเพิ่มเนื้อหาวิชาที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้าน “การรู้จักตนเอง” มากขึ้น สำหรับวิชานโยบายข้าราชการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับหลายคนเห็นว่าเป็นวิชาที่ข้าราชการจำเป็นต้องรู้ แต่วิธีการสอนและเอกสารประกอบการสอนซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เป็นที่เข้าใจยากต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจพอสมควร จึงทำให้ไม่น่าสนใจ

(3.2) Module 2 มีประเด็นเนื้อหาวิชาที่สำคัญ คือ การปลูกฝังกระบวนทัศน์และคุณลักษณะในการทำงาน ผลการประเมิน Module 2 มีข้อค้นพบ คือ ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ มีความพึงพอใจต่อหลักสูตรโดยรวมที่ระดับ “ปานกลาง” และความพึงพอใจต่อเนื้อหาวิชา กิจกรรมการเรียนการสอน และผู้สอนมีค่าเฉลี่ยที่ระดับ “ปานกลาง” อาจ

เนื่องจากวิชาที่สอนใน Module นี้มีจำนวนมาก เนื้อหาวิชาหลายวิชามีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง และมีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมน้อย รายละเอียดคือโครงสร้างของหลักสูตรช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านปลูกฝังกระบวนทัศน์และคุณลักษณะในการทำงานได้ดี เนื้อหาวิชาหรือกิจกรรมเกือบทุกวิชามีประโยชน์ ช่วยให้ปฏิบัติงานได้ดีขึ้น วิชาที่เป็นประโยชน์ต่องานมากที่สุด คือ วิชาการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท รองลงมาคือการเพิ่มศักยภาพภายในตน การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การเชื่ออำนาจในตน กระบวนทัศน์และคุณลักษณะข้าราชการยุคใหม่ และการควบคุมตนเอง ตามลำดับ ส่วนกิจกรรมที่ได้รับความสนใจและบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรน้อยที่สุด คือ การศึกษาดูงานที่ อบต. ราษฎร์นิยม และการบรรยายของวิชาเหตุผลเชิงจริยธรรม

(3.3) Module 3 มีประเด็นเนื้อหาวิชาที่สำคัญ คือ การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานด้วยตนเอง ผลการประเมิน Module 3 มีข้อค้นพบ คือ ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ มีความพึงพอใจต่อหลักสูตรโดยรวมที่ระดับ “สูง” และพบว่า เนื้อหาของเอกสารชุดการสอนทางไกลมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานมาก มีการแบ่งหมวดหมู่ของเนื้อหาได้ชัดเจนทำความเข้าใจได้ง่าย แต่มีข้อสังเกตคือ การเรียนด้วยชุดการสอนทางไกลทำให้ผู้เรียนไม่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับผู้สอนได้ทันทีเมื่อพบข้อสงสัย

(3.4) Module 4 มีประเด็นเนื้อหาวิชาที่สำคัญ คือ การเชื่อมโยงความรู้สู่การปฏิบัติ และการกำหนดเป้าหมายงาน ผลการประเมิน Module 4 มีข้อค้นพบ คือ ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ มีความพึงพอใจต่อหลักสูตรโดยรวมที่ระดับ “สูง” และพบว่า โครงสร้างของเนื้อหาวิชาของ Module 4 ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์การเชื่อมโยงความรู้สู่การกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานได้ดี การทบทวนเพื่อเชื่อมโยงความรู้สู่การปฏิบัติและการกำหนดเป้าหมายงานมีความจำเป็นและมีประโยชน์สูง หลายวิชาเป็นประโยชน์และมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ เช่น วิชาการจัดทำแผนที่ทางความคิด วิชาไขข้อข้องใจ วิชาการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล แต่มีข้อสังเกตว่าการสอน “วิชาการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล” ควรใช้กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการภาครัฐ เพราะจะทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ สามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับงานราชการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(3.5) ผลการประเมินภาพรวมของโครงการฯ มีข้อค้นพบ คือ ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ มีความพึงพอใจต่อหลักสูตรโดยรวมที่ระดับ “สูง” โครงการมีประโยชน์ต่อข้าราชการบรรจุใหม่หลายประการ คือ มีความเข้าใจระบบราชการมากขึ้น รู้จักการทำงานเป็น

ทีม หน่วยงานบังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ เห็นว่าโครงการฯ มีประโยชน์ต่อข้าราชการบรรจุใหม่ ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือของข้าราชการต่างสาขา อาชีพอันจะเป็นประโยชน์ในการประสานงานต่อไป

(4) ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข มีดังนี้

(4.1) เนื้อหาวิชาส่วนใหญ่มีประโยชน์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน แต่ควรออกแบบวิชาแต่ละ Module ให้บูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนของเนื้อหาบางวิชา และออกแบบโครงสร้างหลักสูตรให้มีเนื้อหาวิชาและกิจกรรมสัมพันธ์กันและเป็นประโยชน์เกื้อกูลกัน ซึ่งอาจทำให้จำนวน Module ลดลงและกระชับขึ้น

(4.2) ควรพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ ให้มีความสมดุลระหว่างการเรียนรู้โดยทางไกลและการเรียนรู้ในห้องเรียน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ได้คุ้นเคยกับการเรียนรู้แบบต่างๆ คือ

1) รูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-study Module) โดยการปรับปรุงวิธีการสอนทางไกลให้ผู้เรียนได้เข้าถึงการเรียนรู้มากขึ้น จัดเนื้อหาวิชาให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีการ เช่น การศึกษาจากเอกสารชุดการสอนทางไกล จากสื่อออนไลน์ที่ผู้เรียนและผู้สอนสามารถโต้ตอบถึงกันได้ โดยจัดทำเครื่องมือการประเมินผลผ่านสื่อออนไลน์ และสร้าง websites เพื่อให้ผู้เรียนค้นหาข้อมูล การสื่อสารและเรียนรู้เนื้อหาวิชาเพิ่มเติมเพื่อสร้างความเข้าใจมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้ข้าราชการบรรจุใหม่เรียนรู้ตลอดเวลา ควรสนับสนุนให้หน่วยงานต้นสังกัดพัฒนาและสร้างบรรยากาศของสังคมแห่งการเรียนรู้ จัดหาแหล่งค้นคว้าข้อมูลและการเรียนรู้ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ระหว่างข้าราชการใหม่ และระหว่างข้าราชการทั้งเก่าและใหม่อย่างจริงจัง

2) รูปแบบการเข้าอบรมในห้องเรียน (Classroom Module) อาจจัดได้มากกว่า 1 Module และควรจัดหลังจากที่กลุ่มเป้าหมายได้ใช้เวลาศึกษาและทำความเข้าใจเนื้อหาวิชา เพื่อให้สามารถนำความรู้และข้อสงสัยมาเป็นข้อมูลนำเข้าสู่กระบวนการพัฒนาการจัดเนื้อหาวิชาและกิจกรรมของรูปแบบนี้ควรเน้นการฝึกทักษะการทำงานเป็นทีม การฝึกให้คิดและฝึกปฏิบัติการ การสัมมนากลุ่ม การแสดงบทบาทสมมติ และการศึกษาดูงาน สำหรับกิจกรรมการศึกษาดูงานและเนื้อหาวิชาที่นำมาพัฒนา ควรใช้กรณีศึกษาที่สามารถเชื่อมโยงกับงานราชการได้โดยตรง

(4.3) กรณีรายวิชาที่ต้องใช้เวลาศึกษาทำความเข้าใจนาน หรือยากต่อการศึกษด้วยตนเอง ควรใช้สื่อออนไลน์หรือจัดทำเอกสารชุดทางไกลเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาฯ ได้ศึกษด้วยตนเองก่อนเข้าห้องเรียน และควรใช้วิธีการฝึกปฏิบัติร่วมด้วย เพื่อให้ได้ฝึกคิดและฝึกแก้ปัญหา และได้แลกเปลี่ยนแบ่งปันความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ระหว่างกัน ส่วนการปฏิบัติการกลุ่มในห้องเรียนควรนำวิทยากรกระบวนการเข้ามาใช้ เพื่อให้เข้าถึงผู้เรียนได้ดียิ่งขึ้น นอกเหนือจากการบรรยายโดยวิทยากรเพียงอย่างเดียว

หนังสืออ้างอิง

1. Fieischman, H. L., & Williams, L. (1996). **An Introduction to Program Evaluation for Classroom Teachers**. Development Associates, Inc. 1730 North Lynn Street Arlington.
2. Hart, S. V. editor. (2002). **Evaluation of Model Training Programs**. National Institute of Justice. Solicitation, October 2002.
3. Isaac, S & Michael, W. editors (1995). **Hand Book in Research and Evaluation**.
4. Kirkpatrick, D. (1959). **Techniques for Evaluating Training Programs**. Journal of American Society of Training Director, 13 (3 – 9), 21 26.
5. Parry, C., & Berdie, J. (1999). **Training Evaluation in the Human Services**.
6. Westat, J. F. (2002). **The 2002 User Friendly Handbook for Project Evaluation**. The National Science Foundation Directorate for Education & Human Resources Division of Research, Evaluation and Communication.
7. Pankratz (<http://www.nationalguild.org/pdfs/ProgramEval.pdf>) access on September 22 2005.



การบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐ

รศ.ดร.ก้องกิติ พุสสวัสดิ์

ดร.พรเทพ อนุสรณิตสาร¹

บทนำ

การบริหารความเสี่ยงเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันองค์กรภาครัฐให้ มีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ (High Performance Public Organization) และเป็น องค์กรประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนองค์กร เพื่อให้เป็นรูปแบบองค์กรแห่งการ เรียนรู้ (Learning Organization) โดยทั่วไปแล้ว การบริหารความเสี่ยงจะถูกมองว่าเป็น แนวทางการจัดการที่ต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะทาง มีความซับซ้อน ไม่คล่องตัว ในบางครั้ง การสื่อความหมายของการบริหารความเสี่ยงยังผูกติดกับการเงินเป็นหลัก ซึ่งความเป็น จริงแล้ว การบริหารความเสี่ยงเป็นแนวทางการบริหารงานที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ตลอดเวลา แม้กระทั่งในชีวิตประจำวัน เช่น หากไม่มีเหตุจำเป็นเราคงไม่ยากเดินคนเดียวในที่เปลี่ยวๆ ตอนกลางคืน หรือเราจะไม่ขับรถเร็วในช่วงที่ฝนตกหนักหรือหมอกลง เป็นต้น

เนื้อหาในบทความนี้จะเน้นที่การบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐ ซึ่งจะ นำเสนอคำจำกัดความของความเสีย ความหมายของความเสีย แนวทาง และเครื่องมือที่ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ ซึ่งจะรวมถึงเครื่องมือการประเมินความเสี่ยงต่างๆ เครื่องมือ Checklist ในการประเมินความเสี่ยงของผู้รับจ้าง แนวทางการคัดเลือกโครงการหรือ แผนงานที่จะเข้าสู่กระบวนการบริหารความเสี่ยง แบบจำลองขีดความสามารถ และ

¹ โครงการบัณฑิตศึกษานานาชาติ สาขาวิศวกรรมอุตสาหการ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตร- ศาสตร์

ประสบการณ์ในงาน (Capability and Maturity Model) แบบจำลองระบบการบริหาร (Management System Model) เป็นต้น

คำนิยาม

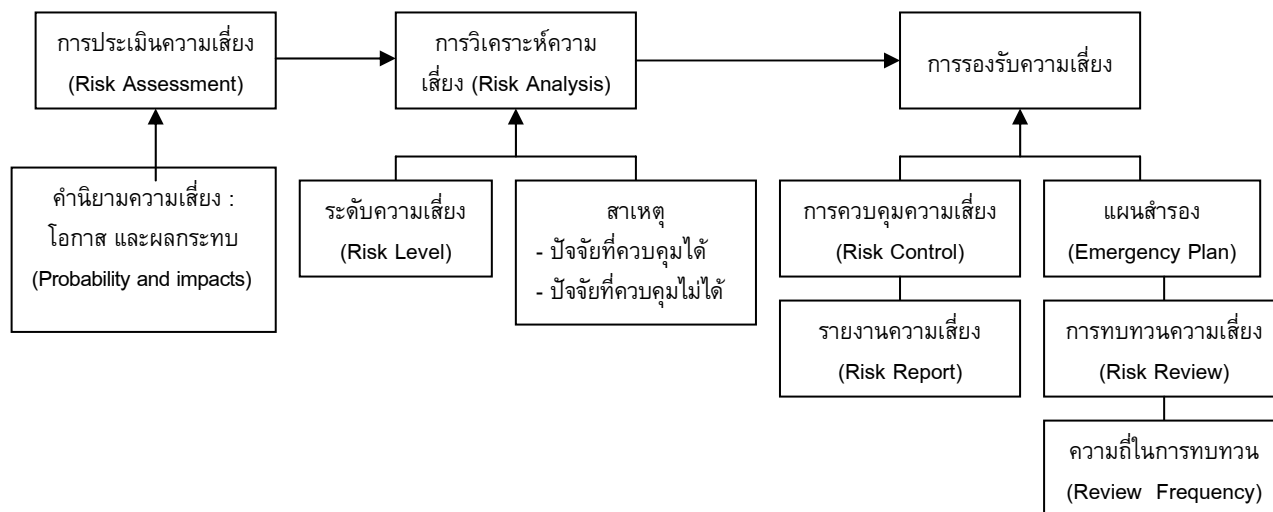
คำนิยามความเสี่ยง มี 2 องค์ประกอบหลัก คือ โอกาสหรือความเป็นไปได้ (Probability) และผลกระทบ (Impacts) โดยองค์ประกอบทั้ง 2 นี้ อ้างอิงจาก Ayyub (2003) เช่น การขับรถยนต์ 150 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ถึงแม้โอกาสจะเกิดอุบัติเหตุบ่อย แต่ถ้าเหตุการณ์เกิดขึ้น อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ทำให้การขับรถยนต์ในอัตราความเร็วนี้มีความเสี่ยงสูง การทำประกันสุขภาพก็จะมีการประยุกต์ใช้คำนิยามนี้เช่นเดียวกัน ถ้าเราน้ำหนักมาก บริษัทที่จัดทำประกันสุขภาพก็จะมองได้ว่าตัวเรามีความเสี่ยงที่สูง เนื่องจากโอกาสในการเข้ารักษาตัวที่โรงพยาบาลก็สูง เมื่อเราเข้ารักษาตัว ค่าใช้จ่ายก็จะสูงด้วย เนื่องจากโรคร้ายต่างๆ ที่เกิดจากน้ำหนักตัวมาก ทำให้การรักษาตัวและค่าใช้จ่ายเรื่องยา ก็จะสูงตาม สุดท้ายก็จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการทำมรดกของเราเองจะสูงขึ้น เมื่อทราบถึง 2 องค์ประกอบนี้ สิ่งสำคัญต่อไปคือ ผู้บริหารองค์กรจะบริหารความเสี่ยงอย่างไรที่จะช่วยให้องค์กรมีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศอย่างสม่ำเสมอ

ขอบเขตการบริหารความเสี่ยง

เมื่อนำความเสี่ยงมาอยู่ภายใต้บริบทของการบริหาร กิจกรรมหลักในการบริหารความเสี่ยงจำเป็นต้องประกอบไปด้วย (Blanchard, 2004)

1. การประเมินระดับความเสี่ยง (Assessment)
2. การวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของความเสี่ยง (Analysis)
3. การรองรับและควบคุมความเสี่ยง (Abatement)

รูปที่ 1 องค์ประกอบและกิจกรรมหลักในการบริหารความเสี่ยง



การนำเสนอ 3 กิจกรรมหลัก (หรือ 3 As) สามารถเปรียบเทียบกับการบริหารสโมสรฟุตบอลแห่งหนึ่ง เช่น ตำแหน่งศูนย์หน้าถือได้ว่าเป็นตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง ผู้จัดการทีมจำเป็นต้องมีการบริหารความเสี่ยงสำหรับผู้เล่นในตำแหน่งนี้ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญ ส่งผลต่อการได้ประตู ซึ่งหมายถึงการนำไปสู่ชัยชนะของสโมสร โดยความเสี่ยงสูงนั้นเกิดจากโอกาสที่ผู้เล่นตำแหน่งศูนย์หน้าจะลงเล่นทุกนัดตลอดฤดูกาลมีไม่สูงมากนัก การที่ผู้เล่นตัวจริงไม่สามารถลงเล่นฟุตบอลได้ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการยิงประตูคู่แข่งของสโมสร หลังจากการประเมินความเสี่ยงแล้ว กิจกรรมที่สำคัญต่อไปคือการวิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยง ซึ่งสาเหตุในการเกิดความเสี่ยงสามารถแยกเป็นสาเหตุที่สโมสรควบคุมได้ และควบคุมไม่ได้ ในส่วนของกิจกรรมการรองรับและควบคุมความเสี่ยงที่ผู้จัดการสโมสรได้นำมาบริหาร รวมถึงการจำกัดจำนวนนัดฟุตบอลที่ศูนย์หน้าจะถูกจัดให้ลงเล่น (เพื่อควบคุมสาเหตุที่ผู้จัดการสโมสรควบคุมได้ คือจำนวนนัดฟุตบอลที่จะให้ผู้เล่นศูนย์หน้าลงเล่น) ถ้าเป็นนัดฟุตบอลถ้วยที่ไม่สำคัญผู้เล่นศูนย์หน้านั้นก็จะไม่ได้ลงเล่น และแผนการซื้อผู้เล่นสำรองในตำแหน่งศูนย์กลางในช่วงปิดฤดูกาล (เพื่อรองรับสาเหตุที่ผู้จัดการสโมสรควบคุมไม่ได้ เช่น แผนการเล่นที่เน้นการเข้าสกัดที่รุนแรงของฝ่ายตรงข้าม)

โดยส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐหรือภาคเอกชน การบริหารความเสี่ยงจะนำมาเชื่อมโยงกับการตรวจสอบภายใน เพื่อเป็นการสร้างกลไกอย่างหนึ่งในการปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากผลกระทบของการทำงานภาครัฐที่

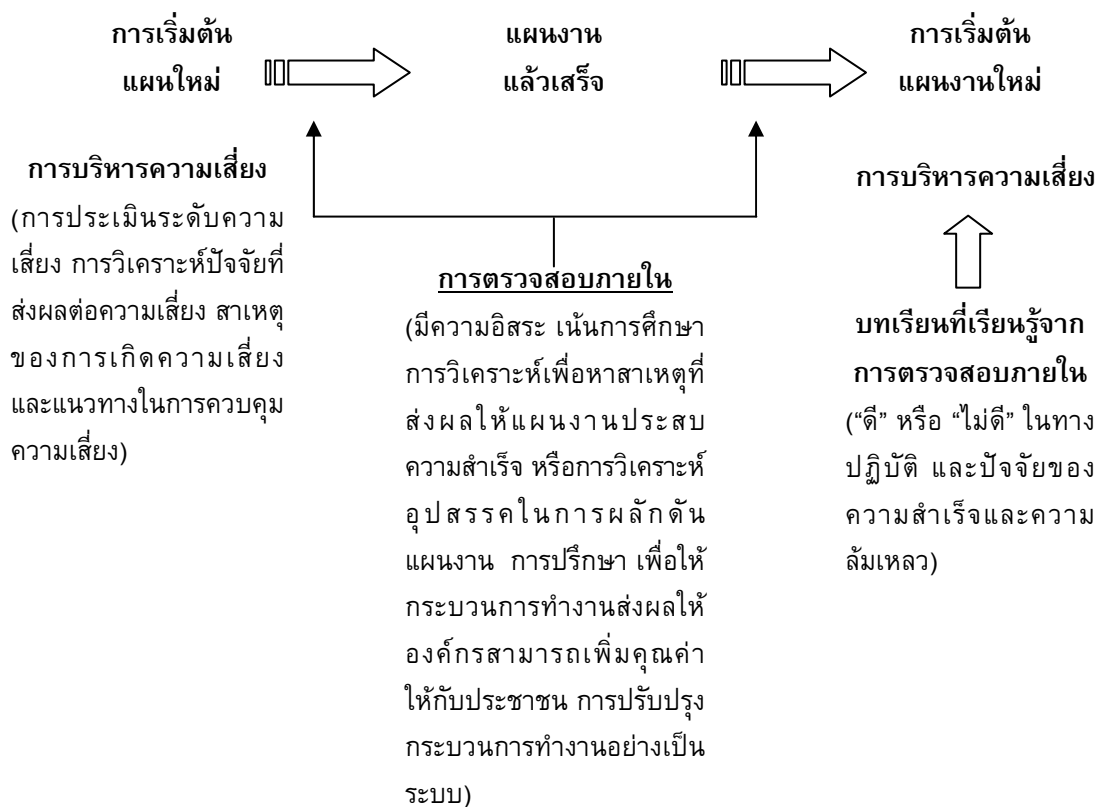
มีต่อประชาชน นอกจากนี้แผนงานต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการ จำเป็นต้องใช้งบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชน ทำให้การคำนึงถึงความเสี่ยงสะท้อนถึงการบริหารภาครัฐที่ดี

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับการตรวจสอบภายใน

ภายใต้การบริหารงานในบริบทภาครัฐ การบริหารความเสี่ยงถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่ต้องทำควบคู่ไปกับการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ซึ่งจะมีความรับผิดชอบหลักอย่างหนึ่งคือการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร (Monitoring and Evaluation) เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงเป็นแนวทางการบริหารที่เน้นการป้องกันเป็นหลัก จากสาเหตุที่ว่าความเสี่ยงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในอนาคต องค์กรจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงในระหว่างการวางแผน และทำการวิเคราะห์พร้อมกับกำหนดแนวทางการควบคุมความเสี่ยงก่อนการดำเนินงาน โดยที่เมื่อแผนงานแล้วเสร็จ ฝ่ายตรวจสอบภายในจำเป็นต้องทำการติดตามและประเมินผล สรุปบทเรียนต่างๆ รวมถึงศึกษาและสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของงาน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการให้ระดับความเสี่ยงของโครงการสูง ถ้าองค์กรสามารถบริหารและผลักดันแผนงานที่มีความเสี่ยงสูงให้เสร็จภายในเงื่อนไขด้านเวลา งบประมาณ และบรรลุตามเป้าหมายและผลที่คาดหวังแล้วเสร็จ ฝ่ายตรวจสอบภายในควรจะศึกษาหาปัจจัยร่วมที่ส่งผลต่อความสำเร็จของแผนงาน (Common Success Factors) หรือวิเคราะห์และจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินงานที่เป็นเลิศ (Best-practice) โดยนำสิ่งที่ค้นพบมาเผยแพร่และสื่อสารภายในองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนถึงกลไกที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง และความพยายามในการผลักดันให้องค์กรมีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศในที่สุด รูปที่ 2 จะนำเสนอความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับการตรวจสอบภายใน

รูปที่ 2 ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับการตรวจสอบภายใน เพื่อให้ เกิดองค์ความรู้ในองค์กร



การบริหารความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐ

การบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐ จะมีความแตกต่างกับภาคเอกชนในหลายๆ ประเด็น รวมถึงสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน สถานการณ์การตลาด ความต้องการของผู้บริโภค แหล่งที่มาของเงินเพื่อลงทุนสนับสนุนการดำเนินงาน ส่งผลให้ประเด็นความเสี่ยงบางอย่างไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างแน่ชัด ภายใต้บริบทการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ จากตัวอย่างดังต่อไปนี้ ความเสี่ยงที่มาจากการแข่งขัน เนื่องจากลักษณะผลิตภัณฑ์ขององค์กรภาครัฐเป็น Public Goods ซึ่งจะไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการกับการผลิต (นั่นคือไม่มี Elasticity) ทำให้ปัจจัยความเสี่ยงในเรื่องของตลาด การลงทุนและออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ การพยากรณ์ความต้องการของผู้บริโภค จะไม่ได้รับความสำคัญและนำมาพิจารณาในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ นอกจากนี้องค์กรภาครัฐจะไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (Reputation Risk) เนื่องจากผู้บริโภคจะไม่ดำเนินการฟ้องร้ององค์กรภาครัฐ จากเหตุผลที่ไม่พอใจในเรื่องคุณภาพการบริการ หรือแม้กระทั่งความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) ซึ่งในระดับองค์กร (เช่น

ระดับกรมหรือสำนัก) จะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost of Capital) และผลตอบแทนที่คาดหวังจะได้รับจากการลงทุน ถึงแม้ว่าในบางประเทศจะมีความพยายามในการนำแนวคิดเรื่อง Capital Charge มาใช้กับองค์กรภาครัฐก็ตาม เพื่อช่วยในการบริหารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ (Asset) นอกจากนี้ ในหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ประเด็นเรื่องปริมาณเงินและสภาพคล่องในหน่วยงาน (Liquidity) จะได้รับการพิจารณาน้อยมาก

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐก็ยังมีความสำคัญ และในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของภาครัฐ (Public Accountability) ที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะผู้รับบริการและผู้จ่ายภาษี ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการนำกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงมาเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และทำการเชื่อมโยงกับการทำข้อตกลงผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ (Performance Agreement) เนื่องจากถ้าการบริหารความเสี่ยงไม่ได้ดำเนินการจัดทำขึ้น ก็จะทำให้แผนงานไม่เสร็จตามเป้าหมาย (นั่นหมายถึง ผลการดำเนินงานด้านประสิทธิผล) หรืออาจต้องขยายเวลา หรือใช้งบประมาณเพิ่ม (นั่นหมายถึง ผลการดำเนินงานด้านประสิทธิภาพ) ซึ่งทำให้การบริหารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและโครงการต่างๆ มีการศึกษาวิเคราะห์ พร้อมกับมีการจัดทำเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีการนำเสนอในหัวข้อถัดไป

ระดับการประยุกต์แนวทางการบริหารความเสี่ยง

โดยปกติการบริหารความเสี่ยงสามารถแยกในแง่การนำไปประยุกต์ใช้ ได้เป็น 3 ระดับคือ

ระดับองค์กร (Organization Risk) ประเด็นความเสี่ยงในระดับองค์กรจะเป็นเรื่องการเงิน การตลาด การออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่

สำหรับในภาคเอกชนยังต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านชื่อเสียงและกฎหมาย (Reputation และ Legal Risk) ด้วย ทำให้ต้องปฏิบัติตามด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ (Product Standards) รวมไปถึงมาตรฐานการผลิต (Production/manufacturing Standards) เพราะจะเชื่อมโยงกับความเสี่ยงและความปลอดภัยของผู้บริโภค

ตัวอย่างที่มีความชัดเจนคือ การที่มาตรฐานผลิตภัณฑ์รถยนต์ได้ระบุว่ารถยนต์จำเป็นต้องมีไฟเบรก (Brake Light) ดวงที่ 3 ที่ติดตั้งอยู่กลางกระจกหลัง ซึ่งจะลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ลดอุบัติเหตุจากการที่รถยนต์จะถูกชนข้างหลัง เป็นต้น

ข้อมูลเพิ่มเติมของมาตรฐานผลิตภัณฑ์สามารถศึกษาได้จาก American National Standard Institute (ANSI) และการผลิต (เช่น Ergonomic Program ตามกรอบที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงาน Occupational Safety and Health Administration และ National Institute for Occupational Safety and Health)

นอกจากนี้แล้ว เครื่องมือที่นำมาประยุกต์ใช้ในการลงทุน เช่น วิธีการวิเคราะห์กระแสเงินสดไหลกลับ (Discounted Cash Flow Analysis) โดยการศึกษาอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate Return) หรือมูลค่ากระแสเงินสดในปัจจุบัน (Present Worth) ก็ได้้นำประเด็นด้านความเสี่ยงมาพิจารณาด้วย อาทิ การพิจารณาเพื่อกำหนดอัตราผลตอบแทนต่ำสุดที่ผู้ลงทุนต้องการ เพื่อใช้ในการย่ำเงินตามเวลา (Minimum Attractive Rate of Return)

สำหรับในองค์กรภาครัฐ ความเสี่ยงในระดับนี้ จะมุ่งเน้นที่ความเสี่ยงในเชิงนโยบาย (Policy Risk) ทำให้องค์กรภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน (Public Participation) และการทำงานร่วมกับองค์กรอิสระ (Non-profit Organizations) เพื่อช่วยในการจัดทำนโยบายต่างๆ สามารถทำให้เกิดการยอมรับ ผลักดันการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ระดับการดำเนินการ (Operational Risk) ซึ่งการบริหารความเสี่ยงในระดับนี้ จะมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรภาครัฐ การบริหารความเสี่ยงในระดับนี้จะเน้นไปที่การบริหารแผนงานหรือโครงการ (Program/Project Risk) ซึ่งมีเครื่องมือในการบริหาร เช่น การหาเส้นทางวิกฤต หรือ Critical Path Method (CPM) โดยนำมาเชื่อมโยงกับเทคนิค Program Evaluation and Review Technique (PERT) และการจัดทำ Gantt Chart ในส่วนของความเสี่ยงในงานประจำ (Routine Work)

สำหรับในภาคเอกชน จะเน้นไปในเรื่องการกำหนดราคาซื้อขายวัตถุดิบล่วงหน้าเพื่อป้องกันการขาดแคลนปัจจัยการผลิต การซ่อมบำรุงเครื่องจักรในเชิงป้องกัน (Preventive Maintenance) เพื่อป้องกันการหยุดการผลิต การจัดทำปริมาณผลิตภัณฑ์ในระบบคงคลัง (Safety Stock) เพื่อป้องกันการส่งมอบที่ล่าช้า เป็นต้น นอกจากนี้ การบริหารความเสี่ยงในระดับปฏิบัติการยังรวมถึง การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากผู้รับจ้างช่วง (Supplier Risk)

ระดับบุคลากร (Individual Risk) องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนจะให้ความสำคัญกับอุบัติเหตุ (Accident) ความปลอดภัย (Safety) และสุขภาพ (Health) โดย

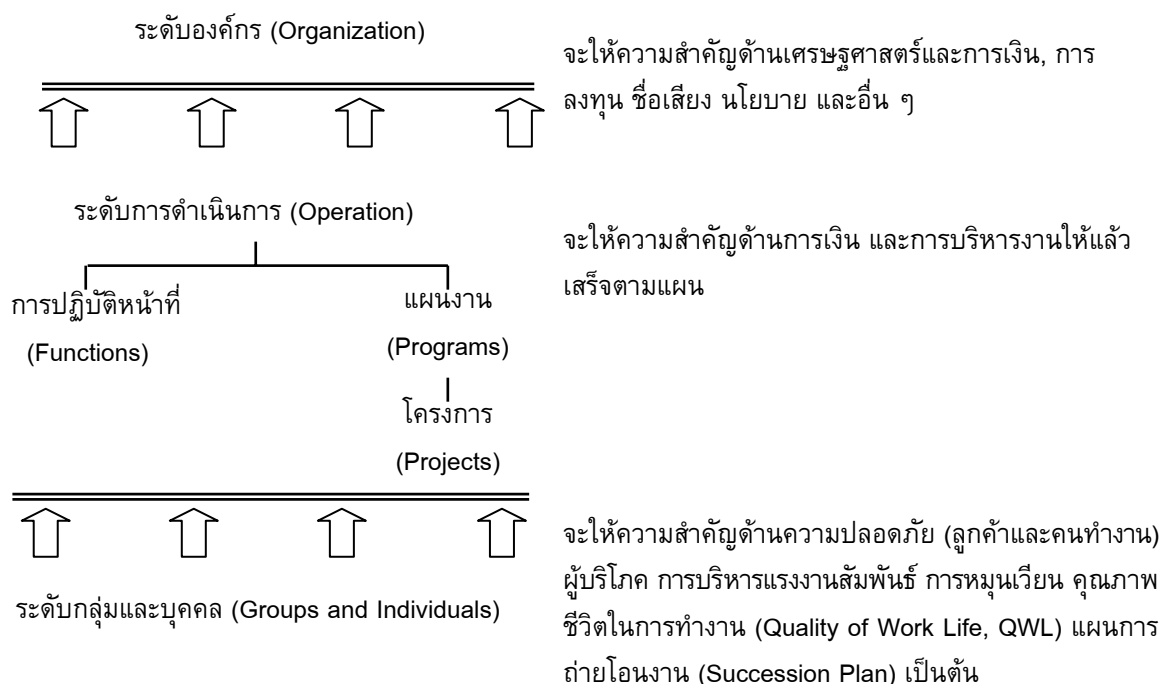
จะนำหลักการด้านการจัดเวลาการทำงานหรือ Job Scheduling และ Shift Work มาประยุกต์ใช้ เช่น การจัดเวลาการทำงานในสถานที่ราชการที่ต้องให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง เช่น โรงพยาบาล และสถานีตำรวจ เพื่อป้องกันการขาดแคลนบุคลากรในสถานที่ทำงาน และทำให้เกิดการสับเปลี่ยนเวลาที่เหมาะสม เพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพของพนักงานที่ต้องทำงานอยู่กะกลางคืนตลอดเวลา

ในส่วนภาคเอกชน ตัวอย่างการประยุกต์แนวทางการบริหารความเสี่ยงในระดับบุคลากร เช่น บริษัทที่ต้องมีการขนส่งสินค้าก็จะมีภาระบประมาณชั่วโมงการทำงานของพนักงานขับรถเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ

การบริหารความเสี่ยงในระดับบุคคล ยังเน้นไปที่การหมุนเวียนงาน (Job Rotation) เพื่อป้องกันการสะสมในงาน (Work Stoppage) หรือป้องกันการที่ระบบการทำงานจะพังพาหรือยึดติดกับบุคคลเพียงคนเดียว การจำกัดจำนวนชั่วโมงการทำงานของพนักงานเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความเมื่อยล้า (Fatigue) และความเครียดในงาน (Job Stress) การสนับสนุนให้พนักงานในออฟฟิศได้ออกกำลังกายเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพของพนักงานในที่ทำงาน โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีกฎหมายต่างๆ ออกมารองรับประเด็นเหล่านี้

โดยภาพรวมการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยงจะถูกนำเสนอในรูปแบบที่ 3

รูปที่ 3 ระดับการประยุกต์การบริหารความเสี่ยง



เครื่องมือการบริหารความเสี่ยงในระดับการดำเนินการ ขององค์กรภาครัฐ

สำหรับการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยงภายใต้บริบทของภาครัฐ จะมุ่งเน้นความสำคัญไปที่ระดับการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้มีแนวคิด หลักการ และ เทคนิคต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำมาทดลองและทดสอบใช้กับองค์กรภาครัฐในเมืองไทยได้ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ ได้มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานรวมถึงการจัดทำ Checklist เพื่อให้การวางแผน ได้คำนึงถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงาน กลยุทธ์ในการผลักดันแผนงาน การทบทวน และตรวจสอบผลการดำเนินโครงการ รวมถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชน ยุทธศาสตร์ เป้าหมายในแผนดำเนินงานประจำปี และข้อตกลงผลการดำเนินการ (Performance Agreement) ที่ได้มีการทำสัญญาไว้ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานกับผู้บังคับบัญชา ซึ่งถ้าการบริหารความเสี่ยงไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการคำนึงถึงนี้ ก็จะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็นประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และนวัตกรรมการดำเนินงาน จึงถือได้ว่าการบริหารความเสี่ยงได้ถูกนำมาแฝงให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร (Management Processes) อย่างแท้จริง

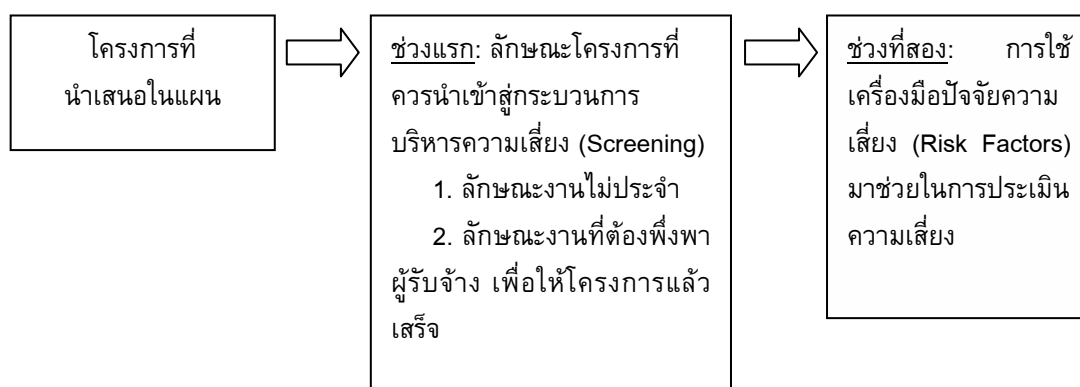
อย่างที่กล่าวมาในเบื้องต้นว่าสาเหตุหลักสำหรับการบริหารความเสี่ยงที่มุ่งเน้น ที่ระดับการดำเนินการนั้น เนื่องจากลักษณะความเสี่ยงในระดับองค์กรในบางประเด็นจะอยู่นอกเหนือขอบเขตการบริหารงานของหัวหน้าหน่วยงาน หรือองค์กรภาครัฐ โดยส่วนใหญ่ เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการเงิน เช่น ระดับหนี้สาธารณะ ระดับเพดานเงินกู้ ของภาครัฐ การออกพันธบัตร นอกจากนี้ ความเสี่ยงด้านการเงินและด้านนโยบายจะมีความเชื่อมโยงกับการเมืองสูง ทำให้ความสามารถในการควบคุมความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ยาก โดยเครื่องมือและแนวทางการบริหารความเสี่ยงในระดับการดำเนินการที่จะถูกนำเสนอ ประกอบด้วย เครื่องมือปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factors) เครื่องมือ Risk Matrix แบบจำลองขีดความสามารถและประสบการณ์ในงาน (Capability and Maturity Model) แบบจำลองระบบบริหาร (Management System Model) เครื่องมือ Checklist ในการ ประเมินความเสี่ยงของผู้รับจ้าง เป็นต้น

เครื่องมือที่ 1 : ปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factor)

การบริหารความเสี่ยงของโครงการได้มีการนำเครื่องมือปัจจัยความเสี่ยงมาใช้ในการประเมินระดับความเสี่ยง ซึ่งได้มีการประยุกต์เนื้อหาและรายละเอียดจาก Blanchard (2004) อ้างอิงเพิ่มเติมจาก Defense Systems Management College หรือ

DSMC ซึ่งจะมีการบริหารความเสี่ยงเป็น 2 ช่วง คือในช่วงแรกจะเป็นการตั้งเกณฑ์พื้นฐานในการคัดเลือก ก่อนที่โครงการจะผ่านการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างเป็นทางการ เนื่องจากการประเมินระดับความเสี่ยงไม่สามารถจัดทำได้ทุกโครงการหรือแผนงาน ด้วยสาเหตุนี้ องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์คัดเลือกเบื้องต้น (Preliminary Selection) ว่าโครงการต้องมีลักษณะอย่างไร ที่จะต้องนำเข้าสู่กระบวนการบริหารความเสี่ยง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 เกณฑ์หลัก คือ โครงการไม่เป็นลักษณะงานประจำ หรือเป็นลักษณะที่มีการดำเนินงานนานๆ ครั้ง (ลักษณะ Non – routine Work) เกณฑ์ที่สองคือ โครงการที่ต้องมีการจัดจ้างผู้รับจ้างมาช่วยดำเนินงาน หรือผลักดันโครงการ โดยผู้รับจ้างจะเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงาน (ลักษณะ Outsourced หรือ Contracted – out Work) โดยองค์กรภาครัฐจะมีหน้าที่กำกับดูแล เมื่อจัดกลุ่มลักษณะโครงการที่มีลักษณะทั้งสองแล้ว ทาง DSMC ได้นำเครื่องมือปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factors) มาช่วยในการประเมินความเสี่ยงในช่วงที่สอง ซึ่งการเชื่อมโยงกันของทั้ง 2 ช่วง สามารถนำเสนอโดย รูปที่ 4

รูปที่ 4 แนวทางการบริหารความเสี่ยงโครงการ



การใช้เครื่องมือปัจจัยความเสี่ยงเพื่อการประเมินและกำหนดระดับความเสี่ยง ได้รับการพัฒนาโดยอ้างอิงจากค่านิยามความเสี่ยงที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นคือ โอกาสที่โครงการจะล้มเหลว (Probability of Failures, P_f) และผลกระทบจากการที่โครงการล้มเหลว (Consequences of Failures, C_f) ซึ่งในการประเมินระดับความเสี่ยงโดยใช้เครื่องมือนี้ ทาง DSMC ได้ลงรายละเอียดเพิ่มเติมอีกระดับหนึ่งว่าการล้มเหลวเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอะไร ซึ่งในเครื่องมือนี้จะมีการแยกปัจจัยสาเหตุออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. ปัจจัยด้านฮาร์ดแวร์ (Hardware Factors) DSMC จะให้ความสำคัญกับความคุ้นเคย (Maturity) และความซับซ้อนด้านฮาร์ดแวร์ (Complexity) ถ้าความคุ้นเคยต่ำและความซับซ้อนสูง โอกาสที่โครงการจะล้มเหลวก็มีมาก

2. ปัจจัยด้านซอฟต์แวร์ (Software Factors) DSMC จะให้ความสำคัญกับความคุ้นเคย ความซับซ้อนด้านซอฟต์แวร์ ถ้าความคุ้นเคยต่ำ และความซับซ้อนสูงโอกาสที่โครงการจะล้มเหลวก็มีมาก

3. ปัจจัยการพึ่งพาผู้รับจ้าง (Dependency Factors) DSMC ได้ระบุกรอบไว้ว่า ถ้าองค์กรภาครัฐมีการพึ่งพาผู้รับจ้างมาก เพื่อให้โครงการแล้วเสร็จ หรือถ้าผู้รับจ้างเป็นองค์กรที่ไม่มีประวัติการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ โอกาสที่โครงการจะล้มเหลวก็จะสูงตาม

องค์ประกอบโอกาสที่โครงการจะล้มเหลวในเครื่องมือนี้ ได้มีการแยกรายละเอียดในส่วนของฮาร์ดแวร์ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการของโครงการลงไปอีกระดับหนึ่ง คือ ความคุ้นเคยในการใช้ฮาร์ดแวร์ (Hardware Maturity) และความซับซ้อนของฮาร์ดแวร์ (Hardware Complexity) ในส่วนของซอฟต์แวร์ (Software) ก็จะมีการกระจายย่อยลงไปเช่นเดียวกัน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับฮาร์ดแวร์ นั่นคือความคุ้นเคยในการใช้ซอฟต์แวร์ (Software Maturity) และความซับซ้อนของซอฟต์แวร์ (Software Complexity)

ในขณะเดียวกันองค์ประกอบที่สองของความเสี่ยงคือ ผลกระทบ DSMC ได้มีการกระจายต่อไปเป็น 3 ผลกระทบย่อย คือ 1) ผลกระทบที่มีต่อด้านเทคนิคและเป้าหมาย 2) ผลกระทบที่มีต่องบประมาณ และ 3) ผลกระทบที่มีต่อตารางเวลาการดำเนินงาน ซึ่งสามารถแสดงโดยสูตรที่เกี่ยวข้องกับ 2 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบ 1 : โอกาส

$$P_f = (a)(P_{Mhw}) + (b)(P_{Msw}) + (c)(P_{Chw}) + (d)(P_{Csw}) + (e)(P_D)$$

P_{Mhw} = โอกาสที่โครงการจะล้มเหลวเนื่องจากความไม่คุ้นเคยในการใช้ฮาร์ดแวร์ที่จะนำมาดำเนินงาน (Probability of failure due to degree of hardware maturity)

P_{Msw} = โอกาสที่โครงการจะล้มเหลวเนื่องจากความไม่คุ้นเคยในการใช้ซอฟต์แวร์ที่จะนำมาดำเนินงาน (Probability of failure due to degree of software maturity)

P_{Chw} = โอกาสที่โครงการจะล้มเหลว เนื่องจากความซับซ้อนของฮาร์ดแวร์ที่จะนำมาดำเนินงาน (Probability of failure due to degree of hardware complexity)

P_{Csw} = โอกาสที่โครงการจะล้มเหลว เนื่องจากความซับซ้อนของซอฟต์แวร์ที่จะนำมาดำเนินงาน (Probability of failure due to degree of software complexity)

P_D = โอกาสที่โครงการจะล้มเหลว เนื่องจากการพึ่งพาผู้รับจ้างและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน (Probability of failure due to dependency on others items)

โดยค่าสัมประสิทธิ์ a , b , c , d และ e จะสะท้อนถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญ ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์จะอยู่ในรูปแบบทศนิยม โดยนำมาบวกกันให้เท่ากับ 1.0

องค์ประกอบ 2 : ผลกระทบ

$$C_f = (f)(C_t) + (g)(C_c) + (h)(C_s)$$

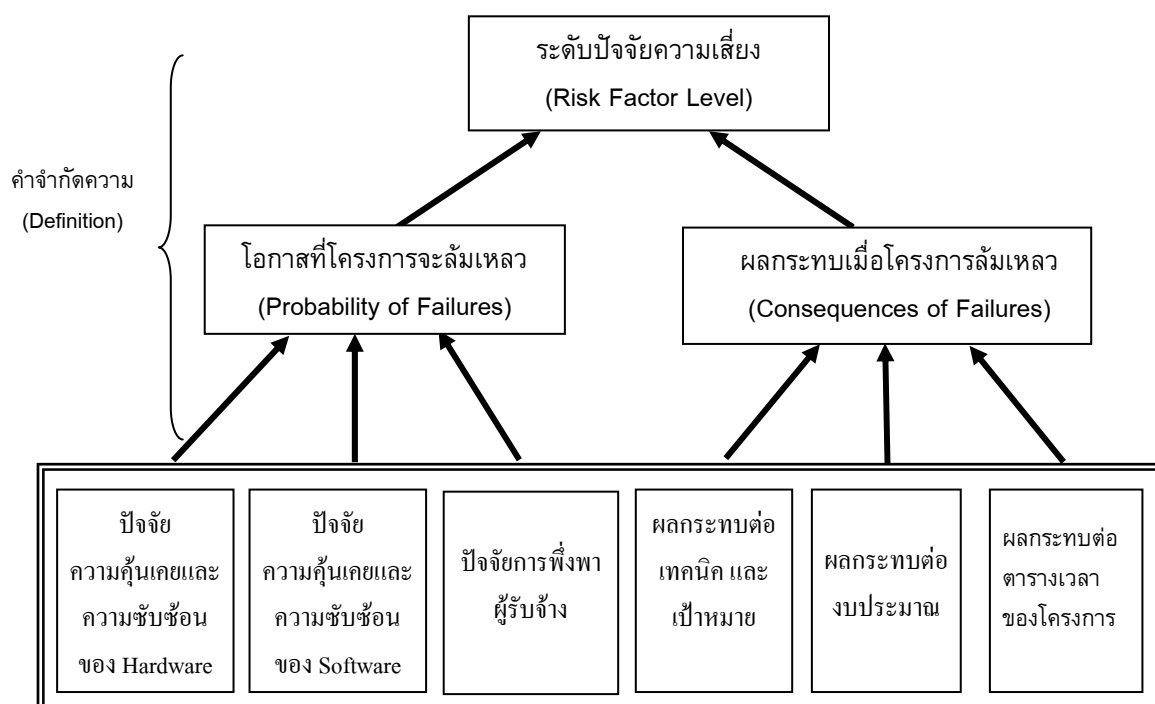
C_t = ผลกระทบจากการที่โครงการล้มเหลวที่มีผลต่อเทคนิค และเป้าหมาย (Consequence of failure due to technical factors)

C_c = ผลกระทบจากการที่โครงการล้มเหลวที่มีผลต่องบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายที่ประมาณการไว้ (Consequence of failure due to changes in cost)

C_s = ผลกระทบจากการที่โครงการล้มเหลวที่มีผลต่อตารางเวลาการดำเนินงานของโครงการ (Consequence of failure due to changes in schedule)

โดยค่าสัมประสิทธิ์ f , g และ h จะสะท้อนถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญ ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์จะอยู่ในรูปแบบทศนิยม โดยนำมาบวกกันให้เท่ากับ 1.0 ปัจจัยความเสี่ยงและองค์ประกอบย่อยอื่นๆ สามารถนำเสนอในรูปที่ 5

รูปที่ 5 องค์ประกอบหลักของแนวคิดปัจจัยความเสี่ยง



โดยการประเมินระดับความเสี่ยงของโครงการจากสูตรปัจจัยความเสี่ยงสามารถนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

$$\text{ปัจจัยความเสี่ยง หรือ Risk Factor หรือ RF} = P_f + C_f - [(P_f)(C_f)]$$

เพื่อให้การประเมินระดับความเสี่ยงในเชิงปริมาณเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม โดย DSMC ได้นำประสบการณ์ที่ได้จากการทบทวนโครงการในอดีต มาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์พร้อมก็นำมาจัดทำเป็นตาราง เพื่อใช้ในการให้ระดับคะแนน (Rating Table) ซึ่งสามารถนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : ตารางการให้คะแนนสำหรับองค์ประกอบ โอกาสที่โครงการจะล้มเหลว
(ประยุกต์จาก Blanchard, 2004 และ Defense Systems Management College, USA)

ระดับ คะแนน	ปัจจัยความคุ้นเคย (P_M)		ปัจจัยความซับซ้อน (P_C)		ปัจจัยการพึ่งพา (P_D)
	ฮาร์ดแวร์ P_{Mhw}	ซอฟต์แวร์ P_{Msw}	ฮาร์ดแวร์ P_{Chw}	ซอฟต์แวร์ P_{Csw}	
0.1	มีอยู่ในปัจจุบัน (Existing)	มีอยู่ในปัจจุบัน (Existing)	การออกแบบ อย่างง่าย (Simple design)	การออกแบบ อย่างง่าย (Simple design)	โครงการเป็นอิสระ ไม่มีการพึ่งพา ผู้รับจ้างเพื่อให้ สำเร็จ (Independent associate contractor)
0.3	เปลี่ยนรูปแบบ บ้างเล็กน้อย (Minor redesign)	เปลี่ยนรูปแบบ บ้างเล็กน้อย (Minor redesign)	ความซับซ้อนที่ เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (Minor increases in complexity)	ความซับซ้อนที่ เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (Minor increases in complexity)	ระยะเวลาการผลักดันให้โครงการ แล้วเสร็จขึ้นอยู่กับ ผู้รับจ้างที่มี ประสบการณ์ที่ได้ เคยทำงานร่วมกับ องค์กร (Schedule dependent on associate contractor)
0.5	มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก (Major change feasible)	มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก (Major change feasible)	ความซับซ้อน เพิ่มขึ้นในระดับ ปานกลาง (Moderate increase)	ความซับซ้อน เพิ่มขึ้นในระดับ ปานกลาง (Moderate increase)	ผลความสำเร็จ ของโครงการ ขึ้นอยู่กับผู้รับจ้าง ที่มีประสบการณ์ การทำงานร่วมกับ องค์กรมาก่อน

ระดับ คะแนน	ปัจจัยความคุ้นเคย (P_M)		ปัจจัยความซับซ้อน (P_C)		ปัจจัยการพึ่งพา (P_D)
	ฮาร์ดแวร์ P_{Mhw}	ซอฟต์แวร์ P_{Msw}	ฮาร์ดแวร์ P_{Chw}	ซอฟต์แวร์ P_{Csw}	
					(Performance dependent on associate contractor)
0.7	เทคโนโลยีมีอยู่แล้ว แต่มีความซับซ้อนเมื่อต้องออกแบบใหม่ให้เข้ากับการใช้งาน (Technology available, complex design)	ต้องนำซอฟต์แวร์ตัวใหม่มาใช้ แต่มีรูปแบบและวิธีการใช้งานคล้ายคลึงกับซอฟต์แวร์เดิม (New software similar to existing)	ความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับฮาร์ดแวร์เดิม (Significant increase)	มีการเปลี่ยนแปลง Modules ในซอฟต์แวร์มากขึ้นสูงมาก (Significant Increase/Major Increase in # of modules)	ระยะเวลาการผลักดันให้โครงการแล้วเสร็จขึ้นอยู่กับผู้รับจ้างใหม่ (Schedule dependent on new contractor)
0.9	เป็นรูปแบบสมัยใหม่ที่ยังไม่มีอยู่ในท้องตลาด งานวิจัยด้านนี้มีเสร็จแล้วบ้าง แต่ยังไม่ครบสมบูรณ์ (State of art some research complete)	ต้องมีการจัดทำซอฟต์แวร์ใหม่ขึ้น เพื่อรองรับโครงการซึ่งยังไม่มีย่อซอฟต์แวร์แบบนี้สำหรับการใช้งานตามภารกิจของโครงการมาก่อน (State of art never done before)	ฮาร์ดแวร์มีความซับซ้อนในระดับที่สูงมาก (Extremely complex)	ซอฟต์แวร์มีความซับซ้อนในระดับที่สูงมาก (Extremely complex)	ผลความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับผู้รับจ้างใหม่ (Performance dependent new contractor)

สำหรับการให้ระดับคะแนนขององค์ประกอบ ผลกระทบเนื่องจากโครงการล้มเหลว DSMC ได้จัดทำตารางเพื่อใช้ในการให้ระดับคะแนน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 : ตารางให้คะแนนสำหรับองค์ประกอบผลกระทบ เนื่องจากโครงการล้มเหลว (ประยุกต์จาก Blanchard, 2004 และ Defense Systems Management College, USA)

ระดับคะแนน	ผลกระทบด้านเทคนิคและเป้าหมาย (C_f)	ผลกระทบด้านงบประมาณ (C_c)	ผลกระทบด้านตารางเวลา (C_s)
0.1 (Low)	เกือบจะไม่มีผลกระทบต่อเทคนิค และเป้าหมาย (Minimal or no consequences, unimportant)	ไม่เกินงบประมาณที่ประมาณการไว้ (Budget estimates not exceeded, come transfer of money)	มีผลกระทบน้อยมาก สามารถชดเชยเวลาได้โดยไม่ต้องปรับระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ (Negligible impact on program, slight development schedule change compensated by available schedule slack)
0.3 (Minor)	มีผลให้เกิดการลดลงเล็กน้อยในการปฏิบัติตามเทคนิค (Small reduction in technical performance)	เกินงบประมาณที่ประมาณการไว้ 1 ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ (Cost estimates exceed budget by 1 to 5 percent)	มีผลกระทบน้อย โดยทำให้เกิดความล่าช้าไม่เกิน 1 เดือนของระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ (Minor slip in schedule (less than 1 month), some adjustment in milestones required)
0.5 (Moderate)	มีการส่งผลกระทบต่อปฏิบัติทางเทคนิคที่มีการลดลงอย่างเห็นได้ชัด (Some reduction in technical performance)	เกินงบประมาณที่ประมาณการไว้ 5 ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ (Cost estimates increased by 5 to 20 percent)	มีผลกระทบบ้าง โดยความล่าช้าอยู่ในช่วง 1 – 3 เดือนของโครงการ (Small slip in schedule)
0.7 (Significant)	มีการส่งผลกระทบต่อปฏิบัติทางเทคนิคที่มีการลดลงอย่างมาก (Significant degradation in technical performance)	เกินงบประมาณที่ประมาณการไว้ 20 ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ (Cost estimates increased by 20 to 50 percent)	มีผลกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินงานมาก โดยเกิดความล่าช้ามากกว่า 3 เดือนขึ้นไป (Development schedule slip in excess of 3 months)
0.9 (High)	การปฏิบัติตามเทคนิคไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย (Technical goals cannot be achieved)	เกินงบประมาณที่ประมาณการไว้มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ (Cost estimates increased in excess of 50 percent)	มีผลกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินงานส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการอย่างเป็นทางการพร้อมกับจัดทำตารางเวลาการดำเนินงานใหม่ (Large schedule slip that affects segment milestones or has possible effect on system milestones)

เพื่อสาธิตการนำเครื่องมือการประเมินความเสี่ยงนี้ไปประยุกต์ใช้ DSMC ได้จัดทำตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้ (ซึ่งเนื้อหาที่ปรากฏในบทความนี้จะมีการปรับรายละเอียดบางส่วนให้เหมาะสมกับบริบทหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย) คือในระหว่างการวางแผนงานที่เป็นโครงการวิจัยและพัฒนาเครื่องมือตรวจสอบสารตกค้างในอาหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาลเรื่องครัวไทยสู่ครัวโลก โดยโครงการนี้เป็นลักษณะงานที่หน่วยงานไม่ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากเป็นงานวิจัยพัฒนาอุปกรณ์เฉพาะทาง ในขณะเดียวกันชิ้นส่วน (Part หรือ Component) ในเครื่องมือนี้ตัวหนึ่งต้องมีการพัฒนาควบคู่กับผู้รับจ้างเพื่อให้ระบบมีความสมบูรณ์ในการใช้งาน

ซึ่งข้อมูลพื้นฐานเพิ่มเติมประกอบการวางแผนมีดังต่อไปนี้ เครื่องมือนี้จะมีการใช้ฮาร์ดแวร์ซึ่งมีการใช้งานอยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า “Off-the-shelf” หมายความว่า สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานได้เลย ในขณะเดียวกันต้องมีการปรับซอฟต์แวร์ให้เข้ากับวิธีการใช้งานของอุปกรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นการปรับแก้เล็กน้อย (Minor Modification) ในส่วนของประเด็นด้านความซับซ้อนของฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ของเครื่องมือ ทีมผู้ออกแบบเครื่องนี้จะนำฮาร์ดแวร์ที่มีมาตรฐานมาออกแบบเพื่อใช้งาน แต่ในส่วนของซอฟต์แวร์ที่จะนำมาใช้ในระบบนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าที่เคยใช้อยู่ถึงแม้ไม่ซับซ้อนกว่าเดิมมากนัก เครื่องมือนี้ต้องอาศัยชิ้นส่วนหนึ่งซึ่งพัฒนาโดยผู้รับจ้างบริษัทใหม่ ซึ่งไม่เคยทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐนี้มาก่อน

ในระหว่างการวางแผนมีการประมาณการเบื้องต้นว่า ถ้าโครงการนี้มีข้อผิดพลาดหรือล้มเหลว จะส่งผลในแง่ลบทางด้านเทคนิคเล็กน้อยในเรื่องความสามารถในการบอกค่าหรือระดับการตกค้างของสารเคมี ส่งผลให้ของบประมาณเพิ่มเติมจากเดิม โดยประมาณการเพิ่มขึ้นที่ 8% ของวงเงินที่ได้รับอนุมัติ และจะทำให้เกิดความล่าช้ามากขึ้นกว่าเดิมประมาณ 2 เดือน จากระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ

จากข้อมูลดังกล่าว ถ้ามีการนำเครื่องมือปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factor) มาประเมินระดับความเสี่ยงนั้น ผลที่จะได้จะเป็นดังต่อไปนี้ (ข้อมูลอ้างอิงจากตารางที่ 1 และ 2)

$P_{Mhw} = 0.1$ เนื่องจากเป็น “Off-the-shelf” ฮาร์ดแวร์ ทำให้ผู้ใช้มีความคุ้นเคยอยู่ก่อนแล้ว

$P_{Msw} = 0.3$ เนื่องจากซอฟต์แวร์ต้องมีการปรับ ทำให้ความไม่คุ้นเคยสูงขึ้นเล็กน้อย

$P_{Chw} = 0.1$ เนื่องจากฮาร์ดแวร์เป็นมาตรฐานความซับซ้อนจะไม่มี

$P_{Csw} = 0.3$ เนื่องจากซอฟต์แวร์มีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย

- $P_D = 0.9$ เนื่องจากผู้รับจ้างเป็นบริษัทใหม่
 $C_t = 0.3$ เนื่องจากเกิดผลกระทบด้านเทคนิคเล็กน้อย
 $C_c = 0.5$ เนื่องจากค่าใช้จ่ายมีการประมาณการไว้สูงกว่าเดิม 8%
 $C_s = 0.5$ เนื่องจากความล่าช้ามีการประมาณการไว้ที่ 2 เดือน

ค่าสัมประสิทธิ์ ในองค์ประกอบโอกาสมีการกำหนดในระหว่างการวางแผน ซึ่งทีมผู้บริหารโครงการมีความกังวลเรื่องความซับซ้อนของฮาร์ดแวร์มากที่สุด ดังนั้น ค่าสัมประสิทธิ์ c จะมีการให้ระดับน้ำหนักที่เป็นค่าจุดทศนิยมสูงสุด โดยค่าสัมประสิทธิ์ต่างๆ ในองค์ประกอบนี้สามารถนำเสนอได้ดังนี้

$$a = 0.2, b = 0.1, c = 0.4, d = 0.1 \text{ และ } e = 0.2$$

สำหรับค่าสัมประสิทธิ์ในองค์ประกอบด้านผลกระทบ ทางทีมผู้บริหารมีความกังวลในส่วนผลกระทบด้านเทคนิคและงบประมาณ ดังนั้น ค่าสัมประสิทธิ์ f และ g จะมีการให้ระดับน้ำหนักที่เป็นค่าจุดทศนิยมสูงสุด โดยค่าสัมประสิทธิ์ต่างๆ ในองค์ประกอบนี้สามารถนำเสนอได้ดังนี้

$$f = 0.4, g = 0.5 \text{ และ } h = 0.1$$

การให้ระดับค่าสัมประสิทธิ์นั้น ไม่มีมาตรฐานหรือแนวทางเฉพาะในการกำหนด แต่เป็นการเปิดโอกาสหรือให้อิสระแก่ผู้วางแผนโครงการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และนำประสบการณ์ของแต่ละคนมาเกี่ยวข้องกับการวางแผนโครงการ

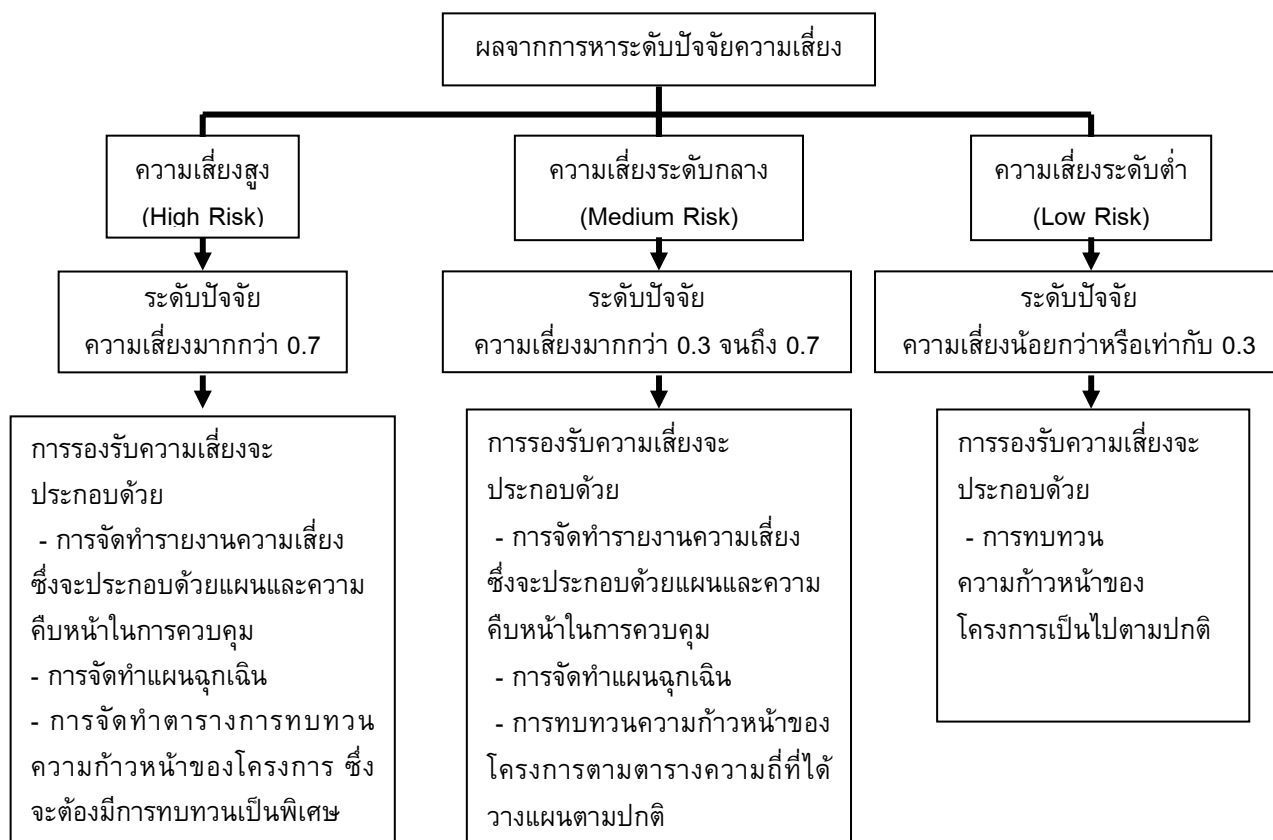
จากสูตรการคำนวณ ซึ่งได้มีการนำเสนอไปแล้วในเบื้องต้น ทางทีมผู้บริหารโครงการสามารถระบุระดับความเสี่ยงของโครงการวิจัยและพัฒนานี้ได้ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 P_f &= (a)P_{Mhw} + (b)P_{Msw} + (c)P_{Chw} + (d)P_{Csw} + (e)P_D \\
 &= ((0.2)0.1 + (0.1)0.3 + (0.4)0.1 + (0.1)0.3 + (0.2)0.9) \\
 &= 0.3 \\
 C_f &= (f)C_t + (g)C_c + (h)C_s \\
 &= ((0.4)0.3 + (0.5)0.5 + (0.1)0.5) \\
 &= 0.42
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{ปัจจัยความเสี่ยง หรือ Risk Factor} &= P_f + C_f - [(P_f)(C_f)] \\
 &= 0.3 + 0.42 - [(0.3)(0.42)] \\
 &= 0.594
 \end{aligned}$$

จากการประเมินระดับความเสี่ยงของโครงการวิจัยพัฒนาเครื่องมือตรวจสอบสารตกค้างในอาหาร จะตกอยู่ที่ระดับ 0.594 สำหรับการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงนี้ DSMC ได้กำหนดแนวทางมาตรฐานสำหรับการวิเคราะห์ และการรองรับความเสี่ยงตามรูปที่ 6

รูปที่ 6 : แนวทางการวิเคราะห์และรองรับความเสี่ยง (ประยุกต์จาก Blanchard, 2004 และ Defense Systems Management College, USA)



สำหรับโครงการตัวอย่างนี้พบว่ามีความเสี่ยงระดับกลาง องค์กรภาครัฐควรกำหนดให้ผู้บริหารโครงการมีการจัดทำรายงานความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและกำกับดูแลผู้รับจ้าง พร้อมกับจัดทำแผนฉุกเฉิน เช่น การเตรียมการหาผู้รับจ้างสำรอง ในกรณีที่ผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญาในปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น

เครื่องมือที่ 2 : การจัดทำ Checklist เพื่อใช้ในการบริหารความเสี่ยง

การจัดทำ Checklist ประกอบกับแบบจำลองต่างๆ นับได้ว่าเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการบริหารความเสี่ยง ที่ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรภาครัฐ ซึ่งเครื่องมือ Checklist นี้สามารถนำมาใช้ในการวางแผนโครงการ และนำมา

ประกอบการบริหารความเสี่ยงที่มาจากผู้รับจ้าง (Supplier หรือ Contractor Risk) ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยหลักอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในแผนงาน โดยการพัฒนาคำถามใน Checklist นั้น สามารถจัดทำขึ้นโดยการศึกษาโครงการที่ผ่านมาเพื่อหาปัจจัยร่วมที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว (ซึ่งน่าจะได้จัดทำขึ้นจากฝ่ายตรวจสอบภายใน) เพราะถ้าผู้วางแผนโครงการได้คำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้แล้ว ก็จะมีโอกาสอย่างสูงที่จะสามารถผลักดันให้โครงการแล้วเสร็จต่อไปได้

1. ตัวอย่าง Checklist ในการวางแผนโครงการ (ซึ่งมีการดัดแปลงและอ้างอิงจากเครื่องมือ Program Assessment Rating Tool หรือ PART, Office of Management and Budget, USA) ซึ่งคำถามในรูปแบบ Checklist นี้จะมีคำตอบที่เป็นลักษณะ Yes หรือ No เท่านั้น เช่น

- 1.1 วัตถุประสงค์ เหตุผล และปัญหาที่โครงการจัดทำขึ้น มีความชัดเจนหรือไม่
- 1.2 มีการระบุกลุ่มเป้าหมายของโครงการไว้อย่างชัดเจนหรือไม่
- 1.3 การกระจายความรับผิดชอบ บทบาท และหน้าที่ไปยังผู้ดำเนินการและผู้เกี่ยวข้องในโครงการได้จัดทำขึ้นอย่างชัดเจนหรือไม่
- 1.4 บุคลากรรวมถึงผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญาในโครงการมีประสบการณ์และความชำนาญอย่างเหมาะสมหรือไม่
- 1.5 การจัดทำแผนการประเมินความก้าวหน้าของงานภายในโครงการมีการระบุข้อมูลและรอบเวลาสำหรับการทบทวนและประเมินอย่างชัดเจนหรือไม่

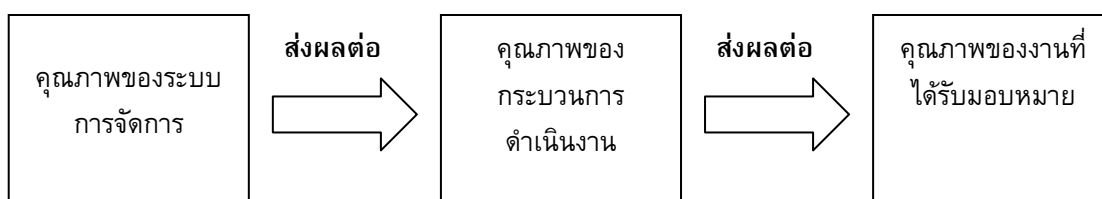
โดยที่คำตอบจากคำถามใน Checklist เหล่านี้เป็นรูปแบบ No นั้นหมายถึงโครงการจะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากจะมีโอกาสที่จะไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลนี้คำถาม Checklist ถือได้ว่าเป็นสิ่งเตือนใจผู้บริหาร หรือผู้เกี่ยวข้องที่วางแผนโครงการให้มีการตระหนักถึงกิจกรรมที่สำคัญก่อนจะเริ่มนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

2. สำหรับการบริหารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผู้รับจ้างนั้น แนวโน้มมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศจะพยายามลดบทบาทและขนาดของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะผู้ผลิตหรือผู้ดำเนินการ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้บทบาทของผู้รับจ้าง (ซึ่งสามารถอ้างอิงได้หลายชื่อ เช่น Supplier, Contractor หรือ Provider) มีความสำคัญมากขึ้น เพราะต้องดำเนินการแทนองค์กรภาครัฐ เช่น กิจกรรมการก่อสร้าง (Construction) กิจกรรมการปฏิบัติการ (Operation) กิจกรรมการซ่อม (Maintenance) กิจกรรมการจัดส่งหรือส่งมอบ (Delivery)

เป็นต้น โดยการปฏิรูปนี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรภาครัฐ ทำให้กิจกรรมการตรวจสอบผู้รับจ้าง มีความสำคัญและกลายเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงจากผู้รับจ้างไปในที่สุด ถ้าผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงไม่ได้ ทางองค์กรภาครัฐก็จะไม่สามารถผลักดันให้แผนงานแล้วเสร็จ

การตรวจสอบผู้รับจ้างนั้นควรจะดำเนินการเป็น 3 ระดับ คือ 1) การตรวจสอบคุณภาพของงานตามสัญญา – ผลิตภัณฑ์หรือการบริการ (Quality of Work) 2) การตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการดำเนินงาน (Quality of Working Processes) และ 3) การตรวจสอบคุณภาพของระบบการจัดการของผู้รับจ้าง (Quality of Management Systems) เนื่องจากคุณภาพของระบบการจัดการที่ดีจะทำให้องค์กรภาครัฐในฐานะผู้ว่าจ้างมีความมั่นใจในคุณภาพของกระบวนการทำงานของผู้รับช่วงที่ได้ดำเนินการอยู่ในขณะเดียวกัน ถ้าองค์กรภาครัฐมีความมั่นใจในคุณภาพของกระบวนการทำงาน ความมั่นใจในคุณภาพของงานของผู้รับจ้างก็จะเกิดขึ้นดังแสดงในรูปที่ 7

รูปที่ 7: แนวคิดในการตรวจสอบผู้รับจ้างสำหรับการบริหารความเสี่ยง



ตามแนวทางในรูปที่ 7 แนวคิดในการบริหารความเสี่ยง ผู้รับจ้างได้มีการประยุกต์ใช้หลักการและเครื่องมือจากหลายๆ ทาง เช่น การนำหลักการทางสถิติมาใช้ในการสุ่มตรวจ การจัดทำ Checklist

หลักการการจัดทำ Checklist สามารถประยุกต์จากมาตรฐานและคู่มือต่าง ๆ เช่น Military Handbook 502 ของ Department of Defense, USA. และ Guideline ในการบริหาร Ownership Cost หรือ Life-cycle Cost ของ Office of Federal Procurement Policy, USA. เป็นต้น

การนำหลักการแบบจำลองขีดความสามารถและประสบการณ์ในงาน หรือ Capability and Maturity Model ร่วมกับหลักการ Process Classification Framework (PCF) จาก American Productivity and Quality Center ในการตรวจสอบกระบวนการทำงาน มีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย พร้อมกับการนำหลักการแบบจำลองระบบการจัดการ (Kurstedth, 1992) จาก Management System Laboratory ณ

มหาวิทยาลัย Virginia Polytechnic Institute and State University หรือ Virginia Tech มาช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์และตรวจสอบคุณภาพของระบบการจัดการ

แนวทางการนำหลักการที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงจากผู้รับจ้างมาใช้ สามารถนำเสนอได้โดยกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือองค์กรภาครัฐแห่งหนึ่งจะมีการจัดจ้างผู้รับจ้างในการก่อสร้าง ติดตั้ง และบำรุงรักษาอุปกรณ์ในการผลิตของโรงสีข้าวชุมชน ซึ่งจะกระจายอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ซึ่งในสถานการณ์ลักษณะดังกล่าวนี้ องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบความเสี่ยงจากผู้รับจ้างช่วง เพราะถ้าผู้รับจ้างปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ก็จะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเกษตรกรรม ความมั่นคงในอาชีพการเกษตรสำหรับเกษตรกร และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรซึ่งการตรวจสอบนี้ นอกเหนือจากการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐานแล้ว (เช่น เอกสารการจดทะเบียนการค้า เป็นต้น) องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบในประเด็นอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้รับจ้างมีสัญญาครอบคลุมหลายโรงสีข้าวชุมชนในจังหวัด จึงจำเป็นต้องจัดทำ การตรวจสอบขึ้น โดยน่าจะครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ดังที่กล่าวมาแล้ว

2.1 ตัวอย่างคำถาม Checklist ในการตรวจสอบคุณภาพของงานสามารถนำเสนอได้ ดังนี้

2.1.1 ผู้รับจ้างมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่อง การบริการลูกค้า (ซึ่งในกรณีนี้คือโรงสีชุมชน) โดยตรงหรือไม่

2.1.2 ผู้รับจ้างมีการสนับสนุน ณ จุดปฏิบัติงาน (On-site Field Service) ในกรณีจำเป็นหรือไม่ ซึ่งการสนับสนุนจะรวมถึงปริมาณและคุณภาพของอะไหล่ การตรวจสอบสถานการณ์ใช้งานของเครื่องจักร การขนย้าย เป็นต้น

2.1.3 ผู้รับจ้างมีปริมาณทรัพยากร (เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือ) และจำนวนบุคลากรเพียงพอในการสนับสนุนนโยบายการรับประกัน (Warranty) และการบริการหลังการขายที่ระบุอยู่ในสัญญาหรือไม่

2.1.4 ผู้รับจ้างมีประวัติการทำงานที่ดีในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการรับประกันที่ได้ตกลงกันหรือไม่

2.1.5 เงื่อนไขการรับประกันของผู้รับจ้างมีมาตรฐานและคุณภาพสูงกว่าเงื่อนไขผู้แข่งขันในตลาดหรือไม่

2.2 เพื่อยืนยันและให้เกิดความมั่นใจในคุณภาพของงาน ซึ่งรวมถึงการบริการและการรับประกันของผู้รับจ้าง องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการทำงาน ซึ่งหมายถึงขีดความสามารถ (Capability) และประสบการณ์ในงาน (Maturity) โดยส่วนใหญ่ในการตรวจสอบกระบวนการทำงานของผู้รับช่วงในภาครัฐ

ของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จะใช้แบบจำลองขีดความสามารถและประสบการณ์ในงาน ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยมหาวิทยาลัย Carnegie Mellon จากมลรัฐ Pennsylvania เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการประเมินระดับความเสี่ยงของผู้รับจ้างหรือคู่สัญญา ซึ่งระดับความเสี่ยงจะลดลงถ้าระดับขีดความสามารถและประสบการณ์ในงานสูงขึ้น

เพื่อเชื่อมโยงกับกรณีศึกษาการจ้างบริษัทรับจ้างมาดำเนินการก่อสร้าง ติดตั้ง และบำรุงรักษาอุปกรณ์การผลิตของโรงสีข้าวชุมชน การนำเสนอแบบจำลองพร้อมกับคำอธิบายระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนี้ จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองเงื่อนไขการรับประกัน และการบริการหลังการขายของผู้รับจ้างซึ่งสามารถอธิบายดังต่อไปนี้

ระดับ CMM ที่ 0 : ไม่มีแนวทางและวิธีการในการพัฒนาทักษะให้กับพนักงานซ่อมบำรุงที่จะทำการบริการหลังการขายให้กับโรงสีข้าวชุมชน

ระดับ CMM ที่ 1 : มีการพัฒนาทักษะให้กับพนักงานซ่อมบำรุงเป็นรายบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ

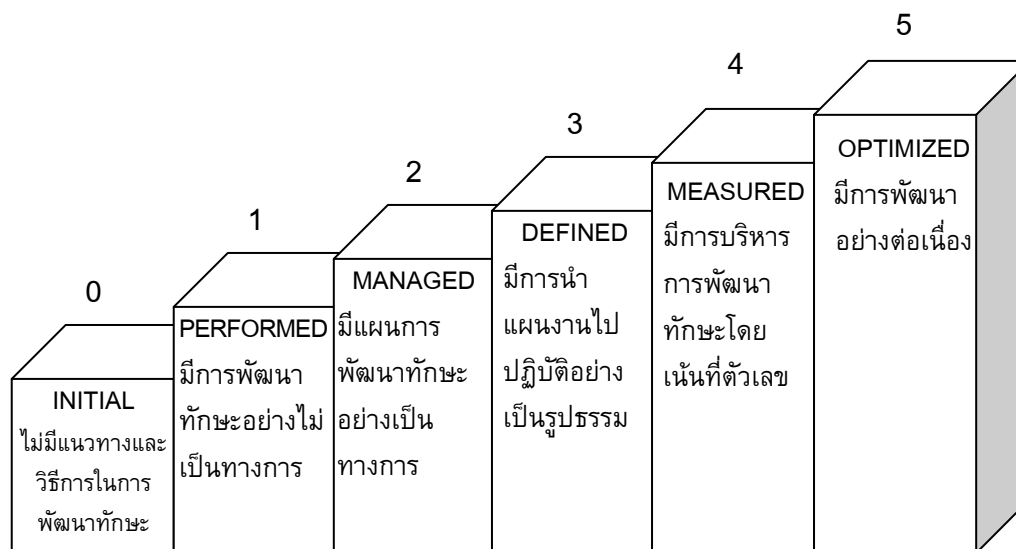
ระดับ CMM ที่ 2 : มีแผนการพัฒนาทักษะให้กับพนักงานซ่อมบำรุงอย่างเป็นทางการสำหรับทุกคน

ระดับ CMM ที่ 3 : มีการนำแผนงานไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมหรือเป็นบรรทัดฐาน

ระดับ CMM ที่ 4 : มีการบริหารการพัฒนาทักษะของพนักงานซ่อมบำรุงโดยเน้นที่ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitatively-controlled และ Managed) เช่น มีดัชนีในเชิงปริมาณที่เกี่ยวกับเปอร์เซ็นต์ของพนักงานที่ผ่านการพัฒนาทักษะ ไม่ต่ำกว่า “X” ชั่วโมง, เปอร์เซ็นต์ของลูกค้าบริษัทที่ร้องเรียนเรื่องทักษะของพนักงานซ่อมบำรุงที่ไปให้บริการ เปอร์เซ็นต์ของอุปกรณ์ในโรงสีข้าวที่มีคำร้องให้ไปดำเนินการซ่อมบำรุงก่อนกำหนด หลังจากการตรวจเช็คสภาพตามตารางเวลา เป็นต้น

ระดับ CMM ที่ 5 : มีการนำตัวเลขที่ได้จากการวัดผลการบริหารกระบวนการมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารงานอย่างสม่ำเสมอ เช่น การปรับปรุงแนวทางการพัฒนาทักษะของพนักงานซ่อมบำรุง แนวทางการคัดเลือกพนักงานซ่อมบำรุงใหม่ เป็นต้น

รูปที่ 8 : แบบจำลองขีดความสามารถและประสบการณ์ในงาน (Capability and Maturity Model, CMM) (ประยุกต์จาก มหาวิทยาลัย Carnegie Mellon, USA)



การนำแบบจำลองขีดความสามารถและประสบการณ์ในงานมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น ผู้บริหารองค์กรหรือหน่วยงานจำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหมายของแต่ละระดับในแบบจำลองนี้ เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้แบบจำลองนี้ในการตรวจสอบกระบวนการออกแบบและพัฒนาซอฟต์แวร์โดยผู้รับจ้าง การออกแบบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ การผลิตระบบหรือผลิตภัณฑ์ และการพัฒนาบุคลากร ซึ่งบริษัทในภาคเอกชนที่ถูกจัดกลุ่มให้อยู่ที่ระดับ 5 ได้แก่ Boeing เป็นต้น

2.3 เพื่อช่วยให้องค์กรภาครัฐมีความมั่นใจในคุณภาพการบริหารกระบวนการทำงานของผู้รับจ้าง (เช่น กระบวนการวางแผนการผลิต การลงทุน การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น) ซึ่งในกรณีนี้ ตัวอย่างคือ การพัฒนาพนักงานซ่อมบำรุงที่จะไปให้บริการหลังการขายกับโรงสีชุมชน บุคลากรขององค์กรภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบเพื่อยืนยันถึงคุณภาพของระบบการจัดการของผู้รับจ้าง โดยสามารถประยุกต์ใช้แบบจำลองระบบการจัดการซึ่งได้รับการพัฒนาจากสถาบันวิจัยชื่อ Management System Laboratory ที่มหาวิทยาลัย Virginia Tech ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ โดยประเด็นหลักๆ ในการตรวจสอบสามารถสรุปได้ ดังนี้

2.3.1 การเชื่อมโยงระหว่างการจัดสนใจของผู้บริหารกับรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report) เพื่อยืนยันว่าการจัดสนใจหลักๆ ของผู้บริหารองค์กรอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและสารสนเทศ จากกระบวนข้อมูลขององค์กร

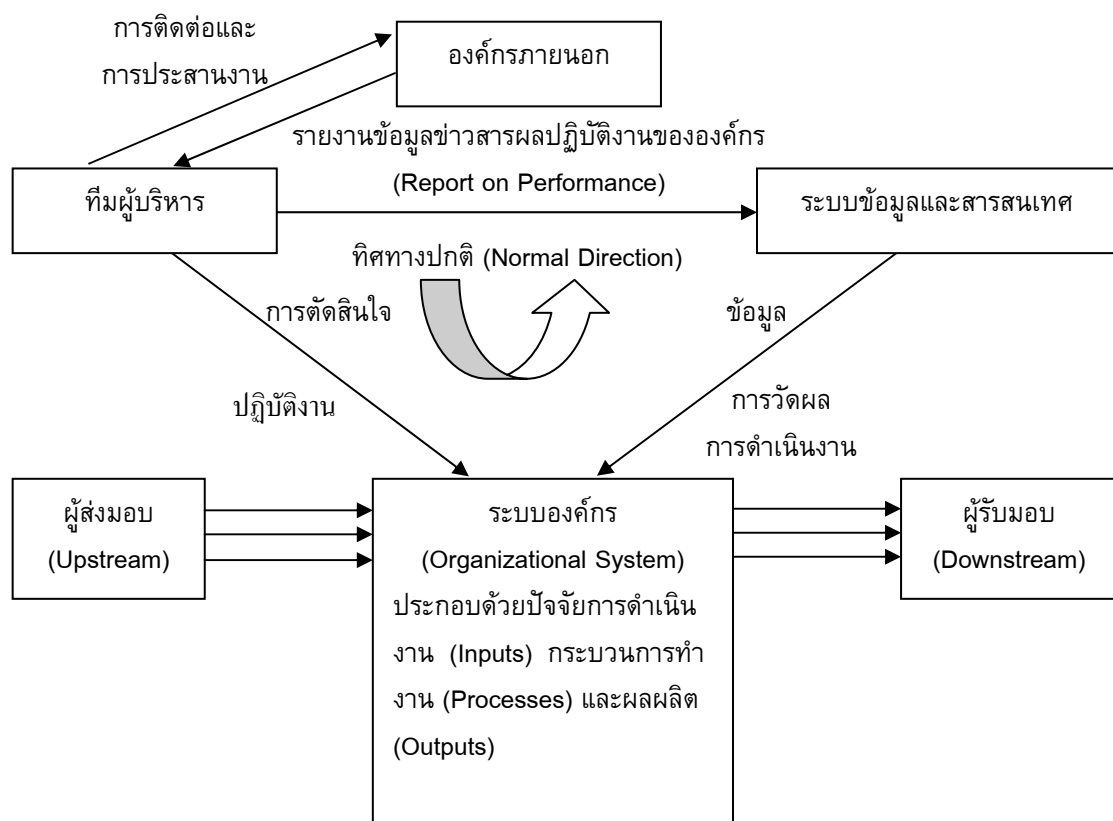
2.3.2 การเชื่อมโยงระหว่างการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรกับการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อยืนยันว่าเมื่อผู้บริหารได้ทำการตัดสินใจที่จะปรับปรุงผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจำเป็นต้องมี Accountability ต่อไป ด้วยการกำหนดดัชนีชี้วัดเพื่อเป็นแนวทางในการได้มาซึ่งข้อมูลย้อนกลับ (Feedback)

2.3.3 การเชื่อมโยงระหว่างการจัดเก็บข้อมูลกับดัชนีชี้วัดผล เพื่อยืนยันว่าเมื่อผู้บริหารได้กำหนดดัชนีชี้วัดผล ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างกลไกการเก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับดัชนีที่กำหนด

2.3.4 การเชื่อมโยงระหว่างรายงานผลการดำเนินงานและข้อมูล เพื่อยืนยันว่าสารสนเทศ หรือผลการดำเนินงานนั้นมาจากข้อมูลที่ได้ทำการจัดเก็บอย่างเป็นทางการ

รายละเอียดที่สะท้อนถึงองค์ประกอบและปัจจัยการเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ ของแบบจำลองระบบการจัดการจะปรากฏอยู่ในรูปที่ 9

รูปที่ 9 : แบบจำลองระบบการบริหาร (Management System Model) ประยุกต์จาก Kurstedth's Management System Model, Virginia Tech, USA



ตัวอย่างประเด็นคำถามที่บุคลากรหรือผู้ตรวจสอบจากองค์กรภาครัฐ จำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบ เพื่อยืนยันคุณภาพของระบบการบริหารจากผู้รับจ้าง โดยอ้างอิงจากกรณีตัวอย่างที่ได้นำเสนอไปแล้วในเบื้องต้นในเรื่องโรงสีข้าวชุมชน ได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 : ผู้ตรวจสอบควรจะสอบถาม และทบทวนรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรผู้รับจ้าง ผู้ตรวจสอบควรจะตรวจทานถึงข้อมูลและสารสนเทศจากรายงานว่าครอบคลุมทั้งด้านการเงิน (Financial Performance) และด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน (Non-financial Performance) เช่น ผลผลิตภาพ (Productivity) คุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Work Life) คุณภาพ (Quality) นวัตกรรม (Innovation) เป็นต้น สำหรับในกรณีตัวอย่างนี้ ผู้ตรวจสอบควรจะสังเกตสารสนเทศที่ปรากฏอยู่ในรายงานการติดตามความก้าวหน้า และการติดตามประเมินผลการให้บริการหลังการขายที่มีต่อโรงสีข้าวชุมชน และการพัฒนาทักษะบุคลากรของผู้รับจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรับประกันหลังการขาย

ประเด็นที่ 2 : ผู้ตรวจสอบควรจะสอบถามผลการประชุม หรือการทบทวนจากฝ่ายจัดการของผู้รับจ้าง เพื่อศึกษาแนวทางการแก้จุดอ่อนหรือปัญหา หรือแนวทางการตัดสินใจเสริมจุดแข็งของผู้รับจ้างช่วง

ประเด็นที่ 3 : ผู้ตรวจสอบควรจะศึกษาถึงดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานที่ใช้ในองค์กรผู้รับจ้าง โดยสังเกตว่าดัชนีชี้วัดที่ผู้บริหารของผู้รับจ้างใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น ดัชนีที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการให้บริการหลังการขายของบริษัท สามารถรู้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ที่ประเมินถึงแนวทางการตัดสินใจที่ผู้บริหารดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา

ประเด็นที่ 4 : ผู้ตรวจสอบควรจะศึกษาและพิจารณาความสอดคล้องระหว่างดัชนีการวัดผลการดำเนินงานกับข้อมูลที่องค์กรผู้รับจ้างจัดเก็บ เช่น ข้อมูลด้านความก้าวหน้าการก่อสร้าง คุณภาพของการติดตั้ง คุณภาพในการบริการหลังการขาย คุณภาพของพนักงานซ่อม ความพึงพอใจของกลุ่มสหกรณ์และเกษตรกรที่บริหารโรงสีชุมชน เป็นต้น

ประเด็นที่ 5 : ผู้ตรวจสอบควรจะศึกษาการเชื่อมโยงระหว่างรอบการทบทวนของฝ่ายบริหารขององค์กรผู้รับจ้างกับรอบความถี่ในการเก็บข้อมูล เช่น การทบทวนสารสนเทศ จากข้อมูลที่ได้กล่าวถึงในขั้นต้น จะมีการประชุมโดยทีมผู้บริหารจากบริษัทผู้รับจ้างทุกๆ ไตรมาส ทำให้ข้อมูลจำเป็นต้องหาจัดเก็บทุกๆ ไตรมาสเช่นกัน

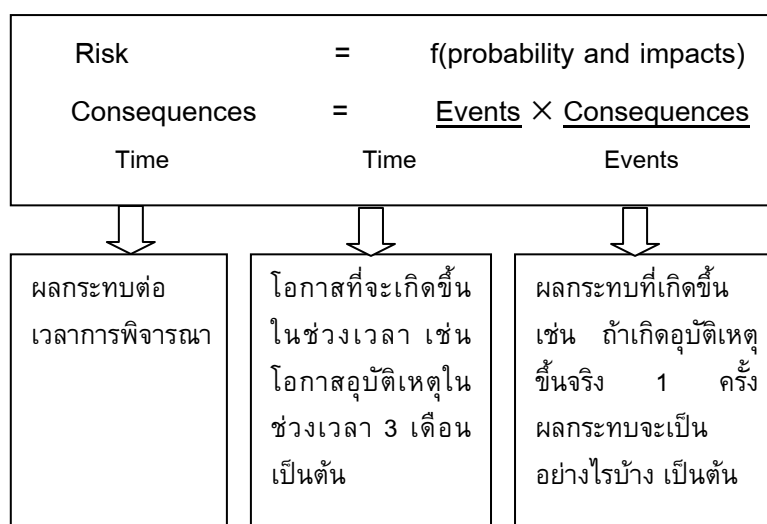
ประเด็นที่ 6 : ผู้ตรวจสอบควรจะศึกษาถึงความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ผู้บริหารของผู้รับจ้างใช้ประกอบการตัดสินใจ เช่น บริษัทมีกลไกการตรวจสอบหรือไม่ เป็นต้น

ถ้าผู้ตรวจสอบจากองค์กรภาครัฐมีความมั่นใจในคุณภาพระบบการบริหารของผู้รับจ้างแล้ว ความมั่นใจในคุณภาพของกระบวนการดำเนินงานก็จะสูงขึ้น ส่งผลให้ความมั่นใจในคุณภาพงานที่ต้องดำเนินการตามสัญญาจะเกิดขึ้น ทำให้โครงการที่ได้วางแผนไว้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ ผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์กรได้ในที่สุด

เครื่องมือ 3 : เครื่องมือ Risk Matrix

สำหรับเครื่องมือที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพิ่มเติมในการบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐของระบบราชการไทย คือเครื่องมือ Risk Matrix สามารถนำไปใช้เพื่อสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านสังคม เช่น ปัญหาอุบัติเหตุหรืออาชญากรรม โดย Risk Matrix เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ได้ถูกพัฒนา โดยอ้างอิงจากองค์ประกอบหลักที่มาจากคำนิยามของความเสี่ยงดังที่กล่าวแล้วในเบื้องต้นโดยสามารถนำเสนอจากสูตร ดังต่อไปนี้

รูปที่ 10: องค์ประกอบของเครื่องมือ Risk Matrix (ประยุกต์จาก Ayyub, 2003)



เพื่อสนับสนุนการใช้เครื่องมือ Risk Matrix ทางองค์กรภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเชิงปริมาณที่จัดเก็บในอดีต และนำมาทำการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อใช้ในการประมาณระดับค่าโอกาส และยังต้องอาศัยประสบการณ์และความเข้าใจพื้นฐานทางสังคมเพื่อใช้ในการประมาณระดับค่าผลกระทบถ้าเกิดสถานการณ์ขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้ จากรูปที่ 11 และ 12

รูปที่ 11: ข้อมูลประกอบการประเมินความเสี่ยงจากโอกาสที่จะเกิดขึ้น – ในกรณีตัวอย่างนี้คืออุบัติเหตุ (ประยุกต์จาก Ayyub, 2003)

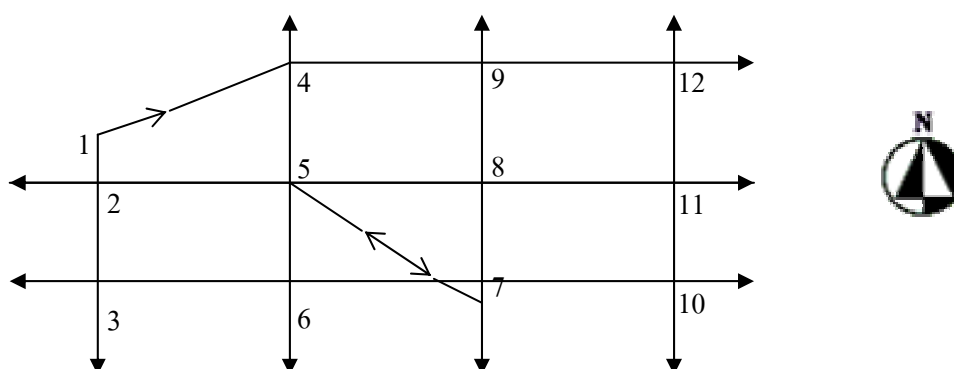
การกำหนดอัตราการล้มเหลว (Failure Determination) อัตราการเกิดขึ้นในช่วงรอบเวลา (Occurrence Rate in Time)		
ระดับ	โอกาส	คำอธิบายประกอบ
1	น้อยมาก (Rare)	- มีโอกาสเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่เป็นปกติเท่านั้น
2	น้อย (Unlikely)	- มีโอกาสเกิดขึ้นประมาณปีละครั้ง
3	เกิดขึ้นได้ (Possible)	- มีโอกาสเกิดขึ้นประมาณ 6 เดือนครั้ง
4	เกิดขึ้นได้บ่อย (Likely)	- มีโอกาสเกิดขึ้นประมาณ 3 เดือนครั้ง
5	เกิดขึ้นประจำ (Almost Likely)	- มีโอกาสเกิดขึ้นเดือนละครั้งหรือต่ำกว่า

รูปที่ 12 : ข้อมูลประกอบการประเมินความเสี่ยงจากผลกระทบ (ประยุกต์จาก Ayyub, 2003)

การกำหนดผลกระทบ (Consequence Determination) ผลกระทบด้านเงินหรือทรัพย์สินและชีวิต (Monetary Values/Humans)		
ระดับ	โอกาส	คำอธิบายประกอบ
1	น้อยมาก (Insignificant)	- ความเสียหายอย่างเป็นทางการไม่มี นั่นคือไม่มีการบาดเจ็บหรือสูญเสียชีวิต
2	น้อย (Minor)	- ความเสียหายทางการเงินต่ำ และเกิดการบาดเจ็บที่ไม่ต้องอาศัยการรักษาพยาบาล
3	ปานกลาง (Moderate)	- ความเสียหายทางการเงินปานกลาง และเกิดการบาดเจ็บที่ต้องการการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน
4	มาก (Major)	- ความเสียหายทางการเงินมาก และเกิดการบาดเจ็บที่ต้องรักษาพยาบาล โดยจะมีการสูญเสียเวลาและทรัพย์สิน
5	มากที่สุด (Catastrophic)	- ความเสียหายทางทรัพย์สินเป็นมูลค่าการเงินมหาศาล และเกิดการสูญเสียชีวิต

การสาธิตการใช้เครื่องมือ Risk Matrix จะนำเสนอเพื่อสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านความปลอดภัย เช่น โครงการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุในการจราจร ซึ่งในกรณีตัวอย่างนี้ผู้บริหารองค์กรภาครัฐสามารถนำแผนที่ของพื้นที่เป้าหมาย ในจังหวัด โดยเฉพาะจุดทางแยก จุดทางตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟ หรือจุดคนเดินข้ามถนน มาจัดทำเป็นแผนที่ดังรูปที่ 13

รูปที่ 13: ตัวอย่างแผนที่ถนนในบริเวณเป้าหมายพร้อมกับทางแยกทั้ง 12 จุด



เมื่อมีการกำหนดบริเวณเป้าหมายแล้ว (ซึ่งมี 12 จุดตัด) ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถระบุระดับความเสี่ยงในแต่ละจุดต่อไป โดยอ้างอิงจากข้อมูลในรูปที่ 11 และ 12

ตารางที่ 3 : การประเมินความเสี่ยงโดยใช้เครื่องมือ Risk Matrix

จุดตัด #	ระดับโอกาส	ระดับผลกระทบ	ความเสี่ยง (ผลคูณระหว่างโอกาสและผลกระทบ)
1	2	2	4
2	1*	3	3
3	3	2	6
4	4	4	16
5	4	5	20
6	2	2	4
7	4	3	12
8	1*	1	1
9	3	3	9
10	2	1	2
11	3	1	3
12	2	2	4

หมายเหตุ * โอกาสที่อุบัติเหตุจะเกิดขึ้นจะเป็นกรณีที่ไฟดับ ทำให้สัญญาณไฟจราจรไม่ทำงาน เป็นต้น

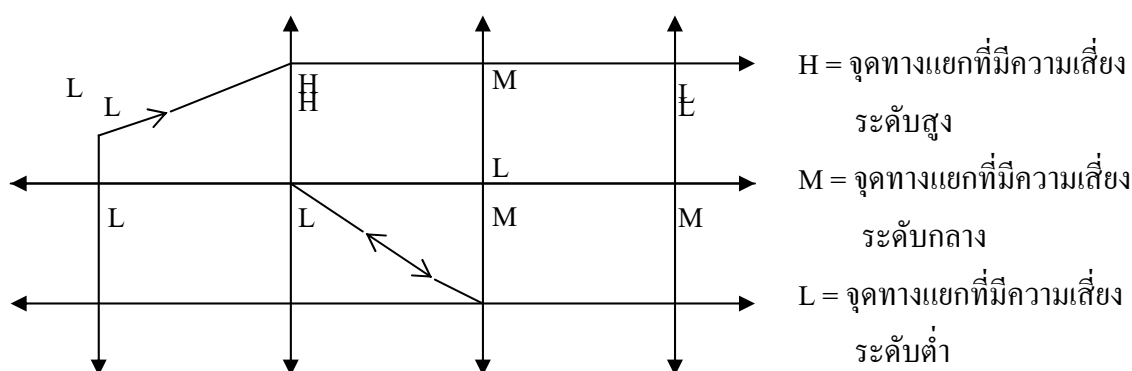
เพื่อให้ประเมินระดับความเสี่ยงมีผลเป็นรูปธรรม ทางองค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีการระบุระดับความเสี่ยง เพื่อจะดำเนินการร่วมกับการวิเคราะห์และหาระดับความเสี่ยงต่อไป ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นตัวอย่างประกอบเพิ่มเติม ซึ่งจะแยกความเสี่ยงเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง กลาง และต่ำ ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4: ตัวอย่างการกำหนดระดับความเสี่ยงของ Risk Matrix

โอกาส/ผลกระทบ	1	2	3	4	5
1	1 (ต่ำ)	2 (ต่ำ)	3 (ต่ำ)	4 (ต่ำ)	5 (ต่ำ)
2	2 (ต่ำ)	4 (ต่ำ)	6 (ต่ำ)	8 (กลาง)	10 (กลาง)
3	3 (ต่ำ)	6 (ต่ำ)	9 (กลาง)	12 (กลาง)	15 (สูง)
4	4 (ต่ำ)	8 (กลาง)	12 (กลาง)	16 (สูง)	20 (สูง)
5	5 (ต่ำ)	10 (กลาง)	15 (สูง)	20 (สูง)	25 (สูง)

เมื่อนำการประเมินระดับความเสี่ยง จาก 12 จุดตัดในพื้นที่เป้าหมายมาวิเคราะห์ร่วมกับระดับความเสี่ยงที่ปรากฏในตารางที่ 4 องค์กรภาครัฐซึ่งในกรณีนี้คือ จังหวัด สามารถระบุระดับความเสี่ยงในพื้นที่เป้าหมายได้ดังต่อไปนี้ โดยจะสรุปได้ในรูปที่ 14

รูปที่ 14 : ผลการประเมินระดับความเสี่ยงของ 12 จุดตัดในบริเวณเป้าหมาย



เมื่อมีการระบุว่าแยกไหน จุดตัดตรงไหนมีความเสี่ยงสูง กลาง หรือต่ำ ผู้บริหารสามารถกำหนดวิธี แนวทางควบคุมความเสี่ยง เช่น การสร้างสะพานลอยเพื่อให้คนเดินข้าม การสร้างสะพานหรืออุโมงค์ข้ามแยก การติดป้ายเตือน การติดตั้งสัญญาณไฟจราจรเพิ่มเติม การเพิ่มความสว่างบริเวณทางแยก หรือการติดตั้งสัญญาณเสียงขณะรถไฟมีการเคลื่อนผ่าน เป็นต้น

สรุป

จากการนำเสนอแนวคิด รวมถึงตัวอย่างการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง สิ่งสำคัญที่ผู้เขียนพยายามจะสื่อสารถึงผู้อ่าน คือความเข้าใจพื้นฐานในการบริหารความเสี่ยงที่ว่า เมื่อได้มีการประเมินความเสี่ยงเสร็จสิ้นแล้ว แม้ว่าปรากฏผลการประเมินบ่งชี้ว่ามีความเสี่ยงสูง ไม่ได้หมายความว่า ผลการดำเนินงานจะไม่สูงหรือจะไม่ดีในอนาคต เพียงแต่ว่าระดับความเสี่ยงสูง ยิ่งต้องทำให้การวางแผนและการผลักดันแผนงานต่าง ๆ ยิ่งต้องมีความระมัดระวัง มีการทบทวนทำการเตรียมแผนสำรองหรือแผนฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง ถ้าเกิดสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อแผนงานที่กำลังดำเนินงานอยู่ องค์กรภาครัฐยังมีแผนต่าง ๆ มารองรับเหตุการณ์เหล่านี้ เพราะถ้าสามารถทำให้แผนงานบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย องค์กรก็จะมีประสิทธิผลที่ดี ถ้าแผนงานที่ผลักดันสามารถดำเนินการแล้วเสร็จตามเวลาภายในงบประมาณที่ระบุ พร้อมกับปริมาณทรัพยากรที่วางแผนไว้ องค์กรก็จะมีประสิทธิภาพที่ดี

ถ้าการบริหารความเสี่ยงมีความเชื่อมโยงกับการควบคุมและตรวจสอบภายในที่ดี นั่นคือมีการนำบทเรียนจากโครงการที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวมาเรียนรู้ทำความเข้าใจ เพื่อให้การบริหารโครงการในอนาคต สามารถหลีกเลี่ยงปัจจัยความล้มเหลวและนำปัจจัยความสำเร็จมาพิจารณาในระหว่างการวางแผนและนำมาเป็นแนวทางในการบริหารและผลักดัน ก็จะทำให้องค์กรมีนวัตกรรมที่ดี เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในที่สุด

จากประโยชนดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นงานท้าทายผู้บริหารองค์กรภาครัฐที่ต้องผลักดันให้การบริหารความเสี่ยงเกิดขึ้นไปพร้อมกับงานบริหารส่วนอื่นๆ และควรจะพิจารณาว่าการบริหารความเสี่ยงเป็นกิจกรรมหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารองค์กร

สุดท้ายนี้ ถึงแม้ว่าการมุ่งเน้นการบริหารความเสี่ยงในบริบทภาครัฐภายในบทความนี้จะอยู่ที่ระดับการดำเนินการเป็นหลัก แต่การศึกษาเพิ่มเติม และการสังเกตติดตามแนวทางการพัฒนาด้านการบริหารความเสี่ยงในระดับอื่นๆ ควรจะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งรวมถึงการศึกษาแนวทางการปฏิบัติในภาคเอกชน ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐได้ เพราะในที่สุดการบริหารความเสี่ยงที่ดีจะทำให้องค์กรภาครัฐสามารถบรรลุภารกิจ พันธกิจ และความต้องการของประชาชน ภายใต้งบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- Ayyub, Bilal M. (2003) **“Risk Analysis in Engineering and Economics”** CRC Presss
- Blanchard, Benjamin S. (2004) **“Systems Engineering and Management”** John Wiley
- Evans, James R. and Olson, David L. (2002) **“Introduction to Simulation and Risk Analysis”** Prentice Hall
- Fabrycky, Wolter J. and Blanchard, Benjamin S. (1991) **“Life – cycle Cost and Economic Analysis”** Prentice Hall

องค์กร (Organizations)

1. American National Standard Institute, USA.
2. American Productivity and Quality Center, USA.
3. Carnegie Mellon University, USA.
4. Defense Acquisition University, USA.
5. Defense Systems Management College, USA.
6. Office of Federal Procurement Policy, USA.
7. Office of Management and Budget, USA.
8. Virginia Polytechnic Institute and State University, USA.

กฎหมาย (Regulations)

1. Federal Acquisition Streamline Act of 1994, USA.
2. Government Management Reform Act of 1994, USA.
3. Government Performance and Result Act of 1993, USA.





พิมพ์ที่ บริษัท บพิทธการพิมพ์ จำกัด

70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทร. 0-2222-5555, 0-2221-9781 โทรสาร 0-2221-6433 นายยอดย้ง โสภณ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2549

E-mail Address : borpitt@asianet.co.th

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
<http://www.stabundamrong.go.th>