

การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
โดยใช้เครื่องมือ PMQA
ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.)

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์* / สุขยีน เทพทอง* / พลอย สืบวิเศษ*
ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ** / ชลิต ศานติวรางคณา***

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ เพื่อนำเสนอผลการศึกษา ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ตามเกณฑ์ รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award-PMQA) และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการจัดทำ PMQA ของ สสจ. วิธีการศึกษาใช้การศึกษาเชิงคุณภาพโดยการจัดสัมมนากลุ่ม (focus group) การประชุมรับฟังความคิดเห็น การศึกษาจากเอกสาร การศึกษาดูงาน และการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) และการจัดแบบแผนของข้อมูลให้เป็นระบบ โดยมี สสจ. ที่เข้าร่วมโครงการ ศึกษาครั้งนี้จำนวน 7 แห่ง คือ สสจ. นครราชสีมา ลพบุรี อ่างทอง สุโขทัย นครปฐม อุบลราชธานี และกระบี่

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
** โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
*** บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ผลการศึกษาจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่าง สสจ. ทำให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ในการจัดทำ PMQA ของ สสจ. แต่ละแห่ง มีการสรุปบทเรียนและหาแนวทางในการพัฒนา ตลอดจนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของหมวดต่าง ๆ ทั้ง 7 หมวดของเครื่องมือ PMQA ได้แก่ หมวดการนำองค์การ¹ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดการวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินการ สุดท้ายบทความนี้ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

คำสำคัญ: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, ประสบการณ์บริหารจัดการ,
รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ABTRACT

This paper has two main objectives. First, it reports on the management experiences of Provincial Public Health Offices in implementing the Public Sector Management Quality Award (PMQA). Second, it suggests guidelines for developing PMQA implementation for the Provincial Public Health Offices. The methodology used consists of qualitative methods using focus groups, seminar meetings, document reviews, work-visits, and interviews. Content analysis is used for analyzing the data. Seven Provincial Public Health Offices participated in this project; namely, Nakhon Ratchasima, Lop Buri, Ang Thong, Sukhothai, Nakhon Pathom, Ubon Ratchathani, and Krabi.

The results of this study include shared experiences, lessons learned, and guidelines for the improvement of the PMQA. Also, the key success factors for the seven categories of the PMQA were identified. These categories

are: 1) leadership, 2) strategic planning, 3) services and stakeholder focus, 4) measurement, analysis, and knowledge management, 5) workforce focus, 6) process management, and 7) results. Finally, the paper proposes an implementation policy for the PMQA as well as provides a direction for future research.

Keywords : Provincial Public Health Office (PHO), Management experiences, Public Sector Management Quality Award (PMQA)

1. บทนำ

ตามที่รัฐบาลได้กำหนดหลักการบริหารราชการที่ดี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ได้ดำเนินการโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยได้จัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการต่างๆ นำไปใช้ในการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้เป็นหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานสูง และมีมาตรฐานการทำงานเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เป็นรางวัลสูงสุดที่มอบให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการได้ทัดเทียมมาตรฐานสากล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) โดยองค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ลักษณะสำคัญขององค์การ และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งครอบคลุมเกณฑ์ 7 หมวด คือ 1) การนำองค์การ

2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ 3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) การวัดการวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล 6) การจัดการกระบวนการ และ 7) ผลลัพธ์การดำเนินการ โดยพัฒนามาจากเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ เพื่อองค์กรที่เป็นเลิศ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2547)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ การดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด รวมทั้งกำกับดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุขเขตพื้นที่จังหวัดเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริหารสุขภาพที่มีคุณภาพและมีการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ รวมทั้งงานวิชาการทางสาธารณสุข และเป็นหน่วยงานที่ได้เริ่มมีการนำเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐมาใช้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อรายงานประสบการณ์การบริหารจัดการองค์กรของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award-PMQA) และเพื่อเสนอบทเรียน ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ และแนวทางการในการพัฒนาการทำ PMQA ของสำนักงานสาธารณสุข จังหวัด โดยแบ่งการนำเสนอบทความเป็น 5 ส่วน คือ บทนำ วิธีการศึกษา ผลการศึกษา ข้อเสนอแนะ และบทสรุป

2. วิธีการศึกษา

การศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative approach) ครั้งนี้เน้นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการเรียนรู้ร่วมกันในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ของ PMQA ระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลหลายวิธี (triangulation method) เพื่อช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (data validation) (Denzin, 1989a, 1989b: 244; Fielding & Fielding, 1986: 33; Flick, 1992: 194) และทำให้เกิดความลุ่มลึกในการศึกษา (Flick, 1992: 194) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการสัมมนากลุ่ม (focus group) เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์บริหารจัดการ

ระหว่างผู้บริหาร และบุคลากรของ สสจ. ทั้ง 7 แห่ง จำนวน 3 ครั้งๆ ละ 1 วัน โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งละประมาณ 30 คน มีการศึกษาดูงานในหน่วยงานที่มีประสบการณ์การจัดทำ PMQA และการศึกษาจากเอกสารที่ สสจ. จัดทำ PMQA ในแต่ละหมวด ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำ PMQA

การสัมมนากลุ่ม ครั้งที่ 1 เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในหมวด 1 และ 4 รวมทั้งได้เชิญวิทยากรจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มาให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงาน PMQA ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ การสัมมนากลุ่ม ครั้งที่ 2 เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในหมวด 2 และ 3 และการสัมมนากลุ่ม ครั้งที่ 3 เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในหมวด 5-7 สำหรับประเด็นในการสัมมนากลุ่มแต่ละครั้ง คือ ประสบการณ์ของหน่วยงานในการทำ PMQA ในแต่ละหมวด แนวทางการปฏิบัติที่ดีของหน่วยงาน ปัญหาและข้อเสนอแนะ รวมทั้งปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในแต่ละหมวด และเพื่อให้ สสจ. ที่เข้าร่วมโครงการมีส่วนร่วมในการสัมมนากลุ่ม จึงได้มีการมอบหมายให้ สสจ. แต่ละแห่งเป็นผู้เปิดประเด็นพูดคุยในแต่ละหลักเกณฑ์ โดย สสจ. ที่ได้รับมอบหมายจะมีการเตรียมนำเสนอประสบการณ์ที่หน่วยงานของตนเองได้ดำเนินการ เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นได้แลกเปลี่ยนความเห็นตามประเด็นการสัมมนา

นอกจากนี้ได้มีการจัดประชุมนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น โดยคณะผู้ศึกษาได้ประมวลและวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) และการจัดแบบแผนของข้อมูลให้เป็นระบบจากความคิดเห็นจากการสัมมนากลุ่มทั้ง 3 ครั้ง การศึกษาเอกสาร การศึกษาดูงานที่ สสจ. นครราชสีมา และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยสรุปประสบการณ์ บทเรียน ปัญหา ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในแต่ละหมวด เพื่อเปิดโอกาสให้ สสจ. ที่เข้าร่วมโครงการได้พิจารณา และให้ความเห็นอีกครั้ง เพื่อเป็นการยืนยันข้อค้นพบก่อนที่จะนำไปจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

สำหรับขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของ PMQA ทั้ง 7 หมวด คือ 1) การนำองค์กร 2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ 3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล 6) การจัดการกระบวนการ และ 7) ผลลัพธ์การดำเนินการ

ระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 9 เดือน คือ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนตุลาคม 2552 โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการศึกษา 7 แห่ง คือ สสจ. นครราชสีมา ลพบุรี อ่างทอง สุโขทัย นครปฐม อุบลราชธานี และกระบี่ การพิจารณาเลือกหน่วยงานพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยงานหรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งในจังหวัดนั้นต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี มีการจัดทำ PMQA มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี มีการประเมินผลตนเองอย่างน้อย 1 ครั้ง และสมัครใจในการให้ข้อมูลและยินดีเข้าร่วมโครงการ

สำหรับกรอบความคิดในการศึกษาได้อาศัยองค์ความรู้เรื่องการจัดการความรู้ (Holsapple & Joshi, 2001: 104; Takeuchi & Nonaka, 2004; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2552:78) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดการความรู้มาเชื่อมโยงกับวิธีการศึกษาและผลผลิตจากโครงการเนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนั้นกรอบความคิดในการศึกษา (ภาพที่ 1) จึงเน้นเรื่องกระบวนการเพื่อนำไปสู่การศึกษาประสบการณ์ในการจัดทำ PMQA ของ สสจ. ทั้ง 7 แห่ง และเชื่อมโยงให้เห็นว่ากระบวนการเหล่านี้จะนำไปสู่ผลผลิตของโครงการได้อย่างไร โดยอิงกับกระบวนการของการจัดการความรู้ เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่าประสบการณ์การจัดทำ PMQA เป็นเรื่องของความรู้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านการบริหารจัดการของ สสจ. ในอนาคต โดยคณะผู้วิจัยได้เสนอขั้นตอนของการจัดการความรู้ไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

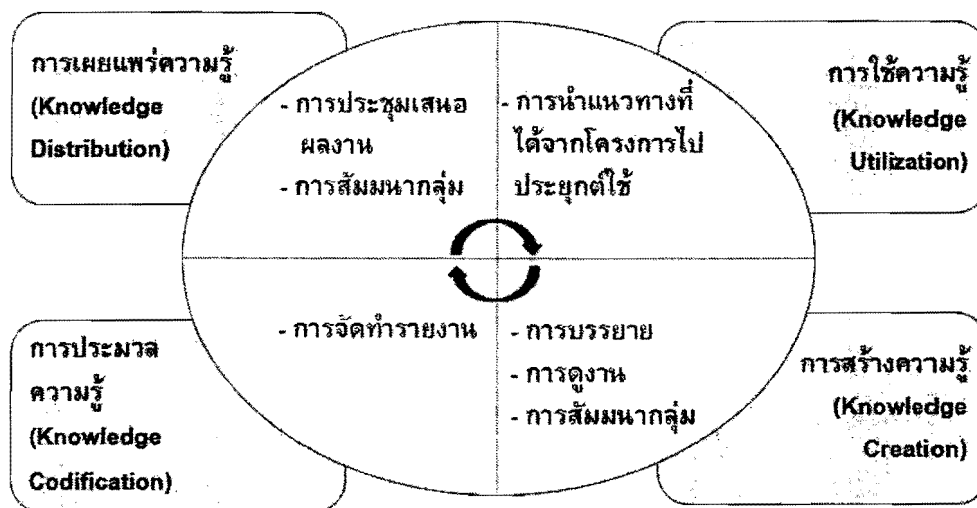
1) **การสร้างความรู้** (Knowledge Creation) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงการสร้างความรู้ในเรื่อง PMQA ให้กับผู้เข้าร่วมการสัมมนา เนื่องจากประสบการณ์ในการจัดทำ PMQA ของ สสจ. แต่ละแห่งไม่เท่ากัน โดยใช้วิธีการบรรยายของวิทยากรจากสำนักงาน ก.พ.ร. และคณะผู้วิจัยซึ่งรับผิดชอบในแต่ละหมวด และการดูงานที่ สสจ. นครราชสีมาซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในเรื่อง PMQA รวมทั้งการสัมมนากลุ่มเป็นเวทีที่ช่วยในการสร้างความรู้ให้กับผู้เข้าร่วมการสัมมนาด้วย

2) **การประมวลความรู้** (Knowledge Codification) คือ การรวบรวมความรู้ประสบการณ์ในการจัดทำ PMQA จาก สสจ. ที่เข้าร่วมโครงการ และนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปบทเรียนและข้อเสนอแนะ และจัดทำรายงานเพื่อนำไปใช้ในขั้นตอนต่อไป

3) **การเผยแพร่ความรู้** (Knowledge Distribution) คือ การนำความรู้ที่ได้ในรูปแบบของรายงานไปเสนอในที่การสัมมนา การประชุมเพื่อนำเสนอผลงานของคณะผู้วิจัยต่อ สสจ.

ที่เข้าร่วมโครงการ และที่ประชุมคณะกรรมการกำกับทิศทางการวิจัยและพัฒนาธรรมาภิบาลในระบบสุขภาพ

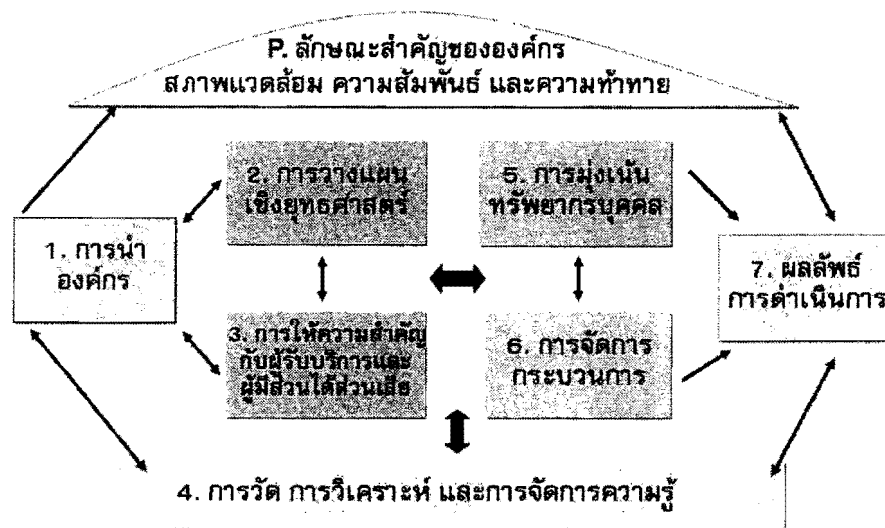
4) **การใช้ความรู้ (Knowledge Utilization)** การนำความรู้ที่ได้รับจากโครงการนี้ไปเป็นแนวทางในการประยุกต์เพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดทำ PMQA ของ สสจ. ต่อไป



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

3. ผลการศึกษา

สำหรับผลการศึกษาจะนำเสนอจากลักษณะขององค์การก่อน แล้วจึงเป็นการเสนอเป็นรายการหมวดทั้ง 7 หมวดตามเกณฑ์ PMQA (ภาพที่ 2) โดยแต่ละหมวดจะกล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน ประสิทธิภาพในการจัดทำ โดยพิจารณาตามหัวข้อในหมวดนั้น ๆ บทเรียนในการจัดทำ และแนวทางการพัฒนาการจัดทำ PMQA รวมทั้งปัจจัยความสำเร็จของแต่ละหมวด ซึ่งสรุปได้ดังนี้



ภาพที่ 2 ฟังแนวคิด PMQA

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549: 9.

ก. ลักษณะขององค์กร (Organization Profile)

ในการดำเนินงานตาม PMQA ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะองค์กรมีความสำคัญ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อกำหนดพื้นฐานในการดำเนินงานตามหมวดอื่น ๆ ด้วย ในส่วนของลักษณะองค์กรมีการกำหนดให้องค์กรระบุข้อมูลดังต่อไปนี้ 1) ลักษณะพื้นฐานของหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ พันธกิจ แนวทางการให้บริการ วิสัยทัศน์ ลักษณะบุคลากร เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวก และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) ความสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งรวมถึง โครงสร้างองค์กร การกำกับดูแลตนเองที่ดี องค์กรที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดที่สำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกัน แนวทางการสื่อสาร กลุ่มผู้รับบริการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก รวมทั้งความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) ความท้าทายขององค์กร ได้แก่ สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศ ประเภทการแข่งขัน ประเด็นการแข่งขัน ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ ความท้าทายเชิงปฏิบัติการ ด้านทรัพยากรบุคคล ระบบการปรับปรุงผลการดำเนินงาน ตลอดจนแนวทางการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้

ในการกรอกข้อมูลในส่วนนี้พบว่า สสจ. ทั้ง 7 แห่งยังมีความเข้าใจในเรื่องขอบเขตองค์กร (organization boundary) ไม่ตรงกัน ทำให้การระบุจำนวนบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างกัน บาง สสจ. รวมการดำเนินงานของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) และโรงพยาบาลเข้ามาด้วย

บางแห่งจะพิจารณาเฉพาะ สสจ. และ สสอ. ซึ่งในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอความเห็นโดยอิงจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า ในการดำเนินงาน PMQA ให้ครอบคลุมเฉพาะการดำเนินงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ สสจ. และ สสอ. ไม่ครอบคลุมถึงโรงพยาบาลในสังกัด สสจ. แต่อย่างใด นอกจากนี้ในการระบุเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างหลัก พันธกิจ จำนวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และสภาพการแข่งขัน สสจ. แต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกันในการให้ข้อมูล ทั้งที่มีลักษณะและพันธกิจเหมือนกัน

ข. การดำเนินงานหมวดต่าง ๆ

3.1 หมวด 1 การนำองค์การ เป็นการประเมินผู้บริหารของส่วนราชการว่ามีการดำเนินการในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งการตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดีและดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนอย่างไร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) หัวข้อและประเด็นพิจารณาในหมวด 1 แบ่งเป็น 2 หัวข้อ คือ การนำองค์การ และความรับผิดชอบต่อสังคม

3.1.1 ประสิทธิภาพในการจัดทำ

1) การนำองค์การ

จากการศึกษา พบว่า สสจ. หลายแห่งมีการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์อย่างเป็นระบบ และมีการถ่ายทอดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ดี แต่ยังคงขาดส่วนที่เป็นเรื่องการสร้างค่านิยมให้เป็นส่วนหนึ่งของการนำองค์การ นอกจากนี้ แม้ว่า สสจ. หลายแห่งมีความพยายามในการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ แต่การเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจกับการสร้างนวัตกรรมยังไม่ชัดเจน บางแห่งมีการนำหลักจริยธรรมมาใช้ อย่างไรก็ตาม สสจ. หลายแห่งยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการ บางแห่งมีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี แต่ยังมีข้อจำกัดในการนำผลการประเมินไปประเมินความสามารถในการตอบสนองความต้องการขององค์การที่เปลี่ยนแปลง บางแห่งมีระบบการติดตามกำกับและประเมินผลความก้าวหน้าที่ดี แต่การนำผลไปปรับปรุงการนำทุกระดับยังไม่ชัดเจน บางแห่งยังไม่มีเกณฑ์จัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างเป็นระบบ

56 การจัดการภาครัฐเอกราช

2) ความรับผิดชอบต่อสังคม

สำหรับประสบการณ์ในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมนั้น สสจ. ส่วนใหญ่มีกลไกรองรับผลกระทบทางลบต่อสังคม แต่เป็นลักษณะเชิงรับมากกว่า กล่าวคือ เป็นการดำเนินการภายหลังมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว บางแห่งมีการส่งเสริมด้านจริยธรรมอย่างเป็นระบบ แต่ยังขาดการเชื่อมโยงกับกระบวนการและการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ บางแห่งมีการสนับสนุนชุมชนที่สำคัญ แต่หลายแห่งยังไม่มี ความชัดเจนในการเลือกและสนับสนุนชุมชนที่สำคัญ

3.1.2 บทเรียนที่ได้รับ

บทเรียนของหมวด 1 ได้แก่

1) การขาดวิธีการที่เป็นระบบ (systematic approach) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจได้อย่างชัดเจนขึ้นถึงความเชื่อมโยงของคำถามซึ่งมีจำนวนมาก และสามารถถ่ายทอดลงในแบบฟอร์มได้ง่ายขึ้น

2) การนำแผนยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทุกระดับ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (effective deployment)

3) ควรมีการทบทวนผลการดำเนินงาน หรือระบบงานควรทำเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ และนำไปสู่การปรับปรุงและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (continuous improvement and learning) มีการสร้างแรงจูงใจโดยอาจเชื่อมโยงการจัดทำ PMQA กับการประเมินผลตำแหน่ง (อาจจะทุกตำแหน่ง)

4) ควรมีการบูรณาการ (integration) หมวด 1 กับหมวดอื่นๆ เช่น หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหมวด 4 การวัด วิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นระบบ

5) คำถามบางข้อยังมีความกำกวม และนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน เช่น การกำหนดค่านิยม ซึ่ง สสจ.บางแห่งอาจจะไม่แน่ใจว่าในขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์เกี่ยวข้องอย่างไรกับการกำหนดค่านิยม หรือการกระจายอำนาจและนวัตกรรม หรือการนำผลการทบทวนมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ก้าวกระโดด และการสร้างนวัตกรรม

3.1.3 แนวทางการพัฒนา

จากการสรุปบทเรียนและประสบการณ์ ตลอดจนการเรียนรู้จากแนวปฏิบัติที่ดีของ สสจ. บางแห่งในการจัดทำหมวด 1 การนำองค์การ สามารถถอดบทเรียนเพื่อนำเสนอเป็นขั้นตอนการดำเนินการในหมวดนี้ ดังนี้

1) **ขั้นตอนการเตรียมการ** ในขั้นตอนนี้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยประกอบด้วยตัวแทนระดับต่าง ๆ ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม มีการวิเคราะห์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder analysis) ทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งการวิเคราะห์ SWOT และการจัดทำ กลยุทธ์ที่ดี และการรวบรวมข้อมูล โดยรับฟังความคิดเห็น / ปัญหา / ความต้องการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดทำแผนกลยุทธ์

2) **ขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์** ได้แก่ การวิเคราะห์ SWOT เป็นการประเมิน สิ่งแวดล้อมภายใน (จุดแข็งจุดอ่อน) และการประเมินสิ่งแวดล้อมภายนอก (โอกาส ภัยคุกคาม) หลังจากนั้น เป็นการจัดทำแผนกลยุทธ์ ได้แก่ การจัดทำวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ระยะยาว และระยะสั้น จากนั้นนำไปสู่แผนกลยุทธ์ การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ และตัวชี้วัด โดยคณะผู้วิจัย ได้เสนอให้มีการกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดการยอมรับ มีพันธะผูกพันในการผลักดันวิสัยทัศน์ให้เป็นจริง โดยจะต้องมีการสื่อสารให้บุคลากรทุกระดับ เข้าใจตรงกัน

3) **การนำแผนไปปฏิบัติ** โดยรวมถึงการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง ผู้บริหารจะต้องสื่อสาร ให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกได้รับทราบ การสร้างบรรยากาศ ในการเรียนรู้ เนื่องจากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การเรียนรู้ควรเป็นส่วนหนึ่ง ของวัฒนธรรมองค์กร ความรับผิดชอบต่อสังคม การดำเนินงานควรตระหนักถึงความสัมพันธ์ของ การดำเนินงานขององค์กรกับสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันมีการนำเรื่องความ รับผิดชอบต่อสังคมเป็นส่วนหนึ่งของแผนกลยุทธ์องค์กร และมีการจัดตั้งคณะกรรมการ บริหารความเสี่ยง เพื่อพิจารณาปัญหาหรือผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น และ การกำกับดูแลองค์กร (organizational governance) โดยใช้รูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการ ระบบการควบคุม ตรวจสอบ การจัดการความเสี่ยง การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญอย่างโปร่งใส และการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

4) **การทบทวนการปฏิบัติงาน** รวมถึงการติดตามประเมินผลและทบทวนการดำเนินงาน ที่ผ่านมา โดยใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนมาเป็นเกณฑ์ในการทบทวน และนำผลการทบทวน มาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อไปหาแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการนำองค์กรในแต่ละ ระดับต่อไป

3.1.4 ปัจจัยความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยความสำเร็จของหมวด 1 ได้แก่ วิสัยทัศน์ของผู้นำ โดยผู้บริหารต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดทำ PMQA ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ PMQA ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ การส่งเสริม วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการทำ PMQA เพื่อให้ได้ “พลังที่มาจากใจ” ของบุคลากรทุกคน ในการขับเคลื่อน ทศนคติของผู้รับผิดชอบต่อ PMQA ว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ คู่มากับความพยายามในการดำเนินการ และการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อนำไปปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

3.2 หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดว่า มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการ กรอบเวลา และผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เน้นการผลักดันให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจ โดยอาศัยข้อมูลข้อเท็จจริงจากการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่สำคัญ พร้อมนำความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญมาร่วมจัดทำแผนให้เกิดความสมดุล สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเป้าประสงค์และประเด็นยุทธศาสตร์ควรมีการจัดลำดับความสำคัญและพิจารณาความท้าทายประกอบในการจัดทำแผน ตลอดจนสร้างความสมดุลของแต่ละยุทธศาสตร์ในการตอบสนองโอกาสและความท้าทาย

3.2.1 ประสิทธิภาพการจัดทำ

จากการศึกษาพบว่า

1) เครื่องมือการจัดการที่ สสจ. ใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มีหลายปัจจัย เช่น SWOT Analysis (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (PEST Analysis - Political, Economic, Social, Technological) Balanced Scorecard, การบริหารมุ่งเน้นผลงาน (Result-Based Management) 7 S Model (Strategy, Structure, Systems, Staff, Skills, Style, Shared Values)

2) สสจ. บางแห่งได้เชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้ในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ แต่ประสบปัญหาคือ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนให้ความสำคัญและมีแนวทางในการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การแตกต่างกัน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานของ สสจ. เกิดความสับสน

3) การวิเคราะห์ SWOT ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ไม่เสร็จสิ้นทั้งกระบวนการ ทำให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดในภายหลังไม่สามารถใช้ในการแก้ปัญหาหรือตอบสนองผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้

3.2.2 บทเรียนที่ได้รับ

1) เนื่องจากเครื่องมือและเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนมืออยู่จำนวนมาก สสจ. อาจไม่เข้าใจถึงประโยชน์และข้อจำกัดของเครื่องมือและเทคนิคอย่างแท้จริง การนำเครื่องมือและเทคนิคในการวางแผนมีลักษณะแยกส่วน ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยง เช่น การเชื่อมโยงผลการวิเคราะห์ (SWOT) กับยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงระหว่างเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการและแผนสนับสนุนด้านทรัพยากร

2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ยังจำกัดเพียงบุคคลเพียงไม่กี่คน และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจากภายนอกยังมีข้อจำกัด ทำให้แผนยุทธศาสตร์อาจไม่ก่อให้เกิดความสมดุลและตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3) ปัญหาความเข้าใจข้อคำถามในเกณฑ์แต่ละเกณฑ์ และมีการตีความที่แตกต่างกัน เช่น “วิธีการในการทำให้การวัดผลสำเร็จของแผนการปฏิบัติการโดยรวมส่งเสริมให้ส่วนราชการมุ่งไปในแนวทางเดียวกัน” ซึ่งพบว่า สสจ. แทบไม่ได้ตอบคำถามประเด็นนี้ เนื่องจากไม่เข้าใจข้อคำถามและไม่ทราบว่าควรตอบอย่างไร คำถามบางข้อยากเกินไป เช่น การหาคู่เทียบและนำผลการดำเนินงานของคู่เทียบมาใช้ในการวางแผน

3.2.3 แนวทางการพัฒนา

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วยขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์กร
- 2) ทำความเข้าใจกับเกณฑ์เครื่องมือและเทคนิคร่วมกัน รวมทั้งความเชื่อมโยงกับหมวดอื่นๆ
- 3) รวบรวม ตรวจสอบ และจัดระบบข้อมูล เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของข้อมูล
- 4) ทบทวนพันธกิจและคาดการณ์แนวโน้มของสิ่งแวดล้อม สสจ. ประเมินสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมภายใน วิเคราะห์ SWOT Analysis เพื่อกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด
- 5) นำ balanced scorecard มาจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ เพื่อถ่ายทอดกลยุทธ์หลักไปสู่แผนและโครงการ
- 6) จัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณและกำลังคน
- 7) ประเมินความเสี่ยง และกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผล

3.2.4 ปัจจัยความสำเร็จ

ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของหมวด 2 ได้แก่ ความสมบูรณ์ครบถ้วนและความทันสมัยของข้อมูล ความเข้าใจในเรื่องเทคนิคและเครื่องมือในการวางแผน ความสอดคล้อง (alignment) ขององค์ประกอบต่างๆ ที่ใช้ในการวางแผน และประสิทธิผลในการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

3.3 หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นการตรวจประเมินว่าหน่วยงานมีการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึงหน่วยงานมีการดำเนินการอย่างไร ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจต่อหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549: 57)

3.3.1 ประสพการณ์การจัดทำ

1) ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สสจ. มีการกำหนดและจำแนกผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใกล้เคียงกัน โดยใช้วิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการหลากหลาย เช่น การประชุมรับฟังความคิดเห็น ติดต่อสายด่วน โทรสาร โทรศัพท์ สื่อมวลชนเว็บบอร์ด (web board) การสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม มีการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน ปรับปรุงกระบวนการ และพัฒนาบริการใหม่ ๆ โดยส่วนใหญ่ สสจ. มีประสบการณ์ค่อนข้างมากในการสร้างระบบการสร้างความสัมพันธ์และการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่มีการวัดความพึงพอใจโดยใช้แบบสอบถาม

2) การสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ใช้วิธีการจัดประชุมร่วมกัน การสร้างความร่วมมือ สร้างความสัมพันธ์ผ่านช่องทางติดต่อสื่อสาร รวมทั้งการสร้างระบบการร้องเรียนร้องทุกข์ ซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการรับข้อร้องเรียนชัดเจน สสจ. ส่วนใหญ่มีการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่มีการวัดความไม่พึงพอใจโดยตรง

3.3.2 บทเรียนที่ได้รับ

1) สสจ. ลพบุรีได้มีการนำแบบประเมินของ TRIS และของ สปสช. มาปรับใช้เพื่อวัดความพึงพอใจ โดยมีการเปรียบเทียบระดับ PCU และ CUP และมีการเปรียบเทียบในระดับจังหวัดด้วย และมีการถ่ายทอดวิธีการวัดสู่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2) การนิยามและการกำหนดกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

3) ควรมีการสร้างแบบสอบถามที่เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อสามารถใช้ร่วมกันได้

4) ข้อจำกัดด้านกฎหมายสาธารณสุขเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ว่าต้องมีการระบุเจ้าของเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติผู้ร้องเรียนมักไม่มีการระบุชื่อ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่ง สสจ. นครราชสีมาได้แก้ไขโดยการประสานในแต่ละพื้นที่เพื่อตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ ใช้เครือข่ายในการประสานงานและลงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

3.3.3 แนวทางการพัฒนา

1) แนวทางการจัดทำ PMQA ในหมวด 3 ควรเริ่มจาก การทำความเข้าใจและลำดับความสัมพันธ์ของเกณฑ์ภายในและภายนอก ในหมวด 7 สำหรับขั้นตอนที่สำคัญของการจัดทำ PMQA ในหมวด 3 ได้แก่ (1) การแบ่งกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยใช้เครื่องมือที่เหมาะสม (2) การรับฟังความต้องการและความคาดหวัง (3) การหาความต้องการร่วมของแต่ละกลุ่ม (4) การออกแบบกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ (5) การสื่อสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธปฏิบัติ (6) การวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ และ (7) เป็นการปรับปรุงกระบวนการ

2) เครื่องมือในกำหนดผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจเลือกใช้วิธีการตามความเหมาะสม ดังนี้ การจำแนกตามประเภทของผู้รับบริการ การจำแนกตามกระบวนการ การจำแนกโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น SIPOC Model (Supplier, Input, Process, Output, Customer) ซึ่งใช้ที่ สสจ. นครราชสีมา

3) การสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องอาศัยข้อมูลจากการศึกษาในข้อที่ผ่านมานำมาจัดทำข้อมูลเพื่อเรียนรู้และกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และควรมีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร เปิดช่องทางให้ประชาชนเลือกใช้บริการได้หลายทาง

4) มีการเสนอเชิงนโยบายว่า ให้มีการกำหนดเกณฑ์การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อใช้แบบสอบถามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และหาผู้ประเมินซึ่งเป็นกลางและดำเนินการในจังหวัดต่างๆ ในแต่ละปี

3.3.4 ปัจจัยความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ ความชัดเจนในการจำแนกและการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การให้ความสำคัญและคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดและวิเคราะห์ความพึงพอใจเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการป้อนกลับเพื่อปรับปรุงการให้บริการ รวมถึงการปรับปรุงความพร้อมของระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการ

3.4 หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจประเมินว่าหน่วยงานมีการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการ รวมทั้งการจัดการสารสนเทศ และการจัดการความรู้หรือไม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

3.4.1 ประสิทธิภาพการจัดทำ

1) การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการ สสจ. มีวิธีการรวบรวม การเลือก และปรับปรุงข้อมูลอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการสื่อสารให้รับทราบโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ แต่การนำมาใช้ในการตัดสินใจและการเกิดนวัตกรรมยังไม่ชัดเจนนัก

2) การจัดการสารสนเทศและความรู้ สสจ. บางแห่งมีข้อมูลซึ่งพร้อมใช้งานและสามารถเข้าถึงได้ง่าย บางแห่งมีแผนแม่บทเทคโนโลยี (อ่างทอง) สสจ. บางแห่งมีการปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศให้มีคุณลักษณะตามเกณฑ์อย่างเป็นระบบ (ลพบุรี กระบี่ อ่างทอง) แต่บางแห่งยังไม่มี การทบทวนปรับปรุงระบบสารสนเทศอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ พบว่าเกณฑ์ของคุณลักษณะข้อมูลสารสนเทศ และความรู้มีรายละเอียดมากเกินไปจนความจำเป็น สสจ. ส่วนใหญ่มีการรวบรวม และถ่ายทอดความรู้ ยกเว้นบางแห่งที่ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบและยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการ และหลายแห่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกความรู้ว่าจะมีวิธีการอย่างไร

3.4.2 บทเรียนที่ได้รับ

1) เนื่องจาก สสจ. มีข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้ในการทำงานค่อนข้างมาก จึงควรเลือกการสร้างระบบสารสนเทศที่สำคัญและจำเป็นก่อน โดยพิจารณาจากความสะดวกคล่องในการใช้งานจริง

2) เกณฑ์การใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม เป็นการเชื่อมโยงที่ค่อนข้างก้าวกระโดดมากเกินไป การสร้างนวัตกรรมจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง อาทิ เงินทุน บรรยากาศองค์การ นโยบาย มากกว่าข้อมูลและสารสนเทศเพียงอย่างเดียว

3) ในการคัดเลือกความรู้ที่จะนำมาจัดการ หน่วยงานยังไม่ได้ลำดับความสำคัญของความรู้ที่จะจัดการก่อนหลัง หน่วยงานอาจใช้ทรัพยากรในการจัดการความรู้มาก แต่ความรู้ที่นำไปจัดการอาจไม่ใช่ความรู้ที่สำคัญ ไม่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกความรู้จึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญ

4) เกณฑ์การจัดการความรู้ในหมวดนี้ให้ความสำคัญกับลักษณะของข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ค่อนข้างสูง แต่เกณฑ์และคำถามสำหรับลักษณะของความรู้ ขั้นตอนการจัดการความรู้ยังไม่ชัดเจน ทำให้ สสจ. บางจังหวัดไม่สามารถตอบคำถามได้ ควรมีการบูรณาการเกณฑ์เข้าด้วยกัน

เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยง กล่าวคือ ควรมีการบูรณาการแนวคิด 2 เรื่อง คือ การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบสารสนเทศ และการจัดการความรู้

3.4.3 แนวทางการพัฒนา

จากการสรุปบทเรียนและประสบการณ์ในการจัดทำหมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จึงเสนอเป็นขั้นตอนการดำเนินการในหมวดนี้ ดังนี้

1) การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน

ในขั้นตอนนี้ เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารระบบสารสนเทศ เพื่อวางแผนคัดเลือกและรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน หลังจากนั้นเป็นการวางแผนคัดเลือกและรวบรวมข้อมูล โดยพิจารณาจากวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ ภารกิจหน่วยงาน คำรับรองการปฏิบัติราชการ แผนที่กลยุทธ์ (strategy map) ตัวชี้วัด และการนิเทศงาน ตลอดจนการพิจารณาถึงความพร้อม และความเชื่อถือได้ของข้อมูล มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (validation) รวมทั้งการวิเคราะห์และใช้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ สามารถทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ เปรียบเทียบกับผลงานของ สสจ. ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กับปัจจุบัน เปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ในช่วงเวลาเดียวกัน และเปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือตัวชี้วัดกลาง จากนั้น มีการใช้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาสาเหตุ ปรับกลยุทธ์ และทบทวนระบบการวางแผนและการประเมินผล การนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการตัดสินใจใน 3 ระดับ คือ การตัดสินใจระดับ การปฏิบัติงานประจำทั่วไป การตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาที่ทราบล่วงหน้า และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ภายหลังการวัดผลการดำเนินการแล้ว นำไปสู่ขั้นตอนการสื่อสารผลการวัดไปให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบโดยวิธีการต่างๆ

2) การจัดการความรู้

เริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการการจัดการความรู้ และแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการจัดการความรู้ของ สสจ. (Chief Knowledge Officer-CKO) และตามด้วยการจัดทำแผนการจัดการความรู้ ซึ่งควรประกอบด้วย วิสัยทัศน์ในการจัดทำจัดการความรู้ กลยุทธ์การจัดการความรู้ การเชื่อมโยงจากความรู้ไปสู่ การจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศ บทบาทของผู้บริหาร เทคโนโลยีสารสนเทศที่จะนำมาใช้ในการจัดการความรู้ และการประเมินผลการจัดการความรู้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2552) สำหรับขั้นตอนการจัดการความรู้ที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความรู้

(การแสวงหาความรู้) (knowledge creation) การประมวลหรือรวบรวมความรู้ (knowledge capture and codification) การแบ่งปันและเผยแพร่ความรู้ (knowledge sharing and dissemination) และการใช้ความรู้ (knowledge utilization) ซึ่งคุณค่าที่สำคัญของความรู้คือการนำไปใช้

3.4.4 ปัจจัยความสำเร็จ

ปัจจัยความสำเร็จของหมวดนี้ คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง วัฒนธรรมที่เกื้อหนุน ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร การมีระบบ โครงสร้างพื้นฐาน และการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการมีหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานสนับสนุนที่ชัดเจน

3.5 หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดระบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ดี รวมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี อันจะทำให้เกิดความผูกพันและความพึงพอใจของบุคลากร

3.5.1 ประสิทธิภาพการจัดทำ

1) ด้านระบบงาน

- การจัดและบริหารงาน ในส่วนนี้มีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในด้านระบบงานแบบเป็นทางการนั้น สสจ. ส่วนใหญ่ได้จัดแบ่งภารกิจอย่างชัดเจนอยู่แล้ว

- สสจ. บางแห่งได้พยายามนำวัฒนธรรมของบุคลากรและชุมชนมาใช้ในระบบงานด้านทรัพยากรบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรให้คำนึงถึงการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ (สสจ.ลพบุรี) จัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติงานตรงกับภูมิสำเนา (สสจ.สุโขทัย) และการสร้างวัฒนธรรมการใส่เสื้อเหลืองในวันจันทร์ (สสจ.นครปฐม)

- มีการจัดระบบสื่อสารภายในองค์การทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในหลายรูปแบบ เช่น การประชุม อบรม สัมมนา การใช้หนังสือราชการ การจัดทำคู่มือ อีเมลล์ การจัดเสวนา สภาภาคพื้นเสียงตามสาย มีระบบสอนงานผ่านพี่เลี้ยง

- ระบบการประเมินผลของ สสจ. ส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติตามระเบียบราชการ ตามเกณฑ์ตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. โดย สสจ. ลพบุรีและอุบลราชธานีมีการแจ้งผลการประเมินกรณีไม่ผ่านการประเมิน หรือผลประเมินไม่เป็นที่น่าพอใจ ส่วน สสจ. ลพบุรีและสุโขทัยมีระบบการให้รางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

- การเตรียมบุคลากร สสจ.ทุกแห่งมีกระบวนการที่อิงคุณสมบัติสมรรถนะ แต่ส่วนมากยังไม่ได้ใช้แผนการเตรียมคนขึ้นสู่ตำแหน่งบริหาร (succession plan) ด้วยการวางตัวบุคคลเพื่อรับตำแหน่งในอนาคต

2) การเรียนรู้ของบุคลากร และการสร้างแรงจูงใจ

- การพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่น สสจ. หลายแห่งมีการดำเนินโครงการ เช่น การผลิตแพทย์หนึ่งทุน หนึ่งอำเภอ ร่วมกับมหาวิทยาลัย (สสจ. สุโขทัย) การคัดเลือกนักเรียนทุนในท้องถิ่นให้เข้าศึกษาต่อด้านสาธารณสุขและกลับมาปฏิบัติงานในท้องถิ่น (สสจ.ลพบุรี)

- การพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน พบว่า สสจ. ทุกแห่งมีมาตรการที่ดีและชัดเจน เช่น การสนับสนุนให้มีการลาศึกษาอย่างต่อเนื่องในหลักสูตรต่าง ๆ (สสจ.ลพบุรี) การส่งเสริมให้นำความรู้และทักษะจากการอบรมมาใช้ในการปฏิบัติงาน (สสจ. นครราชสีมา ลพบุรี สุโขทัย อุบลราชธานี) เช่น การมอบหมายภารกิจให้ปฏิบัติงานเพิ่มเติมตามที่ได้รับการอบรม แต่ยังไม่ค่อยมีการประเมินผล

3) การสร้างความผูกพันและความพึงพอใจแก่บุคลากร

- มีการจัดระบบสภาพแวดล้อมในการทำงาน สสจ.ส่วนใหญ่มีการดำเนินกิจกรรม 5 ส. และมีการพัฒนาในการเตรียมพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก

- มีการสำรวจเพื่อประเมินบรรยากาศและความคาดหวังของบุคลากรไปจัดสวัสดิการต่างๆ (สสจ. ลพบุรี อุบลราชธานี) มีหลักเกณฑ์สนับสนุนด้านสวัสดิการและการบริการช่วยเหลืองานศพ (สสจ.นครราชสีมา ลพบุรี อุบลราชธานี) และมีการสำรวจความพึงพอใจบุคลากรทุกระดับอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (สสจ. นครปฐม นครราชสีมา อ่างทอง) โดย สสจ. อุบลราชธานีพยายามศึกษาว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจของบุคลากรกับผู้รับบริการหรือไม่ด้วย

3.5.2 บทเรียนที่ได้รับ

1) เกณฑ์ชี้วัดบางตัวยังไม่ชัดเจน สสจ. แต่ละแห่งจึงต่างกำหนดตามความเข้าใจของตนเอง เช่น การนำวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและชุมชนมาใช้ในการจัดระบบงานด้านทรัพยากรบุคคล

2) การให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังสามารถดำเนินการได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การกำหนดสมรรถนะที่ยังขาดอยู่ของบุคลากร และการหาอุปสรรคต่างๆ นั้น ส่วนใหญ่จะกำหนดจากมุมมองของผู้บริหารหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมากกว่าจากบุคลากร

3) เกณฑ์การสร้างความสุขเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมด้านมาตรการความปลอดภัย ความสะอาด การป้องกันภัย และการจัดสวัสดิการ แต่ความสุขจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนน่าจะมาจากความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับบุคลากร และระหว่างบุคลากรด้วยกันเองมากกว่า นอกจากนี้ยังจะมีการกำหนดตัวชี้วัดความสุขทางจิตใจให้ชัดเจน และสามารถประเมินได้ รวมถึงการประเมินความพึงพอใจให้ได้ผลสอดคล้องกับความเป็นจริง และการนำไปใช้ประโยชน์

3.5.3 แนวทางการพัฒนา

1) ด้านระบบงาน

- **การจัดและบริหารงาน** การตั้งคณะทำงาน หรือการจัดทีมทำงานแบบไม่เป็นทางการ โดยนำเอาบุคลากรที่มีศักยภาพและมีความเต็มใจในการรับภารกิจก็เป็นวิธีที่ได้ผล และควรพิจารณาใช้เทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนการสื่อสาร แลกเปลี่ยนความรู้ภายในองค์กรให้มากขึ้น นอกจากนี้ อาจพิจารณานำเอาความคิดเห็นของชุมชนและบุคลากรมาเป็นปัจจัยนำเข้าในการจัดระบบงาน และการออกแบบงาน รวมทั้งการให้บริการเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของบุคลากรและชุมชนได้ดีกว่าเดิม

- **ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร** สสจ. สามารถปรับปรุงการดำเนินการ ในหมวดนี้ให้ดียิ่งขึ้นด้วยการปรับปรุงการแจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ชัดเจนขึ้น ก็จะทำให้บุคลากรได้ทราบทั้งจุดเด่น จุดด้อยของตน ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน

- **การจ้างงานและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน** แม้ว่า สสจ. จะใช้เกณฑ์ของราชการในการดำเนินงาน แต่ก็สามารถใช้การกำหนดสมรรถนะองค์กรเข้ามาเสริม เพื่อให้มีรายละเอียดของทักษะที่องค์กรต้องการให้มากยิ่งขึ้นไปอีก

2) **ด้านการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ** การนำความต้องการของบุคลากร มาประกอบการกำหนดแผนความก้าวหน้าจะช่วยให้บุคลากรมีความพอใจ และมีแรงจูงใจมากขึ้น ในการพัฒนาตนเองการสร้างความสุขระหว่างความต้องการขององค์กรและของบุคลากร ให้สอดคล้องกัน จะสามารถทำให้การเรียนรู้และการสร้างแรงจูงใจนั้นเกิดขึ้นได้อย่างสอดคล้องกลมกลืน

3) **ด้านการสร้างความสุขและความพึงพอใจของบุคลากร** องค์กรอาจเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ตื้นอกเหนือจากการจัดสถานที่ทางกายภาพ ด้วยการสร้างบรรยากาศของการทำงานที่เป็นครอบครัว การทำกิจกรรมสันทนาการร่วมกัน และควรมีการกำหนดตัวชี้วัด

ความผาสุกทางจิตใจที่ชัดเจน ประเมินได้ สิ่งที่สำคัญคือ การให้บุคลากรมีส่วนกำหนดปัจจัยที่จะใช้วัดความผาสุกเหล่านี้ ส่วนการประเมินความพึงพอใจนั้น ควรจัดทำตามหลักวิชาการ มีการเก็บข้อมูล การกำหนดตัวชี้วัดที่ครอบคลุม และบรรจุเข้าไปในแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง และได้ผลการประเมินกับข้อมูลป้อนกลับที่เที่ยงตรง

3.5.4 ปัจจัยความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยความสำเร็จในหมวดนี้ ได้แก่ ภาวะผู้นำและทักษะในการบริหารจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ การมีส่วนร่วมของบุคลากร การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอก การใช้เครือข่ายความร่วมมือ ความจริงจังในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ความยุติธรรมในผลประโยชน์ ทั้งระดับองค์กรและบุคลากร

3.6 หมวด 6 การจัดการกระบวนการ เป็นการตรวจสอบว่าหน่วยงานมีวิธีการอย่างไรในการจัดการกระบวนการที่สำคัญที่ส่งผลต่อการบรรลุพันธกิจขององค์กร ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานให้ดีขึ้น และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างไร หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญ คือ กระบวนการที่สร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จในการดำเนินการตามพันธกิจและภารกิจที่รับผิดชอบอย่างยั่งยืน

3.6.1 ประสิทธิภาพในการจัดทำ

1) สสจ. บางแห่งได้จัดการกระบวนการสร้างคุณค่าโดยได้ยึดพันธกิจของ สสจ. เป็นตัวตั้ง แล้วจึงกำหนดกระบวนการสร้างคุณค่า (สสจ. นครราชสีมา ลพบุรี) โดยอาศัย SIPOC Model เป็นตัวกำหนด (Supplier, Input, Process, Output, Customer) ซึ่งทำให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับลูกค้า แต่บางแห่งยังไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

2) กระบวนการสร้างคุณค่าของ สสจ. ที่กำหนดขึ้นคล้ายคลึงกัน ได้แก่ กระบวนการซึ่งเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการจัดบริการ 4 มิติ ได้แก่ การรักษา ส่งเสริม ป้องกัน และควบคุมโรค แต่มีสสจ. บางแห่งอาจจะมีปัญหาความเข้าใจว่ากระบวนการสร้างคุณค่าคืออะไร จึงเป็นการกำหนดในเรื่องที่เป็นกระบวนการสนับสนุน หรือกระบวนการบริหารงานมากกว่า

3) สำหรับกระบวนการสนับสนุน สสจ.นครราชสีมาได้เริ่มดำเนินการโดยมองว่ากระบวนการสนับสนุนเป็นกระบวนการที่ช่วยผลักดันให้กระบวนการสร้างคุณค่าดำเนินการต่อไป และกำหนดกระบวนการสนับสนุนใน 4 ด้าน คือ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาระบบสารสนเทศ

การจัดซื้อจัดจ้าง และรัฐพิธี โดย สสจ. ลพบุรีดำเนินการคล้ายกัน แต่เน้นในเรื่อง คน งบประมาณ สิ่งของ และเทคโนโลยีสารสนเทศ สสจ.สุโขทัยเน้น 4 กระบวนการ คือ การบริหารทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยีสารสนเทศ ตรวจสอบภายใน และการขึ้นทะเบียนของหน่วยบริการ ในขณะที่ สสจ. อ่างทอง กำหนดไว้ 2 กระบวนการ คือ การจัดการงบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศ

3.6.2 บทเรียนที่ได้รับ

1) จากการศึกษาพบว่า สสจ. แต่ละแห่งมีการตีความพันธกิจ บทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกัน การกำหนดกลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแตกต่างกัน รวมทั้งการกำหนดกระบวนการสร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุนของแต่ละ สสจ. ยังมีความแตกต่างกัน ทั้งที่มีพันธกิจอย่างเดียวกัน

2) ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการที่สร้างคุณค่า และกระบวนการสนับสนุนยังไม่ชัดเจน การกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ (key performance indicator) ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้การเทียบเคียงระหว่างผลการดำเนินการของสสจ. ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการให้เกิดการปฏิบัติที่ดีเลิศเป็นไปได้ยาก

3) การกำหนดกระบวนการที่สร้างคุณค่าแก่องค์กร ต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำหนด และคัดเลือกเพื่อให้มั่นใจว่า กระบวนการที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าต่อผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ

3.6.3 แนวทางการพัฒนา

1) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดกระบวนการที่สร้างคุณค่า เช่น พันธกิจตามกฎหมาย นโยบายของรัฐ นโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) จัดลำดับความสำคัญของแต่ละกระบวนการที่สร้างคุณค่า โดยคำนึงถึงกระบวนการหลักที่สำคัญที่สามารถสะท้อนต่อการบรรลุผลตามยุทธศาสตร์และภารกิจของ สสจ.

3) ออกแบบกระบวนการที่สร้างคุณค่า อันหมายถึง การออกแบบขั้นตอน อุปกรณ์ และแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้ตอบสนองต่อข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ของกระบวนการ โดยการออกแบบกระบวนการใช้หลักการและแนวทางของวงจรการปรับปรุง P-D-C-A (Plan, Do, Check, Act) จากนั้นนำกระบวนการไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมกระบวนการ เพื่อให้บรรลุผลตามข้อกำหนดที่สำคัญ

4) กำหนดผู้รับผิดชอบ จัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ประชุมชี้แจงรายละเอียดของแผนงานในการดำเนินการและตัวชี้วัดให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจ

5) ฝึกอบรม นิเทศ ติดตามและประเมินผล นำผลจากการประเมินมาปรับปรุง ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในวงจรการปรับปรุง P-D-C-A การแก้ปัญหาและปรับปรุง (Act) อย่างต่อเนื่อง พิจารณาจากการนำตัวชี้วัดและเป้าหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมกระบวนการมาเปรียบเทียบกับผลการดำเนินการ

ในส่วนของกระบวนการสนับสนุนสามารถใช้แนวทาง และวิธีการเช่นเดียวกับกระบวนการที่สร้างคุณค่า

3.6.4 ปัจจัยความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ ความต่อเนื่องในการสนับสนุนของผู้บริหาร การจัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินการที่ชัดเจน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับหน่วยงานภายนอก เพื่อสร้างมาตรฐานการจัดการกระบวนการที่ดี (best practice) การสร้างมาตรฐานการจัดการกระบวนการของ สสจ. ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดขั้นตอนการทำงานที่เป็นมาตรฐาน (process standardization) การจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน (procedure manual) คู่มือการทำงาน (work instruction หรือ operating guideline) เพื่อเป็นแนวทางในการทำงาน การสร้างระบบตรวจสอบและประเมินผลที่ดี การเรียนรู้และปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง การคิดและดำเนินการอย่างบูรณาการกับหมวดอื่นๆ (integration)

3.7 หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการ และแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่างๆ (มิติตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ) ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนองค์กร นอกจากนี้ ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นที่ภารกิจคล้ายคลึงกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

เนื่องจากในปี 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแผนการพัฒนองค์กร (roadmap) ไว้ 3 ปี สำหรับจังหวัดจะเน้นความสำคัญของฐานข้อมูลในการผลักดันยุทธศาสตร์ภายใต้ระบบการนำองค์กรที่มีประสิทธิภาพก่อน โดยปี 2552 เน้นในหมวดที่ 1 และ 4 ในปี 2553 เน้นหมวดที่ 2 และ 3 และปี 2554 เน้นหมวดที่ 5 และ 6 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) ดังนั้นในขณะที่ดำเนิน

โครงการศึกษาประสบการณ์ หมวด 7 ยังไม่เป็นภาคบังคับให้ สสจ. ต้องดำเนินการในขณะนั้น ทำให้ในภาพรวมการดำเนินงานในหมวดนี้ของทุกจังหวัดยังไม่เห็นผลการดำเนินงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานต้องการขอรับรางวัลคุณภาพ PMQA ในอนาคตนั้น หน่วยงานต้องมีการดำเนินการครบทั้ง 7 หมวด

3.7.1 ประสบการณ์ในการจัดทำ

สสจ. นครปฐมได้มีการจัดทำโปรแกรมระบบรายงานผล (scorecard cockpit) ซึ่งเป็นโปรแกรมใช้สำหรับการประเมินผลใน 4 มิติ คือ ด้านประสิทธิผล ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพ และด้านการพัฒนาองค์กร โดยแต่ละมิติจะมีการกำหนดตัวชี้วัด ตามเกณฑ์ของ ก.พ.ร. การรายงานผลจะต้องกรอกคะแนนการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเข้าโปรแกรม ซึ่งทำให้มีความสะดวก และผู้บริหารสามารถติดตามตรวจสอบได้จากโปรแกรม

3.7.2 บทเรียนที่ได้รับ

แม้ว่าโปรแกรมระบบการรายงานผลจะมีต้นทุนที่สูง แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับถือว่ามีความคุ้มค่า ปัญหาที่พบการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และทันเวลา เพื่อจะช่วยให้การจัดทำรายงานผลไม่ล่าช้า

3.7.3 แนวทางการพัฒนา

จากการศึกษาพบว่า แนวทางการจัดทำ PMQA ที่สำคัญของหมวด 7 คือ

1) การกำหนดตัวชี้วัดและการบูรณาการหรือเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของตัวชี้วัด เนื่องจาก สสจ. มีตัวชี้วัดมาจากหลายแหล่ง หาก สสจ. สามารถใช้ข้อมูลทรัพยากรจากตัวชี้วัดต่างๆ ร่วมกันได้ จะทำให้ภาระงานด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลลดลง รวมทั้งเห็นภาพความสัมพันธ์ของแต่ละมิติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2) ส่งเสริมความรู้พื้นฐานในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการแสดงผลลัพธ์

3) การวัดความไม่พึงพอใจเพิ่มเติมจากการวัดความพึงพอใจ จะทำให้หน่วยงานเห็นข้อจำกัดที่ชัดเจน และเป็นประเด็นวิกฤตที่สามารถนำไปปรับปรุงเพื่อเพิ่มความพึงพอใจหรือพัฒนาองค์กรได้อย่างมีนัยสำคัญ

4) ควรมีการพัฒนาสารสนเทศโดยความร่วมมือกับ สสจ. ต่าง ๆ เพื่อให้ได้ระบบฐานข้อมูลเดียวกัน อันจะช่วยในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาต่อไป

3.7.4 ปัจจัยความสำเร็จ

สำหรับปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายชัดเจน ตัวชี้วัดเท่าที่จำเป็น การปรับปรุงตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง การดำเนินการพร้อมกับหมวดอื่น ๆ การติดตั้งระบบฐานข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่ถูกต้อง การเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ต้องการเปรียบเทียบ และการใช้ผลลัพธ์เป็นปัจจัยนำเข้าไปในการดำเนินงานครั้งต่อไป

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาประสบการณ์การบริหารจัดการ โดยใช้เครื่องมือ PMQA ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด 7 แห่ง เป็นกระบวนการที่ช่วยให้ สสจ. ได้มีการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินการ PMQA โดยเฉพาะการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีของ สสจ. แห่งอื่น รวมทั้งทราบถึงปัญหาและบทเรียนที่เกิดขึ้น ตลอดจนช่วยให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดและขั้นตอนการดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น เพื่อช่วยกันเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในการดำเนินการร่วมกับคณะผู้ศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการดำเนินการตามโครงการนี้ คณะผู้ศึกษามีความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติเพื่อให้มีการบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ดังนี้

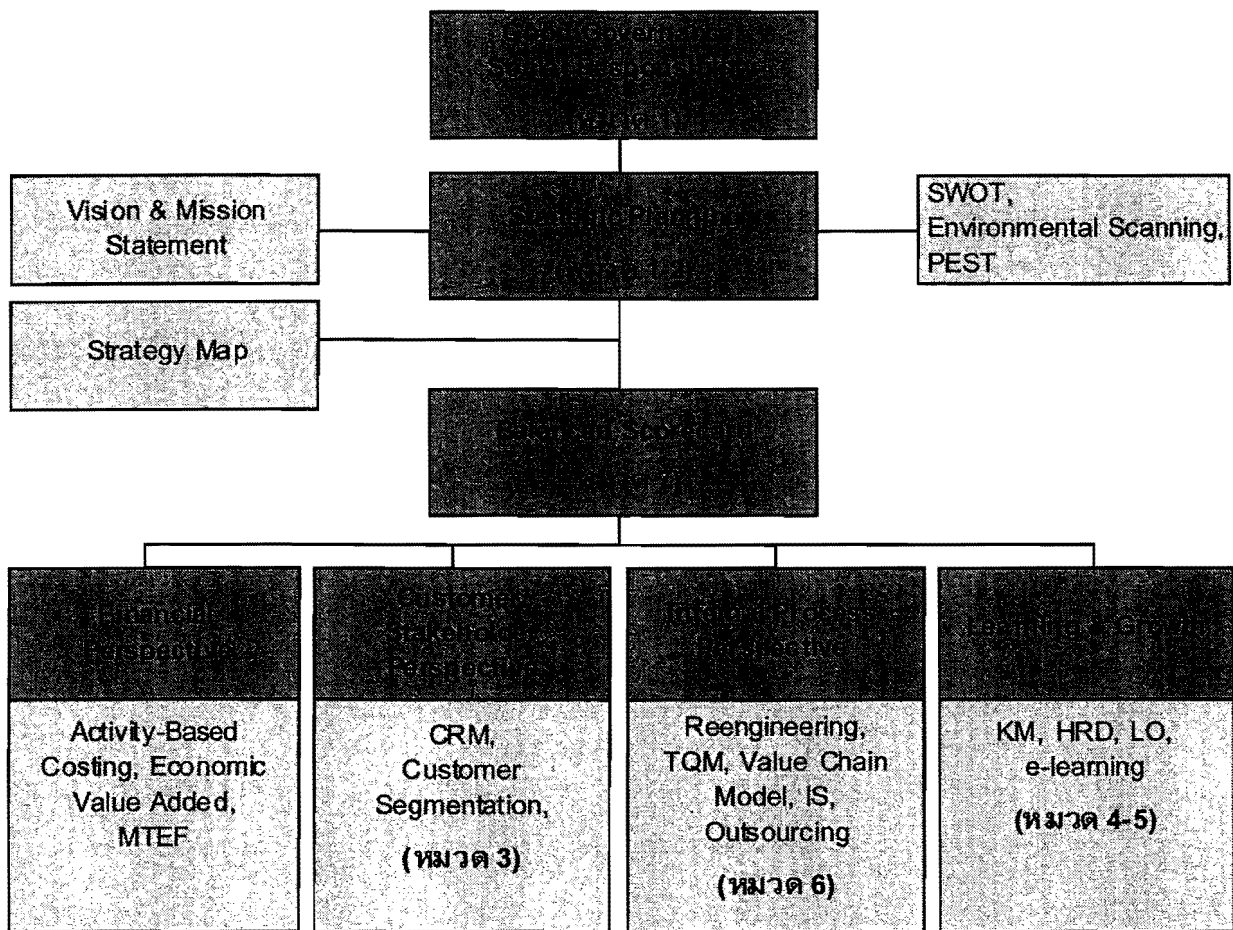
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับ PMQA ได้แก่ ควรมีการทบทวนความเหมาะสมของเกณฑ์ข้อกำหนดในแต่ละหมวดให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานภาครัฐ (glocalization) เช่น เรื่องการแข่งขันซึ่งอยู่ในเรื่องลักษณะองค์การน่าจะเหมาะกับองค์การเอกชนมากกว่า ควรลดทอนรายละเอียดของเกณฑ์ที่มีมากเกินไปจนความจำเป็น เช่น ในเรื่องของลักษณะข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อจะช่วยให้หลักเกณฑ์มีจุดเน้น (focus) ที่ชัดเจนมากขึ้น และควรมีการเชื่อมโยงภายในหมวดและข้ามหมวดให้ชัดเจน (integration) การกำหนดหลักเกณฑ์หรือหัวข้อควรมีความสัมพันธ์กันเพื่อไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน เช่น หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีการกำหนดหัวข้อ และเกณฑ์ที่ซ้ำซ้อน และไม่เป็นระบบ การเชื่อมโยงไม่ชัดเจน หรือการเชื่อมโยงหลักเกณฑ์ทุกหมวดให้เห็นเป็นการพัฒนาการบริหารอย่างเป็นระบบดัง

ตัวอย่างในภาพที่ 3 ซึ่งเป็นการบูรณาการเครื่องมือที่ใช้ในแต่ละหมวดเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นความต่อเนื่อง และลดความซ้ำซ้อนของการใช้เครื่องมือด้วย นอกจากนี้หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่กำหนดไม่ควรมีความซับซ้อนมากเกินไป ยากต่อการตีความ และการประเมินผลควรจะมีลักษณะง่าย (simple) ทั้งต่อความเข้าใจและการดำเนินการ เช่น การนำเรื่องวัฒนธรรมมาผูกกับเรื่องการสร้างระบบงาน และเพื่อให้มีการปรับปรุงเกณฑ์และตัวชี้วัดของ PMQA ในภาพรวม ควรให้มีการศึกษาประเมินผลความสำเร็จของการนำ PMQA ไปใช้ในภาพรวม

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในภาพรวมทั้ง 7 หมวด ได้แก่ การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกณฑ์แต่ละหมวด การสร้างเสริมทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการ การประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อพัฒนาระบบ กลไก และวิธีการนำไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้การปรับปรุงระบบงานในหมวดต่าง ๆ ตามเกณฑ์ของ PMQA ของ สสจ. น่าจะมีการแลกเปลี่ยนระหว่าง สสจ. เพื่อให้มีการจัดทำร่วมกันเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นการประหยัดทรัพยากร เช่น เรื่องขอบเขตขององค์การของ สสจ. ควรจะมีลักษณะแบบเดียวกัน หมวด 3 เรื่องการกำหนดผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหมวด 6 การจัดการกระบวนการ โดยมีการพัฒนาทีมงานในการจัดทำ PMQA โดยให้มีการประชุมข้ามทีมด้วย การกำหนดเป้าหมายในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นถึงความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมภายใต้ทิศทางตามเป้าหมายระยะยาว รวมทั้งการให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจ โดยมีปัจจัยความสำเร็จรวมของทั้ง 7 หมวด ได้แก่ การสนับสนุนจากผู้นำ ระบบการบริหารจัดการ PMQA ขององค์การ วัฒนธรรมคุณภาพของบุคลากร ตลอดจนการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ภายนอกระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกับหน่วยงานอื่น เช่น สถาบันการศึกษาเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการที่ดีต่อเนื่องในระยะยาว

สำหรับข้อเสนอการวิจัยในอนาคตได้แก่ การบูรณาการเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่ใช้ในภาครัฐ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริหารจัดการ ธรรมชาติของการใช้เครื่องมือการจัดการของภาครัฐ การศึกษาเปรียบเทียบบทเรียนการนำเครื่องมือการจัดการมาใช้ในภาครัฐของไทย และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมแนวทางและวิธีการบูรณาการเครื่องมือการจัดการของหน่วยงานกลาง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริหารจัดการจากการใช้เครื่องมือการจัดการภาครัฐ และการศึกษาเปรียบเทียบบทเรียนการนำเครื่องมือการจัดการมาใช้ในภาครัฐของไทยกับต่างประเทศ

การศึกษาค้างนี้มีข้อจำกัด คือ PMQA เป็นเครื่องมือใหม่ซึ่งหน่วยงานหลายแห่งเพิ่งเริ่มใช้อย่างจริงจังเพียง 1-2 ปี ทำให้ประสบการณ์ที่ได้เป็นการบอกกล่าวถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานและอุปสรรค ยังไม่มีตัวอย่างของการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ อย่างไรก็ตาม ข้อดีของการศึกษาค้างนี้ คือ ผู้นำสสจ. ที่เข้าร่วมโครงการมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาการบริหารจัดการตัวแทน สสจ. ที่เข้าร่วมโครงการให้มีความร่วมมือในการให้ข้อมูลและร่วมในการทำกิจกรรมอย่างเต็มที่ การศึกษาค้างนี้ยังเป็นวิธีการที่ช่วยทำให้ สสจ. มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเป็นการศึกษาที่ยังไม่ค่อยมีการศึกษามากนัก



ภาพที่ 3 แนวทางการบูรณาการเครื่องมือการจัดการ

ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2553.

5. สรุป

บทความฉบับนี้ได้นำเสนอผลจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การบริหารจัดการองค์การของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award-PMQA) โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการ PMQA ทั้ง 7 หมวด คือการนำองค์การ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล การจัดการกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินการ การศึกษาแลกเปลี่ยนครั้งนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ (learning how to learn) เพื่อช่วยสนับสนุนให้บุคลากรของ สสจ. ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ พัฒนาความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และทัศนคติในการจัดทำ PMQA ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจะเป็นผู้ที่เข้าร่วมในกระบวนการเรียนรู้ (learning process) ในครั้งนี้ โดยการเรียนรู้นี้จะอิงกับการปฏิบัติงาน (performance-based learning) โดยใช้การสัมมนากลุ่มเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างและประสานการเรียนรู้กับการปฏิบัติในที่ทำงาน ซึ่งนอกจากจะช่วยส่งเสริมให้มีการสื่อสารและคิดร่วมกันแล้ว ยังช่วยกระตุ้นในการสรุปบทเรียน ตลอดจนปัจจัยแห่งความสำเร็จของแนวทางการพัฒนาการจัดทำ PMQA อันจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอื่น ๆ ในอนาคต นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะทั้งระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติ โดยคาดหวังว่าจะช่วยยกระดับการบริหารจัดการในภาครัฐให้เป็นระบบและมีคุณภาพต่อไป รวมถึงเพื่อช่วยทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการในภาครัฐในอนาคตด้วย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ได้รับทุนสนับสนุน
จาก

แผนงานวิจัยและพัฒนาธรรมภิบาลในระบบสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เอกสารอ้างอิง

- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2552). องค์การแห่งความรู้: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4: กรุงเทพฯ: รัตนไทร.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2553). เอกสารบรรยายการอบรมหลักสูตร *Mini Master of Management* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545.
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2547). เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ เพื่อองค์กรที่เป็นเลิศ. กรุงเทพมหานคร: อินโนกราฟฟิกส์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: การกิจการบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- Denzin, N.K. (1989a). *Interpretive Interactionism*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Denzin, N.K. (1989b). *The Research Act* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Fielding, N.G. & J.L. Fielding. *Linking Data*. (1986). Beverly Hills, CA: SAGE.
- Flick, U. (1992). Triangulation Revisited: Strategy of Validation or Alternative?, *Journal for the Theory of Social Behavior*, 22, 175-198.
- Holsapple, C.W., & K.D. Joshi. (2001). An Investigation of Factors that Influence the Management of Knowledge in Organizations, *Journal of Strategic Information Systems*, 9(2/3), 235-260.
- Takeuchi, Hirotaka, Ikujiro Nanaka. (2004). *Hitosubashi on Knowledge Management*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia).

