

(เอกสารสำหรับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.)

**การประกันคุณภาพข้าราชการ:
กลไกสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการไทย**

ศาสตราจารย์ ดร. มนตรี จุฬาวัดนทล
วิทยาลัยการจัดการ มหาวิทยาลัยมหิดล และ
ภาควิชาชีวเคมี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

25 สค 43

E-mail: scmcl@mahidol.ac.th

ในอดีตระบบราชการเคยเป็นกลไกหลักที่มีบทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ช่วยทำให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้ามาในระดับหนึ่ง ในปัจจุบันนี้สังคมไทยส่วนหนึ่งมีขีดความสามารถมากขึ้น มีการศึกษาคีขึ้น สามารถดำเนินธุรกรรม และมีความเป็นอยู่ที่น่าพอใจภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ในสายตาของสังคมไทยที่ก้าวหน้านี้ ระบบราชการไทยในปัจจุบันไม่ใช่ผู้นำการพัฒนา เพราะตามไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก ในขณะที่เดียวกันยังมีสังคมไทยอีกส่วนหนึ่งที่ยังไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในปัจจุบันนี้ ยังต้องอาศัยการนำพาของระบบราชการอยู่ ดังนั้นระบบราชการไทยในปัจจุบันและในอนาคตจะต้องให้บริการแก่คนในสังคม 2 กลุ่ม คือ เป็นผู้สนับสนุน (อำนวยความสะดวก) ส่วนของสังคมที่สามารถดูแลตนเองได้ และเป็นผู้นำในส่วนของสังคมที่ยังต้องพึ่งพาการชี้นำของระบบราชการ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการไทยซึ่งเป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ของระบบราชการจะต้องเปลี่ยนจากการเป็นผู้นำสังคมในอดีตมาเป็นทั้งผู้นำและผู้สนับสนุนในปัจจุบัน ในอนาคตเมื่อสังคมไทยส่วนใหญ่เจริญก้าวหน้าและพึ่งพาตนเองได้ดีแล้ว ระบบราชการไทยควรจะมีบทบาทสนับสนุน (อำนวยความสะดวก) เพียงอย่างเดียว

ในขณะที่สังคมไทยคาดหวังว่าระบบราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้นำที่มีบทบาททั้งนำและสนับสนุนได้อย่างเหมาะสม ระบบราชการไทยยังมีปัญหาความไม่คล่องตัว และความไม่โปร่งใสของระบบเอง นอกจากนี้ระบบราชการยังถูกแรงกดดันจากกระแสการเมืองและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งหมดนี้ช่วยบั่นทอนความเชื่อมั่นในระบบราชการ สังคมไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบราชการ นักการเมืองไม่เชื่อมั่นในประสิทธิผลของระบบราชการ แม้แต่ข้าราชการเองก็ขาดความเชื่อมั่นเกี่ยวกับอนาคตของตนในระบบราชการ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจะต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในระบบราชการ แทนที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในระบบราชการ ซึ่งมีอยู่มากมายและต้องใช้เวลาแก้ไขยาวนานและไม่มีวันสิ้นสุด

แทนที่จะพยายามแก้ปัญหาหลากหลายในระบบราชการเป็นเรื่อยๆ ไป บทความนี้จะนำเสนอแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการด้วยการประกันคุณภาพข้าราชการ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลัก คือ ทรัพยากรมนุษย์ (ข้าราชการ) ที่มีคุณภาพจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ในระบบราชการ และสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการต่อไปในอนาคต

1. การประกันคุณภาพข้าราชการ

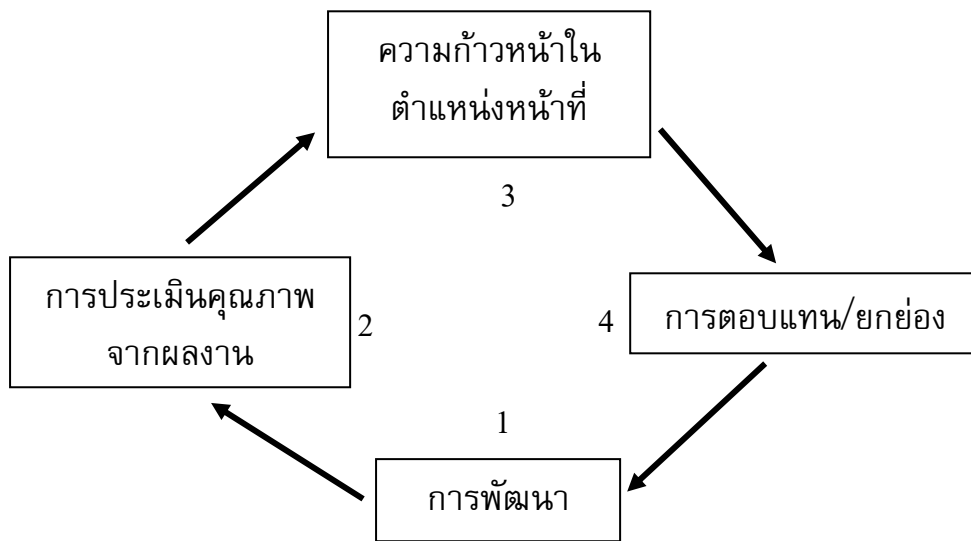
การประกันคุณภาพสินค้าและบริการต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจของผู้บริโภคในตัวสินค้าและบริการนั้น การประกันคุณภาพสินค้าและบริการอาจทำได้หลายวิธี เช่น การให้รางวัล การใช้ระบบมาตรฐานไอเอสโอ (ISO) และการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) หรือ TQM เป็นต้น แต่การประกันคุณภาพบุคลากรมักจะกระทำในวงการศึกษา โดยการให้ปริญญาบัตร หรือวุฒิปัตร เพื่อรับรองวิทยฐานะของผู้สำเร็จการศึกษาหรือการฝึกอบรม และการมอบรางวัลชนะเลิศในการประกวดหรือการแข่งขัน เมื่อเทียบกับการประกันคุณภาพสินค้าหรือบริการ การประกันคุณภาพบุคลากรยังมีวิธีการที่จำกัดอยู่กับตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (เช่น ผลสอบและผลการแข่งขัน) ยังไม่มีระบบจัดการคุณภาพที่จะช่วยให้สามารถประกันคุณภาพของบุคลากรจำนวนมากในช่วงเวลาทำงานหรือในระหว่างอายุการปฏิบัติงาน ดังนั้น การประกันคุณภาพบุคลากรที่จะนำเสนอนี้จะเป็นระบบการจัดการคุณภาพของบุคลากรในช่วงอายุการปฏิบัติงาน แนวคิดนี้ได้พัฒนาขึ้นจากการศึกษาวิชาชีพครู ซึ่งก่อให้เกิดการนำเสนอระบบการประกันคุณภาพครู ให้เป็นกลไกหลักในการปฏิรูปการศึกษา (มนตรี จุฬาวัฒนพล, 2543)

จากรูปแบบการประกันคุณภาพครู ผู้เขียนขอนำเสนอแนวคิดการประกันคุณภาพข้าราชการดังต่อไปนี้

การประกันคุณภาพข้าราชการจะมี 4 องค์ประกอบ คือ

1. การพัฒนาข้าราชการ
2. การประเมินคุณภาพข้าราชการจากผลปฏิบัติงาน
3. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
4. การตอบแทนและยกย่อง

ระบบการประกันคุณภาพข้าราชการจะต้องอาศัยการจัดการให้ 4 องค์ประกอบนี้ ประสานงานกันอย่างเป็นระบบวงจร ดังรูป



1. **การพัฒนาข้าราชการ** จะต้องถือว่าอาชีพข้าราชการจะต้องได้รับการพัฒนาเป็นระยะๆ ตลอดช่วงอายุของการรับราชการ การพัฒนาอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การศึกษาด้วยตนเอง การฝึกหัดกับผู้เชี่ยวชาญ การเข้ารับการฝึกอบรมความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น ดังนั้นการพัฒนาจะต้องมีค่าใช้จ่าย แม้การศึกษาด้วยตนเองก็ต้องเสียค่าตำราและอุปกรณ์หรือสื่อต่างๆ ดังนั้นรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5-10 ของงบประมาณเดือนตลอดปี เป็นค่าการพัฒนาข้าราชการทุกปี ซึ่งอาจจัดสรรเป็น “คู่มือพัฒนาข้าราชการ”

อนึ่ง ในการพัฒนาข้าราชการไม่มีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานพัฒนาข้าราชการ แต่ควรกระจายการพัฒนาข้าราชการไปตามหน่วยงานต่างๆ และใช้การจัดจ้างเอกชน สถาบันการศึกษา และสมาคม/มูลนิธิช่วยพัฒนาข้าราชการตามความเหมาะสม

2. **การประเมินคุณภาพข้าราชการจากผลงาน** จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการประกันคุณภาพข้าราชการ ในการประเมินคุณภาพจะต้องอาศัยคณะกรรมการ ซึ่งมีบุคคลภายนอกร่วมเป็นกรรมการ ไม่ควรจัดการประเมินคุณภาพข้าราชการโดยการทดสอบความสามารถ เพราะอาจจะไม่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานจริง

3. **ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่** จะต้องเป็นไปตามผลการประเมินคุณภาพ ถ้าผลการประเมินผลงานแสดงถึงคุณภาพที่ดีของข้าราชการ ก็ควรพิจารณาเพิ่มหน้าที่หรือปรับตำแหน่งให้สูงขึ้น ถ้าผลการประเมินไม่เป็นที่น่าพอใจควรแนะนำให้กลับไปพัฒนาใหม่ และยังไม่

ปรับตำแหน่งหน้าที่ หากไม่สามารถพัฒนาได้ก็ควรแนะนำให้ย้ายไปทำหน้าที่ที่ถนัดกว่า หรือ ชักชวนให้เลือกการเกษียณก่อนอายุ เป็นต้น

4. การตอบแทนและยกย่อง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการที่มีคุณภาพและมีผลการปฏิบัติงานที่ดี ทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม การตอบแทนควรเป็นการปรับเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สมกับคุณภาพและผลงาน การยกย่องให้รางวัลเกียรติยศ และการเชิดชูเกียรติเพื่อให้เป็นแบบอย่างของข้าราชการที่ดีมีคุณภาพและมีผลงาน ก็จะช่วยสร้างขวัญกำลังใจและความเชื่อมั่นในอาชีพข้าราชการ ระบบการตอบแทนและยกย่องจะต้องมีวิธีการปฏิบัติที่น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของข้าราชการและสังคม

2. การประกันคุณภาพข้าราชการต้องเป็นวงจรต่อเนื่อง

การประกันคุณภาพข้าราชการต้องเป็นการจัดการคุณภาพของข้าราชการอย่างครบวงจร ข้าราชการที่ผ่านการพัฒนา ผ่านการประเมิน ได้เข้ารับตำแหน่งหน้าที่เพิ่ม พร้อมได้รับการตอบแทน และยกย่อง จะต้องไม่หยุดนิ่ง แต่กลับเข้าสู่การพัฒนาอีกรอบหนึ่งที่มีความเข้มและความชำนาญ กว้างขึ้น เพื่อเตรียมรับการประเมินและรับตำแหน่งหน้าที่เพิ่มขึ้นต่อไป หากทำเช่นนี้ได้ระบบ ข้าราชการจะไม่มีเกิด dead wood แต่จะช่วยกระตุ้นให้ข้าราชการที่เฉื่อยช้าเกิดความกระตือรือร้นที่ อยากจะปรับปรุงตัวเอง ทำตัวเองให้มีคุณภาพและมีคุณค่าต่อสังคม

อนึ่งข้าราชการทุกคนควรเข้าสู่ขั้นตอนการพัฒนาเป็นครั้งคราว ไม่ควรจะใช้เวลากับ การพัฒนาเกินความจำเป็น หรือพัฒนาเกินมากจนไม่มีเวลาปฏิบัติงานราชการ และไม่ควร จะเสียเวลาพัฒนาในเรื่องที่จะไม่นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการในสังกัดของตนได้พัฒนาคุณภาพและขีด ความสามารถของตนเอง ผู้บังคับบัญชาที่ไม่เปิด โอกาสเช่นนี้จะไม่สามารถจัดการระบบประกัน คุณภาพข้าราชการของตนเองได้

3. การประกันคุณภาพข้าราชการจะช่วยปฏิรูประบบราชการอย่างไร?

การประกันคุณภาพข้าราชการควรจะทำให้เกิดกระแสที่จะนำไปสู่การปฏิรูประบบ ราชการเป็นลำดับดังนี้

3.1 ข้าราชการควรจะสนใจการประกันคุณภาพมากกว่าการประเมิน เพราะการ ประกันคุณภาพจะเป็น โอกาสที่จะเพิ่มคุณค่าของตนเองในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้การ

ประกันคุณภาพน่าจะเป็นที่ยอมรับมากกว่าการพัฒนาข้าราชการเพียงอย่างเดียว เพราะการพัฒนาข้าราชการที่ผ่านมาได้ผลน้อย และมักจะไม่ตรงกับงานที่จะทำ

3.2 ข้าราชการที่เข้าสู่ระบบประกันคุณภาพจะมีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ และจะมีโอกาสได้ผลการประเมินที่ดี ดังนั้นข้าราชการก็จะพยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นถ้ามีข้าราชการที่มีความตั้งใจปฏิบัติงานให้ได้ผลที่มีคุณภาพ ปัญหาต่างๆ ในการปฏิรูประบบข้าราชการก็จะได้รับการแก้ไขโดยข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่และเผชิญกับปัญหานั้นๆ วิธีนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาในระบบราชการได้ดีกว่า เพราะเป็นการแก้ปัญหาโดยผู้ที่รู้จักปัญหาการปฏิบัติราชการดี

3.3 เมื่อได้ใช้ระบบประกันคุณภาพข้าราชการไประยะหนึ่ง และมีข้าราชการที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ของระบบราชการได้ ระบบราชการก็ควรจะมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สังคมก็ควรจะมีค่านิยม และจะเริ่มมีความเชื่อมั่นในระบบราชการมากขึ้น ข้าราชการเองก็จะมีค่านิยมในอาชีพราชการมากขึ้น ชนรุ่นใหม่ที่เก่งและดีก็จะสนใจสมัครเข้ารับราชการมากขึ้น ทำให้ระบบราชการมีคนดีคนเก่งเข้ามาร่วมงาน ระบบราชการก็จะได้รับการปฏิรูปให้เป็นระบบที่พร้อมรับสถานการณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงต่อไปได้ในอนาคต

4. เจ็อนไขสู่ความสำเร็จ

การประกันคุณภาพข้าราชการจะเป็นจริงได้ ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการดังต่อไปนี้

4.1 ฝ่ายบริหารบุคลากรจะต้องทำความเข้าใจกับระบบการประกันคุณภาพ จนถึงขั้นที่จะใช้การประกันคุณภาพเป็นแกนหลักในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน

4.2 การประเมินคุณภาพของผลงานของข้าราชการในระบบการประกันคุณภาพ จะต้องประกอบด้วย การประเมินภายใน และการประเมินภายนอก โดยองค์กรกลางที่มีความเป็นธรรมและน่าเชื่อถือ

4.3 สำนักงบประมาณจะต้องถือว่าการลงทุนให้เกิดการประกันคุณภาพข้าราชการ ทั้งด้านการพัฒนา การประเมินและการตอบแทน/ยกย่อง เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของผลงานของระบบราชการ

5. จะเริ่มต้นอย่างไร?

การนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพข้าราชการ มีเป้าหมายที่จะจุดประกายความคิด และชี้ประเด็นเพื่อการวิเคราะห์ วิจัย และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างข้าราชการและผู้สนใจการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากแนวคิดนี้ยังเป็นเพียงแนวคิดขั้นต้น ก็ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบในระบบการประกันคุณภาพ ต่อจากนั้นก็อาจจะนำไปทดลองปฏิบัติในหน่วยงานแบบทดลองที่เหมาะสม แล้วนำผลการทดลองปฏิบัติมาปรับแก้รายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบ ก่อนที่จะนำไปขยายผลต่อไป สำนักงานข้าราชการพลเรือนควรเริ่มจัดให้มีคณะทำงานที่จะนำแนวคิดการประกันคุณภาพข้าราชการจากจุดนี้ไปสู่การศึกษาและทดลองปฏิบัติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

มนตรี จุฬาวัดทนทล (2543) [นโยบายการผลิตและการพัฒนาครู](#) บริษัท พรักหวาน กราฟฟิค จำกัด
กรุงเทพฯ