

หลักการและเหตุผลในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ เป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๓ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยในมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

(๒) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (๑) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(๓) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

(๔) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

ทั้งนี้ เป็นไปภายใต้หลักการที่ว่า ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับการดำเนินการอยู่เสมอเพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าจะเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนงานต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้นอย่างชัดเจน จึงกำหนดมาตรการให้มีการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ (Performance agreement) ขึ้น เพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นการดำเนินการในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบาย/แผนงาน/โครงการไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง โดยเป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผนงาน ตามหลักเกณฑ์ฯ ที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนอกจากจะเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance – related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator : KPI) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจและประเมินซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดที่ดี ควรมีคุณลักษณะตามหลัก “SMART” ได้แก่

S : Specific ความเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ตัวชี้วัดควรมีความชัดเจนและมีความหมายมุ่งไปยังสิ่งชี้วัด ควรกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน ไม่กำกวม เพื่อมิให้เกิดการตีความผิดพลาดและเพื่อสื่อสารความเข้าใจให้ตรงกันทั่วทั้งองค์กร

M : Measurement การวัด กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่ดีต้องเป็นตัวชี้วัดที่สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ข้อมูลที่ได้จากการวัดสามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากตัวชี้วัดอื่นและใช้วิเคราะห์ความหมายทางสถิติได้

A : Attainable (Achievable) ความสำเร็จ กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่กำหนดต้องสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ไม่ควรใช้ตัวชี้วัดที่องค์กรไม่สามารถควบคุมให้เกิดผลได้โดยตรง

R : Realistic ความเป็นจริง กล่าวคือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักควรมีความสมจริงและมีความเหมาะสมกับองค์กร และไม่ใช้ต้นทุนการวัดที่สูงเกินไป

T : Timely ระยะเวลา กล่าวคือ สามารถใช้วัดผลการปฏิบัติงานได้ภายในเวลาที่กำหนด และมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้ทันสมัยอยู่เสมอ

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ นั้น ได้กำหนดไว้ในหมวด ๘ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

๑. การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

๒. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

๓. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัวและประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมงานมากขึ้น

๔. ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐาน และการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างได้ผลดี ให้มีการจัดสรรเงินเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของ ส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนา การปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บังเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ก.พ.ร. ได้นำแนวคิดการประเมินผลแบบสมดุลย์ (Balanced Scorecard) ของ Kaplan และ Norton มาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการไทย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ไว้ ๔ มิติดังนี้

มิติที่ ๑ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ (น้ำหนัก : ร้อยละ ๕๐) พิจารณาจาก ผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

มิติที่ ๒ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (น้ำหนัก : ร้อยละ ๑๕) พิจารณาจากคุณภาพ การให้บริการ การสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

มิติที่ ๓ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (น้ำหนัก : ร้อยละ ๑๕) พิจารณาจาก การบริหารงบประมาณ การประหยัดพลังงาน การลดระยะเวลาการให้บริการ การรักษามาตรฐาน ระยะเวลาการให้บริการ การประหยัดงบประมาณ การจัดทำต้นทุนต่อหน่วย การควบคุมภายใน

มิติที่ ๔ มิติด้านการพัฒนางองค์กร (น้ำหนัก : ร้อยละ ๒๐) พิจารณาจากระดับความสำเร็จของ ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์การดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการ ใน ๒ มิติ ซึ่งยังคงสาระสำคัญของการประเมินผลภายใต้กรอบการประเมินเดิม ดังนี้

๑. **มิติกายนอก** ประกอบด้วย การประเมินประสิทธิผล (ผลลัพธ์และผลผลิต) และ การประเมินคุณภาพ

๒. **มิติกายใน** ประกอบด้วย การประเมินประสิทธิภาพ และการพัฒนางองค์กร

จากกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ก.พ.ร. มิได้ให้ความสำคัญ แต่เฉพาะประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับ การพัฒนางองค์กร โดยได้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) มาใช้เป็นมิติหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ส่วนราชการ

ใช้เป็นกรอบในการประเมินองค์การด้วยตนเอง และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการองค์การ เพื่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐไปสู่มาตรฐานสากลด้วย PMQA จึงเป็น เกณฑ์ที่มีผลสำคัญต่อการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) เป็นการนำหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารองค์การที่เป็นเลิศ ซึ่งได้รับการยอมรับ เป็นมาตรฐานสากลระดับโลก มาประยุกต์ใช้พัฒนาระบบบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัย หลักการประเมินองค์การด้วยตนเองเป็นการทบทวนสิ่งที่องค์กรดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเทียบกับเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เมื่อตรวจพบว่าเรื่องใดยังไม่อยู่ในระบบที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับเกณฑ์ องค์กรจะได้พัฒนาวิธีปฏิบัติเพื่อปรับปรุงองค์กรไปสู่ความสำเร็จ โดยมีแรงจูงใจในรูปของรางวัลคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ประกอบด้วย ๗ หมวด คำถามต่าง ๆ ในแต่ละหมวด เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่จะนำส่วนราชการไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศได้ และเกณฑ์ในแต่ละหมวด จะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างหมวดต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ดีต้องมีความสอดคล้อง และบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ โดยเกณฑ์ในแต่ละหมวดมีสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้

หมวด ๑ การนำองค์การ เป็นการตรวจประเมินว่าผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการ อย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม และความคาดหวังในผลการ ดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการ กำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนอย่างไร

หมวด ๒ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการตรวจประเมินวิธีการกำหนดประเด็น ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และ การถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมถึงแผนปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำไว้ เพื่อนำไปปฏิบัติและการวัดผลความก้าวหน้า

หมวด ๓ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการตรวจประเมินว่า ส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่ การกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี

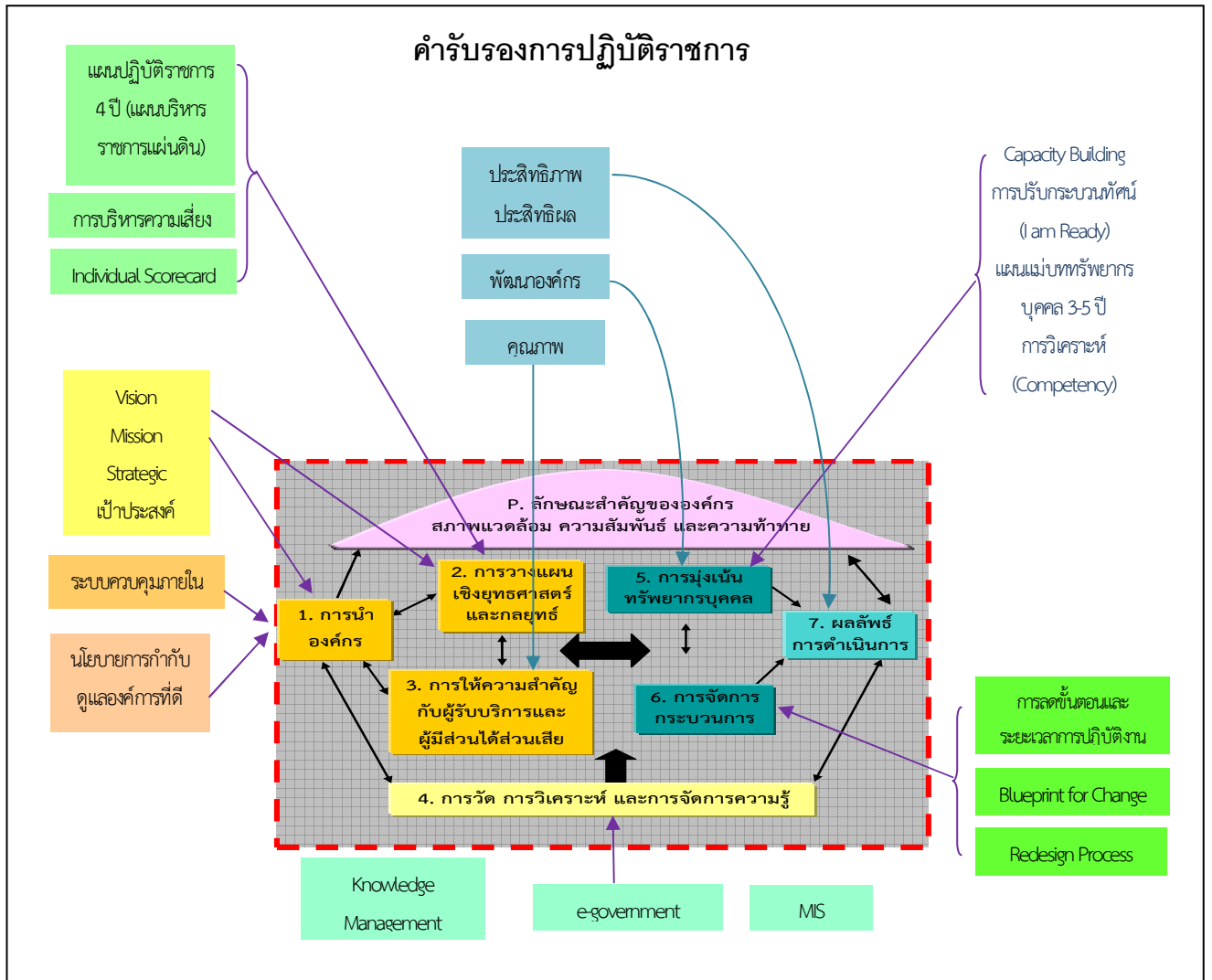
หมวด ๔ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจประเมินว่าส่วนราชการ เลือกรวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และจัดการความรู้อย่างไร

หมวด ๕ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการตรวจประเมินว่า ระบบงาน และระบบ การเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้ง ตรวจประเมินความใส่ใจการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการ ปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศและความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและ ส่วนราชการ

หมวด ๖ การจัดการกระบวนการ เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมดของ การจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

หมวด ๗ ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของ ส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของ ส่วนราชการ โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการ หรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

การพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์ PMQA เป็นสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งการจะดำเนินการตามเกณฑ์ PMQA ในแต่ละหมวด ให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องใช้เครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐอื่น ๆ มาประกอบด้วย อาทิ การบริหารความเสี่ยง ระบบควบคุมภายใน การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน ฯลฯ ซึ่งสามารถ แสดงความเชื่อมโยงของคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระบบบริหารจัดการ และเกณฑ์คุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐ ตามแผนภาพ



แผนภาพความเชื่อมโยงของระบบการจัดการกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๓ : ๑๓.