



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล
เรื่อง การบริหารจัดการด้านการต่างประเทศในวุฒิสภา

โดย
นายสุชาติ อยู่ยอด

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร

“การพัฒนานักบริหารระดับสูง”

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ ๙ ขึ้นไป

วันที่...../...../.....

เลขทะเบียน.....

เลขหมู่.....

สารบัญ

- บทสรุปผู้บริหาร	หน้า ก
- บทนำ	หน้า 1
- บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	หน้า 4
- บทที่ 3 วิเคราะห์และสรุป	หน้า 22
- บทส่งท้าย	หน้า 26
- แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	หน้า 27
- การดำเนินการและข้อเสนอแนะ	หน้า 28
- บรรณานุกรม	ผนวกท้าย
- ประวัติของผู้ศึกษา	ผนวกท้าย

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

คำนำ

กล่าวกันว่า การที่มนุษย์สร้างเครื่องจักรเพื่อรองรับการใช้งานทดแทนมนุษย์นั้นถือเป็นสิ่งที่ท้าทายเป็นที่สุด แต่มีอุปสรรคที่ยากที่สุดซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้นั้นคือ การใส่อารมณ์เข้าไปในเครื่องจักรกลที่ทำหน้าที่แทนมนุษย์

หลักทฤษฎีเกิดขึ้นมาจากการอาศัยข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์รองรับ ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับอีกเช่นกันว่า ยังไม่มีหลักทฤษฎีใด ๆ ที่มีความสมบูรณ์และสามารถยึดถือเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานให้บริการหรือรองรับการใช้งานหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานเอกสารวิชาการฉบับนี้ก็เป็นเพียงแนวทางศึกษาในเส้นทางหนึ่งเท่านั้นที่ผู้เขียนคิดว่าน่าจะแก้ไขหรือปรับปรุงบริหารหรือจัดการงานด้านการต่างประเทศของวุฒิสภาได้

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านอาจารย์อุดม มุ่งเกษม และอาจารย์นิวัฒน์ วชิรवारการ ที่กรุณาพิจารณาเนื้องานชิ้นนี้ด้วยความอนุเคราะห์ยิ่ง หวังว่าจะมีประโยชน์บ้างสำหรับผู้สนใจและเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปฏิบัติงานในวงงาน

ขอขอบคุณ

สุชาติ อยู่ยอด

11 กันยายน 2549



บทสรุปของผู้บริหาร

ความเป็นข้าราชการของไทยอยู่ในประวัติศาสตร์อันยาวนานของราชอาณาจักรไทย นานถึงห้าศตวรรษที่ผ่านมา แม้กระทั่งในปัจจุบันที่อาชีพรับราชการยังคงเป็นที่มุ่งหมายของ ผู้ที่จบการศึกษานับจากอาชีวศึกษาหรืออุดมศึกษา กระทั่งระดับปริญญาเอก แม้อิทธิพลของการ บริหารจัดการตามอารยธรรมตะวันตกจะเข้ามาแผ่ขยายและมีบทบาทอย่างกว้างขวางในทุก ๆ ด้าน นับจากชีวิตประจำวันกระทั่งความเจริญก้าวไกลในด้านวัตถุที่สัมผัสได้หรือแม้แต่พลังงานที่มีกำลัง มหาศาลแต่มีอาจจับต้องได้ จากระดับเจ้าขุนมูลนายยุคเก่าก่อนที่ยังคงอยู่ในส่วนลึกจนกลายเป็น รากแก่นของความเป็นไทย ๆ ดังเป็นที่ประจักษ์ หลายคนมองว่ามันเป็นอุปสรรคที่ใกล้ตัวของคนไทย ในอันที่จะก้าวไปสู่ความเป็นชาติที่พัฒนาแล้ว แต่ขณะเดียวกันก็มีอยู่ไม่น้อยที่มองว่ามันเป็น สิ่งเหนี่ยวรั้งให้เรายังมีความเป็นไทยอยู่จนกลายเป็นเอกลักษณ์ของชาติไทยไปในที่สุด

รูปแบบการบริหารจัดการนับเป็นศาสตร์ของโลกตะวันตกที่เกิดขึ้นเมื่อร้อยปีเศษ ที่ผ่านมานี้เอง ระบบบริหารจัดการดังกล่าวได้พัฒนาและแตกแขนงออกไปอย่างกว้างขวางและ รวดเร็วด้วยเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ด้วยบทพิสูจน์ที่เป็นผลดีต่อองค์กรในทุก ๆ ด้าน ยังผล กำไรต่อผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการ กระทั่งมีแนวความคิดที่จะนำระบบและวิธีการเหล่านั้นเข้ามาใช้ ในระบบราชการ ด้วยมุ่งหวังว่าจะได้มาซึ่งพัฒนารุดหน้าดังเช่นภาคเอกชน หลายต่อหลายองค์กร หรือส่วนราชการหลายแห่งที่ประสบผลสำเร็จจากการนำเอาเทคโนโลยีบริหารจัดการรูปแบบใหม่มาใช้ อาทิ กรมสรรพากร กรมขนส่งทางบก หรือแม้แต่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

แต่ในองค์กรที่หน้าที่ด้านนิติบัญญัติของประเทศน่าจะเป็นข้อยกเว้นจากหลัก ปฏิบัติหรือแม้แต่หลักทฤษฎีด้วย องค์กรดังกล่าวมีวัฒนธรรมที่มีความเข้มข้นต่างจากองค์กรอื่น ๆ เนื่องจากเป็นองค์กรที่รวบรวมผู้แทนปวงชนทั่วประเทศไว้ ไม่ว่าจะเป็สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนถึง 700 คน ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น การจัดตั้งรัฐบาลผู้บริหารประเทศ หรือแม้แต่การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระหรือถอดถอนบุคคล สำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ล้วนเป็นงานที่จะต้องลุล่วงจากรัฐสภาแห่งนี้ ดังนั้นการปฏิบัติงาน ของข้าราชการรัฐสภาเกือบสองพันคน ทั้งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งในสำนักงานหลักและสำนักงานสนับสนุนจึงนับว่าเป็นเรื่อง ที่น่าสนใจยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงเพื่อบรรลุถึงประสิทธิภาพสูงสุดของ ผู้ปฏิบัติงานกับความพึงพอใจของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้ใช้บริการ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทนำ

สภาพปัญหา

จากการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้กำหนดวิสัยทัศน์ในแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2548 – 2552 (ฉบับปรับปรุงใหม่) ไว้ว่า "สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ ในการสนับสนุนการดำเนินงานของวุฒิสภา" และหนึ่งในภารกิจหลักคืองานด้านการต่างประเทศซึ่งเป็นภารกิจที่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นพันธกิจ (mission) หนึ่งในที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะต้องดำเนินการ คือ "การให้บริการและสนับสนุนวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาในด้านการประชุมวิชาการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ข้อมูลข่าวสาร การต่างประเทศ งานธุรการและสวัสดิการ" โดยยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริการธุรการการต่างประเทศและสวัสดิการให้แก่สมาชิกวุฒิสภา มีเป้าประสงค์เพื่อปรับปรุงอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานวุฒิสภาในด้านข้อมูลทะเบียนประวัติ การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัย สถานที่ เอกสาร การรับส่งข่าวสาร การต่างประเทศ การเบิกจ่ายเงิน รวมถึงการจัดสวัสดิการแก่สมาชิกวุฒิสภา และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างรวดเร็วถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹ ซึ่งหากจะพิจารณาเนื้อหาสาระของงาน² (Job description) ด้านการต่างประเทศที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องดำเนินการ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไปของสำนัก
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงานการขอหนังสือเดินทาง และหนังสือนำตรวจลงตราเข้าประเทศ ในการเดินทางไปราชการต่างประเทศให้กับสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้กับคณะเดินทางของวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต้อนรับคณะอาคันตุกะและจัดงานเลี้ยง รับรองคณะแขก บุคคลสำคัญของวุฒิสภา ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการซึ่งมาเยือน ในฐานะแขกของวุฒิสภา หรือรัฐสภาไทย ตลอดจนคณะกรรมาธิการ
4. ดำเนินการด้านพิธีการทูตของวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

¹ สำนักนโยบายและแผน, แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2548 – 2552 (ฉบับปรับปรุงใหม่), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548, หน้า 1-10

² กลุ่มงานผลิตเอกสารเผยแพร่ สำนักประชาสัมพันธ์, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547, หน้า 62-63

5. ดำเนินการประสานงานการเยือนต่างประเทศและหรือการประชุมระหว่างประเทศของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

6. ดำเนินการประสานงานการเยือนของสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทย

7. ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม ข้อมูลข่าวสารด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในทวีปยุโรป อเมริกา แอฟริกาใต้ เอเชีย และแอฟริกา เพื่อบริการแก่สมาชิกรัฐสภาตลอดจนคณะกรรมาธิการ

8. ดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการสนทนาของประเทศต่าง ๆ ให้กับประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และคณะกรรมาธิการ ในการรับรองคณะทูตานุทูต และบุคคลสำคัญในการเข้าเยี่ยมคารวะ

9. ดำเนินการติดตามการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทย ในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศทั้ง 3 หน่วย รวมทั้ง ประสานงานและเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมคณะกรรมการบริหารหน่วยทั้ง 3 หน่วย

10. ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในการไปเยือนต่างประเทศ และการไปประชุมระหว่างประเทศอื่น ๆ ของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คณะกรรมาธิการและข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามที่ได้รับมอบหมาย

11. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่างานด้านการต่างประเทศมักจะเป็นจุดอ่อนให้สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการขาดประสิทธิภาพในการทำงานด้านนี้อยู่เสมอ ซึ่งหากจะจัดกลุ่มของการขาดประสิทธิภาพในการทำงานด้านการต่างประเทศแล้ว อาจสามารถจำแนกความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตั้งเป็น 2 ประเภทใหญ่ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ด้านการประสานงาน เช่น งานดำเนินการขอหนังสือเดินทางหรือหนังสือนำตรวจลงตราเข้าประเทศต่าง ๆ ให้กับสมาชิกรัฐสภาล่าช้า การอำนวยความสะดวกสำหรับคณะอาคันตุกะหรือจัดงานเลี้ยงรับรองบุคคลสำคัญของวุฒิสภา ผิดนัด คลาดเคลื่อนไม่สมเกียรติด้านพิธีการทูตในส่วนของการจัดลำดับอาวุโสในโต๊ะอาหาร การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างประเทศ หรือการประชุมระหว่างประเทศ ทั้งการไปศึกษาดูงานของสมาชิกรัฐสภาและรับการเยือนของคณะบุคคลสำคัญขาดทักท้วงไม่สมเกียรติ เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 การเตรียมการด้านข้อมูลสนับสนุนการทำงานของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คณะกรรมาธิการด้านการต่างประเทศ เช่น การจัดเตรียมข้อมูลและประเด็นการสนทนาการประชุมระหว่างประเทศ ที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ทันสมัย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว เพื่อจะนำมาเป็นแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานของสำนักงานต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานด้านการต่างประเทศของวุฒิสภาที่เป็นเลิศและสร้างความพอใจต่อผู้รับบริการ

วัตถุประสงค์ของการทำวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นเหตุให้งานของสำนักงานต่างประเทศไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบข่ายของการศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานต่างประเทศในระหว่างช่วงเวลาปี 2547 – ปัจจุบัน

ผลที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์

สามารถนำผลการศึกษามาปรับปรุงงานของสำนักงานต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคสังคมความรู้และสังคมข่าวสารอันเป็นสังคมที่ต้องอยู่ด้วยความเอาใจใส่และให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด รวมถึงต้องใช้ความพยายามทุกด้านเพื่อปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และพร้อมที่จะพลิกจากวิกฤตเป็นโอกาสตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการดำเนินได้อย่างต่อเนื่องบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การเปลี่ยนแปลง (change) ที่กระทบต่อการบริหารราชการมีหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็น โลกาภิวัตน์เทคโนโลยี วัฒนธรรมที่หลากหลาย การคาดหวังทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป วิถีชีวิต คนทำงานที่แตกต่างในหลากหลายสังคมซึ่งก็มีความซับซ้อนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น รวมทั้งสภาพการทำงานหลายรูปแบบที่ปรับเปลี่ยน ลด ตัดทอน และออกแบบขึ้นมาใหม่อยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความสำคัญขององค์ประกอบการบริหารสำคัญ 2 เรื่อง คือ การวางแผนและการควบคุม (planning and control) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรดำเนินชีวิตมนุษย์ของมนุษย์แล้ว การวางแผนเสมือนเข็มทิศบอกทางให้เดินทิศเหนือ ได้ ตะวันออก หรือตะวันตก โดยมีเข็มทิศชี้แนวทางให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเดินทาง ส่วนการควบคุมเสมือนหางเสือเรือที่จะช่วยชักพาไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม และคอยต่อสู้ ต้านลมหรือฝนที่เป็นอุปสรรคสำคัญภายใต้การดูแลเอาใจใส่ของผู้ควบคุมเรือที่ต้องมีพลังกาย พลังใจ และพลังสติปัญญา ร่วมกันทุกด้านเพื่อพัฒนาและนำทางไปให้ถึงเป้าหมายสูงสุด เช่นเดียวกันผู้บริหารในฐานะผู้บังคับบัญชาขององค์กรก็ต้องให้ความสำคัญกับการวางแผน ร่วมสร้างแผนงานที่นำไปสู่ประสิทธิผลได้จริง เป็นแผนที่พร้อมเผชิญและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีระบบการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่การนำเข้า (input) กระบวนการปฏิบัติงาน (process) และผลลัพธ์ (output) เพื่อให้เกิดของเสีย (reject) น้อยที่สุด นอกจากนี้ ยังต้องได้ผลผลิตที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของแผนที่กำหนดไว้อันจะสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการทำงาน และขณะเดียวกันต้องช่วยลดต้นทุนได้มากที่สุด ถ้าผู้บริหารองค์การสามารถปฏิบัติทุกองค์ประกอบของการบริหารร่วมกันอย่างสอดคล้องเหมาะสมแล้ว ผู้บริหารก็สามารถนำพาองค์กรให้เดินทางสู่เป้าหมาย (goal) ตามวัตถุประสงค์ (objective) และภารกิจ (mission) ที่องค์กรกำหนดไว้อย่างแน่นอน

การบริหารองค์การ เป็นกลุ่มของบุคคลที่มาร่วมกันทำงานด้วยโครงสร้างและการประสานงานที่เป็นหลักการชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดเป้าหมายไว้³ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ประกอบด้วย คน (man), เงิน (money), วัสดุดิบหรือเครื่องจักร (material/machine),

³ Ricky W. Griffin, *Management*, 6th ed., 1999, p. 6.



ข้อมูลสารสนเทศ (management information system) กระบวนการหรือวิธีการ (method) และการบริหาร หรือนิยมเรียกกันว่า 6 M's

การบริหาร⁴ คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (planning), การจัดองค์การ (organizing), การสั่งการหรือการชี้นำ (directing/leading) และการควบคุม (controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์การ (ซึ่งก็คือ 6 M's นั้นเอง) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ⁵ และเกิดประสิทธิผล⁶ ครบถ้วน

ส่วนผู้บริหาร เป็นบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารซึ่งโดยปกติ เป็นผู้วางแผน ตัดสินใจ จัดองค์การ สั่งการ และควบคุมทรัพยากรทางการบริหารให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือมีความสนใจ ใฝ่รู้ ชอบความท้าทายและมีนวัตกรรม

กระบวนการบริหาร

1. การวางแผน (planning) เป็นการกำหนดเป้าหมายอนาคตของผลการปฏิบัติขององค์กร⁷ และครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องของการตัดสินใจและใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น การตัดสินใจ (decision making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน เพราะเป็นการคัดเลือกกิจกรรมจากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยธำรงรักษาความมีประสิทธิภาพทางการบริหารสำหรับกิจกรรมในอนาคตขององค์กร การวางแผนที่ผิดพลาดเป็นอันตรายต่อการบริหารอย่างยิ่ง เพราะจุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีขององค์กรคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลและทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดองค์การ (organizing) ภายหลังจากที่มีการวางแผน โดยกำหนดเป้าหมายและพัฒนาแผนงานแล้ว ผู้บริหารต้องมีการจัดองค์การในเรื่องของทรัพยากรทางกายภาพและทรัพยากรมนุษย์ที่

⁴ คำว่า 'การบริหาร' (administration) และ 'การจัดการ' (management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย โดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบาย ในขณะที่การจัดการเป็นการนำนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในการเอกชน อย่างไรก็ตามในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน สำหรับหนังสือนี้ก็เช่นเดียวกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

⁵ ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและด้วยวิธีทางที่ทำให้ต้นทุนคุ้มค่ากับผลลัพธ์ที่ได้มา (cost-effective) ว่าง่าย ๆ ได้จากผลลัพธ์ (output) หารด้วยส่วนนำเข้า (input) ต้องได้ค่ามากกว่า 1 ($\frac{1}{0} > 1$) จึงจะเรียกว่ามีประสิทธิภาพ เพราะได้ผลมากกว่าสิ่งที่เสียไป

⁶ ประสิทธิภาพ (effectiveness) เป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องและลงมือปฏิบัติได้จริง โดยประสบความสำเร็จตามที่ต้องการหรือกำหนดไว้ นั่นแสดงถึงว่าการปฏิบัติตามภารกิจล่วงได้ตามแผนงานหรือการควบคุมที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ในการวัดประสิทธิภาพทางการบริหารที่แท้จริงจำเป็นต้องผลสำเร็จเป็นส่วนสำคัญ

⁷ Richard L. Daft, Management, 1997, p.8.

จำเป็นเข้าไปในแผน โดยการจัดองค์การควรระบุถึงกิจกรรมและทรัพยากรทางการบริหารเหล่านั้นว่าจะจัดกลุ่มปฏิบัติงานได้อย่างไร ด้วยรูปแบบโครงสร้างองค์การเช่นไร มีการมอบหมายงานหรือแบ่งจัดสรรทรัพยากรให้แต่ละส่วนงานอย่างไร แม้ว่าแต่ละองค์การจะมีความแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานในการจัดองค์การจะใกล้เคียงกัน โดยเน้นความสำคัญว่าจะจัดองค์การให้เหมาะสมกับกลยุทธ์ที่วางแผนไว้ได้อย่างไร โครงสร้างองค์การจะช่วยสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และจะมีการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. การสั่งการหรือการชักนำ (directing/leading) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการใช้สมาชิกในองค์การทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจต้องแท้ได้ยาก การสั่งการหรือชักนำจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการสั่งการหรือชักนำนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้นแผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผลถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้นการสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์การประสบความสำเร็จตามที่ต้องการ

4. การควบคุม (controlling) ถือเป็นกระบวนการตรวจตรา หรือติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์การดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การในเวลาที่กำหนดไว้ องค์การที่ประสบความสำเร็จหลีกเลี่ยงจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ และบางครั้งก็มีหลายแห่งที่เกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉย หรือในทางกลับการคือมีการควบคุมมากจนเกิดความผิดพลาดขององค์การเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร

ผู้บริหารควรมีความเข้าใจพื้นฐานหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารทั้งหมดอย่างต้องแท้ชัดเจนตั้งแต่การวางแผนและการตัดสินใจ การจัดองค์การ การสั่งการหรือการชักนำ และการควบคุมซึ่งเรียกรวมกันว่า PODC เพื่อนำทุกองค์ประกอบมาสร้างให้เกิดการปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์การและควรจะได้รับรู้ด้วยว่าถึงแม้แต่ละหน้าที่จะมีความสำคัญในตัวเอง แต่ผู้บริหารที่ชาญฉลาดต้องมีทักษะในการนำหน้าที่งานเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดขององค์การรวมขององค์การและไม่ควรคำนึงว่าองค์ประกอบใดสำคัญมากหรือน้อยเพียงใด เพราะที่จริงแล้วทุกองค์ประกอบย่อมมีความสำคัญมากที่สุดต่อการขับเคลื่อนองค์การอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในหนังสือเล่มนี้เน้นและให้ความสำคัญโดยกล่าวถึงเฉพาะการวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร (management planning

and control) โดยนำองค์ประกอบหลักในการเริ่มต้นวางเป้าหมายพร้อมกลยุทธ์หรือทิศทาง และการติดตามประเมินผลมาใช้ในการศึกษา เพื่อประโยชน์ต่อผู้บริหารในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีสภาวะการแข่งขันรุนแรง ซึ่งต้องพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้การวางแผนและการควบคุมมีบทบาทวิญญูณในปัจจุบันและอนาคต

องค์ประกอบเหล่านี้เป็นหน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารในระดับที่แตกต่างขององค์การซึ่งแม้ว่าแต่ละระดับยังคงทำหน้าที่บริหารในทุกองค์ประกอบก็ตาม แต่เวลาที่ใช้ในการจัดการกับแต่ละองค์ประกอบอาจต่างกัน นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงจะใช้เวลาในการบริหารไปในการวางแผนและการควบคุมมากที่สุด ในขณะที่ผู้บริหารระดับต้นใช้เวลากับการชักจูงมากที่สุด ทดแทนการวางแผนและการควบคุมที่มอบให้เป็นงานหลักของผู้บริหารระดับถัดขึ้นไป โดยมีความสอดคล้องกับทักษะในการจัดการที่ผู้บริหารควรมี 3 ประการ ซึ่งเน้นทักษะต่าง ๆ ดังนี้

1) ทักษะด้านเทคนิค (technical skill) คือ มีความรู้ความสามารถใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ ระบบงาน ขั้นตอน วิธีการ และเทคนิคในสาขาความชำนาญที่เฉพาะด้าน เช่น ผู้บริหารด้านบัญชีควรมีความชำนาญในหลักการบัญชี ในขณะที่ผู้บริหารด้านผลิตควรทราบถึงการบริหารการปฏิบัติการ (operation management) เป็นต้น ซึ่งทักษะเหล่านี้ถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการทำงาน

2) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (human relations skill) ครอบคลุมความสามารถการทำงานร่วมกับทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนความเข้าใจ การจูงใจ และการเข้าร่วมสร้างทัศนคติหรือความเป็นระบบของกลุ่ม ความชำนาญเหล่านี้จะทำให้ผู้บริหารเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำกลุ่มได้เป็นอย่างดีและกลมกลืน

3) ทักษะด้านความคิด (conceptual skill) ความชำนาญในด้านนี้ เป็นการใช้ความสามารถในการบริหารองค์การและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อปรับปรุงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ ผู้บริหารต้องมีความสามารถมองภาพรวมขององค์การและเข้าใจถึงความเหมาะสมของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนรู้จักผสมผสานแต่ละส่วนงานเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นพลังผลักดันองค์กรให้พัฒนาไปสู่จุดหมายอย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายด้วยสัมฤทธิ์ผล

ความสำคัญของการวางแผนและการควบคุม

อาจกล่าวได้ว่าในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมา การวางแผนและการควบคุม ดูเหมือนจะมาคู่กันและกลายเป็นหัวข้อทางการบริหารที่ได้รับความสนใจมากที่สุด จนกระทั่งปัจจุบัน การวางแผนและการควบคุมกลายเป็นงานที่ผู้บริหารเริ่มมีความคุ้นเคย และนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยทำการประยุกต์นำ



LIART

เทคนิคต่าง ๆ มาช่วยในการดำเนินงานมากขึ้น^๖ สามารถสรุปถึงความสำคัญของการวางแผนและการควบคุมโดยหลักการได้ดังนี้

1. ความเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) จากการแข่งขันภายในประเทศ กลายเป็นการสร้างรายได้เปรียบในเชิงการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดยิ่งขึ้นในระดับระหว่างประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นกระแสโลกที่มีภาวะการแข่งขันเชิงได้เปรียบเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านการเป็นผู้นำต้นทุน (cost leadership) หรือการสร้างความแตกต่างในการแข่งขัน (differentiation) ทำให้องค์กรต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้องค์กรมีความสามารถปรับเข้ากับสถานการณ์ได้ทุกสภาวะ จึงกลายเป็นปัจจัยสะท้อนให้ผู้บริหารยุคใหม่หันมาสนใจในเรื่องของการวางแผนและการควบคุม ซึ่งจะมีกระบวนการและวิธีการ ตลอดจนเทคนิคใหม่ ๆ ช่วยให้องค์กรเผชิญกับปัญหาความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “วางแผนควบคุมได้ดี มีชัยไปกว่าครึ่ง” หรือ “วางแผนควบคุมได้หมด สยบการเคลื่อนไหว” หมายความว่า การเตรียมการด้วยมาตรการรองรับพร้อมทั้งมีระบบควบคุมเหตุการณ์ได้ทันก่อนที่จะเกิดปัญหา หากปัจจัยเหล่านี้มีประสิทธิภาพเพียงพอก็จะช่วยให้ธุรกิจหรือองค์การสามารถใช้เป็นพลังพลวัต (dynamic) ขับเคลื่อนนำองค์กรไปสู่เป้าหมายได้อย่างแน่นอนอันหมายถึงการได้รับผลกระทบจากแรงสั่นสะเทือนในการเปลี่ยนแปลงนั้นน้อยที่สุด

2. ข้อจำกัดมีเพิ่มขึ้น (constraint) จากอดีตถึงปัจจุบันที่มีพัฒนาการเพิ่มขึ้นในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญโดยเฉพาะด้านเทคโนโลยี ดังนั้น โลกที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็วอาจเปรียบเสมือนดาบสองคม คือ เป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคหรือข้อจำกัดขององค์กรหากองค์กรปรับตัวได้ทันก็สามารถดัดแปลงหรือประยุกต์นำมาใช้เป็นกลยุทธ์หลักสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายได้ ในขณะที่เดียวกันองค์กรที่ปรับตัวไม่ได้ก็จะกลายเป็นข้อจำกัดต่อการเติบโต และการที่องค์กรปรับตัวได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น ระดับและความเข้มข้นของข้อมูลข่าวสาร วิสัยทัศน์ เป็นต้น แต่ที่สำคัญที่สุดคือ การวางแผนและการควบคุมที่มีมาตรฐานใช้งานในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะการวางแผนและการควบคุมดังกล่าวช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนสถานการณ์ในอนาคตจากข้อมูลในอดีตเป็นแนวทางวางกลยุทธ์และแผนงาน ตลอดจนมีกระบวนการควบคุมที่มีหลักเกณฑ์วัดผลได้ทันเหตุการณ์ ซึ่งช่วยให้สามารถป้องกันและรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่คาดคิดได้ทันท่วงที เพราะฉะนั้นการวางแผนและการควบคุมจึงมีความสำคัญตามประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

^๖ ธงชัย สันติวงษ์, การวางแผน, 2539, หน้า 18-22.



บทบาทของการวางแผนและการควบคุม

กระบวนการบริหารตามที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของทุกองค์ประกอบที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยเฉพาะการวางแผนและการควบคุม ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักที่จะช่วยให้การบริหารเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ และบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง ดังนั้นบทบาทของการวางแผนและการควบคุมที่มีต่อการบริหารจึงกล่าวได้ดังนี้

การวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่ช่วยบอกถึงจุดมุ่งหมายที่องค์กรต้องการไปให้ถึงหรือโดยนัยคือความสำเร็จขององค์กร โดยมีการกำหนดเป้าหมายและแสดงขั้นตอนงานที่เหมาะสม หัวใจในการวางแผนคือการมีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีวิธีการที่จะบรรลุได้อย่างเป็นรูปธรรม⁹ เช่น ผู้นำขององค์กรแห่งหนึ่งคาดการณ์ว่า เทคโนโลยีด้านไมโครคอมพิวเตอร์จะเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินธุรกิจของตน เขาจึงตัดสินใจและวางแผนระดับนโยบายว่า ในการพัฒนางานใหม่ภายในระยะเวลา 2 ปีนั้น งานขององค์กรทุกด้านต้องมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เสริมลงไปด้วย เป็นต้น นอกจากนี้กระบวนการวางแผนยังเป็นกลไกช่วยให้ผู้นำขององค์กรหรือผู้บริหารดำเนินการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่งานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อภาวะผู้นำในองค์กร¹⁰ ดังนี้

1) การจูงใจหรือการชักจูงบุคลากรในองค์กร การวางแผนมีบทบาทในการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้บุคคลสามารถอ้างอิงและนำไปสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ส่วนตัวนั้นแสดงว่า บุคลากรสามารถมองเห็นโอกาสความก้าวหน้าและหนทางบรรลุเป้าหมายในระยะยาวของตนเองได้ ดังนั้นการวางแผนซึ่งกลายเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลในการจูงใจเป็นอย่างดี

2) การติดต่อสื่อสารในองค์กร การวางแผนจะช่วยสนับสนุนให้มีช่องทางติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้สำหรับกำหนดวัตถุประสงค์และการสื่อสาร ตลอดจนการตัดสินใจ การวางแผนจะช่วยให้มีช่องทางส่งผ่านความคิดภายในองค์กร รวมทั้งทำให้มีการขยายผลด้านการติดต่อสื่อสารที่ช่วยให้เกิดการเรียนรู้และความเข้าใจดียิ่งขึ้น

3) การตัดสินใจ กระบวนการวางแผนช่วยเสริมสร้างระบบการวิเคราะห์ที่สามารถกลายเป็นมาตรฐานหรือแนวทางใช้พิจารณาในการตัดสินใจว่าสอดคล้องเข้ากับแผนหรือไม่ รวมทั้งช่วยให้มีข้อสมมุติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวในอนาคตที่ต้องตัดสินใจกระทำอยู่ตลอดเวลา ช่วยให้การดำเนินงานมีคุณภาพดียิ่งขึ้น และยังเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการบริหารที่สำคัญอีกด้วย

4) การสร้างความคล่องตัว ปรับตัว และแสวงหาโอกาสใหม่ การวางแผนเป็นกลไกจำเป็นและสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างให้องค์กรขับเคลื่อนอย่างคล่องแคล่ว สามารถหลบเลี่ยงภัยจากอุปสรรคที่เป็น

⁹ John R. Schermerhorn, *Management for Productivity*, 1989, p. 20.

¹⁰ ชงชัย สันติวงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 9.



ปัจจัยภายนอก หรือแม้กระทั่งป้องกันความเสียหายเปรียบจากจุดอ่อนที่เป็นปัจจัยภายในกระบวนการวางแผนที่กลั่นกรองอย่างมีวิสัยทัศน์ (vision) มาแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้องค์กรสามารถเสาะแสวงหาโอกาสทางธุรกิจแบบใหม่และรู้จักปรับตัวได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ที่บีบคั้นทั้งยังสอดคล้องกับความต้องการต่าง ๆ ด้วย

การควบคุม

การควบคุมเป็นการตรวจตราและพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้และวิธีดำเนินการปฏิบัติงานเพื่อให้มั่นใจได้ว่าแผนงานนั้นจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับเรื่องของการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย¹¹ เช่น ผู้นำองค์กรดูแลความก้าวหน้าของงานอย่างใกล้ชิด เมื่อพบปัญหาจุดใด ก็จัดให้มีการประชุมพิเศษ เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นและร่วมกันปฏิบัติการแก้ไขข้อผิดพลาด พร้อมมีการปรับตารางเวลาและกิจกรรมงานให้เหมาะสมอยู่ตลอดเวลา นั่นคือการให้ความจริงขององค์กรแก่บุคลากรเพื่อให้การสนับสนุนการทำงานของบุคลากร ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีเพราะเมื่อทราบความจริงแล้วบุคลากรก็เข้าใจและยังสามารถใช้เป็นแรงกระตุ้นจูงใจบุคลากรได้ด้วย โดยบุคลากรก็จะคอยรายงานสถานการณ์ให้แก่ผู้บริหาร ซึ่งช่วยให้องค์กรรู้ว่าควรจะตอบสนองของผู้มาใช้บริการอย่างไร เปลี่ยนแปลงสินค้าหรือบริการอย่างไร และใช้ทรัพยากรที่ไหนจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด และด้วยแนวคิดเหล่านี้ องค์กรจึงใช้ระบบการควบคุมที่ดีมาช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยสามารถลดต้นทุนวัตถุดิบได้ร้อยละ 18 ภายในเวลาประมาณ 3 ปี เป็นต้น อาจจำกัดความถึงบทบาทสำคัญของควบคุมอยู่ที่คำ 4 คำ ได้แก่มาตรฐาน (standard) การวัดผล (measurement) การเปรียบเทียบ (comparison) และการปฏิบัติ (take action) โดยการควบคุมจะครอบคลุมเนื้อหา 4 ประเด็นทางการบริหาร¹² กล่าวคือ

1) พฤติกรรมบุคคลในองค์กร ผู้บริหารต้องรู้จักค้นหาวิธีควบคุมพฤติกรรมบุคลากรแม้ว่าอาจฟังดูไม่เหมาะสมนัก แต่ต้องคำนึงถึงความสำเร็จขององค์กรที่เกิดจากการทำงานของบุคลากร โดยการฟังพาและไว้ใจให้ร่วมงานทั้งยังต้องชักนำไปจนบรรลุเป้าหมาย และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าพนักงานปฏิบัติตามที่ผู้บริหารต้องการได้จริง ผู้บริหารจึงต้องอาศัยเครื่องมือหรือกลไกด้านการควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น

● การคัดเลือกบุคลากร กระบวนการสรรหาและคัดเลือกในการว่าจ้างช่วยให้ผู้บริหารมีโอกาสสร้างการควบคุมอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพได้ โดยกำหนดหรือระบุ โดยคัดเลือกบุคคลผู้ซึ่ง

¹¹ John R. Schermerhorn, op. cit., p. 327.

¹² Stephen P. Robbins, *Managing Today*, 1997, p. 391.



มีคุณค่า ทักษะ และบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับความต้องการในการบริหาร ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการพนักงานที่ปกป้องผลประโยชน์และชอบเสี่ยงก็สามารถลั่นกรงผู้สมัครตามคุณสมบัติดังกล่าวได้จากใบสมัครงานหรือการสัมภาษณ์เป็นขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

- การปฐมนิเทศ พนักงานใหม่จะได้รับการปฐมนิเทศบางองค์กรใช้เวลาในการปฐมนิเทศเป็นสัปดาห์และยังมีการอบรมอย่างเป็นทางการด้วย ในขณะที่บางองค์กรอาจทำการปฐมนิเทศโดยจัดให้มีเพียงการบรรยายโดยสังเขปเพียงหนึ่งวันเท่านั้น อย่างไรก็ตามการปฐมนิเทศอย่างไม่เป็นทางการ จะรวมถึงการติดต่อสื่อสารจากผู้บริหารถึงพนักงานใหม่เป็นนัย เพื่อพิจารณาพฤติกรรมภายในองค์กรว่าจะรับได้หรือไม่ ดังนั้นการปฐมนิเทศจึงมีผลโดยตรงต่อการปรับสภาพพนักงานและช่วยลั่นกรงความคาดหวังของของแต่ละคนที่ได้รับการคัดเลือกมาด้วย

- การฝึกอบรม องค์กรส่วนใหญ่มักจะกระตุ้นหรือเร่งเร้าให้พนักงานเกิดความต้องการที่จะได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้ความชำนาญ การฝึกอบรมแบบเป็นทางการจะสอนให้พนักงานรู้จักฝึกฝนปฏิบัติและควบคุมดูแลในระหว่างการลงมือปฏิบัติจริง (on-the-job training) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่เหมาะสมเพราะพนักงานจะสามารถเรียนรู้ฝึกฝนไปพร้อมการทำงานจริง เป็นต้น

2.) การเงิน องค์กรภาครัฐเป็นธุรกิจที่ไม่แสวงหาผลกำไร จะพิจารณาประสิทธิภาพผ่านกระบวนการการควบคุมต้นทุน (cost control) และเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บริหารต้องมีประเด็นการควบคุมทางการเงิน ซึ่งจะครอบคลุมทั้งระบบงบประมาณ อัตราส่วนทางการเงินและการตรวจสอบ เช่น

- งบประมาณ ผู้บริหารทุกคนรู้จักและคุ้นเคยกับงบประมาณโดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ (revenues) และค่าใช้จ่าย (expenses) งบประมาณเป็นแผนของตัวเลข เพื่อกระจายทรัพยากรแก่กิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร ถือเป็นกลไกควบคุมทางการเงิน ซึ่งเป็นที่นิยมมากที่สุดในทุกหน่วยงานทุกองค์กร และทุกประเทศ

- อัตราส่วนทางการเงิน เกิดจากอัตราส่วนของรายการต่าง ๆ ในงบดุลและงบกำไรขาดทุนขององค์กร เช่น การเปรียบเทียบตัวเลขสำคัญและแสดงในรูปของอัตราส่วนในฐานะที่เป็นเครื่องมือควบคุมภายในองค์กรเพื่อตรวจตราและติดตามว่า บริษัทใช้ทรัพย์สิน หนี้สิน และอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

- การตรวจสอบ เป็นการสอบทานในเรื่องบัญชี การบันทึกยอดและกิจกรรมการปฏิบัติงาน การตรวจสอบสำหรับองค์กรมี 2 แบบ คือ การตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีการตรวจตราสอบทานจากภายนอกหรือบริษัทผู้ตรวจบัญชี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องผู้ถือหุ้นและเป็นกลไกควบคุมของฝ่ายบริหาร ส่วนการตรวจสอบภายใน จัดทำโดยบุคลากรหรือหน่วยงานภายในองค์กร มีลักษณะเช่นเดียวกับการตรวจสอบภายนอก แต่ครอบคลุมเนื้อหาในการประเมินขั้นตอนให้สอดคล้องกับนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรรวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง เป็นต้น

3) การปฏิบัติการ ความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับ การขยายความสามารถในการผลิตหรือ การบริการที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การควบคุมการปฏิบัติการจึงถูกออกแบบเพื่อเข้าถึง กระบวนการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ทั้งยังเป็นเครื่องตรวจตรากิจกรรมการผลิตต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าทุก กิจกรรมเป็นไปตามตารางกำหนดการ (schedule) ตลอดจนความสามารถในการจัดซื้อทั้งในด้าน คุณภาพและปริมาณที่เหมาะสมด้วยต้นทุนต่ำสุดเท่าที่เป็นไปได้ เช่น

- ตารางกำหนดการ ผู้บริหารจะกำหนดกิจกรรมลงในตาราง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทราบถึง ระยะเวลา สถานที่ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ โดยความจริงแล้วตารางกำหนดการเป็นทั้งการ วางแผนและการควบคุมกิจกรรมการปฏิบัติงาน เทคนิคตารางกำหนดการที่แสดงได้ง่ายและดีที่สุดคือ แผนภูมิแกนต์ (Gantt chart) ซึ่งจะแสดงแต่ละกิจกรรมและเปรียบเทียบว่ามีความก้าวหน้ามากน้อย เพียงใด จัดเป็นกลไกเบื้องต้นที่ช่วยผู้บริหารให้พิจารณาควบคุมงานหรือโครงการให้เสร็จสมบูรณ์ตาม ระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้

- การจัดซื้อ กระบวนการปฏิบัติงาน (process) และผลลัพธ์ (output) ในองค์การขึ้นอยู่กับ วัตถุดิบที่ใส่เข้าไป (input) ในตอนแรก ดังนั้นถ้านำวัตถุดิบด้วยคุณภาพเข้าไปในกระบวนการผลิต หรือผลลัพธ์ที่ออกมาคงมีโอกาสเป็นสินค้าที่มีคุณภาพดีได้ยาก นั่นหมายถึงว่าผู้บริหารต้องตรวจตรา การจัดหาและนำส่งวัตถุดิบ โดยควบคุมดูแลทั้งในเรื่องของคุณภาพ ปริมาณ และราคา นอกจากนี้การ ควบคุมการจัดซื้อเป็นการค้นคว้าและตรวจสอบให้แน่ใจเพื่อให้เกิดคุณภาพที่ยอมรับได้ มีแหล่งการ จัดหาซื้อวัตถุดิบที่ไว้ใจได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และในเวลาเดียวกันต้องเป็นการจัดซื้อที่ช่วยให้ลด ต้นทุนได้ เป็นต้น

4) ข้อมูลข่าวสาร โดยส่วนใหญ่คุณภาพการตัดสินใจทางการบริหารขึ้นอยู่กับคุณภาพของ ข้อมูลข่าวสารที่ผู้บริหารมีและนำไปใช้ ยิ่งในโลกที่ซับซ้อน การแข่งขันรุนแรงและเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องอาศัยการตัดสินใจที่เฉียบคม ชัดเจน ว่องไวและเฉลียวฉลาด เพื่อให้เกิดความอยู่รอด การควบคุม ข้อมูลข่าวสารจึงจัดเป็นประเด็นหลักที่ได้รับความสนใจและมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ

การปฏิบัติการในส่วนของงานบริการ

การปฏิบัติการในส่วนของงานบริการ (Operation in the service sector) การบริการ (Service) เป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจซึ่งผลิตสินค้าที่ไม่มีตัวตน เช่น การศึกษา ความบันเทิง การเช่า การ บริหารงานของรัฐบาล การเงิน การบริการด้านสุขภาพ อสังหาริมทรัพย์ การประกัน การซ่อม และการ บำรุงรักษา เป็นต้น¹³

¹³ Heizer, Jay and Barry Render. Production and Operations Management, 5th ed. Prentice Hall, Inc., 1999, p. 12.

ลักษณะของบริการ (Services) มีดังนี้

1. การบริการเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน (Intangible) เช่น การซื้อตั๋วสำหรับสายการบิน
 2. การบริการเป็นการผลิตและบริโภคซึ่งเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน (Produced and consumed simultaneously) ดังนั้นการบริการจะไม่มีสินค้าคงเหลือ เช่น ร้านอาหารสวยในขณะที่กำลังตัดผมให้ลูกค้า จะถือว่าลูกค้ากำลังบริโภค (Consumed)
 3. การบริการมักเป็นสิ่งที่มีความเฉพาะ (Services are often unique) เช่น การตัดผม ช่างตัดผม จะไม่สามารถตัดผมของลูกค้าทุกคนให้เหมือนกันในรายละเอียดปลีกย่อยได้
 4. การบริการมักจะมีความสัมพันธ์กับลูกค้า (Services have high customer interaction) การบริการมักทำให้เป็นมาตรฐานได้ยาก เพราะเป็นสิ่งเฉพาะตัวและสามารถทำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่เราต้องการได้ยาก เนื่องจากแตกต่างกันในความต้องการของลูกค้าแต่ละคน ดังนั้น ผู้บริหารการปฏิบัติการต้องแน่ใจว่าผลิตภัณฑ์ได้รับการออกแบบเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของลูกค้าเฉพาะราย
 5. การบริการมีลักษณะที่ไม่คงที่ (Inconsistent product definition) เช่น การประกันรถยนต์ กรมธรรม์ กล่าวคือ การประกันรถยนต์จะไม่คงที่ เพราะถ้าผู้ถือกรมธรรม์จะมีการเปลี่ยนรถที่ใช้งานและเงื่อนไขในระยะเวลาการประกัน
 6. การบริการเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับฐานความรู้ (Knowledge-based) เช่น การศึกษา การแพทย์ การบริการด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะทำให้เป็นลักษณะอัตโนมัติ
 7. การบริการมักมีการกระจาย (Dispersed) การบริการมักทำในลักษณะออกไปบริการลูกค้าภายนอกอาจเป็นการบริการที่บ้านลูกค้า หรือในสำนักงานก็ได้
- จากตารางที่ 1 เป็นการชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างสินค้าและบริการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการบริหารงานปฏิบัติการ

ลักษณะของสินค้า : ผลิตภัณฑ์ที่มีตัวตน (Goods)	ลักษณะของบริการ : ผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีตัวตน (Services)
1. สินค้าสามารถนำมาขายซ้ำได้	1. การบริการการแต่ละครั้งยากที่จะแก้ไขเมื่อผิดพลาด
2. สินค้าสามารถผลิตแล้วเก็บเป็นสินค้าคงคลังได้	2. การบริการไม่สามารถผลิตเก็บไว้ในคลังสินค้าได้
3. สินค้าสามารถวัดลักษณะคุณภาพบางอย่างได้	3. การบริการจะวัดด้านคุณภาพได้ยาก
4. สินค้าจะต้องมีการผลิตไว้เพื่อการขาย	4. การบริการจะมีการขายเป็นส่วนหนึ่งด้วย
5. สินค้าสามารถขนส่งได้	5. การบริการเป็นเรื่องการจัดหาไม่มีตัวสินค้าจึงไม่มีการขนส่ง
6. สินค้าจะต้องมีสถานที่ผลิตซึ่งมีความสำคัญต่อต้นทุน	6. การบริการเป็นการให้ความสะดวกแก่ลูกค้า และอาจไม่ต้องใช้สถานที่ก็ได้
7. สินค้าง่ายต่อการผลิตแบบอัตโนมัติ	7. การบริการเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำแบบอัตโนมัติ
8. สินค้าจะมีรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ที่มีตัวตน	8. การบริการมีรายได้ที่เกิดจากสิ่งที่ไม่มีตัวตน

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างสินค้า (Goods) และบริการ (Services)¹⁴

การควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM)

วิวัฒนาการของการควบคุมคุณภาพ (Quality Control : QC) ในความจริงเริ่มต้นเกิดขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจากปัญหาคุณภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีปัญหาด้านวัตถุประสงค์ที่ไม่ทำงานและไม่มีคุณภาพ จึงมีการตรวจสอบหาสาเหตุพบว่ามาจากผู้ผลิตไม่มีมาตรฐานในการบรรจุดินระเบิด ตลอดจนกระบวนการจัดทำไม่มีความรัดกุมเพียงพอ ดังนั้น จึงทำการปรับปรุงและสร้างการควบคุมคุณภาพขึ้น¹⁵ ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีการนำมาใช้พัฒนาปรับปรุงอยู่บ้างแต่ไม่แพร่หลายนัก ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งแพ้จากสงครามประสบปัญหามากมายต้องพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก ภาพพจน์การส่งออกสินค้าญี่ปุ่นสมัยนั้นคือราคาถูก ใช้งานไม่คงทนและไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงเร่งพัฒนาการบริหารงานเน้นการสร้างคุณภาพและการควบคุมคุณภาพโดยอาศัยความรู้และเทคโนโลยีจากประเทศซีกโลกตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาโดยการเชิญ Dr. W. Edwards Deming ผู้เชี่ยวชาญด้าน SQC¹⁶ มาให้ความรู้ด้านคุณภาพในเบื้องต้น แต่เนื้อหาค่อนข้างซับซ้อนต่อแนวทางเชิงปฏิบัติในภาพรวมจึงยังไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งต่อมา Dr. Joseph M. Juran ได้มาให้ความรู้ด้านการบริหารคุณภาพ (Quality Management : QM) แต่ก็ยังไม่แพร่หลาย

¹⁴ Heizer, Jay and Barry Render. op. cit., p. 13

¹⁵ เป็นมาตรฐานการควบคุมคุณภาพของกระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น โดยใช้ชื่อว่า MIL-Q-9858 A

¹⁶ เป็นการควบคุมคุณภาพเชิงสถิติ (Statistical Quality Control : SQC) ซึ่งจะสนใจเรื่องคุณภาพการบริหารโดยใช้ตัวสถิติเป็นเครื่องตรวจสอบคุณภาพ ครอบคลุมถึงกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับ และกลุ่มตัวอย่างในระหว่างการทำงาน เช่น การกำหนดอัตราส่วนสินค้าที่จะทดสอบชนิดที่แตกต่างเป็นที่ยอมรับได้ หรือการควบคุมโดยทำการตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานในระหว่างการทำงานว่ามีการใช้วัสดุอุปกรณ์ตามกำหนดหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

เท่าที่ควรอีกเช่นเดียวกัน บริษัทบางแห่งในประเทศญี่ปุ่นจึงทำการพัฒนาโดยนำความรู้เหล่านั้นมาจัดตั้งกลุ่มควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle : QCC) ในแบบของตนเองจนเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาคุณภาพของประเทศญี่ปุ่นจนประสบความสำเร็จดังเช่นในปัจจุบัน และขยายภาพครอบคลุมคุณภาพทั้งองค์กรในลักษณะของการควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Circle : TQC) ในขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของ QC ก็มีการพัฒนาและสร้างแนวทางคุณภาพในลักษณะของการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ซึ่งทั้ง TQC และ TQM ต่างมีแนวคิดคล้ายคลึงกันในประเด็นที่ว่า "ความพึงพอใจของลูกค้าคือหัวใจของการทำกำไรและการเพิ่มยอดขาย ซึ่งจะได้รับมาเนื่องจากการควบคุมคุณภาพเพื่อให้สินค้าและบริการสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง" ทั้งนี้กลุ่มประเทศยุโรปก็มีการควบคุมคุณภาพในรูปของ ISO 9000 และในประเทศไทยเริ่มมีการควบคุมคุณภาพตั้งแต่ดั้งเดิมในลักษณะของ 5ส. และพัฒนาเป็น QC ที่ใช้งานจริงในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2518 โดยพัฒนาใช้กับบริษัทผู้ผลิตในเครือของประเทศญี่ปุ่นเป็นจุดเริ่มต้น จนกระทั่งปัจจุบันมีความสนใจต่อการควบคุมคุณภาพในรูปของ QC TQM รวมทั้ง ISO 9000 มากมายในประเทศไทยและกลายเป็นเครื่องหมายรับรองคุณภาพของสินค้าและบริการไปในที่สุด

หลักการของ TQM

TQM เป็นปรัชญาของความมุ่งมั่นและการยอมรับอย่างกว้างขวางภายในองค์กรที่จะร่วมกันทำการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการทำงานเป็นทีม การเพิ่มความพอใจให้แก่ลูกค้า และการลดต้นทุนให้ต่ำลง การทำงานของ TQM เป็นความร่วมมือและมีการประสานงานในทุกหน้าที่งาน ทุกส่วนงาน และขยายครอบคลุมทั้งลูกค้าและผู้จัดหา (supplier)¹⁷ พนักงานจะได้รับการฝึกฝนอบรมและมอบอำนาจ (empowerment) เพื่อตัดสินใจซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุตามมาตรฐานคุณภาพสูงได้ถือเป็นวิวัฒนาการความคิดทางการบริหารประเภทหนึ่ง และเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดที่มีส่วนงานการควบคุมคุณภาพซึ่งรับผิดชอบในการตรวจสอบคุณภาพโดยตรงมาเป็นการมอบหมายให้พนักงานทุกคนทำการตรวจสอบและดูแลคุณภาพด้วยตนเอง ความจริงแล้วการควบคุมคุณภาพโดยรวมคือวิธีการเคลื่อนย้ายแนวคิดการควบคุมคุณภาพจากวิธีการควบคุมแบบเป็นทางการมาเป็นวิธีการควบคุมแบบการกระจายอำนาจ¹⁸ นั่นเอง

องค์กรที่มีการควบคุมคุณภาพและใช้การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางต้องทำการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และคุณค่าขององค์กรให้สอดคล้องไปด้วย ผู้บริหารและพนักงานต้องเปิดใจกว้างเพราะ

¹⁷ John R. Schermerhorn, Jr., James G. Hunt, and Richard N. Osbome, *Managing Organizational Behavior*, 1994 p. 5.

¹⁸ Gregory M. Bounds, Gregory H. Dobbins, and Oscar S. Fowler, *Management: A Total Quality Perspective*, 1995, pp. 302-305.

TQM ไม่ได้ต้องการเพียงการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ต้องการให้ทุกคนมีเป้าหมายอยู่ที่ของเสียเป็นศูนย์ (zero defect) เช่น ถ้าอัตราของเสียเป็นร้อยละ 2 เป้าหมายคุณภาพที่ต้องการจัดทำขึ้นใหม่คืออัตราของเสียลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1 และเป็นศูนย์ในที่สุด เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมคุณภาพแบบดั้งเดิมที่สนับสนุนความพยายามให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ยอมรับได้ โดยกำหนดให้มีของเสียน้อยที่สุดเท่านั้น TQM จึงเปรียบเสมือนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

จากการสรุปโปรแกรมการควบคุมคุณภาพที่ประสบความสำเร็จจากบริษัทชั้นนำต่าง ๆ สรุปได้ว่า ความพยายามในการควบคุมคุณภาพอย่างเป็นระบบที่จะทำให้บรรลุความสำเร็จเกิดจาก

- 1) การบริหารต้องสะท้อนถึงความมุ่งมั่นสู่คุณภาพอย่างแท้จริง
- 2) มีความเอาใจใส่กับการป้องกันมากกว่าการประเมินผลและความถูกต้อง
- 3) เน้นการวัดคุณภาพโดยการให้ข้อมูลย้อนกลับ
- 4) มีการให้รางวัลด้านคุณภาพในรูปของผลตอบแทนและการลงโทษ
- 5) เน้นให้เกิดการฝึกอบรมด้านคุณภาพทุกระดับ
- 6) มีการเน้นถึงการระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขโดยการใช้ทีมงานร่วมหารือ
- 7) สนับสนุนนวัตกรรมและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
- 8) สนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งหมด
- 9) เน้นมาตรฐานการปฏิบัติงานสูงโดยมีของเสียเป็นศูนย์
- 10) จัดให้มีการคำนวณและรายงานต้นทุนที่ประหยัดได้

การควบคุมคุณภาพกลายเป็นการทำธุรกิจวันต่อวันของพนักงานทุกคน ผู้บริหารต้องการประเมินค่าของคุณภาพในรูปแบบผลการปฏิบัติงานโดยรวมมากกว่าแสดงถึงอัตราส่วนร้อยละจากระบบควบคุมทางการเงินเท่านั้น วิธีลงมือปฏิบัติในการควบคุมคุณภาพโดยรวมมีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการควบคุมคุณภาพแบบอื่น กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมและกำหนดมาตรฐานคุณภาพที่ต้องการ พนักงานจะได้รับการฝึกฝนให้คิดในรูปแบบการป้องกันไม่ให้เกิดการตรวจจับหรือสืบค้น โดยจะได้รับความรับผิดชอบและอำนาจเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้อง และเปิดเผยปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพที่ค้นพบ ผู้บริหารต้องอำนวยความสะดวกในการจัดหา การอบรม ระบบข้อมูล และการสนับสนุนตามความต้องการของพนักงานเพื่อให้บรรลุมาตรฐานคุณภาพที่ต้องการ

การบริหารคุณภาพโดยรวมในด้านการบริการ

การบริหารคุณภาพโดยรวมในด้านการบริการ (Total quality management (TQM) in services) คุณภาพของการบริการจะวัดได้ยากกว่าคุณภาพของผลิตภัณฑ์ โดยทั่วไปผู้ให้บริการบริการจะมีเกณฑ์ 2-3 อย่างอยู่ในใจเป็นพื้นฐานสำหรับเปรียบเทียบทางเลือก การขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งอาจ

เป็นข้อจำกัดทำให้บริษัทที่ทำกิจการด้านการบริการอาจไม่ได้รับการพิจารณาเลือกจากลูกค้า คุณภาพเป็นลักษณะสำคัญที่ผู้ประกอบการจะต้องให้ความสำคัญมากกว่าคู่แข่ง

จากงานวิจัยโดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริโภค สามารถกำหนดคุณลักษณะและพิจารณาคุณภาพด้านการบริการสรุปได้เป็น 10 กลุ่ม ดังนี้¹⁹

1. ความเชื่อถือได้ (Reliability) จะรวมถึงความคงที่ของคุณลักษณะและความสามารถในการพึ่งพาอาศัยหมายความว่าบริษัทจะต้องทำการบริการลูกค้าให้ถูกต้องตั้งแต่ครั้งแรก และยังหมายความรวมถึงว่าบริษัทจะต้องให้เกียรติในการรักษาคำมั่นสัญญา
2. การตอบสนอง (Responsiveness) จะเกี่ยวกับความตั้งใจหรือความพร้อมของพนักงานที่จะให้บริการลูกค้าได้ทันท่วงที
3. ซีดความสามารถ (Competence) หมายถึงทักษะและความรู้ที่จำเป็นของพนักงานที่จะต้องใช้ในการให้บริการ
4. การเข้าถึง (Access) จะรวมถึงความสามารถในการเข้าถึงการบริการและง่ายต่อการติดต่อ
5. อริยาศัย (Courtesy) รวมถึงความสุภาพ การให้ความเคารพ และเกรงใจ และความเป็นมิตรในการติดต่อกับบุคคล (รวมถึงการต้อนรับ การโทรศัพท์ เป็นต้น)
6. การสื่อสาร (Communication) รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากลูกค้า พร้อมทั้งยินดีที่จะแสดงความเป็นมิตรด้วยวาจาสุภาพและภาษาที่เข้าใจง่าย โดยพิจารณาความแตกต่างของระดับลูกค้า แต่ละประเภทประกอบด้วย
7. ความน่าเชื่อถือ (Credibility) จะรวมถึงความไว้วางใจ ความเชื่อถือ และความซื่อสัตย์
8. ความมั่นคง (Security) จะหมายถึงความปลอดภัยจากอันตราย ความเสี่ยงหรือความขังใจทั้งหลาย
9. ความเข้าใจ (Understanding)/การรู้จักลูกค้า (Knowing the customer) จะรวมถึงการพยายาม เข้าใจความต้องการที่แท้จริงของลูกค้า
10. ลักษณะทางการภาพที่สัมผัสได้ (Tangibles) หมายความว่าถึงลักษณะ กิริยา ท่าทางทั้งหมดในการให้บริการ

นอกจากนี้จากงานวิจัยดังกล่าวยังได้สรุปภาพรวมของค่าวาระบบคุณภาพในด้านบริการไว้ดังนี้

1. การรับรู้ของผู้บริโภคเกี่ยวกับคุณภาพด้านการบริการซึ่งเป็นผลจากการเปรียบเทียบความคาดหวังในบริการที่จะได้รับกับประสบการณ์ที่ได้รับการบริการจริง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า คุณภาพการบริการจะได้รับการตัดสินใจโดยอาศัยพื้นฐานของการเป็นไปตามความคาดหวังหรือไม่

¹⁹ Heizer, Jay and Barry Render, op. cit., p. 98.



2. การรับรู้ด้านคุณภาพจะได้รับจากกระบวนการบริการเช่นเดียวกับจากผลของการบริการ จากมุมมองของลูกค้า วิธีการเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถกระทำได้เช่นเดียวกับการบริการที่แท้จริง

3. คุณภาพการบริการแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ ธรรมดา (Normal) และมีข้อยกเว้น (Exceptional)

3.1 แบบธรรมดา (Normal) เป็นระดับคุณภาพการบริการแบบทำเป็นปกติ เช่น พนักงานรับเงินของธนาคาร

3.2 แบบมีข้อยกเว้น (Exceptional) มีระดับของคุณภาพซึ่งมีข้อยกเว้นหรือมักมีปัญหา ซึ่งระบบควบคุมคุณภาพต้องให้ความสำคัญและเตรียมพร้อมด้วยชุดของแผนทางเลือกสำหรับการปฏิบัติการ

จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการด้านการบริการมีการเสนอแนะว่าคุณภาพด้านการบริการ สามารถวัดได้ โดยการบริการที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถทำให้ไม่มีช่องว่างระหว่างความคาดหวังของลูกค้าและการบริการที่วัดได้

สรุปมาตรฐานด้านคุณภาพ (Quality standard) คุณภาพ (Quality) เป็นลักษณะทั้งหมดของ ผลิตภัณฑ์หรือบริการซึ่งมีความสามารถทำให้เกิดความพอใจหรือตอบสนองความต้องการ โดยทั่วไป แล้วคุณภาพ (Quality) เป็นคำที่ใช้กล่าวถึงระดับขั้นและความสม่ำเสมอในคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ ที่ทำการผลิต เช่น คุณภาพเกรด A หรือเกรด B หมายถึง การวัดด้วยวิธีการอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและเป็นไปตามความคาดหวังของลูกค้า

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ (Implications of quality) โดยจะโยงใยกับเรื่องต่าง ๆ รวมถึง ขั้นตอนในการผลิตด้วย คุณภาพมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้ (1) ชื่อเสียง บริษัท (Company reputation) (2) ภาระรับผิดชอบในตัวผลิตภัณฑ์ (Product liability) (3) การ ประยุกต์ใช้ได้ในระดับโลก (Global implications)

มาตรฐาน (Standard) เป็นระดับหรือคุณภาพซึ่งใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

มาตรฐานคุณภาพในระหว่างประเทศ (International quality standards) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสนใจ มีการพัฒนามาตรฐานคุณภาพทั้งในญี่ปุ่น ยุโรปและสหรัฐอเมริกา การแข่งขันกัน ด้านคุณภาพที่กล่าวถึงนั้น มีดังนี้ (1) มาตรฐานอุตสาหกรรมในญี่ปุ่น (Japan's industrial standard) (2) มาตรฐาน ISO9000 ของยุโรป (Europe ISO9000 standard) (3) มาตรฐานการจัดการด้าน สิ่งแวดล้อม (Environmental management) (4) มาตรฐานของสหรัฐอเมริกา (U.S. standards)

การบริการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management (TQM) TQM จึงเป็นการบริการ องค์การทั้งหมดเพื่อให้มีลักษณะที่ดีในด้านผลิตภัณฑ์และบริการที่ตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า



เทคนิคของ TQM

การลงมือปฏิบัติการบริหารหรือการควบคุมคุณภาพโดยรวม มีการใช้เทคนิคมากมาย จากการรวบรวมพบว่าบริษัทหรือองค์กรส่วนใหญ่มีการประยุกต์ทำ TQM ด้วยเทคนิคต่าง ๆ ดังนี้

1. วงจรคุณภาพ (Quality Circle : QC)

วงจรคุณภาพเป็นกลุ่มพนักงานระหว่าง 6-12 คน ที่มีการพบและประชุมหารือร่วมกันเป็นประจำเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาซึ่งกระทบต่อกิจกรรมการทำงาน²⁰ ภูญาแห่งความคิดอยู่ที่ว่ากลุ่มคนทำงานจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาดีกว่าคนอื่น และสามารถให้คำวิจารณ์หรือคำแนะนำเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน กลุ่ม QC มีอิสระในการเก็บข้อมูลและทำการสำรวจ หรือตัดสินใจควบคุมในระดับล่างส่วนใหญ่จะได้รับการพัฒนาในการสร้างทีมคุณภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคะควบคุมคุณภาพเชิงสถิติขั้นต้นของ QC ที่ใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่รวบรวมได้จากบริษัทส่วนใหญ่จะเริ่มด้วยการเลือกปัญหาและจบด้วยการตัดสินใจของทีมงาน

ทางเลือกของ QC ในกรณีอยู่ในโครงสร้างแบบทางการและมีสายการบังคับบัญชาเป็นแนวตั้งแบบดั้งเดิม ให้ดำเนินการโดยการใช้ระบบเครือข่ายซึ่งปัจจุบันสามารถใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมช่วยได้มากและจะมีประโยชน์เช่นเดียวกับโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ ด้วยการแบ่งปันข้อมูลโดยตลอดทั้งองค์กร และข้ามสายงานไปยังส่วนงานต่าง ๆ ทำให้การแก้ไขมีทางออกและทำได้รวดเร็ว ซึ่งการที่เทคโนโลยีมีความรวดเร็วนี้เองทำให้เกิดความต้องการการตัดสินใจที่แน่นอน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลแล้วดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

2. การมอบอำนาจ (empowerment)

แนวโน้มสำคัญที่พัฒนาให้เกิดเป็น TQM คือ ประการแรก มีการมอบหมายและให้อำนาจแก่พนักงาน ผู้จัดการ และลูกค้าในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมอย่างชัดเจน²¹ ในขณะที่บริษัทมีการลดพนักงานและสายงานระดับการบริหาร ประการที่สอง มีการเสนอทางเลือกในการทำงานแบบใหม่ เช่น การแบ่งงาน การสร้างงานแบบเคลื่อนที่หรือสังคมแบบสื่อสาร เป็นต้น ประการที่สาม มีการโยกย้ายงานไปสู่แหล่งภายนอกมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารต้องมีการกระจายและแบ่งข้อมูลให้มากขึ้นดีกว่าเก็บไว้เฉย ๆ หรือทราบข้อมูลเพียงผู้เดียวในเวลาเดียวกันลูกค้าก็จะเพิ่มระดับความสนใจในความทันสมัยของสินค้า มีความต้องการด้านคุณภาพสูงขึ้น ซึ่งบริษัททราบข้อมูลจากความสัมพันธ์ที่มีการพัฒนาปฏิสัมพันธ์ด้านข้อมูลอย่างใกล้ชิดเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน และทั้งหมดนี้คือความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วชัดเจนที่ทำให้ต้องเกิดการมอบอำนาจเพื่อให้ทีมงานจัดทำ TQM อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

²⁰ Johnson and Winchell, "Management and Quality"; and Edward E. Lawler III and Susan A. Mohrman, "Quality Circles after the Fad," *Harvard Business Review* (January-February 1985): 65-71

²¹ Linda R. Logan and Linda S. Wing, "Quality, Empowerment, and the Mobile Workforce," *The Total Quality Review* (July-August 1995): 15-20

3. การเปรียบเทียบส่วนดีที่สุด (benchmarking)²²

จากคำนิยามของบริษัทใหญ่แห่งหนึ่ง benchmarking หมายถึง กระบวนการอย่างต่อเนื่องในการวัดคุณภาพของสินค้า บริการ และการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบกับคู่แข่งที่มีศักยภาพที่เหนือกว่า หรือกับบริษัทที่เป็นที่ยอมรับว่า เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมนั้น²³ กุญแจแห่งความสำเร็จอยู่ที่การวิเคราะห์เริ่มจากภารกิจของบริษัทซึ่งต้องการวิเคราะห์หรืออย่างตรงไปตรงมาอันจะให้เห็นถึงกระบวนการในปัจจุบันและระบุขอบเขตที่ต้องการปรับปรุง หลังจากนั้นผู้บริหารต้องเลือกคู่แข่งที่มีคุณค่าต่อการลอกเลียนแบบมาทำการเปรียบเทียบอย่างระมัดระวัง เพราะสถานการณ์และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละธุรกิจอาจมีผลกระทบต่อการคัดเลือกหรือนำมาวิเคราะห์ได้ สุดท้ายทำการเปรียบเทียบเพื่อสามารถนำมาคิดค้นหรือเกิดกลไกเชิงกลยุทธ์²⁴ ในการปฏิบัติแผนงานใหม่ ๆ ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

4. การใช้ทรัพยากรจากแหล่งภายนอก (outsourcing)

แนวโน้มการเติบโตที่รวดเร็วของธุรกิจคือการหาแหล่งภายนอก ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานนอกเหนือจากภายในบริษัทที่ต้องการผู้ร่วมค้าที่มีคุณภาพระดับสูงในสวนงานพิเศษต่าง ๆ ประโยชน์ในการใช้ปัจจัยจากแหล่งภายนอกทำให้เกิดการประหยัดต้นทุน ลดจำนวนบุคลากร และยืดหยุ่นได้ เช่น ธนาคารพาณิชย์มีการใช้แหล่งภายนอกทำให้เกิดการประหยัดต้นทุน ลดจำนวนบุคลากร และยืดหยุ่นได้ เช่น ธนาคารพาณิชย์มีการใช้แหล่งภายนอกในการจัดทำบัตรเครดิต ซึ่งทำได้ราคาถูกกว่าการจัดทำเองหรือบริษัทผู้ผลิตใช้แหล่งภายนอกในการเก็บรักษาสินค้าและบริการการจัดส่ง เป็นต้น แม้แต่ภาครัฐก็อาจใช้เทคนิคนี้ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพได้ เช่น การให้สัมปทานการประมูลหรือประกวดราคา เป็นต้น นอกจากนี้ในระบบการควบคุมคุณภาพที่ดีนั้นหากใช้แหล่งภายนอกจะประสบความสำเร็จเมื่อมีการเอาใจใส่ดูแลต่อการเลือกสรรการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุความสำเร็จด้านคุณภาพและการค้นหาได้ผู้ร่วมงานจากแหล่งภายนอกที่ดีที่สุด²⁵

5. การลดรอบระยะเวลา (reduced cycle time)

รอบระยะเวลาเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นเพื่อให้กระบวนการของบริษัทมีความสมบูรณ์ เช่น การสอนหนังสือในห้องเรียน การจัดพิมพ์ตำรา หรือการออกแบบรถใหม่ เป็นต้น การทำงานในรอบระยะเวลาที่ง่ายที่สุดคือการตัดอุปสรรคระหว่างขั้นตอนงานและขั้นตอนระหว่างแต่ละส่วนงานลงแล้วย้ายขั้นตอนที่ไม่มีคุณค่าออกไปจากกระบวนการ การควบคุมคุณภาพโดยรวมเน้นการตอบสนองที่มี

²² วาชกะเอิบดกล่าวมาแล้วในบทที่ 3

²³ Howard Rothman, "You Need Not Be to Benchmark," *Nation's Business* (December 1992): 64-65.

²⁴ Otis Port and Geoffrey Smith, "Beg, Borrow and Benchmark," *Business Week* (30 November 1992): 74-75.

²⁵ Christopher Farrell, "America's New Watchword: If It Moves, Privatize It," *Business Week* (12 December 1994): 39.

การปรับปรุงและมีการเร่งกิจกรรมในเวลาที่สูงลง การลดรอบระยะเวลาของกระบวนการจึงเป็น การปรับปรุงผลการปฏิบัติและเพิ่มคุณภาพโดยรวมให้กับองค์กร เช่น บริษัทส่งเอกสารแห่งหนึ่ง ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำด้านการควบคุมรอบระยะเวลาการทำงาน เพราะพนักงานจะมีแผนผังบันทึกการ เคลื่อนที่และเจาะจงถึงการเคลื่อนไหวที่เสียเวลาออกไป ดังนั้น การทำงานจึงเป็นไปตามเวลาที่กำหนด ทำให้สามารถตอบสนองการจัดส่งได้สูงในอัตราร้อยละ 99.9 ภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมงหลังจากได้รับคำสั่ง เป็นต้น²⁶

6. การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement)

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

เป็นการลงมือปฏิบัติปรับปรุงเพิ่มขึ้นในแต่ละส่วนขององค์กร บนพื้นฐานของความ ต่อเนื่องในการควบคุมคุณภาพที่ประสบความสำเร็จ การใช้เทคนิคนี้ทำให้พนักงานเรียนรู้ว่า พวกเขา ได้รับการคาดหวังที่จะช่วยสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมของตนเอง ปรัชญาพื้นฐานคือการ ปรับปรุงทีละน้อยตลอดเวลา มีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จและการปรับปรุงวันนี้จะมี ประโยชน์ต่อชิ้นงานต่อไปในวันพรุ่งนี้ ดังนั้น จึงเป็นการสร้างนวัตกรรมอย่างง่าย ๆ โดยพนักงาน สามารถสร้างแนวคิดได้ตลอดไม่จำกัดเวลา และผลลัพธ์โดยรวมจะทำให้เกิดความได้เปรียบในเชิง แข่งขันได้

หลักการของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องใช้ประยุกต์ได้กับทุกส่วนงานและทุกกิจกรรมตลอดทั้ง องค์กร เช่น โรงพยาบาลแห่งหนึ่งให้พนักงาน 2,500 คน มีโอกาสฝึกอบรมด้วยการใช้เทคนิคการ ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้ดูแลอำนวยความสะดวก และมอบอำนาจให้ พนักงานเพื่อให้เกิดความตระหนักและสามารถลงมือปฏิบัติดำเนินงานได้ทันที เวลาผ่านไปเรื่อย ๆ โครงการผ่านไปโครงการแล้วโครงการเล่า กิจกรรมผ่านไปมากมาย ขณะเดียวกับที่การปรับปรุงดำเนิน ไปอย่างต่อเนื่องและราบรื่นจนในที่สุด คุณภาพจากการทำงานก็เกิดขึ้นผ่านกระบวนการปรับปรุงอย่าง ต่อเนื่อง ทำให้โรงพยาบาลมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และมีระดับคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทั่วไป²⁷ เป็นต้น

²⁶ Otis Port, John Carey, Kevin Kelly, and Stephanie Anderson Forest. "Quality: Small and Midsiz Companies Seize the Challenge Not a Moment Too Soon." *Business Week* (30 November 1992): 68-72.

²⁷ Robert W. Haney and Charles D. Beaman, Jr.. "Management Leadership Critical to CQI Success." *Hospitals* (20 July 1992): 54.

บทที่ 3 วิเคราะห์และสรุป

หน่วยงานภาครัฐของไทย อาศัยการทำงานโดยยึดถือระเบียบแบบแผนของกฎหมายเป็นหลัก มาช้านานแล้วดังเช่นการทำงาน บุคลากรภาครัฐในประเทศอื่นๆ ต่างก็มีพฤติกรรมยึดกฎระเบียบเป็นหลัก เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ต่างกันว่าบุคลากรภาครัฐไทยยึดติดระเบียบที่มาจากกฎหมายเป็นสำคัญ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นวางกฎระเบียบจากกระบวนการควบคุมคุณภาพ ที่เกิดจากวางแผน (plan) ปฏิบัติ (do) ตรวจสอบ (check) วางมาตรฐาน (act) ตามวงจรเดมมิง ส่วนในสหรัฐอเมริกาอาศัยแผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางในระยะยาว การวางแผนปฏิบัติในระยะสั้น และกำหนดกิจกรรมและการควบคุมเป็นระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน หรือ SOPs (Standard Operating Procedures) จะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีปฏิบัติงานมีการคิดวางแผน ในการปรับปรุงงานอยู่เสมอ มิได้ยึดติดตามวิธีทำงานในระดับที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐจึงต้องอาศัยการวางแผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดผลงาน การกำหนดวิธีการทำงาน และการกำหนดทรัพยากรบริหาร เช่น เงินงบประมาณ กำลังคน และอุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีต่างๆ ระเบียบและวิธีปฏิบัติงานควรมาจากแผน หรือใช้แผนในการจัดทำข้อตกลงผลงาน (results agreement) และการทำข้อตกลงผลการทำงาน (performance agreement) ระหว่างรัฐบาล กับผู้บริหารภาครัฐ²⁸

ขณะนี้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการบริหารของ ภาครัฐขนาดใหญ่ โดยอาศัยการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic management) เป็นการนำแผน ยุทธศาสตร์ (Strategic plan) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เชื่อมโยงผลงานของหน่วยงานในแผนระดับยุทธศาสตร์กับค่าของ งบประมาณ กล่าวคือ ผลผลิตหลักในแผนยุทธศาสตร์กับเม็ดเงินงบประมาณจะต้องสอดคล้องรองรับ กัน เรียกว่า การวางแผน “การงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน” หรือ PBB (Performance Based Budgeting) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องแสดงต้นทุนกิจกรรม (Activity based costing) และ ต้นทุนต่อหน่วย (Unit cost) เป็นการบริหารงานที่มุ่งผลผลิตมากกว่าการขยายคน เพิ่มเงิน จัดหาจัดซื้อ อุปกรณ์ ซึ่งเป็นปัจจัยการบริหารงาน ดังนั้นการบริหารคนก็เช่นเดียวกัน ได้ให้นำหนักไปในการเน้นหลัก ความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ตามโครงการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือ SES (Senior Executive Service) มีการจูงใจด้วยระบบการให้รางวัลพิเศษประจำปี หรือ โบนัสแก่ผู้ที่มีผลงานตาม ตัวชี้วัดผลงานหลักที่ได้มีการตกลงไว้ล่วงหน้า การบริหารงานก็เน้นให้มีการวัดและประเมินผลงาน

²⁸ รศ.ดร. ดำรง วัฒนา คู่มือจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ



โดยการติดตามงานตามระบบตัวชี้วัดผลงานที่เรียกว่า “การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์” หรือ RBM (Results Based Management) และให้ราชการไทยใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) และบรรษัทภิบาล (Good corporate governance)

กลยุทธ์และมาตรการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ผ่านมาที่มีความชัดเจนที่มุ่งปรับเปลี่ยนให้ระบบราชการทำงานเปลี่ยนไปจากการติดยึดเป้าหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ ไปเป็นการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ผู้บริหารของสำนักงานฯ จึงต้องคิดก่อนทำ รวมถึงลดความเสี่ยงด้วยแผน กำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ให้มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการทำงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นงานที่สำคัญอย่างยิ่งของผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เป็นแรงกดดันที่เกิดขึ้นมาทำให้เงื่อนไขต่างๆ ที่องค์การผูกพันอยู่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ความมีประสิทธิผลขององค์การที่เคยมีอยู่อาจเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระบบงานและวิธีการทำงานขององค์การไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้นองค์การที่สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจึงเป็นองค์การที่มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือองค์การต้องรับรู้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายนอกและภายในองค์การ และนำมาใช้ในการปรับทิศทางการดำเนินงานขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเกิดผลในทางปฏิบัติมากที่สุด ผู้บริหารในปัจจุบันจึงต้องตระหนักถึงการรู้จักปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งภายนอกและภายในองค์การอยู่ตลอดเวลา การบริหารงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการบริหารงานที่จำเป็นต้องอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์ ในการแสวงหาและปรับแนวทางในการใช้ความสามารถขององค์การกับโอกาสและภัยจากอุปสรรคที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก แผนยุทธศาสตร์ จึงเป็นเครื่องมือขององค์การในการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การทั้งภายนอกและภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก็อยู่ในสภาพเดียวกัน กล่าวคืออยู่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในปัจจุบันที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องปรับปรุงโครงสร้างให้มีความเหมาะสม ยืดหยุ่น ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันองค์การจะต้องวิเคราะห์ปัจจัยภายในภายนอก โอกาส และอุปสรรค (SWOT) ที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน เพื่อให้งานที่เกิดประโยชน์สูงสุด หากงานใดขององค์การไม่มีความชำนาญ และมีปัญหา อุปสรรคมากก็ควรจะให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกมารับช่วงปฏิบัติแทน

การบริหารจัดการของสำนักงานต่างประเทศ นั้น ตามหลักการต้องมีการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันการดำเนินงานของสำนักงานต่างประเทศ ยังขาดการวางแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนทำให้การสั่งการและการควบคุมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งเข้มงวดในขั้นตอนการพิจารณาจึงทำให้ การทำงานจึงเกิดความล่าช้า และไม่มีแผนสำรองในกรณีที่เกิดปัญหา บุคลากรขาดความรับผิดชอบ ทำให้องค์กรเกิดความเสียหาย เช่น การขอหนังสือเดินทาง

หรือหนังสือนำตรวจลงตราเข้าต่างประเทศให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ทัน ยังทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถเดินทางได้ตามกำหนด ถือเป็นความเสี่ยงด้านพันธกิจที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง นอกเหนือจากปัจจัยภายนอกที่อ่อนไหวและมีอำนาจสูง ทั้งยังไม่สามารถควบคุมได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพในการให้บริการจะเห็นว่าคุณภาพในการให้บริการจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่

1. ความเชื่อถือได้ (Reliability) จะรวมถึงความคงที่ของคุณลักษณะและความสามารถในการพึ่งพาอาศัยหมายความว่าสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งนอกจากจะต้องทำให้การบริการสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นลูกค้าเป็นผู้ถูกต้องเสมอตั้งแต่ครั้งแรก และยังหมายความรวมถึงว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องให้เกียรติในการรักษาคำมั่นสัญญาหรือพันธกรณีในการปฏิบัติงานรองรับสนับสนุน

2. การตอบสนอง (Responsiveness) จะเกี่ยวกับความตั้งใจหรือความพร้อมของข้าราชการที่จะจัดบริการสมาชิกวุฒิสภา ได้ทัน่วงที่ด้วยจิตบริการ (service mind)

3. ชีตความสามารถ (Competence) หมายถึงทักษะและความรู้ที่จำเป็นของข้าราชการที่จะต้องใช้ในการให้บริการ

4. การเข้าถึง (Access) จะรวมถึงความสามารถในการเข้าถึงการบริการและง่ายต่อการติดต่อ

5. อธิยาศัย (Courtesy) รวมถึงความสุภาพ การเคารพ การเกรงใจ และความเป็นมิตรในการติดต่อกับบุคคล (รวมถึงการต้อนรับ การโทรศัพท์ เป็นต้น)

6. การสื่อสาร (Communication) รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภา พร้อมทั้งยินดีที่จะแสดงความเป็นมิตรด้วยวาจาสุภาพและภาษาที่เข้าใจง่าย

7. ความน่าเชื่อถือ (Credibility) จะรวมถึงความไว้วางใจ ความเชื่อถือ และความซื่อสัตย์

8. ความมั่นคง (Security) จะหมายถึงความปลอดภัยจากอันตราย ความเสี่ยงหรือความขังใจทั้งหลาย

9. ความเข้าใจ (Understanding)/การรู้จักสมาชิกวุฒิสภา จะรวมถึงการพยายามเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกวุฒิสภาโดยอาศัยหลักจิตวิทยาขั้นพื้นฐาน

10. ลักษณะทางการภาพที่สัมผัสได้ (Tangibles) หมายความว่าถึงลักษณะ กิริยา ท่าทางทั้งหมดในการให้บริการอย่างนุ่มนวลไร้ที่ติ

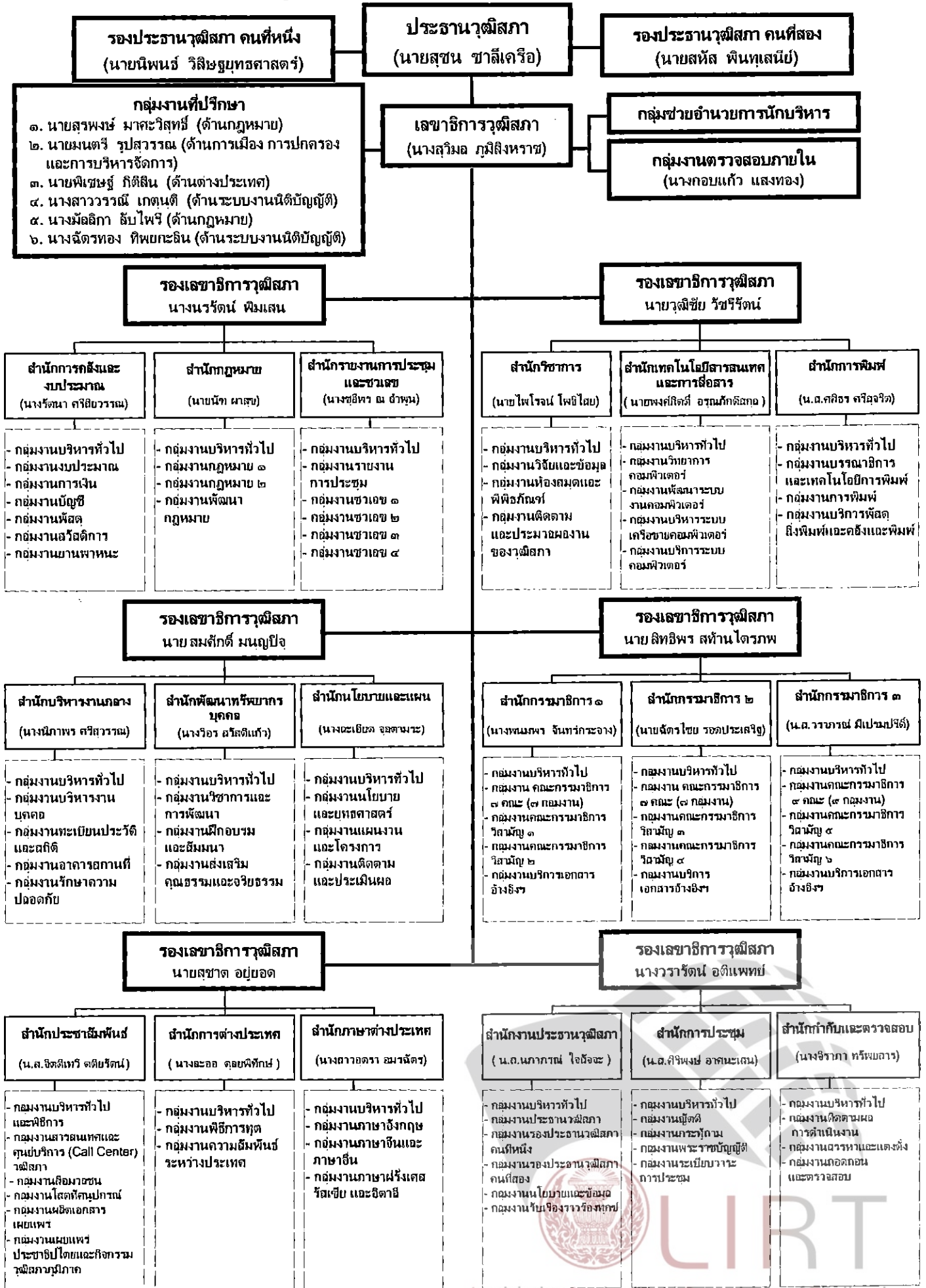
อุทาหรณ์ที่เผชิญหน้าอยู่มากมาย อาทิสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของกลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำหนังสือเดินทางและการขอตรวจตราประทับเข้าประเทศของสมาชิกวุฒิสภา 200 คน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เดินทางไปราชการต่างประเทศ คือปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรซึ่งมีจำนวนเพียง 4 คน เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินงานของสำนักการต่างประเทศในด้านนี้จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างมีคุณภาพตามแนวคิดเกี่ยวกับ

คุณภาพการให้บริการเป็นต้น ซึ่งนำมาซึ่งแนวความคิดของการ Outsourcing บุคคลภายนอกมาดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาบุคลากรภายในสำนักงานต่างประเทศและเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารหน่วยงานจำต้องใช้เทคนิคเฉพาะด้านหรือศิลปะในการบริหารงานนับจากเงินโบนัสสูงใจ โยกย้ายกำลังคนภายในมาช่วยงานเฉพาะช่วงที่งานประดังเข้ามาพร้อมๆ กัน รวมถึงโน้มน้าวทัศนคติของผู้ใต้บังคับบัญชาให้รักสามัคคีและทำงานเป็นทีม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎระเบียบที่สามารถเกื้อกูลเพื่อเป็นสวัสดิการระหว่างการปฏิบัติงาน

บทส่งท้าย

นับจากรัฐสภาอันเป็นองค์กรหลักทางนิติบัญญัติของชาติได้ปฏิบัติหน้าที่มายาวนานถึง 74 ปีแล้ว หน่วยงานธุรการขององค์กร หรือที่เรียกกันว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็ได้ปฏิบัติงานรองรับองค์กรหลักทางนิติบัญญัติตลอดมา ท่ามกลางกระแสเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติของการเมือง หรือความเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยและโลกาภิวัตน์ กระทั่งในปัจจุบันสองสถาบันในหนึ่งองค์กร กล่าวคือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างรับใช้ทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรอย่างอย่างไม่เปลี่ยนแปลง ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้ผลัดเปลี่ยนรุ่นแล้วรุ่นเล่า เช่นเดียวกับจำนวนและวิธีการปฏิบัติงาน รวมถึงหน่วยงานภายในที่แยกแตกแขนงเพื่อรองรับรายละเอียดของเนื้อหาและบริกาาร ซึ่งได้ดำเนินไปตามครรลองของยุคข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน ทั้งนำเอานวัตกรรมใหม่ ๆ มาหล่อหลอมในเป้าเดียวกัน เพื่อหล่อออกมาเป็นผลผลิตที่มุ่งสร้างความพึงพอใจกับสมาชิกรัฐสภา โดยยึดถือกฎระเบียบ และประเพณีปฏิบัติของทางราชการเช่นข้าราชการทั่วไป

หน่วยงานด้านต่างประเทศรองรับและสนับสนุนการเข้าร่วมกิจกรรม และภารกิจตามพันธกิจของสมาชิกรัฐสภาทั้งในด้านเสริมสร้างความสัมพันธ์ระดับทวิภาคี และพหุภาคีกับรัฐสภามิตรประเทศทั่วโลกที่ต่างเชื้อชาติ หลากหลายลัทธิ ศาสนา อุดมการณ์ และสีผิว โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ ยังเป็นเวทีของการแสดงออก ความเป็นเอกลักษณ์ ความโดดเด่น และแข่งขันในด้านอุดมการณ์ในองค์กรรัฐสภานานาชาติ ทั้งในภาพรวมและส่วนภูมิภาคหลาย ๆ องค์กร ดังนั้น ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้จึงเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือสาขาของวิชาชีพที่จำต้องมีความหลากหลายคละเคล้ากันไปบนปณิธานที่แน่วแน่ที่จะมุ่งสู่ความเป็นเลิศในประสิทธิผลด้วยประสิทธิภาพสูงสุด



การดำเนินการ

และ

ข้อเสนอแนะ

ตลอดสามสิบปีที่ผ่านมาของการปฏิบัติงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาจะอยู่ในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่เรียกว่า วิเทศสัมพันธ์ ซึ่งมีฐานะเป็นกองโดยมีกลุ่มงานเป็น 3 ส่วน คือ บริหารทั่วไป พิธีการทูต และองค์การระหว่างประเทศ กระทั่งในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแบ่งส่วนงานเป็น 2 สำนักงานเลขาธิการ กล่าวคือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกองวิเทศสัมพันธ์แยกออกไปปฏิบัติงานด้านต่างประเทศให้กับแต่ละสำนักงานเลขาธิการอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศจนในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการยกระดับขึ้นเป็นสำนักเพิ่มหน่วยงานด้านภาษาต่างประเทศขึ้นมาอีกหนึ่งสำนักดังปรากฏกระทั่งทุกวันนี้

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังคงมีรูปแบบและแนวทางบริหารจัดการเป็นไปตามที่เคยดำเนินมานับแต่ในอดีตทุกประการด้วยเหตุผลที่ตัวผู้บริหารระดับสูงนับจากเลขาธิการวุฒิสภา ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ (ระดับ 11) และรองเลขาธิการวุฒิสภาต่างก็เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านนี้ต่อเนื่องมาอย่างยาวนานนับจากอดีตดังได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเป็นรูปแบบเดิมทุกประการ ยกเว้นจะมีการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนบางประการให้กระชับขึ้น และการนำเอาเครื่องมือทางเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการสื่อสารด้านไอทีโดยผ่านระบบเครือข่ายภายในองค์กรโดยการใช้ Intranet หรือภายนอก (Internet) นอกจากนี้การมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูงก็จะเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีวิวัฒนาการตามยุคและศักยภาพสูง ซึ่งมักจะพบปัญหาการบริหารปกครองจากผู้บริหารระดับสำนักงานและจากระดับสูงขึ้นมาอีก บวกกับแรงผลักดันหรือปัจจัยของผู้รับบริการหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแปรหลักอ่อนไหวและอุปสรรคในการกำหนดรูปแบบการบริการอยู่ตลอดเวลา

ประเด็นที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างที่สุดเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อการปฏิบัติงานเพื่อรองรับการเข้ารับหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในเร็ววันนี้ นับจากการสร้างระดับหรือคุณภาพของเนื้องานประเภทต่าง ๆ ไว้ให้เป็นระบบและยอมรับกันทุกระดับชั้นของผู้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันที่ยังคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่นขณะปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อม นอกจากนี้การพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้านในหลากหลายแขนงก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่งด้วยเช่นกัน นอกจากนี้การปรับทัศนคติและสร้างวิสัยทัศน์ให้ชัดเจนรวมถึงการแปลงวิสัยทัศน์ให้เป็นแนวทางการปฏิบัติอันเป็นรูปธรรมที่ยอมรับร่วมกันได้ และเป็นผลดีต่อองค์กรในที่สุด



LIART

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานผลิตเอกสารเผยแพร่ สำนักประชาสัมพันธ์. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547.
- รศ.ดร. ดำรง วัฒนา, คู่มือจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ
ธงชัย สันติวงษ์. การวางแผน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2539.
- สุรสวัสดิ์ ราชกุลชัย. การบริหารสำนักงาน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สำนักนโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2548 – 2552
(ฉบับปรับปรุงใหม่), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2547.
- Bovee, Courtland L., Thill, John V., Wood, Marian, Burk, and Dovel, George P. **Management**.
Boston: McGrawhill, Inc., 1993.
- Branch, Shell. MBAs Are Hot Again – And They Know It. **Fortune** (14 April 1977)
- Carrill, Stephen J., and Tosi, Henry L. **Management By Objectives**. New York:
Macmillan Publishing Company, 1973.
- Case, John. The Change Master. **Inc.** (March 1992)
- Certo, Samuel C. **Modern Management**. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1997.
- Daft, Richard L. **Management**. 4th ed. Texas: The Dryden Press, 1997.
- Dessler, Gary. **Management: Leading People and Organizations in the 21st Century**.
New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1998.
- Drucker, Peter F. **Management Tasks, Responsibilities, Practices**. New York: Harper
& Row, 1974.
- Giegold. W. **Objective Setting and the MBO Process**. New York: McGraw-Hill, 1978.
- Ghosal, Sumantsa, and Bartlett, Christopher A. Changing the Role of Top Management:
Beyond Structure to Process. **Harvard Business Review** (January-February 1995).
- Griffin, Ricky W. **Management**. 6th ed. Boston, Massachusettes: Houghton Mifflin Company,
1999.
- Harwath, Jeffrey S. Planning for the Future. **Small Business Reports** (July 1991)
- Heizer, Jay and Barry Render. **Production and Operations Management**. 5th ed. Prentice Hall,
Inc., 1999.
- Hellriegel, Don, and Slocum, John W. Jr. **Management**. Massachusettes: Addison-
Wesley Publishing Co., 1992.

- Higgins, James M. **The Management Challenge: An Introduction to Management.**
2nd ed. New York: Macmillan Publishing Company, 1994.
- Hymowitz, Carol. When Firms Slash Middle Management. Those Spared Often Bear a Heavy Load. **The Wall Street Journal** (5 April 1990)
- Kondrasu, Jack N. Studies in MBO Effectiveness. **Academy of Management Review** (July 1981)
- Lienert, Anita. A Day in the Life: Airport Manager Extraordinaire. **Management Review** (January 1995)
- Locke, Edwin A., Latham, Garp P., and Ereg, Miriam. The Determinants of Goal Commitment. **Academy of Management Review** 13 (1988)
- Lueck, Richard A. **Scuttle Your Ships before Advancing, and Other Lesson from History on Leadership and Change for Today's Managers.** New York: Oxford University Press, 1994.
- Mintzberg, Henry. **The Nature of Managerial Work.** New York: Harper & Row, 1973.
- Muczyk, Jan P., and Reimann, Bernard C. MBO as a Complement to Effective Leadership. **The Academy of Management Executive** 3 (1989)
- Odiome, George S. MBO: A Backward Glance. **Business Horizons** 21 (October 1978)
- Pfeffer, Jeffrey. Producing Sustainable Competitive Advantage through the Effective Management of People. **Academy of Management Executive** (Vol. 9. No.1, 1995)
- Raia, A.P. **Managing by Objectives.** Glenview, Illinois: Scott Foresman, 1974.
- Randolph, W. Alan. Navigating the Journey to Empowerment. **Organizational Dynamics** (Spring 1995)
- Robbins, Stephen P. **Managing Today.** New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1997.
- Schermerhorn, John R. **Management for Productivity.** New York: John Wiley & Sons, Inc., 1989 and 1993,
- Stoner, James A.F., and Freeman, R. Edward. **Management.** 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1989.
- Wehrich, Heinz, and Koontz, Harold. **Management.** Singapore: McGrawhill, Inc., 1988.
- _____. **Management: A Global Perspective.** Texas: McGrawhill, Inc., 1993.
- Welles, Edward O. There Are No Simple Business Anymore. **The State of Small Business** (1995)

ประวัติผู้ศึกษา



เกิดเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2492 ปัจจุบันอายุ 57 ปี

- จบการศึกษา**
- โรงเรียนอัสสัมชัญ ศรีราชา
 - โรงเรียนสมาคมโรงเรียนราษฎร
 - วิทยาลัยการค้ำด้านบริหาร-ธุรกิจระหว่างประเทศ

ประวัติการรับราชการ

- 26 มกราคม 2519 เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 3
- สิงหาคม 2527 หัวหน้าฝ่ายพิธีการทูต
กองวิเทศสัมพันธ์
- กันยายน 2535 ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
กองวิเทศสัมพันธ์
- ธันวาคม 2536 ผู้อำนวยการวิเทศสัมพันธ์
- กุมภาพันธ์ 2539 ผู้อำนวยการศูนย์บริการข้อมูล
และกฎหมาย
- มิถุนายน 2543 ผู้อำนวยการกองวิเทศสัมพันธ์
- ธันวาคม 2546 ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ
- สิงหาคม 2547 ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยี
สารสนเทศ
- เมษายน 2549 รองเลขาธิการวุฒิสภา



Legislative Institutional Repository of Thailand

