การบริหารจัดการคุณภาพในภาครัฐ
Quality Management in the Public Sector

*ว่าที่ ร.ต. ดร.อนันต์ โพธิกุล**

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการคุณภาพในภาครัฐ ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้ คือ 1) วิธีการหาคนดีเข้ารับราชการและวิธีการรักษาคนดีเอาไว้ 2) วิธีการให้รางวัลและรักษาคนดีให้อยู่ในองค์การ 3) การใช้กลยุทธ์เชิงนวัตกรรมในภาครัฐ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การรื้อระบบ การบริหารจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ การเทียบเคียงมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด การจัดการทีม และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และ 4) การมีจริยธรรมที่อิงค่านิยมสากล อันได้แก่ ความรัก ความซื่อสัตย์ ความมีเสรีภาพ ความสมานสามัคคี ความยุติธรรม ความอดทน ความรับผิดชอบและการให้การเคารพต่อชีวิต

คำสำคัญ : การบริหารจัดการคุณภาพ กลยุทธ์เชิงนวัตกรรม ค่านิยมของมนุษย์ที่เป็นสากล

Abstract

As far as the quality management in the public sector is concerned, the public manager as well as all those concerned should give top priority to the following: 1) how to find and keep good people 2) how to reward and keep the good people in your organization 3) applying innovation strategies in the public sector such as strategic planning, reengineering, total quality management, benchmarking, team management, privatization and so on and, 4) the public manager must adhere to the code of ethics based on the following universal human values: love, truthfulness, fairness, freedom, unity, tolerance, responsibility and respect for life.

Keywords: quality management, innovation strategies, universal human values

การบริหารจัดการคุณภาพในภาครัฐ

ปัจจุบันนี้การบริหารจัดการในภาครัฐให้มีคุณภาพมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ด้วยเหตุผลหลายอย่าง เช่น การที่สังคมไทยกำลังเข้าไปบูรณาการกับระบบเศรษฐกิจโลกและจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ.2558 ในบทความนี้ผู้เรียบเรียงจึงได้เสนอลักษณะการบริหารจัดการคุณภาพในภาครัฐที่เป็นสากล

**ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาตำราและสื่อทางวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี*

เพื่อผู้บริหารในภาครัฐของไทยจะได้นำไปใช้บ้างตามที่เห็นว่าเหมาะสม

วิธีการหาคนดีเข้ารับราชการและวิธีการรักษาคนดีเอาไว้

ทำไมจึงยากลำบากในการที่จะหาคนดีเข้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีปัญหาในการหาคนดีเข้ามาทำงานในภาครัฐ ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุมากมายหลายประการ กฎเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน มักจะทำให้กระบวนการว่าจ้างหรือเลือกสรรกินเวลายาวนานและน่าเบื่อ ในกรณีของประเทศไทยเราก็เช่นกัน สำนักงาน ก.พ. (โดยกองการสอบ) จะทำหน้าที่สอบและคัดเลือก ผู้ที่มีสิทธิจะเป็นข้าราชการไว้จำนวนหนึ่งในตำแหน่งต่างๆ ตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย แต่กว่าตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ จะว่างลง แล้วเอาผู้ที่ได้รับการคัดเลือกบรรจุลงไปได้อาจจะใช้เวลาเป็นปีก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีตำแหน่งว่างเลย ผู้ที่สำนักงาน ก.พ. คัดเลือกไว้แล้วแต่ไม่ได้รับการบรรจุก็มี จะเห็นได้ว่ากระบวนการเลือกสรรน่าเบื่อ และใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน ในช่วง 50 ปี ที่ผ่านมาในสหรัฐอเมริกาได้มีความเพียรพยายามที่จะปฏิรูปกฎเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การจัดการมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น ในการจัดการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานในภาครัฐ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานแห่งชาติของสหรัฐ (The National Performance Review) เรียกร้องให้ค่อยๆ ยุติการใช้คู่มือบุคลากรของรัฐบาลกลาง (Federal Personnel Manual) ซึ่งมีความยาวหนึ่งหมื่นหน้า ทั้งนี้ก็เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจในการพิจารณาและตรวจสอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งต่างๆ ซึ่งทำให้การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐง่ายขึ้น

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปในเรื่องบุคลากรที่จะเข้าทำงานในภาครัฐส่วนใหญ่จะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และการว่าจ้างเข้าทำงานในภาครัฐยังเป็นงานที่ยุ่งยากมาก การว่าจ้างบุคคลที่เหมาะสมเข้าทำงานในภาครัฐเป็นงานที่สลับซับซ้อนและยุ่งยากมากในสหรัฐอเมริกาการหาคนที่เหมาะสมเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการว่าจ้างเท่านั้น ในกรณีส่วนใหญ่ไม่ใช่ว่าท่านเลือกหาคนได้แล้วจะว่าจ้างได้เลย ก่อนอื่นท่านจะต้องทราบว่าหน่วยงานนั้นมีตำแหน่งว่างหรือไม่ หรือว่าจ้างได้อย่างมากที่สุดกี่คน ท่านยังจะต้องขออนุมัติการว่าจ้างในอัตราเงินเดือนที่ผู้สมัครต้องการอีกด้วย ในเรื่องนี้สำหรับประเทศไทยไม่ค่อยมีปัญหา เพราะกฎ ก.พ. ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จบปริญญาตรี จบปริญญาโท และจบปริญญาเอกจะได้รับเงินเดือนเท่าใด ยกเว้นการจ้างผู้บริหารระดับสูงจากบุคคลภายนอกที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร อาจจะมีความยุ่งยากอยู่บ้าง หน่วยงานของรัฐในสหรัฐทั้งหลายมักจะมีปัญหาเรื่องจำนวนคนที่ว่าจ้างในระดับเงินเดือนที่สูงกว่าปกติ (Cohen and Eimicke, 2002:39-44) บุคคลที่ท่านจะว่าจ้างได้จะต้องมีการประกาศรับสมัครที่เปิดเผยเพื่อให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนได้แข่งขันกันอย่างเสรี

วิธีการค้นหาคนเข้าทำงานในภาครัฐ

ในการที่จะหาคนดี ท่านจะต้องทราบว่าคนชนิดใดที่ท่านต้องการ คนที่ดีมีความรู้ความสามารถมีอยู่ทั่วไป แต่ท่านจะต้องทำงานหนักเพื่อให้เขารู้ว่า มีตำแหน่งว่างอยู่จริง อันนี้เป็นเรื่องที่กว้างไกลกว่าลำพังกระบวนการ

ปิดประกาศและโฆษณา นั่นคือท่านจะต้องสามารถใช้เครือข่ายต่างๆ เพื่อหาคนดีแล้วก็ส่งเสริมให้เขาสมัครเข้าทำงาน

ในการส่งเสริมให้คนดีเข้าทำงานนั้น ท่านจะต้องใช้วิธีการทางตรงและวิธีการทางอ้อม เครือข่ายวิชาชีพเป็นมรรควิธีที่มีประสิทธิภาพในการสื่อสารกับผู้ที่สมัครเข้าทำงานราชการ

ในการพิจารณาผู้รับสมัครเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีหรือผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดี ท่านควรจะใช้เกณฑ์ต่อไปนี้ คือ (Cohen and Eimicke, 2002:49)

- เป็นผู้มีสติปัญญาดี
- มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญ
- มีทักษะทางด้านการเข้าสังคม และการทำงานกับกลุ่ม ตลอดจนมีบุคลิกภาพที่ดี
- มีชื่อเสียงทางด้านวิชาชีพ
- มีทักษะในการสื่อสารทั้งในการพูดและการเขียน

ในการประเมินผู้สมัครควรจะแปรผันตามตำแหน่งที่ท่านจะไปบรรจุและองค์การที่ท่านเป็นผู้จัดการอยู่ ตัวอย่างเช่น ถ้าตำแหน่งนั้นต้องมีการเกี่ยวข้องหรือปฏิสัมพันธ์กับพนักงานเป็นจำนวนมาก ท่านก็ต้องเลือกคนที่มีลักษณะทางด้านสังคมสูง โดยปกติทั่วไปในการเลือกคนเข้าทำงานอย่าใช้การตัดสินใจของท่านเพียงคนเดียว ควรจะให้คนอื่นช่วยท่านในการประเมินด้วยและฟังดูว่าคนอื่นเขามีความเห็นอย่างไร การพิจารณาผู้สมัครมีลักษณะเป็นศิลป์มากกว่าเป็นศาสตร์มากทีเดียว (Judging an applicant is far more an art than a science.)

วิธีการจ้างคนดีที่ท่านได้พบแล้วเข้าทำงาน

เมื่อท่านได้ตัดสินใจว่าจะจ้างใครเรียบร้อยแล้ว ท่านจะต้องทำให้ผู้นั้นมั่นใจว่าจะเข้าร่วมองค์การของท่าน การบอกเล่ารายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหน่วยงานของท่านและภารกิจที่ผู้สมัครต้องทำเป็นเรื่องที่ง่ายเพราะทุกหน่วยงานของรัฐมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับว่าจ้างและการให้ออก เราเรียกสิ่งเหล่านี้ว่า “กฎระเบียบของข้าราชการพลเรือน” (Civil Service Rules) ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าในแต่ละรัฐจะมีกฎระเบียบไม่เหมือนกันแต่ก็มีลักษณะบางอย่างร่วมกัน อันได้แก่

- คำอธิบายเกี่ยวกับตำแหน่งโดยแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จะทำให้ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา
- เกณฑ์ในการประเมินผู้สมัครสำหรับแต่ละงานหรือแต่ละตำแหน่งงาน
- กระบวนการประกาศอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับตำแหน่งที่ว่าง
- กระบวนการที่กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาและการตัดสินใจรับผู้สมัครเข้าเป็นพนักงานของรัฐ
- ระเบียบวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการเกี่ยวกับการเลือกผู้สมัคร

พึงระลึกว่า สำนักงานฝ่ายบุคคลได้อำนาจมาจากระบบการควบคุมกระบวนการว่าจ้าง สำนักงานนี้มักจะไม่ค่อยมีความยืดหยุ่น อันเป็นผลมาจากกฎระเบียบที่เคร่งครัดที่เขาใช้บังคับ มีการศึกษาวิจัยชิ้นหนึ่งระบุว่า ผู้บริหารฝ่ายบุคคลของรัฐได้ใช้ระเบียบวิธีที่เน้นเทคนิคเชิงปริมาณ (Qualitative Techniques) ในการว่าจ้างโดยไม่ให้ความสนใจปัจจัยทางด้านคุณภาพ (Qualitative Factors) แต่อย่างใด (Hays and Reeves, 1984:47) ถ้าท่านยอมให้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นผูกขาดในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับบุคลากร ท่านก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้เลย

การใช้วิธีการแต่งตั้งแบบชั่วคราวและการใช้สัญญาจ้าง

การเลือกคนเข้ามาทำงานในองค์การไม่ได้หมายความว่า จะต้องบรรจุให้เขาทำงานอย่างถาวร หรือมีลักษณะเป็นงานเต็มเวลาเสมอไป ในบางกรณีการว่าจ้างให้ทำชั่วคราวที่ทำภายในกฎระเบียบของข้าราชการพลเรือนก็สามารถจะทำได้เช่นกัน การบรรจุแต่งตั้งในลักษณะชั่วคราวมีตั้งแต่ช่วงระยะเวลา 30 วัน ถึงระยะเวลาหลายปี การบรรจุแต่งตั้งชั่วคราวที่ให้ทำงานเป็นระยะเวลานาน เราเรียกว่า “Term Appointments” ซึ่งหมายถึง มีการกำหนดเวลาที่ทำงานไว้ชัดเจน (Definite Term of Service) การบรรจุพนักงานของรัฐในลักษณะชั่วคราวนั้น โดยปกติแล้วจะใช้วิธีการพิจารณาเลือกสรรไม่เหมือนกับการบรรจุในตำแหน่งที่ถาวร สามารถจะทำการเลือกสรรได้รวดเร็วกว่า กลยุทธ์ในการว่าจ้างที่ใช้อย่างมากอย่างหนึ่งก็คือ การว่าจ้างเป็นการชั่วคราวก่อน แล้วหลังจากนั้นก็เปลี่ยนเป็นว่าจ้างในลักษณะถาวร

ในหลาย ๆ อย่างปรากฏว่าพนักงานที่ว่าจ้างแบบชั่วคราว (Temporary Employees) จะดีกว่าการจ้างแบบถาวร เมื่อผู้บริหารต้องการจะรวมเอาจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (Entrepreneurial Spirit) เข้าไปอยู่ในองค์การของตน มีประโยชน์ยิ่งที่จะเอาบุคคลที่มีบุคลิกภาพแบบชอบเสี่ยงเข้าไป บุคลากรที่จ้างเป็นการชั่วคราวมักจะถูกอบรมบ่มเพาะหรือหล่อหลอมให้เข้ากับปทัสถานขององค์การ (Organizational Norms) น้อยและมักจะไม่ชอบปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเท่าใดนักเมื่อเทียบกับบุคลากรที่จ้างแบบถาวรเพราะฉะนั้นการจ้างชั่วคราวจะเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับงานบางอย่างที่มีลักษณะเป็นการเสี่ยง

ในกรณีที่ไม่อาจจะจ้างบุคลากรแบบชั่วคราวได้อาจจะหันไปใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า “การทำสัญญาจ้าง” ในสหรัฐอเมริกา ผู้มีอำนาจในการว่าจ้างในภาครัฐ มักจะเดินตามรัฐบาลกลาง กล่าวคือ มักจะห้ามการทำสัญญาจ้าง ที่มีเจตนาจะเลี่ยงกระบวนการคัดเลือกที่อิงกฎระเบียบของข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ดีมีขบวนการที่เรียกร้องให้แปรรูป (Privatize) การบริการของรัฐให้แก่เอกชนในทุกระดับของรัฐบาลทั้งในสหรัฐและประเทศอื่นๆ ทั่วโลกในหลายๆ เมืองของสหรัฐอเมริกา สหภาพ (Unions) ประสบความสำเร็จในการจำกัดจำนวนตำแหน่งที่ว่าจ้างในรูปของ “การทำสัญญาจ้าง” ลงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น (หรือระดับเทศบาล)

วิธีการให้รางวัลและรักษาคนดีให้อยู่ในองค์การของท่าน

การใช้สิ่งจูงใจ

องค์การทั้งหลายจะต้องถูกมองว่าเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง สิ่งจูงใจ (Incentive) จึงเป็นเสมือนอาหารที่จะช่วยให้องค์การมีชีวิตอยู่ได้ ในผลงานอันเก่าแก่ที่มีชื่อว่า “หน้าที่ของผู้บริหาร (The Functions of the Executive) ของเชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnad, 1968:591) เขาได้พูดถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งจูงใจไว้มากมาย บาร์นาร์ด อธิบายว่าสิ่งจูงใจมีทั้งสิ่งที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective) และสิ่งที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) เขาได้จำแนกสิ่งจูงใจไว้ดังนี้”

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ (Material Incentives) เช่น “เงิน”
2. สิ่งจูงใจหรือสิ่งโน้มน้าวจิตใจที่ไม่ใช่วัตถุ (Nonmaterial Inducements) เช่น โอกาสที่จะได้รับการยอมรับ (Recognition) จากผู้อื่น เกียรติภูมิ (Prestige) และอำนาจ (Power)

ภายใต้สภาวการณ์บางอย่าง สิ่งจูงใจบางชนิดอาจจะใช้ได้ผลในขณะที่ภายใต้สภาวการณ์บางอย่างบุคคลอาจจะมองว่าสิ่งจูงใจชนิดนั้นอาจจะไม่เป็นการเพียงพอ

เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการในภาครัฐที่จะต้องหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการสร้างระบบสิ่งจูงใจขององค์การและผู้บริหารจะต้องเข้าใจว่าสิ่งจูงใจชนิดใดที่สามารถจะจูงใจพนักงานขององค์การได้ผลมากที่สุดระดับของแรงจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานของรัฐ

การส่งเสริมให้มีพฤติกรรมแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ

การที่จะให้รางวัลคนดี ก่อนอื่นต้องนิยามเสียก่อนว่า “คนดี” นั้นคืออะไร ตามทัศนคติของโคเฮ็น และอีมิค (Cohen and Eimicke, 2002:62) “คนดี” คือ ผู้ที่เป็นนักสร้างสรรค์สิ่งใหม่แบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (entrepreneurial innovators) หรือ “นักนวัตกรรมแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ” เขาเชื่อว่า นวัตกรรมประเภทดังกล่าวสามารถสร้างขึ้นมาได้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ดรัคเคอร์ (Drucker, 1985:173) กล่าวยืนยันว่าไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “บุคลิกภาพแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ” แต่สิ่งที่เราต้องการคือ “ความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะเรียนรู้ ตั้งใจที่จะทำงานหนักอย่างไม่ลดละ ตั้งใจที่จะมีระเบียบวินัยในตนเอง (Self-disciline) และตั้งใจที่ปรับตัวให้เข้ากับนโยบายและการปฏิบัติที่ถูกต้องตลอดจนนำนโยบายและการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมไปใช้”

อันนี้คือสิ่งที่เป็นจริงมากในภาครัฐนั่นคือพฤติกรรมที่คล้อยตามอย่างเดียวและเป็นฝ่ายรับอย่างเดียวซึ่งเป็นตัวถ่วงความเจริญขององค์การในการที่จะรักษาคนดีให้อยู่ในองค์การหรือหน่วยงานของเรา ผู้จัดการจะต้องจัดสิ่งแวดล้อมขององค์การให้มีลักษณะเป็นการให้รางวัลแก่นักนวัตกรรม ผู้บริหารจัดการที่ดีจะต้องเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ช่วยให้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของพนักงานได้เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในที่ประชุมเพื่อระดมความคิดหรือในที่พักผ่อนหย่อนใจ ผู้บริหารจัดการจะต้องพยายามสร้างและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่กระตุ้นให้พนักงานขององค์การได้เกิดการเรียนรู้

การสร้างสภาพแวดล้อมที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ อาจจะยากลำบากสำหรับองค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาล สภาพแวดล้อมแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจจะส่งเสริมให้มีการซักถาม มีการทดลอง และมีการปฏิบัติ ในการที่จะให้พฤติกรรมแบบผู้ประกอบการเกิดขึ้น รางวัลตอบแทนที่จะให้พนักงานจะต้องถูกออกแบบให้เป็นโครงสร้างที่เหมาะสม ผู้บริหารไม่ควรจะให้รางวัลเฉพาะผู้ที่สร้างผลงานที่ดี แต่ควรจะให้รางวัลแก่ผู้ที่ตั้งคำถามที่ดีและผู้ที่ทำการทดลองทำในสิ่งที่เกิดจากความคิดที่ดีที่น่าสนใจด้วยผู้ปฏิบัติงานแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจเป็นผู้ที่ต้องเสี่ยงและตราบเท่าที่การเสี่ยงไม่ได้ทำในลักษณะหุนหันพลันแล่น ผู้บริหารจัดการจะต้องส่งเสริมการเสี่ยงชนิดนั้น

นอกจากนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการให้สิ่งจูงใจที่เป็นการขัดขวางพฤติกรรมแบบไม่ซักถามหรือแบบอยู่เฉยๆ โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือโต้ตอบใดๆ ทั้งสิ้นไว้ด้วย

การใช้สิ่งจูงใจเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ

การรักษาคนดีไว้ให้อยู่กับองค์การ และการสร้างเจ้าหน้าที่แบบผู้ประกอบการทางธุรกิจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความรู้สึกเป็นปึกแผ่นของกลุ่ม (A Sense of Group Cohesion) และความรู้สึกทำงานเป็นทีมโดยกระจายผลพวงของ

ความสำเร็จในองค์การให้แก่ทุกคน การทำเช่นนั้นเท่ากับการทำให้ทุกคนที่มีส่วนได้รับผลประโยชน์จากความสำเร็จอันนี้หมายความว่า เราได้ให้เครดิตแก่พนักงาน ให้สิ่งพิเศษแก่พนักงานและให้รางวัลแก่พนักงานและหมายถึง การสร้างเอกลักษณ์ของกลุ่ม (Group Identity) การแสดงท่าทีต่างๆ เช่น การยกย่องชมเชย การส่งบันทึกสั้นๆ เพื่อแสดงความขอบคุณ การจัดเลี้ยงเพื่อฉลองความมีชัยชนะก็ถือได้ว่ามีความสำคัญเช่นกัน

การให้รางวัลในรูปแบบอื่นๆ เช่น การให้ประกาศนียบัตรที่แสดงถึงการให้การยอมรับ การให้ทีเชิร์ต (Tee Shirt) การแจกหมวก หรือนาฬิกา หรือภาพที่ถ่ายร่วมกับหัวหน้าและการจัดปิกนิก (Picnic) เพื่อฉลองความสำเร็จ เป็นต้น

สิ่งจูงใจบางอย่างอาจจะมีจำกัด เช่น การส่งพนักงานไปแข่งขันบางอย่างจนได้รับ ชัยชนะองค์การจะให้รางวัลพิเศษแก่พนักงานคนนั้น พนักงานคนอื่นๆ ไม่มีสิทธิได้รับแต่การที่หน่วยงานของตนมีชื่อเสียง พนักงานทุกคนที่อยู่ในหน่วยงานนั้นก็พลอยได้ประโยชน์โดยทางอ้อมด้วยเช่นกัน

วิธีการรักษาคนดีไม่ให้ลาออกไป

วิธีการที่ดีที่สุดที่ไม่ให้คนดีลาออกไปก็คือการสื่อสารกับเขาอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเข้าใจสิ่งที่สลับซับซ้อนเกี่ยวกับบุคลิกภาพและความต้องการของเขา ผู้บริหารต้องรับรู้ระดับความพึงพอใจของพนักงาน จะต้องรู้ว่างานที่มอบหมายให้เขาทำมีลักษณะท้าทายหรือไม่ และต้องรู้ว่าเขาได้รับรางวัลเพียงพอสำหรับการทำงานของเขาหรือไม่ การให้ความใส่ใจต่อความต้องการของพนักงาน ทำให้ท่านสามารถจะปรับหน้าที่ความรับผิดชอบและสิ่งจูงใจที่จะมอบหมายให้แก่เขาได้ ซึ่งสามารถจะช่วยป้องกันการลาออกของพนักงานโดยไม่จำเป็นได้

ผู้บริหารควรจะป้องกันไม่ให้พนักงานเปลี่ยนงานเร็วเกินไป (Rapid Turnover) ซึ่งทำได้โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตที่ผู้บริหารเคยประสบพบเห็นมา เช่น ท่านเลือกคนผิดไม่เหมาะกับงานที่ทำหรือเปล่า งานควรจะออกแบบเสียใหม่ไหม เพราะมันมีลักษณะเป็นการไม่ให้รางวัลแก่เขา หรือเพราะเขาต้องการลาออกเพราะอยากจะไปทำงานที่อื่น

พฤติกรรมต่าง ๆ ของพนักงานที่เป็นสัญญาณบ่งบอกให้ผู้บริหารต้องบังคับให้เขาออกไป

ในบางครั้งบางคราวเป็นการเหมาะสมที่จะคิดได้เลยว่าโอกาสที่เขาจะเปลี่ยนพฤติกรรมให้ดีขึ้นนั้นไม่มีอีกแล้ว อาการหรือสัญญาณที่บ่งบอกว่าพนักงานบางคนไม่มีประโยชน์ต่อองค์การนั้นมีหลายอย่าง ถ้าพนักงานขององค์การคนใดมีพฤติกรรมต่อไปนี้เกินกว่า 2-3 อย่าง ควรจะให้เขาออกไปหรือบังคับให้เขาลาออก พฤติกรรมที่ว่านี้ได้แก่สิ่งต่อไปนี้

- เสียเวลาไปกับการประชุมในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ หรือเรื่องที่เป็นไปไม่ได้
- มีทักษะในการฟังที่ไม่ดี กล่าวคือไม่ค่อยเข้าใจในสิ่งที่ผู้บริหารอธิบายหรือชี้แจงให้ฟัง
- ปฏิเสธไม่ยอมทำงานล่วงเวลา (Over-time)
- ไม่เคยมาทำงานตรงเวลา
- เพื่อนฝูงทั้งองค์การรู้สึกเวทนาในตัวเขา
- ใช้เวลาส่วนใหญ่ของวันทำงานไปกับธุรกิจส่วนตัว
- เห็นด้วยกับสิ่งที่ท่านพูดทุกอย่าง
- ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ท่านพูดทุกอย่าง
- ดีที่สุดสำหรับเขาเมื่อผลวิเคราะห์เกี่ยวกับงานที่มอบหมายให้ทำออกมาว่า “เป็นไป

ไม่ได้ในเชิงปฏิบัติ" "ไม่มีความจำเป็นต้องทำ" หรือ "ไม่คุ้มกับการทำ"

- ไม่ค่อยทำงานเสร็จตรงเวลา
- ไม่เคยทำงานเสร็จเลย
- ไม่สามารถอธิบายหรือปกป้องผลผลิตที่ตนสร้างขึ้นมาได้
- ไปขัดขวางการทำงานของผู้อื่นในองค์การไม่ให้ประสบความสำเร็จ

การไร้ความสามารถของพนักงานอาจจะปรากฏออกมาในรูปแบบใดก็ได้และไม่ง่ายที่จะชี้บอกได้เสมอไป พนักงานบางคนอาจจะเป็นตัวบ่อนทำลายแต่ยังคงทำหน้าที่ที่สำคัญต่อไปหรือพนักงานที่ไม่สร้างผลงานใดๆ เลย แต่ยังเป็นคนที่น่ารัก และต้องการเงินเดือนตลอดจนตำแหน่งสูงๆ อยู่ แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ผู้บริหารจะต้องหาทางให้พนักงานที่ไร้ความสามารถออกจากองค์การให้ได้ (Cohen and Eimicke, 2002:68-69)

การใช้กลยุทธ์เชิงนวัตกรรมในภาครัฐ

"นวัตกรรมทางด้านการจัดการในภาครัฐ" หมายถึง "การสร้างแบบนโยบายใหม่ (New Policy Designs) และระเบียบการปฏิบัติงานที่ใช้มาตรฐานใหม่โดยองค์การของรัฐเพื่อหาทางแก้ปัญหาทางด้านนโยบายสาธารณะ" (Cohen and Eimicke, 2002:120) จำเป็นต้องย้ำว่าเราจะต้องจัดการกับแบบ (Design) และการจัดการกับการบริหารจัดการ (Management) นโยบายและโครงงานต่างๆ (Programs)

นวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จนั้นจะมีลักษณะค่อยๆ เพิ่มพูนขึ้นทีละเล็กทีละน้อย (Incremental) และมีขนาดเล็ก (Small-scale) ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติเชิงนวัตกรรมนั้นแปรผันไปตามขีดความสามารถภายในขององค์การสิ่งแวดล้อมภายนอกเป้าหมายหรือพันธกิจขององค์การ แต่ละองค์การมีความแตกต่างกันและเผชิญกับปัญหาต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นเทคนิคที่ใช้ในการส่งเสริมนวัตกรรมขององค์การจะต้องถูกกำหนดโดยสถานการณ์ (Situationally Determined) ยิ่งไปกว่านั้นเสถียรภาพของสิ่งแวดล้อมขององค์การก็เปลี่ยนไปตามกาลเวลาเช่นกัน ซึ่งทำให้ความเข้มข้นของนวัตกรรมแปรผันไปด้วยประการสุดท้าย โครงสร้างทางสังคมภายในขององค์การและขีดความสามารถขององค์การที่จะสนับสนุนและดำเนินการตามระเบียบการปฏิบัติงาน

มาตรฐานที่ปรับเปลี่ยนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้ขนาดเดียว (One Size) ไม่อาจจะเข้ากับหรือเหมาะสมกับทุกสิ่งทุกอย่างได้

เทคนิคของนวัตกรรมเชิงการบริหารจัดการ

1. **การวางแผนเชิงกลยุทธ์** (Strategic Planning)

ดรัคเคอร์ (Drucker, อ้างใน Cohen and Eimicke,2002:121) ได้นิยาม "การวางแผน" ว่า "เป็นการกระทำในขณะนี้เพื่อที่จะบรรจุเป้าหมายในวันข้างหน้า" คำนิยามของเขายังเป็นจริงอยู่เพราะว่า "การวางแผน" หมายถึง "การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำเพื่อเตรียมองค์การสำหรับอนาคต"

โฮเฟอร์ และสเค็นเด็ล (Hofer and Schendel, 1978:17) ได้นิยาม "กลยุทธ์" (strategy) ว่า "เป็นแผนเบื้องต้นของการจัดการวางทรัพยากรปัจจุบันและที่วางแผนไว้แล้ว และแบบแผนของ การปฏิสัมพันธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่บ่งชี้ว่า องค์การจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร" โคเฮ็น และอีมิค (Cohen and Eimicke, 1995: 121)

ตั้งข้อสังเกตว่า “กลยุทธ์” พยายามที่จะอธิบายถึงเรื่องทรัพยากรต่างๆ ที่จะใช้ เพื่อกิจกรรมเฉพาะอย่างโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป้าหมายที่จำเพาะเจาะจงได้บรรลุผลสำเร็จ การกำหนดเป้าหมายจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดวิธีการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์และกิจกรรมต่างๆ จะถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร องค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบของกลยุทธ์ (วัตถุประสงค์ กิจกรรม และทรัพยากร) จะถูกจำกัดโดยปัจจัยทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์การของรัฐจะถูกจำกัดโดยอำนาจของทางการที่กำหนดโดยกฎระเบียบของราชการ

แผนกลยุทธ์ทำงานอย่างไร

การใช้แผนกลยุทธ์ โดยปกติทั่วไปจะเกี่ยวกับการกระทำขององค์การในการกำหนดเป้าหมายและสร้างวิธีการที่จะให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น อย่างน้อยที่สุดผู้จัดการจากหน่วยงานที่สำคัญขององค์การ จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ บางทีการเข้าร่วมครอบคลุมไปถึงพนักงานทั่วทั้งองค์การทีเดียว

ข้อมูลใหม่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขององค์การถูกนำเสนอขึ้นมาและถูกประเมินเกี่ยวกับผลกระทบที่สิ่งแวดล้อมมีต่อเป้าหมาย และกิจกรรมขององค์การ การประชุมจะจัดให้มีขึ้นเพื่อกระตุ้นให้มีการสร้างวิธีการที่จะเข้าไปสู่พันธกิจและงานขององค์การ สุดท้ายมีการสำรวจตรวจสอบขีดความสามารถ และความต้องการขององค์การเพื่อค้นคว้าหาความจริงเกี่ยวกับขีดความสามารถขององค์การในการที่จะนำกลยุทธ์ไปใช้ปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

2. **การรื้อระบบ** (Reengineering)

“การรื้อระบบ” เป็นการคิดใหม่เกี่ยวกับส่วนพื้นฐานที่สำคัญ และการออกแบบใหม่ โดยสิ้นเชิงเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ทางธุรกิจ ทั้งนี้ก็เพื่อก่อให้เกิดปรับปรุงในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น “อย่างน่าประทับใจ” คำที่สำคัญคือ “พื้นฐานที่สำคัญ” “โดยสิ้นเชิง” “อย่างน่าประทับใจ” และ “กระบวนการ”

แฮมเมอร์ และแชมพี (Hammer and Champy, 1993: 32) ผู้ซึ่งเป็นผู้ให้คำนิยามของ “การรื้อระบบ” ได้อธิบายว่า การรื้อระบบไม่ใช่สิ่งต่อไปนี้

- ไม่ใช่การลดขนาด
- ไม่ใช่การสร้างโครงสร้างใหม่
- ไม่ใช่แฟชั่นที่นิยมกันประเดี๋ยวประด๋าว (Fad)
- ไม่ใช่สิ่งเดิมที่เพิ่มให้มากขึ้น

การรื้อระบบทำงานอย่างไร

แฮมเมอร์ และแชมพี มีความเข้าใจว่าขนาดของโครงการยิ่งใหญ่ยิ่งมีโอกาสสำเร็จได้มาก เขาทั้งสองยังเข้าใจว่าการรื้อระบบนั้นเป็นกลยุทธ์ที่มาจากข้างบนสู่ข้างล่าง (top-down strategy) อาศัยความผูกพันอย่างแข็งขันจากผู้บริหารระดับหัวหน้า (CEO) และจะต้องสื่อสารตลอดจนบังคับให้มีความผูกพันเกิดขึ้นในระดับล่างขององค์การด้วย

กล่าวโดยทั่วๆ ไปแล้วการรื้อระบบ เริ่มจากการแต่งตั้ง “เจ้าของกระบวนการ” (A Process Owner) โดยผู้บริหารระดับหัวหน้า แล้วหัวหน้ากระบวนการ (The Process Leader) จัดการประชุม “ทีมรื้อระบบงาน” ซึ่งจะทำการรื้อระบบของกระบวนการโดยความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญทางด้านการรื้อระบบ และที่ปรึกษาทางด้านการ

รื้อระบบที่ว่าจ้างมา อาจจะมีการแต่งตั้งกรรมการกำกับการรื้อระบบด้วยก็ได้ เพื่อให้เป็นกรรมการที่มีสิทธิ์มีเสียง เมื่อทีมงานได้ประชุมเสร็จเรียบร้อยแล้ว และบทบาทต่างๆ ที่กล่าวแล้วถูกกำหนดอย่างถูกต้องสมบูรณ์กระบวนการก็เริ่มขึ้นได้

การรื้อระบบมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. ทำแผนที่กระบวนการปัจจุบัน
2. ระบุขั้นตอนต่างๆ ที่เพิ่มมูลค่า
3. ขจัดขั้นตอนต่างๆ ที่ไม่ได้เพิ่มมูลค่า
4. ใช้ความคิดในการพินิจพิจารณาอย่างฉับไว กล่าวคือ เน้นความเร็ว หันกลับอย่างรวดเร็ว บริการอย่างฉับพลันทันด่วน ติดต่อกับลูกค้าและผู้จัดหาในจุดเดียว
5. รื้อระบบก่อน แล้วต่อมาก็นำเครื่องจักรกลที่ทำงานโดยตัวมันเอง และเทคโนโลยีสารสนเทศแบบใหม่เข้ามาใช้

ในบทความที่ให้ความรู้อย่างมากของลินเด็น (Linden, 1995:63-74) ลินเด็น ได้ให้หลักการ 7 ข้อที่ใช้เป็นแนวทางในการรื้อระบบในภาครัฐ ดังนี้

1. จัดระเบียบในทุกส่วนของผลลัพธ์ไม่ใช่ทุกส่วนของหน้าที่ (Functions)
2. แทนคู่ขนานด้วยกระบวนการที่ตามกันมาเป็นลำดับ (sequential processes)
3. นำสารสนเทศข้างล่างขึ้นสู่ข้างบน
4. รับสารสนเทศครั้งเดียวจากแหล่งโดยตรง
5. จัดจุดติดต่อกับลูกค้า (หรือผู้ใช้บริการ) และผู้จัดหาให้อยู่ในจุดเดียวกัน เมื่อใดก็ตามที่สามารถจะทำได้
6. ต้องทำให้มีการลื่นไหลของกระบวนการหลักอย่างต่อเนื่อง
7. รื้อระบบก่อน แล้วใช้เครื่องจักรกลที่ทำให้งานโดยตัวมันเองทีหลัง

ในการรื้อระบบในภาครัฐ มักจะเกี่ยวข้องกับการโอนกระบวนการจากองค์การปัจจุบันไปสู่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว แต่ที่เป็นบ่อยกว่านั้นก็คือมีการแต่งตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาซึ่งตั้งอยู่ในลักษณะที่เป็นอิสระ

3. การบริหารจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (Total Quality Management-TQM)

TQM อาจจะย่อยองค์ประกอบสำคัญลงเหลือเพียง 3 องค์ประกอบ เท่านั้น ได้แก่

1. การร่วมมือกับผู้จัดหาเพื่อทำให้มั่นใจว่าสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นในกระบวนการทำงาน มีลักษณะที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้
2. พนักงานมีการวิเคราะห์กระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเขาให้ดีขึ้น และช่วยลดความแปรผัน หรือความไม่เป็นเอกรูปในกระบวนการทำงานลง
3. การสื่อสารกับลูกค้าอย่างใกล้ชิดเพื่อจะได้รู้และเข้าใจว่าสิ่งที่ลูกค้าต้องการนั้นคืออะไร และเขานิยามคุณภาพอย่างไร

TQM ทำงานอย่างไร

เมื่อมีการปรับ TQM เพื่อให้เหมาะสมกับงานของรัฐบาล ซึ่งเราเรียกว่า “TQM ที่มุ่งเจาะไปที่โครงการ” (project-oriented TQM) นั้นมันจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. มุ่งเจาะไปที่การผลิตในสนาม (Focus on Production in the Field) ผู้บริหารและพนักงานควรจะให้ความใส่ใจต่อกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ การเข้าใจอย่างแท้จริงว่าอะไรจะเกิดขึ้นเมื่อปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของ TQM “คุณภาพ” จะดีขึ้นก็ต่อเมื่อ ผู้บริหารและพนักงานได้วิเคราะห์กระบวนการทำงานเป็นอย่างดี

2. การเข้าร่วมของพนักงาน (Worker Participation) เพื่อเพิ่มระดับความใส่ใจที่มีต่อการผลิต ฝ่ายผู้จัดการจะอาศัยพนักงานในการช่วยเหลือวิเคราะห์กระบวนการทำงานและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน เนื่องจากพนักงานเป็นผู้ทำงานและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับว่าจะทำให้งานสำเร็จได้อย่างไร ถ้าฝ่ายผู้จัดการไม่ได้ข้อมูลจากพนักงานก็ยากที่จะทำให้คุณภาพสูงขึ้นได้

3. การสื่อสารกับผู้ใช้บริการและจัดหา (Communication with Customers and Suppliers) เพื่อที่จะปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น พนักงานจะต้องมีสิ่งจำเป็นหรือเครื่องไม้เครื่องมือต่างๆ ที่ถูกออกแบบอย่างดี และเหมาะสมที่จะนำเอาไปใช้งาน สิ่งจำเป็นต่างๆ ที่ว่านี้ ได้แก่ เครื่องมือ คอมพิวเตอร์ แบบฟอร์ม หรือ คำสั่งจากหัวหน้า ฯลฯ ถ้าต้องการปรับปรุงให้ “คุณภาพ” ดีขึ้น ผู้จัดหาจะต้องเรียนรู้วิธีการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ต่างๆ หรือสิ่งจำเป็นต่างๆ ของเขาให้เหมาะสมกับความต้องการของกระบวนการผลิต ในทำนองเดียวกัน ในการที่จะรู้ว่า ลูกค้า หรือ ผู้ใช้บริการต้องการอะไร และนิยม “คุณภาพ” อย่างไร องค์การจะต้องพยายามเรียนรู้อย่างต่อเนื่องว่า สิ่งที่ลูกค้ามีความนิยมชมชอบนั่นคืออะไร

4. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระเบียบการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานและมีการอบรมอย่างต่อเนื่อง (Rapid Changes in Standard Operating Procedures and Constant Training) TQM ต้องการให้องค์การวิเคราะห์และทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานอย่างสม่ำเสมอ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนมาตรฐานการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา และจะต้องสื่อสารเกี่ยวกับกระบวนการทำงานใหม่ให้ทราบกันทั่วทั้งองค์การ

5. ในตอนแรกขอให้เป็นองค์การขนาดเล็ก (Small-scale Projects at the Beginning) ในการที่จะสอนให้พนักงานรู้จักสื่อสารกับผู้จัดหาและลูกค้าตลอดจนรู้จักวิเคราะห์กระบวนการทำงาน เป็นการดีที่สุดที่จะเริ่มต้นด้วยเรื่องราวที่เข้าใจง่ายๆ และเรื่องราวเล็กๆ เกี่ยวกับงานประจำวัน อันนี้จะช่วยสร้างหลักฐานของความสำเร็จที่มองเห็นได้ในเวลาอันรวดเร็ว และช่วยป้องกันความเข้าใจผิดในกรณีที่ TQM ไม่ประสบความสำเร็จ

6. ความไม่สามารถมองเห็นได้ในท้ายที่สุด (Eventual Invisibility) หลังจากเวลาผ่านไป 2-3 ปี TQM ก็เป็นเพียง “ลักษณะที่เราทำงานที่นี่เป็นอย่างไรนั่นเอง”

7. ใช้ระเบียบวิธีปฏิบัติงานและโครงสร้างของกรม กองต่างๆ ที่มีอยู่เป็นพื้นฐาน (Use of existing departmental procedures and structures as foundation) จะต้องเสริมหนุนความสำคัญของ TQM โดยอาศัยกระบวนการการจัดการที่ทำเป็นกิจวัตรอยู่แล้ว พยายามหลีกเลี่ยงการตั้งองค์การบริหารจัดการคุณภาพที่แยกออกมาต่างหากเพื่อการดำเนินโครงการปรับปรุงคุณภาพ

4. การเทียบเคียงกับมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (Benchmarking)

“Benchmarking” เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการค้นหา การปรับและการนำการปฏิบัติที่ดีที่สุดไปใช้ บรูเดอร์และเกรย์ (Bruder and Gray, 1994 : 9-14) นิยาม “Benchmarking” ไว้ว่า “เป็นกระบวนการที่เคร่งครัดแต่เป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ สำหรับการวัดกระบวนการและการปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์การเมื่อไปเทียบกับกระบวนการและการปฏิบัติงานขององค์การที่ดี

ที่สุดในชนิดเดียวกัน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แล้วก็ใช้ผลการวิเคราะห์นั้นเพื่อปรับปรุงการบริการ การปฏิบัติงาน และต้นทุนให้เห็นผลอย่างชัดเจน" ในขณะที่พิสเซอร์ปฏิบัติงาน โดยอธิบายไว้ดังนี้ "โดยอาศัยมาตรวัดการปฏิบัติงานเป็นอนุกรม (ซึ่งเรียกว่า Benchmark) ทำให้บุคคลสามารถระบุการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดในประเภท หรือชนิดของงานแล้วก็ทำการวิเคราะห์การปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (The Best Practices) เหล่านั้น นอกจากนั้นก็นำไปปรับใช้โดยผู้ที่ต้องการจะปรับปรุงวิธีการทำงานของตนให้ดีที่สุด"

Benchmarking ทำงานอย่างไร

บรูเดอร์ และเกรย์ (Bruder and Grey, 1994 : 9-14) ได้กล่าวระบุถึงระเบียบวิธีปฏิบัติ 7 ขั้นตอนของ Benchmarking ไว้ดังนี้

1. กำหนดว่าหน้าที่ (Function) ใดที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดจากการทำ Benchmarking
2. ระบุ ต้นทุน คุณภาพ และมาตรวัดประสิทธิภาพ สำหรับหน้าที่ต่างๆ เหล่านั้น
3. ทำการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และทบทวนวรรณกรรม เพื่อค้นหาองค์การที่ดีที่สุด สำหรับปฏิบัติงานชนิดนั้นๆ
4. วัดผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด ขององค์การในด้านที่กล่าวระบุ
5. เปรียบเทียบการปฏิบัติงานขององค์การของท่านกับ การปฏิบัติงานขององค์การที่ดีที่สุดในประเภทเดียวกัน แล้วประเมินความแตกต่างในเชิงปริมาณ หรือ ตัวเลข
6. ระบุการกระทำหรือการปฏิบัติต่างๆ เพื่อปิดช่องว่าง หรือ ความแตกต่างที่ผิดแผกแตกต่างจากที่ดีที่สุด ถ้าเป็นไปได้ ควรจะระบุขั้นตอนต่างๆ ที่จำเป็นต่อการที่จะใช้ความสำเร็จขององค์การอื่นมาสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การของตน
7. ดำเนินการปฏิบัติ หรือ ลงมือทำ และติดตามผลการปฏิบัติงาน

5. การจัดการทีม (Team Management)

ในบริบทของสถานที่ทำงาน "ทีม" หมายถึง "กลุ่มของคนที่รวมเอาทักษะ (Skills) ความรู้ (Knowledge) และความสามารถพิเศษ (Talents) เข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติงานที่เสริมซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้โครงการประสบความสำเร็จ เพื่อทำให้เป้าหมายบรรลุ หรือเพื่อแก้ปัญหา "กลุ่ม" อาจจะนิยามไว้ว่า "เป็นกลุ่มคนที่มาจากสาขาวิชาต่างๆ ซึ่งทำงานด้วยกันในลักษณะถาวรเพื่อปฏิบัติงานที่สำคัญขององค์การให้ประสบความสำเร็จ ในหนังสือชื่อ "ความชาญฉลาดของทีม : การสร้างองค์การให้มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง" (The Wisdom of Teams : Creating the High-Performance Organization) ของจ็อน แค็ทเซ็นบัค และ ดักลาส สมิธ (Jon Katzenbach and Douglas Smith, 1993:45) ผู้เขียนได้นิยาม "ทีม" ไว้ว่า "เป็นกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่มีทักษะเสริมซึ่งกันและกัน ซึ่งมีความผูกพันต่อจุดหมายร่วมกัน ต่อเป้าหมายในการปฏิบัติงานและต่อแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติที่ทุกคนมีความรับผิดชอบด้วยกัน"

องค์การสมัยใหม่ ทีมทำงานโครงการ (Project Teams) กำลังกลายเป็นกลไกหลักในการสร้างนวัตกรรมและในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

การจัดการทีมมีการทำงานอย่างไร

โดยปกติทั่วไป ทีม ประกอบไปด้วยสมาชิก 5-7 คน โดยมีสมาชิกคนหนึ่งซึ่งเลือกโดยผู้จัดการอาวุโสให้เป็นหัวหน้าทีม (Team Leader) ทีม

มักจะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำโครงการบางอย่างให้สำเร็จ หรือ เพื่อปฏิบัติงานบางอย่างที่สำคัญที่กำลังดำเนินอยู่ ทีมมักจะตั้งเป็น “ทีมถาวร” (Standing Teams) “ทีมโครงการ” (Project Teams) และ “ทีมบรรเทาวิกฤต” (Crisis Team)

ทีมถาวร (Standing Teams) โครงการบางอย่างก็ดี ประเภทต่างๆ ของโครงการก็ดี และลูกค้า หรือ ประเด็นต่างๆ บางอย่างก็ดี มักเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในองค์การ “ทีมถาวร” สามารถจะช่วยจัดการกับสิ่งเหล่านี้ได้ “ทีมถาวร” ไม่เหมือน “กับทีมโครงการ” ในแง่ที่ว่า “ทีมถาวร” สามารถขยายขอบข่ายของโครงการได้ และสามารถทำให้มีลักษณะเป็นส่วนที่ถาวรขององค์การ

ทีมโครงการ (Project Teams) มีลักษณะเป็นการรวมตัวเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง และมักเป็นเรื่องปกติธรรมดาในองค์การที่หน้าที่ให้คำปรึกษา (Consulting Organizations) มีการผสมรวมเอาผู้เชี่ยวชาญจากองค์การถาวรต่างๆ เพื่อทำโครงการให้ประสบความสำเร็จภายในเป้าหมาย และกรอบเวลาที่กำหนดไว้ ตัวอย่างของทีมชนิดนี้ เช่น ทีมติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ใหม่ ทีมเคลื่อนย้ายสำนักงาน ทีมจัดตั้งโครงการ (Program) ใหม่ เป็นต้น

ทีมบรรเทาวิกฤต (Crisis Team) สามารถใช้เพื่อบรรเทาสภาวการณ์ที่ไม่ราบรื่น หรือ ติดขัดของงานที่ทำเป็นประจำของหน่วยงานซึ่งต่อมาอาจจะกลายเป็นวิกฤตได้ถ้าไม่แก้ไขให้สำเร็จ ทีมอาจจะจัดรูปของ “ทีมโครงการ” ที่รวมเอาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเข้าด้วยกันกลายเป็นทีมใหม่เพื่อจัดการกับวิกฤตการณ์เฉพาะอย่างก็ได้

6. **การแปรรูปรัฐกิจ** (Privatization)

การแปรรูปรัฐกิจ หรือ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง การใช้องค์การเอกชน หรือองค์การที่ไม่ใช่องค์การรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของรัฐไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จแทนการบริหารจัดการ หรือให้บริการโดยรัฐ

รูปแบบที่หนึ่ง เป็นการทำสัญญาจ้างกับเอกชนให้ทำงานบางอย่างที่หน่วยงานของรัฐเคยทำ การควบคุมยังคงเป็นของรัฐบาล ในการเลิกสัญญาจ้างก็ดี และเริ่มใหม่ก็ดี อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

รูปแบบที่สอง การแปรรูปรัฐกิจ เป็นการมอบวิสาหกิจที่ทำโดยรัฐบาล เช่น เรื่องงานโทรศัพท์ไปให้ภาคเอกชนทำ โดยการขายสินทรัพย์ของรัฐและการผูกขาดให้แก่บริษัทธุรกิจเอกชน

รูปแบบที่สาม การแปรรูปรัฐกิจ ก็คือ การมีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งรัฐบาลและเอกชนจะทำงานร่วมกันโดยมีการกำหนดหน้าที่หรือบทบาทไว้ชัดเจน

รูปแบบที่สี่ การแปรรูปรัฐกิจ ก็คือ การมีนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้มีเอกชนมีพฤติกรรมบางอย่าง อันนี้มักจะเกี่ยวกับเรื่องที่ว่ารัฐใช้ทรัพยากรของรัฐ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนทำกิจกรรมบางอย่าง เช่น การช่วยลดภาษีของบริษัทธุรกิจ และการส่งเสริมให้มีการประกันภัยเรื่องน้ำท่วม เป็นต้น ผู้ที่มีความเชื่อในเรื่องการมีรัฐบาลขนาดเล็กมองว่าการแปรรูปรัฐกิจหรือไม่นั้นควรจะต้องมีการวิเคราะห์ให้รอบคอบเสียก่อน ตามความเห็นของโคเฮนและอีมิค (Cohen and Eimicke, 2002 : 137) ผลดีที่สำคัญของการแปรรูปรัฐกิจ ก็คือ ทำให้การแข่งขันการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐมีโอกาสมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าการแข่งขันจะแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง แต่อย่างไรก็ดี มีมากกรณีที่เดียวที่**คุณภาพที่สูงขึ้น** (Higher

Quality) ก็ดี การบริการที่ราคาถูกลงก็ดี สามารถจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์การมีการแข่งขันและผู้ใช้บริการมีทางเลือกมากที่สุดเท่านั้น

ค่านิยมของมนุษย์ที่เป็นสากล (Universal Human Values)

นอกเหนือจากหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในภาครัฐกับที่กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจากในปัจจุบันนี้และในวันหน้าโลกของเราจะมีปัญหาและมีความยุ่งยากต่างๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยบรรเทาเบาบางปัญหาเหล่านั้นให้มีน้อยลงและเพื่อความสงบสุขของโลกทั้งมวล พนักงานของรัฐจึงควรจะมีจริยธรรมที่อิงค่านิยมสากลต่างๆ ต่อไปนี้ด้วย

1. ความรัก (Love) พฤติกรรมที่มีจริยธรรมควรจะอิงความรักความสมานสามัคคี ความเห็นอกเห็นใจ และความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน งานทุกอย่างมักจะดำเนินไปด้วยดีถ้ามีความรักเป็นพื้นฐานรองรับ

2. ความซื่อสัตย์หรือสัจธรรม (Truthfulness) คนเราควรจะต้องรับผิดชอบต่อคำมั่นสัญญาและมีความกล้าที่จะแสดงออกซึ่งความเห็นของตน คนเราไม่ควรจะทำสิ่งใดๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน โดยวิธีการฉ้อฉลกลโกง หรือการหลอกลวงโดยวิธีใดๆ

3. ความยุติธรรม (Fairness) หลักการง่ายๆ ของการรักษาความยุติธรรมก็คือ “การปฏิบัติต่อผู้อื่นเหมือนกับที่เราต้องการให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อเรา” นั่นเอง ในโลกปัจจุบันในการปฏิบัติงานต่างๆ มักจะมีทุกเชื้อชาติ ศาสนา และเพศ ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ เราจะต้องให้ความยุติธรรมและความเสมอภาคแก่ทุกกลุ่ม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ

4. เสรีภาพ (Freedom) ทุกคนควรจะมีความเป็นอิสระและเสรีภาพโดยไร้การกดขี่จากผู้นำทางการเมืองเสรีภาพช่วยทำให้บุคคลมีความเป็นตัวของตัวเอง มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี “ประชาธิปไตย” ดำรงอยู่ได้ก็อาศัยความมีเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ผนวกกับความรับผิดชอบ (Accountability) และความเสมอภาคทางด้านโอกาสของสมาชิกทุกคนในสังคม

5. ความสมานสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) การมีค่านิยมนี้ทำให้บุคคลมีความร่วมมือและสร้างความเป็นปึกแผ่นได้ โลกมีความสมานสามัคคีกันจะทำให้การแข่งขันที่ไร้การควบคุมไม่เกิดขึ้นและจะนำไปสู่การร่วมมือกันในทุกๆ ด้านมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการรักษาโรคและสิ่งที่ชีวิตทั้งปวงให้ดำรงอยู่ตลอดไป

6. ความอดทน (Tolerance) การอดทนเป็นการเคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างหนึ่ง และเป็นการให้เกียรติซึ่งกันและกัน เราจะต้องตระหนักว่าผู้อื่นมีสิทธิที่จะคิดในลักษณะที่แตกต่างจากเราได้ ความอดทนเป็นภาระหน้าที่อย่างหนึ่งที่เราจะต้องพยายามยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและเข้าใจเขาว่าทำไมเขาจึงมีความคิดเห็นเช่นนั้น

7. ความรับผิดชอบ (Responsibility) ความรับผิดชอบเป็นความรู้สึกเคารพตนเอง (Self-respect) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น เราต้องรับผิดชอบต่อลูกหลานของเราในขณะเดียวกันเราก็ต้องรับผิดชอบในการดูแลตนเองด้วย เราพูดถึง สิทธิ (Rights) และสิ่งเรียกร้องต้องการต่างๆ มากมาย (Demands) ต้องการให้สิ่งเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองป้องกัน ในขณะเดียวกันเราต้องมี “ความรับผิดชอบ” ด้วย การที่คนเรา

จะได้มาซึ่งการคุ้มครองอย่างเต็มที่ได้นั้นขึ้นอยู่กับ “ความรับผิดชอบของเรา” เป็นสำคัญ

8. การให้ความเคารพต่อชีวิต (Respect for Life) ค่านิยมของมนุษย์ที่เป็นสากลข้อสุดท้าย ก็คือ “การให้ความเคารพต่อชีวิต” ทุกชีวิตควรค่าแก่การดำรงอยู่ (Life is Worth Living) ทั้งสิ้น ข้อแรกของศีลห้าในศาสนาพุทธห้ามไม่ให้ฆ่าสัตว์ตัดชีวิต ในบัญญัติ 10 ประการ (The Ten Commandment-thou Shalt not Kill.) ก็ยึดถือหลักการไม่ฆ่าสัตว์ตัดชีวิตเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน นายกรัฐมนตรีของเลบานอนท่านหนึ่ง กล่าวว่า “ข้าพเจ้าไม่เคยคิด ฝันที่จะเซ็นกฎหมายใดๆ เกี่ยวกับการตัดสินประหารชีวิตของใครในโลกนี้ ข้าพเจ้าคิดว่าการฆ่ามนุษย์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยสิ้นเชิง (Kidder, 1994 : 8-3)

สรุป

การบริหารการจัดการคุณภาพในภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย เพราะเราตกอยู่ใต้อิทธิพลของโลกาวิวัฒน์ กำลังบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกและจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 แต่ในบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอลักษณะการบริหารจัดการคุณภาพในภาครัฐที่เป็นสากล เพื่อให้ผู้บริหารของไทยหรือผู้เกี่ยวข้องได้นำไปประยุกต์ใช้บ้างที่เห็นสมควรและเหมาะสมกับสังคมไทย ในสาระสำคัญการบริหารการจัดการคุณภาพในภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับการหาคนดีเข้ามาทำงานในภาครัฐ การให้สิ่งจูงใจและรักษาให้คนดีอยู่ในองค์การนานๆ การใช้กลยุทธ์เชิงนวัตกรรม เช่น การรื้อระบบ การใช้ TQM การแปรรูปรัฐกิจ การจัดการทีม การเทียบเคียงกับมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด เป็นต้น

ถ้าหากในปัจจุบันนี้โลกของเรามีปัญหาและความยุ่งยากมากมาย เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาต่างๆ ให้เบาบางลงตลอดจนป้องกันไม่ให้ปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้นอีก ผู้บริหาร การจัดการคุณภาพในภาครัฐ ควรจะปฏิบัติงานโดยยึดจริยธรรมที่อิงค่านิยมสากลด้วย อันได้แก่ ความรัก ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเสรีภาพ ความสมานสามัคคี ความอดทน ความรับผิดชอบ และความเคารพต่อชีวิตของทุกคน

บรรณานุกรม

Barnard, C.I. 1968 The **Functions of the Executive**. Cambridge, Mass : Harvard University Pher

Bruder, K.A. and E.M. Gray 1994 “Public Sector Benchmarking,” **Public Management**. Vol. 76, pp. 9-14

Cohen, Steven and William Eimicke 2002 The **Effective Manager**. San Francisco, CA : John Wiley & Sons, Inc.

Drucker F. Peter 1985 **Innovation and Entrepreneurship**. New York : Harper Collins.

Goetsch, David L. and Standley B. Davis 2006 **Qualty Management**. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.

Hammer, M., and Campy, I1993 **Reengineering the Corporation**. New York :Harper Business.

Haye, S., and T.Z. Reeves 1984 **Personnel Management in the Public Sector**. Needham Heights, Mass :Allyn& Bacon.

Hofer, C.W., and Schendel, D.E. 1978 **Strategy Formulation**. St.Poul, Minn : West.

Katzenbach, T., and Smith D. 1993 The **Wisdom of Teams**. Boston : Harvard Business School Press.

Kidder, R. M. 1994 **Shared Values for a Troubled World** : Conversation with Men and Women of Conscience, **The Futurist**, July-August. Pp. 8-13

Linden, R. 1995 **"A Guide to Reengineering government."** Goveming Magazine, May, pp.66-74

Scholtes, Peter R. 1992 The Team Handbook. Madison, WI : Joiner Associates