

การจัดการในมุมมองของนักบริหาร

โดยหลักการของการจัดการจะมีวงจรหลัก คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) โดยปกติวงจรทั้ง 4 จะต้องมีความสมดุล ในทางปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และแต่ละวงจรมีขั้นตอน โดยรายละเอียดสำคัญๆ หลายประการ เช่น ขั้นตอนการวางแผนมีวงจรเรื่องวางแผน ปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนติดตามประเมินผล เป็นต้น อนึ่งเมื่อนำแนวคิดทฤษฎีวิชาการว่าด้วยการจัดการไปใช้หรือปฏิบัติ กลับพบว่า วงจรแต่ละขั้นตอน มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ในฐานะที่ผมบริหารราชการและช่วยราชการมาว่าครึ่งศตวรรษ และเป็นทั้งอาจารย์ผู้สอนหนังสือและเป็นทั้งผู้ปฏิบัติ ย่อมได้สัมผัสทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมในความเข้าใจแนวคิด การทำวิชาการการจัดการมาปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา โดยเริ่มวางแผนพัฒนาประเทศ 5 ปีแรก (2504-2508) โดยคำแนะนำทางธนาคารโลก เพราะเราได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก การวางแผนดังกล่าว ตั้งแต่ต้นมาจนถึงปัจจุบัน 50 กว่าปีแล้วซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 11 (2555-2559) ซึ่งปกติการวางแผนพัฒนาประเทศจะทำเฉพาะประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น ส่วนประเทศตะวันตกและอเมริกาไม่มีการวางแผนพัฒนาประเทศเหมือนไทย โดยให้กลไกตลาดเป็นผู้ดำเนินการ ส่งผลให้หน่วยราชการต่างๆ ถูกบังคับให้จัดทำแผนทั้งระยะยาวและระยะสั้น และรัฐบาลไทยได้เริ่มให้ความสนใจในเรื่องยุทธศาสตร์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ทั้งๆ ที่ฝ่ายทหารได้ให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์มาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ฝ่ายพลเรือนไม่ให้ความสนใจ แม้หน่วยราชการจำเป็นจะต้องจัดแผนเพื่อของบประมาณประจำปี แต่การจัดทำแผนก็เป็นเพียงนวัตกรรม ที่ระบุว่าทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เพื่อใคร และใช้งบประมาณเท่าไร ไม่ค่อยให้ความสนใจในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้และผลประโยชน์ตอบแทนมากนัก กล่าวคือเป็นเฉพาะผลผลิต (Output) แต่ไม่ค่อยเน้นผลลัพธ์ (Outcome) มากนัก จึงทำให้หลายปัญหาของประเทศไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและถูกจุด นอกจากนั้น การวางแผนยังขาดข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจ และทางเลือกที่ดี ประกอบกับไม่มีข้อเสนอในลักษณะทางเลือก (Alternatives) หรือการสำรวจความเป็นไปได้ (Feasibility studies) ใดๆ ก็ดี ในกรณีข้อมูลมีไม่เพียงพอก็อาจจัดทำแผนโดยอาศัยเครื่องมืออื่นๆ เข้าช่วยได้ เช่น ใช้ข้อมูลเปรียบเทียบจากหน่วยงานหรือข้อมูลของบางประเทศที่มีลักษณะเศรษฐกิจและสังคมที่มี

สถานการณ์ใกล้เคียงกันมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนในแต่ละสาขา (Areas) บางกรณีอาจดำเนินการจัดทำแผนโดยการตั้งสมมติฐาน (Assumption) ในแต่ละเรื่องเพื่อวางแผนวางยุทธศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นอกจากนั้นอาจใช้วิธีจำลองสถานการณ์ (Simulation) เพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรืออาจใช้เทคนิคในการจัดทำแผนในลักษณะเป็นโครงการทดลอง (Distal project) หรือโครงการตัวอย่าง (Experiment) เมื่อทดลองใช้ทุกวิธีแล้วก็อาจสรุปเป็นแผนที่เสนอแนะให้ดำเนินการต่อไป โดยอุดมคติแผนและโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลควรมาจากการวิจัยโครงการพัฒนาในแต่ละเรื่องเพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และทางเลือกที่สมเหตุและสมผล และเป็นประโยชน์จริงๆ หากโครงการใดยังไม่มีผลการวิจัยก็ควรระงับหรือปลดการดำเนินโครงการนั้นๆ ไว้ก่อน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ (Implementation) เป็นเรื่องใหญ่แม้เราจะมีกรวางแผนไว้ดีหรือสมบูรณ์เพียงใดมาถึงขั้นปฏิบัติตามแผนก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ หรือพบปัญหาอุปสรรคนานาประการในทางปฏิบัติในระบบราชการไทยเรามีจุดอ่อนอยู่ที่การปฏิบัติแทบทั้งสิ้น มีการกล่าวทำนองที่ว่าแม้จะมีนโยบายและแผนเป็นเลิศเพียงไร แต่แต่มาตกมาตายที่การปฏิบัติแทบทั้งสิ้น จากประสบการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประเทศเราเผชิญปัญหาแทบทุกเรื่องรวมทั้ง แม้มีกฎหมายสมบูรณ์เพียงไรแต่ขาดการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพปัญหาอาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยต่างๆ เช่น ขาดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนขาดแผนงานที่ยากแก่การปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุน ขาดทั้งงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ และปัญหาอื่นๆ ทางการบริหาร รวมทั้งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าการบังคับใช้กฎหมายของบ้านเรานั้นอ่อนที่สุด (Law enforcement) อาจเกิดจากปัญหาการทุจริต ลูบหน้าปะจมูก การเล่นพรรคเล่นพวกและเน้นผลประโยชน์และผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้การปฏิบัติบิดเบี้ยวล่าช้า เสียหายไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างแทบทุกโครงการจะล่าช้ากว่าที่กำหนดแทบทั้งสิ้น รวมทั้งทุกรัฐบาลที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งจะเผชิญกับปัญหาการใช้งบประมาณไม่ทันคือ ค้างเยอะคือเบิกได้เพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์เช่น เพียง 30% เท่านั้นซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและความเสียหายอย่างยิ่ง ผมเคยเป็นหัวหน้าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการก่อสร้างถนนและแหล่งน้ำคือ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทและเคยมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วโดยเคยได้รับคำชมเชยจากผู้บังคับบัญชาว่าสามารถแก้ปัญหาได้ดีทีเดียว

ในการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการนั้นยังมีการกล่าวหาอีกหลายประการเช่น การกล่าวหาฝ่ายปฏิบัติมิได้มีส่วนในการกำหนดหรือวางแผนแต่ประการใด หรือมีโอกาสแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือพูดเป็นภาษาชาวบ้านว่า ผู้ปฏิบัติไม่ได้รับการปรึกษาหารือหรือออกความเห็นแต่ประการใด ซึ่งข้อกล่าวหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดย ก่อนมีการวางแผนควรมีการกำหนดให้บุคคล 3 ประเภทมาร่วมกันปฏิบัติคือ นักวิชาการ นักปฏิบัติ และนักวางแผนมาทำงานร่วมกัน

การติดตามประเมินผล (Monitor and Evaluation) ซึ่งเป็นวงจรสุดท้ายของการวางแผน ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยในกระบวนการวางแผนเพื่อติดตามและประเมินผลแผนที่วางไว้ว่าทำสำเร็จหรือไม่ประการใด ควรมีการแก้ไขและปรับปรุงอย่างไร ในการปฏิบัติขั้นตอนนี้มักไม่ได้รับความสนใจมากนัก โดยผู้เกี่ยวข้องอ้างว่าที่มีได้มีการประเมินผลเพราะทรัพยากรมีน้อยโดยเฉพาะเรื่องคนและงบประมาณ และมักจะอ้างว่าไม่มีเวลา ประกอบกับเวลาได้ล่วงเลยไปแล้วไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลให้ความสนใจแต่ประการใด ฉะนั้น การติดตามประเมินผลจึงมักไม่ได้ทำอย่างจริงจัง แม้จะมีการทำบ้างก็เพียงสุ่มเป็นบางโครงการเท่านั้น อย่างไรก็ตามการติดตามประเมินผลควรทำทุกแผนงานและโครงการโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง ที่ต้องทำหน้าที่นี้โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานอื่นมาประเมิน เท่าที่นิยมมักจะจ้างสถาบันหรือบุคคลอื่นมาประเมินเพราะหวังเรื่องความเป็นกลางโดยเฉพาะสถาบันการศึกษามักได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมิน แต่ก็ทำไม่ได้มาก เพราะติดงบประมาณซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูง

วงจรหลักของการจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การจัดองค์กร (Organizing) ซึ่งปกติการจัดองค์กรจะทำอย่างน้อยใน 3 รูปแบบ คือ จัดองค์กรตามประเภทของงานเช่น งานคมนาคม งานเกษตร งานพาณิชย์ งานยุติธรรม ซึ่งเป็นการจัดองค์กรที่เก่าแก่มากหลายร้อยปี คือเมื่อมีงานประจำก็ตั้งเป็นหน่วยงานขึ้น การจัดองค์กรที่นิยมราว 20-30 ปี มาแล้ว คือการจัดหน่วยงานตามลักษณะโครงการ (Project) คือเมื่อมีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นก็จัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ ขึ้นตามโครงการเมื่อโครงการเสร็จแล้วก็ยกเลิก และการแบ่งงานอีกประเภทหนึ่งคือ ระบบแมทริก (Matrix) ทุกส่วนงานดาหน้าทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งการแบ่งงานในลักษณะนี้เป็นที่นิยมในปัจจุบัน เพราะเน้นการมีส่วนร่วมและเป็นการบูรณาการอย่างดี หนึ่งในศตวรรษที่ 21 ได้มีการพูดถึงการจัดการองค์กรสมัยใหม่เพื่อประสิทธิภาพของงานและประสิทธิผลของเป้าหมายของงานซึ่งได้มีการเน้นการจัดการองค์กรในลักษณะองค์กรมีวิสัยทัศน์ องค์กรขนาดเล็กบางงานสะดวกแก่การบริหารจัดการเน้นการทำงานเป็นคณะ (Team) และการกระจายอำนาจ (Empowerment) ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงและการใช้อุปกรณ์ทางสารสนเทศ (IT)

ในการจัดองค์กรและการจัดการสมัยใหม่มีความจำเป็นจะต้องใช้เทคนิคใหม่ๆ หลายเรื่องเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน เช่น การบูรณาการ (Integrated) การใช้ยุทธศาสตร์ (Strategies) การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) เทคนิคเปรียบเทียบความเป็นเลิศ (Benchmarking) และการจัดการด้านคุณภาพ (ISO, PMQA) เป็นต้น ยิ่งหากนำเทคนิคเหล่านี้มาใช้เร็วเท่าไรก็จะลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพมากเท่านั้น อย่างไรก็ตามการนำเทคนิคใหม่ๆ มาใช้ย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องนโยบายหน่วยงานต่างๆ จะต้องดิ้นรนขวนขวายหาทางเอาเอง หรือการขอรับ

ความช่วยเหลือจากภาคเอกชนอย่างตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลวัดไร่ขิง ซึ่งมีชื่อเสียงในเรื่องการดูแลรักษาพยาบาลในด้านตา เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงจรรำนำ (Leading) หรือภาคส่วนที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งจะมีผลทำให้งานเดินไปได้มากน้อยเพียงไร ไม่ว่าจะเป็นการนำ การมี ทรัพยากรต่างๆ อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะคน รวมทั้งวิธีปฏิบัติต่างๆ อย่างทันสมัย สำหรับการดำเนินงานนั้นใครขอเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งต้องมีทั้งวิสัยทัศน์และคุณธรรม และจริยธรรมอันดีงาม ผู้นำที่คิดนอกกรอบ กล้า และเปิดเผยรวมทั้งผู้นำที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและยึดความถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญ ในการจัดการงานที่ดีโดยมีการวางแผนที่สมบูรณ์ มีการจัดองค์กรที่ทันสมัย มีการปฏิบัติหรือทำที่ดี เชื่อได้ว่าจะทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

วงจรสุดท้ายของการจัดการคือ การควบคุมหรือ Controlling ซึ่งเป็นวงจรที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าวงจรอื่น แต่ได้รับความสนใจน้อยด้วยเหตุผลหลายประการเช่น กว้างงานต่างๆ ที่ดำเนินจะเสร็จสิ้นตามโครงการหรือแผนต่างๆ ต้องใช้เวลานานไม่ทันกาล ขาดทรัพยากรสนับสนุนทั้งกำลังคนและงบประมาณ งานมีปริมาณมาก จะควบคุมหรือประเมินผลได้จำกัด ฉะนั้นจะทำได้เพียงสุ่มเป็นตัวอย่างบางโครงการเท่านั้น หรืออาจจะทำได้เฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผนงานโดยเฉพาะงานตัวอย่าง หรือกล่าวได้ว่างานสำคัญในวงจรมี 2 แนวทางที่จะต้องดำเนินงานคือ การเฝ้าดู (Monitor) งานที่กำลังทำ ซึ่งส่วนใหญ่ขั้นตอนนี้จะมีการปฏิบัติแต่ขั้นตอนสุดท้ายคือการติดตามประเมินผลมักจะถูกละเลยเพราะมีปัญหาต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผมเห็นว่าทุกแผนและทุกโครงการควรมีการติดตามและประเมินผล อาจจะดำเนินการเองคือหน่วยงานที่ดำเนินโครงการนั้นๆ หรือการว่าจ้างสถาบันข้างนอกทำการติดตามและประเมินผล เพราะทุกหน่วยงานต้องการรู้ความจริงของผลการดำเนินการและต้องการทราบปัญหาและอุปสรรคเพื่อต้องการหาทางแก้ไข จริงอยู่การบริหารงานในภาครัฐในรอบ 40 ปีที่ผ่านมาเราเคยมีการพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลมาในระดับหนึ่ง กล่าวคือเคยมีกลไกระดับชาติเพื่อมีหน้าที่ติดตามประเมินผลโดยมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งานดังกล่าวขาดการต่อเนื่องและการสนับสนุนอย่างจริงจังในที่สุดก็เลิกไป หรือปฏิรูประบบราชการปี 2546 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลประจำกระทรวง (คตป.) ทุกกระทรวงขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานดังกล่าว ผมได้รับการแต่งตั้งให้เป็น คตป. กระทรวงแรงงานและทำงานอยู่เป็นเวลา 6 ปีแต่ผลงาน คตป. ทุกกระทรวงไม่สู้จะเด่นอะไรมากดูเจียมๆ ไปในการนำแนวความคิดการติดตามประเมินผลมาใช้ได้อย่างผลและครบวงจรที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอ คือ การติดตามผลงานของประเทศมาเลเซีย โดยหน่วยงานนี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมีเครื่องมือช่วยมากมายทำให้มีชื่อเสียงและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นข้อมูลหลัก เพื่อนายกรัฐมนตรีได้ติดตามงานได้อย่างสมบูรณ์

การจัดการไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใดย่อมมีความสำคัญทุกขั้นตอนแล้วแต่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผมพิจารณาเห็นว่าหลักวิชาการเรื่องการจัดการนั้นมีข้อดี และเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติแทบทั้งสิ้น หนึ่งในแนวความคิดของเดมมิง (Demming) หรือที่เรียกว่าวงจรเดมมิง หรือ Demming Cycle เป็นวงจรที่เป็นที่นิยมและนำไปปฏิบัติทั่วโลกเป็นเวลาเกือบร้อยปีมาแล้ว ซึ่งเป็นที่นิยมทั่วโลกโดยภาคเอกชนญี่ปุ่นได้นำแนวความคิดนี้มาปรับใช้ในอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอุตสาหกรรมยานยนต์ ทำให้ญี่ปุ่นเป็นมหาอำนาจในอุตสาหกรรมดังกล่าว ทั้งๆ ที่เจ้าของทฤษฎีดังกล่าวคือ ดร.เดมมิง เป็นชาวอเมริกัน แต่คนนำมาใช้เป็นคนญี่ปุ่น วงจรเดมมิง (Demming Cycle) คือ PDCA P (วางแผน) D (ปฏิบัติ) C (ตรวจสอบ) A (ปรับปรุงแก้ไข) นอกจากญี่ปุ่นจะเป็นประเทศแรกในการนำมาใช้แล้ว แม้แต่อุตสาหกรรมในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย เช่น กลุ่มโรงงานสยามปูนซีเมนต์ (SCG) ก็ยังได้นำความคิดดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินงานของตนด้วย ผมเห็นว่าการบริหารภาครัฐควรนำแนวความคิดนี้มาปรับใช้อย่างจริงจังและถือเป็นนโยบายของรัฐต่อไป

