

เครื่องมือการควบคุมการจัดการ

หลักการจัดการไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์กรและการนำอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผล หากขาดการควบคุมที่ดี (Controlling) การควบคุมมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อให้ได้งานที่ตั้งเป้าหมายไว้ และเพื่อนำมาปรับปรุงงานให้ดีขึ้นในขั้นปฏิบัติจริงยอมให้ความสำคัญแก่วงจรการวางแผนคือ กำหนดแผนปฏิบัติตามแผนและการติดตามประเมินผลขั้นตอนการควบคุมก็คือ ขั้นตอนการติดตามประเมินผลนั่นเอง หรือ พิจารณานำแนวความคิด วงจรเดมมิง (Deming cycle) คือ วงจร PDCA หรือวางแผนปฏิบัติตามแผนตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไข ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนการควบคุม คือ ขั้นตอนติดตามประเมินผล หรือขั้นตอนปรับปรุงแก้ไขนั่นเอง กระบวนการควบคุม (Control process) เป็นกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานและการบริหารเพื่อแก้ไขสิ่งที่แตกต่างจากมาตรฐานหรือแก้ไขมาตรฐานที่ไม่สมควรที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนในการควบคุมเมื่อมีการวางแผนไปแล้วเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญสำหรับผู้บริหารทุกคนที่ต้องติดตามผลซึ่งคือการควบคุมนั่นเอง การควบคุมอาจพิจารณาในมิติความสำคัญและขั้นตอนในการควบคุมซึ่งมี 4 ขั้นตอน ได้แก่ กำหนดวัตถุประสงค์การทำงานและมาตรฐานการทำงาน การวัดการทำงานที่เกิดขึ้นจริงการเปรียบเทียบการทำงานจริงกับวัตถุประสงค์และขั้นตอนสุดท้ายการปฏิบัติการแก้ไข ผมในฐานะที่ได้รับการศึกษามาโดยตรงเกี่ยวกับการวางแผนและทำงานอยู่ในหน่วยงานวางแผนทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติระดับกระทรวงและระดับจังหวัดซึ่งคุ้นเคยกับขั้นตอนดังกล่าวเป็นอย่างดีประกอบกับเคยเป็นอาจารย์สอนทั้งวิชาการวางแผนและการวิเคราะห์โครงการและวิชาการติดตามประเมินผล ฉะนั้น จึงมีประสบการณ์ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติและได้ตระหนักถึงความสำคัญของการติดตามประเมินผลหรือการควบคุมนั่นเองจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในทางปฏิบัติแนวความคิดหรือเครื่องมือในการควบคุมแม้จะมีความสำคัญแต่ประสบปัญหาหลายประการกล่าวคือ ประการแรกในแง่ของหลักการทั้งวงจรวางแผนและวงจรของการจัดการต้องมีการปฏิบัติให้ครบทั้งวงจรโดยปฏิบัติให้สมบูรณ์ไม่ละเว้นขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งแต่ในการปฏิบัติขั้นตอนประเมินผลและการควบคุมมักไม่ได้รับความสนใจมากนักทั้งนักบริหารและนักปฏิบัติประกอบกับแนวความคิดเรื่องการติดตามประเมินผลถึงแม้หลักการจะดีแต่ยากแก่การปฏิบัติโดยเฉพาะเรื่องเวลาล่วงเลยมาแล้วไม่มี เวลาขาดทรัพยากร เช่น บุคลากร และงบประมาณถึงแม้จะระบุไว้ในแต่ละโครงการว่าให้มีการควบคุมโดยมี

กำหนดวิธีและระยะเวลาในการติดตามประเมินผลแต่ในทางปฏิบัติมีหน่วยงานน้อยมากที่ปฏิบัติอย่างครบถ้วนและโดยเฉพาะรายงานผลการติดตามและประเมินผลมักจะออกมาล่าช้าไม่ทันการในการนำมาทำการปรับปรุงแก้ไข ประการถัดไปงานประเภทก่อสร้างต่างๆ เช่น ถนนหนทางหรือโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ของทางราชการมักจะล่าช้ากว่ากำหนดราว 5 – 10 เปอร์เซ็นต์เสมอ ประเด็นปัญหาอาจเกิดจากความผิดพลาดในการกำหนดแผน หรือ กำหนดแผนเหมาะสมในระดับพื้นที่การขาดมาตรการลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามคือแม้จะกำหนดทั้งมีแผนและระดับโครงการจะระบุการติดตามประเมินผลไว้ขาดมาตรการจูงใจที่จะให้หน่วยราชการ หันมาให้ความสนใจ เหมือนกับสองขั้นตอนแรกคือ กำหนดแผนและการปฏิบัติตามแผน มาตรการที่ควรนำมาใช้เช่น ไม่นอนุมัติงบประมาณในโครงการที่ไม่มีผลประเมินหรือขาดรายงานผลงานอย่างเป็นระบบ มาตรการถัดไปคือไม่ควรผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานที่ล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนดซึ่งจะทำให้หน่วยงานกระตือรือร้นที่จะต้องหันมาสนใจและจัดคณะบุคคลมารับผิดชอบเรื่องการควบคุมโดยตรงเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรเอกชนหรือบริษัทห้างร้านต่างๆ โดยเฉพาะประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นที่ยึดหลักวงจรเดมมิงและนำมาต่อยอดและปรับใช้มากกว่า 40 ปีแล้ว ทำให้แม้เจ้าของประเทศผู้คิดค้นคือสหรัฐอเมริกาซึ่งมิได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการอย่างครบวงจรและเน้นเป็นพิเศษเรื่องการปรับปรุงแก้ไขตามหลัก PDCA แต่ญี่ปุ่นได้นำแนวความคิดมาทดลองใช้และปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศจนทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีชื่อเสียงและเป็นผู้นำในการผลิตสินค้าโดยเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้าและรถยนต์ นอกจากนี้ผมจะทั้งปฏิบัติและสอนเกี่ยวกับการวางแผนและการประเมินผลโดยตรงแล้วอยากยกตัวอย่างที่เคยประสบมาด้วยตัวเองสักเรื่องสองเรื่องเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลกล่าวคือเมื่อสมัยเข้ารับราชการใหม่ๆ ปี สองพันห้าร้อยกว่าๆ หัวหน้างานท่านเน้นเรื่องการควบคุมคุณภาพโดยกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยหลังจากจบโครงการแล้วให้มีวาระสัมมนาผลดีและผลเสียและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติงานต่างๆ มีความสมบูรณ์และผิดพลาดน้อยเป็นประสบการณ์ที่ผมนำมาปรับใช้ในการทำงานตลอดมา อีกเรื่องหนึ่งท่านนายกรัฐมนตรียุคหนึ่งท่านได้ชมเชยรัฐมนตรีกระทรวงพานิชซึ่งเพิ่งเดินทางกลับจากสหรัฐอเมริกาเมื่อเข้านี้เองพอสายท่านนายกฯ ได้รับรายงานผลการเจรจากับต่างประเทศในเรื่องความร่วมมือและความช่วยเหลือของต่างประเทศที่จะให้แก่ประเทศไทยท่านนายกรัฐมนตรียิ่งมากแท้จริงเบื้องหลังปรากฏว่าท่านรัฐมนตรีผู้นั้นท่านเตรียมการดีโดยรีบเขียนรายงานผลการปฏิบัติงานเสร็จก่อนที่ท่านจะเดินทางกลับเมื่อมาถึงกรุงเทพมหานครท่านได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดมารอท่านที่สนามบินเพื่อนำรายงานดังกล่าวไปตามประสงค์ สำหรับผมเองเคยได้รับคำชมจากผู้บังคับบัญชาว่ามีระบบรายงานการติดตามและการประเมินผลดีและเร็วเพราะผมได้เรียนรู้จากการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา

การควบคุมโดยเฉพาะการติดตามและการประเมินผลของไทยๆ อาจจะไม่เป็นที่นิยม เพราะอาจเป็นการดูหน้าปะจุมกเกรงว่าจะก่อศัตรูถ้ารายงานตรงไปตรงมาอาจไม่กล้า นอกจากการประเมินจากหน่วยงานภายนอก เช่น ทำโดยมหาวิทยาลัย เป็นต้น แนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วประการแรก ควรมีการกำหนดหน่วยงานที่ชัดเจนทั้งระดับชาติระดับกระทรวงระดับกรม และระดับจังหวัดและดีใจที่ได้ข่าวว่าจะมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญที่จะให้มีคณะกรรมการติดตาม ประมวลผลและขยายไปทุกระดับด้วยในรอบ 50 ปี ที่ผ่านมาเพราะอาจเคยได้ยินประเทศเราเคยมี หน่วยงานประเภทนี้สังกัดนายกรัฐมนตรีและต่อมาได้มีการเน้นให้คำนึงถึงการประมวลผลในสังกัด บประมาณและสภาเศรษฐกิจแต่แล้วก็เงียบไปแบบไทยๆ สำหรับในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ได้มีนโยบายในเรื่องติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง กล่าวคือ ใน สหรัฐอเมริกาได้มีแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศ ระดับรัฐ และ ระดับท้องถิ่น และมีแนวทางปฏิบัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล โดยเปิด โอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าร่วมองค์กรดังกล่าวมีชื่อว่า สมาคมประเมินผลแห่งอเมริกา (American Evaluation Association) หนึ่งต่างประเทศที่มีหน่วยงานและมีระบบการประเมินผลที่ดีและพัฒนา ต่อเนื่องมาเป็นกว่า 40 ปี คือ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีนโยบายเรื่องติดตามประเมินผล (Evaluation) ที่ ชัดเจนโดยมีการจัดตั้งกรมสำนักนายกรัฐมนตรีการติดตามประเมินผลเป็นนโยบายการบูรณาการ พัฒนาของประเทศ National Evaluation Policy โดยความร่วมมือของทางภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการติดตามประเมินผลดังกล่าวได้ใช้สารสนเทศ (IT : Information technology) เป็นเครื่องมือสำคัญ และเคยได้รับการชมเชยจากสหประชาชาติมาแล้ว ซึ่งผมได้เคย เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอโดยคณะราชการมาเลเซียมาแล้ว จากการประชุมนานาชาติว่าด้วย สารสนเทศสำหรับผลงานอาจสรุปได้คือการยึดฐานผลการดำเนินงานเป็นหลัก (Result Based Management) ทุกแผนและทุกโครงการจะต้องถูกประเมินเสมอๆ ทุกปีทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวง หรือหน่วยงานอื่นๆ และทุกๆ 5ปีจะต้องสรุปผลงานการประเมินอย่างเป็นระบบส่งเสริมไตรภาคีใน การติดตามประเมินผลไม่ว่าภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม พัฒนาศูนย์ข้อมูลระดับชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือติดตามประเมินผล และมีโครงการที่ได้รับความนิยม ได้แก่ การใช้การวางแผนงาน เพื่อช่วยในการติดตาม

ประเมินผลนโยบายติดตามประเมินผลของมาเลเซียจะช่วยให้การสนับสนุนและทำให้นโยบายเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติเข้มแข็งนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำการ ติดตามประเมินผลเป็นเครื่องมือที่สับสนุนในการควบคุมงานที่ดีและครบวงจรในการจัดการรัฐบาลเดิน มาถูกทางแล้วโดยในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามประเมินผลซึ่งต่อไปก็มีกฎหมาย ลูกเพื่อองค์กรให้มีประสิทธิภาพทั้งระดับชาติระดับกระทรวงและระดับจังหวัดโดยใช้แนวทางการ

ติดตามประเมินผลของมาเลเซียเป็นตัวอย่าง นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ
ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและในขณะเดียวกันเห็นควรให้มีการปรับปรุงระบบผู้ตรวจ
ราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้มีผลอย่างจริงจัง

