

# วิจารณ์หนังสือ

In-Joung Whang ed. *Management of Family Planning Programs in Asia : Concepts, Issues and Approaches* (Kuala Lumpur : Asian Center for Development Administration, 1976) 423 pp.

หนังสือเล่มนี้เป็นผลผลิตจากการประชุมพบปะระหว่างนักวิชาการและนักบริหารจำนวน 26 คน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1975 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ หัวข้อที่ประชุมกันก็คือ "ประเด็นทางการบริหารในโครงการวางแผนครอบครัว" (Administrative Issues in Family Planning Programs) การประชุมครั้งนี้มีการเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการวางแผนครอบครัว และบทความที่เป็นการศึกษารายประเทศในแง่ต่าง ๆ ของโครงการดังกล่าว และได้รวบรวมบทความเหล่านั้นจัดทำเป็นหนังสือ โดยมี ดร. อิน จุง วาง ผู้เชี่ยวชาญของศูนย์พัฒนาบริหารศาสตร์แห่งเอเชีย เป็นบรรณาธิการ ดร. วาง ยังได้เขียนบทความที่เป็นการสรุปขอบเขตของแนวความคิด ประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการบริหารและบทความที่เป็นการศึกษารายประเทศอีกด้วย

การวางแผนครอบครัวเป็นโครงการที่สำคัญยิ่งสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เพราะส่วนใหญ่เป็นประเทศยากจนและมีอัตราเพิ่มของประชากรสูง รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ต้องรับภาระอย่างหนักในการลดอัตราเพิ่มหรือลดการเกิดของประชากร เนื่องจากเวลาที่ประชากรเพิ่มในอัตราสูง ย่อมก่อปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในทางปฏิบัติแต่ละประเทศจะวางนโยบายด้านประชากรให้มีจำนวนและโครงสร้างของประชากรเหมาะสมกับความต้องการและความสามารถของประเทศ เพื่อให้ประชากรทั้งหมดได้รับบริการต่าง ๆ อย่างเพียงพอและทั่วถึง โครงการสำคัญที่จะตอบสนองนโยบายนี้คือ โครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งสามารถกระทำได้โดยหลายฝ่าย เท่าที่เป็นอยู่โครงการนี้จะเน้นหนักหรือมุ่งความสนใจไปที่โรงพยาบาลหรือคลินิกของแพทย์ ก็มุ่งเฉพาะงานด้านเทคนิค คือวิธีการต่าง ๆ ที่จะลดอัตราเพิ่มหรือจำกัดขนาดของครอบครัวให้เล็กลง ซึ่งงานทางด้านเทคนิคดังกล่าวนี้ไม่ค่อย

มีมากนัก เพราะแต่ละประเทศมีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ที่จะจัดการกับเทคนิคต่างๆ ได้ รวมทั้งมีการค้นคว้าวิจัยในเรื่องวิธีการต่างๆ ให้มีความก้าวหน้า มีประสิทธิภาพและปลอดภัยยิ่งขึ้น อยู่เสมอ ปัญหาสำคัญที่ไม่ค่อยคำนึงถึงกันและมักจะมองข้ามกันไปเสมอก็คือ บัณฑิตอื่นที่จะทำให้โครงการนี้สัมฤทธิ์ผล คือได้เผยแพร่เข้าไปในหมู่ประชาชน ให้ทุกคนมีความรู้ ความเข้าใจ เห็นความจำเป็นเห็นประโยชน์และความสำคัญ ซึ่งจะมีส่วนให้เกิดการยอมรับและมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ การจะกระทำให้เกิดผลเช่นนี้ได้ จำเป็นต้องให้ความสนใจต่อบัณฑิตทางการจัดรูป องค์การ การบริหารและการจัดการโครงการให้มีประสิทธิภาพ สามารถขยายขอบข่ายครอบคลุม ประชาชนทั่วไปทั้งประเทศ ไม่จำกัดเฉพาะผู้มารับบริการในโรงพยาบาลหรือตามคลินิกเท่านั้น ผู้วิจารณ์เห็นด้วยอย่างยิ่งกับผู้อำนวยความสะดวกพัฒนบริหารศาสตร์แห่งเอเชียที่กล่าวไว้ในคำนำตอน หนึ่งว่า

--- The purely technical aspects of family planning programs -- its clinical and medical aspects for instance -- have received a great deal of attention and have been the subject of much study and research. So also have the social, demographic and statistical aspects of the population problem. Unfortunately, the organizational, administrative and managerial aspects of the problem have not received the same attention at least in the Asian region. There is no doubt that the organizational, administrative and managerial problems are of fundamental importance in the successful implementation of any family planning program and should therefore receive urgent and earnest consideration of governments. ---

ในคำนำสาระหนังสือนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นบทนำซึ่งมองปัญหา และประเด็นการบริหารอย่างกว้างๆ ผู้เขียนได้สรุปประเด็นสำคัญของโครงการวางแผนครอบครัว ที่มีปัญหาและทำให้โครงการไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหมายไว้ เช่น การรวมโครงการนี้ไว้ใน แผนพัฒนาอย่างหลวมๆ แม้จะเห็นว่าอัตราการเพิ่มของประชากรจะมีผลกระทบต่อการพัฒนา ประเทศ แต่ก็ไม่ได้ถือเป็นพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นของประเทศไทย หลังจากถกเถียง

และเสนอความคิดมาเป็นเวลานาน นโยบายเกี่ยวกับประชากรเพิ่งกำหนดเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 3 นอกจากนี้ยังขาดการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติ อย่างเฉพาะเจาะจงและแน่นอน การจัดองค์การที่รับผิดชอบในบางประเทศจะมีหน่วยรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว เช่น ประเทศไทยได้แก่กระทรวงสาธารณสุขขาดเทคนิคในการบริหารที่เหมาะสม การวางแผนมักไม่ได้คำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ทำให้การให้บริการทำได้ไม่ทั่วถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้ข่าวสาร-การศึกษา-การติดต่อ (Information-Education-Communication, IEC) ไม่ค่อยได้ผล ยังขาดการประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมเหล่านี้ ปัญหาความเฉื่อยชาของระบบราชการในการวิจัยและฝึกอบรมยังคงมีอยู่ และประการสุดท้ายคือ ขาดวิธีการประเมินผล และการบ่อนกลับของข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เหมาะสม

ส่วนที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวความคิดและประเด็นด้านการบริหาร ซึ่งเป็นการอธิบายกระบวนการ พร้อมทั้งเสนอแนะ ตัวอย่าง และทิวทัศน์ ในการบริหาร โครงการทั้งหมด เริ่มต้นตั้งแต่ การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายของโครงการ โครงสร้างขององค์การเพื่อการปฏิบัติงานโครงการ การใช้และข้อจำกัดของเทคนิคในการบริหารสมัยใหม่ การจัดการเกี่ยวกับกิจกรรม IEC ของโครงการ การบริหารงานของคลินิกการวางแผนครอบครัว นโยบายการประสานงานที่นอกเหนือจากการวางแผนครอบครัว (นโยบายเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีผลกระทบต่อประชากร) บัญญัติด้านการบริหารของโครงการวางแผนครอบครัว และข้อจำกัดด้านการบริหารในการปฏิบัติตามโครงการวางแผนครอบครัวของประเทศในภูมิภาคของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกของสหประชาชาติ (ESCAP)

ส่วนที่ 3 เป็นการศึกษาเพื่อวางระบบในการพัฒนาการบริหารหรือการจัดการ ซึ่งเป็นบทความของบรรณาธิการเองทั้ง 2 บท ในบทความแรก เป็นการเสนอแนวความคิดในการจัดการโครงการวางแผนครอบครัวอย่างครอบคลุม โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ของโครงการอย่างละเอียด ทั้งแต่วัตถุประสงค์ กิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ รวมทั้งการให้ข่าวสาร การชักจูงใจ การเปลี่ยนทัศนคติ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระบวนการบริหารหรือการจัดการต้องเกี่ยวข้อง สำหรับบทความหลังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางระบบการจัดการวางแผนครอบครัวในคลินิก

ส่วนที่ 4 เป็นภาคผนวกซึ่งเสนอบทความที่ศึกษาโครงการนี้เป็นรายประเทศ มีอยู่ 4 ประเทศ คือ การประเมินวิเคราะห์โครงการวางแผนครอบครัวในฟิลิปปินส์ การประเมินการจัดการในการปฏิบัติตามโครงการวางแผนครอบครัวในเกาหลี โครงการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย : ระบบบริหาร, ประเด็นและปัญหา บทความนี้เป็นผลงานของ ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และบทความสุดท้ายเป็นเรื่องการปฏิบัติตามโครงการวางแผนครอบครัวในอินเดีย

ตามความเห็นของผู้วิจารณ์ หนังสือเล่มนี้ได้เสนอแนวความคิดในการบริหารโครงการโดยใช้กรณีเรื่องเป็นขอบเขตของการศึกษา ลักษณะเด่นของหนังสืออยู่ที่การเลือกเรื่องได้เหมาะสม มีความสำคัญและเป็นที่ยกย่องกันอยู่เกือบทุกประเทศ นอกจากนั้นหนังสือเล่มนี้ยังได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของปัจจัยทางด้านการบริหารที่จะทำให้โครงการสำเร็จผล เริ่มตั้งแต่การวางแผนและกำหนดเป้าหมาย การจัดองค์การ การบริหารและการจัดการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มักถูกละเลยหรือถูกมองข้ามไม่ค่อยเห็นความสำคัญกันนัก โครงการส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคนิคหรือวิชาการแขนงต่าง ๆ และปัจจัยทางด้านเทคนิคมักจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ เช่น กรณีโครงการวางแผนครอบครัวส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องทางการแพทย์ ความสนใจในขั้นที่จะทำให้เทคนิคที่มีอยู่ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายและทั่วถึง ยังคงมีน้อย ถ้าหากให้ความสนใจที่จะบริหารโครงการกันอย่างจริงจังแล้ว การปฏิบัติงานตามแผนโครงการย่อมจะได้รับผลสำเร็จที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในเรื่องเทคนิคการบริหารโครงการ ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้เทคนิคแบบเก่าหรือแบบดั้งเดิมในการวางแผน จัดทำงบประมาณ การรายงาน การวัดผลและการปฏิบัติงาน เช่น ใช้แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart) เป็นต้น หนังสือนี้ได้เสนอแนะให้มีการวิเคราะห์โครงการด้วยต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit) ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ทางสังคม (social benefit) ด้วย และเสนอให้มีการนำเทคนิคที่ทันสมัยมาใช้ เช่น การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ระบบการจัดการข่าวสาร (Management Information System, MIS) ระบบการวางแผน-โครงการ-งบประมาณ (Planning-Programming-

Budgeting System, PPBS) การจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objectives, MBO) และเทคนิคในการวางแผนและควบคุมโครงการ เช่น PERT และ CPM เป็นต้น

เรื่องสำคัญอันเป็นความมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้อีกประการหนึ่งก็คือ ได้เสนอ ปัญหาและจุดอ่อนในการบริหารโครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งจะให้ประโยชน์แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ว่ารัฐบาลหรือสมาคม องค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนโครงการนี้ เพื่อที่จะได้ทราบถึง ข้อบกพร่องและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงแผนงานและการปฏิบัติงานโครงการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีหนังสือนี้ยังมีจุดอ่อนอยู่ในตัวเอง เนื่องจากการศึกษาจากหลายประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย จึงหลีกเลี่ยงลักษณะครอบครัวไม่ได้ ก็ต้องศึกษาให้กว้างโดยจับเอาของประเทศในนี้บ้างประเทศนี้บ้างเท่าที่จะทำได้ จะเห็นได้จากมีตัวแทนของประเทศในเอเชียที่นำมาศึกษาหรือถูกกล่าวถึงเพียง 6 ประเทศ คือ อินเดีย อินโดนีเซีย เกาหลี มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย การระบุมัณฑลเป็นขอบเขตของการศึกษา ทำให้ศึกษาได้ไม่ละเอียดถี่ถ้วน นอกจากนั้นแต่ละประเทศยังมีปัจจัยทางสังคมต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกฝังค่านิยม การเปลี่ยนทัศนคติ การยอมรับการเปลี่ยนแปลง จึงยากที่การศึกษาในลักษณะเช่นนี้จะเข้าถึงปัจจัยเหล่านี้ได้ แต่การศึกษาในลักษณะนี้ก็ให้ประโยชน์หลายประการ โดยเฉพาะได้ให้ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ สามารถเปรียบเทียบความเหมาะสมว่า แบบของประเทศใดน่าจะให้ประโยชน์มากกว่า และเท่าที่ยกตัวอย่างประเทศที่นำมาศึกษาก็เป็นการเลือกที่ฉลาด เพราะแต่ละประเทศมีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรที่น่าสนใจ และเป็นประเทศที่ประสบปัญหาในเรื่องการเพิ่มของประชากรอยู่ในอัตราค่อนข้างสูงมากทั้งสิ้น

ถ้าพิจารณาโดยสรุป หนังสือเล่มนี้จะให้ประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจไม่เฉพาะเรื่องการวางแผนครอบครัว แต่จะให้ประโยชน์ทางด้านการศึกษากาการบริหารโครงการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเป็นการอธิบายลักษณะของการบริหารโครงการจากกรณีเรื่องจริง ๆ • ซึ่งในปัจจุบันไม่ค่อยมีหนังสือประเภทนี้แพร่หลายนัก หนังสือเล่มนี้จึงมีคุณค่าอย่างยิ่งเล่มหนึ่ง

จินตลักษณ์ วัฒนสินธุ์