วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 2 เมษายน 2528

MBO และองค์การในระบบราชการ

ประสิน โสภณบุญ*

การวิจัยทางการบริหารและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นประจักษ์ว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยเรากำลังก้าวมาสู่หัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญมาก ระบบการค้า การผลิต กำลังอยู่ในระยะตั้งตัวเพื่อก้าวไปสู่ยุคใหม่ของการบริหารที่เน้นความสำคัญของการจัดการ เทคนิคการผลิตใหม่ๆ สินค้าประเภทการเลียนแบบ ตลอดจนกระทั่งกิจกรรมทางบริหารแบบใหม่ๆ กำลังเกิดขึ้น ส่วนที่มีอยู่เดิบโตมากยิ่งขึ้น จนในทศวรรษข้างหน้านี้ กิจกรรมทางบริการ มีแนวโน้มที่จะครองเวทีของการจัดการผลิตอย่างปราศจากความสงสัย จากการประเมินของผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานผู้หนึ่งว่า แรงงานประมาณล้านคน ซึ่งเท่ากับ ⅛ ของแรงงานที่ว่าจ้างทั้งหมดในปัจจุบัน กำลังรับจ้างอยู่ในองค์การหรือสถาบันที่ให้บริการต่อลูกค้าและสังคม ตรรชนีของการว่าจ้างก็ชี้ให้เห็นว่าองค์การที่ผลิตบริการเป็นองค์การนายจ้างที่ใหญ่ระดับ 4 ของประเทศ ซึ่งในกลุ่มองค์การประเภทนี้ รัฐบาลเป็นสถาบันที่ใหญ่ที่สุด (ทั้งการปกครองท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค) และต่อจากนั้นก็คือ องค์การอุตสาหกรรมทุกขนาด และบริษัทห้างร้านที่ดำเนินงานในด้านค้าย่อย ค้าส่งตามลำดับ และในระยะปี พ.ศ. 2537 นี้มีการพยากรณ์ว่ากลุ่มสถาบันที่ให้บริการ จะเป็นหน่วยงานที่ว่าจ้างมากที่สุด มากกว่าอุตสาหกรรมและการค้ารวมกันถึง 3 เท่าตัว[1]

---

* ประสิน โสภณบุญ Ph.D. (Government), Claremont Graduate School, U.S.A., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นอกเหนือไปจากผลกระทบอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นใน 10 ปีข้างหน้า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปมากเนื่องมาจากเทคนิคของการผลิตและการจัดการตลอดจนการกำหนดและการบริหารนโยบายขององค์การที่ให้บริการนั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบการค้า และระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมมาก ประการแรกจะเห็นได้ชัดว่าองค์การหรือสถาบันเหล่านั้น **ขายสินค้า** ประเภทบริการซึ่งไม่มีตัวตนแตกต่างไปจากประเภทที่มองเห็นสูบคลำได้และยังใช้ปัจจัยมนุษย์ประเภทความสามารถมากกว่าเงินทุนเป็นทรัพยากรขั้นพื้นฐานต้องอาศัยกลุ่มทีมงาน มากกว่าความพยายามส่วนบุคคล และงานกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันอย่างมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการเหล่านี้เป็นลักษณะของการทำงานและลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การผลิตบริการ องค์การแบบนี้อาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ **ประเภทวิชาชีพ** (Professional) และ **ที่มิใช่วิชาชีพ** (Non – Professional) องค์การที่ขายหรือให้ความรู้ความสามารถของพนักงานจัดอยู่ในประเภทวิชาชีพ ซึ่งอาจเป็นเพื่อการค้าหากำไรหรือไม่มุ่งหากำไรแบบองค์การในระบบราชการก็ได้ รวมทั้งบริษัทที่ปรึกษา บริษัทโฆษณาธุรกิจธนาคารเพื่อการลงทุน สถาบันวิจัยและทดลองปฏิบัติการ โรงเรียน โรงพยาบาล พิพิธภัณฑ์ องค์การศาสนกิจและองค์การเพื่ออนุเคราะห์สังคม เป็นต้น สำหรับองค์กรในประเภทหลังมีตัวอย่างเช่น บริษัทประกันภัย สถาบันการเงินเพื่อการลงทุน ทรัสต์การคมนาคม การขนส่ง น้ำประปา ไฟฟ้า องค์การภาครัฐบาลประเภทที่มุ่งทางการค้าการค้าย่อยส่ง แต่เนื่องจากการแบ่งแบบนี้ไม่ได้ช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์ได้สะดวกนัก เพราะมีลักษณะกลางที่คาบเกี่ยวกันอยู่มาก ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะรวมบรรดาองค์การหรือสถาบันที่ให้บริการไว้เป็นกลุ่มเดียวต่างหากให้เห็นแตกต่างไปจากกลุ่มที่เน้นความสำคัญของการผลิตการทำสินค้า เพื่อบ้อนตลาดโดยมุ่งกำไรเป็นหลัก

การบริหารโดยยึดเป้าหมาย (MBO) เป็นระบบการบริหารสมบูรณ์แบบ (Total management system) ซึ่งเน้นความสำคัญของการร่วมกันกำหนดผลงานที่ควรปฏิบัติ(เป้าหมาย) ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ในระยะหนึ่ง ๆโดยทั่วไป

เป็นระยะ ๑ ปี และในการดำเนินงานก็ใช้เป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาร่วมกันนี้เป็นมาตรฐานที่จะควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผลงานทั้งหน่วย ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า MBO เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญต่อผลงานที่พึงปรารถนา เน้นผลของการปฏิบัติงานมากกว่าวิธีหรือความพยายามทำงาน ถึงแม้ว่าแนวความคิดและหลักการจะถูกนำไปใช้มากในวงการธุรกิจที่ผลิตเพื่อการค้าและอุตสาหกรรมตลอดระยะ 30 ปีที่ผ่านมาในประเทศที่เข้าสู่การพัฒนาแล้ว แต่การใช้ในระบบราชการและองค์การที่ให้บริการมีน้อยมากและก็มิได้นำไปใช้เต็มรูปแบบ แต่ก็มิได้หมายความว่า MBO ใช้ไม่ได้ เพราะองค์การภาครัฐที่ดำเนินการไม่มุ่งหวังกำไรเป็นใหญ่นั้น มีลักษณะทางเศรษฐกิจและการดำเนินการผิดแผกแตกต่างไปจากธุรกิจภาคเอกชน

เป้าหมายประการสำคัญของบทความฉบับนี้ ก็เพื่อตอบโต้คำอ้างที่ว่า MBO ไม่เหมาะสมกับองค์การภาครัฐ และชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคต่าง ๆไม่ได้เป็นปัญหาที่แก้ไขไม่ได้โดยการยกเอาตัวอย่างมาประกอบ และในตอนท้ายก็จะเสนอแนะวิธีการที่จะสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับการนำ MBO ไปประยุกต์ให้ได้ผล แต่ในตอนแรกนี้ขอนำเอาลักษณะระบบ MBO มาชี้แจงกันก่อน

ทำไม MBO จึงดีสำหรับราชการและมีกระบวนการอย่างไร ?

เนื่องจาก MBO เป็นระบบการบริหารสมบูรณ์แบบที่เน้นความสำคัญของผลลัพธ์และผลผลิตของงานมากกว่าปัจจัยป้อนเข้า (Inputs) ดังนั้นถ้านำกิจกรรมหรือวิธีทำงานไปใช้ได้ถูกต้อง MBO ก็จะช่วยองค์การให้สามารถวางแผน ประสานงาน ควบคุม ประเมินผลทั้งบุคคล องค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ MBO เน้นผลที่พึงปรารถนาขององค์การ (desired result) จึงสามารถลดความสำคัญของปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะบุคคล ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีลักษณะพรรณาวิสัย ในการประเมินผลและเพิ่มความสำคัญของผลงานของแต่ละบุคคลได้พูดอย่างย่อ ๆ ก็คือมีหลักฐาน สักขีพยานที่ MBO เป็นระบบการจัดการ การวางแผน การกระตุ้นให้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการควบคุมการบริหารงาน

ที่ดีเยี่ยม อันมีผลกระทบที่เป็นบวกต่อประสิทธิภาพองค์การแบบถ้วนทั่วนั้น มีมากในเอกสารทางวิชาการ สิ่งดีพิมพ์ทั่วโลก[2]

ถึงแม้ว่าแนวความคิด MBO จะรู้สึกว่าง่าย แต่ความจริงแล้วการนำไปปฏิบัติมักจะพบปัญหามาก ถ้าไม่ทำเป็นขั้นตอน หรือองค์การนั้นยังขาดความพร้อมที่จะนำ MBO ไปใช้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับความ "มานะ" และ "เอาจริงเอาจัง" ของระบบผู้นำ และ "วิธี" ประยุกต์ MBO[3] ซึ่งตามหลักการโดยทั่วไปแล้ว มีขั้นของการดำเนินการอยู่ 3 ขั้นตอน ซึ่งพอจะอธิบายได้อย่างย่อ ๆ ดังนี้

การกำหนดเป้าหมาย :

ในขั้นแรกนี้เป็นการกำหนดผลงานที่องค์การปรารถนาใน 2 ระดับ คือ ระดับทั่วไป และระดับหน่วยงาน เป้าหมายทั่วไปที่ตามปรกติจะเป็นเป้าหมายหลักที่จะแตกออกมาเป็นเป้าหมายย่อยในทุกระดับล่างขององค์การ ผลก็คือ ระบบ "อันดับของเป้าหมายต่าง ๆ ในองค์การ" ซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกว่า **Hierarchy of Objectives** ซึ่งมีลักษณะเป็นช่วงสัมพันธ์ระหว่างงานระดับต่าง ๆ[4] นับตั้งแต่ระดับสูงสุดเรื่อยมาจนถึงล่างสุดในองค์การ ตลอดจนงานของแต่ละบุคคลที่พึงปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้รวมกันเป็น "เป้าหมายสัมพันธ์" ที่เน้นความร่วมมือที่นอกจากจะให้องค์การบรรลุเป้าหมายแล้วยังจะช่วยให้บุคคลแต่ละคนสามารถบรรลุความต้องการของตนด้วย ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายจึงเป็นแกนกลางของระบบการจัดการที่ชี้แนวทางการบริหารที่จะประกันประสิทธิภาพในการจัดการการวางแผน การควบคุม

การติดตามประเมินผลระหว่างปฏิบัติการ :

ในขั้นที่ 2 นี้ มีลักษณะเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานตามแผน ตรวจดูว่างานนั้นได้ก้าวหน้าไปมากน้อยเพียงใด ถ้าพบว่ามีอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นในวิธีการทำงานหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ จะต้องหาทางปรับปรุงเป้าหมายและหาทางแก้ไขทันที กำหนดเวลาการติดตามประเมินผลนั้นอาจกำหนดด้วยกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและตามความสะดวกและความเหมาะสม แต่เท่าที่นิยมทำกันก็มักจะเป็นระยะเวลา 3 เดือนครั้ง

การตรวจสอบและประเมินผลเมื่อถึงกำหนด :

เป้าประสงค์ของการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการเพื่อพิจารณาผลงานรวม ซึ่งจะต้องทำเมื่อใกล้กับระยะเวลาที่โครงการจะเสร็จสิ้นมากที่สุด

เนื่องจาก MBO เน้นเรื่อง "ผลงาน" และ "งาน" ที่แต่ละบุคคลอุทิศ (ปฏิบัติงาน) ให้แก่องค์การ การที่จะมีบันทึกผลงานและความสำเร็จที่ถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญของระบบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง คู่มือการประยุกต์ MBO ซึ่งแจกแจงขั้นตอนของการทำงาน แบบฟอร์มที่คู่ควรกับเทคนิค MBO ตลอดจนกระทั่ง ตารางที่จะควบคุมการดำเนินงานแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับลักษณะองค์การและลักษณะงานให้มีพร้อมใช้ทั่วทั้งองค์การ ระบบข่าวสารและศูนย์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพจะต้องจัดตั้งขึ้นด้วย

ปัญหาที่ประสบในการประยุกต์ MBO กับองค์การในระบบราชการ : อุปสรรคที่ต้องหาทางแก้ไข

ในขณะที่ MBO ประสบความสำเร็จในองค์การธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ แต่องค์การภาครัฐที่เน้นเรื่องบริการสังคม (ซึ่งรวมทั้งองค์การที่ให้บริการอื่น ๆ เพื่อการสังคมสงเคราะห์) ยังไม่กล้าที่จะกระโดดเข้ามาในเวที MBO อย่างเต็มตัว ความสำเร็จของ MBO อยู่บนสมมติฐานอันเป็นข้อแม้ประการสำคัญ "คือเป้าหมายขององค์การและของแต่ละหน่วยงาน จะต้องเฉพาะเจาะจง ชัดแจ้ง (ระหว่างผู้มอบหมายสั่งการและผู้ปฏิบัติงาน) สามารถวัดผลกันได้ด้วยมาตรฐานที่ประจักษ์แจ้ง" แต่บรรดานักบริหารในระบบราชการมักจะประสบปัญหาเรื่องการกำหนดเป้าหมายให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ชัดแจ้ง จนสามารถที่จะกำหนดกิจกรรมที่ถูกต้องกับ "ผลงานที่พึงปรารถนา" ตลอดจนกระทั่งกำหนดมาตรฐานที่จะวัด "ผลงานที่หลายคนคิดว่าวัดกันไม่ได้" นักบริหารในระบบราชการจึงมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธ MBO และถือว่าระบบการบริหารแนวนี้ ใช้กับระบบราชการไม่ได้ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ดังที่จะยกมากล่าว

1. เป้าหมายในระบบราชการกำหนดให้เฉพาะเจาะจงได้ยาก
2. ผลงานมีลักษณะงานที่มักจะไม่ "เป็นตัวตน"
3. การวัดผลงานให้มีมาตรฐานทำได้ยาก
4. ระบบราชการมีรากฐานลึกแน่นเกินที่จะเปลี่ยนแปลง
5. เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายไม่พร้อมที่จะปรับปรุงตนเอง

ปัญหาของการกำหนดเป้าหมายในระบบราชการให้เฉพาะเจาะจง

ในกิจการที่เน้นการหากำไรนั้น เป้าหมายต่าง ๆ รวมทั้งเป้าหมายทั่วไปสามารถเขียนให้วัดกันได้ง่าย เป็น บาท สลึง สตางค์ และหน่วยผลงานตามสภาพที่เป็นจริง ที่คล้องจองกับระบบการบัญชีและเทคนิคต่าง ๆ ทางการเงิน เช่น กำไรจากการลงทุน ปริมาณที่จำหน่าย ตลอดจนเทคนิคของการวิเคราะห์ต้นทุน/กำไร

แต่ในองค์การภาครัฐตลอดจนองค์การอื่น ๆ ที่ให้บริการโดยไม่หวังกำไรตอบแทนนั้น ประเด็นสำคัญประการแรกก็คือ "ไม่มีเป้าหมายที่เป็นผลของการลงทุนที่เป็นกิจจะลักษณะ" เช่น "กำไร" ที่เป้าหมายย่อยต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ต่อเนื่องได้ นี่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้องค์การต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาลของรัฐ (ที่มีจิตสำนึกลึกซึ้งต่อสังคม) สถาบันการศึกษา องค์การสังคมสงเคราะห์และหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถที่จะเขียนเป้าหมายให้เฉพาะเจาะจงได้ตามนโยบายของ MBO พูดอย่างง่าย ๆ ก็คือการขาดสำนึกเกี่ยวกับ "กำไร" ในเป้าหมายองค์การภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถมุ่งชี้ภาระหน้าที่ขององค์การให้ประจักษ์ชัด อันนำไปสู่ความไม่สามารถจะประเมินผลองค์การได้อย่างสมเหตุสมผล และนี่ก็คืออุปสรรคประการสำคัญของการนำ MBO ไปใช้ในระบบราชการ

ลักษณะงานและกิจกรรมในราชการ

อุปสรรคข้อ 2 (ตามที่อ้างกันทั่วไปในวงการราชการ) เกี่ยวข้องกับธรรมชาติของงานกิจกรรม และผลิตผลขององค์การ เนื่องจากมีลักษณะ intangible ทำให้การกำหนดเป้าหมายให้เฉพาะเจาะจง และจัดมาตรฐานเพื่อวัดผลทำได้ยาก ยิ่งกว่านั้นกิจกรรม

ของการผลิตหรือการให้บริการก็กระทำพร้อม ๆ กันหลายหน่วยงาน ทำให้ลักษณะของงานไม่สามารถเป็นอิสระจากกัน เมื่องานบรรลุเป้าหมายก็ไม่มีหน่วยงานใดสามารถอ้างความรับ (ผิด) ชอบได้อย่างเต็มปากแถมยังไม่สามารถเห็นผลงานที่สำเร็จได้อย่างเต็มตา ซึ่งในแง่ของธุรกิจก็หมายความว่าในองค์การราชการนั้นมีแต่ (task force) และ (project team) แทนที่จะเป็น (functional task unit) และเป้าหมายของกลุ่ม (group goals) แทนที่จะเป็น (individual task goals) ผลก็คือการบ่งชัดเป้าหมายองค์การ และการประเมินผลเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากมากสำหรับระบบราชการ

มาตรฐานสำหรับการวัด และการประเมินผลงาน

ปัญหาข้อนี้มีความเกี่ยวโยงกับ 2 ปัญหาแรกแทบแยกออกจากกันไม่ได้ นั่นก็คือความลำบากในการวัดผลงานและประเมินผลการทำงานของข้าราชการ โดยเฉพาะการประเมินประสิทธิผล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การประเมินผลงานวิจัยและการพัฒนา (R & D) การใช้จ่ายในโครงการสาธารณูปโภคและผลงานของโรงพยาบาลและมหาวิทยาลัย อย่างดีที่สุดก็ทำได้แค่ "ควบคุม" การปฏิบัติงาน ถ้าคุมได้และปฏิบัติการได้ตลอดก็มักจะมีรายงานออกมาว่า "ประสบความสำเร็จ" และ "บรรลุเป้าหมาย" ซึ่งการวัดประสิทธิผลของกิจการเหล่านั้นเช่นนี้ยังค่อนข้างจะขึ้นกับความเห็นเฉพาะตัวของผู้ประเมินเอง (Arbitrary) อยู่มากและจะมีผลอย่างไรขึ้นอยู่กับความสามารถและภูมิหลังของผู้บังคับบัญชา ตลอดจนเครื่องมือและลักษณะของแหล่งข้อมูลที่สามารถหามาได้

ทัศนคติที่เป็นลบในระบบราชการ

ปัจจุบันนี้ปรากฏว่ามีนักบริหารระดับสูงเป็นจำนวนมากยังมีทัศนคติเป็นลบต่อ MBO (และในหลาย ๆ กรณีต่อแนวความคิดใหม่ ๆ อื่น ๆ) นอกจากจะไม่สนใจแล้วยังต่อต้านอีกยิ่งทำให้โอกาสที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อยลงไป อย่างเช่นท่านเหล่านั้นมักจะอ้างว่าระบบราชการมีรากฐานแน่นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงสร้างทางการเมืองของระบบราชการ ตลอดจนกระทั่งการยึดเอาระเบียบแบบแผนและตัวบทกฎหมายเป็นมาตรฐานของประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์ของอาจารย์

ผู้หนึ่งในคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปรากฏว่าการรักษาอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับนโยบายปัจจุบัน ส่วนมากมักจะพยายามป้องกันอำนาจหน้าที่ของตนจนกลัวว่าการนำเทคนิคอะไรใหม่ๆ มาใช้จะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของตนกับของผู้บังคับบัญชาระดับล่าง ทัศนคติอีกประการหนึ่งก็คือ ความเชื่อว่าอุดมการณ์ของการบริหารภาครัฐ (ซึ่งเน้นความสำคัญของการบริหารโดยวิกฤติการ (Management by crisis) และการปฏิบัติงานแบบประจำเป็นกิจวัตรนั้นขัดแย้งกับอุดมการณ์ (ซึ่งเน้นการวางแผน (ระยะยาว) ผลงานและการเติบโต) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าธาตุแท้ของระบบราชการและ MBO นั้น ขัดกันเป็นทุนเดิมอยู่แล้วและการที่จะเอาแนวความคิดใหม่ๆ ไปให้กับคนที่ผังจิตใจกับระบบเดิมอย่างแน่นแฟ้นคงจะเป็นไปได้ยาก ความเชื่อที่ว่า "ระบบราชการเปลี่ยนแปลงได้ยาก" จึงค่อนข้างเป็นจริงสำหรับข้าราชการเหล่านั้น

ประสบการณ์ของการนำ MBO ไปใช้

ถึงแม้ว่าจะมีความยากลำบากและอุปสรรคนานัปการในเรื่องการกำหนดเป้าหมายให้ชัดแจ้ง ปรับปรุงงานและหามาตรฐานและเทคนิคในการประเมินผลในองค์การภาครัฐ แต่คำกล่าวหาว่า "MBO ในฐานะระบบการจัดการนั้นไม่มีความเหมาะสมกับองค์การภาครัฐ" นั้นขาดมูลความจริง ในประเทศไทยเราอาจหาพยานหลักฐานมาโต้แย้งได้ยาก เพราะในระบบราชการไทยเราแม้กระทั่ง "ระบบ" การบริหารแบบหนึ่งแบบใดก็หาทางนำไปประยุกต์ใช้ได้ยาก แต่ถ้าหันไปดูในต่างประเทศบ้างอาจจะเห็นว่า MBO มีคุณค่ามาก MBO ได้พิสูจน์ตนเองแล้วว่าเป็นระบบการบริหารที่สมเหตุสมผลมาก มีลักษณะสากลในแนวความคิดใช้ได้กับองค์การทุกประเภทและในทุกๆ วัฒนธรรม แม้กระทั่งในประเทศไทยนี่เอง นักวิชาการหลายท่านได้พยายามศึกษาวิวัฒนาการของเทคนิค MBO พบว่าหลักปรัชญาทางพุทธศาสตร์และพฤติกรรมมนุษย์ในสังคมไทยคล้องจองกับสมมติฐานต่างๆ ของพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การตามนโยบาย MBO มาก ซึ่งควรจะมีการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงแก่นแท้ต่อไป ปัญหาส่วนใหญ่ที่เป็นอุปสรรคต่อ MBO เกิดจาก

ความไม่เข้าใจในหลักการที่แท้จริง และการไม่ยินยอมของผู้บริหารระดับสูงที่พยายามต่อต้านการนำเอาแนวความคิดมาประยุกต์ใช้อยู่เสมอ

ดังนั้นเพื่อให้มีทางออกที่จะช่วยให้ MBO สามารถเป็นที่ยอมรับได้ก็ขอตั้งเป็นข้อแม้พื้นฐานว่า **"เทคนิค MBO จะนำไปใช้ในองค์การภาครัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสภาพ (แวดล้อม) ต่างๆ เหล่านี้ในองค์การในระบบราชการมีอยู่พร้อม"** สภาพดังกล่าวคือ

ข้อหนึ่ง : ถ้าเราเชื่อแน่ว่าองค์การของเรามีประโยชน์และมีหน้าที่ที่จะต้องทำนั่นก็หมายความว่าองค์การตั้งขึ้นด้วยเหตุผลดี และมีภาระกิจที่แน่นอนจะต้องปฏิบัติให้ลุล่วง แต่ถ้าวิเคราะห์แล้วพบว่าองค์การนั้นอยู่โดยไม่มีภาระกิจที่แน่นอนก็ควรจะเลิกล้ม เพราะจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินที่มีจำกัดจำเกียอยู่แล้ว องค์การที่มีวัตถุประสงค์แน่นอนจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายให้สามารถวัดได้โดยวิธีใด ถ้าทำได้ก็หมายความว่าหลักการนำไปประยุกต์ใช้ได้แน่นอน

ข้อสอง : **ไม่มีองค์การใดในระบบราชการแผ่นดินที่จะด้อยประสิทธิภาพได้** นั่นก็หมายความว่าเหตุผลเชิงกำไรทางสังคมจะต้องมีอยู่ในทุกองค์การ ไม่แตกต่างไปกว่าภาคเอกชนเลย นักบริหารยิ่งระดับสูงยิ่งต้องมีความรับผิดชอบที่จะบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อจะได้รับใช้ประชาชนได้อย่างมีผล เพื่อให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็น "ผู้ถือหุ้นในงบประมาณแผ่นดิน" ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าที่สุด เพราะถ้าปราศจากประชาชน (ผู้เป็นทั้งถือหุ้นและกลุ่มเป้าหมายในบริการ) องค์การและข้าราชการก็ไร้ความหมาย พูดอย่างง่ายๆ ก็คือเป้าหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาสุขภาพ การลดอัตราอาชญากรรม ระบบการศึกษาที่ดี หรือบริการสถานที่สาธารณะแก่ประชาชน ข้าราชการจะต้องพยายามปฏิบัติงาน (ราชการ) ให้ได้ผลสูงสุด จะทราบว่าสูงเท่าใดก็จำเป็นต้องมีมาตรฐานที่วัดกันได้ เทคนิค MBO เป็นระบบการบริหารที่สามารถอนุเคราะห์ให้นักบริหารในระบบราชการประสบความสำเร็จในแนวนี้ได้อย่างแน่นอน

ข้อสาม : เป็นความจริงที่ว่าการกำหนดเป้าหมายให้เฉพาะเจาะจงเด่นชัดวัดกันได้สำหรับองค์การภาครัฐบาลนั้น ยากกว่าองค์การในภาคธุรกิจ—อุตสาหกรรม และสิ่งที่เราเรียกว่า "ประสิทธิผล" ขององค์การภาครัฐ เช่น เป้าหมายของการบริหารมหาวิทยาลัยราม-คำแหง และโรงพยาบาลศิริราช ค่อนข้าง "ไม่แน่นอน" "ไม่ชัดแจ้ง" จึงยากที่จะเขียนให้ทุก ๆ คนยอมรับได้ เลยยิ่งทำให้การระบุผลงานเป็นเป้าหมายลำบากยิ่งขึ้น แต่สิ่งนี้ก็มิได้หมายความว่าเป้าหมายองค์การเขียนให้ชัด ให้เฉพาะ ให้วัดได้ไม่ได้ แต่หมายความเพียงว่าเป้าหมายองค์การภาครัฐบาล "กำหนดให้เฉพาะเจาะจงและวัดได้ยากกว่า" เท่านั้น ดังนั้นความแตกต่างระหว่างเป้าหมายในภาคเอกชนและภาครัฐอยู่ที่ "ความเข้มข้น" แต่ไม่ใช่ที่ "ความเป็นไปไม่ได้" โดยสิ้นเชิง มาถึงตอนนี้เราจำเป็นต้องเข้าใจด้วยว่า การวัดเชิงคุณภาพนั้นจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กับการวัดเชิงปริมาณด้วย เพราะเราทราบแน่นอนว่าตัวแปรต่าง ๆ ในระบบองค์การนั้นสามารถทำเป็นปริมาณได้ไม่ทุกตัวไป เช่น บัจจัยทางพฤติกรรมมนุษย์เป็นต้น การกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณก็ไม่ควรถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สุดที่จะนำไปวัดความสำเร็จของเป้าหมาย **ปริมาณอาจเหมาะสมสำหรับ** วัดประสิทธิภาพของการทำงาน **แต่ไม่จำเป็นสำหรับวัดประสิทธิผล** อย่างแน่นอน

เมื่อเป็นเช่นนี้ข้ออ้างที่ว่า ไม่เหมาะสมสำหรับองค์การราชการ เพราะความลำบากในการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานเป็นปริมาณนั้นจึงไม่สมเหตุสมผลตามเหตุผลข้างต้น เพราะถ้าเป็นไปได้การประเมินเชิงปริมาณและคุณภาพควรจะนำไปใช้ด้วยกันในทุกกรณี คือเมื่อวัดเชิงปริมาณแล้วก็ต้องพิจารณาในแง่คุณภาพด้วยเสมอ มิเช่นนั้นแล้วก็ต้องวัดเชิงคุณภาพแต่อย่างเดียวเท่านั้น ดังนั้นข้ออ้างจึงเป็นการขาดความรับผิดชอบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายความกลัวความผิดพลาด หรืออาจจะเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเอา MBO เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของตนก็ได้ เพราะนักบริหารที่ปฏิเสธ MBO ในลักษณะเช่นนี้ ทราบอย่างแน่นอนว่า เขาจะไม่ผิดพลาดโดยสิ้นเชิงถ้าเขาปฏิบัติงานโดยปราศจากเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตามปัญหาเช่นนี้จะแก้ไขได้โดยการให้ศึกษาหาความรู้เรื่องเหตุผลของ MBO และเทคนิคของการบริหาร

ที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกับผู้บังคับบัญชาระดับล่างร่วมกันกำหนดเป้าหมายของหน่วยงานซึ่งเราจะได้วิเคราะห์ต่อไปข้างล่างนี้

ทางที่ดีที่สุดที่จะชี้ให้มั่นใจว่ามีทางนำเอา MBO ไปประยุกต์ใช้ในองค์การภาครัฐและมีประโยชน์มาก ก็โดยการยกตัวอย่างองค์การที่นำเอาระบบนี้ไปปฏิบัติ ในการฝึกอบรม MBO ผู้เขียนเคยได้มีโอกาสไปดูงานในสำนักงานทรัพยากรมนุษย์ Office of the Human Resource Management ของสหรัฐอเมริกาแห่งหนึ่ง สำนักงานแห่งนี้รับผิดชอบต่อปัญหาของการว่างงานโดยการฝึกอบรมและบริการต่าง ๆ ข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ ของความพยายามที่สำนักงานนี้จะนำ MBO ไปประยุกต์ใช้ในระยะเวลา 3 ปี (1969-1971) ได้แสดงให้เห็นว่ามีคุณค่าในการพัฒนาองค์การมาก เพราะหลังจากนั้นแล้วปรากฏว่าคุณภาพของการวางแผนการพยากรณ์ตลอดจนกระทั่งการควบคุมติดตามประเมินผลดีขึ้นกว่าเก่าแบบหน้ามือเป็นหลังมือ สิ่งสำคัญก็คือได้ช่วยให้บรรดานักบริหารระดับสูงสามารถที่จะ "บ่งชี้ขอบเขตของภาระหน้าที่" ของตนและขององค์การได้อย่างประจักษ์ชัด และกำหนดเป้าหมายประเภทต่าง ๆ ภายในขอบเขตนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาก็ดีขึ้นมาก ความพึงพอใจตลอดจนกระทั่งแรงกระตุ้นให้ทำงานของพนักงานก็มีมาก จนในระยะนั้นองค์การได้รับคำนิยมจากสื่อสารมวลชนอยู่เป็นระยะ ๆ ตลอดมา เมื่อปรากฏแน่ชัดว่าการทดลองในสำนักงานนี้ได้ผล จึงได้มีการตกลงที่จะขยายงานการประยุกต์ไปสู่สำนักงานอื่น ๆ ในเขตใกล้เคียงนั้น

ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งที่ได้รับการกล่าวขวัญกันก็คือการตัดสินใจของกระทรวงสาธารณสุข—การศึกษา—และสวัสดิการของสหรัฐ (HEW)[5] ซึ่งเป็นกระทรวงที่ใหญ่ที่สุดและมีงบประมาณสูงสุดได้นำเอาหลักการ MBO ไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนและปรับปรุงระเบียบการบริหารงาน ในระยะ 5 ปีแรกกระทรวงนี้ได้ใช้หลักการ MBO เป็นเครื่องมือการจัดการเบื้องต้นและต่อจากนั้นมาอีกประมาณ 10 ปีก็ได้วิวัฒนาการไปอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบันนี้เป็นกระทรวงเดียวในโลกที่ใช้หลักการและปรัชญา MBO ทั่วทั้งองค์การและสำนักงานสาขาในท้องถิ่นทั่วประเทศในการวางแผน กระตุ้นจิตสำนึกและการควบคุม

และประเมินผล โดยยึดนโยบายที่ให้นักบริหารระดับสูงทุกท่านได้รับการฝึกอบรมและทบทวนวิธีการกันเป็นประจำ ถึงแม้ว่ากระทรวงสาธารณะจะประสบปัญหาในการปฏิบัติราชการบ้าง แต่ก็เป็นปรากฏการณ์ที่หนีไม่พ้น และก็จะต้องเกิดขึ้นเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการในระบบเดิม แต่ที่เห็นได้ชัดจากรายงานและการวิจัยอิสระต่าง ๆ ว่าผลประโยชน์ที่ได้รับและความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นน่าทึ่งมาก

หลักการ MBO ได้ถูกนำไปใช้ในรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค และโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนใน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และคานาดา ตลอดจนหลาย ๆ ประเทศในยุโรปด้านตะวันตก ในองค์การทั้ง 2 ประเภท MBO ได้ช่วยปรับปรุงการวางแผนและการจัดระเบียบงานเพื่อการปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้วผลของการประยุกต์ MBO ในองค์การที่ผลิตบริการโดยไม่มุ่งหากำไรเลยก็ปรากฏว่ามีอยู่ทั่วไปและที่น่าศึกษาที่สุดก็คือ องค์การบริหารอวกาศแห่งชาติของสหรัฐ (NASA) องค์การบริหาร/การปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่เทศบาลไปจนถึงองค์การในระบบผู้จัดการเมืองอย่างเช่นการปกครองเมืองพัทยาของประเทศไทย กิจการตำรวจ และองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ก็ได้นำไปใช้กันมากยิ่งขึ้น และผลงานที่เกิดขึ้นก็น่าชื่นใจ*

จากการวิเคราะห์ข้างต้นคงพอสรุปได้ว่า ระบบการบริหารแบบ MBO สามารถนำไปปรับปรุงการบริหาร/การจัดการในภาครัฐได้ดีเท่ากับกิจการในภาคธุรกิจและถ้ากระทำโดยความระมัดระวัง มีระเบียบวินัยเป็นขั้นเป็นตอน ตลอดจนมีการวิจัยความต้องการ MBO ให้ประจักษ์ชัด แล้วมีการเตรียมตัวเตรียมใจกันไว้ก่อนอย่างถูกต้อง ก็จะนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารอันจะนำไปสู่ผลงาน และการปฏิบัติการที่เหมาะสมสำหรับองค์การในภาครัฐอย่างแน่นอน

ขั้นตอนที่จะช่วยให้ MBO เป็นไปได้

ปรากฏอยู่เสมอว่ามีองค์การในภาครัฐเป็นจำนวนมากได้ลงมือประยุกต์ MBO ทันที ทั้ง ๆ ที่มิได้มีการเตรียมตัวศึกษาให้เข้าใจถึงเหตุผลของหลักการให้ถ่องแท้เสียก่อน

เพื่อให้ได้ผลจะต้องเข้าใจถึง จุดอ่อน — จุดแข็ง ข้อจำกัด ตลอดจนกระทั่งองค์ประกอบต่าง ๆ ของ MBO ว่ามีอะไรบ้าง เหมาะสมกับองค์การของเราอย่างไร ความผิดพลาดที่ได้พบเห็นหาได้เกิดขึ้นเพราะจุดอ่อนต่าง ๆ ของระบบ MBO แต่เป็นเพราะนำไปประยุกต์ผิดนำไปใช้ผิด ไม่ว่าสิ่งที่ดีเลิศสิ่งใดก็ตามถ้าไม่รู้จักใช้ก็มีทางเสียหายได้ทั้งนั้น MBO ก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น "บรรยากาศ" สำหรับการประยุกต์จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะชี้ว่าการประยุกต์จะมีผลดีหรือจะประสบความล้มเหลวประการใด จากการวิจัยความเป็นไปได้ของการประยุกต์ เราสามารถสรุปลักษณะของบรรยากาศที่จะกระตุ้นความสำเร็จโดยกำหนดออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ระยะเตรียมการ

MBO จะเหมาะสมหรือไม่อยู่ที่ **การวิจัย "ความต้องการ" ที่จะปรับปรุงระบบการบริหารให้เป็นไปตาม "เหตุผลปรัชญาตลอดจนกระบวนการ MBO"** ซึ่งหมายความว่าการวิจัยจะต้องเน้นความสำคัญของลักษณะ MBO ภายในองค์การที่จะมีกระบวนการบริหารใหม่ ว่าเป็นที่ **ศรัทธา** ของบรรดาพนักงานและผู้บริหารและองค์ประกอบอื่น ๆ หรือไม่ ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วองค์การจะไม่สามารถเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวกับปรัชญา — โครงสร้าง — ตลอดจนเทคนิคในกระบวนการบริหาร ที่เกิดจากการประยุกต์ MBO พูดอย่างง่าย ๆ ก็คือถ้าบรรดานักบริหารทุก ๆ ระดับยังไม่ตระหนักถึงคุณค่าของ MBO แล้วการต่อต้านก็จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ในสาระสำคัญก็หมายความว่าความสำเร็จของการประยุกต์อยู่ที่ให้ระบบ MBO เป็นกระบวนการ "ควบคุมตนเอง" มากกว่ากระบวนการ "ถูกควบคุม"

องค์การจำเป็นต้องมีความพร้อมทางกายและใจ ทั้งนี้เพราะระบบ MBO จะเกิดผลไม่เหมือนกันในองค์การต่าง ๆ ปัจจัยทางจิตวิทยาสำคัญประการหนึ่งก็คือ ระบบ MBO จะต้องได้รับการ **สนับสนุน** และผูกพันกับ **นักบริหารระดับสูง** อย่างเต็มที่ เช่นการมีบทบาทร่วมในการปฏิบัติงานและการยอมรับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมา ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารระดับสูงจะต้องตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำ MBO ไปประยุกต์ใช้ก่อนที่จะตกลงรับหลักการต่าง ๆ

ฝ่ายบริหารระดับสูงจะต้องเข้าใจว่า MBO เป็นอะไรแน่ แต่ที่สำคัญก็คือ MBO ไม่ใช่ยาหม้อใหญ่ที่สามารถรักษาโรคได้ทุกชนิด ไม่ใช่เครื่องมือในการบริหารอย่างหนึ่ง หรือเป็นทางออกทางเดียวในโลกของการบริหารเท่านั้น แต่จะต้องเข้าใจว่า MBO เป็นการบริหารระบบสมบูรณ์ ซึ่งมีหลายสภาพ และมีการนำไปประยุกต์ใช้ต่างกัน แตกต่างไปตามลักษณะองค์การ บรรยากาศและแม้กระทั่งลักษณะปัญหาขององค์การนั้นที่กำลังประสบอยู่ หลายคนที่หลงเข้าใจผิดคิดว่า MBO เป็นระบบการบริหารที่ปราศจากความยุ่งยาก MBO เหมือนกับเทคนิคการบริหารแบบอื่น ๆ ที่มีจุดอ่อนแฝงอยู่ภายในอย่างแน่นอน เช่น แนวโน้มของการกำหนดเป้าหมายให้ใช้ได้ในระยะสั้นเท่านั้นต้องอาศัยแบบฟอร์มมากมาย อันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการเน้นความสำคัญของเป้าหมายมากเกินไปก็มีมาก[10]

2. ระยะการฝึกอบรม

เมื่อได้วิจัยและตระหนักถึง "ความต้องการ" MBO แล้ว บรรดาเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการปรับปรุง จะต้องได้รับการ **ฝึกอบรมให้ทราบถึงปรัชญาและหลักการ** ต่าง ๆ ของ MBO ให้ประจักษ์ชัด ซึ่งรวมถึงขั้นตอนของกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้วย

MBO เป็นการบริหารระบบ "มีบทบาทร่วม" (Participative System) นักบริหารจะต้องตระหนักถึงผลกระทบที่จะมีต่อโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ในองค์การ การมีบทบาทร่วมจะมีผลดีต่อเมื่อได้มีการกระจายอำนาจอย่างสมเหตุสมผล และจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาลดการบังคับบัญชาให้น้อยลงไป ดังนั้นผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องได้รับการฝึกอบรมในเทคนิคของการบริหารแบบมีบทบาทร่วมด้วยอย่างเข้มข้นที่สุด จะต้องฝึกอบรมในเรื่องการกำหนดเป้าหมายร่วมกันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้ามิเช่นนั้นแล้วทัศนคติเดิมจะดื้อดันบีบให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับความต้องการของผู้บังคับบัญชาแทนความต้องการร่วมกัน

การบริหารแบบ MBO เป็นระบบที่ต้องการบำรุงรักษาอยู่เป็นประจำ รู้จักเจ็บ รู้จักป่วย รู้จักผิดพลาด ดังนั้นในระยะแรก ๆ จึงจำเป็นจะต้องมีการตรวจสอบการ

ปฏิบัติอยู่เสมอ การใช้ระบบที่ปรึกษาจึงมีความจำเป็นมาก ที่ปรึกษามีหน้าที่หลายอย่าง รวมทั้งเป็นผู้ฝึกอบรม – ผู้แนะแนวแก้ไขปัญหา ตลอดจนเป็นตัวริเริ่มการเปลี่ยนแปลง (Change agent) เนื่องจากบทบาทของที่ปรึกษาจะมีผลกระทบมาก ดังนั้นการคัดเลือกให้ได้ที่ปรึกษาที่เหมาะสมที่มีความสามารถจึงเป็นสิ่งจำเป็นมาก[11]

3. ระยะฟูมฟัก

การสร้างบรรยากาศทางพฤติกรรม เพื่อปูทางให้ MBO ปฏิบัติงานได้สะดวก เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ภาวะที่ต้องให้เกิดขึ้นก็คือ โอกาสที่ MBO จะเริ่มได้ในระดับสูงขององค์การ และถ้าผู้นำระดับสูงปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะความยินยอมที่จะปรับประสิทธิภาพของบรรดาผู้นำระดับล่าง ก็จะติดตามมาด้วยอย่างอัตโนมัติ ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วระบบ MBO ก็ค่อย ๆ สลายอำนาจและอิทธิพลไปจากองค์การในที่สุด

มีความจำเป็นจะต้องสร้างระบบให้เข้าได้กับความต้องการทางสังคมและจิตวิทยาของสมาชิกทุก ๆ คนในองค์การ เราต้องไม่พยายามยัดเยียดแนวความคิดให้กับลูกน้อง แต่จะต้องพยายามให้ผู้ร่วมงานเรียกร้องเอา MBO เอง อย่างเช่น การกำหนดนโยบายและการวางแผนงานจะต้องเห็นความสำคัญของการเปิดโอกาสให้มีบทบาทร่วมในทุก ๆ ระดับ และระลึกด้วยว่าระบบรางวัลจะช่วยส่งเสริมการประยุกต์ MBO ได้อย่างดีที่สุด ซึ่งในระบบราชการมีข้อจำกัดมาก แต่นักบริหารก็จำเป็นต้องใช้สมองสร้างขึ้นมาให้ได้ และในการวัดคุณงามความดีนั้น จะต้องยึด "ผล" ของการปฏิบัติงานเป็นหลักก่อนเหตุผลอื่น ๆ

การสร้างบรรยากาศที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ร่วมงานให้เป็นไปตามความต้องการแนว MBO มีความสำคัญมาก เพราะบรรยากาศแบบนี้จะทำให้การยอมรับระบบเกิดขึ้นอย่างมีรากฐานมั่นคงในบรรดาพนักงานระดับล่าง ตัวอย่างของกิจกรรมที่เป็นองค์ประกอบของบรรยากาศก็มีเช่น โอกาสที่จะใช้ความสามารถที่ได้รับจากการฝึกอบรมในการทำงาน มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ระบบข้อมูลป้อนกลับตลอดจนระบบการประเมินผล เหล่านี้จะเสริมให้บรรยากาศของการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายที่ MBO สามารถให้แก่องค์การได้

4. ระยะการนำทั้งระบบไปปฏิบัติ

ปรากฏการณ์ที่จะชี้ให้เห็นว่าบัดนี้องค์การพร้อมแล้วที่จะรุดไปข้างหน้าเป็นองค์การ MBO ที่จะเคลื่อนสู่ประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างสมภาคภูมิก็คือ ความชัดแจ้งในเป้าหมายขององค์การในทุกระดับ แม้กระทั่งในระดับปฏิบัติการและระดับโครงการและแผนงาน เป้าหมายเหล่านี้จำเป็นจะต้องประสานสัมพันธ์สนับสนุนซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าในหลักการ MBO จะเรียกร้องความเฉพาะเจาะจงของเป้าหมาย แต่เนื่องจากอนาคตไม่มีความแน่นอน ดังนั้นความยืดหยุ่นในเป้าหมายจะต้องเป็นที่เข้าใจของบรรดานักบริหารว่าเป็นสิ่งจำเป็น

กิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย การควบคุมการดำเนินงานและการประเมินผลจะต้องทำร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติการจะต้องทำกันเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสมและเห็นพ้องต้องกันของผู้ปฏิบัติงานด้วย และจะต้องเป็นปฏิบัติการต่อเนื่องไปจนถึงการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ

ทั้งผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องตระหนักถึงข้อจำกัด และอุปสรรคในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และเนื่องจาก "การมีบทบาทร่วม" หมายถึงการ "การกระจายอำนาจ" ดังนั้นผู้บังคับบัญชาต้องยอมลดอิทธิพลของตนลงไปโดยการให้ลูกน้องมีบทบาทและยอมรับฟังลูกน้องมากยิ่งขึ้น มิเช่นนั้นแล้วแนวความคิดเรื่องการมีบทบาทร่วมจะไม่มีผล[12]

5. การติดตามประเมินผลการประยุกต์

การบริหารแนว MBO เป็นกระบวนการต่อเนื่องโดยสิ้นเชิง ดังนั้นความยืดหยุ่นจึงเป็นภาระสำคัญที่สอดแทรกอยู่ในกระบวนการทุกประเภท เพื่อให้การบริหารมีเสถียรภาพและเป้าหมายสามารถมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การทบทวน การให้คำปรึกษา ตลอดจนการควบคุมผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องทำกันแบบต่อเนื่องตลอดเวลา นักบริหารระดับสูงจำเป็นต้อง

ได้รับรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อมูลป้อนกลับทุกประเภทที่เกิดจากการดำเนินโครงการตลอดเวลาเช่นเดียวกับพนักงานระดับล่าง ดังนั้นพนักงานทุกระดับจะได้ตระหนักถึงสถานภาพที่แท้จริง ตลอดจนความก้าวหน้าของโครงการที่ตนปฏิบัติอยู่ว่ามีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าของโครงการอื่น ๆ ซึ่งรวมกันแล้วเป็นผลงานขององค์การทั้งสิ้นว่าได้ดำเนินไปแล้วบรรลุเป้าหมายหรือมีอุปสรรคประการใด และได้มีการดำเนินการแก้ไขเป็นประการใดบ้าง

บทส่งท้าย

ประสิทธิผลไม่ว่าจะเป็นขององค์การหรือของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายตัว เช่น ความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา โอกาสที่จะมีบทบาทร่วม และข้อมูลป้อนกลับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลของปฏิบัติการ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งที่ MBO มุ่งปรับให้มีค่าต่อประสิทธิผลอย่างแท้จริง ดังนั้น MBO จึงเป็นระบบการบริการที่สมเหตุสมผล และสามารถที่จะนำไปใช้ได้ในองค์การทุกประเภท แต่มีข้อแม้ประการสำคัญอยู่ว่า จะต้องนำไปใช้ให้ถูกแบบอย่างมีวินัยและเป็นขั้นตอน

แต่ก็ปรากฏว่าในวงราชการกลับไม่เคยมีความพยายามอย่างแท้จริงที่จะนำการบริหารระบบนี้ไปใช้ เนื่องจากความเข้าใจผิด ซึ่งกลายเป็นความเชื่อที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ เช่นเชื่อว่า MBO มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับองค์การและพฤติกรรมในระบบราชการ แต่บทความฉบับนี้ก็ได้พยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า ความเชื่อนั้นไม่มีมูลความจริง และ MBO เหมาะสมที่จะเป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพที่ดีได้

บทความฉบับนี้ได้ชี้ให้ประจักษ์ด้วยว่า ในกรณีที่ไม่บรรลุความสำเร็จนั้นไม่ได้เกิดจากจุดอ่อนในระบบ MBO แต่เกิดจากความผิดพลาดในการนำ MBO ไปใช้นั่นเอง ดังนั้นผู้ที่เห็นว่า MBO มีคุณค่าก็ควรที่จะศึกษาความต้นลึกหนาบางของกระบวนการบริหารตามแนวความคิด MBO ให้แจ่มแจ้งเสียก่อน และจะต้องมีการเตรียมการให้พร้อมก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการโครงการปรับปรุงการบริหารกันต่อไป

เชิงอรรถ

1. ศ.นิคม จันทรวิทุร *ภาวะด้านแรงงานของประเทศไทย : ปัจจุบันและอนาคต* เอกสารการบรรยายหลักสูตรการศึกษาปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาคการศึกษาที่ 1/2526 สำหรับลักษณะของกิจกรรมทางการบริการ ดูได้จาก : สุวัฒน์ พัฒนไพบูลย์ "อุตสาหกรรมการบริการ : โอกาสทองของธุรกิจยุคปัจจุบัน" *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ* ปีที่ 10, เล่มที่ 3 พฤษภาคม – สิงหาคม 2526 หน้า 5 – 29
2. ตัวอย่าง ดูได้ใน Robert Howell, "A Fresh look at Management by Objectives" *Business Horizons* (Fall 1967) p.p. 51 – 58 และ F. French, "Split Roles in Performance Appruisal, *Harvard Business Review*, 1965, Vol. 42, p.p. 123 – 129.
3. ขั้นตอนของการประยุกต์ อาจหาดูเป็นตัวอย่างได้เช่นจาก : Ordiorne, op. cit., Chapter 5, p.p. 68 – 79; และ Raia, *Management by Objectives*, Ill., Scott Foresman and Co., 1976, Chapter 3 และ 5.
4. Granger, C.H., "The Hicrarchy of objectives," *Harvard Business*, Nov. 1952, p. 63 – 74.
5. ตัวอย่างของเหตุผลสำคัญบางประการดูได้ใน : มัลลี เวชาชีวะ, *การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์*, ศูนย์ผึกอบรม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย (ไม่มีวันที่) บทที่ 8 หน้า 82 – 86.
6. สุพิณ เกชาคุปต์ *Policy Roles and Their Implication to the Administrative Structure:* A Case Analysis of Policy Formulators and Policy implementors in Thailand's Civil Service System, Dissertation presented to the Graduate Faculty of Government, Claremont Graduate School, Claremont, Col. 91711, 1984, p. 52–54
7. สุชีพ ปุญญานุภาพ *คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา*. โรงพิมพ์คุรุสภา 2506 หน้า 135–140 อ้างโดย น.อ. ประยงค์ สุวรรณบุปผา *รัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์* บทความเสนอต่อที่ประชุมรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ โรงแรมรอแยล กทม. 25 พ.ค. 2526
8. ประสิน โสภณบุญ, "การบริหารรัฐกิจโดยยึดเป้าประสงค์เป็นหลัก (PABO)" *วารสารวิชาการ สภาอาจารย์* สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ตุลา–ธันวา 2526, หน้า 48–68.
9. Koontz, Harold, "Shortcomings and Pitfalls in Managing by Objectives," *Management by Objectives*, Vol. 1, No. 3 (Jan – 1972), pp. 6 – 12.
10. Koontz, *ibid* และในบทความเรื่อง "Goal Seffing and Self Contral", *Journal of Management Strudies*, 2 (1965) p.p. 34 – 53.
11. ประสิน โสภณบุญ, *op. cit.*
12. Levinson, Harry, "Management by whose Objectives," *Harvard Business Review*, July–Aug. 1970, p.p. 125–134.