

ท่านสมาชิกคงคุ้นเคยกับการพัฒนาระบบราชการกันมาเป็นอย่างดี ท่านเคยสงสัยหรือไม่ว่าการพัฒนาระบบราชการบางครั้งทำไมจึงเป็นอย่างนั้น อย่างนี้ หรือบางครั้งรู้สึกท้อแท้ว่า พัฒนาไปก็ไม่เกิดประโยชน์ หนักไปกว่านั้นคือ รู้สึกว่าไม่สามารถพัฒนาได้ เพราะงานหลักก็เยอะอยู่แล้ว มาให้ทำโน่นทำนี่ ไม่เห็นจะได้ประโยชน์อะไรเลย เสียเวลาเปล่าๆ ซึ่งความคิดเหล่านี้เกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย ประเทศอื่นๆ ก็เกิดขึ้นเช่นเดียวกันไม่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะหาสาเหตุของความรู้สึกเหล่านี้ เพื่อจะตอบคำถามว่า ทำไมการพัฒนาระบบราชการจึงยากเย็นแสนเข็ญ ทั้งๆ ที่รู้ว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่ทำให้เจริญขึ้น รวดเร็วขึ้น ผู้รับบริการ (ประชาชน) ได้รับการบริการที่ดี มีมาตรฐาน

หลายประเทศก้าวผ่านข้อคำถามข้างต้นได้ และสามารถพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการความคาดหวังของประชาชนในประเทศของตนได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีอีกหลายประเทศที่ไม่สามารถตอบคำถามหรือหาทางออกจากปัญหาข้างต้น ทำให้ยังวนเวียนอยู่ในเรื่องการพัฒนาที่ไม่ประสบความสำเร็จสักที เห็นแสงสว่างที่อยู่ปลายอุโมงค์ แต่เดินอย่างไรก็ไม่ถึงหรือที่เรียกว่า ยังติดอยู่ใน “ก้นดัก” อยู่นั่นเอง

ความเป็นมา

ปัจจุบันระบบราชการในทุกประเทศเผชิญกับการท้าทายจากหลายปัจจัย มีแรงกดดันจากทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลให้ปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มุ่งเน้นประชาชนเป็นสำคัญ (People Centric) รัฐบาลในหลายๆ ประเทศจึงได้มีการนำวิธีการต่างๆ เข้ามาปรับเปลี่ยนระบบราชการของประเทศตน เช่น การลดต้นทุนค่าใช้จ่ายภาครัฐ (Cost Reduction) การลดขนาด (Downsizing) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การใช้บริการจากภายนอกองค์กร (Outsourcing) การตั้งศูนย์บริการร่วม (Shared Service Center: SSC) การแปรรูปให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นต้น ซึ่งบางประเทศอาจใช้เพียงวิธีการเดียว หรือหลายวิธีการร่วมกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและบริบทของระบบราชการในประเทศนั้น

แต่ละวิธีการที่กล่าวมาข้างต้นจะมีปัญหาตามมาด้วยเสมอ เพราะทุกวิธีการกระทบต่อระบบราชการเดิมที่ดำเนินการอยู่ไม่มากนักเลย ยิ่งหากประเทศใดเลือกวิธีการแบบผสมผสาน (หลายวิธีร่วมกัน) ก็จะพบกับปัญหาที่ต้องแก้ไขมากขึ้นตามลำดับ ปัญหาที่ตามมาในแต่ละวิธีการประกอบไปด้วย

กลยุทธ์ขององค์กร



นอกจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบราชการในด้านโครงสร้างแล้ว รัฐบาลต่างๆ ก็ได้นำวิธีการบริหารจัดการต่างๆ เข้ามาสู่ระบบราชการเพื่อพัฒนา ด้านการบริหารด้วย ซึ่งเครื่องมือที่นำมาใช้ก็มีมากมาย ไม่ว่าจะเป็น Balanced Scorecard (BSC), Management by Objective (MBO), Knowledge Management (KM), SWOT Analysis, Total Quality Management (TQM), 7-S, Business Process Reengineering: BPR) ฯลฯ ซึ่งปัญหาที่พบจากการนำวิธีการ บริหารจัดการใหม่ๆ เหล่านี้มาใช้ ก็คือ “วิธีการเหล่านี้ต้องการเวลา” ที่จะ ทำความเข้าใจ ปฏิบัติ และให้ผลลัพธ์ออกมา ซึ่งหมายความว่า ต้องใช้เวลาหลายปี กว่าผลสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการจะเกิดขึ้น แต่ส่วนใหญ่มักไม่ ประสบความสำเร็จเพราะเมื่อปฏิบัติไปได้ระยะหนึ่งก็เปลี่ยนวิธีการใหม่เข้ามาแทน ซึ่งส่งผลเสียทั้งทางตรง และทางอ้อมกับระบบราชการของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ ผลเสียทางตรง คือ รัฐบาลสูญเสียงบประมาณจำนวนมากที่ลงทุนไปกับระบบหนึ่ง ซึ่งผลลัพธ์ยังไม่ปรากฏ เมื่อยกเลิกไปก็ต้องลงทุนกับระบบใหม่อีก เป็นการสูญเสีย งบประมาณ สำหรับผลเสียทางอ้อม คือ การทำให้บุคลากรในระบบราชการ เบื่อหน่าย หมดศรัทธากับเรื่องการบริหารจัดการ เพราะต้องเรียนรู้ระบบใหม่ ตลอดเวลา ไม่เห็นประโยชน์ และผลลัพธ์ที่จะได้จากการดำเนินการดังกล่าว ทั้งๆ ที่ระบบบริหารจัดการที่นำมาใช้เป็นระบบบริหารจัดการที่ดี

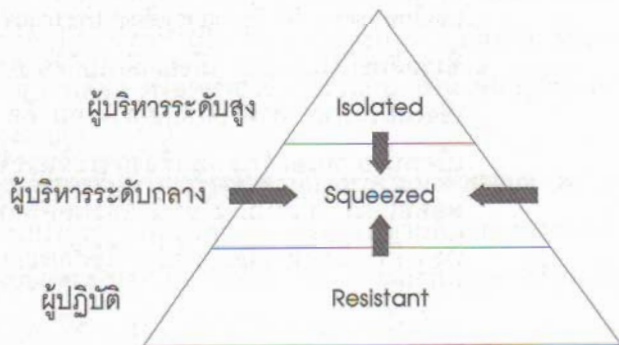
สาเหตุของปัญหา

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการของประเทศต่างๆ บางประเทศก็ประสบความสำเร็จ เพราะสามารถบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ บางประเทศก็ยังคงติดอยู่ในวังวนของปัญหาดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาได้ ต้องเข้าใจที่มาของปัญหา ก่อน ซึ่งที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือ “การเปลี่ยนแปลง (Change)” นั่นเอง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร สิ่งที่พบและต้องการข้ามผ่าน คือ การต่อต้านหรือขัดขืน (Resistance) ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติและคาดการณ์ได้ “การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมชาติ และการต่อต้าน/ขัดขืนต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ก็เป็นผลตามธรรมชาติที่เกิดขึ้น” นักวิชาการจึงมองว่า “การเปลี่ยนแปลงใดที่ไม่มีการต่อต้าน/ขัดขืนเป็นเรื่องที่ต้องเฝ้าระวัง” เพราะแสดงว่าเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงนั้นมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้น

การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรมีในหลายรูปแบบและหลายระดับ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มบุคลากรขององค์กรออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติ ในส่วนของผู้บริหารระดับสูง การตอบสนองจะแสดงออกในรูปแบบของความแปลกแยก (Isolated) ส่วนผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นกำลังขับเคลื่อนหลักขององค์กรจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความรูสึกกดตัน (Squeezed) เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกลุ่มบุคคลนี้จะได้รับแรงกดดันใน 2 ทาง คือ จากผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติจะแสดงออกในลักษณะของการไม่ยอมรับหรือต่อต้าน (Resistant)

การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
(Response to Change)





ดังนั้น สิ่งสำคัญในการที่จะผลักดันการพัฒนาระบบราชการให้ประสบความสำเร็จ คือ การสร้างการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ลดการต่อต้าน/ขัดขืน การแปลกแยก การกีดกัน ซึ่งทั้งหมดทั้งปวงที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ คือ “การเปลี่ยนความเชื่อ (Mindset) ของบุคลากรในภาคราชการนั่นเอง” เพราะปัญหาการต่อต้าน หรือการขัดขืนทั้งหมดสุดท้ายก็คือเรื่องของ “คน (People)” ซึ่งการจะเปลี่ยนความเชื่อของคน คือ การเปลี่ยนทัศนคติ (Attitude) พฤติกรรม (Behavior) และวัฒนธรรม (Culture)

สิ่งที่คาดหวังจากการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร คือ การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน หรือ การเปลี่ยนแปลงแบบมีส่วนร่วม (Evoked Change) ซึ่งจะมีลักษณะที่ซับซ้อน ใช้ระยะเวลานาน สร้างความรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งจะตรงกันข้ามกับการเปลี่ยนแปลงแบบบังคับ (Imposed Change) ที่เป็นในลักษณะการสั่งการ (ไม่สร้างความเข้าใจ การมีส่วนร่วม) สามารถดำเนินการได้เร็วในระยะเวลานั้น แต่จะมีแรงต้านจากบุคลากรในองค์กรมาก (แต่การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการส่วนใหญ่จะเป็นแบบหลัง จึงมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และสร้างปัญหาในองค์กรเพิ่มมากขึ้น)

แนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อรู้ถึงต้นตอของปัญหาที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ประสบความสำเร็จ และเป้าหมายหรือรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็นแล้ว การหาแนวทางการแก้ไขจึงเป็นประเด็นต่อมาที่จะต้องพิจารณา และอย่างที่เราทราบดีอยู่แล้วว่า ปัญหาทั้งหมดคืออยู่ที่การเปลี่ยน Mindset ของคน การแก้ปัญหาก็ต้องแก้ด้วยคน เช่นเดียวกัน หรือแก้โดยการสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) ในผู้บริหาร (Manager) ทุกระดับขององค์กร

ผู้บริหาร กับ ผู้นำแตกต่างกัน เพราะผู้บริหารอาจไม่ใช่ผู้นำที่ดีก็ได้ ดังนั้น การสร้างภาวะผู้นำให้กับผู้บริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์กรให้เกิดขึ้น และประสบความสำเร็จ การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) ไม่เฉพาะผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น ผู้บริหารระดับกลางก็ต้องมีภาวะผู้นำเช่นเดียวกัน เพราะผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทสำคัญหรือเป็นกุญแจหลักในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์กร

พฤติกรรมของผู้นำและผู้บริหาร

ผู้บริหารที่เป็นผู้นำด้วย

พฤติกรรมของผู้นำ

1. กำหนดวิสัยทัศน์ และทิศทางขององค์กร
2. สร้างความมีส่วนร่วมของบุคลากร
3. สร้างแรงบันดาลใจ, กระตุ้นการปฏิบัติงาน และชักจูงบุคลากร

พฤติกรรมของผู้บริหาร

1. วางแผนและบริหารงบประมาณ
2. จัดระเบียบองค์กรและบุคลากร
3. ควบคุมและติดตาม
4. แปลงวิสัยทัศน์การปฏิบัติ

จากแผนภูมิแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมของผู้นำและผู้บริหาร โดยสิ่งที่ต้องการ คือ บริเวณจุดตัดของทั้ง 2 วงกลม คือ "ผู้นำที่มีพฤติกรรมการบริหารด้วย" หรือ "ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมผู้นำด้วย" เพราะจะส่งผลให้การบริหารจัดการภายในองค์กรโดยเฉพาะการบริหารการเปลี่ยนแปลงสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น และประสบผลสำเร็จ ซึ่งพฤติกรรมผู้นำที่สำคัญคือ การวาดภาพในอนาคตขององค์กร กำหนดทิศทาง ถ่ายทอดให้บุคลากรทราบเพื่อเดินไปในทิศทางเดียวกัน ชักจูง สร้างแรงกระตุ้น และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของบุคลากร ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บุคลากรในองค์กรยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ (Buy-in) เพราะอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า แรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากบุคลากรในองค์กร ซึ่งก็คือความรู้สึกของบุคลากร (Emotion) ดังนั้นหากผู้บริหารมีพฤติกรรมผู้นำก็จะสามารถทำให้บุคลากรยอมรับและพร้อมที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งอาจสรุปได้ว่า "การบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ การบริหารความรู้สึกของบุคลากรภายในองค์กร" นั่นเอง



John P. Kotter ได้เขียนหนังสือชื่อ “Leading Change” ขึ้น โดยได้ระบุถึง 8 ขั้นตอน ที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ (เกิดขึ้นได้) ประกอบด้วย

1. สร้างความตระหนักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Establish a sense of urgency) เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญ หรือเหตุผลที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง

2. สร้างแนวทางการดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วนในองค์กร (Forming a powerful guiding coalition)

3. กำหนดวิสัยทัศน์ (Creating a vision)

4. ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ (Communicating the vision) เพื่อให้บุคลากรทราบและเข้าใจทิศทางที่องค์กรจะเดินไป

5. ให้อำนาจบุคลากรในการปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด (Empowering others to act on the vision) เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม และความรู้สึกเป็นเจ้าของ

6. วางแผนดำเนินการรวมทั้งสร้างชัยชนะระยะสั้น (Planning for and creating short-term wins) เพื่อสร้างบรรยากาศแห่งความสำเร็จ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในแต่ละครั้งใช้เวลานานกว่าผลลัพธ์จะปรากฏ การสร้าง Short-term wins จึงเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรในการผลักดัน กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เดินต่อไปได้

7. ผนึกกำลังบุคลากรในองค์กรและขยายผลการเปลี่ยนแปลงให้มากขึ้น (Consolidating improvements and producing still more change)

8. ปลูกฝัง/หล่อหลอมแนวทางใหม่เข้าสู่วัฒนธรรมองค์กร (Institutionalizing new approaches) เพื่อให้ผลลัพธ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงมีความยั่งยืน

สิ่งต่อมาหลังจากที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมของผู้นำ และทราบถึงแนวทางการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จแล้ว ผู้บริหารองค์กรจะต้องสร้างความเชื่อมั่น (Trust) ให้กับบุคลากรภายในองค์กรด้วย ซึ่งการสร้างเชื่อมั่น ไม่ใช่เรื่องง่าย และเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานาน แต่เมื่อบุคลากรมีความเชื่อมั่นในผู้บริหารแล้ว การเปลี่ยนแนวความคิด (Mindset) และสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในองค์กรก็จะไม่ใช่เรื่องยากอีกต่อไป เพราะบุคลากรพร้อมที่จะ Buy-in ตามผู้บริหาร



การสร้าง ความเชื่อมั่นกับบุคลากรในองค์กรอาศัยปัจจัยดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้



สรุป

การเปลี่ยนแปลงใดๆ ไม่ว่าจะเป็ด้านโครงสร้างหรือระบบการบริหาร จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากไม่สามารถเปลี่ยนแนวความคิด (Mindset) ของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ ได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับคนเสมอ หรือ ลึกไปกว่านั้น คือ "ความรู้สึกของคน (Emotion)"

การเปลี่ยนแนวความคิด (Mindset) ของบุคลากรในองค์กร ต้องอาศัย ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ (Leadership) จึงจะประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้บริหารหมายถึง ผู้บริหารในทุกระดับชั้น โดยเฉพาะผู้บริหารระดับกลางซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็น กำลังสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กร

ปัจจัยที่สำคัญที่ผู้บริหารต้องมี คือ การสร้างความเชื่อมั่น (Trust) ให้เกิดขึ้น เพราะความเชื่อมั่นเป็นปัจจัยสำคัญในการ buy-in ของบุคลากรในองค์กร และนำไปสู่การเปลี่ยนแนวความคิด (Mindset) ซึ่งจะส่งผลทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ประสบความสำเร็จได้

เมื่อวิเคราะห์ระบบราชการจะพบว่า การไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็มาจากการขาดปัจจัยหลักทั้ง 3 ประการ คือ ผู้บริหารขาด Leadership จึงทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่น (Trust) จากบุคลากร ทำให้บุคลากรไม่ buy-in กับนโยบายต่างๆ ที่ออกมา ส่งผลให้ไม่สามารถเปลี่ยน Mindset ของบุคลากรในองค์กรได้ การเปลี่ยนแปลงจึงไม่ประสบความสำเร็จ ไม่สามารถหลุด จากกับดักการพัฒนาระบบราชการได้ ●