

ข้อคำนึง สำหรับ กรรมการ บริหารแผน (สสส.)

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์
อดีตรองประธานคนที่สอง สสส.

ข้อคำนิ่งสำหรับ

กรรมการบริหารแผน (สสส.)

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์
อดีตรองประธานคนที่สอง สสส.

บทนำ

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์
อดีตรองประธานคนที่สอง สสส.

สสส. มีสถานะเป็นองค์การมหาชน บริหารโดยคณะกรรมการ คณะกรรมการ จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบรรลุภารกิจ รักษาและพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้า กรรมการจึงจำเป็นต้องศึกษาและพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และความสามารถ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทภารกิจให้เกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และข้อกำหนดอื่นๆ ตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2557 สสส. ได้จัดประชุมเสวนากรรมการกองทุน ในลักษณะที่เรียกว่า Inception Session เพื่อปูพื้นโดยเฉพาะสำหรับกรรมการใหม่ของ สสส. ในครั้งนั้นผมได้เขียน “ข้อคิดสำหรับกรรมการ สสส.” ข้อคิดดังกล่าวเชื่อว่า จะเป็นประโยชน์สำหรับกรรมการบริหารแผน ทั้งที่เป็น และมิได้เป็นกรรมการกองทุน เพราะคณะกรรมการบริหารแผนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเสมือนเป็น “ข้อต่อที่สอง” ในองคคาพยพของ สสส.

คณะกรรมการกองทุน มีบทบาทหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและแผน คณะกรรมการบริหารแผนมีบทบาทหน้าที่หลักในการ “บริหารแผน” ตามชื่อที่กำหนดไว้

มีคำพังเพยทางการบริหารว่า การวางแผน(Planning) เป็นการฝันหวาน การดำเนินการให้บรรลุผลตามแผน(Implementation) เป็นความเหนื่อยยาก และการประเมินผล(Evaluation) เป็นความทรมาน เพื่อมิให้เหนื่อยยาก และไม่เกิดความรู้สึกทุกข์ทรมาน คณะกรรมการบริหารแผนจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการไว้แต่เนิ่นๆ แนนอนว่าจุดตั้งต้นของการเตรียมการคือ การคิด ผมจึงขอเสนอ “ข้อคำนึง” สำหรับกรรมการบริหารแผน เพื่ออาจเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย

จุดแข็งจุดอ่อนของการบริหาร โดยคณะกรรมการ

แต่เดิมการบริหารภารกิจของรัฐใช้ “ระบบราชการ” เป็นหลัก ต่อมาพบว่าระบบราชการมีข้อจำกัด จึงมีการใช้องค์กรรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้น ได้แก่

- 1) รัฐวิสาหกิจ
- 2) องค์กรมหาชน
- 3) หน่วยงานพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) เป็นต้น

ข้อจำกัดสำคัญของการบริหารแบบราชการ คือ มีความซับซ้อนและมีช่วงชั้นของการบริหาร (Hierarchy) มาก โดยมีการให้อำนาจ “รวมศูนย์” แก่ผู้บริหารตามลำดับชั้น และมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มากมาย ทำให้หน่วยราชการยึดติดรูปแบบ และขั้นตอนการทำงาน มากกว่ามุ่งผลประโยชน์ที่ควรเกิดขึ้นกับประชาชน ข้อสำคัญอำนาจที่รวมศูนย์ ทำให้เกิดคอร์รัปชัน ตามอมตพจน์ของลอร์ด แอคตัน ที่ว่า “อำนาจทำให้ฉ้อฉล อำนาจเบ็ดเสร็จทำให้ฉ้อฉลเบ็ดเสร็จ” (Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely)

เดิมงาน “สร้างเสริมสุขภาพ” ของประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยราชการ การแยกงานด้านนี้ออกมาตั้งเป็น สสส. เกิดจากเหตุผลสำคัญคือ งานสร้างเสริมสุขภาพไม่ควรจำกัดอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น แต่เป็นของทุกหน่วยงานและแท้จริงแล้วคือของทุกคน และเพื่อให้สามารถ

ทำงานบรรลุภารกิจได้อย่างมีธรรมาภิบาล จึงจำเป็นต้องใช้รูปแบบองค์การบริหารแบบใหม่คือ องค์การมหาชน เพื่อเปิดทางให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนทำงานนี้ตามหลัก “ทุกคนทำเพื่อสุขภาพ” (All for Health)

การบริหารงานในรูปแบบขององค์การมหาชน โดยคณะกรรมการมีข้อดี พอสรุปได้ คือ

1) สามารถให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (Participation)

2) สามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับให้เหมาะสมกับภารกิจ ให้ระเบียบข้อบังคับ เป็นเครื่องมือบริหาร มิใช่เป็นพันธนาการ แนนอนต้องอยู่ภายในกรอบของหลักธรรมาภิบาล

3) สามารถลดโอกาสของการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะอำนาจไม่รวมศูนย์

4) สามารถสร้างความยืดหยุ่น คล่องตัวได้สูงกว่าระบบราชการ

ข้อดีทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้สามารถทำงานมุ่ง “ประโยชน์สุข” ของประชาชนได้ดีกว่า และมากกว่าอวองคาพยพแบบราชการ

“ประโยชน์สุข” นี้คือแก่นสารสำคัญของการทำงานภาครัฐ เป็นการเจริญรอยตามพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงประกาศแก่ประชาชนชาวไทย ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

ข้อพึงระวัง

การบริหารในรูปคณะกรรมการ มีข้อพึงระวังไม่น้อย ดังนี้

1. การบริหารในรูปคณะกรรมการ หากไม่ระมัดระวัง จะทำให้ขลุ่ยหลัก ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพได้ ดัง Lawrence A Peter นักทฤษฎีบริหาร กล่าวในลักษณะ “เสียดเย้ย” (satire) ไว้ว่า “คณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน และเวลาประชุมขาดประชุมเสีย 2 คน”

การป้องกันและแก้ไข ปัญหานี้ คือ ต้องออกแบบการบริหารองค์กรให้ดี โดยเฉพาะกลไกการประชุมของคณะกรรมการ ต้องเตรียมการประชุมให้ดี สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีกับกรรมการ ผู้มีบทบาทหน้าที่สำคัญคือ ฝ่ายประธานและเลขานุการ

2. การทำงานของ “คณะกรรมการ” มักไม่มีลักษณะของการทำงาน “เต็มเวลา” (Full time) หรือแม้แต่ “บางเวลา” (Part time) แต่มักเป็นลักษณะ “ครั้งคราว” (Once upon a time)

การป้องกันและแก้ไข คือ ต้องออกแบบระบบงานให้ดี กำหนดสัดส่วนอำนาจของคณะกรรมการ ประธาน เลขานุการ หรือผู้จัดการให้เหมาะสม พัฒนากลไกการบริหารการประชุมของคณะกรรมการให้ดี ไม่ให้ลักษณะการทำงานแบบเป็นครั้งคราว เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงาน

3. ปัญหาใหญ่ของระบบราชการ คือ มีผู้เกี่ยวข้องในแต่ละงานมากมาย หลายชั้น และแต่ละชั้น มักขาดคนรับผิดชอบ ดูแล เอาใจใส่อย่างจริงจัง และอย่าง

“มืออาชีพ” คือ มีความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ ประสบการณ์ ความกล้าหาญ และทักษะการนำเสนออย่างมีศิลปะ กระชับ และชัดเจน งานสำคัญจำนวนมาก อยู่ในมือข้าราชการชั้นผู้น้อย ที่มีความรู้ความสามารถไม่พอเพียง ปัญหาของการบริหารในแบบคณะกรรมการ คือ แต่ละคนก็อาจคิดว่าคนอื่นจะดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง ผลสุดท้ายอาจไม่มีใครที่ “เอาจริง” “ศึกษาจริง” “ทำจริง” องค์กรมหาชนต้องระวังมิให้ติด “กับดัก” นี้

การป้องกันและแก้ไข อย่างน้อยฝ่ายเลขานุการต้องศึกษาจริง ทำจริง และทำงานใกล้ชิดกับประธานกรรมการให้สามารถประชุม ดำเนินการประชุม และสรุปประเด็นสำคัญให้มีผลเอื้อต่อการบริหารงานที่ดีได้

4. ปัญหาของกรรมการแต่ละท่าน ที่อาจมีปัญหาต่างๆ ได้แก่

4.1 ความหลากหลายในความรู้ ความเข้าใจ และทักษะของกรรมการแต่ละคน กรรมการจากหลากหลายมีข้อดี คือ ได้ทัศนะ มุมมอง และความรู้ความเข้าใจจากหลากหลาย แต่ถ้าเชื่อมโยงกับองค์กรที่กรรมการมาทำหน้าที่ไม่ได้ ก็อาจไม่ได้ประโยชน์จากความหลากหลาย และอาจกลายเป็นอุปสรรค

ปัญหาใหญ่ของกรรมการโดยตำแหน่ง คือ การมอบผู้มาทำหน้าที่แทนโดยไม่กำหนดเป็น “ผู้แทนประจำ” และ “ผู้แทนสำรอง” แต่มอบเป็นครั้งคราว และบางครั้งมอบในระยะเวลากระชั้นชิด

การป้องกันและแก้ไข คือ การประสานล่วงหน้า ขอให้มอบหมายผู้แทนประจำ และผู้แทนสำรองไว้

4.2 การอุทิศเวลา กรรมการที่อุทิศเวลา ศึกษาข้อมูลเอกสารและเรื่องที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าเตรียมการมาดี จะทำประโยชน์ให้แก่คณะกรรมการได้มาก ปัญหา คือ กรรมการส่วนมากมักไม่สามารถอุทิศเวลาได้อย่างเพียงพอ

การป้องกันและแก้ไข ให้เตรียมเอกสารส่งให้ล่วงหน้าในเวลาพอสมควร ทำเอกสารสรุปประเด็นสั้นๆ ให้ชัดเจน สร้างมิตรสัมพันธ์ อำนวยความสะดวก และประสานล่วงหน้าก่อนการประชุม

4.3 การแสดงบทบาทของกรรมการ ถ้ากรรมการเตรียมตัวดี มีศิลปะในการถาม อภิปราย แนะนำ จะช่วยงานได้มาก

5. จรรยาบรรณ การรักษาความลับ และเรื่องการมีส่วนได้เสีย ตามหลักการบริหารสมัยใหม่ กรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบต่อจรรยาบรรณ การรักษาความลับ และข้อบังคับเรื่องการมีส่วนได้เสีย (Conflict of Interest : COI) ในแฟ้มประจำตัวของกรรมการแต่ละคนจะต้องมีประมวลระเบียบ หรือข้อบังคับในเรื่องเหล่านี้ และมีกรอบทวนเป็นระยะๆ



ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารแผน

ที่กล่าวมาแล้ว เป็นข้อคำนึงเกี่ยวกับหลักทั่วไป สำหรับกรรมการบริหารแผนแต่ละท่าน เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจลุล่วงด้วยดี มีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1.1 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

สสส. มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มากมายเช่นเดียวกับองค์กรทั่วไป เอกสารที่ต้องศึกษาทบทวนเป็นประจำ ได้แก่

(1) พ.ร.บ. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

(2) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนโครงการและกิจกรรม พ.ศ. 2554

เอกสารในข้อ (2) นี้เป็นเอกสารสำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารแผนที่ควรศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะเป็นเอกสารหลักที่วางระบบในการทำงานของ สสส. ไว้อย่างครอบคลุม กระชับ และชัดเจน ได้แก่

- นิยามศัพท์
- การกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ระยะ 10 ปี
- การจัดทำแผนหลัก และแผนการดำเนินงานประจำปี
- การแต่งตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารแผน
- การพัฒนาและบริหารแผนงาน ชุดโครงการ หรือโครงการ
- แผนงาน ชุดโครงการหรือโครงการที่ สสส. จะให้การสนับสนุน

- การพิจารณาแผนงาน ชุดโครงการ หรือ โครงการ
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิ
- การกำกับ ติดตาม และประเมินผลเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานตามแผน
- การสิ้นสุดของแผนงาน ชุดโครงการ หรือโครงการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนโครงการและกิจกรรมของ สสส. เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ทำให้ สสส. สามารถสร้างนวัตกรรมการบริหาร และสร้างสัมฤทธิ์ผลที่น่าภาคภูมิใจได้มากมาย

ข้อสำคัญ หลักเกณฑ์ฯ นี้ เขียนบทบาทหน้าที่ และวิธีการทำงานของ คณะกรรมการบริหารแผนไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปใช้เป็นหลักการ แนวทาง และวิธีทำงานได้อย่างดี

ควรบันทึกไว้ได้ด้วยว่า หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินสนับสนุนแผนงานและกิจกรรมของ สสส. นี้จัดทำขึ้นหลังจาก สสส. ประสบวิกฤตครั้งใหญ่ เดิม สสส. มีเพียงหลักเกณฑ์ การพิจารณา “แผนงาน ชุดโครงการ หรือโครงการที่กองทุนให้การสนับสนุน” หลังเกิดวิกฤตครั้งนั้น ผู้จัดการขณะนั้น คือ นายแพทย์สุภกร บัวสาย ได้ติดต่อผม ให้มาช่วยจัดทำหลักเกณฑ์นี้ขึ้น ขณะนั้นผมยังไม่ได้เข้ามาเป็นกรรมการของ สสส. และไม่เคยไปประชุมแทนกรรมการโดยตำแหน่งเลย แต่นายแพทย์สุภกร เห็นว่าผม เป็นอธิบดีคนแรกของกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก น่าจะมีความรู้และประสบการณ์เพียงพอในการวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ มีผู้มาช่วยทำงานนี้ อีก 2 คน คือ นายแพทย์สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และนายแพทย์สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ทั้งคู่เป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุข มีประสบการณ์สูงและเป็น

ที่ยอมรับสูงในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในงานสาธารณสุขระหว่างประเทศ ทั้งคู่เป็นศิษย์เก่ารามาริบัติที่โดดเด่น โดยเฉพาะนายแพทย์สุวิทย์ เป็นคนที่นายแพทย์อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตคณบดีคณะแพทยศาสตร์รามาริบัติ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล และอดีตนายกราชบัณฑิตยสถาน เคยพบกับคนใกล้ชิดในรามาริบัติว่า ในบรรดาศิษย์เก่ารามาริบัติราว 3 พันคน สุวิทย์เป็นคนที่มีความตั้งใจในระดับชาติและนานาชาติที่โดดเด่นที่สุด ส่วนสมศักดิ์ ปัจจุบันก็ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข

การจัดทำหลักเกณฑ์เริ่มจาก

- 1) เตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
- 2) วางเค้าโครงทั้งหมด
- 3) ยกร่างเนื้อหาเบื้องต้น
- 4) ประชุมพิจารณาอย่างละเอียด ทุกแห่งทุกมุมในทุกหัวข้อ โดยใช้เวลาทำงานช่วงเสาร์อาทิตย์ติดต่อกันราว 3 สัปดาห์
- 5) เขียนร่างแรก
- 6) ประชุมพิจารณาแก้ไขในรายละเอียด ตกแต่งถ้อยคำให้สละสลวย ชัดเจน

กระชับ อ่านง่าย

นายแพทย์สุวิทย์ และนายแพทย์สมศักดิ์ ใช้ประสบการณ์จากการไปร่วมประชุมและทำงานในองค์กรระดับโลก ดึงหลักเกณฑ์วิธีการที่เคยใช้ในองค์กรสากลเหล่านั้นมาเสนอ แลกเปลี่ยนถกเถียงกันอย่างเต็มที่ นายแพทย์สุภกร รุ่งงานใน สสส. ดีที่สุด รู้ทั้งความเป็นมา ขอบข่ายงาน ปัญหาอุปสรรค เพราะ “ทำมากับมือ” ในทุกเรื่อง

พื้นฐานก็เรียนจบสูงสุดถึงขั้นปริญญาเอก ทั้งสามคนจึงอภิปรายกันอย่างเต็มที่จนทุกอย่างตกผลึก บางเรื่อง “ต่อสู้” กันทางความคิดหลายรอบ กว่าจะหาข้อยุติได้ ผมเป็นคนเสนอให้ใช้เค้าโครงและวิธีการเขียนตามแบบของ “แนวทางหลักเกณฑ์วิธีการวิจัยที่ดีขององค์การบรรณาสากล” (Good Clinical Practice Guideline ของ International Conference on Harmonization หรือ ICH GCP Guideline) ซึ่งเป็นวิธีการเขียนเรื่องที่ซับซ้อน เนื้อหามากและมีผู้เกี่ยวข้องมาก ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องอ่านง่าย ตีความง่าย ใช้ประโยชน์ได้ดี แนวทางการเขียนแบบนี้ ต่อมาผมได้นำไปใช้ในการเขียนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพจนสำเร็จเป็นที่ยอมรับ หลังจากค้างคามานาน

หลักเกณฑ์ นี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกหลังจากใช้ไปได้ไม่ถึงปี คุณเกียรติชัย พงษ์พานิช กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ สสส. ซึ่งมีประสบการณ์ยาวนานในองค์การยูเนสโก เสนอให้เพิ่มเติมเรื่องบูรณาการเข้าไป ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง เมื่อ สสส. มีการจัดทำ “ทิศทาง เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ระยะ 10 ปี” จากเดิมที่มีเพียงแผนหลักระยะ 3 ปี และมีการเปลี่ยนวิธีการจัดทำแผนหลัก จากที่เคยทำเป็นแผนแบบ Rolling Plan ซึ่งมีการปรับแผนทุกปี เป็นแผนหลักระยะ 3 ปี แบบทั่วไป จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ให้รับกัน

1.2 เอกสารแผน ประกอบด้วย

- (1) ทิศทางเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ 10 ปี ของ สสส.
- (2) แผนหลัก (Master Plan) 3 ปี
- (3) แผนการดำเนินงานประจำปี
- (4) แผนงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการบริหารแผน มีบทบาทหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับแผนอย่างน้อยใน 2 เรื่อง ได้แก่

บริหารแผนที่เกี่ยวข้อง ให้บรรลุเป้าหมายตามแผน และสอดคล้องกับทิศทาง เป้าหมายและยุทธศาสตร์ระยะ 10 ปี

พัฒนาและปรับแผน ทั้งแผนการดำเนินงานประจำปี และแผนหลัก 3 ปี รวมทั้งร่วมในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ 10 ปี

ทิศทาง เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ระยะ 10 ปี จะช่วยให้เห็นเป้าหมายระยะยาว แผนหลัก 3 ปี จะช่วยให้เห็นภาพรวมระยะ 3 ปี

แผนการดำเนินงานประจำปี จะรวบรวมแผนงานที่จะดำเนินการในปีนั้นของ สสส. ทุกแผนงาน เอกสารนี้จะช่วยให้กรรมการบริหารแผนทราบขอบเขตของแผนงานต่างๆ ที่คณะกรรมการมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ และสามารถมองภาพเชื่อมโยงกับแผนอื่นๆ ได้

2. เตรียมตัวล่วงหน้าในการประชุมแต่ละครั้ง

ทุกระเบียบวาระที่จะประชุมพิจารณา จะเกี่ยวข้องกับแผน แผนงาน โครงการ ชุดโครงการ ที่มักจะปรากฏอยู่ในเอกสารตามข้อ 1.2 ถ้ามีการศึกษา ทบทวน ประกอบกับเอกสารประกอบวาระ จะช่วยให้สามารถประชุมพิจารณาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

3. ข้อควรระวังในการประชุมพิจารณา

ระเบียบวาระสำคัญในการประชุมแต่ละครั้ง คือระเบียบวาระเพื่อการพิจารณา ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- 3.1 การพิจารณาโครงการใหม่
- 3.2 การพิจารณาความก้าวหน้าของโครงการ
- 3.3 การพิจารณาผลการประเมินโครงการ
- 3.4 เรื่องพิจารณาอื่นๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับทิศ การกำหนดรายชื่อผู้ทบทวน (Reviewer)

การพิจารณาตามข้อ 3.1 เป็นการพิจารณาโครงการใหม่ สามารถให้ข้อเสนอ แนะนำ เพิ่มเติมหรือตัดกิจกรรมและเป้าหมายต่างๆ กรณีเพิ่มเติมหากต้องใช้เงินเพิ่ม ต้องพิจารณาว่าควรเพิ่มหรือไม่อย่างไร ส่วนการพิจารณาตามข้อ 3.2 เป็นการติดตามความก้าวหน้าว่าสามารถทำงานบรรลุตามแผนที่วางไว้หรือไม่เพียงไร มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง จะแก้ไขอย่างไร สิ่งที่ไม่พึงกระทำคือ การขอเพิ่มเป้าหมายที่ผูกพันให้ต้องเพิ่มงบประมาณและระยะเวลาทำงาน สำหรับการพิจารณาตามข้อ 3.3 เป็นการพิจารณาการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งแตกต่างจากการประเมินก่อนเริ่มโครงการ (Assessment) จุดเน้นอยู่ที่ดูว่าสามารถบรรลุเป้าหมายหรือไม่เพียงใด / มีบทเรียนอะไร ควรปรับแผนหรือไม่อย่างไร ควรทำงานนี้ต่อไปหรือไม่ เป็นต้น

กรรมการบริหารแผนจะต้องตั้งหลักให้ดี ว่ากำลังพิจารณาอะไร และทำหน้าที่ให้ถูกต้อง



กรณีศึกษาที่ 1 The Abilene Paradox

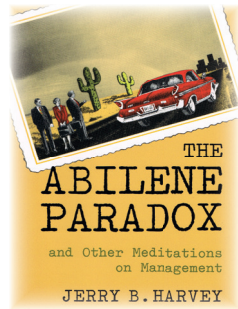
การทำงานของคณะกรรมการบริหารแผน เป็นการทำงานในลักษณะกลุ่ม จึงอาจเกิดปัญหา “พฤติกรรมกลุ่ม” อย่าง “เรื่องย้อนแย้งกรณีอบิลีน” (The Abilene Paradox)

The Abilene Paradox and Other Meditations on Management เป็นชื่อหนังสือเขียนโดย Jerry B. Harvey เล่าเรื่องราวของครอบครัวหนึ่งในเมืองโคลแมน มลรัฐเท็กซัส ซึ่งเป็นเมืองเล็กๆ มีประชากรเพียง 5,607 คน เหตุเกิดเมื่อบ่ายวันอาทิตย์ของเดือนกรกฎาคม ซึ่งอากาศร้อนถึง 104°ฟ. ทุกคนร้อน แต่ก็พอทนได้ เพราะมีพัดลมช่วย และมีน้ำอัดลมแช่ในถังน้ำแข็ง ขณะคนในครอบครัวเล่นโดมิโนกัน

जूๆ พ่อตาก็เสนอว่า “ไปขึ้นรถเถอะ ไปกินข้าวเย็นที่อบิลีนกัน”

เจอร์รี่ คิดแย้งในใจว่า “อะไรกัน จะไปอบิลีน ตั้ง 53 ไมล์ อากาศก็ร้อนอย่างนี้ ยังมีลมแรงพัดฝุ่นคลุ้งเต็มไปหมด รถบูอิกปี 1958 ที่จะนั่งกันไป ไม่มีแอร์ด้วย”

เจอร์รี่ คิดแย้งแต่ไม่ได้พูด กลับเป็นภรรยาเขาที่พูดว่า “เป็นความคิดที่ดูดีมากเลยนะ ฉันอยากไป เธอละเจอร์รี่” เจอร์รี่คิดอย่าง แต่ตอบอีกอย่างว่า “ฉันก็ว่าดีนะ ฉันหวังว่าแม่คุณก็อยากไปด้วยนะ”



แม่ยายพูดกันที่ว่า “แน่นอน ฉันอยากไป ไม่ได้ไปอบิสิ่นมานานนมแล้ว”

ทุกคนขึ้นรถ แล้วก็เจอของจริง นั่งรถไปพักเดียว ทุกคนก็เหงื่อโชก พอฝุ่นซัดเข้ามา ก็จับบนผิวของทุกคนจนหนาเตอะ พอไปถึงยังเจออาหารแย่มาก

4 ชั่วโมงต่อมา ทุกคนกลับถึงบ้าน พวกหนึ่งตากพัดลม หนึ่งกันลั๊กพัก เจอร์รี่ก็พูดขึ้น “สนุกดีใช่ไหม”

ไม่มีใครตอบ

ลั๊กรู้ แม่ยายพูดขึ้นว่า “บอกตรงๆ ฉันไม่สนุกเลย และจริงๆ แล้ว ฉันไม่อยากไปหรอก ฉันคล้อยตามเพราะเห็นพวกเธอ 3 คน อยากไปกันมาก ฉันจะไม่ไปหรอกถ้าพวกเธอ 3 คน ไม่กดดันให้ฉันไป”

เจอร์รี่งัดเต็กเลย “แม่หมายความว่าไง ที่ว่าทุกคนบีบบังคับแม่ แม่ยารวมผมเข้าไปด้วยนะ ผมไม่อยากไปเลย แต่ไม่อยากขัดใจคนอื่นฯ นะ แม่จะผิด”

ภรรยาเจอร์รี่ตกใจ “อย่าโทษฉันนะ เธอ พ่อ กับแม่ นะแหละอยากไป ฉันเพียงไม่อยากขัดความสุขของทุกคน ฉันไม่บ้าที่อยากจะฝ้ารอนไปอย่างนั้นหรอก”

พ่อโพล่งออกมาบ้าง “บ้า ฟังนะ ฉันไม่เคยอยากไปอบิสิ่น ฉันเพียงคิดว่าพวกแกเบื่อ ก็พวกแกไปอบิสิ่นกันมาบ้าง และฉันก็ต้องการแน่ใจว่าพวกแกชอบไปที่นั่นจริงๆ ความจริงแล้วฉันอยากเล่นโดมิโนและกินของในถังแช่มากกว่า”

ชัดเจนว่า ทุกคนไปอบิสิ่นทั้งๆ ที่ใจไม่มีใครอยากไป แล้วทำไมถึงไป ก็เพราะทุกคนผิดพลาดในการจัดการกับการตกลงใจ (The inability to manage agreement)

มีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นกับ “พฤติกรรมกลุ่ม” ในที่ประชุมคณะกรรมการได้เสมอ ถ้าไม่จัดการกับการ “เห็นพ้องต้องกัน” (agreement) อย่างถูกต้อง กรณีวอเตอร์เกต

ในสหรัฐที่ประธานาธิบดีมักสันต้องลาออกจากตำแหน่งไปในที่สุด ก็เชื่อว่าเกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้

กรณีวอเตอร์เกตนี้หนังสือพิมพ์ Washington Star and Daily News ตั้งคำถามไว้ในบทบรรณาธิการ สรุปว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือแม้แต่ตัวประธานาธิบดีเอง ทำสิ่งที่ไม่เพียงเลวทราม (reprehensible) แต่โง่เขลา (stupid) นั้นได้อย่างไร

ในการไต่สวนเรื่องนี้ของวุฒิสภา เฮอริเบิร์ต พอร์เตอร์ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของทำเนียบขาวตอบคำถามของวุฒิสมาชิก โฮวาร์ด เบเกอร์ว่า เขาเคยรู้สึกประหวั่นพรั่นพรึง แต่ก็ “ไม่ใช่คนที่จะกล้าลุกขึ้นในที่ประชุมแล้วบอกว่าควรหยุดการกระทำนั้น ผมเป็นพวกลอยตามกระแส” เมื่อถูกถามต่อว่า ทำไมต้องลอยตามกระแส พอร์เตอร์ตอบว่า “ด้วยความสัตย์จริง เพราะกลัวพรรคพวกกดดัน ว่าไม่เป็นพวก และเพราะผมจงรักภักดีต่อท่านประธานาธิบดีอย่างลึกซึ้ง”

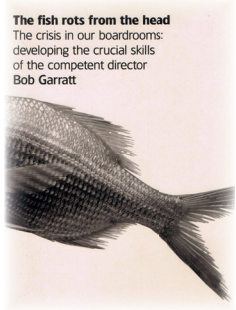
อีกหลายคนตอบคำถามคล้ายๆ กัน โดยสรุปที่มงานที่เกี่ยวข้องในคดีวอเตอร์เกต ล้วนไม่เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องที่ทำเช่นนั้น แต่พวกเขาก็ตกใจ “ไปกินข้าวเย็นที่อบิลิน”



กรณีศึกษาที่ 2 ปลาเน่าจากหัว

“ปลาเน่าจากหัว” เป็นภาษิตจีน ที่ บอบ การ์รัตต์ (Bob Garratt) นำมาตั้งเป็นชื่อหนังสือ “The fish rots from the head” ชื่อรองของหนังสือเล่มนี้คือ “วิกฤตในห้องประชุมคณะกรรมการ : การพัฒนาทักษะที่สำคัญของกรรมการที่ทรงความสามารถ” (The crisis in the boardrooms : developing the crucial skills of the competent director” หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้น และพิมพ์ครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงและพิมพ์ซ้ำในปี 2546 หนังสือกล่าวถึงการที่อังกฤษออกกฎหมายก่อตั้ง “บริษัทอินเดียตะวันออก” (The East India Company) ขึ้นครั้งแรกในปี 2144 ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นของระบอบอาณานิคม และเป็นจุดกำเนิดของระบอบทุนนิยม (Capitalism) ที่ยืนยงครอบงำโลกมาจนทุกวันนี้ บริษัทดังกล่าวบริหารโดย “คณะกรรมการบริหาร” (Board of Directors) ซึ่งเป็นต้นแบบของการบริหารบริษัท และพัฒนามาใช้บริหารองค์การมหาชนในเวลาต่อมา

บริษัทจำนวนมากเติบโตใหญ่ บางบริษัทล่มสลาย ซึ่งจำนวนไม่น้อยเกิดขึ้นในลักษณะ “ปลาเน่าจากหัว” สสส. เองเผชิญวิกฤตบางครั้งบางคราว แต่ก็ฟันฝ่ามรสุมมาได้โดยหลายๆ ฝ่ายช่วยกันประคับประคอง ใช้ทั้งความรู้ ความสุจริต สติ และปัญญา



โดยบางคนอยู่ในส่วนของ “หัวปลา” คือ คณะกรรมการกองทุน บางคนอยู่ในส่วนของตัวปลา ครีบปลา และหางปลา ช่วยกันคนละไม้คนละมือ ทำให้ส่วนหัวของปลาที่ทำท่าจะเผลอ หยุตเผลอและหายจากโรคร้าย ทำให้ปลา สสส. ยังคงแหวกว่ายอยู่ในกระแสธารแห่งระบบสุขภาพได้อย่างสง่างามได้ต่อไป

กรรมการบริหารแผนนั้น มาจากทั้งคณะกรรมการกองทุน เจ้าหน้าที่และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก คณะกรรมการบริหารแผน จึงมาจากทุกส่วนของปลา ถ้าทุกฝ่ายตั้งใจทำหน้าที่โดยสุจริต ก็จะมีส่วนช่วยให้ปลาตัวนี้เป็นปลาเป็นที่มีชีวิตชีวาได้ต่อไป ไม่เว้นแม้แต่หางปลา ซึ่งน่าจะหมายถึง ปัจเจกบุคคลหรือภาคีชายขอบทั้งหลาย ที่แท้จริงแล้ว ย่อมมีส่วนสำคัญทำให้ปลาสามารถแหวกว่ายไปได้ด้วยดี ยิ่งกว่าสำนวนฝรั่งที่ว่า “หางกระดิกหมา” หรือ Tail wagging the dog นั้นแล



กรณีศึกษาที่ 3

วัชชธรรม หรือ อปริหานิยธรรม

อินเดียสมัยพุทธกาล มีแคว้นต่างๆ รวม 16 แคว้น มีการปกครองแบ่งเป็น 2 แบบ คือ แบบปกครองโดยกษัตริย์ และ แบบปกครองโดยระบอบ “สามัคคีธรรม” ระบอบ “สามัคคีธรรม” คือ ระบอบ “สภา” หรือการปกครองโดย “คณะบุคคล” นั้นเอง

แคว้นมคธปกครองโดยระบอบกษัตริย์ สมัยนั้นกษัตริย์คือพระเจ้าพิมพิสาร และต่อมาคือพระเจ้าอชาตศัตรู ซึ่งทำ “ปีตุฆาต” แล้วยึดอำนาจ ส่วนแคว้นวัชชีปกครองโดยระบอบสามัคคีธรรม มีกษัตริย์เหมือนกันคือกษัตริย์ลิจฉวี แต่มีสภาทำหน้าที่ด้วย

แคว้นมคธและแคว้นวัชชีต่างเป็นแคว้นใหญ่ และเป็นคู่แข่งกัน เมื่อพระเจ้าอชาตศัตรูได้ราชสมบัติแล้วคิดจะรุกรานแคว้นวัชชี มีผู้ไปทูลถามพระพุทธเจ้าทรงตอบว่า トラบใดที่แคว้นวัชชียึดมั่นใน “อปริหานิยธรรม” จะไม่ถูกทำลาย ต่อมาแคว้นวัชชีถูกทำลายพ่ายแพ้เพราะพระเจ้าอชาตศัตรูใช้อุบายส่งวัสสการพราหมณ์เข้าไปยุแหยกให้แตกสามัคคีเสียก่อน แคว้นวัชชีไม่ยึดมั่นในอปริหานิยธรรมเหมือนเดิมจึงอ่อนแอ และพ่ายแพ้ในที่สุด

อปริหานิยธรรม คือ “ธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม” เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี 2 หมวด ที่ตรัสสำหรับภิกษุเรียกว่า “ภิกขุอปริหานิยธรรม” มี 7 อย่างคือ

1. หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
2. เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุม ก็พร้อมเพรียงเล็ก และพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำ
3. ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่บัญญัติขึ้น ไม่ถอนสิ่งที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้แล้ว สมาทานศึกษาอยู่ในสิกขาบทตามที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้
4. ภิกษุเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่เป็นประธานในสงฆ์ เคารพนับถือภิกษุเหล่านั้น เชื่อฟังถ้อยคำของท่าน
5. ไม่ลู่อำนาจแก่ความอยากที่เกิดขึ้น
6. ยินดีในเสนาสนะป่า
7. ตั้งใจอยู่ว่า เพื่อนภิกษุสามเณรซึ่งเป็นผู้มีศีล ซึ่งยังไม่มาสู่อาวาส ขอให้มาที่มาแล้วขอให้อยู่เป็นสุข

ที่ตรัสแก่ชัตตริยวัชชี เรียกว่า “วัชชีอธิทานิยธรรม” เป็นธรรมสำหรับผู้รับผิดชอบบ้านเมือง มี 7 อย่าง เช่นกัน คือ

1. หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
2. พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ
3. ไม่ถืออำนาจใจบัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่ได้บัญญัติถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรม

4. ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึงรับฟัง
5. บรรดาकुสตรีกุลกุมารีทั้งหลายมิให้อยู่อย่างถูกข่มเหงรังแก
6. เคารพสักการะบูชาเจดีย์ของวัชชี ทั้งภายในและภายนอก ไม่ละเลยการทำธรรมิกพลี
7. จัดให้ความอารักขาคุ้มครองป้องกันอันชอบแก่พระอรหันต์ (หมายถึงบรรพชิตที่เป็นหลักใจของประชาชน) ตั้งใจให้ท่านที่ยังมิได้มาพึงมาสู่แคว้น ที่มาแล้วพึงอยู่โดยผาสุก

ธรรม 7 อย่างนี้ ตั้งอยู่ในผู้ใด ผู้นั้นไม่มีความเสื่อมเลย มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว
ตราบใดที่ สสส. ยึดมั่นในอธิปไตยธรรม ย่อมไม่ตกไปสู่ความเสื่อม มีแต่
ความเจริญฝ่ายเดียว

.....



สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ



อาคารศูนย์เรียนรู้สุขภาวะ

เลขที่ 99/8 ซอยงามดูพลี แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120