

# บุคคลของระบบบริหารราชการบ้าน

นาย ตั้มภิรุพน์ \*

## I ความนำ

ในส่วนการณ์บ้านเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความคืบขันในทางการเมืองและการเศรษฐกิจกำลังทิวความรุนแรงยิ่งขึ้นทั้งภายในและภายนอกนั้น ผู้บริหารประเทศมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้มาต்தวารที่เหมาะสม และเด็ขาดเข้าแก้ไขสถานการณ์โดยฉับพลันเพื่อความอยู่รอดของประเทศ

1. โดยหลักการแล้ว องค์ประกอบสำคัญซึ่งจะทำให้การบริหารและการพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายอันพึงประสงค์ คือความอยู่ดีกินดีของราษฎรโดยทั่วไปนั้น มีสองส่วนคือ กัน คือ

ก) ภาครัฐ (Public Sector)

ข) ภาคเอกชน (Private Sector)

ทั้งสองภาคนี้ควรจะมีกำลังเป็นปึกแผ่น และมีบทบาทเสริมสร้าง (Complementary) ซึ่งกันและกัน หากได้เป็นศัตรูกู้แข่งขัน (Rivalry) กันไม่

2. สำหรับประเทศไทยเรา หากจะเปรียบสองภาคนี้กับคนสองคนซึ่งช่วยกันทำงานแล้ว ก็จะพบถ้วนได้ว่า ภาครัฐยังอุ้ยอ้ายเกินไป จำเป็นจะต้องรีดไข้มันออกเสียบ้าง เพื่อให้มีความกระหึบกระหน่ำ ตรงกันข้ามภาคเอกชนค่อนข้างจะผอมแห้งเรցเน้อยไปสักหน่อย จะต้องทันทุกขุนให้มเนอนหนังกำผังวังชาเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้ร่วมกันบริหารและการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงทันท่อเหตุการณ์บ้าน

3. คณะกรรมการฯ ให้ถือมาตรการของข้อที่กล่าวมาเป็นนโยบายหลักในการปรับปรุงประเทศอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากในภาครัฐว่าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมี พล.อ. พล.อ. ศิริโภธน เป็นประธาน ส่วนภาคเอกชนนั้น ก็ได้มีการพยายามปรับปรุงระบบการเงิน ร่างกฎหมายบริษัทมหาชนและอื่นๆ ขึ้นเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้แก่สถาบันเอกชนและส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น

สำหรับทุกความนี้จะพิจารณาเฉพาะการปรับปรุงภาคธุรกิจเท่านั้น

\* นาย ตั้มภิรุพน์ B.Sc., M.S. in E.E. (Manchester), Ph.D. (Automatic Control System) (Manchester); ผู้อำนวยการ โครงการศูนย์วิศวกรรมการแพทย์และสิ่งแวดล้อม คณะแพทยศาสตร์ และศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

## ๒ การปรับปรุงระบบบริหารราชการ

### III. ความจำเป็นและอุปสรรคในการปรับปรุง

III หัวข้อที่น่าสนใจในระบบบริหารราชการไทย

ประวัติการแก้ไข

- การเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วดังในโลก  
1. เมื่อเวลา สถานการณ์และสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วดังในโลก  
ปัจจุบัน ที่จะมีจุดอ่อนเกิดขึ้นภายในระบบซึ่งยากที่จะแก้ไขให้สำเร็จโดยอาศัยวัฒนาการที่สะสมเด็ก  
ลงอยู่ได้  
2. ภายในระบบที่มีไว้รับการเปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานานเช่นนี้ก็จะมีความเนื่อง  
(Inertia) และความต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) แข็งแรงมาก ทำให้การ  
ปฏิรูปทำได้โดยยาก

ปัจจุบันทำได้โดยยาก  
เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบราชการท่ามทายนั้นได้รับเอาวิญญาณการใหม่ๆ โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่ง Management Science and Systems Engineering เข้ามายึดมั่นกันแล้ว ดังนั้น ถึงแม่จะ  
มีผู้ค้าน่าว่าระบบราชการกับระบบผลเรื่องนี้ลักษณะไม่เหมือนกันเท่ามก็จะต้องยอมรับว่าในบาง  
อย่างท่ามทายก็อาจทำให้เกิดการเพลิดเพลินมาก การปรับปรุงระบบบริหารราชการผลเรื่องครองนั้น  
หากจะให้เกิดการเปลี่ยนผ่านของภาครัฐที่มีความต่อเนื่องกันต่อไปได้จะต้องมีการสนับสนุน  
ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้สามารถทำงานได้ด้วยความตั้งใจและมีประสิทธิภาพ

ยังในขณะนี้ ซึ่งการทำงานของข้าราชการพลเรือนท้องการการตัดสินใจและการปฏิบัติการที่ดีขึ้นเพื่อแบ่งกับเวลาเข่นเดียวกับทหาร

#### IV เครื่องมือตัดสินใจ Decision-Making Machinery

จุดย่อนที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการปัจจุบันก็คือขาดการตัดสินใจ เรื่องเร่งด่วน ทั้งหลายมักจะต้องรออยู่เป็นเวลานานกว่าจะลงมือดำเนินการ เพราะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากมายหลายฝ่ายด้วยกัน ครั้งแล้วครั้งเล่า สูญเสียเวลา เงินทองและโอกาสไปอย่างหาที่ประมาณไม่ได้ และเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของชาติในสถานการณ์ปัจจุบัน

สถาบันที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการปัจจุบัน (Decision - Making Machinery) ที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ระบบบริหารลักษณะส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้เป็นระบบ Line and Staff Organization ระบบบริหารราชการพลเรือนของไทยเรียบง่ายเป็น Line Organization หรือ Merging of Line and Staff อยู่แทบทั้งสิ้น ผู้บริหารจึงขาด Staff ซึ่งเป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจเข่นเดียวกับระบบเสนอเชิงการของฝ่ายทหาร

อาจมีผู้แย้งว่าระบบ Staff ก็มีอยู่ในราชการพลเรือนไทยมั่ง เมื่อนกัน เข่น บางกระทรวงก็มีสำนักวิชาการและวางแผน บางกระทรวงก็มีกองแผนงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งควรจะทำหน้าที่ Staff เหล่านี้เกือบจะไม่ได้ผลอะไรเลย เพราะมีศักดิ์ศรีไม่สูงพอที่จะได้รับความเชื่อถือจากเจ้ากระทรวงและอธิบดีต่างๆ ซึ่งท่างก็ดำเนินงานไปตามความพอใจของตน เจ้าหน้าที่ Staff เหล่านี้ เมื่อได้รับการเลื่อนชั้น ตำแหน่งสูงขึ้นก็จะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ Line ตามกรมกองต่างๆ ดังนั้น การที่จะหวังให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ให้ความเห็นด้วยกันอธิบดีกรมต่างๆ ซึ่งอาจจะกล้ายามเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ในวันข้างหน้านั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งทำให้ Staff ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไร้ความหมายก็คือ ขาดการติดตามและประเมินผลงาน (Monitoring and Evaluation) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ VI

เมื่อผู้บริหารขาดเครื่องช่วยในการตัดสินใจแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายขั้นสองประการ คือ

1. เรื่องเล็กเรื่องน้อยซึ่งควรจะตัดสินใจในระดับท้า ภัยกับเสนอขึ้นไปจนถึงระดับสูงสุด คือระดับคณะกรรมการรัฐมนตรี เพราะเมื่อหัวหน้ากองเสนอเรื่องใดขึ้นมา อธิบดีไม่สามารถตัดสินใจได้ก็เห็นด้วยทั้งกระทรวงรัฐมนตรีและคณะกรรมการรัฐมนตรีตามลำดับดังนี้จึงปรากฏว่า ก่อนการปฏิริวัติครั้งนี้

ในการประชุม ค.ร.ม. แต่ละครั้ง จะต้องใช้เวลาในการหารือเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เสียเป็นอันมาก ในการบริหารประเทศ บันทึกหน้าที่โดยตรงของ จนเหงะจะไม่มีเวลาพิจารณาหลักการใหญ่ๆ ใน การบริหารประเทศ บันทึกหน้าที่โดยตรงของ

### คณะกรรมการบริหาร

2. เกิดระบบคณะกรรมการเพื่อ ให้ในเมือง ค.ร.ม. เองก็ไม่สามารถที่จะตัดสินปัญหาเทคโนโลยี ที่ต่างๆ โดยปราศจาก Staff ได้ ก็มักจะหาทางออก โดยทั่วไปคณะกรรมการขึ้นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาปัญหาเด่นเรื่อง จึงเกิดมีคณะกรรมการขึ้นมาตามนัยเป็นร้อยๆ กรณี จนมีผู้กล่าวว่าเวลานี้เมืองไทยให้กล้ายเป็นเมืองแห่งคณะกรรมการไปเต็ยแล้ว ระบบคณะกรรมการ นี้มีข้อเสียอย่างไร ด้วยกัน คือ

- 2.1 กรรมการที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีเวลาในการประชุมน้อย เรื่องจึงลำบาก
- 2.2 กรรมการซึ่งมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน การให้ความเห็นและตัดสินใจจึงไม่เที่ยงตรงเท่าที่ควร
- 2.3 ระบบคณะกรรมการกล้ายเป็นทางออกที่ดีของผู้ที่ไม่ต้องการรับผิดชอบเนื่องจากมีกรรมการมาจากหลายฝ่ายตัวยกัน จะต้องเดียงหรือถ่วงเวลาให้ช้าช้าเพียงใดในระหว่างประชุม ก็จะต้องรับผิดชอบร่วมกันหมด จึงปรากฏปัญหา ว่ามีคณะกรรมการหลายชั้นมาเป็นร้อยๆ และยังมิได้มีผลงานอะไร เพราะไม่สามารถลงมือได้บ้าง หรือไม่ค่อยจะได้ประชุม กันต่อ

ความจริงระบบคณะกรรมการ (Committee System) เพื่อนี้ ได้มีผลพำนัตรึในประเทศไทย เท่านั้น ประเทศไทยนี้ก็มีเหมือนกัน สหรัฐอเมริกาเองก็เคยประสบปัญหานี้จนได้มีการตั้ง Hoover Commission ขึ้นพิจารณาซื้อขายพล่อง ปัจจุบันสหรัฐฯ ใช้ระบบ Full - Time Staff ในการทำงานที่วุฒิบัตรติดต่อเฉพาะกิจ (Task Force) เป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจของผู้บริหาร ในฐานะของหน่วยงาน ที่ต้องการเฉพาะกิจ ที่ทุกคนคงรู้จักกันในขณะนี้ คือ Dr. Kissinger และทีมของเขาร่วมกับทีมของนายอินทร์ ที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย ที่ต้องมีบุคคลที่เชี่ยวชาญ ในการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย ที่ต้องมีบุคคลที่เชี่ยวชาญ

## V การวางแผนและประสานนโยบายและแผน Planning and Coordination

จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความประสานกันในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ มีหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกันอยู่หลายแห่ง ตัวอย่างที่ยกมาแสดงกันอยู่สมอ ก็คือ มาແຕง กันอยู่สองคอกก็คือ การผลักดันกฎหมายของหน่วยงานสาธารณูปโภคต่างๆ นโยบายการศึกษา

ของสามกระทรวงไม่ต่อเนื่องกัน กระทรวงเกษตรกับเศรษฐกิจฯ ไม่ประสานกันทำให้ปลูกข้าวได้แล้วขายไม่ออก งานของ ร.พ.ช. ซึ่งกับกองกรมพัฒนาชุมชน ฯลฯ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็น เพราะหน่วยงานบางแห่งเกิดขึ้นตามความจำเป็น บางแห่งเกิดขึ้นเพราเดหุผลทางการเมือง และ บางแห่งเกิดขึ้นตามกฎหมายของ Parkinson ก็เป็นได้ เช่นใจว่าคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการมีความสนใจในเรื่องนี้มาก จึงได้มีการเสนอให้ยุบรวมและโอนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอยู่แทนทุกวันในขณะนี้

อย่างไรก็ต้องจากการยุบรวมและโอนหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ผู้ซึ่งจะต้องทำเพื่อให้เกิด การประสานงานขึ้นในทุกรัฐดับก็คือ จะต้องจัดให้มีสำนักนโยบายและแผนยังเป็นเจ้าหน้าที่ Staff ขึ้นทั้งในระดับกระทรวง และระดับชาติ

### 1. สำนักนโยบายและแผนระดับกระทรวง (Ministerial Planning Bureau)

สำนักงานที่ Staff เป็น Decision - Making Machine ของเจ้ากระทรวงเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง และเพื่อช่วยให้เจ้ากระทรวงสามารถตัดสินบัญญาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นภายในกระทรวงได้ ไม่ต้องส่งขึ้นไปถึง ค.ร.ม. ดังที่เคยเป็นมา เจ้าหน้าที่ในสำนักนี้จะต้องมีคุณวุฒิ ความสามารถ และตำแหน่งหน้าที่สูงพอที่จะเรียกความนับถือ (Command Respect) จากเจ้ากระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ ได้ มิใช่ระดับเจ้าหน้าที่หน่วยงานแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 2. สำนักนโยบายและแผนระดับชาติ (National Planning Bureau)

สำนักงานที่เป็น Decision-Making Machine ของคณะกรรมการตัวแทนภาคใต้ ที่หากแนวโน้มในการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ต้องการจะให้นายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับงานประจำเป็นอย่างที่สุดแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ควรจะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนี้ หรืออีกนัยหนึ่งสำนักนโยบายและแผนระดับชาติ ก็คือสำนักนายกรัฐมนตรีในระบบใหม่นี้เอง นายกรัฐมนตรีก็จะใช้สำนักนี้เป็นเครื่องมือควบคุมนโยบายและแผนของกระทรวงต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานกันเป็นนโยบายระดับชาติ

องค์ประกอบที่สำคัญของการวางแผนมีอยู่ 4 อย่างด้วยกันคือ แผนงบประมาณ แผนเศรษฐกิจและสังคม แผนกำลังคน และแผนปฏิบัติการหรือแผนการภาพ (Operational Plan or Physical Plan) แผนงบประมาณนี้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณ แผนเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของสภาพัฒนา แผนกำลังคนเป็นหน้าที่ของ ก.พ. ส่วนแผนปฏิบัติการ หรือแผนการภาพ

ดังนั้นหากจะมีการตั้งสำนักนโยบายและแผนระดับชาติขึ้น ก็ควรที่จะรวมสำนักงบประมาณ สภาพัฒนาฯ และ ก.พ. เข้าไว้ในสำนักนี้ แล้วตั้งขึ้นยึดหน่วยหนึ่งมีฐานะเทียบเท่ากัน มาดู สภาพัฒนาฯ และ ก.พ. เข้าไว้ในสำนักนี้ แล้วตั้งขึ้นยึดหน่วยหนึ่งมีฐานะเทียบเท่ากัน เรียกว่าสำนักวางแผนภารกิจหรือสำนักงานแผนปฏิบัติการ (Physical Planning Bureau or Operational Planning Bureau) ให้หัวส่วนคือประกอบด้วยงานกันย่างใกล้ชิด ภายใต้นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็น Staff ของ ค.ร.น. ในการวางแผนนโยบายและแผนระดับชาติ

3. ດາວໂຫລນ (Total Picture) ແລະ ດາວໂຫລນເຊີ່ງສ່ວນ (Fragmentary Picture)

ขอเสียที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการไม่มีระบบ Staff ที่เข้มแข็งก็คือผู้บริหารไม่ได้ภาพรวม (Total Picture) ของสภาพการณ์ทั้งหมด การไม่สามารถให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงาน ข้อมูลต่างๆ กันอยู่นั้น จะให้เพียงภาพเฉพาะส่วน (Fragmentary Picture) เท่านั้น เพราะแต่ละหน่วยก็จะมองบัญชาในที่ส่วนของตน ภาพที่ได้จึงไม่ช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจได้ถูกต้อง ทว่าอย่างที่ศึกษานิทานเรื่องหนาตาบอคคล้ำช้าง ซึ่งผู้ที่กล้าดูกรากขากับนกว่าช้างเหมือนเดันไม่ผู้ที่คิดว่าช้างที่อกนิทานเรื่องหนาตาบอคคล้ำช้าง คุกวงกบย่างว่าช้างเหมือนนกนุ่งเป็นหน้า แสดงให้เห็นว่าภาพคิดดูถูกหูโดยกว่าช้างเหมือนพัด ดูถูกวงกบย่างว่าช้างเหมือนนกนุ่งเป็นหน้า แสดงให้เห็นว่าภาพรวมและเฉพาะส่วนนั้นต่างกันมาก นักเต้นหมายรุกกึ่งจะทราบดีว่า ผู้ที่เล่นหมายรุกเก่งนั้นจะต้องดูหมายกังกระดาน ถ้าเพ่งเลึงเฉพาะทั้งม้าหรือโคนแล้ว ก็จะเพี้ยโดยง่าย เมื่อทัพกีฬาเดียวกันจะต้องทราบสถานการณ์ของสนามรบทั้งหมดสามารถตัดสินใจโดยอาศัยเสนาธิการของตน หากมัวแต่พึงความเห็นของแต่ละหน่วยแล้วก็อาจทำอะไรไม่ได้เลย เพราะในบางโอกาสอาจจะต้องยอมเสียสละกำลังบางหน่วยเพื่อชัยชนะของทัพ อันเป็นที่แน่นอนว่า ทหารในหน่วยนั้น ๆ คงจะไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง

ในขณะนี้หลักวิชาบริหารสมัยใหม่ (Management Science) จึงเน้นหนักให้ผู้บริหารพยายามหา Total Picture โดยใช้ Systems Approach แทนที่ ให้พยายามเดิน Fragmentary

Picture ซึ่งได้มาโดย Compartmentalized Approach อันจะทำให้การตัดสินใจผิดพลาดได้โดยง่าย หน้าที่อันสำคัญยิ่งของหน่วย Staff ที่จะจัดให้มีขึ้นเป็นเครื่องมือตัดสินใจของผู้บริหารทั้งในระดับกระทรวงและระดับชาตินี้ ก็คือจะต้องประมวลผลภาระให้แก่ผู้บริหารโดยแจ่มชัด เพื่อไม่ให้เกิดการณ์คุณภาพลดคลาดล้าช้าขึ้น

## VI การติดตามและประเมินผล Monitoring and Evaluation

1. **Cybernetic** ก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องการติดตามและประเมินผลควรจะได้ทราบที่มาของวิชา Cybernetic อันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเรื่องนี้สักเล็กน้อย

ในสมัยก่อนเป็นเป็นความรู้ที่สำคัญที่สุดในการสังคม ปัจจุบันนี้ถูกยกเป็นจรวด ความแตกต่างระหว่างเป็นกับจรวดก็คือ เป็นใช้ระบบการทำงานที่วิศวกรเรียกว่าระบบควบคุมวงจรเปิด (Open-Loop Control System) คือผู้ริบจะเลือกเบ้าหมายไว้ก่อนแล้วจึงยิงแท็ลลังจากเหนือไปอีกไปแล้ว ผู้ริบก็หมดอำนาจที่จะควบคุมวิธีการสูญเสียต่อไป หากการเลือกเดิมทำไว้ผิดพลาดหรือเบ้าหมายได้เกลื่อนที่ไปจากเดิม กระสุนก็จะผิดเบ้า ส่วนจรวดนี้ใช้ระบบทำงานที่วิศวกรเรียกว่า ระบบควบคุมวงจรปิด (Closed-Loop Control System) คือหลังจากยิงออกไปแล้ว ก็ยังมีเครื่องคอมพิวเตอร์ความผิดพลาดและบันสัญญาณความผิดพลาด (Error Signal) นี้กลับเข้าไปยังจรวด (Feed-Back Loop) เพื่อแก้ไขวิถีทางตลอดเวลาตั้งแต่นั้นถึงแม้การเลือกเดิมจะผิดพลาดหรือเบ้าหมายเกลื่อนที่ไปจากเดิม จรวดก็ยังสามารถวิ่งเข้าสู่เบ้าหมายได้โดยไม่ผิดพลาด

ระบบ Feed-Back Control System นี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในระหว่างสังคมโลก โครงสร้างที่สอง เป็นแขนงหนึ่งของวิชาวิศวกรรมศาสตร์ เรียกว่า Servomechanism ที่มามีผู้ใช้กันว่า Cybernetic เพื่อให้ครอบคลุมความหมายกว้างขวางยิ่งขึ้น และนำไปประยุกต์กับศาสตร์แขนงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหาร

### 2. การติดตามและประเมินผล

ระบบบริหารราชการของเรานั้นนับได้ว่าเป็น (Open-Loop Control System) อยู่ กระบวนการถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องหันมาใช้ระบบจรวด (Closed-Loop Control System) นั่น ที่กล่าวชื่นนี้เพื่อการวางแผน (Planning) เราได้ตั้งเบ้าหมายไว้ แต่เมื่อถึงขั้นดำเนินงาน (Implementation) ไม่มีการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

### 3. สำเนากราฟแผนภูมิคร่าวๆ ของราชาภิเษก

การจะดำเนินการใดๆ ก็ต้องมีการบูรณาการ ให้มีระบบ Staff ที่เข้มแข็ง ทั้งในระดับการตรวจสอบและ  
ดึงเน้น หากจะมีการปฏิบัติงาน ให้มีระบบ Staff ที่เข้มแข็ง ทั้งในระดับการตรวจสอบและ  
ระดับอาชีวศึกษา ที่ให้เกิดความสัมภัยทางเดินและสำนักผู้ตรวจราชการเข้าด้วยกัน ตามมาตรฐาน  
การให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในส้านักเรียน มีคุณภาพ สามารถตรวจสอบ ได้ตามหน้าที่อย่างน้อย<sup>๑</sup>  
เทียบเท่าอธิบดี เพื่อให้สามารถเรียกร้องความนับถือ (Command Respect) จากข้าราชการในการ  
ตรวจสอบ หากทำได้เช่นนี้สำนักนายกรัฐมนตรีจะสามารถทำหน้าที่ทางเดิน ติดตาม และ  
ประเมินผลได้โดยสมบูรณ์

## VII สรุป

ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้เสนอมาซึ่งทันนี้ พกจะสรุปได้ดังนี้

1. การแก้ไขระบบบริหารราชการซึ่งคณะกรรมการอ่อนล้า พดฯ พดครี ศรี ศิริโยกิน เป็นประธานกำลังทำอยู่นั้น เป็นงานที่มีความสำคัญยิ่ง จะต้องทำให้ถูกต้อง และสำเร็จโดยเร็ว ที่สุด เพื่อความคุ้มครองภาคประชาชน

2. เนื่องจากระบบบริหารราชการไทยเรื้อรังมานาน ย่อมจะมีความเฉื่อย (Inertia) และความต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) มาก การปรับปรุงครั้นจะต้องประสบอุปสรรคหนึ่งอีก

3. นอกเหนือไปจากการยุบรวม โอน หน่วยงานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการกำลังดำเนินการอยู่แล้ว จุดย่อนที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการปัจจุบัน ซึ่งทำให้งานขาดประสิทธิภาพล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ และจะต้องแก้ไขโดยตัวนี้ก็ต้อง

3.1 ขาดการตัดสินใจ (Lack of Decision-Making)

3.2 ขาดการประสานนโยบายและแผน (Lack of Co-ordination)

3.3 ขาดการติดตามและประเมินผล (Lack of Monitoring and Evaluation)

4. วิธีที่เสนอเพื่อแก้ไขจุดย่อน 3 ประการดังกล่าวก็มีดังต่อไปนี้

4.1 ส่งเสริมให้มีระบบ Staff ที่เข้มแข็งขึ้นในระบบบริหารราชการพดเรือนไทย เช่นเดียวกับระบบเสนาธิการของทหาร หรือระบบ Special Assistant ของสหราชอาณาจักร

4.2 ระบบ Staff นี้จะเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ (Decision Making Machines) ของผู้บริหาร โดยประมาณภาพรวม (Total Picture) ให้แทนที่จะได้แต่ภาพบางส่วน (Fragmentary Picture) จากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เคยเป็นมา การดำเนินงานก็จะใช้ Systems Approach และ Compartmentalized Approach เพื่อบริองกันมิให้ผู้บริหารกล้ายเป็นคนตาบอดคลำฟ้า

4.3 ระบบ Staff นี้จะช่วยให้ระบบทั้งหมดสามารถการทำงานที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และพัฒนานี้แล้วว่าไม่ได้ผล ลดน้อยลงอย่างลงตัว

4.4 ระบบ Staff นี้ เห็นควรคงชื่อเป็นสำนักนโยบายและแผนระดับกระทรวง (Ministerial Planning Bureau) และสำนักนโยบายและแผนระดับชาติ (National Planning Bureau)

4.5 เห็นควรรวมสำนักงานบประมาณ (แผนงบประมาณ) สภาพัฒนา (แผนเศรษฐกิจ และสังคม) ก.พ. (แผนกำลังคน) เข้าไว้ด้วยกัน ในสำนักนโยบายและแผนระดับชาติ และเห็นควรให้สำนักวางแผนปฎิบัติการหรือแผนภาคภาพ (Operational Planning Bureau or Physical Planning Bureau) ขึ้นอีกสำนักหนึ่ง มีหน้าที่จัดทำโปรแกรมรายละเอียดว่าคัน เงิน เครื่องจักร วัสดุ และอื่น ๆ ควรจะไปถึงที่ไหนเมื่อใด เพื่อให้เกิดการระบบทบยอคันในแผนทั้งสามที่กล่าวมาแล้ว ทั้งสี่หน่วยงานภายในสำนักนโยบายและแผนระดับชาติจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ทำหน้าที่เป็น Staff ของ ก.ร.ม.

4.6 หากมีนโยบายจะแต่งงานประจำของนายกรัฐมนตรีลงให้มาที่สุค นายกรัฐมนตรีก็ควรจะเป็นเข้าสังกัดสำนักนโยบายและแผนระดับชาตินี้ หรืออีกหนึ่งสำนักนโยบายและแผนระดับชาติก็คือ สำนักนายกรัฐมนตรีในรูปใหม่นั้นเอง นายกรัฐมนตรีก็จะสามารถใช้สำนักนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและประสานนโยบายและแผนของกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นเป็นนโยบายและแผนระดับชาติ

4.7 เพื่อแก้ไขปัญหาการ เป็นเสื้อกระดาษของสำนักวางแผนระดับกระทรวง และสำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงในขณะนี้ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาบริหารสมัยใหม่ สำนักนี้ต้องมีการวางแผน และการติดตามประเมินผล (Planning Monitoring and Cybernetic) ที่ว่าการวางแผน และการติดตามประเมินผล (Planning Monitoring and Evaluation) จะต้องไปถ่ายกันเสมอ จึงจะเกิดระบบการบริหารที่สมบูรณ์แบบ (Closed-Loop Control System) เห็นควรให้รวมหน่วยวางแผนและหน่วยตรวจสอบการเข้าเป็นสำนักนโยบายและกระทรวง ให้ทำหน้าที่ทั้งสามอย่างที่กล่าว และปรับปรุงให้ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ และเกรดหลวง ให้ทำหน้าที่สูง พอที่จะเรียกความนับถือจากเจ้ากระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ เพื่อจะได้มีคำแนะนำหน้าที่สูง พอที่จะเรียกความนับถือจากเจ้ากระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ เพื่อจะได้เป็นเครื่องมือตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพของเจ้ากระทรวงต่อไป

---