

ปัญหาและข้อจำกัดในการปรับปรุงส่วนราชการ

กรณี ศรีติบุตร*

I ปัญหาซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความจำเป็น ที่จะต้องมีการปรับปรุงส่วนราชการ

ก่อนที่ผู้บริหารจะตัดสินใจให้มีการปรับปรุงส่วนราชการให้เข้ากับตามจำเป็นทั้งมีการศึกษาส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อวิเคราะห์และประเมินความเหมาะสมเพื่อเสาะหาข้อบกพร่องของระบบที่เป็นอยู่เดียวกัน ในการจะทำให้กล่าวควรจะได้คำนึงถึง

1. ปัญหาและข้อบกพร่องภายในหน่วยงาน มักเกิดขึ้นในเมื่อ

1.1 มีการขยายตัวของหน่วยงาน การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของหน่วยราชการ เกือบทุกหน่วยเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของจำนวนพนักงาน เมื่อ ชั่งหน่วยงานนั้นจะต้องให้บริการไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม หน่วยงานซึ่งทั้งขั้นนานนับ 20 ปีขึ้นไปย่อมเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองเมื่อกว่า 20 ปีก่อนโน่น ทั้งในด้านอัตรากำลังพลลดลง โครงสร้าง และระเบียบบริหารงานภายในหน่วยงานก็ย่อมเหมาะสมกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน และเหมาะสมกับความต้องการของผู้รับบริการคือประชาชน แต่เมื่อเวลาไปเปลี่ยนไปความต้องการบริการเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวในหน่วยราชการทำให้หน่วยงานนั้นจำต้องขยายบริการด้วยการขยายอัตรากำลัง แต่ในขณะเดียวกันโครงสร้างและเทคนิคในการบริหารก็มักยังคงอยู่ในสภาพเดิม ที่ได้ตั้งขึ้นเมื่อหลายสิบปีก่อน จึงเกิดปัญหาในหน่วยงานที่มักพบบ่อย ๆ อาทิ เช่น การมีขั้นตอนในการบังคับบัญชามากเกินความจำเป็นจนเป็น red tape ที่เป็นอุปสรรคทำให้งานล่าช้า กฎระ谁知道กันก็มีบัญหามากขึ้นในเมื่อขอบเขตของงานขยายกว้างขึ้น นอกจากนี้ การขยายตัวของหน่วยงานอาจเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้คำนึงถึง

ก. มีการเพิ่มน้ำที่ใหม่ ๆ ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่ ซึ่งมักทำให้โครงสร้างและระบบการบริหารที่เคยเหมาะสมกับหน้าที่เดิมที่เคยมีอยู่เดิมไม่เหมาะสมสมอีกต่อไป

*กรณี ศรีติบุตร, Ph.D. อาจารย์เอกชนะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๔. มีการเพิ่มเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มืออยู่เดิมโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในเมืองหน่วยงานเกือบทุกหน่วยในปัจจุบันมักมีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีในด้านสังคม化ด้านการวิเคราะห์วิจัยมากขึ้น

๕. การขยายหน่วยงานอาจเกิดขึ้นโดยการโอนหน่วยงานอื่นมาชึ้นหรือย้ายมาสังกัดหรือทับหน่วยงานกับหน่วยงานนั้น มักก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการบริหารซึ่งมีอยู่เดิม และหากว่าหน่วยงานซึ่งโอนมาชึ้นค้ายังนั้นยังคงต้องรักษาตำแหน่งระดับบริหารไว้ครบถ้วน ก็จะก่อให้เกิดการบังคับบัญชาและการประสานงานขึ้น นอกจากนี้ การโอนย้ายหรือยุบหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่สำคัญมาร่วมไว้ในหน่วยงานเดียวกันนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหางานซ้ำซ้อนกันได้ หากไม่มีการปรับปรุงส่วนราชการทั้งในหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่

ผลงานของส่วนราชการไม่สูงเท่าที่ควรหรือ

1.2 ผลการปฏิบัติงานคาดว่าคงต้องหรือหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้อยู่เนื่อง ๆ จึงจ้าเป็นต้องมีการวิเคราะห์หาสาเหตุของข้อบกพร่องเหล่านั้นว่าเกิดจากโครงสร้างหรือเทคนิคการบริหารไม่เหมาะสมสมประการใด อาจเป็นไปได้ว่าสาเหตุหนึ่งของผลงานที่เกิดจากคนต้นงานหรืองานไม่ได้ส่วนสักกับจำนวนคน เมื่อมีการปรับปรุงส่วนราชการอาจจำต้องมีการยุบเลิกตำแหน่งและอัตรากำลังที่เกินความจำเป็น ตลอดจนลดลงของการปฏิบัติงานลงทั้งหมด ควรปรับปรุงดังกล่าวเกิดผลกระทบกว้างที่ต้องบุคคลในหน่วยงานนั้นมากมายดังกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ ๓

1.3 แนวโน้มในการบริหารหรือเทคนิคในการบริหารเปลี่ยนแปลงไปตามหลักวิชาการ สมัยใหม่ การนำวิชาการเหล่านี้มาใช้ในบางกรณีอาจเป็นสาเหตุหนึ่งก่อความจำเป็นที่หน่วยงานเนี้จะต้องมีการปรับปรุง อายุโรงเรียนการปรับปรุงส่วนราชการตามหลักวิชานี้จำต้องใช้ความรู้มัตรฐานของคุณภาพเป็นอย่างยิ่ง เพราะหลักวิชาเป็นเพียงเครื่องมือชี้ทางยังนั้นเท่านั้น มีควรนำมาใช้เป็นคู่มือทั้งสิทธิ์ที่เปลี่ยนแปลงมีไว้ อาจกล่าวได้ว่าหลักวิชาในการปรับปรุงส่วนราชการที่ต้องสูญเสียต้องที่สูญนั้นไม่มี หลักวิชานี้อาจเหมาะสมกับสภากาแฟและลักษณะของหน่วยงานหนึ่ง แต่อาจตรวจสอบความล้มเหลวที่สูญเสียไปให้กับหน่วยงานอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้นหลักวิชาที่สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงหน่วยงานให้ต้องสูญเสียเหมาะสมกับสูญเสียที่ต้องที่สูญเสียไปที่นำมาปรับปรุงหรือประยุกต์ให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานนั้นที่สูญเสีย

1.4 มีการเปลี่ยนแปลงในค้าผู้บริหารระดับสูง อาทิเช่น อธิบดีหรือรัฐมนตรีว่าการบุคคลนั้น ๆ มักนิยมให้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในให้บังคับบัญชาของตนขึ้นเพื่อเหตุผลต่าง ๆ กัน อาทิเช่น เพื่อปรับปรุงหน่วยงานนั้นให้เข้มแข็งความคิดเห็นของตน หรือเพื่อแสดงถึงความสามารถของตนให้เป็นประจำยั่งยืนต่อไป ฯ สาเหตุที่แตกต่างกันย่อมมีผลต่างกัน เพราะการที่บุคคลระดับหัวหน้าส่วนราชการปรับปรุงหน่วยงานเพื่อแสดงถึงความสามารถในวิชาการโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นที่แท้จริงแล้ว ย่อมนำมาซึ่งผลเสียต่อหน่วยงานมากกว่าผลดี.

1.5 มีการเปลี่ยนแปลงเบ้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ส่วนมากมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเบ้าหมายระยะสั้นหรือเบ้าหมายย่อของหน่วยงานมากกว่าเบ้าหมายระยะยาว หรือเบ้าหมายถาวร คั้งที่ทราบแล้วว่าหน่วยงานคงขึ้นเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับกองหรือระดับกระทรวง ฉะนั้น หากวัตถุประสงค์นี้ได้บรรลุถึงความสำเร็จแล้ว หรือไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามเบ้าหมายนี้อีกต่อไปก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการนี้ได้ปฏิบัติงานอื่นที่เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองต่อไป แต่สิ่งที่มักเกิดขึ้นเสมอ คือ มักเป็นการง่ายที่จะสร้างหรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่แต่ไม่สามารถยุบเลิกหน่วยงานนั้นได้เมื่อไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานนี้อีกต่อไป ฉะนั้น ผลที่ปรากฏคือ มีหน่วยราชการหลายหน่วยซึ่งไร้ประโยชน์เท่าทั้งอยู่ต่อไป เพราะเกรงว่าถ้ามีการปรับปรุงส่วนราชการขึ้นมาแล้วไม่ทราบว่าจะเอาบุคคลในหน่วยงานนั้นไปไว้ที่ไหน

2. สาเหตุที่อยู่ภายหลังหน่วยงานซึ่งอาจก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงส่วนราชการได้นั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน สาเหตุเหล่านี้อยู่นอกเหนือการบังคับของหน่วยงาน ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่หน่วยงานจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทั้ง ๆ เหล่านั้น นอกจากอยู่ปรับปรุงหน่วยงานของตนให้เหมาะสมและทันต่อสภาพแวดล้อม ตลอดจนเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป

2.1 ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคม “สังคม” ในที่นี้รวมความถึงวัฒนธรรม ชนบทรวมเนียมประเพณี คุณค่า尼ยม ตลอดจนถึงสถาบันทางสังคม เช่น ครอบครัว สถาบันการศึกษา ศาสนา และสาธารณสุข และความมั่นคงปลอดภัยภายในสังคม บัญชาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นบัญชาอิปปี้ บัญชาอาชญากรรมรุนแรง บัญชาภาคเสีย น้ำเน่า บัญชาเมียเช่า บัญชาประชากรเพิ่มในอัตราสูง ล้วนแต่มีผลกระทบต่อสังคม ล้วนแต่มีผลกระทบต่อสถาบันของรัฐคือ ส่วนราชการที่ต้องมีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ทั้งทางตรงและทาง

อ้อม ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความจำเป็นท้องมีการขยายหน่วยงาน ขยายอัตรากำลังโดยเร่งด่วน ล้วนแต่มีผลกระทบต่อโครงสร้างที่มีอยู่ของส่วนราชการ แม้แต่คุณค่าในยมของสังคมไทยที่เปลี่ยนไปจากความนิยมที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะเชื่อฟังและยึดถือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีข้อโต้แย้งขัดขึ้นมาเป็นความนิยมที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความคิดวิเริ่มแตกต่าง ให้เช่นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาขึ้นมาล้วนมีผลกระทบต่อเทคโนโลยีการบริหาร และดำเนินการบังคับบัญชาทั้งสิ้น

2.2 ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวกันเสมอว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานนอกเหนือจากคน วัสดุและการบริหารแล้วคือเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการไทยแล้วก็จะซึ่งขาดดิบขาดด้น อิทธิพลของ “เงิน” เป็นอย่างต่ำที่สุดในเมืองเงินบประมาณ ซึ่งมักมีไม่เพียงพอแก่ความจำเป็นของทุกหน่วยงาน และทั้งในเมืองเงินค่าครองชีพของข้าราชการในฐานะประชาชนซึ่งต้องประสบกับปัญหารายได้ต่ำแทรบจ่ายสูง ซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่และของหน่วยงานได้อย่างลึกซึ้ง ไม่ว่าจะในเมืองสีเขียวใจในการปฏิบัติงานหรือความจำเป็นในการรับอาภิสัติเจ้าทุจริต โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หารายได้พิเศษอื่นๆ เช่น ก่อสร้าง หรือหักภาษี หากไม่คำนึงและศึกษาถึงปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ถึงแม้มีการปรับปรุงโครงสร้างหรือเทคโนโลยีการบริหารตามหลักวิชาเท่าไหร่ก็ตามก็จะมิใช่เป็นการปรับปรุงส่วนราชการที่แท้จริงและได้ผลเลย

2.3 ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองทั้งด้านมหภาคที่ว่า นักการเมืองคือผู้วางแผนนโยบายของประเทศ ส่วนนักบริหารคือผู้รับนโยบายนั้นไปปฏิบัติ เราจะเห็นได้ว่าการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหาร คือส่วนราชการอย่างสำคัญยิ่ง อิทธิพลทางการเมืองมารถมีทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือระบบการเมือง ตลอดจนอุปกรณ์ทางการเมือง แต่ทั้งสิ้นเป็นสาเหตุของการปรับปรุงส่วนราชการได้ทั้งสิ้น ส่วนราชการอาจต้องถูกยุบเลิก โอนย้ายสังกัดเพรียบ นโยบายทางการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนไป ในขณะเดียวกันอาจมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ด้วยเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ นโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศก็มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงส่วนราชการอีกมากเช่นกัน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ารัฐบาลไทยจำต้องพึ่งพาอาชีวะเงินทุนต่อต้านความช่วยเหลือทางเทคนิคจากรัฐบาลและองค์กรต่างประเทศอยู่มาก และควบคู่ไปกับความช่วยเหลือทั้งในด้านการเงินและวัสดุเหล่านี้มักมีข้อแม้ว่าส่วนราชการที่จะรับความช่วยเหลือหรือนำเงินหรือวัสดุที่ได้รับจากความช่วยเหลือ

จากเจ้าของทุนจะต้องผ่านการปรับปรุงส่วนราชการให้เหมาะสมในสายตาของเจ้าของทุนเสียก่อน ทั้งนี้ เพราะในสายตาของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศอาจเห็นว่าโครงสร้างคลอเคลนิกการบริหารของส่วนราชการไทยยังคลั่งไส้ไม่เข้ากับหลักเกณฑ์ที่คนเคยชินมาในประเทศของตน ซึ่งการปรับปรุงส่วนราชการตามคำขอร้องແນกบังคับหรือคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศนั้นมักจะไม่ประสบผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่หากนำมาปฏิบัติจริง เพราะหลักการต่าง ๆ ไม่ได้สร้างขึ้นบนพื้นฐานของสังคมและสภาพแวดล้อมของไทยจึงทำให้เกิดสักดิ้นกันขึ้นในระหว่างโครงสร้างและเทคนิคการบริหารกับพุทธิกรรม

2.4 ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย การปฏิบัติงานของส่วนราชการทุกขั้นทุกตอนจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายเพื่อบังคับความเสียหาย และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความศักดิ์ศิริเที่ยงธรรมของส่วนราชการ เมื่อสภาพแวดล้อมอื่นเปลี่ยนไป กฎหมายก็ยอมเปลี่ยนตามไปด้วยเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ กฎหมายที่ร่างขึ้นเมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ยอม มีผลกระทบต่อโครงสร้างของส่วนราชการผู้นำกฎหมายนี้ไปเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ค่าที่ เช่น เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีคลอเคลนบทกำหนดโดยเปลี่ยนแปลงไป ส่วนราชการอาทิเช่น กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจนฯ ฯลฯ ก็ต้องมีการปรับปรุงหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเหล่านั้นไว้

II ขั้นตอนในการปรับปรุงส่วนราชการ

เมื่อได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของข้อบกพร่องแล้ว เลี้ยงเห็นความจำเป็นว่า ส่วนราชการนั้นจำต้องได้รับการปรับปรุง จะต้องจัดทำแผนการปรับปรุงดังนี้ คือ

1. วางแผนเป้าหมายหรือกำหนดภารกิจดูประสิทธิภาพของการปรับปรุงส่วนราชการนั้น ๆ เป้าหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลของการปรับปรุงซึ่งมักพบในการปรับปรุงส่วนราชการไทยมีอาทิเช่น

- 1.1 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องซ้ำซ้อนกัน
- 1.2 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องล้นงาน
- 1.3 เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและความประยุต์ในการดำเนินงานของส่วนราชการ
- 1.4 เพื่อกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้มากขึ้นและลดภาระของผู้

บริหารระดับสูง

1.5 เพื่อให้มีการประสานงานดีขึ้น

1.6 เพื่อตัดขั้นตอนในการบังคับบัญชาให้สั้นขึ้นและแก้ปั๊บๆ หา red tape ฯลฯ นอกจากนี้ยังอาจมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอื่นอีกมาก many ซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวได้หมด ขึ้นอยู่กับประเภทของหน่วยงานและลักษณะเฉพาะของงานที่หน่วยงานนั้นปฏิบัติ อย่างไรก็ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตั้งกล่าวไว้ไม่จำเป็นต้องเป็นเป้าหมายที่จะบรรลุถึงได้ในการปรับปรุงส่วนราชการเพียงครั้งเดียว เพราะอาจเป็นไปได้ว่าวัตถุประสงค์ทางอย่างที่วางไว้อาจขัดแย้งกันเอง อาทิเช่น การวางแผนเป้าหมายที่จะลดภาระของผู้บริหารระดับสูงอาจจำเป็นต้องลดช่วงการบังคับบัญชา (span of control) ลง ซึ่งอาจนำไปสู่การมีขั้นตอนการบังคับบัญชามากขึ้น

2. กำหนดคุณบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการจัดการปรับปรุงส่วนราชการ บุคคลตั้งกล่าวอาจเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ซึ่งก็จะสามารถหาข้อมูลที่ถูกต้องกับความจริง สามารถวิเคราะห์ความจำเป็นของการปรับปรุงตลอดจนวางแผนการปรับปรุงหน่วยงานได้โดยมีความเข้าใจสภาพการณ์อย่างแท้จริง แต่อาจมีผลเสียได้หากบุคคลนั้นมีความล้าเอียงเกเรงใจผู้บังคับบัญชาตลอดจนผู้ร่วมงานซึ่งอาจถูกผลกระทบจากการตัดสินใจของบุคคลนั้นทำให้ไม่กล้าปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักได้เท่าที่

หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะทำหน้าที่วางแผนการปรับปรุงส่วนราชการเป็นบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น อาจเชื่อได้ว่าจะไม่มีความจำเป็นที่ต้องกับผลประโยชน์ของบุคคลใดในหน่วยงาน สามารถวางแผนปรับปรุงได้อย่างเป็นกลางตามหลักวิชาที่คนเห็นว่าเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้นได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกที่ไม่สามารถเข้าใจลึกซึ้งถ่องแท้กับปั๊บๆ หาที่แท้จริงของหน่วยงานและลักษณะเฉพาะอย่างของงานนั้นได้ เพราะไม่คุ้นเคยจึงอาจวิเคราะห์ปั๊บๆ ผิดพลาด เนื่องจากความเป็นจริงไปได้ ทำให้แผนการปรับปรุงไม่ได้ผลหรือเป็นประโยชน์เท่าที่ควร อาจได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานนั้นอย่างมากได้

3. ศึกษาวิเคราะห์หน่วยงานในลักษณะที่เป็นอยู่ การทราบถึงสาเหตุที่ก่อความจำเป็นให้ต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1 นั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องวิเคราะห์สาเหตุของข้อบกพร่องทั้ง ๗ เหล่านั้นให้ได้เพื่อสามารถปั้งลงไปในแผนการปรับปรุงได้ว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใด ระบบไหน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้น

เทคนิคที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ก็นิยมที่จะใช้การศึกษาข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงาน อาทิ เช่น รายงานผลงานประจำปี แนวโน้มรายและระเบียบข้อบังคับภายใน บันทึกคำสั่ง เจ้าสังกัด และผู้บริหารระดับหัวหน้า รายงานการประชุม การเดินทางต่อสื่อมวลชน ทุกออก จนแผนภูมิการแบ่งส่วนและแผนภูมิการดำเนินงานและคู่มือการทำงานถ้ามี นอกจากนั้นยังท่อง อาทิ การสัมภาษณ์หัวข้อมูลจากผู้บริหารส่วนราชการนั้นเอง ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานที่จะต้องปรับปรุงนั้นเอง จากการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์จะได้ข้อมูลซึ่งบ่งถึงการทำงานในสภาพความเป็นจริง ซึ่งอาจไม่เหมือนกับที่ระบุไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรในเอกสารต่าง ๆ ก็ได้ โดยเฉพาะในแขวงอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์กับ ตำแหน่งอื่น ๆ การประสานงานระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การเดินของงานแม้กระทั้ง การสะเลียนหน้าที่หรือการปฏิบัติงานอื่นยกเห็นออกจากหน้าที่ ๆ ระบุไว้ ข้อมูลที่สำคัญและยาก ต่อการเข้าใจคือการหนึ่งคือข้อมูลเกี่ยวกับบุคลิกภาพของผู้บริหาร การแก่งแย่งชิงอำนาจ หรือชิงคีชิงเด่นกัน หากมี เป็นต้น

4. วางแผนปรับปรุงส่วนราชการตามหลักวิชา เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่อง ของระบบเดิมแล้ว ขั้นตอนไปคือการวางแผนโครงสร้างของหน่วยงานตามหลักวิชาโดยคำนึงถึง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ระยะยาวและระยะสั้น ลักษณะและประเภทของงานซึ่งจำเป็นต้อง กระทำเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ทั้งนี้โครงสร้างใหม่ที่วางแผนควรจะได้เป็นโครงสร้าง ที่ชี้ให้เห็นว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของโครงสร้างเดิมได้

5. ปรับแผนการปรับปรุงส่วนราชการตามหลักวิชาให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงแล้วจึง ทำรายงานซึ่งแสดงถึงเป้าหมายของการปรับปรุงลักษณะของหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนปัญหาของหน่วยงาน ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหน่วยงานนั้นซึ่งแสดงถึงรายละเอียด ในการเปลี่ยนแปลงเสนอแนะ ประกอบกับแผนภูมิที่ปรับปรุงแล้วพร้อมทั้งมีการบรรยาย ลักษณะอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามแผนภูมิ แผนทังก์ต่อควรจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนการ ปรับปรุงส่วนราชการระยะยาว และแผนการปรับปรุงระยะสั้น แผนประเภทแรกเป็นสมุด non Master Plan ซึ่งไม่คำนึงถึงทั่วบุคคลหรือความรู้ความสามารถของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อญญาในขณะนั้น แต่แผนระยะสั้นจะเป็นแผนซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ภายในระยะ 6–12 เดือนโดยคำนึงถึงรายละเอียดของตำแหน่งและทั่วบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งจะต้องเปลี่ยน- แปลงไปตามแผนระยะสั้นซึ่งสองครั้งต่อไปต่อแผนระยะยาวนั้นเอง

6. จัดทำแผนภูมิชี้แจงแสดงถึงส่วนราชการและแผนภูมิแสดงถึงอำนาจหน้าที่ ตลอดจน
สายการบังคับการัญชาและเครื่องมือการประสานงานและงานที่ปรึกษา และจัดทำคู่มือการปฏิบัติ
งาน ซึ่งระบุถึงชื่อตำแหน่ง ลักษณะของงาน เงินเดือน ขั้นต่ำสุด—สูงสุด ตลอดจนความรู้
ความสามารถ

7. ประกาศใช้แผนปรับปรุงส่วนราชการในขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อส่วนมากแล้วแผนที่
ร่างโดยบุคคลภายนอกหน่วยงานมักได้รับการต่อต้านและไม่ยินยอมพร้อมใจที่จะแก้ไขเปลี่ยน
แปลงจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานอยู่เสมอ ฉะนั้นหากสาเหตุหรือข้อบกพร่องที่จำเป็น
ให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหน่วยงานนั้นมาภายใต้การแล้ว ควรจะให้แผนการ
ปรับปรุงตลอดจนโครงสร้างใหม่ที่ແນบແນชั้นทั่ว ๆ ไป ได้รับการพิจารณาให้เป็นที่เข้าใจ
และยอมรับของผู้เกี่ยวข้องจึงจะเป็นผลดีต่อส่วนราชการมากกว่าที่จะเป็นการปรับปรุงแบบบังคับ
ทั้งนี้ในระหว่างทำแผนอยู่ในระยะทดลองปฏิบัติใช้จังหวะได้เป็นการประเมินความสำเร็จของแผน
ไปในทันทีแผนนี้ใช้ได้หรือไม่ มีข้อบกพร่องใด สามารถแก้ไขปัญหาที่คิดว่าจะแก้ได้ หรือ
ไม่มีทางจะสำเร็จหรือล้มเหลว และจะช่วยปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นให้มี
ประสิทธิภาพหรือประยัคช์จังหวัดหรือไม่เพียงไร

8. ทำการคัดแปลงปรับปรุงแผนที่ประกาศทดลองให้ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง
ตามข้อเสนอแนะของผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ ให้เข้ากับหลักการเพื่อนำมาใช้ผลที่ต้องการ

9. ติดตามและประเมินผลของโครงสร้างใหม่ตามที่แผนการปรับปรุงส่วนราชการได้กำหนด
ขึ้น ว่าได้ผลหรือไม่เพียงใด มีผลกระทบใดๆ ที่ต้องคำนึงถึงในระยะทดลอง ผู้รับบริการและ
ความก้าวหน้าของส่วนราชการอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ ผู้มีหน้าที่วางแผนการปรับปรุงหน่วยงานจำต้องคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก
ระยะหนึ่งแม้หลังจากมีการปรับปรุงหน่วยงานตามแผนแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพื่อดำเนินการฝึกอบรม
ให้เข้าหน้าที่ ฯ เกี่ยวข้องในตำแหน่งและระดับต่าง ๆ เช่นเดิมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่
ตามลักษณะที่ได้ปรับปรุงแล้ว เพื่อสามารถปฏิบัติงานที่ระบุไว้ในแผนภูมิและคู่มือการปฏิบัติ
งานได้ถูกต้อง ทั้งยังต้องเป็นผู้ช่วยเหลือผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจประสบปัญหาในการ
บริหารงานตามโครงสร้างใหม่อีกด้วย

III ข้อจำกัดในการปรับปรุงส่วนราชการ

ในการวางแผนปรับปรุงส่วนราชการให้กีตام ควรที่จะได้คำนึงถึงข้อจำกัดซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จตามแผนที่วางไว้ได้ดังนี้

1. ข้อจำกัดที่เกิดจากบัญชาของสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจแยกได้ตามประเภทของสิ่งแวดล้อม ได้ดังนี้ คือ

1.1 ข้อจำกัดทางการเมือง — การปรับปรุงส่วนราชการไม่ว่าในสภาพการเมืองแล้ว การปกครองโดยอ่อนมีผลกระทบต่อการเมืองในขณะเดียวกันที่สูกอิทธิพลของการเมือง ทั้งนี้ เพราะในการปรับปรุงส่วนราชการย่อมยากที่จะหลีกเลี่ยงผลของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ ต่อบุคคลใดหรือกลุ่มการเมืองใดเป็นพิเศษในขณะที่อีกบุคคลอีกกลุ่มนึงต้องเสียประโยชน์ไป จึงมักมีการวิงเท้นสืบเสาะและหาทางที่จะรักษาไว้หรือได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มคนซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการที่จะสูกปรับปรุงอยู่เสมอ ผู้ที่จะเสียประโยชน์ก็จะพยายามใช้อิทธิพลทางการเมืองขัดขวางมิให้แผนการปรับปรุงได้ประกาศใช้ ส่วนผู้ที่จะได้ประโยชน์ก็จะพยายามใช้อิทธิพลสนับสนุนให้ได้มาซึ่งการประกาศใช้แผนการปรับปรุงดังกล่าว

1.2 ข้อจำกัดทางกฎหมาย — มักเป็นที่ประภากันอยู่เสมอในหมู่นักบริหารผู้มีความรู้ความสามารถว่าหลักวิชาที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานมักเป็นหม่นคือไม่มีโอกาสนำมาใช้ได้พระกฎหมายจำกัดหน้าที่ความรับผิดชอบของตนไว้ ตนไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขกฎหมายได้ ฉะนั้นก็จำต้องปล่อยให้ความเห็นก่อนว่าจะมีการแก้ไข “กฎหมายชราภาพ” เหล่านั้นกันชน จนเป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุไนน์จึงไม่มีผู้ใดกล้าแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งร่างขึ้นตามความเหมาะสมของเหตุการณ์เมื่อ 50 กว่าปี ก่อน ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปหรือ

1.3 ข้อจำกัดทางสังคม — ลักษณะสังคมไทยตลอดจนคุณค่า尼ยมและขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อาจเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การบริหารงานตามโครงสร้างซึ่งทั้งอยู่บนรากฐานของลักษณะสังคมที่แตกต่างกันเป็นไปไม่ได้ตามแผนซึ่งวางไว้

1.4 ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงส่วนราชการเกือบทุกหน่วยมักต้องอาศัยเงินงบประมาณซึ่งมักมีจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการทำให้การปรับปรุงเป็นไปได้เพียงบางส่วนไม่พร้อมเพรียงและประสานกันให้ตามแผน เงินงบประมาณจำกัดมักทำให้การขยายอัตรากำลังที่จำเป็นต้องซังก์ ทั้งนี้มักมีการเข้าใจสับสนกันอยู่เสมอว่าการปรับปรุงส่วนราชการนั้น มีเป้าหมายเพื่อการประหยัด ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณในการปรับปรุงดังกล่าว

หากแต่ว่าการประยุกต์นั้นจะเป็นผลกระทบที่จะได้จากการปรับปรุงส่วนราชการ แต่ในระยะสั้นๆ ท้องใช้เงินในการปรับปรุงโครงสร้างและสมรรถภาพของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ตามโครงสร้างให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุดตามแผนระยะยาวให้

1.5 ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี — ลักษณะพิเศษของหน่วยงานบางหน่วยทำให้ไม่สามารถปรับปรุงหน่วยงานตามหลักการทั่วไปได้ เพราะในการปฏิบัติงานของส่วนราชการก็กล่าวว่า ทั้งหมดที่อยู่ในเทคโนโลยีเฉพาะอย่าง ซึ่งมีผลกระทบต่อความยาวความสั้นของขั้นตอนของการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชา ส่วนสัดของจำนวนผู้บังคับบัญชาต่อจำนวนของผู้ได้บังคับบัญชา ตลอดจนส่วนสัดของจำนวนเจ้าหน้าที่ธุรการต่อจำนวนเจ้าหน้าที่วิชาการ เป็นทัน

1.6 ข้อจำกัดของส่วนราชการ — แผนการปรับปรุงส่วนราชการอาจถูกจำกัดด้วย การขาดแคลนทัวบุคคลที่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่ระบุไว้ในการพัฒนาหรือผู้ที่อยู่ในหน่วยงานอยู่แล้วยังมีความรู้ความสามารถไม่ดึงขึ้นมาจัดให้มีการฝึกอบรมอย่างเร่งด่วน เพื่อปรับปรุงบุคคลในตำแหน่งที่จะต้องปรับปรุงตามแผนให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนได้

1.7 ข้อจำกัดของผู้บุริหาร — แผนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรให้เกิดตามจะ สมดุลหรือไม่ต่อเมื่อผู้จัดทำแผนนั้นสามารถสร้างความศรัทธาได้ในแผน กับผู้บังคับบัญชา ระหว่างนับบุริหารผู้มีอำนาจสั่งการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แผนส่วนมากมักถูกเก็บอยู่ในลิ้นซัก เพราะนักบุริหารระดับสูงไม่ให้ความสนใจสนับสนุนหรือเชื่อว่าแผนนั้นมีผลต่อจริง

2. ผลของการปรับปรุงส่วนราชการซึ่งก่อให้เกิดปัญหา:

2.1 ปัญหาภายในหน่วยงาน — การปรับปรุงส่วนราชการย่อมหมายความถึงการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ มักจะก่อให้เกิดปฏิริยาซึ่งมีแนวโน้มไม่ในทางท่อต้านเสมอ ความรู้สึกต่อผู้คนนั้นมักมีสาเหตุมาจากการ

2.1.1 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป จะเป็นการทำลายประสิทธิภาพของหน่วยงานมากกว่าเพิ่มพูน ทั้งนี้เพราะในการปรับปรุงหน่วยงานโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและเทคนิคการบริหารนั้นย่อมมีผลทำให้ความสมัพนธ์หายไป ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ท้องขาดลง การที่สืบสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นทางการอาจถูกขัดขวาง และบุคคลในหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับบุริหารยังเกิดความหวั่นไหวและไม่สามารถรวมสมานใจในการปฏิบัติงานประจำต่อไปได้ เพราะเกรงว่าตำแหน่งของตนจะถูกกระทบกระเทือนไปในทางลบ หากการปรับปรุงส่วนราชการเป็นไปอย่างขาดการวางแผนที่จะทำการปรับปรุงนั้นให้มีเวลาพอที่

จะทำการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นนั้นให้เป็นที่ยอมรับและเข้าใจซึ่งบุคคลในหน่วยงานแล้วผลที่ได้คือการเสียวัตถุประสงค์กำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้ผลงานตกต่ำลงกว่าเดิมก่อนมีการปรับปรุงเสียอีก

2.1.2 การปรับปรุงส่วนราชการแต่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่เห็นความจำเป็นโดยเฉพาะหน่วยงานซึ่งจำต้องขยายคำแนะนำและอัตรากำลังเพื่อรับกับสภาพการณ์บางอย่างอาจก่อความน้อຍเนื้อที่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ขยายตัว

2.1.3 หลังจากมีการปรับปรุงส่วนราชการแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่มีการยุบ – โอน – ย้าย หรือรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่ใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน มักประสบกับปัญหานโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานไม่เป็นที่เข้าใจขัดแย้งของบุคคลที่ปฏิบัติงาน

2.1.4 ในบางกรณีที่มีการ ยุบ – โอน – ย้าย หรือรวมหน่วยงานเข้าด้วยกันแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถลดลงเลิกคำแนะนำระดับบริหารบางคำแนะนำให้จึงให้คงคำแนะนำนั้นไว้ในโครงสร้างใหม่โดยเป็นคำแนะนำที่ไม่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่แต่ประการใด เสมือนว่าในมีที่จะมีคนดูแลงานแม้หลังจากปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการแล้วก็ตาม

2.1.5 การปรับปรุงส่วนราชการที่มิได้ริเริ่มจากส่วนราชการนั้นเองหากแต่เป็นคำสั่งจาก “เบื้องต้น” มักมีปัญหาความลักษณะนี้ระหว่างโครงสร้างใหม่กับการปฏิบัติงานจริง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการนั้นไม่เห็นด้วยและไม่ยอมรับข้อเสนอแนะตามแผนปรับปรุงส่วนราชการของนักวิชาการแต่ไม่มีทางเลือกที่จำยอมให้มีการปรับปรุงไปตามแผนแต่ยังคงยึดถือแนวทางปฏิบัติงานและเทคนิคการบริหารเดิมที่เคยใช้มาอยู่ก่อนมีการปรับปรุงท่อไป

2.1.6 มีการปรับปรุงส่วนราชการทั่วไปความต่อต้านจึงไม่พยาภัยแต่ต้องโครงสร้างเดิมเพียงแค่พยายามยัดเยียดหรือเปลี่ยนแปลงเทคนิคการบริหารใหม่ ๆ ให้เข้ากับโครงสร้างเดิม ซึ่งผลที่ได้ก็มักมิใช่ประสิทธิภาพที่เพิ่มพูนแต่ประการใด เพียงแต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับโครงสร้างเดิมไว้ได้เท่านั้น แต่ความสัมพันธ์อันราบรื่นภายในหน่วยงานนี้ใช้เป็นเป้าหมายของหน่วยงานเป็นแท้เพียง “เครื่องมือ” อันหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของหน่วยงานเท่านั้น

2.1.7 การนำหลักการปรับปรุงส่วนราชการที่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงหน่วยงานหนึ่งไปใช้กับอีกหน่วยงานหนึ่งโดยไม่มีการวิเคราะห์ความแตกต่างมักได้ผลลัมด์เหลว

เพาะหลักการปรับปรุงคุณภาพมิใช่รำอาหารที่แม่ครัวทุกคนที่ซึ้งดวงวัดเป็นกีฬาสามารถทำอาหารออกมากได้รับเดียวกันหมดไม่

2.2 ปัญหาภายในอกหน่าวางงาน

เมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการแล้วควรดำเนินถึงความสะท้อนของประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนหน่วยงานอื่น ซึ่งต้องมาติดต่อประสานงานด้วย ทั้งประชาชนและหน่วยงานอื่นควรได้รับการชี้แจงให้เข้าใจถึงโครงสร้างและเทคนิคการบริหารใหม่เพื่อป้องกันการตับสนและล้าiko ไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนและหน่วยงาน ซึ่งเคยขึ้นกับการติดต่อประสานงานกับโครงสร้างและเทคนิคเดิมก่อนมีการปรับปรุง ๆ

IV สรุป

การปรับปรุงส่วนราชการมิใช่สิ่งที่จะกระทำได้โดยง่าย หากต้องดำเนินถึงปัญหาและข้อจำกัดตลอดจนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงส่วนราชการมีขั้นกีต่อเมื่อได้มีการวิเคราะห์หาสาเหตุตลอดจนข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ และนำมาพิจารณาว่าเป็นเหตุผลเพียงพอหรือไม่ที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ และถ้ามีเหตุผลเพียงพอ การปรับปรุงนั้นจำเป็นจะต้องกระทำในระดับใดในขอบเขตแคบหรือกว้างเพียงไหน และผลกระทบจากการเทือนตลอดจนข้อจำกัดในการปรับปรุงคุณลักษณะมืออาชีว์ ในการทำแผนการปรับปรุงส่วนราชการมิได้สิ้นสุดอยู่เพียงโครงสร้างและเทคนิคการบริหารตามหลักวิชาที่ปรับให้เหมาะสม สมกับความจำเป็นและสภาพเวกล้อมเท่านั้น หากยังต้องรวมถึงการวางแผนขั้นตอนการนำการปรับปรุงนั้นไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จด้วย