

ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

○

ศักดิ์ ผาสุนิรัตน์

อาจารย์ประจำคณะและหัวหน้าฝ่ายวิจัย

บทนิยามของคำ “ประสิทธิภาพ” (EFFICIENCY)

ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ตามหัตถ์รัฐประศาสนศาสตร์ ข้าพเจ้าใคร่จะกล่าวถึงเรื่องการค้าขายหรือการประกอบกิจการของเอกชนเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย ๆ แก่ท่านผู้อ่าน

ในการประกอบการค้าหรือกิจการใด ๆ ของเอกชนนั้น จำเป็นต้องอาศัยทุนเป็นปัจจัยมูลฐาน ทุนในทางเศรษฐศาสตร์มิได้หมายความถึงเฉพาะเงินตราเท่านั้น แต่รวมถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ดิน ตลอดจนวัตถุดิบนำมาเพื่อตัดแปดหรือคดแต่งเป็นสินค้าด้วย อย่างไรก็ตาม บุคคลธรรมดาสามัญมักเข้าใจว่า ทุนหมายความถึงจำนวนเงินที่นำมาใช้จ่ายในการประกอบการ แม้ความเข้าใจดังกล่าวค่อนข้างจะแคบไปกว่าความหมายที่นักเศรษฐศาสตร์เข้าใจกันก็จริงอยู่ แต่ความเข้าใจตามทัศนะนี้มีเหตุผลพอสมควรที่ชวนให้เข้าใจเช่นนั้น เพราะเงินเป็นสื่อกลางที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนเมื่อมีเงินแล้ว โดยส่วนใหญ่ก็สามารถใช้เงินซื้อหาสิ่งอื่นที่ไม่มีได้ เช่น ที่ดิน วัตถุและแรงงาน เป็นต้น

เมื่อมีการลงทุน โดยปกติก็มีการหวังผลกำไรจากการลงทุนนั้น เช่น สมมุติว่าเราลงทุนไป ๓๐๐ บาท ก็อยากได้รับผลคืนมากกว่า ๓๐๐ บาท จึงจะถือได้ว่ามี “กำไร” ถ้าได้คืนมาเพียง ๓๐๐ บาทถ้วน เรียกว่า “เสมอทุน” ถ้าได้รับผลตอบแทนมาต่ำกว่า ๓๐๐ บาท ก็เรียกว่า “ขาดทุน” การที่จะทราบได้ว่ากิจการจะมีกำไรหรือขาดทุนจึงจำเป็นต้องรู้ต้นทุนเสียก่อน

ว่าเท่าไร แล้วนำมาหักลบกับผลที่ได้รับมาทางต้น ถ้าได้มากกว่าต้นทุนที่ตั้งไป ผลต่างก็เป็น “ผลกำไร” ถ้าได้น้อยกว่าทุน ผลต่างก็เป็น “ผลขาดทุน”

เรื่องการขาดทุนหรือได้กำไรตามที่กล่าวมาแถมมีชนิดใด เรื่องการมีประสิทธิภาพ หรือหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็มีนัยพออธิบายได้ทำนองเดียวกันนั้น แท้จริง “คำ ประสิทธิภาพ” ซึ่งเรานำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในทางรัฐประศาสนศาสตร์มีมูลฐานมาจากทาง ธุรกิจหรือทางเศรษฐกิจก่อน กล่าวคือ ถ้ากิจการใดมีผลกำไร นักเศรษฐศาสตร์เรียกการ ประกอบการนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าขาดทุนก็เรียกว่าไม่มีประสิทธิภาพ ความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ในแคว้นจึงมีความหมายใกล้เคียงหรือเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความ หมายของคำว่า “ขาดทุน” หรือ “กำไร” และหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องกำหนดว่า กิจการจะมีประสิทธิภาพหรือขาดประสิทธิภาพ ก็ใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน คือเทียบจาก จำนวนค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการประกอบการ (Input) อย่างหนึ่ง กับผลที่ได้รับจากการ ประกอบการ (Output) อีกอย่างหนึ่ง ความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ในที่นี้ จึงเกือบจะไม่ต่างกับคำว่า “กำไร” หรือ “ขาดทุน” ประการใด ๆ จะผิดกันก็แต่ถ้อย คำที่ใช้และคำว่า “กำไร” หรือ “ขาดทุน” มีความหมายหนักไปในทางเงินตรา แต่ ประสิทธิภาพหมายหนักไปทางผลของการจัดการหรือการประกอบการซึ่งในที่สุดก็คิดหาค่าออกเป็น เงินตรา^๕นั่นเอง

ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านนำเอาความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ตาม กล่าวแล้วไปใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการขององค์การ ฝ่ายบริหารจากจำนวนเงินที่องค์การได้รับมาจากงบประมาณประจำปีและใช้จ่ายไป เทียบกับผล งานที่ปฏิบัติได้ ถ้าผลงานที่ปฏิบัติได้มีมูลค่าสมกับเงินที่ใช้จ่ายหรือมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายถือว่า การ ปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม ก็ถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ

1. William J. Silfin. O & M: An Introduction. Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University. 1959, p. 155.

แต่การกำหนดประสิทธิภาพของการบริหารราชการ โดยพิจารณาจากเงินที่ใช้และจำนวนผลที่ได้ดังกล่าว ปรากฏว่าใช้ไม่ได้ทุกกรณี เพราะผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ เป็นอันมากไม่สามารถคำนวณหรือนับเป็นขั้นเป็นอันได้ เช่น งานรับทุกข์และบำรุงสุขอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ย่อมเป็นการยากที่จะนับผลหรือขนาดของความสำเร็จของงานดังกล่าวออกเป็นจำนวนเลข ในทำนองเดียวกัน ประสิทธิภาพของกองดับเพลิงมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเพลิงที่เกิดและจำนวนเพลิงที่ดับได้ แต่พิจารณาจากความสามารถของกองดับเพลิงที่จะดับเพลิงได้รวดเร็วเพียงใดเมื่อเกิดเพลิงขึ้นต่างหาก ตัวอย่างประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานซึ่งไม่สามารถนับเป็นจำนวนเลขได้อื่น ๆ เช่น บริการของกระทรวงสาธารณสุขในการส่งเสริมความสะอาดของบ้านเมืองและการป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ทุกท่านคงเห็นพ้องกันว่าประสิทธิภาพของกระทรวงสาธารณสุขมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ป่วยและการรักษาให้หายจากโรคระบาด แต่ขึ้นอยู่กับการป้องกันไม่ให้มีโรคระบาดเกิดขึ้นซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้มากกว่า

ดังนั้น จึงได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน ขยายบทนิยามของคำ “ประสิทธิภาพ” ที่มีมูลฐานจากทางเศรษฐกิจออกไปอีก โดยให้ความหมายรวมถึงผลของการปฏิบัติงานที่ยังให้เกิดความพอใจและประโยชน์แก่มวลมนุษย์ (Human Satisfaction and Benefits Produced) ด้วย² จากบทนิยามที่ขยายใหม่นี้ย่อมช่วยให้สามารถพิจารณาประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การของรัฐซึ่งไม่สามารถนับเป็นตัวเลขได้อีกเป็นอันมาก กล่าวคือ ถ้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานใด ซึ่งถึงแม้จะนับผลเป็นขั้นเป็นอันไม่ได้ แต่ถ้าก่อให้เกิดความพอใจ ความสะดวก หรือความสงบสุขแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอยู่แล้ว ผลการปฏิบัติของหน่วยงานนั้นย่อมนับว่ามีประสิทธิภาพ ถ้าสภาจะการณเป็นไปในทำนองตรงกันข้ามก็ถือได้ว่าหย่อนประสิทธิภาพ แต่มีบางกรณีที่เราจะต้องใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองประการเป็นเครื่องพิจารณาก่อนที่จะกำหนดว่าหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ เช่น การปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ เป็นต้น การมี

2. John D. Millet, Management in the Public Service,

New York, McGraw Hill Book Company, Inc.,

1954, p. 4.

ประสิทธิภาพของงานตำรวจย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลผู้กระทำผิด ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปราบปราม หรือจับกุมได้เมื่อมีการกระทำผิดที่เกิดขึ้น และรวมถึงความสามารถในการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจ ออกตรวจตราอยู่เป็นนิจสิน ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถก่อการกระทำผิดขึ้นได้ด้วย จึงจะ ถือว่ามีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน ประสิทธิภาพของงานเรือนจำย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณ จำนวนผู้ต้องขังซึ่งเรือนจำแห่งหนึ่งสามารถรับไว้ได้ และความสามารถของพนักงานเรือนจำในการ ก่ออมเถลาคิดใฝ่คิดของขังให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีเมื่อพ้นโทษไปแล้ว

ประสิทธิภาพ กับ สมรรถภาพ (Efficiency vs. Capability)

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” แล้ว มีอีกคำ หนึ่งซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากชอบกล่าวถึงอยู่เสมอ และบางทีก็ใช้ในที่ซึ่งเป็นความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ด้วย คำนั้นคือ “สมรรถภาพ” จึงเห็นควรทำความเข้าใจในความ หมายของคำนี้ไว้ด้วย

พจนานุกรมไทยฉบับของราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำ “สมรรถภาพ” ไว้สั้น ๆ ว่า หมายถึง “ความสามารถ”³ ถ้าพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนจะเห็นว่า ความ สามารถนี้อาจเป็นความสามารถของมนุษย์ สัตว์ หรือเครื่องจักรก็ได้ ในอันที่จะกระทำสิ่งหนึ่ง สิ่งใดให้สำเร็จ เช่น ความสามารถของเครื่องยนต์ ย่อมได้แก่จำนวนแรงม้าที่กำหนดไว้ซึ่งมี ส่วนสัมพันธ์กับน้ำหนักของสิ่งของที่จะยกหรือลากจูงไปได้ ความสามารถของสัตว์ไม่มีเครื่องวัด ได้แน่นอนดังเครื่องยนต์ก็จริงอยู่ แต่เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า สัตว์อย่างใดควรใช้งานได้แค่ไหน เพียงใด เช่น ช้างหนึ่งตัวมีกำลังและใช้งานหนักได้มากกว่าควายหนึ่งตัว และโดยปกติควายหนึ่ง ตัวมีกำลังเท่ากับวัวถึงสองตัว ฉะนั้น ถ้าชาวนาใช้ควายไถนาเขาก็ใช้ควายเพียงตัวเดียว แต่ถ้า ใช้วัวชาวนาก็ใช้วัวสองตัวเทียมไถดินนั้น เป็นต้น เท่าที่กล่าวมานี้เราพิจารณาในแง่กำลังความ สามารถของสัตว์เพียงประการเดียว แต่เวลาที่จะใช้แรงงานสัตว์พาหนะจริง ๆ นั้นอาจขึ้นอยู่กับ

3. ราชบัณฑิตย, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน, กรุงเทพฯ ๔, โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ ๒๕๐๒, หน้า ๘๓๑,

ภูมิประเทศและจารีตประเพณีของท้องถิ่นด้วย เช่น ถ้าเป็นที่อุดมมาซึ่งชาวนานิยมใช้ควายมากกว่าวัว แต่ถ้าเป็นที่ดอนไม่มีน้ำ ชาวนานิยมใช้วัวมากกว่าควาย ทั้งนี้ เพราะควายชอบน้ำและโคลนเลน แต่วัวชอบที่แห้งมากกว่า เป็นต้น

ถ้ารับความสามารถของมนุษย์นั้นยังแตกต่างกันออกไปอีกเป็นอันมาก ในประการแรกมนุษย์เรามีขนาดของร่างกายไม่เท่ากัน โดยปกติคนที่มึร่างกายใหญ่โตย่อมแข็งแรงและยกน้ำหนักได้มากกว่าคนที่มึร่างกายเล็กและอ่อนแอ นี่เป็นความแตกต่างในทางร่างกาย ซึ่งธรรมชาติสร้างมาให้มนุษย์มีความสามารถไม่เท่ากัน แต่การกำหนดความสามารถของมนุษย์ยังมีข้อยุ่งยากมากกว่าการกำหนดความสามารถของเครื่องยนต์และสัตว์พาหนะอื่น เพราะมนุษย์มีสติปัญญาแตกต่างกันด้วย เช่น บางคนฉลาดน้อยบางคนฉลาดมาก ยิ่งกว่านั้น มนุษย์ยังอาจเพิ่มพูนความสามารถของตนขึ้นไปได้อีกด้วยการศึกษา ดังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า โดยปกติผู้มีการศึกษาดู ย่อมมีความสามารถในการที่จะคิดค้นหรือปฏิบัติงานได้ดีกว่าผู้มีการศึกษาค่ำหรือไม่มีการศึกษาเลย คำกล่าวเช่นนั้นแม้จะไม่เป็นจริงถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านผู้อ่านคงยอมรับว่ามีส่วนถูกไม่น้อยกว่า ๘๐% หรือ ๘๐% ฉะนั้น การกำหนดความสามารถของบุคคลแต่ละคน จึงต้องพิจารณาจากตัวร่างกาย สติปัญญา และการศึกษาที่แต่ละคนได้รับมาด้วย จึงจะกำหนดได้ว่าใครมีความสามารถหรือมี "สมรรถภาพ" เพียงใด

จากข้อความที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า "สมรรถภาพ" หมายถึง "ความสามารถ" ของบุคคลแต่ละคนที่จะปฏิบัติงานได้สำเร็จมากน้อยหรือรวดเร็วเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับ ก่อร่างกาย สติปัญญา และการศึกษาของผู้นั้น ถ้าบุคคลหนึ่งมีก่ร่างกายแข็งแรง มีสติปัญญาดี และได้รับการศึกษาดู ก็เป็นที่หวังได้ว่าสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเขา ย่อมจะสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลหนึ่งมีก่ร่างกายอ่อนแอ สติปัญญาไม่ฉลาด และได้รับการศึกษาค่ำ ย่อมเป็นที่สันนิษฐานในเบื้องต้นได้ว่าสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเขาผู้นั้น ควรจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ข้อความที่กล่าวมานี้มีเงื่อนไขอยู่ประการหนึ่งว่าทุกคนมีเครื่องมือเครื่องใช้ และเครื่องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่าเทียมกัน ถ้าใช้เครื่องมือต่างกันแล้ว ผลอาจต่างกันได้ เช่นคนมีสติปัญญาน้อยคิดเลขได้ช้า แต่ใช้เครื่องคิดเลขไฟฟ้า ย่อมปฏิบัติงานได้รวดเร็วและได้ผลงานมากกว่าคนที่คิดเลขด้วยมือและธมของ เป็นต้น

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้เพียงสั้น ๆ ว่า “ประสิทธิภาพ” เป็นเรื่องของความสัมพันธ
 ระหว่างจำนวนคนที่ใช้จ่ายไปในการปฏิบัติงาน กับผลที่ได้ซึ่งอาจเป็นรูปเป็นอันนับได้ หรืออาจ
 เป็นความพอใจและเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้ ถ้าการปฏิบัติ
 งานนั้นได้ผลดีกับคนที่ใช้จ่ายไป ก็ถือว่าการปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าได้ผลน้อยไม่คุ้ม
 กับคนที่ลงไปเรียกว่า ชาติทุนหรือหย่อนประสิทธิภาพ

แต่ “สมรรถภาพ” นั้น เป็นเรื่องของความสามารถของแต่ละบุคคลซึ่งมีอยู่ไม่
 เหมือนกัน โดยธรรมชาติได้แก่กำลังความแข็งแรงของร่างกายอย่างหนึ่ง และสติปัญญาหรือ
 คุณภาพของสมองอีกอย่างหนึ่ง รวมทั้งขนาดและคุณภาพแห่งการศึกษาซึ่งผู้นั้นได้รับมาแต่หน
 อดี้อีกด้วย สมรรถภาพจึงเป็นเรื่องความสามารถของแต่ละบุคคลที่มาพร้อมกันปฏิบัติงาน ไม่ใช่
 เรื่องค่าใช้จ่ายเทียบกับผลงานซึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี สมรรถภาพของบุคคลผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมมีส่วน
 สัมพันธ์กันใกล้ชิดกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการ กล่าวคือถ้าหน่วยงานใดมีผู้มีสมรรถ
 ภาพสูงไว้เป็นจำนวนมาก ย่อมช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นเป็นไปได้รวดเร็วเรียบร้อย
 และมีโอกาสประสพผลสำเร็จ มากกว่าหน่วยงานที่มีแต่คนที่มีสมรรถภาพต่ำอยู่เป็นจำนวนมาก
 นอกจากนี้ผู้ที่มีสมรรถภาพหรือความสามารถสูงยังอาจช่วยหาทางปฏิบัติงานให้สำเร็จรวดเร็ว และ
 อาจใช้เงิน วัสดุ และเวลาน้อยกว่าการปฏิบัติงานของผู้มีสมรรถภาพต่ำด้วย นักบริหารที่ฉลาด
 และรอบคอบจึงได้แก่ผู้พยายามส่งเสริมผู้ที่มีสมรรถภาพสูงไว้ในองค์การของตน และพยายามลด
 จำนวนผู้ที่มีสมรรถภาพต่ำให้เหลือน้อยที่สุด ผลก็คือจะช่วยให้การปฏิบัติของหน่วยงานนั้นมีประ
 สิทธิภาพสูงเป็นเงาตามตัว ฉะนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า แม้ “สมรรถภาพ” กับ “ประสิทธิ
 ภาพ” จะมีความหมายต่างกัน โดยที่สมรรถภาพหมายถึงความสามารถของแต่ละบุคคล แต่
 ประสิทธิภาพหมายถึงผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นของบุคคลหรือขององค์การก็ได้ ทั้งสอง
 ด้งนี้ก็ยังมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะ
 ช่วยให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพต่ำหรือสูง

สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ

๑. สาเหตุมูลฐาน การหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีมูลเหตุมาจากหลายกรณี เช่น ประเทศที่มีดินฟ้าอากาศร้อนอาจเป็นเหตุให้คนทำงานรู้สึกเหน็ดเหนื่อยเร็วกว่าในประเทศที่มีอากาศอบอุ่นหรือค่อนข้างเย็นและเป็นเหตุให้ได้ผลงานน้อย การใช้คนงานที่มีสมรรถภาพต่ำ ไม่มีความชำนาญในงานที่ต้องปฏิบัติก็อาจเป็นเหตุให้ได้ผลงานตดตงตามส่วนแห่งความสามารถของคนงาน ดังนี้เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมูลฐานอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นเฉพาะท้องถิ่นตามลักษณะแห่งภูมิประเทศดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ๆ

แต่สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพที่จะกล่าวในต่อไปนี้ มีลักษณะเป็นมูลฐาน และเป็นต้นเหตุแห่งการหย่อนประสิทธิภาพที่สำคัญที่สุดในทุกประเทศที่การบริหารของรัฐได้ขยายกว้างขวางออกไป รวมตลอดถึงองค์การเอกชนขนาดใหญ่ด้วย การพิจารณาโดยละเอียดเพื่อทราบถึงสาเหตุมูลฐานนี้ บางทีอาจเป็นทางช่วยให้เข้าใจถึงสภาพที่เป็นมาของการหย่อนประสิทธิภาพโดยทั่วไป และอาจช่วยให้พิจารณาหาทางแก้ไขได้โดยง่าย คุณนายแพทย์ผู้ทราบสมุฏฐานของโรค ย่อมจะรักษาโรคนั้นให้เจ็บให้หายได้เร็วกว่าผู้ที่ไม่ทราบสมุฏฐานของโรคแน่ชัดนั่นเอง

ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า การหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารราชการมีสมุฏฐานมาแต่การเพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรเป็นปฐมเหตุ เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ปรากฏว่า ประเทศไทยมีพลเมืองเพียง ๘ ล้านเศษ สิบปีต่อมาคือในราว พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการสำรวจสำมะโนครัวใหม่ ปรากฏว่าจำนวนพลเมืองของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๕ ล้านเศษ และเป็น ๑๗ ล้านเศษเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ ครึ่งสุดท้ายได้มีการสำรวจจำนวนประชากรของประเทศเมื่อ ๒-๓ ปีมานี้ ปรากฏว่า จำนวนพลเมืองได้เพิ่มเป็นเกือบ ๒๓ ล้าน ถ้าจะเทียบจำนวนประชากรของประเทศในขณะนั้นกับเมื่อ ๕๕ ปีก่อน จะเห็นได้ว่าจำนวนพลเมืองได้เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว คือจาก ๘ ล้านเศษเป็น ๒๒ ล้านเศษ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนพลเมือง หมายความว่าถึงปริมาณการบริโภคย่อมเพิ่มขึ้นเป็น

เงาความดี เพราะทุกคนต้องรับประทานอาหารเพื่อความมีชีวิตอยู่ ผลที่คิดตามมาได้แก่ เมื่อจำนวนประชากรในเขตชนบทเพิ่มขึ้น ชาวชนบทจำเป็นต้องขยายการหักล้างทางพงเข้าไปในที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อขยายการเพาะปลูกออกไปทางหนึ่งทางใดในที่พอจะบุกเบิกออกไปได้ สำหรับในที่ที่ไม่สามารถจะบุกเบิกต่อไปได้ เช่น ในบริเวณจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง เป็นต้น ประชากรที่เพิ่มขึ้นจากต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเขตตัวเมือง เหลือคนไว้ที่บ้านในชนบท แต่เหนื่อยเท่าที่ทนทนอยู่จะพอผลิตพืชผลเพียงพอไปได้

เมื่อส่วนหนึ่งของชาวชนบทจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่ในตัวเมือง เพื่อหางานทำ ประกอบกับจำนวนพลเมืองที่อยู่ในเขตตัวเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่และการแข่งขันกันในเชิงอาชีพ ผู้ที่มีกำลังกายกำลังดีก็ขยันและกำลังทรัพย์ดีกว่าก็เอาตัวรอดได้ ส่วนผู้ที่หย่อนในด้านกำลังดีขยันและกำลังทรัพย์ย่อมได้รับความลำบากอันเกิดแต่การไม่มีงานทำและความยากจนข้นแค้น ประชากรเหล่านี้จึงเรียกร้องขอให้ทางการช่วยเหลือและอนุเคราะห์นานาประการซึ่งไม่เคยมีมาในอดีต เช่น ขอให้ช่วยจัดการหางาน ขอให้ช่วยจัดตั้งไปรษณีย์ ขอให้จัดบ้านที่พักให้อยู่ ขอให้ตั้งโรงเรียนเพิ่มเพื่อการศึกษาของบุตร ขอให้คัดถนนหนทางเพิ่มเพื่อความสะดวกในการคมนาคม ขอให้เพิ่มบริการไปรษณีย์และโทรเลข ขอให้สร้างโรงพยาบาลเพิ่มเติม เป็นอาทิ

การเรียกร้องของประชาชนประกอบด้วยความรู้ดีกับฉันทชอบของรัฐบาลในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศเป็นเหตุให้รัฐจำเป็นต้องเปิดบริการใหม่ๆ รวมทั้งขยายบริการเดิมที่มียุติแล้วเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเดิมประเทศไทยมีองค์การบริหารที่เทียบเท่ากระทรวงอยู่เพียง ๔ องค์การเท่านั้นได้แก่ เวียง อัง คัดัง นา แต่ได้กลายมาเป็น ๓๒-๓๓ กระทรวงในสมัยนี้ และกระทรวงต่างๆ ยังแบ่งออกเป็นอีกหลายกรม หลายกอง ในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นเพื่อให้พอเพียงแก่บริการที่จะจัดตั้งของ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อเริ่มตั้งกระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ โดยมีสมเด็จพระยาเจ้าฟ้าปฐมบรมราชาธิบดีเป็นต้น การตั้งกระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการทั้งสิ้นไม่เกิน ๔๐ คนเท่านั้น แต่ในปัจจุบันข้าราชการในสังกัดกระทรวงนี้เพียงกระทรวงเดียวก็พอจำนวนชนเป็นหมื่นเศษ จำนวนเจ้าหน้าที่ในกระทรวงและกรมอื่น ๆ ก็เพิ่มขึ้นมากมายเช่นเดียวกัน

4. มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงานในด้านสังคมสงเคราะห์" บรรยายต่อที่ประชุมสภาการสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ที่ศาลาชั้นตรีธรรม เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๓

การขยายขนาดขององค์การและการเพิ่มพูนจำนวนผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ทำให้เกิดผลสำคัญซึ่งเป็นมูลเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ & ประการคือ

(ก) ทำให้เกิดความเชื่องช้าในการปฏิบัติงาน (Slowness) เป็นธรรมดาที่ใหญ่ย่อมกินเนื้อที่มาก มีน้ำหนักมากและเคลื่อนไหวได้เชื่องช้า ข้อบกพร่องในลักษณะนี้บางที่เป็นเหตุสำคัญจนถึงกับทำลายตัวเองก็มี เช่นมีผู้กล่าวว่าการที่ไดโนเสาร์สูญพันธุ์ไปจากโลกก็เพราะความใหญ่โตของร่างกายของมัน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกในการเคลื่อนไหวไปมาและการหนีภัย นอกจากนี้ยังเกิดจุดอ่อนในตัว คือ สัตว์ชนิดนี้เล็กกว่าสามารถทำอันตรายแก่ไดโนเสาร์ได้ และคอยหลบหลีกอยู่แถวใต้ท้องใกล้ ๆ ตัวไดโนเสาร์นั่นเองโดยไดโนเสาร์ไม่มีโอกาสทำร้ายสัตว์เล็ก ๆ ที่มารังแกมันได้เลย ตัวอย่างที่เห็นได้อื่น ๆ ก็ยังมีอีก เช่น เครื่องบินดีเครื่องยนต์ย่อมไม่สามารถชนหรือตบในสนามบินขนาดเล็ก ก่อนมีการขุดลอกดินดอนเรื่อเดินสมุทรขนาดใหญ่แถมเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ได้ รถบรรทุกและรถโดยสารขนาดใหญ่ทำให้เกาะเกาะจราจรที่ถนนไม่สู้กว้างเช่นจังหวัดพระนครนี้ เป็นต้น

องค์การของทางราชการก็เช่นเดียวกัน เมื่อขนาดและจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์การขยายใหญ่โตออกไป ย่อมทำให้เกิดความยุ่งยากเชื่องช้าดังเรื่องทักดาอมาข้างนี้ แต่ความยุ่งยากขององค์การขนาดใหญ่เป็นสิ่งที่มองไม่ค่อยเห็น ถ้าจะเปรียบให้เห็นได้ชัดเจนก็ควรดูจากกิจการภายในครอบครัวซึ่งเป็นองค์การขนาดเล็ก จะเห็นได้ว่า การนัดหมายหรือการตัดสินใจตกลงใจจะทำอะไรย่อมทำได้ง่าย พ่อบ้านและแม่บ้านอาจตกลงใจพักผ่อนตากอากาศในตอนเช้า แล้วออกเดินทางในตอนบ่ายหรือวันรุ่งขึ้นย่อมทำได้ แต่องค์การขนาดใหญ่ทำเช่นนั้นไม่ได้ การตัดสินใจแต่ละครั้งบางทีต้องเรียกประชุมขอความเห็นจากผู้ร่วมงาน ซึ่งบางทีอาจจะนัดประชุมพร้อมกันได้ก็ต้องกินเวลาหลายวัน นอกจากนี้ ถ้าจะตกลงทำอะไรก็ต้องให้มีระยะเวลาแน่นอน ๆ พอที่จะแจ้งให้หน่วยงานที่อยู่ไกล ๆ ได้ทราบและมีเวลาพอเพียงที่จะเตรียมการได้ทัน นี่เป็นตัวอย่างอันหนึ่งของความยุ่งยากเชื่องช้าขององค์การขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นมูลฐานของการหย่อนประสิทธิภาพทางหนึ่ง⁵

⁵ William J. Siffin, op cit., pp. 127-128.

๓. ทำให้เกิดมีระเบียบแบบแผนมากขึ้น (Formality) ในองค์การขนาดเดกเทศมีผู้
 ร่วมงานเพียง ๓๐ หรือ ๕๐ คนนั้น โดยปกติผู้ร่วมงานย่อมรู้จักกันเป็นอย่างดี การปรึกษาหารือ
 และสั่งงานก็อาจทำได้ด้วยทางวาจา ถ้ามีอะไรสั่งตั้งหรือมีมติทางปฏิบัติก็อาจได้ถามกันได้
 ชิงหน้า การรับและจ่ายเงินก็อาจไม่จำเป็นต้องมีบัญชีและหลักฐานประการใด ช่างเพียงใช้
 ความจำหรือมีบันทึกจดเขียนไว้ด้วยความจำเล็กน้อยเท่านั้น เพราะมีความไว้วางใจกันเป็น
 อย่างดี การดำเนินงานจึงเต็มไปด้วยบรรยากาศแห่งความเป็นกันเอง มีความรวดเร็วและความ
 สดวกในการปฏิบัติงาน

แต่เมื่องานขยายใหญ่โตออกไปและมีเจ้าหน้าที่ด้วยเรือนร้อยเรือนพัน การปรึกษา
 และโต้ถามดังกล่าวย่อมทำไม่ได้ ฉะนั้น จึงต้องมีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้แก่ผู้บริหารชั้นสูง ทำหน้าที่
 เป็นฝ่ายอำนวยการ งานบางอย่างผู้น้อยต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะกระทำได้ ในด้านการเก็บ
 รักษาและเบิกจ่ายเงินก็ต้องสร้างระเบียบวิธีการเบิกจ่ายและการลงบัญชี ในด้านเจ้าหน้าที่
 ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องมีระเบียบว่าด้วยกำหนดเวลามาและกลับ และวิธีการลาตอดยจนระเบียบ
 สวัสดิการต่าง ๆ เหล่านี้รวมเรียกว่าระเบียบปฏิบัติราชการ ซึ่งแต่ละกระทรวงแต่ละกรมอาจ
 กำหนดขึ้นเองบ้าง รัฐบาลกำหนดเป็นระเบียบกลางให้ทุกกระทรวงปฏิบัติบ้าง งานบางอย่าง
 ต้องผ่านการพิจารณาตั้งแต่ชั้นประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง อธิบดีและได้ตั้งกระทรวง
 กล่าวจะผ่านขึ้นมาสู่การพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่
 สดวกและล่าช้า ภาษาฝรั่งถึงได้ตั้งศัพท์เฉพาะเรียกพิธีการอันก่อให้เกิดความยุ่งยากและสิ้นเปลือง
 เหล่านี้ว่า Red Tape หน่วยงานใดเลยก็มี Red Tape มากเท่าใดก็ทำให้เกิดการหย่อนประสิทธิ
 ภาพในการปฏิบัติงานมากเท่านั้น ⁶

๔. ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการปฏิบัติไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติมนุษย์เรา
 มีความเห็นแก่ตัวอยู่เป็นธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากคนที่เช่าบ้านผู้น้อยยอมไม่ค่อยเอาใจใส่
 ดูแลรักษาบ้านให้สะอาดและคอยซ่อมแซมเหมือนกับบ้านที่เป็นของตนเอง ชาวนาที่เช่านาผู้น
 ทำเป็นระยะเวลาดั้น ๆ ก็เช่นเดียวกัน มิได้ได้มีภาระที่มุ่งรักษาให้ดีเท่ากับที่นาของตนเอง
 เรื่องที่กล่าวมานี้มีความจริงฉันใด ผู้ที่ทำงานในองค์การใหญ่ ๆ ที่มีคนทำงานจำนวนมาก ๆ ก็มิ

⁶ Ibid. pp. 91, 129, 138

ความรู้ดีคล้าย ๆ กันกับผู้เช่าบ้านเขาอยู่ และเขาน่าเขาทำนั้นนั้น จะผิดบ้างก็แต่ว่าจะมีความรู้ดีความผู้เช่าบ้านเขาน่าดีหน่อย เพราะงานที่คนทำนั้นเป็นอาชีพและก่อให้เกิดรายได้แก่คนเป็นประจำ ความรักงานของเขาจะมากกว่า แต่ถ้าพิจารณาถึงความรู้ดีของผู้ที่อยู่ห่างไกลจากองค์การกลางแล้ว จะได้เห็นชัดเจนนัยเช่น เช่นเดมิยของกรมหนึ่ง อาจมีความรู้ดีกับประโยชน์ของแผนกคนรุนแรง แต่รักประโยชน์ของกรมน้อยลงและประโยชน์ของกระทรวงน้อยที่สุด เพราะกระทรวงน้อยอยู่ห่างไกลกับแผนกของเขา⁷

ความเห็นผมขอควรตั้งอยู่ประการหนึ่ง คือ ถ้าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ความรู้ดีในประโยชน์ขององค์การจะมากกว่าผู้น้อย ทั้งนี้ เพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความรับผิดชอบในงานขององค์การ จึงมีความเป็นห่วงและเป็นกังวลในความสำเร็จหรือไม่สำเร็จและความเจริญความเสื่อมขององค์การ คล้าย ๆ ประโยชน์ของตนเอง ผู้ที่ได้มีโอกาสอยู่ใกล้ชิดกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะพบว่า บางท่านตื่นแต่เช้ารีบไปทำงานก่อน ๗.๐๐ น. และอยู่ที่ทำงานจนถึง ๑๗-๑๘ น. ทั้งนี้ ก็เพราะท่านเหล่านั้นมีความรู้ดีผูกพันในงานคล้าย ๆ กับเป็นงานของตนเอง แต่ความรู้ดีดังกล่าวที่ขององค์การกลางดังกล่าวจะค่อยจางลงทุกที ยิ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ห่างไกล ความรู้ดีในประโยชน์ขององค์การกลางจะน้อยลงตามส่วนแห่งระยะความห่างไกล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกับปลัดกระทรวง จะมีความรู้ดีค่อนข้างรุนแรงในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์และนโยบายของกระทรวง แต่ชื่อบัณฑิตกรมต่าง ๆ ในสังกัดมักถือประโยชน์ของกรมตนเป็นสำคัญกว่าอื่น และเห็นประโยชน์ของกระทรวงและกรมอื่นเป็นอันดับสอง หัวหน้าของในกรมหนึ่ง ก็มักเอาใจใส่ในประโยชน์ของตนเป็นใหญ่กว่าคนอื่น ๆ ความรู้ดีทำนองเดียวกันจะมีเรื่อยลงไปถึงชั้นหัวหน้าแผนกและชั้นประจำแผนก ขรรษาคติของคนเราเป็นเช่นนั้น

ความรู้ดีเรื่องที่ว่างานขององค์การไม่ใช่ประโยชน์ของตน ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้โดยรุนแรงและไม่คิดแก้ไข จะมีผลเสียหายแก่ราชการเป็นอันมาก เพราะจะเป็นเหตุให้นำไปสู่การละทิ้งงาน การทุจริตต่อหน้าที่ การขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไป และ

7 Fritz Morstien Marx, Elements of Public Administration

New York, Prentice Hall, Inc., 1959, pp, 294-313

ขาดการประสานงานกับผู้อื่น ไม่ยึดกับผู้ที่เข้าบ้านและเข้าหาผู้อื่นทำฉันทนผลก็คือ การหย่อน
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ง. ทำให้เกิดความคับตัน ก้าวถอยและการขัดแย้ง เมื่อองค์การได้กลายเป็น
องค์การใหญ่และมีเจ้าหน้าที่มากมาย ก็จำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันเป็นสัดส่วน เช่น งานระดับ
ทุกระดับสูงสุดของกระทรวงมหาดไทย ได้แบ่งออกเป็นกรมมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์
กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมที่ดิน และกรมอื่น ๆ อีกหลายกรม เป็นต้น ในกรม
หนึ่ง ๆ ยังแบ่งออกเป็นกองและแผนกอีกมากมาย แต่ละกรมและแต่ละกองคงทำงานเพียงด้านใด
ด้านหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้าขาดการบริหารที่ดี ก็จะทำให้เกิดความคับตันวุ่นวาย บางที่
กรมหนึ่งทำงานซ้ำกับงานซึ่งกรมอื่นกำลังทำอยู่ บางที่อาจเกิดมีการก้าวถอยหน้าทอนชน เหล่านี้
ในที่สุดย่อมจะนำไปสู่การขัดแย้ง และบางที่ต่างก็โยนความรับผิดชอบไปมา เป็นเหตุให้งานซึ่งก
ราษฎรได้รับความล่าช้าไม่สะดวกในการติดต่อ เป็นผลให้การบริหารหย่อนประสิทธิภาพได้⁸

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อองค์การทางฝ่ายบริหารขยายใหญ่โตออกไป
เพื่อสนองบริการแก่พลเมืองที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดจุดอ่อนคือการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติ
งานเป็นเงาตามตัว อย่างไรก็ตาม การมองในแง่หนึ่งเป็นการมองในแง่จุดอ่อนเพียงด้านเดียว ถ้า
พิจารณาในด้านที่เป็นคุณประโยชน์บ้างจะเห็นว่า องค์การขนาดใหญ่ที่มีกำลังคนและกำลังเงิน
มากย่อมมีคุณอนันต์เช่นกัน เพราะมีกิจกรรมเป็นอันมากที่คนจำนวนน้อยไม่สามารจะทำให้สำเร็จ
ได้ แต่ถ้าเป็นคนจำนวนมากและมีทุนพอเพียงย่อมทำให้สำเร็จได้ จุดเครื่องมีน & เครื่องยนต์ ย่อม
บรรทุกคนได้ครั้งละ ๓๐๐-๕๐๐ คน และประสิทธิภาพของเรือใหญ่ในการบรรทุกผู้คนและสินค้า
ย่อมสูงและปลอดภัยกว่าเรือเล็กเป็นอันมาก อีกประการหนึ่งการที่จะลดขนาดขององค์การให้เด็ก
ลงเพื่อขจัดจุดเหตุแห่งการหย่อนประสิทธิภาพให้หมดไปก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้ เพราะพลเมือง
ได้เพิ่มมาแล้วนับด้วยแรมปี การที่จะกลับบังคับให้จำนวนพลเมืองลดลงเหลือ ๘-๘ ล้านคน
อย่างก่อน คงไม่มีทางทำได้ เว้นแต่จะใช้วิธีการรุนแรงผิดทำนองคลองธรรม และดังได้กล่าว
มาแล้วว่ายังมีกิจกรรมอีกมากมายหลายอย่างที่ต้องการคนมากจึงจะทำสำเร็จ เช่น การพัฒนาการ

8 มาลัย หุวะนันทน์, op. cit.

เศรษฐกิจของประเทศที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นั้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่และคนงานพอเพียงที่จะทำงานตามโครงการที่กำหนดขึ้น หนึ่ง ทุกท่านคงเห็นความจริงข้อหนึ่งว่า ประเทศที่เจริญมั่นคงเป็นปกติแผ่นดินและเป็นมหาอำนาจได้ จะต้องมีกำลังคนพอควร การแก้การหย่อนประสิทธิภาพ จึงควรแก้ด้วยการหาวิธีจัดการที่ดี ซึ่งจะช่วยให้จุดอ่อนเหล่านั้นให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้นจึงได้มีความพยายามกันในหมู่นักศึกษา และนักบริหาร จะหาทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แต่ไม่มีผู้ใดพยายามลดจำนวนประชากรหรือพยายามลดขนาดขององค์การลงเลย เพราะการกระทำดังนี้จะเท่ากับเป็นการถอยหลังเข้าคลอง และไม่สามารถจะสนองบริการให้แก่ประชาชนได้

๒. สาเหตุอื่นๆ นอกจากสาเหตุมูลฐานของการหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นๆ อีกหลายประการที่อาจทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร (Executive Development) ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้จัดให้มีขึ้นเมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๐๓ เพื่อพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการในประเทศไทยนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของประเทศไทยยังไม่สูงเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากสาเหตุต่อไปนี้

ก. ข้าราชการมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย เป็นที่ทราบกันดีว่าระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค เฉพาะอย่างยิ่งสินค้าบางอย่างที่ประเทศไทยต้องซื้อจากต่างประเทศ เป็นเหตุให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว การที่สินค้ามีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในปัญหาค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปรวมทั้งข้าราชการด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ทางราชการจึงได้พิจารณาเพิ่มเงินแก่ข้าราชการหลายคราว แม้รัฐบาลจะได้กระทำดังนั้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมั่งเดียงร้ายยิ่งขึ้น จากข้าราชการบางหมู่ย่อย เสมอหลังจากที่ได้มีการเพิ่มรายได้ แต่ดูว่ายังไม่พอเพียงแก่ค่าครองชีพ ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ เพราะเมื่อมีการเพิ่มเงินเดือนแก่ข้าราชการ สินค้าก็มักจะขึ้นราคาตามไปด้วย เป็นเหตุให้รายได้และรายจ่ายของข้าราชการไม่สมดุลย์ต่อไปอีก

ในสถานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ บางท่านซึ่งมีความเห็นว่า การที่ข้าราชการ
มีรายได้ไม่พอเพียงแก่การครองชีพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิ
ภาพเท่าที่ควร เพราะข้าราชการผู้ที่มีรายได้น้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพทรงครอบครัว ต้องใช้
เวลาแสวงหารายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม บางทีก็ใช้เวลาราชการไปในทางแสวงหารายได้
ดังกล่าวเสียบ้าง หรือมีความเป็นห่วงกังวลในสวัสดิภาพของครอบครัวจนไม่เป็นอันทำงานบ้าง
ดังนัยยอมทำให้ผลที่จะได้จากการปฏิบัติราชการลดน้อยลง นอกจากนี้ การมีรายได้ไม่พอเพียง
กับรายจ่ายยังอาจเป็นต้นเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ Corruption นานับประการ ซึ่งผล
ที่ดูดย่อมนำมาซึ่งการหย่อนประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ที่ประชุมเห็นว่ายังหาได้มีการวิจัยกันโดยละเอียดในเรื่องนี้ไม่ ฉะนั้น
จึงกล่าวได้เพียงว่า เรื่องดังกล่าวอาจเป็นเหตุหนึ่งของการหย่อนประสิทธิภาพ ถ้าข้อเท็จจริง
ปรากฏว่าข้าราชการโดยทั่วไปมีรายได้ไม่พอแก่การครองชีพจริง ที่ประชุมจึงเห็นว่าควรจะได้มี
การวิจัยกันโดยละเอียดครอบคลุมในโอกาสต่อไป

๗. การบรรจุบุคคลที่ขาดความรู้หรือมีความรู้ไม่ตรงกับงานที่จะปฏิบัติเข้ารับราชการ
ที่ประชุมเห็นว่า การบรรจุบุคคลที่ขาดความรู้ในหน้าที่จะปฏิบัติหรือมีความรู้คนละอย่างกับงานที่
จะปฏิบัติ ย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งของการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เพราะผู้ที่ไม่
มีความรู้โดยแท้จริงในตำแหน่งหน้าที่ที่บรรจุจำต้องใช้เวลาในระหว่างที่ เขามารับราชการศึกษาและ
ฝึกฝนตนเองเพื่อให้พอปฏิบัติงานนั้นได้ ในการนี้ย่อมต้องใช้เวลา แรงงาน และค่าใช้จ่ายมากกว่า
ที่ควร และอาจได้ผลงานน้อยไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย การบรรจุบุคคลที่มีความรู้และศึกษามาในทาง
หนึ่งให้ปฏิบัติราชการในสาขาที่ตนมิได้ร่ำเรียนมา ก็มีผลเท่ากับการบรรจุบุคคลที่ไม่มีความรู้ใน
ตำแหน่งหน้าที่ที่จะปฏิบัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ถ้าพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว บางท่านอาจจะแย้งว่าเรื่องดังกล่าวไม่น่าจะเป็นไปได้
เพราะก่อนเข้ารับราชการย่อมมีการสอบแข่งขันระหว่างผู้สมัครหลายคน และมีหลักสูตรการ
ทดสอบปฏิบัติงานในหน้าที่เขาใจด้วย แต่ถ้าวินิจฉัยกันตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่และจาก
ประสพการณ์ที่แล่นมาในอดีต ทุกท่านคงไม่ปฏิเสธว่า กรณีดังกล่าวได้มีและได้เป็นมาแล้ว

เป็นอันมากในอดีต เช่นการรับสมัครผู้สำเร็จประโยคนมัธยมศึกษาเพื่อบรรจุเป็นเสมียนพนักงาน
 มีเสมียนพนักงานเป็นจำนวนไม่น้อย ที่เพิ่งจะเริ่มศึกษางานตำรวจและพิมพ์คดีหลังจากที่ได้รับ
 การบรรจุ ในกรณีนี้ทางราชการย่อมต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอันมากสำหรับผู้เข้ามา
 ศึกษาดูงานที่ทำงานเป็นที่ศึกษาวิชาปฏิบัติงานไปด้วยในตัว เรื่องอื่นก็มี เช่น การบรรจุบุคคลที่
 ไม่มีความรู้ทางกฎหมายเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต้องใช้กฎหมายอยู่เสมอ และการบรรจุ
 นายแพทย์เข้าทำงานในตำแหน่งบริหาร เป็นต้น

การที่ข้อบกพร่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นในอดีตนั้น เป็นเพราะการศึกษาของประชาชน
 ยังไม่แพร่หลาย ผู้ได้รับการศึกษาระดับและวิชาชีพมีน้อย แต่ความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคคลเป็น
 เจ้าหน้าที่ในลุ่มราชการต่าง ๆ มีมาก ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องรับจากบุคคลที่มีความรู้ทั่วไป และ
 ให้โอกาสแก่เขาที่จะฝึกฝนและศึกษางานในภายหลัง ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีสถาบันศึกษา
 ขั้นสูงในสาขาวิชาต่าง ๆ โดยเฉพาะเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ถ้าได้มีการพิจารณารับสมัครและบรรจุ
 บุคคลเข้ารับราชการ ตามวิชาชีพที่เขาได้ศึกษามาโดยเฉพาะ ย่อมจะช่วยให้ประสิทธิภาพในการ
 ปฏิบัติราชการเพิ่มพูนขึ้น

เหตุบกพร่องอีกประการหนึ่งอาจเป็นได้ว่า หลักสูตรการสอบแข่งขันที่กำหนดขึ้นไว้
 โดย ก.พ. กัดหรือโดยกรมเจ้าสังกัดก็ยังไม่รัดกุมพอ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ไม่ตรงกับวิชาชีพ
 สมัครเข้ารับราชการได้ ทั้งนี้อาจเป็นได้ ในกรณีที่มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สอบแข่งขันให้มี
 ส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับงานที่จะต้องปฏิบัติหรือมิได้กำหนดคะแนนวิชาที่เกี่ยวกับหน้าที่การงาน
 ไว้เป็นพิเศษ เช่นมิได้บังคับว่าจะต้องสอบได้คะแนนเท่าใดในวิชาที่เกี่ยวกับวิชาปฏิบัติงาน เปิด
 โอกาสให้ผู้ไม่มีความรู้ในหน้าที่นั้น ใช้คะแนนในวิชาความรู้อื่นเป็นเครื่องช่วยให้ตนสอบแข่งขันได้
 และหวังที่จะหาความรู้ในหน้าที่การงานเมื่อตนได้รับการบรรจุแล้ว ถ้าความบกพร่องเกิดจาก
 เหตุนี้ ควรจะได้มีการพิจารณากำหนดคุณสมบัติในด้านความรู้ของผู้สมัครและวิธีการให้คะแนน
 ในวิชาบางวิชาที่สอบด้วยใหม่เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และความรู้เหมาะแก่งานที่จะปฏิบัติ
 อย่างจริงจัง

ค. มีเครื่องมือเครื่องใช้ไม่พอเพียงหรือด้าสมัย ในสมัยนี้ได้มีการคิดและประดิษฐ์
 เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อช่วยทุ่นแรงและประหยัดเวลาได้เป็นอันมาก เช่น เครื่องพิมพ์ดีด เครื่อง

คิดเลขและเครื่องตัดจำหน่ายที่ใช้กำลังไฟฟ้า เครื่องตั้งงาน (dictaphone) และตู้เก็บเอกสารสมัยใหม่ เป็นต้น ส่วนมากตั้งเหล่านี้เป็นของที่ของตั้งเข้ามาจากต่างประเทศด้วยราคาแพง ฉะนั้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการของประเทศไทย ที่ไม่สามารถจะจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าวให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้พอเพียงภายในระยะเวลาอันสั้น การปฏิบัติราชการส่วนใหญ่ของประเทศไทยจึงยังต้องอาศัยเครื่องมือที่ดัดแปลงเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติงานมากกว่าในประเทศที่มีเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัยและพอเพียง และผลงานที่ได้ย่อมน้อยลงตามส่วนด้วย อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย นอกจากประเทศไทยจะมีรายได้เพิ่มพูนขึ้น และพอเพียงแก่การที่จะใช้จ่ายเป็นค่าเครื่องอุปกรณ์เหล่านี้โดยไม่กระทบกระเทือนรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่น

ง. ไม่มีแผนงานหรือโครงการที่แน่นอน ในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูง จำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบก่อนลงมือปฏิบัติกาจริง เพื่อจะได้ประมาณการใช้จ่ายคน กำลังเงิน และกำลังวัสดุให้เหมาะสมและทันตามเวลาที่ต้องการ นอกจากนี้ การวางแผนที่ดีต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ และความสามารถของผู้วางแผน ในขั้นที่จะตั้งผลได้และเสียในระยะไกลพอสมควร ศิลปะการวางแผนจึงได้กลายเป็นเรื่องซึ่งต้องศึกษาโดยเฉพาะ และในสถาบันบางแห่งถึงกับจัดสอนเป็นวิชาพิเศษวิชาหนึ่งที่เคียด คณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้แสดงความสำคัญของศิลป์ในการวางแผน จึงได้คิดจะตั้งวิชาหนึ่งเรียกว่า "Technique of Planning" เพื่อสอนแก่นักศึกษาของตนในขั้นการศึกษาหน้า

จากประสพการณ์ที่แล้วมาในอดีตปรากฏว่า งานบริหารงานของประเทศไทยยังขาดการวางแผนในระยะกลางและระยะยาว ส่วนมากมีแต่การวางแผนในระยะสั้นได้แก่การกำหนดโครงการประกอบการของปริมาณเพียงปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความสนใจในด้านวางแผนนี้รู้ดีว่ากำลังได้รับความสนใจในวงการบริหารงานของประเทศไทยยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ได้มีการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะ ๓ ปี ๑ ปี เมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นต้น

จ. ผู้บังคับบัญชาคุมอำนาจการสั่งงานไว้มากเกินไป ดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า การขยายตัวขององค์การทั้งในด้านขนาดและจำนวนเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้ต้องมีพิธีการขออนุญาตก่อนลงมือปฏิบัติการ มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมากมาย ที่เรียกว่า Red Tape

และโดยเหตุที่เจ้าหน้าที่หลายชนนเอง บางเรื่องกว่าจะผ่านขึ้นไปถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงย่อมกิน
 เวลานาน เป็นเหตุให้ปฏิบัติงานได้น้อย ถ้ายิ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงตั้งงานอำนาจตั้งงานไว้มาก
 เพียงใด เรื่องที่จะขึ้นมาสู่การพิจารณาและรับการวินิจฉัยของนักบริหารชั้นสูงก็จะมากจนเพียงนั้น
 บางเรื่องต้องเสียเวลาการพิจารณาดังกล่าวเป็นเวลาดายสัปดาห์ ดังนั้นยอมทำให้งานต่ำช้าและ
 ประสิทธิภาพของงานก็พลอยลดลงตามด้วย ในระบบการบริหารขององค์การใหญ่ต้นนิยม
 การกระจายอำนาจ คือการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นหนึ่งรองลงมาตาม
 ลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงคงเหลือไว้แต่อำนาจที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับนโยบายหรือการวินิจฉัย
 ปัญหาที่อาจกระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพขององค์การ แต่ยังคงรับผิดชอบในส่วนรวมทั่ว ๆ ไป

ฉ. ผู้น้อยรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความยุติธรรมตามสมควร นักบริหารชั้นสูงนั้นนอกจาก

จะทำหน้าที่ในทางบริหารแล้ว ยังทำหน้าที่คล้ายผู้พิพากษาหรือตุลาการขององค์การด้วย เพราะใน
 บางคราวอาจมีการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่กับผลประโยชน์ของ
 องค์การเช่นในเรื่องที่เจ้าหน้าที่รวมกันขอรับสิทธิพิเศษบางอย่าง หรือขอค่าจ้างเพิ่มในกรณีที่มัน
 ของกิจการเอกชน เป็นต้น ในองค์การของรัฐบ้างนั้น การพิจารณาความดีความชอบเพื่อปูนบำเหน็จ
 แก่ผู้ปฏิบัติงานประจำก็เป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บังคับบัญชามีบทบาทคล้ายตุลาการ กล่าวคือ โดย
 หลักใหญ่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาปูนบำเหน็จความชอบตามสมควรแก่ความดีความชอบและผล
 งานที่เจ้าหน้าที่ผู้น้อยได้ปฏิบัติให้แก่องค์การ การพิจารณาดังกล่าวย่อมเกี่ยวกับความยุติธรรม
 เป็นอันมาก ถ้าผู้น้อยรู้สึกว่าคุณปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด และเพื่อนร่วมงานโดยทั่วไปก็มีความ
 รู้สึกเช่นนั้น แต่ผู้บังคับบัญชากลับพิจารณาให้ความชอบแก่ผู้มีความดีความน้อยและปฏิบัติงาน
 ให้แก่องค์การน้อย ด้วยเห็นแก่ความเป็นญาติเป็นมิตร หรือเห็นแก่เครื่องบรรณาการพิเศษของ
 ผู้ปฏิบัติงานบางคน ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานย่อมเกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจก่อให้เกิดความขัดข้อง
 และเอาใจออกห่างจากองค์การ ถ้าเหตุเป็นอยู่ตงเช่นชวระยะเวลา ผลจะปรากฏว่าองค์การ
 นั้นจะเหลือแต่ผู้มั่งมรรรถภาพต่ำเดิมของกิจการ ส่วนผู้ที่มีสมรรถภาพสูงในการปฏิบัติงานจะพากัน
 ทระยอยหลบหนีจากองค์การและแสวงหางานอื่นท่าเมื่อมีโอกาต ในระหว่างที่โอกาสดังกล่าวยังไม่
 มาถึง เขาก็อาจจะปฏิบัติงานอย่างขอไปทีซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพของงานต่ำลง เพราะไม่ได้

รับความร่วมมืออย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมโดยแท้จริง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะเรื่องทบทวนบัญชีเห็นว่ายุติธรรมแล้ว ก็อาจยังไม่ยุติธรรมในทัศนะของผู้ขาย แต่ถ้าผู้ บังคับบัญชีได้คำนึงถึงหลักความจริงของข้อเท็จจริง และได้กระทำทุกสิ่งไปโดยมีเจตน์จำนงที่จะ ให้ไกลจากความเพิงธรรมที่สุด ย่อมเชื่อว่าผู้น้อยเป็นจำนวนมากคงเห็นด้วยและประสิทธิภาพ ของงานจะไม่ลดลงประการใด

๗. การขาดความเอาใจใส่ในทุกชั้นของผู้ขาย ทุกชั้นของผู้ขายย่อมเป็นเรื่อง

สำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับประสิทธิภาพของงานโดยใกล้ชิด เพราะเจ้าหน้าที่เป็นผู้ ปฏิบัติงาน ถ้าตัวผู้ปฏิบัติงานมีแต่ความทุกข์และกังวลใจ ย่อมจะปฏิบัติงานให้ได้มดดีเต็มที่ ไม่ ได้ภาษิตฝรั่งที่ว่า "A healthy mind is in a healthy body" ฉะนั้นนักบริหารที่ฉลาดมุ่งที่จะ ให้ได้ผลงานสูง จึงควรคำนึงถึงทุกชั้นของเจ้าหน้าที่ด้วย เพื่อจะได้ทรงผลงานและในด้าน เจ้าหน้าที่ก็มีควมสุขความพอใจ

การบำรุงความสุขและสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่การจัดสถานที่ ทำงานให้มีอากาศปลอดโปร่ง มีแสงสว่างพอเพียง และกำหนดเวลาปฏิบัติงานที่เหมาะสม มี เวลาพักผ่อนตามสมควร บางแห่งที่มีเงินทุนพอเพียงได้จัดให้มีโครงการสวัสดิการสำหรับไว้ช่วย เหลือผู้ปฏิบัติงานในยามที่เกิดความขาดแคลนหรือความจำเป็นในด้านการเงินไว้ด้วย

การบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งให้ได้ผลงานมากแต่อย่างเดียว ย่อมก่อให้เกิด ความไม่พอใจในระหองระแหงผู้ขาย และในระยะยาวนานประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานจะลดลง เรื่อย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่อาจเจ็บป่วย มีสุขภาพไม่ดี เป็นเหตุให้ต้องลางานบ่อยขึ้น หรือเมื่อ จำเป็นต้องลาออกไปทางด้านงานก็จะต้องเสียเวลาฝึกคนงานใหม่อีก ซึ่งกว่าจะทำได้ดีเท่าคนเดิม บางที่ก็กินเวลาหลายเดือน

ความกดดันบางประการที่ช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพ

ในชั้นนี้จะขอกล่าวถึงความกดดันบางประการ ซึ่งเป็นเครื่องช่วยลดการหย่อนประสิทธิ ภาพอยู่ใต้อัน ส่วนวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพตามหลักวิชาสมัยใหม่ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้

รวบรวมไว้^๕ จะไว้ก่ด่าในค่อนต่อไป ความกตัญจะได้อพิจารณาในค่อไป^๕ จึงเป็นความกตัญ
ที่เป็นเครื่องกระตุ้นเตือนให้นักบริหารเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ได้แก่

๑. การตรวจตราของผู้บังคับบัญชา โดยปกติในองค์การหนึ่งย่อมมีผู้บังคับ
บัญชาหลายชั้น นับตั้งแต่สูงถึงต่ำสุด เช่น ในกระทรวงหนึ่งก็มีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา
ของข้าราชการในกระทรวง และมีปลัดกระทรวงบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง
และคอยประสานงานระหว่างกรมทั้งหลายในสังกัด ถัดไปก็มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกรม
หัวหน้ากองเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกอง และหัวหน้าแผนกเป็นผู้รับผิดชอบในงานของแผนกหนึ่ง
ดังนี้ จะเห็นว่านอกจากจะมีการบังคับบัญชากันเป็นชั้น ๆ แล้ว ผู้บังคับบัญชาชั้นต่ำยังต้องรับผิดชอบ
ชอบในการบริหารราชการในส่วนย่อย ๆ นั่นคือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง
การปกครองบังคับบัญชาและแบ่งความรับผิดชอบดังกล่าวจึงเป็นเครื่องช่วยลดการหย่อน
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการไปได้บ้างตามควร แต่จะช่วยลดได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้น
อยู่กับความเอาใจใส่และความเข้มแข็งของหัวหน้างานชั้นต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าผู้บังคับบัญชาทุกชั้น
เอาใจใส่ตรวจตราและสอดส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มแข็ง การหย่อนประสิทธิ
ภาพก็จะลดลงได้มาก ถ้าเอาใจใสน้อยการหย่อนประสิทธิภาพย่อมมีมากตามส่วนแห่งความเอา
ใจใส่ของผู้บังคับบัญชา^๙

๒. การวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของเจ้าหน้าที่ได้ ปรากฏว่าการวิพากษ์
วิจารณ์ของประชาชน เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่ช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพในการบริหาร
ราชการได้เป็นอันมาก เพราะโดยปกติเจ้าหน้าที่ย่อมไม่ชอบให้คนถูกวิพากษ์วิจารณ์และคำหึงจาก

9. Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration,
New York, The MacMillan Company, 1955, pp. 217 - 219.
Joseph B. Kingsbury, Principles of Public Administration for Thai Students,
Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1956.
p. 69.

ประชาชน ซึ่งอาจเป็นผลให้ตนถูกสอบสวนและลดความชอบจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ แม้ผู้
 บังคับบัญชาระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็ไม่พึงปรารถนาให้การ
 ปฏิบัติงานของตนตกเป็นเป้าโจมตีของประชาชน เพราะโดยปกติท่านเหล่านั้นย่อมต้องการทำงาน
 เพื่อรักษาชื่อเสียงและเกียรติยศของตน ประกอบกับท่านเหล่านั้นมักจะมีผู้พันธุวิสัยจิตใจของตนเข้า
 กับประโยชน์ขององค์การมากกว่าเจ้าหน้าที่ชนต่าตังได้ถ่วงมาแล้ว จึงย่อมต้องการรักษาชื่อเสียง
 ขององค์การไว้ให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ฉะนั้น เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนปรากฏขึ้น
 โดยทางร้องเรียนหรือโดยบทความทางหนังสือพิมพ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะต้องรีบแก้ไขปรับปรุง
 การปฏิบัติงานหรือแถลงข้อข้องใจให้ประชาชนทราบ เพื่อขจัดข้อกังขาเหล่านั้นเสียจึงนับได้ว่า
 เดียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเครื่องกดดันอีกทางหนึ่ง
 ที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารพยายามปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนอยู่เสมอ และพยายามกระทำทุกวิถีทาง
 เพื่อให้ประชาชนเกิดความร่มเย็นเป็นสุขและเกิดความพอใจในการปฏิบัติหน้าที่¹⁰

๓. การตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายโดยผู้แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรที่ประชาชน

เลือกตั้งเข้าไปเป็นปากเสียงในรัฐสภา นั้น โดยทั่วไปย่อมต้องการทำงานให้เป็นที่ยอมรับชอบของ
 ประชาชน เพื่อหวังว่าประชาชนจะได้เลือกตนอีกในการเลือกตั้งคราวต่อไป ฉะนั้น ผู้แทนราษฎร
 จึงพยายามถือโอกาสหาเรื่องที่เป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหารมาตั้งกระทู้ถามในสภา เพื่อขอให้
 ฝ่ายบริหารตอบ หรือถ้าเป็นเรื่องใหญ่โตก็อาจร่วมกันขอเปิดอภิปรายเป็นการใหญ่ การกระทำ
 ดังนั้น ทางฝ่ายผู้แทนย่อมหวังผล ๒ ประการคือ เป็นการแสดงตนให้ราษฎรเห็นว่าตนเป็นผู้ทำ
 งานรับใช้ประชาชนจริง คือ คอยตรวจตราควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารตามหลักประชา
 ธิปไตย และอีกประการหนึ่ง เป็นการช่วยให้ฝ่ายบริหารได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร
 ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปหรือบางคราวก็เป็นประโยชน์เฉพาะ
 ประชาชนในเขตจังหวัดของผู้แทนนั้น อย่างไรก็ตามสมควรจะนับได้ว่า การตั้งกระทู้ถามและเปิด
 อภิปรายดังกล่าว เป็นทางหนึ่งที่คอยกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการปฏิบัติงานของฝ่าย

10. Leonard D. White, op. cit., pp. 16-20.

คนอยู่เต็มอ เพราะฝ่ายบริหารเองก็ต้องการเตียงสนับสนุนจากประชาชนเช่นกัน จึงนับว่าเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารราชการ¹¹

วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการ อาจแยกออกกต่างได้เป็น ๓ ประการคือ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไปขององค์การประการหนึ่ง กับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณีในหน่วยย่อยขององค์การอีกประการหนึ่ง

๑. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์การควรคำนึงถึงเงื่อนไขทั่วไป ๓ ประการเสียก่อน¹²

ประการหนึ่ง จะต้องก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน อย่างน้อยผู้บังคับบัญชาระดับสูงควรแจ้งวัตถุประสงค์ และระเบียบแบบแผนขององค์การให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยแจ่มแจ้งทุกครั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวัตถุประสงค์หรือระเบียบแบบแผนขององค์การ ผู้ที่ได้รับการบรรจุใหม่ก็เช่นเดียวกันควรจะได้มีการอบรมให้ทราบวัตถุประสงค์ และระเบียบแบบแผนขององค์การ เพื่อเขาจะได้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ หัวหน้างานควรสร้าง ความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ร่วมงาน โดยคำนึงถึงความชัดเจนของคำสั่งแต่ละหนึ่งข้อที่ติดต่อระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องราวที่ต้องส่งผ่านเจ้าหน้าที่หลายชั้น ควรแน่ใจว่าหน่วยงานเบื้องต่ำได้รับทราบข่าวสารตรงหรือใกล้ที่สุดกับเรื่องเดิมที่ตั้งออกไป บางเรื่องอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การโยกย้าย บำเหน็จ ความชอบ หรือการปรับปรุงงาน ควรจะได้มีการชี้แจงให้แจ่มแจ้งเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่หงุดหงิด และเตาเหตุการณ์ไปต่าง ๆ นานา อันจะนำมาซึ่งความกังวลไม่เป็นอันปฏิบัติราชการ

11. Ibid., pp. 496—506.

12. Fred Peterson "Can the Work Efficiency of Civil Servants be Increased", A lecture given at the Executive Development Seminar held at the Ministry of Interior, March, 1960.

ประการที่สอง หัวหน้างานควรก่อให้เกิดความรู้สึกในระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ที่จะช่วยกันปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ จริงอยู่ความตั้งใจหรือเกียรติก้าวหน้าการทำงานโดยแท้จริงเป็นนิสัยหรือความรู้สึกของแต่ละบุคคล กล่าวคือ คนที่มีนิสัยขยันขันแข็ง เมื่อทำการใด ๆ ก็รู้สึกกระตือรือร้นเอาใจใส่และมุ่งที่จะทำงานให้ดีที่สุด ส่วนคนที่เกียจคร้านนั้นไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็มักมีการเพิกเฉยและหาทางเอาเปรียบผู้อื่นอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม หัวหน้างานมีส่วนอยู่ไม่น้อยในขั้นที่จะทำให้คนที่มีนิสัยขยันขันแข็งอยู่แต่ปฏิบัติงานเพียงนั้น และทำให้คนเกียจคร้านเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นอยากทำงานบ้าง ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นสัดส่วนดังจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า เพื่อให้เขาเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของงานและเกิดความเป็นห่วงใยในกิจการงาน จะได้เอาใจใส่ในกิจการที่มอบหมายนั้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ อาจทำได้โดยการให้เกียรติและความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าคุณมีส่วนในการช่วยให้กิจการใดกิจการหนึ่งสำเร็จไปได้ มีผู้บังคับบัญชาหลายท่านที่มีใจกว้างถึงเรื่องนี้ โดยพยายามรับเอาความชอบหรือเกียรติจากความสำเร็จในการปฏิบัติงานเป็นของตนเองเสียแต่ผู้เดียว ครั้นเมื่อเกิดความเสียหายจึงจะปล่อยให้เป็นการผิดหรือความบกพร่องของผู้อื่นโดยนัยยอมเป็นการทำลายกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ฉะนั้นทางที่ดีจึงควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้แสดงความคิดเห็นและความสามารถของเขาบ้าง จะช่วยให้ประสิทธิภาพของงานโดยทั่วไปเพิ่มพูนขึ้น

ประการที่สาม เมื่อได้ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และความรู้สึกที่อยากจะทำงานให้ดีที่สุดด้วยความเต็มใจในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว หัวหน้างานยังต้องแน่ใจด้วยว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นรู้จักวิธีปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ให้สำเร็จ ที่ฝรั่งเรียกว่า "Know how" ด้วย กล่าวคือ การจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามลักษณะของงานมาปฏิบัติงานนั้น ถ้าเป็นงานที่ต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักร เจ้าหน้าที่ควรรู้จักใช้เครื่องมือเครื่องจักรเหล่านั้นด้วยมีฉันทนะแล้ว ความเข้าใจอันดีและความพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ ก็หาก่อให้เกิดประสิทธิภาพประการใดไม่

เมื่อได้สร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมตามเงื่อนไข ๓ ประการที่กล่าวมาแล้ว เพื่อที่จะให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีผลอย่างจริงจัง หัวหน้างานยังต้องศึกษาถึงการจัดให้มี

การวางแผนปฏิบัติที่รู้จักใช้ระบอบควบคุมบังคับบัญชาที่มีระเบียบ จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำและการประเมินผลเป็นครั้งคราว คงจะได้พิจารณาตามลำดับไปดังต่อไปนี้

ก. จัดให้มีการวางแผนปฏิบัติงานที่ดี (Planning) แผนปฏิบัติงานที่ดีเป็นสิ่ง

จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้เจ้าหน้าที่และจำนวนเงินมากมาย เพราะถ้าไม่มีแผนปฏิบัติที่ดีโดยไม่จัดให้มีการใช้เจ้าหน้าที่และวัสดุอย่างเหมาะสมแล้ว อาจเป็นเหตุให้เกิดการว่างงานหรือมีงานน้อยไม่พออนุพันธ์เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดการ

ว่างงาน เกิดความเบื่อหน่าย และอาจหันไปใช้เวลาราชการทำประโยชน์ส่วนตัวเสีย นอกจากนั้นถ้าได้มีการคาดคะเนถึงจำนวนและวัสดุที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้รอบคอบก็อาจเกิดผลในทางเสียหายได้ในทางที่ไม่มีการตั้งเงินหรือวัสดุ ไปยังที่ที่จะใช้ทั้งหมดที่เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เสียเวลาหรือตั้งของอาจไปถึงเมื่อการปฏิบัติหมดความจำเป็นเสียแล้ว ดังนั้นเป็นต้น

ฉะนั้น ถ้าผู้บริหารชั้นสูงต้องการให้การปฏิบัติงานภายในองค์การที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่มีประสิทธิภาพสูง ก็จำเป็นจะต้องวางแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าอย่างรอบคอบ

มีทั้งแผนการปฏิบัติงานระยะสั้นและระยะยาว ดังเช่นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระยะ ๓ ปีและ ๖ ปี ซึ่งรัฐบาลกำลังจัดทำอยู่ เป็นต้น การมีแผนการเป็นระยะ ๆ ย่อมช่วยให้การปฏิบัติงานติดต่อกันเกี่ยวเนื่องกันและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในเบื้องปลาย นอกจากนี้ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ สามารถจัดหากำลังคน กำลังเงิน และปริมาณวัสดุไว้ให้พอเพียงแก่

งานที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งย่อมจะช่วยให้เกิดการประหยัดทั้งเวลาและแรงงาน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นการลดการขัดแย้ง ลดความตึงเครียดและการก้าวก่ายหน้าทีระหว่างหน่วยงานเบของตำแหน่งได้เป็นอย่างดี

ผู้ระดับสูง ซึ่งผู้บริหารควรคำนึงถึงเสมอในการวางแผนงาน ไม่ว่าจะ เป็นแผนระยะยาวหรือระยะสั้น ได้แก่การตั้งคำถามถามตนเองว่า จะทำอะไร ทำที่ไหน? ทำเมื่อใด? และควรได้ใครเป็นเจ้าหน้าที่? ¹³

13. Marshall Edward Dimock, Public Administration, New York, Rinehart & Company, Inc., 1953, p. 91.

Catheryn Seckler-Hudson, Organization and Management: Theory and Practice, Washington, D. C., The American University Press, 1957, pp. 183-195.

คำถามดังกล่าว จะช่วยให้นักบริหารวางแผนได้ละเอียดรอบคอบ เพราะในประการแรก การตั้งคำถามว่า “จะทำอะไร?” จะช่วยให้ผู้วางแผนงานกำหนดธงหรือทิศทางที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อถามตนเองว่า “จะทำอะไร?” แล้วก็อาจช่วยให้เกิดการค้นคว้าหรือถามคำถามย่อย ๆ ต่อไปอีกว่า “ทำไปทำไม?” “ทำตั้งแค่นั้น?” “จะเสียค่าใช้จ่ายตั้งเท่าใด?” “ผลที่ได้จะคุ้มค่าใช้จ่ายหรือไม่?” คำถามเหล่านี้ จะช่วยให้ ผู้วางแผนสามารถ กำหนดขอบเขตของ วัตถุประสงค์ในการ ปฏิบัติงานให้แน่นอน ตามสมควรแก่กำลังขององค์การ และคำนึงถึงผลได้ผลเสียของบริการว่าจะต้องการจ่ายเงินหรือวัสดุตั้งเท่าใด ผลที่ได้จะมีค่าคุ้มกับเงินที่จะต้องใส่หรือไม่

ในประการที่สอง เมื่อตั้งคำถามว่า “ทำที่ไหน?” ก็จะช่วยให้ผู้วางแผนคำนึงถึงความเหมาะสมของสถานที่ ว่าสถานที่นั้นอยู่ในทำเลที่เหมาะสมแก่งานที่จะปฏิบัติหรือไม่ ความสะดวกในการคมนาคมเป็นอย่างไร? จะเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับสถานที่อื่นมากน้อยเพียงใด สถานที่นั้นกว้างขวางพอกับกิจการหรือไม่ จะมีทางขยับขยายได้ในภายหน้าเพียงไร คำถามย่อยๆ เหล่านี้จะช่วยให้นักบริหารสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้โดย คำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และ ความสำคัญในทางเศรษฐกิจหรือบริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งยังช่วยให้มีการเตรียมแผนการสำหรับ ขยายงานในอนาคตด้วย

ประการที่สาม เมื่อถามว่า “ทำเมื่อใด?” จะช่วยให้ผู้วางแผนเกิดความคิด คำนึงต่อไปอีกว่า ทำไมจึงต้องทำเมื่อเวลานั้น ซึ่งอาจมีเหตุผลเกี่ยวข้องกับความเหมาะสมของ ฤดูกาล และเมื่อกำหนดเวลาที่ควรลงมือปฏิบัติการแน่นอนแล้ว นักบริหารก็จะต้องคำนึงต่อไป อีกว่า ถ้างัดมือทำเวลานั้นแล้ว ควรตั้งเจ้าหน้าที่และวัสดุไปถึงที่ไหนเมื่อใด การปฏิบัติ นั้น จะเสร็จทันตงเมื่อใด จะมีการทำต่อเนื่องไปอีกหรือไม่ การพิจารณาในแง่ต่างๆ เกี่ยวกับเรื่อง เวลา นี้ จะช่วยให้มีการวางแผนการจัดหาและการจัดตั้งวัสดุ ตลอดจนกำลังเจ้าหน้าที่ไปยังจุด ที่ต้องการทันตามกำหนดเวลา ไม่เกิดการว่างงานโดยไม่จำเป็น และเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายจะมีงานทำ สม่ำเสมอตลอดเวลาไม่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป

ประการสุดท้าย เมื่อตั้งคำถามว่า “ควรได้ใครเป็นเจ้าหน้าที่?” จะช่วยให้ผู้วางแผนคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติงานนั้นว่า ควรเป็นบุคคลอย่างไร มีคุณสมบัติและ

ความรู้แก่ไหน จะจัดหาผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ทีเดียว และอาจคิดเลยไปถึงว่า ควรจะมอบหมายให้ใครเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในโครงการนั้น

๖. จัดให้มีการควบคุมและการบังคับบัญชาที่มีระเบียบ การมีแผนงานที่คืบคืบตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารกำหนดวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการจะปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไป กำหนดสถานที่ ระยะเวลา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไว้ล่วงหน้าอย่างครบถ้วน จึงเป็นที่หวังได้ว่าการวางแผนอย่างมีระเบียบ จะเป็นเครื่องช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารราชการได้ดีประการหนึ่ง

แต่การมีแผนงานที่เป็นระเบียบและละเอียดรอบคอบอย่างเดียว หากเป็นหลักประกันพอเพียงไม่ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะได้ผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมย์ที่ตั้งไว้ การบริหารราชการที่จะมีประสิทธิภาพสูงจึงขึ้นอยู่กับการตรวจตรา การควบคุม และบังคับบัญชาของผู้เป็นหัวหน้าองค์การด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสอดคล้องกันและเป็นไปตามแผนที่วางไว้¹⁴

โดยปกติหัวหน้าองค์การย่อมเป็นผู้มีอำนาจ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานขององค์การ ตลอดจนความเจริญหรือความเสื่อมขององค์การด้วย แต่ในองค์การบริหารที่มีขนาดใหญ่ดังเช่นที่เป็นอยู่สมัยนี้ หัวหน้าองค์การย่อมไม่สามารถที่จะใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชากิจการทุกสาขาขององค์การให้ทั่วถึงได้โดยลำพัง เมื่อเป็นเช่นนั้นจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบรองลงไปตามส่วนและตามสมควรแก่สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ที่มอบหมาย เพื่อช่วยเป็นหูเป็นตาแทนหัวหน้าองค์การ ในกิจการที่มอบหมายให้ปฏิบัติ นั้น ด้รับมอบอำนาจและแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของหัวหน้าองค์การให้แก่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบรองลงไป จึงถือว่ามีอำนาจอย่างหนึ่งในการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ เพราะประการหนึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของหัวหน้าองค์การให้น้อยลง และมีเวลาพอเพียงที่จะพิจารณาวางแผนนโยบายและวินิจฉัยปัญหาทางปฏิบัติที่สำคัญซึ่งอาจ มีผลกระทบกระเทือน แก่งานทุกสาขา อีกประการหนึ่ง การมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้น้อยรับไป

14. John D. Millet, op. cit., p. 98

ไปปฏิบัติบ้าง ย่อมเป็นเครื่องช่วยให้เจ้าหน้าที่ชั้นหลังรองเกิดความรู้สึกรับผิดชอบและเอาใจได้
 ตรวจตราการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขาโดยละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะรู้สึกว่า
 ตนได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชานั้นสูง ค่อยไปในอนาคตเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่
 ผู้ดำรงตำแหน่งชั้นสูง เจ้าหน้าที่ในลำดับถัดลงมาย่อมสามารถรับหน้าที่แทนได้ทันที เพราะได้
 ฝึกหัดตนเป็นผู้รับผิดชอบและรู้จักวินิจฉัยปัญหาบ้างแล้ว กิจกรรมขององค์การก็จะดำเนินการ
 คิดต่อกันไปโดยสะดวกและเรียบร้อย ไม่เกิดการสะดุดตกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่
 เพราะการโยกย้ายหรือปลดเกษียณอายุตามกาลอันควร นักบริหารผู้หวังผลในประสิทธิภาพของงาน
 และเป็นผู้เห็นกาลไกล จึงควรเป็นผู้ที่รู้จักเลือกมอบหมายการงานและความรับผิดชอบให้แก่ผู้
 ร่วมงานอย่างเหมาะสมตามกำลังสติปัญญาและความสามารถของแต่ละคนเป็นราย ๆ ไป ¹⁵

อย่างไรก็ตาม ฟังระดังไว้เสมอว่า แม้หัวหน้าองค์การจะได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบ
 บางส่วนให้เจ้าหน้าที่ชั้นรองปฏิบัติ ตนเองก็หาได้พ้นความรับผิดชอบจากการปฏิบัติงานนั้น
 โดยสิ้นเชิงไม่ ตามหลักทั่วไปแล้วต้องถือว่าหัวหน้าองค์การยังคงต้องรับผิดชอบในผลงานเป็นส่วนใหญ่
 รวมเสมอ ฉะนั้น หัวหน้าองค์การควรจะต้องเอาใจใส่สอดส่องอย่างน้อยเป็นครั้งคราว ว่าเจ้า
 หน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การทำอะไรกันบ้าง เรื่องราวหรือรายงานที่เขาเสนอขงนั้น ถูกต้อง
 กับความเป็นจริงหรือไม่ งานที่เขาทำถึงปฏิบัติจัดทำอยู่นั้นเป็นไปตามแผนการที่วางไว้หรือเปล่า
 ถ้าพบข้อบกพร่องประการใดจะได้รับแก้ไขเสียให้ทันที่ นอกจากนี้ หัวหน้าองค์การยังต้อง
 คอยประสานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ควบคุม
 คุณภาพใช้แรงงานเจ้าหน้าที่และวัสดุให้เป็นไปโดยประหยัด เป็นต้น ¹⁶

ในด้านการจัดองค์การทั่ว ๆ ไปก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อยที่หัวหน้าองค์การจะต้องคอย
 สอดส่องตรวจตราอยู่เป็นนิจสิน เพราะโดยปกติสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์รอบ ๆ องค์การย่อมมี
 การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แผนผังขององค์การซึ่งแสดงการแบ่งหน้าที่การงานที่สร้างไว้สมัยหนึ่ง
 อาจไม่เหมาะสมกับอีกสมัยหนึ่ง เช่น แผนผังส่วนราชการที่จัดแบ่งไว้เมื่อครั้งยังมั่งงานเพียงเล็กน้อย

15. Ibid, pp. 45 - 47.

16. Ibid.

ย่อมไม่เหมาะสมเมื่อปริมาณได้เพิ่มทวชน บางคราวหัวหน้างานอาจพบว่า มีหน่วยงานย่อย ๆ ภายใต้งค์กรมบัญชีมากเกินไป ในกรณีเช่นนี้ อาจต้องพิจารณารวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกันเข้าบ้าง หรืออาจพิจารณาเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่ตรวจตราชั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือนดูแลและกีดกันการร้องราวเดี่ยชนหนึ่งก่อนก็เป็นการสมควร¹⁷

หัวหน้าองค์การควรพิจารณาวางระเบียบตามสมควรแก่ภาวะและสภาพการณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายขององค์การได้ปฏิบัติงานเป็นระเบียบเดียวกัน การมีระเบียบที่รัดแน่นจนย่อมช่วยลดการคิดข้อโต้แย้งที่ไม่จำเป็นเสียได้ แต่ในทางตรงข้าม ถ้ามีระเบียบมากเกินไปก็อาจเกิดความคับคั่งและก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเจ้าหน้าที่อาจหลงลืมและต้องคอยระมัดระวังแม้แต่ในเรื่องเล็กน้อย ฉะนั้น ระเบียบจึงควรมีแต่ที่จำเป็นจริง ๆ และมีข้อความรัดแน่นเข้าใจง่าย ถ้าสามารถสร้างเป็นสมุดคู่มือและคอยแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์อยู่เสมอ ก็จะทำให้การปฏิบัติงานสะดวกยิ่งขึ้น¹⁸

การควบคุมด้านการเงิน เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่หัวหน้าองค์การจะต้องหมั่นเอาใจใส่ตรวจตราอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกิดการใช้เงินไปในทางที่ไม่ประหยัด และกันการรั่วไหลหรือเบียดบังของเจ้าหน้าที่ การควบคุมในด้านการเงินที่ดี ได้แก่ การตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ในทางบัญชีและมีความซื่อสัตย์ เป็นเจ้าหน้าที่การเงิน จัดให้มีระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายเงินและมีการลงบัญชีเป็นประจำ เมื่อมีระเบียบปฏิบัติที่รัดกุมและหัวหน้าองค์การคอยตรวจตราด้วยตนเองเป็นครั้งคราว หรืออาจตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบร่วมด้วยกับเจ้าหน้าที่การเงิน เช่น แบ่งกันเก็บกุญแจไว้คนละลูก เป็นต้น จะช่วยลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่การเงินจะประกอบกาทุจริตเสียได้ จากประสพการณ์ที่แล้วมาในอดีต ปรากฏว่าหัวหน้างานบางแห่งมิได้เอาใจใส่ในเรื่องเช่นนี้ ฉะนั้น เมื่อมีเรื่องทุจริตเกิดขึ้นก็ปรากฏว่าภาวเวลาได้ล่วงเลยมานานจนเกือบหาหลักฐานไม่ได้เสียแล้ว¹⁹

17. Ibid, pp 256 - 257

18. Ibid, pp. 257 - 261

19. Ibid, pp. 261 - 262

นอกจากการควบคุมการเงินมิให้รั่วไหลและควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปโดยประหยัด
แล้ว หัวหน้าการควรสอดส่องดูแลให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงบ
ประมาณด้วย โดยปกติวัตถุประสงค์ของการมุ่งจะปฏิบัติให้บรรลุผลในรอบปีหนึ่ง ๆ ย่อม
ปรากฏอยู่ในรายละเอียดการของงบประมาณประจำปี แต่มีหน่วยงานเป็นอันมากที่ของงบประมาณ
เพื่อทำการอย่างหนึ่ง แต่เวลาปฏิบัติจริงเลยไปทำอีกอย่างหนึ่ง บางทีการจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ใน
ราชการ หรือวัสดุในการก่อสร้างก็ไม่ได้คุณภาพและลักษณะตามที่ได้แสดงไว้ในรายการของบ
ประมาณ เรื่องดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ถ้าผู้บังคับบัญชาคอยช่วยกันตรวจตราและควบคุม
อยู่อย่างใกล้ชิด²⁰

ประการสุดท้ายในเรื่องการจัดให้มีการควบคุมและการบังคับบัญชาที่มีระเบียบ หัวหน้า
ของกิจการควรเอาใจได้เกี่ยวกับทุกข้อและสวัสดิการของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และควรเปิด
โอกาสให้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้ในกรณีที่มีความเดือดร้อนหรือมีเรื่องคับใจ และผู้บังคับบัญชา
ควรพิจารณาช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมตามสมควร ในด้านการปฏิบัติหน้าที่การงาน ก็ควรเปิด
โอกาสให้ผู้ย่อยได้แสดงความคิดเห็นในบางครั้งบางคราวที่มีปัญหาเกิดขึ้น ในองค์การบางแห่ง
ในต่างประเทศถึงกับจัดให้มีตู้รับจดหมายคำแนะนำ (Suggestion Box) เกี่ยวกับการแก้ไข
ปรับปรุงงานตั้งไว้เป็นประจำ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นได้ทุกโอกาส บางแห่ง
ก็จัดให้มีรางวัลสำหรับข้อเสนอแนะที่ดี และองค์การได้ยอมรับไปปฏิบัติ การปฏิบัติดังกล่าวนับ
เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่เขาใจได้ในการปฏิบัติงานดีขึ้น และมีความรู้สึกว่าเป็นส่วน
สำคัญส่วนหนึ่งขององค์การ เกิดความรักในเกียรติยศและชื่อเสียงขององค์การอันจะเป็นทางนำไป
สู่การอุทิศกำลังกายและกำลังใจเพื่อประโยชน์แก่งานขององค์การอย่างจริงจัง²¹

ค. จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำ ความจริงหน่วยงานบริหารส่วนมากที่มี
สาขาอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ได้จัดให้มีระเบียบการรายงานผลอยู่แต่เป็นประจำ เช่น รายงาน
ประจำตัวประจำเดือน และประจำปีเป็นต้น การจัดให้มีรายงานดังกล่าวจึงนับว่าเป็นวิธี

20. Ibid

21. Marshall Edward Dimock, op. cit., 367-369

การที่คอยแฉ่ จากรายงานเหล่านี้หัวหน้าองค์กรและผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งอยู่ห่างไกลย่อมจะ
 ใช้เป็นเครื่องพิจารณาในการวางนโยบายการปฏิบัติงานในอนาคต การจัดวางอัตราค่าจ้างและการ
 แบ่งเป็นเงินงบประมาณให้เหมาะสมแก่สภาพและปริมาณของงานในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ข้อบกพร่องคง
 มีอยู่บ้างที่บางองค์กรในท้องถิ่นอาจมิได้จัดให้มีรายงานผลการปฏิบัติงานหรือไม่มีบัญชีแสดงผลงาน
 ที่ปฏิบัติเป็นประจำ เป็นเหตุให้ทราบกันช้าหาข้อเท็จจริงหรือสถิติย้อนหลังหลาย ๆ ปีทำไม่คอย
 ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้ไม่สะดวกแก่การพิจารณากำหนดนโยบายและโครงการดำเนินงานใน
 อนาคต นอกจากนี้ บางองค์กรก็เรียกร้องให้หน่วยงานสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ ทำรายงานเฉย
 มากมาย แม้ในเรื่องเล็กน้อยและไม่มีความสำคัญก็ให้เก็บตัวเลขรายงานเข้ามายังส่วนกลาง
 ทั้งหมด ผลของการจัดให้มีการรายงานมากเกินไปก็คือ เจ้าหน้าที่ด้านงานสาขาต้องใช้เวลา
 เป็นอันมากจัดทำงบเดือน งบปี ซึ่งอาจทำให้บริการที่จะต้องสนองแก่ประชาชนต้องประสบความ
 ลำบากในระหว่างที่มีการทำรายงานนั้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อส่วนกลางได้รับตัวเลขแล้วก็ไม่ค่อยใช้
 ประโยชน์จากตัวเลขเหล่านั้น เพราะตัวเลขมีมากมายไม่ทราบว่าอะไรสำคัญมากน้อยเพียงไร
 ฉะนั้น ทางที่ดีเพื่อให้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง หน่วยงานบริหารส่วนกลางจึงควรกำหนดหลัก
 เกณฑ์ขึ้นเสียก่อนว่าจะทราบอะไรบ้าง ตระเอียดมากน้อยเพียงใด ในเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องใช้
 รายละเอียดก็ให้รายงานแต่เพียงตัวเลขที่เป็นยอดรวม ดังจะช่วยประหยัดเวลาของฝ่ายผู้ทำราย
 งานทางหัวเมือง และเวลาของเจ้าหน้าที่สรุปรวมทางส่วนกลางด้วย ²²

หนึ่ง เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์จากการรายงานอย่างแท้จริงเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและหัวหน้า
 องค์กรควรมีบันทึกหรือแผ่นภาพสถิติขนาดเล็ก ๆ แสดงยอดปริมาณงานที่ปฏิบัติได้ขององค์กร
 และของสำนักงานสาขาไว้ สถิติย่อมนำให้เจ้าหน้าที่คอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามความเป็น
 จริงอยู่เสมอ ย่อมใช้เป็นที่ปรึกษาเมื่อตรวจสอบผลงานช่วยในการวินิจฉัยปัญหาเฉพาะหน้าและการ
 กำหนดโครงการปฏิบัติงานในอนาคตได้เป็นอย่างดี ในกรณีที่มิได้ผู้ชำนาญก็อาจตรวจดูและแจ้งให้
 ผู้ตามทราบได้ทุกโอกาส

22. Catheryn Seckler Hudson, op. cit., pp. 220-231.

ง. จัดให้มีการประเมินผลเป็นครั้งคราว นอกจากหัวหน้าองค์การบริหารจะจัดให้มีการวางแผนอย่างรอบคอบก่อนลงมือปฏิบัติจริง จัดวางระเบียบการควบคุมบังคับบัญชา การปฏิบัติงานให้เหมาะสมและจัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำแล้ว ควรจัดให้มีการประเมินผลเป็นครั้งคราวหรือเป็นประจำตามโอกาสอันควร เพื่อจะได้ทราบผลการปฏิบัติงานตามแผนการที่วางไว้ ว่าได้ปฏิบัติไปแล้วเพียงใด คงเหลืออีกมากน้อยเท่าใด ที่ปฏิบัติได้หรือไม่ได้เพราะอะไร ถ้าหากมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจะได้พิจารณาแก้ไขเสียเป็นต้น ๆ จนกว่าการปฏิบัติตามโครงการนั้นจะบรรลุผลสำเร็จ การประเมินผลปฏิบัติเป็นครั้งคราวจึงเปรียบเสมือนกระจกเงาที่คอยส่องให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ทราบถึงกิจการที่เจ้าหน้าที่กำลังปฏิบัติอยู่ ปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขเพื่อให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปฏิบัติงานที่ปราศจากการประเมินผลเป็นครั้งคราวอาจเปรียบได้แก่การยิงธนูไปสู่เป้าหมายในที่มืด ผู้ยิงย่อมไม่มีโอกาสทราบว่าลูกธนูนั้นจะพุ่งไปสู่เป้าหมายที่ประสงค์หรือไม่ และผู้ยิงก็ไม่มีโอกาสแก้ไขจุดเปลี่ยนวิถีทางยิงเพื่อให้ลูกธนูพุ่งไปสู่เป้าหมาย ผลก็คือต้องใช้ลูกธนูซึ่งเปรียบได้แก่เงินและวัสดุเป็นจำนวนมาก ๆ เพื่อช่วยให้ลูกธนูตกใกล้ดอกหนึ่งลูกที่หมายได้ แต่อาจเป็นไปได้ว่า เมื่อเปิดไฟส่องสว่างขึ้นอาจไม่มีลูกธนูตกใกล้ลูกเป้าหมายเลยก็ได้ เป็นการสิ้นเปลืองแรงงานและทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ ²³

๒. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณี เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานขององค์การโดยทั่วไป แต่ในบางโอกาสการหย่อนประสิทธิภาพอาจเกิดขึ้นได้เฉพาะที่สำนักงานสาขาแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจเกิดขึ้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสำนักงานกลางก็ได้ ในกรณีเช่นที่กล่าวนี้ แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะได้ปฏิบัติตามหลักต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ได้แก่ การวางแผน การควบคุมและสั่งการ การรายงาน และการประเมินผล เป็นอย่างคืดแต่ก็ตาม การหย่อนประสิทธิภาพในเฉพาะที่ทำงานแห่งใดแห่งหนึ่งยังอาจเกิดได้ เพราะเหตุที่การจัดสายงานและการจัดสภาพะภายในสำนักงานไม่ดีพอ เป็นเหตุให้เกิดความไม่

23. James C. Charlesworth, Governmental Administration, New York, Harper and Brothers, 1951, pp. 666 - 675.

สะดวกในการปฏิบัติงานหรือทำให้ต้องใช้เวลาและแรงงานเจ้าหน้าที่มากเกินไปเกินกว่าที่ควรจะใช้ ความบกพร่องในเรื่องเหล่านี้เป็นความบกพร่องของการจัดงานเฉพาะแห่งไม่เกี่ยวกับการวางแผนเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การโดยทั่วไป ฉะนั้น วิธีแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานแห่งใดแห่งหนึ่ง จึงอาจทำได้ด้วยการสำรวจถึงต้นเหตุแห่งความไม่สะดวก การวัดผลงาน และการปรับปรุงสายงาน ดังจะได้แยกพิจารณาเป็นลำดับไป

ก. การสำรวจ (Survey) ก่อนที่จะทำการแก้ไขระบบงานวิธีปฏิบัติงาน เป็นธรรมดาที่จะต้องทราบสาเหตุของความไม่สะดวกและอุปสรรคต่าง ๆ อันก่อให้เกิดความไม่สะดวก การที่จะทราบเรื่องเหล่านี้ได้ หัวหน้างาน จะต้องทำการสำรวจ ถึงสาเหตุ ที่แท้จริงเสียก่อน ²⁴

(๑) การสำรวจโดยใช้บุคคลภายนอกร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์การ การสำรวจอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ชั้นสูงในองค์การนั้น หรืออาจจัดหาบุคคลภายนอกมาช่วยทำการสำรวจ ค้นหาข้อบกพร่องก็ได้ การใช้บุคคลภายนอกทำการสำรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มั่งคั่งและดี ผลดี ก็คือ บุคคลภายนอกย่อมไม่มีส่วนได้เสียหรือคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ฉะนั้นบุคคลภายนอกผู้ทำการสำรวจอาจมองเห็นข้อบกพร่องบางประการได้โดยง่าย ซึ่งเจ้าหน้าที่ภายในอาจมองข้ามไปเสียเพราะความเคยชินต่อสภาพที่เป็นอยู่ อีกประการหนึ่งบุคคลภายนอกอาจให้ความเห็นเสนอแนะด้วยทัศนคติที่เป็นกลาง เพราะเขาไม่มีส่วนได้เสียประการใด และไม่มีความรู้ลึกที่จะต้องเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ใดในสำนักงานนั้น เพราะเขาเป็นบุคคลภายนอกและได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างานหรือให้ทำการสำรวจ วิธีนี้เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากในต่างประเทศ ²⁵ แต่การใช้บุคคลภายนอกเป็นผู้ทำการสำรวจและทำข้อเสนอแนะ อาจมีข้อเสียอยู่บ้างในทางที่ว่า บุคคลภายนอกอาจทราบความลับของราชการบางประการซึ่งองค์การไม่ประสงค์จะเปิดเผย และอาจคำหึงหวงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จนทำให้เสถียรภาพขององค์การต้องฉีกตัวออกไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บางแห่งจึงนิยมใช้บุคคลภายนอกร่วมทำการสำรวจข้อบกพร่อง

24. John D. Millet, *op. cit.*, p. 269.

25. *Ibid.*, pp. 259, 276.

ของการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ภายใน โดยอาศัยความเข้าใจอันดีระหว่างกันและการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อมุ่งที่จะแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นที่หมาย ในด้านบุคคลภายนอกผู้ทำการสำรวจก็ควรทำตนให้เหมาะสมเป็นที่ไว้วางใจของเจ้าหน้าที่ภายใน และควรระมัดระวังมากกว่าดีเพื่อทำลาย ถ้าสามารถทำความเข้าใจกันได้ดังนี้ การใช้บุคคลภายนอกร่วมกับเจ้าหน้าที่ภายในทำการสำรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ก็จะได้ผลดีมากกว่าเสีย

(๒) วิธีสำรวจ สำหรับวิธีการสำรวจนั้น ผู้ทำการสำรวจอาจกระทำได้หลายวิธี เช่นการสังเกตการปฏิบัติงานทั่วไป การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ในบางกรณีอาจใช้การร่างคำถามให้เจ้าหน้าที่กรอกคำตอบ (Questionnaires) ก็ได้ นอกจากนี้ผู้ทำการสำรวจควรตรวจสอบระเบียบแบบแผนและคำสั่งของฝ่ายอำนาจการที่ได้ออกไว้แล้วด้วย เพื่อได้ทราบเรื่องราวความเป็นมาโดยละเอียด และอาจเสนอแก้ไขในโอกาสต่อไป²⁶

(๓) การสำรวจระเบียบการเบิกจ่ายและรักษาเงิน เรื่องที่ควรจะทำคือการสำรวจนั้น ควรเริ่มแต่ระเบียบการรับและเบิกจ่ายเงินขององค์กรก่อน บางทีผู้สำรวจอาจพบว่าข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานทั้งหลายแห่ง เนื่องมาจากระเบียบการรับและเบิกจ่ายเงินไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้การจัดจางและจัดหาข้อผิดพลาดไม่ทันตามกำหนด ควรทำให้เจ้าหน้าที่ว่างงานและเสียเวลาหยุดหรืออาจได้รับเงินมาเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนเป็นสายไปเสียแล้ว ดังนี้เป็นต้น การบริหารการเงินเป็นหัวใจขององค์กรทุกองค์กร เพราะเงินเป็นเสมือนโลหิตที่หล่อเลี้ยงร่างกาย การสูบน้ำคโลหิตในร่างกายมนุษย์จัดของไม่สะดวก ทำให้เกิดความเจ็บไข้ได้ป่วยนั้นได้ การบริหารการเงินที่ระเบียบเยิ่นเย้อไม่รัดกุมก็อาจเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานขององค์กรได้นั้นนั้ ฉะนั้น การสำรวจจึงควรเริ่มต้นจากระเบียบการบริหาร ในด้านการเงินก่อน

(๔) การสำรวจการจัดซื้อสิ่งของและวัสดุ ถ้านับถือไปควรสำรวจวิธีการจัดซื้อและจัดหาวัสดุสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานก่อสร้าง ว่ามีระเบียบแบบแผนอย่างไร วัสดุภัณฑ์หรือไม่ และวิธีการเหต่านเงินเยิ่นเย้อยุ่งยากเพียงใด จากประสบการณ์ในอดีตปรากฏว่า การจัดซื้อและการจัดหาวัสดุเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานไม่ใช่น้อย เพราะระเบียบวิธีการที่วางไว้ไม่รัดกุม เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสียบ้าง ได้ของมีคุณภาพต่ำและมี

ลักษณะไม่เหมาะสมแก่งานที่จะต้องใช้วัสดุเหล่านั้นบ้าง ผลที่สุดทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลตาม
เจตนาที่ตั้งไว้ หรือบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องตั้งข้อใหม่ เพราะของที่ตั้งไว้แล้วไม่ได้ขนาดหรือ
คุณภาพที่ต้องการ เจ้าหน้าที่ก็ควรคอยวัสดุใหม่เป็นการเสียเวลาโดยใช้เหตุต่อไปอีก การ
สำรวจระเบียบวิธีการจัดซื้อและจัดหาวัสดุ จึงเป็นความจำเป็นประการหนึ่ง ผู้ที่สำรวจไม่ควร
มองข้ามไปเสีย

(๕) การสำรวจงานสารบรรณ ในขั้นต่อไปควรทำการสำรวจวิธีการรับส่งและ
ปฏิบัติต่อเอกสารขององค์การว่ามีระเบียบรับส่งและมอบเรื่องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างไร หนังสือ
ไปถึงมือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติคงควรเรียบร้อยและรวดเร็วเพียงใด บางทีผู้สำรวจอาจพบว่า มีเรื่อง
เป็นอันมากค้างอยู่ที่เจ้าหน้าที่รับ—ตั้งนานเกินสมควร ซึ่งอาจเป็นเพราะมีระเบียบงานสารบรรณ
ไม่ดี หรืออาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ขาดความเอาใจใส่ในการรับและส่งผ่านหนังสือ การสำรวจ
งานสารบรรณนั้นควรรวมถึงวิธีเก็บและทำลายเอกสารด้วย เพราะการเก็บที่ไม่ถูกวิธีย่อมทำให้
การค้นหาเรื่องลำบาก และเจ้าหน้าที่หรือหัวหน้างานต้องเสียเวลาขอเรื่อง เพื่อ ประกอบการ
พิจารณา บางคราวอาจไม่พบเลยหรือเสียเวลาค้นหาเป็นวัน ๆ ก็มี ระเบียบการทำลายเอกสาร
ที่ไม่ดีก็เช่นกัน อาจเป็นเหตุให้สำนักงานคับแคบเพราะเก็บเอกสารที่ไม่มีความจำเป็นไว้มากหรือ
อาจทำลายเอกสารที่สำคัญเร็วเกินไปกว่าที่ควร เป็นเหตุให้การค้นหาหลักฐานเป็นไปไม่ได้เมื่อ
ต้องการจะตรวจสอบ เหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงาน และทำให้การปฏิบัติงานหย่อน
ประสิทธิภาพได้ทั้งสิ้น

(๖) การสำรวจการปฏิบัติงานทั่วไป นอกจากที่กล่าวมาแล้วผู้ทำการสำรวจ
ควรทำการสำรวจถึงโครงการปฏิบัติงานขององค์การว่า ได้มีแผนการปฏิบัติงานที่รอบคอบและ
ละเอียดละออเพียงใด ได้ปฏิบัติไปแล้วแค่ไหน ถ้าเร็วหรือไม่ถ้าเร็วเพราะเหตุใด มีอะไรเป็น
อุปสรรคสำคัญบ้างหรือไม่ ได้มีการวิจัยในกิจการที่ปฏิบัติไปแล้วหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องเพียงไร
กระบวนการที่วางไว้เหมาะสมหรือไม่ และท้ายที่สุดประชาชนผู้มาติดต่อกับสำนักงานมีความรู้สึก
อย่างไร การสำรวจในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ อาจช่วยให้ผู้ทำการสำรวจพบข้อบกพร่องเกี่ยวกับ
วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความฉ้อฉลและเบื้อหน่ายแก่ผู้มาติดต่อ
และจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขกระบวนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและรวดเร็วขึ้น

๑. การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Work Measurement) โดยเนอ

แต่เดิการวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจ กล่าวคือในขั้นดำเนินการสำรวจนั้น ถ้าหากเป็นไปได้ผู้ทำการสำรวจควรจะวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคน เพื่อทราบสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเขา แต่ถ้าการวัดผลดังกล่าวจะทำได้เพราะเหตุที่องค์การมีเจ้าหน้าที่มากมาย ก็ควรจะมีการวัดผลงานอย่างน้อยเป็นหน่วย ๆ ว่า หน่วยใดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพียงใด เพื่อจะได้หาทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพต่ำต่อไป

วิธีการวัดผลงาน นั้นมีที่ผู้สำรวจจำเป็นต้องทราบสองอย่าง คือ (๑) จำนวนหน่วยงานทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหน่วยหนึ่งปฏิบัติได้ (๒) จำนวนเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานนั้น เมื่อทราบทั้งสองสิ่งแล้ว ผู้ทำการสำรวจก็จะทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่คนใดหรือหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร และอาจทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างบุคคลหรือระหว่างหน่วยงานที่คล้ายคลึงกันได้ แล้วค้นหาสาเหตุของการที่หน่วยหนึ่งมีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำกว่าหน่วยอื่น ว่าเนื่องมาจากเหตุใด และพิจารณาหาทางแก้ไขเสีย อย่างไรก็ตามการวัดผลงานนี้บางทีก็ใช้ไม่ได้ทุกกรณี เพราะมีงานบางอย่างซึ่งเป็นการที่ต้องใช้ความคิดและการพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งไม่สามารถจะนับเป็นหน่วยได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ทำการสำรวจ อาจต้องใช้ดุลยพินิจจากการสังเกตการปฏิบัติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ^{๒๗}

ในบางคราว ผู้สำรวจ อาจ ตรวจดูประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานได้จากสถิติที่หน่วยงานนั้นได้รวบรวมไว้แล้ว ในกรณีที่ดำเนินงานมีการเก็บสถิติการปฏิบัติงานเป็นระเบียบคงถาวร การวัดผลงานก็อาจทำได้โดยใช้สถิติเหล่านั้น นอกจากนี้ อาจมีมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าบุคคล หนึ่งหรือหน่วยงาน หนึ่งมีงานเท่ากับ หน่วยหนึ่ง ควรปฏิบัติได้จำนวนเท่าใดในเวลาเท่า ๆ กัน ผู้สำรวจอาจใช้มาตรฐานเหล่านั้นเป็นเครื่อง

72. Executive Office of the President Bureau of the Budget, Techniques for the Development of a Work Measurement System. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, pp. 12-17.

John D. Millet, op. cit, pp. 273-275.

กำหนดปริมาณงานที่เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ใดหรือหน่วยงานใดปฏิบัติได้ต่ำกว่าที่กำหนดย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่า มีประสิทธิภาพหย่อนกว่าที่ควร และจะต้องหาทางปรับปรุงการปฏิบัติงานเสียใหม่เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพให้ได้มาตรฐาน²⁸

ค. การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Work Simplification) เมื่อได้ทำการ

สำรวจสภาพทั่ว ๆ ไปขององค์การหรือหน่วยงานที่ต้องปรับปรุง และมีการวัดผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่โดยนับเป็นหน่วยหรือใช้มาตรฐานที่ปรากฏจากสถิติที่รวบรวมไว้แล้ว งานขั้นต่อไปได้แก่การปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน

หลักสำคัญที่สุดในการปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน ได้แก่การพยายามแก้ไขการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้แรงงานเจ้าหน้าที่มาก ให้เป็นวิธีการปฏิบัติงานที่ง่ายที่สุดและสิ้นเปลือง

แรงงานเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลงานเท่าเดิมหรือมากกว่า²⁹ ในการปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องแก่การ

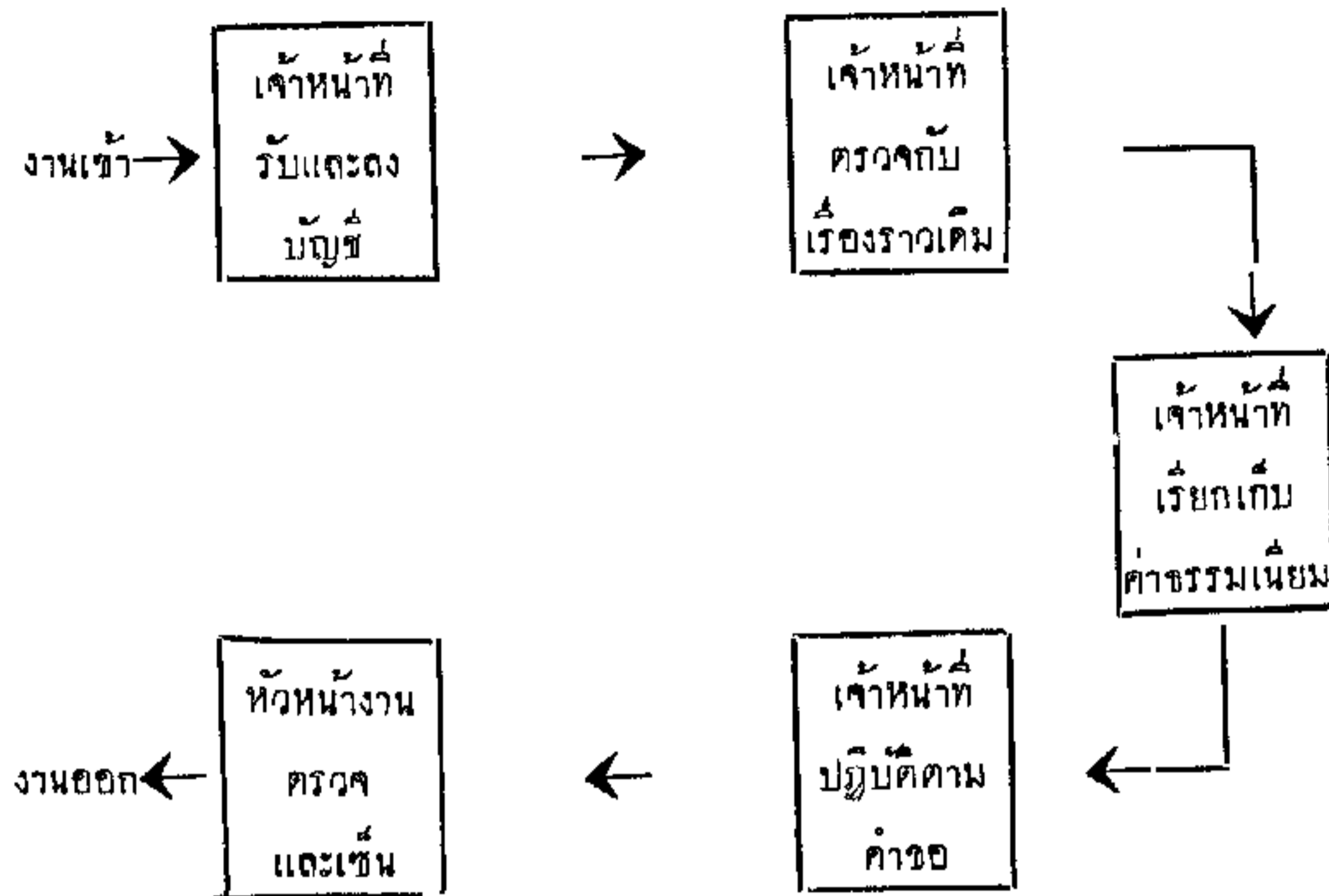
ทำให้งานซับซ้อนและยุ่งยากให้เป็นงานที่มีระเบียบแต่ง่ายต่อการปฏิบัติ ได้แก่การจัดแบ่งสายงานที่เหมาะสม ซึ่งผู้ปรับปรุงแก้ไขงานอาจต้องศึกษาถึงวิธีการวางสายงานในรูปต่าง ๆ กล่าวโดยย่อ มีอยู่ ๓ แบบ คือ แบบสายงานเดี่ยว แบบสายงานคู่ และแบบรวมหน่วยซึ่งจะพิจารณาตามลำดับไปโดยสังเขป

(๑) แบบสายงานเดี่ยว (Single Flow) ได้แก่การวางรูปสายงานเป็นสายเดี่ยวคล้ายกับท่อน้ำประปาที่บังคับให้น้ำไหลจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง วิธีจัดงานแบบสายเดี่ยวนั้นคือการจัดให้งานเคลื่อนจากจุดเริ่มต้นผ่านไปยังเจ้าหน้าที่หลายคนหรือหลายหน่วยเรียกว่า Work Station เมื่องานเคลื่อนผ่านเจ้าหน้าที่หน่วยหนึ่ง เจ้าหน้าที่หน่วยนั้นก็เพิ่มหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้แก่งานที่ผ่านมา ถ้าเช่นนั้นเป็นชั้น ๆ ไป เมื่องานผ่านมาถึงหน่วยสุดท้ายก็จะสำเร็จครบรูปเป็นผลงานทั้งสิ้น³⁰ ดังภาพข้างล่างนี้

28. John D. Millet, ibid.

26. Ibid., pp. 271-273.

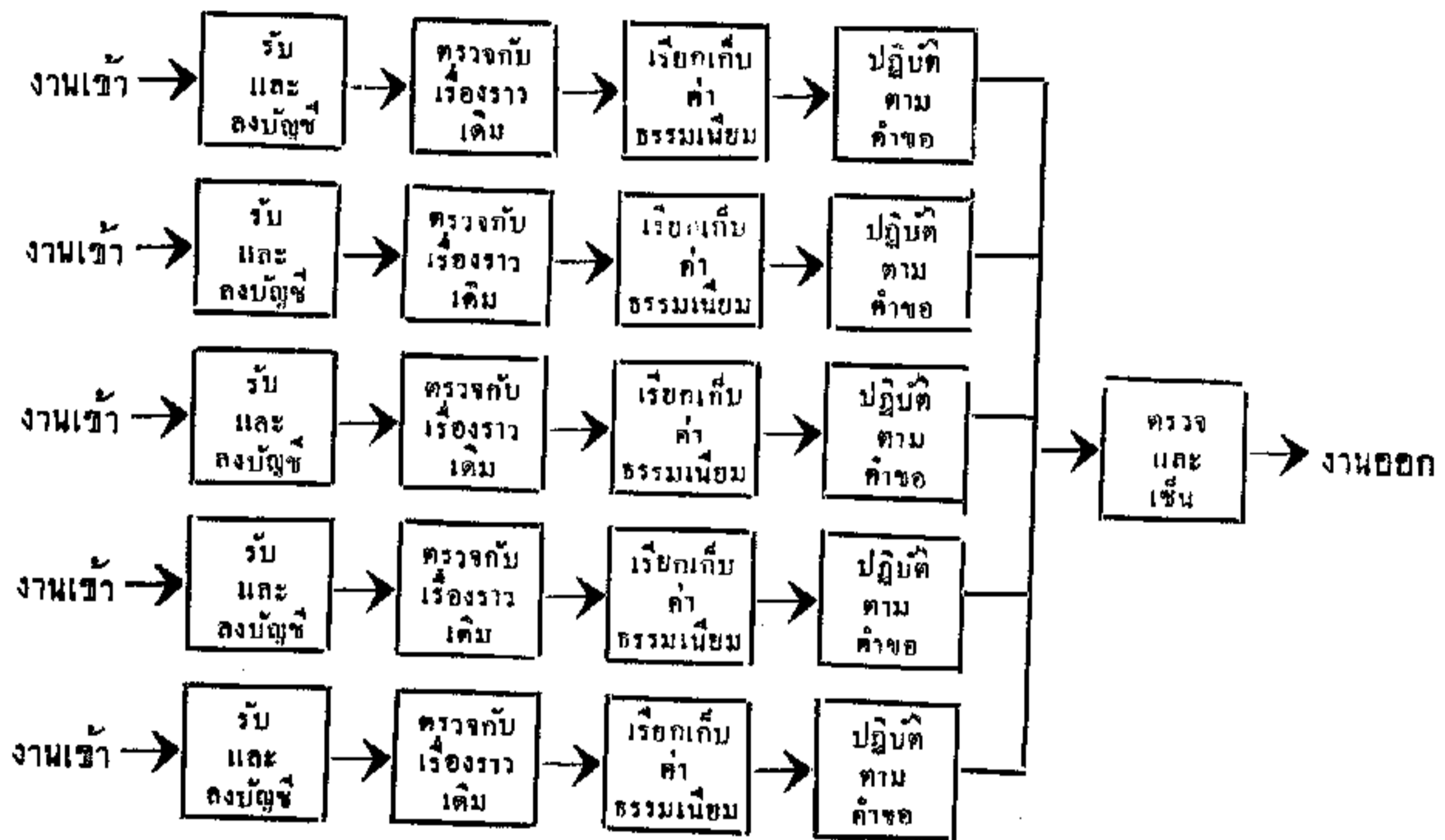
30. Executive Office of the President, Production Planning and Control in Office Operations, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office 1949 p. 12.



วิธีการทำงานแบบสายเคเบิลนี้มีประโยชน์มากในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตเครื่องยนต์ตั้งของและเครื่องใช้ เพราะเจ้าหน้าที่แต่ละคนช่วยกันปฏิบัติงานคนละเล็กน้อย ทำให้เกิดความชำนาญและจะปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นในตอนที่... เมื่อมีความชำนาญแล้ว เช่น ตัวอย่างเรื่องการผลิตเข็มหมุดเป็นต้น ปรากฏว่า ถ้าบุคคลคนเดียวทำทุกอย่างในการที่ทำเข็มหมุดแล้ว คนหนึ่งจะทำเข็มหมุดได้เพียงไม่กี่เล่มต่อหนึ่งวัน แต่ถ้าแบ่งงานกันทำคนละเล็กน้อยทุกคนจะมีความชำนาญในตอนที่ตนจะต้องทำและทำได้เร็วขึ้น ในวันหนึ่งคิดเฉลี่ยแล้วคนหนึ่ง ๆ จะผลิตเข็มหมุดได้หลายพันเล่ม

แม้แบบสายงานเคเบิลจะเหมาะแก่งานอุตสาหกรรมจริงๆ อยู่ แต่ในระยะหลังนี้รัฐประศาสนศาสตร์ได้นำมาดัดแปลงใช้ในงานของราชการเป็นอันมาก เช่น การเก็บภาษีและงานต้นของบริการบางด้านซึ่งต้องทำกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นต้น งานเกี่ยวกับหนังสือบางชนิดซึ่งต้องอาศัยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หลาย ๆ คนบางที่ก็อาจใช้แบบสายงานเคเบิลได้

(๒) แบบสายงานขนาน (Parallel Flow) แบบสายงานคู่คงมีวิธีการเช่นเดียวกับสายงานเดี่ยว คือจัดให้งานเดินผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นจนถึงสุดท้าย เมื่องานผ่านขั้นตอนสุดท้ายก็จะออกเป็นผลงานเป็นชิ้นเป็นอัน ข้อแตกต่างระหว่างสายงานเดี่ยวกับสายงานคู่อยู่ที่ว่า สายงานคู่ได้แก่การจัดให้มีสายงานเดี่ยวเดินขนานกันไปหลาย ๆ สายหรืออย่างน้อยตั้งแต่สองสายขึ้นไป แต่ละสายมีวิธีทำงานและขั้นตอนของงานเหมือนกัน ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ดังภาพต่อไปนี้³¹



การจัดสายงานแบบสายงานคู่จึงเหมาะแก่งานที่มีปริมาณผู้มาติดต่อมากมาย เจ้าหน้าที่แบ่งกันออกรับงานเป็นสาย ๆ แต่ละสายปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นจนถึงท้าย ฉะนั้น ถ้าเรามีสายงานคู่ ๕ สาย เมื่อถึงขั้นตอนสุดท้ายเราก็จะได้ผลงาน ๕ ชิ้น ซึ่งถ้าจัดแบบสายงานเดี่ยวก็จะได้ผลงานเพียง ๑ ชิ้น นอกจากนี้จะได้เปรียบสายงานเดี่ยวในด้านปริมาณผลของงานแล้ว การจัดแบบสายงานคู่ยังช่วยให้มีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างสายที่ทำงาน เหมือนกันให้แทนกันได้โดยง่ายเมื่อมี

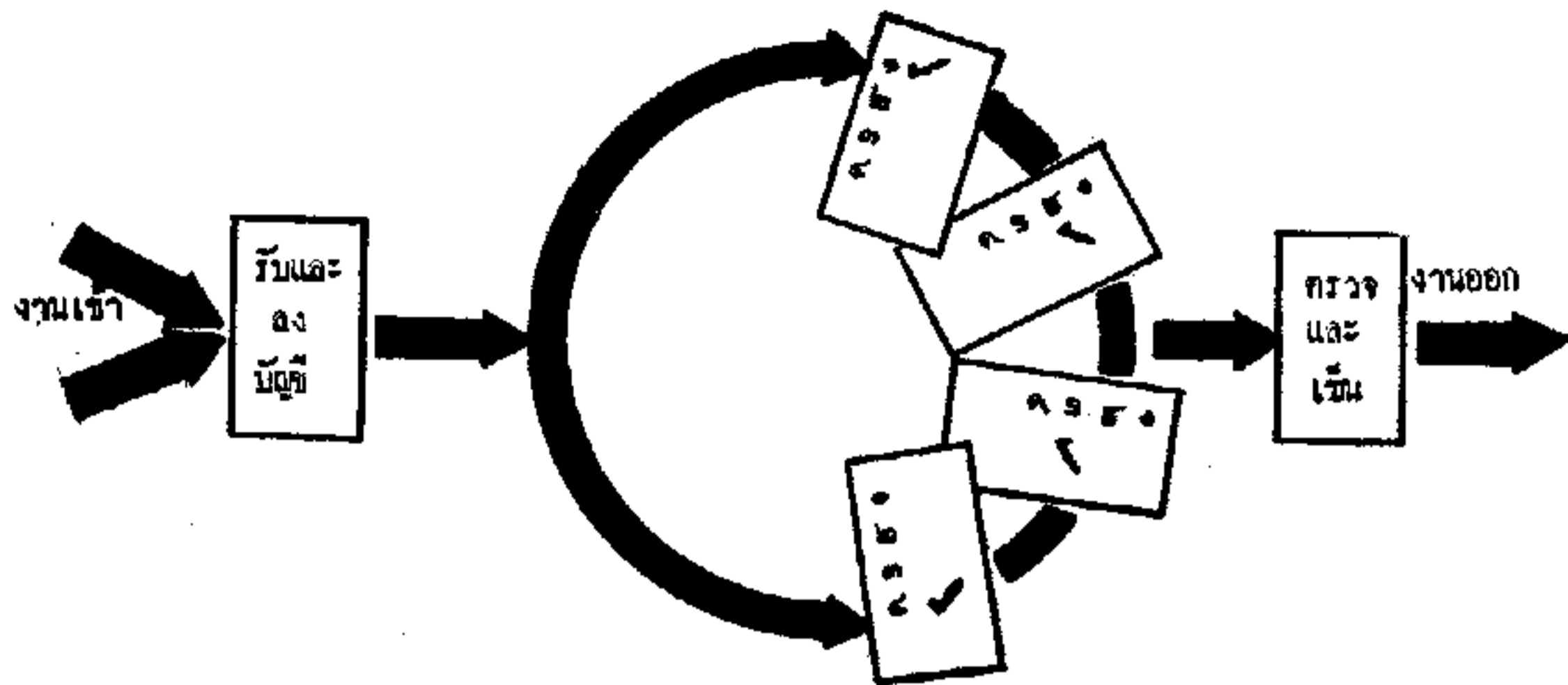
31

Ibid., pp. 12-13.

การดาหรือขาดงาน แต่ก็มิใช่เสียอยู่ประการหนึ่งในแง่ที่ว่า ถ้าจัดแบบสายงานคู่ไว้มากสาย ในเวลาที่มิปริมาณงานไม่พอบ่อนสายงานทุกสาย เจ้าหน้าที่บางสายจะอยู่ว่างเปล่า เป็นการเสียค่าจ้างและเวลาโดยใช่เหตุ ถ้างานมีปริมาณมากและต็ม่าเต็มอ การจัดสายงานแบบนี้จะช่วยเพิ่มผลผลิตงานได้เป็นอันมาก

(๓) แบบรวมหน่วย (Unit Assembly) การจัดงานแบบนี้ ได้แก่การแยกงานออกเป็นส่วน ๆ ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนหรือแต่ละฝ่ายปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ได้รับมอบหมาย ครั้นเมื่อทุกฝ่ายปฏิบัติส่วนของตนเสร็จแล้ว ทุกฝ่ายนำผลงานเหล่านั้นมารวมประกอบกันเข้าเป็นผลงานรวม ตัวอย่างของการจัดงานแบบนี้ได้แก่กิจการของอุโมงค์เรือขนาดใหญ่ เป็นต้น ในอุโมงค์เรือดังกล่าวจะมีการแบ่งการต่อเรือออกเป็นส่วน ๆ เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายช่วยกันสร้างส่วนใดส่วนหนึ่งของเรือ เสร็จแล้วนำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้มารวมกันเข้าเป็นเรือในขั้นสุดท้าย วิชนจึงได้ชื่อว่า “แบบรวมหน่วย” (Unit Assembly) นับเป็นวิธีจัดงานที่ได้รับผลรวดเร็วอย่างหนึ่ง เพราะทุกฝ่ายลงมือทำงานได้พร้อมกัน ไม่มีผู้ใดต้องรอคอยในขณะที่คนอื่นกำลังทำงานอยู่ อย่างไรก็ตามวิธีจัดงานแบบนี้ยอมใช้ได้แต่เฉพาะงานบางอย่างที่สามารถแยกกันปฏิบัติได้เป็นส่วน ๆ เท่านั้น และต้องอาศัยการประสานงานกันเป็นอย่างดี ดังเช่นเรื่องการต่อเรือที่กล่าวมาแล้ว³²

ในด้านงานหนึ่งด้อยบางชนิดก็อาจนำเอาวิธีจัดแบบรวมหน่วยมาใช้ได้ ถ้าหากงานหนึ่งด้อยนั้นใช้กระดาษดำเนินหลายฉบับ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจตรวจตราหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งฉบับดำเนินแผ่นหนึ่งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ปฏิบัติงานอย่างอื่นลงบนดำเนินที่แบ่งแยกกันไป เสร็จแล้วนำดำเนินทุกแผ่นมารวมกันเข้าก็จะได้ผลงานตามที่ต้องการ เช่น งานชนิดหนึ่งมีดำเนินทั้งหมด ๕ ฉบับ และมีรายการที่ต้องตรวจรวม ๕ ข้อ เราอาจแยกให้เจ้าหน้าที่ ๕ คน ตรวจคนละ ๑ ข้อพร้อม ๆ กัน โดยแยกดำเนินให้ไปคนละ ๑ ฉบับ เป็นต้น ดังภาพต่อไปนี้



เนื่องจากเหตุที่จัดสายงานแต่ละแบบที่กล่าวมาแล้วมีทั้งจุดดีและจุดเสีย และบางแบบก็ใช้ได้ในงานเพียงบางอย่าง ฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงมีผู้นิยมจัดแบบผสม คือผสมตามแบบที่กล่าวข้างต้นเข้าด้วยกันตามความเหมาะสมและตามลักษณะของงาน การจัดแบบผสมนั้นนับว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะจะช่วยให้สามารถเลือกใช้แบบสายงานได้เหมาะสมกับสภาพของงานเป็นตอน ๆ ไป และช่วยให้เกิดความคล่องตัวเร็วกว่าการจัดเพียงแบบใดแบบหนึ่ง ³³

เมื่อได้พิจารณาวิธีจัดสายงานแบบต่าง ๆ มาแล้ว ก็ไปจึงควรพิจารณาวิธีปรับปรุงการใช้แรงงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปโดยประหยัด และเกิดความเหนื่อยอ่อนน้อยที่สุด ได้แก่ การคำนึงถึงการจัดสถานที่ทำงาน ที่ตั้งของเครื่องมือเครื่องใช้และแบบฟอร์มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดสถานที่ทำงาน (Office Layout) หัวหน้างานควรจัดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกันอยู่ใกล้กันมากที่สุด เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ไม่ต้องเสียเวลาเดินไปมาหากันเพื่อส่งต่องานในระยะไกล เป็นการสิ้นเปลืองเวลาและแรงงานโดยไม่จำเป็น ถ้าเป็นที่ทำงานที่มีหลายชั้น ชั้นที่ประชาชนจะต้องติดต่อมากที่สุดควรจะอยู่ชั้นล่าง และค่อย ๆ สูงขึ้นไปตามลำดับแห่งความมากน้อยของการติดต่อ ข้อควรระวัง คือ ไม่ควรให้ผู้มาติดต่อต้องเดินขึ้นลง กัดับไป

กลับมาโดยไม่จำเป็น เพราะจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มุงธุรกิจเกี่ยวข้องเกิดความ
เหนื่อยและเบื่อหน่าย

การตั้งโต๊ะทำงานควรให้มีระยะห่างกันพอควร ถ้าชิดเกินไปอาจไม่สะดวกแก่การ
เข้าออก และอาจเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ชนกันในเวลาทำงาน การจัดให้เจ้าหน้าที่นั่งหันหน้า
เข้าหากันที่โต๊ะทำงานเดียวกัน ก็มีลักษณะชวนให้เกิดการคุยและแย่งเก้าอี้กันในการทำงาน ฉะนั้น
ทางที่ดีถ้าเป็นไปได้ควรจัดให้เจ้าหน้าที่นั่งแยกและหันหน้าตามกันจะดีกว่า ถ้าจำเป็นต้องจัดโต๊ะ
ให้หันหน้าหากันก็ควรเป็นโต๊ะที่ตั้งอยู่ค่อนข้างไกลกัน เช่น คนดรัมฝ่าเป็นต้น จะเหมาะกว่า

นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงทางเข้าออกและช่องระบายลมด้วย เจ้าหน้าที่ผู้มาติดต่อ
กับบุคคลภายนอกควรอยู่ไกลกับประตูหรือหน้าต่าง เพื่อผู้มาติดต่อจะได้ไม่มีโอกาสเข้ามาเดิน
ขวักไขว่ในสำนักงาน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายนั่งกันห้อง
ออกเป็นห้องเล็ก ๆ ควรจัดให้มีเพียงเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เช่น ห้องของหัวหน้างานและที่ตของการ
ปรึกษางานเป็นความลับ เป็นต้น การมีห้องเล็กห้องน้อยมาก ๆ นอกจากจะเป็นการสิ้นเปลือง
สถานที่มากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่อาจถือโอกาสทอดทิ้งงานและหาเรื่องสนทนากันไม่รู้จบสิ้น
นอกจากนี้ ควรมีทางระบายลมเข้าออกและแสงสว่างพอเพียง เพื่อให้ปฏิบัติงานมีสุขภาพดี
และไม่เกิดความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าในในการทำงานมากนัก³⁴

(๒) ที่ตั้งของเครื่องมือเครื่องใช้ (Accessibility to devices) เครื่องมือและ
เครื่องอุปกรณ์การปฏิบัติงานควรอยู่ไกลกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้เครื่องอุปกรณ์เหล่านั้นมากที่สุด ถ้ามี
เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายใช้เครื่องมือเดียวกัน ก็ควรจัดให้อยู่ในทำเลที่ทุกฝ่ายจะไปถึงนั้นได้สะดวก
และมีระยะทางเดินไว้เรียกกัน ในกรณีที่มีเครื่องใช้ชั้นสูง ต้องพยายามจัดแบ่งเวลาใช้เครื่อง
ใช้ชั้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมโดยไม่ต้องเสียเวลารอคอยกัน นอกจากนี้ ควรจัดหมุน

34. William J. Siffin, op. cit., pp. 317, 361 - 363, 402-407.

เครื่องมือหรือทำทรงทำให้สูงพอ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้อยู่ในท่าสบายที่สุดในขณะที่ใช้เครื่องมือหรือเครื่องจักร การที่คองกัมหรือคองยัคด้วยคานนาน ๆ จะทำให้เกิดความเมื่อยได้โดยง่าย ฉะนั้น วัตถุประสงค์ที่ดีคือ พยายามให้มือเคลื่อนไหวอยู่ในระดับกลาง ๆ และมีสิ่งต่างๆ ที่คองหยิบคองใช้อยู่ในระดับรอบ ๆ คองที่อาจเอื้อมหยิบได้โดยไม่ต้องลุกจากเก้าอี้บ่อย ๆ จะช่วยลดความเหน็ดเหนื่อยและการใช้กำลังลงได้เป็นอันมาก ³⁵

(๓) แบบฟอร์ม (Forms) งานบางอย่างที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำหรือมีลักษณะซ้ำ ๆ กัน ควรพิมพ์เป็นแบบฟอร์มไว้ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ใช้กรอกข้อความได้สะดวกและรวดเร็ว การที่ต้องเขียนหนังสือยาว ๆ อาจทำให้นิ้วมือเกิดความเหน็ดและเมื่อย ฉะนั้น ควรสร้างแบบฟอร์มที่จำเป็นไว้ตามสมควร นอกจากแบบฟอร์มที่สร้างขึ้นจะช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานแล้ว แบบฟอร์มที่ออกแบบโดยรอบคอบก็ควรยังเป็นประกันได้ว่า เจ้าหน้าที่จะได้บันทึกเรื่องราวที่ต้องการทราบไว้โดยครบถ้วน ไม่เสียเวลาตอบถามเพิ่มเติม

ข้อควรคำนึงถึงการสร้างแบบฟอร์ม คือ ควรให้มีข้อความสั้นๆ และเข้าใจได้ง่าย เพื่อผู้กรอกจะได้ไม่เกิดความฉงน และพาให้กรอกข้อความผิดพลาดได้ ขนาดของแบบฟอร์มควรมีมาตรฐานวางไว้ว่าควรมีขนาดกว้างยาวเท่าใด เพื่อจะได้ดูสวยงามและสะดวกแก่การเก็บ นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาและแก้ไขข้อความในแบบฟอร์มให้เหมาะแก่เหตุการณ์และเรื่องที่จะใช้เสมอ แบบฟอร์มขององค์การบางแห่งมีข้อความอ้างนัยเกินควร แต่ก็ไม่ได้คิดแก้ไขปรับปรุงในการพิมพ์ครั้งต่อ ๆ มา เวลาใช้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาขีดฆ่าเพิ่มเติมข้อความเพื่อให้ตรงกับเรื่องที่จะใช้ในปัจจุบันเสมอ คังหม่อมฉบับได้ดำเนินการ ใช้เวลาและแรงงานโดยไม่ประหยัด ³⁶

สรุป

กล่าวโดยสรุป ถ้าหัวหน้าองค์การหรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้เอาใจใส่ในการวางแผนและโครงการ ปฏิบัติงานให้มีทั้งโครงการระยะต้นและระยะยาว เพื่อเป็นเครื่องนำทางแก่

35. Ibid., p. 317

36. Ibid., pp. 421-447.

เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และเป็นเครื่องช่วยให้การจัดหาเงิน วัสดุ และแรงงานทันตามกำหนดเวลาที่ต้องการใช้ ได้มีการเอาใจใส่ตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแผนการที่วางไว้ และมีการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจความรับผิดชอบตามสมควร ได้จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำและมีการประเมินผลเป็นครั้งคราว ก็จะช่วยให้งานโดยทั่วไปขององค์การนั้นดำเนินไปโดยราบรื่นเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ถ้าหัวหน้างานในด้านงานด้านธุรกิจแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดแต่การบริหารงานในด้านงาน ได้แก่ การรู้จักการสำรวจ รู้จักวัดผลงาน และรู้จักปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานด้วยการศึกษาการจัดสายงานแบบต่างๆ ด้วยแล้ว ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานของด้านงานด้านมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผลสุดท้ายย่อมเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การดังกล่าวเป็นอันรวม