

ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดิน

กับ

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ

โดย บัญชนะ อัทธการ

รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

โดยที่ "ระบบบริหารราชการแผ่นดิน" หรือ "รัฐประศาสน์" (Public Administration) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อันอาจนับได้ว่าประเทศชาติบ้านเมืองเจริญขึ้นหรือเสื่อมลงได้ ประกอบกับในหนังสือตำราอันว่าด้วยการพัฒนาการเศรษฐกิจแทบทุกเล่มจะได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของ "รัฐประศาสน์" หรือ "ระบบบริหารราชการแผ่นดิน" ไว้ด้วยเสมอว่า "ไม่ว่าบ้านเมืองใด ถึงแม้รัฐบาลจะมีความตั้งใจที่จะพัฒนาประเทศสักเท่าใดก็ตาม ถ้าปราศจากเสี้ยวซึ่งระบบการบริหารราชการที่ดีแล้ว ความหวังที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายก็ทำสำเร็จได้ไม่" แม้ในระยะหลัง ๆ นี้ ประธานาธิบดีปัจจุบัน (Kennedy) แห่งสหรัฐอเมริกา รวมตลอดถึงนักเศรษฐกิจคนสำคัญ ๆ (เช่น Galbraith และ Heller) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาชั้นแนวหน้าของประธานาธิบดี ก็ได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของระบบบริหารราชการที่มีต่อพัฒนาการของประเทศเช่นเดียวกัน

ในฐานะที่มีส่วนรับผิดชอบการบริหารราชการในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ส่วนหนึ่ง ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถ้อยโอกาสนำหลักใหญ่ ๆ ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาบรรยายให้ท่านผู้ฟังได้ทราบอีกครั้งหนึ่งดังต่อไปนี้

ในเบื้องต้นขอให้เป็นที่เข้าใจว่า คำว่า รัฐประศาสน์ มีความหมายเช่นเดียวกับ การบริหารราชการแผ่นดิน แต่ถ้าวินิจฉัยการศึกษาอันอยู่ในมหาวิทยาลัย ก็เต็ม ศาสตร์เข้าไปอีกคำหนึ่งเรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งก็แปลได้อย่างง่าย ๆ ว่า "ศาสตร์" หรือ "วิชา" อันว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งได้เป็น 2 สาขาใหญ่ ๆ คือ

1. การบริหารงานหลัก (Basic Administration) ซึ่งทุกกระทรวงทบวงกรม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือตามหลักวิชาเหมือนกัน

2. การบริหารงานเอกเทศ (Specific Administration) ซึ่งแต่กระทรวงทบวงกรมดำเนินการบริหารเป็นพิเศษเฉพาะ วิชาเฉพาะ ไม่เหมือนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ

ตัวอย่างเช่น ในกรมสรรพากรก็มีการบริหารงานหลักเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานเกี่ยวกับบุคคล การบริหารงานเกี่ยวกับการเงิน และการบริหารงานเกี่ยวกับการวางแผนงาน (Organization, Personnel, Finance, Planning) ในขณะเดียวกัน ก็มีการบริหารงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพากร ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างจากกรมอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย กรมอื่น ๆ ในแต่ละกระทรวงทบวงกรม ก็มีการบริหารงานหลักและงานพิเศษ ของเดยงกันทั้งสิ้น

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มี การบริหารงานหลัก เกี่ยวกับ การแบ่งส่วนราชการ คือ แบ่งงานให้เหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการเป็นครั้งคราว เกี่ยวกับหน้าที่ต่าง ๆ คือ การวางแผนเศรษฐกิจ การสถิติ การคำนวณรายได้รายจ่ายของประชากร การระดมทุนการผลิตและการบริโภค การค้าระหว่างประเทศ และการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในส่วน การบริหารงานเกี่ยวกับบุคคล นั้น สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็จำเป็นต้องคัดเลือกหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในทางวิชาการต่าง ๆ ชาติ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การศึกษา การสาธารณสุข และวิชาการอื่น ๆ ให้มาช่วยปฏิบัติงาน ต้องวางอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม ต้องมีเครื่องจูงใจให้ตั้งใจปฏิบัติราชการ ต้องใช้คนให้ถูกกับตำแหน่งหน้าที่ ต้องอำนวยความสะดวก การทดลอง กำหนดสิทธิในบำเหน็จบำนาญด้วย ในส่วนการเงินและการคลัง ของสภาพแห่งนี้ ก็จะต้องมีการเบิกจ่ายเพื่อใช้เป็นค่าแรงงาน คือ เงินเดือนค่าจ้าง จัดหาวัสดุเครื่องใช้ทดลองจนสถานที่ทำงานด้วย สำหรับ การวางแผนงานภายในสภาพและสำนักงานนั้น ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องกำหนดแผนชน เพื่อปฏิบัติเป็นการภายในและนำไปใช้ให้เหมาะสมตามกาตเทศะ

เท่าที่กล่าวมาในวรรคก่อนเป็นเรื่องของการบริหารงานหลักของสภาและสำนักงาน
 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ การบริหารงานเอกเทศ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งยวด
 คือพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศอันอาจเรียกได้ว่า Economic Administration นั้น เป็น
 ความรับผิดชอบพิเศษของสภาและสำนักงานแห่งนี้ และมีลักษณะงานผิดแผกไปจากงานของ
 กระทรวงทบวงกรมอื่น เป็นอันมาก ถ้าจะกล่าวโดยระดับ สำนักงานเป็นผู้เสนอกำหนด
 นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อได้รับอนุมัติ
 จากรัฐบาลแล้ว ก็มอบให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆนำไปปฏิบัติการ ในระหว่างปฏิบัติการ
 ตามแผน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอาจจัดเจ้าหน้าที่ไปตรวจดูการปฏิบัติงานนั้น ๆ และ
 เมื่อครบกำหนดเวลาระยะหนึ่ง ๆ สภาก็อาจจะ ประเมินผล เพื่อจะได้หยั่งทราบถึงความ
 ขบพร้อมและความสำเร็จว่าเป็นไปตามแผนการนั้นเพียงใดหรือไม่ เพื่อจะได้หาทางแก้ไข
 ปรับปรุงให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

การบริหารงานทางเศรษฐกิจในระดับนโยบายและวางแผน (Policy and
 Planning) นั้น ต้องการความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายประกอบกัน ดังได้
 กล่าวแล้วข้างต้น บุคคลซึ่งเหมาะสมหรือหน้าที่เรียกว่าผู้บริหารงานหรือ Administrator จะเป็น
 นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักวิชาการอย่างอื่น ก็ย่อมเป็นได้ แต่จำเป็นจะต้องมีความสามารถ
 ในการบริหาร คือ การกำหนด จุดหมาย นโยบาย วางแผน ดำเนินงาน ประสานงาน
 ควบคุมงาน ปรับปรุงงาน และอื่น ๆ

การประสานงาน (Coordination) ระหว่างผู้อาชีพต่างกัน พันเพต่างกัน
 ผลประโยชน์ต่างกันให้ได้ผลนั้น ถือว่าเป็นความสามารถอย่างยอดเยี่ยม บุคคลใดสามารถ
 ดำเนินการได้ผลเต็มที่ถือว่า มี Leadership ทด โดยสรุปผู้ที่มี Leadership ทด คือผู้ที่มีความ
 เรียกร้องนักวิชาการหลายสาขา (Technicians) ให้เข้าร่วมงานและบริจาคความรู้ความ
 ความสามารถให้เกิดผลอย่างดีที่สุด ผู้ร่วมงานในสำนักงานดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีผู้
 ได้บังคับบัญชาที่เรียกว่า เศรษฐกร วิศวกร รัฐประศาสนกร นักสถิติ นักการศึกษา
 และอื่น ๆ แล้ว ยังมีทปกรชาชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก มีผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และ
 มักรวมการอื่น ๆ คอยรับฟังคำสั่งและเหตุผลอันสมควรในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังมีชาวต่างประเทศ ซึ่งทำงานอยู่ในองค์การต่างประเทศซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย บุคคลเหล่านี้ย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานทางเศรษฐกิจ ด้วย ความสามารถในอันที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสียสละ ที่จะให้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศให้ความเห็นโดยปราศจากอคติ ที่จะให้ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการต้นฉบับเสนอ ที่จะให้ชาวต่างประเทศให้ความร่วมมืออันเป็นความจำเป็นอย่างสำคัญ ที่จะให้การบริหารงานทางเศรษฐกิจในระดับนโยบายและวางแผนดำเนินไปโดยเรียบร้อยราบรื่นเป็นผลดีแก่ส่วนรวม

ในระดับปฏิบัติการ (Operation) สภาพและด้านกิจการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพึ่งพิงต่อกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้นำแผนซึ่งได้กำหนดและรับรองแล้วไปปฏิบัติ ความแนบเนียนในการติดต่อย่อมเป็นภาระสำคัญไม่น้อย การตรวจตรวจงานที่ดี การให้ความคิดเห็นแนะนำที่ดี การให้บริการแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ดี ต้องเป็นไปโดยเหมาะสมจึงจะเกิดประโยชน์แก่ชาติเท่าที่ควร

ประการสุดท้ายในระดับการประเมินผล (Evaluation) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการพึงให้ความร่วมมือด้วยอย่างจริงใจ เพราะการประเมินผลย่อมเป็นเครื่องมืออันจำเป็นที่จะปรับปรุงแผนงานและดำเนินงานให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ จนสำเร็จดังประสงค์ได้

ดังได้กล่าวแล้ว ภาระที่จะพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหาใหญ่ยิ่ง รัฐบาลย่อมต้องการความร่วมมือจากข้าราชการทุกคนและประชาชนทุกฝ่ายร่วมกันเสียสละทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่าย บ้านเมืองเราจึงจะพัฒนาได้สัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย

ขณะนี้ เราอยู่ในระยะเริ่มต้นที่จะดำเนินการตามแผนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ การเริ่มต้นที่ดีย่อมเท่ากับทำสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง บัดนี้คณะรัฐบาลปัจจุบันได้เริ่มต้นแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารงานทุกฝ่ายและทุกคนที่จะดำเนินการต่อไปให้ถึงจุดประสงค์อันสุดท้าย ถ้าเราร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานต่อไปโดยไม่ย่อท้อเพื่อประโยชน์ของบุตรหลานของเราในอนาคต ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นปีละ 6-7 แสนคนทุกปี และในปี พ.ศ. 2534 ประเทศเราก็จะมีประชาชนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 50 ล้านคนแล้ว ก็หวังได้ว่าอนาคตของประชาชนคนไทยจะอยู่ในสภาพอันดีมบูรณ์เท่าหรือยิ่งกว่าที่เรากำลังเป็นอยู่ในขณะนี้เป็นอย่างยิ่ง

SUMMARY

THE IMPORTANCE OF NATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM IN DEVELOPING NATIONAL ECONOMY

by Boonchana Attakor

Deputy Secretary - General, Office of the National Economic Development Board.

Public Administration is of utmost importance in being responsible for the prosperity and decline of a country. No matter how much the government intends to develop the country, without a good public administration there will be no achievement in such a project.

The work of public administration is divided into two main branches. Basic administration which provides the basic techniques commonly applied to all governmental agencies in order to carry out their ordinary work. The other one is called "Specific Administration" which provides special techniques required for the special branches of work different from the others.

The basic administration of the Economic Development Board, concerning the organizational division, is to make a suitable distribution of work to cope with the circumstances. Regarding personnel administration, the council has to look for qualified technicians in different areas to render the service and provide them with suitable facilities, fringe benefit and other necessities to create a good morale. The Council has to handle also the matters of financing. The top executives of the Council have to be responsible for policy planning to use as a guide for successful administration.

Besides the basic administration, the Council has also the duty of specific administration of making policies and planning programs concerning economic development. With the government approval, the programs will be assigned to different government agencies for execution. The Council is also authorized and responsible for inspecting and evaluating the results of the programs.

At the policy and planning level, the work of economic development requires the knowledges and abilities of many officials from various fields known as the administrators. Many elements combine to make administrative abilities: objective setting, policy making, planning, directing, coordinating, controlling, reorganizing etc. It is most difficult to coordinate and obtain a good result among the administrators of different professional backgrounds. The one, who can succeed in so doing, will be accepted as a person with a good leadership.

Regarding the operating level, the council will get in touch with the various government agencies and assign them the approved plans to carry out. The planning will be beneficial only with the provision of good communication, good inspection and useful advices from the Council. Finally, sincere cooperation is necessary for evaluation of work in order to continuously improve the planning to accomplish the good.

Economic development is indeed a big task. The government badly needs cooperation from every official and every citizen to carry out the work with sincerity, honesty and endurance to achieve its aim. At present, we are at the early stage of economic development. So far the government has done very well. A good beginning is like a half finished. Therefore, it is our duty to see that the work has been successfully carried out till the end.

○ It is disgraceful to stumble against the same stone twice.

Greek Proverb

เป็นหน้าอับบ่อยครั้ง หากว่าเราสะดุดหินก้อนเดียวกันถึงสองครั้ง

ภาษตกรีก ○
