

ผู้อ่านทั่วไป และผู้เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ภาษาที่ใช้ในหนังสือฉบับนี้อยู่ในระดับปานกลาง การใช้ถ้อยคำด้านนวนดูจะได้รับการระมัดระวังกลั่นกรองเป็นพิเศษ ทำให้เข้าใจง่าย

เสริมชัย พลพัฒนาฤกษ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ.** โดย ศักดิ์ ฝาสุชนรัตน์, ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2503), หน้า 79-120

หลังจากที่ได้อ่านบทความเรื่อง “ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ” ของอาจารย์ ดร. ศักดิ์ ฝาสุชนรัตน์ แล้ว ข้าพเจ้าก็บังเกิดความรู้สึกสองประการคือ ในประการแรกที่ได้ยอรู้สึกได้ว่า ดร. ศักดิ์ ได้เขียนบทความนั้นมาเผยแพร่ นับว่าเป็นประโยชน์และคุณค่าแก่นักบริหารและนักศึกษาทางการบริหารทั่วๆ ไปอย่างมาก เพราะเหตุว่าข้าราชการไทยได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างไทยๆ ก็ย่อมที่จะอดมีความรู้สึกยึดเหนี่ยวในคตินิยมที่ตนได้รับการอบรมสั่งสอนมาได้ คตินิยมเหล่านั้นอาจจะมีบางประการที่ไม่ตรงกัน หรือไม่เป็นไปในแนวเดียวกันกับหลักที่นักบริหารสมัยใหม่ในต่างประเทศ และข้าราชการไทยบางคนยึดถืออยู่ก็ได้ หลักดังกล่าวอนันตคือหลักที่ถือว่าประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานสำคัญที่สุดของนักบริหาร ดังที่ศาสตราจารย์ ดูเชอร์ กูติก ได้กล่าวไว้ซึ่งได้นำมาลงไว้ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2505) หน้า 547 แล้ว การนำหลักดังกล่าวนี้มาเผยแพร่จึงจะเป็นชนวนให้ข้าราชการและนักบริหารอื่น ๆ หันมาพิจารณาพิเคราะห์คตินิยมประจำใจของตนอยู่บ้างไม่มากก็นัย

ฉะนั้น โดยดีอนวมจึงอาจกล่าวได้ว่าบทความนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอันมาก แต่ในขณะเดียวกันในประการที่สอง ข้าพเจ้าก็อดรู้สึกไม่ได้ว่า บทความดังกล่าวยังขาดประเด็นหรือความสำคัญบางตอนไปบ้าง ซึ่งก็ย่อมเป็นของธรรมดาของการเขียนบทความขนาดสั้นๆ เท่านั้นที่จะให้ครบถ้วนทุกแง่ทุกมุมย่อมเป็นไปไม่ได้ ประกอบกับความเห็นของบุคคลต่างๆ ย่อมไม่เหมือนกันเสมอไป ดังนั้นในบทความนี้จึงใคร่ขอหยิบยกประเด็นสำคัญบางข้อมาพิจารณาเพื่อเพิ่มเติมเสริมแต่งข้อความซึ่งข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นความสำคัญที่ควรจะได้นำมาพิจารณาในการกล่าวถึงประสิทธิภาพด้วย ดังต่อไปนี้

### บทนิยาม

การที่ผู้เขียนเรื่องนี้กล่าวได้ในหน้า 80 ว่า “ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านนำเอาความหมายของคำ ‘ประสิทธิภาพ’ ตามกล่าวแล้วไปใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการขององค์การฝ่ายบริหารจากจำนวนเงินที่องค์การได้รับมาจากงบประมาณประจำแต่ละใช้จ่ายไป เทียบกับผลงานที่ปฏิบัติได้ ถ้าผลงานที่ปฏิบัติได้มีมูลค่าสัมพันธ์กับเงินที่ใช้จ่ายหรือมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายถือว่า การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม ก็ถือว่า ‘ไม่มีประสิทธิภาพ’” นั้น อาจเป็นความนึกคิดหรือความเข้าใจของผู้เขียนเอง คงมิใช่ความเข้าใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารราชการนั้น กิจกรรมบางอย่างถึงแม้รัฐบาลอยู่ด้วยขาดทุนก็จำเป็นต้องทำ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และการบริหารราชการนั้น จะใช้กำไรขาดทุนเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพเหมือนอย่างขององค์การธุรกิจการค้าหาได้ไม่ แต่ผู้เขียนได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ในหน้า 81 เป็นการขยายบทนิยามของคำ “ประสิทธิภาพ” ออกไปอีก พอจะทำให้เข้าใจความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ” อยู่บ้าง แต่เห็นว่าอาจจะยังไม่ชัดเจนนัก เพื่อให้เห็นเด่นชัดใคร่ขอนำคำของศาสตราจารย์บางท่านมาอ้างอิง เช่น

James C. Charlesworth กล่าวว่า “การดำเนินงานอาจจะมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ประหยัดและกลับกันตรงกันข้ามก็ได้”<sup>1</sup>

Dwight Waldo: “ประชาชนธรรมดาชอบเปรียบเทียบการดำเนินงานของราชการบริหารกับการทำงานของระบบหากำไร ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกับเขา ดังนั้นเขามักจะพบบว่าการบริหารราชการเป็นการเดินเปิดช่อง, ไม่มีประสิทธิภาพ, เชื่องช้า, และเป็น red tape ... เขาเหล่านั้นมิได้เข้าใจหรือตระหนักถึงความแตกต่างขั้นมูลฐานระหว่างการบริหารราชการของรัฐบาลกับธุรกิจที่มุ่งหากำไร... ราชการมิใช่กิจการที่มุ่งหากำไร จะใช้การคำนวณผลทางเศรษฐกิจหาได้ไม่ ราชการต้องแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งวงการธุรกิจไม่เคยได้รู้... ย่อมเป็นการผิดที่จะวัดหรือตัดสินประสิทธิภาพขององค์การรัฐบาล โดยเปรียบเทียบกับกิจการที่ต้องชนอยู่กับความผันผวนของตลาด”<sup>2</sup> และ

<sup>1</sup> James C. Charlesworth, *Governmental Administration* (New York: Harper & Brother, Publishers, 1951), p. 35.

<sup>2</sup> Dwight Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1953), pp. 54-55.

“แต่ในขอบข่ายของรัฐบาล ผลงานมิได้มีราคาปรากฏในตลาด, ไม่อาจนำไปขาย หรือไปซื้อมาได้”<sup>3</sup>

ในหนังสือ *Management in the Public Service*, John D. Millett เขียนไว้ว่า “ประสิทธิภาพอาจจะเป็นคุณภาพทางการเงิน: ความสัมพันธ์ระหว่างเงินที่ใช้จ่ายและรายได้ที่ได้รับ หรือ ประสิทธิภาพอาจหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเงินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับความพอใจ หรือ ผลประโยชน์ที่ตนได้รับ”<sup>4</sup> และ

“คำว่า ประสิทธิภาพ กลายเป็นความหมายสำหรับคนเป็นจำนวนมากว่าประหยัด, การตัดทอนค่าใช้จ่ายลง”<sup>5</sup>

จากถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นของศาสตราจารย์หลายท่าน พอจะชี้ให้เห็นถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ได้อย่างดี การที่ผู้เขียนเรื่องนี้กล่าวไว้ในหน้า 84 เป็นทำนองสรุปสั้น ๆ ว่า “ประสิทธิภาพ” เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนทุน ที่ใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน กับผลที่ได้ซึ่งอาจเป็นชิ้นเป็นอันนั้นได้ หรืออาจเป็นความพอใจและเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้ ถ้าการปฏิบัติงานนั้นได้ผลสมกับทุนที่ใช้จ่ายไป ก็ถือว่าการปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าได้ผลน้อยไม่คุ้มกับทุนที่ลงไป เรียกว่า ขาดทุน หรือย้อนประสิทธิภาพ” จึงน่าจะมิใช่ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ในทางบริหารราชการที่ถูกต้อง ผู้อ่านอาจเข้าใจผิด เพราะความหมายไถ่ไปทางประสิทธิภาพในทางบริหารธุรกิจมากกว่า

ในที่นี้ จะใคร่ขอให้พิจารณาถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ประสิทธิภาพ” เท่าที่ใช้กันอยู่จนถึงปลายศตวรรษที่ 19. คำว่า “ประสิทธิภาพ” (efficiency) และคำว่า “สัมฤทธิ์ผล” (effectiveness) ใช้แทนกันได้ มีความหมายใกล้เคียงกัน แต่อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ นี้ คำว่า “ประสิทธิภาพ” มีความหมายอีกนัยหนึ่ง คือ อัตราส่วนระหว่าง input และ output<sup>6</sup> ความพยายามและผลที่ได้รับ, รายจ่ายและรายได้, ค่าใช้จ่ายและความพอใจในผล

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>4</sup> John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954), p. 4.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 253.

<sup>6</sup> Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Macmillan Company, 1957), p. 180.

เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ในความหมายเฉพาะที่ใช้กันทั่วไปในทางจิตวิทยา ในครั้งหลังของ ศตวรรษที่ 19 และในทางธุรกิจและเศรษฐศาสตร์เมื่อตอนต้นศตวรรษที่ 20 เท่านั้น<sup>7</sup>

ในการอธิบายคำว่า ประสิทธิภาพ กับสมรรถภาพ ผู้เขียนอธิบายว่า พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “สมรรถภาพ” ไว้สั้น ๆ ว่า หมายถึง “ความสามารถ” และถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนจะเห็นว่า ความสามารถนั้นอาจเป็นความสามารถของมนุษย์ สัตว์ หรือเครื่องจักร ถ้าจะพิจารณาตาม *Encyclopaedia of the Social Sciences* แล้ว เครื่องจักร, เครื่องยนต์ ใช้คำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) แทนที่จะใช้คำว่า “สมรรถภาพ” (capability) หรือความสามารถตามที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง

ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” อย่างง่าย ๆ ตามความหมายที่กว้างที่สุด คือ การเลือกหาทางที่สั้นที่สุด โดยวิธีที่ถูกต้องที่สุด (ราคาถูก) เพื่อให้บรรลุจุดหมายที่ประสงค์<sup>8</sup> หรือ “ประสิทธิภาพ” คือ การที่จะสามารถบรรลุจุดหมาย โดยเสียค่าใช้จ่ายทางกำลังคนและวัสดุน้อยที่สุด ทั้งนี้ คำนึงถึงคุณค่าทางสังคม (social values) เช่นเดียวกับคุณค่าทางเศรษฐกิจ (economic values) ด้วย<sup>9</sup> หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ควรพยายามทำให้วัตถุประสงค์สำเร็จ โดยประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนและวัสดุ<sup>10</sup>

#### สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ

ผู้เขียนได้กล่าวถึงสาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ โดยแยกออกเป็นสาเหตุมูลฐาน และสาเหตุอื่น ๆ สำหรับสาเหตุมูลฐานนั้น เท่าที่ผู้เขียนได้ยกเอาสาเหตุของการเพิ่มทดจนอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรเป็นปฐมเหตุ ทำให้การขยายขนาดขององค์การและจำนวนผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น น่าจะนับเป็นสาเหตุที่ออกจะค่อนข้างกว้างขวางเกินไปเป็นสาเหตุโดยทั่วไป เกือบจะมิใช่สาเหตุมูลฐาน ความจริงยังมีสาเหตุที่สำคัญ ๆ อีกมาก เช่น การจัดรูปองค์การไม่ดี ขาดคน ปริมาณงานและคนไม่ได้สัดส่วนกัน การปรับปรุงวิธีการงบประมาณ การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ฯลฯ

<sup>7</sup> Summer H. Slichter, "Efficiency," *Encyclopaedia of the Social Sciences*, ed. Edmieu. R.A. Seligman, V. (1959), 437.

<sup>8</sup> Simon, *op. cit.*, p. 14.

<sup>9</sup> John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, *Public Administration*, 3rd ed. (New York: The Ronald Press Company, 1953), p. 78.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 346.

ในหน้า 89 ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความรู้สึกในประโยชน์ขององค์การมากกว่าผู้น้อย มีความเป็นห่วงและเป็นกังวลในความด้าเร่งหรือไม่ด้าเร่งและความเจริญความเสื่อมขององค์การ คล้าย ๆ ประโยชน์ของตนเอง บางท่านตื่นแต่เช้าตรู่มไปทำงานก่อน 8.00 น. และอยู่ที่ทำงานจนถึง 17-18 น. รู้สึกว่าเป็นค้ำกวางที่อาจจะไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงนัก จะถือเป็นหนักไม่ได้ จนกว่าจะได้มีการวิจัยกันให้ถี่ถ้วนเสียก่อน เพราะมีเสียงปรารภหนาหูเหมือนกันว่าผู้ใหญ่มักไม่ใคร่เอาใจใส่ในกิจกรรมขององค์การนัก ไม่เหมือนผู้น้อยที่ต้องเห็นขยยากตรากตรำ

สำหรับสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนได้นำเอาผลของการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร (Executive Development) ของกระทรวงมหาดไทย เมื่อปลายเดือนมีนาคม 2503 มาลงไว้ด้วยกันนับว่าเป็นประโยชน์ในการพิจารณาด้านประสิทธิภาพของการบริหารราชการของไทยเราตามสมควร

### วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

ผู้เขียนได้แยกอธิบายเป็น ๕ ประการ คือ วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณี โดยหน่วยย่อยขององค์การเมื่อประมวลดูแล้วได้แก่การวางแผน การควบคุมและสั่งการ การรายงาน และการประเมินผล การสำรวจ (Survey) การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Work Measurement) และการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Work Simplification) หัวข้อต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้อธิบายเหล่านี้ เป็นวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารราชการได้จริง แต่ยังไม่ครบถ้วน มีข้อควรพิจารณาเพิ่มเติมอีก จึงจะขอนำหัวข้อของการวิเคราะห์ทางการบริหาร (Administrative analysis) ซึ่งอาจจะนำมายึดถือเป็นแนวทางในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการได้ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ดังนี้ คือ

1. การสำรวจการจัดองค์การ (Organization Survey)
2. การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้ง่ายขึ้น (Work Simplification)
3. การสำรวจจัดสถานที่ทำงาน (Space-layout Survey)
4. การสำรวจเครื่องจักรเครื่องกลไกและเครื่องมือเครื่องใช้ (Survey of Machines and Equipment)
5. การวิเคราะห์แบบฟอร์มต่าง (Form Analysis)
6. การพัฒนาคู่มือปฏิบัติงาน (Development of Procedure Manuals)

7. การสำรวจความต้องการการกำลังคนเพิ่มเติม (Survey of Requests for Additional Personnel)
  8. การสำรวจปริมาณงานและตำแหน่งหน้าที่ (Position-Classification Survey)
  9. การสำรวจค่าจ้างและเงินเดือน (Wage & Salary Survey)
  10. การวิเคราะห์งบประมาณ (Budget Analysis)<sup>11</sup>
- จะเห็นได้ว่าในหัวข้อ 10 ขกที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ยกมาอธิบายโดยตรงเพียง 4 ขก คือ ขก 2, 3, 4 และ 5

นอกจากนี้ยังมีผลทอไปในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของ Professor Herbert A. Simon อีก 4 ประเภท คือ<sup>12</sup>

1. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยความชำนาญงานเฉพาะอย่างในบรรดากลุ่มต่างๆ
2. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นโดยการจัดกลุ่มสมาชิกให้ชงอยู่ กับในสายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่
3. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยการจำกัด Span of control ณ จุดหนึ่งจุดใดในสายการบังคับบัญชาให้เหลือจำนวนน้อย
4. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยจัดกลุ่มผู้ปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตาม (ก) วัตถุประสงค์ (purpose) (ข) วิธีการ (process) (ค) ลูกค้า (clientele) หรือ (ง) สถานที่ (place)

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทความเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการจะเป็นแนวทางในการพิจารณาค้นหาเรื่องนี้อยู่บ้าง หากแต่ถ้าผู้เขียนได้อธิบายความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในแง่ของการบริหารราชการไม่ชัดเจนพอ และประสิทธิภาพตามที่ผู้เขียนอธิบายมีความหมายใกล้เคียงไปเในทางประสิทธิภาพในทางบริหาร ธุรกิจมากกว่าที่จะเป็นประสิทธิภาพในทางการบริหารราชการ

พ.ศ.ต. สงคราม ลิปิสุนทร

ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรชายแดน

<sup>11</sup> John M. Pfiffner and S. Owen Lane, *Manual for Administrative Analysis* (Dubuque, Iowa: W.C. Brown Co., 1951 ), pp. 4-5.

<sup>12</sup> Simon, *op. cit.*, pp. 20-21.