

การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ

โดย อมร รักษาสิทธิ์*

...การบริหารงานของรัฐบาลสมัยใหม่ในทุกประเทศ รัฐบาลมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบมากมาย เพราะมีพลเมืองมากขึ้น ความก้าวหน้าทางวิทยาการมีมากขึ้น การติดต่อไปมาและปัญหาระหว่างประเทศมีมากขึ้น เป็นต้น จำนวนหน่วยงานของฝ่ายบริหารจึงเพิ่มทวีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อมีหน่วยงานในฝ่ายบริหารมากขึ้นก็เปรียบเสมือนเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ซึ่งกินน้ำลึกและขาดความคล่องตัว จึงเกิดมีปัญหาเรื่องการประสานงานและประสิทธิภาพของงานติดตามมาเป็นเงาตามตัว

ฯพณฯ ออมพลอนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

29 พฤศจิกายน 2511

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีนโยบายในการพัฒนาในระดับประเทศขึ้นแทนที่จะปล่อยให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมทั้งบ้านราชการและบ้านเอกชน หาทองสร้างความสำเร็จและพัฒนาไปตามลำพังเหมือนกับประเทศต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก วิธีการของประเทศไทยหรือประเทศที่ใช้แผนพัฒนาประเทศอย่างเดียวกับของไทยนี้ ถ้าจะดูกันอย่างเผิน ๆ หรือใช้สามัญ

*อมร รักษาสิทธิ์, ร.บ., เกษตรนิคม (จุฬาฯ); M.A.; Ph.D. (Indiana); ศาสตราจารย์; คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัย ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ ชวช วิชัยดิษฐ และอาจารย์แสวง รัตนมงคลมาศ และเจ้าหน้าที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์หลายท่าน กับคุณโหมเกิด มั่นเปี่ยมรัตน์ และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ได้ช่วยค้นหาและวิเคราะห์ข้อมูลที่กระจัดกระจายหลายแห่งให้บทความนี้ที่น่าหนักสมบูรณยิ่งขึ้น

สำนึกแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการที่ถูกต้อง เมื่อคำนึงถึงว่าประเทศไทยขนาดไม่ใหญ่โตนัก และรัฐบาลก็เป็นฝ่ายที่ครอบงำส่วนอื่น ๆ ของสังคมได้อย่างแน่นแฟ้น

แต่ถ้าจะได้พิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นได้ว่ายังมีปัจจัยและข้อจำกัดต่าง ๆ อยู่ อีกมากมาย ที่ทำให้การวางแผนและการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนไม่อาจสัมฤทธิ์ ผลได้สมบูรณ์ตามความคาดหวัง เช่น ทางราชการไม่อาจจะคาดคะเนการดำเนินการฝ่ายเอก ชนได้ถูกต้องหรือใกล้เคียง เพราะแม้ฝ่ายเอกชนแต่ละห้างแต่ละบริษัทก็ยังไม่ทราบว่าตนจะทำ กิจการอย่างไรเพียงใดในรอบระยะของแผนพัฒนา ส่วนของทางราชการเองก็ยังมีปัญหา มากมายเพราะหน่วยราชการรวมทั้งรัฐวิสาหกิจมีอยู่มากมาย แต่ละหน่วยต่างก็มีผลประโยชน์ มี ความสนใจ ทั้งที่ปกปิดและเปิดเผย ที่ตนตั้งใจจะรักษาหรือจะจัดทำเอง รวมทั้งมีความ สามารถที่จะวางแผนและดำเนินการตามแผนแตกต่างกันมาก ทางฝ่ายผู้วางแผนระดับชาติเอง ก็หาได้มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ตนจะวางแผน การวางแผนส่วนใหญ่จึงได้แก่การขอ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งแผนของตนมาประมวลกันเข้าเป็นแผนฉบับเดียวกันเท่านั้น โอกาสที่ จะวิเคราะห์วิจารณ์โครงการที่คล้าย ๆ กันของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อพิจารณาว่าแผนของหน่วย ใดจะมีประโยชน์มากกว่ากันมีอยู่ไม่มากนัก เพราะส่วนราชการต่าง ๆ มักมีกลเม็ดที่จะชี้แจงว่า งานนี้เป็นงานของตน หน่วยอื่นไม่มีหน้าที่หรืองานที่เสนอนี้ไม่ซ้ำหรือคล้ายคลึงกับงานอื่น สิ่ง ที่จะทำให้มากน้อยก็มักจะได้แก่การจัดลำดับความสำคัญของโครงการของส่วนราชการหนึ่ง ๆ เท่านั้น ซึ่งส่วนราชการนั้นก็มักถือว่าตนได้พิจารณาดีแล้วยากที่ทางสภาพัฒนาเศรษฐกิจจะมี เวลาและความสามารถทางเทคนิคที่จะตรวจสอบได้ถี่ถ้วน บางครั้งส่วนราชการก็ไม่เห็นความ จำเป็นที่จะต้องเสนอแผนการมาแต่อย่างใด เพราะสามารถปฏิบัติงานที่ตนต้องการจะทำได้อยู่ แล้วจากงบประมาณประเภทที่เรียกว่า “งบประจำ” โดยไม่ต้องอาศัยเงินมาปฏิบัติตามโครง การที่เรียกว่า “งบพัฒนา” มีหน้าซ้ำอาจจะเสนอแผนมาในรูปสองเชิงได้ก็ข้างไม่ได้ก็ข้าง ถ้าได้รับอนุมัติก็กลายเป็น “เงินแถม” จากเงินประจำ

นอกจากนี้ การวางแผนระยะยาวยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ นอกเหนือจากข้อ จำกัดของการทำแผนที่กล่าวข้างต้น เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนรายได้รายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นประเทศกสิกรรม งบการป้องกัน ประเทศการปราบปรามผู้ก่อการร้ายก็เป็นยอดเงินที่กะประมาณได้ยาก แต่มีความจำเป็นจะต้อง

ใช้จ่ายอย่างรีบด่วนทำให้ต้องไปบีบรัดเอากับโครงการพัฒนาต่าง ๆ อยู่เสมอ นอกเหนือจากนี้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ก็มีภาระผูกพันกับสิ่งอื่น ๆ ด้วย เช่น การจัดกำลังคนมาปฏิบัติงาน การจัดหาสถานที่ การก่อสร้าง และการสั่งซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ซึ่งมักมีข้อยุ่งยากไม่ประสานงานกัน ไม่สอดคล้องสัมพันธ์ตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้

ข้อจำกัดที่สำคัญอีกสองประการเกี่ยวกับการจัดทำแผน ก็คือการทำแผนระดับประเทศ ชอบที่จะครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ไว้ให้ครบถ้วน อันเป็นความยากลำบากมากที่จะคาดคิดไปถึงว่าปัจจัยใดบ้างที่ควรนำมารวมไว้ในแผนพัฒนา เพราะปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ของสังคมบางอย่างมีสภาพเป็นคุณนามยากที่จะหยิบยกมาทำแผนได้เช่น วัฒนธรรม คตินิยมส่วนบุคคล ความสามัคคี ความซื่อสัตย์ การสร้างความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย หลักสูตรและเนื้อหาของการศึกษาในระดับต่าง ๆ ฯลฯ ปัจจัยอีกข้อหนึ่งก็คือการทำแผนที่ดีจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมาคิดทำแผนที่สมบูรณ์ถูกต้องซึ่งยังขาดแคลนอยู่มากประกอบกับการทำแผนระยะยาวต้องหมั่นประเมินผลระยะสั้นเพื่อปรับแผนที่เหลือให้เดินไปตามเป้าหมายในระยะที่กำหนดตลอดจนการประเมินผลที่สมบูรณ์ของแผนแรก ๆ เพื่อนำมาใช้ทำแผนต่อ ๆ ไป สิ่งเหล่านี้หาได้มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอไม่ เพราะยังไม่มีผลการวัดผลประเมินผลที่ดีที่เชื่อถือได้ เท่าที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันก็มักจะคอยฟังรายงานจากส่วนราชการที่ได้รับเงินให้ไปทำแผนซึ่งมักจะตอบกว้าง ๆ ว่าได้ผลงานตามเป้าหมายทุกประการทั้งนั้น ถ้ามีผู้ไปตรวจพบความจริงเข้าเจ้าหน้าที่ก็มักมีวิธีการอธิบายหลบหลีกไปได้เสมอ เช่นอ้างว่าหน่วยงานไม่ทำงานประสานต่อเนื่องกัน อ้างว่าฝนตกน้อยกว่าที่คาดไว้ อ้างว่าไฟไหม้หรือลมพัดพังไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นต้น

ปัจจัยและข้อจำกัดต่าง ๆ ของการพัฒนาประเทศด้วยการที่มีแผนการแน่นอนแม้จะมีอยู่มากมายนั้นก็ควรจะถือเป็นเหตุให้เกิดความท้อแท้ เบื่อหน่ายจนถึงกับเห็นว่าควรจะเลิกทำแผนเสีย ปล่อยให้ตามยถากรรม ตรงกันข้ามหน้าที่ของรัฐบาลก็คือ การพยายามเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ และพยายามทำแผนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกเรื่อย ๆ เท่านั้น กล่าวคือทำแผนฉบับที่สองได้ดีกว่าฉบับแรก ฉบับที่สามดีกว่าฉบับที่สองต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งข้อนี้ก็เป็นที่น่ายินดีว่ารัฐบาลไทยก็ได้ถือคติเช่นนี้อยู่แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าในแผนฉบับแรกนั้นเราเรียกว่า “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” อันเป็นการวางแผนพัฒนาทางค้ำเศรษฐกิจที่รัฐบาลจัดทำ

เดียว ส่วนแผนพัฒนาฉบับที่สองได้รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในถิ่นเอกชน และดำเนินการพัฒนาสังคมเข้าไว้ด้วย จึงเรียกว่า “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” จึงเป็นที่หวังได้ว่า แผนพัฒนาฉบับที่สามที่ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจกำลังเริ่มจัดทำอยู่นี้จะได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

โดยอาศัยการคาดการจากประสบการณ์ และความเชื่อมั่นที่ว่าแผนพัฒนาฉบับที่สามจะเป็นแผนที่กว้างขวางสมบูรณ์กว่าฉบับที่แล้วมานี้เอง ทำให้ผู้เขียนเสนอบทความนี้ด้วยความประสงค์ที่จะสนับสนุนให้แผนพัฒนาฉบับที่สามนี้ ได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาด้านบริหารและด้านการเมืองด้วย นอกเหนือจากการจัดทำแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สมบูรณ์ขึ้น เพราะการพัฒนาประเทศที่จะให้ได้ผลดีได้นั้นควรจะพัฒนาส่วนต่าง ๆ ทั้งสี่ส่วนนี้ไปพร้อม ๆ กัน¹

โดยที่การพัฒนาการบริหารและด้านการเมืองเป็นเรื่องใหญ่ ผู้เขียนจึงจะต้องขอคัดส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองออก จะพิจารณาเฉพาะการพัฒนาด้านบริหารอย่างเดียว แต่ถึงกระนั้น บทความนี้ก็ไม้อาจจะเสนอรายละเอียดทั้งหลักการ และวิธีการพัฒนาการบริหารได้โดยตลอด เพราะต้องใช้ความรู้และประสบการณ์จากหลายฝ่ายทั้งจะต้องใช้เวลาเตรียมพอสมควร ดังนั้นขอได้โปรดถือว่าบทความนี้เป็นแต่เพียงข้อเขียนที่เสนอแนวความคิดทางการพัฒนาการบริหารเบื้องต้น มิใช่บทความอันเป็นผลมาจากการวิจัยในรายละเอียดซึ่งแต่อย่างใด ประโยชน์ที่จะพึงได้รับจากบทความนี้ก็คงจะได้แต่เพียงการชี้ให้เห็นความสำคัญของการบริหารในฐานะที่เป็นปัจจัยด้านหนึ่งของการพัฒนาประเทศ และลู่ทางบางประการที่อาจจะนำมาช่วยในการวางแผนพัฒนาการบริหารเท่านั้น

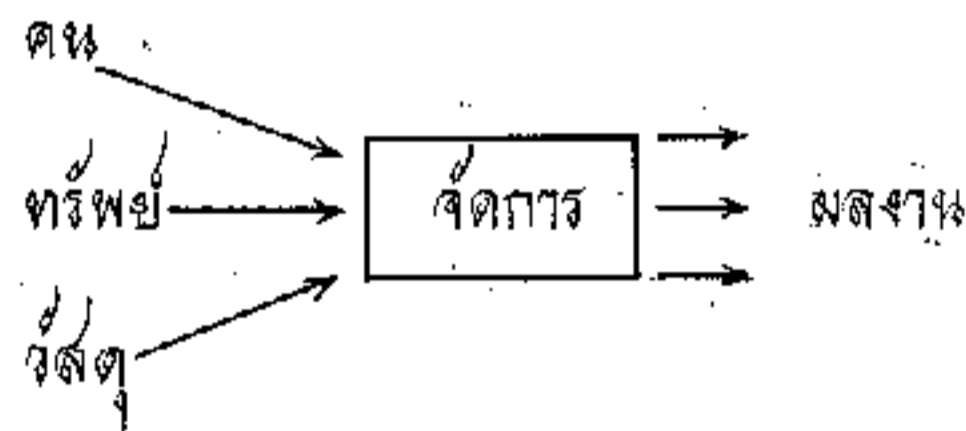
I. ความจำเป็นในการพัฒนาการบริหาร

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการพัฒนาการบริหารเราควรจะได้พิจารณาถึงว่าการบริหารประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input factors) ที่สำคัญประการใดบ้าง และในปัจจุบันนี้ปัจจัย

¹ รายละเอียดในการพัฒนาด้านต่าง ๆ นี้ โปรดศึกษาจาก อมร รักษาศักดิ์ และจัตติพร กรรณสูต (เรียบเรียง), *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), โดยเฉพาะบทที่หนึ่ง

เหล่านี้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างใดบ้าง อันจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาปัจจัยนำเข้าทางการบริหารจะมีส่วนสำคัญอย่างไร ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนการพัฒนาประเทศฉบับต่อไป

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าการบริหารงานใด ๆ ให้ได้ผลงาออกมา (output) นั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยสี่ คือ คน ทรัพย์ วัสดุ และการจัดการ (men, money, material, and management) มาใช้เสียก่อน โดยถือว่าก่อนอื่นจะต้องมีปัจจัยสามอย่างแรกตามปริมาณและคุณภาพในระดับต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาใช้เสียก่อน แต่การมีปัจจัยทั้งสามอย่างเท่านั้นโดยไม่มีจัดการ คือการนำปัจจัยทั้งสามมารวมกันและหาทางใช้ประโยชน์เพราะผลงานต่าง ๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นเองได้ ดังนั้นบางท่านจึงแยกกระบวนการจัดการว่าเป็นตอนเข้าเครื่อง (Throughput) ต่างหากจากตอนนำเข้า ซึ่งจะทำให้เขียนเป็นรูปได้ดังนี้



การกล่าวว่าการบริหารประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า 4 ประการนี้ดู ๆ ไปก็ไม่ใช่เรื่องยากเย็น หรือเห็นว่าจะเป็นเรื่องซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาให้ลำบากเปล่า เพราะว่าหน่วยงานต่าง ๆ ก็ล้วนแต่มีปัจจัยเช่นนี้อยู่ด้วยกันทั้งนั้น ข้อนี้ก็มีความจริงอยู่แต่เพียงว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีปัจจัยทั้ง 4 นี้แน่นอนแต่ก็ยังมีความยุ่งยากและลึกลับซับซ้อนอยู่มากมาย ในปัจจัยทุกด้าน จนไม่อาจจะกล่าวได้ละเอียดในที่นี้ ดังจะเห็นได้จากบริษัทที่มีขนาดเท่า ๆ กัน มีปัจจัยทั้งสี่เท่า ๆ กัน แต่ก็ทำให้มีผลงานและกำไรเท่ากันไม่บางบริษัทอาจจะขาดทุนย่อยยับ บางบริษัทอาจจะเจริญก้าวหน้ามีผลกำไรงาม หรือจะเปรียบเทียบกับกองทัพที่นำมาต่อสู้กันนั้น อย่าว่าแต่จะมีกำลังพลและกำลังอาวุธยุทธโธปกรณ์เท่าเทียมกันเลย บางครั้งกองทัพที่แสนยานุภาพสูงกว่าหลายสิบหรือหลายร้อยเท่าก็อาจจะพ่ายแพ้แก่กองทัพที่เล็กกว่าก็ได้ ดังนั้นหัวใจของการบริหารจึงไม่อยู่ที่ปริมาณของปัจจัยสี่นี้หากอยู่ที่คุณภาพของปัจจัยทั้งสี่ โดยเฉพาะคุณภาพใน

ด้านการจัดการซึ่งรวมถึงการมีภาวะผู้นำ การจูงใจคน และสมรรถนะอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ จากข้อเท็จจริงเช่นนี้ย่อมทำให้อนุมานได้ว่า ถ้าจะได้จัดให้มีการพัฒนาการบริหารขึ้น โดยพัฒนาปัจจัยทั้งสี่นี้แล้ว ส่วนราชการจะผลิตผลงานได้มากขึ้น ถ้าใช้ปัจจัยทั้งสี่เท่าเดิม หรือจะสามารถผลิตผลงานได้เท่าปัจจุบันโดยใช้ปัจจัยน้อยลง

สำหรับการวิเคราะห์ถึงการลงทุนลงแรงในประเทศไทยกับผลงานที่ได้รับนั้นก็อาจใช้วิธีการวัดอย่างเคร่งครัด ๆ พอใช้เป็นแนวทางได้ เช่นการกีดการลงทุนลงแรงในส่วนของรัฐบาล (คืองบประมาณรายจ่าย) ร่วมกับส่วนของเอกชนก็อาจใช้เทียบกับผลงานที่ประชาชนได้รับคือมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (gross national product) หรือความอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยเฉลี่ยซึ่งอาจคิดได้จากรายได้ประชาชาติต่อคนต่อปี (per capita income per annum) ก็จะสามารถทราบอัตราส่วนได้ว่าการลงทุนลงแรงของรัฐให้ผลสูงขึ้นหรือต่ำลงในรอบระยะสิบปีที่ผ่านมา อันอาจทำให้เราคาดการได้ว่า ถ้าไม่ดำเนินการพัฒนาการบริหาร รัฐบาลจะต้องลงทุนลงแรงเพียงใดเพื่อจะให้ได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ อย่างไรก็ตามการวัดอัตราส่วนเช่นนี้นับได้ว่าเป็นเพียงเครื่องชี้อย่างคร่าว ๆ เท่านั้น เพราะยังมีข้อยุ่งยากหลายประการ เช่น การลงทุนของรัฐบางส่วนเป็นการลงทุนระยะยาว และการเปลี่ยนแปลงค่าของเงิน เป็นต้น

ตารางที่ 1

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล (ล้านบาท)	ประมาณค่าใช้จ่ายส่วนเอกชน	มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ล้านบาท) (GNP)	รายได้ต่อบุคคลบาท/ปี	เปรียบเทียบอัตราส่วนของ สคทก 1 กับ 3
2500					
2501					
2502					
2503	6,685		55,717	2,056	1 : 8.33
2504	6,717	43,861.4	59,876		1 : 8.91
2505	9,165	47,040.7	65,209		1 : 7.12
2506	10,780	50,101.0	68,921	2,301	1 : 6.40
2507	11,430	52,595.3	73,730	2,413	1 : 6.45

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย ของรัฐบาล (ล้านบาท)	ประมาณค่าใช้จ่าย ส่วนเอกชน	มวลรวมผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ (ล้าน บาท) (GNP)	รายได้ต่อบุคคล บาท/ปี	เปรียบเทียบ อัตราส่วนของ ศตมภ์ 1 กับ 3
2508	12,869	55,986.6	81,274	2,508	1 : 6.32
2509	14,440	61,751.9	96,802	2,628	1 : 6.70
2510	18,480	69,582.8	105,634		1 : 5.72
2511	21,262				
2512	23,960				
2513	26,434				
2514	29,040	90,095.0	142,868	3,670	1 : 4.92
2515	31,944				
2516	35,138				
2517	38,651				
2518	42,516				
2519	46,767	107,528.0	174,315	3,960	1 : 3.73

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510) หน้า 21-22 และปรับปรุง ภาคการเพิ่มเติมโดยเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักวิจัย สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์

จากตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ในช่วง 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2505-2510 รายจ่ายของประเทศเพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัว แต่เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2512 จะเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2507 ถึงหนึ่งเท่าตัวในช่วงระยะเวลา 4 ปี เป็นที่คาดคิดกันว่าในปีงบประมาณ 2519 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 อาจจะมีรายจ่ายถึง 46,767 ล้านบาท

ข้อที่น่าสังเกตอย่างยิ่งจากตารางที่ 1 คืออัตราจ่ายของรัฐบาลเมื่อเทียบกับผลของการใช้เงินนั้น เมื่อคิดเป็นการกินอยู่และทำมาหากินของประชาชนซึ่งคิดออกมาได้เป็นมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาตินั้น ได้ลดลงทุกปี ตั้งแต่อัตรา 1 ต่อ 8.33 ใน พ.ศ. 2503 มาเป็น 1 ต่อ 6.40

ใน พ.ศ. 2506 เป็น 1 ต่อ 5 เศษใน พ.ศ. 2510 เป็น 1 ต่อ 4.92 ใน พ.ศ. 2514 คือปลายแผนที่ 2 จนกระทั่งจะเป็น 1 ต่อ 3.73 เมื่อสิ้นแผนที่ 3 อันจะเป็นเครื่องพิสูจน์ประสิทธิภาพของการบริหารงานของรัฐบาลว่าจะตกต่ำลงทุกที ถ้าเปรียบกับพ่อค้าที่เรียกว่ายิ่งลงทุนยิ่งได้กำไรน้อยอันเป็นข้อที่ควรแก้ไขอย่างยิ่ง หรือถ้ามองอีกแง่หนึ่งว่าถ้าใน พ.ศ. 2512 รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินให้เป็นประโยชน์เท่ากับในปี พ.ศ. 2503 แล้วมวลรวมผลิตภัณฑ์ของชาติควรจะเป็น 200,000 ล้านบาท หรือรายได้เฉลี่ยของประชาชนควรจะได้ราว 5,500 บาทต่อคนคือ ราวเท่าตัวของที่ได้อยู่ในปัจจุบัน

จากตัวเลขข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถ้ารัฐบาลสามารถปรับปรุงสมรรถภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานแม้แต่เพียงเล็กน้อยแล้วก็จะคิดเป็นต้นทุนได้เป็นจำนวนมาก เช่น ถ้าสามารถลดค่าใช้จ่ายได้เพียงปีละ 1% (ให้ได้ผลงานเท่าเดิม) ในระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2506--2510 ก็จะทุนเงินได้ถึง 642 ล้านบาท ถ้าวัดค่าใช้จ่ายได้ 5% ก็จะทุนเงินได้ถึง 3,200 ล้านบาท อันเป็นจำนวนเงินมหาศาล และการปรับปรุงประสิทธิภาพของทางราชการเพียง 5% ก็ไม่ใช่สิ่งที่พ้นวิสัยเลย ตรงกันข้ามถ้าคิดจะปรับปรุงประสิทธิภาพกันอย่างแท้จริงแล้วก็เชื่อกันว่าราชการไทยอยู่ในฐานะที่จะปรับปรุงได้ประมาณ 30% (ทางธุรกิจก็เช่นกัน ปรากฏว่ามีการรั่วไหลทางการจัดการเป็นอันมาก คาดกันว่าอาจจะปรับปรุงได้ประมาณ 25%) ถ้าจะคิดถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งจะเป็นเงินประมาณ 225,016 ล้านบาท แล้วก็ยังเห็นได้ชัดว่าจะสามารถทุนค่าใช้จ่ายได้มากมายเช่นถ้าพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพียง 1% เป็นเงินประมาณ 2,250 ล้านบาท ในระยะเวลา 5 ปี ถ้าพยายามปรับปรุงได้เต็มที่ถึง 25% จะเป็นเงินถึง 56,000 ล้านบาท

ถ้าจะวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายออกเป็นหมวดเงินเดือน ค่าใช้สอย เงินค่าวัสดุ และค่าก่อสร้าง ซึ่งเป็นวิธีแยกหมวดงบประมาณแบบเก่าของ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีแล้วจะเห็นบัจจย้นำเข้าของรัฐบาลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะสามารถตีค่าบัจจยนำเข้าออกเป็นตัวเลขได้เหมือนกัน อย่างไรก็ตามวิธีการงบประมาณแบบใหม่มิได้แยกหมวดหมู่ไว้เช่นนั้นแต่เป็นการแบ่งตามหน้าที่ใหญ่ๆ คือ การศึกษา การเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข และสาธารณสุข การรักษาความสงบภายใน การบริหารทั่วไป การชำระเงินกู้ และรายจ่ายอื่น ซึ่งไม่สามารถชี้ให้เห็นบัจจยนำเข้าได้ชัดเจน จึงขอเสนอผลการวิเคราะห์งบประมาณตามหมวดเงินมาเป็นตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2505-2510 ตามรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2505—2510

จำแนกตามหมวดเงินเดือนต่างๆ ตามเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

และงบของกันประเทศบางส่วนซึ่งไม่จำแนกหมวดเงินเดือนนำไปรวมไว้ในหมวด “รายจ่ายอื่น” (คิดเป็นล้านบาท)

รายการ	เงินก้อน	ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทน	ค่าใช้สอย	ค่าวัสดุ	ค่ารักษาพยาบาล	ค่าที่พักและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	งบกลาง	รวมทั้งสิ้น
ปี 2505												
ก. จำนวนเงิน	2,130.06	138.64	—	369.58	376.56	524.63	260.11	878.24	301.41	2,233.57	1,639.70	8,852.50
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	24.1	1.6	—	4.2	4.3	5.9	2.9	9.9	3.4	25.2	18.5	100.0
ปี 2506												
ก. จำนวนเงิน	2,270.74	142.05	—	426.26	398.70	612.66	396.49	1,213.05	372.72	2,808.03	1,861.90	10,502.60
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	21.6	1.4	—	4.2	3.8	5.8	3.8	11.5	3.5	26.7	17.7	100.0
ปี 2507												
ก. จำนวนเงิน	2,416.76	187.82	—	397.93	438.05	671.33	478.18	1,312.85	428.75	3,054.03	1,644.70	11,130.40
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	21.9	1.7	—	3.6	4.0	6.1	4.3	11.9	3.9	27.7	14.9	100.0

ตารางที่ 2

งบประมาณรายจ่ายจริงปี พ.ศ. 2505--2510

จำนวนตามหมวดเงินต่างๆ ยกเว้นเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

และงบประมาณประเภทส่วนซึ่งไม่จำแนกหมวดเงินจึงได้นำไปรวมไว้ในหมวด "รายจ่ายอื่น" (คิดเป็นล้านบาท)

รายการ	เงินเดือน	ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทน	ค่าใช้สอย	ค่าวัสดุ	ค่าครุภัณฑ์	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	งบกลาง	รวมทั้งสิ้น
ปี 2508												
ก. จำนวนเงิน	2,578.38	209.32	243.94	196.57	502.23	773.83	563.66	1,993.44	519.79	3,228.44	1,608.50	12,418.10
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	20.8	1.7	2.0	1.6	4.0	6.2	4.5	16.0	4.2	26.0	13.0	100.0
ปี 2509												
ก. จำนวนเงิน	2,757.18	238.77	260.38	223.60	574.35	798.89	638.88	2,827.81	612.35	3,852.49	1,805.40	14,591.10
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	18.9	1.6	1.8	1.5	3.9	5.5	4.4	19.4	4.2	26.4	12.4	100.0
ปี 2510												
ก. จำนวนเงิน	2,970.22	266.45	298.45	248.49	640.28	968.44	715.94	3,996.26	774.96	4,655.71	2,932.89	18,459.09
ข. คิดเป็นร้อยละของยอดรวมทั้งสิ้น	16.1	1.4	1.6	1.4	3.5	5.2	3.9	21.6	4.2	25.2	15.9	100.0

หมายเหตุ: แผนแสดงรายจ่ายจริงเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบประมาณ 2505--2510 (สันคัพท์พิมพ์เป็นตารางในปี 2512) ของสำนักงานสภา - พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

จากตารางที่ 2 ข้างต้นนี้จะช่วยให้เราวิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์การแบบหนึ่งได้ใช้จ่ายในเรื่องคน วัสดุ และเงิน อย่างไรบ้าง ทั้งนี้เราต้องวินิจฉัยเลือกใช้เฉพาะบางหมวด เช่น หมวดรายจ่ายอื่น มีเรื่องของการทหารและการป้องกันประเทศเป็นส่วนใหญ่ ส่วนหมวดกลางเป็นหมวดที่ใช้จ่ายยามฉุกเฉิน สืบราชการลับ การประชุม และต้อนรับต่าง ๆ จึงไม่ควรนำมาคิดรวมกับค่าใช้จ่ายของราชการฝ่ายพลเรือน (รวมการศึกษาประชาบาล และงานของรัฐวิสาหกิจ) ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในค่านคนของรัฐบาลควรคิดจากหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว ส่วนค่าใช้จ่ายในค่านวัสดุจะประกอบด้วยหมวดค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ส่วนค่าใช้จ่ายในด้านการเงินของรัฐบาลก็จะประกอบด้วยเงินค่าใช้สอย เงินอุดหนุน และค่าตอบแทน สำหรับรายการหมวดค่าตอบแทน รวมถึงค่าบำเหน็จบำนาญ ค่าจ้างเหมาต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าควรคิดเป็น “เรื่องเงิน” มากกว่า “เรื่องคน” เพราะเป็นเรื่องการใช้เงินในทางสวัสดิการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นเครื่องเกื้อกูลการบริหารงาน

เมื่อจำแนกเช่นนี้จะพบว่าในปีต่าง ๆ รัฐบาลได้ใช้จ่ายค่าน คน วัสดุ และเงินในราชการฝ่ายพลเรือนโดยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลด้านคน วัสดุ และเงิน เฉพาะงานราชการฝ่ายพลเรือน
พ.ศ. 2505-2510 วิเคราะห์จาก ตารางที่ 2 (ตัดหมวดรายจ่ายอื่นและงบกลาง)
(คิดเป็นล้านบาท)

รายการ	2505		2506		2507		2508		2509		2510	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
คน	2268.70	45.56	2412.79	41.37	2604.58	41.13	3031.64	39.99	3256.33	36.45	3526.12	32.44
วัสดุ	1662.98	33.40	2222.20	38.10	2462.36	38.89	3330.93	43.94	4266.58	47.76	5680.64	52.26
เงิน	1047.55	21.04	1197.68	20.53	1265.03	19.98	1218.77	16.07	1410.30	15.79	1663.73	15.30
รวม	4979.23	100%	5832.67	100%	6331.97	100%	7581.34	100%	8933.21	100%	10870.49	100%

ที่มา : วิเคราะห์โดยราช วิทยาลัย ส่วนวิจัย สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์

เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2510 ทางราชการพลเรือนได้ใช้จ่ายด้านบุคคลถึง 3,526 ล้านบาท หรือ 19.1% ของรายจ่ายทั้งหมด จ่ายด้านวัสดุไป 5,681 ล้านบาท หรือ 30.7% ส่วนค่าใช้จ่ายด้านเงินได้จ่ายไป 1,664 ล้านบาท หรือ 9.1% ดังนั้นเมื่อคิดเทียบกับวงเงินที่จะต้องนำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยถืออัตราส่วนเดียวกันแล้วก็จะเห็นเงินค่าใช้จ่ายตลอด 5 ปีในระยะของแผนเป็นต้นคนถึง 42,850 ล้านบาท ด้านวัสดุถึง 66,500 ล้านบาท และด้านเงินถึง 20,250 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าเราสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียง 1% ก็ตกเป็นเงินหลายร้อยล้านบาททั้งสิ้น

แต่ถ้าพิจารณาจากตารางที่ 3 ซึ่งวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของราชการฝ่ายพลเรือนอย่างเดียวกันจะพบว่าในปี 2510 รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินไป 32.44% ในด้านคน จ่าย 52.26% ไปในด้านวัสดุและจ่ายเพียง 15.30% สำหรับด้านเงินค่าใช้จ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ผลการวิเคราะห์ตามตารางที่ 3 นี้เหมาะสำหรับที่จะใช้เป็นที่เกณฑ์ในการศึกษานำหนักของปัจจัยนำเข้า 3 ประการขององค์การต่าง ๆ ยิ่งกว่าการวิเคราะห์จากตารางที่ 2 เพราะไม่อาจคิดค่าใช้จ่ายของกระทรวงกลาโหมได้ว่าจ่ายในด้านคน วัสดุและเงินไปอย่างละเท่าใด แต่การวิเคราะห์ตามตารางที่ 2 จะทำให้คาดการณ์ด้านการเงินทั่วไปในอนาคตได้ดีกว่าตารางที่ 3

หากเราจะหันมาพิจารณาในเรื่องกำลังคนที่ทางราชการบรรจุไว้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐนั้นก็ปรากฏว่าได้มีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นทุกปี เฉพาะในราชการฝ่ายพลเรือน จำนวนข้าราชการที่เพิ่มขึ้นก็ตกปีละเกือบ 1 หมื่นคน ซึ่งทำให้สามารถคาดได้ว่าในอนาคตจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ (ไม่รวมครู ตำรวจ และตุลาการ) ก็จะเพิ่มขึ้นจาก 108,919 คน ใน พ.ศ. 2511² มาเป็น ประมาณ 178,000 คน ในปี พ.ศ. 2519 เมื่อคิดอัตราเพิ่มเพียง 3% ต่อปี ทั้งนี้ในบางครั้งอัตราเพิ่มอาจจะเปลี่ยนแปลงมาก เช่นเพิ่ม 1.5% ในปี พ.ศ. 2502 เป็นเพิ่ม 4.65% ในปี 2505

² ถ้าข้าราชการทุกประเภทรวมกันจริง ๆ ในปี 2511 จะมีประมาณ 220,252 คน และถ้าคิดอัตราเพิ่มปีละ 3% ในปี 2519 จะมีข้าราชการทุกประเภทรวมกันจริงประมาณ 360,000 คน

ตารางที่ 4

จำนวนข้าราชการพลเรือนเป็นรายกระทรวง พ.ศ. 2500-2511

กระทรวงและประเภท ข้าราชการ	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
รวมทั้งสิ้น	201,820	210,642	218,385	221,437	226,968	232,986	243,890	253,765	261,815	280,734	191,603	220,252
ข้าราชการประจำ	192,965	201,975	208,554	211,586	217,704	223,757	236,305	244,858	251,253	-	-	-
ข้าราชการสามัญ (1)	-	-	-	50,549	54,372	57,709	63,651	66,233	72,980	82,025	93,952	102,869
ข้าราชการครู	-	-	-	108,032	110,521	113,725	119,551	124,324	123,471	131,183	26,507	28,074
ข้าราชการตำรวจ	-	-	-	52,460	52,258	57,751	52,538	53,732	54,234	57,592	61,400	69,492
ข้าราชการตุลาการ	-	-	-	545	553	572	565	569	568	578	551	624
ข้าราชการวิสามัญ	8,855	8,667	9,831	9,851	9,264	9,299	7,585	8,907	10,562	9,068	8,750	18,734
สำนักงานนายกรัฐมนตรี	1,699	1,695	1,967	4,822	5,091	6,016	6,979	7,953	8,479	-	11,766	13,298
กระทรวงมหาดไทย	54,997	29,490	65,205	67,235	67,306	68,082	69,527	71,562	74,283	-	24,461	23,701
กระทรวงการต่างประเทศ	396	397	402	415	414	431	470	476	640	-	641	664
กระทรวงการคลัง	3,457	3,365	9,036	9,279	9,384	9,517	9,716	9,941	10,128	-	10,936	11,610
กระทรวงเกษตร	3,850	4,004	6,454	6,153	6,716	7,051	5,590	6,127	6,549	-	7,759	10,127
กระทรวงคมนาคม	4,984	5,080	6,146	5,804	6,271	6,908	6,101	6,980	7,089	-	5,654	10,720
กระทรวงเศรษฐกิจ	487	488	582	582	579	586	611	701	746	-	956	1,067

ตารางที่ 4

จำนวนข้าราชการพลเรือนเป็นรายกระทรวง พ.ศ. 2500-2511

กระทรวงและประเภท ข้าราชการ	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
กระทรวงอุตสาหกรรม	517	515	652	661	692	702	357	390	416	-	527	604
กระทรวงศึกษาธิการ (2)	6,701	9,567	112,289	112,605	115,468	118,523	124,376	126,630	128,264	-	3,999	3,360
กระทรวงยุติธรรม	1,940	1,920	1,921	1,917	1,978	1,979	1,993	2,001	2,119	-	1,261	2,300
กระทรวงสาธารณสุข	2,737	3,070	10,315	8,897	10,222	10,216	9,837	12,367	13,650	-	15,757	19,427
กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (3)	973	850	2,117	2,043	2,064	2,153	7,517	7,814	8,652	-	10,629	12,076
สำนักงานอิสระ	2,966	3,243	1,029	1,024	786	822	811	823	800	-	897	905
ส. ส่วนพระมหากษัตริย์	707	707	692	682	682	711	711	709	692	-	778	783
ส. รัฐสภาและอื่น ๆ	2,259	2,536	337	342	104	111	100	114	108	-	119	122

หมายเหตุ : ก. สถิติทั้งหมดนี้หมายถึงข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการทหาร

- (1) รวมข้าราชการการเมือง (2) ก่อน พ.ศ. 2502 รวมกระทรวงวัฒนธรรม (3) พ.ศ. 2500-2505 เป็นกระทรวงศึกษาธิการ
- (4) ยกเว้นข้าราชการทหารและข้าราชการวิสามัญชาวต่างประเทศ
- (5) ยกเว้นข้าราชการทหารและข้าราชการวิสามัญชาวต่างประเทศ

ข. ที่มาของข้อมูล

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 24 2506 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 25 2507 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2508)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 26 2508 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2509)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 27 2509 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510)

กรมบัญชีกลาง, อัตราเงินเดือนของส่วนราชการต่างๆ แบ่งตามประเภทข้าราชการ (ยกเว้นข้าราชการทหาร และข้าราชการวิสามัญชาวต่างประเทศ) ประจำปีงบประมาณ 2509 2510 2511 (เอกสารโรเนียว)

การพิจารณาจำนวนข้าราชการจากตารางข้างต้นนี้ ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก เพราะเหตุว่าได้คลุ้มาถึงข้าราชการพลเรือนเพียงบางประเภท ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายทหาร ฝ่ายท้องถิ่น ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง รายเดือน (ซึ่งไม่มีผู้ใดคิดออกมาเป็นจำนวนคนถ้าจ้างเต็มปี) บรรดาข้าราชการและลูกจ้างเหล่านี้ มีจำนวนมากเช่นกัน และต้องนำผลรวมนี้มาคิดเป็นจำนวนคนที่ทางราชการได้ใช้จริง ๆ การขาดข้อมูลเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความยากลำบากในการวางแผนพัฒนากำลังคนอยู่เป็นอันมาก หวังว่าในอนาคตอันใกล้นี้จะมีหน่วยราชการหรือคณะบุคคลหันมาสนใจศึกษาวิจัยในเรื่องนี้บ้าง

สำหรับการพิจารณาปัจจัยด้านวัสดุของทางราชการนี้ เราจะทราบได้ว่าปีหนึ่งทางราชการใช้วัสดุไปมากน้อยเพียงใด จากการใช้จ่ายของทางราชการตามงบประมาณในหมวดต่าง ๆ อย่างเลา ๆ แล้ว และตรวจดูรายจ่ายจริงในยอดนี้ จากการรายงานยอดเงินหลังจากปีงบประมาณไปแล้วจะทำให้ทราบว่าเราได้ใช้จ่ายด้านวัสดุ กว่า 5 พันล้านบาทต่อปี แต่ยังไม่เห็นผู้ใดจะตอบได้ว่าทางราชการได้ใช้วัสดุสิ้นเปลืองไปปีละเท่าใด ใช้สิ่งใดบ้างมีปริมาณและคุณภาพอย่างไร ส่วนครุภัณฑ์ก็ไม่มีผู้ใดทราบว่ารัฐบาลเป็นเจ้าของครอบครองครุภัณฑ์อย่างไร ปริมาณเท่าใดอยู่ในสภาพอย่างไร จะใช้ต่อไปได้หรือไม่ ควรจัดการอย่างไรต่อไป หรือควรจัดซื้อเพิ่มเติมไปเรื่อย ๆ อาคารสิ่งก่อสร้าง รวมถึงที่ดินของทางราชการก็เช่นกันมีที่ทิ้งร้างไว้มากทั้งที่อาจหาประโยชน์ได้มาก

ส่วนปัจจัยด้านเงินที่นำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการอันประกอบด้วยค่าใช้สอย ค่าตอบแทนค่าจ้างเหมาต่าง ๆ ก็อยู่ในสภาพอย่างเดียวกันกับวัสดุ ที่เราไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างใดนอกจากจะพิจารณาจากประมาณการรายจ่าย และจากการรายงานรายจ่ายจริงในปีก่อน ๆ ย้อนหลังไปบ้างเท่านั้น แต่ก็ยังไม่มีการวิจัยให้ทราบถึงรายละเอียดเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงได้ จำเป็นจะต้องมีการสำรวจและวิจัยให้มากขึ้น

ตามข้อความที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าทางราชการจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารอย่างรีบด่วนเพียงใด เพราะการใช้ปัจจัยกำลังคน เงิน และวัสดุเหล่านี้ที่ทางสังคมก็จะเห็นอยู่เสมอว่าทางราชการได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ไม่เท่าที่เคยพบปะสอบ

ตามจากท่านที่สนใจดูต่างก็คาดการณ์ว่าทางราชการใช้ประโยชน์ได้ไม่ถึง 75% ด้วยกันทั้งสิ้น ถ้าการคาดคะเนเช่นนี้เป็นการถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริงก็ย่อมหมายถึงว่าทางราชการต้องใช้จ่ายเงินไปอย่างสิ้นเปลืองเกินความจำเป็นไปถึง 25% หรือประมาณ 6,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2512 ซึ่งก็หมายความว่าถ้าทางราชการไม่ได้พัฒนาการบริหารให้สามารถนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากขึ้นแล้ว รัฐบาลก็จะคงเสียเงินไปโดยเปล่าประโยชน์อีกประมาณ 56,000 ล้านบาทในระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาฉบับที่ 3

โดยเหตุดังนี้จึงเห็นสมควรเสนอและสนับสนุนให้ทางราชการพยายามพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และได้ผลงานมากขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะต้องใช้เงินมหาศาลกว่าแผนฉบับที่แล้วมา

II. แนวการพัฒนาการบริหาร

โดยที่การบริหารงานประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า 4 ประการ ดังนั้นในการเสนอแนวการพัฒนาการบริหารในที่นี้จึงจะได้พิจารณาเสนอให้พัฒนาปัจจัยนำเข้าแต่ละอย่างไปตามลำดับ

การพัฒนาการบริหารด้านคน

การพัฒนาคนเป็นเรื่องที่อาจนับได้ว่าสำคัญที่สุด เพราะการใช้ปัจจัยอื่น ๆ ทุกอย่างจะได้ผลเท่าที่ความสามารถของบุคคลจะทำให้ได้เท่านั้น การมีคนหย่อนสมรรถภาพหรือมีปริมาณไม่เพียงพอกับงานหรือไม่มีความรู้ในหน้าที่การงานย่อมไม่อาจทำให้เกิดผลงานได้เท่าที่ควร แต่การพัฒนาคนเป็นปัญหาใหญ่โตกว้างขวางเช่นต้องคลุมถึงการศึกษาระดับทุกระดับทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ และปัญหาการใช้กำลังคนในระดับต่าง ๆ อย่างไรก็ดีการวางแผนพัฒนาคนที่กล่าวว่ต่อไปนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกำลังคนที่อยู่ในวงราชการเท่านั้น

การพัฒนาคนของราชการเองก็มีขอบเขตกว้างขวางและมีปัญหาข้อขัดข้องอยู่มากมาย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบุคคลจำนวนมาก หลายระดับหลายประเภท แต่ละพวกแต่ละคนก็ต้องการการพัฒนาต่าง ๆ กัน ทั้งวิธีการที่จะจัดให้มีการพัฒนามีมาก แต่อย่างไรก็ดีสำหรับการพัฒนาคนตามแผนพัฒนาประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนที่เป็นจุดหมายสำคัญของ

การพัฒนาอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การพัฒนาความรู้ทางเทคนิค ที่ข้าราชการและพนักงานต้องมีความรู้เฉพาะอย่างให้ทันสมัยอยู่เสมอจึงจะสามารถทำงานในหน้าที่ของตนได้ดี อีกอย่างหนึ่งก็คือการพัฒนาความรู้ทางการบริหาร เพราะเป็นงานที่ข้าราชการและพนักงานจำนวนมากต้องอุทิศเวลาทำงานเหล่านี้ มิฉะนั้นหน่วยงานก็จะไม่สามารถตั้งอยู่ได้ แม้ว่าบุคคลผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ทางเทคนิคดี และทำงานในหน่วยงานฝ่ายเทคนิคก็ตามที่

ความจริงบุคคลที่เข้ารับราชการทุกท่านก็น่าจะมีความรู้เทคนิคเฉพาะสาขาและมีความสามารถจะทำงานเฉพาะอย่างอยู่แล้วเกือบทุกคนในขณะที่เดียวกันการเข้ารับราชการก็ทำให้บังเกิดความรอบรู้ทางการบริหารไปด้วยในตัวและปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าเมื่อบุคคลเริ่มเข้ารับราชการครั้งแรกนั้นก็มักจะได้ทำหน้าที่เฉพาะอยู่ในวงแคบ ต่อไปเมื่อมีความก้าวหน้าในราชการสูงขึ้นก็ยิ่งมีความจำเป็นต้องทำงานด้านบริหารยิ่งขึ้นทุกที โดยเฉพาะในราชการไทย ซึ่งมีตำแหน่งชั้นสูงทางเทคนิคอยู่น้อยมาก และบุคคลทั่วไปก็เห็นว่างานบริหารเป็นงานที่มีอำนาจมีชื่อเสียงมีทางก้าวหน้าและจะทำงานสบายกว่านักวิชาการด้วยซ้ำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการอยากเป็นอธิบดี รองอธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก มากกว่าวิทยากรพิเศษ เอก โท หรืออาจารย์ในสถาบันการศึกษา หรือมาเป็นเจ้าหน้าที่สายปรึกษา (Staff) โดยไม่มีหน้าที่บังคับบัญชา สภาพการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดผลโดยสรุปว่าข้าราชการทั้งหมดอาจแบ่งได้เป็นฝ่ายบริหารหรือธุรการ และฝ่ายเทคนิค (ถ้าไม่คำนึงถึงว่าในตัวข้าราชการบางคนมีความรู้และประสบการณ์ทั้งทางวิทยาการและทางบริหาร)

จากการที่เรายังไม่มิตัวเลขพร้อมอยู่แน่นอนว่าข้าราชการในชั้นหนึ่ง ๆ มีผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารและทางเทคนิคอย่างละกี่คน ทำให้การวางแผนที่รัดกุมเป็นไปได้ด้วยยาก อย่างไรก็ตาม ถ้าถือแต่เพียงการคาดคะเนก็อาจจะช่วยให้เราใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนได้ตามสมควร ในที่นี้ขอสมมติว่าข้าราชการพลเรือนในหน่วยราชการต่าง ๆ (นอกจากในมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา) ชั้นจัตวา มีผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารธุรการ ประมาณ 20% ชั้นตรี 40% ชั้นโท 60% ชั้นเอก 80% ชั้นพิเศษ 90% จากสมมติฐานนี้จะทำให้เราคาดคะเนจำนวนข้าราชการที่ทำหน้าที่ 2 อย่างนี้ จำแนกตามชั้นตามปีได้ดังนี้

ตารางที่ 5

แสดงยอดอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนในบึงบอระเพ็ด 2511
(เว้นข้าราชการทหาร ตำรวจ ข้าราชการครู และข้าราชการตุลาการ)

ชั้นข้าราชการ	จำนวน ข้าราชการพลเรือน จำแนกตามชั้น	จำนวนข้าราชการ ฝ่ายบริหาร-ธุรการ		จำนวนข้าราชการ ฝ่ายเทคนิค	
		%	จำนวน	%	จำนวน
จัตวา	54,381	20	10,876.2	80	43,504.8
ตรี	27,648	40	11,059.2	60	16,588.8
โท	14,489	60	8,693.4	40	5,795.6
เอก	4,060	80	3,248.0	20	712.0
พิเศษ	926	90	833.4	10	82.6

ที่มา: วิเคราะห์จากเอกสารของกรมบัญชีกลาง, บัญชีถือจ่ายของกรมต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2511 (โรเนียว)
โดยชวช วิชัยดิษฐ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ข้อมูลพื้นฐานนี้เราอาจจะนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาบุคคลได้ตามสมควร ดังที่
จะได้เห็นในอันดับต่อไป

คราวนี้ลองหันมามองว่าเราจะวางแผนพัฒนาบุคคลอย่างไร ตามปรกติกการพัฒนา
บุคคลที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการไปแล้วมี ๓ ทางด้วยกัน คือ

- (1) การศึกษา
- (2) การฝึกอบรม
- (3) การทวงาน

การดำเนินการทั้งสามประการนี้ ได้เลือกสถานที่ทำการศึกษาอบรมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ และผู้รับการศึกษอบรมเหล่านี้ก็มีทางได้รับทุนหรือการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลไทย โดยทุนส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้น โดยได้รับเงินเดือนหรือไม่ได้รับเงินเดือนและโดยการช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหลายวิธีด้วยกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มีองค์ประกอบเกี่ยวเนื่องมากมายหลายชั้นยากที่จะจัดแยกประเภทการศึกษอบรมได้ครบถ้วน จึงขอเสนอให้จัดเป็นแผนรวมเพียง 2 ด้าน คือ ศึกษาอบรมภายในประเทศและในต่างประเทศ เมื่อจัดเป็นแผนก็อาจจะจัดเป็นแผนได้ 6 ประเภท คือ

การศึกษา	ในประเทศ	ในต่างประเทศ
การฝึกอบรม	ในประเทศ	ในต่างประเทศ
การดูงาน	ในประเทศ	ในต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การศึกษา ฝึกอบรมและการดูงานนี้มีแหล่งที่จะจัดการหรือให้การศึกษอบรมต่างกัน คือ การศึกษานี้ทางราชการมีหลักการว่าบุคคลควรมีพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนเข้ารับราชการ ซึ่งได้แก่ระดับ มศ. 3 ระดับอาชีวะระดับอนุปริญญา และปริญญาตรีในประเทศ ส่วนระดับที่สูงกว่านั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่รัฐบาลจัดให้ไปศึกษาเพิ่มเติม ตามปรกติก็มักได้แก่การศึกษาระดับปริญญาตรี - โท - เอก ในต่างประเทศ โดยใช้ทุนของรัฐบาลเองทั้งหมด หรือบางส่วน (กรณีข้าราชการลาไปศึกษาโดยทุนส่วนตัวได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา และกรณีได้ทุนช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ) แต่เมื่อประมาณ 10 ปีก่อนนี้ ทางราชการเริ่มเห็นความจำเป็นในการศึกษาเพิ่มเติมขึ้นบัณฑิตในประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากการตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางราชการก็ส่งเสริมให้ข้าราชการได้มาศึกษาในวิชาบริหารได้ทั้งในระบบที่ได้รับอนุญาตให้ลามาเรียน โดยได้รับเงินเดือนเต็มมีกำหนดสองปี หรือ

ตามมาเป็นการภายใน ทั้งนี้อาจคิดเป็นจำนวนคนได้ประมาณ 700 คน หรือประมาณปีละ 120 คน (เพราะคนหนึ่ง ๆ ศึกษานานกว่า 1 ปี) ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน หรือประมาณ 0.52% ต่อปีของข้าราชการชั้นตรีขึ้นไปทั่วประเทศ ต่อมาได้มีโรงเรียนและสถาบันการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่งเช่นโรงเรียนนายอำเภอ โรงเรียนปลัดอำเภอและโรงเรียนอื่น ๆ ของกรมการปกครอง สถาบันวางแผนทางเศรษฐกิจแห่งเอเชีย ทั้งนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการมารับการศึกษาต่อภายในประเทศประมาณ 1% ต่อปี ต่อจำนวนข้าราชการชั้นตรีขึ้นไปทั่วประเทศ ส่วนการศึกษาในต่างประเทศโดยทุนของรัฐบาลคงตกประมาณ 0.5% เช่นกัน แต่จำนวนข้าราชการทั้งหมดที่ไปศึกษา ฝึกอบรม วิทยุทุนทุกประเภทคงจะมีจำนวนราว 6% ของข้าราชการชั้นตรีขึ้นไป คณะรัฐมนตรีจึงยกระเบียบมาให้ศึกษาและดูงานไม่เกิน 6% ของข้าราชการชั้นตรีขึ้นไป³ (การประมาณการต่าง ๆ ในวรรคนี้เป็นการคาดคะเนทั้งสิ้น เพราะไม่มีผลการวิจัยในขั้นนี้เลย)

การฝึกอบรมข้าราชการก็เป็นปรากฏการณ์ใหม่เช่นเดียวกันเพราะแต่เดิมทางราชการเห็นว่าบุคคลที่เข้ามารับราชการก็ควรจะหาทางส่งเสริมปรับปรุงฐานะของตนเอง โดยลำพังตนเองเพียงเห็นความจำเป็นและยอมให้ข้าราชการมาเข้ารับการศึกษาได้ เมื่อประมาณ 15 ปีเศษมานี้ในการฝึกอบรมทางวิชาสังคมสงเคราะห์จากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ และได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเมื่อได้ก่อตั้งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการขึ้นในคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั่นเอง (ปัจจุบันคือ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) จากสถิติที่ทางสำนักฝึกอบรมรวบรวมไว้ปรากฏว่าได้จัดให้มีการฝึกอบรมมาแล้วประมาณปีละ 1,600 คน ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

³ดู, “ระเบียบว่าด้วยการไปศึกษา ฝึกอบรมและดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. 2512”, ข้อ 9

ตารางที่ 6

งานกิจกรรมพัฒนาการจัดการฝึกอบรม (ส่วนฝึกอบรม) จัดการฝึกอบรมระหว่างปี 2500 - 2510

ประเภทของกิจกรรม	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	รวม
การสัมมนาพัฒนาการบริหาร	-	-	-	-	74	23	60	69	200	52	126	604
การฝึกอบรมปฐมเทศ	-	-	-	-	-	12	-	-	-	59	18	89
การฝึกอบรมผู้อำนวยการฝึกอบรม	18	26	19	-	-	-	-	-	-	-	27	90
การฝึกอบรมงานสารบรรณ	-	-	83	104	-	30	24	-	-	-	246	487
การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
การฝึกอบรมระดับผู้บังคับบัญชา	-	96	67	61	20	42	21	-	-	-	-	307
การฝึกอบรมพิเศษ	-	-	99	195	20	-	-	-	-	-	-	314
รวม	18	122	268	360	114	107	105	69	200	111	417	1891

ที่มาของข้อมูล : รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นายรัฐพล เกียรติวงษ์ แจกแจงตาราง

ตารางที่ 7
การฝึกอบรมทางด้านการฝึกอบรมให้ควมร่วมมือช่วยเหลือแก่หน่วยราชการอิสระระหว่างปี 2500 - 2510

ประเภทของการฝึกอบรม	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	รวม
การสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร	-	25	-	20	-	-	-	32	36	-	10	119
การฝึกอบรมปฐมเทศ	-	133	131	30	52	12	52	32	28	148	217	839
การฝึกอบรมผู้อำนวยการฝึกอบรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
การฝึกอบรมงานสารบรรณ	-	-	300	357	248	481	15	-	100	126	-	1627
การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
การฝึกอบรมครูผู้ฝึกอบรม	-	-	-	-	20	-	-	-	-	24	-	44
การฝึกอบรมระดับผู้บังคับบัญชา	-	91	23	260	206	426	624	1268	1354	823	736	5811
การฝึกอบรมพิเศษ	-	-	-	912	672	1927	525	481	104	765	937	6323
รวม	-	249	454	1579	1198	2846	1216	1817	1618	1886	1900	14763

ที่มาของข้อมูล : รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาทรัพยากรบุคคล นายรัฐพล เจ็ชเวเว้า แดงแงงตรวจ

เมื่อรวมกับการฝึกอบรมที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดขึ้น ทั้งในวิชาการบริหารและวิชาเทคนิค เช่น กรมการปกครอง และโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ เช่น การอบรมหลักสูตรพัฒนาการเศรษฐกิจ การประชาสัมพันธ์ หลักสูตรอบรมทางสถิติ ทางวิจัย ฯลฯ อันเป็นหลักสูตรตั้งแต่ 6 เดือนลงมา ก็คงจะได้จำนวนอีกเป็นอันมาก

ข้อที่น่าสังเกตเป็นพิเศษในเรื่องการฝึกอบรมก็คือการฝึกอบรมส่วนใหญ่ได้จัดทำขึ้นให้แก่ข้าราชการชั้นสูงลงมา กล่าวคือจัดให้แก่ข้าราชการชั้นพิเศษได้เกือบทั้งหมด ส่วนชั้นเอกโท ลดหล่นลงมาแต่ชั้นตรีและชั้นจัตวานั้นเกือบจะไม่มีการฝึกอบรมเลย ทั้งที่มีจำนวนมากที่สุด การฝึกอบรมของพนักงานประเภทลูกจ้างประจำก็เช่นกัน

นอกจากจะฝึกอบรมในประเทศแล้วก็มีฝึกอบรมในต่างประเทศอีกมากพอสมควรแต่ยากที่จะแยกจากการศึกษาและงานในต่างประเทศจึงจะขอนำมากล่าว ในอันดับถัดไป

การดำเนินงานปรากฏว่าเป็นการพัฒนาบุคคลประเภทที่มีผู้สนใจเป็นจำนวนมากและมีจำนวนบุคคลที่ได้รับการพัฒนาด้วยวิธีนี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน อย่างไรก็ตามการดำเนินงานส่วนมากเท่าที่ทำไปแล้วเป็นการไปทำงานในต่างประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำงานในสหรัฐอเมริกา มีผู้ได้รับทุนดังนี้

ตารางที่ 8

ผู้ได้รับทุนตามการช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ระหว่างปีงบประมาณ 2494 - 2508

กิจกรรม	จำนวนคน
1. เกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ	1,144
2. อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	160
3. การขนส่ง	258
4. แรงงาน	14
5. สาธารณสุขและอนามัย	648

กิจกรรม	จำนวนคน
6. การศึกษา	1,029
7. ตำรวจ	171
8. รัฐประศาสนศาสตร์	448
9. การพัฒนาชุมชน สังคมและการอาคารสงเคราะห์	158
10. เบ็ดเตล็ด	108
รวม 15 ปี	4,138
เฉลี่ยปีละประมาณ	275 คน

⁴ที่มา : United States Operation Mission to Thailand, Agency for International Development, *Directory of USOM Participants September 1951—February 1965* (Bangkok : USOM, 1955), p. ix.

นอกจากทุนของสหรัฐอเมริกาแล้วการศึกษาและดูงานกลุ่มใหญ่อีกพวกหนึ่งก็คือ การศึกษาดูงานตามแผนการโคลัมโบซึ่งปรากฏว่าระหว่างปี พ.ศ. 2497—2509 มีผู้ได้รับทุนรวมทั้งสิ้น 2,264 คน หรือประมาณปีละ 175 คน ส่วนมากได้รับการศึกษาดูงานในประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อังกฤษ อินเดียและแคนาดา ตามลำดับ⁴ เมื่อรวมกับการศึกษาและดูงานตามโครงการอื่น ๆ แล้วคงจะมีข้าราชการไทยไปศึกษาและดูงานประมาณปีละ 600 คน

ส่วนโครงการดูงานในประเทศนับว่ามีเป็นส่วนน้อยมากไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดจัดขึ้นเป็นล่ำเป็นสันคงใช้เพียงแต่เป็นส่วนประกอบของการฝึกอบรมเพียงชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น จึงเป็นงานที่ควรจะจัดขึ้นให้เป็นผลดีต่อไปแทนที่จะต้องไปดูงานต่างประเทศด้วยอันเป็นการสิ้นเปลืองและไม่ได้ผลอย่างแท้จริง นอกจากจะเลือกสรรบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้มีความสังเกตดี และสามารถนำมาคิดริเริ่มใช้งานได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้การดูงานในประเทศจะเป็นการส่งเสริมให้ทางราชการมุ่งพัฒนาหน่วยงานบางหน่วยให้เป็นหน่วยตัวอย่างพอที่หน่วยอื่นจะใช้เป็น

⁴Department of Technical and Economic Cooperation, Ministry of National Development, *Thailand : Facts and Figures, 1966* (Bangkok : DTEC, 1967), p. 126.

ตัวอย่างในการปฏิบัติงานได้ หน่วยงานเหล่านี้จะได้แก่หน่วยงาน ที่มีหน่วยที่ทำงานอย่างเดียวกันหลายหน่วย (จะได้เป็นตัวอย่างแก่หน่วยประเภทเดียวกัน) หรือหน่วยงานอันเป็นหน่วยกลางระดับประเทศ เพื่อใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการที่ทำงานค้ำนั้น เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกรมบัญชีกลาง เป็นต้น

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาอบรมข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า ควรจะได้มีการตั้งเป้าหมายของการพัฒนาบุคคลไว้ก่อน เช่น หากต้องการพัฒนาบุคคลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ก็ควรจะต้องใช้เวลาศึกษาอบรม (ในหลักสูตรที่เหมาะสมและดำเนินการอย่างเต็มที่สักแต่ทำพอเป็นพิธี) ประมาณ 1 สัปดาห์ คือ 5 วันทำงาน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการสังเกตจากความก้าวหน้าในการเรียนรู้ภาษาอังกฤษที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มาเป็นเวลาหลายปีจนได้สรุปผลเบื้องต้นได้ว่าบุคคลจะเรียนรู้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ในเวลา 1 สัปดาห์ อย่างไรก็ตามการพัฒนาบุคคลนี้อาจจะเลือกทำแก่บุคคลบางคนที่จะเห็นลู่ทางที่จะพัฒนาได้ผลดีก็อาจจะได้ผลดีกว่าการพัฒนาทุกคนโดยไม่มีการคัดเลือก ทั้งยังเป็นมูลเหตุจูงใจให้ข้าราชการพยายามแข่งขันกันทำงานให้ได้ผลดีเพื่อจะได้มีโอกาสจะได้รับการพัฒนา ดังนั้นทางรัฐบาลก็ควรจะต้องตั้งเป้าหมายในรอบ 5 ปี ไว้ด้วย

เพื่อเป็นลู่ทางที่จะพิจารณาต่อไป ผู้เขียนใคร่ขอเสนอว่าควรจะได้ตั้งเป้าหมายไว้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษา ทางราชการควรจะต้องจัดให้ข้าราชการศึกษาโดย

ก. รัฐบาลเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดดังนี้

- | | |
|--|-----------------------|
| (1) ระดับปริญญาตรี-โท-เอกในประเทศทั้งสาขาเทคนิคและบริหาร | ควรได้ประมาณปีละ 2.0% |
| (2) ระดับปริญญาตรี-โท-เอก ในต่างประเทศ | ควรได้ประมาณปีละ 0.5% |

ข. ทางรัฐบาลจะอนุมัติให้โดยรัฐบาลเสียค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือไม่เสียเลย ดังนี้

- | | |
|--|-----------------------|
| (1) ระดับปริญญาตรี-โท-เอก ในต่างประเทศ | ควรได้ประมาณปีละ 5.5% |
| (2) ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีในประเทศทั้งสาขาเทคนิคและบริหาร | ควรได้ประมาณปีละ 1.0% |
| รวมการศึกษา | ควรได้ประมาณปีละ 9.0% |

2. การฝึกอบรม ระดับชั้นพิเศษ	ควรได้ประมาณปีละ 15%
ระดับชั้นเอก	ควรได้ประมาณปีละ 10%
ระดับชั้นโท	ควรได้ประมาณปีละ 7%
ระดับชั้นตรี	ควรได้ประมาณปีละ 5%
ระดับชั้นจัตวา	ควรได้ประมาณปีละ 3%

3. การดูงานภายในประเทศ ควรพัฒนาให้มีหน่วยงานตัวอย่างที่จะใช้เป็นสถานที่ดูงานได้ประมาณ 5% ของจำนวนหน่วยงานภายในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในระยะ 5 ปี ส่วนหน่วยงานกลางซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานที่นั่นๆ (เช่น การบริหารงานคลัง การบุคคล การวางแผนฯ) ควรพัฒนาให้เป็นหน่วยที่สามารถรับฝึกงานได้ทั้งหมดทุกหน่วยในระยะ 5 ปี

ส่วนวิธีการที่จะจัดการพัฒนาบุคคลดังกล่าวข้างต้นนี้ มีข้อควรพิจารณาหลายประการ กล่าวคือ ก่อนอื่น ฝ่ายบริหารงานบุคคล (เช่น แผนกการเจ้าหน้าที่ บุคคลากร) ของหน่วยราชการทุกแห่งควรจะได้รับการปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะตัวบุคคลควรจะมี ความรอบรู้ในหน้าที่การบริหารงานบุคคลแบบใหม่มีความตั้งใจปฏิบัติงานมีความรู้ทางค่านิยมให้ทันสมัยอยู่เสมอ แต่เป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่าในขณะนี้ข้าราชการผู้ทำหน้าที่นี้หาได้แสดงคุณลักษณะ เหล่านี้ให้ปรากฏไม่ ดังจะเห็นได้ว่าไม่มีผู้ใดเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทยหรือสมาคมการบริหารธุรกิจแห่งประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกได้ และน่าจะได้รับการประโยชน์จากการเข้าร่วมในกิจการของสมาคม ดังนั้นจึงเห็นเป็นการสมควรจะต้องฝึกฝนอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเจ้าหน้าที่เสียก่อน

ต่อจากนั้นก็ควรจะให้ฝ่ายการเจ้าหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาบุคคลในหน่วยงานของตนว่ามีข้าราชการพนักงานอยู่เท่าใด ควรจะจัดเข้ารับการพัฒนาในรูปใด ปีละกี่คน รวมทั้งติดต่อในรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อหาผู้ทางจัดส่งบุคคลไปรับการพัฒนา นอกจากนี้ก็ต้องร่วมพิจารณากับผู้บังคับบัญชาว่า หน่วยงานนี้ควรจัดการฝึกอบรมในรูปใดได้บ้าง ตามปรกติคือว่าหากมีบุคคลที่จะเข้ารับการฝึกอบรมในระดับหรือหลักสูตรหนึ่ง ๆ ได้ประมาณ

40 คน (คือเปิดอบรม 2 รุ่น ๆ ละประมาณ 20 คน) หรือมีบุคคลเข้ารับการอบรมปีละ 20 คน ก็ควรจะบริหารจัดการอบรมในหลักสูตรนั่นเอง แต่ไม่ต้องรับสอนเองทุกวิชา ถ้ามีคณน้อยกว่านั้นก็ควรจะร่วมมือจัดร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือถ้ามีบุคคลที่จะรับการฝึกอบรมน้อยมากคือน้อยกว่า 10 คน ก็ควรจะติดต่อส่งไปรับการฝึกอบรมจากหน่วยอื่น เช่นตามหน่วยบริหารงานกลางหรือสถาบันการศึกษาหรือสมาคมวิชาชีพ

หลังจากนั้นก็ควรจะพิจารณาว่าหน่วยงานของตนเป็นหน่วยงานประเภทใด ควรจะพัฒนาให้สามารถเป็นหน่วยที่รับฝึกสอนหรือเป็นแหล่งทุน ของส่วนราชการอื่น ได้เพียงใด อีกด้วย

สำหรับหน่วยงานที่เป็นสถานศึกษาหรือมีหน้าที่ฝึกอบรม โดยเฉพาะและหน่วยงานบริหารระดับชาติ ก็ควรได้รับการพัฒนาให้มีขีดความสามารถที่จะพัฒนาบุคคลให้แก่หน่วยงานอื่นได้ตามภาระหน้าที่ของตนให้ได้ผลในระดับดี อันหมายถึงว่าทางราชการจะต้องเพิ่มปัจจัยนำเข้าให้แก่หน่วยงานเช่นว่านั้นให้เต็มที่ซึ่งอาจจะเป็นเงินไม่มากนักเพราะหน่วยงานดังกล่าวมีอยู่ไม่เกินสิบหน่วย

เพื่อประโยชน์ในการวางแผนผู้เขียนใคร่เสนอประมาณการค่าใช้จ่ายต่อรายดังต่อไปนี้

1. การศึกษา ในประเทศค่าเงินเดือนประมาณ 15,000 บาท/ปี (ไม่รวมค่าจัดการศึกษา) การศึกษาต่างประเทศโดยทุนรัฐบาลไทย 50,000 บาท/ปี (ไม่รวมค่าจัดการศึกษา) การศึกษาต่างประเทศโดยทุนต่างประเทศ 100,000 บาท/ปี (รวมกับเงินเดือนได้รับระหว่างการศึกษาก็ประมาณ 16,000 บาท/ปี)

2. การฝึกอบรม สำหรับข้าราชการนั้นทางราชการก็ต้องเสียค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าที่พักให้ตามสิทธิของข้าราชการชั้นนั้น ๆ อย่างไรก็ตามก็อาจพิจารณาถ่วงเฉลี่ยได้ว่าหากเป็นการฝึกอบรมชนิดกินอยู่ร่วมกันจะตกเป็นเงินราว 200 บาท ต่อคนต่อวัน ถ้าเป็นการฝึกอบรมชนิดไปเข้าเย็นกลับจะเป็นเงินประมาณ 50 บาท ต่อคนต่อวัน โดยไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายของหน่วยที่จัด แต่ถ้าเป็นการฝึกอบรมที่จะต้องส่งไปรับการอบรมจากสถาบันของเอกชนหรือสมาคมวิชาชีพแล้วจะต้องเสียเงินมากกว่าที่กะไว้อีกหนึ่งเท่าคือ ประมาณวันละ 400 บาท และ 100 บาท ตามลำดับ

นอกจากนี้ถ้าจะต้องมีการเดินทางมาร่วมฝึกอบรมหรือไปจัดการฝึกอบรมนอกสถานที่ก็ต้องคิดค่าใช้จ่ายไว้ต่างหาก (ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการเดินทางไปกลับตกคนละประมาณ 800 บาท)

3. การดูงาน ในปัจจุบันการดูงานในประเทศผู้ขอไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างไร นอกจากค่าเดินทาง

แต่อย่างไรก็ตามมักมีค่าใช้จ่ายอยู่เสมอจึงควรตั้งงบประมาณไว้แก่หน่วยที่จัดให้ข้าราชการมารับการฝึกงานไว้ประมาณวัน 50 บาท ต่อวันต่อคน เพราะผู้จัดการฝึกงานต้องเสียเวลาค่าใช้จ่ายค่าสอนและค่าต้อนรับอีกมาก

การพัฒนาการบริหารด้านการเงิน

การพัฒนาปัจจัยทางด้านการเงินของการบริหารงานต่าง ๆ นั้นไม่หมายถึงการปรับปรุงการบริหารการเก็บภาษีอากร การจัดการการเงินสาธารณะ หรือแม้แต่การจัดการงบประมาณ ซึ่งหัวข้อเหล่านี้จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาปัจจัยทางด้านการจัดการของหน่วยงานอยู่แล้ว ซึ่งจะได้กล่าวในตอนหลัง แต่การพัฒนาปัจจัยด้านการเงินหมายถึงการนำเงินที่หน่วยงานมีอยู่หรือที่จะได้รับมาให้ได้ผลดีที่สุดแก่การบริหารของหน่วยงานนั้น

ในทางการบริหารราชการสิ่งที่ควรคำนึงถึงในเรื่องปัจจัยการเงินมีเพียง 2 ประการ คือ ปริมาณหรือจำนวนเงินที่ได้รับมาดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ กับวิธีการที่จะใช้เงินนั้นให้เป็นประโยชน์ที่สุดต่อการบริหารอีกอย่างหนึ่ง (ส่วนทางหน่วยงานธุรกิจต้องคำนึงถึงต้นทุน กำไร เครดิต ดอกเบี้ยและทางเลือกในการลงทุนต่าง ๆ อีกด้วย) เพราะตามระเบียบวิธีของทางราชการนั้นหน่วยราชการมีรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน เมื่อมีรายได้โตมาก็ต้องนำส่งกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ดังนั้นในรอบปีหนึ่งหน่วยราชการจะมีเงินพอใช้จ่ายในรอบปีไม่มีเหลือเก็บไว้ นอกจากจะมีหนี้สินผูกพันกันอยู่ (แต่ส่วนราชการส่วนมากก็มักจะมีรายได้รายจ่ายนอกเหนือจากรายได้ตามงบประมาณอยู่บ้าง ซึ่งก็ต้องนับเป็นเงินที่หน่วยงานมีอยู่ด้วย)

พูดถึงยอดเงินงบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับมาในปีหนึ่ง ๆ แล้วก็เกือบไม่มีสิ่งใดที่ส่วนราชการจะแก้ไขให้ได้เพิ่มมากขึ้นได้สำหรับปีนั้น ๆ นอกจากจะพยายามดำเนินการให้ได้รับเงินมากขึ้นในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งมีกลเม็ดอยู่หลายประการ

นอกจากนั้น ยอดเงินที่ได้รับมาก็ถูกกำหนดให้นำไปใช้ในสิ่งต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้โดยละเอียดมากที่สุดทีเดียว เช่นจะต้องจ่ายเป็นค่าเงินเดือนเท่าใด ค่าใช้สอยเท่าใด ค่าวัสดุเท่าใด ฯลฯ ถึงกระนั้นก็คืนกับบริหารที่เอาใจใส่ในด้านการเงินของหน่วยงานของตนก็จะมีผลทางจัดการเกี่ยวกับการเงินของตนให้ได้ผลดีขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นไปได้ เช่นสามารถคำนวณว่าในการดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ นั้น ควรจะใช้เงินส่วนใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด จึงจะได้ผลคุ้มค่าหรือดีที่สุด เมื่อปรากฏว่าเงินยอดหมวดใดขาดเหลือเพียงใดก็อาจขออนุมัติย้ายโอนหมวดเงินได้ตามสมควร

ข้อความข้างต้นนี้แม้จะเป็นความรู้พื้น ๆ ที่หัวหน้าส่วนราชการทุกคนทราบซึ่งก็อยู่แก่ใจแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มีผู้สนใจนำเงินที่มีอยู่แล้วนั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อราชการให้เต็มที่ไม่มากนัก โดยสาเหตุหลายประการโดยเฉพาะการที่นักบริหารไทยมีจำนวนไม่มากนักได้รับการศึกษาอบรมให้ใช้วิธีการควบคุมทางการเงินเป็นเครื่องมือในการบริหาร นอกจากนี้คือทัศนคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถือว่าหน้าที่ของตนคือหน้าที่ทางการบัญชี คือเก็บรักษายอดเงินและการจัดทำบัญชีให้เรียบร้อย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทั้งผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินต่างก็ไม่เห็นความสำคัญของการใช้การควบคุมทางการเงินมาใช้ในการบริหาร เช่นการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายตามโครงการ การรายงานทางการเงินเป็นระยะเวลาแก่ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานเพื่อใช้วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในงานที่กำลังจัดทำอยู่และที่จะจัดทำต่อไป รวมทั้งการหาช่องทางที่จะหาแหล่งเงินมาใช้ปฏิบัติงานได้ทันเวลาและเหตุการณ์

จากปรากฏการณ์ข้างต้นจะทำให้เห็นจุดสำคัญของการพัฒนาทางด้านการเงินอย่างน้อย 4 ประการ คือ

(1) พัฒนาทัศนคติและทักษะของผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่การเงิน ให้เห็นความสำคัญของการใช้การเงินเป็นเครื่องมือของการบริหาร โดยเฉพาะให้มีความยินดีที่จะร่วมมือกับข้าราชการชั้นหัวหน้าในการหาทางใช้ประโยชน์จากเงินที่มีอยู่ให้มากที่สุด ไม่ถือเป็นสมบัติหวงแหนที่ผู้ใดจะรู้ไม่ได้

(2) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงิน ให้ทำหน้าที่ทางการเงินได้โดยสมบูรณ์ นอกเหนือจากการทำบัญชี เช่นสามารถพยากรณ์สถานะการเงิน วิเคราะห์ค่าใช้จ่าย

ตามโครงการต่าง ๆ จัดทำรายงานการเงินให้ข้าราชการชั้นหัวหน้างานได้รับทราบและพิจารณา
ดูทางที่จะใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการหาแหล่งเงิน

(3) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงินให้ทำบัญชีได้ทันสมัยง่ายต่อนัก
บริหารจะพิจารณาสถานะการเงินได้สะดวกกว่าที่เป็นอยู่

(4) พยายามใช้วิธีการเบิกจ่ายการเงินที่สะดวกแก่หน่วยงานและข้าราชการพนักงาน
และลูกหนี้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ให้ล่าช้า หน่วงเหนี่ยว เป็นผลเสียหายแก่ราชการ

หากทางราชการจะมุ่งพัฒนางานด้านนี้ให้ก้าวหน้าขึ้นแล้วก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าจะบังเกิด
ผลดีแก่ราชการเป็นอันมาก

ส่วนวิธีการที่จะจัดทำนี้อาจวางแผนดำเนินการได้โดยสรุปดังนี้

(1) จัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาแลกเปลี่ยนความรู้ในระหว่างผู้บังคับบัญชาชั้นสูง
และชั้นกลาง ให้ทราบถึงวิธีการใช้การเงินเป็นเครื่องมือของการบริหาร

(2) จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การเงินในระดับ กองคลัง กองบัญชี และแผนก
การเงินต่าง ๆ ให้มีความรอบรู้ในกิจการบริหารการเงินดังกล่าวข้างต้น

(3) พัฒนา ระบบบัญชี ระบบการเบิกจ่าย และการงบประมาณต่าง ๆ ให้
ทันสมัย และสอดคล้องกัน

(4) จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้ในหน่วยบริหารการเงินทุกระดับ

สำหรับหน่วยงานที่ควรจะนำมาพิจารณาในโครงการนี้ก็คือ กองคลัง กองบัญชี
และแผนกการเงินของกรมต่าง ๆ สำนักปลัดกระทรวง และหน่วยการเงินในหน่วยงานต่าง ๆ
รวมทั้งที่ทำการคลังจังหวัด ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 300 หน่วย อันไม่ใช่งานมากเกินไป
ที่จะพัฒนาให้เกิดผลได้ในระยะ 5 ปี

การพัฒนาการบริหารด้านวัสดุ

วัสดุในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้าของการบริหารงานเป็นสิ่งที่นักบริหารราชการไทย
พากันละเลยทอดทิ้งเป็นส่วนมาก เริ่มตั้งแต่การที่ทุกฝ่ายเห็นว่าวัสดุไม่ใช่งานสำคัญของหน่วย
งาน ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากงานนี้ จึงมักแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มี
พินความรู้ต่ำที่สุดที่ไม่อาจจะให้ทำงานอื่นได้อีกแล้ว ผู้บังคับบัญชารองไม่ค่อยเอาใจใส่ว่า

หน่วยงานของตนได้รับวัสดุมาด้วยดี ถูกต้องตามคุณภาพและปริมาณที่ควรจะได้หรือไม่ บรรดาข้าราชการทั้งหลายส่วนใหญ่ไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างงานวัสดุกับงานพัสดุ ซึ่งเห็นกันว่าเป็นงานสั่งซื้อสิ่งของที่หน่วยงานต้องการมาเก็บไว้ และคอยเบิกจ่ายให้แก่หน่วยงานย่อยที่ขอมารวมกับการดูแลสถานที่และควบคุมคนงาน ผู้ที่เห็นความสำคัญของงานพัสดุ ได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งประสบปัญหาหนัก เช่นการเบิกของล่าช้า ไม่ทันเวลา ยิงงานต่างจังหวัด ยิ่งเดือนร้อน การได้สิ่งของผิดคุณภาพ ผิดปริมาณที่ต้องการ ทำให้เกิดข้อข้องใจเกี่ยวกับความสุจริตของเจ้าหน้าที่พัสดุอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในเวลาประมูลสั่งซื้อสิ่งของ หรือมีงานก่อสร้างจ้างเหมาราคาสูงทั้งหลาย

ความจริงการบริหารงานด้านวัสดุ เป็นงานสำคัญมากเท่าเทียมกับปัจจัยอื่น ๆ ของการบริหาร การสั่งซื้อ การเก็บรักษา และการเบิกจ่ายพัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นแต่เพียงงานอย่างหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นงานง่ายที่สุดของการบริหารงานวัสดุเท่านั้น เพราะการบริหารงานวัสดุคลุมถึงการวิเคราะห์พิจารณาว่าหน่วยงานของตนควรจะใช้พัสดุครุภัณฑ์ เครื่องใช้สอย เครื่องจักรกล อย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่สุด โดยวิเคราะห์จากสมรรถนะขีดความสามารถของเครื่องใช้เหล่านั้น ถ้าไม่มีสิ่งของสำเร็จรูปที่จะสั่งซื้อหามาใช้ได้ทันทีจะต้องร่วมกับฝ่ายเทคนิคให้ออกแบบ เพื่อสั่งทำให้ได้ตามที่ต้องการ เมื่อสั่งทำหรือสั่งซื้อแล้วก็ต้องตรวจตราให้ได้ของตรงตามแบบที่สั่ง ตลอดจนนำไปติดตั้งยังหน่วยที่ต้องการใช้ หลังจากนั้นก็มีหน้าที่ส่งสิ่งของเครื่องใช้ประกอบต่าง ๆ ไปยังหน่วยปฏิบัติให้ได้ตามปริมาณและคุณภาพที่ต้องการ อย่างที่เรียกกันว่าการส่งกำลังบำรุง (Logistic Administration) นอกจากนี้สิ่งของต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการดูแลรักษา ซ่อมแซม ให้อยู่ในสภาพที่ติดเยี่ยมพร้อมที่จะใช้งานได้อยู่เสมอ เรียกว่างานซ่อมบำรุง (Maintenance) และการส่งกำลังทดแทน (Replacement) ชดเชยสิ่งที่ต้องเสื่อมสภาพไป สำหรับหน่วยงานขนาดใหญ่จำนวนวัสดุที่เกี่ยวข้องจึงมีมากมายหลายพันหลายหมื่นชนิด ดังนั้นการจัดการเรื่องวัสดุเพื่อให้สามารถส่งให้แก่หน่วยที่ต้องการใช้จึงเป็นปัญหาสลับซับซ้อนที่ต้องการการบริหารที่ค้ำทั้งในการติดต่อหาของมาสนองความต้องการ (Supply Management) และการเก็บควบคุมสต็อก (Stock or Inventory) สิ่งของไม่ให้มีมากเกินไปจนเงินจมหรือน้อยจนขาดมือ

ส่วนนักบริหารเองก็ต้องศึกษาหาทางใช้งานด้านวัสดุให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุดด้วยการติดตามให้เจ้าหน้าที่วัสดุรายงานสิ่งของเครื่องใช้ สัตว์กวดดูดีบสภาพของเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนสภาพราคาสถาของสิ่งเหล่านี้้อยู่ตลอดเวลา เพื่อจะได้นำมาประกอบการตัดสินใจก่อนการสั่งดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ หรือเพื่อติดตามสนับสนุนให้งานที่สั่งดำเนินการไปแล้วได้มีวัสดุเพียงพอที่จะทำงานต่อไปให้สำเร็จ

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานวัสดุตามแนวที่กล่าวนี้เป็นงานสำคัญมากมิใช่สิ่งที่จะให้ใคร ๆ ก็ทำได้อย่างที่ทางราชการพลเรือนทำอยู่ ทั้งที่ทางบริหารธุรกิจเอกชน และทางราชการทหารได้เล็งเห็นความสำคัญของงานนี้มาช้านานแล้ว ถึงกับจัดเป็นหน่วยงานฝ่ายยุทธบริการได้หลายหน่วย และจัดเป็นฝ่ายอำนวยการ (Staff) สำคัญที่สุดสายหนึ่งใน 4 สาย สำหรับกองทัพไทยหรือหนึ่งในหกสายของกองทัพอเมริกัน จึงนับว่าเป็นงานที่ยังค่อยพัฒนาเป็นอันมาก

สำหรับการพัฒนางานด้านวัสดุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องวางแผนดังต่อไปนี้

(1) เปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และชั้นรองของหน่วยงานที่มีต่องานวัสดุ ให้รู้จักวิธีการที่จะใช้วัสดุเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของหน่วยงาน โดยวิธีการฝึกอบรม

(2) เปลี่ยนแปลงสภาพของหน่วยงานวัสดุ ซึ่งส่วนราชการต่างๆ มีอยู่ในปัจจุบัน (ส่วนมากในรูปของแผนกพัสดุ หรือแผนกเก็บ) ประมาณ 200 หน่วยให้มีสภาพเป็นหน่วยงานบริหารวัสดุ มีภาระหน้าที่ตามที่กล่าวมาข้างต้น

(3) ให้การศึกษา (ระดับปริญญาโทหรือปริญญาตรีและฝึกอบรมเพิ่มเติม) แก่บุคคลที่จะทำหน้าที่นักบริหารงานวัสดุ ประมาณ 150-200 คน มาทำหน้าที่ดังกล่าว (ในข้อ 2) ในกรณีที่ไม้อาจให้การศึกษาฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พัสดุที่มีอยู่เดิม (ข้อ 4) และควรมีเจ้าหน้าที่ระดับรองตามสมควร

(4) ให้การศึกษา หรือฝึกอบรม เจ้าหน้าที่พัสดุที่มีอยู่ให้เป็นนักบริหารวัสดุแต่ถ้าฝึกอบรมเพื่อเลื่อนฐานะ (Upgrade Training) ให้ทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ก็ควรฝึกอบรมให้ทำหน้าที่ผู้เก็บรักษา (Storage Manager) หรือตำแหน่งอื่นใดในงานฝ่ายวัสดุที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถหรือย้ายโอนไปทำงานด้านอื่น

(5) จัดให้มีการทำวิจัยเพื่อจัดทำหนังสือคู่มือการบริหารพัสดุ คู่มือวิธีทำรายละเอียดของอุปกรณ์ (Specifications) วิธีวิเคราะห์คุณสมบัติของอุปกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คู่มือราคาวัสดุครุภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ ที่ทางราชการต้องสั่งซื้อใช้จำนวนมากทุกปี รวมทั้งกำหนดการซ่อมบำรุงสิ่งเหล่านั้น ตลอดจนตารางกำหนดราคาค่าขนส่ง อุปกรณ์ต่าง ๆ จากส่วนกลางถึงหน่วยปฏิบัติงาน เพราะสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้การสั่งซื้อของทางราชการได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมาได้รับของที่มีปริมาณและคุณภาพตามเกณฑ์ ตลอดจนสะดวกแก่การวางแผนซ่อมแซม จัดหาอาหล้ย และของใช้เพิ่มเติม (Refill) เช่น น้ำมันรถยนต์ ถ่านไฟ น้ำมันเครื่อง ฯลฯ ซึ่งต้องใช้กับอุปกรณ์ส่วนมาก

(6) ข้าราชการ ตรวจสอบบัญชี วัสดุ ครุภัณฑ์ เพื่อพิจารณาว่าสิ่งใดมีสภาพอย่างไร ควรซ่อมแซมนำมาใช้หรือไม่ ถ้าไม่ใช้ควรส่งหน่วยที่ต้องการ ตลอดจนทำลายจำหน่ายจ่ายโอนหรือขายคืน สิ่งของที่หมดอายุชำรุดเสียหาย ควรทดแทนด้วยของใหม่แทนที่จะเสียเงินซ่อมเรื่อยไปจนเกินราคาของแล้วจัดระบบเก็บรักษาเสียให้เรียบร้อย พรั่งพร้อม ไม่ให้เกะกะรุงรังเปลืองสถานที่ (การพัฒนาในหัวข้อนี้ไม่ควรจะต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายแต่อย่างใดและอาจจะได้เงินเพิ่มขึ้นจากการจำหน่ายจ่ายโอนของบางอย่าง)

การพัฒนาการบริหารด้านการจัดการ

การจัดการเป็นการนำคน วัสดุ และเงินมาดำเนินการให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย ดังนั้นความหมายของการจัดการจึงกว้างขวางมาก เพราะคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างที่ฝ่ายบริหารจัดทำทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม หรือไม่น่าจะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของงานเลยก็ตาม การจัดการที่ดีหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นผลสำเร็จ ส่วนการจัดการที่ไม่ดีย่อมหมายถึงการดำเนินการเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ๆ หรือโดยอ้อมค้อมกว่าจะตั้งใจทำให้งานสำเร็จไป ที่จริงฝ่ายบริหารขององค์การใดก็ย่อมอ้างว่าสิ่งที่ตนดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของงานทั้งนั้น แต่เมื่อแท้แล้วย่อมมีอาการเบี่ยงเบนเกิดขึ้นเสมอ ฉะนั้นการพัฒนาการจัดการให้เข้าสู่เป้าหมายยิ่งขึ้น ลดอาการเบี่ยงเบนให้น้อยลง จึงเป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง มิฉะนั้น การบริหารด้าน คน วัสดุ และเงินที่ได้วางแผนปรับปรุงไว้ ก็จะไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

ปัญหาด้านความสามารถของการจัดการของวงราชการไทยมีอยู่มากมาย เริ่มแต่การขาดความรู้ทางวิชาการจัดการหรือบริหารซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปว่า ส่วนราชการต่าง ๆ มีผู้มีความรู้ในสาขาวิชานี้ น้อยตัวกว่าในสาขาวิชาใด ๆ การบริหารราชการจึงอยู่ในลักษณะบริหารงานไปตามมีตามเกิด ตามที่เคยทำกันมา (เพราะมีผู้ไปศึกษาจากต่างประเทศราว 400 คน และมีผู้มาศึกษาที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มาตั้งแต่ครั้งเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งสิ้นเพียง 1000 คน ในจำนวนนี้มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทไปเพียง 140 คน) แล้ววิธีการแก้ไขได้แนะไว้ในด้านการพัฒนาบุคคลแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำอีก

นอกจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนผู้มีความรู้ทางการบริหารในระดับต่าง ๆ แล้วสิ่งที่จัดได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด ที่ควบคู่กันกับปัญหาบุคคลก็คือ ความบกพร่องทางโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งอาจจำแนกได้หลายประการด้วยกัน เช่นการปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ การปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่แล้วการวางแผนงาน การวางกลไกควบคุมประสานงานและกลไกการติดตามผลงาน

ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาใหญ่ทั้งสิ้น จึงจะได้หยิบยกมาอภิปรายและเสนอแผนการปรับปรุงตามลำดับไป

การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ได้สืบทอดมรดกมาตั้งแต่ครั้งต้นสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี คือประมาณ 600 ปีมาแล้ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้จัดส่วนราชการออกเป็นกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็มีอายุได้เกือบ 80 ปีมาแล้ว ดังนั้นถ้าจะเปรียบราชการทุกวันนี้กับรถแล้ว ก็คงจะต้องเทียบกับรถม้าซึ่งเจ้าของได้ตกแต่งเพิ่มเติมที่ละเล็กละน้อยจนรุ่งรังไปหมดทั้งคันแล้วหาได้ทันกับเหตุการณ์ในสมัยรถยนต์ใช้น้ำมันกำลังสูงไม่ จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดแต่อย่างใด ที่ราชการล่าช้า พระรุงพระรังด้วยหลักเกณฑ์ระเบียบแบบแผนแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ล้าสมัย การบริการประชาชนจึงไม่สนใจ นอกจากนี้การที่ค่อยเติมงานใหม่ กรมกองใหม่ไปเรื่อย ๆ ได้บังเกิดความซับซ้อนยุ่งเหยิงงานกันมากมายเต็มที เช่นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำถนนก็มีกว่า 8 หน่วย การส่งเสริมการเกษตรกว่า 20 หน่วย การพัฒนาชนบทหลายสิบหน่วย ฯลฯ

จนกระทั่งในขณะนี้ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่มาร่วมงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เสนอขอให้รัฐบาลไทยทำการเปลี่ยนแปลงการบริหาร (Administrative Reorganization) เสียก่อนที่จะลงมือทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างละเอียดของกันต่าง ๆ ได้⁵ เพราะเห็นแล้วว่าการมีหน่วยงานซ้ำซ้อนกันไม่เกิดผลดีต่อหน่วยงานใด การลงทุนก็หายไปไม่คุ้มค่า เมื่อต่างหน่วยต่างก็แข่งกันเสียเอง ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการพิจารณาปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมเสียใหม่ทั้งหมด เพื่อตัดทอนความสูญเสียดังกล่าวต่าง ๆ

วิธีการที่จะหาทางปรับปรุงส่วนราชการหรือการปฏิรูปการบริหารนี้ เท่าที่ได้เคยปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศก็มีอยู่หลายวิธี เช่นในสหรัฐอเมริกานิยมการปรับปรุงส่วนราชการทั้งหมดเป็นครั้งคราว ด้วยวิธีตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาวิจัยแล้วเสนอผลต่อประธานาธิบดี เช่น Brownlow Committee, First Hoover Commission และ Second Hoover Commission⁶ หรือแบบอังกฤษซึ่งนิยมตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาปัญหาเป็นค้ำ ๆ ไป ส่วนสำหรับประเทศไทยโดยเหตุที่มิได้จัดให้มีการปฏิรูปการบริหารในรอบ 80 ปีที่ผ่านมา ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอให้ตั้งในรูปคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการและคณะผู้ดำเนินงานให้ทำการสำรวจวิเคราะห์โดยละเอียด โดยให้กรรมการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ประมาณ 100 คน ปฏิบัติงานเต็มเวลาประมาณ 2 ปี ก็อาจจะแล้วเสร็จสามารถนำไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้

คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ควรทำหน้าที่สำคัญแต่เพียงศึกษาการแบ่งหน่วยงานต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ โดยละเอียดเพื่อพิจารณาการจัดหน่วยที่ไม่เหมาะสมสลับซับซ้อนเสียงาน และการพิจารณาถึงหน้าที่และโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ มิให้มีการซ้ำซ้อน แย่งงานกันหรือต่างคนต่างพาย

⁵C.E. Stonier, "A Basic Framework for Planning Strategies in Northeast Thailand", a draft paper dated March 31, 1969 by the Project Manager of the Northeast Economic Development Planning Advisory Group, p. 4.

⁶คณะกรรมการบริหารเหล่านี้มีชื่อเต็มว่า The President's Committee on Administrative Management ซึ่งนำรายงานเสนอในปี ค.ศ. 1937, Commission on Organization of the Executive Branch of the Government โดยมีอดีตประธานาธิบดีฮูเวอร์เป็นประธานและได้เสนอรายงานใน ค.ศ. 1949 ต่อมาได้เป็นประธานคณะกรรมการในกรรมการข้อเดียวกันอีกเป็นครั้งที่สอง และได้เสนอรายงานใน ค.ศ. 1955 ประชาชนจึงเรียกว่า คณะกรรมการฮูเวอร์ครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองตามลำดับ

ผลดีของการจัดส่วนราชการใหม่นี้จะทำให้ทุนค่าใช้จ่ายได้ปีละหลายร้อยล้านบาท
ที่จะทำให้การบริการประชาชนได้รวดเร็วขึ้น ส่วนหน่วยงานหรือบุคคลส่วนเกินก็อาจนำไปใช้
ในส่วนที่ขาด เช่น การศึกษา หรือในบริการของรัฐที่จะเปิดขึ้นใหม่ อาทิการส่งนักเกษตรออก
ช่วยเกษตรกรตามหมู่บ้าน

การก่อตั้งส่วนราชการใหม่

ประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดบริการใหม่ ๆ หรือขยาย
บริการเดิมให้แก่ประชาชน อันเป็นผลให้ต้องมีการตั้งส่วนราชการใหม่ ๆ หรือขยายส่วน
ราชการเดิมให้ใหญ่โตขึ้นอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามวิธีการที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่า
มีข้อบกพร่องที่ออกจะประหลาดอยู่หลายประการ เช่น ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดต้องการตั้ง
ส่วนราชการขึ้นใหม่ (ตั้งแต่ระดับแผนกขึ้นไป) ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหลายลำดับ
เช่นให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งให้เข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลัก
การก่อนส่งให้หน่วยร่างกฎหมายจะร่างพระราชกฤษฎีกาเสนอละคณะรัฐมนตรีตราออกใช้ แต่ก่อน
ที่จะส่งเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการนั้น นายกรัฐมนตรีจะได้สั่งให้แก่คณะกรรมการที่
ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการ
และจัดอัตรากำลัง พิจารณาโดยละเอียดโดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ช่วยกันพิจารณา
ซึ่งตามปกติต้องใช้เวลา 1-2 ปี จึงจะเสนอละคณะรัฐมนตรีได้ วิธีนี้เป็นวิธีการที่เห็นได้ว่าได้
รับการกลั่นกรองค่อนข้างจะดีถ้วนและมีหลักอยู่บ้าง แต่ก็มีส่วนราชการต่าง ๆ สามารถเลือก
ใช้มาตรการอื่นได้โดยไม่ให้ผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ๆ กล่าวคือ ถ้าเป็น
ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน่วยเทียบเท่ากรมขึ้นตรงอยู่ถึง 30 หน่วยแล้ว
หน่วยนั้น ๆ ก็อาจจะขอแบ่งส่วนราชการตั้งหน่วยงานใหม่ได้ด้วยการจัดทำเป็นประกาศสำนัก
นายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามแล้วก็เป็นอันใช้บังคับได้

นอกจากนี้ส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีวิธีการอื่นที่จะหลีกเลี่ยงได้อีกเช่นจัดให้มีการแบ่ง
ส่วนราชการกันเป็นภายในโดยไม่แจ้งใคร ย้ายข้าราชการจากหน่วยอื่น ๆ มาช่วยราชการหรือส่งมา
ประจำกรมเป็นเหตุให้ราชการบ้านป่วนเสียชบวนไปหมดก็มี เพราะหน่วยงานเดิมต้องขาดคนไป
ข้าราชการเองก็เดือดร้อนที่อัตราอยู่ทางหนึ่งตัวคนทำงานอยู่ทางหนึ่ง การขอรับเงินหรือติดต่อ

ราชการลำบากมาก นอกจากนั้นส่วนราชการถือเป็นกลเม็ดว่าถ้าจัดทำเช่นนี้ไปหลายปีเข้า เมื่อถึงคราวจะขอตั้งหน่วยงานขึ้นให้ถูกต้องฝ่ายที่พิจารณาที่ไม่มีทางคัดค้าน เพราะเป็นงานสำเร็จรูปไปแล้ว โดยไม่มีเหตุจูงใจให้หน่วยต้องคิดเลิกโครงการเดิมที่หมดงานเสียก่อนที่จะเริ่มงานใหม่ ส่วนราชการจึงขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่พิจารณาขยับเล็กเปลี่ยนแปลงของเก่าเลย

โดยเหตุที่การจัดหน่วยงานใหม่เป็นของที่เกิดขึ้นเสมอ ทางราชการจึงควรวางมาตรการที่แน่นอนว่าจะใช้กระบวนการอย่างไรในการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ หรือขยายส่วนราชการเดิมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เมื่อตกลงใจใช้มาตรการแบบใดแล้วก็ขอให้จัดส่วนราชการหรืออัตราเจ้าหน้าที่ถาวรขึ้นทำหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้ แทนการยืมคนมาช่วยงานอย่างในปัจจุบัน ทั้งจะต้องวางมาตรการควบคุมให้หน่วยเช่นว่านี้ปฏิบัติงานได้ผลดีมีความเที่ยงธรรมด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการอาจต้องมียานรบค้อนที่ต้องจัดทำ ดังนั้นจึงควรวางมาตรการว่าในกรณีที่มีโครงการรับค้อน ส่วนราชการนั้นจะจัดหน่วยงานชั่วคราว ขึ้นได้อย่างไร จะสลายตัวอย่างไร อย่างที่ทางราชการทหารใช้อยู่ในเวลาจัดหน่วยพิเศษเฉพาะกิจ (Task Force)

การปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่เดิม

ถ้าจะพูดไปแล้วสิ่งที่ทางราชการน่าจะส่งเสริมเร่งรัดให้หน่วยต่าง ๆ ปฏิบัติจัดทำได้ทันที และจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการได้มากกว่าการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เสียอีกก็คือการปรับปรุงภายในหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เพราะการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพต่ำนี้เกิดขึ้นตามหน่วยราชการ ที่มีอยู่แล้วเกือบทั้งสิ้น ไม่ใช่อยู่ที่หน่วยงานที่ยังไม่ได้ตั้งขึ้น

โดยทั่วไปจะปรากฏว่าส่วนราชการต่าง ๆ มีการจัดแบ่งหน่วยราชการภายใน ไม่เหมาะสมถูกต้องกับหลักวิชา ไม่มีหน่วยงานสายตรง สายช่วย สายปรึกษา หรือมีแต่ไม่เข้าใจบทบาทที่ถูกต้องอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ส่วนราชการต่าง ๆ มักไม่พยายามปรับปรุงวิธีการทำงานที่ทำอยู่ทุกวันให้ดีขึ้นมีการใช้แบบฟอร์มที่ไร้ประโยชน์ มีระเบียบแบบแผนซึ่งถ่วงความ

เจริญและเปิดโอกาสให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์พิเศษ ไม่มีการเก็บรักษาเอกสารที่ดี มีงานสารบรรณ และอีกสำเนาмаกจนเกินควร และมีลัทธิแก่พิชิตการมาก

สิ่งเหล่านี้บั่นทอนสมรรถภาพของการบริหารอย่างมากมายจึงสมควรจะให้หน่วยต่าง ๆ จัดทำโครงการพัฒนาตัวมันขึ้น โดยใช้คนที่มีอยู่แล้ว ไปฝึกฝนอบรมเพิ่มเติม หรือถ้าเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ก็อาจหาเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการตัวนี้โดยเฉพาะ มาดำเนินการเป็นการประจำ ความจริงหลักวิชาในด้านการจัดการนี้ทางสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ก็ได้จัดฝึกอบรมและสอนมาหลายปีแล้ว มีข้าราชการมารับการศึกษาอบรมหลายพันคนแต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้นำไปใช้อย่างได้ผลดีในที่ใดเลย ข้ออ้างที่ผู้มีความรู้เหล่านี้มักจะตอบแก่ผู้ซักถามเสมอก็คือ ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุนให้ทำ ไม่มีเงินไม่มีเวลา ฯลฯ จึงใคร่ขอเสนอแนะว่าผู้บังคับบัญชาควรจะต้องความกตัญญูเริ่มเปลี่ยนแปลงปรับปรุงกายองค์กรของตนเองเป็นเกณฑ์ พิจารณาความดีความชอบพิเศษอย่างจริงจัง แทนที่จะถือความขยันหมั่นเพียรทนทำงานที่ควรจะทำด้วยวิธีอื่นที่ดีกว่าเป็นเกณฑ์อย่างปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

โครงการพัฒนาตัวมันเข้าใจว่าจะเสียค่าใช้จ่ายน้อยมาก แต่จะได้ผลตอบแทนสูง

การวางแผนงาน

การวางแผนงาน การจัดทำโครงการ การบริหารงานตามวัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นจุดอ่อนที่สำคัญของส่วนราชการไทยอย่างหนึ่ง เพราะส่วนราชการมักถือหลักทำงานไปตามภาระหน้าที่ตามกฎหมาย งานที่จะทำในปีหน้าก็เป็นอย่างเดียวกับงานที่จะทำในปีนี้ ทำการแผนงานประจำปีไม่มี คงใช้วิธีง่าย ๆ ด้วยการถือหลักว่ามีแผนอยู่ตามที่ปรากฏในงบประมาณ ซึ่งก็มักถือหลักขอไปให้มากกว่าปีที่แล้วเพื่อตัดทอน ส่วนทางสำนักงบประมาณก็ถือหลักงบประมาณเท่าเดิม นอกจากหมวดเงินเดือนซึ่งคิดเพิ่มให้ปีละขั้นทุกคนและอาจแถมเงินขึ้นสองขั้นกรณีพิเศษให้ตามร้อยละของจำนวนข้าราชการในแต่ละชั้น โดยไม่นำพาว่าส่วนราชการนั้นปฏิบัติงานได้ดีเลวอย่างไร หรือมีแผนงานหรือไม่

นักบริหารทุกคนก็ทราบความสำคัญของการวางแผนอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรมีโครงการของทางรัฐบาลที่จะบังคับให้ส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานโดยยึดโครงการเป็นหลัก ไม่ทำงานเหวี่ยงแหรอบค้ำโดยไร้จุดหมาย เมื่อบริหารงานตามโครงการก็จะต้องมีการวางแผนงาน

ที่ดี มีการประเมินค่าโครงการมีการเปรียบเทียบและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ อันจะเป็นการสะดวกแก่การบริหารงานสามารถวัดผลประเมินผลได้แน่นอน ทั้งยังช่วยให้การใช้งบประมาณตามหลักงบประมาณแบบโครงการ (Program Budgeting) ให้สำเร็จได้แทนที่จะเป็นงบประมาณโครงการเทียบแ่่งงบประมาณรายการ (Line—Item Budget) อย่างที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

การพัฒนาการบริหารตามแผนเป็นการกระทำที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงนอกจากค่าฝึกอบรม ค่าสิ่งจูงใจให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ผลดีเท่านั้น

การควบคุมและประสานงาน

โดยที่ราชการไทยมีขนาดใหญ่ มีลัทธิแก่พิธีรีตอง มีการเกรงอกเกรงใจผู้ใต้บังคับบัญชาและมีการทำงานซ้ำซ้อนกันอยู่มาก ดังนั้นการควบคุม และประสานงานของโครงการหรือหน่วยย่อย ๆ ต่าง ๆ จึงไม่ค่อยมี หรือไม่ได้ผล นับเป็นจุดอ่อนอีกอย่างหนึ่งของการบริหารราชการ

ความจริงกุญแจที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงานใด ๆ ขึ้นอยู่กับการประสานงานเป็นส่วนใหญ่ เพราะหากหน่วยหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ให้ความร่วมมือประสานงานกันอย่างเต็มใจเต็มที่แล้ว งานย่อมไม่สำเร็จไปด้วยดี เช่นการชุกถนนในพระนคร ธนบุรี เป็นต้น

นอกจากนี้ในฐานะที่การบริหารงานของหน่วยงานขนาดใหญ่ นั้น ผู้สั่งการกับผู้ปฏิบัติไม่ใช่คน ๆ เดียวกันและส่วนมากก็อยู่ห่างไกล ดังนั้นระบบการควบคุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นมาก มิฉะนั้นก็ไม่ทราบว่าจะงานที่มอบหมายไปนั้นได้มีผู้นำไปปฏิบัติหรือไม่ ได้ผลเพียงใด มีปัญหาข้อขัดข้องอย่างไร การรายงานที่นิยมใช้อยู่ในปัจจุบันก็ดูจะไม่เกิดผลอย่างไร เพราะผู้เขียนรายงานไปตามคำสั่ง ผู้รับก็ได้แต่รับทราบแล้วก็เก็บกองไว้ไม่มีการนำผลของการรายงานไปสั่งการเพิ่มเติม ผู้รายงานก็จะเฉื่อยชาไปทุกที การควบคุมจึงไม่ได้ผล

ที่จริงรัฐบาลก็ตระหนักดีอยู่แล้วว่าเมื่อการบริหารราชการมีขอบเขตกว้างขวางขึ้นก็เปรียบเสมือนเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ กินน้ำลึกและขาดความคล่องตัวทำให้มีปัญหาเรื่องการประสานงานและขาดประสิทธิภาพ จึงจัดกลไกในการประสานงาน ดังที่ ๖๗ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ว่า

... มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในระดับสูงสุดของฝ่ายบริหาร... มีการประชุมกันทุกวันอังคารเป็นประจำเพื่อพิจารณาเรื่องที่เป็นนโยบายร่วมกันและพิจารณาเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงหลายกระทรวง ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี...

สำหรับในระดับกระทรวงหนึ่ง ๆ ก็มีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องต่อกัน ตามปกติก็มีการประชุมอธิบดีในสังกัดกระทรวงเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว เช่นกัน แต่เนื่องจากบางทีกรมต่าง ๆ ในสังกัดมักเอาใจใส่แต่เฉพาะงานของตนและไม่ค่อยคิดในแง่ของผลประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้นการทำงานซึ่งต่างคนต่างทำจนกลายเป็นแข่งขันกันเอง จึงมักเกิดมีข้อเสมอ ๆ ทำให้หนังสือพิมพ์หรือประชาชนตำหนิได้ว่าหน่วยราชการต่าง ๆ ขาดการประสานงานระหว่างกันเอง เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันแก้ไขในทุกระดับ และทุกฝ่ายควรคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะแข่งขันเอาแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่งานของตนฝ่ายเดียว ถ้าทำได้ดังนี้ปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานก็คงจะลดลงได้เป็นอันมาก...⁷

เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ทางรัฐบาลควรมีแผนให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดระบบการประสานงานและการควบคุมการปฏิบัติงานให้รัดกุมขึ้น โดยเฉพาะในการวางระบบการประสานงานนั้น ควรกำหนดให้การประชุมระดับหัวหน้าของหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่คณะกรรมการอำเภอคณะกรรมการจังหวัด ที่ประชุมกอง กรม กระทรวง จนกระทั่งถึงคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานนโยบาย ประสานงานและแก้ปัญหาาร่วมกันอย่างแท้จริงด้วยการแก้ทัศนคติเสียใหม่ไม่ใช่วิธีที่หน่วยใดมีเรื่องจะขออนุมัติอะไรก็มาพูดขอจากที่ประชุม หัวหน้าหน่วยอื่นได้แต่นั่งฟังและตกลงอนุมัติไปด้วยความเกรงใจและถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน แต่ต้องให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ซักถามจนเข้าใจสอดคล้องและสามารถมอบหมายแบ่งงานกันได้และให้ใช้วิธีการประชุมวาระพิเศษมีหน้าที่พิจารณางานและความก้าวหน้าของหน่วยต่าง ๆ เป็นครั้งคราวโดยให้หัวหน้าหน่วยผลัดกันทำ

⁷คำบรรยาย ของ ศพดจ. ขอมพลณอม กิตติขจร, 29 พ.ย. 11 (เอกสารโรเนียว), หน้า 9

รายงานเสนอและผู้เข้าร่วมประชุมอื่นช่วยกันอภิปราย จะดีกว่าการประชุมตามวาระที่มีผู้เสนอมาเท่านั้นเรื่องที่หน่วยไม่เสนอก็ไม่มีใครรู้ ยิ่งกว่านั้นควรมอบหมายให้บุคคลระดับรัฐมนตรีสักท่านหนึ่งทำหน้าที่คุมงานด้านแผนงานของรัฐบาลทั้งหมดให้คอยควบคุมประสานงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ส่วนในระดับกระทรวงก็ให้ยกฐานะปลัดกระทรวงขึ้นสูงกว่าอธิบดีทั้งหลายให้มากกว่าในปัจจุบันและมีหน้าที่หลักในด้านการประสานงานของกรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรี จึงจะแก้ปัญหาความเป็นอิสระเชิงข้อของกรมต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้อาจจัดตั้งและปรับปรุงงานของหน่วยตรวจราชการเสียใหม่ไม่ให้ทำหน้าที่ตรวจงานเฉพาะเวลามีคดีเรื่องราวร้องทุกข์ แต่เป็นการตรวจการดำเนินการตามแผน หน่วยตรวจเช่นนี้ควรมีตั้งแต่ระดับกรม กระทรวง จนกระทั่งถึงหน่วยตรวจราชการของคณะรัฐมนตรีนอกเหนือจากส่วนตรวจราชการของสำนักงานนายกรัฐมนตรี

ส่วนการควบคุมการปฏิบัติงานให้ได้ผลตามนโยบายนั้น ในขั้นนี้เห็นสมควรเสนอให้ส่วนราชการถือเป็นหลักว่าในการบริหารงานตามโครงการนั้นเมื่อมอบหมายให้หน่วยใดนำไปปฏิบัติแล้ว เมื่อถึงกำหนดจะต้องมีการรายงานผลงานและในขณะปฏิบัติงานต้องรายงานผลความก้าวหน้าโดยเฉพาะในกรณีที่มีได้ดำเนินไปตามเป้าหมายขั้นตอนตามกำหนดเวลาแก่ผู้บังคับบัญชา หากมีปัญหาการประสานงานเกิดขึ้นผู้บังคับบัญชาก็จะได้นำหารือกับหัวหน้าส่วนราชการในสังกัด ถ้าเป็นปัญหาการประสานงานนอกสังกัดก็จะได้นำเรียนหารือจนถึงระดับที่จะแก้ปัญหานั้นได้

การพัฒนาการจัดการทำงานนี้อาจเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย

การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

การติดตามผลการปฏิบัติงานไม่ได้หมายถึงการควบคุมหรือการตรวจสอบหรือการรายงานของผู้ปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว แต่ต้องหมายถึงการติดตามเพื่อวัดหรือประเมินผลว่าการดำเนินการตามโครงการหนึ่งๆ นั้นได้ผลดีตามวัตถุประสงค์เพียงใด เกิดผลดีหรือผลร้ายทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไร ตลอดจนการประเมินวิธีการปฏิบัติงานด้วย เพราะบางครั้งส่วนราชการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายได้แต่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือเกิดความเสียหายแก่ส่วนอื่น

ความบกพร่องทางการติดตามผลนั้นปรากฏอยู่เสมอทั้งในโครงการที่ให้ผลในระยะสั้นและโครงการที่ให้ผลระยะยาว โดยเฉพาะกรณีหลังนี้ ผู้รับผิดชอบโครงการเป็นอันมากถือตัว

ว่าถึงตนจะทำงานผิดพลาดอย่างไร ก็ไม่มีใครติดตามเอาโทษทัณฑ์ได้ เพราะได้รับความดีความชอบ ได้รับค่าจ้างทำไปเรียบร้อยแล้ว หากมีการตรวจพบก็มีทางแก้ตัว ถ้าเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างหรือสิ่งของให้ก็อาจเบี่ยงเบนชื่อเปลี่ยนผู้จัดการไปแล้ว คาดกันว่าถ้าทางราชการจะได้วางมาตรการติดตามผลงานแล้ว ประชาชาติจะได้รับประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ มากกว่านี้มาก เช่น โครงการชลประทานต่าง ๆ โครงการไฟฟ้ากำลังน้ำ โครงการพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โครงการปราบปรามการขนส่งข้าวออกนอกประเทศ โครงการช่วยเหลือชาวนา ฯลฯ

โดยเหตุที่นักบริหารศาสตร์สมัยปัจจุบัน สนับสนุนการบริหารงานตามโครงการ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดหรือประเมินผลของโครงการต่าง ๆ อยู่เสมอ จึงจะบังเกิดผลคุ้มค่า โดยนัยนี้จึงสมควรวางแผนพัฒนาผู้บังคับบัญชา ผู้ตรวจสอบ ผู้ตรวจรับงาน ผู้รายงานผลงานให้รอบรู้ในหลักการประเมินผล และให้ผู้ที่อนุมัติโครงการต่อ ๆ ไปให้ใช้วิธีเรียกผลงานตามโครงการเก่ามาพิจารณาประกอบการอนุมัติโครงการใหม่

วิธีการนี้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก แต่จะได้ผลจากการบริหารเป็นอันมาก

การพัฒนาการจัดการอื่น ๆ

การพัฒนาการจัดการนอกจากจะได้ปรับปรุงโครงสร้างและวงกลไกในการบริหารตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังจะต้องหาช่องทางให้โครงสร้างและกลไกต่าง ๆ สามารถเดินไปตามทางที่มุ่งประสงค์ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีโครงสร้างและเครื่องกลไกที่ดีแล้ว แต่ถ้าผู้ปฏิบัติยังไม่เต็มใจจะปฏิบัติก็อาจจะใช้โครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ไปใช้ในทางที่ผิดหรือเก็บไว้เฉย ๆ ไม่นำมาใช้ ดังนั้นควมอย่างปรากฏอยู่แล้วมากมาย

สิ่งที่ทำให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานได้ตามโครงสร้างหรือกลไกที่กำหนดไว้ก็คือคน นั่นเอง แต่คนผู้ปฏิบัติงานก็จำเป็นจะต้องมีอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือแนวทางที่จะปฏิบัติงานได้ เช่น มีรถยนต์ ก็ต้องมีคนขับ คนขับจะใช้รถยนต์ได้ก็ต้องเข้าใจกฎจราจร นามันที่จะต้องคอยเติมเป็นพลังหรือเพื่อหล่อเลี้ยงเครื่องยนต์ ทั้งคนนั่นเองก็ต้องอยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติงานได้ก็มีสุขภาพกายและจิตติดตามสมควรด้วย ข้อสำคัญอีกข้อหนึ่งก็คือต้องรู้ว่าคนจะต้องขับรถไปไหน คือมีเป้าหมายอีกด้วย อุทาหรณ์เช่นนี้ หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับการบริหารราชการ

แล้วจะเห็นได้ว่า มีความขาดตกบกพร่องอยู่มากมายเกือบทุกชั้นตอน จึงเห็นควรวางโครงการปรับปรุงในเรื่องต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เป้าหมาย การบริหารต้องมีการตัดสินใจว่าจะทำอะไรให้ได้เพียงใด เมื่อใด คือ การกำหนดให้โครงการต่าง ๆ ต้องมีเป้าหมายที่แน่นอน การตั้งเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญมากของการบริหารงานสมัยใหม่ที่ราชการแผ่ขยายกว้างขวางจนยากที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะติดตามเรื่องทุกอย่างทุกโครงการได้โดยใกล้ชิด จึงให้ตั้งเป้าหมายไว้ แล้วมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับรองนำไปปฏิบัติตามแนวทางและวิธีที่ตนคิดว่าจะทำงานให้ได้ตามเป้าหมายนั้น

ผลดีของการบริหารงานโดยมีเป้าหมายก็คือ ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องติดตามรายละเอียดผู้รับมอบหมายงานรู้ว่าตนจะต้องทำเท่าใดเมื่อใดเสร็จ จะได้ใช้ความคิดริเริ่มดำเนินการไปได้เองเป็นการสร้างสมรรถภาพของบุคคลให้มีความคิดริเริ่มและกล้าดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการมา (โดยปรกติผู้รับมอบหมายควรจะได้มีส่วนร่วมพิจารณาว่าจะทำได้ไหม โดยใช้ปัจจัยอย่างไรบ้าง) นอกจากนี้ยังง่ายต่อการตรวจสอบผลงาน การบ่งชี้ความชอบ การลงโทษ เพราะผู้บังคับบัญชาคอยแต่จะตรวจสอบว่าเมื่อถึงเวลาที่กำหนดแล้วหน่วยที่รับงานไปทำงานไปได้ตามเป้าหมายหรือไม่ ถ้าไม่บรรลุเป้าหมายก็ลงโทษลดขั้นย้ายได้ทันที ถ้าทำได้พอดีหรือเกินเป้าหมายก็ปูนบำเหน็จได้ทันที

ขณะนี้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ พยายามบริหารงานตามแบบนี้ สำหรับประเทศด้อยพัฒนาในแถบนี้ก็มีประเทศเกาหลี ที่ใช้วิธีบริหารแบบนี้อย่างเคร่งครัด เช่น เกาหลีมีโครงการส่งสินค้าขาออกก็ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะส่งไปยังประเทศใดเป็นมูลค่ากี่ล้านเหรียญ แล้วก็มอบให้เป็นหน้าที่ของทูตจะหาทางขายสินค้าเหล่านั้น ถ้าทำได้ก็ได้รับบำเหน็จ ถ้าไม่ได้ก็จะถูกลงโทษ หรือโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศโดยอาศัยความช่วยเหลือและการลงทุนจากต่างประเทศเขาก็กำหนดไว้ว่าในปีแรกให้ใช้วัสดุต่างประเทศได้ 100% ปีต่อไปลดลงปีละ 10% โดยใช้วัสดุพื้นเมืองแทน ดังนั้นในไม่ช้าเกาหลีก็สามารถผลิตสินค้าขึ้นได้เองทั้งหมด

(2) ภาวะผู้นำที่กล้าตัดสินใจ จะเห็นได้ว่าถ้าจะบริหารงานตามเป้าหมายก็หมายถึงว่าผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะต้องมีภาวะผู้นำที่กล้าตัดสินใจ คือ ตัดสินใจเป้าหมาย ตัดสินใจให้ผู้อื่นให้โทษ เมื่อถึงกำหนดจะต้องพิจารณาผลงาน ฝ่ายผู้รับงานมาปฏิบัติก็ต้องกล้าตัดสินใจแบ่งงาน การปกครองบังคับบัญชาในส่วนของงานที่ตนรับมอบหมายไปตามลำดับ

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมักปรากฏว่าผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามีความเกรงอกเกรงใจซึ่งกันและกัน บางครั้งผู้บังคับบัญชาก็รู้ว่าสิ่งใดถูกต้องควรดำเนินการ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็รู้ในหลักวิชาอย่างเดียวกันแต่ยังไม่กล้าเสนอ ความคิดและแผนงานที่จะทำ เพราะเกรงไปว่าผู้บังคับบัญชาอาจไม่ยอมให้ทำได้ เมื่อเวลาประชุมก็ไม่อยากยกเรื่องนอกวาระมาประชุมมาพูด เกรงเสียเวลา นอกจากนั้นมักมีความรู้สึกที่ใครเสนออะไรก็ให้คนนั้นรับไปทำ ฯลฯ ทางฝ่ายผู้ใหญ่ก็เกรงใจอยากให้ผู้เสนอมาก่อน โดยเหตุนี้จึงไม่มีโอกาสจะได้ลงมือทำจริง ข้อนี้เห็นจะรับรองได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ จากการที่ผู้เขียนได้ทำหน้าที่สอนและฝึกอบรมข้าราชการมาหลายระดับเป็นเวลานาน เมื่อติดตามผลของการสอนหรือฝึกอบรม ก็มักจะได้อำตอบเช่นนี้ คือผู้น้อยไม่เสนอ ผู้ใหญ่ก็ไม่สั่ง

ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ง่ายในระบบสังคมไทยที่เป็นสังคมขี้เกรงใจกัน แต่เมื่อศึกษาจากประวัติศาสตร์ก็จะเห็นได้ว่าในยามฉุกเฉินมีงานกู่ชาติบ้านเมืองจะต้อง ทำกันก็ได้มีการใช้ภาวะผู้นำที่เด็ดขาดเหมือนกันเช่นในสมัยพระนเรศวรมหาราช และพระเจ้าตากสินเป็นต้น⁸

จึงได้แต่คาดหวังว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงในปัจจุบันจะได้พิจารณาความข้อนี้และร่วมกันพัฒนาภาวะผู้นำแบบใหม่ขึ้นในราชการไทย มิฉะนั้นจะหวังให้งานดำเนินไปตามเป้าหมายเองย่อมเป็นไปได้

3. มุลเหตุของใจของผู้ปฏิบัติงาน การงานทุกอย่างจะสำเร็จผลได้ก็เมื่อมีผู้ปฏิบัติที่เต็มใจ เสียสละมีมานะบากบั่นที่จะทำงานนั้น ดังนั้นไม่ว่าจะมีโครงสร้างมีกลไก มีระบบงาน มีเงิน และวัสดุเพียงใดก็ตาม ถ้าผู้ปฏิบัติไม่มีน้ำใจจะทำงานแล้ว ผลงานที่จะได้ก็คงจะน้อยเต็มที การบริหารงานสมัยใหม่จึงมุ่งส่งเสริมจูงใจให้บุคคลทำงานให้เต็มที่ด้วยความเต็มใจ

สำหรับประเทศไทยมีปัญหาเรื่องมุลเหตุของใจมาก ในที่นี้จะขอกล่าวเพียงหัวข้อเท่านั้น⁹

- (1) เกิดความรู้สึกว่าทำดีไม่ได้ดี เพราะไม่มีพรรคพวก ญาติมิตร สนับสนุน
- (2) รายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพตามสมควรแก่ฐานะ

⁸ดูบทความเรื่อง "ความเจริญและความเสื่อมแห่งราชอาณาจักรไทย : ศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทางรัฐ-ประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์", *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2 (เมษายน 2510) ของผู้เขียน

- (3) การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกือบไม่เป็นธรรมไม่ทั่วถึง เช่นค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน รถประจำตำแหน่ง
- (4) เกิดความเบื่อหน่ายท้อถอย เพราะทำตึกได้ 1 ชั้น ไม่ทำหรือขาดหายไปก็
ได้ 1 ชั้น
- (5) ทำดีมาก เสียสละมาก อาจจะต้องเสี่ยงชีวิต เสี่ยงภัย แล้วยังถูกคนทั่วไป
ติเตียนว่าไม่ฉลาด

สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องแก้ไข ซึ่งความจริงก็ไม่ต้องใช้เงินมากเว้นแต่ในข้อ
(2) ซึ่งควรจะได้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนเสียใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพ แต่ก็อาจ
หักลบได้ ถ้าจะรุหรือย้ายโอนบุคคลประเภทที่ไม่ได้ทำงานราชการให้คุ้มค่าออกไปเสีย

III. สรุป

จากการเสนอบทความนี้ ผู้เขียนมีความเชื่อว่า สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่าง
ประเทศไทยนี้ ทางราชการจำเป็นจะต้องมีการวางแผนพัฒนาการบริหารโดยกว้างขวาง เนื่อง
ด้วยประเทศไทยกำลังมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ประมาณ 40 ล้านคนใน พ.ศ. 2518)
มีการบริการประชาชนกว้างขวางขึ้น มีข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นมาก ใช้เงินในการจัดบริการ
มากขึ้น ประกอบกับความเจริญทางวิทยาการจึงเป็นการพันวิสัยที่จะปล่อยให้ราชการเป็นไป
ตามยถากรรม นอกจากนั้นการวางแผนพัฒนาการบริหารจะเป็นการลงทุนหรือใช้เงินพัฒนาแต่
น้อยแต่จะได้ผลมาก คาดว่าหากดำเนินการตามโครงการต่างๆ ในหัวข้อต่างๆ ที่เสนอมานี้คงจะ
ใช้เงินเพิ่มขึ้นประมาณ 300 ล้านบาท แต่จะก่อให้เกิดผลดีคือการประหยัด ทุนค่าใช้จ่ายของ
รัฐบาล หรือนำเงินที่จะทუნได้ไปใช้จ่ายในตำแหน่งที่เป็นประโยชน์มากขึ้นประมาณห้าหมื่นหกพัน
ล้านบาทในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 หากเราสามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพของ
ราชการขึ้นประมาณ 25% หรือจะทუნได้หมื่นล้านบาทเศษถ้าจะเพิ่มประสิทธิภาพเพียง 5% อัน
เป็นระดับที่รับประกันได้ว่าจะทำให้สำเร็จได้ภายในระยะของแผนพัฒนา ฯ

ผู้เขียนหวังว่าบทความที่เสนอความคิดเห็นเบื้องต้นมานี้จะกระตุ้นให้ท่านผู้อ่าน
เห็นความสำคัญของการพัฒนาการบริหารและร่วมมือร่วมใจกันสนับสนุนให้การพัฒนาการ
บริหารถูกนำมาปฏิบัติในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 3 ทั้งนี้เพื่อความจำเริญพัฒนาสถาพรของ
ประเทศชาตินั่นเอง

ABSTRACT
**Administrative Development and National
Development Plan**

Thailand is now preparing its third national economic and social development plan covering 1971-76. While the present plan is modified from the first and the private sector and social investment are taken into account, the administrative aspect, on the other hand, receives little attention.

The author points out the needs to include program of administrative development in the plan in order to ensure the achievement of planned objectives. But more important is the fact that such development would constitute a big saving for the country. He later on gives estimates of relevant data and the measures of development that could be enhanced if administrative reform and development are going to take place. The article is based primarily on the interpretation of government statistics, and personnel experience as seen through the eyes of a professional administrator.
