

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ

บุญเลิศ ไพรินทร์

เมื่อได้ศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบเกี่ยวกับผลการวิจัยเรื่องการพัฒนาการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของ รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะแล้ว ก็ได้พบว่ามิตั้งจุดเด่นและจุดด้อยดังต่อไปนี้

1. จุดเด่น

1.1 จุดเด่นที่สำคัญก็คือการใช้วิธีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีลักษณะหลากหลายวิธีการด้วยกัน คือการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจความเห็น การสัมมนา และประชุมกลุ่มย่อย การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการตรวจราชการของไทยกับต่างประเทศ ซึ่งได้ช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคตลอดจนระบบ กระบวนการและขั้นตอนการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการได้เป็นอย่างดี

1.2 การวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในต่างประเทศหลายประเทศ ซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทย ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในประเทศเหล่านั้นได้เป็นอย่างดีและสามารถนำมาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ จนสามารถนำจุดเด่นของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศได้เป็นอย่างดี

1.3 การเสนอแนะให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่ การปรับเปลี่ยนระบบการตรวจราชการ การปรับปรุงโครงสร้างองค์การในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ การพัฒนาผู้ตรวจราชการ และการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่สนับสนุนผู้ตรวจราชการ รวมทั้งการปรับปรุงระบบสนับสนุนที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ ซึ่งได้แก่การพัฒนาสารสนเทศเพื่อรองรับการตรวจราชการแนวใหม่และการเสนอให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการวิจัยครั้งนี้จะมีจุดเด่นอยู่หลายประการดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีจุดด้อยอยู่หลายประการด้วยเช่นกัน ดังนี้

2. จุดด้อย

2.1 ความสับสนในกระบวนการวิจัยตั้งแต่บทนำ ซึ่งเป็นบทที่ 1 ซึ่งไม่ควรจะนำเอาหัวข้อที่ว่าด้วยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิจัย และกระบวนการดำเนินการวิจัยมาในบทนี้แต่อย่างใด การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องควรเป็นบทที่ 2 ซึ่งควรนำเอาข้อความในบทที่ 2 เดิมในผลการวิจัยมารวมไว้ ซึ่งได้แก่ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทย และนอกจากนี้ยังควรนำเอาเนื้อหาในบทที่ 4 เดิม ที่กล่าวถึง ผลการวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของต่างประเทศมาไว้ในบทที่ 2 ใหม่ นี้ น่าจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้เพราะจะทำให้มีเอกภาพและง่ายต่อการทำความเข้าใจมากกว่าอีกด้วย

ส่วนหัวข้อที่ว่าด้วยระเบียบวิธีและกระบวนการดำเนินการวิจัยในบทที่ 1 เดิมนั้นน่าจะนำไปไว้ในบทที่ 3 ใหม่ที่ว่าด้วยระเบียบวิธีวิจัยจะเหมาะสมกว่า

สำหรับเนื้อหาของบทที่ 3 เดิมที่กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทยนั้น ควรจะอยู่ในบทที่ 4 ใหม่ นั่นก็คือจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับผลการวิจัยทั้งหมดมาปรากฏอยู่ในบทนี้

2.2 ความผิดพลาดหรือสำคัญผิดในความหมายของตัวแปรที่ใช้เพื่อการวิจัยครั้งนี้ อย่างน่าเสียดายและทำให้ตัวแปรที่สำคัญผิดเหล่านั้น ส่งผลให้การสรุปและข้อเสนอแนะในภายหลังไม่ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่สำคัญทำให้ผลการวิจัยไม่สมบูรณ์ตามไปด้วย ดังนี้

2.2.1 กลุ่มตัวแปรแรกหรือที่รู้จักกันว่า “the hard S’s” ซึ่งต้นฉบับเดิมมี 2 ตัว คือ strategy และ structure แต่ในผลการวิจัยเล่มนี้ได้กล่าวถึง Hardware ว่ามี 3 ตัว ได้แก่ strategy, structure และ system ดังจะสังเกตข้อเท็จจริงจากต้นฉบับดังกล่าว ดังนี้

“Hokey as the alliteration first seemed, four years’ experience throughout the world has borne out our hunch that the framework would help immeasurably in forcing explicit thought about not only the hardware–strategy and structure–but also about the software of organization–style, systems, staff (people), skills, and shared values” (หน้า 9–11)

2.2.2 การแปลความหมายของคำว่า style ผิดอย่างน่าเสียดาย ซึ่งนำไปสู่การสรุปที่ไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการบริหารในระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ตรวจราชการที่จะใช้ผลการตรวจราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอีกด้วย กล่าวคือ ผู้วิจัยได้แปลคำว่า style ว่า “แบบแผนการปฏิบัติงาน” (หน้า 35)

แท้จริงแล้วคำว่า style ในความหมายที่แท้จริงก็คือรูปแบบการบริหารจัดการ (Management style) ดังจะสังเกตได้จากต้นฉบับและคำอธิบายของผู้เขียนเพิ่มเติมดังนี้

“Our research told us that any intelligent approach to organizing had to encompass, and treat as interdependent, at least seven variables: structure, strategy, people, management style, systems and procedures, guiding concepts and shared values (I.e., culture), and the present and hoped-for corporate strengths or skills. (หน้า 9)

เพื่อยืนยันว่า คำว่า style หมายถึงรูปแบบการบริหารจัดการอย่างแน่นอน ซึ่งจะสังเกตได้จากความเห็นของ Pierce และ Gardner เกี่ยวกับ The Mckinsey 7-S Framework ดังนี้

“5. Style—the way key managers behave when pursuing an organization’s goal...” (หน้า 65)

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้อธิบายความหมายของคำว่า “แบบแผนการปฏิบัติงาน” ที่ผิดพลาดต่อไปอีกคือ “แบบแผนการปฏิบัติงาน หมายถึง ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน ซึ่งบุคลากรแสดงออกมาเป็นที่ทำหรือรูปแบบพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน” (หน้า 40)

จะเห็นได้ว่า ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน น่าจะอยู่ในหัวข้อที่ว่าด้วย “shared values” มากกว่า

2.2.3 การแปลความหมายของคำ shared values ว่า ค่านิยมร่วมนั้นถูกต้อง แต่คำอธิบายภายใต้หัวข้อเรื่องนี้ น่าจะครอบคลุมคำว่า ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน ด้วยดังได้กล่าวแล้ว ดังจะสังเกตเนื้อหาจากต้นฉบับเดิมคือ IN SEARCH OF EXCELLENCE ดังนี้

“The specific content of the dominant beliefs of the excellent companies is also narrow in scope, including just a few basic values:

1. A belief in being the “best”
2. A belief in the importance of the details of execution, the nuts and bolts of doing the job well
3. A belief in the importance of people as individuals
4. A belief in superior quality and service
5. A belief that most members of the organization should be innovators, and its corollary, the willingness to support failure
6. A belief in the importance of informality to enhance communication
7. Explicit belief in and recognition of the importance of economic growth and profits. (หน้า 285)

2.3 การให้ความสำคัญต่อระบบการตรวจราชการมากกว่าตัวผู้ตรวจราชการ ดังจะสังเกตได้อย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

2.3.1 การกำหนด hardware ซึ่งหมายถึงระบบให้เป็นตัวแปรหลัก และกำหนด software ให้เป็นตัวแปรรอง ก็แสดงว่าระบบสำคัญกว่าบุคคลคือผู้ตรวจราชการ แท้ที่จริงแล้วตัวบุคคลย่อมสำคัญเท่าๆ หรือมากกว่าระบบอย่างแน่นอน แม้แต่ Peters และ Waterman Jr. ยังได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “In retrospect, what our framework has really done is to remind the world of professional managers that “soft is hard”. It has enabled us to say, in effect, “All that stuff you have been dismissing for so long as the intractable, irrational, intuitive, informal organization can be managed. Clearly, it has as much or more to do with the way things work (or don't) around your companies as the formal structures and strategies do.” (หน้า 11)

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังได้กล่าวแล้ว จึงทำให้ผลการวิจัยครั้งนี้ขาดความสมบูรณ์ไปอย่างน่าเสียดายทีเดียว

2.3.2 มีข้อสังเกตประการสำคัญก็คือแม้ระบบการตรวจราชการ ระบบสารสนเทศและกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการจะมีประสิทธิภาพสักเพียงใดก็ตาม ถ้าผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานกฤษฎีกาของกระทรวงและของกรมไม่ให้ความสำคัญต่อผลการตรวจราชการและสำนักผู้ตรวจราชการในทุกระดับดังกล่าวยังคงเป็นสุสานของข้าราชการบางประเภท ดังที่เป็นมา ที่เป็นอยู่และกำลังจะเป็นไปเช่นนี้เสียแล้ว ก็อย่าหวังเลยว่าผลของการตรวจราชการจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป

นั่นก็คือ ผู้คนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้บริหารทุกระดับ ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานการตรวจราชการต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติหรือเจตคติกันอย่างขนานใหญ่ ก่อนการสร้างระบบและโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพด้วยซ้ำไปนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- Peters, T. J. and Waterman jr., Robert H. (1982). **In Search of Excellence: Lessons From America's Best-Run Companies.** New York: Harper&Row; Publishers.
- Pierce, J. L. and Gardner, D. G. (2002). **Management and Organizational Behavior: An Integrated Perspective.** Ohio: South Western.