

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการปฏิรูประบบราชการ ศึกษาเฉพาะกรณี การปรับลดกำลังพลของ กองทัพอากาศ สรุปผลการศึกษาดังนี้

การปฏิรูปการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพอากาศ

เป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ คือ

- ระบบการสื่อสารในองค์กรแบบ Matrix Reporting System
- การปฏิบัติงานเป็นเครือข่าย (Networking)
- การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร
- จัดให้เป็น "องค์กรแห่งการเรียนรู้" (Learning Organization)
- การบริหารงานแบบ "รับฟังผู้ใต้บังคับบัญชา" (Bottom up)
- การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาไม่เกิน 3 ระดับ ผู้บังคับบัญชาต้องเป็น ทั้งผู้นำ และผู้ให้คำแนะนำสั่งสอน (Coacher)

ด้าน การพัฒนาระบบราชการใน กท. ให้ลดกำลังพล ปรับกองทัพใหม่ให้พอดี และเหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจ กำลังพลนอกเหนือจากนี้ให้นำมารวมกันได้

- กำหนดวิธีลดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นกำหนดระยะเวลาให้ปลดถ่ายทั้งหมดภายใน 10 ปี กำหนด แนวทางและอนาคตในการประกอบอาชีพให้ชัดเจน มิใช่เลื่อนขึ้นไปแล้วให้ไปประจำหรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

- การพิจารณาคำเนิการ ให้กองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นหน่วยปกครองบังคับบัญชาที่มีความหมาย โดยให้ปฏิบัติภารกิจได้เต็มรูปแบบ มิใช่เป็นหน่วยงานผ่านเรื่องให้แก่เหล่าทัพ

สามารถจำแนกรูปแบบระบบบริหารราชการของกองทัพอากาศจำแนกได้ 2 ประเภทดังนี้ ประเภทที่ 1 ระบบบริหารราชการทั่วไป จัดโครงสร้างการจัดส่วนราชการรองรับภารกิจ การเตรียมกำลัง กองทัพให้มีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจในยามปกติ โดยจัดในรูปแบบของอัตราเฉพาะกิจ (อัตรา ทอ.39) มีลักษณะ การบริหารงานเป็นไปตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการทั่วไป เช่น ระเบียบข้อบังคับ ด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ เป็นต้น โดยจะอยู่ในรูปของการอนุมัติ อนุญาต คำสั่งให้ปฏิบัติ ราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ประเภทที่ 2 ระบบการใช้กำลัง เป็นการจัดโครงสร้างการจัดส่วนราชการรองรับสถานการณ์เร่งด่วน หรือฉุกเฉิน โดยจัดอยู่ในรูปแบบของอัตราเพื่อพลาง มีสายการบังคับบัญชาชั้นที่สุด เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ ตกลงใจของผู้บังคับบัญชาส่งไปยังหน่วยปฏิบัติ ให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การบริหารงานจะมีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น อัตราศูนย์ปฏิบัติการกองทัพอากาศ เป็นต้น โดยจะอยู่ในรูปของคำสั่งให้ใช้กำลังภารกิจต่างๆ คำสั่งการสนับสนุนการใช้กำลัง

การจัดส่วนราชการตามระบบ บริหารราชการทั่วไป จัดในรูปแบบของอัตราเฉพาะกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับ การประมาณสถานการณ์ คุณลักษณะของกำลังทางอากาศ คือมีความเร็ว อ่อนตัว และพิสัยบินไกล ตลอดจนความคุ้มค่า ในการใช้งาน เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีราคาแพง และหลักนิยมของการใช้กำลัง ทางอากาศ รวมการควบคุม แยกการปฏิบัติ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการจัดกำลังของหน่วยกำลังภาคพื้น (ทบ.) และหน่วยกำลังทางเรือ (ทร.) ที่มีการจัดอัตราในรูปของอัตราการจัดและยุทธโศปกรณ์ มีมิติของการปฏิบัติการแบ่งแยกตามพื้นที่ปฏิบัติการ

รูปแบบการจัดส่วนราชการกองทัพอากาศจัดแบบผสม (Line and Staff Type) ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชา ฝ่ายเสนาธิการหรือฝ่ายอำนวยการ และหน่วยปฏิบัติ

การจัดกลุ่มงาน (Cluster) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการภายในกองทัพอากาศให้ สามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และสามารถจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญของงานได้อย่างเหมาะสม และมีระเบียบในการบริหารราชการทั่วไป โดยกองทัพอากาศจะสามารถแบ่งมอบอำนาจให้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองจาก ผู้บัญชาการทหารอากาศ เพื่อแบ่งเบาภาระงานของผู้บังคับบัญชาได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ได้กำหนดเป็นแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติซึ่งจะอยู่ในรูปของคำสั่งกองทัพอากาศ เช่นเดียว กับกองทัพบก กองทัพเรือ และ บก.ทหารสูงสุด (ภาคพลเรือนกำหนดไว้ใน มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และแต่ละส่วนราชการ จะออกกฎกระทรวงรองรับ)

จากภารกิจที่ได้รับมอบ กองทัพอากาศได้พิจารณาจัดกลุ่มงาน เพื่อตอบสนองภารกิจ โดยจัดเป็น 5 กลุ่มงาน ใหญ่ ๆ ประกอบด้วย

1. กลุ่มภารกิจในส่วนบัญชาการ เป็นกลุ่มภารกิจทางด้านฝ่ายเสนาธิการ และฝ่ายอำนวยการ
2. กลุ่มภารกิจ ในส่วนกำลังรบ เป็นกลุ่มภารกิจในการเตรียมกำลังทางอากาศกำลังภาคพื้น และระบบควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ
3. กลุ่มภารกิจในส่วนยุทธบริการ เป็นกลุ่มภารกิจทางการส่งกำลัง และซ่อมบำรุง

4. กลุ่มภารกิจในส่วนการศึกษา เป็นกลุ่มภารกิจ ทางด้านการศึกษา และการฝึกในระดับต่าง ๆ เพื่อพัฒนาบุคลากรของกองทัพอากาศ

5. กลุ่มภารกิจในส่วน กิจการพิเศษ เป็นกลุ่มภารกิจทางการเงิน การสวัสดิการ กิจการวิทยาศาสตร์ การตรวจสอบบัญชีและพัสดุ และด้านกิจการทหารसारวัตร กองทัพอากาศมีอัตราที่ใช้ในการบริหารจัดการ ดังนี้

1. อัตราเฉพาะกิจ (อน ก.) เป็นอัตราที่กำหนดภารกิจ โครงสร้างการจัด และ อัตรากำลังพลของหน่วยไว้เพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดย เฉพาะ ซึ่งไม่มีอัตราการจัดของ หน่วยใดๆ ที่จะนำมาใช้แทนกันได้อย่างเหมาะสม อัตราของกองทัพอากาศ เป็นรูปแบบของ อัตรา เฉพาะกิจ มีอยู่ 2 ระดับ คืออัตราเฉพาะกิจระดับกระทรวงกลาโหม และ อัตราเฉพาะกิจระดับ กองทัพอากาศ

2. อัตราเพื่อพลาง เป็นอัตราที่มีรูปแบบเช่นเดียวกับอัตราเฉพาะกิจ แต่ใช้กำลังพล ที่บรรจุอยู่ในอัตราปกติ มาปฏิบัติงาน ส่วนมากมักจะเป็นหน่วยที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทดลองใช้ ปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่งก่อน หรือหน่วยที่ต้องการ จัดตั้งโดยเร่งด่วนเพื่อให้ทันต่อการปฏิบัติ ภารกิจ

3. อัตราลูกจ้างประจำ เป็นอัตราที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรจุลูกจ้างประจำ ให้กับส่วน ราชการต่างๆ ตามความ จำเป็น เพื่อช่วยเสริมอัตราข้าราชการ บางส่วน โดยอาศัยโครงสร้างการจัด หน่วยของส่วนราชการนั้นๆ เป็นหลัก และการกำหนดอัตราต้องเป็นไปตามข้อบังคับ กระทรวงกลาโหมว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. 2528 และคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 798/28 แก้ไข เพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 1107/28 ตามมติ ครม.เมื่อ 4 มิ.ย.45 มาตรการกำหนดขนาด กำลังคนภาครัฐ กำหนดให้ทุกส่วนราชการที่มีอัตราลูกจ้างประจำ ยุบเลิกอัตราจากการเกษียณ และ อัตราว่างระหว่างปี รวมทั้งให้ชะลอการกำหนดกรอบ อัตรากำลังลูกจ้างประจำ หากจำเป็นเร่งด่วน ให้ขออนุมัติ คปร. เป็นกรณีไป หรือหากขาดแคลนคนให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวไปพลาง ก่อน และจะ กำหนดให้ใช้ระบบ สัญญาจ้างแบบใหม่ หรือพนักงานราชการ เพื่อจ้าง บุคคลเข้ามาทำงานในภาค ราชการ ควบคู่กับข้าราชการ และทดแทนการบรรจุลูกจ้างประจำตามระบบเดิม สอดคล้องกับแผนง การปรับเปลี่ยนระบบบริหารนุ คคลภาครัฐแนวใหม่ ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547

4. อัตราพิเศษอื่นๆ ประกอบด้วย

4.1 อัตรากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นอัตราที่กอง อำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน ประกาศใช้บรรจุเจ้าหน้าที่ของกองทัพอากาศในการรักษาความ มั่นคงภายใน

4.2 อัตราเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศที่ออกปฏิบัติหน้าที่ตามแผนเพื่อความมั่นคงของประเทศนอกที่ตั้งปกติ ซึ่งเป็นไปตามสถานการณ์ทางยุทธการ และแผนยุทธการ

4.3 อัตราพนักงานราชการเป็นอัตรา ที่จะกำหนดขึ้นมาเพื่อบรรจุให้กับส่วนราชการต่างๆ ตามความจำเป็น เพื่อช่วยเสริมข้าราชการในส่วนที่มีไม่เพียงพอ การกำหนดอัตราจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2547 ซึ่งอัตราพนักงานราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อแทนอัตราลูกจ้างประจำที่จะต้องยกเลิกการบรรจุ

การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพอากาศที่ชัดเจน คือ

1. การปรับยุบกองบัญชาการยุทธทางอากาศ และกองพลบินที่ 1-4 เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักนิยม คุณลักษณะ และธรรมชาติของกำลังทางอากาศ ให้มีสายบังคับบัญชาที่สั้น มีเอกภาพ โดยปรับการจัดกองบินทั้งหมด โรงเรียนการบิน หน่วยบัญชาการอากาศโยธิน และ กรมควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ เป็นส่วนราชการขึ้นตรงกองทัพอากาศ

2. การปรับยุบกองบัญชาการสนับสนุนทหารอากาศ และกองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ

ส่วนในเรื่องการปรับปรุงอัตรากำลังพล ได้พิจารณาให้สอดคล้องกับโครงสร้าง กำลังรบ และโครงสร้างการจัดส่วนราชการ ตามภารกิจและระบบบริหารจัดการกำลังพลแนวใหม่ที่มีความสำคัญและจำเป็น โดยแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจหลัก ภารกิจรอง และภารกิจสนับสนุน เพื่อให้มีอัตรากำลังพลประเภทต่างๆ ที่เหมาะสม และมีการบริหารจัดการที่ทันสมัยสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบราชการ โดยยึดถือเป้าหมายและมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดยกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติ เป็น 3 ระยะ คือระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ผลการดำเนินการหลังปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการส่งผลต่อระบบส่งกำลังและซ่อมบำรุงระเบียบการจัดซื้อจัดหา มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน ไม่อ่อนตัว มีอากาศยานหลายแบบที่ยากต่อการซ่อมบำรุง ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เป็นต้น ดังนั้นตามแนวทางการพัฒนากองทัพอากาศในช่วง 10 ปีหลังจากปฏิรูประบบราชการ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเป็น 2 ระยะ ได้แก่

- ระยะสั้น (1-5 ปี) พิจารณาให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชน เข้ามารองรับงานด้านสาธารณูปโภค พื้นฐานงานเกี่ยวกับอุปกรณ์สำนักงาน งานซ่อมอากาศยานและยุทโธปกรณ์ บางประเภทในลักษณะ Contract Maintenance

- ระยะปานกลาง (6-10 ปี) พิจารณาสับทุนให้ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งบริษัท หรือหน่วยงาน เพื่อทำการซ่อมบำรุงอากาศยานในลักษณะศูนย์ซ่อม โดยในเบื้องต้น

กองทัพอากาศจะสนับสนุนสถานที่ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมบำรุงในระดับโรงงาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่เทคนิค เพื่อให้บริษัทหรือหน่วยงาน ที่จัดตั้งขึ้นมีขีดความสามารถในการซ่อมบำรุงอากาศยานของกองทัพไทยได้ทั้งหมดก่อนขยายขีดความสามารถไปสู่การเป็นศูนย์ซ่อมอากาศยานในภูมิภาค ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมการบินเกิดขึ้นแล้วยังทำให้กองทัพอากาศมีแหล่งงานรองรับการปรับลดกำลังพลอีกด้วย

ส่วนในระยะปานกลาง ยังติดขัดด้านกฎหมาย และระเบียบของทางราชการไม่เปิดกว้างในการร่วมทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกองทัพอากาศเห็นว่า การพิจารณาสนับสนุนให้ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งบริษัท หรือหน่วยงาน เพื่อทำการซ่อมบำรุงอากาศยาน ในลักษณะศูนย์ซ่อมนั้น จะเป็นก้าวที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นศูนย์ซ่อมอากาศยานในภูมิภาค ซึ่งจะนำรายได้มหาศาลเข้าสู่ประเทศ จึงสมควรดำเนินการในระดับรัฐบาล โดยมีการกำหนดเจ้าภาพที่ชัดเจน ซึ่งกองทัพอากาศพร้อมที่จะเป็นหน่วยกลาง สำหรับการดำเนินการ

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

1. การกำหนดนโยบายด้านการบริหารของกองทัพ โดยเฉพาะด้านกำลังพลต้องมีความชัดเจน ต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลง บ่อย ไม่ตอบสนองความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ความก้าวหน้าในอาชีพควรให้ทุกคนทราบตั้งแต่เริ่มต้นเข้ารับราชการ การคัดเลือกผู้เข้าศึกษาในสถานศึกษาของกองทัพเพื่อความเท่าเทียมกัน ควรใช้วิธี สอบคัดเลือก ไม่ควรยึดสถาบันเป็นตัวกำหนด ในการพิจารณาเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง ให้โอกาสกำลังพลทุกเหล่ามีความก้าวหน้าขั้นสูงสุดในสายงานของแต่ละคน ไม่ควรบรรจุข้าราชการเหล่านักบินระดับหัวหน้าแผนกในสายงานอื่น เพราะเป็นงานที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ มีความชำนาญเฉพาะด้าน และยังคงกั้น ความก้าวหน้าของข้าราชการเหล่าอื่น ควรนำผลการประเมินค่าบุคคลมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างจริงจัง การพิจารณาใดๆ ให้ยึดผู้มีความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย มีความประพฤติดี และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่เป็นอันดับแรก

ควรกำหนดให้ชัดเจนแน่นอน กำหนดจำนวน ของข้าราชการแต่ละชั้นยศแต่ละประเภทว่าควรมีเท่าไร โดยคณะกรรมการส่วนกลาง หรือหน่วยงานอิสระเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดวิธีการพัฒนากำลังพลแต่ละประเภทให้สามารถทำงานแทนกันได้ กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์กำลังพลตำแหน่งประจำ กำหนดจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประจำ ของกำลังพลแต่ละประเภท ว่าควรมีเท่าไร หรือให้ประจำได้เฉพาะสำรองราชการ หาวิธีลดขั้นตอนการให้ได้รั บสิทธิด้านกำลังพล โดยเร็วเพื่อจูงใจให้ผู้ลาออก ก่อนเกษียณอายุราชการ

2. ตัวข้าราชการ ทหาร ต้องเป็นผู้มีความกระตือรือร้น สนับสนุนให้ข้าราชการทุกระดับ ได้มีโอกาสได้พัฒนาตนเอง หมั่นศึกษาหาความรู้ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของตนเองให้ทันกับวิทยาการสมัยใหม่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ รู้จักปรับปรุงหาวิธีการใหม่ ๆ มาทำงานให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ปฏิบัติงานได้หลายหน้าที่ แทนการบรรจุกำลังพลใหม่ ลดการบรรจุและการจ้างกำลังพลเพื่อให้ปฏิบัติงานด้านแรงงาน ด้านบริการ ด้านการซ่อมบำรุง และงานที่ไม่ใช่งานยุทธการ หรืองานที่เป็นความลับ จัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ช่วยทำงานแทนการบรรจุกำลังพล

3. ผู้บังคับบัญชา ต้องเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม และให้ความสำคัญต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ให้โอกาสต่อกำลังพลทุกเหล่าทุกประเภทด้วยความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก หลีกเลียงระบบอุปถัมภ์ การพิจารณาใดๆ ควรยึดกฎกติกา และความถูกต้อง ไม่ยึดติดกับผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

4. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ ยุบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพื่อลดกำลังพล การจัด 3 กองบัญชาการ และหน่วยขึ้นตรง (กองพลบิน) ยังไม่เหมาะสมงาน ซ้ำซ้อน กันมากอัตราระดับผู้บังคับบัญชามีมาก ทำให้งานล่าช้า ควรมีการแก้ไขแปรส่วนราชการเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ หรือยุบหน่วยงานแล้วจ้างเอกชน

5. ลดจำนวนการผลิตนักเรียนทหาร ฝึกกำลังพลสำรองให้ปฏิบัติงานแทนการบรรจุผู้บังคับบัญชาต้อง เสีย สละ ควรลดกำลังพลชั้นยศสูงๆ ก่อนลดจำนวนผู้ที่ไปปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชา กำหนดระยะเวลาผู้ที่บรรจุในตำแหน่งฝ่ายอำนวยการประจำผู้บังคับบัญชาอย่างน้อย 3 - 4 ปี เหมือนข้าราชการตำแหน่งปกติกวัดขันผู้ใช้เวลาราชการไปหารายได้พิเศษอื่น ๆ ให้ส่วนราชการสำรวจงานและจำนวนกำลังพลที่ต้องใช้เองก่อน แล้วจัดให้มีคณะกรรมการส่วนกลางไปตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง จัดกำลังพลตำแหน่ง ประจำไป ปฏิบัติงาน ในตำแหน่งปกติแทนการบรรจุใหม่ กำหนดจำนวนกำลังพลแต่ละประเภทว่า ควรมีเท่าไร ทั้งยามปกติและยาม สงคราม กำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งแต่ละชั้นยศให้ชัดเจนไม่ยกเว้นเหล่าใดเหล่าหนึ่ง ผู้ที่มีคุณวุฒิให้ย้ายสูงขึ้นหรือระดับเดียวกันได้ จ้างเอกชนในงาน ด้าน บริการ ด้านการ ซ่อมบำรุง และด้านใช้แรงงาน พิจารณากำลังพลที่ขาดคุณภาพ หมกมุ่นอบายมุข ขาดวินัยไร้คุณธรรมให้ออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ สนับสนุนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน หาแหล่งงานให้เมื่อข้าราชการลาออก จูงใจให้ข้าราชการลาออกโดยให้ได้รับสิทธิเร็วขึ้น ผู้ลาออกก่อนเกษียณควรพิจารณาให้ทั้งยศและเงิน จดนักเรียนนายเรืออากาศ หรือ นายทหารประทวน ไปศึกษาอบรมในสาขาที่กองทัพอากาศขาดแคลนแทนการบรรจุใหม่