หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ระบบการให้บริการของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองปทุมธานี

การบริหารและการบริการของอำเภอในกระแสโลกาภิวัฒน์ เป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออีกช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์การปกครอง การที่จะคงอยู่ในเงื่อนไขแบบเดิมซึ่งอยู่ในกรอบที่เรียกว่า ระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอด ย่อมไม่สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้จากวิกฤตศรัทธาที่เกิดขึ้นต่อระบบราชการ ทำให้ภาครัฐต้องปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ให้สามารถอำนวยความสะดวก สนองความต้องการ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ แนวโน้มของการบริหารและบริการของอำเภอจึงต้องปรับปรุงบทบาท ดังต่อไปนี้

1. อำเภอต้องเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมประชาชน และเอกชนมากขึ้น การให้บริการต้องมีความแน่นอน และตรงเวลา การพัฒนาต้องควบคู่กันไปกับประชาชนและภาคเอกชน กล่าวคือ การสื่อสารระหว่างภาครัฐ กับภาคเอกชน หรือประชาชนจะต้องมีลักษณะสองทาง (two way communication) แนวคิดว่ารัฐจะทำให้เท่าที่จะมีย่อมไม่เพียงพอ รัฐจำเป็นต้องเรียนรู้ความต้องการของประชาชน และภาคเอกชนให้มากขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้อย่างฉับไว

2. เพื่อที่เพิ่มบทบาทในการส่งเสริมภาคเอกชน และประชาชนให้มากขึ้น อำเภอจำเป็นต้องลดการรวมศูนย์อำนาจลง จะทำให้เกิดความคล่องตัวสูงขึ้น ขั้นตอนการปฏิบัติงานจะสั้นลงและก่อให้เกิดความรวดเร็ว

3. การที่จะเพิ่มบทบาทอำเภอในทางที่ส่งเสริมภาคเอกชน และประชาชน โดยที่อำเภอมีความคล่องตัวที่จะปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วนั้น รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้าง กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ให้ยืดหยุ่น และแก้ไขได้ง่าย ทันกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงสูง

4. อำเภอแต่ละท้องที่ย่อมต้องมีรูปแบบ และบทบาทในการปฏิบัติภารกิจด้วยวิธีการและเหตุผลที่ต่างกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละพื้นที่ ไม่จำเป็นต้องมีวิธีปฏิบัติเหมือน ๆ กัน ทั้งนี้ ต่างยังคงยึดหลักการความชอบด้วยกฎหมาย (the rule of law) เป็นสำคัญ

5. การที่อำเภอจะมีบทบาทในการสนับสนุนภาคเอกชน และประชาชนได้อย่างทันการ จำเป็นต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ เพราะความเที่ยงตรง แน่นอน รวดเร็ว ของเทคโนโลยีในด้านนี้ของภาคเอกชน และประชาชน จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองจากเครื่องมือที่ทัดเทียมกัน

โดยสาเหตุเหล่านี้ ทำให้ต้องปรับปรุงการบริหาร และการบริการของอำเภอ โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้นำแนวคิดการรื้อปรับระบบ (Reengineering) มาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกที่แปรเปลี่ยนไป[1]

---

[1] คณะทำงานชุดศูนย์นวัตกรรมอำเภอมิติใหม่, การนำรีเอ็นจิเนียริ่ง(Reengineering) มาพัฒนาการบริหารและการบริการของอำเภอ, เอกสารวิจัย (กรุงเทพมหานคร, 2538), หน้า 24 - 34.

ลักษณะของอำเภอเมืองปทุมธานีในสภาพก่อนที่จะมีการรื้อปรับระบบ

ตารางแสดง ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

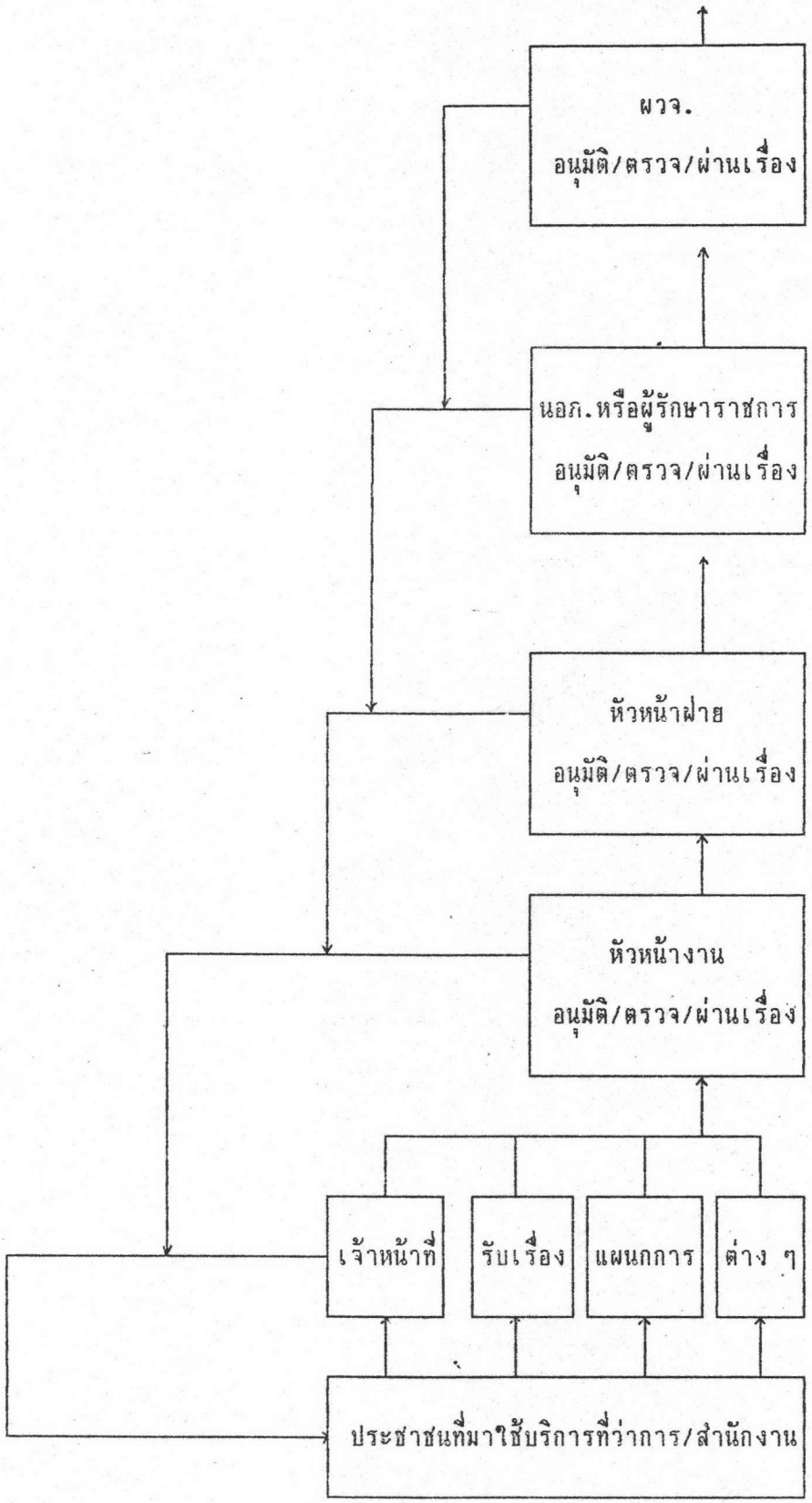
ขนาดพื้นที่ ตร.กม.	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนข้าราชการประจำอำเภอ(คน)	จำนวนข้าราชการสังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ(คน)
120.151	103,878	77	20

ที่มา : ส่วนพัฒนาระบบการปกครองท้องที่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

ลักษณะกระบวนการทำงาน การบริหารและบริการของอำเภอเมืองปทุมธานี ในสภาพที่ก่อนจะมีการรื้อปรับระบบเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา (chian of command) ซึ่งลดหลั่นตามลำดับชั้น (hierachy) ตามรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบจำแนกตามหน้าที่ (functional organization structure) ทั้งนี้ โดยมีบทบัญญัติกฎหมายทั้งที่เป็นแม่บทและลูกบท กำกับการทำหน้าที่ กำหนดรายละเอียดในลักษณะบัญชีจำแนกงาน และวิธีการปฏิบัติ (job description)

โดยภารกิจที่เป็นการบริการของสำนักทะเบียนอำเภอ เป็นภารกิจที่ให้บริการจัดทำทั้งภายในอาคารที่ว่าอำเภอ และที่จัดทำภายนอกที่ว่าการอำเภอ

การให้บริการภายในอาคารสำนักงาน จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการบริการของส่วนราชการอื่น กล่าวคือ กระบวนการจัดทำภารกิจที่เป็นการบริหาร และบริการภายในที่ว่าการอำเภอต่อไปนี้ คือ การจัดเก็บภาษีอากรในสำนักงานสรรพากรอำเภอก็ดี การขออนุญาตและทำหลักฐานในสำนักงานที่ดินก็ดี การค้นทะเบียนทหารในสำนักงานสัสดีอำเภอก็ดี การแจ้งเกิด แจ้งตาย หรือการทำบัตรประจำตัวประชาชนในสำนักทะเบียนอำเภอก็ดี ต่างมีกระบวนการตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งในแต่ละลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชากำหนดขั้นตอนการใช้ดุลยพินิจผ่านเรื่องที่เรียกว่าการอนุมัติ หรืออนุญาตเป็นช่วง ๆ อันเป็นลักษณะของกระบวนการที่มีพื้นฐานจากปรัชญาว่ารัฐมีหน้าที่ในการควบคุมและพัฒนา (ชี้นำ) โดยประชาชนต้องเป็นผู้ถูกกระทำ (object) ซึ่งสืบทอดกันมาไม่น้อยกว่า 100 ปี นับแต่มีการปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาบาล หากเขียนเป็นแผนผังกระบวนการจะมีลักษณะดังนี้


ผวจ.
อนุมัติ/ตรวจ/ผ่านเรื่อง
นอภ.หรือผู้รักษาราชการ
อนุมัติ/ตรวจ/ผ่านเรื่อง
หัวหน้าฝ่าย
อนุมัติ/ตรวจ/ผ่านเรื่อง
หัวหน้างาน
อนุมัติ/ตรวจ/ผ่านเรื่อง
เจ้าหน้าที่
รับเรื่อง
แผนกการ
ต่าง ๆ
ประชาชนที่มาใช้บริการที่ว่าการ/สำนักงาน

ในส่วนของกระบวนการจัดทำภารกิจที่เป็นบริการนอกที่ว่าการอำเภอมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา การปฏิบัตินอกเหนือคำสั่ง หรือนอกงบประมาณที่สายงานระดับบนกำหนดให้จะเป็นไปไม่ได้

ฉะนั้น การตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงล่าช้าไม่ได้ดังใจ นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังถูกกำหนดโดยนโยบาย และแผนงานที่สายงานระดับบนกำหนดไว้ค่อนข้างตายตัว

นอกจากนี้ กระบวนการทำงานของอำเภอนั้นถูกจัดขึ้น และแบ่งแยกอย่างเคร่งครัด ตามรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบจำแนกหน้าที่ ซึ่งแยกโดยใช้หลักการของกระทรวง ทบวง กรมใด ก็ให้ส่วนราชการประจำอำเภอในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นจัดทำ

ผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทำงานที่สร้างขึ้น ตามแผนผังของสายการบังคับบัญชาซึ่งลดหลั่นเป็นลำดับชั้น ตามรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบจำแนกหน้าที่ก็คือ

(1)ในกระบวนการดังกล่าวไม่มีผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานในลักษณะทั้งกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ จะมีแต่ผู้รับผิดชอบงานเป็นส่วน ๆ เป็นช่วง ๆ ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในระหว่างขั้นตอนของส่วนต่าง ๆ และเกิดปัญหาการติดตามงานว่าไปถึงช่วงใด ซึ่งถ้าจะประเมินผลรวมที่กระบวนการผลิตออกได้เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ใช้ไปโดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวบวกกับ คุณภาพ เวลา และบริการแล้ว น่าเชื่อว่ากระบวนการดังกล่าวมีความสิ้นเปลืองเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นหลายประการ

(2) การตรวจสอบและควบคุมการทำงานในกระบวนการดังกล่าวมีมากหลายขั้นตอน โดยผูกติดกับดุลยพินิจของผู้อยู่ในสายการบังคับบัญชาแต่ละลำดับชั้น ซึ่งมีหลายระดับ เช่น หัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ ผู้รักษาราชการแทน หรือปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอ จนถึงนายอำเภอในที่สุด ข้อดีกระบวนการในลักษณะดังกล่าวอาจเหมาะสมกับงานบางประเภท เช่น งานเกี่ยวกับการใช้งบประมาณพิเศษซึ่งอาจมีการรั่วไหล

ทุจริต แต่มิได้หมายความว่าจะเหมาะสมกับทุก ๆ งาน เพราะการตรวจสอบควบคุม และกลั่นกรองแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา และเมื่อประกอบกับข้อด้อยของการไม่มีผู้รับผิดชอบทั้งกระบวนการ จึงยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น

(3) งานต่าง ๆ ในภารกิจเดียวกัน กระจัดกระจายอยู่คนละกระบวนการที่แยกตามสายการบังคับบัญชาทำให้ต้องใช้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบและประสานงานมากขึ้น ทำให้ประชาชนที่มาติดต่องานเกิดความยุ่งยาก

(4) รูปแบบของกระบวนการทำงานไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของงาน ในภารกิจต่าง ๆ ของอำเภอ เพราะรูปแบบของกระบวนการทำงานนั้นมีอยู่รูปแบบเดียว แต่ใช้กับทุกกรณี ตัวอย่างเช่น ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลก็ดี พัฒนากรประจำตำบลก็ดี หรือเกษตรตำบลก็ดี เมื่อพบปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไข หรือมีสิ่งที่ต้องส่งเสริมโดยเร่งด่วนให้ทันเวลา หรือทันฤดูกาลตามหลักภูมิศาสตร์ที่ไม่สามารถทำได้เองอย่างฉับพลันทันที แต่จะต้องย้อนข้อมูลเหล่านี้กลับมายังต้นสังกัด เพื่อพิจารณาในแง่นโยบาย และแผนงาน ตลอดจนงบประมาณก่อน ซึ่งขั้นตอนอนุมัติให้มีการปฏิบัติได้อาจหมายถึงห้วงเวลาในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งไม่ทันการ เพราะในเวลานั้นปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือเรื่องที่ต้องส่งเสริมโดยเร่งด่วนก็แปรเปลี่ยนไป ความคาดหวังหรือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมเสื่อมคลายไปด้วย

ดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าในกระบวนการทำงานตามสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นตามลำดับชั้นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่สัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน หรือภาคเอกชนที่มาติดต่อ หรือที่ต้องออกไปติดต่อก็ตาม ต่างมีอำนาจในการตัดสินใจน้อย ส่งผลให้การโต้ตอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน หรือเอกชนไม่สามารถทำได้อย่างฉับพลันทันที เพราะต้องถาม หรือขออนุญาตตามสายการบังคับบัญชาไปสู่ระดับบนโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยากหรือเรื่องง่าย ๆ ก็ตาม ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียเวลาเพิ่มขึ้น ประกอบกับ

การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ในกระบวนการทำงานเป็นไปในลักษณะเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการทำงานเท่านั้น และไม่มีผลในทางที่จะเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้อง และเกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ใช้ในการประมวลผล หรือลดภาระในการจัดเก็บเอกสาร แต่ใช้ในงานพิมพ์หนังสือราชการเท่านั้น เป็นต้น กล่าวได้ว่าเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวประกอบหรือตัวเสริมกระบวนการนี้เท่านั้น

การนำแนวคิดการรื้อปรับระบบ (reengineering)มาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอในภาคปฏิบัติ

1. ความเป็นมา

การนำแนวคิดการรื้อปรับระบบ มาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอในภาคปฏิบัติเกิดขึ้นจากนายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ และแนวทาง เรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ ตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2537 ของนายไพโรจน์ พรหมสาส์น รองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะนำแนวคิดการรื้อปรับระบบ มาใช้เป็นกลยุทธในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารและบริการ อันประกอบด้วยศูนย์ราชการอำเภอยุคใหม่ แผนอำเภอยุคใหม่ และการพัฒนาบุคลากร โดยในการนี้ ได้ตั้งคณะกรรมการอำนวยการพัฒนาระบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในบทบาทของคณะกรรมการผลักดันหรือคณะกรรมการอำนวยการ(steering committee)และตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานชุดต่าง ๆ ในรูปของทีมริเอ็นจิเนียริ่ง (reengineering team) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่รื้อปรับระบบกระบวนการทำงานของอำเภอเป้าหมาย ซึ่งเป็นอำเภอทดลองในโครงการนำร่องประกอบด้วย อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

การนำแนวคิดการรื้อปรับระบบพัฒนาการบริหาร และบริการของอำเภอในส่วนที่กรมการปกครองริเริ่มและทดลองดำเนินการ จึงมีลักษณะของการริเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กรแล้วผลักดันไปสู่กลไกของรีเอ็นจิเนียริ่งในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ คือ ศูนย์นวัตกรรมอำเภอมิติใหม่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ เพื่อให้ดำเนินการวิจัยแนวทาง สรุปผลการทดลอง และขยายผลการทดลองต่อไป

โครงสร้างทีมงานรื้อปรับระบบ : หน่วยดำเนินการ

หน่วยดำเนินการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหาร และบริการของอำเภอ ในภาคปฏิบัติ มีองค์ประกอบของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(1) อธิบดีกรมการปกครองเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างในบทบาทหน้าที่ของผู้นำ (leader) ซึ่งมีอำนาจสั่งการและชักชวนให้มีการจัดทำการรื้อปรับระบบ โดยความเหมาะสมของอธิบดี ฯ ต่อการเป็นผู้นำก็คือ เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในสายงาน หรือกระบวนการทำงานในภารกิจหน้าที่ของกรมการปกครอง ทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(2) รองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างในบทบาทหน้าที่หัวเรือ (reengineering czar) หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ และมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลด้านเทคนิค เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเป็นผู้รายงานผลการรื้อปรับระบบโดยตรงต่ออธิบดี ฯ ตลอดจนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ และประสานการดำเนินงาน กับคณะกรรมการอำนวยการฯ และคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้น

(3) คณะกรรมการอำนวยการพัฒนาระบบบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ ซึ่งปฏิบัติการเป็นคณะกรรมการผลักดัน (steering committee) ตามคำสั่งกรมการปกครอง ที่ 1134/2537 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2537 โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทาง

และวางแผนการพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ ซึ่งจะมีบทบาทต่อการจัดลำดับความสำคัญของระบบบริหาร และบริการของอำเภอที่จะดำเนินการรีเอ็นจิเนียริ่ง ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนดำเนินการ และการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

คณะกรรมการอำนวยการฯ จะมีองค์ประกอบของโครงสร้างที่ ประกอบด้วย รองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นประธานกรรมการ โดยกรรมการจะได้แก่ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ต่างเป็นผู้บริหารที่มีความอาวุโส โดยเฉพาะประธานกรรมการที่จะเป็นหัวเรือใหญ่ (engineering czar) และมีบทบาทเป็นผู้นำ (leader) ในบางสถานการณ์และในเวลาเดียวกันด้วย

(4) คณะทำงานพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างที่มีบทบาทหน้าที่เป็นคณะทำงานรื้อปรับระบบ ที่คอยคิดจัดหาแบบกระบวนการทำงานใหม่ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารและบริการของอำเภอดีขึ้น

คณะทำงานพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ประกอบด้วยคณะทำงานชุดต่าง ๆ ดังนี้

(4.1) คณะทำงานชุดระบบทำงาน ทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางการบริหาร รวมทั้งนิเทศน์ติดตามการดำเนินงานของอำเภอเป้าหมายและสรุปปัญหาข้อเสนอแนะ รายงานต่อคณะทำงานศูนย์นวัตกรรม เพื่อปรับปรุงรูปแบบการบริหารให้เหมาะสม

(4.2) คณะทำงานชุดระบบบริการทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางการจัดระบบบริการอัตโนมัติ หรือระบบบริการเบ็ดเสร็จ รวมทั้งนิเทศน์ติดตามการดำเนินงานของอำเภอเป้าหมาย และสรุปปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะรายงานต่อคณะทำงานศูนย์นวัตกรรม เพื่อปรับปรุงรูปแบบการบริการให้เหมาะสม

(4.3) คณะทำงานชุดระบบโครงสร้าง ทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางการปรับโครงสร้างการแบ่งงานที่ทำการปกครองอำเภอ รวมทั้งนิเทศน์ ติดตามการดำเนินงานของอำเภอเป้าหมาย และสรุปปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ รายงานต่อคณะทำงานศูนย์นวัตกรรม เพื่อปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสม

(4.4) คณะทำงานชุดประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่ผลิตสื่อ และสื่อสารไปยังกลุ่มข้าราชการเป้าหมายทุกระดับในกระบวนการพัฒนาการบริหารและบริการเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาใช้ ตลอดจนสร้างวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ ให้กับข้าราชการ นอกจากนี้ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์กับสื่อมวลชน

(4.5) คณะทำงานศูนย์นวัตกรรมอำเภอมิติใหม่ ทำหน้าที่พัฒนาด้านเทคนิค และวิชาการ ควบคุมติดตามดูแลการดำเนินงานของ คณะทำงานชุดระบบบริหาร ชุดระบบบริการ ชุดระบบโครงสร้างและชุดประชาสัมพันธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางปฏิบัติงานแก่คณะทำงานชุดดังกล่าว รวมทั้งรายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานแก่คณะกรรมการอำนวยการพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่

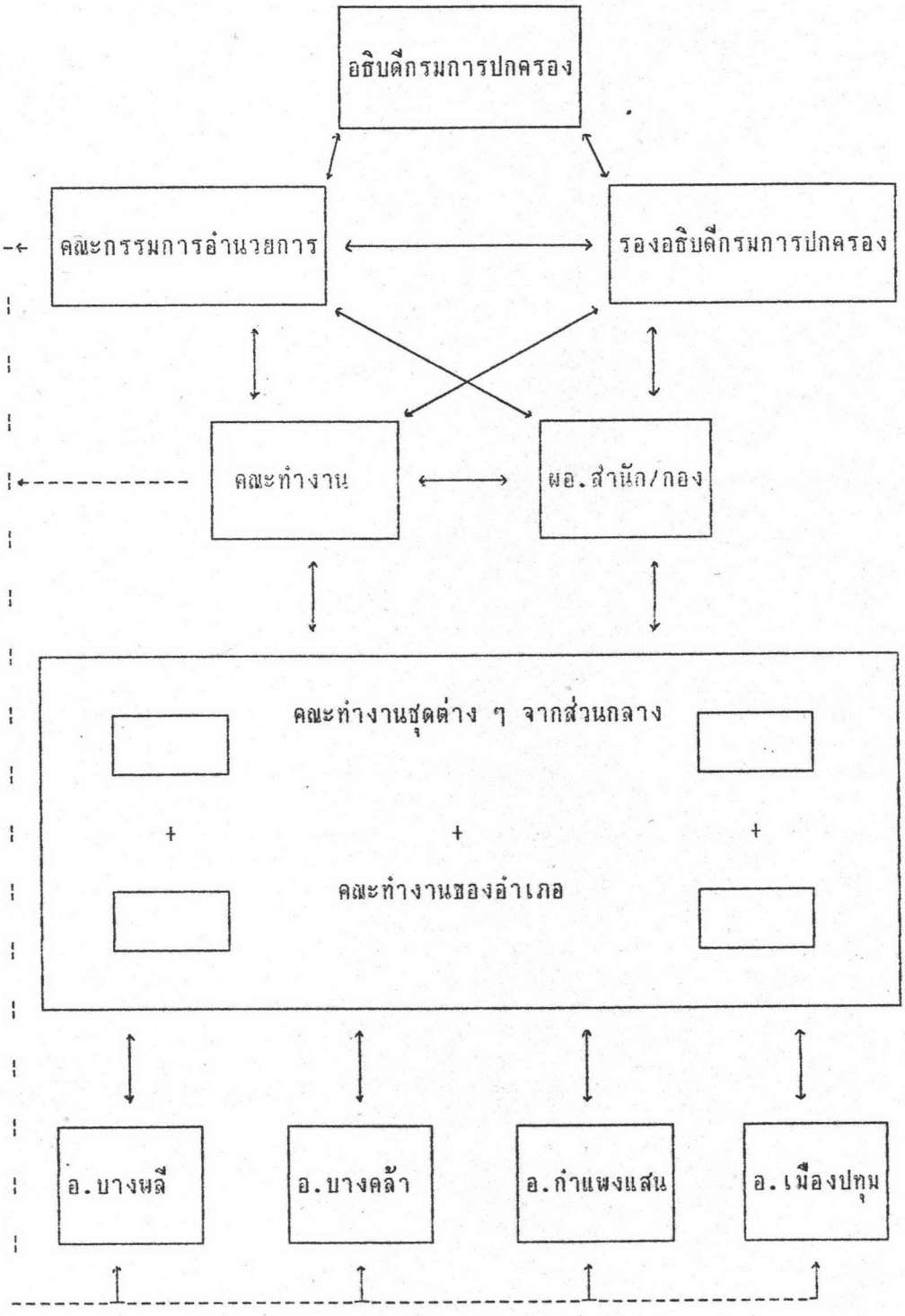
คณะทำงานทั้ง 5 ชุด[2] อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนัก และกองต่าง ๆ ของกรมการปกครอง จะปฏิบัติงานร่วมกับคณะทำงานพัฒนาการบริหารและบริการอำเภอซึ่งนายอำเภอในเขตพื้นที่ทดลองแต่ละอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น

---

[2]คำสั่งกรมการปกครอง ที่ 1145/2537 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2537 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ และเพิ่มเติมตามคำสั่ง ปค. ที่ 1181/2537 ลว. 30 ธ.ค. 2537 และ ปค.ที่ 30/2538 ลว. 11 ม.ค. 2538

(5) ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าของกระบวนการ (process owner) ในการรื้อปรับระบบ กระบวนการบริหาร และบริการอำเภอ นอกจากที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอำนวยการพัฒนาการบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ (steering committee) การเป็นเจ้าของกระบวนการในองค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างนี้จะมีบทบาทหน้าที่ช่วยประสานงานระหว่างคณะทำงานชุดต่าง ๆ และวัดผลการทำงานตามรูปแบบของกระบวนการทำงาน ซึ่งคณะทำงานกำหนดขึ้นโดยผ่านขั้นมายังคณะทำงานชุดศูนย์นวัตกรรม อย่างไรก็ตามผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง ซึ่งเป็นเจ้าของกระบวนการทำงานที่อำเภอ จะไม่ใช่เป็นผู้กำหนดรูปแบบของการพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ เพราะงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของคณะทำงานชุดต่าง ๆ ในการรื้อปรับ(reengineering team)

แผนภาพ : โครงสร้างและความสัมพันธ์ของหน่วยดำเนินการรื้อปรับระบบ



ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ

ขั้นตอนและวิธีการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอพื้นที่ทดลองเป็นไปตามลำดับดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการพัฒนาระบบบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ และคณะทำงานพัฒนาระบบบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่

(2) จัดการฝึกอบรมคณะกรรมการอำนวยการ ฯ และคณะทำงานฯ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาบรรยายและเดินทางไปศึกษาดูงานการรื้อปรับระบบ ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีในระบบสำนักงานอัตโนมัติ ของบริษัท บางกอกแลนด์ จำกัด

(3) คณะกรรมการอำนวยการพัฒนาระบบบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ กำหนดนโยบายการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการอำเภอ โดยเน้นการปรับปรุงกระบวนการทำงานของอำเภออย่างขนาดใหญ่ ทั้งระบบบริหารและระบบบริการเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ด้วยการรื้อปรับระบบโครงสร้างและกระบวนการที่ล้าสมัย ขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดจิตวิญญาณในการบริการประชาชน

ทั้งนี้กระบวนการทำงานที่จะต้องดำเนินการรื้อปรับระบบตามนโยบายของคณะกรรมการอำนวยการ ฯ ได้แก่

(3.1) กระบวนการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคและการบริหารการพัฒนาอำเภอ ซึ่งเริ่มกระจายอยู่ในภารกิจของฝ่ายปกครองและพัฒนาในที่ทำการปกครองอำเภอ และสำนักงานอำเภอ โดยประสานการดำเนินงานร่วมกับส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ

(3.2) กระบวนการให้บริการประชาชนด้านเอกสารสิทธิ ทะเบียนและภาษี ซึ่งเดิมเป็นภารกิจที่กระจายอยู่ในฝ่ายปกครองและพัฒนา ฝ่ายทะเบียนและบัตร และส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสำนักงานสุขาภิบาลในเขตอำเภอ

เหตุผลที่เลือกดำเนินการนำเทคนิคการรื้อปรับระบบมาปรับใช้ในกระบวนการทั้งสองก็คือ ประการแรกกระบวนการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคและการบริหารการพัฒนาอำเภอเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ เพราะเป็นกระบวนการที่สามารถตอบสนองการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้คณะทำงาน ฯ จะสามารถเริ่มงานได้ทันทีโดยไม่ต้องประสานการดำเนินงานกับส่วนราชการอื่นมากนัก ซึ่งเป็นการเพิ่มงานและเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการเริ่มต้น อันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้ นอกจากนี้ความสำเร็จในกระบวนการดังกล่าวสามารถนำไปขยายยังกระบวนการอื่น ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ โดยกฎหมายหลายฉบับ ประการที่สองกระบวนการให้บริการประชาชนด้านเอกสารสิทธิ ทะเบียนและภาษี เป็นกระบวนการที่เกี่ยวพันกับประชาชนโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่บรรลุเป้าหมายของความรวดเร็ว ถูกต้อง และประทับใจ

(4) คณะทำงานพัฒนาระบบทำงานและบริหารและบริการอำเภอมิติใหม่ร่วมกับคณะทำงานของอำเภอต่าง ๆ ดำเนินการ

(4.1) พิจารณาเลือกกระบวนการตามนโยบายของคณะกรรมการอำนวยการ โดยการศึกษาทบทวนเพื่อหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกระบวนการ และตรวจสอบว่าการดำเนินงานที่เป็นอยู่นั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่

(4.2) พิจารณาออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์สูงสุดในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการนั้น ๆ และพิจารณาไปพร้อมกันว่าจะสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาปรับปรุงกระบวนได้เพียงใด

(4.3) ทดลองปฏิบัติจริง โดยตรวจสอบในเรื่องของเวลาและผลการที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เป็นความถูกต้อง ความสะดวกของเจ้าหน้าที่ และความพอใจของประชาชนที่มารับบริการ เป็นต้น

(4.4) รายงานผลการศึกษาทดลอง โดยประมวลผลรวมกับคณะทำงานชุดศูนย์นวัตกรรมฯ และเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการฯ

(5) คณะกรรมการอำนวยการฯมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติภายใต้การดูแลของคณะทำงานชุดต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดผลเป็นกระบวนการที่ได้รับการปรับปรุงอย่างเป็นการก่อนที่จะนำไปสู่การสั่งการให้อำเภอปฏิบัติและจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานในกระบวนการใหม่ได้อย่างจริงจังพร้อม ๆ กันไป

(6) คณะทำงานชุดศูนย์นวัตกรรมร่วมกับคณะทำงานชุดต่าง ๆ ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติตามกระบวนการใหม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องต่อไป

ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติทั้ง 6 ขั้นตอน ก่อให้เกิดนวัตกรรมของการนำการรื้อปรับระบบมาใช้พัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ

นวัตกรรมของการรื้อปรับระบบ*มาใช้พัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ

เนื่องจากเป็นครั้งแรก และเป็นระยะแรกของการทดลองนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ นวัตกรรมที่เกิดขึ้นจึงยังไม่มากนักแต่ก็นับได้ว่าเป็นมิติใหม่ที่ทรงคุณค่า โดยจากการศึกษาจะมีดังนี้

(1) นวัตกรรมของกระบวนบริหารการปกครองส่วนภูมิภาค และการบริหารการพัฒนาอำเภอ

---

* นวัตกรรมของการรื้อปรับระบบ = กระบวนการทำงานใหม่

(1.1) โครงสร้างองค์การของที่การปกครองอำเภอ เริ่มจะเปลี่ยนไปจากแนวดิ่งตามสายการบังคับบัญชา (hierachy of command) เป็นขยายตัวออกไปในทางแนวราบ (flat oreanization) ด้วยอิทธิพลจากการลดบทบาทในทางควบคุมของนายอำเภอ โดยมอบอำนาจและจากการจัดกลุ่มงานใหม่ดังที่แสดงไว้

(1.2) การวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอ เพื่อบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคและบริหารพัฒนาอำเภอเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์บนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นไปอย่างรวดเร็วฉับไวด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ อันประกอบด้วยเครื่องประมวลผล (computer) ระบบวิทยุสื่อสารเฉพาะกิจ (trunk-radio) โทรศัพท์และโทรสารซึ่งมีการเชื่องโยงในระบบ on line และ off line ที่มีในรูปของสำนักงานอัตโนมัติ คลังข้อมูล และห้องปฏิบัติการผสมผสานระบบการจัดทำแผนที่ครอบคลุมภารกิจทุก ๆ ด้าน

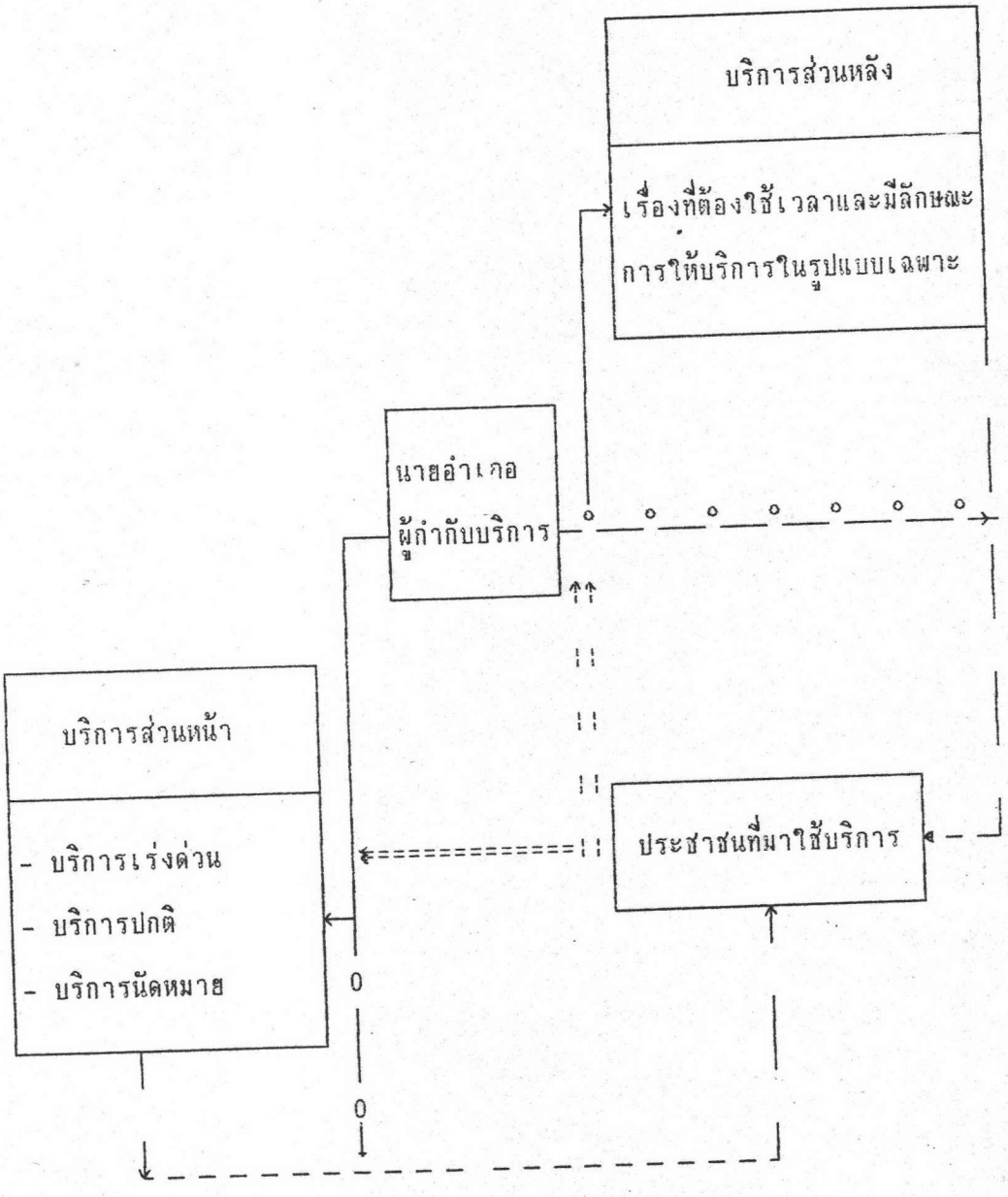
(2) นวัตกรรมของกระบวนการให้บริการประชาชนด้านเอกสารสิทธิ์ทะเบียนและภาษี

(2.1) จัดกระบวนการให้บริการประชาชนขึ้นใหม่ ในลักษณะตอบสนองการให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและชัดเจนเข้าใจง่าย แทนการจัดกระบวนการให้บริการแบบเดิมซึ่งจำแนกกระบวนการให้บริการแยกย่อยออกไปตามงานและฝ่ายจุดต่าง ๆ อย่างเด็ดขาดตามแนวคิดของการแบ่งงานตามภาระหน้าที่ (functional) โดยกระบวนการที่จัดขึ้นใหม่ได้ยุบ และรวบรวมกระบวนการที่กระจัดกระจายที่จะต้องเริ่มใหม่หลาย ๆ วงจรสำหรับการมาใช้บริการแต่ละครั้ง เช่น เมื่อจดทะเบียนสมรสแล้วในวงจรดังกล่าวหมายถึงการแก้ไขชื่อสกุลของหญิงในทะเบียนบ้าน และการทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ใหม่พร้อมเสร็จ เป็นต้น ตามแนวคิดดังกล่าว ช่องทางการให้บริการประชาชนในบริเวณที่ว่าการอำเภอจะถูกจัดเป็นบริการด่วน บริการปกติทั่วไป และบริการที่ต้องนัดหมายหรือใช้เวลานาน โดยบริการทั้งหมดจะเสริมด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปของสำนักงานอัตโนมัติ ซึ่งบริการ

ในระบบที่สามารถเชื่อมโยง (on line) ข้อมูลทางการทะเบียนกับสำนักทะเบียนกลางในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้งานที่มีลักษณะต้องให้บริการด้วยรูปแบบวิธีเฉพาะ เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การอำนวยการความยุติธรรมและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายจะถูกจัดให้อยู่ในช่องของบริการส่วนหลังต่างหาก

(2.2) ปรับเปลี่ยนหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร ตลอดจนหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการจากผู้ควบคุมตรวจสอบงานและผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไปสู่บทบาทหน้าที่ของผู้กำกับให้บริการ (supervisor) เพื่อตอบสนองต่อการให้บริการประชาชนโดยหน้าที่แก้ไขปัญหา เร่งรัดขั้นตอนการทำงานให้สะดวกรวดเร็ว และช่วยเหลือแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ ตลอดจนชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในสาระของการให้บริการทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบ เพื่อไม่ให้งานที่ประชาชนมาติดต่อรับบริการถูกทิ้ง ให้ทำเป็นส่วนและส่งต่อเป็นช่วงอย่างไร้เป้าหมาย

I16749832



สัญลักษณ์

=====⇉ หมายถึงเรื่องที่ประชาชนมาขอรับบริการ

——→ หมายถึงการรับเรื่องและเข้าสู่กระบวนการและดูแลกำกับ

– – → หมายถึงการดำเนินการตามกระบวนการ

°——→° หมายถึงการตรวจสอบผลการดำเนินการและดูแลส่งกลับให้ประชาชน

แผนภาพ : ผังแสดงการจัดส่วนบริการขั้นใหม่และบทบาทผู้กำกับบริการ (supervisor

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนวัตกรรมของการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ

จากการศึกษา นวัตกรรมของการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการและของอำเภอในพื้นที่ทดลองนั้น ยังไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำงานที่คณะกรรมการอำนวยการ ฯให้นโยบายไว้ 2 กระบวนการ คือ กระบวนการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาค และกระบวนการบริหารการพัฒนาอำเภอ กับกระบวนการให้บริการด้านเอกสารสิทธิ ทะเบียน และภาษี

สาเหตุสำคัญที่เป็นเช่นนี้เพราะ ประการแรกการนำการปรับรื้อระบบมาพัฒนาการบริหาร และบริการของอำเภอในพื้นที่ทดลองเป็นการปฏิบัติที่ไม่มีแบบอย่างมาก่อน จึงจำต้องดำเนินการในลักษณะของการทดลองผิดลองถูกเพื่อประมวลผล และกำหนดนโยบาย และทิศทางการปฏิบัติตลอดเวลา ประการที่สองคณะทำงานพัฒนาระบบบริหาร และบริการอำเภอมิติใหม่ชุดต่าง ๆ ของกรมการปกครอง และที่ได้รับการแต่งตั้งจากอำเภอซึ่งมีหน้าที่ศึกษาและคิดหาเพื่อจัดกระบวนการทำงานขึ้นใหม่นั้น เป็นคณะทำงานที่มีองค์ประกอบจากข้าราชการที่มีหน้าที่ศึกษาและคิดหาเพื่อจัดกระบวนการทำงานขึ้นใหม่นั้น เป็นคณะทำงานที่มีองค์ประกอบจากข้าราชการที่มีหน้าที่ประจำรับผิดชอบในด้านอื่น ๆ ดังนั้นโอกาสที่จะทำงานของรื้อปรับระบบจึงน้อย ซึ่งในข้อเท็จจริงจึงพบว่าคณะทำงาน ยังไม่เคยทำรายงานสถานการณ์ และรายงานรูปแบบของกระบวนการทำงานของอำเภอ ก่อนคิดเสนอกระบวนการใหม่ ๆ นอกจากนี้การฝึกอบรม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดของรีเอ็นจิเนียริ่ง ให้คณะทำงานเกิดจิตวิญญาณที่จะรื้อปรับระบบ คือ เห็นความจำเป็นที่จะต้องรื้อปรับระบบนี้ยังน้อยมาก กล่าวคือไม่เกิน 3 ครั้งเท่านั้น ผลจึงปรากฏว่า คณะทำงานมีแนวโน้มในการมองเป้าหมายของการนำมาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอไปคนละแนวทาง ตามประสบการณ์และการตีความจากการอ่านตำราของแต่ละคน ดังนั้นความเป็นเอกภาพของทีมจึงไม่เกิดขึ้นด้วย

โดยเหตุนี้ การวัดผลสัมฤทธิ์ของการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอในพื้นที่ทดลองในภาวะปัจจุบันจึงเป็นการเร็วเกินไป ไม่ว่าจะในแง่ของด้านทุนก็ดี คุณภาพก็ดี เวลาก็ดี หรือความพึงพอใจในบริการที่ประชาชนได้รับก็ดีทั้งนี้เพราะนวัตกรรมของการนำแนวคิดการปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการนั้นยังอยู่ในขั้นดำเนินการเพื่อจัดกระบวนการทำงานใหม่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการรื้อปรับระบบอยู่ในขั้นดำเนินการ แต่นวัตกรรมของการนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริการและบริการของอำเภอก็ได้ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น[3] ดังนี้

(1) ลักษณะกระบวนการทำงานกำลังถูกปรับเปลี่ยน จากลักษณะที่เป็นขั้นตอนตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีขอบข่ายโครงสร้างแบ่งแยกตามหน้าที่ไปสู่ลักษณะของกระบวนการทำงานที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แท้จริงของการบริหารและบริการ โดยเริ่มจากการริเริ่มรูปแบบโครงสร้างขององค์กรไปสู่การลดขั้นตอนการพิจารณาสั่งการ และการรวบงานที่กระจัดกระจายตามฝ่าย และงานเข้าเป็นวงจรของกระบวนการเดียวกัน

---

[3]ศูนย์นวตกรรมอำเภอมิติใหม่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่, รายงานผลการทดลองโครงการอำเภอนำร่อง กรณีการนำการรื้อปรับระบบ (Reengineering)มาปรับใช้เพื่อพัฒนาการบริหารงานของอำเภอ, เอกสารทางวิชาการ (กรุงเทพมหานคร, 2538), หน้า 3 - 15.

(2) การควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอในกระบวนการทำงาน กำลังถูกปรับให้ลดลง แต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาโดยเด็ดขาด ที่มีเหนือข้าราชการในสังกัดอำเภอทุกประการ กล่าวคือ นายอำเภอจะมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการให้กับปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาในฐานะรองนายอำเภอ นอกจากนี้ยังมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร ตลอดจนหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ และปลัดอำเภอที่ปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนเพื่อให้ขั้นตอนพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติสั้นลง และให้ผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นปฏิบัติงานโดยดุลยพินิจสั่งการไปได้มากขึ้น โดยไม่ต้องส่งให้สายงานระดับสูงกว่าพิจารณาทุกเรื่อง ทั้ง ๆ เรื่องที่สามารถจบได้ในขั้นตอนก่อนเสนออยู่แล้ว

(3) ในระหว่างที่ดำเนินการค้นหากระบวนการทำงานเดิม เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และเพื่อที่จะนำไปสู่การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ คณะทำงานได้จัดให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบกระบวนการทำงานขึ้นในลักษณะของผู้กำกับบริการ (supervisor) เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกระบวนการที่ประชาชนมาติดต่อตั้งแต่เริ่มจนจบขั้นตอน โดยในทางปฏิบัติผู้กำกับจะเป็นผู้รับเรื่องคนแรกก่อนที่จะแจกเรื่องไปตามช่องทางบริการและติดตามไปดูแลด้วยว่าเรื่องค้างอยู่ที่ขั้นตอนใด และเรื่องใดดำเนินการนานผิดปกติก็จะเข้าไปตรวจแนะนำเพื่อแก้ปัญหาที่อาจมีในขั้นตอนนั้น ความเปลี่ยนแปลงจากนวัตกรรมของผู้กำกับการบริการเป็นการริเริ่มปลีกตัวของกระบวนการทำงานในแนวใหม่ ที่จะไม่พึ่งพาสายการบังคับบัญชาเป็นทางเดินของกระบวนการ โดยสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ สายการบังคับบัญชาระดับบนลดตัวลงมาข้างล่างเพื่อวินิจฉัยเรื่องก่อน จากนั้นสายการบังคับบัญชาบนก็แปรสภาพเข้าไปสอดแทรกในส่วนต่าง ๆ ของสายการบังคับบัญชาระดับล่างเพื่อเดินงาน ตามกระบวนการด้วยนวัตกรรมดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนไม่ต้องเสียเวลานั่งรอติดต่อเรื่อง ที่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ และส่งผลให้ประชาชนพึงพอใจ ในแง่ที่ได้รับการต้อนรับเรื่องงานทันทีที่มาถึงอำเภอโดยไม่ต้องเดินเคว้งคว้างหาช่องทางติดต่อซึ่งมีหลากหลาย

กล่าวโดยสรุป แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงจากนวัตกรรมของการนำแนวคิดรื้อปรับระบบมาพัฒนาการบริหารและบริการของอำเภอ มีผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะกระบวนการทำงานแบบเดิม คือ จัดกระบวนการขึ้นตามโครงสร้างแบบแบ่งภาระหน้าที่ (functional structure) และตามสายบังคับบัญชา (hierachy of command) โดยแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงก็คือ มีความพยายามจัดกระบวนการทำงานให้สัมพันธ์และบรรลุเป้าหมายของเรื่องชิ้นแทน ซึ่งหากดำเนินการสำเร็จลักษณะของกระบวนการทำงานใหม่จะแตกต่างกับลักษณะของกระบวนการทำงานแบบเดิม และเป็นกระบวนการทำงานที่มีรูปแบบลักษณะที่หลากหลายกว่า ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการใหม่เหล่านี้ก็จะต้องถูกฝึกอบรมในแนวใหม่ด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอต่อผู้ใต้บังคับบัญชานั้นยังมีเหมือนเดิมทุกประการตามกฎหมาย เพราะอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจเหนือตัวบุคคลมิใช่อำนาจเหนือกระบวนการทำงาน