

วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 24 กันยายน-ธันวาคม 2560

TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มิติของความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกละเลยกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาล

Dimensions of failure in Public Administration that overlook Transparency
and Good Governance.

รศ.ดร.อุทัย เลหาวิเชียร

กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ,
ผู้อำนวยการโครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทความนำเสนอ ในงานมหกรรมงานวิจัยแห่งชาติ 2559 โดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ
สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร

Abstract

Government organizations in Thailand and other third countries. Damages caused by the administration of many cases and many aspects. This article is intended to be studied. Management failures caused by government administration and development are overlooked. This is the concept and information that comes from public administration in many countries. The author relies on the experience and method of observation to analyze the incident. And it affects the transparency and good governance. The Thai government's administration deserves special attention. Study lead to reform to address the issue seriously. These failures have become a part of the executive's life. Responsible officer Public service recipients The dimension of failures of public administration has been overlooked, the lack of knowledge of science relating to government administration. Does not value the core values of the organization. And the key values of government administration, management that relies on theories and concepts of large organizations. The official residence. Management by the rules. It has a vertical organization model and command hierarchy. Good Governance and Transparency It is unique in the context of Thailand.

Keyword : Dimensions /failure/Public Administration /Transparency /Good Governance

บทคัดย่อ

องค์การภาครัฐของประเทศไทยและกลุ่มประเทศที่สามอื่นๆ มีความเสียหายที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจอีกหลายกรณีและอีกหลายแง่มุม บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษา การบริหารล้มเหลวที่เกิดจากการ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บริหารรัฐกิจและการบริหารการพัฒนาที่ถูกมองข้าม ซึ่งเป็นแนวคิดและข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศ ผู้เขียนอาศัยประสบการณ์และวิธีการสังเกตเรื่องดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์เหตุการณ์ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร และมีผลต่อเรื่องของความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ของการบริหารงานภาครัฐของไทยสมควรที่จะได้รับความสนใจ ศึกษานำมาปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปอย่างจริงจัง พบว่าความล้มเหลวเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของนักบริหาร เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ประชาชนผู้รับบริการ มิติของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้ามการไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์การที่ปฏิบัติ และค่านิยมที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ การบริหารที่อาศัยทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ ที่อาศัยความเป็นทางการ บริหารโดยการอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับ และมีรูปแบบองค์การแบบแนวตั้งและสั่งการโดยอาศัยลำดับชั้นการบังคับบัญชา ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ก็เป็นลักษณะเฉพาะในบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ มิติ/ความล้มเหลว/การบริหารงาน/ภาครัฐที่/ความโปร่งใส/ธรรมาภิบาล

บทนำ

ผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจจะทราบดีว่าการบริหารก็คือกิจกรรมหนึ่งที่ผู้บริหารได้ดึงเอาทรัพยากรต่างๆ เช่น องค์การ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มาบูรณาการใช้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงานที่รับผิดชอบ หากศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็จะให้ความสำคัญกับการศึกษาองค์การภาครัฐ และเน้นการบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ ในกรณีของการบริหารธุรกิจก็จะสนใจศึกษาองค์การภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นเป้าหมายเกี่ยวกับกำไรและความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นสำคัญ ผู้บริหารในองค์การทั้งสองประเภทจะอาศัยความรู้ ทักษะ พฤติกรรม ค่านิยม และประสบการณ์ที่มีและสั่งสมมาบริหารงานให้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบริหารโดยอาศัยความรู้เป็นอย่างดี การบริหารงานในบางครั้งก็อาจจะเป็นปัญหา และไม่สามารถ

บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลกระทบจากบริบททั้งภายนอก (context) และของงาน (task environment) ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม บริบทส่วนใหญ่ก็สามารถจะบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีในระดับหนึ่งได้ ซึ่งก็คือมีการบริหารและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเหตุนี้ นักบริหารจึงต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ หากพบว่าระบบย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การหรือระบบบริหารมีปัญหา ก็ควรจะรีบแก้ไขเพื่อไม่ให้ความเสียหายขยายเป็นวงกว้างมากขึ้นจนเกิดเป็นความเสียหายมาก

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องธรรมดา และเป็นปกติวิสัยของการบริหารงาน และผู้บริหารทุกคนควรจะมีคุณลักษณะ (attributes) ดังกล่าวข้างต้น แต่เรื่องของผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้เป็นเรื่อง



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ของการบริหารงานที่มีความผิดพลาด หรืออาจเรียกว่าเป็น “การบริหารงานที่ล้มเหลว” (administrative failure) เป็นเรื่องสำหรับผู้บริหารจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจปฏิบัติ หรืออาจไม่มีความรู้ในเรื่องที่ได้ทำลงไป แต่ผลที่เกิดขึ้นส่งผลเสียหายต่อการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขององค์การ กระบวนการบริหาร พฤติกรรมของคน การเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องมือ ซึ่งเป็นเหตุให้การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การมีปัญหาได้ เช่น มีการรั่วไหลและสิ้นเปลือง หรือเป็นการบริหารงานที่ขัดกับหลักของความประหยัด หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล ซึ่งจะส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารงานในที่สุด

หากมองไปที่องค์การภาครัฐของประเทศ ไทยและกลุ่มประเทศที่สามอื่นๆ จะเห็นได้ว่า มีความเสียหายที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจอีกหลายกรณีและอีกหลายแง่มุม เช่น การบริหารโดยไม่อาศัยองค์ความรู้ที่มีอยู่ แต่จะบริหารด้วยการลองผิดลองถูกตามความเคยชิน หรือบริหารงานโดยไม่สนใจค่านิยมหลัก (core values) ขององค์การ หรือขัดกับค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ และความ เป็นประชาธิปไตยของคนหมู่มากที่มีการปฏิสัมพันธ์กันใ้องค์การ มีพฤติกรรมที่ต่อต้านหรือเพิกเฉยกับการใช้ประโยชน์ของการหยั่งรู้ หรือการบริหารงานที่ผิดพลาด (malfunctioning) คือมีการกระทำผิดอย่างเป็นระบบอย่างสม่ำเสมอ และจำนวนของความผิดก็มีอัตราที่เพิ่ม ขึ้นตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นได้ไม่ยากในระบบราชการหรือองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีงานที่

บริหารผิดพลาดโดยไม่ได้บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและความถูกต้องหรือความชอบธรรม แต่ได้ทำความเสียหายให้แก่องค์การการบริหาร และส่วนรวมคือประเทศชาติในที่สุด ซึ่งได้แก่เรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง การสูญเสีย (waste) ทุกประเภทของการบริหารงาน หรือการจัดการไม่เป็น กล่าวคือบริหารไปตามอหังการ การขาดการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสม มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การที่ขัดกัน การเล่นพรรคเล่นพวก มีการตั้งขาตั้งแข่งเพื่อไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการบริหารที่ใช้ความเป็นวิชาชีพเข้าเอารัดเอาเปรียบบุคลากรสายวิชาชีพอื่น ที่เรียกกันว่า “professionalism” ซึ่งได้ทำความเสียหายให้กับทุกวงการโดยไม่มีผู้ใดใส่ใจ และคิดว่าเป็นเรื่องปกติวิสัยของการบริหารรัฐกิจ นอกจากนี้การบริหารที่ยืดหลักของทฤษฎี “bureaucracy” มากเกินไป จนมองข้ามเรื่องของบริบทและกาลเวลาที่ทำให้แนวความคิด “bureaucracy” นำมาใช้ได้ผลน้อย แต่นักบริหารก็ยังคงยึดปฏิบัติโดยไม่ตระหนัก ทำให้การบริหารงานเกิดการติดขัดได้

ใน ส่วน ของ การบริหารการพัฒนา (development administration) ซึ่งเป็นงานของการนำเอานโยบายของการพัฒนาประเทศมาแปลงเป็นแผนงาน โครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นงานหลักของกลุ่มประเทศที่สามและสี่ ปรากฏว่ามีการบริหารงานที่ผิดพลาดโดยผู้บริหารไม่ได้ตระหนักถึงสาระสำคัญของการพัฒนาและการบริหารการพัฒนา พฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานก็คือ ความเป็นคนเจ้าขุนมูลนาย การ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บริหารโดยใช้หลักการสั่งและการควบคุมงาน (command and control approach) มีสายการบังคับบัญชาเป็นแนวตั้งจากบนสู่ล่าง มีพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น มักจะได้ยินคำกล่าวเสมอว่า “ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะให้ปกครองตนเอง” ยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับ เสมือนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติงานอยู่ในองค์การของงานกระบวนการ ยุติธรรม ขาดคุณสมบัติของผู้ที่กล้าได้กล้าเสียกล้าเสี่ยง (risk-taking) ไม่นิยมการกระจายอำนาจ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และยังห่างไกลกับแนวความคิด “empowerment” คือการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใกล้กับผู้รับบริการหรือลูกค้า เน้นความสำคัญแบบเป็นทางการ (formalism) และการรักษาสถานภาพ (status-quo) จนทำให้งานการบริหารการพัฒนาช่วงหนึ่งล้มเหลว ทั้งทางปรัชญาและการปฏิบัติ

การบริหารล้มเหลวที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารการพัฒนา ประกอบกับการมีโรคภัยไข้เจ็บขององค์การ (bureaupathologies) ที่นักทฤษฎีองค์การ Victor A. Thompson 1 ได้เคยชี้ให้เห็นเมื่อ 50 ปีมาแล้วว่า องค์การเปรียบเทียบเหมือนมนุษย์ มีชีวิตชีวา มีการเกิดแก่เจ็บตาย มีการเจ็บป่วยเพราะเป็นองค์การของการมีโรค จึงเป็นการยากที่ทำให้ องค์การสามารถให้บริการตามปกติได้ โรคที่ร้ายแรงดังกล่าวก็มีผู้ที่ให้ความสนใจศึกษา แต่โรคต่างๆ ไปถึงแม้จะไม่ร้ายแรง แต่มีการเพาะเชื้อและขยายโรคอยู่ตลอดเวลา เหมือนกับภัยของปลวกในการทำลายบ้านที่อยู่อาศัย ในที่สุดบ้านหลังใหญ่อาจถูกทำลายได้โดยปลวก จึงต้องมีการกำจัดปลวกอย่าง

ถูกต้องและเผื่อระวังอยู่ตลอดเวลา การเจ็บป่วยขององค์การฉันใดก็ฉันนั้น

ปัญหาของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ทั้งในรูปของการบริหารรัฐกิจ การบริหารการพัฒนา และการมีโรคภัยไข้เจ็บขององค์การ เป็นตัวอย่างของการเสียหายที่เกิดจากความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งจากประสบการณ์ในการทำงานและสังเกตมาเป็นเวลานานของผู้เขียน พบว่า ความล้มเหลวเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของนักบริหาร เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ประชาชนผู้รับบริการ โดยทุกฝ่ายยอมรับว่าความล้มเหลวของการบริหารดังกล่าวเป็นความเสียหายมาก ทุกคนที่เกี่ยวข้อง ช้องทราบและตระหนักดี แต่ทุกคนต่างทำใจกันได้ว่าเป็นเรื่องปกติของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีเรื่องเหล่านี้เกิดขึ้นทุกประเทศ มีลักษณะมากน้อยแล้วแต่กรณีของแต่ละสถานการณ์ ความจริงก็คือ คนในโลกได้ชินชากับปัญหาเหล่านี้ และอยู่กับปัญหาเหล่านี้ได้แม้จะไม่ชอบ อย่างดีก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ในชีวิตประจำวัน จึงถือเสมือนหนึ่งว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น เป็นปัญหาที่ถูกมองข้าม เป็นปัญหาที่สั่งสมและรอคอยวันที่จะเกิดผลของความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเข้าใจความรู้สึกของคนทั่วไปที่มีทัศนคติกับปัญหาดังกล่าว แต่ในฐานะที่เป็นอาจารย์ที่รับผิดชอบสอนรัฐประศาสนศาสตร์ มีความรู้สึกเป็นห่วงกับความเสียหายดังกล่าว ที่จะเกิดกับองค์การภาครัฐและประเทศชาติเป็นส่วนรวม เพราะเรื่องของความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม มีนักวิชาการต่างประเทศกล่าวถึงบ้าง แต่มีไม่มาก



โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นๆของการบริหารงานภาครัฐ เป็นหัวข้อที่ไม่ได้มีการศึกษาหรือมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ขาดงานวิจัยที่มาสนับสนุน ไม่มีการสร้างตัวแบบทฤษฎีและกระบวนการทัศน์เพื่อใช้ในการศึกษา ยืนยันทดสอบ และสังสมเป็นองค์ความรู้ต่อไป ในทรรศนะของผู้เขียน จึงเป็นช่องว่างของวิชาการที่ถูกลืมมองข้ามและทอดทิ้งมาตลอดเวลา

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ *ประการแรก* ผู้เขียนได้สำรวจเอกสารเกี่ยวกับความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกลืมมองข้าม ซึ่งเป็นแนวคิดและข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐในหลายๆประเทศ *ประการที่สอง* ผู้เขียนจะได้อาศัยประสบการณ์และวิธีการสังเกตเรื่องดังกล่าวในบริบทของไทยของผู้เขียน เพื่อวิเคราะห์เหตุการณ์ดังกล่าวในประเทศไทยว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร *ประการสุดท้าย* จะชี้ให้เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวมีผลต่อเรื่องของความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ของการบริหารงานภาครัฐของไทย และสมควรที่จะได้รับความสนใจ ศึกษา นำมาปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปอย่างจริงจัง

มิติของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกลืมมองข้าม

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงมิติต่างๆของความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกลืมมองข้าม ผู้เขียนจะได้อธิบายให้เห็นความหมายของคำว่า “ความล้มเหลวของการบริหารงาน” (administrative failure) ในทรรศนะของผู้เขียน ความล้มเหลวของการบริหารงานหมายถึง การบริหารที่ก่อให้เกิดความ

เสียหาย (administrative disaster) ให้กับตนเองและองค์การที่รับผิดชอบ และความเสียหายดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการบริหารงานที่ผิดพลาด (maladministration) ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติงานที่ผิดกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น พฤติกรรมของการฉ้อราษฎร์บังหลวง การละทิ้งหน้าที่หรือความรับผิดชอบในงาน ความไม่เป็นธรรมในการบริหารงาน หรือการตัดสินใจที่มีหลายมาตรฐาน ฯลฯ ตัวอย่างที่นำมาชี้ให้เห็นก็เพื่อแสดงว่า การบริหารงานที่ผิดพลาดหมายถึงพฤติกรรมแสดงออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมของการบริหารรัฐกิจ หรือความล้มเหลวอาจเกิดจากการที่องค์การมีโรครุมเร็ว ไม่สามารถให้บริการสาธารณะตามปกติ เหมือนคนที่ป่วย หรือที่เรียกกันว่า “administrative diseases” หรือบางครั้งเรียกกันว่า เชียน เป็น ภาษา อังกฤษ ว่า “bureaupathologies” ในทรรศนะของผู้เขียน ประกอบกับการสำรวจเอกสารในด้านนี้ เห็นว่าความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกลืมมองข้าม มีมิติที่สำคัญดังต่อไปนี้

การไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ

อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) มีสถานภาพเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) และสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) จึงเป็นศาสตร์ที่สังสมองค์ความรู้และนำองค์ความรู้ไป



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ประยุกต์ใช้ เป็นองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่อาศัยสถานภาพของศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ จะเห็นได้ว่าการบริหารรัฐกิจไม่สามารถใช้ศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ หากต้องอาศัยองค์ความรู้จากทุกสาขาวิชา โดยเฉพาะ ทางสังคมศาสตร์มาอธิบายให้เห็นกิจกรรมของการบริหารงานและปัญหาที่เกิดขึ้น และ นำเอาองค์ความรู้ที่หลากหลาย หลายที่เรียกว่า สหวิทยาการ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหา นักบริหารจึงต้องอาศัยองค์ความรู้ (body of knowledge) ซึ่งมีทั้งกระบวนทัศน์ (paradigms) ทฤษฎี (theories) และตัวแบบ (models) หรือที่เรียกว่าเป็นองค์ประกอบของ “ศาสตร์” (science) มาอธิบายให้เห็นเหตุการณ์และการกระทำของการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้น ส่วนการนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาการบริหารงานเป็นเรื่องของ “ศิลป์” (arts) ซึ่งต้องอาศัยทักษะ (skills) และประสบการณ์ของผู้บริหารแต่ละคน

ขอบข่ายวิชาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือเป็นหลักในการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานภาครัฐประกอบด้วยขอบข่ายสามประการซึ่งได้แก่ ประการแรกคือองค์การ ซึ่งเป็นเสมือนบ้านและบ่อเกิดของกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนปัญหาในการบริหารงาน มีระบบย่อย (subsystem) อยู่ห้าประการได้แก่ วัตถุประสงค์ โครงสร้าง พฤติกรรมของคน เทคนิคการบริหารงาน และข้อมูลข่าวสารระบบย่อยทั้งห้าประการจะปฏิสัมพันธ์ภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมของงาน ขอบ ข่ายอันที่สองคือ เทคนิคการบริหาร ซึ่งมีมากมายเกินกว่า 100 ประเภท เพื่อช่วยให้งาน

สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ เทคนิคการบริหารประกอบด้วยเรื่องของการจัดการ วิชาหลักสามประการของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้แก่เทคนิคของการจัดองค์การ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการการคลัง รวมทั้งเทคนิคของพฤติกรรมศาสตร์ สถิติ วิจัย คณิตศาสตร์ การวางแผน ฯลฯ ขอบข่ายที่สามได้แก่เรื่องของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเริ่มจากการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งเป็นการมองการบริหารงานภาครัฐแบบครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด นโยบายสาธารณะจะกำหนดให้ทั้งสามขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ปฏิสัมพันธ์ ก่อให้เกิดกิจการทางการบริหาร ตัวอย่างเช่นมีการกำหนดนโยบายให้รักษาทุกโรคฟรี นโยบายดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติจะต้องอาศัยองค์ความรู้ขององค์การ และเทคนิคของการบริหาร อย่างไรก็ตาม กิจการการบริหารดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายใต้บริบทต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายสิบชนิด ซึ่งได้แก่การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ลูกค้ำ คู่แข่งขัน ฯลฯ บริบทเหล่านี้ต้องอาศัยองค์ความรู้ของสังคมศาสตร์ต่างๆ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา มานุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เช่นเทคโนโลยี หรือการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนเรื่องของโลกาภิวัตน์ รวมทั้งการแข่งขันให้ได้เปรียบ ซึ่งต้องอาศัยศาสตร์ทุกศาสตร์มาอธิบายให้เกิดความเข้าใจ

การที่ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นขอบข่ายของการบริหารรัฐกิจ และองค์ความรู้ที่นำมาใช้อย่างสังเขปก็



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

เพื่อจะอธิบายให้เห็นว่า องค์ความรู้เหล่านี้มีประโยชน์ สามารถนำมาช่วยให้นักบริหารภาครัฐเกิดความเข้าใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ ความนึกคิดของเจ้าหน้าที่ พฤติกรรม และทัศนคติของประชาชนผู้รับบริการ องค์ความรู้เหล่านี้ นอกจากจะช่วยให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ยังสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาระบบบริหารรัฐกิจ ให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต อาจกล่าวได้ว่า องค์ความรู้เหล่านี้มีกรยืนยันทดสอบ (verification) สังคมเป็นทฤษฎีและตัวแบบที่เชื่อถือได้ ถ้านำมาใช้ให้ถูกต้องก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานไม่ผิดพลาด ไม่ใช่การบริหารแบบลองผิดลองถูก

เท่าที่สังเกต ในระบบราชการหรือองค์การภาครัฐของไทยจะมีคนน้อยมากที่นำเอาความรู้ดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากผู้ที่เป็บุคคลใช้วิชาชีพ หรือคนทำงานที่อาศัยความรู้ เช่น เป็นนักสถิติ นักวิทยาศาสตร์ อาจารย์ สาเหตุมีอยู่ว่า มีข้าราชการหรือพนักงานของรัฐไม่น้อย ที่ไม่มีโอกาสศึกษาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาวิชาต่างๆทางสังคมศาสตร์ แต่ไปศึกษาในสาขาวิชาอื่นหรือสาขาวิชาชีพ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะนำเอาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม มีข้าราชการไม่น้อยแม้ไม่ได้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตรง แต่ในชีวิตการรับราชการหรือปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐ มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมในวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ เช่นหลักสูตรการอบรมให้เป็นนักบริหารชั้นต้น

(supervisory training) นักบริหารระดับกลาง (middle-level manager training) และนักบริหารระดับสูง (executive development) ก่อนที่จะไปรับการอบรมรวยยอดที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) โดยทั่วไป นักบริหารไทยในภาครัฐจะมีความรู้รัฐประศาสนศาสตร์และวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจอยู่แล้วไม่มากก็น้อยจากการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ แต่อาจจะไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะระดับของความสนใจจนถึงกับการนำไปใช้ปฏิบัติ โดยความเป็นจริงนักบริหารเหล่านี้จะใช้สามัญสำนึกทำความเข้าใจกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ และพิจารณาว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ผิดกฎระเบียบข้อบังคับก็จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาไปเลยโดยใช้เวลาไม่เกินไปอันที่จริงพฤติกรรมดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีการผิด เพราะโดยปกตินักบริหารมักไม่มีเวลามากมาตัดสินใจ นอกจากจะเป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบต่อองค์การและประเทศชาติที่มาก

ข้อที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานอาจมีความรู้ดังกล่าว แต่เจตนาที่จะไม่ใช้ความรู้เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเรื่องของการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ซึ่งเป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง และส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารงานในภาพรวมได้ ตัวอย่างเช่น เคยมีสุภาพสตรีผู้หนึ่งมาติดต่อให้ผู้เขียนให้จัดโครงการฝึกอบรมให้กับส่วนราชการแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขว่าการฝึกอบรมต้องมีภาคของการบรรยายประมาณ 30 ชั่วโมง และมีการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศอีกประมาณ 5 วัน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

เรื่องอย่างนี้อธิบายได้ว่า ส่วนราชการได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยจัดโครงการฝึกอบรมให้กับผู้บริหารในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งเรื่องของการบรรยายและการศึกษาดูงานต่างประเทศ ผู้ที่มาติดต่อทราบดีว่าภาคการบรรยายต้องมีการศึกษาดูหัวข้อการบรรยายว่ามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการให้ความรู้และทักษะกับผู้เข้ารับการอบรมมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องของนามธรรมและเป็นเรื่องของคุณภาพของหลักสูตร การไปศึกษาดูงานในต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน จะต้องหาวิทยากรมาบรรยายหัวข้อใดจึงจะสอดคล้องกับหลักสูตร เรื่องของอาจารย์ผู้บรรยายหรือวิทยากรเป็นเรื่องของคุณภาพของการฝึกอบรม ปริมาณของวันและชั่วโมงทำการมีความสำคัญน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ติดต่องานได้กล่าวกับผู้เขียนว่า ก่อนบริหารทางส่วนราชการที่จะให้จัดโครงการฝึกอบรมขอ 50% ของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้จัดอบรม ที่เหลือเอาไปบริหารอย่างไรก็ได้ ผู้เขียนก็ได้ตอบอธิบายไปว่ามหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐ บริหารด้วยการใช้กฎระเบียบข้อบังคับ ใช้จ่ายเงินอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สตง. ต้องการจัดการให้การฝึกอบรมเป็นไปด้วยดีมีคุณภาพโดยพิจารณาตั้งแต่อาจารย์ผู้บรรยายในประเทศและต่างประเทศ จะรับค่าจัดโครงการฝึกอบรมแค่ 50% ไม่ได้ เพราะลำพังค่าเครื่องบินและการอยู่อาศัยในต่างประเทศก็เกินราคา 50% แล้ว ผู้มาติดต่อรายนั้นได้บอกกับผู้เขียนว่าเขาไม่สนใจคุณภาพ ต้องการแต่ตัวเลข ถ้าไม่รับทำมิที่อื่นทำ ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ตัวอย่างเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่า สุภาพสตรีผู้นี้ทราบว่าการ

บริหารงานโครงการฝึกอบรมดังกล่าวจะบรรลุวัตถุประสงค์อย่างดี จะต้องใช้ความรู้ของการจัดอบรมเข้าศึกษาและตรวจสอบเจาะจากกลาง แต่กลับปฏิเสธใช้ความรู้ทางด้านนี้ เพราะมีเจตนาแอบแฝงซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน สร้างความเสียหายให้แก่ส่วนราชการ คือจะเป็นการอบรมที่ไม่ได้รับความรู้ กล่าวคือจะเป็นหัวข้อใดก็ได้ ฝีมือและความรู้ของวิทยากรไม่สำคัญ ความสำคัญอยู่ที่เรื่องของงบหัก 50% ของงบประมาณก่อนลงมือบริหารโครงการ

โดยสรุป ข้าราชการและบุคลากรในภาครัฐจะอาศัยความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่น้อยมากหรือแทบไม่มี ส่วนใหญ่จะอาศัยสามัญสำนึก หรือที่เรียกว่า “make sense out of common sense” คือการนำเอาสามัญสำนึกมาทำให้เกิดความหมาย โดยเข้าใจว่าเป็นความรู้ เพราะความรู้ในแต่ละสาขามีมากเกินไปกว่าการใช้สามัญสำนึก โดยปกติกับบริหารที่ใช้สามัญสำนึกก็จะมาตุว่า เรื่องที่จะสั่งการหรือการออกคำสั่งผิดระเบียบหรือไม่ ถ้าไม่ผิดก็สั่ง ผู้เขียนอยากอธิบายให้เห็นว่า นิติศาสตร์เป็นวิชาที่มีประโยชน์ที่จะบอกกับผู้บริหารว่าสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิดกฎหมาย แต่กฎหมายไม่สามารถจะชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาการบริหารมาจากสาเหตุอะไร วิธีการแก้ไขควรจะเป็นอย่างไร เรื่องเหล่านี้ต้องอาศัยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่นๆ สามัญสำนึก กฎหมายหรือแม้จริยธรรมไม่เพียงพอกับการเป็นนักบริหาร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน



ไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์กรที่ปฏิบัติ และค่านิยมที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ

โดยทั่วไปองค์การทุกประเภทจะบริหารงานโดยอาศัยค่านิยมหลัก (core values) ขององค์กร ค่านิยมหลักจึงเปรียบเหมือนกับการให้ทิศทาง (directions) เสมือนประกาศาที่บอกทิศทางในมหาสมุทรให้กัปตันเรือ ค่านิยมหลักจะช่วยบูรณาการทิศทางหลายประเภทให้อยู่ในหลักใหญ่ๆ ช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานสอดคล้องกันและไม่หลงทาง เป็นเครื่องมืออันหนึ่งเพื่อใช้ในการประสานงานได้เป็นอย่างดี

ค่านิยมหลักมีทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างของค่านิยมหลักขององค์การภาคเอกชนก็คือบริษัทต่อเรือในต่างประเทศมีค่านิยมหลักว่า “บริษัทจะต่อเรือโดยใช้ความเอาใจใส่เต็มที่ บริษัทอาจมีกำไรบ้างพอสมควร หรือในบางครั้งอาจต้องขาดทุน แต่สิ่งที่แน่นอนก็คือ เรือที่ต่อจะต้องมีคุณภาพดีเยี่ยม” 2 หรือในกรณีของกรมการปกครองมีค่านิยมหลักว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งหมายความว่าพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ผิดไปจากการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขไม่ได้ กล่าวคือจะมีนโยบายหรือการปฏิบัติงานผิดแผกไปจากการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขได้ยากมาก ทำนองเดียวกันสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีค่านิยมหลักคือ “พิชิตคนพาล อภิบาลคนดี” การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีมิตรหรือคบค้าสมาคมกับคนพาลเห็นจะไม่ได้ โดยสรุป นัก

บริหารจะมีนโยบายหรือแนวปฏิบัติขัดกับค่านิยมหลักขององค์กรไม่ได้

ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐน่าจะถือปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลัก และก่อให้เกิดความเสียหายในการบรรลุเป้าหมายของการบริหารรัฐกิจ ตัวอย่างเช่น ค่านิยมหลักของอาจารย์มหาวิทยาลัยคือ สอน วิจัย บริการ ชุมชน (เช่นฝึกอบรม เป็นที่ปรึกษาแก่กระทรวง ทบวง กรม) และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม สัดส่วนที่ควรจะเป็นในทัศนคติของผู้เขียนก็คือ สอนและวิจัยรวมกันประมาณ 80% การบริการชุมชนควรมีไม่เกิน 15% และการทำนุบำรุงศิลป วัฒนธรรม ประมาณ 5% ในทางปฏิบัติจะมีมหาวิทยาลัยบางแห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยใหม่ มักจะเน้นหนักไปที่การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ง่าย และได้คะแนนจากระบบการประกันคุณภาพการศึกษา แต่ไม่ให้ความสนใจในเรื่องของงานวิจัย ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของมหาวิทยาลัย เพราะการสอนที่ขาดงานวิจัยและการติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการก็แทบจะเรียกได้ว่าเป็นการสอนที่ไม่มี ความหมาย การจะไปเน้นเรื่องทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยเอามาทดแทนงานวิจัย การเขียนตำรา หนังสือ และบทความทางวิชาการหรือการจัดสัมมนาทางวิชาการ ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ในมาตรฐานของนานาชาติ หรือแทนที่มหาวิทยาลัยจะเน้นเรื่อง “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” (academic excellence) แต่กลับไปสนใจเรื่อง “ความเสมอภาคทางสังคม” (social equity) ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็น



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ความล้มเหลวของการปฏิบัติ เพราะผลที่เกิดขึ้นจะขัดกับค่านิยมหลักของมหาวิทยาลัยทั่วโลก หรือแม้มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในภูมิภาคหรือของประเทศ ไทย และแน่นอนที่สุดบัณฑิตที่ผลิตไปก็ไม่สามารรถแข่งขันเข้าสู่ตลาด แรงงานได้

นอกจากค่านิยมหลักขององค์การ ยังมีค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าการบริหารรัฐกิจควรให้ความสำคัญกับค่านิยมเหล่านี้คือ ประสิทธิภาพ ประหยัด ประสิทธิภาพ ความเสมอภาคทางสังคม การนึกถึงส่วนรวม หลักประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล ความรับผิดชอบ การอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ความลับในทางราชการ 3 อาจกล่าวได้ว่า ค่านิยมหลักเหล่านี้ใช้เป็นหลักในการกำหนดนโยบาย การเลือก การตัดสินใจ หรือการจัดสรรค่านิยม (allocation of values) ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นรัฐอาจให้กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งได้รับผลประโยชน์ก่อนอีกหลายกลุ่ม ทั้งนี้เป็นไปตามความเหมาะสมที่รัฐบาลมีความปรารถนาจะให้กลุ่มใดได้รับผลประโยชน์ก่อน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ปทัสสถานของรัฐบาล กับเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งในจุดใดจุดหนึ่งของเวลา อาจกล่าวได้ว่านักบริหารภาครัฐจะต้องอาศัยค่านิยมเหล่านี้ไปกำหนดและนำทาง หรือเป็นเป้าหมายขององค์การของรัฐ จะเห็นได้ว่าค่านิยมในชุดดังกล่าวสอดคล้องกับการบริหารที่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม คือผลประโยชน์ของชาติ ของประชาชน และของสังคม ผู้ที่บริหารงานหรือปฏิบัติราชการตามแนวของค่านิยมกลุ่มนี้ ก็จะมีคุณสมบัติสอดคล้องกับสาระสำคัญ

ของ “ความเป็นสาธารณะ” หรือ “ความเป็นส่วนรวม” ซึ่งเรียกกันว่า “publicness”

ในกรณีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การภาครัฐ จะต้องปฏิบัติตามตรวจสอบของค่านิยมเหล่านี้ หากปฏิบัติตรงกันข้ามก็จะส่งผลเสียหายให้กับระบบภาครัฐดังกล่าว ตัวอย่างเช่น นักการเมืองหรือข้าราชการประจำที่ไม่สามารถแยกผลประโยชน์ส่วนตน กับผลประโยชน์ส่วนรวมออกจากกัน ก็จะทำให้สร้างความเสียหายให้กับการบริหารงานภาครัฐ เป็นความผิดทั้งกฎหมายและจริยธรรม เป็นความล้มเหลวของการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่ง และคนส่วนใหญ่มักมองไม่เห็นหรือเห็นแต่มองข้าม เพราะมีวิธีคิดที่ทำลายส่วนรวมและตนเอง เช่นเห็นว่า คนบางคนก็โกงกินบ้านเมือง ขณะเดียวกันก็ทำให้บางส่วนของประเทศเจริญ เช่นคนมีงานทำมากขึ้น จึงเห็นการกระทำผิดกับงานรัฐกิจว่าเป็นเรื่องธรรมดา หรือบางครั้งอาจยกย่องผู้ที่มีพฤติกรรมดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ พฤติกรรมเหล่านี้จะเกิดในกลุ่มประเทศที่สามและสี่ เพราะประชาชนในกลุ่มประเทศเหล่านี้ยังขาดทักษะในการแยกแยะ “สิ่งที่ดี สิ่งที่ดีควรยกย่อง” กับ “สิ่งที่ไม่ดี หรือสิ่งที่ไม่ควรประนาม” ออกจากกัน กล่าวคือ หากมีผู้หนึ่งผู้ใดให้ผลประโยชน์กับพนักงานของรัฐหรือต่อเอกบุคคคลใด ก็จะได้ถือว่าคนๆนั้นเป็นคนดี หรืออย่างน้อยก็ไม่ใช่เป็นคนไม่ดี ทั้งๆที่เป็นบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายหรือผิดจริยธรรม หรือผิดทั้งสองประการ

โดยสรุป การบริหารงานหรือปฏิบัติงานรัฐกิจโดยไม่สอดคล้องกับค่านิยมหลักขององค์การหรือ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ ก็จะส่งผลต่อความล้มเหลวให้กับส่วนรวม สิ่งที่น่าสนใจก็คือเรื่องดังกล่าวมักจะถูกมองข้ามจากบุคลากรทุกฝ่าย โดยต่างเห็นพ้องกันว่าเป็นเรื่องที่ธรรมดา สามารถหาเหตุได้ในทุกแห่ง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่สามและสี่

การบริหารที่อาศัยทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ ที่อาศัยความเป็นทางการ บริหารโดยการอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับ และมีรูปแบบองค์การแบบแนวตั้ง (vertical organization) และสั่งการโดยอาศัยลำดับชั้นการบังคับบัญชา

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานภาครัฐได้อาศัยทฤษฎี “bureaucracy” ของ Max Weber มาเป็นเวลานาน แม้ประเทศที่พัฒนาคือกลุ่มประเทศที่หนึ่งเห็นว่า สารของ “bureaucracy” ไม่เหมาะกับการวิเคราะห์องค์การในยุคหลัง การพัฒนาอุตสาหกรรม คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มประเทศที่สามและสี่ หรือแม้บางประเทศในกลุ่มประเทศที่สองก็ยังอาศัยแนวความคิดนี้ในการวิเคราะห์องค์การ สารสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ เป็นการบริหารที่ใช้หลักเหตุผล (rationality) ไม่ให้ความสำคัญกับบุคลากรที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว (impersonality) และอำนาจหน้าที่มาจากลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchical authority) ในทรรศนะของ Weber สังคมจะมีสถาบันต่างๆ เพื่อรับใช้การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเรียกว่าเป็นการใช้หลักเหตุผลกับการจัดการสังคม “rationalization of society” โดย

เขามององค์การว่าเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายขององค์การและสังคม โดยไม่ได้มองว่าองค์การก็เป็นเป้าหมายในตัวของมันเองด้วย อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานโดยใช้มุมมองของ “bureaucracy” เป็นการบริหารที่เป็นทางการ (formal) และอาศัยเทคนิคต่างๆในการบริหารงาน ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นองค์การที่มีเหตุผลมากที่สุด และเรียกว่าเป็นองค์การในอุดมคติ (ideal type) คือเป็นองค์การที่มีรูปแบบบริสุทธิ์ มาจากความคิดในเชิงปทัสสถาน (normative thinking) เป็นวิธีการเพื่อการจัดองค์การ ซึ่งจะใช้วิธีอื่นมาทดแทนไม่ได้ในสายตาของเขา นอกจากนี้เขายังเห็นว่า “bureaucracy” ในฐานะที่เป็นองค์การรูปแบบหนึ่ง เป็นระบบย่อยของระบบสังคม ซึ่งเขาเรียกว่าเป็น “สังคมในรูปร่างที่มีขนาดเล็ก” (miniatures of society) 4 ซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือให้ความสำคัญกับโครงสร้าง ความคาดหวังของบทบาทที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพ และการบรรลุเป้าหมายเป็นสิ่งที่ Weber ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี โครงสร้างไม่ใช่ประเด็นที่น่าสนใจในการควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์การ แต่เพียงประการเดียว แบบอย่างของพฤติกรรมในองค์การก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือกับคนในองค์การจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารมักให้ความสำคัญ และมักจะกำหนดเป็นทิศทางเพื่อควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายของงาน เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมได้แก่ อำนาจ (power) และอำนาจหน้าที่ (authority) เป็นอาทิ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

โดยสรุป โครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา และการบรรลุเป้าหมายของงาน การบริหารที่ไม่อาศัยเรื่องส่วนตัวคือปราศจากความอคติ อาศัยเรื่องของความจำเป็นสาระสำคัญของแนวปฏิบัติของ “bureaucracy” ที่คนนิยมปฏิบัติกันทั้งโลก เพราะเป็นแนวความคิดที่สามารถควบคุมงาน ที่คนเป็นจำนวนมากปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล กล่าวคือเป็นการควบคุมงานโดยใช้หลักเหตุผลนั่นเอง

หากบริบทมีความสอดคล้องกับคุณสมบัติของ “bureaucracy” การบริหาร งานของภาครัฐหรือรูปแบบองค์การขนาดใหญ่อื่นๆ ก็ส่งผลต่อผลดีของการปฏิบัติงาน มีวิธีการบริหารงานหลายประเภทที่ต้องอาศัยคุณสมบัติของการจัดองค์การที่เป็น “bureaucracy”

ประการแรก ได้แก่องค์การที่บริหารงานโดยอาศัยการมีระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด กล่าวคืองานจะสำเร็จได้ต้องอาศัยความพร้อมเพรียงของสมาชิกทุกคน และให้มีพฤติกรรมเป็นไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่น งานของกองทัพ ตำรวจตระเวนชายแดน สภาความมั่นคงแห่งชาติ ชาวกรองแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ *ประการที่สอง* ได้แก่งานประเภทประจำ (routine works) เป็นงานที่ผู้ปฏิบัติทราบขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เพราะมีคู่มือของการปฏิบัติงานเรียกว่า “procedures” กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานอาศัยระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติงาน และใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการประสานงาน จึงต้องการความแน่นอนและความ

มีเสถียรภาพขององค์การแบบนี้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน *ประการที่สาม* ได้แก่ประเภทของงานที่ปฏิบัติในโรงงาน เช่น โรงงานประกอบรถยนต์มีสายพานที่เคลื่อนที่ตลอดเวลา หรือในโรงงานบรรจุผลไม้ใส่กล่อง การทำงานในโรงงานต้องการความเอาใจใส่เป็นพิเศษ เช่นการคัดทิ้งผลิตภัณฑ์ของผลไม้ หรือชิ้นส่วนของเนื้อสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐานทิ้ง ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องตั้งใจในการทำงาน เพลิดเพลินสินค้าก็จะผ่านสายพานไปยังจุดอื่น ซึ่งจะมีการกำหนดเวลาให้ปฏิบัติแต่ละจุด การปฏิบัติงานในโรงงานจึงต้องมีหัวหน้างาน (foreman) คุม เพื่อให้การประกอบหน้าที่อยู่ในกรอบที่ฝ่ายจัดการได้กำหนดอย่างเคร่งครัด

จุดแข็งขององค์การแนวตั้ง หรือ “bureaucracy” ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับงานต่างๆไปที่ไม่ใช่งานประเภทวิชาชีพและงานวิชาการ การจัดรูปแบบองค์การในรูปขององค์การแบบแนวตั้งโดยมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้ได้ผลงานที่ดีและเป็นที่ยอมรับทั่วไป ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ โรงงานอุตสาหกรรม งานขององค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร อย่างไรก็ตาม ความเป็นมาหรือจุดแข็งของ “bureaucracy” ทำให้นักบริหารต่างๆไปไม่ได้ตระหนักว่า ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานจากการที่ใช้ความรู้และทักษะต่างๆไป มาเป็นลักษณะงานที่ต้องอาศัยความรู้และทักษะที่เป็นวิชาการหรือวิชาชีพในการปฏิบัติงาน ผู้ที่ไม่มีความรู้หรือทักษะเกี่ยวกับงานโดยเฉพาะก็อาจจะทำงานนั้นไม่ได้ เช่นนักสถิติต้องการความรู้ทางสถิติ หากไม่ศึกษามาหรือไม่



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการประเภทนี้ไม่ได้ เช่นเดียวกัน ตำแหน่งงานของนักวิทยาศาสตร์ นักวางแผน อาจารย์ ต้องการความรู้ที่ศึกษามาโดยตรงเท่านั้น กล่าวคือต้องมีปริญญาที่ศึกษามาโดยตรงและสอดคล้องกับตำแหน่งงานถึงจะรับให้มาทำงานได้ นอกจากนี้จำนวนงานที่ต้องใช้วิชาความรู้ในการปฏิบัติงาน ยังมีงานวิชาชีพที่นอกจากจะต้องศึกษามาโดยเฉพาะ ยังต้องมีใบประกอบวิชาชีพ งานวิชาการและงานวิชาชีพดังกล่าวใช้ความรู้มากกว่าการควบคุมงานขององค์กร ในการประกอบอาชีพของนักวิชาการและบุคลากรที่ใช้วิชาชีพ มองผู้บังคับบัญชาว่าเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้งานสำเร็จมากกว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาในงานวิชาการและวิชาชีพเปรียบเสมือนเพื่อนร่วมงาน (colleagues) ทำหน้าที่เป็นครูผู้สอน (coach) สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ แม้ความคิดบางเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์กรจะเหมือนกัน แต่ความคิดเห็นอื่นๆในการปฏิบัติหน้าที่อาจเห็นแตกต่างกันได้ ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบนาย (boss) และลูกน้อง (followers) ในสายบังคับบัญชาแบบเส้นตรง ตรงกันข้ามในรูปแบบขององค์กรที่ใช้ความรู้และวิชาชีพ นายทำหน้าที่เป็นครูฝึก (coach) ลูกน้องมีสถานภาพเหมือนกับ “สมาชิก” หรือ “colleagues” มีการทำงานเป็นทีม นายกับลูกน้องมีบทบาทที่แตกต่างกัน แต่มีสถานะเท่าเทียมกัน ปฏิบัติงานโดยใช้การปรึกษาหารือ (consulting) ปรับตัวเข้าหากัน (mutual adjustment) และอาศัยความรู้และวิชาชีพเป็นหลัก องค์กรดังกล่าวมีสอง

แบบ ได้แก่ องค์กรแบบแนวราบ (horizontal organization) และ องค์กรแบบวงกลม (circle organization) รูปแบบขององค์กรแบบแนวราบ ได้แก่ องค์กรแบบแบนหรือเตี้ย (flat) มีไม่เกิน 2 ลำดับชั้นการบังคับบัญชา องค์กรแบบโครงการ องค์กรแบบแมทริกส์ องค์กรแบบกระจายอำนาจ องค์กรที่ใช้สื่อ (virtual) องค์กรที่ไร้พรมแดน หรืออาจเรียกว่า องค์กรแบบเครือข่าย ฯลฯ ส่วนอีกกรณีหนึ่งก็คือ องค์กรแบบวงกลม ได้แก่รูปแบบขององค์กรแบบทีมงาน องค์กรแบบชั่วคราว ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า องค์กรแบบแนวราบหรือ องค์กรแบบวงกลมมีความสำคัญกับการผลิตสินค้าหรือบริการในบริบทปัจจุบัน องค์กรที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นนักวิชาการและบุคคลที่ใช้วิชาชีพต้องการโครงสร้างขององค์กรที่ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ง่าย บูรณาการส่วนต่างๆขององค์กรได้สะดวก เพื่อสนองตอบต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หากรูปแบบขององค์กรยังมีลักษณะเป็นแนวตั้งหรือรูปแบบของ “bureaucracy” ก็จะไม่ปรับตัวได้ยาก เพราะมีกฎหมายที่ทำให้มีความไม่คล่องตัว (rigidity) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา ทักษะคติของผู้บริหารที่นิยมการบริหารในแบบอย่างของ “command and control approach” คือระบบการบริหารที่ใช้การสั่งและการควบคุมเป็นหลัก จึงไม่สามารถอยู่รอดในบริบทที่วุ่นวาย (turbulent environment) สลับซับซ้อน (complexity) และมีกลุ่มหลากหลาย (diversities) และมีกลุ่มการเมืองที่เป็นพหุนิยม (pluralism) จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบขององค์กรแบบแนวตั้งหรือ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ในรูปของ “bureaucracy” จะเหมาะกับชนิดงาน กว้างๆ สวมประเภท ดังที่ได้ อธิบายมาแล้ว นอกเหนือจากนั้นก็ไม่น่าจะมีประโยชน์กับการ เปลี่ยนแปลงขององค์การและบริบทในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี แม้สถานการณ์จะเป็นไปตามที่ ผู้เขียนได้อธิบายชี้ให้เห็น นักบริหารงานภาครัฐส่วนใหญ่ของไทยยังคงปักใจอยู่กับองค์การแบบแนวตั้ง ยังไม่คิดจะเปลี่ยนไปใช้องค์การที่เป็นทางเลือก คือ องค์การแบบแนวราบ หรือองค์การแบบวงกลม หรือรูปแบบองค์การที่สอดคล้องกับงานที่ต้องการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งนิยมเรียกกันว่า การจัดการภาครัฐและเอกชน (public and private management) หรือ การบริหารร่วมกัน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เรียกว่า “public and private partnership” (PPP) บริบทดังกล่าวต้องการ รูปแบบขององค์การหรือการจัดองค์การให้ สอดคล้องในเรื่องของ “outsourcing” งานไปให้ องค์การภาคเอกชนจัดทำ เป็นการฟ้องถ่ายงานของ องค์การภาครัฐ หรือรูปแบบขององค์การที่ตอบโจทย์ ของ “downsizing” ซึ่งจะเป็นรูปแบบองค์การที่ ราบเรียบ (flat) หรือเรียกว่าองค์การแบบสองชั้น

ตัวอย่างที่ยกมาให้เห็นก็คือมหาวิทยาลัย ซึ่งควรจะจัดเป็นองค์การรูปวงกลม ก็ยังมีลักษณะ ขององค์การแบบแนวตั้ง หรือ “bureaucracy” ซ่อน เร้นอยู่โดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยในกลุ่มประเทศที่ สาม อาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยเอกชนมักจะมีการ รวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่อธิการบดี เพราะอธิการบดี ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยเอกชนจะมีเจ้าของเป็น อธิการบดี จึงมักจะจัดองค์การด้วยการรวมอำนาจ

ไว้ที่อธิการบดีเพื่อป้องกันการรั่วไหลของการบริหาร การเงิน ในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐก็แทบจะไม่มีอะไรแตกต่างกันคือมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือตำแหน่งของอธิการบดี แต่การบริหารงานของ มหาวิทยาลัยของรัฐจะมีนายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งกำหนด นโยบาย ซึ่งอาจใช้เพื่อการคานอำนาจระหว่างสภา และผู้บริหารระดับสูง คืออธิการบดีและรอง อธิการบดี ในทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยจะมีการคาน อำนาจให้เห็นอย่างที่ควรจะเป็น เพราะอธิการบดี ส่วนใหญ่จะไปเชิญนายกสภามหาวิทยาลัยมาเป็น เกียรติให้กับมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นก็จะอาศัย คณะบดีและผู้อำนวยการสำนัก ร่วมกับสมาชิกสภา อื่นๆที่มาจาก การเสนอของอธิการบดี เพราะนายก สภาไม่ค่อยจะทราบการบริหารภายในของ มหาวิทยาลัย หากเป็นเรื่องที่ไม่ผิดปกติก็มักจะเห็น ด้วยกับเรื่องที่มาที่มหาวิทยาลัยเสนอมาส่วนใหญ่ เพราะ ฉะนั้นเมื่ออธิการบดีเสนอชื่อนายกสภามหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่จะได้รับการรับรองจากสภามหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัยและ อธิการบดีจึงเป็น ไปด้วยดี ส่วนใหญ่ความคิดเห็นจะ มีความเป็นสมานฉันท์ ถ้อยที่ถ้อยอาศัย หรือเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเหตุนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจึง ไม่ค่อยจะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่จาก อธิการบดีไปยังระดับคณะ คือคณะบดี กล่าวคือ อธิการบดีจะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะ การควบคุมคนและงบประมาณหรือเงิน รวมทั้งเรื่อง อื่นๆที่มีความสำคัญต่อการเรียนการสอน ซึ่ง ต้องการการมีส่วนร่วมจากคณาจารย์ คณะบดีส่วน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ใหญ่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร ซึ่งมีผู้บริหารโครงการรับผิดชอบอยู่แล้ว

ความเป็นสมานฉันท์หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยทำให้มีนโยบายที่บ่อยครั้งขัดกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องรายได้ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีกรกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในหลายมหาวิทยาลัยของรัฐ จนมีผู้ไปทำคุษฎีนิพนธ์ในระดับปริญญาเอก ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังไม่ได้รับการยืนยัน แม้จะเป็นคุษฎีนิพนธ์ก็น่าจะมีการตรวจสอบข้อมูลว่ามีความถูกต้องแม่นยำเพียงใด อย่างไรก็ตามการไม่สนใจความสำคัญขององค์การแบบแนวราบคือให้มหาวิทยาลัยยังมีการบริหารที่ใช้วิธีการของแนวตั้ง คือรวมอำนาจไว้ในระดับสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารระดับสูง นโยบายหลายอย่างผ่านออกมาโดยระดับคณะและคณาจารย์ต้องเป็นฝ่ายรับนโยบาย โดยขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่น่าจะเกิดขึ้นในองค์การแบบมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21

ตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้นก็เพื่อจะได้อธิบายถึงการใช้ทฤษฎีและแนวความคิดของ “bureaucracy” หรือรูปแบบขององค์การแบบแนวตั้ง จนมองข้ามรูปแบบขององค์การอื่นๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลต่อความล่าช้า ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยเฉพาะองค์การแบบวิชาการหรือองค์การแบบวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม “bureaucracy” ในตัวของมันเองก็จะส่งผลเสียให้กับการบริหารได้ เรียกกันว่า “dysfunctional” หมายความว่าผลของการบริหารไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ “bureaucracy” ซึ่ง

คิดโดย Weber ทั้งนี้เพราะผู้บริหารองค์การรูปแบบนี้มักจะใช้สารของทฤษฎีอย่างมาก กล่าวคือมีการควบคุมคนในองค์การเข้มงวดเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานกลัวจนขาดความคิดริเริ่ม ที่ต้องการบรรยากาศของการบริหารที่สบายๆ ไม่ใช่อยู่ในบรรยากาศของความสลับและขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม การควบคุมโดยทางการและการตรวจสอบทุกขั้นตอนทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจ สับสน หรือไม่ทราบว่าคุณบังคับบัญชาจะเอาอย่างไรกันแน่กับคุณภาพของงาน ความเครียดทำให้ลดผลของการผลิตหรือผลของการปฏิบัติหน้าที่ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจริงจังในการควบคุมงาน หรือให้ผู้ปฏิบัติต้องถูกตรวจสอบโดยผลของงานทำให้มีการหยิบนความผิดพลาดไปให้ผู้อื่น เช่นเพื่อนร่วมงานในที่งาน นอกจากนี้การบริหารงานโดยอิงกฎแบบทุกขั้นตอน ทำให้ขาดการใช้ดุลพินิจและความเฉลียวฉลาดของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา จะเห็นได้ว่าการบริหารงานแบบ “bureaucracy” คุ้มงาม คุ้มค่าย มีการทำงานอย่างจริงจังและมีระเบียบวินัยแต่ไร้ผลงาน หรือมีผลงานที่ล้าสมัยจนทำร้ายเป้าหมายรวมขององค์การในที่สุด

รายละเอียดของ การใช้ทฤษฎี “bureaucracy” มากไปคือ ในแต่ละเรื่องหรือรายละเอียดของ “bureaucracy” Caiden 5 ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์การข้ามชาติ ทหาร ราชทัณฑ์ ไปรษณีย์ องค์การที่ใช้กฎหมายหรือองค์การสรรพากร มักจะใช้วิธีการของ “bureaucracy” ในความเข้มข้นที่มากไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

การอาศัย “ความชำนาญการ” “ลำดับชั้นการบังคับบัญชา” “กฎระเบียบข้อบังคับ” “การนิยมแนวความคิดของการจัดการ” “การไม่ให้ความสำคัญของการรู้จักกันหรือคนที่มีความเป็นญาติสนิทมิตรสหาย” “การเน้นเรื่องความเป็นอาชีพ” ทำให้เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี เพราะ “ความชำนาญการ” ถ้ามากเกินไปจะก่อให้เกิดผลผลิตที่ต่ำ “ลำดับชั้นการบังคับบัญชา” อาจนำไปสู่ทัศนภาพที่แคบ ยึดหลักตายตัวที่นิยมเรียกเล่นกันว่า “คุณระเบียบ” ความรับผิดชอบที่แคบคือดีความตามลยาลักษณ์อักษร ซึ่งจะส่งผลเสียกับเรื่องอื่นๆของกระบวนการจัดการตามมาอีกหลายเรื่อง เรื่อง “การยึดกฎระเบียบข้อบังคับที่มีมากมายและไม่ยืดหยุ่น” มีผลเสียต่อ “transposition of goals” กระบวนการบริหารกลับกลายเป็นเป้าหมาย เกิดความไม่เข้าใจในการบริหารงาน ซึ่งอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือความอยู่ดีธรรมในที่สุด หรือในกรณีของการเน้นหลัก “การจัดการนิยม” (managerialism) ทำให้บรรยากาศมีความสมานฉันท์ มีการแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำ แต่อาจนำไปสู่การเป็นเหตุให้ขาดความชำนาญการในการบริหารรัฐกิจ ไม่สนใจผู้ที่มีอัจฉริยะ และอาจมีผลนำไปสู่การวัดผลงานที่ไม่ใช้ความรู้ คือมีความแปลกปลอมในการบริหารงาน อาจนำไปสู่การไร้ความสามารถและการจัดการที่ผิดพลาดได้ หรือเรื่องของ “การบริหารที่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องส่วนตัว” ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารที่บรรลุเรื่องของวัตถุวิสัย การไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะมีผลต่อการไม่คำนึงถึงความเป็นเพื่อนมนุษย์ ไม่มีความรู้สึกรู้สึกของ “callousness”

ซึ่งจะมีผลไปสู่การหมดสภาพ ไม่มีเกียรติ ความทุกข์ยากลำบาก ความเสื่อมโทรม ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นมนุษย์ และเรื่องสุดท้ายคือ “อาชีพนิยม” จะนำไปสู่ความมีสมรรถนะ ความจงรักภักดี ซึ่งจะนำไปสู่การเรียนรู้ การป้องกันตนเอง มีประสบการณ์จำกัด ซึ่งจะมีผลต่อวิสัยทัศน์ที่คับแคบ มีความระราน จะนำไปสู่ไม่มีการให้รางวัล mediocrity และการรักษาเวลา เป็นต้น

โดยสรุป ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับ “bureaucracy” หรือรูปลักษณะขององค์การแบบแนวตั้ง ได้รับการใช้อย่างกว้างขวางในองค์การภาครัฐของไทย แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าแนวความคิดนี้แม้จะมีประโยชน์ทั่วไป แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ เพราะการเปลี่ยนแปลงของบริบท และประการต่อมาก็คือ ถ้าหากใช้แนวความคิดนี้มากเกินไป จะส่งผลเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ

พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากพฤติกรรมที่ควรจะเป็น

ผู้เขียนขอเสนอแยกออกเป็นสองประการ *ประการแรก* ได้แก่พฤติกรรมที่ต่อต้านการหยั่งรู้ (intuition) หรือการรับรู้โดยสัญชาตญาณ (instinct) *ประการที่สอง* ได้แก่พฤติกรรมที่ทำลายตนเอง (administrative disaster) ในการบริหารงาน เรื่องนี้อธิบายได้ว่ามนุษย์ทุกคนสามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือนำไปปฏิบัติหรือบริหารงาน นอกจากจะอาศัยความรู้ ยังต้องใช้สัญชาตญาณหรือการหยั่งรู้เพื่อมาช่วยการทำงานในบางเวลา เพราะสัญชาตญาณจะช่วยให้มนุษย์ทุกคนแก้ไขปัญหาซึ่งหน้าได้ เช่น นาย ก กับนาย ข เดินข้ามถนน แต่ขณะยืนรอรถที่วิ่งมา



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ไม่หยุด จะมีการวิ่งเฉี่ยวมาที่นาย ข โดยที่นาย ข มองไม่เห็น นาย ก เห็นรถวิ่งเฉี่ยวซึ่งอาจชนนาย ข ได้ โดยสัญญาชตาณนาย ก จะดึงแขนนาย ข ถอยออกมาเพียงหนึ่งก้าว ก็จะช่วยนาย ข ให้รอดจากการโดนรถชน จึงอาจกล่าวได้ว่าสัญญาชตาณเป็นสิ่งที่จะช่วยมนุษย์ให้อยู่รอดได้

ในส่วนของการหยั่งรู้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความนึกคิดจากประสบการณ์ มีส่วนช่วยให้มนุษย์อยู่รอดในสังคมได้ หรือสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้ที่เขียนพฤติกรรมที่ต่อต้านการหยั่งรู้ได้ชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนโดยใช้บริบทของการบริหารรัฐกิจในประเทศอังกฤษ พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการบริหารงานในที่สุด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 6

1) การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำเร็จ แต่เสียค่าใช้จ่ายมากจนไม่คุ้มกับผลของงานที่ได้รับ

2) ผลที่ได้รับมีลักษณะที่แตกต่างไปจากผลที่ผู้บริหารมีความประสงค์จะให้เกิดขึ้น

3) บริหารแล้วไม่มีอะไรเป็นผลงานที่ชัดเจนทุกอย่างในโครงการที่รับผิดชอบก่อนหรือหลังบริหารทุกอย่างเหมือนเดิม แต่เสียงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องเห็นชัด

4) บริหารโดยไม่มีประสิทธิผล ในทางปฏิบัติ นักบริหารเหล่านี้มีการจัดแจงปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกใหม่ก่อนปฏิบัติงาน แต่ไม่บรรลุเป้าหมายในท้ายสำคัญดูน่าประทับใจในการปฏิบัติงาน ผลก็คือไม่มีอะไรเกิดขึ้น

5) ในแวดวงของการบริหาร ความจริงมีอยู่ว่า ยิ่งมีการให้ไม่ว่าจะเป็นการให้นโยบายงบประมาณ หรืออุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ผลก็คือยิ่งมีการไม่เพียงพอ พุดให้เข้าใจง่ายก็คือ ยิ่งช่วยก็ยิ่งเรียกร้อง ไม่เคยมีการเพียงพอ คือมีจิตสำนึกแบบ “ขอทาน”

การบริหารที่เปรียบเหมือนคนป่วย และเป็นการทำลายตนเองดังที่ Hood(1974) ได้อธิบายในเรื่องที่กล่าวมานี้ เขาได้อธิบายต่อไปว่ามีกลไกแปดประการที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งได้แก่

1) ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่และการฉ้อราษฎร์บังหลวง

2) ความสูญเสียที่เกิดจากการบริหารงาน

3) การควบคุมงานที่ล้มเหลว

4) มีการแสดงตัวอย่างการบริหารงานในด้านลบ

5) การสนองตอบล่าช้าเวลาที่มีผู้เรียกร้องการบริหารสาธารณะก็คือ เป็นความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความยุติธรรมนั่นเอง

6) การจัดองค์การใหม่ เป็นการสนองตอบที่เป็นเพียงสัญลักษณ์ ความจริงก็คือ ความเสียหายส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการแก้ไข กล่าวคือมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องของการบริหารงานเป็นจำนวนมาก แต่เป็นการแก้ไขเรื่องเล็ก น้อย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องไม่สำคัญ เรื่องที่มีความเสียหายที่เป็นเรื่องใหญ่ และมีผลกระทบมากจะไม่มี การพิจารณา คือมองข้ามไปก่อน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

7) มีเป้าหมายขององค์การขัดแย้งกัน มีการนำปัญหาบางข้อหรือข้อเดียวมายกเว้นปัญหาเรื่องใหญ่ซึ่งอาจมีหลายข้อ เช่นมีข้อห้าม 9 ข้อ ข้อสุดท้ายเขียนยกเว้นว่าข้อห้ามเหล่านี้จะทำก็ได้ให้อยู่ในดุลพินิจของอธิบดี ข้อที่ 10 จึงทำลายคุณธรรมทั้ง 9 ข้อ

8) ความแตกแยกของความรู้และความเป็นวิชาชีพ

ข้อเสนอของ Hood(1974) ที่ได้มาจากการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามิปรากฏให้เห็นบ้างในประเทศไทยในหลายกรณี หากแต่ยังไม่มีผู้ใดรวบรวมจากผลของงานวิจัยและไม่ทราบแน่ชัดว่ากรณีเหล่านี้มากนักน้อยเพียงใด สิ่งสมควรให้ความสนใจก็คือ พฤติกรรมต่อต้านการหยิ่งรู้เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารในภาพรวม เป็นปัญหาที่คนส่วนใหญ่มองเห็นโดยมองว่าเป็นพฤติกรรมทางลบ แต่คนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าจะแก้ไขอย่างไร จนในที่สุดเลยเคยชินกับพฤติกรรมเชิงลบเหล่านี้

พฤติกรรมอีกประการหนึ่งที่จัดไว้ในหัวข้อนี้คือ พฤติกรรมที่ทำลายตนเอง ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมที่ปฏิบัติแล้วได้ผลของการปฏิบัติของงานที่ผิด เรียกว่า “mal-performance” 7 คือเป็นผลของการปฏิบัติงานที่ทำให้องค์การภาครัฐในภาพรวมล้มเหลว เพราะเป็นการกระทำผิดที่ทำกันในวงกว้างทำเป็นระบบ ทำอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนความผิดที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอย่างแพร่หลายในการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีงาน

หลายประเภทที่เกิดจากประชาชนต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจากความผิดที่ได้ทำลงไป เรียกว่า “ฉ้อราษฎร์” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหารายได้จากรัฐด้วยการกระทำผิด ซึ่งเห็นได้อย่างแพร่หลาย และคดีที่มากที่สุดก็คือการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งทำกันอย่างแพร่หลายจากการเก็บหัวคิว ซึ่งสมัยก่อนเก็บ 20% เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่องจาก 20% มาเป็น 30% 40% และหลังสุดมีถึง 50% ซึ่งเป็นการเรียกที่ผิดวิสัย เกือบจะเป็นที่เข้าใจว่าสถานที่ทำงาน เครื่องไม้เครื่องมือขององค์การภาครัฐจะมีคุณสมบัติที่ต่ำสุด แต่มีราคาแพงที่สุดในสินค้าคุณภาพเดียวกัน งานบริการใดที่รัฐจ้างให้เอกชนทำจะได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำสุด แต่ราคาจะสูงสุด อย่างนี้เรียกว่า “malperformance” หรือ “malfunctioning” หรือ “misbehavior” เป็นพฤติกรรมที่มีอย่างแพร่หลายในประเทศที่สามและสี่ทั่วโลก เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปมีรายได้ต่ำ พ่อค้าประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และประชาชนผู้รับบริการขาดความรู้ความสามารถในการตรวจสอบประโยชน์ของตนเอง และไม่ทราบว่า จะตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไร นอกจากนี้หากประชาชนและผู้รับบริการมีความเป็นผู้ที่ “พอเพียง” ก็คงไม่ทำให้เกิดความผิดประเภทนี้เกิดขึ้น แต่ประชาชนผู้รับบริการมีความไม่พอเพียงอย่างมาก เช่นอยากให้ลูกที่เรียนชั้นประถมเรียนโรงเรียนนานาชาติ หรือไม่ก็เรียนในต่างประเทศตั้งแต่ชั้นประถม เพื่อให้ลูกออกเสียงภาษาอังกฤษไพเราะ และถ้าพูดไทยไม่คล่องไม่ชัดเพราะไม่ได้เรียนในโรงเรียนที่สอนเป็น



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ภาษาไทย น่าจะดูดีในทรศนะของคนเหล่านั้น
ความผิดประเภทดังกล่าวจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย
ปราบยาก เพราะเป็นการสมยอมทั้ง 2 คู่กรณี ข้อ
สำคัญก็คือสังคมไม่ประนาม เช่น การไม่คบค้า
สมาคมด้วย เป็นต้น

ความผิดในกลุ่มนี้ยังมีอีกมากเพราะเป็น
ความผิดที่ได้ยินอยู่เสมอในชีวิตประจำวัน วันของการ
ทำงาน เช่นการเอาเวลาของทางราชการไปทำงาน
เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง จะมีมากในบุคลากร
ทางแพทย์ หรือเบิกของราชการมาใช้มากผิดปกติ
คือเอาไปใช้ที่บ้าน ซึ่งจะมีในหมู่บุคลากรที่มีรายได้
น้อย หรือเรื่องของการเอาผลประโยชน์ส่วนรวม
(public interest) มาปะปนกับผลประโยชน์ส่วนตัว
(individual interest) ซึ่ง จะพบ ในบุ ค ล ก ร ที่ มี
ตำแหน่งสูง เช่นการบริหารที่ก่อให้เกิดความสูญเสีย
(waste) การลงทุนที่ผิดพลาดในกรณีของสหกรณ์
ออมทรัพย์ เพราะขาดการศึกษาดูแลอย่างแท้จริง
คือขาดมีอาชีพในการบริหาร งาน ขาดการนำ
ความคิดใหม่ๆ หรือนวัตกรรมในการบริหารงาน
หรือกรณีการเอาบุตรหลาน พรศพวกเข้าทำงานใน
รัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐ โดยเฉพาะการเข้า
มาเป็นลูกจ้างจนถึงตำแหน่งพนักงานในรัฐวิสาหกิจ
เพราะขาดองค์การกลางการบริหารบุคลากร เช่นไม่
มี ก.พ. ก.ตร. ก.ต. ก.อ. ฯลฯ ทำให้องค์การ
เหล่านี้จะทำอะไรก็ได้ จะพบว่ามีบุคลากรที่มีคุณวุฒิ
น้อยมาก แต่ดำรงตำแหน่งเงินเดือนสูง บุคลากรบาง
คนหรือไม่น้อยกินเงินเดือนเทียบเท่าข้าราชการพล
เรือนระดับนักบริหารชั้นกลาง เพราะไม่มีเพดานของ
แต่ละตำแหน่ง มีทัศนคติและความรู้ความชำนาญ

ตลอดจนการใช้ภาษาไทยและภาษาอังกฤษอยู่ใน
ระดับของเสมียนพนักงาน เพราะการเจริญเติบโต
ของบุคลากรในองค์การแบบนี้ไม่มี “career path”
ไม่มีแบบแผนของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ใน
มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งจะมีลูกจ้างบางคน
สำเร็จปริญญาโท แต่ทำงานในตำแหน่งระดับเสมียน
ทำให้ผู้สอนวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์เกิดความ
สับสนว่าสอนผิดหรือไม่ เมื่อประสบกับปัญหาเหล่านี้

ความผิดร้ายแสบแต่พ้นประการที่พบเห็นกัน
ในองค์การภาครัฐของไทย อาจสรุปลงด้วยการใช้คำ
ว่า “ขาดประสิทธิผล” ในการบริหารงาน หรือ
เรียก ว่า มี “ineffect-iveness” ใน องค์ ก ร ที่
รับผิดชอบ ซึ่งเป็นกิจกรรมรวมของกิจกรรมหลาย
อย่างที่ทำให้ภาครัฐล้มเหลว เช่น การฉ้อราษฎร์บัง
หลวง การเล่นพรรคเล่นพวก การใช้วิธีการของ
ระบบการเมืองมาใช้กับองค์การทางวิชาการและ
วิชาชีพ ก็คือการเล่นการเมืองอย่างเปิดเผย ใช้
การเมืองนำการตัดสินใจในกิจกรรมที่ต้องใช้หลัก
เหตุผล (rationality) มีหลายองค์การใช้เวลากับการมี
กิจกรรมที่ไร้ประโยชน์ กล่าวคือไม่สอดคล้องกับ
“ค่านิยมหลัก” ขององค์การ มีที่ปรึกษาและคนสนิท
ที่ไม่มีทั้งความรู้และประสบการณ์ ซึ่งมีค่าปรึกษาที่
นำมาสู่ความเสียหายต่อส่วนรวม ดังเช่นที่ Peter
Drucker 8 ศาสตราจารย์ทางการจัดการและ
บริหารธุรกิจเคยกล่าวไว้ว่า การบริหารรัฐกิจมีบาป
หนาอยู่ 6 ข้อ ซึ่งได้แก่

1) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่าง
กว้างๆ โดยไม่มีการกล่าวถึงรายละเอียด ส่วนใหญ่
จะเป็นวัตถุประสงค์ที่วัดไม่ได้ ประเมินไม่ได้ หรือจะ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ลงความเห็นว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ได้ยาก เช่น พูดกว้างๆว่า “จะพัฒนาให้องค์การมีความเจริญ สามารถแข่งขันได้ และนำความภูมิใจมาให้คนในองค์กร” การกล่าวแบบนี้ กล่าวร้อยครั้งก็ถูกร้อยครั้ง ผลก็คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องทำงานให้หนัก เพราะไม่ทราบว่าคุณงานคืออะไร เอาอะไรไปวัด และวัดเรื่องอะไร

2) มีการทำงานหลายเรื่องในเวลาเดียวกัน โดยไม่มีกำหนดว่าทำอะไรก่อนหลัง ทำให้การทำงานไม่เป็นระบบ เกิดความเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลของการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยจะรับงานไว้มาก เช่น การสอน งานกรรมการทุกประเภททั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ งานบริการชุมชน เช่น การฝึกอบรม การจัดโครงการฝึกอบรม งานวิจัย เขียนตำรา เขียนบทความทางวิชาการ เป็นบรรณาธิการวารสารทางวิชาการ การเสนอบทความทั้งในและต่างประเทศ งานเหล่านี้จะใช้เวลาซ้ำซ้อน และทำความเข้าใจกับอาจารย์ทุกคน ดังนั้นหากอาจารย์ไม่จัดงานที่ต้องปฏิบัติก่อนหลัง ก็จะทำไม่ได้ เช่น ถึงเวลาจะส่งงานที่รับปากว่าจะทำไม่เสร็จ เสียคน เช่น จะทำงานสอน ฝึกอบรม หรืองานประชุมก็จะทำก่อน เพราะงานเสร็จสิ้นไปคราวเดียวกันเลย ตรงกันข้ามงานวิจัย งานเขียนตำรา บทความ หรือการอ่านประเมินผลงาน ซึ่งมีจำนวนมากมาย ก็จะมีผลงานและ แม้การสอน จะเห็นได้ว่าอาจารย์หลายท่านซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงมาก่อน มาเสียชื่อตอนมีอายุมาก เพราะสอนทั่วไป สอนทุกวิชาและสอนอย่างมอมเมา จนเรียกว่า “ละะ” เพราะไม่มี

“inputs” ของความรู้ แต่จะสอนโดยใช้ความเฉลียวฉลาดส่วนตัว จะมีความรู้ได้อย่างไรเพราะไม่ค่อยได้อ่านตำราหรือบทความทางวิชาการ ไม่ได้เขียนหรือวิจัยมาเป็นเวลานาน การสำเร็จปริญญาเอกและการมีตำแหน่งทางวิชาการไม่ได้หมาย ความว่าจะมีความรู้ทันสมัยตลอดเวลา ทาง ส.ก.อ. กำหนดว่าอาจารย์จะสอนหรือเป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรได้จะต้องมีงานเขียนในระยะเวลามากไม่เกิน 5 ปี เป็นอาทิ

3) มีความเชื่อว่า “ปริมาณเป็นเรื่องดี” กล่าวคือมีความเชื่อว่า “ของที่มีจำนวนมาก” เป็นเรื่องสำคัญ โดยมองข้ามเรื่องของ “คุณภาพ” “ความสามารถ” หรือสิ่งที่ทำให้ “เป้าหมายขององค์กรสำเร็จ” ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของทุกมหาวิทยาลัยก็คือ การเน้นการสอนภาคพิเศษ คือ การสอนปริญญาโทและปริญญาเอกนอกเวลาราชการ หรืออาจมีปริญญาตรีภาคพิเศษ โครงการภาคพิเศษนอกเวลาราชการ อันที่จริงเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่ไม่มีเวลาศึกษา หรือให้โอกาสกับบุคลากรในภูมิภาคที่ต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยได้อาจารย์ที่มีประสบการณ์จากส่วนกลาง เดินทางไปสอนสุดสัปดาห์ โครงการดังกล่าวได้ผลดีในระยะ 5 ปีแรก เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 หลังจากนั้นก็มีโครงการที่มีอาจารย์ที่มีประสบการณ์น้อย มีวุฒิปริญญาไม่ตรง ไม่มีทักษะการสอนข้าราชการหรือนักธุรกิจที่มีประสบการณ์ และเพื่อที่จะแย่งนักศึกษาจากโครงการที่มีชื่อเสียงกว่า เพราะมีการคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียน รับยาก มีการประเมินผลความสำเร็จด้วยการให้ได้-ตก เป็นเหตุให้โครงการที่อ่อนกว่าเปิดรับนักศึกษาในหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐาน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ต่ำกว่า คือง่ายกว่าหรือรับหมด เรียนง่าย เพราะผู้สอนมีความรู้ไม่ตรง คือมีความรู้เรียนปริญญาที่สัมพันธ์ ชาติประสบการณ์การสอน ไม่เคยเป็นอาจารย์มาก่อน อ่านหนังสือมาจำกัด ต้องใช้วิธี “เรียนแล้วไม่มีการตก” หากสอบแล้วตกก็ให้แก้ตัวครั้งต่อไปก็ได้ การศึกษาในระบบเช่นนี้จึงเป็นเหตุให้การประเมินผลอุดมศึกษาของไทยมีมาตรฐานที่ต่ำ สิ่งที่คุณเขียนใคร่จะชี้ให้เห็นก็คือ การรับนักศึกษาจำนวนมากเพื่อให้เลี้ยงตนเองได้โดยไม่คำนึงถึงชื่อเสียง คือให้ผู้ที่มาตามมาตรฐานต่ำผ่านและสอบได้โดยง่าย ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารการศึกษาทุกระดับ คุณภาพต้องมาก่อนปริมาณ มหาวิทยาลัยจะอาศัยรายได้จากการสอนภาคพิเศษ เป็นวิธีคิดที่ผิด มหาวิทยาลัยควรจะมีรายได้จากคุณภาพการศึกษามีรายงานการวิจัยที่มีชื่อเสียง มีอาจารย์ผู้เขียนตำราที่มีชื่อเสียง มีบทความทางวิชาการที่สร้างทัศนภาพใหม่ มีนักศึกษาที่มีชื่อเสียงแข่งกับทั่วโลกได้ มหาวิทยาลัยควรยึด “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” (academic excellence) ไม่ใช่จำนวนนักศึกษาที่มีหรือจำนวนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา อย่างไรก็ตาม หากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษาจำนวนมาก แต่สำเร็จมากและมีคุณภาพสูงก็คงไม่เป็นไร ถ้าเป็นไปได้ก็ควรจะสนับสนุนและชมเชยด้วย

4) ผู้บริหารเป็นผู้ที่ “หัวรั้น” หรือ “ด้นทุรัง” เรียกว่ามีคุณสมบัติของคน “dogmatic” คือคิดเอง ชอบเอง เออเอง ไม่ปรึกษาผู้ใด เพราะเชื่อในความ สามารถของตนเองว่าประสบความสำเร็จมากแล้ว อาจทำให้หลงตัวเองได้ ในทางปฏิบัติ นักบริหารในกลุ่มประเทศที่หนึ่งหากจะตัดสินใจทำเรื่อง

ที่สำคัญ จะต้องนำมาทดลองหรือวิจัยก่อน นำเอาองค์ความรู้มาศึกษา รวมทั้งประสบการณ์ของการเป็นผู้ บริหารที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน รวมทั้งบรรยากาศทางการเมืองและความคาดหวังของประชาชน หากเป็นการบริหารงานภาครัฐ ไม่สามารถคือรั้นคั่นคั่นเพราะเชื่อถือตนเอง มนุษย์มีอคติ มีจุดบอด เหนือฟ้ายังมีฟ้า คือมีคนเก่งกว่า มีความคิดดีกว่า ความเป็นคนอ่อนน้อมถ่อมตน อาศัยการวิจัย คู่อฤษฎีประกอบ จะช่วยให้การตัดสินใจไม่ผิดพลาด ข้อสำคัญที่สุดคือ ลูกน้องใกล้ตัวต้องฟังหูไว้หู ควรฟังแล้วเก็บไว้เป็นข้อมูลของจิตใจ และนำมาทดสอบทุกระยะ

5) ไม่เรียนรู้จากประสบการณ์หรือข้อมูลย้อนกลับ กล่าวคือไม่เรียนรู้จากสิ่งที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงและแก้ไข ควรอาศัยความผิดพลาดมาเป็นครูเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง คนมี ego สูง ประเมินตนเองสูง โดยปกติจะไม่สนใจข้อมูลย้อนกลับ

6) เป็นคนเชื่อเรื่องของ “อมติเต” กล่าวคือเชื่อว่าองค์การที่รับผิดชอบเป็นองค์การอมติเตตนเองเป็นผู้บริหารอมติเต องค์การและตนเองจะเอาอะไรมาทดแทนไม่ได้ ความคิดอย่างนี้จะมองข้ามเรื่องของจุดอ่อนในการทำงานโครงการที่ไร้สาระ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานไม่คุ้ม ขาดความสามารถที่จะแยกคนเก่ง/ คนดี จากคนที่ไม่มีความรู้ ไม่มีผลงาน แต่กลับพอใจมีคนรับใช้ใกล้ชิด เป็นบาปอันสุดท้ายที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐล้มเหลว

โดยสรุป พฤติกรรมเปียงเบนดังกล่าวข้างต้นมีผลเสียต่อการบริหารรัฐกิจ มีมานานจนคน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มองข้ามและไม่นำมาใส่ใจอีกต่อไป เสมือนเป็นเรื่องปกติวิสัย

การบริหารงานที่ผิดพลาด

เรื่องของการบริหารงานที่ผิดพลาด (maladministration) 9 เป็นการผิดพลาดของการบริหารในขอบข่ายที่กว้างมาก ซึ่งผู้เขียนใคร่จะแบ่งออกเป็นเรื่อง *ประการแรก* เรื่องของอาชีพนิยม (professionalism) คือการใช้อาชีพนิยมไปครอบงำอาชีพและบุคลากรอื่นๆในองค์การ *ประการที่สอง* ได้แก่พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของกลุ่มประเทศที่สามและสี่ ซึ่งมีการศึกษาแพร่หลายมากในทศวรรษที่ 60-80 *ประการที่สาม* ได้แก่พฤติกรรมนอกสู่นอกทางที่ผิดกฎหมาย แต่คนมองข้ามและเคยชินจนไม่นำมากล่าว เช่น การคุมการประกอบอาชีพรถเมล์ที่วิ่งผิดกฎหมาย การคุมร้านค้าไม่ให้มีผู้ใดมาก่อน ฯลฯ การบริหารที่ผิดพลาดเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้รับการแก้ไขไปจากการที่ประเทศไทยที่มีระบบ “ombudsman”

ประการแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับอาชีพนิยม อาชีพนิยมก็คือ แนวปฏิบัติของผู้ที่มีวิชาชีพ โดยเห็นว่าวิชาชีพของตนเหมาะสมกว่าหรือดีกว่าวิชาชีพอื่นในการดำรงตำแหน่งของการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ในโรงพยาบาล แพทย์จะคิดว่าอาชีพของตนเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง เช่น เป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาล โดยเห็นว่าเหมาะสมกว่าผู้ที่ศึกษาทางวิชาการบริหารโรงพยาบาล ในระดับกระทรวง แพทย์อาจเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์การที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเภสัชศาสตร์ ในกรณีเดียวกัน ในส่วนของงานฝ่ายยุติธรรม ผู้พิพากษาจะเข้าดำรงตำแหน่ง

ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม ซึ่งเป็นงานประจำที่ผู้พิพากษาไม่ได้ศึกษาหรือมีประสบการณ์มาก่อน ในมหาวิทยาลัยจะเห็นได้ว่าตำแหน่งบริหารทุกสายคือ แม้เป็นสาย ข และสาย ค ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละสายอาชีพจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาย ก คือสายอาจารย์ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัย ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม ผู้อำนวยการสำนักบรรณสาร

อาชีพนิยมหากดูเพียงผิวเผินคิดว่าไม่สำคัญ แต่เป็นการทำให้บุคลากรเสียขวัญกำลังใจ เช่นคนสำเร็จปริญญาเอกสาธารณสุขศาสตร์ไม่มีโอกาสเป็นสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารที่สำคัญ ในส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสาธารณสุขจังหวัดต้องเป็นแพทย์ เพราะมีการเรียกตำแหน่งว่า “นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้วิชาชีพหนึ่งเข้าครอบครองอาชีพของอีกวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ศึกษามาโดยตรงว่า ในทศวรรษของผู้เขียน อย่างน้อยที่สุดควรเปิดโอกาสให้ทั้งสองวิชาชีพมีโอกาสเท่ากัน เช่นกรมศุลกากรจะเปิดโอกาสให้สัตวบาลมีโอกาสเท่าเทียมกับสัตวแพทย์ในการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เรื่องความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการเลื่อนชั้น วิชาชีพที่เก่าแก่มักจะยึดหัวหาดก่อน และก็ปล่อยให้ความได้เปรียบเสียเปรียบดำเนินตลอดมาเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ โดยการพิจารณาหาความเหมาะสม หรือที่เรียกว่า “rethinking” ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความผิดพลาดที่อาจทำให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐ คือเป็นเรื่องของขวัญกำลังใจ คักดีศรี และความเป็นธรรมของวิชาชีพและวิชาการ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ประการที่สอง ได้แก่ พฤติกรรมของบุคลากรในกลุ่มประเทศที่สามและสี่ ที่มีคุณลักษณะ (attributes) ไม่สอดคล้องกับงานการบริหารการพัฒนา (development administration) อาจกล่าวได้ว่าการบริหารการพัฒนาก็คือกิจกรรมที่นำเอานโยบายการพัฒนาประเทศ (national development) ไปแปลงเป็นแผนงาน (programs) และโครงการ (projects) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (implementation) ซึ่งอาจเรียกได้ว่านำไปสู่ผลของงานคือ “performance” กล่าวโดยสรุป การบริหารการพัฒนา ก็คือการนำนโยบายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ และหัวใจของแนวความคิดนี้ก็คือ “การบริหารโครงการ” หรือเรียกว่า “project management” ผู้บริหารในกิจกรรมเหล่านี้ต้องมีคุณสมบัติของ “change agent” เป็นบุคลากรที่ทำหน้าที่กระตุ้นการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ไปกระตุ้นให้ประชาชนทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อชีวิตที่ดีกว่า จะเห็นได้ว่า “change agent” ทำหน้าที่คอยให้คำแนะนำและกำลังใจ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นๆให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเอง เรียกว่าเป็นการพัฒนาคน (people development) การพัฒนาคนจะสำเร็จได้ ระบบบริหารของกลุ่มประเทศที่สามและสี่ต้องมีเงื่อนไขและบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา จากการศึกษาของนักรัฐศาสตร์ในสายของการเมืองและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบกับ เช่น Riggs, Siffin, La Palombara หรือ Montgomery 10 ซึ่งเป็นนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเหล่านี้ตั้งแต่ทศวรรษ 60 ถึง 80 มีความเห็นว่า บรรยากาศของการเมืองและการบริหารไม่เอื้อต่อการมีการบริหารการพัฒนา เพราะ

ข้าราชการในกลุ่มประเทศเหล่านี้มีทัศนคติที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่นิยมการมอบอำนาจหน้าที่หรือการกระจายอำนาจ การเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาโดยไม่จริงใจ บริหารไม่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ยาก ยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับจนเกิดผลเสียต่อการบริหารงาน โดยเฉพาะเรื่องการปรับตัวเข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลงทุกนาที บริหารงานโดยไม่คำนึงถึงค่านิยมของการพัฒนาประเทศ คือ ประสิทธิภาพ การปรับตัว การบูรณาการ และความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงไม่นิยมออกไปตรวจงานในชนบทที่ห่างไกล สนใจการรักษาสถานภาพ ทำให้ห่างไกลกับประชาชนในชนบท ให้ความสำคัญเพียงกับความเป็นทางการ (formalism) ทำให้เสียเวลาและเกิดช่องว่างกับประชาชน

พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความเสียหายและล้มเหลว ในการบริหารการพัฒนา แต่เป็นเรื่องที่ถุกมองข้ามและสั่งสมกันมา และคิดว่าคงไม่มีผู้ใดจะหยิบยกมาปฏิรูปหรือแก้ไขต่อไป

ส่วนในประเทศที่สามเป็นเรื่องที่เห็นทั่วไปในกลุ่มประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศไทย เป็นเรื่องที่เห็นทั่วไปแต่ไม่มีข้อมูลที่จะนำมาเสนอ

เรื่องสุดท้ายก็คือ เรื่องโรคขององค์การ

องค์การถูกเปรียบเหมือนสิ่งมีชีวิต (organic system) มีการเกิด การเจริญเติบโต แก่ เจ็บ ตาย เหมือนสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อย่างไรก็ตาม องค์การต่างกับสิ่งมีชีวิตอื่นคือ หากมีการรักษาให้ดีก็สามารถจะยืนหยัดต่อไปได้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์การประเภทหนึ่ง ได้รับการบริหารดูแลอย่างดีตลอดมา



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

เป็นเวลาหลายร้อยปี สามารถยืนหยัดมีชีวิตต่อไปได้ หากคนไทยช่วยกันทำนุบำรุงดูแลรักษา ก็จะสามารถจะต่อชีวิตให้ดำรงสืบไปได้โดยตลอด

การป่วยหรือการมีโรคขององค์การอาจแบ่งออกได้เป็นสองชนิดคือ การมีโรคทางกายภาพคือองค์การมีลักษณะไม่เป็นองค์การ เช่นไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การอย่างเด่นชัด บุคลากรไม่ทราบว่าจะทำงานอะไรบ้าง ไม่มี “job description” ไม่ทราบว่าจะไปรายงานตัวกับผู้ใด เพราะมีผู้บังคับบัญชาหลายคน เป็นเหตุให้บุคลากรปฏิบัติงานผิดได้ (malpractice) ในอีกส่วนหนึ่งก็คือการมีโรคทางจิตใจและพฤติกรรม เช่น ความแปลกแยก การหดหู่ใจ ความเครียด การตื่นเต้นตลอดเวลาหรือโรคที่คิดว่ามีคนจะทำร้ายผู้ป่วยอยู่ตลอดเวลา (paranoid) หรือมีพลังมาบีบให้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมากจนมองข้ามกิจกรรมอื่นๆในชีวิต หรือคนที่หมดสภาพ (burn-out) คนป่วยเหล่านี้เมื่อรวมกันหลายๆโรคก็จะเป็นการป่วยขององค์การ เรียกว่า “bureaupathologies” เกี่ยวกับเรื่องนี้มีผู้รวบรวมว่าโรคขององค์การมีมากกว่า 100 ชนิด เช่นความแปลกแยก การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ความหยิ่งยะโส อคติ การไม่ให้ความสนใจ ทำงานล่าช้า องค์การที่ปฏิบัติงานล่าช้า จืดชืด ซึมเศร้า หรือองค์การที่คาดการณ์ผิด คิดว่าเป็นองค์การที่มีสมรรถนะแต่แท้จริงไม่มี เช่นคิดว่ากองทัพจะชนะสงครามแน่นอน แต่แพ้อย่างง่ายดายและราบคาบ

การมีโรคขององค์การเป็นเรื่องที่ไม่มีผู้ใดสนใจ ต่างมองข้ามโรคเหล่านี้ จนเกิดความเคยชินว่าโรคเหล่านี้เป็นเรื่องเล็กน้อย แต่แน่นอนที่สุดเกิด

ความเสียหายแก่การบริหารงานภาครัฐ และยังไม่เคยมีการศึกษาว่ามีความเสียหายมากน้อยเพียงใด

ความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้ามกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของประเทศ

ผู้เขียนได้บรรยายถึงความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ที่ถูกมองข้ามโดยมีสาเหตุหกประการ ในส่วนนี้จะได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาทั้งหกประการมีส่วนเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของประเทศ

การบริหารงานที่อาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance) ก็คือ การบริหารที่เน้นความถูกต้อง ความเหมาะสม ความโปร่งใส การบริหารราชการที่ดีและสอดคล้องกับหลักวิชาความรู้ ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับ “ผลลัพธ์สุดท้าย” ของการบริหารงาน โดยมีกรอบการปฏิบัติของส่วนราชการที่ยึดหลัก 6 ประการ ซึ่งได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

นอกจากนี้ หากพิจารณาดูในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งก็คือเรื่องของธรรมาภิบาล มีสาระดังนี้คือ

1. การบริหารราชการที่สนองต่อความต้องการของประชาชน
2. ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลลัพธ์ มีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ และการจัดการตกลงว่าด้วยผลของการปฏิบัติงาน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในการบริหารงานภาครัฐ

4. ลดขั้นตอนของการปฏิบัติงานที่เกินความเป็นจริง

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการสม่ำเสมอ 11

สาระของการบริหารที่ยึดหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการให้ความหมายธรรมาภิบาลในบริบทของไทย ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้กับสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยครอบคลุมถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ ฝ่ายธุรกิจ ให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เป็นวาระแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบกับความหมายเรื่องเดียวกันในบริบทของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความหมายของธรรมาภิบาลในทิศทางที่กว้าง ขวาง และครอบคลุมเนื้อหาหลายพรรณณะ เป็นการสำรวจเพื่อขยายทัศนภาพ และมุ่งสร้างเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์ต่อไป 12

หากจะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้ามทั้งหกประเด็น จะเห็นได้ว่าการไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐเป็นการ

ขัดต่อหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ

กรณีของการไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์การที่ปฏิบัติ และค่านิยมหลักของการบริหารงานภาครัฐ เป็นการขัดกับหลักความรับผิดชอบและหลักของการไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน

กรณีของการใช้ทฤษฎี “bureaucracy” มากไปจนไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นการขัดกับหลักการบริหารราชการที่ไม่สนองต่อความต้องการ ของประชาชน ขัดกับหลักการยึดผลลัพธ์สุดท้ายของการบริหารงาน และขัดกับหลักความรับผิดชอบ

กรณีของพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ขัดกับหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารงานที่ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน

กรณีของการบริหารที่ผิดพลาด ขัดกับหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า การบริหารราชการที่ไม่สนองต่อความต้องการ การของประชาชน นอกจากนี้ยังขัดกับหลักของการให้ความสำคัญของผลลัพธ์สุดท้าย

กรณีสุดท้ายคือ โรคขององค์การ ซึ่งมีสาเหตุของปัญหาเป็นร้อยชนิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่หลักนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่าในการบริหารงาน



โดยสรุป ผู้เขียนหวังว่า การเสนอเหตุผลต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดมิติของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม ควรจะมีการวิจัยศึกษาอย่างจริงจังในประเทศไทย เพื่อให้เป็นองค์ความรู้ที่เป็นระบบ จัดทำเป็นทฤษฎี ตัวแบบ และฐานคติ การสังสมเป็นองค์ความรู้ต่อไป เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ เห็นว่าเรื่องดังกล่าวควรจะได้จัดส่งไปให้มีการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังให้กับประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- รัชชา ภัคดีจิตต์. (2555). ธรรมนูญการบริหารจัดการภาครัฐและเอกชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย เลาวหิเชียร. (2556). ค่านิยมของการบริหารงาน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- caiden, Gerald E. (1991). Administrative Reforms comes of Age. Berlin, New York: de Gruyler.
- caiden, Gerald E. (1991). "What Really is Public Maladministration?" public Administration Review. vol. 5, No" 6, Nov/ Dec, Pro-Quest, pp. 486-493.
- Denhardt, Robert B. (1981). In the shadow of organization. Laurence, Kansas: The University press of Kansas.
- Drucker, Peter. (1980). "The Deadly Sins in Public Administration," Public Administration Review. vol. 40, No. 2, March/April, pp. 103-106.
- Frederickson, H. George and Smith, Kevin B. (2008). The Public Administration Primer: Essentials of Public Policy and Administration. Jaipur Rawat Publications.
- Hood, Christopher. (1974). "Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration, " Public Administration. Vol. 52, No. 4, Autumn, pp. 439-454.
- Kets de vries; F.R. and Miller, D: (1985), The Neurotic Organization. San Francisco: Jossey Bass publishers.
- Kettl, Donald F,(2005). The Global public Management Revolution. 2d-ed. washington D.C.: Brooking Institution press.
- Lynn Jr., Laurence, Heinrich, Carolyn J. and Hill, Carolyn J. (2000). "The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods, Presented at the workshop on Models and Methods for the Empirical study of Governance, Tucson: university of Arizona, April 23-May1.
- Osborne, Stephen P.(2010). The New Public Governance: Emerging Perspective on the Theory and Practice of public Governance. London and New York: Routledge.



วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 24 กันยายน-ธันวาคม 2560

TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

Thompson, Victor. (1961). Modern organization. New york: Knopf,

Wheare, K. (1973). Maladministration and Its Remedies. London: Steve & Sons.

Wheelen, Thomas L. and Hunger, J. David. 2012. Strategic Management and Business Policy: Toward Global Sustainability. 13 edition. New Jersey: Pearson Education, Inc.



Name: Assoc. Prof. Dr. Uthai Laohavichien

Address: Ramkhamhaeng University

Education: D.P.A., Univ. of Philippines, Philippines

Work: Program Director, Doctor of Philosophy Program Public Administration

