

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

กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ,  
ผู้อำนวยการโครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทความนำเสนอ ในงานมหกรรมงานวิจัยแห่งชาติ 2559 โดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ  
สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร

#### Abstract

Government organizations in Thailand and other third countries caused damages by the administrations of many cases and in many aspects. This article was intended to study management failures caused by government administrations and developments which were overlooked. These were the concepts and information that had been come from public administrations in many countries. The author relied on the experiences and methods of observation to analyze the incidents that affected the transparency and good governance of which Thai government's administration would deserve for special attentions. Study led to reformation to be discussed about the issue seriously, for these failures had become parts of the executive's lives, especially responsible officers in public service and the public recipients. The dimensions of failures of public administrations had been overlooked for the lack of knowledge of scientific forms relating to government administration, which did not regard the core values of the organizations. The key values of government administration managements had relied on theories and concepts of large organizations, and the official residence management by the rules. It had a vertical organization model and hierarchy commanding. Good Governance and Transparency were unique specifications in the context of Thailand.



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

### บทคัดย่อ

องค์การภาครัฐของประเทศไทยและกลุ่มประเทศที่สามอื่นๆ มีความเสียหายที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจอีกหลายกรณีและอีกหลายแง่มุม บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษา การบริหารล้มเหลวที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารการพัฒนาที่ถูกละเลย ซึ่ง เป็นแนวคิดและข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐในหลายๆประเทศ ผู้เขียนอาศัยประสบการณ์และวิธีการสังเกตเรื่องดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์เหตุการณ์ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร และมีผลต่อเรื่องของความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ของการบริหารงานภาครัฐของไทยสมควรที่จะได้รับความสนใจ ศึกษา นำมาปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปอย่างจริงจัง พบว่าความล้มเหลวเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของนักบริหาร เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ประชาชนผู้รับบริการ มิติของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกละเลยการไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์การที่ปฏิบัติ และค่านิยมที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ การบริหารที่อาศัยทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ ที่อาศัยความเป็นทางการ บริหารโดยการอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับ และมีรูปแบบองค์การแบบแนวตั้งและสั่งการโดยอาศัยลำดับชั้นการบังคับบัญชา ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ก็เป็นลักษณะเฉพาะในบริบทของประเทศไทย

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

### บทนำ

ผู้ที่ศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจจะทราบดีว่าการบริหารก็คือกิจกรรมหนึ่งที่ผู้บริหารได้ดึงเอาทรัพยากรต่างๆ เช่น องค์การ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มาบูรณาการใช้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงานที่รับผิดชอบ หากศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็จะให้ความสำคัญกับการศึกษาองค์การภาครัฐ และเน้นการบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ ในกรณีของการบริหารธุรกิจก็จะสนใจศึกษาองค์การภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นเป้าหมายเกี่ยวกับกำไรและ

ความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นสำคัญ ผู้บริหารในองค์การทั้งสองประเภทจะอาศัยความรู้ ทักษะ พฤติกรรม ค่านิยม และประสบการณ์ที่มีและสั่งสมมาบริหารงานให้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบริหารโดยอาศัยความรู้เป็นอย่างดี การบริหารงานในบางครั้งก็อาจจะเกิดเป็นปัญหา และไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลกระทบจากบริบททั้งภายนอก (context) และของงาน (task environment) ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม นักบริหารส่วนใหญ่ก็



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

สามารถจะบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีในระดับหนึ่งได้ ซึ่งก็คือมีการบริหารและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเหตุนี้ นักบริหารจึงต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ หากพบว่าระบบย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การหรือระบบบริหารมีปัญหา ก็ควรจะรีบแก้ไขเพื่อไม่ให้ความเสียหายขยายเป็นวงกว้างมากขึ้นจนเกิดเป็นความเสียหายมาก

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องธรรมดาและเป็นปกติวิสัยของการบริหารงาน และผู้บริหารทุกคนควรมีคุณลักษณะ (attributes) ดังกล่าวข้างต้น แต่เรื่องที่คุณเขียนจะกล่าวต่อไปนี้เป็นเรื่องของการบริหารงานที่มีความผิดพลาด หรืออาจเรียกว่าเป็น “การบริหารงานที่ล้มเหลว” (administrative failure) เป็นเรื่องที่คุณบริหารจะจงใจหรือไม่จงใจปฏิบัติ หรืออาจไม่มีความรู้ในเรื่องที่ได้ทำลงไป แต่ผลที่เกิดขึ้นส่งผลเสียหายต่อการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขององค์การ กระบวนการบริหาร พฤติกรรมของคน การเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องมือ ซึ่งเป็นเหตุให้การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การมีปัญหาได้ เช่น มีการรั่วไหลและสิ้นเปลือง หรือเป็นการบริหารงานที่ขัดกับหลักของความประหยัด หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล ซึ่งจะส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารงานในที่สุด

หากมองไปที่องค์การภาครัฐของประเทศไทยและกลุ่มประเทศที่สามอื่นๆ จะเห็นได้ว่า มีความเสียหายที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจอีกหลายกรณีและอีกหลายแง่มุม เช่น การบริหารโดยไม่มี

อาศัยองค์ความรู้ที่มีอยู่ แต่จะบริหารด้วยการลองผิดลองถูกตามความเคยชิน หรือบริหารงานโดยไม่สนใจค่านิยมหลัก (core values) ขององค์การ หรือขัดกับค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ และความ เป็นประชาธิปไตยของคนหมู่มากที่มีการปฏิสัมพันธ์กันใ้องค์การ มีพฤติกรรมที่ต่อต้านหรือเพิกเฉยกับการใช้ประโยชน์ของการหยั่งรู้ หรือการบริหารงานที่ผิดพลาด (malfunctioning) คือมีการกระทำผิดอย่างเป็นระบบอย่างสม่ำเสมอ และจำนวนของความผิดก็มีอัตราที่เพิ่ม ขึ้นตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นได้ไม่ยากในระบบราชการหรือองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีงานที่บริหารผิดพลาดโดยไม่ได้บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและความถูกต้องหรือความชอบธรรม แต่ได้ทำความเสียหายให้แก่องค์การการบริหาร และส่วนรวมคือประเทศชาติในที่สุด ซึ่งได้แก่เรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง การสูญเสีย (waste) ทุกประเภทของการบริหารงาน หรือการจัดการไม่เป็น กล่าวคือบริหารไปตามอัตวิสัย การขาดการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสม มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การที่ขัดกัน การเล่นพรรคเล่นพวก มีการตั้งขาตั้งแข่งเพื่อไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการบริหารที่ใช้ความเป็นวิชาชีพเข้าเอารัดเอาเปรียบบุคลากรสายวิชาชีพอื่น ที่เรียกกันว่า “professionalism” ซึ่งได้ทำความเสียหายให้กับวงการโดยไม่มีผู้ใดใส่ใจ และคิดว่าเป็นเรื่องปกติวิสัยของการบริหารรัฐกิจ นอกจากนี้การบริหารที่ยึดหลักของทฤษฎี “bureaucracy” มากเกินไป จนมองข้ามเรื่องของบริบทและกาลเวลาที่ทำให้แนว



ความคิด “bureaucracy” นำมาใช้ได้ผลน้อย แต่นักบริหารก็ยังคงยึดปฏิบัติโดยไม่ตระหนัก ทำให้การบริหารงานเกิดการติดขัดได้

ใน ส่วน ของ การ บริหาร การ พัฒนา (development administration) ซึ่งเป็นงานของการนำเอานโยบายของการพัฒนาประเทศมาแปลงเป็นแผนงาน โครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นงานหลักของกลุ่มประเทศที่สามและสี่ ปรากฏว่ามีการบริหารงานที่ผิดพลาดโดยผู้บริหารไม่ได้ตระหนักถึงสาระสำคัญของ การพัฒนาและการบริหารการพัฒนา พฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานก็คือ ความเป็นคนเจ้าขุนมูลนาย การบริหารโดยใช้หลักการสั่งและการควบคุมงาน (command and control approach) มีสายการบังคับบัญชาเป็นแนวตั้งจากบนสู่ล่าง มีพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น มักจะได้ยินคำกล่าวเสมอว่า “ห้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะให้ปกครองตนเอง” ยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับ เสมือนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติงานอยู่ในองค์การของงานกระบวนการยุติธรรม 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 องค์การเปรียบเสมือนมนุษย์ มีชีวิตชีวา มีการเกิดแก่เจ็บตาย มีการเจ็บป่วยเพราะเป็นองค์การของการมีโรค จึงเป็นการยากที่ทำให้ องค์การสามารถให้บริการตามปกติได้ โรคที่ร้ายแรงดังกล่าวก็มีผู้ให้ความสนใจศึกษา แต่โรคต่างๆ ไปถึงแม้จะไม่ร้ายแรง แต่มีการเพาะเชื้อและขยายโรคอยู่ตลอดเวลา เหมือนกับภัยของปลวกในการทำลายบ้านที่อยู่อาศัย ในที่สุดบ้านหลังใหญ่อาจถูกทำลายได้โดยปลวก จึงต้องมีการกำจัดปลวกอย่างถูกต้องและเผื่อระวังอยู่ตลอดเวลา การเจ็บป่วยขององค์การฉันทัดก็ฉันทัดนั้น

ปัญหาของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ทั้งในรูปของการบริหารรัฐกิจ การบริหารการพัฒนา และการมีโรคภัยไข้เจ็บขององค์การ เป็นตัวอย่างของการเสียหายที่เกิดจากความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งจากประสบการณ์ในการทำงานและสังเกตมาเป็นเวลานานของผู้เขียน พบว่า ความล้มเหลวเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของนักบริหาร เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ประชาชนผู้รับบริการ โดยทุกฝ่ายยอมรับว่าความล้มเหลวของการบริหารดังกล่าวเป็นความเสียหายมาก ทุกคนที่เกี่ยวข้อง ช้องทราบและตระหนักดี แต่ทุกคนต่างทำใจกันได้ว่าเป็นเรื่องปกติของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีเรื่องเหล่านี้เกิดขึ้นทุกประเทศ มีลักษณะมากน้อยแล้วแต่กรณีของแต่ละ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

สถานการณ์ ความจริงก็คือ คนในโลกได้ชินชา กับปัญหาเหล่านี้ และอยู่กับปัญหาเหล่านี้ได้แม้จะไม่ชอบ อย่างไรก็ตามก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ในชีวิตประจำวัน จึงถือเสมือนหนึ่งว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น เป็นปัญหาที่ถูกมองข้าม เป็นปัญหาที่สั่งสมและระออคอยวันที่จะเกิดผลของความเสียหาย อย่างไรก็ตามก็ดี ผู้เขียนเข้าใจความรู้สึกของคนทั่วไปที่มีทัศนคติกับปัญหาดังกล่าว แต่ในฐานะที่เป็นอาจารย์ที่รับผิดชอบสอนรัฐประศาสนศาสตร์ มีความรู้สึกเป็นห่วงกับความเสียหายดังกล่าว ที่จะเกิดกับองค์การภาครัฐและประเทศชาติเป็นส่วนรวม เพราะเรื่องของความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม มีนักวิชาการต่างประเทศกล่าวถึงบ้าง แต่มีไม่มาก โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นๆของการบริหารงานภาครัฐ เป็นหัวข้อที่ไม่ได้มีการศึกษาหรือมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ขาดงานวิจัยที่มาสนับสนุน ไม่มีการสร้างตัวแบบทฤษฎีและกระบวนการทัศน์เพื่อใช้ในการศึกษา ยืนยันทดสอบ และสั่งสมเป็นองค์ความรู้ต่อไป ในทรรศนะของผู้เขียน จึงเป็นช่องว่างของวิชาการที่ถูกมองข้ามและทอดทิ้งมาตลอดเวลา

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ *ประการแรก* ผู้เขียนได้สำรวจเอกสารเกี่ยวกับความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม ซึ่งเป็นแนวคิดและข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐในหลายๆประเทศ *ประการที่สอง* ผู้เขียนจะได้อาศัยประสบการณ์และวิธีการสังเกตเรื่องดังกล่าวในบริบทของไทยของผู้เขียน เพื่อวิเคราะห์เหตุการณ์ดังกล่าวในประเทศไทยว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร

*ประการสุดท้าย* จะชี้ให้เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวมีผลต่อเรื่องของความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ของการบริหารงานภาครัฐของไทย และสมควรที่จะได้รับความสนใจ ศึกษา นำมาปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปอย่างจริงจัง

**มิติของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม**

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงมิติต่างๆของความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม ผู้เขียนจะได้อธิบายให้เห็นความหมายของคำว่า “ความล้มเหลวของการบริหารงาน” (administrative failure) ในทรรศนะของผู้เขียน ความล้มเหลวของการบริหารงานหมายถึง การบริหารที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (administrative disaster) ให้กับตนเองและองค์การที่รับผิดชอบ และความเสียหายดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการบริหารงานที่ผิดพลาด (maladministration) ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติงานที่ผิดกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น พฤติกรรมของการฉ้อราษฎร์บังหลวง การละทิ้งหน้าที่หรือความรับผิดชอบในงาน ความไม่เป็นธรรมในการบริหารงาน หรือการตัดสินใจที่มีหลายมาตรฐาน ฯลฯ ตัวอย่างที่นำมาชี้ให้เห็นก็เพื่อแสดงว่า การบริหารงานที่ผิดพลาดหมายถึงพฤติกรรมแสดงออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมของการบริหารรัฐกิจ หรือความล้มเหลวอาจเกิดจากการที่องค์การมีโครงสร้าง ไม่สามารถให้บริการสาธารณะตามปกติ เหมือนคนที่ป่วย หรือที่เรียกกันว่า “administrative diseases” หรือบางครั้ง



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

เรียกว่า เชียน เป็น ภาษา อังกฤษ ว่า “bureaupathologies” ใน ทร รศนะ ของ ผู้ เชียน ประกอบกับการสำรวจเอกสารในด้านนี้ เห็นว่า ความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้าม มีมิติที่สำคัญดังต่อไปนี้

**การไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ**

อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) มีสถานภาพเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) และสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) จึงเป็นศาสตร์ที่สังสมองค์ความรู้และนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ เป็นองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่อาศัยสถานภาพของศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำไปแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ จะเห็นได้ ว่า การบริหารรัฐกิจไม่สามารถใช้ศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ หากต้องอาศัยองค์ความรู้จากทุกสาขาวิชา โดยเฉพาะ ทางสังคมศาสตร์มาอธิบายให้เห็นกิจกรรมของการบริหารงานและปัญหาที่เกิดขึ้น และ นำเอาองค์ความรู้ที่หลากหลาย หลายที่เรียกว่า สหวิทยาการ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไข ปัญหา นักบริหาร จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ (body of knowledge) ซึ่งมีทั้งกระบวนทัศน์ (paradigms) ทฤษฎี (theories) และตัวแบบ (models) หรือที่เรียกว่าเป็นองค์ประกอบของ “ศาสตร์” (science) มาอธิบายให้เห็นเหตุการณ์ และการกระทำของการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้น ส่วนการนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหการบริหารงานเป็น

เรื่องของ “ศิลป์” (arts) ซึ่งต้องอาศัยทักษะ (skills) และประสบการณ์ของผู้บริหารแต่ละคน

ขอ ข่ายวิชาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือเป็นหลักในการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานภาครัฐประกอบด้วยขอ ข่ายสามประการ ซึ่งได้แก่ ประการแรกคือองค์การ ซึ่งเป็นเสมือนบ้าน และบ่อเกิดของกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนจนปัญหาในการบริหารงาน มีระบบย่อย (subsystem) อยู่ทำ ประการได้แก่ วัตถุประสงค์ โครงสร้าง พฤติกรรม ของคน เทคนิคการบริหารงาน และข้อมูลข่าวสาร ระบบย่อยทั้งห้าประการจะปฏิสัมพันธ์ภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมของงาน ขอ ข่ายอันที่สองคือ เทคนิคการบริหาร ซึ่งมีมากมายเกินกว่า 100 ประเภท เพื่อช่วยให้งานสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ เทคนิคการบริหารประกอบด้วยเรื่องของการจัดการ วิชาหลักสามประการของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้แก่ เทคนิคของการจัดองค์การ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการการคลัง รวมทั้งเทคนิคของพฤติกรรมศาสตร์ สถิติ วิจัย คณิตศาสตร์ การวางแผน ฯลฯ ขอ ข่ายที่สามได้แก่เรื่องของ กระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเริ่มจากการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งเป็นการมองการบริหารงานภาครัฐแบบครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด นโยบายสาธารณะจะ กำหนดให้ทั้งสามขอ ข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ปฏิสัมพันธ์ ก่อให้เกิดกิจการทางการบริหาร ตัวอย่างเช่นมีการกำหนดนโยบายให้รักษาทุกโรคฟรี



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

นโยบายดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติจะต้องอาศัยองค์ความรู้ขององค์การ และเทคนิคของการบริหาร อย่างไรก็ตาม กิจการการบริหารดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายใต้บริบทต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายสิบชนิด ซึ่งได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ลูกค้ำ คู่แข่งขัน ฯลฯ บริบทเหล่านี้ต้องอาศัยองค์ความรู้ของสังคมศาสตร์ต่างๆ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา มานุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เช่น เทคโนโลยี หรือการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนเรื่องของโลกาภิวัตน์ รวมทั้งการแข่งขันให้ได้เปรียบ ซึ่งต้องอาศัยศาสตร์ทุกศาสตร์มาอธิบายให้เกิดความเข้าใจ

การที่ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นขอบข่ายของการบริหารรัฐกิจ และองค์ความรู้ที่นำมาใช้อย่างสังเขปก็เพื่อจะอธิบายให้เห็นว่า องค์ความรู้เหล่านี้มีประโยชน์ สามารถนำมาช่วยให้นักบริหารภาครัฐเกิดความเข้าใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ ความนึกคิดของเจ้าหน้าที่ พฤติกรรม และทัศนคติของประชาชนผู้รับบริการ องค์ความรู้เหล่านี้ นอกจากจะช่วยให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ยังสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนากระบวนการบริหารรัฐกิจให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต อาจกล่าวได้ว่า องค์ความรู้เหล่านี้มีการยืนยันทดสอบ (verification) สังคมเป็นทฤษฎีและตัวแบบที่เชื่อถือได้ ถ้านำมาใช้ให้ถูกต้องก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานไม่ผิดพลาด ไม่ใช่การบริหารแบบลองผิดลองถูก

เท่าที่สังเกต ในระบบราชการหรือองค์การภาครัฐของไทยจะมีคนน้อยมากที่นำ เอาความรู้

ดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากผู้ที่เป็นบุคคลใช้วิชาชีพ หรือคนทำงานที่อาศัยความรู้ เช่น เป็นนักสถิติ นักวิทยาศาสตร์ อาจารย์ สาเหตุมีอยู่ ว่า มีข้าราชการหรือพนักงานของรัฐไม่น้อย ที่ไม่มีโอกาสศึกษาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาวิชาต่างๆทางสังคมศาสตร์ แต่ไปศึกษาในสาขาวิชาอื่นหรือสาขาวิชาชีพ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะนำเอาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การไม่น้อยแม้ไม่ได้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตรง แต่ในชีวิตการรับราชการหรือปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐ มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมในวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ เช่นหลักสูตรการอบรมให้เป็นนักบริหารชั้นต้น (supervisory training) นักบริหารระดับกลาง (middle-level manager training) และนักบริหารระดับสูง (executive development) ก่อนที่จะไปรับการอบรมรวบยอดที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) โดยทั่วไป นักบริหารไทยในภาครัฐจะมีความรู้รัฐประศาสนศาสตร์และวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจอยู่แล้วไม่มากนักน้อยจากการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ แต่อาจจะไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะระดับของความสนใจจนถึงกับการนำไปใช้ปฏิบัติ โดยความเป็นจริงนักบริหารเหล่านี้จะใช้สามัญสำนึกทำความเข้าใจกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ และพิจารณาว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ผิดกฎระเบียบข้อบังคับก็จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาไปเลยโดยใช้เวลาไม่ก่นาที อันที่จริงพฤติกรรมดังกล่าวก็ไม่ใช่เรื่องผิด เพราะโดย



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ปกตินักบริหารมักไม่มีเวลามากมาตัดสินใจ นอกจากนี้จะเป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบต่อองค์กรและประเทศชาติที่มาก

ข้อที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน อาจมีความรู้ดังกล่าว แต่เจตนาที่จะไม่ใช้ความรู้เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเรื่องของการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ซึ่งเป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง และส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารงานในภาพรวมได้ ตัวอย่างเช่น เคยมีสุภาพสตรีผู้หนึ่งมาติดต่อให้ผู้เขียนให้จัดโครงการฝึกอบรมให้กับส่วนราชการแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขว่าการฝึกอบรมต้องมีภาคของการบรรยายประมาณ 30 ชั่วโมง และมีการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศอีกประมาณ 5 วัน เรื่องอย่างนี้อธิบายได้ว่า ส่วนราชการได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยจัดโครงการฝึกอบรมให้กับผู้บริหารในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งเรื่องของการบรรยายและการศึกษาดูงานต่างประเทศ ผู้ที่มาติดต่อทราบดีว่าภาคการบรรยายต้องมีการศึกษาดูหัวข้อการบรรยายว่ามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการให้ความรู้ และทักษะกับผู้เข้ารับการอบรมมากนักน้อยเพียงใด เป็นเรื่องของนามธรรมและเป็นเรื่องของคุณภาพของหลักสูตร การไปศึกษาดูงานในต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน จะต้องหาวิทยากรมาบรรยายหัวข้อใด จึงจะสอดคล้องกับหลักสูตร เรื่องของอาจารย์ผู้บรรยายหรือวิทยากรเป็นเรื่องของคุณภาพของการฝึกอบรม ปริมาณของวันและชั่วโมงทำการมีความสำคัญน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม สุภาพสตรีที่มาติดต่อกันได้กล่าวกับผู้เขียนว่า ก่อนบริหารทางส่วน

ราชการที่จะให้จัดโครงการฝึกอบรมขอ 50% ของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้จัดอบรม ที่เหลือเอาไปบริหารอย่างไรก็ได้ ผู้เขียนก็ได้ตอบอธิบายไปว่า มหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐ บริหารด้วยการใช้กฎ ระเบียบข้อบังคับ ใช้จ่ายเงินอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สตง. ต้องการจัดการให้การฝึกอบรมเป็นไปด้วยดีมีคุณภาพโดยพิจารณาตั้งแต่อาจารย์ผู้บรรยายในประเทศและต่างประเทศ จะรับค่าจัดโครงการฝึกอบรมแค่ 50% ไม่ได้ เพราะลำพังค่าเครื่องบินและการอยู่อาศัยในต่างประเทศก็เกินราคา 50% แล้ว ผู้มาติดต่อรายนั้นได้บอกกับผู้เขียนว่าเขาไม่สนใจคุณภาพ ต้องการแต่ตัวเลข ถ้าไม่รับทำมีที่อื่นทำ ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ตัวอย่างเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่า สุภาพสตรีผู้นี้ทราบว่าการบริหารงานโครงการฝึกอบรมดังกล่าวจะบรรลุวัตถุประสงค์อย่างดี จะต้องใช้ความรู้ของการจัดอบรมเข้าศึกษาและตรวจสอบเจาะจาดกลาง แต่กลับปฏิเสธใช้ความรู้ทางด้านนี้ เพราะมีเจตนาแอบแฝงซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน สร้างความเสียหายให้แก่ส่วนราชการ คือจะเป็นการอบรมที่ไม่ได้รับความรู้ กล่าวคือจะเป็นหัวข้อใดก็ได้ ฝีมือและความรู้ของวิทยากรไม่สำคัญ ความสำคัญอยู่ที่เรื่องของงบหัก 50% ของงบประมาณก่อนลงมือบริหารโครงการ

โดยสรุป ข้าราชการและบุคลากรในภาครัฐ จะอาศัยความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่น้อยมากหรือแทบไม่มี ส่วนใหญ่จะอาศัยสามัญสำนึก หรือที่เรียกว่า “make sense out of common sense” คือการนำเอาสามัญสำนึกมาทำ





TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ให้เกิดความหมาย โดยเข้าใจว่าเป็นความรู้ เพราะความรู้ในแต่ละสาขามีมากเกินกว่าการใช้สามัญสำนึก โดยปกตินักบริหารที่ใช้สามัญสำนึกก็จะมาคิดว่า เรื่องที่จะสั่งการหรือการออกคำสั่งผิดระเบียบหรือไม่ ถ้าไม่ผิดก็สั่ง ผู้เขียนอยากอธิบายให้เห็นว่า นิติศาสตร์เป็นวิชาที่มีประโยชน์ที่จะบอกกับผู้บริหารว่าสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิดกฎหมาย แต่กฎหมายไม่สามารถจะชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาการบริหารมาจากสาเหตุอะไร วิธีการแก้ไขควรจะเป็นอย่างไร เรื่องเหล่านี้ต้องอาศัยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่นๆ สามัญสำนึก กฎหมายหรือแม้จริยธรรมไม่เพียงพอกับการเป็นนักบริหาร ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

**ไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์การที่ปฏิบัติ และค่านิยมที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ**

โดยทั่วไปองค์การทุกประเภทจะบริหารงานโดยอาศัยค่านิยมหลัก (core values) ขององค์การ ค่านิยมหลักจึงเปรียบเหมือนกับการให้ทิศทาง (directions) เสมือนประกาศาจารย์ที่บอกทิศทางในมหาสมุทรให้กับต้นเรือ ค่านิยมหลักจะช่วยบูรณาการทิศทางหลายประเภทให้อยู่ในหลักใหญ่ๆ ช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานสอดคล้องกันและไม่หลงทาง เป็นเครื่องมืออันหนึ่งเพื่อใช้ในการประสานงานได้เป็นอย่างดี

ค่านิยมหลักมีทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างของค่านิยมหลักขององค์การภาคเอกชนก็คือบริษัทต่อเรือในต่างประเทศมีค่านิยมหลักว่า “บริษัทจะต่อเรือโดยใช้ความเอาใจใส่เต็มที่ บริษัทอาจมี

กำไรบ้างพอสมควร หรือในบางครั้งอาจต้องขาดทุน แต่สิ่งที่แน่นอนก็คือ เรือที่ต้องจะต้องมีคุณภาพดีเยี่ยม” 2 หรือในกรณีของกรมการปกครองมีค่านิยมหลักว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งหมายความว่าพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ผิดไปจากการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขไม่ได้ กล่าวคือจะมีนโยบายหรือการปฏิบัติงานผิดแผกไปจากการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขได้ยากมาก ทำนองเดียวกันสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีค่านิยมหลักคือ “พิชิตคนพาล อภิบาลคนดี” การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีมิตรหรือคบค้าสมาคมกับคนพาลเห็นจะไม่ได้ โดยสรุป นักบริหารจะมีนโยบายหรือแนวปฏิบัติขัดกับค่านิยมหลักขององค์การไม่ได้

ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐน่าจะถือปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลัก และก่อให้เกิดความเสียหายในการบรรลุเป้าหมายของการบริหารรัฐกิจ ตัวอย่างเช่น ค่านิยมหลักของอาจารย์มหา วิทยาลัยคือ สอน วิจัย บริการ ชุมชน (เช่นฝึกอบรม เป็นที่ปรึกษาแก่กระทรวง ทบวง กรม) และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม สัดส่วนที่ควรจะเป็นในบรรดาของนักเขียนก็คือ สอนและวิจัยรวมกันประมาณ 80% การบริการชุมชนควรมีไม่เกิน 15% และการทำนุบำรุงศิลป วัฒนธรรมประมาณ 5% ในทางปฏิบัติจะมีมหาวิทยาลัยบางแห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยใหม่ มักจะเน้นหนักไปที่การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ง่าย และได้คะแนนจากระบบการประกันคุณภาพ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

การศึกษา แต่ไม่ให้ความสนใจในเรื่องของงานวิจัย ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของมหาวิทยาลัย เพราะการสอนที่ขาดงานวิจัยและการติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการก็แทบจะเรียกได้ว่าเป็นการสอนที่ไม่มี ความหมาย การจะไปเน้นเรื่องทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม โดยเอามาทดแทนงานวิจัย การเขียน ตำรา หนังสือ และบทความทางวิชาการหรือการจัด สัมมนาทางวิชาการ ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ใน มาตรฐานของนานาชาติ หรือแทนที่มหาวิทยาลัยจะ เน้นเรื่อง “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” (academic excellence) แต่กลับไปสนใจเรื่อง “ความเสมอภาค ทางสังคม” (social equity) ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็น ความล้มเหลวของการปฏิบัติ เพราะผลที่เกิดขึ้นจะ ขัดกับค่านิยมหลักของมหาวิทยาลัยทั่วโลก หรือแม้ มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในภูมิภาคหรือของประเทศ ไทย และแน่นอนที่สุดบัณฑิตที่ผลิตไปก็ไม่สามารถ แข่งขันเข้าสู่ตลาด แรงงานได้

นอกจากค่านิยมหลักขององค์การ ยังมี ค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารรัฐกิจควรให้ความสำคัญกับค่านิยม เหล่านี้คือ ประสิทธิภาพ ประหยัด ประสิทธิภาพ ความเสมอภาคทางสังคม การนึกถึงส่วนรวม หลัก ประชาธิปไตย ธรรมมาภิบาล ความรับผิดชอบ การ อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ความลับในทางราชการ 3 อาจกล่าวได้ว่า ค่านิยมหลักเหล่านี้ใช้เป็นหลักในการ กำหนดนโยบาย การเลือก การตัดสินใจ หรือการ จัดสรรค่านิยม (allocation of values) ให้กับกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ เช่นรัฐอาจให้กลุ่มผลประโยชน์ หนึ่งได้รับผลประโยชน์ก่อนอีกหลายกลุ่ม ทั้งนี้

เป็นไปตามความเหมาะสมที่รัฐบาลมีความปรารถนา จะให้กลุ่มใดได้รับผลประโยชน์ก่อน เป็นเรื่อง เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของรัฐบาล กับเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งในจุดใดจุดหนึ่งของเวลา อาจกล่าวได้ ว่านักบริหารภาครัฐจะต้องอาศัยค่านิยมเหล่านี้ไป กำหนดและนำทาง หรือเป็นเป้าหมายขององค์การ ของรัฐ จะเห็นได้ว่าค่านิยมในชุดดังกล่าวสอดคล้อง กับการบริหารที่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม คือ ผลประโยชน์ของชาติ ของประชาชน และของสังคม ผู้ที่บริหารงานหรือปฏิบัติราชการตามแนวของ ค่านิยมกลุ่มนี้ ก็จะมีผลสอดคล้องกับสาระสำคัญของ “ความเป็นสาธารณะ” หรือ “ความเป็น ส่วนรวม” ซึ่งเรียกกันว่า “publicness”

ในกรณีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การ ภาครัฐ จะต้องปฏิบัติตามครรลองของค่านิยม เหล่านี้ หากปฏิบัติตรงกันข้ามก็จะส่งผลเสียหาย ให้กับระบบภาครัฐดังกล่าว ตัวอย่างเช่น นักการเมืองหรือข้าราชการประจำที่ไม่สามารถแยก ผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวมออก จากกัน ก็จะสร้างความเสียหายให้กับ การบริหารงานภาครัฐ เป็นความผิดทั้งกฎหมายและ จริยธรรม เป็นความล้มเหลวของการปฏิบัติหน้าที่ อย่างหนึ่ง และคนส่วนใหญ่มักมองไม่เห็นหรือเห็น แต่มองข้าม เพราะมีวิธีคิดที่ทำลายส่วนรวมและ ตนเอง เช่นเห็นว่า คนบางคนก็โกงกินบ้านเมือง ขณะเดียวกันก็ทำให้บางส่วนของประเทศเจริญ เช่น คนมั่งคั่งมากขึ้น จึงเห็นการกระทำผิดกับงานรัฐ กิจว่าเป็นเรื่องธรรมดา หรือบางครั้งอาจยกย่องผู้ที่มี



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

พฤติกรรมดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ พฤติกรรมเหล่านี้จะเกิดในกลุ่มประเทศที่สามและสี่ เพราะประชาชนในกลุ่มประเทศเหล่านี้ยังขาดทักษะในการแยกแยะ “สิ่งที่ดี สิ่งที่ดีควรยกย่อง” กับ “สิ่งที่เลว หรือสิ่งที่ควรประณาม” ออกจากกัน กล่าวคือ หากมีผู้หนึ่งผู้ใดให้ผลประโยชน์กับพนักงานของรัฐหรือต่อเอกบุคคลใด ก็จะต้องถือว่าคนๆนั้นเป็นคนดี หรืออย่างน้อยก็ไม่ใช่เป็นคนไม่ดี ทั้งๆที่เป็นบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายหรือผิดจริยธรรม หรือผิดทั้งสองประการ

โดยสรุป การบริหารงานหรือปฏิบัติงานรัฐกิจโดยไม่สอดคล้องกับค่านิยมหลักขององค์การหรือค่านิยมหลักของการบริหารรัฐกิจ ก็จะส่งผลต่อความล้มเหลวให้กับส่วนรวม สิ่งที่น่าสนใจก็คือเรื่องดังกล่าวมักจะถูกมองข้ามจากบุคลากรทุกฝ่าย โดยต่างเห็นพ้องกันว่าเป็นเรื่องที่ธรรมดา สามารถหาเหตุได้ในทุกแห่ง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่สามและสี่

**การบริหารที่อาศัยทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ ที่อาศัยความเป็นทางการ บริหารโดยการอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับ และมีรูปแบบองค์การแบบแนวตั้ง (vertical organization) และสั่งการโดยอาศัยลำดับชั้นการบังคับบัญชา**

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานภาครัฐได้อาศัยทฤษฎี “bureaucracy” ของ Max Weber มาเป็นเวลานาน แม้ประเทศที่พัฒนาคือกลุ่มประเทศที่หนึ่งเห็นว่า สาระของ “bureaucracy” ไม่เหมาะกับการวิเคราะห์องค์การในยุคหลัง การพัฒนาอุตสาหกรรม คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 อย่างไรก็ตาม ใน

กลุ่มประเทศที่สามและสี่ หรือแม้บางประเทศในกลุ่มประเทศที่สองก็ยังอาศัยแนวความคิดนี้ในการวิเคราะห์องค์การ สาระสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ เป็นการบริหารที่ใช้หลักเหตุผล (rationality) ไม่ให้ความสำคัญกับบุคคลากรที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว (impersonality) และอำนาจหน้าที่มาจากลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchical authority) ในทรรศนะของ Weber สังคมจะมีสถาบันต่างๆ เพื่อรับใช้การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเรียกว่าเป็นการใช้หลักเหตุผลกับการจัดการสังคม “rationalization of society” โดยเขามององค์การว่าเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายขององค์การและสังคม 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 และการ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บรรลุปเป้าหมายเป็นสิ่งที่ Weber ให้ความสนใจเป็นพิเศษ

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

โดยสรุป โครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา และการบรรลุปเป้าหมายของงาน การบริหารที่ไม่อาศัยเรื่องส่วนตัวคือปราศจากความอคติ อาศัยเรื่องของความสำเร็จ เป็นสาระสำคัญของแนวปฏิบัติของ “bureaucracy” ที่คนนิยมปฏิบัติกันทั่วโลก เพราะเป็นแนวความคิดที่สามารถควบคุมงาน ที่คนเป็นจำนวนมากปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุปเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล กล่าวคือเป็นการควบคุมงานโดยใช้หลักเหตุผลนั่นเอง

หากบริบทมีความสอดคล้องกับคุณสมบัติของ “bureaucracy” การบริหาร งานของภาครัฐ หรือรูปแบบองค์การขนาดใหญ่อื่นๆ ก็ส่งผลต่อผลดีของการปฏิบัติงาน มีวิธีการบริหารงานหลายประเภทที่ต้องอาศัยคุณสมบัติของการจัดองค์การที่เป็น “bureaucracy”

ประการแรก ได้แก่องค์การที่บริหารงานโดยอาศัยการมีระเบียบวินัยอย่างเคร่ง ครัด กล่าวคืองานจะสำเร็จได้ต้องอาศัยความพร้อมเพรียงของสมาชิกทุกคน และให้มีพฤติกรรมเป็นไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่น งานของกองทัพ ตำรวจ ตระเวนชายแดน สภาความมั่นคงแห่งชาติ ข้าราชการแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ *ประการที่สอง* ได้แก่งานประเภทประจำ (routine works) เป็นงานที่ผู้ปฏิบัติทราบขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เพราะมีคู่มือของการปฏิบัติงานเรียกว่า “procedures” กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานอาศัยระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติงาน และใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการประสานงาน จึงต้องการความแน่นอนและความมีเสถียรภาพขององค์การแบบนี้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน *ประการที่สาม* ได้แก่ประเภทของงานที่ปฏิบัติในโรงงาน เช่น โรงงานประกอบรถยนต์มีสายพานที่เคลื่อนที่ตลอดเวลา หรือในโรงงานบรรจุผลไม้ใส่กล่อง การทำงานในโรงงานต้องการความเอาใจใส่เป็นพิเศษ เช่นการตัดทิ้งผลิตภัณฑ์ของผลไม้ หรือชิ้นส่วนของเนื้อสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐานทิ้ง ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องตั้งใจในการทำงาน เผลอนิดเดียวสินค้าก็จะผ่านสายพานไปยังจุดอื่น ซึ่งจะมีการกำหนดเวลาให้ปฏิบัติแต่ละจุด การปฏิบัติงานในโรงงานจึงต้องมีหัวหน้างาน (foreman) คุม เพื่อให้การประกอบหน้าที่ที่อยู่ในกรอบที่ฝ่ายจัดการได้กำหนดอย่างเคร่งครัด

จุดแข็ง ของ องค์ การ แนว ดิ่ง หรือ “bureaucracy” ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับงานทั่วไปที่ไม่ใช่งานประเภทวิชาชีพและงานวิชาการ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

การจัดรูปแบบองค์การในรูปขององค์การแบบแนวตั้ง โดยมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้ได้ผลงานที่ดีและเป็นที่ยอมรับทั่วไป ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ โรงงานอุตสาหกรรม งานขององค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระหรือจุดแข็งของ “bureaucracy” ทำให้ผู้บริหารทั่วไปไม่ได้ตระหนักว่า ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานจากการที่ใช้ความรู้และทักษะต่างๆไป มาเป็นลักษณะงานที่ต้องอาศัยความรู้และทักษะที่เป็นวิชาการหรือวิชาชีพในการปฏิบัติงาน ผู้ที่ไม่มีความรู้หรือทักษะเกี่ยวกับงานโดยเฉพาะก็อาจจะทำงานนั้นไม่ได้ เช่นนักสถิติ ต้องการความรู้ทางสถิติ หากไม่ศึกษามาหรือไม่ได้รับการอบรมอย่างเป็นทางการประเภทนี้ไม่ได้ เช่นเดียวกัน ตำแหน่งงานของนักวิทยาศาสตร์ นักวางแผน อาจารย์ ต้องการความรู้ที่ศึกษามาโดยตรงเท่านั้น กล่าวคือต้องมีปริญญาที่ศึกษามาโดยตรงและสอดคล้องกับตำแหน่งงานถึงจะรับให้มาทำงานได้ นอกจากจำนวนงานที่ต้องใช้วิชาความรู้ในการปฏิบัติงาน ยังมีงานวิชาชีพที่นอกจากจะต้องศึกษามาโดยเฉพาะ ยังต้องมีใบประกอบวิชาชีพ งานวิชาการและงานวิชาชีพดังกล่าวใช้ความรู้มากกว่าการควบคุมงานขององค์การ ในการประกอบอาชีพของนักวิชาการและบุคลากรที่ใช้วิชาชีพ มองผู้บังคับบัญชาว่าเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้งานสำเร็จมากกว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาในงานวิชาการและวิชาชีพเปรียบเสมือนเพื่อนร่วมงาน (colleagues) ทำหน้าที่เป็นครูผู้สอน (coach) สามารถแลกเปลี่ยน

ความคิดเห็นกันได้ในการทำงานที่ กล่าวคือ แม้ความคิดบางเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การจะเหมือนกัน แต่ความคิดเห็นอื่นๆในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเห็นแตกต่างกันได้ ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบนาย (boss) และลูกน้อง (followers) ในสายบังคับบัญชาแบบเส้นตรง ตรงกันข้ามในรูปแบบขององค์การที่ใช้ความรู้และวิชาชีพ นายทำหน้าที่เป็นครูฝึก (coach) ลูกน้องมีสถานภาพเหมือนกับ “สมาชิก” หรือ “colleagues” มีการทำงานเป็นทีม นายกับลูกน้องมีบทบาทที่แตกต่างกัน แต่มีสถานะเท่าเทียมกัน ปฏิบัติงานโดยใช้การปรึกษาหารือ (consulting) ปรับตัวเข้าหากัน (mutual adjustment) และอาศัยความรู้และวิชาชีพเป็นหลัก องค์การดังกล่าวมีสองแบบ ได้แก่ องค์การแบบแนวราบ (horizontal organization) และองค์การแบบวงกลม (circle organization) รูปแบบขององค์การแบบแนวราบ ได้แก่องค์การแบบแบนหรือเตี้ย (flat) มีไม่เกิน 2 ลำดับชั้นการบังคับบัญชา องค์การแบบโครงการ องค์การแบบแมทริกซ์ องค์การแบบกระจายอำนาจ องค์การที่ใช้สื่อ (virtual) องค์การที่ไร้พรมแดน หรืออาจเรียกว่า องค์การแบบเครือข่าย ฯลฯ ส่วนอีกกรณีหนึ่งก็คือ องค์การแบบวงกลม ได้แก่รูปแบบองค์การแบบทีมงาน องค์การแบบชั่วคราว ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า องค์การแบบแนวราบหรือองค์การแบบวงกลมมีความสำคัญกับการผลิตสินค้าหรือบริการในบริบทปัจจุบัน องค์การที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นนักวิชาการและบุคลากรที่ใช้วิชาชีพต้องการโครงสร้างขององค์การที่ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ง่าย



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บูรณาการส่วนต่างๆขององค์การได้สะดวก เพื่อสนองตอบต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หากรูปแบบขององค์การยังมีลักษณะเป็นแนวตั้งหรือรูปแบบของ “bureaucracy” ก็จะไม่ปรับตัวได้ยาก เพราะมีกฎหมายที่ทำให้มีความไม่คล่องตัว (rigidity) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา ทักษะคติของผู้บริหารที่นิยมการบริหารในแบบอย่างของ “command and control approach” คือระบบการบริหารที่ใช้คำสั่งและการควบคุมเป็นหลัก จึงไม่สามารถอยู่รอดในบริบทที่วุ่นวาย (turbulent environment) ซับซ้อน (complexity) และมีกลุ่มหลากหลาย (diversities) และมีกลุ่มการเมืองที่เป็นพหุนิยม (pluralism) จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบขององค์การแบบแนวตั้งหรือในรูปของ “bureaucracy” จะเหมาะกับชนิดงานกว้างๆ สบายประเภทดังที่ได้อธิบายมาแล้ว นอกเหนือจากนั้นก็จะไม่ค่อยมีประโยชน์กับการเปลี่ยนแปลงขององค์การและบริบทในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี แม้สถานการณ์จะเป็นไปตามที่ผู้เขียนได้อธิบายชี้ให้เห็น นักบริหารงานภาครัฐส่วนใหญ่ของไทยยังคงปักใจอยู่กับองค์การแบบแนวตั้ง ยังไม่คิดจะเปลี่ยนไปใช้องค์การที่เป็นทางเลือก คือ องค์การแบบแนวราบ หรือองค์การแบบวงกลม หรือรูปแบบองค์การที่สอดคล้องกับงานที่ต้องการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งนิยมเรียกกันว่าการจัดการภาครัฐและเอกชน (public and private management) หรือการบริหารร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เรียกว่า “public and private partnership” (PPP) บริบทดังกล่าวต้องการรูปแบบขององค์การหรือการจัดองค์การให้

สนองตอบในเรื่องของ “outsourcing” งานไปให้องค์การภาคเอกชนจัดทำ เป็นการฟ้องถ่ายงานขององค์การภาครัฐ หรือรูปแบบขององค์การที่ตอบโจทย์ของ “downsizing” ซึ่งจะเป็นรูปแบบองค์การที่ราบเรียบ (flat) หรือเรียกว่าองค์การแบบสองชั้น

ตัวอย่างที่ยกมาให้เห็นก็คือมหาวิทยาลัย ซึ่งควรจะเป็นองค์การรูปรวมกลม ก็ยังมีลักษณะขององค์การแบบแนวตั้ง หรือ “bureaucracy” ซ่อนเร้นอยู่โดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยในกลุ่มประเทศที่สาม อาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยเอกชนมักจะมีการรวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่อธิการบดี เพราะอธิการบดีมีส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยเอกชนจะมีเจ้าของเป็นอธิการบดี จึงมักจะจัดองค์การด้วยการรวมอำนาจไว้ที่อธิการบดีเพื่อป้องกันการรั่วไหลของการบริหารการเงิน ในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐก็แทบจะไม่มีอะไรแตกต่างกันคือมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางคือตำแหน่งของอธิการบดี แต่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจใช้เพื่อการคานอำนาจระหว่างสภาและผู้บริหารระดับสูง คืออธิการบดีและรองอธิการบดี ในทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยจะมีการคานอำนาจให้เห็นอย่างที่ควรจะเป็น เพราะอธิการบดีส่วนใหญ่จะไปเชิญนายกสภามหาวิทยาลัยมาเป็นเกียรติให้กับมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นก็จะอาศัยคณบดีและผู้อำนวยการสำนัก ร่วมกับสมาชิกสภาอื่นๆที่มาจากการเล่นของอธิการบดี เพราะนายกสภาไม่ค่อยจะทราบการบริหารภายในของมหาวิทยาลัย หากเป็นเรื่องที่ไม่ผิดปกติก็มักจะเห็น



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ด้วยกับเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยเสนอมาส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นเมื่ออธิการบดีเสนอชื่อนายกสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะได้รับการรับรองจากสภามหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีจึงเป็นไปด้วยดี ส่วนใหญ่ความคิดเห็นจะมีความเป็นสมานฉันท์ ถ้อยทีถ้อยอาศัย หรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเหตุนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงไม่ค่อยจะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่จากอธิการบดีไปยังระดับคณะ คือคณบดี กล่าวคืออธิการบดีจะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะการควบคุมคนและงบประมาณหรือเงิน รวมทั้งเรื่องอื่นๆที่มีความสำคัญต่อการเรียนการสอน ซึ่งต้องการการมีส่วนร่วมจากคณาจารย์ คณบดีส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร ซึ่งมีผู้บริหารโครงการรับผิดชอบอยู่แล้ว

ความเป็นสมานฉันท์หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยทำให้มีนโยบายที่บ่อยครั้งขัดกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องรายได้ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในหลายมหาวิทยาลัยของรัฐ จนมีผู้ไปทำคฤษฎีนิพนธ์ในระดับปริญญาเอก ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังไม่ได้รับการยืนยัน แม้จะเป็นคฤษฎีนิพนธ์ก็น่าจะมีการตรวจสอบข้อมูลว่ามีความถูกต้องแม่นยำเพียงใด อย่างไรก็ตามไม่สนใจความสำคัญขององค์การแบบแนวราบคือให้มหาวิทยาลัยยังมีการบริหารที่ใช้วิธีการของแนวตั้ง คือรวมอำนาจไว้ในระดับสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารระดับสูง นโยบายหลายอย่างผ่านออกมาโดยระดับคณะและคณาจารย์ต้องเป็นฝ่ายรับ

นโยบาย โดยขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่น่าจะเกิดขึ้นในองค์การแบบมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21

ตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้นก็เพื่อจะได้อธิบายถึงการใช้ทฤษฎีและแนวความคิดของ “bureaucracy” หรือรูปแบบขององค์การแบบแนวตั้ง จนมองข้ามรูปแบบขององค์การอื่นๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลต่อความล่าช้า ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยเฉพาะองค์การแบบวิชาการหรือองค์การแบบวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม “bureaucracy” ในตัวของมันเองก็จะส่งผลเสียให้กับการบริหารได้ เรียกกันว่า “dysfunctional” หมายความว่าผลของการบริหารไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ “bureaucracy” ซึ่งคิดโดย Weber ทั้งนี้เพราะผู้บริหารองค์การรูปแบบนี้มักจะใช้สาระของทฤษฎีอย่างมาก กล่าวคือมีการควบคุมคนในองค์การเข้มงวดเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานกลัวจนขาดความคิดริเริ่ม ที่ต้องการบรรยากาศของการบริหารที่สบายๆ ไม่ใช้อยู่ในบรรยากาศของความสับสนและขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม การควบคุมโดยทางการและการตรวจสอบทุกขั้นตอนทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจ สับสน หรือไม่ทราบว่ามีผู้บังคับบัญชาจะเอาอย่างไรกันแน่กับคุณภาพของงาน ความเครียดทำให้ลดผลของการผลิตหรือผลของการปฏิบัติหน้าที่ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจริงจังในการควบคุมงาน หรือให้ผู้ปฏิบัติต้องถูกตรวจสอบโดยผลของงานทำให้มีการหยิบบั่นความผิดพลาดไปให้ผู้อื่น เช่นเพื่อนร่วมงานในที่ทำงาน นอกจากนี้การบริหารงานโดยอิงกฎแบบทุกขั้นตอน ทำให้ขาดการใช้ดุลพินิจและความเฉลียว



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ผลของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนจนการ  
ดำเนินถึงการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา จะเห็นได้  
ว่าการบริหารงานแบบ “bureaucracy” คงมุ่งมาย อ้อย  
อ้าย มีการทำงานอย่างจริงจังและมีระเบียบวินัยแต่  
ไร้ผลงาน หรือมีผลงานที่ล้าสมัยจนทำร้ายเป้าหมาย  
รวมขององค์การในที่สุด

รายละเอียดของการที่ใช้ทฤษฎี  
“bureaucracy” มากไปคือ ในแต่ละเรื่องหรือ  
รายละเอียดของ “bureaucracy” Caiden 5 ได้  
ชี้ให้เห็นว่าองค์การข้ามชาติ ทหาร ราชทัณฑ์  
ไปรษณีย์ องค์การที่ใช้กฎหมายหรือองค์การ  
สรรพากร มักจะใช้วิธีการของ “bureaucracy” ใน  
ความเข้มข้นที่มากไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ  
การอาศัย “ความชำนาญการ” “ลำดับชั้นการบังคับ  
บัญชา” “กฎระเบียบข้อบังคับ” “การนิยม  
แนวความคิดของการจัดการ” “การไม่ให้ความสำคัญ  
ของการรู้จักกันหรือคนที่มีความเป็น  
ญาติสนิทมิตรสหาย” “การเน้นเรื่องความเป็น  
อาชีพ” ทำให้เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี เพราะ  
“ความชำนาญการ” ถ้ามากเกินไปจะก่อให้เกิดผลผลิตที่  
ต่ำ “ลำดับชั้นการบังคับบัญชา” อาจนำไปสู่ทัศน  
ภาพที่แคบ ยึดหลักตายตัวที่นิยมเรียกเล่นกันว่า  
“คุณระเบียบ” ความรับผิดชอบที่แคบคือตีความตาม  
หลายลักษณะอักษร ซึ่งจะส่งผลเสียกับเรื่องอื่นๆของ  
กระบวนการจัดการตามมาอีกหลายเรื่อง เรื่อง “การ  
ยึดกฎระเบียบข้อบังคับที่มีมากมายและไม่ยืดหยุ่น”  
มีผลเสียต่อ “transposition of goals” กระบวนการ  
บริหารกลับกลายเป็นเป้าหมาย เกิดความไม่เข้าใจ  
ในการบริหารงาน ซึ่งอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บัง

หลวงหรือความอยู่ดีธรรมในที่สุด หรือในกรณีของ  
การเน้นหลัก “การจัดการนิยม” (managerialism) ทำ  
ให้บรรยากาศมีความสมานฉันท์ มีการแสดงออกซึ่ง  
ภาวะผู้นำ แต่อาจนำไปสู่การเป็นเหตุให้ขาดความ  
ชำนาญการในการบริหารรัฐกิจ ไม่สนใจผู้ที่มี  
อัจฉริยะ และอาจมีผลนำไปสู่การวัดผลงานที่ไม่ใช้  
ความรู้ คือมีความแปลกปลอมในการบริหารงาน  
อาจนำไปสู่การไร้ความสามารถและการจัดการที่  
ผิดพลาดได้ หรือเรื่องของ “การบริหารที่ไม่ให้  
ความสำคัญในเรื่องส่วนตัว” ซึ่งให้ความสำคัญกับ  
การบริหารที่บรรลุเรื่องของวัตถุประสงค์ การไม่เข้ากับ  
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะมีผลต่อการไม่คำนึงถึงความ  
เป็นเพื่อนมนุษย์ ไม่มีความรู้สึกของ “callousness”  
ซึ่งจะมีผลไปสู่การหมดสภาพ ไม่มีเกียรติ ความทุกข์  
ยากลำบาก ความเสื่อมโทรม ซึ่งจะมีผลต่อความเป็น  
มนุษย์ และเรื่องสุดท้ายคือ “อาชีพนิยม” จะนำไปสู่  
ความมีสมรรถนะ ความจงรักภักดี ซึ่งจะนำไปสู่การ  
เรียนรู้ การป้องกันตนเอง มีประสบการณ์จำกัด ซึ่ง  
จะมีผลต่อวิสัยทัศน์ที่คับแคบ มีความระราน จะ  
นำไปสู่ไม่มีการให้รางวัล mediocrity และการรักษา  
เวลา เป็นต้น

โดยสรุป ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับ  
“bureaucracy” หรือรูปลักษณะขององค์การแบบ  
แนวตั้ง ได้รับการใช้อย่างกว้างขวางในองค์การ  
ภาครัฐของไทย แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าแนวความคิดนี้  
แม้จะมีประโยชน์ทั่วไป แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการ  
นำมาใช้ เพราะการเปลี่ยนแปลงของบริษัท และ  
ประการต่อมาก็คือ ถ้าหากใช้แนวความคิดนี้มากไปก็  
จะส่งผลเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ





### พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากพฤติกรรมที่ควรจะเป็น

ผู้เขียนขอเสนอแยกออกเป็นสองประการ *ประการแรก* ได้แก่พฤติกรรมที่ต่อต้านการหยั่งรู้ (intuition) หรือการรับรู้โดยสัญชาตญาณ (instinct) *ประการที่สอง* ได้แก่พฤติกรรมที่ทำลายตนเอง (administrative disaster) ในการบริหารงาน เรื่องนี้อธิบายได้ว่ามนุษย์ทุกคนสามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือนำไปปฏิบัติหรือบริหาร งาน นอกจากจะอาศัยความรู้ ยังต้องใช้สัญชาตญาณหรือการหยั่งรู้เพื่อมาช่วยการทำงานในบางเวลา เพราะสัญชาตญาณจะช่วยให้มนุษย์ทุกคนแก้ไขปัญหาซึ่งหน้าได้ เช่น นาย ก กับนาย ข เดินข้ามถนน แต่ขณะยืนรอรถที่วิ่งมาไม่หยุด จะมียกวิ่งเฉี่ยวมาที่นาย ข โดยที่นาย ข มองไม่เห็น นาย ก เห็นรถวิ่งเฉี่ยวซึ่งอาจชนนาย ข ได้โดยสัญชาตญาณนาย ก จะดึงแขนนาย ข ถอยออกมาเพียงหนึ่งก้าว ก็จะช่วยนาย ข ให้รอดจากการโดนรถชน จึงอาจกล่าวได้ว่าสัญชาตญาณเป็นสิ่งที่ช่วยมนุษย์ให้อยู่รอดได้

ในส่วนของการหยั่งรู้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความนึกคิดจากประสบการณ์ มีส่วนช่วยให้มนุษย์อยู่รอดในสังคมได้ หรือสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้ที่เขียนพฤติกรรมที่ต่อต้านการหยั่งรู้ได้ชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนโดยใช้บริบทของการบริหารรัฐกิจในประเทศอังกฤษ พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการบริหารงานในที่สุด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 6

1)การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำเร็จ แต่เสียค่าใช้จ่ายมากจนไม่คุ้มกับผลของงานที่ได้รับ

2)ผลที่ได้รับมีลักษณะที่แตกต่างไปจากผลที่ผู้บริหารมีความประสงค์จะให้เกิดขึ้น

3)บริหารแล้วไม่มีอะไรเป็นผลงานที่ชัดเจนทุกอย่างในโครงการที่รับผิดชอบก่อนหรือหลังบริหารทุกอย่างเหมือนเดิม แต่เสียงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องเห็นชัด

4)บริหารโดยไม่มีประสิทธิผล ในทางปฏิบัติ นักบริหารเหล่านี้มีการจัดแจงปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกใหม่ก่อนปฏิบัติงาน แต่ไม่บรรลุเป้าหมายในนัยสำคัญดูน่าประทับใจในการปฏิบัติงาน 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



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

4) มีการแสดงตัวอย่างการบริหารงานในด้านลบ

5) การสนองตอบล่าช้าเวลาที่มีผู้เรียกร้องการบริหารสาธารณะก็คือ เป็นความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความยุติธรรมนั่นเอง

6) การจัดองค์การใหม่ เป็นการสนองตอบที่เป็นเพียงสัญลักษณ์ ความจริงก็คือ ความเสียหายส่วนใหญ่มิได้รับการแก้ไข กล่าวคือมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องของการบริหารงานเป็นจำนวนมาก แต่เป็นการแก้ไขเรื่องเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องไม่สำคัญ เรื่องที่มีความเสียหายที่เป็นเรื่องใหญ่ และมีผลกระทบมากจะไม่มีมีการพิจารณา คือมองข้ามไปก่อน

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

8) ความแตกแยกของความรู้และความเป็นวิชาชีพ

ข้อเสนอของ Hood(1974) ที่ได้มาจากการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามิปรากฏให้เห็นบ้างในประเทศไทยในหลายกรณี หากแต่ยังไม่มีผู้ใครรวบรวมจากผลงานวิจัยและไม่ทราบแน่ชัดว่ากรณีเหล่านี้มากน้อยเพียงใด สิ่งสมควรให้ความสนใจก็คือ พฤติกรรมต่อต้านการหยั่งรู้เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารในภาพรวม เป็นปัญหาที่คนส่วนใหญ่มองเห็น

โดยมองว่าเป็นพฤติกรรมทางลบ แต่คนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าจะแก้ไขอย่างไร จนในที่สุดเลยเคยชินกับพฤติกรรมเชิงลบเหล่านี้

พฤติกรรมอีกประการหนึ่งที่จัดไว้ในหัวข้อนี้คือ พฤติกรรมที่ทำลายตนเอง ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมที่ปฏิบัติแล้วได้ผลของการปฏิบัติของงานที่ผิด เรียกว่า “mal-performance” 7 คือเป็นผลของการปฏิบัติงานที่ทำให้องค์การภาครัฐในภาพรวมล้มเหลว เพราะเป็นการกระทำผิดที่ทำกันในวงกว้างทำเป็นระบบ ทำอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนความผิดที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอย่างแพร่หลายในการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีงานหลายประเภทที่เกิดจากประชาชนต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจากความผิดที่ได้ทำลงไป 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” เป็นพฤติกรรมที่มีอย่างแพร่หลายในประเทศที่สามและสี่



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ทั่วโลก เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปมีรายได้ต่ำ พ่อค้าประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องการมีรายได้ เพิ่มมากขึ้น และประชาชน ผู้รับบริการขาดความรู้ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และไม่ทราบว่าจะตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไร นอกจากนี้หากประชาชนและผู้รับบริการมีความเป็นผู้ที่ “พอเพียง” ก็คงไม่ทำให้เกิดความผิดประเพณีนี้เกิดขึ้น แต่ประชาชน ผู้รับบริการมีความไม่พอเพียงอย่างมาก เช่นอยากให้ลูกที่เรียนชั้นประถมเรียนโรงเรียนนานาชาติ หรือไม่ก็เรียนในต่างประเทศตั้งแต่ชั้นประถม เพื่อให้ลูกออกเสียงภาษาอังกฤษไพเราะ และถ้าพูดไทยไม่คล่องไม่ชัดเพราะไม่ได้เรียนในโรงเรียนที่สอนเป็นภาษาไทย น่าจะดูดีในทรรศนะของคนเหล่านั้น ความผิดประเพณีดังกล่าวจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ปรายยาก เพราะเป็นการสมยอมทั้ง 2 คู่กรณี ข้อสำคัญก็คือสังคมไม่ประนาม เช่น การไม่คบค้าสมาคมด้วย เป็นต้น

ความผิดในกลุ่มนี้ยังมีอีกมากเพราะเป็นความผิดที่ได้ยินอยู่เสมอในชีวิตประจำวัน วันของการทำงาน เช่นการเอาเวลาของทางราชการไปทำงาน เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง จะมีมากในบุคลากรทางแพทย์ หรือเบิกของราชการมาใช้มากผิดปกติ คือเอาไปใช้ที่บ้าน ซึ่งจะมีในหมู่บุคลากรที่มีรายได้น้อย หรือเรื่องของการเอาผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) มาปะปนกับผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) ซึ่ง จะ พบ ใน บุ ค ล ก ร ที่ มี ตำแหน่งสูง เช่นการบริหารที่ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิต (waste) การลงทุนที่ผิดพลาดในกรณีของสหกรณ์

อุดมทรัพย์ เพราะขาดการศึกษาดูแลอย่างแท้จริง คือขาดมืออาชีพในการบริหารงาน ขาดการนำความคิดใหม่ๆ หรือนวัตกรรมในการบริหารงาน หรือกรณีการเอาบุตรหลาน พรรคพวกเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐ โดยเฉพาะการเข้ามาเป็นลูกจ้างจนถึงตำแหน่งพนักงานในรัฐวิสาหกิจ เพราะขาดองค์การกลางการบริหารบุคลากร เช่นไม่มี ก.พ. ก.ตร. ก.ต. ก.อ. ฯลฯ ทำให้องค์การเหล่านี้จะทำอะไรก็ได้ จะพบว่า มีบุคลากรที่มีคุณวุฒิน้อยมาก แต่ดำรงตำแหน่งเงินเดือนสูง บุคลากรบางคนหรือไม่น้อยกินเงินเดือนเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับนักบริหารชั้นกลาง เพราะไม่มีเพดานของแต่ละตำแหน่ง มีทัศนคติและความรู้ความชำนาญตลอดจนการใช้ภาษาไทยและภาษาอังกฤษอยู่ในระดับของเสมียนพนักงาน เพราะการเจริญเติบโตของบุคลากรในองค์การแบบนี้ไม่มี “career path” ไม่มีแบบแผนของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งจะมีลูกจ้างบางคนสำเร็จปริญญาโท แต่ทำงานในตำแหน่งระดับเสมียน ทำให้ผู้สอนวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์เกิดความสับสนว่าสอนผิดหรือไม่ เมื่อประสบกับปัญหาเหล่านี้

ความผิดร้ายแถมพันประการที่พบเห็นกันในองค์การภาครัฐของไทย อาจสรุปลงด้วยการใช้คำว่า “ขาดประสิทธิภาพ” ในการบริหารงาน หรือเรียกว่ามี “ineffect-iveness” ใน องค์ ก า ร ที่ รับผิดชอบ ซึ่งเป็นกิจกรรมรวมของกิจกรรมหลายอย่างที่ทำให้ภาครัฐล้มเหลว เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวก การใช้วิธีการของระบบการเมืองมาใช้กับองค์การทางวิชาการและ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

วิชาชีพ ก็คือการเล่นการเมืองอย่างเปิดเผย ใช้การเมืองนำการตัดสินใจในกิจกรรมที่ต้องใช้หลักเหตุผล (rationality) มีหลายองค์การใช้เวลากับการมีกิจกรรมที่ไร้ประโยชน์ กล่าวคือไม่สอดคล้องกับ “ค่านิยมหลัก” ขององค์การ มีที่ปรึกษาและคนสนิทที่ไม่มีทั้งความรู้และประสบการณ์ ซึ่งมีค่าปรึกษาที่นำมาสู่ความเสียหายต่อส่วนรวม ดังเช่นที่ Peter Drucker 8 ศาสตราจารย์ทางการจัดการและบริหารธุรกิจเคยกล่าวไว้ว่า การบริหารรัฐกิจมีบาปหนาอยู่ 6 ข้อ ซึ่งได้แก่

1) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่มีการกล่าวถึงรายละเอียด ส่วนใหญ่จะเป็นวัตถุประสงค์ที่วัดไม่ได้ ประเมินไม่ได้ หรือจะลงความเห็นว่า เป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ได้ยาก เช่น พูดกว้างๆว่า “จะพัฒนาให้องค์การมีความเจริญ สามารถแข่งขันได้ และนำความภูมิใจมาให้คนในองค์การ” การกล่าวแบบนี้ กล่าวร้อยครั้งก็ถูกร้อยครั้ง ผลก็คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องทำงานให้หนัก เพราะไม่ทราบว่าจะผลงานคืออะไร เอาอะไรไปวัด และวัดเรื่องอะไร

2) มีการทำงานหลายเรื่องในเวลาเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดว่าทำอะไรก่อนหลัง ทำให้การทำงานไม่เป็นระบบ เกิดความเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลของการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยจะรับงานได้มาก เช่น การสอน งานกรรมการทุกประเภททั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ งานบริการชุมชน เช่น การฝึกอบรม การจัดโครงการฝึกอบรม งานวิจัย เขียนตำรา เขียนบทความทางวิชาการ เป็น

บรรณาธิการวารสารทางวิชาการ การเสนอบทความทั้งในและต่างประเทศ งานเหล่านี้จะใช้เวลาซ้ำซ้อนและทำความปั่นป่วนให้กับอาจารย์ทุกคน ดังนั้นหากอาจารย์ไม่จัดงานที่ต้องปฏิบัติก่อนหลัง ก็จะทำงานไม่ได้ เช่น ถึงเวลาจะส่งงานที่รับปากว่าจะทำทำไม่เสร็จ เสียคน เช่น จะทำงานสอน ฝึกอบรม หรืองานประชุมก็จะทำก่อน เพราะงานเสร็จสิ้นไปคราวเดียวกันเลย ตรงกันข้ามงานวิจัย งานเขียนตำรา บทความ หรือการอ่านประเมินผลงาน ซึ่งมีจำนวนมากมาย ก็จะมีผลงานและ แม้การสอน จะเห็นได้ว่าอาจารย์หลายท่านซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงมาก่อน มาเสียชื่อตอนมีอายุมาก เพราะสอนทั่วไป สอนทุกวิชาและสอนอย่างมอมเมา จนเรียกว่า “ละ” เพราะไม่มี “inputs” ของความรู้ แต่จะสอนโดยใช้ความเฉลียวฉลาดส่วนตัว จะมีความรู้ได้อย่างไรเพราะไม่ค่อยได้อ่านตำราหรือบทความทางวิชาการ ไม่ได้เขียนหรือวิจัยมาเป็นเวลานาน การสำเร็จปริญญาเอกและการมีตำแหน่งทางวิชาการไม่ได้หมายความว่ามีความรู้ทันสมัยตลอดเวลา ทาง ส.ก.อ. กำหนดว่าอาจารย์จะสอนหรือเป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรได้จะต้องมีงานเขียนในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เป็นอาทิ

3) มีความเชื่อว่า “ปริมาณเป็นเรื่องดี” กล่าวคือมีความเชื่อว่า “ของที่มีจำนวนมาก” เป็นเรื่องสำคัญ โดยมองข้ามเรื่องของ “คุณภาพ” “ความสามารถ” หรือสิ่งที่ทำให้ “เป้าหมายขององค์การสำเร็จ” ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของทุกมหาวิทยาลัยก็คือ การเน้นการสอนภาคพิเศษ คือ การสอนปริญญาโทและปริญญาเอกนอกเวลาราชการ หรืออาจมีปริญญาตรีภาคพิเศษ โครงการ



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ภาคพิเศษนอกเวลาราชการ อันที่จริงเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่ไม่มีเวลาศึกษา หรือให้โอกาสกับบุคลากรในภูมิภาคที่ต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยได้อาจารย์ที่มีประสบการณ์จากส่วนกลาง เดินทางไปสอนสุดสัปดาห์ โครงการดังกล่าวได้ผลดี ในระยะ 5 ปีแรก เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 หลังจากนั้นก็มีโครงการที่มีอาจารย์ที่มีประสบการณ์น้อย มีวุฒิปริญญาไม่ตรง ไม่มีทักษะการสอนข้าราชการ หรือนักธุรกิจที่มีประสบการณ์ และเพื่อที่จะแย่งนักศึกษาจากโครงการที่มีชื่อเสียงกว่า เพราะมีการคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียน รับยาก มีการประเมินผลความสำเร็จด้วยการให้ได้-ตก เป็นเหตุให้โครงการที่อ่อนกว่าเปิดรับนักศึกษาในหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานต่ำกว่า คือง่ายกว่าหรือรับหมด เรียนง่าย เพราะผู้สอนมีความรู้ไม่ตรง คือมีความรู้เรียนปริญญาที่สัมพันธ์ ขาดประสบการณ์การสอน ไม่เคยเป็นอาจารย์มาก่อน อ่านหนังสือมาจำกัด ต้องใช้วิธี “เรียนแล้วไม่มีการตก” หากสอบแล้วตกก็ให้แก้ตัว ครั้งต่อไปก็ได้ การศึกษาในระบบเช่นนี้จึงเป็นเหตุให้การประเมินผลอุดมศึกษาของไทยมีมาตรฐานที่ต่ำ สิ่งที่คุณเขียนใคร่จะชี้ให้เห็นก็คือ การรับนักศึกษาจำนวนมากเพื่อให้เลี้ยงตนเองได้โดยไม่คำนึงถึงชื่อเสียง คือให้ผู้ที่มีมาตรฐานต่ำผ่านและสอบได้โดยง่าย ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารการศึกษาทุกระดับ คุณภาพต้องมาก่อนปริมาณ มหาวิทยาลัยจะอาศัยรายได้จากการสอนภาคพิเศษเป็นวิธีคิดที่ผิด มหาวิทยาลัยควรจะมีรายได้จากคุณภาพการศึกษามีรายงานการวิจัยที่มีชื่อเสียง มีอาจารย์ผู้เขียนตำราที่มีชื่อเสียง มีบทความทางวิชาการที่สร้างทัศนภาพ

ใหม่ มีนักศึกษาที่มีชื่อเสียงแข่งกับทั่วโลกได้ มหาวิทยาลัยควรยึด “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” (academic excellence) ไม่ใช่จำนวนนักศึกษาที่มีหรือจำนวนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา อย่างไรก็ตามหากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษามาก แต่สำเร็จมากและมีคุณภาพสูงก็คงไม่เป็นไร ถ้าเป็นไปได้ก็ควรจะสนับสนุนและชมเชยด้วย

4) ผู้บริหารเป็นผู้ที่ “หัวรั้น” หรือ “ด้นทุรัง” เรียกว่ามีคุณสมบัติของคนที่ “dogmatic” คือ คิดเอง ชอบเอง เออเอง ไม่ปรึกษาผู้ใด เพราะเชื่อในความ สามารถของตนเองว่าประสบความสำเร็จมากแล้ว อาจทำให้หลงตัวเองได้ ในทางปฏิบัติ นักบริหารในกลุ่มประเทศที่หนึ่งหากจะตัดสินใจทำเรื่องที่สำคัญ จะต้องนำมาทดลองหรือวิจัยก่อน นำเอาองค์ความรู้มาศึกษา รวมกับประสบการณ์ของการเป็นผู้บริหารที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน รวมกับบรรยากาศทางการเมืองและความคาดหวังของประชาชน หากเป็นการบริหารงานภาครัฐ ไม่สามารถคือรั้นด้นดันเพราะเชื่อถือตนเอง มนุษย์มีอคติ มีจุดบอด เหนือฟ้ายังมีฟ้า คือมีคนเก่งกว่า มีความคิดดีกว่า ความเป็นคนอ่อนน้อมถ่อมตน อาศัยการวิจัย ดูทฤษฎีประกอบ จะช่วยให้การตัดสินใจไม่ผิดพลาด ข้อสำคัญที่สุดคือ ลูกน้องใกล้ชิดต้องฟังหูไว้หู ควรฟังแล้วเก็บไว้เป็นข้อมูลของจิตใจ และนำมาทดสอบทุกระยะ

5) ไม่เรียนรู้จากประสบการณ์หรือข้อมูล บ่อนกลับ กล่าวคือไม่เรียนรู้จากสิ่งที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงและแก้ไข ควรอาศัยความผิดพลาดมาเป็นครูเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง คนมี ego สูง



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ประเมินตนเองสูง โดยปกติจะไม่สนใจข้อมูล  
ป้อนกลับ

6) เป็นคนเชื่อเรื่องของ “อมตะ” กล่าวคือ  
เชื่อว่าองค์การที่รับผิดชอบเป็นองค์การอมตะ  
ตนเองเป็นผู้บริหารอมตะ องค์การและตนเองจะเอา  
อะไรมาทดแทนไม่ได้ ความคิดอย่างนี้จะมองข้าม  
เรื่องของจุดอ่อนในการทำงานโครงการที่ไร้สาระ  
เจ้าหน้าที่ที่ทำงานไม่คุ้ม ขาดความสามารถที่จะแยก  
คนเก่ง/ คนดี จากคนที่ไม่มีความรู้ ไม่มีผลงาน แต่  
กลับพอใจมีคนรับใช้ใกล้ชิด เป็นบาปอันสุดท้ายที่ทำให้  
ให้การบริหารงานภาครัฐล้มเหลว

โดยสรุป พฤติกรรมเบี่ยงเบนดังกล่าว  
ข้างต้นมีผลเสียต่อการบริหารรัฐกิจ มีมานานจนคน  
มองข้ามและไม่นำมาใส่ใจอีกต่อไป เสมือนเป็นเรื่อง  
ปกติวิสัย

**การบริหารงานที่ผิดพลาด**

เรื่องของการบริหารงานที่ผิดพลาด  
(maladministration) 9 เป็นการผิดพลาดของการ  
บริหารในขอบข่ายที่กว้างมาก ซึ่งผู้เขียนใคร่จะแบ่ง  
ออกเป็นเรื่อง *ประการแรก* เรื่องของอาชีพนิยม  
(professionalism) คือการใช้อาชีพนิยมไปครอบงำ  
อาชีพและบุคลากรอื่นๆในองค์การ *ประการที่สอง*  
ได้แก่พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของกลุ่มประเทศที่  
สามและสี่ ซึ่งมีการศึกษาแพร่หลายมากในทศวรรษ  
ที่ 60-80 *ประการที่สาม* ได้แก่พฤติกรรมนอกกลุ่ม  
นอกทางที่ผิดกฎหมาย แต่คนมองข้ามและเคยชินจน  
ไม่นำมากล่าว เช่น การคุมการประกอบอาชีพรถเมล์  
ที่วิ่งผิดกฎหมาย การคุมร้านค้าไม่ให้มีผู้ใดมา  
ก่อนวัน ฯลฯ การบริหารที่ผิดพลาดเหล่านี้ส่วนหนึ่ง

ได้รับการแก้ไขไปจากการที่ประเทศไทยที่มีระบบ  
“ombudsman”

*ประการแรก* ในส่วนที่เกี่ยวกับอาชีพนิยม  
อาชีพนิยมก็คือ แนวปฏิบัติของผู้ที่มีวิชาชีพ โดยเห็น  
ว่าวิชาชีพของตนเหมาะสมกว่าหรือดีกว่าวิชาชีพอื่น  
ในการดำรงตำแหน่งของการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ใน  
โรงพยาบาล แพทย์จะคิดว่าอาชีพของตนเหมาะสมกับ  
การดำรงตำแหน่ง เช่น เป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาล  
โดยเห็นว่าเหมาะสมกว่าผู้ที่ศึกษาทางวิชาการบริหาร  
โรงพยาบาล ในระดับกระทรวง แพทย์อาจเข้าดำรง  
ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์การที่รับผิดชอบ  
เกี่ยวกับเภสัชศาสตร์ ในกรณีเดียวกัน ในส่วนของ  
งานฝ่ายยุติธรรม ผู้พิพากษาจะเข้าดำรงตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม ซึ่งเป็นงานประจำที่ผู้  
พิพากษาไม่ได้ศึกษาหรือมีประสบการณ์มาก่อน ใน  
มหาวิทยาลัยจะเห็นได้ว่าตำแหน่งบริหารทุกสายคือ  
แม้เป็นสาย ข และสาย ค ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละ  
สายอาชีพจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาย ก คือสาย  
อาจารย์ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัย  
ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม ผู้อำนวยการสำนัก  
บรรณสาร

อาชีพนิยมหากดูเพียงผิวเผินคิดว่าไม่สำคัญ  
แต่เป็นการทำให้บุคลากรเสียขวัญกำลังใจ เช่นคน  
สำเร็จปริญญาเอกสาธาณสุขศาสตร์ไม่มีโอกาสเป็น  
สาธาณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารที่สำคัญ  
ในส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ผู้ที่จะดำรง  
ตำแหน่งสาธาณสุขจังหวัดต้องเป็นแพทย์ เพราะมี  
การเรียกตำแหน่งว่า “นายแพทย์สาธาณสุข  
จังหวัด” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้วิชาชีพหนึ่งเข้า



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ครอบครัวอาชีพของอีกวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ศึกษามาโดยตรงกว่า ในทรรศนะของผู้เขียน อย่างน้อยที่สุดควรเปิดโอกาสให้ทั้งสองวิชาชีพมีโอกาสเท่ากัน เช่นกรมปศุสัตว์จะเปิดโอกาสให้สัตวบาลมีโอกาสเท่าเทียมกับสัตวแพทย์ในการดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เรื่องความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการเลื่อนขั้น วิชาชีพที่เก่าแก่มักจะยึดหัวหาดก่อน และก็ปล่อยให้ความได้เปรียบเสียเปรียบดำเนินตลอดมา เป็นเรื่องที่แก้ไขได้ โดยการพิจารณาหาความเหมาะสม หรือที่เรียกว่า “rethinking” ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความผิดพลาดที่อาจทำให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐ คือเป็นเรื่องของขวัญกำลังใจ คักดีศรี และความเป็นธรรมของวิชาชีพและวิชาการ

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 ไปกระตุ้นให้ประชาชนทำการ

เปลี่ยนแปลงเพื่อชีวิตที่ดีกว่า จะเห็นได้ว่า “change agent” ทำหน้าที่คอยให้คำแนะนำและกำลังใจตลอดจนความช่วยเหลืออื่นๆ ให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเอง เรียกว่าเป็นการพัฒนาคน (people development) การพัฒนาคนจะสำเร็จได้ ระบบบริหารของกลุ่มประเทศที่สามและสี่ต้องมีเงื่อนไขและบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา จากการสังเกตของนักรัฐศาสตร์ในสายของการเมืองและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เช่น Riggs, Siffin, La Palombara หรือ Montgomery 10 ซึ่งเป็นนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเหล่านี้ตั้งแต่ทศวรรษ 60 ถึง 80 มีความเห็นว่า บรรยากาศของการเมืองและการบริหารไม่เอื้อต่อการมีการบริหารการพัฒนา เพราะข้าราชการในกลุ่มประเทศเหล่านี้มีทัศนคติที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่นิยมการมอบอำนาจหน้าที่หรือการกระจายอำนาจ การเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาโดยไม่จริงใจ บริหารไม่ยึดหยุ่นและปรับตัวได้ยาก ยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับจนเกิดผลเสียต่อการบริหารงาน โดยเฉพาะเรื่องการปรับตัวเข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลงทุกนาที่ บริหารงานโดยไม่คำนึงถึงค่านิยมของการพัฒนาประเทศ คือประสิทธิผล การปรับตัว การบูรณาการ และความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงไม่นิยมออกไปตรวจงานในชนบทที่ห่างไกล สนใจการรักษาสถานภาพ ทำให้ห่างไกลกับประชาชนในชนบท ให้ความสำคัญเพียงกับความเป็นทางการ (formalism) ทำให้เสียเวลาและเกิดช่องว่างกับประชาชน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความเสียหายและล้มเหลว ในการบริหารการพัฒนา แต่เป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามและสั่งสมกันมา และคิดว่าคงไม่มีผู้ใดจะหยิบยกมาปฏิรูปหรือแก้ไขต่อไป

ส่วนในประเทศที่สามเป็นเรื่องที่เห็นทั่วไปในกลุ่มประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศไทย เป็นเรื่องที่เห็นทั่วไปแต่ไม่มีข้อมูลที่จะนำมาเสนอ

**เรื่องสุดท้ายก็คือ เรื่องโรคขององค์การ**

องค์การถูกเปรียบเหมือนสิ่งมีชีวิต (organic system) มีการเกิด การเจริญเติบโต แก่ เจ็บ ตาย เหมือนสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต่างกันคือ หากมีการรักษาให้ดีก็สามารถจะยืนหยัดต่อไปได้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์การประเภทหนึ่ง ได้รับการบริหารดูแลอย่างดีตลอดมาเป็นเวลาหลายร้อยปี สามารถยืนหยัดมีชีวิตต่อไปได้ หากคนไทยช่วยกันทำนุบำรุงดูแลรักษา ก็สามารถจะต่อชีวิตให้ดำรงสืบไปได้โดยตลอด

การป่วยหรือการมีโรคขององค์การอาจแบ่งออกได้เป็นสองชนิดคือ การมีโรคทางกายภาพคือองค์การมีลักษณะไม่เป็นองค์การ เช่นไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การอย่างเด่นชัด บุคลากรไม่ทราบว่าจะทำงานอะไรบ้าง ไม่มี “job description” ไม่ทราบว่าจะไปรายงานตัวกับผู้ใด เพราะมีผู้บังคับบัญชาหลายคน เป็นเหตุให้บุคลากรปฏิบัติงานผิดได้ (malpractice) ในอีกส่วนหนึ่งก็คือการมีโรคทางจิตใจและพฤติกรรม เช่น ความแปลกแยก การหดหู่ใจ ความเครียด การตื่นเต้นตลอดเวลาหรือโรคที่คิดว่ามีคนจะทำร้ายผู้ป่วยอยู่ตลอดเวลา (paranoid) หรือมีพลังมาบีบให้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่าง

มากจนมองข้ามกิจกรรมอื่นๆในชีวิต หรือคนที่หมดสภาพ (burn-out) คนป่วยเหล่านี้เมื่อรวมกันหลายๆโรคก็จะเป็นการป่วยขององค์การ เรียกว่า “bureaupathologies” เกี่ยวกับเรื่องนี้มีผู้รวบรวมว่าโรคขององค์การมีมากกว่า 100 ชนิด เช่นความแปลกแยก การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ความหยิ่งยะโส อคติ การไม่ให้ความสนใจ ทำงานล่าช้า องค์การที่ปฏิบัติงานล่าช้า จืดชืด ซึมเศร้า หรือองค์การที่คาดการณ์ผิด คิดว่าเป็นองค์การที่มีสมรรถนะแต่แท้จริงไม่มี เช่นคิดว่ากองทัพจะชนะสงครามแน่นอน แต่แพ้อย่างง่ายดายและราบคาบ

การมีโรคขององค์การเป็นเรื่องที่ไม่มีผู้ใดสนใจ ต่างมองข้ามโรคเหล่านี้ จนเกิดความเคยชินว่าโรคเหล่านี้เป็นเรื่องเล็กน้อย แต่แน่นอนที่สุดเกิดความเสียหายแก่การบริหารงานภาครัฐ และยังไม่เคยมีการศึกษาว่ามีความเสียหายมากน้อยเพียงใด

**ความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้ามกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของประเทศ**

ผู้เขียนได้บรรยายถึงความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ที่ถูกมองข้ามโดยมีสาเหตุหกประการ ในส่วนนี้จะได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาทั้งหกประการมีส่วนเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของประเทศ

การบริหารงานที่อาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance) ก็คือ การบริหารที่เน้นความถูกต้อง ความเหมาะสม ความโปร่งใส การบริหารราชการที่ดีและสอดคล้องกับหลักวิชาความรู้ ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับ “ผลลัพธ์สุดท้าย” ของการ





TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บริหารงาน โดยมีกรอบการปฏิบัติของส่วนราชการที่ ยึดหลัก 6 ประการ ซึ่งได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

นอกจากนี้ หากพิจารณาในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งก็คือเรื่องของธรรมาภิบาล มีสาระดังนี้คือ

1. การบริหารราชการที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน
2. ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลลัพธ์ มีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ และการจัดการตกลงว่าด้วยผลของการปฏิบัติงาน
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในการบริหารงานภาครัฐ
4. ลดขั้นตอนของการปฏิบัติงานที่เกินความเป็นจริง
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการสม่ำเสมอ 11

สาระของการบริหารที่ยึดหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น เป็นการให้ความหมายธรรมาภิบาลในบริบทของไทย ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้กับสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยครอบคลุมถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ ฝ่ายธุรกิจ ให้อยู่ร่วมกัน

อย่างสงบสุข โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เป็นวาระแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบกับความหมายเรื่องเดียวกันในบริบทของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความหมายของธรรมาภิบาลในทิศทางที่กว้าง ขวาง และครอบคลุมเนื้อหาหลายทระคนะ เป็นการสำรวจเพื่อขยายทัศนภาพ และมุ่งสร้างเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์ต่อไป 12

หากจะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐที่ถูกมองข้ามทั้งหกประเด็น จะเห็นได้ว่า การไม่ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐเป็นการขัดต่อหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ

กรณีของการไม่ให้ความสำคัญของค่านิยมหลักขององค์การที่ปฏิบัติ และค่านิยมหลักของการบริหารงานภาครัฐ เป็นการขัดกับหลักความรับผิดชอบต่อและหลักของการไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

กรณีของการใช้ทฤษฎี “bureaucracy” มากไปจนไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นการขัดกับหลักการบริหารราชการที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการ ของประชาชน ขัดกับหลักการยึดผลลัพธ์สุดท้ายของการบริหารงาน และขัดกับหลักความรับผิดชอบต่อ

กรณีของพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ขัดกับหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารงานที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน



กรณีของการบริหารที่ผิดพลาด ขัดกับหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า การบริหารราชการที่สนองต่อความต้องการ การของประชาชน นอกจากนี้ยังขัดกับหลักของการให้ความสำคัญของผลลัพธ์สุดท้าย

กรณีสุดท้ายคือ โรคขององค์การ ซึ่งมีสาเหตุของปัญหาเป็นร้อยชนิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่หลักนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และความคุ้มค่าในการบริหารงาน

#### เอกสารอ้างอิง

- รัชชา ภักดีจิตต์. (2555). ธรรมนูญการบริหารภาครัฐและเอกชน. 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.
- 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