



เอกสารประกอบการสอน
๔๐๒ ๓๐๑ ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์
(Introduction to Public Administration)

ดร.ประเสริฐ ธิลาว

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

ดร.ประเสริฐ ธิลา

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๖๑

๗๙ ตำบลลำไทร อำเภอน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

พิมพ์ครั้งที่ ๑

: จำนวน ๓๐๐ เล่ม

ผู้เขียน

: ดร.ประเสริฐ ธิลา

คณะที่ปรึกษา

: ศ.ดร. บุญทัน ดอกไธสง

: ศ.ดร.จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์

: รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม

: ผศ.ดร. เต็มศักดิ์ ทองอินทร์

: ผศ.ดร.เกียรติศักดิ์ สุขเหลือง

: ผศ.ดร.บุษกร วัฒนบุตร

: ผศ.ดร.ธิดา หนัมนี

ออกแบบปก

: ดร.สุริยา รักษาเมือง

คำนำ

เอกสารประกอบการสอบเกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้รวบรวมและเรียบเรียงเอกสาร หนังสือ และประสบการณ์ต่างมาจัดพิมพ์เพื่อใช้ในการประกอบการบรรยายในรายวิชาความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นรายวิชาที่ได้กำหนดไว้ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีเนื้อหาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมคอ. ๒ และกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ ปทัสถานและวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการพัฒนา ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะและการวางแผนของรัฐ องค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การคลังสาธารณะ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย เพื่อเพิ่มความรู้แก่นิสิต หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อจะได้ความรู้เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการประยุกต์ใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการต่อไป ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและนิสิตที่สร้างแรงบันดาลใจในการรวบรวมข้อมูลจนสำเร็จเป็นรูปเล่มในที่สุด

ดร.ประเสริฐ ธิลา

มิถุนายน ๒๕๖๐

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
รายละเอียดมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษา (มคอ. ๓)	
ประจำรายวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์	ณ
บทที่ ๑ ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์	
๑.๑ บทนำ	๑
๑.๒ ความหมายและคำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์	๒
๑.๓ ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์	๖
๑.๔ ความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์	๖
๑.๕ ความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์	๗
๑.๖ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์	๘
๑.๗ ลักษณะความเป็นสาธารณะของการบริหารงานภาครัฐ	๑๑
๑.๘ หลักของการถกเถียงกันในทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์	๑๓
๑.๙ ขอบเขตการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน	๑๔
๑.๑๐ สรุป	๑๕
๑.๑๑ คำถามประจำบท	๒๑
อ้างอิงประจำบท	๒๒
บทที่ ๒ ขอบข่ายการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์	
๒.๑ บทนำ	๒๔
๒.๒ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์	๒๕
๒.๓ มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์	๒๘
๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่นๆ	๓๐
๒.๕ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ : ความเหมือนและความต่าง	๓๒
๒.๖ สรุป	๔๐
๒.๗ คำถามประจำบท	๔๒
อ้างอิงประจำบท	๔๓

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๓ ปทัสถานของรัฐประศาสนศาสตร์	
๓.๑ บทนำ	๔๔
๓.๒ ความหมาย และความสำคัญของปทัสถาน	๔๔
๓.๓ องค์ประกอบของปทัสถานทางสังคม	๔๘
๓.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับปทัสถาน	๔๙
๓.๕ ความสำคัญของปทัสถานในการบริหารภาครัฐ	๕๑
๓.๖ ค่านิยมของการเมืองและการบริหาร	๕๓
๓.๗ ปทัสถานของผู้บริหารที่ดี	๕๕
๓.๘ สรุป	๕๖
๓.๙ คำถามประจำบท	๕๘
อ้างอิงประจำบท	๕๙
บทที่ ๔ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์	
๔.๑ บทนำ	๖๐
๔.๒ ความหมายของพาราไดม์ (Paradigm)	๖๐
๔.๓ พาราไดม์ (Paradigm) ของรัฐประศาสนศาสตร์	๖๑
๔.๔ การพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์	๖๘
๔.๕ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์	๗๔
๔.๖ วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย	๘๒
๔.๗ กระบวนทัศน์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต	๘๕
๔.๘ สรุป	๘๘
๔.๙ คำถามประจำบท	๘๙
อ้างอิงประจำบท	๙๐
บทที่ ๕ การบริหารการพัฒนา	
๕.๑ บทนำ	๙๒
๕.๒ ความหมายของการบริหารการพัฒนา	๙๓
๕.๓ จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา	๙๖
๕.๔ แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารการพัฒนา	๙๘
๕.๕ องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา	๑๐๒
๕.๖ สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา	๑๐๔
๕.๗ กระบวนการในการพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน	๑๐๖
๕.๘ กระบวนการบริหารการพัฒนาโดยการนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้	๑๐๗
๕.๙ สรุป	๑๑๔

เรื่อง	หน้า
๕.๑๐ คำถามประจำบท	๑๑๖
อ้างอิงประจำบท	
บทที่ ๖ ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์	
๖.๑ บทนำ	๑๑๙
๖.๒ ความหมายและความสำคัญปัจจัยแวดล้อม	๑๒๐
๖.๓ สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ	๑๒๓
๖.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ	๑๒๖
๖.๕ ปัจจัยแวดล้อมองค์การ	๑๒๗
๖.๖ ขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม	๑๓๕
๖.๗ ประเภทของสภาพแวดล้อมรัฐประศาสนศาสตร์	๑๓๖
๖.๘ สรุป	๑๓๗
๖.๙ คำถามประจำบท	๑๓๘
อ้างอิงประจำบท	๑๓๙
บทที่ ๗ นโยบายสาธารณะ และการวางแผนของรัฐ	
๗.๑ บทนำ	๑๔๐
๗.๒ ความหมายของนโยบายสาธารณะ	๑๔๑
๗.๓ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	๑๔๒
๗.๔ ประชัญานโยบายสาธารณะ	๑๔๓
๗.๕ องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ	๑๔๕
๗.๖ ความหมายของการวางแผน	๑๕๑
๗.๗ ความสำคัญของการวางแผน	๑๕๔
๗.๘ ประเภทของการวางแผน	๑๕๖
๗.๙ กระบวนการวางแผน	๑๕๗
๗.๑๐ ประโยชน์ของการวางแผน	๑๕๘
๗.๑๑ สรุป	๑๕๙
๗.๑๒ คำถามประจำบท	๑๖๑
อ้างอิงประจำบท	๑๖๒
บทที่ ๘ องค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่	
๘.๑ บทนำ	๑๖๔
๘.๒ คำจำกัดความขององค์การ	๑๖๕
๘.๓ หลักของการจัดองค์การ	๑๖๗
๘.๔ คำจำกัดความของการจัดการ	๑๗๐
๘.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ	๑๗๒

เรื่อง	หน้า
๘.๖ การบริหารองค์กรของรัฐ	๑๗๒
๘.๗ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่	๑๗๔
๘.๘ การบริหารภาครัฐแนวใหม่	๑๗๕
๘.๙ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนว	๑๘๐
๘.๑๐ การบริหารภาครัฐของไทย	๑๘๑
๘.๑๑ การบริหารที่ถือว่าเป็น NPM	๑๘๕
๘.๑๒ สรุป	๑๘๖
๘.๑๓ คำถามประจำบท	๑๘๖
อ้างอิงประจำบท	๑๘๗
บทที่ ๙ การคลังสาธารณะ	
๙.๑ บทนำ	๑๘๘
๙.๒ ความหมายการคลังสาธารณะ	๑๘๙
๙.๓ ความสำคัญการบริหารการคลังสาธารณะ	๑๙๐
๙.๔ ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ	๑๙๑
๙.๕ ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล	๑๙๒
๙.๖ การศึกษาการคลังภาครัฐ	๑๙๓
๙.๗ ความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหาร การเงินของภาคเอกชน	๑๙๖
๙.๘ การศึกษาการคลังภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์	๑๙๖
๙.๙ การปฏิรูปการคลังสาธารณะ	๑๙๘
๙.๑๐ ข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปการคลัง	๒๐๐
๙.๑๑ สรุป	๒๐๑
๙.๑๒ คำถามประจำบท	๒๐๒
อ้างอิงประจำบท	๒๐๓
บทที่ ๑๐ แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย	
๑๐.๑ บทนำ	๒๐๔
๑๐.๒ การเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ	๒๐๕
๑๐.๓ การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา	๒๐๗
๑๐.๔ การปฏิรูประบบราชการ	๒๐๘
๑๐.๕ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ไทย	๒๑๑
๑๐.๖ แนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย	๒๑๒
๑๐.๗ แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต	๒๑๗
๑๐.๘ สรุป	๒๒๒

เรื่อง	หน้า
๑๐.๙ คำถามประจำบท	๒๒๓
อ้างอิงประจำบท	๒๒๔
ประวัติโดยย่อ	๒๒๕

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ ๔.๑ ตารางแสดงจำนวนประชากรและรายได้เฉลี่ยของประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗	๗๒
ตารางที่ ๑๐.๑ ลักษณะสำคัญของการยุคหลังระบบราชการ	๒๑๐

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
แผนภาพที่ ๓.๑ สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน	๕๒
แผนภาพที่ ๕.๑ องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา	๑๐๒
แผนภาพที่ ๕.๒ ประเภทและผลกระทบของสภาพแวดล้อมของการ บริหารการพัฒนาต่อพฤติกรรมพัฒนาหรือไม่พัฒนา	๑๐๖
แผนภาพที่ ๕.๓ วงจรการจัดการ	๑๐๘
แผนภาพที่ ๕.๔ วงล้อเต็มมิ่ง	๑๑๑
แผนภาพที่ ๕.๕ กระบวนการ PDCA ในการบริหารการพัฒนา	๑๑๒
แผนภาพที่ ๖.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม กับขบวนการบริหาร	๑๒๒
แผนภาพที่ ๖.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับระบบ การบริหารองค์การ	๑๒๓

รายละเอียดมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษา (มคอ. ๓)
ประจำรายวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

ชื่อสถาบันอุดมศึกษา	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาเขต/คณะ/ภาควิชา	คณะสังคมศาสตร์

หมวดที่ ๑ ข้อมูลโดยทั่วไป

๑. รหัสและชื่อรายวิชา ๔๐๒ ๓๐๑ ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ Introduction to Public Administration
๒. จำนวนหน่วยกิต ๓ หน่วยกิต (๓-๐-๖)
๓. หลักสูตรและประเภทของรายวิชา รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต
๔. อาจารย์ผู้รับผิดชอบรายวิชาและอาจารย์ผู้สอน อ.ดร.ประเสริฐ ธิลา
๕. ภาคการศึกษา / ชั้นปีที่เรียน ภาคการศึกษาที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๖๐
๖. รายวิชาที่ต้องเรียนมาก่อน (Pre-requisite) (ถ้ามี) ไม่มี
๗. รายวิชาที่ต้องเรียนพร้อมกัน (Co-requisites) (ถ้ามี) ไม่มี
๘. สถานที่เรียน อาคารเรียนรวม โชนปี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
๙. วันที่จัดทำหรือปรับปรุงรายละเอียดของรายวิชาครั้งล่าสุด พฤษภาคม ๒๕๖๐

หมวดที่ ๒ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

๑. จุดมุ่งหมายของรายวิชา เพื่อให้บัณฑิตมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ ปทัสถานและวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการพัฒนา ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะและการวางแผนของรัฐ องค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การคลังสาธารณะ แง่โน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย
๒. วัตถุประสงค์ในการพัฒนา/ปรับปรุงรายวิชา เพื่อให้บัณฑิตมีความรู้พื้นฐาน เป็นการเตรียมความพร้อมด้านปัญญาในการนำความรู้ ความเข้าใจ

ในทางด้านการบริหารงานรัฐกิจ เพื่อเป็นพื้นฐานการเรียนรู้ในวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ควรมีการเปลี่ยนแปลงตัวอย่างอ้างอิง ให้สอดคล้องกับแนวโน้มด้านการบริหารงานภาครัฐที่ได้มีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

หมวดที่ ๓ ลักษณะและการดำเนินการ

๑. คำอธิบายรายวิชา ศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ ปทัสถานและวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการพัฒนา ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และการวางแผนของรัฐ องค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การคลังสาธารณะ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย			
๒. จำนวนชั่วโมงที่ใช้ต่อภาคการศึกษา			
บรรยาย	สอนเสริม	การฝึกปฏิบัติ/งานภาคสนาม/การฝึกงาน	การศึกษาด้วยตนเอง
บรรยาย ๔๘ ชั่วโมงต่อภาคการศึกษา	สอนเสริมตามความต้องการของนิสิตเฉพาะราย	ไม่มีการฝึกปฏิบัติงานภาคสนาม	การศึกษาด้วยตนเอง ๖ ชั่วโมงต่อสัปดาห์
๓. จำนวนชั่วโมงต่อสัปดาห์ที่อาจารย์ให้คำปรึกษาและแนะนำทางวิชาการแก่นิสิตเป็นรายบุคคล - อาจารย์ประจำรายวิชา ประกาศเวลาให้คำปรึกษาผ่านเว็บไซต์คณะหรือส่วนงาน - อาจารย์จัดเวลาให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคล หรือ รายกลุ่มตามความต้องการ ๑ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (เฉพาะรายที่ต้องการ)			

หมวดที่ ๔ การพัฒนาการเรียนรู้ของนิสิต

๑. คุณธรรม จริยธรรม
๑.๑ คุณธรรม จริยธรรมที่ต้องพัฒนา พัฒนาผู้เรียนให้มีคุณธรรม จริยธรรมเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมอย่างราบรื่น และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เข้าใจถึงระบบการบริหารงานภาครัฐที่เน้นดำเนินการเพื่อส่วนรวม โดยผู้สอนต้องพยายามสอดแทรกเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้ นิสิตสามารถพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมไปพร้อมกับการศึกษาการบริหารกิจการภาครัฐ โดยมีคุณธรรมจริยธรรมตามคุณสมบัติหลักสูตร ดังนี้ (๑) ตระหนักในคุณค่าและคุณธรรม จริยธรรม เสียสละ และซื่อสัตย์สุจริต (๒) มีวินัย ตรงต่อเวลา มีความรับผิดชอบต่อตนเอง วิชาชีพและสังคม (๓) มีภาวะความเป็นผู้นำและผู้ตาม สามารถทำงานเป็นทีมและสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งและลำดับความสำคัญ (๔) เคารพสิทธิและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รวมทั้งเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

(๕) เคารพกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรและสังคม
๑.๒ วิธีการสอน - บรรยายพร้อมยกตัวอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐ - อภิปรายกลุ่ม - กำหนดให้นิสิตหาตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง - บทบาทสมมติ
๑.๓ วิธีการประเมินผล - พฤติกรรมการเข้าเรียน และส่งงานที่ได้รับมอบหมายตามขอบเขตที่ให้และตรงเวลา - มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงาน อย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการวิเคราะห์กรณีศึกษา - ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย
๒. ความรู้
๒.๑ ความรู้ที่ต้องได้รับ ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ ปทัสถานและวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการพัฒนา ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะและการวางแผนของรัฐ องค์กรและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การคลังสาธารณะ แง่โน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย
๒.๒ วิธีการสอน บรรยาย อภิปราย การทำงานกลุ่ม การนำเสนอรายงาน การวิเคราะห์กรณีศึกษา และมอบหมายให้ค้นคว้าหาบทความ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาสรุปและนำเสนอ การศึกษาโดยใช้ปัญหา และโครงงาน (Problem base learning) และเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Student Center)
๒.๓ วิธีการประเมินผล - สอบกลางภาค สอบปลายภาค ด้วยข้อสอบที่เน้นการวัดหลักการและทฤษฎี - นำเสนอสรุปการอ่านจากการค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้อง - วิเคราะห์กรณีศึกษา
๓. ทักษะทางปัญญา
๓.๑ ทักษะทางปัญญาที่ต้องพัฒนา พัฒนาความสามารถในการคิดอย่างมีการคิดอย่างเป็นระบบ มีการวิเคราะห์ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบริหารจัดการภาครัฐ
๓.๒ วิธีการสอน - การมอบหมายให้นิสิตทำโครงงานพิเศษ และนำเสนอผลการศึกษา - อภิปรายกลุ่ม

- วิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน - การสะท้อนแนวคิดจากการประพฤติ
๓.๓ วิธีการประเมินผล สอบกลางภาคและปลายภาค โดยเน้นข้อสอบที่มีการวิเคราะห์สถานการณ์ หรือวิเคราะห์แนวคิดในด้านการบริหารงานภาครัฐของไทย
๔. ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ
๔.๑ ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา - พัฒนาทักษะในการสร้างสัมพันธภาพระหว่างผู้เรียนด้วยกัน - พัฒนาความเป็นผู้นำและผู้ตามในการทำงานเป็นทีม - พัฒนาการเรียนรู้ด้วยตนเอง และมีความรับผิดชอบในงานที่มอบหมายให้ครบถ้วนตามกำหนดเวลา
๔.๒ วิธีการสอน - จัดกิจกรรมกลุ่มในการวิเคราะห์กรณีศึกษา - มอบหมายงานรายกลุ่ม และรายบุคคล หรือ อ่านบทความที่เกี่ยวข้องกับรายวิชา - การนำเสนอรายงาน
๔.๓ วิธีการประเมินผล - ประเมินตนเอง และเพื่อน ด้วยแบบฟอร์มที่กำหนด - รายงานที่นำเสนอ พฤติกรรมการทำงานเป็นทีม - รายงานการศึกษาด้วยตนเอง
๕. ทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ๕.๑ ทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา - พัฒนาทักษะในการสื่อสารทั้งการพูด การฟัง การแปล การเขียน โดยการทำรายงาน และนำเสนอในชั้นเรียน - พัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษา - พัฒนาทักษะในการสืบค้น ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต - ทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสื่อสาร เช่น การส่งงานทางอีเมล การสร้างห้องแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ - ทักษะในการนำเสนอรายงานโดยใช้รูปแบบ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม ๕.๒ วิธีการสอน - มอบหมายงานให้ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง จาก website สื่อการสอน e-learning และทำรายงาน โดยเน้นการนำตัวเลข หรือมีสถิติอ้างอิง จากแหล่งที่มาข้อมูลที่น่าเชื่อถือ - นำเสนอโดยใช้รูปแบบและเทคโนโลยีที่เหมาะสม ๕.๓ วิธีการประเมินผล - การจัดทำรายงาน และนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี - การมีส่วนร่วมในการอภิปรายและวิธีการอภิปราย

หมวดที่ ๕ แผนการสอนและการประเมินผล

๒. แผนการสอน

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวน ชั่วโมง	กิจกรรมการเรียนรู้ การ สอน สื่อที่ใช้ (ถ้ามี)	ผู้สอน
๑	บทที่ ๑ ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ - ความหมายและคำจำกัดความของ รัฐประศาสนศาสตร์ - ความสำคัญของรัฐประศาสน ศาสตร์ - ความหมายของทฤษฎีทางรัฐ ประศาสนศาสตร์ - ความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐ ประศาสนศาสตร์ - สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ - ลักษณะความเป็นสาธารณะของ การบริหารงานภาครัฐ - หลักของการถกเถียงกันในทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์ - ขอบเขตการศึกษาวิชาการรัฐ ประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน	๓	บรรยาย ยกตัวอย่าง ประกอบ	ดร.ประเสริฐ ธิลาว
๒	บทที่ ๒ ขอบข่ายการศึกษาของรัฐ ประศาสนศาสตร์ - การศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ - มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ - ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสน ศาสตร์กับศาสตร์อื่นๆ - รัฐประศาสนศาสตร์กับการ บริหารธุรกิจ : ความเหมือนและ ความต่าง	๖	บรรยาย ยกตัวอย่าง ประกอบ อภิปรายกลุ่ม จากพัฒนาการของวิชา	ดร.ประเสริฐ ธิลาว
๓	บทที่ ๓ ปทัสถานของรัฐประศาสน ศาสตร์ - ศึกษาความหมาย และความสำคัญ ของปทัสถาน - องค์ประกอบของปทัสถานทาง	๓	บรรยาย ยกตัวอย่าง ประกอบ อภิปรายกลุ่ม จากแนวคิด ทฤษฎี	ดร.ประเสริฐ ธิลาว

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวน ชั่วโมง	กิจกรรมการเรียนรู้ การ สอน สื่อที่ใช้ (ถ้ามี)	ผู้สอน
	สังคม - ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐ ประศาสนศาสตร์กับปทัสถาน - ความสำคัญของปทัสถานในการ บริหารภาครัฐ - ค่านิยมของการเมืองและการ บริหาร และปทัสถานของผู้บริหาร ที่ดี			
๔	บทที่ ๔ วิวัฒนาการของรัฐ ประศาสนศาสตร์ - ความหมายของพาราไดม์ (Paradigm) - พาราไดม์ (Paradigm) ของรัฐ ประศาสนศาสตร์ - การพัฒนาการของการศึกษารัฐ ประศาสนศาสตร์ - วิวัฒนาการของรัฐประศาสน ศาสตร์ - วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสน ศาสตร์ในประเทศไทย - กระบวนทัศน์ของวิชารัฐประศาสน ศาสตร์ในอนาคต	๖	บรรยาย ยกตัวอย่าง ประกอบ อภิปรายกลุ่ม จากแนวคิด ทฤษฎี	ดร.ประเสริฐ อีลาว
๕	บทที่ ๕ การบริหารการพัฒนา - ความหมายของการบริหารการ พัฒนา - จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา - แนวคิดและทฤษฎีในการบริหาร การพัฒนา - องค์ประกอบของการบริหารการ พัฒนา - สภาพแวดล้อมของการบริหารการ พัฒนา - กระบวนการในการพัฒนาตาม ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน	๓	บรรยาย ยกตัวอย่างประกอบ อภิปรายกลุ่มจากแนวคิด ทฤษฎี	ดร.ประเสริฐ อีลาว

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวน ชั่วโมง	กิจกรรมการเรียนรู้ การ สอน สื่อที่ใช้ (ถ้ามี)	ผู้สอน
	- กระบวนการบริหารการพัฒนาโดย การนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้			
๖	บทที่ ๖ ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐ ประศาสนศาสตร์ - ศึกษาความหมายและความสำคัญ - สภาพแวดล้อมกับระบบการ บริหารองค์การ - ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ - ขอบเขตระหว่างองค์การกับ สภาพแวดล้อม - ประเภทของสภาพแวดล้อมรัฐ ประศาสนศาสตร์	๓	บรรยาย ยกตัวอย่าง ประกอบ อภิปรายกลุ่ม จากแนวคิด ทฤษฎี	ดร.ประเสริฐ ธิลาว
๗	บทที่ ๗ นโยบายสาธารณะ และ การวางแผนของรัฐ - ศึกษาความหมายของนโยบาย สาธารณะ - ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ - ปรัชญานโยบายสาธารณะ - องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ - ความหมายของการวางแผน - ความสำคัญของการวางแผน - ประเภทของการวางแผน - กระบวนการวางแผน - ประโยชน์ของการวางแผน	๖	บรรยาย	ดร.ประเสริฐ ธิลาว
๘	บทที่ ๘ องค์การและการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ - คำจำกัดความขององค์การ - หลักของการจัดองค์การ - คำจำกัดความของการจัดการ - แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ - การบริหารองค์การของรัฐ - จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่	๖	บรรยาย ศึกษา กรณีศึกษา อภิปราย	ดร.ประเสริฐ ธิลาว

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวน ชั่วโมง	กิจกรรมการเรียนรู้ การ สอน สื่อที่ใช้ (ถ้ามี)	ผู้สอน
	- การบริหารภาครัฐแนวใหม่ - ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนว - การบริหารภาครัฐของไทย - การบริหารที่ถือว่าเป็น NPM			
๙	สอบกลางภาค	๓		ดร.ประเสริฐ ธิลา
๑๐	บทที่ ๙ การคลังสาธารณะ - ความหมายการคลังสาธารณะ - ความสำคัญการบริหารการคลังสาธารณะ - ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ - ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล - การศึกษาการคลังภาครัฐ - ความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหารการเงินของภาคเอกชน - การศึกษาการคลังภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์ - การปฏิรูปการคลังสาธารณะ - ข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปการคลัง	๓	บรรยาย ศึกษา กรณีศึกษา อภิปราย	ดร.ประเสริฐ ธิลา
๑๑	บทที่ ๑๐ แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย - การเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ - การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา - การปฏิรูประบบราชการ - รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ไทย - แนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย - แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต	๓	บรรยาย ศึกษา กรณีศึกษา อภิปราย ตัวอย่างการวิเคราะห์	ดร.ประเสริฐ ธิลา
๑๖	สอบปลายภาค	๓		ดร.ประเสริฐ ธิลา

๒ แผนการประเมินผลการเรียนรู้

ที่	วิธีการประเมิน	สัปดาห์ที่ประเมิน	สัดส่วนของการประเมินผล
๑	สอบกลางภาค สอบปลายภาค	๘ ๑๖	๒๐% ๕๐%
๒	วิเคราะห์กรณีศึกษา คำนว้า การนำเสนอ รายงาน การทำงานกลุ่มและผลงาน การอ่านและสรุปบทความ การส่งงานตามที่มอบหมาย	ตลอดภาคการศึกษา	๒๐%
๓	การเข้าชั้นเรียนการมีส่วนร่วม อภิปราย เสนอความคิดเห็นในชั้นเรียน	ตลอดภาคการศึกษา	๑๐%

หมวดที่ ๖ ทรัพยากรประกอบการเรียนการสอน

๑. เอกสารและตำราหลัก พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๑๗-ค.ศ. ๑๙๗๐), พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑. เติมศักดิ์ ทองอินทร์, ผศ.ดร., ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๕๒. กมล อุดุลพันธ์. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๘. คณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น. คณะรัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๔. บุญทัน ดอกไธสง. รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส. เอเชียเพรส จำกัด, ๑๙๘๙. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. "แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์" ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๒, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.
๒. เอกสารและข้อมูลสำคัญ ไม่มี
๓. เอกสารและข้อมูลแนะนำ กมล อุดุลพันธ์ และคณะ. การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๗. คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๓. จุมพล หนิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘. อุทัย เลาหิเชียร. การบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๘.

ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล. พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรระดับปริญญาตรีในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒. สมาน รัสสิโยภักษ์. การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ ๑๙๙๑, ๒๕๔๖. เว็บไซต์ ที่เกี่ยวกับหัวข้อในประมวลรายวิชา เช่น wikipedia คำอธิบายศัพท์

หมวดที่ ๗ การประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของรายวิชา

๑. กลยุทธ์การประเมินประสิทธิผลของรายวิชาโดยนิสิต การประเมินประสิทธิผลในรายวิชานี้ ที่จัดทำโดยนิสิต ได้จัดกิจกรรมในการนำแนวคิดและความเห็นจากนิสิตได้ดังนี้ - การสนทนากลุ่มระหว่างผู้สอนและผู้เรียน - การสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียน - แบบประเมินผู้สอน และแบบประเมินรายวิชา - ข้อเสนอแนะผ่านเว็บบอร์ด ที่อาจารย์ผู้สอนได้จัดทำเป็นช่องทางการสื่อสารกับนิสิต
๒. กลยุทธ์การประเมินการสอน ในการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินการสอน ได้มีกลยุทธ์ ดังนี้ - การสังเกตการสอนของผู้ร่วมทีมการสอน - ผลการสอบ - การทวนสอบผลประเมินการเรียนรู้
๓. การปรับปรุงการสอน หลังจากผลการประเมินการสอนในข้อ ๒ จึงมีการปรับปรุงการสอน โดยการจัดกิจกรรมในการระดมสมอง และหาข้อมูลเพิ่มเติมในการปรับปรุงการสอน ดังนี้ - สัมมนาการจัดการเรียนการสอน - การวิจัยในชั้นเรียน หรือ นอกชั้นเรียน
๔. การทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ของนิสิตในรายวิชา ในระหว่างกระบวนการสอนรายวิชา มีการทวนสอบผลสัมฤทธิ์ในรายหัวข้อ ตามที่คาดหวังจากการเรียนรู้ในวิชา ได้จาก การสอบถามนิสิต หรือการสุ่มตรวจผลงานของนิสิต รวมถึงพิจารณาจากผลการทดสอบย่อย และหลังการออกผลการเรียนรายวิชา มีการทวนสอบผลสัมฤทธิ์โดยรวมในวิชาได้ดังนี้ - การทวนสอบการให้คะแนนจากการสุ่มตรวจผลงานของนิสิตโดยอาจารย์อื่น หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ไม่ใช่อาจารย์ประจำหลักสูตร - มีการตั้งคณะกรรมการในสาขาวิชา ตรวจสอบผลการประเมินการเรียนรู้ของนิสิต โดยตรวจสอบข้อสอบ รายงาน วิธีการให้คะแนนสอบ และการให้คะแนนพฤติกรรม
๕. การดำเนินการทบทวนและการวางแผนปรับปรุงประสิทธิผลของรายวิชา จากผลการประเมิน และทวนสอบผลสัมฤทธิ์ประสิทธิผลรายวิชา ได้มีการวางแผนการปรับปรุงการสอน และรายละเอียดวิชา เพื่อให้เกิดคุณภาพมากขึ้น ดังนี้ - ปรับปรุงรายวิชาทุก ๓ ปี หรือตามข้อเสนอแนะและผลการทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ตามข้อ ๔

- เปลี่ยนหรือสลับอาจารย์ผู้สอน เพื่อให้นิสิตมีมุมมองในเรื่องการประยุกต์ความรู้นี้กับปัญหาที่มาจากงานวิจัยของอาจารย์หรือนักคิดใหม่ๆ

บทที่ ๑

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาความหมายและคำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์ ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะความเป็นสาธารณะของการบริหารงานภาครัฐ หลักของการถกเถียงกันในทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ขอบเขตการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและคำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะความเป็นสาธารณะของการบริหารงานภาครัฐ
๗. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักของการถกเถียงกันในทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
๘. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

๑.๑ บทนำ

บริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” ซึ่งเป็นสาขาวิชาหนึ่งในคณะรัฐศาสตร์ หรือ สังคมศาสตร์ของทุกสถาบัน เช่น คณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะรัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่แล้วบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ หรือระบบราชการนั่นเอง รวมทั้งองค์กรของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนต่างๆ โดยส่วนใหญ่มักเน้นเรื่องกรอบแนวคิดด้านการบริหาร องค์กรและการจัดการ (Organization & Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) การบริหารงานคลังและงบประมาณ (Fiscal Administration & Budgeting) การบัญชีรัฐบาล (Government Accounting) การวางแผนบริหาร (Administrative Planning) กฎหมายมหาชน (Public Laws) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานภาครัฐ (Public Information System) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) การบริหารงานตำรวจ (Police

Administration) และจิตวิทยาองค์กร (Organizational Psychology) ซึ่งในอดีตการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ส่วนปัจจุบันการปกครองถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจุดประสงค์ของวิชาพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งที่จะปูพื้นฐานแนวคิดต่างๆ ที่กระทำไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (For whose benefit) เพื่อผลลัพธ์ อันได้แก่ความสุขทั้งทางร่างกายและจิตใจของประชาชน ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี การได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้รับความเสมอภาค มีสิทธิ เสรีภาพ และได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งจะก่อให้เกิดบ้านเมืองเจริญ เกิดความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีความสามารถที่จะก้าวเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ กับประชาคมโลกได้อย่างสง่างาม รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นทางออกที่ดีกับการส่งผลประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ โดยปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นปรัชญาของวิชาที่ว่าด้วยการบริหารภาครัฐ แสวงหาความรู้ความจริงเกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน (Basic Principles) ที่ใช้ในการบริหารราชการและเกิดผลลัพธ์ (Ultimate Outcomes) ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

๑.๒ ความหมายและคำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์

คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” ซึ่งสามารถแปลเป็นภาษาไทยได้หลายคำ อาทิเช่น “สาธารณบริหารศาสตร์” “การบริหารราชการ” “การบริหารราชการแผ่นดิน” “การบริหารรัฐกิจ” การบริหารจัดการภาครัฐ” หรือ “การบริหารงานสาธารณะ” คำเหล่านี้มีที่มาจากการบริหารภาครัฐ ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอินเดียได้ร่วมมือเปิดเรียนระดับรัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิตเป็นภาคภาษาอังกฤษครั้งแรกที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แล้วย้ายมาเป็น School of public administration ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มากกว่า ๕๐ ปี^๑ และในหลายมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็นำศาสตร์ทางด้านนี้ไปประกอบการศึกษา อาทิเช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ใช้ชื่อว่าภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สังกัดอยู่ในคณะสังคมศาสตร์ จัดสอนในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ การบริหารรัฐกิจ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารองค์กร การบริหารงานคลังและงบประมาณการวางแผนและบริหารโครงการการวางแผนกำลังคน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร นโยบายสาธารณะ เป็นต้นดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในบทนี้จะอธิบายอย่างครอบคลุมหัวข้อเรียงต่างๆ ในเรื่องความหมายและคำจำกัดความ สถานภาพ ขอบข่าย และวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการได้ศึกษาถึงคำว่า “Public Administration” และหรือ “public administration” ไว้มากมาย ซึ่งผู้เขียนได้นำมาประมวลพอสังเขป เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังเช่น

^๑บุญทัน ดอกไธสง, รัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส. เอเซียเพรส จำกัด, ๑๙๘๙), หน้า ๑๕.

อุทัย เลาหวิเชียร^๒ ได้ให้ความหมายของการบริหารรัฐกิจ หมายถึง กิจกรรม (activity) ที่แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “public administration” โดยใช้คำนำหน้า Public เป็นอักษรตัวเล็ก และ administration ก็เป็นอักษรตัวเล็ก ส่วนคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” มีความหมายถึงวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นลักษณะของวิชา และนิยมเขียนว่า “Public Administration” โดยมีคำนำหน้า Public นำเป็นอักษรตัวใหญ่ และ Administration นำด้วยอักษรตัวใหญ่ ซึ่งตามที่ อุทัย เลาหวิเชียร ให้ความหมายของคำสองคำที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าการบริหารรัฐกิจ (public administration) เป็นกิจกรรมในการบริหารงานภาครัฐ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นลักษณะของวิชานี้ใช้ศึกษา

สร้อยตระกูล อรรถมานะ^๓ ใช้คำว่า “สาธารณบริหารศาสตร์” ในความหมายที่ใช้แทนคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ อันเป็นการบริหารงานสาธารณะ ที่มีลักษณะเป็นสาขาวิชาโดยใช้ภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” แปลว่า การบริหารสาธารณะกิจ ซึ่งเป็นการบริหารงานเพื่อสาธารณะ เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารงานที่เกี่ยวกับสาธารณะศึกษาเพื่อปรับปรุงงานให้ก้าวหน้า โดยจะต้องมีระเบียบแบบแผนในการศึกษา เพื่อแสวงหาทฤษฎี กฎเกณฑ์ และหลักการที่น่าเชื่อถือ เพื่อสร้างระบบวิชาความรู้ในการบริหารเพื่อประชาชน โดยไม่ได้ใช้คำว่า การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน

James w. Fester^๔ กล่าวว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของระบบราชการ ซึ่งตัวระบบมีขนาดใหญ่และเป็นสาธารณะ

วินิต ทรงประทุม^๕ กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การศึกษาการบริหารราชการและการกระทำ หรือกิจกรรมการบริหารราชการ เพราะความหมายทั้งสอง คือ การศึกษาและการกระทำทางด้านการบริหารราชการนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

ปฐม มณีโรจน์^๖ กล่าวว่า Public Administration มีความหมายเป็น ๒ นัย คือ (๑) กิจกรรมการบริหารงานสาธารณะ ซึ่งอาจครอบคลุมทั้งการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ (๒) คือ สาขาวิชาการบริหารหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ รัฐประศาสนศาสตร์

^๒อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ทีพีเอ็นเพรส, ๒๕๔๑), หน้า ๘.

^๓สร้อยตระกูล (เทียนนธ์) อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์การ : ทฤษฎีและการประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๕

^๔James W. Fester, Decen Tralization : Political Administratire and Economic : Papers of the 6th world Congress of the International Political Science Association (IPSA), Geneva, ๑๙๖๔, pp. ๒๑-๒๕.

^๕วินิต ทรงประทุม. ความยากและความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ใน วินิต ทรงประทุมและวรเดช จันทรศร (บรรณาธิการ). การประสานงานแนวคิดและขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๓๙), หน้า ๑๖.

^๖ปฐม มณีโรจน์, ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ ใน อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสารัชชและเฉลิมพล ศรีหงษ์ (บรรณาธิการ), รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๒๒.

Vocino and Rabin^๗ เสนอว่า “วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีและวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องเกี่ยวกับองค์การ การตัดสินใจและบุคลากร เพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะและมีความแตกต่างจากการบริหารงานภาคเอกชน Nigro and Nigro กล่าวว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึงเรื่องดังต่อไปนี้ ๑) ความพยายามร่วมกันของกลุ่มคนสาธารณะ ๒) กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ๓) เป็นเรื่องของการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย ๔) บทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อการให้บริการชุมชน จากความหมายของคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์สามารถสรุปได้ว่า เป็นการดำเนินงานของระบบราชการ โดยที่มุ่งเน้นในเรื่องของการดำเนินงานในระบบราชการและโครงสร้างของหน่วยงานราชการ และการจัดกิจกรรมของรัฐที่ได้กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม

สำหรับสิ่งที่ผู้เรียนจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษสำหรับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากการมุ่งเน้นในเรื่องของการศึกษาทางระบบราชการ โครงสร้างของหน่วยงานราชการหรือการจัดทำกิจกรรมของรัฐแล้วนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันจะต้องมีวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานให้กว้างไกลเพื่อที่จะสามารถบริหารหรือทำการพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่โดยเฉพาะการรู้จักการสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารงานภายในหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน นักรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องรู้จักการพึ่งพาตนเองให้มากที่สุดในการที่จะขอความสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพราะถ้าการบริหารงานของหน่วยงานราชการยังดำเนินการบริหารในรูปแบบเดิมๆ การพัฒนาในหน่วยงานก็จะไม่เกิดขึ้นอีกทั้งหน่วยงานราชการก็จะไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด ในสถานการณ์ปัจจุบันการบริหารงานภายในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรวดเร็ว ถูกต้องและเสมอภาคต่อการให้บริการประชาชน ทั้งนี้จะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมเสริมสร้างต่อการพัฒนาการบริหาร จากความหมายในข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตที่กว้างขวางในการศึกษาและต้องอาศัยศาสตร์ต่างๆ มาอธิบาย ตลอดจนแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม ซึ่งถือเป็นความจำเป็นและความพยายามทำให้เกิดความสมบูรณ์ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ คือการดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร ยกเว้นฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อาจมองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการและการเป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่ง ในการบริหารและจัดการภาครัฐ จะไม่เหมือนการบริหารธุรกิจที่เป็นกำไรสูงสุด (Profit maximize) แต่เป็นการเน้นการให้บริการที่ให้ลูกค้าพึงพอใจ โดยลูกค้าก็คือประชาชนที่มาใช้บริการ และต้องเป็นการให้บริการต่อทุกคนอย่างเป็นธรรม โดยสามารถพิจารณาลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์^๘ ได้ดังนี้

^๗Vocino and Rabin, **Contemporary Public administration**, (New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1984), p. 11.

^๘ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. "แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์" ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๒ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), หน้า ๘๐.

๑. รัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นศาสตร์ (Science) ใช้คำภาษาอังกฤษว่า Public Administration (PA) หมายถึง การศึกษาการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงเท่าเทียมให้กับพลเมืองตามความต้องการของแต่ละบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

๒. รัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นกิจกรรม (Activity) ใช้คำภาษาอังกฤษว่า Public Administration หมายถึง กิจกรรมการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงเท่าเทียมให้กับพลเมือง ตามความต้องการของแต่ละบุคคล อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ได้อธิบายถึงคำดังกล่าวว่า มีนัยสำคัญอยู่ที่การขึ้นต้นด้วยอักษรพิมพ์เล็ก และตัวพิมพ์ใหญ่ กล่าวคือ Public Administration อักษรตัว P และ A เป็นตัวพิมพ์ใหญ่ หมายถึง ศาสตร์หรือสาขาวิชา (as a field of study) หรือจะเรียกว่าเป็นชื่อวิชาก็ได้ (as a discipline) เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาหรือโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น และสำหรับ Public Administration มีตัวอักษร p และ a เป็นตัวพิมพ์เล็กนั้น หมายถึง เป็นกิจกรรมหนึ่ง (as an activity) โดยแปลว่า การบริหารงานของรัฐ (การบริหารราชการ) หรือเรียกอีกอย่างว่า การบริหารรัฐกิจ สำหรับในประเทศไทยมีการใช้คำนี้ค่อนข้างสับสน กล่าวคือ คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าเป็นรัฐศาสตร์หรือส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์

นักวิชาการได้สรุปว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ควรมีสาระสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

๑. วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องศึกษาปัญหาและเรื่องราวต่างๆ ในโลกของความเป็นจริง วิชาความรู้ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้

๒. วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีลักษณะเป็น Normative เน้นเรื่องค่านิยมและสิ่งที่ควรจะเป็น เช่น การช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบ

๓. วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องสนับสนุนความเสมอภาคทางสังคม ให้ความสนใจต่อการบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่อประชาชน

๔. วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องสนับสนุนให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อป้องกัน มิให้กลุ่มผลประโยชน์ใดผูกขาดอำนาจ

ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์เป็น “สหวิทยาการ” (Interdisciplinary) หมายถึง รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การสอนที่มีความรู้จากหลายสาขาวิชา เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา เป็นต้น รวมวิชาความรู้ หรือวิทยาการเหล่านั้นประกอบเข้าด้วยกันเป็นสหวิทยาการ จัดเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ปรับปรุงองค์กร โดยที่รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีฐานะเป็นศาสตร์ หรือเป็นจุดเล็กๆ ที่น่าสนใจในการศึกษา ถ้าต่อกันจะเป็นศาสตร์ที่สมบูรณ์ เนื้อหากว้างขวางซับซ้อน จึงไม่สามารถใช้ศาสตร์เดียวศึกษาได้^๙

^๙ พิทยา บวรวัฒนา, การสร้างนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นนักวิชาการในระดับนานาชาติ, ในเอกสารโครงการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง มาตรฐานการเรียนการสอนระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย, จัดโดยโครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑, หน้า ๘๔.

๑.๓ ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นกิจกรรมทางสาธารณะที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนในการจัดกิจกรรมมากมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และการแก้ปัญหาของประชาชนให้ลุล่วงไปด้วยดี การกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าในระบอบการปกครองแบบอื่นๆ เช่น ระบอบสังคมนิยม รัฐจะไม่มีการจัดการกิจการสาธารณะ หากแต่กิจการสาธารณะในมุมมองนี้จำกัดอยู่ในเมืองของชนชั้นนำหรือทางการเมืองเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะ^{๑๐}

รัฐประศาสนศาสตร์มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากประชาชนมีปัญหาอยู่มากมาย ในสังคมการเมือง ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ ประชาชนก็สะท้อนให้เห็นปัญหาและความต้องการผ่านช่องทางที่กำหนดหรือออกแบบไว้ในสังคม เป็นต้นว่า กำหนดให้ประชาชนสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนผ่านพรรคการเมือง พรรคการเมืองนำเสนอความต้องการและปัญหาเหล่านั้นไปสู่การกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง เมื่อสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนเหล่านั้นก็จะเสนอนโยบายสาธารณะต่อสภา เมื่อนโยบายสาธารณะเหล่านั้นได้รับการยอมรับก็นำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ อันนำไปสู่การบริการสาธารณะ ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ มีในแง่ที่เป็นกิจกรรมที่ต้องจัดการให้มีบริการสาธารณะให้กับประชาชนในวงกว้าง ซึ่งต้องเกี่ยวพันกับการตัดสินใจมากมายของรัฐบาลในการจัดการบริหารสาธารณะโดยที่รัฐบาลมีทรัพยากรอย่างจำกัด ปัจจุบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความสำคัญมากขึ้นทุกวัน เนื่องจากกรปกครองระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นอันดับแรก กลไก สถาบันทางสังคมมากมาย มักถูกออกแบบมาเพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกิจกรรมสาธารณะให้เกิดประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด

สังคมจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นับเป็นสาขาวิชาที่มีความสำคัญมาก ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ความสำคัญอย่างมากกับสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มีการเปิดสอนในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการตอบรับจากผู้สนใจอย่างมากหลายอาชีพ เช่น บุคคลภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร

๑.๔ ความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ไม่ทฤษฎีและแนวคิดเป็นของสาขาตนเอง สิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ทำได้เป็นเพียงการนำทฤษฎีและแนวคิดนำมาปรับใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์แต่ดูเหมือนว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ กลุ่มใหญ่ต้องการค้นหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติเท่านั้น

^{๑๐} ไพรวัลย์ เคนพรหม, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๒.

ไม่ต้องการที่จะเป็นศาสตร์ที่มุ่งเน้นการสร้างทฤษฎี เช่น ศาสตร์สาขาวิทยาศาสตร์ของสาขา รัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่มีอยู่จริงตามความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มนี้

นักรัฐประศาสนศาสตร์อีกกลุ่มก็เห็นแย้งโดยยังคงมีความพยายามที่จะสร้างทฤษฎีก็จะมีข้อจำกัดในด้านแนวคิดและตัวแบบที่เป็นเครื่องมือในการสร้างทฤษฎีจะไม่เอื้ออำนวยสร้างทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงในโลกของความเป็นจริงของสังคมสมัยใหม่สลับซับซ้อนอย่างมาก การค้นหาข้อมูลสารสนเทศเพื่อทำนายเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เลย การบริหารงานภาครัฐมีปฏิสัมพันธ์และอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารอยู่ตลอดเวลา การสร้างทฤษฎีจึงเป็นสิ่งที่ยากยิ่ง^{๑๑}

๑.๕ ความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

การดำรงอยู่ของสรรพสิ่ง ไม่เชื่อถือในการหยุดนิ่งตายตัวของการสร้างแบบใดแบบหนึ่ง ที่มนุษย์สามารถเข้าถึงและเข้าใจแบบจำลองความรู้และความจริงเหล่านั้น มนุษย์ไม่สามารถระบุความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ ทฤษฎีในมุมมองของนักคิดหลักสมัยใหม่ จึงไม่มีอยู่จริง สิ่งที่ถูกเรียกว่าทฤษฎีไม่ได้หยุดนิ่งตายตัวแต่มีการเปลี่ยนแปลงปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง แต่มีสิ่งที่กำลังจะเกิด ทฤษฎีและแนวทางคิดทางวิชาการก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

ทฤษฎีนักรัฐประศาสนศาสตร์นิยมนำมาใช้เข้าเดียวกัน ที่ไม่สามารถจะอธิบายปรากฏการณ์รัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขารัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีทฤษฎีของตนเอง ย่อมแสดงให้เห็นถึงความห่างไกลจากความเป็นศาสตร์ระบบของศาสตร์วิทยาศาสตร์ของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจน ถึงกระนั้นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์เบื้องต้น การสร้างคำอธิบาย และนักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถทำนายเบื้องต้นร่วมกับปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตามสมควร ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถสรุปอ้างอิงไปยังปรากฏการณ์หรือปรากฏการณ์อื่นๆ ได้อย่างแม่นยำก็ตาม ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านั้นก็มี

การนำทฤษฎีของนักรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริหารภาครัฐในรูปของการบริการสาธารณะ ให้มีคุณภาพ และปริมาณที่เป็นที่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นความจำเป็นประการหนึ่ง ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐต้องตระหนักในสำคัญของประชาชน รวมถึงการอ้างอิงประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดตามระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทฤษฎีที่นักรัฐประศาสนศาสตร์นำมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์หนึ่งใช้ได้ผลในบางสถานการณ์กลับใช้ไม่ได้ผล นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องตระหนักในเหตุผลและผลของสิ่งที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของนักคิดของนักคิดหลักสมัยใหม่อย่างปฏิเสธไม่ได้ นักรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องมีความรอบรู้ในทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการ

^{๑๑} ไพรวัลย์ เคนพรหม, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๑๕.

ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานของภาครัฐ หากทำให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานภาครัฐ หากทำได้เช่นนี้ก็จะเป็นการเพียงพอและถือว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ โดยควรละความสนใจจากความพยายามในการสร้างทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากไม่มีความเป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ขนาดใหญ่อยู่จริง จึงไม่มีความจำเป็นต้องค้นหาและแสวงหาทฤษฎีขนาดใหญ่ทางรัฐประศาสนศาสตร์แต่ควรค้นหาทฤษฎีชั่วคราวทางรัฐประศาสนศาสตร์

๑.๖ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

จากสภาพความรู้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่มองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการในฐานะกิจกรรม (Activity) และในฐานะวิชาการ (a field of study) ที่ครอบคลุมถึงการศึกษาถึงการบริหารสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับพลเมืองของประเทศและหมายถึงการปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะเท่าเทียมกับพลเมืองของประเทศ คำว่า “Public Administration” มีความหมายได้ ๒ ฐานะคือ

๑) ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science)

เมื่อมองในด้านการเป็นทางการ Public Administration เป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่งเรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์” ๒ คำนี้มีจะใช้แทนกันได้ขึ้นอยู่กับว่าเป็นวิชาการของสำนักใด เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกว่านี้ว่า “บริหารรัฐกิจ” ส่วนที่สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรียกว่านี้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งถือว่าเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานของรัฐ อันรวบรวมเป็นหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบ สามารถที่จะนำไปศึกษาถ่ายทอดให้ความรู้ซึ่งกันและกันได้

๒) ในฐานะที่เป็นศิลป์ (Art)

เมื่อมองในด้านการปฏิบัติงาน Public Administration หมายถึง การใช้ศิลปะ หรือความรู้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน โดยจัดให้มีการร่วมมือประสานงาน และควบคุมคนจำนวนมาก ซึ่งนักบริหารต้องใช้ความสามารถที่จะนำเอาทรัพยากรในการบริหารมาใช้เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

สำหรับสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์หรือเป็นศิลป์นั้น นักวิชาการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เน้นสถานภาพของการบริหารงานซึ่งเป็นหลักทั่วไป และถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ แต่อีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าหลักการบริหารไม่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสามารถพิจารณาได้ตามแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ได้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน^{๑๒} ได้อธิบายไว้ว่า ถ้าพิจารณาในแง่ที่เป็นศาสตร์ หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะเป็นความรู้ อันเกิดจากประสบการณ์จากการสังเกตการณ์ และจากสิ่งที่เป็นความจริง ซึ่งบุคคลผู้ปฏิบัติจนชำนาญมีความแน่นอนเชื่อถือได้ และนำความจริงเหล่านั้นมาจัดให้เป็นระเบียบ เพื่อให้เกิดการศึกษาถ่ายทอดกันได้อย่างเป็นระบบจนสามารถทำนายพฤติกรรมและการบริหารงานได้ ลักษณะเช่นนี้การบริหารเป็นศาสตร์

ในส่วนที่พิจารณาว่าการบริหารที่เป็นศิลป์ในทางปฏิบัติก็จะ พบว่า นักศึกษาและนักบริหารต่างมีความประทับใจในลักษณะอันสามารถยืดหยุ่นของการสร้างสรรค์ในการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ และด้วยลักษณะที่ไม่สามารถกำหนดได้ตายตัว การบริหารไม่เป็นศาสตร์ แต่เป็นศิลป์ และการบริหารน่าจะเป็นศิลป์อย่างเดียวยังจะเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ข้อที่สำคัญคือศิลป์เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันได้ยากไม่เหมือนศาสตร์ เพราะขาดระบบอันเป็นระเบียบ กล่าวต่ออีกว่าการบริหารเป็นการนำประสบการณ์และความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนไปประยุกต์ใช้จึงมีลักษณะเป็นศิลป์ การศึกษาศิลป์ในการบริหารจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคคล เวลา สถานที่ สถานการณ์ และกรณีสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นสำคัญ จึงกล่าวแบบสรุป การบริหารในลักษณะศิลป์ คือการใช้เทคนิคในการปฏิบัติเพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพและเกิดความพึงพอใจทุกฝ่าย

ผุสดี สัตยมานะ^{๑๓} กล่าวว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในตัวเอง การบริหารงานในแง่ที่เป็นศาสตร์ หมายถึง วิชาที่อาจศึกษาเล่าเรียนรู้ได้จากตำราการค้นคว้าหาหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ไว้ใช้ในการบริหารงาน ส่วนในการมองการบริหารงานในแง่ของศิลป์นั้น หมายถึง การบริหารมีลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเข้ามาประกอบกัน การบริหารนั้นเป็นการนำความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาประยุกต์ใช้จึงมีลักษณะเป็นศิลป์ นักบริหารจะบริหารงานโดยยึดระเบียบแบบแผนตายตัวไม่ได้ ซึ่งศิลป์ในการบริหารได้แก่ ความสามารถพิเศษ และบุคลิกภาพลักษณะส่วนตัว ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงาน และสามารถโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือกับตนให้บรรลุผลสำเร็จได้

ส่วนกลุ่มที่แสดงความคิดเห็นแตกต่างจากที่กล่าวมา ก็คือ **อุทัย เลาหวิเชียร**^{๑๔} ชี้ให้เห็นสถานภาพรัฐประศาสนศาสตร์ที่ขาดเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา โดยกล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และไม่ได้เป็นศิลป์ และยังไม่มีสถานะเป็นวิชาในความหมายที่แท้จริง เพราะยังไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพเป็นนักบริหารขาดจรรยาบรรณสำหรับควบคุมสมาชิก ขาดมาตรฐานร่วมกันของวิชาชีพ และขาดเอกลักษณ์ของวิชาชีพในกลุ่มผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่สาขาหนึ่งของสังคม และรัฐศาสตร์ เขามองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือ จุดสนใจในการศึกษาเป็นสหวิทยาการ เป็นสังคมประยุกต์และกึ่งวิชาชีพ

^{๑๒} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๑๑.

^{๑๓} ผุสดี สัตยมานะ, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๒๓.

^{๑๔} อุทัย เลาหวิเชียร, **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนสมารถธรรม, ๒๕๕๐), หน้า ๓๑.

ยังมีอีกท่านหนึ่งคือ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา^{๑๕} กล่าวว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แม้จะมีกรอบเค้าโครง แนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่อาจศึกษาได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะของการศึกษาเป็นแบบสังคมศาสตร์ (Social Science) กล่าวถึงการศึกษาทางสังคมศาสตร์นั้น แม้จะมีคุณสมบัติที่ชัดเจน แต่ผลของการศึกษาก็จะมีลักษณะของแนวโน้ม หรือความน่าจะเป็นเท่านั้น เช่น หลักการบริหาร POSDCORB ว่าเป็นหลักการบริหารที่เป็นสากล สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานในองค์การต่างๆ ได้ทุกชนิด หลักเกณฑ์นั้นมีแต่ผลที่ได้รับอาจไม่เป็นจริงเสมอไป ซึ่งผิดกับกฎของวิทยาศาสตร์สังคมที่สามารถทำนายผลที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง กล่าวต่อไปอีกว่า ถ้ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีฐานะเป็นวิทยาศาสตร์แล้ว จะเป็นศิลป์ได้หรือไม่ ท่านกล่าวว่าศิลป์ หมายถึงการทำงานที่ต้องอาศัยความสามารถของแต่ละคนในการที่จะสอดแทรกอารมณ์ลงไปในผลงานของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะให้ได้งานที่ดีที่สุด ส่วนนักบริหารนั้นจะมีลักษณะแตกต่างจากศิลปิน บทบาทที่สำคัญของนักบริหารก็คือ การบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประเด็นนี้ ศิริพงษ์ ได้สรุปว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่ศิลป์ แต่รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ประกอบด้วย องค์ความรู้กระจุกกระจาย โดยรวบรวมเอาจากหลายสาขาวิชา

สำหรับ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความเป็นศาสตร์ น่าจะมีความหมายในแง่สาขาวิชา ซึ่งเกี่ยวข้องกับทฤษฎี แนวความคิด เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง ส่วนความเป็นศิลป์ น่าจะมีความหมายในแง่กิจกรรม หรือกระบวนการบริหารงานจริง ซึ่งต้องอาศัยความเป็นศิลป์ของนักบริหาร เพื่อที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ

สมพงษ์ เกษมสิน^{๑๖} ได้อธิบายโดยละเอียดและค่อนข้างชัดเจนว่า ศาสตร์ หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะเป็นความรู้ที่เกิดจากการสังเกตการณ์ และจากสิ่งที่เป็นจริงซึ่งบุคคลผู้ปฏิบัติงานชำนาญมีความแน่นอนเชื่อถือได้ และนำความจริงมาจัดระเบียบ เพื่อให้มีการศึกษาถ่ายทอดอย่างเป็นระบบจนสามารถทำนายพฤติกรรมและการบริหารงานได้ ศิลป์ หมายถึง ลักษณะอันยืดหยุ่นของการสร้างสรรค์ในการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ ไม่สามารถกำหนดได้ตายตัวเป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันได้อย่างเพราะขาดระบบอันเป็นระเบียบ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

ศาสตร์ หมายถึง วิทยาการหรือความรู้ที่มีการจัดระเบียบเชื่อถือได้ และสามารถให้มีการศึกษาค้นหาความจริงได้อย่างมีระเบียบแบบแผนในรูปของระบบ

ศิลป์ หมายถึง ความสามารถพิเศษ บุคลิกลักษณะส่วนตัว ประสบการณ์ ทักษะและความรู้ของผู้ปฏิบัติงานเป็นรายบุคคล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความเป็นศาสตร์และศิลป์ได้มีความขัดแย้งระหว่างกัน ทั้งฝ่ายต่างก็เอื้อหนุนก่อให้เกิดประโยชน์แก่กันและกัน คือทฤษฎี แนวความคิด หรือหลักการจะเป็นแนวทางการปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง (นิรนัย) และในทางกลับกันนักวิชาการก็จะสร้างทฤษฎีหรือ

^{๑๕} ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**, (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒), หน้า ๘-๙.

^{๑๖} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๒๑.

แนวความคิดต่างๆ โดยอาศัยข้อมูลจากโลกความเป็นจริงมาปรับปรุงแก้ไขทฤษฎีหรือแนวคิดที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น (อุปนัย)

๑.๗ ลักษณะความเป็นสาธารณะของการบริหารงานภาครัฐ

การบริหารงานภาครัฐ มีส่วนที่เหมือนการบริหารภาคเอกชนหรือธุรกิจ หรือการบริหารทั่วไป อยู่หลายประการเช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนปฏิบัติงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การควบคุม การติดต่อหน่วยงานภายนอก สื่อมวลชนและประชาชนแต่ประเด็นตามความที่แตกต่างสำคัญที่ต้องแยกออกมาพิจารณาเป็นพิเศษคือการบริหารภาครัฐมีลักษณะสูงกว่าบริหารอื่นๆ ลักษณะความเป็นสาธารณะพิจารณาได้จากตัวชี้วัดต่อไปนี้^{๑๗}

๑. รัฐธรรมนูญ (constitution)

รัฐธรรมนูญเป็นสภาพแวดล้อมได้เป็นข้อจำกัดของการบริหารภาครัฐกล่าวคือรัฐธรรมนูญจะระบุถึงแยกอำนาจและการควบคุมฝ่ายบริหาร การบริหารภาครัฐจึงอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามปกติได้แก่ฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของภาครัฐ แต่ทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีอิทธิพลมากกว่านายกรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น สภาเป็นผู้ออกกฎหมายตั้งหน่วยงานกำหนดงบประมาณ โครงสร้างการทำงานและวิธีการบริหารงาน บุคคลรวมถึงอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการในเรื่องอื่นๆ ทำนองเดียวกันฝ่ายตุลาการก็มีโอกาสใช้อำนาจต่อฝ่ายบริหาร เช่น การตีความสิทธิ และหน้าที่ของหน่วยงานตลอดจนการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการนี้เองที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดและแตกต่างไปจากองค์กรเอกชน

ระบบการแยกอำนาจจึงให้สภาพแวดล้อมการบริหารในปัจจุบันมีความซับซ้อน และไม่เหมือนการบริหารของเอกชน ข้อจำกัดของกฎหมายกระทบต่อการบริหารของเอกชนก็จริงแต่ไม่แยกย่อย และซับซ้อนเท่ากับการบริหารภาครัฐหรือไม่มีผู้มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องมากเท่ากับการบริหารภาครัฐ รัฐธรรมนูญอย่างสร้างค่านิยมที่แตกต่างไปจากการบริหารของเอกชน เช่น หลักการของความเป็นตัวแทนการทำตามขั้นตอนของกฎหมายอีกทั้งรัฐธรรมนูญยังวางหลักการว่าจะกำกับดูแลความสัมพันธ์เฉพาะองค์กรภาครัฐ และภาครัฐไม่ได้มีแรงจูงใจที่จะแสวงหากำไรอันเป็นหัวใจของการบริหารธุรกิจ

๒. ผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)

รัฐบาลมีภารกิจหลักในการส่งเสริมผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้การบริหารภาครัฐแตกต่างไปจากการบริหารธุรกิจในแง่ของศีลธรรม และหลักเหตุผลแล้วผลประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ที่อยู่สูงกว่าอย่างอื่น แม้ยากที่จะพูดให้ชัดว่าผลประโยชน์ของสาธารณะคืออะไร แต่ก็ไม่มีใครเถียงได้ว่าเป็นภารกิจของการบริหารภาครัฐ หากใครไม่ทำตามก็ถูกวิจารณ์ว่ายึดผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม โดยทัศนะของนักวิชาการบางท่าน เห็นว่าประเด็นหลักที่รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องเสนอ คือทำให้เกิดความมั่นใจว่าผู้บริหารภาครัฐเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของ

^{๑๗} David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, Public administration : Understanding management, politics, and law in the public sector, 3rd ed.pp.6-14.

พลเมืองมิ ฉะนั้นก็ไม่มีอะไรรับประกันว่าจะมีประชาธิปไตย กฎเกณฑ์ต่างๆที่ใช้กันเป็นเวลานาน เพื่อให้มั่นใจว่าอำนาจรัฐไม่ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนจำนวนน้อยหรือเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตัวระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐหลายแห่งในอเมริกาและที่อื่นในโลกห้ามข้าราชการใช้อำนาจทางการเมืองและห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ลักษณะที่กล่าวนี้ตรงข้ามกับอุดมการณ์ทุนนิยมโดยสิ้นเชิงธุรกิจคิดบริการสาธารณะให้ดีที่สุดแต่ก็เป็นเพื่อประโยชน์ของตัวเอง กิจกรรมธุรกิจต้องมีประสิทธิภาพและต้องแข่งขันการธุรกิจอาจคำนึงถึงส่วนรวมด้วย เช่น ไม่ทำลายสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานหรือชุมชน หรือไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม กระนั้นส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการออกกฎระเบียบต่างๆมาทำกับประเด็นที่เห็นได้ชัดคือผลกระทบต่อนายอก เช่น มลพิษสมัยก่อนไม่ถือว่าเป็นผิดศีลธรรมหรือกฎหมายแต่ทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐศาสตร์ไม่ใช่เรื่องเทคนิคอย่างเดียวแต่เป็นความพยายามในทางศีลธรรมด้วย

๓. ตลาด (Market)

ตลาดของภาครัฐต่างจากภาคเอกชน เพราะตลาดภาครัฐไม่ได้เข้าแข่งขันอย่างเสรีส่วนใหญ่กำหนดราคาจากงบประมาณมากกว่าการซื้อขายจริงในตลาด รายรับส่วนใหญ่มาจากภาษี แม้บางส่วนมาจากค่าธรรมเนียมการใช้ ส่วนการขยายพันธุ์บัตรก็อาจทำเฉพาะโครงการใหญ่ๆ แม้ค่าธรรมเนียมจะสำคัญแต่หน่วยงานของรัฐบาลก็เป็นหน่วยงานผูกขาดตามกฎหมาย หรือได้รับอำนาจมาดำเนินการ คิดค่าบริการตายตัวและไม่สนใจต้นทุนเท่าใด ด้วยเหตุนี้ตลาดจึงเป็นข้อจำกัดของภาครัฐน้อยกว่าภาคเอกชน ตลาดมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐต่อเมื่อรัฐบาลประสบปัญหาการคลัง ถ้าเก็บภาษีมากและรัฐบาลใช้จ่ายโดยไม่มีสีภาพก็จะย้อนกลับมาทำลายความสามารถในการเสียภาษีและอัตราส่วนรวมกรณีดังกล่าวหากประชาชนเลือกได้ก็จะเลือกไม่รับบริการจากรัฐบาลฝ่ายรัฐบาลก็อาจต้องเลือกแต่สภาพเหตุการณ์บางอย่างของรัฐเป็นของเอกชน

ข้อดีของกิจการภาครัฐซึ่งไม่ได้รับอิทธิพลของธนาคารสามารถจัดหาสินค้าและบริการที่ธุรกิจจัดหาไม่ได้ที่เรียกว่าสินค้าสาธารณะ หรือสินค้าส่วนรวมเช่นอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งคนเดียวทำไม่ได้หรือไม่รู้จะทำไปทำไม เป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของคนในสังคม หรือรัฐเพราะเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนจุดอ่อนของกิจการภาครัฐ คือวัดคุณค่าหรือประสิทธิภาพของการดำเนินงานการได้ยาก หากภาครัฐผลิตสินค้าที่ไม่ได้นำไปขายในตลาดก็ยากประเมินได้ว่ามีราคาเท่าไร รวมทั้งอยากที่จะระบุว่ามีใครมีส่วนในการผลิตมากน้อยเท่าใดการวัดผลงาน และประสิทธิภาพในภาครัฐทำได้ยากวิธีหนึ่งที่รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาคือ จ้างเหมาให้เอกชนทำตามหลักการแล้วถือว่าเอกชนจะแข่งขันเพื่อประมุขของรัฐบาลแต่ในทางปฏิบัติงานของรัฐบาลจำนวนมากจ้างเหมาไม่ได้เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือการเมืองหรือเป็นงานที่รัฐทำกันมานานเช่นงานราชทัณฑ์เมื่อมองทางด้านการตลาดงานภาครัฐจึงต่างจากงานภาคเอกชนมาก

๔. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

เป็นแนวคิดของชุมชนที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด เป็นของตนเองอำนาจอธิปไตยอยู่ในตัวประชาชน แต่รัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้บริหารภาครัฐและค่าและข้าราชการจึงถือว่าเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ผู้บริหารภาครัฐมีฐานะต่างไปจากผู้บริหารของเอกชน ผู้บริหารภาครัฐเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรสิ่งที่มี

คุณค่า และสถานภาพเพื่อผู้กมัตคนในสังคมเข้าด้วยกันการกระทำของผู้บริหารภาครัฐจึงมีเจตจำนงทั่วไปอยู่เบื้องหลัง สะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจบังคับที่ได้จากรัฐบาล ส่วนเอกชนไม่ให้มีการกำหนดนโยบายและการกระทำที่กระทบต่อประชาชนก็ไม่ได้มีอำนาจบังคับที่ชอบทำเช่น ภาครัฐภาคเอกชนต้องอาศัยอำนาจของภาครัฐเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน

๑.๘ หลักของการถกเถียงกันในทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

หลักของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ที่ถกเถียงกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือการเมืองและการบริหาร กับระบบราชการและประชาธิปไตย และยังมีเรื่องประสิทธิภาพและการสนองตอบดังต่อไปนี้^{๑๘}

๑. การเมืองและการบริหาร (Politics and administration)

แนวคิดการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน เป็นแนวคิดที่เก่าแก่ที่สุดของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นคนแรกที่พูดถึงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอเมริกา นอกจากนั้นให้ทำเหมือนธุรกิจแล้วยังเสนอให้แยกการบริหารออกจากการเมือง เชื่อว่าการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีฝ่ายราชการมืออาชีพ ซึ่งเป็นกลางเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีนี้ทำให้การบริหารแยกออกจากอิทธิพลทางการเมือง นักคิดคนอื่นในยุคต้นเห็นด้วยกับการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน ต่อมานักปฏิรูปก็นำแนวคิดนี้มาสร้างรูปแบบใหม่ในการปกครองท้องถิ่นได้แก่ การปกครองที่แยกสภากับผู้จัดการการเมืองออกจากกันโดยให้สภากำหนดนโยบายผู้จัดการการเมืองนำนโยบายไปปฏิบัติหรืออีกนัยหนึ่งสภาเป็นฝ่ายการเมืองส่วนผู้จัดการการเมืองเป็นฝ่ายบริหาร ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในปัจจุบันจึงไม่่าย เช่น ถ้าหากว่าผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายแล้วจะแน่ใจได้อย่างไรว่านโยบายนั้นจะสนองตอบต่อประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยแล้วฝ่ายการเมืองน่าจะตอบสนองประชาชนได้ดีกว่าผู้บริหารภาครัฐเพราะหากไม่ตอบสนองนักการเมืองก็ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับมาอีก แต่สำหรับผู้บริหารภาครัฐนั้นปัญหาก็คือจะถูกตรวจสอบอย่างไร ในอดีตที่ผ่านมาเชื่อกันว่าผู้บริหารภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อนักการเมือง และนักการเมืองรับผิดชอบต่อประชาชนแต่ทุกวันนี้เหมือนมีเล่ห์เหลี่ยมผู้บริหารภาครัฐรับผิดชอบต่อนักการเมืองก็จริง แต่มีส่วนกำหนดความคิดของฝ่ายนักการเมืองโดยการป้อนข้อมูลและสามารถแสวงหาการสนับสนุนได้ จากรัฐบาลและจากภายนอกเช่นการต่อรองกับกลุ่มประชาชนและธุรกิจ

๒. ระบบราชการและประชาธิปไตย

ปัญหาหลักของการบริหารภาครัฐอีกประการหนึ่งคือความขัดแย้งระหว่างประชาธิปไตยกับระบบราชการ เพราะหลักของประชาธิปไตยคือการเคารพศักดิ์ศรีคุณค่าความเป็นมนุษย์ของปัจเจกชน และใช้การพัฒนาคนเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งยึดถือหลักว่าทุกคนถูกสร้างมาโดยเสมอภาคกัน และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่หลักการเหล่านี้ขัดกับการบริหารราชการ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นตอนที่ธุรกิจและเทคโนโลยีกำลังเจริญจึงนำแนวคิด

^{๑๘} Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs, *Public administration : An action orientation*, 3rd ed., pp.16-20.

ธุรกิจมาใช้พัฒนาองค์กรทางราชการ ซึ่งเน้นประสิทธิภาพไม่ใช่ประชาธิปไตยระบบราชการเน้นค่านิยมที่ชอบนำคนหลายๆคนมาทำงานร่วมกันมีลำดับชั้น และเน้นเส้นทางอำนาจจาก บนลงล่างเมื่อเทียบกับค่านิยมประชาธิปไตยแล้วจึงตรงกันข้าม ปัญหาการปรับค่านิยมระบบราชการให้สอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องยาก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาตามมาว่ารัฐบาลประชาธิปไตยทำงานโดยอาศัยระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ยึดอำนาจเป็นใหญ่ใช้หรือไม่หรือการทำงานของระบบราชการวัดความสำเร็จจากเกณฑ์อะไรกันแน่ ระหว่างประสิทธิภาพกับประชาธิปไตย

๓. ประสิทธิภาพและการสนองตอบ

ปัญหาอยู่ประการหนึ่งที่ผู้บริหารภาครัฐเพื่อเชิญอยู่ทุกวันนี้คือประสิทธิภาพกับการสนองตอบซึ่งเป็นจุดที่รวมปัญหา ๒ ข้อเอาไว้ด้วยกันด้านหนึ่งการบริหารภาครัฐต้องการประสิทธิภาพทำงานรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่อีกด้านหนึ่งต้องสนใจความต้องการของประชาชนทั้งที่แสดงออกต่อผู้บริหารฝ่ายนิติบัญญัติ หรือส่วนราชการเจ้าหน้าที่บางคนอาจสนใจประสิทธิภาพอย่างเดียวแต่บางคนสนใจความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประสิทธิภาพกับการสนองตอบ บางครั้งอาจซับซ้อนกว่านั้นอีกหากว่าต้องการทั้งสองฝ่ายแต่ความเป็นจริงอย่างมากที่จะผสมผสานประสิทธิภาพ และการสนองตอบให้เข้ากันเพราะพิพาทกับการสนองตอบมักอยู่กับคนรักกล้วยอีกครั้ง เมื่อคนยึดค่านิยมอันใดก็มักมุ่งทำตามค่านิยมอันนั้น ฉะนั้นในหลักการทุกคนอาจเห็นด้วยว่าต้องยึดค่านิยมทั้งสองด้านแต่ทางปฏิบัตินานๆ จึงจะทำได้สักครั้งสักครั้งปัญหาจึงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มุ่งทำงานเพื่อความถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ของการทำงานก็มุ่งเพื่อทำงานเพื่อความถูกต้องของผู้บริการซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของการทำงานภาครัฐในปัจจุบัน

๑.๙ ขอบเขตการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยนักวิชาการได้วิเคราะห์ตามสภาพสังคม การเมือง ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในช่วงต่างๆ ที่ผ่านมา เรื่องที่นิยมศึกษากันมากคือ การแบ่งแยกการศึกษาตามกรอบเค้าโครงความคิด ที่พัฒนาเป็นกรอบจำลองความคิดเพื่อการเรียนรู้ (Paradigm) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหนึ่ง ดังเช่น นิโคลัส เฮนรี่ (Nicholas Henry) หรือ โรเบิร์ต ที โกลเลม บิวสกี (Robert T. Golem biewski) ที่ได้แบ่งวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่ละช่วงเวลาในอดีตว่ามีจุดเน้น (Focus) และทิศทาง (Locus) เป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่น การศึกษาในยุคช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นักวิชาการได้เสนอทฤษฎีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การบริหารรัฐกิจไม่ใช่มการเมือง (Political Science/Public Administration Dichotomy) การเสนอวิธีการบริหารงานโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การเสนอทฤษฎีระบบราชการ การบริหารและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และหลักการบริหารโดยทั่วไป (The Principle of Management) ฯลฯ ในช่วงเวลาระหว่างปี ๑๙๔๐-๑๙๕๐

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกยอมรับในหมู่นักวิชาการว่ามีเอกลักษณ์และความแข็งแกร่งของวิชาค่อนข้างมาก ในช่วงปี ๑๙๕๐-๑๙๗๐ มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดในการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่น มองว่าการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง มีการเสนอทฤษฎีองค์กรอรูปนัย (Informal Organization) ในราชการ รวมถึงหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ถูกทำ

ทลายจากการเสนอหลักการบริหารที่คำนึงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์และทรัพยากรมนุษย์ ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยรวมถูกท้าทายจนเกิดวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ ในช่วงต่อเนื่อกันนี้ผู้เสนอวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ (New Public Administration-NPA) ที่เสนอให้ระบบราชการต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องค่านิยมของสังคม ความยุติธรรม ความสำคัญในเรื่องการเมืองต่อการบริหารงานและสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานอื่นๆ ในช่วงสงครามเวียดนามแนวทางการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยึดถือแนวทางของ NPA ซึ่งเสริมการศึกษาในเรื่องของเทคนิคการบริหารงานและการศึกษาการบริหารเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration-CPA) ที่มีมาก่อนหน้าโดยเน้นถึงการศึกษาสภาพแวดล้อม และสภาพสังคม การเมืองในประเทศต่างๆ ควบคู่กันไปเพื่อประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันจึงมีขอบเขตการศึกษาและระบบของวิชาที่สัมพันธ์ระหว่างความเป็นวิทยากับ กิจกรรมการบริหารงานจริงที่มีลักษณะประกอบด้วย

๑) ขอบเขตหรือสาระของวิชา (Scope)

เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสาธารณะ ที่ว่าด้วยโครงสร้างและหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และความเป็นศาสตร์

๒) ความแข็งแกร่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ความเป็นศาสตร์ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เกิดจากการสร้างด้วยแบบทฤษฎีทางการบริหารงาน โดยอาศัยการวิจัยและสหวิทยาการ เช่น สถิติ คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การวิจัยดำเนินงาน การบัญชี และเครื่องมือด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น การสร้างความแข็งแกร่งในฐานะศาสตร์ดังกล่าวนำไปสู่การอธิบายระบบของวิชาอย่างมีหลักการและเหตุผลโดยผ่านการพิสูจน์ที่มีความแข็งแกร่ง เนื่องจากสามารถทดสอบได้และถูกต้อง

๓) มีเป้าหมายที่เด่นชัด

การพัฒนาความเป็นศาสตร์ในการบริหารงานสาธารณะมีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในการบริหาร รวมทั้งเพื่อการเพิ่มผลผลิต (และการบริหาร) จนถึงจุดที่เกิดความพอใจ (Maximized Productivity and Satisfaction) เพราะหากขาดสิ่งเหล่านี้จะทำให้การบริหารงานขาดทิศทางก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔) สอดคล้องกับค่านิยมและปทัสถาน

การบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานสาธารณะมีความจำเป็นต้องอาศัยค่านิยมและปทัสถานของสังคมอย่างเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจุดนี้ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องศึกษาถึงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเอกชน องค์การของรัฐด้วยตนเอง รัฐบาลกับข้าราชการ และรัฐบาลกับเอกชน ดังนั้น จึงทำให้มีขอบเขตวิชาที่ครอบคลุมถึงทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง การวิเคราะห์นโยบาย การบริหารงานสาธารณะ เรื่องที่ว่าด้วยวิวัฒนาการ การควบคุมจริยธรรมของข้าราชการ ออกแบบองค์การสมัยใหม่ การพัฒนาองค์การ เทคนิคการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานต่างๆ และการเติบโตและการสิ้นสุดขององค์การ เป็นต้น

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคคลื่นลูกที่ ๓

ความเปลี่ยนแปลงของมนุษยโลกตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านอารยธรรม (Civilizations) และวัฒนธรรม (Cultures) ขนานใหญ่เกิดขึ้นรวม ๓ ครั้ง ซึ่งการ

เปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมีมิติด้านเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงในอัตราเร่ง กล่าวคือ ในครั้งแรกเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า เป็นการปฏิวัติเกษตรกรรมอันเป็นการเปลี่ยนแปลงของคลื่นลูกที่ ๑ (First Wave) ใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงนับพันปี ครั้งที่ ๒ เป็นความเปลี่ยนแปลงโลกเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่อาจเรียกว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงของคลื่นลูกที่ ๒ (Second Wave) ใช้เวลาประมาณ ๓๐๐ ปี และในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้เป็นความเปลี่ยนแปลงในยุคคลื่นลูกที่ ๓ (Third Wave) เป็นยุคหลังการพัฒนาที่มีความเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อประมาณ ๒๐-๓๐ ปีที่ผ่านมา

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยเฉพาะในยุคคลื่นลูกที่ ๓ ย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ เป็นพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ (Missive Change) ความเปลี่ยนแปลงจากคลื่นลูกที่ ๑ เป็นการปฏิวัติเกษตรกรรม โดยอาศัยความสามารถในการเปลี่ยนแปลงของผลิตผลที่ขึ้นกับที่ดิน แรงงาน และฟัฟงความเชื่อเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ความเปลี่ยนแปลงของคลื่นลูกที่ ๒ เป็นสังคมอุตสาหกรรมที่อาศัยเทคโนโลยี ความเป็นมาตรฐานในการทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด การรวมศูนย์ในการผลิตหรือการตัดสินใจหรือการดำเนินการต่างๆ ที่ผ่านสถาบันและโรงงาน ดังนั้น ความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของสถาบันและเทคโนโลยีอุตสาหกรรมเป็นหลัก รูปแบบของการดำเนินชีวิต จึงจะออกมาในลักษณะเพื่อมวลชน เช่น Mass Production Mass Consumption Mass Education และ Mass Media เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นผลผลิตของสถาบันหรือองค์กร ที่มีความชำนาญเฉพาะ คลื่นลูกที่ ๒ ก่อให้เกิดอารยธรรมแบบสังคมอุตสาหกรรมและความทันสมัยที่อาศัยเทคโนโลยีจากอุตสาหกรรมทั้งในแง่ของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการทำงาน สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่านิยมและวิทยาการต่างๆ

อารยธรรมของมนุษย์ชาติในยุคคลื่นลูกที่ ๓ ซึ่งเป็นผลมาจากการสั่งสมและเรียนรู้อารยธรรมจากอดีตที่ใช้แรงงานและเครื่องจักรมาสู่การใช้เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นอารยธรรมที่ใช้ความรู้จากข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก เช่น ความรู้ด้านสารสนเทศ นวัตกรรมในการบริหาร วัฒนธรรมของสังคมแนวใหม่ เทคโนโลยีล้ำยุค การศึกษา การฝึกฝนอบรม ความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ การเงินและเศรษฐกิจ ที่อาศัยอยู่ ความรู้สมัยใหม่ในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) เป็นพื้นฐานที่ทำให้เป็นสังคมอารยะ (Civil Society)

สาระของการเปลี่ยนแปลง

สภาพสังคมในยุคคลื่นลูกที่ ๒ จะอาศัยการผลิตและการนำไปใช้ในลักษณะรวมศูนย์และเพื่อคนจำนวนมาก (Masses) เช่น การขนส่งมวลชน การศึกษามวลชน และการสื่อสารมวลชน แต่ในยุคคลื่นลูกที่ ๓ ความต้องการของคนจะมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง การตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องอาศัยช่องทางที่หลากหลายทำให้ลดความเป็นสังคมที่รวมศูนย์และความเป็นมวลชนลง (Demassified Society) แต่มีการตอบสนองความต้องการ ที่หลากหลายในสิ่งใหม่ๆ ที่แตกต่างออกไปทั้งในแง่การงานอาชีพ วิถีชีวิตวิธีการในการทำงาน อุดมการณ์ทางการเมือง ความเคลื่อนไหวและการแสดงออกทางการเมือง ฯลฯ

ปัญหาจากสังคมในยุคคลื่นลูกที่ ๒ ได้แก่ ปัญหาในด้านความคล่องตัวขององค์กร และหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ และจากบนลงล่างส่งผลให้เกิดความล่าช้า (Decision Overload) ที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ในยุคคลื่นลูกที่ ๓ กระบวนการ

ตัดสินใจที่อยู่ทุกหนทุกแห่งเนื่องจากความพร้อมของระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ จึงเกิดความรู้เท่าทันกันในแบบปัจเจกภาพ (Individuality) นอกจากนี้เทคโนโลยีสารสนเทศยังสามารถติดต่อสื่อสารได้เสมือนจริงดังกล่าวก่อให้เกิดการติดต่อของมนุษย์ประสบความสำเร็จทั้งทางกายภาพ และคุณค่าทางจิตใจได้ ดังนั้น ผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่าจึงมีโอกาสดำเนินการด้านต่างๆ ได้มากกว่า

ความรู้และวิทยาการในด้านต่างๆ จะแพร่กระจายทางสื่ออย่างรวดเร็ว การผลิตที่ละมากๆ ด้วยตลาดแบบผูกขาดจะถูกแบ่งส่วนทางการตลาดให้มีขนาดเล็กลงและกระจายออกไป ความรู้ในด้านเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบริการจึงไม่อยู่เฉพาะที่

ในแง่การเมือง การเข้าถึงและแผ่ถึงกันของข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ไร้พรมแดน (Borderless) ความต้องการเป็นอิสระในการตัดสินใจด้วยตัวเองโดยปราศจากการครอบงำจากอำนาจกำลังของกลุ่มอื่นจะเกิดขึ้นสูง ดังเช่น การต่อสู้เพื่อแยกตัวเป็นอิสระโดยมีการรวมกันอย่างหลวมๆ แบบเครือจักรภพของรัฐเอกราช (Common-wealth of Independent States-CIS) ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เป็นภาพสะท้อนของการบรรลุอุดมการณ์ด้วยตนเอง และการลดการครอบงำและการรวมศูนย์กลางของอำนาจ

ในแง่ของประชาคมโลกจากอิทธิพลความเป็นโลกาภิวัตน์และโลกไร้พรมแดน จะทำให้เกิดแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายของอำนาจไปสู่องค์กรที่เหนือกว่าประเทศ (Supranational Agencies) เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) กองทุนหมุนเวียนระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ที่ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวโน้มประเทศต่างๆ จะมีการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรเพื่อการแข่งขันในทางเศรษฐกิจที่รุนแรงขึ้นในแทบทุกระดับ ได้แก่ กลุ่มองค์กรในระดับโลก (Globalist) กลุ่มองค์กรในระดับภูมิภาค (Regionalist) กลุ่มองค์กรในระดับชาติ (Nationalist) และกลุ่มองค์กรในระดับท้องถิ่น (Localist) สำหรับในแต่ละประเทศ ในแต่ละภูมิภาคและในแต่ละท้องถิ่นก็จะมีเทคโนโลยีและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง การควบคุมการวัดการด้านเศรษฐกิจที่มีทิศทางเข้าสู่ และถูกกำหนดโดยส่วนกลางแบบดั้งเดิมจะมีแนวโน้มลดลง และทำให้เกิดภาวะของการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในส่วนย่อย (Mosaic Democracy) นอกจากนี้ในแง่พลังขับเคลื่อนของกลุ่มต่างๆ ส่วนหนึ่งจะถูกผลักดันโดยสื่อมวลชน และการติดต่อผ่านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ทำให้กลุ่มภายในสังคมมีแนวโน้มในการตัดสินใจภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง การต่อสู้แข่งขันกันด้วยลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมืองจะแปรเปลี่ยนไปเป็นการต่อสู้ในเชิงเศรษฐกิจ ในขณะที่ปัญหาใหญ่ที่โลกต้องเผชิญร่วมกันอันหนึ่งคือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในการบริหารภาครัฐยังคงต้องมียุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ค่อนข้างมาก โดยต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในบางด้านให้เหมาะสมยิ่งขึ้น องค์กรของรัฐบางแห่งจะมีบทบาทและมีอิทธิพลมากขึ้นในสังคมของยุคคลื่นลูกที่ ๓ ซึ่งได้แก่ องค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมการไหลเวียนของสารสนเทศและการวินิจฉัยสั่งการ ด้านนี้ อย่างไรก็ตามองค์กรทางด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) การศึกษา การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนทางเศรษฐกิจก็จะเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่ทรงอิทธิพล นอกจากนั้นองค์กรที่จะมีบทบาทเป็นอย่างมากในอนาคตคือองค์กรที่รับผิดชอบ

ดูแลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นระบบการจัดการองค์การของรัฐต้องบทบาทสาธารณะ โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรทั้งสามข้างต้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบไปอย่างมาก

แนวทางของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคคลื่นโลกที่ ๓

ภายหลังการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นในปี ๑๙๙๕ การเผชิญหน้าระหว่างค่ายทุนนิยมและคอมมิวนิสต์ได้ลดลง ประเทศที่อยู่ในร่มเงาของค่ายทั้งสองมีแนวทางในเรื่องทางการเมืองการบริหารรัฐกิจเปลี่ยนไป เช่น ระหว่างที่อยู่ในการต่อสู้ด้านลัทธิและอุดมการณ์จนถึงยุคช่วงสงครามเย็น แนวคิดอย่างหนึ่งที่ใช้ในการบริหารประเทศไทย คือ การยอมรับฝ่ายบริหารที่แข็งแกร่งที่อาศัยบุคลิกภาพและคุณลักษณะบางประการของผู้ผู้นำในการนำพาประเทศ

การเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสารภายหลังการต่อสู้ทางอุดมการณ์นำมาสู่การแข่งขันในทางเศรษฐกิจวัฒนธรรมการบริหารและการปกครองด้วยลักษณะการบังคับด้วยกฎหมาย และการใช้กฎหมายโดยรัฐเปลี่ยนแปลงไปสู่การที่รัฐต้องคอยเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานงานเพื่อการแข่งขันและการต่อสู้ในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยนัยดังกล่าวบทบาทของรัฐจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนและถูกทดแทนโดยบทบาทของประชาชนและสังคมในลักษณะการมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตย โดยอาศัยองค์กรประชาชนและองค์กรทางสังคม

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

การปรับปรุงระบบวิชาและกิจกรรมการบริหารรัฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนไป เนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรจะปรับเปลี่ยน ได้แก่

๑. โครงสร้างการบริหารงานของรัฐ

จะต้องมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการเป็นราชการลง โดยเน้นหนักในเรื่องความเป็นวิชาการและมืออาชีพ (Professionalization) มากขึ้น และยังมีโครงสร้างการบริหารในเชิงระนาบ (Horizontal) มากกว่าโครงสร้างในแนวตั้ง (Vertical) เพื่อให้องค์กรทางสังคมทั้งสามองค์กร คือ ภาครัฐ เอกชน ประชาชน

๒. บทบาทของรัฐ

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องบทบาทของรัฐต่อสังคมใหม่ที่สำคัญจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable) ในสังคม อันได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาศักยภาพคนในด้านวิทยาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีต่างๆ การบริหารจัดการด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่างๆ ซึ่งบทบาทของภาพรวม คือ การเน้นการสนับสนุนต่อสังคม

๓. ภาวะผู้นำ (Leadership)

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของภาวะผู้นำของสังคมยุคใหม่ เน้นผู้นำที่สามารถพาองค์การสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งนอกจากอาศัยความรู้ความสามารถของคนรวมทั้งสมรรถนะในการบริหารองค์การ (Internal Management Capacity) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้บริหารมักจะไม่นับถึงสิ่งนี้ ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรอื่นและทรัพยากรโดยรวมของสังคม เช่น การมีพฤติกรรมในการมุ่งขยายขอบเขตความรับผิดชอบออกไปโดยไม่หยุดยั้งและความต้องการงบประมาณมากๆ เป็นต้น ซึ่งองค์การต้องการภาวะการณเป็นผู้นำที่กล้าตัดสินใจทั้งในแง่

สร้างสรรค์การทำงานของรัฐบาลใหม่ (Reinventing Government) หรือการรื้อปรับระบบการทำงาน (Re-engineering)

๔. การปฏิรูป (Reformation)

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปบทบาท และภารกิจขององค์กรทั้งในมิติของกระบวนการทำงานมิติระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรสังคมอื่น และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของภารกิจที่มีความหลากหลายและความสับสน (Nonlinear and Chaotic) ต่างๆ ที่จะมีในสังคมใหม่

๕. การวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ความรู้ในด้านการวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ควรประกอบไปด้วย การส่งเสริมศึกษาการวิจัยที่ใช้ได้ในทางรัฐปฏิบัติ (Practical Research) ที่นำไปสู่การทำงานได้จริง เพราะเป็นปัญหาในปัจจุบันและในอนาคตที่มีความซับซ้อน องค์กรศึกษาของรัฐจะต้องมุ่งศึกษาในเชิงลึกและเฉพาะด้านและต้องการผลการศึกษาที่มีความเป็นรูปธรรมสูง ในขณะที่ต้องการศึกษาวิจัยในเชิงตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างรอบคอบ การศึกษาเปรียบเทียบแบบข้ามวัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นมิใช่เป็นการศึกษาเฉพาะที่ (Parochialism) หรือเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสังคมและปฏิวัติได้ยาก

๖. การศึกษาถึงการบูรณาการ (Integration)

การศึกษาวិชาารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบูรณาการความรู้ในเรื่องสภาพแวดล้อมในการทำงานในอนาคต สภาพสังคมอารยะ รัฐธรรมนูญ ระบบราชการ ตัวเนื้อหาวิชาารัฐประศาสนศาสตร์ให้เหมาะสมเป็นความจำเป็นอย่างมากเนื่องจากระบบในสังคมจะมีความสำคัญและมีความเกี่ยวพันทั้งทางตรงและทางอ้อม

๑.๑๐ สรุป

โดยส่วนใหญ่แล้วบริหารรัฐกิจ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ หรือ ระบบราชการนั่นเอง รวมทั้งองค์กรของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนต่างๆ โดยส่วนใหญ่มักเน้นเรื่องกรอบแนวคิดด้านการบริหารองค์การและการจัดการ (Organization & Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) การบริหารงานคลังและงบประมาณ (Fiscal Administration & Budgeting) การบัญชีรัฐบาล (Government Accounting) การวางแผนบริหาร (Administrative Planning) กฎหมายมหาชน (Public Laws) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานภาครัฐ (Public Information System) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) การบริหารงานตำรวจ (Police Administration) และจิตวิทยาองค์การ (Organizational Psychology) ซึ่งในอดีตการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ส่วนปัจจุบันการปกครองถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจุดประสงค์ของวิชาพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งที่จะปูพื้นฐานแนวคิดต่างๆ ที่กระทำไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (For whose benefit) เพื่อผลลัพธ์ อันได้แก่ ความสุขทั้งทางร่างกายและจิตใจของประชาชน ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี การได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน

ได้รับความเสมอภาค มีสิทธิ เสรีภาพ และได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งจะก่อให้เกิดบ้านเมืองเจริญ เกิดความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีความสามารถที่จะก้าวเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ กับประชาคมโลกได้อย่างสง่างาม รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นทางออกที่ดีกับการส่งผลประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ โดยปรัชญาของ รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นปรัชญาของวิชาที่ว่าด้วยการบริหารภาครัฐ แสวงหาความรู้ความจริงเกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน (Basic Principles) ที่ใช้ในการบริหารราชการและเกิดผลลัพธ์ (Ultimate Outcomes) ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

๑.๑๑ คำถามประจำบท

๑. ให้หาความหมายและคำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยให้อ้างอิงที่มาตาหลักวิชาการ
๒. สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง
๓. รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการ หมายความว่าอย่างไร
๔. รัฐประศาสนศาสตร์มีความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารอย่างไร จงอธิบาย
๕. นักวิชาการได้ให้ความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้ว่าอย่างไร และท่านเห็นด้วยกับความหมายดังกล่าวหรือไม่ จงอธิบาย

อ้างอิงประจำบท

- กมล อุดุลพันธ์. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.
- บุญทัน ดอกไธสง. **รัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส. เอเชียเพรส จำกัด, ๑๙๘๙.
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. "แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์" ในประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๒, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.
- ผุสดี สัตยมานะ. **การบริหารรัฐกิจ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๑.
- พิทยา บวรวัฒนา, **การสร้างนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นนักวิชาการในระดับนานาชาติ**, ในเอกสารโครงการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง มาตรฐานการเรียนการสอนระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย, จัดโดยโครงการปรัชญาดุชนิบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๑.
- วรเดช จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘.
- วินิต ทรงประทุมและวรเดช จันทรศร (บรรณาธิการ). **การประสานงานแนวคิดและขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒.
- สมพงศ์ เกษมสิน. **การบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗.
- สร้อยตระกูล (தியานந்த) อรรถมานะ. **พฤติกรรมองค์การ : ทฤษฎีและการประยุกต์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.
- อุทัย เลาหิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ที พี เอ็น เพรส, ๒๕๔๓.
- อุทัย เลาหิเชียร ปรัชญา เวสารัชช และเฉลิมพล ศรีหงษ์ (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงรุ่ง การพิมพ์, ๒๕๓๘.
- David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, **Public administration : Understanding management, politics, and law in the public sector**, 3rd ed.
- James W. Fester. **Decentralization : Political Administrative and Economic : Papers of the 6th world Congress of the International Political Science Association (IPSA)**, Geneva,
- Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs, **Public administration : An action orientation**, 3rd ed.,

Vocino and Rabin, **Contemporary Public administration**, (New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1984.

บทที่ ๒

ขอบข่ายการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่นๆ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ : ความเหมือนและความต่าง

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่นๆ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ : ความเหมือนและความต่าง

๒.๑ บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Inter-Disciplinary) เนื่องจากเป็นการนำเอาความรู้จากสาขาวิชาต่างๆ มาประมวลหรือมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือแม้แต่การเรียนการสอน การมองขอบข่ายของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนนัก เนื่องจากนักวิชาการต่างมองคนละมุม เช่น การเมืองและนโยบายสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม ๓ เรื่อง คือ ๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร ที่มองว่าการบริหารจะไม่สามารถดำเนินไปได้หากไม่นำเอาการเมืองเข้ามาพิจารณา ๒) นโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษากระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะรวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ ๓) ค่านิยม ซึ่งเป็นทฤษฎีปทัสถานของรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น ประโยชน์ในทางสาธารณะ คุณธรรมและจริยธรรมของนักบริหาร ความเสมอภาคทางสังคม ความรับผิดชอบ การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น ขอบข่ายที่ ๒ คือ ทฤษฎีองค์การ ที่อาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งศึกษาทางสังคมวิทยา จิตวิทยา สังคมและมนุษย์วิทยาเป็นพื้นฐาน สามารถแยกกลุ่มทฤษฎีได้ ๓ กลุ่ม คือ ๑) กลุ่มทฤษฎีการใช้เหตุผล เป็นการใช้กฎเกณฑ์ในการบริหาร ๒) กลุ่มทฤษฎีพฤติกรรมของคน ให้ความสำคัญของตัวแปรที่เกี่ยวกับคน ๓) กลุ่มทฤษฎีระบบเปิด เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ศึกษาความสัมพันธ์องค์การกับสภาพแวดล้อม และขอบข่ายที่ ๓ คือ เทคนิคการบริหาร เป็นเทคนิคที่ได้มาจากศาสตร์การจัดการ เช่น การใช้คอมพิวเตอร์ในการจัดการ การวิเคราะห์ตัวอย่างงาน รวมถึงเทคนิคจากขอบข่ายทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ เช่น การวิเคราะห์นโยบาย

การเจรจาต่อรอง เป็นต้น โดยผู้เขียนขอเสนอของข่ายของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องต่อความเข้าใจ และมองว่าในบทนี้จะมีความครอบคลุมในองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างดี

๒.๒ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการบริหาร นโยบายสาธารณะ และพฤติกรรมองค์กร แต่ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่องนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์และวิทยาการจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตคนเป็นนักบริหารในหน่วยงานของราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์และมีการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพ วัตถุประสงค์ของการบริหารงานสาธารณะหรือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและการประหยัด เพื่อให้เป้าหมายของหน่วยงานบรรลุผลในอันที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งในลักษณะที่เป็นศาสตร์ (Science) ที่หมายถึง วิทยาการ อาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่จะศึกษาเข้าใจ ๔ ประการ ดังนี้

๑. ทำความเข้าใจถึงความหมายและขอบข่ายของการศึกษา สิ่งแวดล้อมของการบริหารธุรกิจและจริยธรรมทางการบริหาร

๒. ศึกษาพัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ ได้แก่ พัฒนาการของการศึกษา การบริหารรัฐกิจการ การจัดกลุ่มแนวความคิดทางด้านการบริหารรัฐกิจและศึกษาเจาะจงถึงการพัฒนาการศึกษาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย

๓. ศึกษาทำความเข้าใจเทคนิคและกระบวนการบริหาร ได้แก่ นโยบายสาธารณะและการวางแผน การจัดองค์กร และการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังสาธารณะ ฯลฯ

๔. ศึกษาถึงแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้^๑

๑. การเมืองและนโยบายสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม ๓ เรื่องด้วยกันคือ

๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร นั้นได้ชี้ให้เห็นถึงการนำปัจจัยการเมืองเข้ามาพิจารณาประกอบเนื่องจากลักษณะเฉพาะของการบริหารรัฐกิจจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับระบอบย่อยของระบบการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นต้น

๑.๒ กรณีประเด็นนโยบายสาธารณะ ก็คือ การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการวิเคราะห์ข้อมูลป้อนกลับที่

^๑อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ที พี เอ็น เพรส, ๒๕๔๓), หน้า ๓๓-๓๔.

มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และรวมถึงการศึกษาในเรื่องของ “ค่านิยม” เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางตัดสินใจซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหาร

๑.๓ โดยมีค่านิยมที่สำคัญๆ เช่น ประสิทธิภาพ ประโยชน์สาธารณะ คุณธรรมของนักบริหารจริยธรรม ประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางสังคม ความรับผิดชอบ การตอบสนองความต้องการของประชาชน ความซื่อสัตย์ และการรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น

๒. ทฤษฎีองค์การ โดยถือเป็นวิชาที่ต้องอาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งหมายถึงการมีวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมานุษยวิทยาเป็นวิชาพื้นฐาน ทั้งนี้กรอบทฤษฎีองค์การสามารถแยกออกได้เป็นกลุ่มทฤษฎีใหม่ ๓ กลุ่ม คือ

๒.๑ กลุ่มทฤษฎีที่อาศัยการใช้หลักเหตุผล ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน และสำนักกระบวนการบริหารและการใช้เกณฑ์ในการบริหารรวมถึงสำนักการวินิจฉัยสั่งการ โดยกลุ่มนี้อาศัยโครงสร้างและความเป็นเหตุเป็นผล

๒.๒ กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักมนุษยสัมพันธ์และสำนักมนุษยนิยม ทั้งสองสำนักนี้เน้นความสำคัญของตัวแปรที่เกี่ยวข้องในปัจจัยเรื่องของ “คน”

๒.๓ กลุ่มทฤษฎีระบบเปิด ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักระบบ และสำนักทฤษฎีสถานการณ์ โดยในสำนักนี้เน้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่างๆ เป็นต้น

๓. เทคนิคการบริหาร เทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่งมาจากวิทยาการจัดการ (Management Science) โดยทั่วไปเป็นเทคนิคที่อาศัยคณิตศาสตร์ สถิติ เศรษฐศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นเทคนิคที่ไม่มีเรื่องคนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความจำเป็นวิทยาศาสตร์สูง เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (Operations Research) การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network Analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) ทฤษฎีเกี่ยวกับคิว (Queing Theory) สถานการณ์จำลอง (Simulation) การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (Con-benefit Analysis) เป็นต้น

ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้^๒

๑. **วิชาวิทยาการจัดการ** โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่างๆ เช่น (Operation Research) การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network Analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) เป็นต้น

๒. **วิชาพฤติกรรมองค์การ** เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร ๔ ตัว ดังนี้ (๑) บุคคล (๒) ระบบสังคมขององค์การ (๓) องค์การอุปนิสัย และ (๔) สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาองค์การอย่างมีแบบแผน

^๒วรเดช จันทรศร, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๒๔-๒๖.

๓. **วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ** และการบริหารการพัฒนา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นเน้นด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่างๆ รวมถึงวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ทางการบริหาร

ในขณะที่การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า หรือเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์เป็นหลัก

๔. **วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ** โดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้านคือ

๔.๑ การกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ ๒ แนวทางคือ

๔.๑.๑ หลักเหตุผล (Rational Comprehensive Analysis)

๔.๑.๒ แบบปรับส่วน (Incremental Analysis)

๔.๒ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากลไกสำคัญในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

๔.๓ การประเมินผลนโยบาย โดยนำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อไป

๔.๔ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

๕. **วิชาทางเลือกสาธารณะ** ในความหมายอย่างกว้าง เป็นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการในภาครัฐ ในความหมายอย่างแคบ คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำกลไกตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขอบข่ายของวิชาดังกล่าว ครอบคลุมการศึกษา ๓ เรื่อง คือ

๕.๑ พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

๕.๒ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

๕.๓ การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ความพยายามในการนำเอาศาสตร์ต่างๆ มาอธิบายโดยบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้เกิดความครอบคลุมทางการบริหาร จึงเป็นส่วนสำคัญในการทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหวิทยาการสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้

ดังนั้น การดั้นรนที่จะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ มีความเป็นศาสตร์นั้น มีมาตั้งแต่ระยะแรกเริ่มรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มก่อตั้งเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา โดยพยายามที่จะทำให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรแยกออกจากการเมือง และพยายามสร้างศาสตร์การบริหารขึ้นมา เป็นการบริหารภาครัฐที่พยายามจะสร้างหลักเกณฑ์ระบบการบริหารที่สามารถนำไปใช้ได้ในทุกองค์การและในบริบททางสังคมต่างๆ โดยเป็นการบริหารที่ปราศจากค่านิยม และสิ่งแวดล้อมออกไป อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่รัฐประศาสนศาสตร์ยังขาดความชัดเจน ความสามารถในการทำนาย และยังไม่สามารถที่จะตัดค่านิยมออกไปได้ รัฐประศาสนศาสตร์จึงจะเป็นได้แต่เพียงศาสตร์แบบอ่อนหรือเป็นศาสตร์ระดับชาวบ้านที่ต้องการพัฒนาในองค์ความรู้ที่ถนัด นอกจากนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์อีกหลายท่านยังมองว่าการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ไปสู่ความเป็น “ศาสตร์” นั้น เป็นเพียงหนทางหนึ่งในการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น และอาจไม่ใช่หนทางที่ถูกต้อง เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ต้อง

นำไปปฏิบัติ จึงต้องนำทฤษฎีและหลักเกณฑ์ต่างๆ มาผสมผสานกับค่านิยมและปรับเข้ากับบริบททางสังคมต่างๆ ดังนั้น ถ้าจะเป็นศาสตร์ ก็เป็นได้แค่สังคมศาสตร์ประยุกต์

๒.๓ มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์

อีวาน แอล ริชาร์ดสัน (Ivan L. Richardson) และซิดนีย์ บอลด์วิน (Sidney Baldwin) ใช้กรอบมุมมอง (perspectives) จัดระบบความคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยประมวลจากประสบการณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา เขากล่าวว่าความรู้มาจากประสบการณ์ รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นความรู้ที่เป็นผลผลิตมาจากสภาพแวดล้อม เช่น มาจากการเกิดรัฐบาลขนาดใหญ่ (big government) การเพิ่มบทบาทสำคัญของฝ่ายบริหาร ความเจริญเติบโตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบเสรีนิยม (laissez faire) การที่รัฐบาลต้องเล่นการเมือง (politicalization of government) เพื่อหาเสียงสนับสนุนการเกิดความเป็นวิชาชีพ (professionlization) ในราชการการค้นพบความรู้ทางด้านพฤติกรรมองค์การและการขยายบทบาททางด้านต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ มุมมองใดเพียงมุมมองเดียวคงไม่พอ หรือไม่มีมุมมองใดที่ดีที่สุด การรวมเอาความรู้จากมุมมองต่างๆ ทำให้เกิดปัญญา ริชาร์ด และบอลด์วิน ได้แบ่งมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น ๗ มุมมองได้ ดังนี้^๓

๑) มุมมองประวัติศาสตร์

นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายคงไม่มีใครกล้าจะละเลยคุณประโยชน์ของอดีตโดยเฉพาะนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีคนเตือนให้เห็นถึงบทเรียนของประวัติศาสตร์ เพราะว่าถึงแม้จะมีเทคนิคการหาความรู้ใหม่ๆ เกิดขึ้นได้ แต่เทคนิคเหล่านี้ก็ต้องมีความรู้ทางประวัติศาสตร์ด้วยเสมอ มุมมองประวัติศาสตร์เกิดจากความคิดเรื่องความต่อเนื่องของการศึกษามนุษย์ (idea of continuity in the study of man) เพราะชีวิตมนุษย์ก็คือชีวิตของทุกคนตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน และรวมถึงอนาคต การให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องช่วยให้แยกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วปัจจุบันออกจากกัน มีข้อมูลเปรียบเทียบและทดสอบทฤษฎี ตลอดจนมีมิติทางด้านเวลาที่ขาดหายไปจากการศึกษาในแนวพฤติกรรมการบริหาร รวมทั้งมีบริบททางวัฒนธรรม กระตุ้นให้เกิดจินตนาการเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญ ถ้าหากท่านไม่มีมิติทางประวัติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ก็เสียความทรงจำซึ่งอาจทำผิดซ้ำอีก

๒) มุมมองกฎหมาย

กฎหมายมองว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นกิจกรรมที่เป็นผลลัพธ์หรือส่วนผสมมาจากกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นการบัญญัติถึงกรอบการปฏิบัติเฉพาะเจาะจง วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow wilson) ที่ได้รับการยกย่องให้เป็นบิดารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ก็มองว่า งานบริหารของกฎหมาย อย่างไรก็ดี หัวใจของมุมมองกฎหมาย คือ การมอบอำนาจให้รัฐบาลเพื่อนำความคิดของรัฐไปปฏิบัติ พร้อมกันนั้นก็มีอำนาจให้ดุลพินิจในการบริหารงาน

^๓ Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, *Public administration : Government in action* (Ohio; Charles E. Merrill Publishing, 1976), pp. 9-28.

๓) มุมมองกระบวนการจัดการ

การบริหาร กับ การจัดการ เป็นคำที่มักใช้แทนกัน เพื่อสื่อความหมายถึงคนและกิจกรรมที่อยู่ส่วนยอดของสังคมของทั้งภาครัฐและเอกชน แต่การใช้ก็ไม่แน่นอน มักใช้ “การจัดการ” เพื่อหมายถึงงานธุรกิจ หรืองานที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ เช่น การจัดการงบประมาณ บุคคล แผนงาน ข้อมูล ระบบและขั้นตอนการควบคุมและอื่นๆ หรือบางทีก็ใช้เพื่อเน้นถึงประสิทธิภาพ ประหยัด และความชำนาญทางเทคนิค ส่วนการบริหาร ใช้เพื่อหมายถึงภาพรวมของระบบทั้งหมด รวมถึงความสัมพันธ์ของระบบกับสภาพแวดล้อมภายนอก

๔) มุมมองพฤติกรรม

มุมมองพฤติกรรมเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการของสังคมศาสตร์ซึ่งพัฒนายาวนานนับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณถึงศตวรรษที่ ๒๐ เพื่อสร้างทฤษฎีมนุษย์ที่เป็นหนึ่งเดียว ที่เรียกว่า “พฤติกรรมศาสตร์” สำหรับอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์มีในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นผลรวมมาจากหลายสาเหตุ ประการแรก คือ ความเป็นระบอบาชาการของโลกสมัยใหม่ ทำให้คนเป็นกังวลว่าจะสูญเสียความเป็นมนุษย์ เช่น เกิดความเดียดหยามและไร้ค่ามากขึ้น ประการที่สอง ภูมิปัญญาของรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวประเพณี คือ หลักการบริหารนั้น ถูกทำลาย ประการที่สาม ความรู้ทางสังคมศาสตร์แพร่กระจายขึ้นซึ่งเป็นผลงานของนักสังคมวิทยา นักจิตวิทยาและนักจิตวิทยาสังคม ประการที่สี่ การแสวงหาความรู้แบบวิทยาศาสตร์ทางพฤติกรรม และประกาศที่ห้า ประการสุดท้าย คอมพิวเตอร์เจริญมากขึ้นจนกลายเป็นเครื่องมือใหม่ๆ ในการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์

๕) มุมมองการเมือง

มุมมองการเมืองในรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง มุมมองทางด้านความขัดแย้งและการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การบริหารมีความขัดแย้งมากมาย เช่น การวางแผนเมือง การกำหนดค่าจ้าง การขึ้นภาษี การออกระเบียบเงินชานาญการ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การสร้างถนน และทางด่วน การกำหนดที่ตั้งห้างสรรพสินค้า เป็นต้น มุมมองการเมืองไม่ได้สนใจกระบวนการบริหารโดยตรง แต่สนใจปัญหาความอยู่รอดองค์การซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก ได้แก่สภาพแวดล้อม และปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ต่างๆ ภายในหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง

๖) มุมมองภาวะนิเวศ

มุมมองภาวะนิเวศเกิดช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากการที่นักวิชาการพยายามหนีจากกระบวนการจัดการและอิทธิพลของนักคิดสมัยคลาสสิก มุมมองนี้ประยุกต์มาจากชีววิทยาที่มองว่าสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมต้องพึ่งพาอาศัยกัน สภาพแวดล้อมไม่ได้เป็นตัวกำหนดโครงสร้าง กระบวนการพฤติกรรมและผลงานของการบริหาร แต่เป็นสิ่งบีบบังคับ นักรัฐประศาสนศาสตร์อาจมองว่ามีสิ่งต่างๆ ที่มาจากสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาที่จะต้องแก้ ทางเลือกที่เป็นไม่ได้ ทรัพยากรที่จะใช้ และความสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย ยิ่งกว่านั้นภายในสภาพแวดล้อมก็มีลูกค้าที่ต้องการรับบริการ มีตลาดที่กำหนดราคาสินค้าและบริการ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจจากทำงานของภาครัฐและสถาบันอื่นๆ สภาพแวดล้อมยังเป็นตัวตัดสินผลลัพธ์การปฏิบัติงานของภาครัฐว่าถูกต้องหรือไม่

๗) มุมมองเปรียบเทียบ

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลักเกี่ยวกับการเปรียบเทียบไม่ได้ หน่วยงานหนึ่งอาจดีกว่าหน่วยงานหนึ่ง หรือผู้บริหารคนหนึ่งอาจรับผิดชอบมากกว่าผู้บริหารอีกคนหนึ่ง หรือผู้บริหารประเทศ

หนึ่งอาจบริหารแบบราชการมากกว่าผู้บริหารอีกประเทศหนึ่ง การศึกษาเปรียบเทียบใช้วิธีการวิเคราะห์ เป็นวิธีหลักการเปรียบเทียบไม่ได้เพียงหาความเหมือนและความต่าง แต่ต้องสร้างกรอบอ้างอิง ที่สามารถอธิบายเหตุผลของความเหมือนและความต่างได้ด้วย การอธิบายดังกล่าวจึงต้องมี (๑) แนวคิดนามธรรม ที่ทำให้เกิดข้อสรุปและสมมติฐานเกี่ยวกับหน่วยที่ศึกษา (๒) เกณฑ์ความเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อทฤษฎีที่อธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่ศึกษา

๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่นๆ

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีการนำเอาความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นๆ เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ในเรื่องของการบริหารงาน เพราะศาสตร์สาขาอื่นๆ มีความก้าวหน้าเพียงพอที่จะช่วยให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อนำเอาความรู้มาจากศาสตร์ ที่แตกต่างกัน เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ หรือสังคมวิทยา มาประยุกต์ใช้ก็จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถ มีข้อมูลที่มากขึ้นเพื่อทำการตัดสินใจ และหาวิธีทางที่ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ โดยได้มีนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวถึงศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้^๔

๑. สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการส่งเสริมให้มีการบริหารงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ กล่าวคือ วิชารัฐศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายการเมือง ส่วนวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายข้าราชการ แต่ทั้งนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน สามารถเข้าใจได้ว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยปราศจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์จะเป็นเรื่องที่จะทำให้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความสมบูรณ์

๒. สาขาวิชานิติศาสตร์ ในการบริหารงานบ้านเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองประเทศ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระทำของประชาชนในรูปแบบต่างๆ การบริหารงานบ้านเมืองที่ดีนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักนิติศาสตร์เข้าเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างถูกต้องชัดเจนและไม่เกิดข้อผิดพลาด สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างวิชานิติศาสตร์หรือข้าราชการจำเป็นต้องมีหลักนิติศาสตร์กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ การที่นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือข้าราชการจำเป็นต้องมีหลักนิติศาสตร์ในการบริหารงานอยู่เสมอเพราะในการปฏิบัติราชการนั้น ข้าราชการจะต้องยึดระเบียบ ข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการปฏิบัติราชการตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน และคำสั่งต่างๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการแต่การสั่งการจะต้องไม่ขัดต่อข้อกำหนดของกฎหมายของประเทศ

๓. สาขาวิชาบริหารธุรกิจ ดังที่กล่าวแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาบริหารธุรกิจมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำศาสตร์ทางสาขาวิชาบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการ

^๔ กมล อดุลพันธ์, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๔๕.

บริหารงานภาครัฐศาสตร์ในการทางบริหารธุรกิจได้อธิบายถึงความเป็นจริงในการบริหารงานได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง โดยเฉพาะการให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ภายในองค์การ เทคนิคการบริหาร การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดระเบียบภายในองค์การหรือแม้กระทั่งการควบคุมงบประมาณ เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่ดีที่ผู้ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะได้นำความรู้ เทคนิค ข้อมูลใหม่ๆ มาทำการศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารภาครัฐ อิทธิพลของศาสตร์ทางการบริหารธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการปรับปรุงหลักการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการในองค์การ ได้ดำเนินการไปตามแบบพลวัต (Dynamic Group) โดยอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากบุคลากรภายในองค์การเป็นสำคัญ

๔. **สาขาวิชาจิตวิทยาสังคม** การบริหารงานภายในองค์การไม่สามารถหลีกเลี่ยงการบริหารมนุษย์ได้ ทฤษฎีจิตวิทยาสังคมมีส่วนสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของการทำความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในฐานะผู้ร่วมองค์การเดียวกัน จิตวิทยาสังคมจะช่วยให้ทราบถึงแนวทางการศึกษาเรื่องคนแต่ละคน เช่น ลักษณะของความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานภายในองค์การ การดูพื้นฐานภูมิหลังของแต่ละคน หรือแม้กระทั่งการดูความปกติและความผิดปกติของแต่ละบุคคลในองค์การ การศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำความเข้าใจต่อสภาพของบุคคลภายในองค์การได้ เพื่อให้ผู้บริหารจะสามารถหาวิธีการใดๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๕. **สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์** ความสัมพันธ์ระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนของการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีความรู้ทางด้านสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก เพราะเป็นสาขาวิชาที่ทำให้เกิดการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ

๖. **สาขาวิชาตรรกวิทยา** สาขาวิชาตรรกวิทยาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาเพื่อหาเหตุและผลตามความจริงที่ปรากฏขึ้น การบริหารนั้นจำเป็นต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยการตัดสินใจในแต่ละครั้งจะใช้ความเป็นเหตุผลที่สามารถพิสูจน์ทราบ ได้เข้ามามีส่วนช่วยในการตัดสินใจ การตัดสินใจโดยการใช้อารมณ์หรือความเชื่อความเป็นสิ่งที่จะหลีกเลี่ยงเพราะการตัดสินใจด้วยความเชื่อหรือใช้อารมณ์เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและไม่เป็นที่รับรู้ชัดเจนของบุคคลโดยทั่วไป สำหรับ การตัดสินใจทางตรรกวิทยาจะมีส่วนทำให้ลดการสูญเสียของทรัพยากรบริหาร และสามารถเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ร่วมงานได้

๗. **สาขาวิชาสังคมวิทยา** สาขาวิชาสังคมวิทยามีประโยชน์ต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ ก็คือ เป็นการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจและทำการศึกษาเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมเพราะขนบธรรมเนียมประเพณีมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมอย่างยิ่งถ้าหากทางราชการได้ละเลยในส่วนนี้แล้ว อาจส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐไม่ประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้แล้ว วิชาสังคมวิทยายังสามารถอธิบายถึงรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงานราชการได้ ในการออกแบบของรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงานราชการ ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาถึงวัฒนธรรมหรือประเพณีภายในหน่วยงานนั้นๆ ก่อน เช่น การศึกษาถึงแบบแผนในการติดต่อสื่อสารของบุคคลภายในองค์การ

การศึกษาถึงความเชื่อของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้นำในองค์กร การทำความเข้าใจแบบนี้จะช่วยให้การบริหารงานภายในองค์กรมีความสงบและความเรียบร้อย

๒.๕ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ : ความเหมือนและความต่าง

เมื่อเราพูดถึงคำว่า การบริหาร (administration) นั้น มักจะคิดถึง คือ การบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ การบริหารรัฐกิจนั้นจะเป็นเรื่องการศึกษาหรือการบริหารงานในภาครัฐบาล (public sector) ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นจะเป็นเรื่องการศึกษาหรือการบริหารงานในภาคเอกชน (private sector) ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และบริหารธุรกิจนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ เทคนิคการบริหาร (administration or management) ส่วนข้อที่แตกต่างกัน คือ ในเรื่องวัตถุประสงค์รัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งในการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ มิได้ทำกิจการหรือมีเป้าหมายเพื่อเป็นการค้ากำไร โดยในการรัฐประศาสนศาสตร์ นั้น การปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นระบบราชการทุนในการดำเนินงานก็มาจากภาษีอากรของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น เป็นเรื่องธุรกิจของเอกชน ทุนในการดำเนินงานเป็นของเอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการ การบริหารธุรกิจจึงมีจุดประสงค์มุ่งที่ผลกำไรเป็นหลักใหญ่^๕

คำว่า “การบริหาร”(Administration) ใช้ในความหมายกว้าง ๆ เช่น การบริหารราชการ อีกคำหนึ่ง คือ “การจัดการ” (Management) ที่ใช้แทนกันได้

การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administratae”^๖ หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ Herbert A. Simon^๗ : กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน สมศักดิ์ คงเที่ยง^๘ กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายๆอย่าง ที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบ และใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

สรุป การบริหาร คือ การที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป ร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน อย่างเป็นกระบวนการมีและระบบภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ

^๕ ยุทธพงษ์ สีสากิจไพศาล, พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรีในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๘ – ๙.

^๖ ชนกรรณ์ กุณทลบุตร, หลักการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐.

^๗ Simon Herbert A. Administrative Behavior, New York : The McMillen Company, ๑๙๖๐, p. ๓๓.

^๘ สมศักดิ์ คงเที่ยง, หลักการบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒). หน้า ๔๓.

การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้^๙

- ๑) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- ๒) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
- ๓) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- ๔) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- ๕) การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- ๖) การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- ๗) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ๘) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
- ๙) การบริหารไม่มีตัวตน (intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้เขียนหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration เผยแพร่สาระสำคัญแนวความคิด คือ การบริหารต้องสนใจหลักประสิทธิภาพ โดยคนทั้งสองได้วางแนวการศึกษาการบริหารในรูปกระบวนการ ได้เสนอว่าบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยหลัก “POSDCORB” ซึ่งย่อมาจาก

P = Planning หมายถึง การวางแผน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การ

S = Staffing หมายถึง คณะผู้ร่วมงาน

D = Directing หมายถึง การสั่งการ

Co = Coordination หมายถึง การประสานงาน

R = Reporting หมายถึง การทำรายงาน

B = Budgeting หมายถึง การทำงบประมาณ

ทั้งนี้ หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ๔ ขั้นตอนดังนี้

๑) การวางแผน (Planning)^{๑๐} เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคตการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการ ให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ การวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของ ตลาดและสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กร

^๙อ้างแล้ว, หน้า ๑๓

^{๑๐}บรรยงค์ ไตรจินดา, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : รวมสาส์น, ๒๕๔๘.), หน้า ๔๖- ๔๘.

ติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ (Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจาก อิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และทรงประสิทธิภาพ

๒) การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กร หมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่ทำรายงานมีตัวอย่างในประวัติ ศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความ สำคัญของความสำเร็จขององค์กร การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบ ลักษณะของงาน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์ มีการกำหนดขึ้นในธุรกิจ การสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจาก โครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า

๓) การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตาม เป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่อง ควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผลตามต้องการ

๔) การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมักจะเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ และหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉย หรือในทางกลับกันคือมีการควบคุมมากเกินไปจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร

ข้อคล้ายระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ คือการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติของกลุ่มบุคคลที่มุ่งเป้าหมายร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นหัวใจที่สำคัญจึงเป็นเรื่องการกระทำ และความสามารถที่จะรวบรวมทรัพยากรการบริหารโดยดำเนินการให้บรรลุผล

การบริหารและการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์ สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มโดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือ วิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหารตามลำดับดังนี้ที่ใดมีกลุ่มที่นั้น ย่อมมีการบริหาร

๑. รัฐประศาสนศาสตร์เป็น "สหวิทยาการ" (Interdisciplinary) หมายถึง รัฐประศาสนศาสตร์คือการสอนที่มีความรู้จากหลายสาขาวิชา เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา เป็นต้น รวมวิชาความรู้ หรือวิทยาการเหล่านั้นประกอบเข้ากันเป็นสหวิทยาการ จัดเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ปรับปรุงองค์กร โดยที่รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีฐานะเป็นศาสตร์หรือเป็นจุดเล็กๆ ที่น่าสนใจในการศึกษา ถ้าต่อกันจะเป็นศาสตร์ที่สมบูรณ์ เนื้อหากว้างขวางซับซ้อน จึงไม่สามารถใช้ศาสตร์เดียวศึกษาได้

๒. การบริหารภาครัฐ เรียกตามรูปศัพท์ว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) คือ การดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร (ยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ) โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อาจมองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการ และการเป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่ง การบริหารและจัดการภาครัฐจะไม่เหมือนการบริหารธุรกิจที่เน้นกำไรสูงสุด แต่เป็นการเน้นการให้บริการที่ลูกค้าพึงพอใจ โดยลูกค้าก็คือประชาชนที่มาใช้บริการ และต้องเป็นการให้บริการต่อ (ลูกค้า) ทุกคนอย่างเป็นธรรม

การบริหารธุรกิจ (business administration) คือกระบวนการวางแผน การจัดการ การอำนวยความสะดวก และการควบคุมการใช้ทรัพยากรของกิจการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ สรุปได้ตามคำ รศ.ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ภาควิชาบริหารรัฐศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน อธิบายเพิ่มเติมถึงความแตกต่างของการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ ว่า หลักการเบื้องต้นของการบริหารรัฐกิจคือ "วิธีการบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน" ส่วนหลักการเบื้องต้นของการบริหารธุรกิจคือ "วิธีการบริหารเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด"

ส่วนข้อคล้ายระหว่างการบริหาร รัฐกิจและการบริหารธุรกิจ คือการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติของกลุ่มบุคคลที่มุ่งเป้าหมายร่วมกัน อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นหัวใจที่สำคัญจึงเป็นเรื่องการกระทำ และความสามารถที่จะรวบรวมทรัพยากรการบริหารโดยดำเนินการให้บรรลุผล

Herbert A Simon กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

Ernest Dale กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ Administration เป็นการบริหารจัดการ ในองค์กรขนาดใหญ่ องค์กรทางราชการ หรือบริหารราชการ ภาครัฐ Management เป็นการบริหารจัดการ ในองค์กรธุรกิจ การบริหารภาคธุรกิจเอกชน

Thomas S. Khun กำหนดคำว่า Paradigm เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหาแนวทางแก้ปัญหา

Nicholas Henry แบ่ง พาราไดม์ ออกเป็น ๕ ส่วน

๑. การแยกการบริหารออกจากการเมือง (The Politics/Administration Dichotomy) (ค.ศ. ๑๙๐๐-๑๙๖๖)

จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ โดย Good now ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ ๒ ประการคือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่างๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติ ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการ ศึกษาถึง ความจริง ปลอดภัย ค่านิยม ของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ในระยะนี้ วิชาการบริหารรัฐกิจถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์

Woodrow Wilson เขียน บทความ “The study of Administration” เป็นบิดาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อเมริกา (บิดารัฐประศาสนศาสตร์ ยุโรปและเยอรมันคือ Max Weber) ผู้ให้การสนับสนุน : Frank J. Good now และ Leonard D. White

๒. หลักการบริหารจัดการ (The principle of Administration) (ค.ศ. ๑๙๒๗-๑๙๓๗)

เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่างๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่างๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ซึ่งก็คือความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่างๆ ของการบริหาร ไม่ได้สนใจเกี่ยวกับสถาบันที่ศึกษา เพราะมองว่าการบริหารรัฐกิจและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCORB ของ Gulic และ Urwick เป็นต้น ต่อมาพาราไดม์นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมา ว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่างๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอย ตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหาร จะมีหลักที่ตรงกันข้ามกันเสมอ หลักต่างๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ในทุกปฏิบัติจะเป็นได้แค่เพียงภาชิตทางการบริหารเท่านั้น

ผู้ให้การสนับสนุน : Federick W. Taylor , Henri Fayol , Luther Gulick & Lyndall Urwick (คิดกระบวนการบริหาร POSDCORB) , Mary P Follet

ผู้ไม่เห็นด้วย เพราะคิดว่าเป็นเพียงภาชิตทางการบริหาร (Proverbs of Administration) : Fritz M. Mark , Dwight Waldo , John M. Guas , Norton E. Long

๓. การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as political science) (ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๗๐)

เป็นยุคที่วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือการบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้ การศึกษาไม่มีความก้าวหน้าในการศึกษามากนักและนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่ม เห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

๔. การบริหารรัฐกิจ คือ ศาสตร์ทางการบริหาร (Public Administration Administrative science) (ค. ศ. ๑๙๕๖-๑๙๗๐)

เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Lucus) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

แนวความคิด Organization Theory ทฤษฎีองค์การ และ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ Operation Research เน้นศึกษา System Analysis , Cybernatic , Network Analysis , Program management

๕. การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารรัฐกิจ (Public Administration as Public Administration) (ค.ศ. ๑๙๗๐)

นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่าๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

นักวิชาการได้สร้าง รัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนาองค์กร นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง การจัดการองค์กรสมัยใหม่

๖. การจัดการภาครัฐ (Public management)

ในทศวรรษ ๑๙๗๐ เมื่อสาขาวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกคนเข้าไปเป็นนักบริหารในภาครัฐ ก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ๆ ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัย นีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกลกับกลุ่มมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มเหตุผล ประกอบด้วย การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถาม ทางกาจัดการ เน้นการวัดผลงานการให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐาน

ในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ หลัก เหตุผลครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ หนังสือชื่อ In Search of Excellence ของปีเตอร์ (Peters) และวอเตอร์แมน (Waterman) ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหม่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้ามกลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธ์ด้านความเป็นมนุษย์ รวมทั้งแนวทางวัฒนธรรมองค์กร หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายคนเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การเสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์กร (Organizational development) การจัดการคุณภาพรวมทั้งองค์การ (Total quality management) และการจัดการกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally oriented strategic management)

นอกจากนี้กลุ่มการจัดการภาครัฐยังแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก ๓ สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์ จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่างๆ เช่น การพยากรณ์ การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การจัดการเพื่อการปลดปล่อย เป็นแนวคิดที่มองว่าข้าราชการไม่ได้เป็นคนเลว ผู้บริหารภาครัฐเป็นคนที่มีความสามารถสูงและรู้วิธีการจัดการดี แต่ปัจจุบันกำลังติดต่อกับดักของระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะปลดปล่อยข้าราชการออกจากระบบนี้ นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จะต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหาร ต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่างๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด

๗. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการ จัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง ๒ แนวทางนี้ก็มียุทธศาสตร์มาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์กร มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

๒.๕.๑ ความเหมือนกันระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์ กับการบริหารธุรกิจ

โดยปกติแล้วทุกประเทศในโลกจะมีการดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน ซึ่งฝ่ายรัฐจะเป็นการบริหารงานที่เรียกว่ารัฐประศาสนศาสตร์(Public Administration) และฝ่ายเอกชนมีการบริหารงานที่เรียกว่าการบริหารธุรกิจ(Business Administration) ทั้งสองฝ่ายมีการดำเนินกิจการทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน โดยสาเหตุหลาย ๆ ประการที่มีการวิเคราะห์กันมาอย่างต่อเนื่อง และมีผลสรุปหลัก ๆ คือรัฐประศาสนศาสตร์เหมือนการบริหารธุรกิจ ดังนี้^{๑๑}

^{๑๑} คณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, คณะรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔), หน้า ๒๗.

๑. การนำเอาทรัพยากรมนุษย์และสิ่งต่าง ๆ มาบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน
๒. ร่วมมือกันบริหารเป็นกลุ่ม แม้ว่าวัตถุประสงค์มุ่งหมายจะต่างกันออกไป
๓. มีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม ดังนั้นการบริหารจึงแตกต่างกันไปตามประเภทของงานที่ทำ

๒.๕.๒ ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์ กับการบริหารธุรกิจ

ในส่วนของความแตกต่างที่มีอยู่อย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้ว ดังนั้นสรุปรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ดังเช่น^{๑๒}

๑. แตกต่างกันในด้านแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจและรูปแบบการบริหาร

รัฐประศาสนศาสตร์ ดำเนินไปภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย โดยแยกอำนาจสูงสุดเป็น ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลยภาพในอำนาจของทั้ง ๓ ฝ่าย

การบริหารธุรกิจ ไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดในองค์การด้านธุรกิจไว้ชัดเจน ดังนั้นองค์การด้านธุรกิจอาจจะมีวิธีการบริหารของตนอย่างไรก็ได้ ขึ้นอยู่กับความไม่ขัดต่อกฎหมาย และความต้องการของผู้ถือหุ้น ดังนั้นรูปแบบของการบริหารธุรกิจจึงมีความหลากหลาย

๒. แตกต่างกันในด้านวัตถุประสงค์และนโยบาย

รัฐประศาสนศาสตร์ คำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ จึงได้ดำเนินการไปในลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness to public) เรื่องใดที่ประชาชนต้องการและรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐก็จะพยายามตอบสนองต่อความต้องการนั้น แม้เรื่องนั้น ๆ อาจจะทำให้รัฐต้องเสียค่าดำเนินการจำนวนมากก็ตาม

การบริหารธุรกิจ ดำเนินกิจการเพื่อหวังผลกำไร(Profit making) มีการคำนึงถึงความต้องการของตลาด และสภาพความคล่องทางการบริการ โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเหมือนรัฐประศาสนศาสตร์

๓. แตกต่างกันในด้านระยะเวลาของการดำเนินงาน

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นกิจการที่ต้องมีความมั่นคงและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการหยุด(Continuity) แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่มีนโยบายแตกต่างจากชุดเดิมก็ตาม เพราะถ้าหยุดจะกระทบถึงความผาสุกของประชาชนเช่นระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น

การบริหารธุรกิจ การประกอบการสามารถที่จะหยุดดำเนินการเมื่อไรก็ได้ตามเหตุผลที่ทางองค์การธุรกิจจะกล่าวอ้าง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบใด ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะจะดำเนินการเพื่อความอยู่รอดขององค์การเป็นส่วนใหญ่

^{๑๒} สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสียกฤษฎ์. **หลักการบริหารเบื้องต้น**. (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานก.พ., ๒๕๓๐), หน้า ๓- ๘.

๔. แตกต่างกันในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงาน

รัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิภาพที่ดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะมิได้คำนึงถึงการลงทุนและผลกำไรแต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่น้อยที่สุดแต่ให้ได้ประโยชน์มากที่สุด แต่บางครั้งแม้จะทราบว่าต้องลงทุนมากและจะต้องขาดทุนก็ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนดังเช่น การสร้างระบบประกันสุขภาพ การขยายโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

การบริหารธุรกิจ ประสิทธิภาพของการบริหารงานวัดได้จากผลกำไร เป็นการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนดำเนินการกับผลกำไรที่เกิดขึ้น เมื่อขาดทุนหรือมีกำไรน้อย อาจจะมีการลดต้นทุนดำเนินการ เช่น การปลดพนักงาน ทั้งนี้เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินการต่อไปได้

๕. แตกต่างในด้านค่านิยมแห่งสังคมและความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง

รัฐประศาสนศาสตร์ ความเชื่อถือในด้านการเข้ารับราชการยังเป็นที่นิยมของสังคมไทย ข้าราชการจะได้รับการยกย่องนับถือว่ามีเกียรติมากกว่าผู้ประกอบการธุรกิจ ดังจะเห็นได้ว่าผู้นำของไทยส่วนมากเคยรับราชการมาก่อน

การบริหารธุรกิจ ความนับหน้าถือตาและความนิยมทางสังคมของผู้ประกอบการยังมีน้อยกว่าของข้าราชการ ซึ่งนักธุรกิจส่วนใหญ่จะนับถือกันเฉพาะบุคคลในวงและการและพนักงานเป็นส่วนใหญ่

๖. แตกต่างกันในด้านการควบคุมการบริหารงาน

รัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่าเป็นองค์กรทางราชการที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีการบริหารงานที่สลับซับซ้อนเป็นลำดับ มีการแบ่งสายบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังมีกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง

การบริหารธุรกิจ มีการควบคุมดำเนินการภายใต้กฎหมาย ตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ซึ่งมีคณะกรรมการกำกับดูแล ซึ่งอาจจะสลับซับซ้อนน้อยกว่าการควบคุมการบริหารราชการ

๗. แตกต่างกันในด้านที่มาของทุนดำเนินการ

รัฐประศาสนศาสตร์ ดำเนินการได้โดยเงินภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

การบริหารธุรกิจ มีการลงทุนหรือร่วมลงทุนทางด้านธุรกิจที่อาจจะเป็นลักษณะหุ้นส่วนหรือการลงทุนของเจ้าของธุรกิจ

๒.๖ สรุป

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงการบริหารที่เป็นสาธารณะ คนทั่วไปจะมองว่างานสาธารณะนั้นต้องเป็นงานที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงการให้คำจำกัดความที่ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ยิ่งตอกย้ำว่าต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพราะที่มาของรัฐประศาสนศาสตร์ จะเห็นได้ว่า “Public Administration” คือการบริหารงานสาธารณะ จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วรัฐประศาสนศาสตร์มีการศึกษาที่กว้างมาก นักวิชาการต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศพยายามหาความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ที่แท้จริง พยายามหาแก่นรัฐประศาสนศาสตร์ พยายามประสมศาสตร์ต่างๆไม่ว่า

เป็นรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ บริหารธุรกิจ จิตวิทยาสังคม เศรษฐศาสตร์ ตรรกวิทยา สังคมวิทยา เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้ปัจจุบันวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเป็นสหวิทยาการและแท้จริงแล้วแก่นของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นคือการศึกษาศาสตร์ทางการบริหารและการจัดการที่พร้อมปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ของสาธารณะชนทั้งหลาย

๒.๗ คำถามประจำบท

๑. แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สามารถสรุปได้กี่ทาง อะไรบ้าง แต่ละแนวทางมีรายละเอียดอย่างไร จงอธิบาย

๒. การศึกษาขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์สามารถสรุปแนวทางการศึกษาได้กี่แนวทาง อะไรบ้าง และแต่ละแนวทางมีรายละเอียดอย่างไร จงอธิบาย

๓. รัฐประศาสนศาสตร์ กับการบริหารรัฐกิจ มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง จงอธิบาย

๔. รัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์กับศาสตร์ใดบ้าง จงอธิบาย

๕. มุมมองของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คืออะไร ทำไมจึงต้องแบ่งเป็นมุมมองต่างๆ

อ้างอิงประจําบท

- กมล อุดุลพันธ์. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๘.
- คณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. **รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น**. คณะรัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๔.
- ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร. **หลักการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๗.
- บรรยงค์ โตจินดา. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : รวมสาสน์. ๒๕๔๘.
- ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล. **พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรีในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๒.
- วรเดช จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๓๘.
- สมศักดิ์ คงเที่ยง. **หลักการบริหารการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๒.
- สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน ริงสิโยภษณ์. **หลักการบริหารเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานก.พ.. ๒๕๓๐.
- อุทัย เลาหิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ที พี เอ็น เพรส. ๒๕๔๓.
- Simon Herbert A. **Administrative Behavior**. New York : The McMillen Company. 1960.

บทที่ ๓

ปทัสถานของรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาความหมาย และความสำคัญของปทัสถาน องค์ประกอบของปทัสถานทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับปทัสถาน ความสำคัญของปทัสถานในการบริหารภาครัฐ ค่านิยมของการเมืองและการบริหาร และปทัสถานของผู้บริหารที่ดี

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย และความสำคัญของปทัสถาน
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบของปทัสถานทางสังคม
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับปทัสถาน
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของปทัสถานในการบริหารภาครัฐ
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับค่านิยมของการเมืองและการบริหาร
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปทัสถานของผู้บริหารที่ดี

๓.๑ บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาถึงเป้าหมายและมาตรฐานที่จะใช้ประเมินความถูกต้องของการใช้อำนาจ เนื่องจากผู้บริหารภาครัฐซึ่งมีงานหลักคือ การตัดสินใจ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานทางด้านปทัสถาน (normative grounds) ยิ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงเท่าใด การตัดสินใจก็ย่อมมีผลกระทบต่อสาธารณะ จึงต้องอาศัยจิตสำนึกและดุลพินิจที่ได้มาตรฐานด้วยการอาศัยปทัสถานและค่านิยมที่ถูกต้อง การมีน้ำใจบริการ มองประชาชนในแง่ดี ยิ่งเป็นสังคมประชาธิปไตย ก็ต้องคำนึงถึงการเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วม การตรวจสอบได้ การรับฟังคำติชมและการวิจารณ์ เป้าหมายของการตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับปทัสถานและค่านิยมของการบริหารซึ่งอยู่ใต้สภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๓.๒ ความหมาย และความสำคัญของปทัสถาน

๑) ความหมายของปทัสถาน

การจัดระเบียบทางสังคม หมายถึง แบบแผน หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคล และกลุ่ม เป็นสิ่งที่สมาชิกในสังคมใช้แบบแผนดำเนินชีวิตรวมกันเพื่อให้สังคมมี ระเบียบ และสงบสุข องค์ประกอบของการจัดระเบียบทางสังคม ประกอบด้วย ๑) ปทัสถานทางสังคม หรือบรรทัดฐาน (Norms) ๒) สถานภาพ (Status) และ ๓) บทบาท (Role)

“ปทัสถานทางสังคม” ซึ่งบางทีก็เรียก “บรรทัดฐานของสังคม” มีผู้ให้คำจำกัด ความของปทัสถานหรือบรรทัดฐานทางไว้ดังนี้

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๑ ได้อธิบายไว้ว่า บรรทัดฐานทางสังคม คือ แนวทางหรือวิถีทางของการกระทำหรือความประพฤติเฉพาะอย่าง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทางสังคมตามความคาดหวังของกลุ่ม หรือตามค่านิยมของสังคมนั้นๆ

บรรทัดฐาน ปทัสถาน หรือปทัฏฐาน (Norm) ในทางสังคมวิทยาหมายถึง พฤติกรรมและบทบาทภายในสังคมหรือกลุ่ม คำนี้มีการจำกัดความว่าเป็น "กฎซึ่งกลุ่มใช้สำหรับ แยกแยะค่านิยมทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม กฎดังกล่าวอาจบอกอย่างชัดเจน หรือเป็นนัยก็ได้ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมอาจได้รับการลงโทษอย่างรุนแรง ซึ่งอาจนำไปสู่ การกีดกันออกไปจากกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีการอธิบายว่าเป็น กฎธรรมเนียมของพฤติกรรมที่ประสาน ปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น บรรทัดฐานทางสังคมบางชิ้นถึงแนวทางสังคมยอมรับในการกระทำ การแต่งกาย การพูดจา หรือรูปลักษณะภายนอก บรรทัดฐานนี้มีความแตกต่างกันมาก และมีวิวัฒนาการไม่เฉพาะแต่ใน ช่วงเวลาที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความแตกต่างของวัย ชนชั้นทางสังคมและกลุ่มทางสังคมด้วย บรรทัดฐานของกลุ่มหนึ่งอาจไม่ได้รับการยอมรับในอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้ การปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมนั้น นำมาซึ่งการได้รับความยอมรับและความเป็นที่ยอมรับภายในกลุ่ม การเพิกเฉยต่อบรรทัดฐานของสังคมอาจทำให้ผู้หนึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่ม ไม่ได้รับความยอมรับ หรืออาจถึงขั้นขับออกจากกลุ่มเลยก็ได้ บรรทัดฐานทางสังคมมักเป็นคำพูดหรือการสื่อสารโดยไม่ใช้คำพูดระหว่างบุคคลในสังคมทั่วไป

บรรทัดฐานทางสังคม จะเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกในสังคมมีความคิดเห็นว่าการแสดงพฤติกรรมอย่างใดที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ก็ย่อมจะยอมรับและปฏิบัติตาม แต่ถ้าสมาชิกมีความเห็นว่า การแสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ก็จะไม่ยอมรับนำมาปฏิบัติและอาจจะเกิดการโต้แย้งคัดค้านกับการปฏิบัติพฤติกรรมนั้นๆ ก็ได้เมื่อมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติกันสืบมาเรื่อยๆ ก็จำกลายเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติของสมาชิกของสังคม

สรุป บรรทัดฐานทางสังคมหรือปทัสถาน (Norms) หมายถึง มาตรฐานพฤติกรรมที่คนส่วนใหญ่ในกลุ่มหรือสังคมยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นแบบแผนความประพฤติต่างๆ ที่กลุ่มยอมรับและพอใจที่จะปฏิบัติตามเพื่อเป็นสมาชิกของกลุ่มและไม่ได้รับบทลงโทษจากกลุ่ม

๒) ความสำคัญของปทัสถาน

(๑) เป็นแนวทางพฤติกรรมของมนุษย์ที่ทุกคนมีความเข้าใจร่วมกัน ทำให้มีการประพฤติปฏิบัติในแนวเดียวกัน

(๒) มีไว้ควบคุมสมาชิกในสังคมให้อยู่ในกรอบของสังคม ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม เพราะมนุษย์ นั้นสามารถทำทั้งสิ่งดีงามและชั่วร้าย

นอกจากปทัสถานทางสังคมการจัดระเบียบทางสังคมยังเกี่ยวข้องกับ สถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) ดังนี้

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง, ๒๕๓๒), หน้า ๓๕๓.

สถานภาพ (Status) เป็นที่ยอมรับว่ามนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคมต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา การเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในหลายลักษณะ และหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามสถานภาพ หรือฐานะของบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น จึงจะเห็นได้ว่าสถานภาพของบุคคลมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความสัมพันธ์และการกระทำระหว่างกันทางสังคม ในอันจะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันได้ คำว่า สถานภาพ (Status) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Sto” ภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า “Status” ในภาษาไทย หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งของบุคคล^๒ ไดมีนักวิชาการได้ให้ขอบเขตของคำว่าสถานภาพทางสังคมหรือที่นิยมเรียกกันว่าสถานภาพ ไว้คือ มีสถานภาพอยู่ในทุกสังคมและมีสถานภาพอยู่ในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่บุคคลจะเข้าไปครอง มีบทบาทควรจะเป็น (Ought - to Role) ประจำอยู่ทุกสถานภาพ วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมจะเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในการกำหนดสถานภาพและบทบาท และสังคมกรรม (Socialization) จะทำให้บุคคลทราบสถานภาพและเรียนรู้บทบาทของเขาได้

สถานภาพทางสังคมต่างๆ ทั้งสถานภาพโดยกำเนิด และสถานภาพโดยการกระทำจะสามารถเกิดขึ้นกับบุคคลได้พร้อมๆ กัน และจำกัดแน่นอนลงไปไม่ได้ว่าบุคคลใดควรมีสถานภาพใดบ้าง บุคคลหนึ่งอาจมีสถานภาพโดยกำเนิด และสถานภาพในการกระทำ หลายๆ อย่างพร้อมกันก็ได้แต่ไม่ว่าบุคคลจะได้รับสถานภาพอย่างใดก็ตาม สถานภาพต่างๆ เหล่านี้ก็จะเป็เครื่องบ่งบอกสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบต่างๆ ที่บุคคลนั้นๆ จะต้องปฏิบัติในการดำเนินชีวิตในสังคม และเมื่อบุคคลสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันก็จะเกิดขึ้นตามมา บทบาท (Role) หมายถึง การกระทำ หรือการแสดงพฤติกรรมตามหน้าที่ความรับผิดชอบและความคาดหวังของสถานภาพต่างๆ ที่บุคคลมีอยู่เป็นมูลฐาน บทบาทของบุคคลบางอย่างจะกระทำได้ไม่ยากนัก แต่ในบางอย่างจำเป็นจะต้องฝึกฝน อบรมหรือหาความชำนาญ ตลอดจนมีความรู้สึกลึกซึ้งต่อการกระทำนั้น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ สำหรับการฝึกอบรมนั้น ก็มักจะฝึกฝนอบรมกันอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนั้นๆ อยู่ในสังคม

มนุษย์แต่ละคนจะมีบทบาทหลายบทบาทเป็นไปตามสถานภาพต่างๆ ที่ตนมีอยู่และแต่ละบทบาทก็จะมีคุณสมบัติหรือสมมูลกันพอสมควร เช่น มีนายจ้างก็มีลูกจ้างมีพ่อแม่ก็ต้องมีลูก มีแพทย์พยาบาลก็มีคนป่วย มีครูก็ต้องมีนักเรียน เป็นต้น ซึ่งสังคมมีความซับซ้อนมากเท่าใด บทบาทก็ยิ่งจะมีความซับซ้อน และแตกต่างไปมากขึ้นเท่านั้นตามสถานภาพจึงพอสรุปได้ว่า บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมขึ้นอยู่กับสถานภาพที่บุคคลนั้นครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล ความแตกต่างในบทบาทของแต่ละบุคคล ย่อมเป็นไปตามลักษณะของสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ ความพอใจ การฝึกอบรม รวมกระทั่งถึงสภาพทางร่างกาย และจิตใจของบุคคล บทบาทขัดแย้งกัน (Role Conflict) การที่บุคคลมีความสัมพันธ์ต่อกันทางสังคม และจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่สังคมยอมรับ ทำให้บุคคลอาจมีสถานภาพต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติพร้อมๆ กัน หรือในเวลาเดียวกัน ทำให้ยากที่จะตัดสินใจได้ว่าควรจะทำตามสถานภาพใดก่อนหลัง หรือจะปฏิบัติอย่างไรกับสถานภาพที่มีอยู่ในขณะนั้นจึงจะดีที่สุด สถานการณ์เช่นนี้ ทำให้ตำรวจคนนี้อึดอัดใจในการที่จะเลือกกฎหมาย และในตำแหน่งของสามีที่จะช่วยเหลือภรรยา ลักษณะ เช่นนี้เรียกว่าเกิด

^๒ ผะอบ นมะตร์, เชื้อชาติ : วัฒนธรรม, (นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๔), หน้า ๔๑.

บทบาทขัดกันขึ้น การแก้ไขสถานการณ์ที่เรียกว่าบทบาทขัดกันนี้ บุคคลนั้นจะต้องใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจให้ได้ว่าสมควรที่จะปฏิบัติตามสถานการณ์ใด จึงจะทำให้เกิดผลดีที่สุด

การเลือกปฏิบัติก็จะต้องขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลที่จะแก้ไขสถานการณ์เช่นนี้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมการขัดเกลากายทางสังคม (Socialization) เป็นกระบวนการทางสังคมกับจิตวิทยาซึ่งมีผลทำให้บุคคลมีบุคลิกภาพตามแนวทางที่สังคมต้องการ เด็กที่เกิดมาจะต้องได้รับการอบรมสั่งสอนให้มีความเป็นคนโดยแท้จริง สามารถอยู่ร่วมและมีความสัมพันธ์กับคนอื่นได้อย่างราบรื่น^๓ การขัดเกลากายทางสังคมที่สำคัญ มี ๓ แนวดังนี้

๑. การขัดเกลากายทางสังคม เป็นการสืบทอดวัฒนธรรมระหว่างคนรุ่นหนึ่ง กับคนอีกรุ่นหนึ่ง (Socialization as Enculturation) แนวคิดนี้มองว่า บุคคลรับเอาวัฒนธรรมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกเขาอย่างตรงไปตรงมา โดยอัตโนมัติ เพราะเกิดขึ้นจากการรับรู้ซ้ำๆ ซากๆ เป็นเวลานานจนซึมซาบเข้าไปโดยที่เกือบจะไม่มีมีการแปรสภาพวัฒนธรรมนั้น ๆ เลย นัยยะสำคัญของแนวคิดนี้ อธิบายได้ใน ๓ ลักษณะ คือ

๑.๑ เด็กรับเอาวัฒนธรรมอย่างตรงไปตรงมา ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้หรือกลั่นกรองวัฒนธรรมแต่อย่างใด (Passive Recipient)

๑.๒ วัฒนธรรมมีความมั่นคงถาวร (Stable Culture) คงเส้นคงวา(Consistent Content) ไม่ขัดแย้งกัน

๑.๓ กระบวนการขัดเกลากายทางสังคมมีความสัมพันธ์กับกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอื่น ๆ อย่างเป็นเหตุเป็นผลกัน แยกออกจากกันได้ยาก และเกื้อหนุนการคงอยู่ของวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบแนวคิดนี้มุ่งแสดงให้เห็นถึงพลังในเชิงอนุรักษ์ของสังคม โดยพัฒนามาจากวิชามานุษยวิทยา (Anthropology) ที่ศึกษาสังคมขนาดเล็ก มีเสถียรภาพสูง ไม่เปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงแต่น้อย จึงทำให้มองเห็นภาพของการขัดเกลากายทางสังคมในรูปของกระบวนการ ซึ่งทำให้สังคมดำรงอยู่ตามแบบฉบับเดิม

๒. การขัดเกลากายทางสังคม เป็นกระบวนการควบคุมแรงดลส่วนบุคคล (Impulse Control) แนวคิดนี้มองว่า กระบวนการขัดเกลากายทางสังคม เป็นกระบวนการจำกัดขอบเขตแรงกระตุ้นทางธรรมชาติของบุคคลที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งหากปล่อยให้มีผลต่อพฤติกรรมโดยลำพังแล้ว อาจทำให้เกิดความระส่ำระสายในสังคมได้ กระบวนการทางสังคม จึงทำหน้าที่หล่อหลอมให้บุคคลผันแปรพฤติกรรม ที่เกิดจากแรงกระตุ้นธรรมชาตินั้น ไปในทางที่สังคมยอมรับได้

สรุป บรรทัดฐานทางสังคมหรืออุปนิสัยทางสังคม (Norms) หมายถึงมาตรฐานพฤติกรรมที่คนส่วนใหญ่ในกลุ่มหรือสังคมยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นแบบแผนความประพฤติต่าง ๆ ที่กลุ่มยอมรับและพอใจที่จะปฏิบัติตามเพื่อเป็นสมาชิกของกลุ่มและไม่ให้ได้รับบทลงโทษจากกลุ่ม บรรทัดฐานทางสังคมนั้น บรรทัดฐานนั้นมีทั้งแนวทางให้ปฏิบัติและแนวทางที่ให้ละเว้นการปฏิบัติ แบ่งปทัสถานทางสังคมเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วยวิถีประชา หรือ วิถีชาวบ้าน(Folkways) กฎ

^๓ ขัณติยสถาน, พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง, ๒๕๓๒), หน้า ๓๗๐.

ศีลธรรม หรือ จารีต (Morals) และกฎหมาย (Laws) ปทัสถานทางสังคมจะช่วยให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นวัฒนธรรมที่จะนำมาซึ่งความมั่นคงและความยั่งยืนของกลุ่มหรือสังคมนั้นๆ

๓.๓ องค์ประกอบของปทัสถานทางสังคม

บรรทัดฐานทางสังคมนั้น จะมีทั้งแนวทางให้ปฏิบัติและแนวทางที่ให้ละเว้นการปฏิบัติในทางสังคมวิทยาจะเรียกสิ่งที่เป็นแนวทางที่ให้ละเว้นการปฏิบัติว่า Taboo มาตรฐานที่คนส่วนใหญ่ในกลุ่มยึดถือ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ได้แก่ กฎ ระเบียบ แบบแผนความประพฤติต่าง ๆ ประเภทของบรรทัดฐานทางสังคม แบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ ๑) วิถีประชา หรือ วิถีชาวบ้าน (Folkways) ๒) กฎ ศีลธรรม หรือ จารีต (Morals) ๓) กฎหมาย (Laws)^๔ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. วิถีประชา หรือวิถีชาวบ้าน (Folkways) หมายถึง แนวทางการปฏิบัติของบุคคลในสังคม ซึ่งปฏิบัติตามความเคยชิน และเป็นที่ยอมรับ ในสังคม เช่น การลุกให้คนชราขึ้นในรถประจำทาง วิถีประชา ยังหมายถึง มารยาททางสังคม งานพิธีต่าง ๆ ตามสมัยนิยม เช่น การแต่งกาย การรับประทานอาหาร การอาบน้ำวันละ ๒ ครั้ง เป็นต้น ผู้ที่ ละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวจะได้รับการติเตียนเยาะเย้ยถากถาง หรือการนินทาจากผู้อื่นที่ให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยวิถีประชาแบ่งย่อยออกเป็น ๖ อย่างคือ

๑.๑ สมัยนิยม (Fashion) เป็นปทัสถานทางสังคมที่แสดงออกถึงความนิยมของกลุ่มคนซึ่งแพร่หลายไปรวดเร็วในช่วงเวลาหนึ่ง และก็เสื่อมไปรวดเร็วเช่นกัน ในช่วงแพร่ระบาดนั้น คนในสังคมทั่วไปมีความรู้สึกว่าได้ตนถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม มิเช่นนั้นถูกว่า เชย เป็นต้น

๑.๒ ความนิยมชั่วครู่ (Fad) เป็นแบบพฤติกรรมเพิงผิงเฟินและไม่จริงจัง เปลี่ยนแปลงง่าย รวดเร็ว มาเร็วไปเร็ว

๑.๓ ความคลั่งไคล้ (Craze) เป็นเรื่องราวของความไม่มีเหตุผล เมื่อครอบงำผู้ใดแล้วนั้นก็มักประพฤติปฏิบัติในทางนองเิงเลาปัญญา หมกมุ่นอยู่กับเรื่องที่ตนคลั่งไคล้ เป็นต้น

๑.๔ งานพิธี (Ceremonies) เป็นการแสดงออกซึ่งเกียรติยศ ความมีหน้ามีต่ายังผลให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน สนับสนุนความสามัคคีกันภายในกลุ่ม แต่ใครจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

๑.๕ พิธีการ (Rites) เป็นแบบแผนพฤติกรรมที่มีลำดับขั้นตอนแน่นอน และต้องทำซ้ำๆ

๒. กฎศีลธรรม หรือจารีต (Morals) หมายถึง ระเบียบแบบแผนที่สมาชิกในสังคมปฏิบัติ โดย เครื่องครัดมีความสำคัญมากกว่าวิถี ประชา หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกสังคมประณามอย่างรุนแรง กฎศีลธรรมมักเป็นข้อห้าม เป็นกฎข้อบังคับ และมีเรื่องของศีลธรรมความรับผิดชอบชั่วดีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมาก ตัวอย่างของกฎศีลธรรมหรือ จารีตของไทย เช่น การห้ามพ้อแต่งงานกับลูกสาว ลูกจะทุบตีพ้อแม่ไม่ได้ เป็นต้น อันใดจะเป็นจารีตประเพณีได้ต้องเป็นแนวประพฤติปฏิบัติสืบๆกันมาเป็นเวลาช้านาน โดยผู้ปฏิบัติรับรู้สักร่วมกันว่าจะต้องปฏิบัติตาม เป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติเช่นเดียวกับ

^๔ วุฒิพงษ์ บุชรากัม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, เอกสารประกอบการสอน, (ศูนย์ศึกษาบึงกาฬ, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๕๙), หน้า ๑๐๐.

กฎหมาย จารีตประเพณีที่ต่างจากวิถีชีวิตตรงที่จารีตประเพณีเป็นพฤติกรรมอันเชื่อว่าจะมีผลต่อสวัสดิภาพโดยรวมของคนหมู่มาก และเป็นสิ่งที่มิขึ้นเพื่อคนหมู่มาก จารีตประเพณีนั้นวิวัฒนามาจากศีลธรรม (Morality) ซึ่งเกิดจากความนึกคิดของมนุษย์แต่ละคนว่าการกระทำอย่างไรชอบ อย่างไรไม่ชอบ เกิดจากมโนสำนึกและมโนธรรมของแต่ละคน มิขึ้นได้เพราะแต่ละคนมีสติปัญญาจะหยั่งรู้ว่าเมื่อตนกระทำอย่างไรไปแล้ว อีกฝ่ายจะรู้สึกนึกคิดอย่างไร และมีปฏิกิริยาอย่างไร เมื่อศีลธรรมนั้นได้รับการประพฤติปฏิบัติมานานเข้า และเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้น ก็กลายเป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติที่เรียกว่า “จารีตประเพณี” ดังกล่าว

๓. กฎหมาย (Laws) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร โดย องค์การทางการเมืองการปกครองและได้รับการรับรองจากองค์การของรัฐ เพื่อควบคุมบุคคลในสังคมหากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ได้แก่ระเบียบ ข้อบังคับ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติ เป็นต้น กฎหมายที่ดีต้องทันต่อเหตุการณ์ หรือเป็นกฎหมายที่คาดการณ์ข้างหน้า ได้ ความสำคัญของบรรทัดฐานต่อการจัดระเบียบทางสังคม คือ ๑.เป็นแนวทางพฤติกรรมของมนุษย์ที่ทุกคนมีความเข้าใจร่วมกันทำให้มีการประพฤติปฏิบัติใน แนวเดียวกัน ๒. มีไว้ควบคุมสมาชิกในสังคมให้อยู่ในกรอบของสังคม ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม เพราะมนุษย์ นั้นสามารถทำทั้งสิ่งที่ดีงามและชั่วร้าย โดยมีความแตกต่างระหว่างกฎหมายกับจารีตประเพณีดังนี้

๓.๑ กฎหมายกำหนดระดับต่างๆ ของการทำความผิด และกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดนั้นตามระดับด้วย ผิดน้อยก็โทษน้อย ผิดมากก็โทษมาก แต่จารีตประเพณีเป็นเรื่องของความรู้สึกว่ารับได้หรือไม่ได้ของสังคมมากกว่า

๓.๒ การลงโทษผู้กระทำตามกฎหมายมีองค์การคอยเป็นธรรมาภิบาลอย่างเป็นกิจจะลักษณะ แต่สำหรับจารีตประเพณีแล้ว ไม่มีองค์การรับผิดชอบโดยจะเป็นการลงโทษของสังคมเอง

๓.๓ จารีตประเพณีมีความเป็นยาวนานและเปลี่ยนแปลงยาก ในขณะที่กฎหมายแม้จะมีความเป็นมายาวนานแต่ก็สามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ทันที

๓.๔ จารีตประเพณีบางอย่างถูกละเลยโดยคนในสังคม กฎหมายจึงมีประโยชน์มากกว่าเพราะมีอำนาจบังคับใช้แก่ทุกคนเป็นการทั่วไปอย่างไม่มีการยกเว้น

๓.๕ จารีตประเพณีบางทีก็ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาได้ ขณะที่กฎหมายมีความแน่นอนกว่า

๓.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับปทัสถาน

รัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษาปทัสถานและค่านิยม รวมทั้งพยายามหล่อหลอมผู้บริหารให้ยึดถือสิ่งดีและนำไปปฏิบัติให้เกิดผล รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับปทัสถานและค่านิยม ถึงขั้นจัดให้เป็นทฤษฎีหนึ่ง โดยทั่วไปนั้น ทฤษฎีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นศาสตร์ ดังที่ เอลเมอร์ แชตต์ซไนด์เนอร์ (Elmer Schattschneider) นิยามไว้ว่าทฤษฎี คือ “ วิธีการที่สั้นที่สุดในการกล่าวถึงสิ่งที่สำคัญบางอย่าง”(the shortest way of saying Something important) การมีทฤษฎีช่วยให้ศาสตร์มีความหมายและเป็นระเบียบ เพราะสามารถ สร้างแบบแผนของสิ่งที่เกิดเป็นประจำ หรือน่าจะเป็น และให้สัญลักษณ์ รวมทั้งการเชื่อมโยงที่มี เหตุผล ทฤษฎีทุกทฤษฎีมีวัตถุประสงค์และ

ประโยชน์ วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่คือ การเข้าใจส่วนประโยชน์ก็คือ การควบคุมสิ่งที่เข้าใ้้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ สตีเฟน เค เบลีย์^๕ แบ่งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เป็น ๔ ประเภทคือ

๑. ทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย (descriptive-explanatory theory) หมายถึง การบอกลักษณะหรือการอธิบายลักษณะของความจริงได้ถูกต้อง เช่น แนวคิดเรื่องลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ซึ่งสรุปมาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรกอธิบายพฤติกรรมโดยใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ การสร้างทฤษฎีประเภทนี้กระทำได้ยากแต่ก็เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการสร้างทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาศัยความรู้ทางด้านมนุษยนิยมและสังคมศาสตร์ หากไม่มีทฤษฎีประเภทนี้ก็ไม่สามารถพิสูจน์สิ่งต่างๆ ได้เนื่องจากการพิสูจน์นั้น ต้องอาศัยการพรรณนาและอธิบายก่อน

๒. ทฤษฎีปทัสฐาน (normative theory) หมายถึง การบรรยายหรืออธิบายถึงรายละเอียดของสิ่งที่ดี (good) สิ่งที่ดีควรทำ (should) หรือสภาพในอุดมคติ (utopia) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด เช่น ประสิทธิภาพ (efficiency) การตอบสนอง (responsiveness) การตรวจสอบได้ (accountability) ประหยัด (economy) ขวัญกำลังใจของพนักงาน (employee morale) การกระจายอำนาจ (decentralization) ความซื่อสัตย์ (ethical probity) การสื่อสารภายใน (internal communications) นวัตกรรม (innovation) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ช่วงการควบคุมทางการบริหาร (manageable span of control) รวมทั้งชุดของค่านิยมที่แสดงออกหรือที่ยึดถือ (articulated or assumed values) อย่างไรก็ดี ในความจริงปทัสฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในสภาพสับสนปนเปยากที่จะแยกปทัสฐานหนึ่งออกจากอีกปทัสฐานหนึ่งได้ รวมทั้งอาจมีค่านิยมหลายอย่างรวมกันเป็นปทัสฐาน อันหนึ่ง เช่น ข้าราชการอาจต้องยึดถือค่านิยมความเป็นกลาง ความซื่อสัตย์การมีน้ำใจในการให้บริการ หรือค่านิยมอื่นๆทั้งหมดนี้รวมกันเป็นปทัสฐานของหน่วยงานค่านิยมเหล่านี้มีที่มา ซึ่งส่วนใหญ่มาจากทฤษฎีการเมืองและการปฏิบัติจริง

ทฤษฎีปทัสฐานมีความสำคัญต่อรัฐประศาสนศาสตร์เพราะวัตถุประสงค์สูงสุดของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การปรับปรุงการทำงาน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีเป้าหมายเป็นตัวกำหนดแนวทางและวัดความสำเร็จ เป้าหมายเหล่านี้ได้มาจากทฤษฎีปทัสฐาน

๓. ทฤษฎีฐานคติ (assumptive theory) แม้จะมีทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย รวมทั้งทฤษฎีปทัสฐานแล้ว การปฏิบัติจริงก็ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหากว่ายังไม่มีทฤษฎีฐานคติ ซึ่งหมายถึงฐานคติเกี่ยวกับธรรมชาติของคนและความสามารถขององค์การ เช่น ความรู้ทางประวัติศาสตร์หรือภูมิปัญญาทางสุขภาพหรือศาสนาแล้วแต่พูดถึงธรรมชาติของคนหรือกรณีทฤษฎีจิตวิทยาของ ฟรอยด์ (Freudian psychology) การมีพื้นฐานมาจากการมองธรรมชาติคนว่ามีสันดานดิบเหมือนสัตว์ หรือนักสังคมวิทยาหรือวรรณกรรมต่างๆ ก็มีมุมมองเกี่ยวกับธรรมชาติของคน แม้แต่ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ได้พิสูจน์ฐานคติ แต่ก็อาศัยพื้นฐานความเชื่อมาจากหลักปรัชญาและ

^๕ Stephen K. Bailey, "Objective of the theory of public administration," in James C. Charlesworth, ed., Theory and practice of public administration: Scope, objectives and methods (Philadelphia: The American academy of Political and Social Science, 1968), pp. 128-139

ประวัติศาสตร์ทางทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้แสดงฐานคติออกมาโดยแจ้งชัด แต่ก็มีฐานคติแฝงอยู่ เช่น แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อที่ว่าที่สถาบันและคนมีความสามารถที่จะปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงได้

๔. ทฤษฎีอุปกรณ์ (instrumental theory) เป็นทฤษฎีที่กำหนดขั้นตอนรายละเอียดของการปฏิบัติ หรือ ทฤษฎีที่อธิบายถึงเรื่องกรกระทำ “อย่างไร”(how)และ “เมื่อใด”(when)ทฤษฎีอุปกรณ์เป็นทฤษฎีเงื่อนไข คล้ายกับประโยคที่ว่า ถ้าหากว่า...แล้ว(if-then)เช่น ถ้าหากว่าระบบบริหารเป็นอย่างนั้นแล้ว จะทำอย่างไร หรือระบุรายละเอียดลงไป เช่น ถ้าหากว่าปัญหาเป็นอย่างนี้แล้ว จะต้องแก้ด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องกระทำเป็นขั้นตอน เป็นต้นทฤษฎีอุปกรณ์เป็นประโยชน์มากที่สุดสำหรับการปฏิบัติงาน แต่ทฤษฎีอุปกรณ์จะมีได้จะต้องเข้าใจ มีเป้าหมาย และมีความเชื่อเบื้องต้นเสียก่อน จึงกล่าวได้ว่าทฤษฎีอุปกรณ์ต้องผ่านการพัฒนามาจากทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย ทฤษฎีปทัสถานและทฤษฎีฐานคติมาตามลำดับ ข้อนี้เองที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนักทฤษฎีกับนักปฏิบัติ เพราะนักทฤษฎีมุ่งสร้างทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย ขณะที่นักปฏิบัติต้องการทฤษฎีอุปกรณ์ซึ่งเป็นรายละเอียดของการปฏิบัติ

สรุปได้ว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีทั้งหมด ๔ ทฤษฎี ทฤษฎีทั้งหมดนี้สัมพันธ์กันโดยทฤษฎีพรรณนาและอธิบายตอบคำถาม “อะไร”(what)และ “ทำไม”(why)ขณะที่ทฤษฎีปทัสถานตอบคำถาม “สิ่งที่ควร”(should)และ “สิ่งที่ดี”(good)ส่วนทฤษฎีฐานคติเป็น “เงื่อนไขเบื้องต้น”(preconditions)หรือ “ความเป็นไปได้”(possibilities)และทฤษฎีสุดท้ายคือทฤษฎีอุปกรณ์ นั้น เป็นข้อเสนอในการปฏิบัติว่าหากเป็นเช่นนั้นแล้วจะอย่างไรต่อไป (if-then propositions)^๖

๓.๕ ความสำคัญของปทัสถานในการบริหารภาครัฐ

รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับปทัสถาน เพราะปทัสถานเป็นเป้าหมายของการบริหารภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง ปทัสถาน หมายถึง สิ่งที่ดีหรือสิ่งที่ควรทำซึ่งอาจประกอบไปด้วยค่านิยมต่างๆ ลักษณะของปทัสถานหรือค่านิยมนั้น เป็นความมุ่งมั่นทางอารมณ์ที่คนรับรู้อย่างมีเป้าหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลทางสังคมและผลักดันคนให้ทำตาม ปทัสถานและค่านิยมจึงเป็นเครื่องนำทางในการบริหารงาน และมีอิทธิพลต่อการเลือกวิธีการ ตลอดจนเป็นพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรมทางการบริหาร ปทัสถานและค่านิยมเป็นสิ่งที่มิอยู่จริง ซึ่งสามารถดูได้จากผลลัพธ์ที่ตามมาเมื่อมีการปฏิบัติจริงแล้ว จะยังเห็นความสำคัญ เพราะอาจมีผลกระทบต่างๆ จำนวนมาก

ฮาโรลด์ เอฟ. กอร์ตเนอร์(Harold F. Gortner) อธิบายว่า ปทัสถานเป็นตัวกำหนดเป้าหมายของหน่วยงาน เป็นสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน แต่ก็มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งแสดงได้ดังรูปที่ ๓.๑^๗

ในรูปที่ ๓.๑ หน่วยงานที่มีสภาพแวดล้อมเป็นรูปสามเหลี่ยมอยู่ ๓ ด้าน คือ

^๖ เรื่องวิทย เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๑๐๑.

^๗ Harold F. Gortner, *Administration in the public sector*, (NewYork; John Wiley&Sons, 1977), p.38

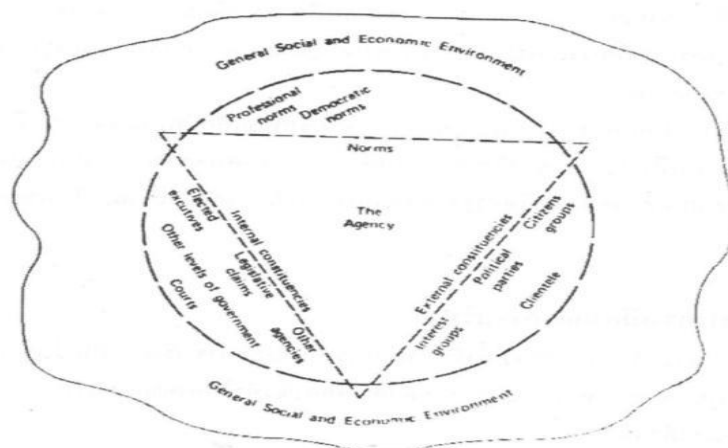
(๑) ปทัสถาน (norms)

(๒) ผู้มีสิทธิมีเสียงภายนอก (external constituencies) และ

(๓) ผู้มีสิทธิมีเสียงภายใน (internal constituencies)

ด้านแรก ปทัสถานกับหน่วยงานมีผลกระทบต่อกันและกัน ปทัสถานที่สำคัญ คือ ปทัสถานของระบอบประชาธิปไตย (democratic norms) ปทัสถานทางการบริหาร (administrative norms) ปละปทัสถานทางวิชาชีพ (professional norms) ส่วนด้านที่สอง ผู้มีสิทธิมีเสียงภายนอก ได้แก่ พรรคการเมือง (political parties) กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และผู้บริหาร (clients) ทางด้านที่สาม ผู้มีสิทธิมีเสียงภายใน หมายถึง ผู้ที่เป็นรัฐบาล เช่น ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง สภานิติบัญญัติ ศาลและหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ซึ่งมีทั้งขัดแย้งและร่วมมือกับหน่วยงานส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกสุด เป็นสภาพแวดล้อมทั่วไปทางสังคมและเศรษฐกิจ (general social economic environment) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น วิกฤตน้ำมันปี ค.ศ.1974 ส่งผลให้หน่วยงานทำงานด้วยความยากลำบาก ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำมันและต้องเร่งหาแหล่งพลังงานอื่นแทน เป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไป คือ ต้องหันไปทบทวนเรื่องการใช้พลังงานและการพึ่งพิงต่างชาติ

แผนภาพที่ ๓.๑ สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน



ที่มา : Harold F. Gortner

บรรดาสภาพแวดล้อมของหน่วยงานนี้ กอร์ตเนอร์ เห็นว่าสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อหน่วยงานมากที่สุด คือปทัสถาน ซึ่งเป็นมาตรฐานหรือแบบแผนที่มีผลกระทบต่อทัศนคติและพฤติกรรม ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ คือ

(๑) กฎหมาย (law) ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรมเพราะออกโดยระบบการเมืองหากใครไม่ทำตาม รัฐมีสิทธิที่จะใช้อำนาจจับกุมผู้ละเมิด และศาลอาจใช้กฎหมายตัดสินลงโทษ

(๒) ประเพณี (custom) เป็นกฎเกณฑ์ทางพฤติกรรมที่คนอื่นคาดหวัง ด้วยเหตุผลนี้การกระทำของคนๆ หนึ่งจึงอาจถูกกำหนดจากความรู้สึกของตัวเองที่กลัวว่าจะทำในสิ่งที่แปลกไปจากคนอื่นแรงผลักดันของประเพณีมาจากคนอื่น เช่นเพื่อนๆ ส่วนการลงโทษนั้นขึ้นอยู่กับพฤติกรรมที่กระทำผิดประเพณีและการกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม โทษที่รุนแรงที่สุด คือ การขับไล่ออกจากสังคม

(๓) หลักศีลธรรม (more precepts) คนเชื่อฟังหลักศีลธรรม เพราะเชื่อว่าเป็นสิ่งดีโดยไม่สนใจว่าคนอื่นจะคิดอย่างไร หากคนเชื่อตามหลักศีลธรรม การบังคับโดยวิธีอื่นก็ไม่มีความหมาย แม้แต่การบังคับโดยรัฐบาลหรือการขับไล่ออกจากสังคมก็ไม่อาจหยุดยั้งความเชื่อนั้นได้

๓.๖ ค่านิยมของการเมืองและการบริหาร

ค่านิยม (Value) ความหมายทางด้านการบริหาร หมายถึง เป็นความเชื่อที่ถาวรเกี่ยวกับสิ่งซึ่งเหมาะสม และไม่ใช้สิ่งซึ่งแนะนำพฤติกรรมของพนักงานให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ค่านิยมอาจอยู่ในรูปของการกำหนดความคิดเห็น (Ideology) และเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในแต่ละวันการบริหารภาครัฐมีค่านิยมทางการเมืองและการบริหารเป็นพื้นฐาน ค่านิยมเหล่านี้มีผลกระทบต่อการบริหารและมีความขัดแย้งกันเองซึ่งทำให้ยุ่งยากต่อการบริหารไม่น้อยซึ่งอาจแยกพิจารณา George J. Gordon ได้ดังนี้^๔

ค่านิยมทางการเมืองประเทศที่มีการเมืองเป็นประชาธิปไตยเสรี(liberal democracy)และมีระบบเศรษฐกิจเป็นทุนนิยม(capitalist system) เช่น สหรัฐอเมริกา จะยึดถือค่านิยมหลัก ๒ ประการได้แก่

๑) อานาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (popular sovereignty) หมายความว่า รัฐบาลปกครองโดยความยินยอมของประชาชน เห็นได้จากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและกิจกรรมอื่นๆทางการเมือง การมีส่วนร่วมนี้ยังรวมไปถึงการบริหาร เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วิธีการปกครองแบบนี้กระทำโดยการเลือกตั้งตัวแทน เดิมเน้นเฉพาะตัวแทนในสภานิติบัญญัติ แต่ปัจจุบันยังหมายรวมถึงตัวแทนทางการเมืองในที่อื่นๆ โดยเฉพาะกระบวนการบริหารภาครัฐ ยิ่งประชาชนไม่พอใจการทำงานของระบบ ราชการเท่าไร ก็ยิ่งต้องการมีตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากเท่านั้น การมีส่วนร่วมยุคหลังจึงเน้นไปที่หน่วยงานภาครัฐ

๒) รัฐบาลมีอำนาจจำกัด (limited government) ค่านิยมข้อนี้สะท้อนว่าประชาชนกลัวรัฐบาลคุกคามเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เนื่องจากเคยมีประสบการณ์ที่เคยถูกกดขี่มาก่อน เช่น สหรัฐอเมริกาเคยถูกอังกฤษรุกราน การมีอำนาจจำกัดนี้อาจกระทำให้เป็นผลจริงได้โดยอาศัยวิธี ๔ อย่าง คือ

(๑) แยกอำนาจ (separation of powers) ออกเป็นฝ่ายต่างๆได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

(๒) ใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (a system of checks and balances) คือ หากฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจก็ต้องมีอีกฝ่ายหนึ่งมาคอยถ่วงดุล เช่น ประธานาธิบดีไปทำสนธิสัญญา แต่ต้องนำมาให้รัฐสภานุมัติ เป็นต้น

(๓) ระบบสหพันธนิยม (federalism) หรือการกระจายอำนาจให้รัฐบาลกลาง หมายถึง การจัดสรรอำนาจให้รัฐบาลกลาง แต่ละท้องถิ่นยังรักษาอำนาจของตัวเองไว้อยู่ และ

^๔ George J. Gordon, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๑๑๐.

(๔) การตรวจสอบทางศาล (judicial review) หมายถึง ศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายหรือการกระทำของหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ นอกจากการแยกอำนาจรัฐบาลออกเป็นส่วนย่อยๆแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้การคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกล่วงล้ำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากค่านิยมหลักข้างต้นแล้ว ยังมีค่านิยมอีก ๒ อย่างที่เกี่ยวข้องกัน คือ ปัจเจกชนนิยม (individualism) และ พหุนิยม (pluralism) หลักปัจเจกชนนิยม หมายถึง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ทั้งยังหมายถึง สิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ส่วนพหุนิยมเน้นความหลากหลายกลุ่มในฐานะที่เป็นเครื่องมือปกป้องผลประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ หลักพหุนิยมถือว่ามีกลุ่มจำนวนมากเป็นสิ่งดี พลเมืองมีสิทธิรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง กลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันจะต่อรองและแข่งขันกัน ผลที่ได้จึงกลายเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทุกคน สิทธิในการรวมกลุ่มเชื่อมโยงปัจเจกชนนิยมและพหุนิยมเข้าด้วยกัน เพราะแต่ละคนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างหลากหลาย

ค่านิยมอีกอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกชนนิยมและพหุนิยม คือ การแข่งขันทางการเมืองและเศรษฐกิจ (political and economic competition) โดยหลักแล้วเป็นการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มแต่ก็รวมถึงการแข่งขันระหว่างบุคคลด้วย รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดต้องกำหนดกติกาการแข่งขันเอาไว้กว้างๆเพราะการแข่งขันจะกำหนดขอบเขตอันเป็นที่ยอมรับกันขึ้นมาเอง และจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าได้ชัยชนะร่วมกัน ซึ่งตรงกับหลักทุนนิยมที่ต้องการให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการและให้รัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวน้อยที่สุดฐานคติที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างทุนนิยมกับค่านิยมทางการเมืองมีอยู่ ๒ ข้อ คือ (๑) ปัจเจกบุคคลพึงตัวเองได้ปะมีความสามารถปกครองตัวเอง จึงต้องการให้รัฐบาลมายุ่งเกี่ยวน้อยที่สุดและ (๒) ถ้าหากว่าสามารถจำกัดอำนาจรัฐบาลไม่ให้ยุ่งเกี่ยวได้แล้ว ปัจเจกบุคคลจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจศตวรรษที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนไปเป็นอย่างมาก รัฐบาลที่เคยยุ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจน้อยสมัยก่อนก็ต้องยุ่งมากขึ้น บางคนเห็นว่าการเป็นรัฐบาลที่มี อำนาจจำกัดได้หายไป แต่การจัดโครงการพัฒนาและสวัสดิการสังคมก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นพันธะที่รัฐบาลที่ต้องเข้าไปแทรกแซงทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนจะอยู่ดีกินดีและมีความยุติธรรมทางสังคมดังเช่นที่เคยยึดถือกันมา แต่ค่านิยมหลักกลายเป็นเสรีนิยมและทุนนิยม ไม่ใช่สังคมนิยมที่ซ้ายจัด

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคปัจจุบันได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางการเมือง กล่าวคือ ค่านิยมดั้งเดิมที่ต้องการให้รัฐบาลมีอำนาจจำกัด โดยใช้กลไกต่างๆอันได้แก่ การแยกอำนาจ ถ่วงดุล และตรวจสอบทางศาล ซึ่งกลไกเหล่านี้ก็ยังคงใช้ได้อยู่ขณะที่การทำงานของรัฐบาลมีผลกระทบต่องลไกแต่ละอย่าง เช่น การขยายตัวของฝ่ายบริหารในศตวรรษที่ผ่านมาทำให้แนวคิดการแยกอำนาจและถ่วงดุลเปลี่ยนไปจากเดิมมาก นอกเหนือจากนั้น ประเด็นใหม่ที่เกิดขึ้น คือ การแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเพิ่มกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมและการเป็นตัวแทนประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มที่กลายเป็นประเด็นสำคัญต่อการบริหารภาครัฐเริ่มตั้งแต่เมื่อศตวรรษ 1980 ซึ่งดูได้จากขอบเขตและบทบาทของรัฐบาลแต่ละด้านที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น นอกนั้นค่านิยมทางการเมืองและการบริหารก็ยังส่งผลเชื่อมโยงต่อกัน ด้านหนึ่งเกิดกลุ่มหลากหลายที่มีรวมกันเรียกร่องจ่อรัฐบาล และอีกด้านหนึ่งเกิดการปรับเปลี่ยนค่านิยมประชาธิปไตยใหม่ และเกิดค่านิยมการตรวจสอบทางการเมือง (political

accountability) ปทัสถานของรัฐประศาสนศาสตร์จึงปรากฏชัดเจนว่าถูกกำหนดโดยค่านิยมและแรงผลักดันทางการเมืองที่เปลี่ยนไปอันต่างไปจากที่เคยเป็นสมัยศตวรรษที่ 19 ส่วนของค่านิยมทางการบริหารนั้นปรากฏภาพของการเปลี่ยนแปลงชัดเจนเช่นกัน

๓.๗ ปทัสถานของผู้บริหารที่ดี

การบริหารภาครัฐกระทบต่อผู้อื่นมากกว่าเรื่องส่วนตัว Paul H. Appleby ประชาชนต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำตามหน้าที่ตามหน้าที่ แต่ก็ต้องเอาใจใส่ประชาชน มีความยุติธรรมและปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน การบริหารภาครัฐเป็นเรื่องการปฏิบัติ การศึกษาภาครัฐทุกอย่างจบลงที่การปฏิบัติเสมอ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงจึงต้องมีสำนึกการปฏิบัติ (sense of action) กล่าวคือ ต้องเกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องตัดสินใจเพื่อสิ่งต่างๆ บังเกิดความสำเร็จ สามารถรวบรวมทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นบุคคล วัตถุหรือข้อมูล เพื่อแปลงเป้าหมายไปสู่การปฏิบัติ การบริหารภาครัฐมีหลายหน้าที่และทำงานในสถานการณ์ต่างๆ ที่แตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานเช่น การจงรักภักดีต่อองค์กร มีวินัยในตัวเอง นอกจากสนใจผลประโยชน์ตัวเองแล้ว ยังต้องเสียสละ เห็นแก่ส่วนรวม และมีอุดมการณ์ จงรักภักดีต่อโครงการหน้าที่ วิชาชีพ บางครั้งต้องมีความพึงพอใจในผลงานที่ทำ ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ สำหรับปทัสถานของผู้บริหารที่ดีนั้นควรมีดังต่อไปนี้^๔

(๑) คุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของผู้บริหาร คือ ความรับผิดชอบ (responsibility) ข้าราชการอาชีพที่มีความรับผิดชอบตามหน้าที่ที่กำหนดย่อมเป็นข้าราชการที่ดี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นในตัวเองอย่างมีสติและไม่ทะเยอทะยานจนเกินไป แต่ถึงกระนั้นก็ต้องมีคุณสมบัติอื่นด้วย ได้แก่ ความกล้าหาญ (courage) ความพร้อมที่จะเสี่ยง (a readiness to take risks) มีทัศนคติที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ (dynamic attitude) ไม่ทำงานเพียงแค่อวดวอด (play things safe) หรือสนใจรายละเอียดมากเกินไป (attend to details)

(๒) เมื่อยังมีอำนาจเท่าใด ผู้บริหารมีความสามารถจัดการกับปัญหาที่ใหญ่ขึ้น (deal with more problems) หลากหลายขึ้น (more diverse people) และเกี่ยวข้องกับผู้คนมากขึ้น (more diverse people)

(๓) ผู้บริหารที่ดีต้องเป็นคนมุ่งมั่นในการปฏิบัติ (a strong bent toward action) เป็นค้นพบความสำคัญของความเป็นเลิศ (importance of excellence) ชอบคิดทบทวนอย่างมาก (highly reflective) แต่มีจิตสำนึกของความกระตือรือร้น (sense of urgency) เอาใจจดใจจ่อต่อวันถึงกำหนด (keeps his eye on deadlines) และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำ (responsibility for action) รู้สึกว่าการคิดเป็นผลพลอยได้จากการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ (to feel that his thinking is a by-product of his involvement in action)

(๔) ผู้บริหารที่ดีต้องเป็นนักฟังที่ดี (a good listener) นอกจากการฟังแล้วต้องเป็นผู้ริเริ่มที่ดี (a good initiator) จากสิ่งที่ได้ฟังนั้น

^๔ Paul H. Appleby, อังโนวุตพงษ์ บุชรากัม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, เอกสารประกอบการสอน, (ศูนย์ศึกษาบึงกาฬ, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๕๙), หน้า ๑๒๘.

(๕) ผู้บริหารที่ดีต้องเรียนรู้วิธีการจัดการคนอย่างมีประสิทธิภาพ (how to be unusually effective with people) มีทักษะที่จะไม่ทำให้คนชุ่นเคือง รู้ว่าเมื่อไรคนไม่พอใจเมื่อไรที่คนพอใจ

(๖) ผู้บริหารที่ดีต้องการคนที่มีความสามารถมากที่สุด (the ablest people) มาอยู่ด้วยรู้จักสร้างจุดแข็งโดยการสร้างความสามารถให้กับองค์กร ไม่ใช่ด้วยการแสดงให้เห็นว่าเขาอยู่เหนือบรรดาคนที่ไม่มีความสามารถ

(๗) ผู้บริหารที่ดีรู้จักใช้ทรัพยากรขององค์กร (institutional resources) มากกว่าการอาศัยแต่ทรัพยากรของตัวเอง

(๘) ผู้บริหารที่ดีมุ่งประสิทธิผล (effectiveness) และหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ตัวเอง จะใช้อำนาจก็ต่อเมื่อจำเป็น เช่น การรักษาอำนาจหรือกรณีเป็นข้อยกเว้น ทั้งไม่พยายามคัดค้านข้อเสนอหรือคำแนะนำของลูกน้อง

(๙) ผู้บริหารที่ดีต้องมีความเชื่อมั่นในตัวเอง (self-confidence) ที่ทำให้พร้อมที่ยอมรับผิดในสิ่งที่ไม่รู้หรือที่ทรมานผิดพลาด

(๑๐) ผู้บริหารที่ดีต้องไม่ท้อแท้ (do not discourage) แต่ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อปัญหาและยอมรับฟังปัญหาเพื่อจะได้เห็นสิ่งที่ยังไม่ได้แก้ไข

(๑๑) ผู้บริหารที่ดีต้องเป็นคนทำงานเป็นทีม (a teamworker) ติดต่อกับลูกน้องด้วยการเคารพเหมือนที่ติดต่อกับผู้ที่อยู่สูงกว่า

(๑๒) ผู้บริหารที่ดีต้องหาวิธีปรับปรุงการบริหารทุกอย่างที่รับผิดชอบ (means of improving administration) ยินดีที่ได้รับฟังคำแนะนำในการปรับปรุง และเป็นผู้ริเริ่มตั้งคำถามใหม่ๆ เกี่ยวกับหาทำงาน ตลอดจนหาวิธีการใหม่ๆ มาใช้เพื่อประเมินสิ่งที่กำลังทำอยู่ในองค์กรนั้นประกอบไปด้วยบุคลากรที่หลากหลายทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน บุคลากรต่างๆ เหล่านี้ย่อมเกิดพฤติกรรมในการทำงาน และพฤติกรรมกรอยู่ร่วมกันทั้งการแสดงภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์การทำงานเป็นทีม และการบริหารความขัดแย้ง

๓.๘ สรุป

การบริหารภาครัฐในปัจจุบันถูกกำหนดตามปทัสฐานและค่านิยม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดหลักใหญ่ๆ คือ การเมืองยึดประชาธิปไตยเสรี เศรษฐกิจยึดทุนนิยมสังคมยึดความเป็นธรรมทางสังคม และบริหารยึดระบบคุณธรรมค่านิยมทางการเมืองยังจำแนกออกเป็นอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐบาลมีอำนาจจำกัด ปังเจกชนนิยม และพหุนิยม แต่ปัจจุบันคนกลัวการใช้อำนาจเกินเลยของรัฐบาลขณะเดียวกันก็ต้องการให้รัฐบาลใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม จึงต้องการมีส่วนร่วมทางตรงและมีตัวแทนตัดสินใจ ส่วนค่านิยมทางด้านเศรษฐกิจก็ยังยึดการแข่งขันเป็นหลัก สำหรับค่านิยมทางสังคมก็ยึดความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐอย่างยุติธรรม ด้านค่านิยมทางการบริหารนั้น เดิมนั้นแยกการบริหารออกจากการเมือง การสร้างหลักการบริหาร และค่านิยมประหยัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นจุดสูงสุดของเป้าหมายของศาสตร์ของการบริหารที่เกิดจากความเป็นกลางทางการเมือง แต่ปัจจุบัน ค่านิยมความเป็นกลางถูกทำลาย เพราะปัญหาที่ข้าราชการไม่สนองนโยบายและไม่บริการประชาชน จึงเน้นค่านิยมตัวแทนและการมีส่วนร่วม ปทัสฐานและค่านิยมทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงมีทั้ง

ปัทสถานและค่านิยมเดิม ภาระของใหม่ที่เข้ามาผสมผสานโดยมีแรงผลักดันหลักๆมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการเจริญเติบโตของประชากร ความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตขององค์กรท้องถิ่น ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเพิ่มทักษะเฉพาะทางและปัญหาใหม่ๆ ที่ซับซ้อนทางสังคมอย่างไรก็ตามผู้บริหารที่ดีต้องมีความสามารถที่สำคัญ เช่น มีความรับผิดชอบ สามารถจัดการกับปัญหา มุ่งมั่นปฏิบัติ เป็นนักฟังที่ดี รู้วิธีจัดการคน คัดคนดีมาทำงาน รู้จักใช้ทรัพยากรองค์การ มุ่งประสิทธิผล เชื่อมั่นในตัวเอง ไม่ท้อแท้ ทำงานเป็นทีมปละหาวิธีปรับปรุงการทำงานอยู่เสมอ

๓.๙ คำถามประจำบท

๑. ปทัสถานมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐอย่างไร
๒. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับปทัสถานมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
๓. บรรทัดฐานทางสังคมกับปทัสถานทางสังคม มีความแตกต่างกันอย่างไร และแบ่งเป็นกี่ประเภทอะไรบ้าง
๔. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของบุคคล มีผลกระทบต่อระบบราชการอย่างไรบ้าง อธิบาย
๕. ปทัสถานของผู้บริหารที่ดีควรมีอะไรบ้าง จงอธิบาย

อ้างอิงประจําบท

- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง. ๒๕๓๒.
- ผะอบ นมะตร์. เชื้อชาติ : วัฒนธรรม. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร. ๒๕๒๔.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.๒๕๕๓.
- วุฒิพงษ์ บุษราคัม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. เอกสารประกอบการสอน. ศูนย์ศึกษาบึงกาฬ. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. ๒๕๕๙.
- Stephen K. Bailey. "Objective of the theory of public administration." in James C. Charlesworth. ed.. Theory and practice of public administration: Scope. objectives and methods Philadelphia: The American academy of Political and Social Science.1968.

บทที่ ๔

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาความหมายของพาราไดม์ (Paradigm) พาราไดม์ (Paradigm) ของรัฐประศาสนศาสตร์ การพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย กระบวนทัศน์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของพาราไดม์ (Paradigm)
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพาราไดม์ (Paradigm) ของรัฐประศาสนศาสตร์
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

๔.๑ บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมของมนุษย์ทั้งทางด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีพัฒนาการมาพอสมควร เพราะเริ่มแพร่หลายมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ ในประเทศทางตะวันตกแล้วจึงแพร่หลายมาสู่ประเทศไทย ซึ่งนักวิชาการศึกษาของไทยได้ตระหนักอย่างยิ่งว่าสิ่งแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอื่นกับของไทยที่แตกต่างกันจะมีความเหมาะสมหรือแตกต่างกันอย่างไร กวี รัชชชน กล่าววว่า “ความรู้ต่าง ๆ ที่ได้มาจากการศึกษาสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้ว หรือสังคมอื่น ๆ นั้นอาจจะไม่เหมาะสมกับสังคมไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาความรู้เหล่านั้นมาทำการทดสอบหรือวิจัยเสียก่อนว่าเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในสังคมไทยหรือไม่”^๑

ในบทนี้จะนำเสนอพัฒนาการของการบริหารทั้งของต่างประเทศและประเทศไทยซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับตามพาราไดม์เป็นยุค ๆ ผสมผสานกันไป

๔.๒ ความหมายของพาราไดม์ (Paradigm)

Paradigm มาจากภาษากรีก para (beside) กับ deima (Example) หมายถึงความคิดพื้นฐานในการมองโลกที่เป็นบ่อเกิดของความคิด ซึ่งความคิดของคนย่อมเกิดมาจากความรู้ที่เกิดจาก

^๑ คณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๕ , ๒๕๓๘), หน้า ๕.

การเรียนรู้ หมายถึงความคิดหรือทัศนะพื้นฐานในการมองโลกอันเป็นต้นตอให้เกิดของความคิดหรือทัศนะอื่น ๆ ดังนักวิชาการของไทย คือ

พิทยา บวรพัฒนา ให้ความหมาย paradigm ว่าหมายถึง “กรอบการมอง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นกรอบการมองที่น่าเชื่อถือที่สุด เพราะสามารถให้โลกทัศน์ได้กว้างขวางและตรงกับสภาพความเป็นจริงในโลกปฏิบัติ กรอบการมองดังกล่าวจะช่วยชี้ให้นักวิชาการทราบว่าเรื่องใด ปัญหาใดควรแก่การเรียนรู้ การศึกษาวิจัย นักวิชาการเหล่านั้นเชื่อมั่นว่าข้อสมมติฐานต่าง ๆ ซึ่งผูกโยงกันเป็นทฤษฎีภายในกรอบการมอง สามารถให้คำตอบที่ถูกต้องต่อข้อสงสัยทั้งหลายของพวกเขาได้”^๒

ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้แปลความหมาย paradigm ว่าหมายถึง “ความสำเร็จทางด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งชุมชนวิชาการยอมรับในขณะใดขณะหนึ่งว่าเป็นความสำเร็จซึ่งจะใช้เป็นรากฐานที่จะศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความสำเร็จดังกล่าวนี้จะต้องเป็นความสำเร็จที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดค้นพบมาก่อน และเป็นความสำเร็จที่ไม่มีความสำเร็จอื่นใดมาหักล้างได้ในขณะนั้น นอกจากนี้ ความสำเร็จดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นการเปิดช่องทางไว้ให้กว้างพอที่จะนำไปแก้ปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นหลาย ๆ อย่างในขณะนั้น”^๓

นักวิชาการไทยนิยมเรียกพาราไดม์ว่า **กรอบการมอง, กระบวนทัศน์, ทัศนะแม่บท, กรอบเค้าโครงความคิด**

พัฒนาการของพาราไดม์ที่จะมีแนวทางการศึกษาต่อไปนี้อถือว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่พอสมควร ทั้งนี้ก็เพราะว่าได้มีการแพร่หลายเข้ามาในต้นศตวรรษ ๑๙๓๐ ต่อมาได้เกิดการตื่นตัวในแนวทางดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งพาราไดม์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีการเขียนตำราขึ้นมามากมาย ตลอดจนจนถึงมีการประชุมสัมมนาในหลาย ๆ แห่งของโลก ทั้งนี้เพราะเป็นที่สนใจของนักวิชาการทั้งหลายที่ต้องการหาหลักการที่แท้จริงของแนวคิดนี้ ดังนั้นพาราไดม์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่ละพาราไดม์จึงไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ และครอบคลุมไปหมดทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแต่ละพาราไดม์อาจเหมาะสมกับสภาพการณ์อย่างหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อกาลเวลาสภาพการณ์นั้นได้ผ่านพ้นไปก็อาจมีพาราไดม์อื่นที่เหมาะสมกว่าเกิดขึ้นแทนที่พาราไดม์เดิม^๔

๔.๓ พาราไดม์ (Paradigm) ของรัฐประศาสนศาสตร์

พาราไดม์(Paradigm) ถือว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ โทมัส คูห์น (Thomas S. Kuhn) ได้ริเริ่มแนวความคิดนี้เสนอเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.๑๙๖๒ ในหนังสือชื่อ The Structure of Scientific Revolutions เป็นงานความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดชิ้นหนึ่งในครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ เพราะ

^๒ พิทยา บวรพัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ.1980), พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๒.

^๓ ดิน ปรัชญพฤทธิ, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ ๔), (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๒๙๐.

^๔ คณาจารย์ภาควิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๕ , ๒๕๓๘), หน้า ๕.

ความสำคัญของแนวความคิดนี้ว่าเป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา ดังกล่าวในลักษณะภาพรวม เป็นความรู้ที่เป็นระบบระเบียบ มีความน่าเชื่อถือ และสามารถนำมาพัฒนาคิดค้นให้เจริญก้าวหน้าขึ้นได้ โดยนำไปคิดค้นในทุกวิชาที่ต้องการให้เป็นระบบระเบียบมีกฎมีเกณฑ์ในทางวิชาการขึ้น ทำให้นักวิชาการภายในศาสตร์เดียวกันคุ้นเคยกันรู้เรื่องเพราะพูดภาษาเดียวกัน^๕ โดยโทมัส คูห์น ได้อธิบายว่า พาราไดม์ หมายถึง ความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะ ๒ ประการคือ^๖

๑. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่เคยมีมาก่อน ทำให้ผู้ที่สนใจเรื่องนี้ละทิ้งวิธีการก่อนหน้านี้แล้วหันมายอมรับร่วมกัน เป็นหลักเป็นแนวทางเดียวกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

๒. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้มีปัญหาเหลือไว้ใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาค้นคว้าหาคำตอบหรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป

การศึกษาเชิงพาราไดม์เป็นการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการความเป็นมาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแบ่งยุคสมัยพัฒนาการในลักษณะตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็นพาราไดม์ได้หลายยุคสมัย แต่ในที่นี้ได้ยกตัวอย่างมาอธิบายเพียง ๔ ลำดับยุคทฤษฎี^๗ ดังนี้คือ

๑) ทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐)

ในช่วงสมัยนี้มีทฤษฎีเกิดขึ้น ๔ ทฤษฎีด้วยกัน คือ

- ๑) ทฤษฎีแยกการบริหารออกจากการเมือง(Politics / Administration Dichotomy)
- ๒) ทฤษฎีระบบราชการ(Bureaucracy)
- ๓) ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ(Scientific Management)
- ๔) ทฤษฎีหลักการบริหาร(Principle of Administration)

๑) ทฤษฎีแยกการบริหารออกจากการเมือง(Politics / Administration Dichotomy)

เมื่อ Woodrow Wilson ได้เสนอผลงานที่มีความสำคัญมาก เสมือนเป็นการแสดงให้เห็นทัศนะในด้านของ "ศาสตร์ของการบริหาร" ที่เสนอให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมือง และยังมิ้นนักวิชาการที่นำเสนอแนวทางลักษณะนี้อีก เช่น Frank J. Goodnow , Leonard D. White โดยชี้ให้เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายอันเป็นเจตจำนงของรัฐ ส่วนการบริหาร

^๕ คณะจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๕ , ๒๕๓๘), หน้า ๕.

^๖ Thomas S. Kuhn. *The Structure of Scientific Revolutions* . Chicago : The University of Chicago Press (๒d ed., enl.), ๑๙๗๐ , p.๑๐. โปรดดูเพิ่มเติมใน รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น. คณะจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. อ้างแล้ว , หน้า. ๔๙ - ๕๐.

^๗ คณะจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๕ , ๒๕๓๘), หน้า ๕๓-๖๘.

เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวทำให้การเมืองไม่ควรก้าวก่ายการบริหาร^๘

๒) ทฤษฎีระบบราชการ(Bureaucracy)

ส่วนทฤษฎีภาวะผู้นำ(Theory of domination) และการจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber ก็อยู่ในยุคสมัยนี้เช่นกัน โดยแมกซ์ เวเบอร์เห็นว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่มีลงมาเป็นลำดับชั้น การใช้ระเบียบอำนาจที่มีอยู่ในตัวเองและอำนาจที่ได้รับตามธรรมเนียมปฏิบัติ อำนาจตามกฎหมาย และส่วนประกอบอื่น ๆ สามารถที่ดำเนินการให้สายบังคับบัญชาของระบบราชการมีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ^๙

๓) ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ(Scientific Management)

Frederick W. Taylor อีกคนหนึ่งที่ได้อธิบายเป็นบิดาแห่งทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ โดยเทย์เลอร์เห็นว่าการจัดการที่มีคุณภาพจะต้องอาศัยหลักการของวิทยาศาสตร์จัดการ ซึ่งดีกว่าวิธีการจัดการที่ใช้กันอยู่ในเวลานั้น โดยมีการคัดเลือกผู้เข้าทำงาน มีการทำงานในฐานะผู้ชำนาญ มีระบบการจูงใจ มีการพัฒนา มีบรรยากาศในการทำงาน และอื่น ๆ แต่ปรากฏว่าหลักการนี้กลับมีผลกระทบต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

๔) ทฤษฎีหลักการบริหาร(Principle of Administration)

อย่างไรก็ตามในยุคนี้มีทฤษฎีที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากเป็นอย่งยิ่งนั่นคือ หลักการบริหาร ซึ่งมีนักวิชาการจำนวนมากที่มีผลงานในรูปแบบทฤษฎีนี้ ขอนำมากล่าวถึงเพียงบางคน เช่น Henry Fayol, Mary P. Follet, James D. Mooney, Alan C. Reiley เป็นต้น

รัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นศาสตร์ทางการบริหารมากขึ้นเมื่อมีผลงานการเขียนของนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอ และถือเป็นจุดสูงสุดในการยอมรับนับถือนั่นคือผลงานการเขียนของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ปี ค.ศ. ๑๙๓๗ ชื่อหนังสือ Papers on the Science of Administration^{๑๐} ซึ่งมีการเสนอกระบวนการบริหารหรือหลักเกณฑ์การบริหารอันหนึ่งเป็นที่โด่งดังมาก และต่อมา Gulick ได้พัฒนาปรับปรุงอักษรย่อหลักการบริหารเป็น ๗ ตัวโดยได้มาจากงานวิเคราะห์ของ Henry Fayol^{๑๑} และกลายเป็นอักษรย่อ

^๘ ดูเพิ่มเติมใน เชี่ยวชาญ อาครวัฒน์กุล, มิติใหม่ของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร : โอ.คอสติกโซดาพริ้งเฮาส์, ๒๕๓๐), หน้า ๕.

^๙ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๔๕.

^{๑๐} Luther Gulick, "Note on the Theory of Organization" in Papers on the Science of Public Administration Luther Gulick and L. Urwick (eds.), New York : Institute of Public Administration, 1937), pp.13 - 15.

^{๑๑} หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ Gulick ได้พัฒนาปรับปรุงมาจากงานวิเคราะห์ของ Henry Fayol (องรี ฟาโยล์) ในบทความที่ชื่อว่า "Industrial and General Administration." ซึ่ง Henry นำเสนอไว้เพียง Planning, Organization, Command, Coordination, และ Control.

ต้นบัญญัติทั้ง ๗ อันหมายถึง กิจกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร อักษรย่อมีดังนี้คือ POSDCORB อันได้แก่^{๑๒}

P มาจาก Planning หมายถึง การวางแผน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการที่จะปฏิบัติโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อให้การดำเนินการในกิจการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ การวางแผนที่ดีเสมือนประหนึ่งว่าสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง ดังที่เราได้ยินเกี่ยวกับคัมภีร์ขุนวูที่ว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง” นั่นเอง

O มาจาก Organizing หมายถึง การกำหนดโครงสร้างการจัดองค์การปฏิบัติการตามที่วางแผน มีการแบ่งงาน จัดสายงานบังคับบัญชา กำหนดหน้าที่หน่วยงานปฏิบัติหลัก(Line agency) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff agency) ซึ่งเป็นการจัดแบ่งอย่างเป็นทางการ

S มาจาก Staffing หมายถึง บุคลากรที่บรรจุแต่งตั้งให้ดำเนินการหรืออัตรากำลัง เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลทั้งหมด มีการจัดหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงาน

D มาจาก Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการหลังจากได้วิเคราะห์และพิจารณางานโดยรอบคอบแล้ว หรือการอำนวยความสะดวกที่สั่งการในรูปของระเบียบและคำสั่งทั้งที่เป็นเรื่องเฉพาะและเรื่องทั่ว ๆ ไป รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหารเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีการนำเอาศิลปะในการบริหารงานมาประยุกต์ใช้ เช่น ภาวะการเป็นผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์(Human relations) การบำรุงขวัญ(Morale) การจูงใจ(Motivation) เป็นต้น

CO มาจาก Coordinating หมายถึง การประสานงานส่วนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการไปด้วยกัน โดยมีการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และสรรหาวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้น ๆ

R มาจาก Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศได้ทราบว่าการดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง ก้าวหน้าอย่างไร ซึ่งรายงานผลเหล่านี้อาจจะมาจากการบันทึก การวิจัย และการตรวจสอบ เป็นต้น

B มาจาก Budgeting หมายถึง การทำงบประมาณ ซึ่งมีผลมาจากการวางแผน การตรวจสอบควบคุมทางการเงินอย่างรัดกุม เพราะการทำงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปฏิบัติงานอีกประการหนึ่ง

จากผลงานการเขียนของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick เป็นที่ยอมรับของหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งสองคนจึงได้รับเกียรติให้เป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Franklin D. Roosevelt ขณะดำรงตำแหน่งอยู่ในสมัยนั้น

(ต่อมาได้มีนักวิชาการไทยนำหลักการอักษรย่อข้างต้นมาดัดแปลงเพิ่มเติมตัว P กับ A เข้าไปเป็น PA-POSDCORB ซึ่ง P มาจาก Policy หมายถึง การพิจารณากำหนดนโยบายในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย และ A มาจาก Authority หมายถึง อำนาจหน้าที่ใน

^{๑๒} Nicholas Henry, **Public Administration and Public Affairs**, New Delhi : Prentice-Hall of India, (6th ed.)2002, P.26.

การบริหารราชการ รวมทั้งการศึกษาพิจารณาข้อขัดแย้งอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร)^{๑๓}

๒) ทฤษฎีท้าทาย (ค.ศ. ๑๙๕๐ -๑๙๖๐)

เป็นทฤษฎีและแนวการศึกษาที่มีเนื้อหาท้าทายทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งครอบคลุมทฤษฎีดังนี้^{๑๔}

- ๑) ทฤษฎีการบริหารคือการเมือง
- ๒) ทฤษฎีระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ
- ๓) ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์
- ๔) ทฤษฎีศาสตร์การบริหาร

นักวิชาการที่มีผลงานนำเสนอภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ บางท่านได้แสดงความสงสัยเกี่ยวกับหลักการบริหารที่เป็นสากล เพราะว่ามันไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างนั้นเสมอไปในทุกสถานการณ์ จึงไม่เป็นที่ยอมรับกับหลักการแยกการบริหารออกจากการเมืองในสมัยแรก กลายเป็นความคิดหรือทฤษฎีที่ถือหลักว่า การบริหารคือการเมือง ในช่วงสมัยนี้มีนักวิชาการจำนวนมากที่นำเสนอผลงานเกี่ยวกับการบริหาร และในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ นักวิชาการที่ชื่อ Herbert Simon เสนอความเห็นในหนังสือ Administration Behavior เป็นการเสนอเหตุผลที่มนุษย์พึงมีและการมีพฤติกรรมอย่างมีเหตุผลของมนุษย์ นอกจากนี้ยังเป็นการเสนอความคิดเพื่อให้เห็นหลักการบริหารที่มีข้อบกพร่องหลายประการ^{๑๕} ซึ่งถือยุดนี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากจิตวิทยา จิตวิทยาสังคม และรัฐศาสตร์ แนวความคิดส่วนรวมของกลุ่มทฤษฎีท้าทายมีลักษณะที่เน้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์^{๑๖} นอกจากนี้ Simon ยังเสนอว่าควรจะต้องมีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ประเภทที่ทำงานในลักษณะกระตุ้นทางวิชาการซึ่งกันและกัน และประสานกลมกลืนกัน และในสมัยนี้นักวิชาการมีความเห็นร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีการวางรากฐานการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ โดยเริ่มต้นจากแนวความคิดการตัดสินใจ

การทำท้าทายดังกล่าวถือว่าเป็นความเสื่อมทางศรัทธาที่นักวิชาการรุ่นใหม่มีต่อทฤษฎีดั้งเดิมแยกเป็นการท้าทายดังนี้

^{๑๓} ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ นักวิชาการของไทยคือ ศ.ดร. ชูบ กาญจนประกร ที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องของรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเสนอหลักการดังกล่าว โปรดดู ชูบ กาญจนประกร, **หลักรัฐศาสตร์**. คำบรรยายชั้นปริญญาโท (คณะรัฐประศาสนศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับโรเนียว ๒๕๔๖), หน้า ๒๗.

^{๑๔} พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๙๘๗ - ๑๙๗๐)**, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗), หน้า ๕๔.

^{๑๕} เสนอแนวคิดนี้โดย Simon, Herbert Alexander จากหนังสือ Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organizations. (New York : Roskilde University, Spring, 1994, p 45.

^{๑๖} พิทยา บวรวัฒนา. **รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๑๖.

๑) มีความคิดว่าการบริหารคือการเมือง ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “องค์ประกอบของรัฐประศาสนศาสตร์ที่จัดให้ปฏิบัติทุกประการนั้นก็เพื่อให้บังเกิดความสำเร็จหรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดนโยบายไว้”^{๑๗}

๒) มีความคิดว่าหลักการบริหารแบบระบบราชการไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งหมด

๓) มีความคิดว่าทฤษฎีวิชาการศาสตร์การจัดการมีจุดอ่อนในหลาย ๆ ด้าน เช่น การให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยมนุษย์น้อยเกินไป

๔) มีความคิดหลักล้าหลังทฤษฎีหลักการบริหาร โดยนำทฤษฎีศาสตร์การบริหารมาใช้แทน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการทำลายโจมตีทฤษฎีดั้งเดิมเป็นผลสำเร็จ แต่การนำเสนอทฤษฎีใหม่ ๆ ก็ไม่ได้เป็นที่ยอมรับกัน จึงก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านเอกลักษณ์ของสถานภาพวิชารัฐประศาสนศาสตร์

๓) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (ค.ศ. ๑๙๖๐ -๑๙๗๐)

ช่วงสมัยนี้ถือว่าการทำลายวิกฤติการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง นักวิชาการยังคงสับสนแต่ยังคงมีอิทธิพลแนวความคิดทางด้านของกลุ่มวิชาพฤติกรรมศาสตร์ กลุ่มศาสตร์การบริหาร กลุ่มวิชามนุษยสัมพันธ์และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีการเสนอแนวปรัชญาและการศึกษาใหม่สำหรับวิชารัฐประศาสนศาสตร์และถือว่าการปูพื้นฐานให้กับองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ในสมัยต่อมา^{๑๘} ซึ่งจะสังเกตได้ว่ายุคก่อนหน้านี้การบริหารเน้นเฉพาะประสิทธิภาพเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ แต่ต่อมาได้มีการศึกษาระบบบริหารให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย^{๑๙} นอกจากนี้ในสายรัฐศาสตร์ก็มีการเสนอแนวความคิดเรื่องการบริหารเปรียบเทียบขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

การปฏิวัติพฤติกรรมศาสตร์(behavioral revolution)มีผลต่อการพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยนี้ คือ

๑) ทำให้มีกระบวนรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่(New Public Administration Movement) ขึ้น มีการประยุกต์ทฤษฎีระบบ(system theory)มาใช้ มีการนำเอาศาสตร์สาขาต่าง ๆ เข้ามาศึกษา มีการศึกษาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

๒) ในความสับสนของนักวิชาการที่ทำให้เชื่อว่าสมัยนี้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ตกต่ำจนเสมือนเป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ แต่ก็มี การเคลื่อนไหวทางปัญญาในหมู่นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกากลุ่มหนึ่งที่รวมตัวกันอย่าง ๆ โดยการนำของ Fred W. Riggs ที่หันความสนใจไปในวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ(Comparative Public Administration)^{๒๐}

^{๑๗} Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, (5th ed.), (New York : The Macmillan Co., 1955), p.1.

^{๑๘} พิตยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา* (ค.ศ. 1970-1980), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๖๗.

^{๑๙} อุทัย เลาหิเชียร เขียนใน พิตยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๙๓ -๙๔.

^{๒๐} ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๘.

๔) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน)

ยุคนี้ประหนึ่งว่าเป็นการแสวงหาเอกลักษณ์ใหม่ คือมุ่งประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น^{๒๑} ยุคนี้แม้จะไม่มี ความแข็งแกร่งที่มากนักทั้งนี้เพราะนักวิชาการสมัยใหม่ยังคงมีความสับสนอยู่ แต่ก็ยังไม่ลดละความพยายามที่จะแสวงหาหนทางทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึงเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น ในยุคนี้จึงจะเห็นว่ามื่ออิทธิพลของกลุ่มวิชารัฐศาสตร์ในแง่นโยบาย สาธารณะ กลุ่มวิชาพฤติกรรมศาสตร์ กลุ่มศาสตร์การบริหาร เป็นต้น

หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ

๑) เรื่องการสนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคม(relevance)

๒) เรื่องความสนใจในค่านิยม(value) เป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่นักบริหารควรช่วยเหลือ บุคคลที่เสียเปรียบในสังคม

๓) เรื่องความเสมอภาคทางสังคม การกระจายบริการให้กับคนในสังคมให้มีโอกาสเท่าเทียม กัน

๔) เรื่องการเปลี่ยนแปลงที่นักบริหารต้องริเริ่มดำเนินการ และต้องพยายามทำให้สำเร็จ

หลักทั้งสี่ประการดังกล่าวนี้เป็นข้อคำนึงที่นักบริหารต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้อง กับความต้องการของสังคม จึงถือเป็นแนวทางใหม่ที่มาทดแทนทฤษฎีเก่า ด้วยเหตุนี้วิชารัฐประศาสน ศาสตร์จึงกลายเป็นศาสตร์ประยุกต์และควรต้องแสวงหาเอกลักษณ์ของตนเอง เพราะยุคใหม่นี้ ก่อให้เกิดความสนใจทั้งในเรื่อง นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสังคม

นอกจากนี้นักวิชาการบางคนเช่น Nicholas Henry แห่งมหาวิทยาลัยจอร์เจียซึ่งได้ศึกษา ทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงทศวรรษ ๑๙๗๐ ได้มีการจำแนกพาราไดม์ของรัฐ ประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๕ พาราไดม์ตามระยะปี ค.ศ. คือ^{๒๒}

พาราไดม์ที่ ๑ การแยกการบริหารออกจากการเมืองเป็น ๒ ส่วน (ค.ศ.๑๙๐๐ - ๑๙๒๖)

พาราไดม์ที่ ๒ หลักของการบริหาร (Executive Principle) (ค.ศ.๑๙๒๗ - ๑๙๓๗)

พาราไดม์ที่ ๓ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (Political Science)(ค.ศ.๑๙๕๐ - ๑๙๗๐)

พาราไดม์ที่ ๔ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ วิทยาการบริการ(Administrative Science)(ค.ศ.๑๙๕๖ - ๑๙๗๐)

พาราไดม์ที่ ๕ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์(Public Administration)(ค.ศ.๑๙๗๐ -)

จะเห็นว่าทั้ง ๕ พาราไดม์มีความคล้ายคลึงกับ ๔ ทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว เพียงแต่ลักษณะของ การพิจารณาอาจจะแตกต่างกันในประเด็นย่อย ซึ่งในที่นี้นำมาแสดงให้เห็นเฉพาะหัวข้อการจำแนก

^{๒๑}พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-1980), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๘.

^{๒๒}Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs, Englewood Cliffs, new Jersey, Prentice Hall Inc, 1975, p190.

พาราไดม์ของ Nicholas Henry เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกเป็นจำนวนมากที่จำแนกพาราไดม์ออกไปในลักษณะที่ต่างจำนวนกัน^{๒๓}

๔.๔ การพัฒนาการศึกษาการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ในบริบทของการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันมักจะถือเอาว่าความสนใจเรื่อง“การบริหารการพัฒนา” (Development Administration) เริ่มอย่างจริงจังหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในระยะแรกนี้นักวิชาการต่างๆได้ให้ความสนใจในวิชาบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบโดยการสร้าง Model หรือตัวแบบในการพัฒนาเพื่อนำมาเปรียบเทียบต่างวัฒนธรรมหรือเปรียบเทียบระหว่างประเทศซึ่งนักวิชาการเหล่านั้นได้รับเงินสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ดแต่ต่อมาการดำเนินงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์มูลนิธิ ฟอร์ดจึงเลิกให้การสนับสนุนหลังปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหันมาสนใจศึกษาเปรียบเทียบปัญหาภายในประเทศ (Intracultural Comparison) จุดนี้เองจึงทำให้การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบอ่อนตัวและค่อยๆหมดความสำคัญลงไปและวิชา “การบริหารการพัฒนา” ก็ได้รับความสนใจมากขึ้นโดยสหรัฐอเมริกาได้มีกิจกรรมที่คล้ายๆกับ “การบริหารการพัฒนา” ขึ้นคือ “โครงการเทนเนสซี” (Tennessee Valley Authority) หรือ “โครงการ TVA” ซึ่งมิใช่เป็นหน่วยราชการแต่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆและพยายามใช้กลวิธีในการดึงชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือที่เรียกว่า Co – potation คือวิธีการสร้างมิตรภาพสร้างความเป็นพวกเดียวกันเช่นแต่งตั้งให้เป็นกรรมการหรือเป็นหุ้นส่วนซึ่งชาวบ้านเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการได้รับผลประโยชน์จากโครงการลดการต่อต้านได้ในที่สุดโครงการนี้จึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารการพัฒนา

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันในเรื่องการบริหารพัฒนามากคือ George F. Gantt โดยเขาเป็นคนแรกที่เขียนหนังสือเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ขึ้นมาจากประสบการณ์ของเขาเองที่เคยทำงานอยู่กับมูลนิธิฟอร์ด มาถึง ๑๖ ปีโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบริหารกิจการต่างๆโดยมีแผนและโครงการรองรับและสนใจเกี่ยวกับตัวแปรภายนอกประเทศมากขึ้นและเขาสนใจศึกษาเฉพาะการพัฒนาและเน้นการประยุกต์ความรู้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในทัศนะของ Gantt การบริหารพัฒนาจะบรรลุผลตามที่กำหนดได้จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

๑. มีคณะกรรมการทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนเพื่อประสานงานระหว่างกระทรวงที่รับผิดชอบในการพัฒนา
๒. ต้องมีการแปลงนโยบายเป็นแผนและโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ
๓. ควรมีหลายหน่วยงานร่วมการพัฒนาเช่นภาครัฐรัฐวิสาหกิจเอกชน
๔. ควรมีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจในหน่วยงาน
๕. ต้องปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผล

^{๒๓} คณาจารย์ภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๕ , ๒๕๓๘), หน้า ๖๖-๖๗.

๖. ต้องมีหน่วยงานทางด้านวิชาการมาสนับสนุนด้านวิจัยการฝึกอบรมและต้องการความร่วมมือจากประชาชน

๗. กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจะต้องมีสมรรถนะทางการบริหารเช่นรู้เรื่องการวางแผนการบริหารงานบุคคลการบริหารงบประมาณ ฯลฯ

การบริหารการพัฒนาในปัจจุบันได้หันมาสนใจความสำคัญของการบริหารแผนและโครงการมากขึ้นโดยเน้นค่านิยมในการบริหารการพัฒนาเสียใหม่คือความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) และผลิตผลของงาน (Productivity)

ในปี ๑๙๘๐ มีนักวิชาการได้เสนอทัศนะของการบริหารการพัฒนาว่า “การเสริมสร้างสมรรถนะของระบบเพียงอย่างเดียวไม่อาจประกันความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาได้แต่ต้องมีการเน้นพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพด้วย” นั่นก็คือเน้นพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจควบคู่กันไปโดยไม่เน้นเฉพาะการพัฒนาเชิงปริมาณเท่านั้นแต่จะเน้นพัฒนาเชิงคุณภาพด้วยและการพัฒนาต้องคำนึงถึงความพร้อมของชาวบ้านและให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของเขาเองซึ่งจะช่วยผลักดันให้ชาวบ้านพึ่งตนเองได้อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่กลมกลืนกับวิถีชีวิตซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการบริหารการพัฒนาที่นำไปสู่ “การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable)” ในที่สุด

๔.๔.๑ ความหมายของการบริหารการพัฒนา

“การบริหารการพัฒนา” (Development Administration) หรือ D.A. มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายประการพอสรุปได้ดังนี้

Fred Riggs (ริกส์)^{๒๔} : ได้ให้ความหมายไว้ ๒ ประการคือ

๑. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารแผนสำหรับองค์การใหญ่ๆอันได้แก่รัฐบาลที่จะใช้นโยบายและแผนที่กำหนดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ

๒. การบริหารการพัฒนาคือการเพิ่มสมรรถนะและความแข็งแกร่งในการบริหารประเทศให้บรรลุสำเร็จ

Swerdlow (สเวิร์ดโลว์) : กล่าวว่า “การบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารกิจการที่มีใช้งานประจำแต่เป็นงานที่ริเริ่มขึ้นใหม่ในหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ยังไม่มีมีการวางแผน”

George F. Gantt (แก็นท์) : ได้ให้ความหมายที่ค่อนข้างครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปจนถึงปัจจุบันว่า “การบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารนโยบายแผนและโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้”

ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงเป็นวิชาที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้หลากหลายมาประยุกต์ใช้ในการบริหารนโยบายแผนและโครงการให้บรรลุผลสำเร็จเช่นวิชาจิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา การบริหารจัดการ นิติศาสตร์ เป็นต้นและตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ เป็นต้นมาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาได้เข้ามามีอิทธิพลในประเทศ

^{๒๔}Riggs, Fred W., “The Ecology and Context of Public Administration: A comparative Perspective”, *Public Administration Review* No.๒, (March-april 1980 : p. 32-40.

กำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วยจึงทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบหรือทิศทางในการพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา

๔.๔.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา

การพัฒนาการบริหารนั้นได้มีผู้เรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษหลายคำด้วยกันคือ development of administration (d of a), administrative improvement, administration reform, administrative development, หรือ management development ส่วนการบริหารการพัฒนาที่มีผู้ใช้ภาษาอังกฤษอยู่สองคำด้วยกันคือ administration of development (a of d) หรือ development administration ใดๆ ตามคำนิยามที่ให้ไว้โดยองค์การสหประชาชาตินั้นการพัฒนาการบริหาร (development of administration หรือ d of a = AD.) หมายถึงการจัดเตรียมเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้างกระบวนการและพฤติกรรมการบริหารเพื่อให้มีความสามารถที่จะรองรับนโยบายแผนงานหรือโครงการสำหรับการพัฒนาประเทศส่วนการบริหารการพัฒนา (development administration, administration of development หรือ (a of d = DA.) หมายถึงการนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผนงานหรือโครงการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเพื่อให้บังเกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้าและการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนเอาไว้ล่วงหน้านี้จะมุ่งความเจริญของงานทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์การ (ประชาชน)^{๒๕}

ดังนั้นการบริหารการพัฒนากับการพัฒนาการบริหารต่างก็เป็นวิชาที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพราะการบริหารนโยบายแผนและโครงการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาการบริหารหรืออาศัยกลไกของรัฐตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนจึงจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

๔.๔.๓ จุดมุ่งหมายของการพัฒนา

๑. จุดมุ่งหมายทั่วไป

การพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกันคือต้องการให้

๑.๑ ประเทศชาติมีความเจริญมั่นคงมีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองการบริหารและวัฒนธรรม

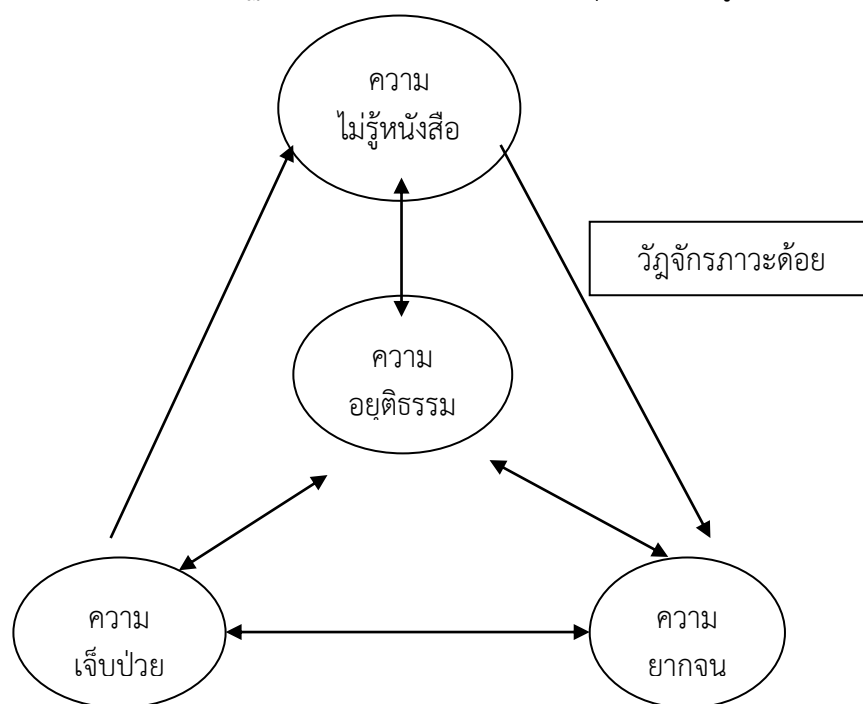
๑.๒ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือมีความมั่งคั่งคือมีความอุดมสมบูรณ์พูนสุข

๒. จุดมุ่งหมายเฉพาะ

Dudley Seers (ดัดเลย์ ซีเยอร์ส) ได้เสนอจุดมุ่งหมายเฉพาะออกเป็น ๒ ระดับคือ

^{๒๕} อุทัย เลาหิเชียร. การบริหารการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ที พี เอ็น เพรส, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๒-๑๖๓.

๒.๑ ระดับต้นซึ่งเป็นระดับพื้นฐานที่จะต้องทำให้ได้เพื่อก้าวไปสู่ความเจริญโดยเน้นการสร้างความสามารถและเพิ่มศักยภาพของมนุษย์โดยการขจัดวัฏจักรของภาวะด้อยพัฒนาซึ่งประกอบไปด้วยการจัดความไม่รู้หนังสือจัดความยากจนจัดโรคภัยไข้เจ็บและจัดความยุติธรรมซึ่งการจัดความไม่รู้หนังสือนั้นถือว่าการศึกษาคือเป็นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในการเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ทางด้านความยากจนนั้นถือว่าการมีงานทำเป็นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งสำหรับการสร้างศักดิ์ศรีของมนุษย์รัฐพึงต้องสร้างงานให้กับประชาชนเพื่อให้มีอาชีพที่มั่นคงทางด้านการจัดโรคภัยไข้เจ็บนั้นรัฐต้องเน้นและให้ความสำคัญในด้านการสาธารณสุขซึ่งเป็นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งสำหรับการสร้างความสมบูรณ์ทางกายและใจของมนุษย์ส่วนทางด้านความยุติธรรมรัฐต้องเสริมสร้างความเสมอภาคและผดุงคุณธรรมอันเป็นจริยธรรมขั้นพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังแผนภูมิ



๒.๒ ระดับสูงสุดเมื่อมนุษย์มีศักยภาพในระดับต้นแล้วจุดมุ่งหมายในระดับนี้จึงเป็นการสร้างวัฏจักรของการพัฒนาโดยมุ่งเน้นให้คนในสังคมได้ตระหนักถึงการพึ่งตนเองในระดับบุคคลระดับชุมชนระดับภูมิภาคและระดับประเทศเน้นสมรรถนะและศักยภาพของคนในการใช้ทรัพยากรต่างๆให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพิ่มความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านต่างๆอันจะทำให้คนในสังคมมีศักยภาพสูงขึ้นโดยเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นไปและการกระจายผลประโยชน์ (Distribution) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายตนเองไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและนึกถึงคนรุ่นหลัง

๔.๔.๔ วิธีวัดการพัฒนา

การวัดการพัฒนาเป็นเรื่องของการใช้หลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบว่าผลที่ได้จากการวัดสามารถชี้ให้เห็นถึงว่าประเทศนั้นมีการพัฒนาหรือไม่ถ้ามีจะอยู่ในระดับใดในทางปฏิบัติจึงใช้วิธีการ

กำหนดเครื่องชี้วัดที่แสดงเป็นสัดส่วนตัวเลขอัตราเฉลี่ยอัตราร้อยละซึ่งเป็นการกล่าวโดยรวมว่าเป็นวิธีวัดในเชิงปริมาณ

เครื่องชี้วัด คือเครื่องมือที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วัดผลของการพัฒนาทั้งในระดับ มหภาค (Macro) หรือระดับชาติและในระดับจุลภาค (Micro) หรือระดับพื้นที่เพื่อพิจารณาว่าผลของการพัฒนาที่แล้วมาคืออะไรใครได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาและระดับของการพัฒนาเป็นอย่างไรจะก้าวไปในทิศทางใดการวัดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ต่อพื้นที่เช่น หมู่บ้านกับหมู่บ้านอำเภอกับอำเภอจังหวัดกับจังหวัดหรือภาคกับภาคฯหรือระหว่างประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ

ลักษณะของเครื่องชี้วัดจะต้องประกอบไปด้วย

๑. ความแม่นยำ (Validity) คือสามารถวัดได้ในเรื่องที่ต้องการจะวัด

๒. ความเที่ยง (Reliability) หมายความว่าจะนำไปวัดกี่ครั้งก็จะได้ผลออกมาใกล้เคียงกัน

๔.๔.๕ ประเภทของเครื่องชี้วัดการพัฒนา

เครื่องชี้วัดการพัฒนาโดยปกติจะแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทใหญ่ๆด้วยกันคือ

๑. เครื่องชี้วัดทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจะเกี่ยวข้องกับการยกระดับรายได้ประชากร กิจกรรมการผลิตการค้าการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมกระจายรายได้การใช้เทคโนโลยีภาวะทางด้านการลงทุนการใช้แรงงานการใช้ทรัพยากรและการกระจายการถือครองที่ดิน เป็นต้น

ตารางที่ ๔.๑ ตารางแสดงจำนวนประชากรและรายได้เฉลี่ยของประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียง ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗

ประเทศ อุตสาหกรรมใหม่	จำนวนประชากร (ล้านคน)	การเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ (%)	รายได้เฉลี่ย/คน/ปี (US\$)
สิงคโปร์	๒.๙	๗.๖	๒๓,๔๓๗.๐๐
ฮ่องกง	๙.๒	๖.๐	๒๑,๗๕๙.๐๐
ไต้หวัน	๒๑.๐	๗.๑	๑๑,๖๐๔.๐๐
เกาหลีใต้	๔๔.๕	๖.๘	๘,๔๘๕.๐๐
ประเทศกำลังพัฒนา			
มาเลเซีย	๑๙.๕	๕.๒	๓,๓๗๕.๐๐
ไทย	๕๙.๔	๗.๘	๒,๓๘๒.๐๐
ฟิลิปปินส์	๖๘.๖	๒.๐	๙๖๖.๐๐
อินโดนีเซีย	๑๙๐.๗	๕.๒	๗๓๐.๐๐

ที่มา : World Bank 1986 & Key Indicators of Development Asian and Pacific Country 1995

๒. เครื่องชี้วัดทางด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมจะเกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของคนโดยทั่วไปเช่นความจำเป็นพื้นฐานทางด้านโภชนาการสุขภาพอนามัยการสุขภาพที่อยู่อาศัยอัตราการรู้หนังสือการมีงานทำสวัสดิการทางสังคมระดับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจริยธรรมทางวิชาชีพการปฏิบัติตามกฎหมายการรักษาวินัยทางสังคมการละอบายมุขตลอดจนความสัมพันธ์ทางสังคม

จากข้อมูลของ U.N.D.P. (United Nation Development Population) ได้กล่าวถึงประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด ๑๐ อันดับได้แก่ แคนาดา สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สวีเดน นอร์เวย์ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และประเทศอังกฤษตามลำดับ

๓. เครื่องชี้วัดทางด้านการพัฒนาทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการวัดทางด้านบทบาทของฝ่ายการเมืองฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติบทบาทของพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) รวมทั้งรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนระดับของการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) จำนวนและอิทธิพลของสื่อมวลชนขนาดและความเข้มแข็งของกลุ่มอิทธิพล เป็นต้น

๔. เครื่องชี้วัดทางด้านการพัฒนาทางการเมืองเป็นการวัดคุณภาพขององค์กรในการบริหารการพัฒนาที่มีต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเกิดประสิทธิภาพมีความพอเพียงมีความเป็นธรรมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมมากเพียงใด

ตัวอย่างเครื่องชี้วัดการพัฒนาที่ได้รับความนิยมทางด้านเศรษฐกิจ

เครื่องชี้วัดทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้รับความนิยมมากที่สุดได้แก่ “ระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากร” ภาษาอังกฤษเรียกว่า Gross National Product (GNP) Per Capita หรือเรียกสั้นๆ ว่ารายได้ต่อหัวของประชากรเครื่องชี้วัดนี้เชื่อกันว่าสามารถคำนวณได้ในทุกประเทศโดยใช้เกณฑ์อันเดียวกันกับที่ใช้ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทั้งทางด้านระดับรายได้และความสามารถในการผลิต

วิธีการวัด คือคำนวณสัดส่วนระหว่างราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (อันเป็นผลรวมของราคาผลผลิตจากสาขาการผลิตทางด้านต่างๆเช่นอุตสาหกรรมเกษตรกรรมเหมืองแร่พาณิชยกรรมและการบริการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ) กับจำนวนประชากรของประเทศในแต่ละปีซึ่งสามารถเขียนเป็นสูตรได้คือ

$$\text{ระดับรายได้ต่อหัวของประชากร} = \frac{\text{ราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตลอดปี}}{\text{จำนวนประชากรในปีนั้น}}$$

(Per Capita Incomes)

เช่นในปี ๒๕๒๕ ประเทศไทยมีประชากร ๔๗,๙๖๖,๐๐๐ คนมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตลอดปีเป็นเงิน ๙๖๐,๑๙๓,๕๒๐,๐๐๐ บาท

$$\begin{aligned} \text{ระดับรายได้ต่อหัวของประชากร} &= \frac{๙๖๐,๑๙๓,๕๒๐,}{๔๗,๙๖๖,๐๐๐} \\ &= ๒๐,๐๐๒ \text{ บาท} \end{aligned}$$

หรือในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ประเทศไทยมีประชากร ๕๙,๔๐๐,๐๐๐ คนมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตลอดปีเป็นเงิน ๓,๕๓๗,๒๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

$$\begin{aligned}\text{ดังนั้นรายได้ต่อหัว} &= \frac{๓,๕๓๗,๒๗๐,๐๐๐,๐๐๐}{๕๙,๔๐๐,๐๐๐} \\ &= ๕๙,๕๕๐ \text{ บาท}\end{aligned}$$

๔.๕ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

Stephen P. Robbins^{๒๖} ใน The Evolution of Organization Theory ได้ใช้มุมมองทางระบบ (system) และเป้าหมาย (ends) ในการแบ่งวิวัฒนาการของทฤษฎีในรัฐประศาสนศาสตร์ดังนี้

แบบที่ ๑ เป็นระบบปิด มองเป้าหมายที่เป็นเหตุเป็นผล เนื้อหาหลักจะเป็นการมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ที่มีการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ของ Taylor หลักการบริหารของ Fayol มีแนวคิดระบบราชการของ Weber และการวางแผนอย่างเป็นเหตุเป็นผลของ Davis

แบบที่ ๒ เป็นระบบปิด มองเป้าหมายเป็นสังคม เนื้อหาหลักจะเป็นการมุ่งเน้นคนและมนุษยสัมพันธ์ ที่มีการศึกษา Hawthorne ของ Mayo ระบบความร่วมมือของ Barnard ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ McGregor การสูญเสียของระบบราชการของ Bennis

แบบที่ ๓ เป็นระบบเปิด มองเป้าหมายที่เป็นเหตุเป็นผล เนื้อหาหลักจะเป็นการจัดการตามสถานการณ์ ที่มีหลัก Backlash ของ Simon มุมมองทางสิ่งแวดล้อมของ Katz & Kahn

แบบที่ ๔ เป็นระบบเปิด มองเป้าหมายที่เป็นสังคม เนื้อหาหลักจะเป็นอำนาจและการเมือง ที่มีข้อจำกัดการรับรู้ของความเป็นเหตุเป็นผลของ March & Simon การมององค์การเป็นการเมืองของ Pfeffer

ส่วน Nicholas Henry ใน The Thread of Organization: Theories ได้แบ่งทฤษฎีองค์การเป็นสามแบบคือ

๑. แบบปิด (closed model) โดยมีลักษณะของงานประจำในสภาพแวดล้อมคงที่ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีเป้าหมาย ข้อขัดแย้งจะตัดสินโดยระดับที่สูงในลำดับบังคับบัญชา มีความรับผิดชอบเป็นทางการ มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา ความรู้จะอยู่ที่ส่วนบนของลำดับขั้น มีการปฏิสัมพันธ์แบบแนวดิ่งและเป็นการสั่งงาน มีความจงรักภักดีและการเชื่อฟังต่อผู้บังคับบัญชา และชื่อเสียงมาจากตำแหน่งในองค์การ ทฤษฎีที่อยู่ในแบบปิดนี้มี ระบบราชการของ Weber การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ของ Taylor หลักการบริหารของ Fayol

๒. แบบเปิด (open model) โดยมีลักษณะของงานที่ไม่ประจำในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน มีการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในภาพรวมของเป้าหมาย มุ่งเน้นเป้าหมายมากกว่าวิธีการ ข้อขัดแย้งตัดสินใจกันเองในกลุ่ม มุ่งไปสู่เป้าหมายขององค์การด้วยกันเป็นภาพรวม รูปแบบองค์การเป็นแบบของเหลวหรือเหมือนตัวอมีบา ความรู้อยู่ทุกแห่งในองค์การ การปฏิสัมพันธ์แบบ

^{๒๖}วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ http://anuruckwatanathawornwong.blogspot.com/2๐๐๘/๑๒/blog-post_๖๐๑๗.html, [ข้อมูลออนไลน์], วันที่เข้าถึงข้อมูล วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓

แนวราบที่มุ่งเน้นความสำเร็จ เป็นการให้คำแนะนำมากกว่าการสั่งงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์และผลสำเร็จในการทำงาน ชื่อเสียงมาจากความสามารถมากกว่าตำแหน่ง ทฤษฎีที่อยู่ในระบบเปิดนี้มี ทฤษฎีที่เกี่ยวกับมนุษย์สัมพันธ์ เช่น การศึกษา Hawthorne ของ Mayo และ Roethlisberger ลำดับชั้นความต้องการของ Maslow ปัจจัยจูงใจและสุขอนามัยของ Herzberg และการพัฒนาองค์การ

๓. แบบสังเคราะห์ (synthesis model) เป็นการรวมทั้งแบบปิดและแบบเปิดมาไว้ด้วยกัน โดยมองว่าองค์การและสิ่งแวดล้อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้เพื่อความอยู่รอด และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ศึกษาจากความสำเร็จและความล้มเหลวที่เกิดขึ้น

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกได้เป็นช่วงเวลาต่างๆ ดังนี้

๑. วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ จาก Wilson ถึงสงครามโลกครั้งที่สอง
๒. วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ๑๙๗๐
๓. วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบัน

๔.๕.๑ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ จาก Wilson ถึงสงครามโลกครั้งที่สอง^{๒๗}

ยุคนี้เรียกว่าเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (traditionalism) แนวคิดในช่วงนี้จะเน้นความเป็นเหตุเป็นผล (rationality) ในการนำเสนอทฤษฎีต่างๆ กิจกรรมการบริหารต่างๆ ในขณะนั้นยังมีขนาดเล็กไม่ซับซ้อน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมมีเสถียรภาพ ทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้สามารถนำไปใช้บรรลุผลได้ดี ขณะที่ก่อนหน้านี้การปฏิบัติงานต่างๆ ยังไม่มีหลัก เกณฑ์ (rule of thumb) ลองผิดลองถูก (trial and error) ไม่การจัดทำเป็นมาตรฐานในการทำงานต่างๆ การผลิตยังไม่ได้ทำเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งมีการค้นพบเครื่องจักรไอน้ำ และนำมาสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้มีการผลิตเป็นจำนวนมาก (mass production) และส่งผลให้ต้นทุนลดต่ำลงจากความประหยัดของขนาด (economy of scale)

แนวคิดการบริหารแยกออกจากการเมือง (politic administration dichotomy) โดย Woodrow Wilson ที่เห็นว่า หน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดขึ้น กล่าวคือ เป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั่นเอง สืบเนื่องมาจากการบริหารในสมัยนั้นมีการเล่นพรรคเล่นพรรค (spoil system) อยู่มากมาย จึงเป็นการปฏิรูประบบการบริหารให้ข้าราชการปลอดจากการแทรกแซงจากทางฝ่ายการเมือง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอย่างมีคุณธรรมตามความสามารถ (merit-based) เป็นการมุ่งเน้นการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัด (efficiency and economy) ซึ่งได้ยืมมาจากแนวคิดของการบริหาร ธุรกิจ

แนวคิดการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (scientific management) โดย Frederick Taylor ที่สนใจความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ที่มีพื้นฐานมาจากหลักวิทยาศาสตร์ โดยค้นหาวีธีที่ดีที่สุดวิธีเดียว (one best way) ในการปฏิบัติงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการให้ผลลัพธ์ที่

^{๒๗} เอลิมพล ศรีหงส์, “พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์”, อ้างใน คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๖๗.

มากที่สุดและในขณะเดียวกันก็ใช้เวลาน้อยที่สุดอีกด้วย โดยมีการแบ่งงานตามความถนัด (division of labor) ที่ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดของ Adam Smith และความผสมกลมกลืนกัน (homogeneity) แนวคิดองค์การรูปแบบขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (bureaucracy) โดย Max Weber เป็นแนวคิดในอุดมคติ ที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่จะใช้อำนาจปกครองที่ถูกต้องชอบธรรม (legitimate power) ในการบริหารโดยใช้กฎระเบียบ มีลักษณะของงานประจำ (routine) มีการแบ่งงานตามความถนัด (division of work) มีสายบังคับบัญชาที่ลดหลั่นลงมา (scalar chain) มีผู้ชำนาญในสาขาต่างๆ (experts) มีการแยกตัวเองออกจากงานโดย (impersonal) การปฏิบัติงานจะต้องยึดตามหลักกฎหมายและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร

แนวคิดที่อาศัยหลักพฤติกรรมศาสตร์ ที่มุ่งเน้นการประยุกต์มากกว่าเป็นแนวคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ (human relations) ที่ Elton Mayo ได้ทำการทดลอง Hawthorne พบว่าประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสังคมมากกว่าความสามารถทางกายวิภาค และหลักการบริหารที่แบ่งตามความถนัด ยังพบอีกว่าอิทธิพลของกลุ่มจะมีผลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ การให้รางวัลหรือการลงโทษทางสังคมก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การด้วยเช่นกัน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงาน แนวคิดมนุษยสัมพันธ์นี้จะต่างกับสามแนวคิดแรกตรงที่จะเน้นความสำคัญที่คน แทนที่จะเป็นโครงสร้าง แต่อย่างไรก็ตามก็มีความคิดเหมือนกันตรงที่มุ่งเน้นให้องค์การมีความมีประสิทธิภาพ ดังนั้นค่านิยมในรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนี้ จะมุ่งที่ความมีประสิทธิภาพและความประหยัด (efficiency and economy value) เป็นหลัก

๔.๕.๒ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ๑๙๗๐^{๒๘}

ก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่สองนี้ แนวคิดการแยกบริหารออกจากการเมืองและหลักการบริหารที่ใช้ได้ดีในกิจกรรมการบริหารที่มีขนาดเล็กที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เปลี่ยนแปลงนั้นต้องสะดุดหยุดลง หลังจากที่สองสงครามโลกได้ทำให้สิ่งแวดล้อมต่างๆเปลี่ยนแปลงไป นำไปสู่สิ่งที่มีความไม่แน่นอนต่างๆ หลายประเทศเผชิญภาวะขาดแคลนและต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ประกอบกับมีแนวความคิดใหม่ๆ มาท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อนสงคราม โดยใช้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง และมีการท้าทายเอกลักษณ์

แนวคิดการร่วมมือจากทุกฝ่ายที่ในการบริหารที่เป็นกิจกรรมของสังคมโดย Chester Barnard มองว่าอำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา และนักบริหารจะต้องเข้าใจกิจกรรมทั้งระบบ เป็นมิติใหม่ในการหันมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์ แทนที่จะให้ความสำคัญกับโครงสร้างอย่างเดียว ยุคนี้เรียกอีกอย่างว่า **ยุคพฤติกรรมศาสตร์ (behaviorism)**

แนวคิดที่ว่าทฤษฎีก่อนหน้านี้เป็นแค่ภาษิต (proverb) โดย Herbert Simon เห็นว่าหลักการบริหารหลายๆอันเมื่อนำมาใช้แก้ปัญหาเดียวกัน หลักเหล่านั้นอาจจะขัดกันได้ จึงไม่อาจเรียก

^{๒๘} อุทัย เลาหิเชียร, “ ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๖๗.

เป็นทฤษฎีได้ คือเป็นแค่ภาชิตมากกว่า ขณะเดียวกัน Dwight Waldo เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจเรื่องของค่านิยม ประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ได้มองขัดแย้งกับ Wilson และมองว่า การบริหารนั้นไม่สามารถปลดได้จากการเมืองทีเดียว และแนวคิดนี้ก็ถูกสนับสนุนโดย Frits Morstein Marx, Paul Appleby, และ John M. Gaus ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากรอบเค้าโครงแนวคิด การบริหารก็เห็นส่วนหนึ่งของการเมือง โดยมีการใช้เทคนิคคณิตศาสตร์และการจัดการเรียกว่า ศาสตร์ของการบริหาร (administrative science) คือ การบริหารเป็นศาสตร์หนึ่งของการบริหาร ที่เน้นความชัดเจน (precision) และความเป็นวัตถุวิสัย (objective) มากกว่าอัตตวิสัย (subjective) รวมทั้งอาศัยปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (logical positivism) เป็นแนวในการศึกษาด้วย

ยังมีแนวคิดของพฤติกรรมศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์คือการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (comparative public administration) และทฤษฎีองค์การ (organization theory) ในการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบนั้นมุ่งแสวงหาตัวแบบและทฤษฎีและแนวความคิด โดยมองระบบราชการเป็นระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่มีจุดอ่อนคือเป็นแนวคิดที่ห่างไกลกับการปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีแนวการศึกษาทางใหม่ที่เน้นการปฏิบัติคือ การบริหารพัฒนา (development administration) ส่วนทฤษฎีองค์การ จะเน้นความเป็นจุลภาคขององค์การที่สนใจวัฒนธรรม (culture) ค่านิยม (value) และความเชื่อ (belief) โดยแบ่งเป็นสำนักที่ใช้เหตุผล (rational model) ที่ให้ความสำคัญของโครงสร้าง สำนักที่เน้นเรื่องของคน (natural model) ที่ให้ความสำคัญของพฤติกรรมคนในองค์การ สำนักระบบเปิด (open system model) ที่ให้ความสำคัญในการศึกษาปฏิสัมพันธ์ขององค์การกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความอยู่รอด ยังมีเทคนิคการบริหาร (management techniques) ที่ได้พัฒนามาจากการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ และให้ความสำคัญเกี่ยวกับระเบียบวิธีศึกษา (methodology)

ดังนั้นในยุคหลังสงครามนี้ จะเป็นการเปลี่ยนแปลงของกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ของ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง ที่ถูกโต้แย้งเป็น การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และแนวคิดหลักการบริหาร ที่ถูกโต้แย้งเป็น การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหาร

๔.๕.๓ วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบัน^{๒๙}

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนหน้านี้ไม่ได้เขียนให้สอดคล้องกับความต้องการทางสังคม ที่ได้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น สงครามเวียดนาม การแบ่งแยกสีผิว ความยากจน เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วทฤษฎีเป็นการเขียนเพื่อพัฒนาตัวทฤษฎีมากกว่า แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเขียนทฤษฎีจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ จึงเกิดกรอบเค้าโครงความคิดเบ็ดเสร็จ ที่มีการรวมแนวคิด การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหาร มารวมกับทฤษฎีเพื่อความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม แนวคิดนี้เป็นยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism)

^{๒๙} กุลธน ธนาพงศธร, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๕๕.

เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) ซึ่งสนใจความต้องการของสังคม ให้ความสำคัญกับค่านิยม (value) ความเสมอภาค (social equity) และการเปลี่ยนแปลงของสังคม (social change)

ในการตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของสังคม การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (policy analysis) เป็นการวัดปัจจัยนำเข้าและวิเคราะห์ผลทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการศึกษารายละเอียดของนโยบาย ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของนักบริหาร แนวคิดต่อมาเป็นเรื่อง เศรษฐกิจการเมือง (political economy) ในความเป็นเหตุเป็นผลนั้นคนจะนึกถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ เลือกสิ่งที่เป็นประโยชน์มากกว่า และจ่ายต้นทุนที่น้อยกว่า เป็นการเลือกที่ใช้หลักเหตุผล (rational choice) ที่นำไปสู่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory)

แนวคิดทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม (organizational humanism) จะให้ความสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างคนกับองค์การในการสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยเพื่อสนับสนุนให้คนมีโอกาสบรรลุศักยภาพของตนเอง (self-actualization) ที่มนุษยนิยมเชื่อว่ามนุษย์ควรมีโอกาสได้เป็นในสิ่งที่ควรจะเป็น

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ถึงวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจในอนาคตว่าควรจะไปไหนทิศทางใด โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นผ่านสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปและกำลังจะเกิดขึ้นในยุคคลื่นลูกที่ ๓ เป็นสังคมโลกาภิวัตน์โดยการนำเสนอถึงประเด็นต่างๆ ในภาพรวมของสังคมผ่านการทำงานและวิถีชีวิตซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

๑. ความเกี่ยวโยงและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของสังคมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เนื่องจากความไร้พรมแดนของสังคมโลกนำมาซึ่งวัฒนธรรมใหม่ให้แก่มนุษย์โลก จึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของความสัมพันธ์และการสร้างความเกี่ยวพันของสิ่งต่างๆ ให้เป็นความเกี่ยวพันที่สร้างสรรค์ (Constructive Engagement) นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในที่หนึ่งจะส่งผลกระทบต่อที่อื่นๆ เป็นวงกว้างจากความรู้พรมแดนนั้นเสียด้วย

๒. เนื่องจากสังคมในอนาคตมีความซับซ้อนหลากหลาย ปัญหาปัจจุบันจะเกี่ยวพันกันทั้งระบบของสังคม การแก้ไขปัญหาก็มีไขจะแยกส่วนพิจารณาที่คำนึงถึงปัจจัย

๓. ในระหว่างที่มีความจำเป็นที่ต้องปรับกลยุทธ์ และปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความเหมาะสมขององค์กรของรัฐต่อสภาพสังคมนั้น การตัดสินใจโดยอาศัยวิทยาการและความรู้เพื่อจัดระเบียบใหม่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีอาชีพที่มีความเป็นกลาง และมีความโปร่งใส แนวทางการตั้งทีมงานอิสระในการศึกษาเพื่อการตัดสินใจไปสู่อนาคตจึงเป็นแนวทางที่ควรจะเป็น

๔. การให้ความสำคัญในเรื่องที่เป็นมหันตภัยร่วมกันของมนุษยโลกโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็น

๕. จากข้อที่ ๑-๔ จึงต้องอาศัยการศึกษาอย่างถ่องแท้เพื่อการตัดสินใจอย่างรอบคอบด้วยการอาศัยเทคโนโลยีโดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วย

๖. การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องประกอบไปด้วยค่านิยมสังคม ซึ่งค่านิยมที่เป็นพื้นฐานของการบริหารรัฐกิจ คือ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานสาธารณะที่ไม่เฉพาะการสร้างความปลอดภัยในทางเศรษฐกิจที่ส่งผลเสียหายในวงกว้าง

นอกจากนี้องค์กรราชการต้องชี้ นำให้กับสังคม โดยให้องค์กรธุรกิจเอกชน และ Third Sector เดินไปในแนวทางเดียวกัน

๗. องค์กรสาธารณะและภาครัฐจำเป็นต้องถูกตรวจสอบจากสังคมในเชิงการมีส่วนร่วม และสิทธิการรับรู้ข่าวสารของรัฐ (Right to Know)

๘. การสร้างสมรรถนะความแข็งแกร่งให้กับราชการ และเป็นหน่วยหลักในการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะการเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจโลกในช่วงที่เป็นจุดเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ไปสู่นาคตเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

รัฐประศาสนศาสตร์ต้องการพัฒนาทฤษฎีเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ขึ้นมาเพื่อเป็นศาสตร์เพียงเท่านั้นหรือรัฐประศาสนศาสตร์ต้องการสร้างทฤษฎีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติงานของนักบริหารภาครัฐเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงและนับเป็นทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ที่น่าสนใจที่บทความเรื่องนี้ประสงค์ชี้ให้เห็นถึงทิศทางที่พึงประสงค์ของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

ทฤษฎีที่มีความสำคัญต่อรัฐประศาสนศาสตร์หรือทำไมนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องให้ความสนใจต่อทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งที่รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์เป็นสหวิทยาการและเป็นศาสตร์กึ่งปฏิบัติ ประเด็นนี้จำเป็นต้องให้ความสนใจต่อทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพราะการใช้แต่สามัญสำนึก ปัญญา และประสบการณ์ของนักบริหารนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้นักบริหารสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมได้ ขณะเดียวกันทฤษฎีก็จะช่วยสร้างองค์ความรู้ในรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความแข็งแกร่ง แต่ปัญหามีอยู่ว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กำลังจะพัฒนาไปในทิศทางใดในการสร้างองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ สิ่งที่น่าพิจารณาในการกำหนดทิศทางของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ คำถามที่ว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีกี่ประเภท ทฤษฎีจะมีกี่ประเภทนั้นก็ขึ้นอยู่กับเกณฑ์การนำมาใช้ในการจัดประเภท หรือเกณฑ์ที่นำมาใช้เป็นการแบ่ง เช่น การนำเกณฑ์เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาองค์ความรู้มาใช้ในการจัดประเภท ก็จะสามารถแบ่งได้เป็นทฤษฎีเชิงอุปมาน (Deductive Theory) กับทฤษฎีเชิงอนุมาน (Inductive Theory) ถ้าแบ่งตามขนาดของแนวคิดก็อาจแบ่งเป็นทฤษฎีมหภาค เช่น ทฤษฎีด้านทางเลือกสาธารณะ และทฤษฎีจุลภาค เช่น ทฤษฎีองค์การต่างๆ แต่ถ้าแบ่งตามจุดมุ่งหมายของทฤษฎี Stephen K Bailey ได้จำแนกทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๔ ประเภท

๑. Descriptive-Explanatory Theory เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการพรรณนาและอธิบายโดย Descriptive Theory เป็นการพรรณนาที่มีตัวแปรตัวเดียว เป็นการพรรณนาลักษณะต่างๆ ของตัวแปรตัวนั้นในมิติต่างๆ ส่วน Explanatory Theory เป็นการอธิบายที่มีตัวแปร ๒ ตัว คือ สามารถระบุได้ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งตามมา เช่น ความผูกพันต่อองค์การมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานในองค์กร เป็นต้น

๒. Assumptive Theory เป็นการกล่าวถึงเงื่อนไขที่เกิดขึ้นแล้วนำไปใช้ในการทำนายเหตุการณ์ที่จะเกิดตามมา ในลักษณะ if X then Y เช่น เมื่อเห็นงบประมาณขององค์การเพิ่มขึ้น สิ่งที่น่าจะตามมาก็คือการเห็นยอดขายขององค์การเพิ่มขึ้น ดังนั้นทฤษฎีที่อธิบายให้ผู้สนใจมีความเข้าใจในทฤษฎี Descriptive and Explanative มากยิ่งขึ้น

๓. Instrumental Theory เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์ซึ่งถูกนำมาใช้ใน รัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์จึงต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ เช่น ทฤษฎีจูงใจ ทฤษฎีภาวะผู้นำ หรือทฤษฎีเกี่ยวกับเทคนิคการบริหารต่างๆ เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับ QC PMQA หรือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโดยวัตถุประสงค์

๔. Normative Theory เป็นการศึกษาถึงสิ่งที่ควรจะเป็น จึงเป็นเรื่องของการใช้ค่านิยมในการตัดสินใจแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวเนื่องกับผู้บริหารที่จำเป็นจะต้องไปเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ซึ่งต่างจากทฤษฎีประเภทอื่นๆ ที่กล่าวที่เน้นการให้ความรู้แต่ทฤษฎีทางด้าน normative จะให้ทางเลือกในการตัดสินใจจึงเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญ

อย่างไรก็ตามนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่นิยมที่จะแบ่งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ทฤษฎีเชิงประจักษ์ (Empirical Theory) และทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (Normative Theory)^{๓๐} โดยทฤษฎีเชิงประจักษ์จะครอบคลุมถึงทฤษฎี การพรรณนาและอธิบาย (Descriptive-Explanatory) ทฤษฎีทำนายตามเงื่อนไขที่เกิดขึ้นก่อน (Assumptive Theory) และทฤษฎีที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์ (Instrumental Theory) ตามแนวคิดของ Stephen K Bailey นั้นเอง ทั้งนี้ โดยทฤษฎีเชิงประจักษ์จะเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่เน้นการสังสม องค์ความรู้ของวิทยาศาสตร์ (Science) ส่วนทฤษฎีและแนวความคิดเชิงประจักษ์เน้นการอธิบายเชิงปรัชญาและค่านิยม ดังนั้น ทฤษฎีทั้งสองแนวจึงมีการแสวงหาองค์ความรู้และการนำมาประยุกต์ใช้ที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยทฤษฎีและแนวความคิดทั้งสองต่างก็มีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกัน อนึ่ง จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นทฤษฎีเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ทฤษฎีตัวแบบการตลาด หรือทฤษฎีองค์การต่างล้วนเป็นทฤษฎีที่เน้นการเพิ่มพูนความรู้แทบทั้งสิ้น

การที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นการใช้ทฤษฎีเชิงประจักษ์ก็เพื่อที่จะสร้างองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้แข็งแกร่ง เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกิดขึ้นใหม่ยังขาดการพิจารณาองค์ความรู้อีกมาก แต่การมุ่งพิจารณาความเป็นศาสตร์แต่ประการเดียวจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่ เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่นักบริหารต้องการนำไปใช้งาน ต้องการองค์ความรู้ในเชิงปฏิบัติ ซึ่งองค์ความรู้ทางวิชาการประการเดียวไม่เพียงพอจะต้องอาศัยค่านิยม ปทัสสถาน และประสบการณ์มาช่วยในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายและการทำงาน อาจมีข้อโต้แย้งว่าการที่รัฐประศาสนศาสตร์นำเอาประสบการณ์ ปรัชญา ค่านิยม และปัญญามาใช้ในการทำงานมากขึ้น ก็ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ห่างไกลความเป็นศาสตร์มากขึ้น เพราะไม่ได้เดินตามแนวทางการสังสมความรู้แบบวิทยาศาสตร์ แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็อาจตั้งคำถามว่าแล้วรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์ไปทำไม การเป็นศาสตร์ที่แข็งแกร่งแล้วสามารถนำไปใช้ได้หรือไม่ เพราะสิ่งที่ รัฐประศาสนศาสตร์ต้องการคือการนำไปใช้ในการปฏิบัติงานบริหารมากกว่าการสร้างทฤษฎีเพื่อนำไปสู่การเป็นศาสตร์บริสุทธิ์ จึงควรเน้นการสร้างทฤษฎีที่นำไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายของภาครัฐและ

^{๓๐} อุทัย เลาหิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ ๖), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ที่ พี เอ็น เพรส, ๒๕๔๓), หน้า ๕๖.

องค์การสาธารณะ เพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์ต่อสังคมอย่างเสมอภาค ยุติธรรม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของทุกสังคมเพราะทุกสังคมที่มีความเจริญรุ่งเรืองล้วนแต่เป็นสังคมที่มีการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ดังนั้น การส่งเสริมการสร้างทฤษฎีเชิงปทัสถานในรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้รัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องค่านิยมและหลักปรัชญาที่จะช่วยนักบริหารในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและสามารถวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นศาสตร์ประยุกต์มากกว่าเป็นศาสตร์บริสุทธิ์ ที่ว่าเป็นศาสตร์ประยุกต์เพราะจะต้องปรับเปลี่ยนเนื้อหาองค์ความรู้ให้สอดคล้องกับสภาวะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หลายกรณีที่ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ต้องถูกท้าทายและโต้แย้งเพราะไม่สามารถนำไปใช้ในโลกของความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติได้ การกำเนิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) เป็นตัวอย่างกรณีหนึ่งที่เกิดจากการที่ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมอเมริกันในขณะนั้นได้ ในขณะที่สังคมอเมริกันกำลังเกิดปัญหามากมาย ปัญหาการต่อต้านการเหยียดผิว ต่อต้านสงครามเวียดนาม และปัญหาอาชญากรรม แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยนั้นก็ยังไม่อธิบายถึงทฤษฎีองค์การ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับปัญหาสังคมในขณะนั้น จึงเกิดการรวมตัวของนักวิชาการด้าน รัฐประศาสนศาสตร์ที่เสนอแนวทางใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมมากขึ้น ดังนั้นเพื่อรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์มีหลายกรณีที่ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลักการเชิงปทัสถาน คือเสนอแนวทางว่าสิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ^{๓๑}

ในทางทฤษฎีเชิงประจักษ์จะมีข้อดีที่สามารถพรรณนา อธิบาย และสามารถทำนายได้ จึงเกิดความชัดเจน (Precision) สามารถที่จะทดสอบหรือพิสูจน์ได้ เช่น ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ หรือทฤษฎีทางด้านวิทยาศาสตร์การจัดการซึ่งทำให้เกิดอำนาจในการทำนายซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของทฤษฎี แต่สิ่งใดที่ได้ความชัดเจนสามารถลงรายละเอียดได้ก็จะเสียประโยชน์ในการมองภาพรวมหรือกรอบใหญ่ๆ รวมทั้งไม่สามารถศึกษาถึงกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนต่อเนื่องจนทำให้เกิดผลตามมา สิ่งที่ทฤษฎีเชิงประจักษ์ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ทำได้ดีคือสิ่งที่ กล่าวว่าเป็นการฉายภาพหนึ่งที่ละภาพ ขาดความต่อเนื่องและมองภาพรวมซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของทฤษฎีเชิงปทัสถานซึ่งเน้นการเชื่อมโยงกับการวิจัยเชิงคุณภาพควบคู่ไปกับการวิจัยเชิงปริมาณที่มีความใกล้ชิดกับการวิจัยเชิงประจักษ์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจภาพรวมของระบบบริหารในกรอบใหญ่ได้ รวมทั้งได้เห็นถึงพัฒนาการและกระบวนการในการบริหารหรือกำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่องที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างชัดเจน ซึ่งนักบริหารต้อง มีความสามารถในการมองภาพรวมและวิเคราะห์ได้ทั้งระบบ โดยทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะหลังได้เอื้อประโยชน์ต่อรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวนี้อย่างไม่จำกัด จะเป็นทฤษฎี Critical Theory New Public Management Refunding Public Administration หรือ Postmodernism Theory เป็นต้น

^{๓๑} เอลิมพล ศรีหงส์, พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๒), หน้า ๕๕-๕๘.

รัฐประศาสนศาสตร์จะสนใจไม่เฉพาะการสร้างทฤษฎีเชิงปทัสสถาน ต้องพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปพร้อมๆ กันทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยหลักทฤษฎีเชิงประจักษ์และอาศัยทฤษฎีเชิงปทัสสถานเพราะต่างมีข้อดีและข้อเสียที่ช่วยเสริมซึ่งกันและกัน เป็นการผสมผสานของหลักทางวิชาการกับหลักการปฏิบัติที่นักบริหารงานภาครัฐต้องนำไปใช้โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางของวิทยาศาสตร์ไปควบคู่กับแนวทางกับแนวทางเสริมสร้างความรู้โดยอาศัยหลักปรัชญาเช่น หลักประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค หลักประสิทธิภาพอันจะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ มีรากฐานที่มีความมั่นคงที่จะพัฒนาไปสู่ศาสตร์ประยุกต์ที่มีความแข็งแกร่งในอนาคตต่อไป

๔.๖ วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยที่มีมานานแล้ว ซึ่งเป็นแนวทางของการจัดการในหลักการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการอันมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในกรมมหาดเล็กมีชื่อว่า “โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน” ต่อมา พ.ศ.๒๔๔๕ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ใช้นามใหม่ว่า “โรงเรียนมหาดเล็กหลวง”^{๓๒} และมีความเจริญรุ่งเรืองจนถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ จึงโปรดเกล้าให้ขยายโรงเรียนและทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามโรงเรียนเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ต่อมา พ.ศ.๒๔๕๙ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ขยายการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นมหาวิทยาลัยมีนามว่า “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” เริ่มแรกมี ๔ คณะ คือ คณะแพทยศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และนับแต่ พ.ศ. ๒๔๙๑ เป็นต้นมาได้มีความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มากมายทั้งในส่วนของ การเริ่มเปิดสอนระดับหลักสูตรชั้นปริญญาโท การได้ผสมความร่วมมือกับสถาบันนานาชาติด้าน Public Administration ของอเมริกา การจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งเริ่มต้นหลักสูตรในแนวทางแบบการบริหารการพัฒนา นอกจากนี้สถาบันการศึกษาหลายแห่งได้เปิดการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงความเจริญรุ่งเรืองตามลำดับของวิชานี้^{๓๓}

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถึงขั้นสูงกว่าปริญญาตรี การนำเสนอเป็นผลงานเขียนวิชาด้านนี้เริ่มมีมากขึ้น และได้มีการถือเอา พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นจุดกำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไทยสมัยใหม่ ความตื่นตัวของนักวิชาการที่ให้ความสนใจต่อวิชานี้มีเพิ่มมากขึ้น เพราะเป็นช่วงที่มีความสนใจในด้านบริหารกันมาก อีกทั้งยังได้มีการบรรจุไว้ในหลักสูตรการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการอีกด้วย และรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีเนื้อหาขอบข่ายที่กว้างครอบคลุมเนื้อหาของอีกหลาย ๆ วิชา เช่น วิชาการบริหารโครงการ การจัดองค์การ การ

^{๓๒} พิชยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

^{๓๓} ยุทธพงษ์ ลีลาภิไพศาล, พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรีในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๓๖.

บริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และอื่น ๆ โดยสถาบันการศึกษาต่างก็เล็งเห็นความสำคัญของเนื้อหาการจ้ดสอนวิชาด้านการบริหารดังกล่าวนี้ซึ่งเป็นการมองการณ์ไกลที่ว่าผู้ที่ผ่านการศึกษาามีโอกาสที่จะได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ระดับผู้บริหารตามลำดับความก้าวหน้าที่ต้องรู้ถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนถึงการวางแผน การมอบอำนาจหน้าที่ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การบำรุงขวัญ การปกครองบังคับบัญชา หลักมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังได้แยกประเด็นความเป็นมาในประเทศไทยออกเป็นหลายประการ ได้แยกไว้ดังนี้คือ^{๓๔}

๔.๖.๑ เป็นเรื่องของ การนำเสนอแนวทางทฤษฎีและแนวคิดตะวันตก

ในช่วงแรก ๆ นั้นมีนักวิชาการไทยจำนวนหนึ่งได้นำเสนอเรื่องนี้โดยที่ต่างคนต่างนำเสนอ นักวิชาการคนไหนสนใจแนวคิดทฤษฎีใดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็นำเสนอแนวคิดทฤษฎีทางด้านนั้นเป็นหลัก นอกจากนี้ยังได้แสดงความเห็นที่หลากหลายไปตามแนวคิดทฤษฎีที่สนใจ แต่หลายปีต่อมาปรากฏว่าไม่ค่อยจะมีนักวิชาการคนไหนที่มีความสนใจจะเสนอทฤษฎีและแนวคิดตะวันตกอย่างจริงจัง

๔.๖.๒ เป็นเรื่องของ การศึกษาและเสนอแนวทางการบริหารราชการไทย

ในช่วงแรก ๆ นั้นนักวิชาการไทยได้ให้ความสนใจที่จะมีการนำเสนอแนวทางทฤษฎีและแนวคิดตะวันตกควบคู่กับการศึกษาการบริหารราชการไทย แต่การนำเสนอไม่ได้เป็นไปอย่างมีระบบ ต่างคนต่างค้นคว้านำเสนอ จนหลายปีต่อมานักวิชาการไทยได้เริ่มสนใจในเรื่องการบริหารงานของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยพยายามศึกษาเฉพาะกรณีและพยายามแสวงหาความคิดการบริหารงานแบบไทย ๆ ซึ่งมีผลงานจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

๔.๖.๓ เป็นยุคที่มีผู้สำเร็จการศึกษาสาขาวิชานี้มาจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

การสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทางประเทศตะวันตกมีจำนวนมากขึ้น ส่วนหนึ่งของผู้สำเร็จการศึกษาได้เข้ารับราชการและบางส่วนก็เป็นนักวิชาการ การได้ศึกษาแนวทางของตะวันตกมาทำให้นักวิชาการไทยมีผลงานเขียนมากขึ้นเช่นเดียวกับผลงานด้านการแปลและเรียบเรียงทฤษฎีแนวความคิดของตะวันตกด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ก่อให้เกิดแนวทางในการศึกษาพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น

๔.๖.๔ เป็นเรื่องที่มีผู้รู้ได้พยายามสร้างผลงานเขียนออกมา และอื่น ๆ

มิได้มีเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษามาจากต่างประเทศเท่านั้น แม้แต่ผู้ทำสำเร็จการศึกษาภายในประเทศก็พยายามแสวงหาความรู้ทางด้านการบริหารราชการไทยแล้วมีผลงานออกมาเป็นที่ประจักษ์เพิ่มขึ้น การผลิตผลงานและการผลิตบุคลากรสนองความต้องการขององค์การจึงเกิดขึ้นตามอย่างมากมาย

เมื่อความต้องการที่จะพัฒนาประเทศทั้งในส่วนระบบบริหาร การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้วงวิชาการของไทยได้สนใจที่จะมีการวิจัยและเขียนผลงานมากขึ้น ในวงการวิชาการของไทยนั้นก็มีการติดตามศึกษาเรื่องนี้แล้วอาศัยประสบการณ์ทางการสอน การวิจัยมาเผยแพร่แนวทาง

^{๓๔} พินยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

พัฒนาและแก้ปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศทางตะวันตกที่รับเอาแนวทางการบริหารนี้เข้ามา ความตื่นตัวก็ยังมีมากขึ้นจนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เน้นที่จะสอนให้นักศึกษามีความรู้ด้านการพัฒนาการบริหาร เช่นการวางแผนและนโยบาย เป็นต้น มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ผลิต "นักพัฒนา" เพื่อป้อนเข้าสู่ระบบราชการไทย ความรู้ที่พยายามเน้นจึงมีลักษณะมุ่งหวังประโยชน์ในทางปฏิบัติ (knowledge for practice)เช่นเดียวกับพาราไดม์หลักการบริหาร อันถือว่าเป็นโลกทัศน์ใหม่ของนักวิชาการไทยที่ได้รับอิทธิพลนี้ ซึ่งได้สำรวจงานเขียนของนักวิชาการไทยที่ศึกษาเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ ค.ศ.๑๙๕๔ ถึง ค.ศ.๑๙๘๑ พบว่านักวิชาการไทยทั้งหลายส่วนมากยึดถือพาราไดม์สองพาราไดม์ คือ

๑. พาราไดม์หลักการบริหาร (Principles of Administration)
๒. พาราไดม์พัฒนาระบบราชการ(Bureaucratic Development)

พาราไดม์ที่ ๑ ยึดหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์คือหลักการบริหาร

เมื่อรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนการจัดอบรมสั่งสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงทำให้พาราไดม์หลักการบริหารได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก นักวิชาการยังยึดถือระบบคุณธรรมการบริหารในทัศนะอุดมคติ เป็นปรัชญาความเชื่อที่ครอบงำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพราะระบบการบริหารให้การศึกษาของไทยในสถานศึกษาต่าง ๆ มุ่งเน้นที่คุณธรรมให้แก่ผู้ศึกษา คาดหมายว่าความรู้ด้านนี้จะช่วยแก้ไขปรับปรุงปัญหาการบริหารของประเทศได้ จึงมีการมุ่งเน้นผลิตบัณฑิตขึ้นมาป้อนเข้าสู่ระบบราชการไทย ดังจะเห็นได้ว่าภาษาที่นิยมใช้กันคือมีความรู้คู่คุณธรรม นักวิชาการไทยมีความเชื่อที่ว่าระบบคุณธรรมจะเป็นระบบที่ช่วยแก้ปัญหาราชการไทยต่าง ๆ ได้ ปรัชญาความเชื่อนี้ประกอบไปด้วยข้อสมมติฐาน ๔ ประการคือ

๑. ปัญหาของระบบราชการไทย เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก ฯลฯ ทำให้ระบบราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อถือประเพณีดั้งเดิม และปัญหาลักษณะดังกล่าวทำให้ระบบราชการมีอำนาจมากจึงถูกเรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย(Bureaucratic elite systems)

๒. ต้องแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ โดยใช้ระบบคุณธรรม(merit system)เข้ามาแทนที่ระบบอุปถัมภ์(patronage system) มีการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ (พระราชบัญญัติ) หากปฏิบัติตามระเบียบจะสามารถแก้ไขปัญหาระบบราชการได้แต่ปัจจุบันข้าราชการไทยไม่ค่อยจะปฏิบัติตามระเบียบ นอกจากนี้กฎระเบียบที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา จึงต้องคิดค้นหาวิธีปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมครอบคลุมกับสภาพปัจจุบัน

๓. วิชาหลักการบริหารสามารถช่วยแก้ไขปัญหาระบบราชการไทยได้ด้วยการฝึกอบรม(training)ให้ความรู้และปรับเปลี่ยนทัศนคติ ซึ่งอาจจะทำให้คนไทยเลิกนิยมระบบเดิม ๆ แล้วหันมาใช้ระบบคุณธรรมในวงราชการไทยให้เป็นที่ยอมรับกันไป

๔. การแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ จะต้องอาศัยการควบคุมดูแลจากเบื้องบนอย่างใกล้ชิด โดยมีเอกภาพในการควบคุมดูแล เพราะผู้นำมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการกำหนดความสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภายในองค์กร

พาราไดม์ที่ ๒ วิชารัฐประศาสนศาสตร์คือการพัฒนาบรรษัทการ

ในส่วนการพัฒนาบรรษัทบริหารได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลไทยเป็นอย่างดีทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้เองทำให้นักวิชาการไทยมีความตื่นตัวสนใจที่จะทำการวิจัย การสอนและเขียนผลงานด้านการที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศมากขึ้น ๆ เพราะความเชื่อที่ว่า ประเทศเป็นองค์การขนาดใหญ่โอกาสจะประสบความสำเร็จในการบริหารพัฒนาได้เร็วและดีกว่า องค์การขนาดเล็ก โดยรวมแล้วนักวิชาการต่างมีความมุ่งหมายที่จะหาคำตอบว่าทำอย่างไรระบบ ราชการไทยจึงจะเป็นตัวจักรทำหน้าที่พัฒนาประเทศไทยได้อย่างเต็มที่

พิทยา บวรวัฒนา ได้สรุปพาราไดม์พัฒนาบรรษัทการของประเทศไทยมีข้อสมมติฐานที่สำคัญ ๆ อยู่ ๕ ประการ คือ^{๓๕}

๑. ระบบราชการที่ดีต้องมีระบบการวางแผนและนโยบายอย่างรัดกุม
๒. ระบบราชการที่ดีต้องเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง
๓. ระบบราชการที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลืองานทาง ราชการเพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศ

๔. ระบบราชการที่ดีต้องจัดระบบประสานงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ระบบราชการที่ดีต้องประกอบด้วยระบบข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ

อย่างไรก็ตามความน่าสนใจในแนวทางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อีกวิชาหนึ่งก็คือวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ(Comparative Public Administration) ซึ่ง ศ.ดร.ติน ปรัชญ พุทธิ^{๓๖} ให้ความหมายไว้ว่า เป็นวิชาที่ว่าด้วยการนำเอาสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของระบบราชการและข้าราชการมาเทียบเคียงกัน เพื่อให้เห็นความคล้ายคลึงและ ความแตกต่างกัน ทั้งนี้รวมถึงการเปรียบเทียบแบบจำลอง ทฤษฎี ระเบียบวิธีวิจัย และผลการวิจัย เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงานประจำและงานการพัฒนาให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่วางไว้

๔.๗ กระบวนทัศน์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ในอนาคตว่ากระบวนทัศน์ ปัจจุบันของรัฐประศาสนศาสตร์ จะไม่มีอายุที่ยืนยาวหรือเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการตลอดไป แต่ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปอย่างแน่นอน โดยมีสาเหตุ ดังนี้

๑. ความคิดเห็นที่แตกต่างกันของนักรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากในอดีตจะเห็นได้ว่า ได้ เกิดวิกฤติการณ์ทางด้านความคิดของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้คิดหลักการต่างๆ ขึ้นมา สนับสนุนหรือคัดค้านกันเองภายในกลุ่มนักวิชาการ โดยต่างคนต่างมีความคิด ต่างมีเหตุผลและ มุมมองเป็นของตนเอง โดยที่ไม่คำนึงถึงเอกลักษณ์จริงๆ ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า จริงๆ แล้ว วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่สามารถมีเอกลักษณ์ที่ชัดเจนได้ จึงทำให้จะต้องมีการ

^{๓๕} พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๓.

^{๓๖} ติน ปรัชญาพุทธิ, รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อินทภาษา, ๒๕๕๓), หน้า ๒๓.

เปลี่ยนแปลงต่อไปอย่างแน่นอนในอนาคต แต่ถ้าในอนาคตนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์สามารถค้นพบเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างชัดเจนได้ จะทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์เกิดการพัฒนาย่างแท้จริงและเป็นรูปแบบที่มีแนวทางในการพัฒนาในอนาคต

๒. ปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ปัจจัยที่กล่าวถึงในที่นี้ขอยกตัวอย่างปัจจัยภายนอก ซึ่งได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ปัจจัยภายนอกเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้หรือเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยาก ดังนั้น จะเห็นได้ว่าถ้าปัจจัยภายนอกแปรผันหรือเปลี่ยนแปลงไปจะมีผลกระทบต่อแนวความคิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในอนาคตวิทยาการการบริหารแบบใหม่ที่มีอิทธิพลมาจากตะวันตก จะเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์และจะมีผลสืบเนื่องอย่างมากต่อการพัฒนาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

อุทัย เลาหิเชียร^{๓๗} ได้กล่าวถึง อนาคตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า “เป็นการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายหนึ่งที่ต้องการจะให้มีการเปลี่ยนชื่อจาก รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการวิเคราะห์นโยบาย เนื่องจากเห็นว่าแท้จริงแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์มากขึ้น”

แต่นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในต่างประเทศ กลับเห็นว่า การสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการผลิตคนให้เป็นนักบริหารราชการ ซึ่งทิศทางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การยึดถือหลักวิชาชีพในการผลิตคนไปทำงานในระบบราชการเพื่อที่จะต้องพร้อมในการบริหารงานได้ โดยไม่สนใจการแสวงหาเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สรุปทิศทางของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไว้เป็น ๒ แบบขณะที่ ดิน ปรัชญพฤทธิ เห็นว่า ในช่วง ๖๐ ปี ที่ผ่านมารัฐประศาสนศาสตร์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ Modernism หรือ “สมัยใหม่นิยม” มาโดยตลอด และ Modernism เองก็มีองค์ประกอบหรือครอบคลุมเพียง Cybernetics, Game Theory และ Systems Theory ที่มีพื้นฐานของระเบียบวิธีวิจัยเชิงประจักษ์ หรือตรรกปฏิบัติฐานนิยม (empirical/logical positivism) ที่เน้นวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ เพื่อบรรยาย อธิบาย และพยากรณ์ พฤติกรรมและปรากฏการณ์ด้วยไสตประสาททั้งห้าเท่านั้นแต่กรอบแนวความคิดและระเบียบวิธีวิจัยข้างต้นนั้นได้ถูก Postmodernism หรือ “ภายหลังสมัยใหม่นิยม” ให้สมญานามว่าเป็น “การบรรยายที่ยิ่งใหญ่” (meta-narrative great narrative หรือ grand narrative) เปรียบเสมือนเป็นยาวิเศษที่ นักรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ ถูกกล่าวหาว่า ตกอยู่ในความหลงใหลกับ Grand Narrative ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก มาตลอดระยะเวลา ๖๐ ปี สาเหตุ คือ การใช้เกณฑ์ของสมัยใหม่นิยมเป็นเครื่องมือในการคัดสรรกรอบแนวความคิด ระเบียบวิธีวิจัยและผู้ศึกษา ในขณะที่กรอบแนวความคิดหรือผู้ที่ศึกษาคนใดที่มีประพฤติตนอยู่ในกรอบ Modernism จะได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่ดีที่สุดของสาขาวิชา ส่วนกรอบแนวความคิดใดหรือผู้ที่ศึกษาใดที่คิดนอกกรอบนี้ ก็จะถูกจัดให้อยู่ในประเภทของคนที่มี “ความเป็นอื่น” The Otherness จากสิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ดิน ปรัชญพฤทธิ เห็นว่า อิทธิพลที่มีต่อการศึกษา

^{๓๗}อุทัย เลาหิเชียร, ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์: พัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๓๖-๓๘.

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่นอกเหนือจาก Cybernetics, Game Theory และ Systems Theory บวกกับ Empirical Study ของ Modernism แล้ว ยังมีกรอบแนวความคิดและระเบียบวิธีวิจัยอื่นอีก คือ ของ Postmodernism เฉพาะยิ่งในประเด็นที่ Postmodernism ระบุว่า Cybernetics ก็ดี Game Theory ก็ดี Systems Theory ก็ดี และ Empirical Study ของรัฐศาสตร์ Modernism ๖๐ ปีที่ผ่านมาก็ดี อย่างมากที่สุดก็สามารถบรรยาย อธิบาย และพยากรณ์พฤติกรรมและปรากฏการณ์ ได้เพียงหนึ่งในสามที่โผล่มาเหนือน้ำของ Iceberg หรือที่เรียกว่า “Direct Or Conscious Behavior” เท่านั้น ส่วนอีกสองในสามส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำที่ Modernism ยังไปไม่ถึงจะต้องหันไปใช้ กรอบแนวความคิดและระเบียบวิธีวิจัยของ Postmodernism จึงจะสามารถบรรยาย อธิบาย และ พยากรณ์พฤติกรรมและปรากฏการณ์ได้ครบถ้วน ซึ่งสองในสามส่วนหลังนี้อาจ แบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับย่อย คือ หนึ่งส่วนสามที่อยู่ตรงกลางหรือระดับ Structural or Subconscious behavior และหนึ่งส่วนสามที่อยู่ลึกสุด คือ ระดับ Cultural or Unconscious Behavior

โดยแนวความคิด postmodernism (รวมทั้ง poststructuralism) มิได้เข้ามาสู่รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง แต่เข้าไปแทรกในสาขาวิชาอื่น ๆ ก่อน เช่น วรรณคดี ศิลปะ ดนตรี วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ฯลฯ ต่อจากนั้นจึงเข้ามาถึงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ในทศวรรษ ๑๙๖๐ และนี่คือ สัญญาณที่ให้นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ตื่นจากภวังค์ ของ Modernism กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจาก Modernism ไปยัง Postmodernism ดังนั้น โปรด Pick Your Pick กล่าวคือ นักรัฐประศาสน ศาสตร์ไทยมีทางเลือกอยู่ ๓ ทาง คือ (๑) ยังคงอยู่กับสมัยใหม่นิยม (๒) มุ่งไปสู่ภายหลังโครงสร้างนิยม และภายหลังสมัยใหม่นิยม และ (๓) ทั้งสมัยใหม่นิยม และภายหลังสมัยใหม่นิยมทั้งคู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ เห็นความแตกต่างระหว่าง Modernism และ Postmodernism สามารถเปรียบเทียบมุมมอง บางมุมมองของทั้งสองสำนัก

๔.๘ สรุป

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมของมนุษย์ทั้งทางด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีพัฒนาการมาพอสมควร และรัฐประศาสนศาสตร์สามารถแยกออกเป็น ๓ ยุค คือ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีแนวคิดแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกับการบริหารจากกัน และเพื่อให้การบริหารมีความเป็นศาสตร์มากขึ้นจึงสร้างแนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารขึ้น ยุคที่สอง คือ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ค.ศ. 1970 เป็นการศึกษาแนวพฤติกรรมศาสตร์ และการวิจัยเชิงประจักษ์ ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน และการแสวงหาความรู้จากปรากฏการณ์จริง ยุคที่สามคือ ตั้งแต่ ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน เป็นการนำเสนอทฤษฎีต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการบริหาร ซึ่งเน้นความสอดคล้องกับภาวะสังคม ค่านิยม ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีองค์การใหม่ๆ และในส่วนของพาราไดม์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มแยกเป็น ๒ กระแส ๑) การเกิดพาราไดม์ใหม่ วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่จะเน้นความพอใจจากค่านิยมมีความเป็นสหวิทยาการมีมากขึ้น เน้นการปรับปรุงพัฒนาด้วยนโยบายและได้รับการยอมรับเป็นวิชาชีพ ๒) การเกิดมินิพาราไดม์ โดยเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องมีพาราไดม์เบ็ดเสร็จแต่ศึกษาหัวข้อย่อยโดยเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมพร้อมกับการประยุกต์ใช้และการทำวิจัย

๔.๘ คำถามท้ายบท

๑. รัฐประศาสนศาสตร์มีจุดเริ่มต้นอย่างไร จงอธิบาย
๒. เพราะเหตุใด นิโคลัส เฮนรี จึงถือว่าการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่แท้จริงเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900
๓. หลักของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกจนถึงปี ค.ศ. 1970 กับรัฐประศาสนศาสตร์หลังปี ค.ศ. 1970 มีหลักคิดที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร จงอธิบายให้เข้าใจ
๔. พัฒนาการของพาราไดม์ (Paradigm) ของนิโคลัส เฮนรี มีว่าอย่างไร จงอธิบายโดยละเอียด
๕. วิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังได้แยกประเด็นความเป็นมาในประเทศไทยออกเป็นกี่ประการ อะไรบ้าง

อ้างอิงประจําบท

- กุลธน ธนาพงศธร. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ การบริหาร. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๓.
- คณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. **รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ ๕ . ๒๕๓๘.
- เฉลิมพล ศรีหงส์. **พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๒.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๕.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๐.
- ติน ปรัชญพาทย์. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.
- ติน ปรัชญพาทย์. **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อินทภาษ. ๒๕๕๓.
- พิทยา บวรวัฒนา. **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์. ๒๕๒๖.
- _____. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1970-1980**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๑. หน้า ๖๗.
- _____. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887 – 1970**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๗.
- ยุทธพงษ์ สีสากิจไพศาล. **พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรีในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๒.
- อุทัย เลาหิเชียร. “ ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์”. ใน เอกสารการสอน ชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๗.
- _____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ** พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี เอ็น เพรส. ๒๕๔๓.
- Leonard D. White. **Introduction to the Study of Public Administration**. 5th ed.. New York : The Macmillan Co.. 1955.
- Luther Gulick. "Note on the Theory of Organization" in *Papers on the Science of Public Administration* Luther Gulick and L. Urwick eds.. New York : Institute of Public Administration. 1937.
- Nicholas Henry. **Public Administration and Public Affairs**. New Delhi : Prentice-Hall of India. 6th ed.2002.

Nicholas Henry. **Public Administration and Public Affairs**. Englewood Cliffs. new **Jersey**. Prentice Hall Inc. 1975.

บทที่ ๕

การบริหารการพัฒนา

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาความหมายของการบริหารการพัฒนา จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารการพัฒนา องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา กระบวนการในการพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน กระบวนการบริหารการพัฒนาโดยการนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการบริหารการพัฒนา
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจุดเน้นของการบริหารการพัฒนา
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีในการบริหารการพัฒนา
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน
๗. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารการพัฒนาโดยการนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้

๕.๑ บทนำ

จากการที่มนุษย์ต้องดิ้นรนหาหนทางต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นอยู่ดีขึ้น และการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยการมีอิสรภาพที่ดีกับเพื่อนมนุษย์จะมุ่งพัฒนาให้เป็นความสัมพันธ์ด้วยความรักใคร่ไมตรีช่วยเหลือกันซึ่งเป็นสิ่งที่ดำเนินไปนอกเหนือจากการที่ทุกคนมีการพัฒนาตนเองอยู่แล้วโดยปกติ^๑ และการอยู่ร่วมกันในสังคมจะต้องมีระบบการบริหารจัดการเข้ามามีส่วนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปสู่จุดหมายที่ต้องการ เช่นเดียวกันการดิ้นรนของประชากรหลาย ๆ ประเทศเพื่อพัฒนาให้ประเทศของตนมีศักยภาพเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ นั้น โดยการนำขององค์การสหประชาชาติที่พยายามผลักดันให้อีกหลายประเทศที่พัฒนาแล้วได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาให้มีการพัฒนาตนเองให้เจริญมากยิ่งขึ้น มีการนำหลักการต่าง ๆ มาใช้พร้อมกับการศึกษาลักษณะทั่วไปและปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนาด้วย

บ่อเกิดของคำว่า Development Administration คือ Dr.George F. Gant ผู้เคยเป็นผู้จัดการโครงการเขื่อนกันน้ำเทนเนสซีในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นโครงการอเนกประสงค์ที่ประสบ

^๑ พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตฺโต), พิมพ์ครั้งที่ ๔ ฉบับปรับปรุง, กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนสู่ประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๗๑.

ความสำเร็จอย่างน่าชื่นชม^๒ และจากผลงานความสำเร็จทางการบริหารงานดังกล่าวจึงทำให้มีการศึกษาวิจัยกิจกรรมทางการบริหารการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของศาสตร์สาขานี้มาตลอด แต่นักวิชาการบางกลุ่มก็ให้ความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาหรือพัฒนาบริหารศาสตร์นั้นเกิดขึ้นมาจากจุดเปลี่ยนของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ ต่อมาในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ ได้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ(Comparative Public Administration)ในทำนองเปรียบเทียบกับการเมืองเปรียบเทียบของวิชารัฐศาสตร์ จนต่อมาได้พัฒนาการเปลี่ยนจุดเน้นมาที่สาขาการบริหารการพัฒนา ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงเป็นสาขาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ^๓ แต่ขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์(รัฐประศาสนศาสตร์)ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๖๐ มาจนถึงปัจจุบันนี้ด้วย

๕.๒ ความหมายของการบริหารการพัฒนา

ในการอธิบายประเด็นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาคำนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอประเด็นสำคัญที่ควรทราบ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การบริหารการพัฒนาของแบ่งเป็น ๒ ส่วนคือ “การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึงการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มืองค์การบริหารงานนั้นๆสามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อนจึงจำเป็นต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การการบริหารงานบุคคลงานคลังงานวางแผนการตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุดส่วนการบริหารงานภายนอก (external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมดทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่าในการบริหารงานนั้นมีอะไรแต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียวเพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุดซึ่งหมายถึงว่านอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้วยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่นๆให้ปัจจัยเหล่านั้นมารวมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผลความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์การส่วนมากเพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่นๆด้วยกันแทบทั้งนั้น”

ออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริการราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว

^๒ วรเดช จันทรรและณัฐฐา วินิจัยภาค (บก.), ๔ ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์(รวมบทความทางวิชาการ ๒๕๔๘-๒๕๓๘), (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนา บริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔๕.

^๓ กวี รัชชน และคณะ, การบริหารการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๘ - ๙.

“อมร รักษาสัตย์ และชัตติยาภรณ์สุต (บรรณาธิการ), ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๒๗๐.

ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิพิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหารบทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการเป็นต้น^๕ โดยนัยเดียวกันสเวิร์ดโลว์ยังได้กล่าวอีกว่าประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกันลักษณะนี้และบทบาทของรัฐบาลดังกล่าวทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างออกไปในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างนั้นอยู่การบริหารรัฐกิจจะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา^๖

พอลมิวโดล์ (Paul Meadows) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่าการบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ นักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง^๗

แฮร์รีเจ. ฟรายด์แมน (Harry J. Friedman) นักวิชาการชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่าการบริหารการพัฒนาประกอบด้วยปัจจัย๒อย่างคือ (๑) การปฏิบัติงานตามแผนงานต่างๆที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) (๒) การเปลี่ยนแปลงต่างๆภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่างๆดังกล่าว^๘

จอห์น ดี. มอนโกเมอรี (John D. Montgomery) นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวว่าการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดยปกติจะไม่เกี่ยวข้องกับความพยายามเพิ่มความสามารถทางการเมืองเห็นได้ว่ามอนโกเมอรีมีความคิดว่าการบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก^๙

เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว. ไวต์เนอร์ (Edward W. Weidner) นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวไว้ว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงการปรับรรควิธี (means) ของการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายต่างๆของแผนงานของรัฐบาลซึ่งก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อนแล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น^{๑๐}

^๕ Irving Sverdlow (ed.), **Development Administration : Concepts and Problems** (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963), pp. ix-xii.

^๖ Ferrel Heady, **Public Administration : A Comparative Perspective** (New Jersey : Prentice Hall, Inc., ๑๙๖๖), p.10.

^๗ Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration," in Irving Sverdlow (ed.), **op.cit.**, p. 86.

^๘ Harry J. Friedman, "Administrative Roles in Local Governments," in Edward W. Weidner (ed.), **Development Administration in Asia** (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970) , p. 254.

^๙ John D. Montgomery and William J. Siffin (ed.), **Approaches to Development : Politics, Administration and change** (New York : McGraw-Hill Books Company, 1966), p. 259.

^{๑๐} Edward W. Weidner, อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ), **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐๕.

นอกจากนี้ไวต์เนอร์ได้แบ่งการบริหารการพัฒนาเป็น ๒ ส่วนคือกระบวนการและความรู้ทางวิชาการ (area of study) ส่วนที่เป็นกระบวนการนั้นไวต์เนอร์มีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการบริหารงานของรัฐบาลที่นำองค์กรไปสู่การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ส่วนที่เป็นความรู้ทางวิชาการไวต์เนอร์มองว่าการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจที่มุ่งแสวงหาความรู้ในเรื่องบางเรื่องและเรื่องดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความศรัทธาของบุคคลกลุ่มบุคคลและประเทศนั้นๆ^{๑๑}

เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) นักวิชาการชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายที่สำคัญ๒ประการคือการบริหารการพัฒนาหมายถึง (๑) การบริหารแผนงานพัฒนา (development programs)ทั้งหลายด้วยวิธีการต่างๆขององค์การขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยของของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (developmental objectives) การเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร^{๑๒}

อนันต์ เกตุวงศ์ มีความเห็นว่านักวิชาการส่วนใหญ่ถือว่าการบริหารการพัฒนามีขอบเขตครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วยและบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงดังนั้นไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆที่เป็นไปตามนโยบายและแผนย่อมถือว่าอยู่ใน ฉะนั้นการบริหารการพัฒนาจึงย่อมหมายถึงการบริหารของงานพัฒนาหรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่างๆไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จรวมทั้งการพัฒนาการบริหารหรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้นและอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้ development administration (การบริหารการพัฒนา) = administration of development (การบริหารเพื่อการพัฒนา) + development of administration (การพัฒนาการบริหาร) หรือ $DA = A \text{ of } D + D \text{ of } A$ ^{๑๓}

อุทัย เลาหิเชียร เขียนบรรยายถึงการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึงหน่วยงานทางราชการหรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนากล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่างๆของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่างๆของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของอุทัย

^{๑๑}Edward W. Weidner, "Development Administration : A New Focus for Research", in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (ed.), **Papers in Comparative Administration** (Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan, 1962), pp. 98.

^{๑๒}Fred W. Riggs, "Introduction," in Fred W. Riggs (ed.), **Frontiers of Development Administration** (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), pp. 6-7.

^{๑๓}อนันต์ เกตุวงศ์, **การบริหารการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๘-๒๙.

เลาหิเชียร์นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย^{๑๔}

กมล อุดลพันธุ์อธิบายถึงความหมายของคำว่าบริหารพัฒนาว่า “เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กันแต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้นใช้คำว่าบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการและใช้คำว่าพัฒนบริหารศาสตร์หรือวิชาการบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นหลักวิชาที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a field of study)”^{๑๕}

ดิน ปรัชญพฤทธิอธิบายว่าการบริหารการพัฒนา (development administration, administration of development, หรือ a of d) หมายถึงการนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผนงานหรือโครงการพัฒนาประเทศจริงๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้าและความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้านี้จะมุ่งความเจริญของทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์การ (ประชาชน)^{๑๖}

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวสรุปถึงการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนท์ ช่างต้นว่าการบริหารพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนาออกจากการบริหารกฎหมายและความเป็นระเบียบและเนื่องจากการบริหารเพื่อการพัฒนาไม่ใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วยดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวพันกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก^{๑๗}

๕.๓ จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา

การบริหารพัฒนามีจุดเน้นอยู่หลายประการ ดังที่สะท้อนให้เห็นจากผลงานของนักวิชาการดังนี้

๑) **การบริหารการพัฒนาแบบอเมริกัน** เน้นการกระทำและจุดหมายปลายทางที่มีการวางแผนเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงไว้ล่วงหน้า^{๑๘} พบว่าลักษณะของคนอเมริกันนั้น จะเน้นการกระทำมากกว่ากรอปรายปัญหาปรัชญาเมื่อเทียบกับคนอังกฤษ จะเน้นจุดหมายปลายทางมากกว่าวิธีการหรือพยายามหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์ที่เรียกว่า ชัยชนะของเทคนิคหรือวัตถุประสงค์ (The Triumph

^{๑๔} อุทัย เลาหิเชียร์, รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ ๖), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๘๙.

^{๑๕} กมล อุดลพันธุ์ เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และสุจิตรา ธนารักษ์, (บรรณาธิการ), การบริหารการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๙.

^{๑๖} ดิน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา, (กรุงเทพมหานคร :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖๓.

^{๑๗} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม, (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, ๒๕๓๑), หน้า ๒๒.

^{๑๘} Weidner, Development Administration : A New Focus for Research, in Heady and Stokes, op. cit., pp.97-108.

of technique or purpose) และการเน้นการกระทำจุดหมายปลายทางนี้ จะมีพื้นฐานอยู่บนความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นอกจากนี้ การบริหารการพัฒนาแบบอเมริกาที่ยังเน้นด้วยว่า การกระทำที่ดี และจุดหมายปลายทางที่ดี จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับสภาพแวดล้อม การทดลอง ความร่วมสมัย และปฏิบัติการนิยม^{๑๙} การเน้นสภาพแวดล้อมก็เพื่อให้มีความเข้าใจถึงอิทธิพลของสิ่งเหล่านี้ ต่อชีวิต และทรัพย์สินของมนุษย์ และในบางครั้งจะสามารถช่วยให้มนุษย์ควบคุมสภาพแวดล้อมได้ การเน้นการทดลองโดยการทำถูกทำผิด และการทดลองเลียนแบบของจริงช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์และสามารถนำมาประยุกต์ได้ การเน้นความร่วมมือสามารถให้เราปฏิบัติงานได้สำเร็จและแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์

๒) การบริหารการพัฒนา ในศตวรรษ ๑๙๘๐ เน้นกลยุทธ์การสร้างสาธารณะทางการเมือง การบริหาร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติการโต้ตอบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และการเมืองของการปฏิบัติตามนโยบายพัฒนา^{๒๐} การสร้างสมรรถนะทางการเมือง การบริหาร ก็เพื่อให้ระบบบริหารสามารถส่งมอบสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนได้ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพรวมถึงการอนุรักษ์ และการให้ความคุ้มครองแก่ทรัพยากรธรรมชาติมิใช่เสื่อมโทรม สิ้นเปลือง และมีมลพิษ การเน้นปฏิบัติการตอบโต้ระหว่างภาครัฐ และเอกชนเป็นการยอมรับว่าการบริหารพัฒนามีใช้อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ หากแต่เป็นการกิจของเอกชนที่จะต้องปฏิบัติด้วย เฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อส่งเสริมการประกอบการแบบเสรีและสนับสนุนการปกครองการบริหารแบบประชาธิปไตย ส่วนการเน้นการเมืองของการปฏิบัติตามนโยบายพัฒนานั้น สะท้อนให้เห็นว่าการที่จะปฏิบัติตามนโยบายพัฒนาให้ประสบความสำเร็จนั้น จะใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะในบางครั้งเราอาจจำเป็นต้องใช้การเจรจาต่อรองกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ในบางครั้งอาจจะต้องใช้ดุลยพินิจ และในบางครั้งจะต้องใช้การสร้างแรงจูงใจของคณะผู้ปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนา

๓) การบริหารการพัฒนา ควรเน้นการมุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ยอมรับให้นักการเมืองและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลและข้าราชการในการพัฒนาประเทศ การพยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ การใช้ความรู้และวิชาการเชิงสหสาขาวิชา การแยกงานพัฒนาออกมาเสียจากงานกิจวัตรประจำวัน และการบริหารการพัฒนาควรเน้นความร่วมมือของข้าราชการ และหน่วยงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง^{๒๑}

๔) การบริหารพัฒนานั้นหลายสิ่งหลายอย่างด้วยกัน กล่าวคือ ความเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์กับบุคคลและหน่วยงานภายนอก การแปลงนโยบายการพัฒนาให้เป็นโครงการ พัฒนาการเน้นการพัฒนาเป็นภาค (sector) และการกระจายอำนาจไปสู่แหล่งที่มี ปัญหาและพยายามดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การพัฒนามุ่งเน้นให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้าง

^{๑๙} Weidner, อังโน ดิน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนาความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๑๑.

^{๒๐} Honadale, Development Administration in the Eighties : New Agenda or Old Perspectives, o. cit., p. 176.

^{๒๑} กมล อดุลพันธ์และผู้อื่น, การบริหารการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๙), หน้า ๑๒๗-๑๓๑.

ระบอบประชาธิปไตยและต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ แต่ในทศวรรษ 1970 ได้หันมาเน้นความเสมอภาคทางสังคม การกระจายอำนาจ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น^{๒๒}

๕.๔ แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารการพัฒนา

ในการพัฒนาประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นมิใช่จะพัฒนาไปตามธรรมชาติหรือโดยไร้ทิศทาง แต่การพัฒนาประเทศนั้นจะต้องพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (Development Process) และมีกรอบแนวคิดทฤษฎีเป็นแนวทางในการพัฒนาซึ่งตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่๒เป็นต้นมาได้มีนักวิชาการหลายกลุ่มหลายสำนักได้พยายามเสนอทฤษฎีในการพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ได้พิสูจน์ว่าทฤษฎีดังกล่าวนั้นนำไปใช้ในประเทศนั้นๆ แล้วได้ผลดีจริงหรือไม่ในที่นี้ใครเสนอทฤษฎีการพัฒนาที่สำคัญ ๓ ทฤษฎี ดังนี้คือ^{๒๓}

๑. ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory)

ทฤษฎีภาวะทันสมัยเป็นทฤษฎีการพัฒนาที่รุ่งโรจน์มากและถูกนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศด้อยพัฒนาอย่างกว้างขวางในราวปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐-๑๙๖๐ จุดกำเนิดของทฤษฎีมาจากความสำเร็จในการพัฒนาของกลุ่มยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งยึดแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยม (Capitalism) หรือเน้นการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบเสรีซึ่งกลายเป็นแนวความคิดกระแสหลักที่สำคัญมากในยุคนั้นนักทฤษฎีที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวความคิดและทฤษฎีภาวะทันสมัยคือดับลิรอสโทว์ (W. Rostow) ซึ่งได้เสนอแนวคิดในการสร้างความเจริญเติบโตตามลำดับขั้น (stages of growth) ๕ ขั้นได้แก่

ขั้นที่หนึ่งเป็นจุดเริ่มต้นจากสภาพสังคมแบบดั้งเดิม

ขั้นที่สองเป็นการเตรียมตัวเพื่อก้าวทะยานไปข้างหน้า

ขั้นที่สามเป็นการก้าวทะยานไปสู่การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

ขั้นที่สี่เป็นการบรรลุสู่ภาวะที่เจริญเติบโตอย่างเต็มที่

ขั้นที่ห้าเป็นการเจริญสูงสุดของสังคมการพัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีภาวะความทันสมัยนั้นสามารถพิจารณาได้จากจุดมุ่งหมายและกระบวนการดังต่อไปนี้

๑.๑ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีภาวะทันสมัย

จุดมุ่งหมายหลักคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาชุมชนเมืองและการเสริมสร้างความก้าวหน้าของระบบตลาดมาสนับสนุนซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เพิ่มขึ้นในอัตราที่แน่นอนและรวดเร็วว่าการเพิ่มของประชากรเป็นผลให้ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในแต่ละปีเพิ่มสูงตามไปด้วยและผลของความเจริญเติบโตจะค่อยๆ แพร่กระจายจากภาคอุตสาหกรรมไปสู่

^{๒๒} อุตัย เลาวิเชียร, พัฒนาการของการบริหารการพัฒนา, เอกสารสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่๙ (สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑), หน้า ๓๘๑.

^{๒๓} ปกรณ์ ปรียาก, ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในการบริหารการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพานิช, ๒๕๓๘), หน้า ๒๕.

ภาคการผลิตอื่นๆและจากเมืองไปสู่ชนบทตามแนวคิดของ Adam Smith เกี่ยวกับทฤษฎีการแพร่กระจาย(Trickle Down) ทำให้ความทันสมัยทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและทั่วถึงกัน

๑.๒ กระบวนการพัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีภาวะทันสมัย

ความสำเร็จของการพัฒนาตามทฤษฎีภาวะทันสมัยจะบรรลุตามจุดมุ่งหมายข้างต้นได้นั้นจะต้องอาศัยกระบวนการที่เกิดจากบทบาทของสถาบันทางการเมืองสถาบันทางการบริหารและสถาบันอื่นๆดังต่อไปนี้

๑) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแผนพัฒนาซึ่งมีลักษณะเป็นการวางแผนจากส่วนกลาง (Top - Down Planning) เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infra Structure) อันได้แก่การคมนาคมการพลังงานการชลประทาน เป็นต้น

๒) การจัดตั้งสถาบันต่างๆทั้งสถาบันทางการเมืองสถาบันทางด้านสังคมและสถาบันทางด้านเศรษฐกิจเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนเร่งรัดการพัฒนาเช่นพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (Interest Group)

๓) การขยายตัวของเมืองและบริการสาธารณะในเขตชุมชนเมืองทั้งเมืองหลวงและเมืองหลัก

๔) การให้บริการแก่สังคมชนบทในรูปต่างๆเช่นการให้บริการทางด้านการศึกษาด้านสาธารณสุขให้มากขึ้น

จากแนวคิดทฤษฎีภาวะทันสมัยนี้ได้ถูกประยุกต์ใช้ในประเทศกำลังพัฒนาโดยการวางแผนการพัฒนาประเทศที่คล้ายคลึงกันดังนี้คือการเน้นการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) การสร้างความเจริญเฉพาะในเขตเมืองและเมืองหลวงส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการวางแผนการพัฒนาและมีการยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในรูปของการให้เปล่าและการมีเงื่อนไขผูกพันจากการศึกษาแนวทางการพัฒนาตามทฤษฎีภาวะทันสมัยชี้ให้เห็นว่าพื้นฐานอุดมการณ์ของทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักของการพัฒนาแบบทุนนิยม (Capitalist Development) และการสร้างระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญผลที่ตามก็คือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายได้เข้ามามีส่วนร่วมในเศรษฐกิจโลกและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จุดเน้นของทฤษฎีภาวะทันสมัย สรุปได้ดังนี้คือ

๑. เน้นการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยอาศัยอุตสาหกรรมเป็นตัวนำในการพัฒนาเช่นเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นต้น

๒. เน้นบทบาทของรัฐในการวางแผนจากส่วนกลาง (Top - down Planning) ทั้งนี้เพื่อให้มีการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารอย่างรวดเร็วและการพัฒนาเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือผู้นำประเทศ

๓. เน้นพัฒนาสังคมเมือง (Urbanization) โดยสร้างสังคมเมืองให้ทันสมัยอาทิเน้นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมโดยคาดหวังว่าถ้าพัฒนาสังคมเมืองให้เจริญก้าวหน้าแล้วผลของการพัฒนาจะแพร่กระจาย (Trickle . down) ไปสู่สังคมชนบทอย่างทั่วถึงกัน

๔. เน้นการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยทั้งนี้เพราะทฤษฎีนี้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมดังนั้นจึงต้องใช้เครื่องจักรกลที่ทันสมัยมาช่วยในการผลิตผลที่ตามมาคือการเป็นหนี้สินประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประเทศที่ด้อยพัฒนามักไม่สามารถวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นมาใช้ได้เองนอกจากนั้นยังทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในสังคมตามมาอีกด้วย

๕. เน้นการใช้ทุนเข้มข้นจากภายนอกประเทศคือประเทศที่เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมถ้าเป็นประเทศที่ร่ำรวยก็จะไม่เกิดผลกระทบมากนักแต่สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งยากจนเมื่อเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต้องก่อหนี้สาธารณะหรือกู้ยืมเงินทุนจากต่างประเทศ

๖. ยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในรูปการให้เปล่าการลงทุนการมีเงื่อนไขผูกพัน การช่วยเหลือทางวิชาการซึ่งบางครั้งทำให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายต้องพึ่งพาหรือกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจกับประเทศที่พัฒนาแล้วโดยไม่เจตนา

๗. การวัดผลการพัฒนาตามทฤษฎีภาวะทันสมัยนี้จะยึดรายได้ประชาชาติและรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเป็นหลัก

๒. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory)

ในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ได้มีนักวิชาการสายยุโรปเช่นกุนนาร์ไมด์ดัล (Gunnar Myrdal) , ดัดเลย์เซียร์ (Duley Seer) พอลสทรีทเทิน (PualStreeten) ได้คัดค้านแนวความคิดทฤษฎีภาวะทันสมัยโดยเสนอว่าแนวความคิดดังกล่าวไม่สามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในประเทศโลกที่ ๓ ได้นอกจากนั้นนักวิชาการสายลาตินอเมริกาอาทิ Frank , Cardose , Doossantos ได้เสนอว่าทฤษฎีภาวะทันสมัยไม่สามารถนำไปใช้ในประเทศด้อยพัฒนาได้สำเร็จเพราะยิ่งพัฒนาไปคนรวยยิ่งรวยแต่คนจนยิ่งจนลงหรือที่เรียกว่ารวยกระจุกแต่นกระจ่างเขาจึงต่อต้านทฤษฎีภาวะทันสมัยมากและได้เสนอแนวคิดทฤษฎีพึ่งพาเอาไว้ดังนี้คือ

๒.๑ เขามองว่าถ้าพัฒนาตามทฤษฎีภาวะทันสมัยประเทศตะวันตกที่เจริญจะเป็นศูนย์กลางทุกอย่างในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาจะเป็นบริวารหรือต้องพึ่งพาภายนอกอยู่ตลอดเวลา

๒.๒ เขาเน้นว่าควรมีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่เพื่อที่จะนำไปสู่การกระจายผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

๒.๓ กระบวนการที่สามารถกระทำได้คือการลดการพึ่งพาจากภายนอกและการที่ประเทศพยายามเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองให้มากขึ้นแต่ทฤษฎีพึ่งพานี้ นักวิชาการมิได้เสนอแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมนักจึงทำให้มีการปฏิเสธแนวทางการพัฒนาแบบดั้งเดิมและนำไปสู่แนวทางการพัฒนาทฤษฎีใหม่ที่เน้นการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานต่อไป

๓. ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Theory)

แนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มองค์การกรรมระหว่างประเทศ (ILO = International Labour Organization) ได้เสนอกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่โดยคำนึงถึงความต้องการพื้นฐานและความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์และการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนา

เหตุผลที่มาของทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานก็คือ

๒.๓.๑ เป็นข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดของทฤษฎีภาวะความทันสมัย

๒.๓.๒ องค์การสหประชาชาติเรียกร้องให้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐานเป็นกลยุทธในการพัฒนา

๒.๓.๓ ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของนักทฤษฎีพึ่งพาบางกลุ่มทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานได้รับอิทธิพลจากนักเศรษฐศาสตร์หลายท่านอาทิ ดัดเลย์เซียร์,(Duley Seer) พอลสตรีทเท็น (Pual Streeten), กุนนาร์ไมด์ดัล (Gunnar Myrdal) โดยได้โต้ตอบแนวความคิดของทฤษฎีภาวะทันสมัยด้วยการเรียกร้องให้มีการดำเนินการวิเคราะห์เพื่อกำหนดเงื่อนไขทางสังคมและการจัดเตรียมสถาบันต่างๆก่อนการพัฒนาซึ่งในเวลาต่อมาองค์การกรรมระหว่างประเทศ (ILO) ได้ทำการวิจัยและเสนอผลต่อที่ประชุมสมัชชาว่าด้วยการจ้างงานของโลกที่กรุงเจนีวาประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่าด้วยแนวทางหรือกลยุทธในการพัฒนาแนวใหม่ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างจริงจังนอกจากนั้นยังให้คำนิยามเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐานการระดมทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงความสำเร็จที่ต้องการดังนั้นก็อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานนั้นเป็นทฤษฎีทางสายกลางระหว่างทฤษฎีภาวะทันสมัยและทฤษฎีพึ่งพาที่เสนอมิติใหม่ในการวางแผนพัฒนาจากกรอบความคิดในการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่การวางแผนจากระดับล่าง (bottom - up planning) ขึ้นมาสำหรับความต้องการความจำเป็นขั้นพื้นฐานแต่ละประเทศมีความต้องการที่แตกต่างกันดังนั้นก็ประเทศต่างๆจึงควรกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์และความเหมาะสมของประเทศตนเช่นประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานไว้ ๘ ประการหรือที่เรียกว่าจปฐ. ๘ ประการ ในที่นี้จะกล่าวถึงจุดมุ่งหมายและกระบวนการพัฒนาของทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ได้ดียิ่งขึ้นและสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม“ความจำเป็นพื้นฐานหรือจปฐ. (Basic Minimum Needs) หมายถึงความต้องการระดับพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลและสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งแต่ละประเทศก็จะกำหนดความจำเป็นพื้นฐานที่แตกต่างกัน

จุดเน้นที่สำคัญของทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน

๑. เน้นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการที่จำเป็นพื้นฐานของประชาชน
๒. เน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการกระจายความเจริญไปยังพื้นที่เป้าหมายอย่างทั่วถึง
๓. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรมและพื้นที่ชนบทมาก
๔. สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate Technology)
๕. เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของประเทศ
๖. เน้นการพัฒนาทุกๆด้านไปพร้อมๆ กันแบบบูรณาการ (Integration) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมืองการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๗. สนับสนุนการใช้แรงงานและทุนภายในประเทศ (Labour & Capital)
๘. เน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนในชุมชน

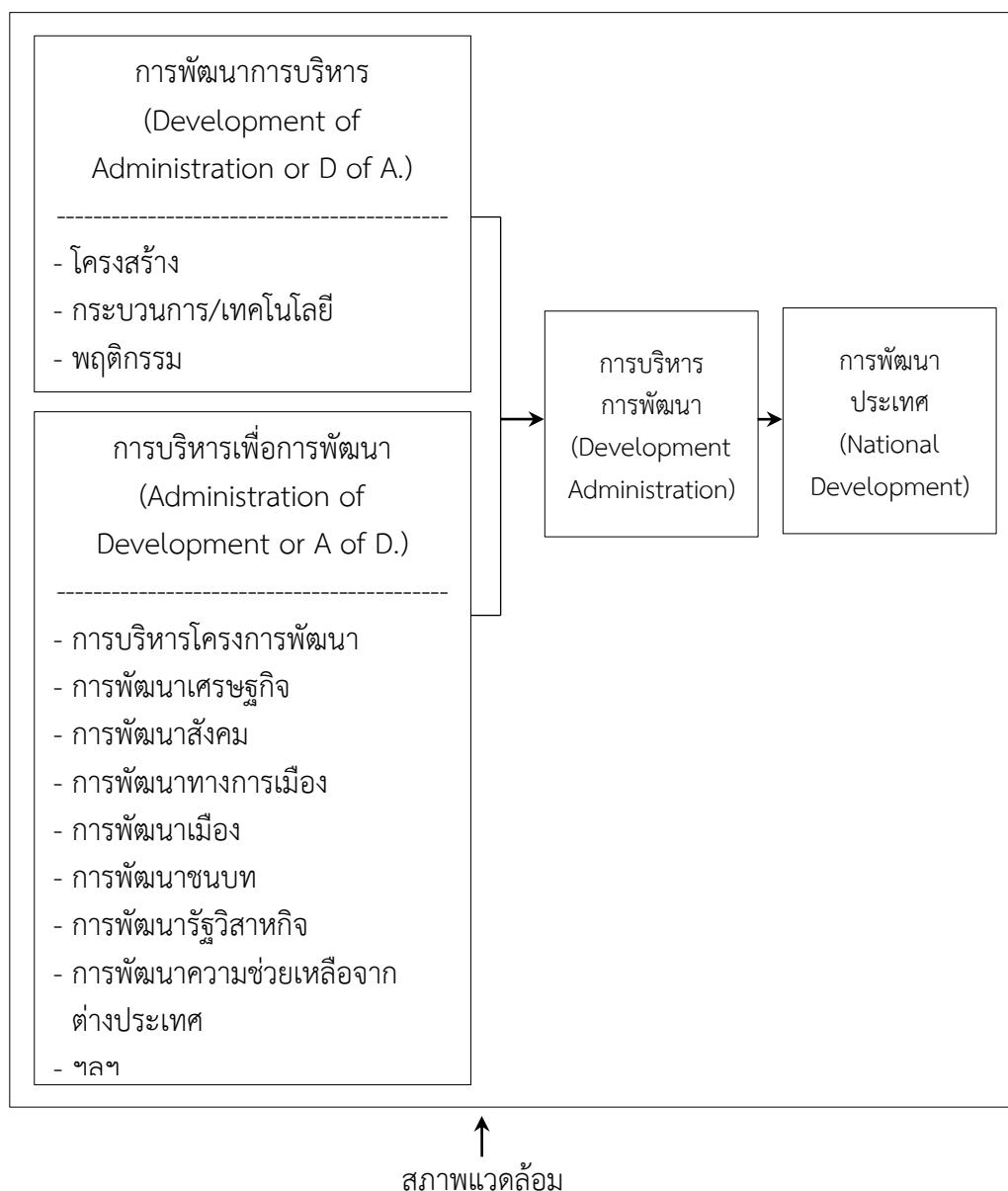
จุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน

ทฤษฎีนี้กำหนดจุดมุ่งหมายไว้ว่าเป็นการใช้ความพยายามเพื่อดำเนินการพัฒนาไปสู่การตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายซึ่งความจำเป็นขั้นพื้นฐานเหล่านี้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาว่าสถานภาพปัจจุบันของประชากรมี

เป้าหมายเป็นอย่างไรกับคำนึงถึงเกณฑ์ความเป็นไปได้ในทางวิชาการและสถานะการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ระดับความจำเป็นพื้นฐานของตนเองความจำเป็นขั้นพื้นฐานในที่นี้จะรวมถึงความจำเป็นทั้งในทางวัตถุและความจำเป็นในทางจิตใจด้วย

๕.๕ องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาอาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพดังต่อไปนี้^{๒๔}



แผนภาพที่ ๕.๑ แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

^{๒๔} ดิน ปรชัยพุทธิ, การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕) หน้า ๒๑.

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาเมืององค์ประกอบหลักไอยู่ ๒ ประการ คือ ๑) องค์ประกอบการพัฒนาการบริหาร ๒) องค์ประกอบการบริหารเพื่อการพัฒนาและ องค์ประกอบหลักแต่ละองค์ประกอบนี้ ยังมีองค์ประกอบรองอีกด้วย อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรองเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น และทั้งหมดได้รับผลกระทบหรือผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย เพื่อความกระจ่างในเรื่องนี้ขอขยายความเกี่ยวกับ องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรองดังนี้

๑) **องค์ประกอบหลักการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration)** การพัฒนาการบริหาร หรือการปฏิรูปการบริหารครอบคลุมถึงองค์ประกอบรองต่างๆ คือ การพัฒนา โครงสร้าง กระบวนการเทคโนโลยีและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและ ภายนอกกระบวนการบริหาร การพัฒนาการบริหารมุ่งที่จะเพิ่มสมรรถนะของระบบราชการให้สามารถ ตอบภารกิจของการบริหารเพื่อการพัฒนาโดยส่วนรวม และความต้องการของประชาชน

๒) **องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development)** องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา อาจจะมีองค์ประกอบรองอีกมากมาย แต่จะขอพิจารณาองค์ประกอบรองได้ ดังนี้

๒.๑) การบริหารโครงการพัฒนา มุ่งเน้นที่จะแปลงนโยบายพัฒนาออกมาเป็น แผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงไป

๒.๒) การพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งที่จะเน้นเพิ่มรายได้เฉลี่ยหัวของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อและความอยู่ดีกินดี ทั้งนี้รวมถึงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิบัติตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒.๓) การพัฒนาสังคม มุ่งที่จะพัฒนาร่างกายและจิตใจของประชาชน ให้มีคุณภาพ ชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษย์ให้ดีขึ้น

๒.๔) การพัฒนาทางการเมือง มุ่งที่จะให้ประชาชนมีความตระหนักและจงรักภักดีใน รัฐและชาติ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนา โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง

๒.๕) การพัฒนาเมือง มุ่งที่จะพัฒนาเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลาง ของกิจกรรมทาง การเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อมๆกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมือง เช่น ความ แออัดที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน การจราจร เป็นต้น

๒.๖) การพัฒนาชนบท มุ่งพัฒนาชนบทเพื่อจัดความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ ได้ป่วย ความทิวโหย ส่งเสริมการพึ่งตนเอง ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ไปสู่ประชาชน ที่อยู่ห่างไกลในชนบท

๒.๗) การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนาวิสาหกิจที่จะพัฒนากลไกของรัฐวิสาหกิจที่ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงและดำเนินกิจกรรมนของประเทศที่วิสาหกิจ เอกชนไม่สามารถจะเดินการได้ พร้อมกันนี้ก็พยายามส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะบริการ สาธารณูปโภคและดำเนินธุรกิจที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ

๒.๘) การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ มุ่งที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับ มิตรประเทศ และหาแหล่งความช่วยเหลือทั้งจากมิตรประเทศ องค์การระหว่างประเทศ มูลนิธิและ

หน่วยงานของเอกชน เพื่อแสวงหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและระยะปลอดหนี้ และระยะชำระคืนเงินต้นนาน และความช่วยเหลือแบบให้เปล่า

๕.๖ สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ “การบริหารงานภายนอก” หรือต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร เพื่อโน้มน้าวให้หน่วยงานและบุคคลหันมาสนับสนุนนโยบายและให้ความร่วมมือในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารการพัฒนา ปรากฏการณ์เช่นนี้สื่อให้เห็นว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อกับสภาพแวดล้อม นั่นคือ หน่วยงานเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อม และสภาพแวดล้อมเองก็อาจจะได้รับผลกระทบจากการบริหารของหน่วยงานด้วย และสภาพแวดล้อมเองก็อาจจะได้รับผลกระทบจากการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานด้วย เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนา และการบริหารการพัฒนาก็มีความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมโดยจะขอยกหัวข้อสำคัญๆ ดังนี้^{๒๕}

๕.๖.๑ ความหมายของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

สภาพแวดล้อม (environment) และนิเวศวิทยา (ecology) เป็นคำที่อาจใช้แทนกันได้ แต่จากการติดตามและสังเกต การใช้คำทั้งสองนี้ในสำหรับตำราต่างๆ พบว่า มีความแตกต่างกันอยู่น้อย กล่าวคือสภาพแวดล้อมจะหมายถึง สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลเหนืออินทรีย์ และองค์การแต่ฝ่ายเดียว ส่วนนิเวศวิทยานั้น จะหมายถึง สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลเหนืออินทรีย์และองค์การ แต่ในขณะเดียวกันอินทรีย์และองค์การก็จะมีอิทธิพลเหนือสภาพแวดล้อมด้วย นอกจากนี้คำว่า “ecology” มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า “oikos” หมายถึงการอยู่อาศัย หรือที่อยู่อาศัย ต่อมาการศึกษาตามแนวนิเวศวิทยาหรือสภาพแวดล้อมนี้หมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และครัวเรือนของอินทรีย์ที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างอินทรีย์และสภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ทั้งที่เอื้ออำนวย และขัดขวางสภาพการต่อสู้เพื่อยังมีชีวิต^{๒๖}

คำนิยามของสภาพแวดล้อมของการบริหารพัฒนาในวงที่กว้างมาก และพิจารณาเฉพาะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเท่านั้น มิได้รวมเอกสภาพแวดล้อมภายในองค์กรแต่อย่างใด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของการบริหารพัฒนาน่าจะคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในองค์กรด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดภายในองค์กรทั้งในแง่เวลาและสถานที่ คุณภาพชีวิตการทำงาน บรรยากาศการบริหาร และสถานการณ์ระบบราชการ

พอสรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา หมายถึง สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมทั้งภายในภายนอก และรอบๆองค์กร และสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมดังกล่าวนี้ มี

^{๒๕} ดิน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕) หน้า ๖๙

^{๒๖} Robert McNetting, *The Ecological Approach in Cultural Study*, A McCaleb Module in Anthropology from the Series Addison-Wesley Modular Publications (Menlo Park, California: Cummings Company, 1973), p.1.

อิทธิพลเหนือโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของการพัฒนาการบริหาร และการบริหารเพื่อการพัฒนา (หรือการบริหารการพัฒนา) หรือในทางที่กลับกันสภาพแวดล้อมที่เป็นรูปธรรมอาจรวมถึงสภาพแวดล้อมที่เป็นนามธรรม ได้แก่ การประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม อันรวมถึงสภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ อุดมการณ์ อารยธรรมธุรกิจ บริษัท ปัจเจกชนนิยม ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น

๕.๖.๒ ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

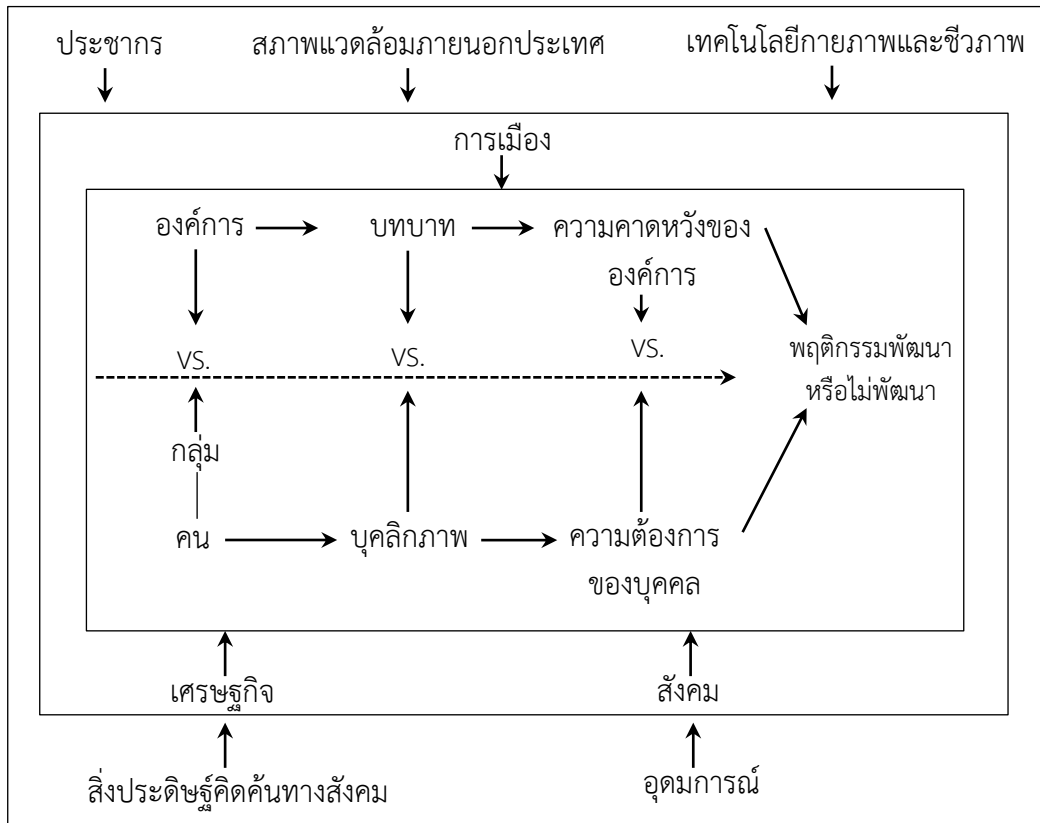
สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท ตามมิติต่างๆ คือ สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาที่แบ่งตามมิติเวลาและสถานที่ เช่น ผลงานของวอลโด และเฮฟฟี^{๒๗} กล่าวว่าสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาที่แบ่งตามมิติเฉพาะด้าน เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สภาพแวดล้อมทางการเมือง และเศรษฐกิจยังแบ่งออกได้เป็น สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจภายใน และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจภายใน^{๒๗} สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาที่แบ่งตามมิติ คงที่-ไหลตัว (เปลี่ยนแปลง) และสภาพของการบริหารการพัฒนาที่แบ่งตามมิติเฉพาะด้าน และที่แบ่งตามมิติ ผลกระทบเท่านั้นซึ่งสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาเหล่านี้อาจแบ่งเป็นได้ ๓ ประเภท คือ

๑) สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาจากภายนอกประเทศ อันได้แก่ ประชากร เทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพ สิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม และอุดมการณ์ เป็นต้น

๒) สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาภายในประเทศ อันได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมประเทศ

๓) สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาภายในองค์กร ซึ่งรวมถึงปฏิริยาโต้ตอบหรือความขัดแย้งระหว่างองค์กรและบุคคล ความขัดแย้งระหว่างบทบาทที่องค์กรมอบให้บุคคลและบุคลิกภาพของบุคคล และความขัดแย้งระหว่างความคาดหวังขององค์กรและความต้องการของบุคคล ทั้งนี้รวมถึงสถานการณ์ต่างๆ ภายในองค์กรด้วย และปฏิริยาโต้ตอบหรือความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นบ่อเกิดพฤติกรรม ดังแผนภาพที่ ๕.๒ แสดงประเภทและผลกระทบของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาต่อพฤติกรรมพัฒนาหรือไม่พัฒนา

^{๒๗} ดิน ปรัชญพฤทธิ, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๑๒.



แผนภาพที่ ๕.๒ แสดงประเภทและผลกระทบของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาต่อพฤติกรรมพัฒนาหรือไม่พัฒนา^{๒๘}

๕.๗ กระบวนการในการพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน

ในทางทฤษฎีมีข้อพิจารณาที่สำคัญที่ควรศึกษาและทำความเข้าใจอยู่สองด้านคือด้านกระบวนการวางแผนและด้านการกำหนดเนื้อหาสำคัญที่ควรมุ่งเน้น

๑. กระบวนการในการวางแผนพัฒนาสำหรับกระบวนการในการวางแผนพัฒนาตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานนี้เน้นสาระสำคัญคือนักวางแผนต้องคำนึงถึงความสำคัญในการคัดเลือกโครงการที่จะตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่กำหนดขึ้นและโครงการที่ตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานถือว่ามีความสำคัญสูงสุดที่จะต้องเน้นบริการแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนแน่นอน นอกจากนี้การกระจายอำนาจในการวางแผนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความจำเป็นขั้น

^{๒๘} ดิน ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕) หน้า ๗๗.

พื้นฐานเพราะเป็นหมายสูงสุดที่ต้องการในระยะยาวคือการที่ประชาชนในชุมชนต่างๆสามารถพึ่งตนเองได้ตลอดไป

๒. เนื้อหาสำคัญที่ควรมุ่งเน้นในการวางแผน เนื้อหาสำคัญที่มุ่งเน้นในการวางแผนของ ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานคือการเปลี่ยนแปลงวิธีการกระจายรายได้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การการผลิตและการค้าตลอดจนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนแต่ละพื้นที่ได้เสนอปัญหาและ ความต้องการขึ้นมาแล้วคัดเลือกโครงการที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานมากที่สุดต้องมี การปรับโครงสร้างการบริหารของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นและ เข้าถึงบริการด้านต่างๆของรัฐโดยอาศัยระบบการบริหารที่ดีให้ความสำคัญกับภาคชนบทและสาขา เกษตรกรรมมากขึ้นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยังมีฐานะยากจนตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ จึงควรมีการพัฒนากระบวนการผลิตและปัจจัยการผลิตในชนบทให้ดีขึ้นเพราะแนวคิดในเรื่องการพัฒนา นั้นมีความเชื่อว่าถ้าสามารถสร้างประชาชนในชนบทให้มีคุณภาพและเป็นฐานในการผลิตได้แล้วก็ จะสามารถพัฒนาได้ไถ่่ายนอกจากนั้นยังเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate Technology) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ประหยัดง่ายต่อการใช้เหมาะสมกับเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรม และสภาพภูมิอากาศเพื่อให้ประเทศมีฐานเทคโนโลยีที่เหมาะสมที่สามารถผลิตขึ้นเองได้และที่สำคัญ ต้องมีการพัฒนาแบบผสมผสานทุกๆด้านเพื่อให้เกิดดุลยภาพทั้งภาคเกษตรกรรมอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการ

๕.๘ กระบวนการบริหารการพัฒนาโดยการนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้

กระบวนการบริหารการพัฒนาด้วยแนวคิด PDCA นั้น เป็นการบริหารงานด้วยวงจร คุณภาพ (PDAC) ตามแนวคิดของเดมมิงปัจจุบันจัดเป็นกระบวนการสากลที่ถือเป็นเครื่องมือการบริหาร ที่จัดเป็นแกนร่วมของการบริหารที่หลากหลายบนพื้นฐานเดียวกัน จากการที่ได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ของเอ็ดวาร์ด เดมมิง (W.Edwards Deming) และนักการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้ กล่าวถึงวงจรคุณภาพ (PDCA) ไว้ว่า การจัดการอย่างมีคุณภาพเป็นกระบวนการที่ดำเนินการต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพขึ้น โดยหลักการที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) หรือวงจร เดมมิง ซึ่งประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ การวางแผนการปฏิบัติตามแผนการตรวจสอบ และการปรับปรุง แก้ไขดังนี้

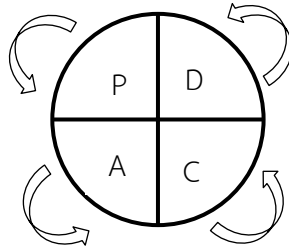
Plan คือ กำหนดสาเหตุของปัญหา จากนั้นวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือทดสอบ เพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น

Do คือ การปฏิบัติตามแผนหรือทดลองปฏิบัติเป็นการนำร่องในส่วนย่อย

Check คือ ตรวจสอบเพื่อทราบว่าการบรรลุผลตามแผนหรือหากมีสิ่งใดที่ทำผิดพลาดหรือได้เรียนรู้ อะไรมาแล้วบ้าง

Act คือ ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หากบรรลุผลเป็นที่น่าพอใจหรือหากผลการปฏิบัติไม่เป็นไป ตามแผน ให้ทำซ้ำวงจรโดยใช้การเรียนรู้จากการกระทำในวงจรที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว แม้ว่าวงจรคุณภาพจะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องแต่สามารถเริ่มต้นจากขั้นตอนใดก็ได้ขึ้นอยู่กับ ปัญหาและขั้นตอนการทำงานหรือจะเริ่มจากการตรวจสอบสภาพความต้องการเปรียบเทียบกับสภาพ ที่เป็นจริงจะทำให้ได้ข้อสรุปว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรในการแก้ไขปัญหาก็ให้เกิดการปรับเปลี่ยน

ไปตามเป้าหมายที่วางไว้ วงจรคุณภาพ (PDCA : plan do check act) คือ องค์ประกอบหลักของ
วงจรการจัดการ^{๒๙} ดังแผนภาพที่ ๕.๓ วงจรการจัดการ



หมุนให้เร็ว หมุนให้ถูกต้อง

ทิม่า (ปริทรรศน์ พันธุบรรยงค์)

คำว่า หมุนให้เร็ว หมุนให้ถูกต้อง ที่อยู่ทางด้านขวาของวงจรการจัดการนั้น คือ การหมุนวงจร
อย่างถูกต้องตามขั้นตอน ๑รอบ จะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาได้ ๑ระดับ การหมุนให้เร็ว
จะทำให้เกิดการปรับปรุงอย่างรวดเร็ว

P (Plan) คือ จะเริ่มต้นจากการแสวงหาจุดที่เป็นปัญหา ระหว่างระดับความแตกต่างจุดที่
มุ่งหวังและสภาพที่เป็นจริง เมื่อจับจุดที่เป็นปัญหาได้แล้ว จัดทำแผนมาตรการในการแก้ไข แล้วจึงเข้าสู่
ขั้น D หรือ do ต่อไป

D (Do) คือ การปฏิบัติตามแผนมาตรการแก้ไขแผนใหม่ล่าสุด เพราะแผนคือสิ่งที่ปรับปรุงแก้ไข
ได้อยู่เสมอ ต้องแน่ใจว่าแผนที่ลงมือปฏิบัตินั้นเป็นแผนที่ใหม่ล่าสุดจริงๆ

C (Check) คือ การเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์กับค่าเป้าหมายเสมอ

A (Act) คือ การปฏิบัติหลังการตรวจสอบ ซึ่งเป็นไปได้หลายประการ ดังนี้

๑. ในกรณีที่ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายจะต้องมีการทบทวนแผนของมาตรการแก้ไขแล้วดูว่า
สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหายู่นั้นมีสิ่งใดที่ปฏิบัติได้ทันทีให้ลงมือปฏิบัติเลย ส่วนสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้ทันที ให้
สะท้อนสู่แผนการแก้ไขปัญหารอบต่อไป

๒. ในกรณีที่ผลลัพธ์ดีกว่าเป้าหมาย จะต้องมีการทบทวนการกำหนดเป้าหมายว่าต่ำเกินไป
หรือไม่ ควรมีการปรับเป้าหมายให้ดีกว่าเดิมหรือไม่ ผลลัพธ์เหนือกว่าความคาดหวังโดยปัจจัย
ภายนอกอื่น ๆ หรือไม่

๓. ในกรณีที่ผลลัพธ์ได้ตรงตามเป้าหมายให้ทบทวนว่าได้มีการปฏิบัติตามแผนมาตรการ
แก้ไขครบถ้วนหรือไม่ ถ้าใช่ แสดงว่าแผนนี้ถูกต้องและควรกำหนดเป็นวิธีการปฏิบัติงานมาตรฐานเพื่อรักษา
ให้ผลลัพธ์คงอยู่ในระดับที่ต้องการต่อไป

ฮิโตะชิ (Hitoshi) กล่าวถึง การบริหารงานด้วยระบบวงจรคุณภาพ จัดเป็นกิจกรรมการ
ปรับปรุงและการควบคุมที่ประกอบด้วย การวางแผน การนำไปปฏิบัติ การตรวจสอบ และการปฏิบัติการ
แก้ไข โดยการวางแผน การนำแผนที่วางไว้มาปฏิบัติ ตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และถ้าผลลัพธ์ไม่ได้
ตามที่คาดหวังไว้ จะมีการทบทวนแผนการเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การควบคุมและการ

^{๒๙} ปริทรรศน์ พันธุบรรยงค์, ผู้แปลและเรียบเรียง, แผนภูมิสุดยอดกลยุทธ์การจัดการ = 100
management charts/ Soichiro Nagashima. (กรุงเทพมหานคร: มณีสรร, ๒๕๔๕), หน้า ๕๓-๕๔.

ปรับปรุงสามารถอธิบายได้อีกแบบหนึ่งก็คือ การทำการวางแผน การกระทำ การตรวจสอบ และการแก้ไขซ้ำอีก การทำตามวงจรคุณภาพอย่างตั้งใจและถูกต้องจะช่วยให้เกิด ความเชื่อมั่นในการทำงาน เมื่อวงจรคุณภาพหมุนซ้ำจะทำให้เกิดการปรับปรุงและระดับของผลลัพธ์สูงขึ้นเรื่อยๆ และงานส่วนใหญ่จะกระทำซ้ำในสิ่งที่เคยทำมาก่อน ถึงแม้ว่างานนั้นจะดูเหมือนว่าเป็นงานใหม่ทั้งหมดก็ยังคงมีส่วนประกอบหลายส่วนที่เหมือนหรือคล้ายกับสิ่งที่เคยทำมาก่อน การปรับปรุงคุณภาพส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาวิธีการของงานที่กระทำซ้ำอย่างระมัดระวังและเป็นระบบ ตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ ตลอดจนมีการแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพที่ค้นพบ ดังนี้^{๓๐}

๑. การวางแผน (Plan)

ในบรรดาส่วนประกอบทั้งสี่ส่วนของวงจรคุณภาพนั้น ควรพิจารณาการวางแผนเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าส่วนอื่นไม่มีความสำคัญ เพียงแต่ว่าส่วนการวางแผนจะเป็นส่วนที่ทำให้ส่วนอื่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าแผนการไม่เหมาะสมจะมีผลทำให้ส่วนอื่นไร้ประสิทธิภาพตามไปด้วย แต่ถ้ามีการเริ่มต้นวางแผนที่ดี จะทำให้มีการแก้ไขน้อยและกิจกรรมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนในการปรับปรุงเป็นการลดช่องว่างระหว่างสิ่งที่ต้องการให้เป็นกับสิ่งที่เป็นอย่างจริง และกิจกรรมการปรับปรุงที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีมุมมองที่แม่นยำในทั้งสองสิ่ง เปรียบเสมือนการสร้างบ้านบนพื้นทราย ไม่ว่าจะออกความพยายามเพียงใดก็ตามถ้าภาพในมุมมองของสถานการณ์ที่ต้องการและสถานการณ์จริงไม่ชัดแล้ว ก็จะได้ผลลัพธ์กลับมา ดังนั้นจึงควรสร้างวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์และการจำแนกปัญหา การตั้งเป้าหมาย เข้าใจถึงข้อจำกัดและขอบเขต รวมถึงการนำมาพิจารณาถึงวิธีการปรับปรุงที่เป็นไปได้ ตัดสินใจถึงแผนปฏิบัติการ กำหนดวิธีสำหรับตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ที่ได้

การพัฒนาแผน โดยปกติปัญหาที่ถูกนำมาแก้ไขเพื่อปรับปรุงนั้นจะประกอบด้วยสาเหตุหลายประการ ในการแก้ปัญหานี้อย่างเป็นระบบ ผู้นำขององค์กรต้องทำการจัดทำและพัฒนาแผนการปรับปรุง และการพัฒนาแผนประกอบด้วย การกำหนดกิจกรรมพื้นฐานที่ต้องการปรับปรุงอย่างชัดเจน แยกกิจกรรมออกตามโครงสร้างองค์กร กระจายส่วนย่อยของกิจกรรมพื้นฐานไปตามฝ่ายต่างๆ ในองค์กร กำหนดวิธีการประเมินความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน บุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในองค์กรควรเป็นผู้ตัดสินใจในการมอบหมายงานและวิธีการประเมินผลโดยผ่านการพบปะสนทนากับแต่ละฝ่ายในองค์กร

ในทำนองเดียวกัน หัวหน้าฝ่ายงานแต่ละฝ่ายต้องออกแบบและพัฒนาแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมาย โดยแผนการจะได้รับการกระจายออกเป็นลำดับลงมาทั่วทั้งองค์กรด้วยวิธีนี้ และจะถูกพัฒนาอย่างเหมาะสมในแต่ละระดับในโครงสร้างองค์กรจนกระทั่งถึงระดับที่ไม่จำเป็นต้องกระจายลงอีกต่อไป ขั้นตอนสุดท้ายคือการตัดสินใจของบุคลากรที่ต้องทำงาน ทรัพยากรที่ต้องการ และตารางเวลาที่ต้องปฏิบัติตาม และทำแผนการพัฒนาให้อยู่ในรูปของเอกสารทั้งหมดอย่างละเอียด ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการสื่อสารแผนการได้อย่างแม่นยำที่สุด

^{๓๐} อีโตชิ คูเมะ,(ปรีชา สีสานุกรม, แปล), **การบริหารจัดการโดยคุณภาพ**, สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), (กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชียเพลส, ๒๕๔๐), หน้า ๕๗-๖๐.

ขณะที่สร้างแผนการควรมีความระมัดระวังในแนวทางที่มีส่วนช่วยในการสร้างแผนการอย่างถูกต้อง ประกอบด้วย ขณะที่สร้างแผนการจะต้องมีการชี้แจงให้ชัดเจนถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาที่มี รวมทั้งต้องหาวิธีการทั้งหมดที่เป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ อาจมีการผ่อนปรนข้อจำกัดเหล่านี้บ้าง หลังจากมีการพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งหมดแล้ว ต้องทำการเลือกวิธีการที่ดีที่สุดเป็นแผนการปฏิบัติ ต้องมีการพัฒนาระเบียบวิธีการในการตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์เพื่อดูว่าแผนการมีประสิทธิภาพและมีการกระทำตามแผนและประสานกันกับแผนการเริ่มแรกหรือไม่ ต้องมีการรวบรวมสารสนเทศอย่างสม่ำเสมอและจัดอย่างเป็นระบบตลอดจนมีการนำมาใช้งานอย่างเต็มที่ในการวางแผนงาน ต้องมีการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องกระทำกับสิ่งที่น่ากระทำ ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด และเป็นไปไม่ได้ที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างในเวลาเดียวกัน ต้องพ่วงความสมดุลระหว่างเป้าหมายกับทรัพยากร การตั้งเป้าหมายที่สูงเกินไปเป็นการสวนทางกับการเพิ่มผลผลิตจะต้องมีการสร้างระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพเพื่อสื่อสารเป้าหมายของแผนการไปสู่ทุกส่วนขององค์กร ทรัพยากรทางด้านวัสดุอาจมีจำกัดแต่ความสามารถของมนุษย์มีไม่จำกัด ดังนั้น จึงมีทางเป็นไปได้เสมอในการปรับปรุง ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาความสามารถของมนุษย์อย่างสม่ำเสมอ

๒. การลงมือปฏิบัติ (Do)

เพื่อให้มั่นใจว่ามีการนำแผนการมาปฏิบัติอย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการสร้างความมั่นใจว่าฝ่ายที่รับผิดชอบในการนำแผนการไปปฏิบัติได้รับทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นในแผนการนั้น ๆ การสร้างความมั่นใจว่ามีการติดต่อสื่อสารไปยังฝ่ายที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การจัดให้มีการศึกษาและการอบรมที่ต้องการเพื่อการนำแผนการนั้น ๆ มาปฏิบัติ และการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในเวลาที่เป็น

๓. การตรวจสอบ (Check)

เมื่อทำการตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามแผน ต้องมีการประเมินการปฏิบัติตามแผนหรือไม่ และตัวแผนการเองมีความเหมาะสมหรือไม่ การที่ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามแผนการ ความไม่เหมาะสมของแผนการ หรือจากทั้งสองประการรวมกัน เป็นเรื่องที่จะต้องหาว่าสาเหตุมาจากประการไหน เนื่องจากการปฏิบัติการแก้ไขจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ถ้าความล้มเหลวมาจากแผนการไม่เหมาะสม อาจเป็นผลมาจากสาเหตุความผิดพลาดในการทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การเลือกเทคนิคที่ใช้ผิดเนื่องจากมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอและมีความรู้ในขั้นตอนการวางแผนไม่เพียงพอ การประเมินผลกระทบจากการปฏิบัติตามแผนผิดพลาด หรือประเมินความสามารถของบุคลากรที่ต้องนำแผนมาใช้ผิดพลาด ถ้าความล้มเหลวจากการไม่ปฏิบัติตามแผน อาจเป็นผลมาจากสาเหตุขาดความตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุง การติดต่อสื่อสารที่ไม่เหมาะสมและมีความเข้าใจในแผนไม่เพียงพอ การให้การศึกษาและการฝึกอบรมไม่เพียงพอ ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำและการประสานงานระหว่างปฏิบัติ หรือการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้น้อยเกินไป

๔. การปฏิบัติการแก้ไข (Act)

ขณะที่ทำการปฏิบัติการแก้ไขมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการจัดปรกฏการณ์หรืออาการของปัญหาและการกำจัดสาเหตุ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มีงานจำนวนมากมายที่ให้เป็นประจำในงานชนิดนี้ การกำจัดแค่อาการไม่ได้ช่วยแก้ปัญหามีอยู่ เป็น

เพียงแค่การเลื่อนการแก้ปัญหาออกไปเท่านั้น ดังนั้น ถ้าความล้มเหลวมาจากการวางแผนที่ไม่เหมาะสม การทบทวนแผนการเท่านั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา ต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการวางแผนโดยการหาปัจจัยที่ไม่เหมาะสม สาเหตุของการวางแผน และทำการปฏิบัติการแก้ไข ความก้าวหน้าของการปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้โดยการกำจัดสาเหตุมิใช่กำจัดอาการ และเมื่อไม่สามารถบรรลุถึงเป้าที่วางไว้ ควรมีการวิเคราะห์หาเหตุและมีการทบทวนแผนการดังเช่นที่กล่าวมาในหัวข้อ การตรวจสอบ สาเหตุอาจมาจากตัวแผนการที่ไม่เหมาะสมหรือมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อทำการปรับปรุง ต้องมีการชี้แจงสาเหตุแห่งความล้มเหลวอย่างถูกต้องและมีการเปลี่ยนแปลงแผนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ควรมีการวางแผนการปรับปรุงคุณภาพเป็นรายปีและมีการทบทวนทุกปี เพื่อให้มั่นใจว่าแผนการดังกล่าวมีความไว้วางใจและเหมาะสม

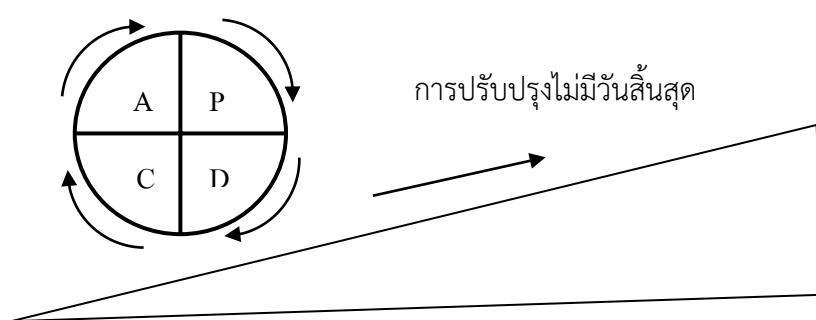
เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ กล่าวถึงแนวคิดของเดมมิ่งว่าผู้บริหารระดับสูงต้องมีบทบาทหลายด้าน และการจัดการคุณภาพที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องอาศัยหลักการที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอน ได้แก่^{๓๑}

ขั้นตอนที่ ๑ การวางแผน (Plan) หมายถึง วางแผนโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่หรืออาจเก็บรวบรวมขึ้นมาใหม่ นอกนั้นอาจทดสอบเพื่อเป็นการนำร่องก่อนก็ได้

ขั้นตอนที่ ๒ การทำ (Do) หรือลงมือทำ หมายถึง ลงมือเอาแผนไปทำ ซึ่งอาจทำในขอบข่ายเล็ก ๆ เพื่อทดลองดูก่อน

ขั้นตอนที่ ๓ การตรวจสอบ (Check) หมายถึง การตรวจสอบ หรือสังเกตสิ่งที่เกิดขึ้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดและเป็นไปในทางใด

ขั้นตอนที่ ๔ การแก้ไข (Act) หรือลงมือแก้ไข (corrective action) หมายถึง หลังจากที่ได้ศึกษาผลลัพธ์แล้ว อาจไม่เป็นไปตามที่ต้องการหรือมีปัญหาที่ต้องแก้ไข ก็ต้องดำเนินการแก้ไขตามที่จำเป็น หลังจากนั้นสรุปเป็นบทเรียนและพยากรณ์เพื่อเป็นพื้นฐานในการคิดหาวิธีการใหม่ๆ ต่อไป การลงมือปฏิบัติดังกล่าวนี้แสดงได้ ดังแผนภาพที่ ๕.๔ วงล้อเดมมิ่ง



ที่มา (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ)

การทำตามวงจรคุณภาพต้องทำซ้ำไปเรื่อย ๆ เพื่อสรุปเป็นบทเรียนอยู่ตลอด ยิ่งกว่านั้นต้องเข้าใจด้วยการจัดการคุณภาพไม่ใช่สงครามที่ผู้บริหารจะรบชนะด้วยตัวคนเดียว การจัดการคุณภาพจะ

^{๓๑} เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, การจัดการคุณภาพ: จาก TQC ถึง TQM, ISO 9000 และการประกันคุณภาพ, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๙๘.

ประสบความสำเร็จได้ ต้องเป็นการกระทำทั่วทั้งองค์กร เพราะการจัดการคุณภาพเป็นปรัชญาสำหรับองค์กรและคนทุกคนในนั้น

สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ กล่าวถึง จุดหมายที่แท้ของวงจรคุณภาพ(PDCA)ว่าเป็นกิจกรรมพื้นฐานในการบริหารคุณภาพนั้นมิใช่เพียงแค่การปรับแก้ผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนออกไปจากเกณฑ์มาตรฐานให้กลับมาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการเท่านั้น แต่เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงในแต่ละรอบของ PDCA อย่างต่อเนื่องเป็นระบบและมีการวางแผน PDCA ที่มีวนได้สูงขึ้นเรื่อยๆ วงจรควบคุมคุณภาพ PDCA มีภารกิจหลัก ๔ ขั้นตอน ^{๓๒}

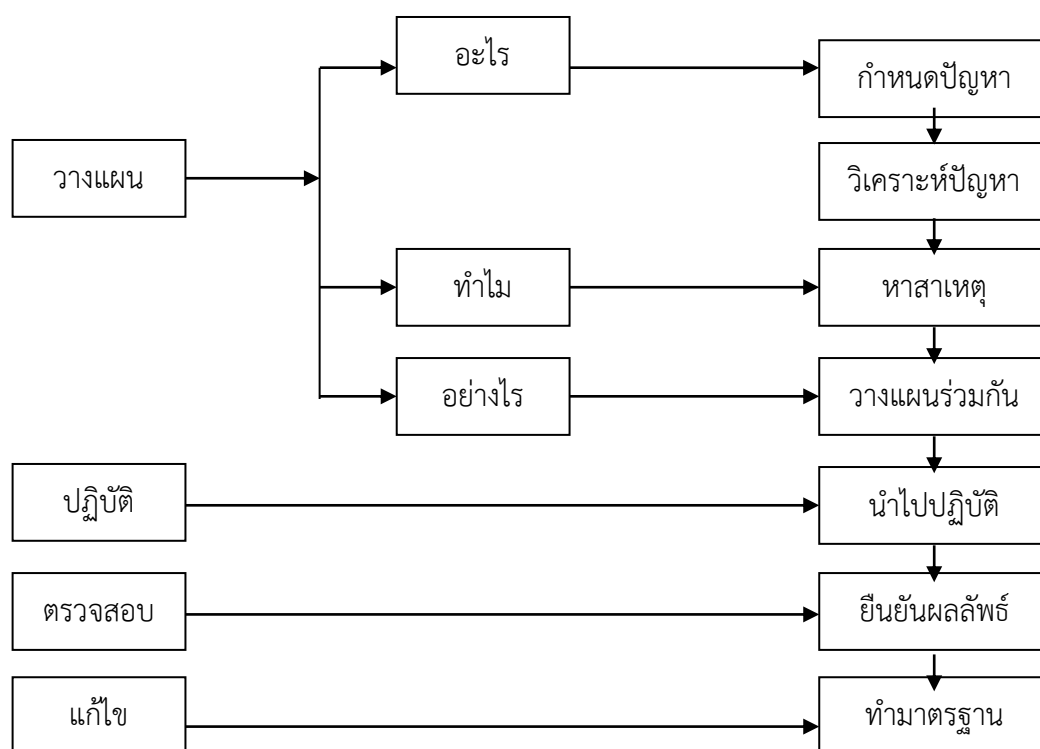
ขั้นที่ ๑การวางแผน (Plan-P)

ขั้นที่ ๒การดำเนินการตามแผน (Do-D)

ขั้นที่ ๓การตรวจสอบ (Check-C)

ขั้นที่ ๔การแก้ไขปัญหา (Act-A)

แผนภาพที่ ๕.๕ กระบวนการ PDCA ในการบริหารการพัฒนา



ที่มา (สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์)

ขั้นตอนที่ ๑การวางแผน (Plan) การวางแผนงานจะช่วยพัฒนาความคิดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่รูปแบบที่เป็นจริงขึ้นมาในรายละเอียดให้พร้อมในการเริ่มต้นลงมือปฏิบัติ แผนที่ดีควรมีลักษณะ ๕ ประการ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

^{๓๒} สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, *มุ่งสู่คุณภาพการศึกษา*, (กรุงเทพมหานคร : ไทโยพัฒนาพานิช, ๒๕๔๒), หน้า ๑๘๘.

๑. อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (realistic)

๒. สามารถเข้าใจได้ (understandable)

๓. สามารถวัดได้ (measurable)

๔. สามารถปฏิบัติได้ (behavioral)

๕. สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ (achievable)

การวางแผนที่ดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. กำหนดขอบเขตปัญหาให้ชัดเจน

๒. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

๓. กำหนดวิธีการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ชัดเจนและถูกต้องแม่นยำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ขั้นตอนที่ ๒ ปฏิบัติ (Do) ประกอบด้วยการทำงาน ๓ระยะ

๑. การวางแผนกำหนดการ

๒. การแยกกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการกระทำ

๓. กำหนดเวลาที่คาดว่าจะต้องใช้ในกิจกรรมแต่ละอย่าง

๔. การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ

๒. การจัดการแบบแมทริกซ์ (matrix management) การจัดการแบบนี้สามารถช่วยดึงเอาผู้เชี่ยวชาญหลายแขนงจากแหล่งต่าง ๆ มาได้ และเป็นวิธีช่วยประสานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

๓. การพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของผู้ร่วมงาน

๓.๑ ให้ผู้ร่วมงานเข้าใจถึงงานทั้งหมดและทราบเหตุผลที่ต้องกระทำ

๓.๒ ให้ผู้ร่วมงานพร้อมในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม

๓.๓ พัฒนาจิตใจให้รักการร่วมมือ

ขั้นตอนที่ ๓ การตรวจสอบ (Check) การตรวจสอบทำให้รับรู้สภาพการณ์ของงานที่เป็นอยู่เปรียบเทียบกับสิ่งที่วางแผน ซึ่งมีกระบวนการ ดังนี้

๑. กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ

๒. รวบรวมข้อมูล

๓. การทำงานเป็นตอน ๆ เพื่อแสดงจำนวน และคุณภาพของผลงานที่ได้รับในแต่ละขั้นตอนเปรียบเทียบกับที่ได้วางแผนไว้

๔. การรายงานจะเสนอผลการประเมิน รวมทั้งมาตรการป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลว

๔.๑ รายงานเป็นทางการอย่างสมบูรณ์

๔.๒ รายงานแบบอย่างไม่เป็นทางการ

ขั้นตอนที่ ๔ การแก้ไขปัญหา (Act) ผลของการตรวจสอบหากพบว่าเกิดข้อบกพร่องขึ้นทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมายหรือผลงานไม่ได้มาตรฐาน ให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหตามลักษณะปัญหาที่ค้นพบ

๑. ถ้าผลงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ

๒. ถ้าพบความผิดปกติใด ๆ ให้สอบสวนค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกัน เพื่อมิให้ความผิดปกตินั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก

ในการแก้ไข้ปัญหาเพื่อให้ผลงานได้มาตรฐานอาจใช้มาตรการดังต่อไปนี้

๑. การย้ายนโยบาย
๒. การปรับปรุงระบบหรือวิธีการทำงาน
๓. การประชุมเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน

จากหลักการวงจรคุณภาพที่กล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) ประกอบด้วย การวางแผน (Plan) การดำเนินการตามแผน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Act) โดยการวางแผน การลงมือปฏิบัติตามแผนการตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และหากไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้ จะต้องทำการทบทวนแผนการโดยเริ่มต้นใหม่และทำตามวงจรคุณภาพซ้ำอีก เมื่อวงจรคุณภาพหมุนซ้ำไปเรื่อย ๆ จะทำให้เกิดการปรับปรุงงานและระดับผลลัพธ์ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งหลักการดังกล่าวหากนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารการพัฒนาของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ดังนั้น การบริหารการพัฒนาที่มีองค์ประกอบสำคัญ ๒ องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ ๑) การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration หรือ D of A) ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง การพัฒนากระบวนการหรือเทคโนโลยี และพฤติกรรมองค์การ และ ๒) การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development หรือ A of D) ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับ การบริหารโครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ ฯลฯ องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาเหล่านี้ จะถูกขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดที่เป็นกระบวนการบริหารการพัฒนาด้วยวงจรคุณภาพ หรือ วงจรเดมมิง หรือ วงจร PDCA จะช่วยให้การพัฒนามีเป้าหมาย ช่วยจัดจุดจุดต้นของการไหลของงาน ช่วยย่นระยะเวลาเดินทางของงาน เป็นต้นได้

๕.๙ สรุป

การบริหารการพัฒนาเป็นแนวทาง หรือวิธีการหนึ่ง ของการบริหารจัดการ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่นำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้มีจุดหมายปลายทางเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติ และประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น

กระบวนการบริหารการพัฒนาที่ดีจึงต้องมี วงจรการบริหารงานคุณภาพ PDCA เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนี้

- | | |
|-----------|--|
| P = Plan | คือ การวางแผนงานจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้น |
| D = Do | คือ การปฏิบัติตามขั้นตอนในแผนงานที่ได้เขียนไว้อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง |
| C = Check | คือ การตรวจสอบผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของแผนงาน ว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงานในขั้นตอนใด |

A = Action คือ การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา ถ้าไม่มีปัญหาใดๆก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป

ดังนั้นวงจรการบริหารงานคุณภาพ PDCA จึงมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนา เนื่องจาก PDCA จะทำให้เกิดความพร้อมเมื่อได้ปฏิบัติงานจริง และการปฏิบัติงานก็จะเกิดความสำเร็จ รวดเร็ว นำไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๑๐ คำถามประจำบท

๑. จงอธิบายความหมายของการบริหารพัฒนา
๒. จงยกตัวอย่างทฤษฎีการบริหารการพัฒนามา ๕ ทฤษฎี
๓. การบริหารการพัฒนาเมืองประกอบด้วยหลัก ๆ อยู่กี่ประการ อะไรบ้าง
๔. สภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาอย่างไรบ้าง
๕. กระบวนการบริหารการพัฒนา โดยนำแนวคิด PDCA มาประยุกต์ใช้อย่างไร

อ้างอิงประจำบท

- กมล อดุลพันธุ์ เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และสุจิตรา ธนानัน. บรรณาธิการ. **การบริหารการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์. ๒๕๒๗.**
- กวี รัชชน และคณะ. **การบริหารการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์. ๒๕๓๘.**
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส. ๒๕๓๑.**
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. **การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา. กรุงเทพมหานคร :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.**
- โทชาวะ บุณจิ. **คิดใหม่ ทำใหม่ด้วยไคเซ็น. สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี ไทย-ญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชียแพลส. ๒๕๔๔.**
- ปกรณ์ ปรียากร. **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในการบริหารการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพานิช. ๒๕๓๘.**
- ปรีทรรศน์ พันธุ์บรรยงค์. ผู้แปลและเรียบเรียง. **แผนภูมิสุดยอดกลยุทธ์การจัดการ = 100 management charts/ Soichiro Nagashima. กรุงเทพมหานคร: มณีสร. ๒๕๔๕.**
- อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต บรรณาธิการ. **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย. ๒๕๔๕.**
- พระธรรมปิฎกป.อ. ปยุตโต. พิมพ์ครั้งที่ ๔ ฉบับปรับปรุง. **กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนสู่ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๔๓.**
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การจัดการคุณภาพ: จาก TQC ถึง TQM. ISO 9000 และ การประกันคุณภาพ. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์. ๒๕๔๕.**
- วรเดช จันทรศรและณัฐรา วินิจนัยภาค บก.. **๔ ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์รวมบทความทางวิชาการ ๒๔๙๘-๒๕๓๘. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนา บริหารศาสตร์. ๒๕๓๘.**
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. **TQM วิถียุคคุณภาพยุค ๒๐๐๐. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.**
- สมศักดิ์ สันธะเวชญ์. **มุ่งสู่คุณภาพการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : ไท่พัฒนาพานิช. ๒๕๔๒.**
- อนันต์ เกตุวงศ์. **การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๓.**
- อมร รักษาสัตย์ และชัตติยากรรณสูต บรรณาธิการ. **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย. ๒๕๔๕.**
- อุทัย เลาหิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม. ๒๕๔๓.**
- อีโตชิ คูเมะ.ปรีชา ลีลานุกรม. แปล. **การบริหารจัดการโดยคุณภาพ. สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี ไทย-ญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชียแพลส. ๒๕๔๐.**
- Ferrel Heady. **Public Administration : A Comparative Perspective New Jersey : Prentice Hall. Inc.. ๑๙๖๖.**

- Fred W. Riggs. "Introduction." in Fred W. Riggs ed.. **Frontiers of Development Administration** Durham. North Carolina : Duke University Press. 1970.
- Harry J. Friedman. "Administrative Roles in Local Governments." in Edward W. Weidner ed.. **Development Administration in Asia** Durham. North Carolina : Duke University Press.
- Irving Swerdlow ed.. **Development Administration : Concepts and Problems** Syracuse. New York : Syracuse University Press. 1963..
- John D. Montgomery and William J. Siffin ed.. **Approaches to Development : Politics. Administration and change** New York : McGraw-Hill Books Company. 1966.
- Paul Meadows. "Motivation for Change and Development Administration." in Irving Swerdlow ed.. **op.cit.**

บทที่ ๖

ปัจจัยแวดล้อมทางรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาความหมายและความสำคัญปัจจัยแวดล้อม สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ปัจจัยแวดล้อมองค์การ ขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม และประเภทของสภาพแวดล้อมรัฐประศาสนศาสตร์

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญปัจจัยแวดล้อม
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมองค์การ
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของสภาพแวดล้อมรัฐประศาสนศาสตร์

๖.๑ บทนำ

องค์การที่จะได้เปรียบในการแข่งขันและสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างยั่งยืน จะต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การหรือสภาพแวดล้อมทั่วไป ประกอบด้วยแรงผลักดันจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ผู้บริหารในปัจจุบันจะต้องตื่นตัวและรู้เท่าทันความเป็นไปของเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระดับโลก เพราะต้องอยู่ท่ามกลางการแข่งขันแย่งชิงลูกค้า ขณะที่ทรัพยากรต่างๆ ก็มีอยู่อย่างจำกัด

แรงผลักดันจากปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดได้จากทัศนคติ ความต้องการ ความคาดหวัง การศึกษา ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของผู้คนในสังคมนั้นๆ แรงผลักดันจากปัจจัยทางด้านกฎหมายและการเมือง หมายถึง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ออกโดยรัฐบาล เพื่อกำหนดและควบคุมการประกอบกิจการต่างๆ ส่วนปัจจัยด้านการเมืองคือ ทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ตลอดจนวิสัยทัศน์ของผู้นำที่มีต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชน

แรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจได้ไวมาก องค์การใดต้องการอยู่รอดและเพิ่มความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน จะต้องพัฒนาและจัดหาเทคโนโลยีเข้ามาใช้

สภาพแวดล้อมอันเกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติ เนื่องจากการทำลายทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมทุกด้าน ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติมากขึ้น องค์การธุรกิจจำเป็นต้องปรับตัว เพราะหากดำเนินการต่างๆ โดยขาดวิจรณ์ญาณแล้ว อาจส่งผลเสียหายต่อองค์การทั้งทางกายภาพและด้านภาพลักษณ์ขององค์การ

๖.๒ ความหมายและความสำคัญปัจจัยแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและได้รับความวิพากษ์วิจารณ์มากในสังคมปัจจุบัน สังคมยังมีความเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าไร ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็มากขึ้นตามมาเสมอ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีเพียงแต่มีอิทธิพลต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐด้วย

สิ่งแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง สภาพของปัจจัยต่างๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การของรัฐ และสามารถส่งอิทธิพลมายังภายในของระบบการบริหารขององค์การ อันมีผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐ ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น “สภาพแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์”^๑

นักวิชาการหลายท่านพิจารณาว่า สภาพแวดล้อมของการบริหารเป็นปัจจัยที่อยู่นอกขอบเขตในการศึกษาขององค์การและการบริหาร การศึกษานักวิชาการในสมัยนั้นจะมุ่งเฉพาะการค้นหาคำสัมพันธ์ของปัจจัยที่อยู่ในองค์การ หรืออยู่ในระบบการบริหารองค์การ ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากความเจริญเติบโตของสังคมนำไปสู่การบริหารที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ผู้บริหารในองค์การต่างพบว่าตนเองไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบายไม่คำนึงถึงความต้องการของสังคมที่องค์กรนั้นๆสังกัดอยู่^๒

Dwight Waldo กล่าวว่า การบริหารงานสาธารณะไม่สามารถดำเนินอยู่ได้ในสุญญากาศ จำเป็นต้องเกี่ยวพันติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ^๓

Fred W. Riggs กล่าวว่า ในการพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแปรซึ่งเกิดจากสิ่งแวดล้อมกับพฤติกรรมในการบริหารได้พยายามใช้แนววิเสศวิทยา ซึ่งระยะนี้ถือเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นใหม่ และจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ^๔

สิ่งแวดล้อมทางการบริหาร หมายถึง สภาพของปัจจัยต่างๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การของรัฐ และเอกชนซึ่งสามารถส่งอิทธิพลมายังภายในของระบบการบริหารองค์การ อันมีผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานในองค์การสิ่งแวดล้อม ถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยชีวิต

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๔), หน้า ๕๓.

^๒ พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี, หลักการองค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : วิกคอรี่ เพาเวอร์พอยท์, ๒๕๓๕), หน้า ๔๔-๔๗.

^๓ สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๕.

^๔ Fred W. Riggs อ้างใน พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี, หลักการองค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : วิกคอรี่ เพาเวอร์พอยท์, ๒๕๓๕), หน้า ๔๖.

ความสำเร็จของการบริหาร และถือเป็นทรัพยากรหรือวัตถุดิบสำหรับป้อนให้กับระบบการบริหารเพื่อทำการแปรรูปให้เป็นสินค้าหรือบริการตามนโยบายขององค์กร^๕

สมพงษ์ เกษมสิน^๖ ได้ให้ความหมายว่า “สิ่งแวดล้อมในการบริหารที่อยู่ภายในและภายนอกองค์กรมีอิทธิพลที่จะทำให้การบริหารเปลี่ยนแปลงไป”

ชลธิชา สว่างเนตร ได้ให้ความหมาย สภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ว่า สิ่งต่างๆจะเป็นอะไรก็ได้ทั้งที่มีชีวิต ไม่มีชีวิต มองเห็นได้หรือไม่สามารถมองเห็นได้ที่อยู่รอบตัวคนงานในขณะที่ทำงาน และมีผลต่อการทำงาน รวมทั้งมีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนงานด้วย^๗

กรองแก้ว อยู่สุข กล่าวว่า สภาพแวดล้อมในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ จะผลกระทบต่อพฤติกรรมและเจตคติของบุคคลในการปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละบุคคลจะมีความรู้สึกความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมรอบตัวแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความหมายออกมาจากความรู้สึกนั้นๆ ผ่านภูมิหลักของตนเอง ซึ่งเกิดจากหลายๆสิ่งประกอบกัน เช่น อายุ เพศ การศึกษา ประสบการณ์ และอารมณ์ ซึ่งส่งผลให้แต่ละบุคคลรับรู้ต่อสภาพแวดล้อมรอบตัวต่างกัน^๘

รุ่งรัตนา เขียวดารา ได้ให้คำจำกัดความของสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง ภาวะหรือสภาพต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือเป็นอยู่ล้อมรอบตัวของมนุษย์ในขณะที่ทำงานหรือประกอบอาชีพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการทำงานรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวขณะทำงานอาจเป็นคนซึ่งเป็นเพื่อร่วมงาน หรือสิ่งของที่เป็นเครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการทำงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงพลังงานต่างๆ เช่น ความร้อน แสงสว่าง เสียง รั้วสี ก๊าซ ไอสาร ฝุ่นละออง สารเคมี สัตว์ต่างๆ เช่น วัว ควาย แมว สุนัข ไก่ ยุง ปลา และเชื้อโรคที่กระจายอยู่ทั่วไปในที่ทำงาน^๙

^๕ องค์การอนามัยโลก, กรมช้องว่างทางสุขภาพในช่วงชีวิตเราบรรลุความเป็นธรรมทางสุขภาพด้วยปัจจัยสังคมที่กำหนดสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทคุณไทย จำกัด; ๒๕๕๒), เอกสารแปลโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. หน้า ๒๓.

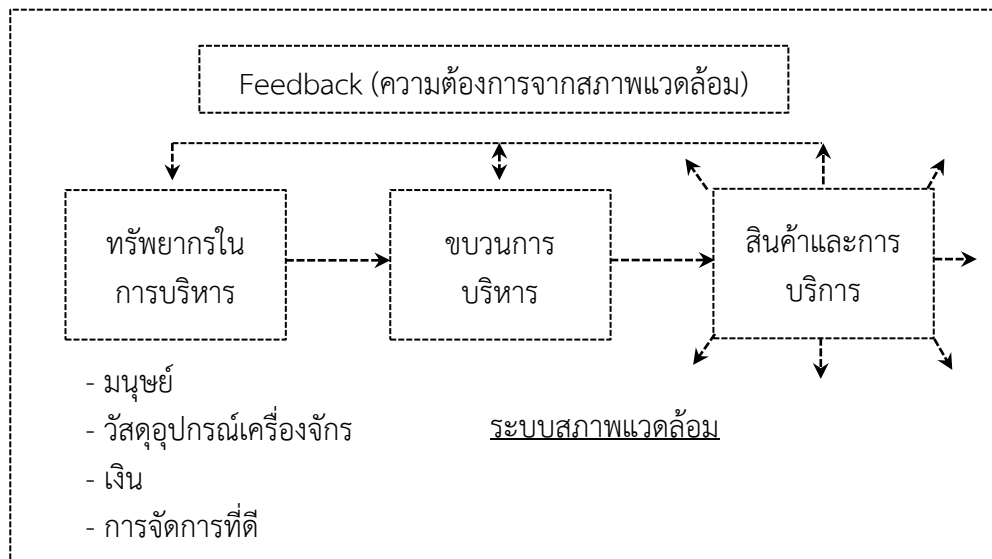
^๖ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๔), หน้า ๕๓.

^๗ ชลธิชา สว่างเนตร “การรับรู้สภาพแวดล้อมในการทำงานภายในองค์กรและขวัญในการทำงานของพนักงานระดับบังคับบัญชาและวิชาชีพ ของบริษัทผลิตภัณฑ์และวัตถุก่อสร้าง จำกัด” วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต(บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๒).

^๘ กรองแก้ว อยู่สุข, พฤติกรรมองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๔๐.

^๙ รุ่งรัตนา เขียวดารา, สำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยรามคำแหงกับอาชีวอนามัยความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน, วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์ ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ ๒๕๔๖. ๙๘-๑๓๒.

แผนภาพที่ ๖.๑ ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม กับขบวนการบริหาร



ที่มา Fred W. Riggs

จากแผนภาพที่ ๖.๑ แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับขบวนการบริหาร กล่าวได้ว่า ทรัพยากรในการบริหารจัดเป็นสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็นสภาพแวดล้อมที่จำเป็นในการบริหารงานขององค์กร สินค้าและบริการเป็นสิ่งที่องค์กรได้มอบให้กับสภาพแวดล้อมและจะกลายเป็นปัจจัยหนึ่งของระบบสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมมีทั้งที่อยู่ในรูปวัตถุ เช่น ค่านิยม ประเพณี ความรู้ ความต้องการของสังคม เมื่อใดก็ตามที่องค์กรได้สร้างผลงานให้กับสภาพแวดล้อมย่อมเป็นผลทำให้โครงสร้างของสภาพแวดล้อมมีความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ มีสิ่งใหม่เกิดขึ้น ระบบของสภาพแวดล้อมย่อมต้องแสดงอาการตอบสนอง (Feedback) ออกมาเสมอ ซึ่งอาจจะเป็นรูปของความพึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจต่อผลงานขององค์กรนั้นๆ อาการตอบสนองดังกล่าวจะเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรทรัพยากร รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในวิธีการบริหารงานขององค์กร

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงาน การพัฒนาองค์การการเปลี่ยนแปลงนโยบายขององค์กร ล้วนเป็นผลมาจากอิทธิพลของระบบสภาพแวดล้อมทั้งสิ้น

นิเวศวิทยาของรัฐประศาสนศาสตร์ (Ecology of Public Administration)

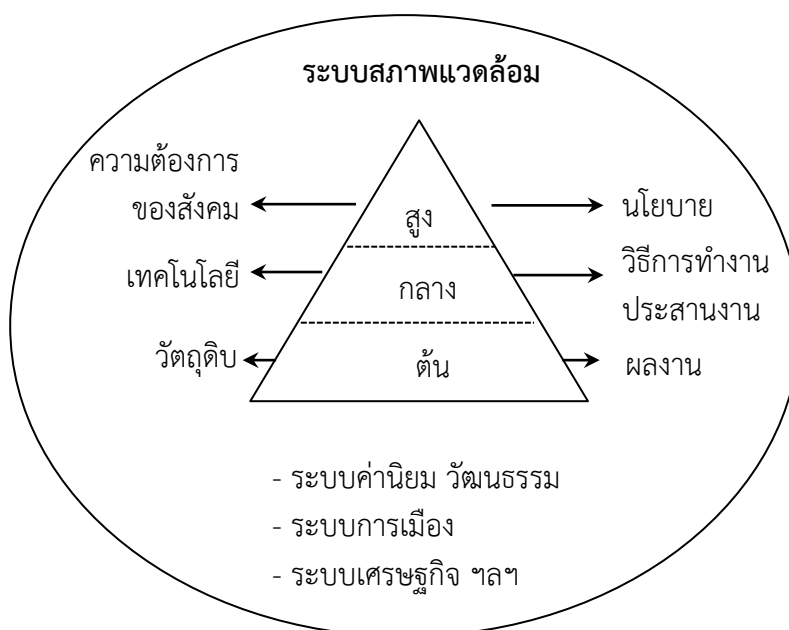
นิเวศวิทยาของรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบของสภาพแวดล้อมของสังคมกับระบบการบริหารงานของรัฐ Fred W. Riggs ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในประสิทธิภาพ และความสำเร็จ เมื่อนำระบบบริหารมาใช้ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยยกตัวอย่างให้เห็นถึงความล้มเหลวของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายในการนำรูปแบบของการบริหารจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมหรือสภาวะนิเวศวิทยาของประเทศดังกล่าวมีความแตกต่างกัน^{๑๐}

^{๑๐} Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, (Bombay ; Asia Publshing, 1961), p 90.

นิเวศวิทยาของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการปรับปรุงและแก้ไขวิธีการบริหารงานของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในสังคมนั้นๆ การสร้างระบบการบริหารงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพจึงควรจะเริ่มต้นด้วยการศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงระบบของสภาพแวดล้อมของสังคมนั้นๆ

๖.๓ สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ

การศึกษาาระบบสภาพแวดล้อมขององค์การใดๆ นั้น เป็นไปเพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างระบบสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาเพื่อประมวลข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายขององค์การ การประมวลเทคโนโลยีที่มีอยู่เข้ามาใช้ ตลอดจนการระดมวัตถุดิบที่จำเป็นเพื่อป้อนให้กับระบบการบริหารองค์การ การที่ผู้ศึกษาคาดการณ์การดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะขององค์การ ระบบการบริหารองค์การ ตลอดจนรายละเอียดของปัจจัยแต่ละประเภทที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสภาพแวดล้อมของการบริหาร ดังแผนภาพที่ ๖.๒ แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ



จากแผนภาพ ๖.๒ อาจพิจารณาได้ว่าผู้ปฏิบัติงานระดับสูงจะเป็นผู้ที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อมขององค์การเพื่อประกอบในการตัดสินใจ กำหนดขึ้นเป็นนโยบายขององค์การและผู้ปฏิบัติงานในระดับสูงจะยังทำหน้าที่ในการกำหนดแผนงานในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้ตั้งไว้ ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางจะทำหน้าที่จัดตั้งให้เป็นไปตามแผน ตลอดจนควบคุมและประสานงาน กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ตรวจสอบการทำงาน ประเมินผลการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางจะต้องเป็นผู้นำเอาเทคโนโลยีที่จำเป็นเข้ามาประกอบในการดำเนินงานดังกล่าว

ส่วนผู้ปฏิบัติงานระดับต้นจะทำหน้าที่ปฏิบัติงานทางด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบให้อยู่ในรูปของสินค้าและบริการ ดังนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่โดยตรงในการติดต่อกับระบบสภาพแวดล้อม เพื่อจัดหาวัตถุดิบที่จำเป็นให้กับองค์การ

โดยทั่วไปแล้วคุณลักษณะขององค์การย่อมแตกต่างกันไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ และโครงสร้างขององค์การนั้นๆ ระบบสภาพแวดล้อมของการบริหารก็เช่นเดียวกัน องค์การที่สังกัดอยู่ในชุมชนหนึ่ง ย่อมมีสภาพแวดล้อมของตนที่แตกต่างไปจากองค์การที่ตั้งอยู่ในชุมชนอื่นๆ อย่างไรก็ตามภายใต้กรอบสังคมเดียวกัน หรือภายในประเทศหนึ่งๆ ย่อมต้องมีปัจจัยบางประการที่จัดเป็นจัดสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีลักษณะร่วมกัน

สำหรับระบบการบริหารองค์การนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การขนาดใหญ่ หรือองค์การของรัฐย่อมมีคุณลักษณะร่วมกันหลายประการ เช่น ระดับของผู้ปฏิบัติงานในองค์การอาจแยกเป็นได้ ๓ ระดับ คือ (๑) ผู้ปฏิบัติงานระดับสูง (๒) ผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง (๔) ผู้ปฏิบัติงานระดับต้น^{๑๑} ในการบริหารองค์การโดยทั่วไปอาจแบ่งแยก ขั้นตอนของการบริหารได้เป็น ๔ ขั้นตอน คือ (๑) การกำหนดนโยบายและการวางแผน (๒) การจัดตั้งให้เป็นไปตามแผน (๓) การควบคุมและดำเนินการ (๔) การประเมินผล

ในสภาพความเป็นจริงแล้วบทบาทต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาอาจบิดเบือนไปบ้าง เช่น ผู้ปฏิบัติงานระดับสูงอาจเข้ามามีส่วนในบทบาทของผู้ปฏิบัติงานระดับกลางหรือระดับต้น การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเพียงลักษณะโดยทั่วไปที่ควรจะเป็นในการบริหารองค์การเท่านั้น อย่างไรก็ตามอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการบริหารองค์การใดๆ ผู้บริหารในทุกๆ ระดับจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบสภาพแวดล้อม ระดับของความสัมพันธ์จะมีมากในการบริหารระดับสูง และจะต้องมีน้อยลงมาเป็นลำดับ ส่วนใหญ่ของผู้ปฏิบัติงานระดับต้นจะต้องทำงานทางด้านเทคนิคซึ่งไม่มีโอกาสที่จะสัมผัสกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จะมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่จัดหาวัตถุดิบให้กับองค์การซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจำทำหน้าที่ที่เป็นทางกานในการนำองค์การไปสัมผัสกับระบบสภาพแวดล้อม อาจเรียกหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นทางการในลักษณะดังกล่าวเป็น Boundary spanning Components เช่น หน่วยจัดซื้อ หน่วยสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริหาร หน่วยประชาสัมพันธ์ เป็นต้น^{๑๒}

สิ่งแวดล้อมภายในองค์การ (Internal Environment)

สภาวะแวดล้อมที่ธุรกิจสามารถควบคุมได้ หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ธุรกิจสามารถกำหนดและควบคุมได้เป็นไปตามความต้องการของธุรกิจถือว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อโปรแกรมการตลาด โดยการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของธุรกิจ ในการนำไปเปรียบเทียบกับคู่แข่งกัน สามารถจำแนกได้ดังนี้

๑. ส่วนผสมทางการตลาด เป็นส่วนที่สำคัญในการเลือกตลาดเป้าหมายซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาวางแผนกลยุทธ์ทางการตลาด

^{๑๑} Fremont EKast and James E Rosenzweig, **Organizotion and Monogement A Systems Approach**. 2th ed (New York McGraw Hill.1974). pp119

^{๑๒} Boundary spanning Components หมายความว่ารวมไปถึงหน่วยงานที่มีลักษณะเป็น Staff ที่ทำงานช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานหลักในองค์การ เช่น ฝ่ายบุคคล ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิจัยค้นคว้า ซึ่งStaff ดังกล่าวจะทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ibid.pp134-135.

๒. นโยบายการบริหารของบริษัท โดยผู้บริหารของธุรกิจจะเป็นผู้กำหนด เช่น วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินธุรกิจ โครงสร้างการบริหาร ระบบการบริหารปรัชญาและวัฒนธรรม ตลอดจนนโยบายฝ่ายต่าง ๆ

สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร (External Environment) หรือภาวะแวดล้อมที่ธุรกิจไม่สามารถควบคุมได้ ปัจจัยกลุ่มนี้ หมายถึง ปัจจัยยังคับภายนอกธุรกิจที่มีอิทธิพลต่อระบบการตลาดถือว่าเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้แต่มีอิทธิพลต่อระบบการตลาด คือสร้างโอกาสหรืออุปสรรคแก่ธุรกิจซึ่งประกอบด้วย สิ่งแวดล้อมจุลภาค และสิ่งแวดล้อมมหภาค

สิ่งแวดล้อมภายนอกในระดับจุลภาค (Micro External Environment)

ภาวะแวดล้อมภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่สามารถเลือกที่จะติดต่อและเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมได้ ได้แก่

- ๑ ตลาด หรือลูกค้า
- ๒ ผู้ขายปัจจัยการผลิตหรือวัตถุดิบ
- ๓ คนกลางทางการตลาด
- ๔ กลุ่มผลประโยชน์
- ๕ ชุมชน

สิ่งแวดล้อมภายนอกในระดับมหภาค (Macro External Environment)

ภาวะแวดล้อมหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจและต่อระบบการตลาดเป็นอย่างมาก แต่ละหน่วยงานและองค์การธุรกิจไม่สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้เลย สิ่งแวดล้อมภายนอกมหภาคได้แก่

สภาพแวดล้อมขององค์การธุรกิจ

องค์การธุรกิจมีบทบาทและผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในสภาพเดียวกันสภาวะแวดล้อมมีบทบาทและอิทธิพลต่อองค์การธุรกิจในลักษณะต่างๆ กันหลายรูปแบบซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการและระดับของสังคม ชนิดและสภาพของสิ่งแวดล้อมนั้นสภาพแวดล้อมขององค์การธุรกิจสามารถแบ่งออกเป็น ๘ ประการ ได้แก่

๑. สภาวะแวดล้อมทางสังคม องค์การธุรกิจอยู่ในสังคม อยู่ท่ามกลางกลุ่มบุคคลต่าง ๆ จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม จากผลกระทบของพนักงานจากมลภาวะที่เกิดจากการทำงาน จากคุณภาพของสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพชีวิตของบุคคลในสังคมนั้น

๒. สภาวะแวดล้อมทางกฎหมายแต่ละประเทศต่างออกกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติและระเบียบข้อบังคับ เพื่อควบคุมและอำนวยความสะดวกในการประกอบการธุรกิจในด้านความผาสุกและความปลอดภัยของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติควบคุมสารเป็นพิษและวัตถุระเบิด ในด้านความเป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดเช่น พระราชบัญญัติแรงงาน พระราชบัญญัติควบคุมการค้ากำไรเกินควร

๓. สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันไม่มั่นคง เศรษฐกิจอยู่ในระยะถดถอย เงินตราไหลออกนอกประเทศ ค่าของเงินบาทลอยตัวส่งผลกระทบต่อองค์การธุรกิจเป็นอย่างมาก ในภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด เงินตึงตัวทำให้ธุรกิจเกิดปัญหาเงินหมุนเวียนไม่สมดุล ขาดความเชื่อถือ ในด้านการเงิน ค่าของเงินบาทลดลงส่งผลกระทบต่อการซื้อขายสินค้ากับ

ต่างประเทศ ทำให้ประเทศขาดดุลการค้า สถานะการณ์ขององค์การธุรกิจ ต้องปรับตัวโดยลดเงินเดือนพนักงานหรือให้ออกจากงาน ถ้าถึงขั้นร้ายแรงต้องปิดกิจการ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในรูปของการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ ๗ เป็นร้อยละ ๑๐ เพื่อรักษาสภาพสมดุลของงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีของประเทศ

๔. สภาวะแวดล้อมทางการเมือง การเมืองส่งผลกระทบต่อนโยบายการค้าประกอบธุรกิจของประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแบบผสมผสานพรรคย่อย ๆ เมื่อการเมืองไม่มั่นคง ทำให้ต่างชาติขาดความเชื่อถือ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจบ่อยเช่น สินค้าบางอย่างต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ธุรกิจบางชนิดถูกควบคุมโดยเพิ่มหลักเกณฑ์มากขึ้น เศรษฐกิจชะงักเนื่องจากเงินตราไหลออกนอกประเทศ

๕. สภาวะแวดล้อมทางเทคโนโลยี ปัจจุบันเป็นยุคความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่อทิศทางและความก้าวหน้าขององค์การธุรกิจ เช่น การนำเทคโนโลยี เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้แทนแรงงานของคน ส่งผลกระทบต่อองค์การต้องลดจำนวนพนักงานลงและต้องเพิ่มประสิทธิภาพพนักงานที่เหลือ ให้รู้จักใช้เครื่องมือเทคโนโลยีชนิดใหม่ มาตรการเหล่านี้จะส่งผลกระทบไปถึงสถานที่ ห้องทำงานลักษณะงาน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ

๖. สภาวะแวดล้อมด้านลูกค้า ลูกค้าเป็นผู้มีพระคุณ เปรียบเสมือนพระเจ้าที่ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ จะต้องคอยรับใช้บริการอย่างจริงใจ ติดตามสนนิมการเปลี่ยนของผู้บริโภคอุปโภคเพื่อรักษาปริมาณมาตรฐานและคุณภาพสินค้า คอยปรับกลยุทธ์การตลาดและป้องกันการแทรกแซงองค์การคู่แข่ง

๗. องค์การคู่แข่ง มีอยู่ทั่วไปทั้งในและต่างประเทศ การประกอบธุรกิจชนิดใด ที่มีโอกาสที่จะแสวงหากำไรได้มากและไม่มีข้อจำกัดหรือการเสี่ยงภัยมากนักจะมีแนวโน้มของบริษัทคู่แข่งเพิ่มมากขึ้น การมีคู่แข่งมาก มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีทำให้บริษัทเดิมมีความตื่นตัวสนใจในเทคโนโลยีและการบริการลูกค้าอยู่ตลอดเวลา ข้อเสีย ถ้าบริษัทคู่แข่งมีความก้าวหน้ากว่า แย่งลูกค้าไปได้หมด อาจทำให้บริษัทเดิมต้องปิดกิจการ

๘. สมาคมธุรกิจต่าง ๆ การมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน รวมตัวกันเป็นสมาคม ช่วยกันรักษาผลประโยชน์ที่ถูกต้องของสมาชิกและการส่งเสริมทางด้านวิชาการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ จะส่งผลให้การประกอบธุรกิจชนิดนั้นมีความเจริญก้าวหน้า สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่รอบองค์การธุรกิจ มีได้หยุดนิ่งอยู่กับที่แต่จะมีการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผลของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม อาจส่งผล กระทบต่อองค์การมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ผู้จัดการและคณะผู้บริหารจะต้องคอยศึกษาวิเคราะห์ ติดตาม ปรับปรุง การธุรกิจของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและหาวิธี หาข้อมูลใหม่เพื่อปรับตัวให้ทันเวลาหรือไม่สนใจต่อการเปลี่ยนแปลง และมีแนวความคิดว่าผลกระทบจะหมดไปในไม่ช้า

๖.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับขบวนการบริหาร กล่าวได้ว่า ทรัพยากรในการบริหารจัดการเป็นสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็นสภาพแวดล้อมที่จำเป็นในการบริหารงานขององค์การ สินค้าและบริการเป็นสิ่งที่องค์การได้มอบให้กับสภาพแวดล้อม และจะกลายเป็นปัจจัย

หนึ่งของระบบสภาพแวดล้อม ซึ่งสภาพแวดล้อมสามารถแบ่งออกได้เป็นสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก การศึกษาสภาพแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์มีเพียงแต่จะมุ่งพิจารณาเฉพาะสภาพแวดล้อมในเชิงวัตถุ และสภาพแวดล้อมที่อยู่ในรูปของนามธรรม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปอาจกล่าวได้ว่า เมื่อจะศึกษาระบบสภาพแวดล้อมขององค์การใดองค์การหนึ่ง องค์การอื่นๆ ทั้งหลายที่มีความสัมพันธ์ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อองค์การที่กำลังศึกษาอยู่นั้น ย่อมสามารถจัดเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การที่เรา กำลังศึกษาอยู่ เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่อองค์การ จะพบว่า องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์เป็น ๒ ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเองมีลักษณะที่เป็นความผูกพันตามสายบังคับบัญชาของระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ก็มีองค์การบางประเภทที่มีความโน้มเอียงที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระในการบริหารงานของตน ความผูกพันต่อกันจะเป็นไปตามสายงานด้านนโยบายของรัฐเป็นหลัก เช่น องค์การในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชน มีลักษณะที่เป็นไปตามข้อบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามในเรื่องภาษีอากร การควบคุมมาตรฐานของสินค้า การติดต่อค้าขาย เป็นต้น อาจเรียกความสัมพันธ์ตามที่กล่าวมาว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ^{๑๓}

ในขณะเดียวกันกับที่องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการกับองค์การอื่นๆ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการจะแทรกซ้อนอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการดังกล่าว มักจะตั้งอยู่บนรากฐานของระบบสภาพแวดล้อมในเชิงนามธรรม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเองจะมีลักษณะหนึ่ง ส่วนค่านิยมระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชนจะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานและเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ (Boundary spanning Components) จะต้องเป็นผู้ศึกษาถึงคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (ศึกษาทั้งระเบียบปฏิบัติในการเข้าไปติดต่อ รวมทั้งศึกษาระบบ ค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่นๆ ที่แฝงอยู่ในองค์การที่กำลังเข้าไปติดต่อ)

๖.๕ ปัจจัยแวดล้อมองค์การ

๖.๕.๑ ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economics Development)

คือกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องในระยะเวลาที่นานพอที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมโดยมุ่งเน้นเพื่อยกระดับการดำรงชีพของประเทศให้สูงขึ้น ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่แท้จริงต่อบุคคล (per capita real income) ในระยะเวลาที่ยาวนานพอเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเสมอภาคเกิดมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมที่ดีขึ้นกว่าเดิม

^{๑๓} พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรีมณี, หลักการองค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : วิกิพีเดียเวอร์พอยท์, ๒๕๓๕), หน้า ๘

โดยประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

๑. มีความเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระดับสูง
๒. ความเจริญทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง
๓. มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคมที่เหมาะสม การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการวิเคราะห์ในระยะยาวที่มุ่งให้อุปทานรวม (Aggregate Supply) สูงขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ผลผลิตของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น มีการใช้ทรัพยากรหรือการจ้างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น

จุดประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ

ทุกประเทศในโลกต้องการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้นประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการรักษามาตรฐานการครองชีพที่ดีและความมั่งคั่งของประเทศไว้ ประเทศกำลังพัฒนาต้องการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนและเพิ่มความมั่งคั่งของประเทศให้เทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถสรุปถึงจุดมุ่งหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ดังนี้

๑. เพื่อให้รายได้ประชาชาติของประเทศเพิ่มขึ้น โดยใช้มาตรการและนโยบายต่างๆ ส่งเสริมการออม การลงทุน การผลิต ซึ่งแสดงถึง สภาพความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศที่ดีขึ้น

๒. เพื่อให้การจ้างงานอยู่ในระดับสูง การว่างงานจะเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลต้องหาวิธีการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อให้เกิดการจ้างงาน ประชาชนในประเทศมีงานทำ กระตุ้นการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศ

๓. สร้างและรักษาเสถียรภาพระดับราคาสินค้าในประเทศ หมายถึง การควบคุมภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากประชากรที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ปริมาณเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้น โอกาสที่จะเกิดเงินเฟ้อภายในประเทศสูง รัฐบาลจึงต้องหาวิธีควบคุมภาวะเงินเฟ้อโดยใช้นโยบายการเงินและการคลัง

๔. กระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเจริญเติบโตเต็มที่แต่ผลของการพัฒนาไม่กระจายสู่คนหมู่มากถือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมบูรณ์ ต้องมีการกระจายรายได้ กระจายความมั่งคั่งสู่ประชาชนภายในประเทศให้เท่าเทียมกันเพื่อให้ช่องว่างของรายได้น้อยลง^{๑๔}

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือการขยายกำลังการผลิตสินค้าและบริการโดยเพิ่มปริมาณและคุณภาพของทรัพยากร ปัจจัยการผลิต และประสิทธิภาพในการผลิตซึ่งมีผลทำให้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Real GNP) และรายได้ที่แท้จริงต่อบุคคล (Real GNP per capita) สูงขึ้น

ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกระบวนการแห่งการเจริญและพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สม่ำเสมอเป็นเวลานาน ซึ่งมีผลทำให้รายได้ที่แท้จริงต่อบุคคลสูงขึ้นและเกิดการกระจายรายได้ได้อย่างเสมอภาค ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ดำรงชีวิตได้อย่างสบาย มี

^{๑๔} ไพฑูรย์ เครือแก้ว, *ลักษณะสังคมไทย* พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๕๔.

คุณค่าและอิสรภาพในด้านต่างๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ระบบการเมือง ทัศนคติ การบริหาร การศึกษาและค่านิยมทางสังคมให้เหมาะสม โดยอาศัยอัตราการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GNP Growth Rate) เป็นเครื่องวัดการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมี ๕ ประการคือ

๑. การมีรายได้และมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น
๒. การกระจายรายได้ดีขึ้น
๓. การมีงานทำ
๔. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ
๕. การควบคุมการเกิดมลภาวะเป็นพิษ

การพัฒนาเศรษฐกิจมีแนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. การเติบโตแบบสมดุล (Balanced Growth) เป็นการลงทุนพร้อมกันทุกส่วนในระบบเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงทั้งระบบ เนื่องจากอุตสาหกรรมหนึ่งจะก่อให้เกิดตลาด และเป็นที่มาของอุปทานของอุตสาหกรรมอื่นๆ และควรส่งเสริมให้มีการค้าระหว่างประเทศเพื่อขยายตลาด

๒. การเติบโตแบบขาดดุล (Unbalanced Growth) เป็นการลงทุนเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีอัตราการพึ่งพิงระหว่างกันสูง ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาจะกระจุกตัวส่งผลให้การกระจายรายได้ไม่กว้างขวาง

๓. การพัฒนาแบบสมดุล (Balanced Development) เป็นการพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคมควบคู่กันไป ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นการพัฒนาที่รักษาความสมดุลทั้งในด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคมควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ใช้ทรัพยากรสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถในการใช้ทรัพยากรของคนในรุ่นหลัง

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายหลังใช้แผนพัฒนาฯ นับได้ว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะการส่งออกข้าวเป็นรายได้หลักของประเทศ (Strong Rice Economy) เป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Exported Growth) ซึ่งประเทศไทยได้เปรียบในการผลิตในด้านแรงงาน ต้นทุนการผลิตต่ำ ส่งผลให้ได้เปรียบในการผลิตสามารถแข่งขันในตลาดโลกโดยตั้งแต่ประเทศไทยมีการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างและระบบเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก สามารถสรุปถึงผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ดังนี้^{๑๕}

^{๑๕} ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๓๔.

๑. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาการกระจายรายได้

โครงสร้างการผลิตได้เปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคอุตสาหกรรม ผลิตเพื่อการส่งออก การเปิดการค้าเสรีและการลงทุน ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วแต่การขยายตัวไม่สม่ำเสมอ อุตสาหกรรมกระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

๒. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

ต้นเหตุแห่งการขยายตัวของผลิตภัณฑ์หรือการผลิตประชาชาติทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิตจำนวนมากรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินป่าไม้ แหล่งน้ำ ผลที่ตามมาคือ ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและหมดไปอย่างรวดเร็ว

๓. ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาการว่างงาน

ในระยะที่ผ่านมา รัฐบาลและประชาชนใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีค่านิยมการใช้สินค้าจากต่างประเทศ การพัฒนาประเทศพึ่งพาเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศจำนวนมาก เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ไทยขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว

๔. ปัญหาการแข่งขันและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนทำให้การแข่งขันระหว่างประเทศรุนแรงขึ้น นอกจากต้นทุนการผลิตที่ทำให้ไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศแล้ว ประเด็นที่สำคัญยังประกอบไปด้วยนโยบายและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ขณะที่ภาวะการณ์ในปัจจุบันขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องจากสาเหตุของต้นทุนทางด้านแรงงานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประเทศต้องมีการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ให้สูงขึ้น ได้มาตรฐานสากล

การพัฒนาประเทศ (National Development)

การพัฒนาประเทศคือการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้มีขีดความสามารถในการผลิต และการแข่งขันสูงขึ้น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การพัฒนาทางด้านจิตใจ รวมทั้งการพัฒนาชนบทให้เป็นระบบและเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ที่กล่าวนี้คือความสำคัญ และแนวทางในการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาในทุกๆ ด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพดังต่อไปนี้

๑. การพัฒนาเกษตรกรรม เป็นเกษตรกรรมที่แปรรูปเป็นผลผลิตที่ทุกคนชาตินำไปใช้ได้เช่นมันสำปะหลังอัด เม็ดทำแป้งผงไปปรุงอาหารที่เป็นต้องการของโลกทำให้เป็นสำเร็จรูปเพื่อเพิ่ม มูลค่าในตัวสินค้า

๒. อุตสาหกรรม ส่งเสริมการศึกษาในระบบการคำนวณ-ภาษาต่างประเทศ เพื่อการติดต่อกับประเทศอื่นๆทั่วโลกเพื่อการค้าการลงทุนการคำนวณนั้นเหมาะ กับด้านวิศวกรรม ด้านการเงิน ระบบวิทยาศาสตร์ ฟิสิกส์ชีววิทยา เกิดจากการคำนวณ ดังนั้นควรปรับปรุงการศึกษาเร่งแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ อย่างถูกต้องเพื่อการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สรุปได้ว่าการแปรรูปนั้นจะมีประสิทธิผลในด้านอุตสาหกรรมลดการพึ่งพา เทคโนโลยีของต่างชาติในด้านวิศวกรรม เทคโนโลยี ดังนั้นไทยจึงไม่สมควร แพ้ อเมริกันและญี่ปุ่นอย่างแน่นอน

๓. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไทย ส่งเสริมให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมเหมาะสมกับความยุติธรรมในสังคม ป้องกันและปราบปรามปัญหาในสังคม ส่งเสริมการศึกษาให้เหมาะสมกับการ

เปลี่ยนแปลงของประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมนั้นการเปลี่ยนแปลงการศึกษาและจริยธรรมคุณธรรมคือศาสนาให้มีความสอดคล้องกับเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม

๔.พัฒนาบุคคลระดับประเทศ ให้มีความสามารถในการเมือง การติดต่อการบริหารประเทศ รวมทั้งจริยธรรมแห่งชั้นชั้นปกครองให้เหมาะสม

๕.พัฒนาระบบกองทัพ บก เรือ อากาศ ให้เข้มแข็งน่าเกรงขาม เพื่อป้องกันประเทศที่เป็นอู่พาลและเพื่อการติดต่อเจรจาต่าง ๆ ให้ดี ประเทศเราน่าเกรงขาม และเพื่อเป็นศักยภาพในการป้องกันประเทศซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นในระบบทหาร อย่างที่อเมริกันติดต่อกับประเทศอื่นๆอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ ทุน ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ ผู้ประกอบการ และเทคโนโลยี

๑.๑ ทุน (Capital) ทุนถือเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นกุญแจนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งสำคัญของการพัฒนาก็คือ การกระจายการลงทุนไปให้กว้างและเป็นไปอย่างเพียงพอ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๒ ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมีประโยชน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยมนุษย์ใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ หากประเทศใดมีทรัพยากรมาก จะทำให้ประเทศนั้นๆ มีโอกาสพัฒนาได้มาก แต่ก็ต้องรู้จักใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเพียงพอ นำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องจะทำให้ประเทศนั้นๆ สามารถมีทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

๑.๓ ทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นให้เห็นถึง ประสิทธิภาพ และคุณค่าของประชากรเป็นหลักการศึกษาประชากรครอบคลุมไปถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา สภาพการทำงาน ภาวะเจริญพันธุ์ อัตราการเกิด อัตราการตาย และอัตราการย้ายถิ่น เป็นต้น คุณภาพของประชาชน เป็นหน่วยผลิตที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ และพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว

๑.๔ ผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ถือเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อการผลิตภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการจึงมีหน้าที่ และบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริงหน้าที่ เป็นผู้ตัดสินใจเลือกการผลิตสินค้าและบริการว่าจะผลิตอะไร จำนวนเท่าไร จะเลือกปัจจัยในการผลิต เป็นผู้เลือกเทคโนโลยีให้เหมาะสมในการผลิต การขยายตลาดสินค้าและบริการ เป็นผู้รับภาระความเสี่ยงภัย และความไม่แน่นอนต่างๆที่เกิดขึ้นจากการลงทุน ผู้ประกอบการมีหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้ธุรกิจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๕ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและการบริการเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจ้างงาน การกระจายรายได้ โครงสร้างตลาดการค้าและการลงทุน ซึ่งทำให้เศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

๖.๕.๒ ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง

การเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการบริหารและการเมือง ระบบการเมืองจะเป็นระบบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบบริหารแต่ในทางปฏิบัติอาจไม่ชัดเจน บางช่วงเวลากการเมืองต้องอาศัยนักบริหารซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านระบบการเมือง (political system) ในปัจจุบัน นักวิชาการ ส่วนใหญ่มักนิยมใช้ทฤษฎีระบบมาอธิบายการเมือง David Easton ได้นำเสนอการวิเคราะห์ของระบบการเมือง

กระบวนการแปรสภาพ (conversion process) และสภาพแวดล้อม โดยเกิดผลลัพธ์ที่ได้เป็นการตัดสินใจและการกระทำปัจจัยนำเข้า คือ ความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (support) ความต้องการเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตอบสนองต่อเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบกับนโยบาย ส่วนการสนับสนุนคือ การที่กลุ่มหรือบุคคลยอมรับผลการเลือกตั้ง จ่ายภาษีและยอมปฏิบัติตามการตัดสินใจของนโยบาย^{๑๖}

แนวทางการใช้ทฤษฎีระบบมาวิเคราะห์ระบบการเมือง มีดังนี้

๑. มิติที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการขึ้นในระบบการเมืองคืออะไร
๒. อะไรคือคุณลักษณะที่สำคัญของระบบการเมืองที่แปลงจากความต้องการไปเป็นนโยบายสาธารณะ และการประคองตัวเองในช่วงเวลาที่ผ่านมา
๓. ข้อมูลสิ่งแวดล้อมมีส่วนกระทบคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
๔. คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะอย่างไรบ้าง
๕. เมื่อได้รับผลย้อนกลับแล้ว นโยบายสาธารณะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไรการนำเอาส่วนประกอบย่อย ๆ ของระบบการเมืองมาพิจารณาโดยละเอียดและมองปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมช่วยให้เกิดความเข้าใจระบบการเมืองได้ดียิ่งขึ้น

ระบบการบริหาร (public administration)

นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่า ระบบบริหารไว้หลากหลาย แต่ยังไม่มีความหมายใดที่เป็นที่ยอมรับกัน ตัวอย่างเช่น

ในช่วงแรกของการริเริ่มวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ Woodrow Wilson ได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาการบริหารอย่างเป็นระบบ และกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการแยกการเมืองออกจากการบริหารทั้งนี้ เพราะงานบริหารเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องมีการศึกษาอบรมการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายการเมืองก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกต่าง ๆ ทางการบริหารได้ดียิ่งขึ้น พัฒนาการของความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะในช่วงแรก การเกิดรัฐประศาสนศาสตร์

การกำหนดนโยบายเป็นภารกิจของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเพื่อการแก้ปัญหาหรือการกำหนดมาตรการให้ประชาชน ปฏิบัติในขณะที่ฝ่ายบริหารมุ่งไปที่การนำนโยบายไปจัดทำแผนโครงการ กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนความคิดในช่วงต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และเป็นการวิเคราะห์ที่

^{๑๖} ธงชัย สันติวงษ์, **หลักการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๒๒.

ตรงไปตรงมา แต่ไม่สะท้อนความเป็นจริงที่เป็นอยู่ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย จะมีกลุ่มบุคคลที่นอกเหนือไปจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย พัฒนาการแนวความคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันมีความแตกต่างจากยุคแรกเริ่ม ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗

ความสัมพันธ์ที่เสนอในภาพนี้ปรากฏในประเทศที่ระบอบการเมืองได้มีการพัฒนาไปมากแล้ว ดัง เช่น หลายประเทศทางทวีปยุโรป หรือหลายประเทศในแถบเอเชีย โดยมีเหตุผลสนับสนุนการมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากยุคแรกเริ่ม ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๘๗ คือ

๑. ประเทศที่ระบอบการเมืองพัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สวีเดน นั้น ระบบการเมืองพัฒนาไปมากจนถึงจุดที่พลเมืองทุกคนมีโอกาสเข้าร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองโดยถ้วนหน้ากันมีโอกาสรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อเรียกร้องความต้องการต่างๆ หรือไม่ก็แสดงออกถึงการสนับสนุนนโยบายบางอย่างที่ออกมาบังคับใช้ การที่ระบอบการเมืองเป็นระบบที่เปิดกว้างยอมทำให้การกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการประเมินผลสำเร็จของนโยบายเปิดกว้างให้บุคคลอื่นที่มีใช้ข้าราชการเข้ามาร่วมในกระบวนการนโยบายด้วย

๒. ประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ระบอบการเมืองยังคงอยู่ในวงจรของการมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง สลับกับการโค่นล้มรัฐบาลโดยส่วนมากเป็นการกระทำของกลุ่มทหารมักพบว่าการก้าวท้าวแทรกแซงในกิจกรรมของกระบวนการนโยบาย โดยบางครั้งฝ่ายการเมืองเข้ามาก้าวท้าวการทำงานของข้าราชการประจำ ซึ่งส่วนมากจะเข้ามาในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแทรกแซงดังกล่าว นักวิชาการบางคนมองว่าเป็นบทบาทที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ให้ความเกื้อกูลกันในการกำหนดนโยบาย

๖.๕.๓ ปัจจัยแวดล้อมทางสังคม

รูปแบบปัจจัยแวดล้อมทางสังคม

๑. ปัจจัยแวดล้อมแบบเส้นตรง เป็นปัจจัยแวดล้อมทางสังคม จากสังคมที่มีความเจริญอารยธรรมขั้นต่ำไปสู่สังคมที่มีความเจริญของอารยธรรมระดับสูงขึ้นต่อไป

๒. ปัจจัยแวดล้อมแบบวัฏจักร เป็นปัจจัยแวดล้อมทางสังคมที่ไม่มีความสม่ำเสมอ ค่อยๆ เจริญก้าวหน้าไปเรื่อยๆ จนถึงที่สุดก็จะเสื่อมสลายไป

ทฤษฎีปัจจัยแวดล้อมทางสังคม

ทฤษฎีปัจจัยแวดล้อมทางสังคมที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกและแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

๑. ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolutionary Theory) เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีวิวัฒนาการทางชีววิทยาของชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) ซึ่งกล่าวว่า ปัจจัยแวดล้อมของสังคมเป็นกระบวนการที่มีปัจจัยแวดล้อมอย่างเป็นขั้นตอนตามลำดับ จากขั้นหนึ่งไปสู่อีกขั้นหนึ่ง ในลักษณะที่มีการพัฒนาและก้าวหน้ากว่าขั้นที่ผ่านมา มีปัจจัยแวดล้อมจากสังคมที่มีรูปแบบเรียบง่ายไปสู่รูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีความเจริญก้าวหน้าไปเรื่อยๆ จนเกิดเป็นสังคมที่มีความสมบูรณ์

ต่อมาแนวความคิดในการสร้างทฤษฎีปัจจัยแวดล้อมทางสังคมแบบสายเดียว (Uni-linear) ที่เสนอว่า ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมต้องเปลี่ยนผ่านแต่ละขั้นที่กำหนดไว้ ได้รับการโต้แย้งว่า ปัจจัย

แวดล้อมทางสังคม น่าจะมีวิวัฒนาการแบบหลายสาย (Multi-linear) เพราะแต่ละสังคมมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกัน มีรูปแบบของสังคมที่แตกต่างกัน หรือแม้ว่าสังคมที่มีรูปแบบที่เหมือนกันแต่อาจจะมีสาเหตุของปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันก็เป็นได้

๒. ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) เป็นแนวความคิดที่มีข้อสมมุติฐานที่ว่า พฤติกรรมของสังคมสามารถเข้าใจได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ และบุคคลต่างๆ เพราะการแข่งขันในการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีค่าและหายาก

ปัจจัยแวดล้อมของทุกๆ สังคม จะมีขั้นตอนของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ ๕ ขั้น โดยแต่ละขั้นจะมีวิธีการผลิต (Mode of Production) ที่เกิดจากความสัมพันธ์ของอำนาจของการผลิต (Forces of production) ซึ่งได้แก่ การจัดการด้านแรงงาน ที่ดิน หุ่น และเทคโนโลยี กับ ความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิต (Social relation of production) ซึ่งได้แก่ เจ้าของปัจจัยการผลิตและคนงานที่ทำหน้าที่ผลิต แต่ในระบบการผลิตแต่ละระบบจะมีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้ใช้งานในการผลิต ทำให้เกิดปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ที่เป็นโครงสร้างส่วนล่างของสังคม (Substructure) และเมื่อโครงสร้างส่วนล่างมีปัจจัยแวดล้อมจะมีผลทำให้เกิดการผันแปรและเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างส่วนบนของสังคม (Superstructure) ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคม เช่น รัฐบาล ครอบครัว การศึกษา ศาสนา และรวมถึงค่านิยม ทศนคติ และบรรทัดฐานของสังคม ลำดับขั้นของการพัฒนาของ Marx มีดังนี้^{๑๗}

๑.ขั้นสังคมแบบคอมมิวนิสต์ดั้งเดิม (Primitive Communism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของเผ่า (Tribal Ownership) ต่อมาเผ่าต่างๆ ได้รวมตัวกันเป็นเมืองและรัฐ ทำให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเปลี่ยนไปเป็นของรัฐแทน

๒.ขั้นสังคมแบบโบราณ (Ancient Communal) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของรัฐ (State Ownership) สมาชิกในสังคมได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งได้แก่ เครื่องใช้ส่วนตัวและทาส ดังนั้น ทาส (Slavery) จึงเป็นกำลังสำคัญในระบบการผลิตทั้งหมด และต่อมาระบบการผลิตได้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของทาสและทาส

๓.ขั้นสังคมแบบศักดินา (Feudalism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของขุนนาง คือ ที่ดิน โดยมีทาสเป็นแรงงานในการผลิต

๔.ขั้นสังคมแบบทุนนิยม (Capitalism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของนายทุน คือ ที่ดิน ทุน แรงงาน และเครื่องจักร โดยมีผู้ใช้งานเป็นผู้ผลิต

๕.ขั้นสังคมแบบคอมมิวนิสต์ (Communism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของทุกคน ทุกคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกัน ไม่มีใครเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

มีปัจจัยแวดล้อมตามไปด้วย ปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งระบบก็ได้ Parson เน้นความสำคัญของวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม คือ ตัวยึดเหนี่ยวให้สังคมมีการรวมตัวเข้าด้วยกันและเป็นตัวต้านทานต่อปัจจัยแวดล้อมในสังคม

^{๑๗} พงศทิสาณ ชุมพล, ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๕๔.

สรุป แนวความคิดปัจจัยแวดล้อมทางสังคมของกลุ่มทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ มีลักษณะดังนี้

๑. สังคมทั้งหมดเป็นระบบหนึ่งที่แต่ละส่วนจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน

๒. ความสัมพันธ์ คือ สิ่งที่สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล

๓. ระบบสังคมเป็นการเคลื่อนไหวเข้าสู่ความสมดุล การปรับความสมดุลของระบบจะทำให้เกิดปัจจัยแวดล้อมภายในระบบตามไปด้วยความต่อเนื่องของกระบวนการของข่าวสารจากภายในและภายนอก นอกจากนี้ทฤษฎีระบบยังมองว่า ความขัดแย้ง ความตึงเครียด และความไม่สงบสุขภายในสังคมก็เป็นสาเหตุหนึ่งของปัจจัยแวดล้อมทางสังคม แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีระบบมีข้อจำกัดในการศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางสังคม เนื่องจากในการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง จึงทำให้ไม่สามารถศึกษาความสัมพันธ์กับระบบอื่นได้อย่างลึกซึ้ง

๔. ทฤษฎีจิตวิทยา – สังคม (Social – Psychological Theory)

ทฤษฎีนี้กล่าวว่า การพัฒนาทางสังคมเกิดจากการทำงานของปัจจัยทางด้านจิตวิทยาที่เป็นแรงขับให้ประชาชนมีการกระทำ มีความกระตือรือร้น มีการประดิษฐ์ มีการค้นพบ มีการสร้างสรรค์ มีการแข่งขัน มีการก่อสร้าง และพัฒนาสิ่งต่างๆ ภายในสังคม นักสังคมวิทยาที่ใช้ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาอธิบายปัจจัยแวดล้อมทางสังคม มีดังนี้

๖.๖ ขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมดังกล่าวมาแล้วนั้น สิ่งที่สำคัญที่ผู้ศึกษาจะต้องตระหนักถึงอยู่ตลอดเวลาได้แก่ “ขอบเขต” (Boundary) หรือเส้นแบ่งแยกระหว่างสิ่งแวดล้อมกับระบบการบริหารงานของรัฐ ในระบบการบริหารงานของรัฐจะประกอบไปด้วยองค์การต่างๆ มากมายที่ทำหน้าที่ประสานกันเพื่อให้นโยบายของรัฐบรรลุผล เช่น กรมต่างๆ ที่รัฐบาลองค์การอิสระต่างๆ ของรัฐองค์การทั้งหลายเหล่านั้นจะมีวิธีการดำเนินงาน มีการระดมเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ลักษณะเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนด “ขอบเขต” (Boundary) ขององค์การ หมายความว่า องค์การทั้งหลายของรัฐจะมีระดับของการรับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมแตกต่างกันออกไป ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อมจึงแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับนโยบาย เป้าหมาย วิธีการบริหารงาน ตลอดจนลักษณะของสภาพแวดล้อมขององค์การนั้นๆ การกำหนดขนาดขององค์การที่จะศึกษาก็มีผลกระทบต่อระดับของความสัมพันธ์ เช่น การศึกษาในระดับ กระทรวง กรม กอง หรือแผนกเป็นต้น ขอบเขตขององค์การที่จะศึกษาจึงเป็นสิ่งแรกที่ผู้ศึกษาจะต้องกำหนดขึ้น และชี้ให้เห็นเด่นชัด นั่นคือ ก่อนที่จะศึกษาความสัมพันธ์ขององค์การใดก็จำเป็นจะต้องกำหนดนโยบาย เป้าหมาย วิธีการทำงาน ตลอดจนพื้นที่ของการปฏิบัติงานขององค์การนั้นๆ ให้ชัดเจน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถแยกแยะได้ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยในการบริหารองค์การ และปัจจัยใดเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การ^{๑๘}

^{๑๘} พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี, **หลักการองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : วิกิพีเดียเวอร์พอยท์, ๒๕๓๕), หน้า ๙๕.

๖.๗ ประเภทของสภาพแวดล้อมรัฐประศาสนศาสตร์

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นว่าสภาพแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นไปทั้งที่อยู่ในรูปของ วัตถุ อุปกรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือในรูปที่เป็นนามธรรม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี หรือ อาจพิจารณาในรูปของสถาบันหรือองค์การที่รายล้อมรอบระบบบริหารงานของรัฐ ในส่วนที่จะได้ แบ่งแยกให้เห็นถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมหรือประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารงานของรัฐ การแบ่งประเภทของสิ่งใดก็ตามจะต้องมีฐาน หรือเกณฑ์เบื้องต้นที่จะใช้เป็นตัวแบ่งแยกประเภท โดยทั่วไปไม่มักใช้ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งแยกประเภท ซึ่งอาจแบ่งแยกระบบสภาพแวดล้อมออกได้ ๒ ประเภท คือ^{๑๙}

๑) สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของรัฐประศาสนศาสตร์

๒) สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่างๆของรัฐ

๑) **สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของรัฐประศาสนศาสตร์** เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระบบ การบริหารงานของรัฐในทุกๆส่วน หรือกล่าวได้ว่า ปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพลต่อองค์การของรัฐทุกๆ องค์การ ระดับของความสัมพันธ์ต่อองค์การอาจแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับ “ขอบเขต” ของแต่ละ องค์การ เนื่องจากปัจจัยประเภทนี้เป็นปัจจัยที่เกิดจากลักษณะร่วมกันของสังคม ดังนั้น องค์การทุกๆ ประเภทที่ดำเนินงานอยู่ในสังคมนั้นจะต้องเผชิญและได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมประเภทนี้ เสมอ นอกจากนี้ผลของความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารงานของรัฐ และระบบสภาพแวดล้อม โดยทั่วไป มักจะนำมาซึ่งปัญหาของสังคม เกิดเป็นวิกฤติการณ์ทางสังคมขึ้น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม คุณธรรม ปัญหาความไม่สอดคล้องของระบบการศึกษา เป็นต้น ปัญหาสังคมอาจกำหนดขึ้นเป็นสภาพแวดล้อมของสังคมอันหนึ่งที่องค์การของรัฐทุกๆ ระดับจะต้อง เผชิญ ปัจจัยทั้งหลายดังกล่าวอาจเรียกได้ว่า เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบทางอ้อมต่อองค์การ

๒) **สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่างๆของรัฐ** เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ระบบการบริหารงานในแต่ละองค์การ เรียกได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบการบริหาร ขององค์การ อาจพิจารณาระบบสภาพแวดล้อมประเภทนี้ว่าเป็นระบบของทรัพยากรในการบริหาร สภาพแวดล้อมประเภทนี้จะมีลักษณะเฉพาะที่จะเป็นในการดำเนินการสำหรับองค์การหนึ่งๆ แต่ อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นสำหรับองค์การอื่นๆเลยก็ได้ เช่น วัตถุดิบที่ใช้ในการดำเนินงานของ องค์การหนึ่งๆ อาจเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์และสำหรับองค์การอื่นๆ

การแบ่งแยกประเภทของสภาพแวดล้อมยังอาจพิจารณาถึงระดับของความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การกับสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ เช่น แนวคิดของ Emery และ Trist ที่ได้แบ่งแยกประเภทของ สภาพแวดล้อมออกเป็น ๔ รูปแบบ^{๒๐}

^{๑๙} Fellx A. Nigro and Lloyd G. Nigro **Modern Puvlic Administration**. 5th ed. (New York: Harper & Row Publshers, 1980), pp.21-38.

^{๒๐} Shirley Terrebrty, The Eyolution of Organizational Environment, Contingency Views of Organization and Manogement ed Fremont E Kast and James E Rosenzweig (Chicago Sciepcce Research Associates,1983),pp81-100.

๑) Placid Randomized Environment เป็นสภาพแวดล้อมที่สงบราบเรียบ การติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมมีน้อยมาก และมีลักษณะไม่คงที่แน่นอนเป็นการสุ่มมากกว่า เช่น สภาพแวดล้อมของชาวเขาที่ร่อนเร่ ทารกอยู่ในครรภ์ ไม่ค่อยได้มีโอกาสติดต่อกับสังคมภายนอก

๒) Placid Clustered Environment เป็นสภาพแวดล้อมที่ราบเรียบแต่เริ่มมีการติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น มีลักษณะเป็น Clustered คือมีการกำหนดกลุ่มหรือลักษณะเฉพาะตัวในการติดต่อขึ้น เช่น สภาพแวดล้อมของเด็กที่กำลังเจริญเติบโตเริ่มเรียนรู้และสัมผัสกับระบบของครอบครัวโรงเรียน

๓) Disturbed-reactive Environment ได้แก่ สถานภาพแวดล้อมที่ปะกอบไปด้วยสถาบันทางสังคม การติดต่อระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมเริ่มมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ผลของการติดต่อเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพขึ้นได้ เช่น สภาพแวดล้อมของเด็กวัยรุ่นที่เริ่มเผชิญกับสังคมภายนอก เริ่มประสบปัญหาในการแยกแยะความเหมาะสมของการเข้าไปสัมผัส

๔) Turbulent Field เป็นสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน ยุ่งเหยิง มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผลของการติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมจะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่มีอยู่เดิมไปสู่สิ่งใหม่ เช่น สภาพของระบบสังคมในปัจจุบัน การทำงานในสังคม ต้องการการวิเคราะห์ที่จะช่วยในการแจกแจงให้เห็นถึงความถูกต้องเหมาะสม

๖.๘ สรุป

การศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการบริหารนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องตระหนักถึงปัจจัยแวดล้อมภายนอก และปัจจัยแวดล้อมภายในให้มาก ทั้ง ๒ ปัจจัยจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานของรัฐ โดยที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีหน้าที่คอยติดตามการเปลี่ยนแปลงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง นอกจากนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องมีความสามารถในการจัดการกับปัจจัยให้ได้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการปรับองค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งที่ยากต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการปรับปรุงองค์การ ก็คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยากหรือไม่สามารถควบคุมได้เลย

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมของการบริหารงานของรัฐอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปของการบริหารงานของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อองค์การของรัฐทุกๆ องค์การ มีลักษณะเป็นสิ่งแวดล้อมร่วมของสังคมที่ทุกๆ หน่วยงานจะต้องเผชิญ เช่น ลักษณะของวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของคนในชาติ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นต้น ปัจจัยแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยากต่อการควบคุม และวางแผนให้เป็นไปตามความต้องการของการบริหารงาน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับปัจจัยแวดล้อมมักจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบการบริหารเพื่อที่จะได้สร้างดุลยภาพ เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนร่วม การพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐจึงมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อม

๖.๙ คำถามประจำบท

๑. สิ่งแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์มีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานของรัฐอย่างไร
๒. การเมืองกับการบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
๓. สถาบันใดในสังคมไทยมีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐมากที่สุด จงอธิบาย
๔. อะไรเป็นตัวแยกระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม และจะกำหนดระบบสภาพแวดล้อมขององค์การขึ้นได้อย่างไร
๕. สภาพแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์มีกี่ประเภทอะไรบ้าง จงอธิบายให้ละเอียด

อ้างอิงประจําบท

- กรองแก้ว อยู่สุข. **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒
- ชลธิชา สว่างเนตร “การรับรู้สภาพแวดล้อมในกาทำงานภายในองค์การและขวัญในการทำงานของพนักงานระดับบังคับบัญชาและวิชาชีพ ของบริษัทผลิตภัณฑ์และวัตถุก่อสร้าง จำกัด ” **วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิตบัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**. ๒๕๔๒.
- ธงชัย สันติวงษ์. **หลักการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๔๓.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี. **หลักการองค์การและจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : วิกคอรี่เพาเวอร์พอยท์. ๒๕๓๕.
- พฤทธิสาดน ชุมพล. **ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๘.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว. **ลักษณะสังคมไทย** พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .๒๕๔๓.
- รุ่งรัตนา เขียวดารา. สำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยรามคำแหงกับอาชีวอนามัยความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน. **วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์** ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ ๒๕๔๖.
- สมพงศ์ เกษมสิน. **สารานุกรมการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๔๗.
- สมพงษ์ เกษมสิน. **การบริหารงานบุคคลแผนใหม่**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์. ๒๕๓๔.
- องค์การอนามัยโลก. **ถมช่องว่างทางสุขภาพในช่วงชีวิตเราบรรลุความเป็นธรรมทางสุขภาพด้วยปัจจัยสังคมที่กำหนดสุขภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร: บริษัทคุนาไทย จำกัด; ๒๕๕๒. เอกสารแปลโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- Fellx A. Nigro and Lloyd G. **Nigro Modern Puvlic Administration**. 5th ed. New York: Harper & Row Publshers. 1980.
- Fred W. Riggs. **The Ecology of Public Administration**. Bombay ; Asia Publshing.1961.
- Fremont E Kast and James E Rosenzweig. **Organizotion and Monogement A Systems Approach**. 2th ed New York McGraw Hill.1974.
- Shirley Terrebrty. **The Eyolution of Organizational Environment**. Contingency Views of Organizqtion and Manogementl ed Fremont E Kast and James E Rosenzeweig Chicago Sciepcce Research Associates.1983.

บทที่ ๗

นโยบายสาธารณะ และการวางแผนของรัฐ

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ปรัชญานโยบายสาธารณะ องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ ความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของการวางแผน กระบวนการวางแผน ประโยชน์ของการวางแผน

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญานโยบายสาธารณะ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบนโยบายสาธารณะ
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการวางแผน
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการวางแผน
๗. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของการวางแผน
๘. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน
๙. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผน

๗.๑ บทนำ

ในการดำเนินงานขององค์กรใด ๆ ก็ตามย่อมต้องมีการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายในการดำเนินการรวมทั้งแผนงานที่จะปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามทิศทาง หรือเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรนั้น ๆ แม้แต่รัฐบาลเองก่อนที่จะเข้ามาบริหารงานประเทศยังต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นการแจ้งให้รัฐสภาทราบว่ารัฐบาลชุดนี้มีทิศทางหรือเป้าหมายในการบริหารงานของประเทศอย่างไร และก่อนสิ้นงบประมาณประจำปีในวันที่ ๓๐ กันยายน ของทุกปีรัฐบาลจะต้องเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี คือสิ่งที่จะบอกให้ประชาชนทราบว่าในนี้หนักรัฐบาลจะจัดทำอะไรบ้างและใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด ปัจจุบันนี้องค์กรแรงงานทุกระดับต่างนิยมจัดทำเป็นนโยบายและแผนงานขององค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์กรและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกกันเป็นประจำอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความจำเป็นจึงต้องศึกษาทางด้านนโยบายสาธารณะรวมถึงการวางแผนไว้ นโยบายเป็นเครื่องมือทางการบริหารจัดการของรัฐหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกิจกรรมทางสาธารณะหรือกิจกรรมของภาคเอกชนเพื่องานสาธารณะก็เป็นไปได้

นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยใดบ้างในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจและช่วยให้บุคลากรทุกระดับนโยบายยังมีตัวกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงาน โดย

นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้ไปโดยถูกต้องและมีเหตุผลมีความยุติธรรม ส่วนนโยบายสาธารณะนั้นมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่นโยบายสาธารณะต้องให้การดูแล นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จก็จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน นโยบายสาธารณะยังเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

๗.๒ ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายไว้เพิ่มเติม ดังนี้

ชาร์คานสกี (Sharkansky) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ^๑

โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่ทำ^๒

ไอวา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เช่น บริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของธุรกิจเอกชน กิจกรรมทางการเมืองต่างๆ^๓

เดวิด อีสตัน (David Easton) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนร่วม^๔

แต่การศึกษานโยบายสาธารณะที่ผ่านมามักไม่ได้พิจารณาไปถึงกิจการสาธารณะที่กระทำโดยองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นองค์กรของรัฐ เช่น องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization) องค์กรที่ไม่ได้เป็นของรัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) ที่มีส่วนร่วมในการจัดการดำเนินการ หรือแก้ไขปัญหาส่วนกันชุมชนสังคมซึ่งปัญหาเหล่านั้นรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญ ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงไม่ควรเน้นแต่เฉพาะ นโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่ควรขยายขอบข่ายให้ครอบคลุมถึงนโยบายของหน่วยงานที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไร หน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐสามารถ

^๑ Sharkansky, Analysis in Political Science, (Chicago : Markham Pub.co., 1978), p3.

^๒ Dye, R. Thomas, Understanding Public Policy, 4th.ed. Englewood Cliffs, (N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1981), p. 1.

^๓ Sharkansky, Ira .ed. Policy Analysis in Political Science. (Chicago : Markham Publishing Company, 1970), p. 1.

^๔ Easton David, The political System, (New York : Alfred A. Knoff, 1960), p. 9.

ทราบถึงโครงข่ายและสาระของนโยบายสาธารณะที่หน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดภาครัฐกำหนดว่ามีอยู่อย่างไร และถ้าเป็นไปได้รัฐบาลอาจมีการประสานงานหรือร่วมมือกับหน่วยงานเหล่านั้นให้กำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องหรือสานต่อจากนโยบายของรัฐบาลในด้านนั้นๆ เพื่อให้ประเทศมีนโยบายสาธารณะที่มีความครอบคลุม (Comprehensive Public Policy) ในทุกด้านได้^๕

จากตัวอย่างคำนิยามของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่นักวิชาการได้ให้ไว้เมื่อพิจารณาถึงความหมายแล้วจะเห็นว่าหมายถึงเฉพาะนโยบายของภาครัฐหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหมายถึง แนวทางหรือทิศทางในการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลออกมาในรูปของแผนงาน โครงการต่างๆ เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของรัฐบาล ขอบเขตของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การอิสระ หรือองค์กรในรูปแบบอื่นๆ ที่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ

๗.๓ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายสาธารณะมีความสำคัญ ดังนี้^๖

๑. รัฐบาล เมื่อพิจารณาความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ประการแรกส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่าความนิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถผลักดันให้นโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้ จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยม หรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภา ดังนั้นนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

๒. ข้าราชการ นโยบายสาธารณะซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาล และรัฐบาลผลักดันให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

๓. ประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว ข้าราชการจะนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่รับผลจากปฏิบัติตามนโยบายก็คือประชาชน ดังนั้นนโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกรัฐบาล และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนมีสิทธิเลือกนโยบายด้วยตนเองผ่านพรรคการเมือง

^๕ สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, สารานุกรมบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔๔.

^๖ สมบัติ อารังธวังศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๕๕.

หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น แต่การปกครองในระบอบเผด็จการประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างเดียว สรุปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดการดำรงชีวิตของประชาชนจะถูกกำกับโดยนโยบาย

๔. ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ ปัจจุบันมีการเปิดสอนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายมหาวิทยาลัยทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อผู้ศึกษา เพื่อทำการวิเคราะห์ เสนอแนะและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม เนื่องจากเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์ของประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

๗.๔ ปรัชยานโยบายสาธารณะ

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบาย” ไว้หลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจึงขอความหมายที่มีความสัมพันธ์กับงานวิจัยมาเสนอไว้ในที่นี้คือ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ได้นำความหมายที่นักวิชาการหลายคนกล่าวไว้มาสรุปไว้ว่า นโยบายสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำโดยรัฐบาล โดยคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นหลักโดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน^๗

ทิน พันธนาคะตะ กล่าวว่า นโยบายของรัฐคือโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ ๖ สถาบันต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล รวมถึงกระบวนการต่างๆ ที่จะทำให้นโยบายของรัฐเป็นนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ^๘

กุลธน ธนาพงศ์ธรได้สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่างๆ ไว้ว่า หมายถึงแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลหนึ่งๆ กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางขึ้นนำให้การกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้^๙

นโยบายคือกรอบและเครื่องชี้นำแนวปฏิบัติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปกติแล้วนโยบายจะถูกประกาศใช้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นทางการ นโยบายมีหลายระดับแต่ละระดับจะมีขอบเขตครอบคลุมเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติและความชัดเจนของนโยบายนอกจากนั้นนโยบายในระดับต่างๆ ต้องมีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกันระดับของนโยบาย สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ระดับใหญ่ๆ ได้แก่

๑. นโยบายในการบริหารประเทศ แยกได้เป็น ๓ ระดับคือ

^๗สมบัติ อารังธัญวงศ์, “การเมืองกับการบริหาร”, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑, มกราคม-มีนาคม, ๒๕๓๙ : ๒)

^๘ทิน พันธนาคะตะ, รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐๒.

^๙กุลธน ธนาพงศ์ธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๑.

๑.๑ นโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวทางกว้างๆ ที่ใช้เป็นกรอบดำเนินงานหรือพัฒนาประเทศ

๑.๒ นโยบายการบริหาร เป็นนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บริหารเป็นผู้กำหนดขึ้นตามกรอบของนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติแต่มีขอบเขตที่แคบลง และมีความละเอียด เจาะจงมากขึ้นตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของหน่วยงาน

๑.๓ นโยบายเฉพาะกิจ เป็นนโยบายระดับล่างสุด ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกองหรือระดับฝ่าย โดยยึดถือนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติและนโยบายการบริหารของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลักเพื่อให้ภารกิจของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติและนโยบายการบริหารในเวลาเดียวกัน หรืออาจจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นโยบายเฉพาะกิจจะมีขอบเขตที่ชัดเจน เจาะจงชี้แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

๒. นโยบายการบริหารองค์กรเป็นนโยบายที่จำแนกตามระดับของผู้บริหารองค์กรซึ่งอาจจะแบ่งได้เป็นนโยบายพื้นฐานนโยบายทั่วไปและนโยบายเฉพาะแผนกงานความสำคัญของนโยบาย มีดังนี้

๒.๑ เป็นเครื่องชี้นำและกรอบในการวางแผน

๒.๒ เป็นเครื่องชี้นำการบริหารขององค์กรโดยเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง ทั้งยังเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เกิดการพัฒนาการบริหารในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการประสานงานเนื่องจากนโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานเข้าใจถึงเป้าหมายแนวปฏิบัติและทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจความร่วมมือและการประสานงานกันได้ สะดวกมากขึ้น

ลักษณะของนโยบายที่ดีควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

๑. กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ไม่ใช่ความเห็นส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย
๒. สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้
๓. นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยกำหนดกลวิธีในการปฏิบัติไว้กว้างๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่
๔. ต้องมุ่งสนองประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจัดลำดับความสำคัญและ ความจำเป็นก่อนหลังในการนำไปปฏิบัติ
๕. ต้องเป็นข้อความที่กะทัดรัดใช้ภาษาเข้าใจง่ายและมีการแถลงเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน
๖. ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ได้เสมอ
๗. ต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร

Ira Sharkansky ได้จำแนกชั้นของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการ กำหนดนโยบาย ออกเป็น ๓ ชั้น คือ^{๑๐}

๑. ชั้นนโยบายของรัฐหมายถึงกิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลกระทำจึงเป็นขั้นตอนของกิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะต้องกระทำ เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว

๒. ชั้นผลผลิตของนโยบายหมายถึงขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงระดับต่างๆ ของการบริหารที่เป็นผลมาจากการดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาล ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมารองรับการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ

๓. ชั้นผลกระทบของนโยบาย คือขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงผลของบริการต่างๆ ของรัฐที่จะเกิดกับประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า นโยบายทั้งหลายอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจทั้งในแง่บวกและแง่ลบทั้งนี้การดำเนินการตามขั้นตอนทั้งสาม ต้องดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองหนึ่งๆซึ่งสภาพแวดล้อมจะมีผลผลักดันต่อกระบวนการของนโยบายเสมอ

๗.๕ องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านอธิบายถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

ไลน์เบอร์รี่ (R.Lineberry) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ ๕ ประการ ได้แก่^{๑๑}

๑. นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน วัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีอยู่เสมอ และมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

๒. มุ่งเสนอขั้นตอนของพฤติกรรมอันเป็นส่วนของแผนงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น

๓. ต้องกำหนดการกระทำต่างๆ ที่ต้องเลือกนำมาปฏิบัติ และการปฏิบัติดังกล่าวนี้จำเป็นต้องให้สอดคล้องทั้งเงื่อนไขเวลาและสถานที่

๔. ต้องมีการประกาศให้บุคคลทั่วไปรับรู้หรือรับทราบ ซึ่งประกาศดังกล่าวอาจออกมาในรูปแบบจัดการพิมพ์อย่างเป็นทางการ แลกเปลี่ยนต่อรัฐสภาหรือการแถลงผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

๕. นโยบายต้องมีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของการกระทำที่ได้ตัดสินใจไว้แล้ว

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ กับ อับราฮัม แคปแลน (Harold Lasswell & Abraham Kaplan) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้^{๑๒}

^{๑๐}Sharkansky, Ira .ed. **Policy Analysis in Political Science**. (Chicago: Markham Publishing Company, 1970, p. 63.

^{๑๑}Lineberry, Robert L, **Urban Politics and Publicity**, (New York : Harpers Row. 1971), p. 76-78.

^{๑๒}Lasswell, Harold D., and Kaplan, Abraham, **Power and Society**, (New Haven : Yale University Press, 1970), p. 72.

๑. เป็นแผนงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใหม่ในรัฐบาลนั้น หรือเป็นแผนงานของรัฐบาลชุดก่อนชุดปัจจุบันยอมรับนำมาใช้สานต่อ

๒. เป็นแผนงานหรือโครงการที่ระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดเจนและระบุไว้ล่วงหน้าด้วยทั้งนี้เพื่อแยกแยะให้เห็นความแตกต่างกับการระบุแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพราะการกำหนดเป็นแผนงานและโครงการนั้นจะต้องมีการศึกษาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบทุกด้านก่อน

๓. แผนงานดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของชาติ คุณค่าอย่างหนึ่งอย่างใด และการปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

๗.๕.๑ ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ สรุปได้ ๓ ลักษณะ ดังนี้

- การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ถ้าหากจะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องผลกระทบต่างๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นจากการที่มีนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ แล้ว สามารถที่จะจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะได้ ๔ ประการ ดังนี้^{๑๓}

- เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตามขึ้นในสังคม เมื่อมีการกำหนดนโยบายใดๆ ขึ้น และนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม ทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ทั้งได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ยอมแล้วแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบในลักษณะใด

- เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นหรือสังคมอื่นได้ ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดนโยบายของตนส่วนหนึ่งไปในแนวทางที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ต้องการ เช่น ให้มีความรักชาติ ให้นิยมใช้สินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งนโยบายในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายของอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ได้ เช่น ประเทศเหล่านั้นมีนโยบายส่งสินค้าของตนออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินเข้าประเทศ เป็นต้น

- เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรปันส่วนสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม ลักษณะประการที่สามของนโยบายสาธารณะก็คือ ประเทศต่างๆ นิยมใช้นโยบายสาธารณะเป็นกลไกในการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงทุกคน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่นเป็นลูกโซ่ตามมาก็ได้ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเช่นใดและในระดับความรุนแรงใดก็ตาม รัฐบาลของทุกประเทศจะต้องยื่นมือเข้าดำเนินการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ให้เป็นกลไกของรัฐในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่างๆ ด้วยตนเอง

- เป็นเครื่องมือในการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคมโดยทั่วไป เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดึงดูดเงินมาจากส่วนต่างๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับหรือรูปอื่นใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบภายใน การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม เช่น เพื่อเป็นมาตรการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น

^{๑๓}Dye, R. Thomas, *Understanding Public Policy*, ๔th ed. Englewood Cliffs, (NJ. : Prentice-Hall Inc., ๑๙๘๔), p. ๒.

๗.๕.๒ การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะโดยทั่วไป

เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะทั่วไปของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะเช่นนี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ประกอบของนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายมากกว่าองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดยหลักเกณฑ์การจำแนกลักษณะประการที่ ๒ นี้ ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น ๕ ประการ คือ^{๑๔}

๑. นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้นโดยลักษณะข้อแรกนี้ นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจึงมีรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เห็นได้แน่ชัดที่แสดงถึงเป้าหมายปลายทางและหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นๆ กับทั้งยังจะต้องมีการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันถึงนโยบายนั้นๆ ก่อนล่วงหน้าที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ

๒. นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่าง ๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะให้มีภาวะคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งเป้าหมายของนโยบายต่างๆ มุ่งที่จะให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

๓. นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบายเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนและความสมานฉันท์ในรายละเอียดต่างๆ ของนโยบาย ความแนบแน่นนี้เป็นลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความสอดคล้องต้องกันระหว่างนโยบายต่างๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายหนึ่งกับอีกนโยบายหนึ่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรให้เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตาม

๔. นโยบายมีภาวะเอกรูป ภาวะเอกรูปของนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่งๆ ซึ่งมีรายละเอียดเป็นนโยบายปลีกย่อยต่างๆ ก็จะต้องกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบเดียวกันแต่อาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากกันได้

๕. นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลชุดหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมานั้น ย่อมต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตลอดไป มิใช่เป็นการทำๆ หยุดๆ หรือทำปีเว้นปี ซึ่งถ้าหากเกิดลักษณะเช่นนี้ขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังและความไม่สามารถบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติอีกด้วย

๗.๕.๓ การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย

เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายโดยคำนึงถึงว่าการกำหนดนโยบาย

^{๑๔} ชูบ กาญจนประกร, เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑-๘, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๑๘.

สาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม มีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆ ที่มีนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดนโยบาย เช่น ที่ว่านั้น นักวิชาการที่จำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ^{๑๕} ซึ่งได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะไว้ ๑๒ ประการ คือ

๑. เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานและมีตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องมาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถล่วงรู้และดำเนินการได้เองตามลำพังเพียงผู้เดียว

๒. เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

๓. มีองค์ประกอบต่างๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบายระยะเวลา และสภาพของแต่ละสังคม

๔. องค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทขององค์ประกอบ แต่ละกาลเวลา และในแต่ละประเทศ

๕. การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง นั่นคือ การตัดสินใจว่าจะมีนโยบายในเรื่องราวต่างๆ เป็นเช่นใด และมักจะมีการนำเอาทฤษฎีและแนวคิดของการตัดสินใจมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้วย

๖. การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำคัญๆ เพื่อเป็นเครื่องนำทางให้มีการปฏิบัติต่างๆ เกิดขึ้นตามมา

๗. นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้นก็เพื่อให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ซึ่งการกระทำนี้มีความหมายรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำด้วย

๘. การกระทำดังกล่าวนี้มุ่งที่จะกระทำในอนาคต กล่าวคือ จะกระทำภายหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั่นเอง มิใช่เป็นการกระทำก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้น

๙. การกระทำต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะกระทำโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตามอย่างไรก็ดีในบางกรณีนโยบายสาธารณะบางประเภทหรือบางส่วนอาจจะกระทำโดยเอกชนหรือองค์การของเอกชนก็ได้ ซึ่งถ้าหากละเว้นไม่กระทำตามก็จะได้รับโทษตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ เช่น หลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น

๑๐. การกระทำต่างๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เป็นอุปกรณ์ช่วยในการกระทำ เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ เป็นต้น

๑๑. จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือ ผลประโยชน์ของชาติมิใช่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

^{๑๕} Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined*. Scranton, Penn : Chandler, ๑๙๖๘), p. ๑๑-๑๒.

๑๒. การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนสูงสุดนั่นเอง

๗.๕.๔ ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย แต่เมื่อนำมาจัดหมวดหมู่แล้วสามารถแบ่งออกโดยใช้เกณฑ์ ๔ ลักษณะ ได้แก่

๑. แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย
๒. แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย
๓. แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบาย
๔. แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

๑) การแบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ธีโอดอร์ โลวีย์ (Theodore Lowi)^{๑๖} ได้แบ่งไว้ ๓ ประเภท คือ

๑. นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เป็นนโยบายที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดระเบียบของสังคมให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย ประชาชนมีการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ซึ่งนโยบายสาธารณะประเภทนี้จะเป็นกฎ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ เพื่อให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ เช่น นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดรายละเอียดยเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ ทั้งทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ (สินค้า บริการ) ทรัพยากรการเมือง (เกียรติยศ ชื่อเสียง) ทรัพยากรทางสังคม (ค่านิยม สถานะทางสังคม) โดยรัฐต้องกระจายให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เช่น นโยบายการประกันสังคม นโยบายการรักษาพยาบาล นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี

๓. นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่างๆ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและความสงบสุขของสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะดำเนินการเป็นระยะตามสภาวการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายภาษีอากร นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

๒) การแบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ เช่น

เดวิด อีสตัน (Davis Easton) ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะโดยการพิจารณาว่านโยบายแต่ละประเภทที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นได้ส่งผลบังคับใช้ไปยังหมู่ประชาชนมากน้อยเพียงไร ซึ่งสามารถจำแนกได้ ๒ ประเภท คือ^{๑๗}

^{๑๖}Lowi, Theodore J. (๑๙๖๘). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.", *World Politics*. XVI July, 1968, p.667.

^{๑๗}Easton, David, *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. (New York : Alfred A. Knopf, 1953), p.129.

๑. นโยบายที่กำหนดออกมาเพื่อใช้บังคับต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะ เช่น นโยบายเพิ่มภาษีที่ดิน นโยบายบัตรเครดิตเกษตรกร นโยบายรถยนต์คันแรก

๒. นโยบายที่มีผลกระทบหรือใช้บังคับกับสมาชิกของสังคมทั้งหมด เช่น นโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายรถไฟฟรี เป็นต้น

ไอรา ชาแคนสกี (Ira Sharkansky) ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะจากผลกระทบของนโยบาย โดยรวมนโยบายที่ส่งผลกระทบอย่างเดียวกันไว้ประเภทเดียวกัน เช่น นำเอานโยบายที่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นนโยบายประเภทนโยบายสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งชาแคนสกีได้แบ่งนโยบายสาธารณะเป็น ๖ ประเภท ได้แก่^{๑๘}

๑. นโยบายทางการศึกษา
๒. นโยบายทางสาธารณะ
๓. นโยบายสวัสดิภาพสาธารณะ
๔. นโยบายสาธารณสุข
๕. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ
๖. นโยบายความปลอดภัยสาธารณะ

๓) แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ เช่น

เยเชซเกิล ดรอร์ (Dror)^{๑๙} ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ ๓ ประเภท ได้แก่

๑. ขั้นตอนกำหนดนโยบายต้นแบบ Metapolicy making stage เป็นการตัดสินใจว่าจะให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะอะไรบ้าง และโดยวิธีการอย่างไร ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนการวางรูปแบบและวัตถุประสงค์ว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาใด โดยวิธีการใด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อระบบการกำหนดนโยบาย

๒. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย Policy making stage เป็นขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านของสังคม ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาทั้งหมดของสังคม ซึ่งขั้นตอนนี้สามารถทำพร้อมๆ กับขั้นตอนที่ ๑ หรือภายหลังเพียงเล็กน้อย โดยไม่จำเป็นต้องกระทำภายหลังจากที่ผ่านพ้นตามขั้นตอนที่ ๑ แล้วทุกประการ ซึ่งความรวดเร็ว หรือล่าช้าขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของขั้นตอนที่ ๑

๓. ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย Postpolicy making stage เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

๔) แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้คือ โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye)^{๒๐} โดยแบ่งตามภารกิจของสหรัฐอเมริกาไว้ ๑๒ ประเภท ได้แก่

^{๑๘} Ira Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science*, (Chicago : Markham, 1971), p. 62.

^{๑๙} Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined*. Scranton, Penn : Chandler, 1967), p. 14.

^{๒๐} Dye, R. Thomas, *Understanding Public Policy*, ๔th ed. Englewood Cliffs, (NJ. : Prentice-Hall Inc., 1984), p. 4.

๑. นโยบายป้องกันประเทศ
๒. นโยบายต่างประเทศ
๓. นโยบายการศึกษา
๔. นโยบายสวัสดิการ
๕. นโยบายการรักษาความสงบภายใน
๖. นโยบายทางหลวง
๗. นโยบายภาษีอากร
๘. นโยบายเคหะสงเคราะห์
๙. นโยบายประกันสังคม
๑๐. นโยบายสาธารณสุข
๑๑. นโยบายพัฒนาชุมชน/ตัวเมือง
๑๒. นโยบายทางเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป การแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการได้เสนอไว้หลากหลาย ทั้งที่ต่างกันและคล้ายกัน แต่จัดหมวดหมู่แล้วสามารถแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ แบ่งตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์แบ่งตามขอบข่ายผลกระทบ แบ่งตามกระบวนการของนโยบายและแบ่งตามกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

๗.๖ ความหมายของการวางแผน

การวางแผนการจัดการองค์การจึงต้องเชื่อมโยงไปยังหลายองค์ประกอบหลัก อาทิเช่น นโยบาย การวางแผน แผน องค์การ และการวางแผนจัดการองค์การ เป็นต้น โดยผู้เขียนจะยกความหมายของแผนมาดังนี้

การวางแผน(Planning)สามารถทำได้ในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับเหตุผลนาาประการที่ใช้ในการวางแผน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแผนนั้นจะเป็นแผนที่ดีเลิศสักเพียงใดก็ตามหากผู้เกี่ยวข้องกับแผนไม่ดำเนินการตามแผนหรือให้ความสนใจกับแผนไม่เต็มที่แล้วแผนนั้นก็ไร้ความหมาย ดังนั้นนักบริหารจึงให้ความสำคัญกับแผนงานเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผนเป็นต้นมา และหากพิจารณาถึงการวางแผนตามระดับการบริหารในองค์การแล้วสามารถแบ่งออกได้หลายอย่าง ดังเช่น การวางแผนกลยุทธ์(Strategic Planning) การวางแผนกลวิธี(Tactical Planning) และการวางแผนปฏิบัติการหรือการวางแผนดำเนินงาน(Operational Planning) เป็นต้น

กระบวนการบริหารที่เริ่มต้นจากการวางแผน เป็นการมองไปในอนาคตแล้วกำหนดว่าจะทำอะไร ที่ไหน กับใคร อย่างไร เป็นการเชื่อมทิศทางระหว่างตัวเรากับเป้าหมายที่เราต้องการจะไป กำหนดลู่ทางดำเนินการเป็นขั้นตอนไว้ล่วงหน้าเพื่อให้เป้าหมายที่ต้องการนั้นประสบผลสำเร็จ ถือว่าเป็นการทำนายท่าทีขององค์การที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายได้ล่วงหน้า ดังนั้นในส่วนขององค์การก็จะต้องอาศัยนักบริหารเข้ามามีส่วนร่วมด้วยจึงสามารถกล่าวได้ว่าหากปราศจากการวางแผนแล้ว นักบริหารน้อยคนนักที่สามารถประสบผลสำเร็จได้

ฮาโรลด์ คูนต์ซ(Harold Koontz) และ **ไซริล โอดอนเนลล์**(Cyril O'Donnell)^{๒๑} นักวิชาการทั้งสองได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า คือ การตัดสินใจไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างปัจจุบันกับอนาคตตามที่ได้ตั้งความประสงค์ไว้ และดำเนินการให้สิ่งที่ประสงค์ไว้เกิดผลขึ้นมา

ดิน ปรัชญพฤทธิ^{๒๒} ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนคือ การพิจารณา กำหนดเป้าหมายและพัฒนาทางเพื่อเลือกสำหรับการกระทำในอนาคตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การวางแผนรวมถึงระเบียบวิธีสำหรับการลดจำนวนทางเพื่อเลือกหลาย ๆ ทางให้น้อยลง เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ได้รับความเห็นชอบมาแล้ว การวางแผนจึงมิใช่เป็นเพียงการกำหนดเป้าหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน การประสานงานและการกำหนดมาตรฐานการทำงาน เพื่อประโยชน์ทางการควบคุม ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่า กิจกรรมหรือเหตุการณ์จะเป็นไปตามที่แผนที่วางไว้

อนันต์ เกตุวงศ์^{๒๓} ได้กล่าวถึงการวางแผนว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (what) ทำไมต้องทำ (why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้ทำ (who) จะทำเมื่อใด (when) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (where) และจะกระทำกันอย่างไร (how)

เอกชัย กี่สุขพันธ์^{๒๔} กล่าวว่า การวางแผน คือ การเตรียมการ หรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้ผู้บริหารได้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานหรือทำอะไรบางอย่างในอนาคต การวางแผนจึงเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในเรื่องที่เกี่ยวกับ จะทำอะไร (What to do) ทำอย่างไร (How to do) ทำเมื่อใด (When to do) ให้ใครทำ (Who is to do) และต้องการทรัพยากรอะไร (What is needed to do)

ยงยุทธ เกษสาคร^{๒๕} กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่า มีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับก่อนหลัง กำหนดวางแผนวิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ

การวางแผนยังรวมถึงการกำหนดขั้นตอนและการขยายวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ การค้นพบปัญหา และหาวิธีแก้ปัญหา ตลอดจนการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุด การบริหารงานจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ที่รัดกุมและรอบคอบที่สุดโดยมีการดำเนินงานอย่างมีจุดหมาย ประหยัด ง่าย มี

^{๒๑} Harold Koontz and Cyril O'Donnell. **Principles of Management**. (New York : McGraw – Hill Book Company, 1986), p. 81.

^{๒๒} ดิน ปรัชญพฤทธิ. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๓๐๒.

^{๒๓} อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๓ - ๔.

^{๒๔} เอกชัย กี่สุขพันธ์. **การบริหาร : ทักษะและการปฏิบัติ**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๓๘), หน้า ๓๕.

^{๒๕} ยงยุทธ เกษสาคร. **องค์การและการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ ฯ : ศูนย์เอกสารและตำรา สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๑, หน้า ๔๕.

ประสิทธิภาพ และที่รวดเร็วที่สุด เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การศึกษาและทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องของการวางแผนก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะจะทำให้รู้ละเอียดถึงหลักปฏิบัติกับการจัดกิจกรรมสำคัญ ๆ ตามลำดับก่อนหลัง และตามเวลาที่กำหนดไว้ต้องให้แล้วเสร็จ จัดให้มีทรัพยากรในการบริหารให้เพียงพอสำหรับการวางแผนเพื่อให้มีการประสานงานตลอดจนกำหนดระบบการควบคุมงานเพื่อจะได้ไม่มีปัญหาเกิดขึ้นภายหลัง

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นว่าการวางแผนมีลักษณะเป็นการร่วมมือของกลุ่มบุคคลเพื่อกำหนดขั้นตอนวิธีการและขยายแนวทางตามวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ การกำหนดขอบเขตของปัญหา การค้นหาปัญหา การหาวิธีแก้ปัญหา ตลอดจนถึงการค้นคิดค้นหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุด ประหยัดที่สุด มีประสิทธิภาพที่สุด ง่ายที่สุดและรวดเร็วที่สุด ซึ่งภายในแผนจะมีขั้นตอนการทำงานเป็นลำดับสำคัญก่อนหลัง มีการจัดสรรทรัพยากร มีการประสานงาน มีการจัดทำงบประมาณ มีการกำหนดการควบคุมงาน ที่จะทำให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้แนวทางของแผนยังมีประเด็นที่น่าสนใจคล้าย ๆ กับองค์ประกอบที่ได้กล่าวมาแล้วข้างบน เพียงแต่มีความแตกต่างกันบางประการคือ ๑) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต ๒) จะต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำ ๓) จะต้องมีความชัดให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องขององค์การ^{๒๖}

ส่วนกระบวนการวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนนั้นเป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารให้ความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์(Objectives) นโยบาย(Policies) โครงการ(Programs) และวิธีปฏิบัติงาน(Procedures)ขององค์การ จึงมีการนำหลักการ เทคนิค วิธีการต่าง ๆ มาใช้อย่างเต็มที่เมื่อได้แผนงานที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์การเป็นอย่างยิ่ง กระบวนการวางแผนที่เหมาะสมอาจพิจารณาเป็นขั้นตอนดังนี้

(๑) ขั้นการรวบรวมปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ (Questioning) เพื่อการวางแผน เป็นการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เป็นแหล่งนำมาซึ่งทิศทางของการวางแผนเพื่อเตรียมการลดปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงนโยบายที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ครอบคลุม และวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะต้องมาเป็นอันดับแรกว่าจะทำอะไร(what)ทำไม(why) กับใคร(who) เมื่อไร(when) ที่ไหน(where) อย่างไร(how) กับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (Forecasting) จากนั้นจึงมีการกำหนดแผนกลยุทธ์(Strategic planning) กำหนดแผนระยะกลาง(Intermediate planning) กำหนดแผนดำเนินการ(Implementation planning)^{๒๗}

(๒) ขั้นปฏิบัติการตามแผน(Execution of Plans) เป็นขั้นตอนการนำแผนมาปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ที่ได้ศึกษาแผน การใช้เทคนิค และการประยุกต์ปัจจัยต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ให้ประสบผลสำเร็จ

(๓) ขั้นการตรวจสอบและปรับปรุงแผน(Review of Plans) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่ต้องตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและมี

^{๒๖} Preston P.Le Breton and Dale A. Henning. **Planning Theory**. (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1964), p.7.

^{๒๗} เอกสารการสอนชุดวิชา **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร** , พิมพ์ครั้งที่ ๑๗ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๖), หน้า ๒๔๔ -๒๔๕.

ประสิทธิภาพ มีการนำผลการปฏิบัติงานไปเปรียบเทียบกับแผนที่ได้วางไว้ ดังนั้นเพื่อความก้าวหน้าขององค์การจึงมีการทบทวนแผนด้วยการปรับปรุงกันอยู่เสมอ แผนงานจะไร้ความหมายถ้าปราศจากการติดตามควบคุมให้ดำเนินไปตามแผน^{๒๘}

กระบวนการวางแผนมีลักษณะครอบคลุมไปทุกเรื่องทั้งที่มีคำถามว่า ทำไม(why) ใคร(who) เมื่อไร(when) ที่ไหน(where) อะไร(what) อย่างไร(how) ที่แผน นโยบาย และโครงการต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่ และองค์ประกอบตามที่ **ชาวอน โฮง(Sawon Hong)**ได้แยกลักษณะงานของกระบวนการวางแผนไว้ดังนี้^{๒๙}

๑. เป้าหมายที่กำหนดนโยบาย
๒. การวิจัยทางเลือกและการสร้างทางเลือกต่าง ๆ ในนโยบาย
๓. ระดับการตัดสินใจด้านนโยบายทั้งระดับชาติ ระดับวิธีการด้านเทคนิค ระดับการดำเนินการ และระดับแยกย่อยลงไป
๔. การวางแผน การวางโครงการ และการจัดสรรทรัพยากร
๕. การสร้างโครงการ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามผล ประเมินผล

เป้าหมายของการกระทำที่ต้องอาศัยขั้นตอนที่สัมพันธ์กัน มีการแบ่งเป็นหมวดหมู่ตามความเหมาะสมตามลำดับว่าขั้นตอนใดควรกระทำก่อน และขั้นตอนลำดับถัดไปคืออะไร ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนเสียหายได้

๗.๗ ความสำคัญของการวางแผน

กล่าวได้ว่าทุกฝ่ายกับการวางแผนว่ามีความสำคัญ เพราะเป็นเสมือนเป็นก้าวแรกที่จะเริ่มเดินทางไปสู่เส้นชัย ซึ่งมีเดิมพันรออยู่ ถ้าวางแผนดีได้รับชัยชนะก็ได้รับรางวัลที่เดิมพันไว้แถมด้วยชื่อเสียงเกียรติยศเป็นที่น่ายินดี แต่ถ้าพ่ายแพ้ก็ต้องสูญเสียเดิมพันสูญเสียชื่อเสียง ทั้งนี้การทำงานในองค์การมิได้มีแต่บุคคลเพียงคนเดียวที่ต้องเดินทางไปสู่เส้นชัยแต่หมายถึงทุกคนในองค์การที่ต้องร่วมกันก้าวเดินไปสู่เส้นชัยเพื่อให้ได้ชัยชนะไว้นมือ การจะได้ชนะหรือพ่ายแพ้จึงเป็นภาระขององค์การ ดังนั้นแผนงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะกำหนดโอกาสเหล่านี้ให้กับองค์การ และการวางแผนย่อมทำให้้องค์การสามารถประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย โดยองค์การจะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม ทำเมื่อไร และใครเป็นคนทำ ดังนั้นการตั้งวัตถุประสงค์ของการวางแผนก็เพราะเหตุผลดังนี้^{๓๐}

^{๒๘} กาญจนาท เรืองรจิตปกรณ และคณะ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับธุรกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๓๕), หน้า ๗๙.

^{๒๙} Sawon Hong , "The Role of Population Status Reports in Population Policy and Programs." Paper Presented at Workshop on Population Status Reports in Asia, 6 - 8 May, 1981, Pattaya, Thailand, p.4.

^{๓๐} เสนาะ ดิยาวี . **หลักการบริหาร** . พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า๘๓ -๘๔.

๑. การวางแผนเป็นเครื่องกำหนดทิศทางให้ปฏิบัติ ทำให้รู้ทิศทางในการดำเนินงาน เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทราบทิศทางที่ชัดเจนการทำงานก็สามารถประสานงานกัน รู้ว่าควรทำอะไรและทำอย่างไรก่อนหรือหลังแล้วจึงจะได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒. การวางแผนเป็นการเตรียมการไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยปัจจัยประกอบการวางแผนทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อทำให้ลดความไม่แน่นอนลง ทำให้ผู้บริหารสามารถใช้แผนเป็นเครื่องนำทิศทางที่จะมุ่งมันไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างแน่วแน่ สามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างดียิ่งขึ้น

๓. การวางแผนเป็นการอาศัยปัจจัยทุกอย่างในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดการณ์อนาคต ทำให้ลดความเสียหาย การซ้ำซ้อนของงาน ลดอุปสรรคนานาประการของการทำงานได้ และสามารถปรับสถานการณ์ที่จำเป็นให้คลี่คลายเป็นปกติได้

๔. การวางแผนที่อาศัยข้อมูลทุกอย่างตลอดถึงความรู้ประสบการณ์ของผู้จัดทำแผน ทำให้ผู้ปฏิบัติตามแผนได้รู้มาตรฐานในการควบคุมการทำงาน เพราะหน้าที่สุดท้ายของการบริหารคือ การควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

สมคิด บางโม^{๓๑} กล่าวถึงการวางแผนจะอำนวยความสะดวกแก่การประกอบธุรกิจ ดังเช่นเป็นการช่วยลดการทำงานตามยถากรรม เป็นการช่วยให้การทำงานประสานสัมพันธ์ รวมทั้งลดการทำงานซ้ำซ้อน เป็นการปฏิบัติงานตามแผนงานย่อมก่อให้เกิดการประหยัดทั้งเงินและทุน เวลา เป็นการช่วยให้การตรวจสอบและการควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บริหารให้ลดน้อยลง เป็นการช่วยให้ผู้บริหารมีความเชื่อมั่นในการบริหารมากขึ้น เป็นการช่วยให้ผู้บริหารสามารถตรวจสอบความสำเร็จของเป้าหมายได้ เป็นการแผนงานที่ดีจะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การมาใช้อย่างทั่วถึง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการวางแผนผิดพลาด ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายได้ โดยอาจจะเกิดจากวิธีการวางแผนที่มีความผิดพลาดจนได้แผนที่ไม่ดี ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานอาจทำให้เกิดปัจจัยเสี่ยงต่อการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากแผนนั้นเป็นแผนที่ดีเลิศอย่างยิ่ง แต่ที่ไม่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญเท่าที่ควร ผู้ใช้แผนไม่ปฏิบัติตามแผน ย่อมทำให้แผนนั้นไร้ความหมาย และอาจจะทำให้ต้องเสียเวลา เสียแรงงาน และเสียทรัพยากรเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ยังมีข้อควรพิจารณาผลเสียที่เกิดจากการวางแผนจนได้แผนจัดทำขึ้นอย่างไม่รอบคอบเท่าที่ควร อาจจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นได้ทั้งต่อแนวทางปฏิบัติและการบริหาร

^{๓๑} สมคิด บางโม. องค์การและการจัดการ. (กรุงเทพมหานคร : นานีอักษรการพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๘๒.

๗.๘ ประเภทของการวางแผน

การวางแผนอาจจำแนกได้หลายวิธี ดังนี้

๑. จำแนกตามระบบเศรษฐกิจการเมือง

๑) การวางแผนแบบสั่งการ (Directive Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและควบคุมการผลิต การบริโภค การใช้ทรัพยากร ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม เป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยม เช่น รัสเซีย จีน

๒) การวางแผนแบบชี้แนะ (Indicative Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลวางกรอบหรือทิศทางการพัฒนาเพื่อชักนำให้เอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดำเนินการ เป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองแบบทุนนิยม เช่น ฝรั่งเศส ไทย

๒. จำแนกตามหน้าที่

๑) การวางแผนส่วนรวมหรือมหภาค (Macro-Planning) เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

๒) การวางแผนรายสาขา (Sectoral Planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย แนวทาง และงบประมาณของแต่ละสาขา เช่น แผนพัฒนา ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาประชากร แผนพัฒนาจิตใจ เป็นต้น

๓) การวางแผนโครงการ (Project Planning) หรือการวางแผนระดับจุลภาค (Micro-Planning) เป็นการวางแผนโครงการแต่ละสาขาการพัฒนา ซึ่งรวมถึงการวางแผนโครงการเพื่อพัฒนาในแต่พื้นที่ย่อยของประเทศ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด หรือโครงการพัฒนาชนบทและโครงการพัฒนาเมือง

๓. จำแนกตามระยะเวลา

๑) การวางแผนระยะยาว (Long-term Planning or Perspective Planning) ปกติจะกำหนดเป็นแผน ๑๐-๒๐ ปี เป็นการวางแผนที่ประเมินแนวโน้มการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ

๒) การวางแผนระยะปานกลาง (Intermediate Range Planning) ส่วนใหญ่จะอยู่ในระยะเวลา ๓-๗ ปี แต่นิยมทำกัน ๕ ปี เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย เป็นต้น

๓) การวางแผนหมุนเวียน (Rolling Planning) เป็นการวางแผนระยะปานกลางที่จัดทำขึ้นทุกๆ สิ้นปี คือ เมื่อมีการปฏิบัติตามแผนของปีหนึ่งแล้ว ก็จะมีการทบทวนเป้าหมาย แนวทาง และโครงการต่างๆ ของแผนที่เหลือ และที่จะเพิ่มเติมเข้าไปอีกเป็นปีสุดท้ายของแผนเพื่อให้ระยะเวลาของแผนเป็นไปตามเดิม

๔) การวางแผนประจำปี (Annual Planning) เป็นการวางแผนเชิงปฏิบัติการ (Operational Planning) หรือการวางแผนเชิงควบคุม (Controlling Planning) โดยมีการกำหนดเป้าหมายเงิน แผนงาน และโครงการเอาไว้ด้วย^{๓๒}

๗.๙ กระบวนการวางแผน

ขั้นตอนในการวางแผนนั้นมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญดังต่อไปนี้^{๓๓}

๑) การเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหาที่จะนำมาจัดทำแผน ก่อนที่จะมีการจัดทำแผน นั้นวางแผนต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขและนโยบายที่ต้องการจะนำไปดำเนินการอย่างเพียงพอ ตลอดจนนโยบายที่ต้องการจำดำเนินการอย่างเพียงพอ ตลอดจนนโยบายและแผนที่เคยใช้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งนโยบายที่จะดำเนินการต่อไป โดยการเก็บข้อมูลจากวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรายงานทางสถิติ บันทึกการประชุมด้านการบริหาร การสังเกต การสัมภาษณ์และอื่นๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีต่างๆต่อไป

๒) การกำหนดและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่จะนำมาจัดทำแผน เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีมากมายหลายประเภท นักวางแผนจะต้องวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาที่เรียกว่า ปัญหาทางนโยบาย (Policy Problems) เพราะปัญหาที่จะต้องนำมาจัดทำแผนต้องเป็นปัญหาทางนโยบายเท่านั้น นักวางแผนจะต้องระบุปัญหาให้ชัดเจนว่าปัญหาทางนโยบายที่ต้องการนำมาจัดทำแผนนั้นคือปัญหาอะไร ทำไมจึงต้องแก้ปัญหาพร้อมทั้งนำเสนอข้อมูลโดยละเอียด

๓) การกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา เมื่อทราบปัญหาที่ต้องการแก้ไขอย่างชัดเจนแล้วนักวางแผนจะต้องพยายามหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ แนวทางในการแก้ปัญหานั้นอาจมีได้หลายแนวทาง

๔) การประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา การมีแนวทางในการแก้ปัญหาหลายแนวทางเราเรียกว่า “ทางเลือก” ซึ่งการประเมินทางเลือกต่างๆสำหรับการคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำมากำหนดเป็นแผนต่อไปในนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี ที่สำคัญคือการใช้เทคนิคในการพยากรณ์ ซึ่งอาจเป็นการพยากรณ์แนวโน้ม การพยากรณ์ทางทฤษฎี หรือการพยากรณ์เชิงอ้อมตัดิกญาณก็ได้

๕) การเขียนแผนงาน เมื่อผู้วางแผนตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหานั้นได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการเขียนแผนงานในการแก้ปัญหาดังกล่าวตามแนวทางที่ได้เลือกไว้การเขียนแผนงานดังกล่าวอาจใช้วิธีการวางแผนแบบมีส่วนร่วม หรือการใช้กลยุทธ์สร้างแบบตามอุดมคติ ก็ได้

๖) การอนุมัติแผนงาน แผนงานที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีการนำเสนอผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบเพื่อลงนามอนุมัติ หลังจากได้รับการอนุมัติแล้วจึงนำไปจัดทำโครงการในแต่ละแผนงานต่อไป

^{๓๒} ประสทธิ ตงยั้งศิริ, “การวางแผนพัฒนาของไทย : สำเร็จหรือล้มเหลว”, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปี๓๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๓๔ : ๒๕.

^{๓๓} ประชุม รอดประเสริฐ, นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี, (กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๔๐.

๓) การเขียนโครงการ แผนงานแต่ละแผนงานอาจนำมาจัดทำเป็นโครงการได้หลายโครงการ การเขียนโครงการที่นิยมทำกันประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังนี้

- | | |
|---------------------------|------------------|
| ๑) หลักการและเหตุผล | ๒) วัตถุประสงค์ |
| ๓) เป้าหมาย | ๔) วิธีดำเนินการ |
| ๕) ระยะเวลาในการดำเนินการ | ๖) งบประมาณ |
| ๗) ผู้รับผิดชอบโครงการ | |

๘) การขออนุมัติโครงการ ก่อนที่โครงการต่างๆ จะมีการนำไปปฏิบัติจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ โดยโครงการดังกล่าวอาจไม่ได้รับการอนุมัติทั้งหมดเนื่องจากแต่ละโครงการย่อมมีข้อดีข้อเสียมากน้อยต่างกัน การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละโครงการดังกล่าวเรียกว่า การวิเคราะห์โครงการตามหลักการ โครงการที่ได้รับการประเมินว่าเหมาะสมที่ได้รับการประเมินว่ามีความเป็นไปได้น้อยกว่า แต่ในทางปฏิบัติอาจมีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนเข้าไปเกี่ยวข้อง การอนุมัติโครงการจึงไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

๗.๑๐ ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนมีหลากหลายรูปแบบ มีความแตกต่างกันตามลักษณะแนวทางของผู้บริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความนิยมชมชอบที่จะปฏิบัติ แต่ส่วนใหญ่การวางแผนมีกระบวนการที่จะทำให้ได้แผนที่ดีและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้โดยมีการกำหนดให้แผนเป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานเจ้าของแผน ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากว่าที่จะได้แผนขึ้นมานั้น ต้องมีกระบวนการวางแผนที่ยุ่งยากซับซ้อนอย่างยิ่งและมีข้อพิจารณาถึงหน้าที่และประโยชน์ของการวางแผน ดังเช่น

๑. การวางแผนเป็นหน้าที่เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ประหนึ่งว่าเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต และถึงแม้จะเกิดปัญหาขึ้นก็จะเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้หรือลดความรุนแรงของปัญหาลงได้ ทั้งปัญหาที่เกิดจากทางโครงสร้างและการบริหาร เป็นการคาดการณ์อนาคตโดยอาศัยความรู้ความสามารถของผู้บริหารกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ล่วงหน้า

๒. การวางแผนทำหน้าที่เตรียมความมั่นใจและความรับผิดชอบ การมีวิธีการ ขั้นตอน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจนจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารและผู้นำแผนไปปฏิบัติ ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความมั่นใจในอันที่จะรับภาระงานความรับผิดชอบได้ถูกต้อง

๓. การวางแผนทำหน้าที่เน้นถึงวัตถุประสงค์ขององค์การที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ เมื่อมีแผนที่ดีทำให้รู้วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถแยกแยะความแตกต่างทางการปฏิบัติได้ดีกว่า เป็นการชี้นำปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์การต้องการ

๔. การวางแผนเป็นหน้าที่สำคัญอันดับหนึ่งในการจัดองค์การ ก่อให้เกิดการที่ควรดำเนินการก่อนหลัง เพราะทำให้มีการเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุดก่อนแล้วจึงนำไปใช้ จึงถือว่าทุกขั้นตอนมีความประหยัดทั้งทรัพยากรบุคคล เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเวลา^{๓๔} ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งใน

^{๓๔} Harold Koontz and Cyril O'Donnell. *Principles of Management*, op.cit., p. 136.

ปัจจัยพื้นฐานทางการบริหารขององค์การที่สำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้งมีการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้วิเคราะห์ข้อมูลจึงทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานด้วย

๕. การวางแผนทำหน้าที่เน้นประสิทธิภาพ กระบวนการและขั้นตอนที่กว่าจะได้แผนงานมาปฏิบัติ อาจมีการทดลอง ประเมินผล และทดสอบผลดีผลเสียมาพอสมควร ดังนั้นวิธีการและขั้นตอนการวางแผนจึงมุ่งหวังเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและประสบผลสำเร็จสูงสุดด้วย

จะเห็นว่าการวางแผนที่เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพขององค์การช่วยให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ เพราะกระบวนการและหน้าที่ของผู้บริหารที่มีอยู่โดยปกติ เช่น การจัดองค์การ การจัดการด้านทรัพยากรบุคคล การขึ้นนำ และการควบคุมดูแลต่างก็เป็นเครื่องมือสนับสนุนต่อการบรรลุผลขององค์การทั้งสิ้น สภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดการวางแผนมีดังเช่น เมื่อมีการจะต้องรับผิดชอบงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานใหม่ หรือเมื่อต้องรับผิดชอบงานเดิมแต่ได้รับคำสั่งหรือมีนโยบายให้ดำเนินการ หรือเกิดความจำเป็นเร่งด่วนในภาระงานที่รับผิดชอบหรือเกิดอุปสรรคปัญหาขัดข้องในการบริหารงานจนต้องมีการวางแผนดำเนินการเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและประสบผลสำเร็จ เป็นต้น

การวางแผนเป็นกระบวนการทำงานอย่างมีระบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้คือ^{๓๕}

- ๑) ทำให้มีแนวทางชัดเจนในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- ๒) ทำให้ความสำเร็จในการทำงานมีความเป็นไปได้มากขึ้น
- ๓) ทำให้เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรสำหรับปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่
- ๔) ทำให้เกิดความรอบคอบในการทำงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ เพราะต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญของนักวางแผนในการกำหนดวิธีการปฏิบัติ
- ๕) ทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น เพราะมีการกำหนดวิธีการทำงานไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า
- ๖) ทำให้เกิดความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของแผนงานและโครงการร่วมกันถ้ามีการประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้วางแผนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๗.๑๑ สรุป

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม นโยบายสาธารณะนั้นมีแนวทางการศึกษา ๓ แนวทาง คือ การศึกษาที่เน้นเนื้อหาของนโยบาย การศึกษาที่เน้นกระบวนการทางนโยบาย และการศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์นโยบาย ส่วนการวางแผนนั้นเป็นกระบวนการกำหนดวิธีการกระทำไว้อย่างชัดเจนให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ นโยบายจะไม่ปรากฏรายละเอียดของวิธีการกระทำ แต่ในแผนจะต้องมีรายละเอียดวิธีการกระทำตามแนวทางการการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในนโยบาย แผนมีทั้งแบบที่เป็นลายลักษณ์

^{๓๕} เสนาะ ดิยาวัว, **หลักการบริหาร : การวางแผน**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๔.

อักษรและไม่เป็นลายอักษร แผนที่ เป็นลายลักษณ์อักษรประกอบด้วยแผนงาน และโครงการ แผนงาน ประกอบด้วยกลุ่มโครงการที่ตอบสนองแนวนโยบายเดียวกัน ส่วนโครงการประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในประเทศไทย นโยบายสาธารณะและการวางแผน อย่างมีลายลักษณ์อักษรเป็นทางการปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งชี้ให้เห็นชัดเจนสำหรับนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้เป็นอย่างดี

๗.๑๒ คำถามประจำบท

๑. นโยบายสาธารณะ หมายถึงอะไร จงยกตัวอย่างมาประกอบอธิบายให้ชัดเจน
๒. นโยบายกับแผน มีความแตกต่างกันอย่างไร จงอธิบาย
๓. แผนกับโครงการมีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง จงอธิบาย
๔. การวางแผนมีกี่ประเภท และการวางแผนมีกระบวนการอย่างไรบ้าง
๕. การศึกษานโยบายสาธารณะและการวางแผนมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างไรกับรัฐประศาสนศาสตร์ จงอธิบาย

อ้างอิงประจําบท

- กาญจนาท เรืองรจิตปกรณ และคณะ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับธุรกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๕.
- กุลธณ ธนาพงศ์ธร. **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๒.
- ซุบ กาญจนประกร. **เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑-๘**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๕๑.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๔ กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.
- ทิน พันธนาคะตะ. **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๔๓.
- ยงยุทธ เกษสาคร. **องค์การและการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ ฯ : ศูนย์เอกสารและตำรา สถาบันราชภัฏสวนดุสิต. ๒๕๔๑.
- สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : นํ้าอักษรการพิมพ์. ๒๕๓๘.
- สมบัติ อํารงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๔๙.
- สมบัติ อํารงธัญวงศ์. **“การเมืองกับการบริหาร”**. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์. ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑. มกราคม-มีนาคม. ๒๕๓๙
- สร้อยตระกูล ดิทยานนํ ธรรมมานะ. **สาธารณบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๓.
- เสนาะ ดีเยาว์. **หลักการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๔.
- อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคการวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ ๘ กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๓.
- เอกชัย กี่สุขพันธ์. **การบริหาร : ทักษะและการปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ. ๒๕๓๘.
- เอกสารการสอนชุดวิชา **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๗ นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๓๖.
- Dror. Yehezkel. **Public Policymaking Reexamined**. Scranton. Penn : Chandler. 1967.
- Dye. R. Thomas. **Understanding Public Policy**. ๔th ed. Englewood Cliffs. NJ. : Prentice-Hall Inc. 1984.
- Easton David. **The political System**. New York : Alfred A. Knoff. 1960.
- Easton. David. **The Political System An Inquiry in to the State of Political Science**. New York : Alfred A. Knorf. 1953.
- Hanold Koontz and Cyril O'Donnell. **Principles of Management**. New York : McGraw – Hill Book Company. 1986.

- Ira Sharkansky. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago : Markham. 1971.
- Lasswell. Harold D.. and Kaplan. Abraham. **Power and Society**. New Haven : Yale University Press. 1970.
- Lineburry. Robert L. **Urban Politics and Publicity**. New York : Harpers Row. 1971.
- Lowi . Theodore J. "American Business. Public Policy. Case Studies. and Political Theory." . **World Politics**. XVI July. 1968.
- Preston P.Le Breton and Dale A. Henning. **Planning Theory**. Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice Hall. Inc.. 1964.
- Sawon Hong . "The Role of Population Status Reports in Population Policy and Programs." Paper Presented at Workshop on Population Status Reports in Asia. 6 - 8 May. 1981. Pattaya. Thailand.
- Sharkansky. **Analysis in Political Science**. Chicago : Markham Pub.co.. 1978..
- Sharkansky. Ira .ed. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago : Markham Publishing Company. 1970.

บทที่ ๘

องค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาคำจำกัดความขององค์การ หลักของการจัดองค์การ คำจำกัดความของการจัดการ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ การบริหารองค์กรของรัฐ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารภาครัฐของไทย กับการบริหารที่ถือว่าเป็น NPM

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคำจำกัดความขององค์การ
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักของการจัดองค์การ
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคำจำกัดความของการจัดการ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารองค์กรของรัฐ
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่
๗. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่
๘. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่
๙. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐของไทย
๑๐. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารที่ถือว่าเป็น NPM

๘.๑ บทนำ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการจัดระบบการบริหารภายในองค์กรให้มีความเหมาะสม เปรียบเทียบองค์กร หรือหน่วยงานราชการระดับจังหวัดเป็นรถเข็นที่มีล้อเลื่อนเป็นสี่เหลี่ยม รถสามารถเคลื่อนที่ได้ แต่เนื่องจากมีแรงเสียดทานมาก ทำให้การเคลื่อนที่ไม่คล่องตัว เปรียบเสมือนการบริหารงานในองค์กรที่มีปัญหาภายใน ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ซึ่งสถานะในปัจจุบัน ทั้งผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่างก็มีความคาดหวังต่อองค์กรสูงขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรต่างๆมีแนวโน้มที่จะน้อยลง องค์กรจึงจำเป็นต้องหาวิธีขับเคลื่อนให้เร็วขึ้น โดยที่ออกแรงเท่าเดิม ซึ่งวิธีที่เหมาะสมที่สุด คือ การปรับแต่งล้อให้กลมขึ้นเพื่อลดแรงเสียดทานต่างๆ เปรียบเสมือนระบบการจัดการ ถ้ามีการปรับระบบการจัดการให้คล่องตัวขึ้นทำให้องค์กรสามารถบริหารงานภายในได้คล่องตัวขึ้น ซึ่งจะทำให้้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการปรับระบบการจัดการให้คล่องตัวนั้น ในองค์กรต้องมีความรู้ ๒ ด้าน คือ ความรู้เฉพาะด้าน (Specialist) และความรู้ด้านการบริหารงาน (Generalist) เป็นความรู้ที่มององค์กรในภาพรวมในการบริหารงานทั้งระบบ ต้องนำแนวคิด การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มาเป็น

เครื่องมือในการบริหารจัดการ ซึ่งการจัดการเชิงกลยุทธ์นั้น เป็นการบริหารจัดการองค์ภายในให้อยู่รอดยั่งยืน ท่ามกลางปัจจัยภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง องค์การต้องมีการวิเคราะห์ติดตาม คาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาเพื่อปรับการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภายนอกดังกล่าว โดยเป็นการจัดระบบให้เกิดความเป็นทีม คนในองค์การต้องเรียนรู้ร่วมกัน มีความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งเครื่องมือที่สามารถช่วยได้คือ การพัฒนาคุณภาพ โดยมององค์รวมของการบริหาร

๘.๒ คำจำกัดความขององค์การ

องค์การและการจัดการมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ผู้เขียนจึงได้จำแนกคำจำกัดความไว้ดังนี้

แมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่า องค์การคือ หน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง^๑

เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) ให้คำจำกัดความว่า องค์การที่เป็นแบบแผน หมายถึง ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนซึ่งมีความตั้งใจจริงที่จะร่วมกันดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์^๒

เทลคอตต์พาร์สันส์ (Talcott Parsons) มีความเห็นว่า บรรดาระบบประสานสัมพันธ์ร่วมมือกันทางานทุกชนิดของมนุษย์จัดเป็น องค์การ ได้ทั้งนั้น^๓

เอมิไท เอตซियोนิ (Amitai Etzioni) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึง หน่วยสังคมหรือกลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นอย่างจงใจ เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง^๔

สมบูรณ ศรีสุพรรณดิษฐ์ ให้คำจำกัดความไว้ว่า องค์การเป็นระบบประสานกิจกรรมของกลุ่มคน ซึ่งร่วมงานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวมภายใต้การสั่งการและความเป็นผู้นำ^๕

สมคิด บางโม กล่าวว่า องค์การคือ กลุ่มบุคคลหลายๆคนร่วมกันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆให้ยึดถือปฏิบัติ

จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์การมีองค์ประกอบดังนี้

๑. มีกลุ่มบุคคลรวมตัวกันอย่างถาวร
๒. ร่วมกันทำกิจกรรม
๓. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

^๑ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, (New York : Oxford University Press, 1966), p. 221.

^๒ Chester I. Barnard, *The Function of the Executive*, (Cambridge : Harvard University Press, 1970), p. 19.

^๓ Talcott Parsons, *Toward a General Theory of Action*, (New York : Harper & Row Publishers, 1972), p. 72.

^๔ Amitai Etzioni, *Modern Organization*, (New Jersey: Prentice-Hall, 1964), p. 1.

^๕ สมบูรณ ศรีสุพรรณดิษฐ์, *การจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ, ๒๕๑๘), หน้า ๙.

จากความหมายขององค์การจะเห็นว่า ห้างหุ้นส่วน บริษัท สโมสร หน่วยราชการ โรงเรียน โรงพยาบาล มูลนิธิ และชมรม ล้วนเป็นองค์การทั้งสิ้น อนึ่ง คำว่า องค์การ และองค์กรมีความหมายเดียวกัน^๖

พจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้คำจำกัดความขององค์การว่าเป็นศูนย์รวมของบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือในตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์การของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทจำกัด สมาคม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ โดยว่า “องค์การ” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Organization”^๗

ฮิกส์ (Hicks) ได้ให้คำจำกัดความขององค์การว่าต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ๕ ประการ ได้แก่^๘

- ๑) องค์การต้องประกอบด้วยกลุ่มบุคคล
- ๒) บุคคลซึ่งมารวมตัวกันเพื่อจัดตั้งองค์การนั้น ต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีการกระทำที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน
- ๓) การปฏิสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันกันระหว่างบุคคลเหล่านี้จะถูกกำกับหรือถูกกำหนดโดยโครงสร้างขององค์การ
- ๔) สาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลมารวมตัวกันเพื่อจัดตั้งองค์การ มีผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์เฉพาะตัวของบุคคล กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้ล้วนมีความคาดหวังการเข้ามารวมตัวกันเพื่อจัดตั้งองค์การย่อมเป็นวิธีการที่จำทำให้วัตถุประสงค์ของตนเองนั้นบรรลุผลได้
- ๕) การมีปฏิสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันกันระหว่างบุคคลเหล่านี้จะนำไปสู่การทำการกิจกรรมร่วมกันในองค์การซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันทำให้วัตถุประสงค์ของบุคคลแต่ละรายบรรลุผลได้ ดังนั้น การที่วัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุผลย่อมหมายถึงการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของบุคคลแต่ละรายอันเป็นสมาชิกขององค์การในขณะเดียวกันด้วยนั่นเอง

ขวลิต ประภาวนนท์ ได้ให้คำจำกัดความขององค์การไว้ ๓ ประการคือ^๙

- ๑) องค์การเป็นโครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการโดยมีการรับพนักงานให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- ๒) องค์การเป็นกลุ่มบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปที่มีความผูกพันกัน ใช้ความพยายามร่วมกันในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ
- ๓) องค์การเป็นการจัดระบบให้กับบุคคลต่างๆ ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

^๖ สมคิด บางโม, **องค์การและการจัดการ**. (กรุงเทพมหานคร : วิทย์พัฒน์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๖.

^๗ ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**, (กรุงเทพมหานคร : นามมีบุคส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๒๑.

^๘ Hicks, Herbert G., **The Management of Organizations**, (New York; McGraw-Hill, 1967), p. 16.

^๙ ขวลิต ประภาวนนท์, **การจัดการ: หลักการทฤษฎีและการปฏิบัติ**, ในองค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร : Diamond in Business World), หน้า ๒๖๑.

สมยศ นาวิการ (๑๘๕) กล่าวว่าองค์การ มีความหมาย ๒ อย่าง ดังนี้^{๑๐}

๑) องค์การ หมายถึง สถาบันหนึ่งหรือกลุ่มตามหน้าที่ เช่น กลุ่มธุรกิจต่างๆ โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เป็นต้น

๒) องค์การ หมายถึง กระบวนการจัดองค์การ ซึ่งเป็นวิธีการที่งานถูกจัดสรรให้แก่สมาชิกขององค์การ เพื่อให้เป้าหมายขององค์การประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายขององค์การจากนักวิชาการต่างๆ พอสรุปได้ว่าองค์การคือการรวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีเป้าหมายเดียวกันและร่วมกันกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยมีการแบ่งงานกันทำและสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มคน

การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดระเบียบกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ และมอบหมายงานให้คนปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย การจัดองค์การที่ดี จะช่วยให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพได้เนื่องจาก^{๑๑}

๑. ทำให้ทราบขอบเขต ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ
๒. ช่วยป้องกันการงานที่ซ้ำซ้อน
๓. ช่วยประสานงานในหน้าที่ต่าง ๆ ได้ดี
๔. ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพนักงานในองค์การได้
๕. สามารถแสดงให้เห็นตัวภาระหน้าที่ความรับผิดชอบได้ชัดเจน
๖. ทำให้มีระบบการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาที่ดี

๘.๓ หลักของการจัดองค์การ

หลักสำคัญของการจัดองค์การ ควรมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน, อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ, ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา, สายบังคับบัญชา, ช่วงการบังคับบัญชา, การประสานงาน, หลักของการทำงานเฉพาะอย่าง และเอกภาพในการบังคับบัญชา

องค์ประกอบของการจัดองค์การจะประกอบไปด้วย การแบ่งงานกันทำ (Division of work) การจัดแผนงาน (Departmentalization) การกระจายอำนาจหน้าที่ (Distribution of Authority) และการประสานงาน (Co-ordination)

การจัดองค์การจะปรากฏขึ้นในรูปแผนภูมิองค์การที่เกิดจากการลากเส้นต่างๆ เพื่อให้เห็นการแบ่งแยกกลุ่มงาน ผู้รับผิดชอบ ตามลำดับลดหลั่นกันไป

รูป แผนภูมิองค์การ

รูปแผนภูมิองค์การนั้นก็คือ ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของสมาชิกในองค์การหรือที่เรียกว่า องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) แต่อย่างไรก็ตามองค์การมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ ดังนั้น สายสัมพันธ์ในองค์การก็จะมีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ซึ่งเราเรียกความสัมพันธ์ดังกล่าวว่า

^{๑๐} สมยศ นาวิการ, การบริหาร(Management), พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า๑๘๕.

^{๑๑} เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๐), หน้า ๓๓.

องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) องค์การที่ไม่เป็นทางการมีอยู่ทุกแห่งซึ่งเป็นองค์การที่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว มีทั้งข้อดีและข้อเสีย^{๑๒}

รูปองค์การที่เป็นทางการ และองค์การที่ไม่เป็นทางการ

๑) องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) คือ กลุ่มหรือองค์การที่ถูกกำหนดขึ้นโดยโครงสร้างขององค์การซึ่งมีกฎเกณฑ์ รวมทั้งระบบสายการบังคับบัญชาที่กำหนดขึ้น

๒) องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) คือกลุ่มหรือองค์การที่เกิดจากการรวมตัวของปัจเจกบุคคล โดยอาศัยพื้นฐานทางด้านผลประโยชน์และสายสัมพันธ์ความเป็นเพื่อน ลักษณะของความสัมพันธ์ภายในจึงไม่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่แน่นอน

การจัดโครงสร้างขององค์การ

การจัดโครงสร้างขององค์การ หมายถึง การกำหนดหน่วยงานในแต่ละระดับให้เชื่อมโยงงานเข้าด้วยกัน โดยอาจจะเชื่อมโยงงานในลักษณะแนวดิ่ง หรือแนวนอนก็ตาม ให้มีการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ในแต่ละระดับเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ การออกแบบโครงสร้างองค์การตามหน้าที่ (Functional Organization) เป็นวิธีการจัดองค์การ โดยแบ่งตามหน้าที่ หรือลักษณะงานที่ต้องทำ โดยอาศัยความถนัดของแต่ละบุคคล เพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์การ ประกอบด้วยดังนี้^{๑๓}

๑) การแบ่งงาน (Division of work)

นักวิชาการที่มีชื่อเสียงที่ให้การสนับสนุน ให้คนทำงานเฉพาะอย่างตามความถนัดของแต่ละคน คือ Frederick W. Taylor บิดาของการบริหารการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ กล่าวว่า การแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ แล้วให้คนงานแต่ละคนรับผิดชอบงานที่ตนเองถนัด จะทำให้เกิดความชำนาญในหน้าที่งาน ซึ่งเรียกว่า ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) และจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) ดังนั้น การแบ่งงานในองค์การจึงเป็นการแบ่งงานทุกชนิดขององค์การให้อยู่ในรูปของกลุ่มงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง และเกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใดก็ตาม การแบ่งงานยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยของงานที่เกี่ยวข้องคือ

๑. ขอบข่ายของงาน (Job Scope) หมายถึงจำนวนงานที่ได้รับมอบหมายและต้องรับผิดชอบมากน้อยแค่ไหน

๒. ความลึกของงาน (Job Depth) เป็นการจัดระดับของการควบคุมที่ผู้ปฏิบัติมีอยู่เหนืองานที่ตนรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นความอิสระความรวดเร็วตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓. ลักษณะงาน (Task Characteristics) การจัดคนให้เข้าลักษณะงานที่ทำย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดความพึงพอใจในการทำงานสูง การลาออก การขาดงานจะต่ำ

๒) การจัดแผนงาน (Departmentalization)

^{๑๒} ชัยเสณัฐ พรหมศรี, การจัดการองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๑.

^{๑๓} ตูลา มหาพสุธานนท์, หลักการจัดการและการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : พัฒนาจากัด, ๒๕๔๗), หน้า ๔๔.

การจัดแผนงานหมายถึง การจัดรวบรวมงานชนิดต่าง ๆ หรือขั้นตอนของงานต่าง ๆ หรือกระบวนการทำงานต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในหน่วยงานใหญ่เดียวกัน เพื่อให้งานมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น

๓) การกระจายอำนาจหน้าที่ (Distribution of Authority)

อำนาจหน้าที่หมายถึง อำนาจอย่างถูกต้องที่ได้รับจากหน้าที่งานหรือองค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้จะมีความสัมพันธ์กับตำแหน่งงานที่ได้รับอำนาจหน้าที่ส่วนมากมักจะเกี่ยวข้องกับการบังคับบัญชาการตัดสินใจการจัดการต่าง ๆ ขององค์การ ส่วนการกระจายอำนาจขององค์การก็คือ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบสำหรับงานนั้น ๆ พร้อมทั้งมอบหมายหน้าที่ และการตัดสินใจในการบริหาร

๔) ประเภทของอำนาจหน้าที่ (Types of Authority)

อำนาจหน้าที่ในองค์การแต่ละแห่งจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่หลากหลาย เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่จึงจำเป็นที่จะต้องหลากหลายด้วยเช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ที่พบเห็นมีอยู่ ๓ ประเภท ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ที่เป็น Line (Line Authority) เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ การมอบอำนาจงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา รวมไปถึงการควบคุมดูแล เพื่อให้งานที่ปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ การมอบหมายงานของอำนาจหน้าที่นี้เรียกว่า เป็นการมอบหมายงานตามสายการบังคับบัญชา

๒. อำนาจหน้าที่ที่เป็น Staff (Staff Authority) เป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลืองานที่เป็น Line เป็นหน่วยงานที่อยู่นอกสายการบังคับบัญชาขององค์การ แต่จะมีความสำคัญพอๆ กับงานที่ Line ปฏิบัติ คนทำงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ได้ ถ้าไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เป็น Staff เช่น ฝ่ายคอมพิวเตอร์ ฝ่ายตรวจสอบคุณภาพ เป็นต้น

๓. อำนาจหน้าที่ที่เป็น Functional (Function Authority) เป็นอำนาจพิเศษที่ให้กับหน่วยงานที่เป็น Line หรือ Staff เพื่อที่จะให้งานหรือโครงการพิเศษบางประเภทสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่นี้สามารถบังคับบัญชาบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่นอกสายการบังคับบัญชาของตนได้

๕) การมอบหมายงาน (Delegation Process)

เกิดจากแนวคิดจากเหตุผลที่คนหนึ่งคนใดไม่สามารถที่จะทำงานทั้งหมดให้สำเร็จได้ จะต้องอาศัยคนหลาย ๆ คนช่วยกันทำ ปกติแล้วผู้บริหารจะมอบหมายงาน และอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนรับไปดำเนินการ การมอบหมายงานสามารถกำหนดการมอบได้ ดังนี้คือ

๑. การกำหนดความรับผิดชอบให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาของตน (Responsibility) ความรับผิดชอบก็คือ หน้าที่ งานหรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ผู้บริหารหรือสมาชิกอื่นๆ ในองค์การจะต้องทำให้แล้วเสร็จ

๒. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาของตน (Authority) จะได้สามารถทำงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ โดยมีสิทธิที่จะสั่งการ บังคับบัญชา ตัดสินใจ เพื่อที่จะทำให้งานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนสามารถบรรลุความสำเร็จ อนึ่ง อำนาจหน้าที่และความ

รับผิดชอบเป็นหัวใจที่สำคัญของการมอบหมายงาน ที่จะต้องมีความสมดุลนั้นแล้วงานจะดำเนินไปอย่างล่าช้า

๓. ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความสำนึกถึงภาระหน้าที่ (Accountability) ที่ตนจะต้องปฏิบัติ และผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ

๖) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization)

การรวมอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารระดับสูง เก็บรักษาอำนาจหน้าที่ไว้กับตนเอง โดยไม่ยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับล่าง มีสิทธิในการตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ ในเรื่องที่สำคัญ แต่ผู้บริหารระดับสูงอาจจะให้ผู้บริหารระดับล่างมีสิทธิในการตัดสินใจได้ในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ บางเรื่อง ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างละเอียดรัดกุมและชัดเจน

ส่วนการกระจายอำนาจนั้น ผู้บริหารระดับสูงกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปให้กับผู้บริหารและพนักงานในระดับล่าง โดยที่ผู้บริหารและพนักงานในระดับล่าง สามารถที่จะตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ค่อนข้างมากขอบเขตและกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจเป็นไปอย่างกว้างๆ การจะกำหนดระดับการกระจายอำนาจ หรือรวมอำนาจมากน้อยแค่ไหน ต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วยคือ

๑. ขอบเขตภูมิประเทศที่ครอบคลุม องค์กรที่มีสาขาอยู่ภูมิภาคต่าง ๆ มาก จำเป็นต้องมีการมอบหมายอำนาจ เพราะสำนักงานใหญ่แห่งเดียวไม่สามารถที่จะดูแลงานที่มีกว้างขวางได้อย่างทั่วถึง เช่น สถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

๒. ขนาดขององค์กร ถ้าองค์กรที่มีขนาดใหญ่จำเป็นต้องกระจายอำนาจ เพราะงานที่ปฏิบัติอยู่จะล่าช้าและไม่สามารถสู้กับคู่แข่งได้

๓. ความไม่แน่นอนของสภาวะแวดล้อม ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาองค์กรควรจะต้องใช้ระบบการกระจายอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติขององค์กรมีความยืดหยุ่น จึงจะสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะแวดล้อมได้

๔. ความซับซ้อนของเทคโนโลยีองค์กรที่มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง มีความสลับซับซ้อนมาก จำเป็นต้องมีการมอบหมายอำนาจแก่ผู้บริหาร เพื่อรับผิดชอบและเพื่อการควบคุมในแต่ละระดับ

การประสานงาน (Co-ordination) หมายถึง การเชื่อมโยงกิจกรรมหรือการประสานงานต่าง ๆ ของคนในหน่วยงานหรือองค์กร ให้นำมารวมเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การประสานจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกันคือ สายการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชา และขนาดของการควบคุม

๘.๔ คำจำกัดความของการจัดการ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความจำกัดความของการจัดการไว้ว่า การสั่งงาน การควบคุมและการดำเนินงาน^{๑๔}

เดล (Dale) กล่าวว่า การจัดการคือกระบวนการจัดหน่วยงานและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า^{๑๕}

เทอร์รี่ (Terry) ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการว่าเป็นกระบวนการที่เด่นชัดซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดสายงาน การปฏิบัติขั้นดำเนินการ และการควบคุม และได้ถูกปฏิบัติเพื่อกำหนดและบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยการใช้บุคคลและทรัพยากร^{๑๖}

โบวีและคนอื่นๆ (Bovee and other)^{๑๗} กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการเพื่อให้บรรลุมุ่งหมายขององค์การ โดยใช้การวางแผน การจัดองค์การ การชักนำ และการควบคุม มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดับรินและไอร์แลนด์ (Dubrin and Ireland) ให้ความหมายของการจัดการโดยให้ความสำคัญกับทรัพยากรองค์การในเรื่องของข้อมูลข่าวสาร เป็นสำคัญว่า เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรองค์การให้บรรลุเป้าหมายผ่านหน้าที่ในการวางแผน การจัดการองค์การ การขึ้นนำและการควบคุม^{๑๘}

สมคิด บางโม กล่าวว่า การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ของหน่วยงาน และนอกหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๙}

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้จัดการต้องเข้ามาช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ^{๒๐}

จากการให้คำจำกัดความของนักวิชาการดังกล่าว จึงสรุปความหมายของการจัดการได้ว่า กระบวนการในการใช้ทรัพยากรองค์การทั้งหลายรวมถึงการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมขององค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๔} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๙๘.

^{๑๕} Dale, Ernest, Management: Theory and Practice, (New York; McGraw Hill, 1968), p.43.

^{๑๖} เทอร์รี่ (Terry) อ้างใน เถาว์ลย์ นันทาภิวัฒน์, หลักการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๒.

^{๑๗} โบวี และคนอื่นๆ (Bovee and other) อ้างใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, องค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: Diamond in Business World, ๒๕๔๒), หน้า ๑๙

^{๑๘} ดับรินและไอร์แลนด์ (Dubrin and Ireland) อ้างใน ตูลา มหาพสุธานนท์, หลักการจัดการ หลักการบริหาร (Principle of Management) พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๔๔.

^{๑๙} สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : วิทย์พัฒน์, ๒๕๓๘), หน้า ๖๑.

^{๒๐} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, องค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: Diamond in Business World, ๒๕๔๒), หน้า ๑๙

๘.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ

การจัดการถือเป็นอาวุธที่นักจัดการหรือนักบริหารจะต้องมีติดตัวอยู่ตลอดเวลา บุคคลใดมีสิ่งนี้มากกว่ากันย่อมทำให้บุคคลนั้นได้เปรียบในเชิงการบริหารจัดการ ย่อมทำให้กิจกรรมที่ตนเองทำประสบผลสำเร็จ รวมถึงความเจริญก้าวหน้าขององค์กรหรือหน่วยงานที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย การจัดการ (Management) ถือเป็นศิลปะการในการใช้บุคคลอื่นให้ทำงานให้แก่องค์กร เป็นกระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยการวางแผน การจัดการองค์กร การชักนำ และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การจัดการจึงถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยขอสรุปใจความสำคัญของการจัดการดังนี้^{๒๑}

- ๑) การจัดการเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากรมนุษย์ วัสดุต่าง ๆ การเงิน เข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล
- ๒) การจัดการเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอกและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม
- ๓) การจัดการเป็นส่วนช่วยพัฒนาบรรยากาศของหน่วยงานทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองและเป้าหมายของหน่วยงาน
- ๔) การจัดการมีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย วางแผนงาน จัดสรรทรัพยากร จัดองค์กร และควบคุมการดำเนินงานต่างๆ
- ๕) การจัดการมีหน้าที่ในการรักษาความสัมพันธ์ต่างๆในหน่วยงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและการจัดการยังมีบทบาทในการตัดสินใจต่างๆ

๘.๖ การบริหารองค์กรของรัฐ

การบริหารภาครัฐ คือ การกำหนด และการดำเนินยุทธศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ระบบการบริหารภาครัฐ คือ ปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อยต่างๆ ในระบบภาครัฐ และกับระบบที่ใหญ่กว่า ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจการเมือง และเทคโนโลยี ซึ่งรวมทั้งโครงสร้างกระบวนการ และพฤติกรรมภาครัฐแนวคิดที่สำคัญคือ การเป็นสาธารณะ การเป็นกระบวนการทางการเมือง องค์กรราชการ ประสิทธิภาพ และการตอบสนองสาธารณะ และความเป็นกลาง ความเป็นธรรม และสิทธิส่วนบุคคลพัฒนาการทางทฤษฎี แนวคิดการบริหารภาครัฐ สอดคล้องกับการพัฒนาของภาครัฐ กองทัพ ศาสนา และการบริหารธุรกิจ^{๒๒}

การบริหารภาครัฐ ระยะแรก เป็นเชิงปรัชญา ระยะต่อมา เน้นที่ประสิทธิภาพ ระยะหลัง เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ ควบคู่กับประสิทธิภาพ และ

^{๒๑} ไชยา เกษารัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (สงขลา : เลิศวิถิการพิมพ์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๒.

^{๒๒} นงนุช วงษ์สุวรรณ, การพัฒนาองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงสยามพริ้นติ้ง กรู๊ป จำกัด, ๒๕๓๕), หน้า ๔๔.

ประสิทธิผล ขอบข่ายการบริหารภาครัฐ มีระดับตั้งแต่ ชุมชน ท้องถิ่น ชาติ นานาชาติ กิจกรรม หลากหลาย รัฐอาจดำเนินการเองหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่ดำเนินการเอง อาจมอบหมายให้ ประชาชน หรือ ภาคเอกชน ดำเนินการแทนตัวอย่าง USA แรกตั้ง มีประธานาธิบดี และ ๔ กระทรวง ในประเทศที่ พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ ท้องถิ่นที่มีความแข็งแกร่งมากและมักหวงแหนอำนาจหน้าที่ในการบริหาร กิจกรรมต่างๆ ภายในท้องถิ่น ไม่ให้ส่วนกลางมาแทรกแซง^{๒๓}

แนวคิดหลักในการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐนั้น มีเอกลักษณ์แตกต่างบางประการ โดยเฉพาะอย่างความเป็นสาธารณะ คือ

๑ การบริหารภาครัฐมีองค์ประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก

๒ การตัดสินใจในการบริหารภาครัฐมีผลกระทบกระเทือนกว้างขวาง และรุนแรงกว่า

๓ การบริการภาครัฐได้รับการคาดหวังจากประชาชนสูง และมีการตรวจสอบสาธารณะอย่าง กว้างขวาง

๔ การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายกว้างขวาง ไม่ชัดเจน และค่อนข้างเป็นนามธรรม

๕ องค์การการบริหารภาครัฐใหญ่โต ซับซ้อน การปฏิบัติงาน อิงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีพิธีการ ลำช้า และโดยทั่วไป มักขาดประสิทธิภาพ

แนวคิดหลักทางการบริหารภาครัฐ จึงเกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้

๑ ความเป็นสาธารณะ ประสิทธิภาพ และการตอบสนองสาธารณะ

๒ องค์การแบบราชการ หรือบิรโรคเรซี และระบบข้าราชการที่เป็นอาชีพ

๓ นโยบายสาธารณะผลประโยชน์สาธารณะ กระบวนการทางการเมือง และสิทธิส่วนบุคคล

๔ การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

พัฒนาการของทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐอาจจำแนกตามช่วงเวลาได้ ดังนี้

๑ การบริหารภาครัฐยุคแรก และทฤษฎีแบบคลาสสิก

๒ การบริหารภาครัฐยุค รัฐชาติ

๓ การบริหารภาครัฐในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม และทฤษฎีคลาสสิกใหม่

๔ การบริหารภาครัฐช่วงต้น และกลางศตวรรษที่ ๒๐ และพัฒนาการด้านมนุษยสัมพันธ์ และมนุษยนิยม

๕ สงครามโลกครั้งที่ ๒ และนวัตกรรมด้านบริหารศาสตร์

๖ สงครามเย็น การบริหารภาครัฐเปรียบเทียบ การบริหารการพัฒนา พฤติกรรมมนุษย์ใน องค์การ ทฤษฎีองค์การ และทฤษฎีระบบ

๗ หลังสงครามเวียดนามรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และนโยบายสาธารณะ

๘ การล่มสลายของโซเวียต โลกาภิวัตน์ และการแข่งขันระหว่างประเทศ กับการบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่ กับการปฏิรูประบบราชการ

^{๒๓} พะยอม วงศ์สารศรี, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๓๘), หน้า ๖๕.

รูปแบบการบริหารภาครัฐ USA จะไปทาง ฝรั่งเศส และเยอรมนี แต่ USA มีเอกลักษณ์ตนเอง มีการนำพรรคพวกตนเข้ามาทำงาน เกิดระบบอุปถัมภ์ และระบบค้ำจุนทางการเมือง เกิดการวิ่งเต้นวูดโร วิลสัน เขียนบทความ การแยกการเมืองออกจากการบริหาร ให้นำแนวทางการบริหารแบบเอกชนมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ^{๒๔}

ระบบบริหารภาครัฐร่วมสมัย

ปรับกระบวนการทัศน์จากการปกครองมาเป็นการบริหารจัดการ สำคัญของการบริหาร ภาครัฐร่วมสมัย

๑ เมื่อระบบผู้แทนล้มเหลว การแสวงหากลไกสังคมใหม่ ก็เกิดขึ้น การปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์จากการปกครอง มาเป็นการบริหารจัดการ จะเป็นกระแสที่สำคัญในช่วงตามสหัสวรรษนี้

๒ ผู้นำทางการเมือง และผู้บริหารภาครัฐ จำเป็นต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง

๓ จุดกำเนิดของการบริหารภาครัฐ อยู่ที่ นโยบายสาธารณะ

๔ ยุทธศาสตร์หนึ่งของการบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ การพัฒนาผู้นำโดย การเรียนรู้เชิง ปฏิบัติการ และการนำเครื่องมือการวางแผน และการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

๕ การกิจของรัฐบาลใหม่ในสังคมที่ไร้พรมแดน เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจยั้งยืน

๖ โครงสร้างองค์กรบริหาร และ ระบบราชการแบบ เวเบอร์ ล้าสมัย โครงสร้างองค์กร บริหารภาครัฐ มีแนวโน้มปรับตัวเล็กลง

๗ แนวคิดนอร์ทโคท แทรเวลแยน มากระทบ

๘ การบริหารการคลังภาครัฐคงปรับเปลี่ยนไปมาก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแข่งขันโดยเสรี

๙ ระบบสารสนเทศ และการสื่อสาร

๘.๗ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒๐ เมื่อการจัดการของภาครัฐกับ ภาคเอกชนเริ่มประสบปัญหาคล้ายกัน ฝ่ายเอกชนเริ่มมีขนาดใหญ่จึงมีขึ้นการบังคับบัญชา และมี ปัญหาเหมือนระบบราชการ จนราวๆ ทศวรรษ 1950 หรือ 1960 ภาคเอกชนจึงได้นำการจัดการมา ใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าวิธีแบ่งงานกันทำ และเขียนระเบียบให้คลุมทุกอย่างของระบบราชการ นั้นมีข้อจำกัด จึงแก้ไขให้ผู้จัดการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จทั้งหมด ส่วนภาครัฐนั้นเริ่มรู้ตัวว่า ก้าวไม่ทันภาคเอกชนมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 แล้ว แต่ก็ไม่ได้เริ่มปรับปรุงอะไรจริงจัง จนกระทั่ง ทศวรรษ 1980 จึงเริ่มปฏิรูปโดยหันมาใช้แนวการจัดการ

จุดเริ่มต้นที่อังกฤษมาจากรายงานฉบับหนึ่งชื่อว่า “รายงานฟุลตัน” (Fulton Report) เมื่อปี ค.ศ. 1968 ซึ่งเสนอใช้แนวทางการจัดการสมัยใหม่ที่ยึดผลสำเร็จเป็นหลัก (results-based management) แต่ก็ไม่มีรัฐบาลใดสนใจนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง จนกระทั่งสมัยแธตเชอร์เป็น

^{๒๔} วันชัย มีชาติ, การบริหารองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๕๖.

นายกรัฐมนตรีจึงเกิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่^{๒๕} ส่วนที่สหรัฐอเมริกาจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงการจัดการภาครัฐมาจากสมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์เป็นต้นมา กล่าวคือเมื่อปี พ.ศ. 1978 มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ (civil Service Reform Act) เพื่อให้บริหารรับผิดชอบต่อผลสำเร็จมากขึ้นกฎหมายฉบับนี้แม้ว่ามุ่งไปที่ระบบการบริหารงานบุคคล แต่ก็พยายามปรับปรุงการบริหารภาครัฐที่ยังล้าหลังเอกชน

ระบบราชการปลายประเทศประสบปัญหาทางด้านทักษะและความสามารถของข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล ๔ ประการคือ^{๒๖}

๑) ผลที่ต่างมาจากการเกิดวิกฤติน้ำมันครั้งที่หนึ่ง เมื่อทศวรรษ 1970 รัฐบาลประสบปัญหารายได้อย่างหนักจากภาษีที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายจ่าย ขณะที่นักการเมืองสั่งการให้บริการต่อไปโดยห้ามตัดงบประมาณ การบริหารภาครัฐถูกบีบให้ต้องบริการเท่าเดิมหรือเพิ่มหน้าที่ แต่ใช้เงินและคนน้อยลง

๒) ทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่รัฐบาลใหม่หลายประเทศนำความคิดทางการจัดการมาเปลี่ยนแปลงการบริการ เช่น รัฐบาลอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลแคนาดา เมื่อปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลนิวซีแลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลออสเตรเลีย เมื่อปี ค.ศ. 1983 ที่น่าสังเกต คือ แนวคิดเหล่านี้ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าข้าราชการ

๓) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการปรับปรุงการจัดการภาครัฐเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรง ช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้สั่งให้ภาครัฐกิจปรับปรุงการแข่งขันและการจัดการ เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐบาลก็ต้องปรับปรุงการจัดการของตัวเองด้วย

๔) หลายคนเห็นว่าการขยายตัวของรัฐบาลมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความคิดว่าควรลดขนาดของภาครัฐหรืออย่างน้อยก็ต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นกระแสสากล เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศแต่รายละเอียดแตกต่างกัน จุดเน้นหลักอยู่ที่การปฏิรูปเพื่อให้มุ่งผลสำเร็จและให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบ หรือพูดง่าย ๆ ว่าเปลี่ยนฐานะจาก “ผู้บริหาร” เป็น “ผู้จัดการ”

๘.๘ การบริหารภาครัฐแนวใหม่

NPM คืออะไรการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ของรัฐบาลไทย โดยให้ส่วนราชการระดับกรมต้องจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายของผลงานที่จะเกิดขึ้น

^{๒๕} เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๓๖.

^{๒๖} Owen Hughes, Public management and administration: An introduction, 3^{ed} ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2003) pp.49-50.

แนวคิด

ในทศวรรษที่ ๑๙๘๔ การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากตัวแบบราชการของ Weber Model Bureaucracy ที่มีอิทธิพลมาเกือบศตวรรษ ไปสู่หลัก “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management, NPM) หรือ “แนวคิดที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการ แนวใหม่” (New Managerialism)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการ ว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness)

แนวคิดดังกล่าว ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานโดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

เดวิด ออสบอร์น และ เทด แกรเบร้อ (David Osborne & Ted Gaebler) ได้เสนอแนวคิดของ Reinventing Government ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วง ทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยเฉพาะได้เสนอความคิดเกี่ยวกับต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการ ให้บริการสาธารณะ (a competitive government) รวมถึงต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงาน และขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของแนวคิด Reinventing Government มีอิทธิพลทำให้ภาครัฐหันมาสนใจต่อแนวคิดการบริหารธุรกิจมากยิ่งขึ้นในระยะ ต่อมา ซึ่งได้พัฒนาต่อมาเป็นแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ให้ความสำคัญกับการนำวิธีการ บริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารงานในภาคราชการ โดย การมองว่าวิธีการบริหารงานย่อมเหมือนกัน (Business-like Approach) จะต่างกันก็ตรงที่วัตถุประสงค์ เท่านั้น ซึ่งแนวคิดของการจัดการนิยมนี้ได้มาบูรณาการผสมผสานกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ได้ทำให้เกิด ขึ้นมาเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่ทาง รัฐประศาสนศาสตร์ถือ ว่าเป็นจุดสนใจ (focus)

ที่สำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งหมดล้วนมีอิทธิพลที่ทำให้ รัฐประศาสนศาสตร์หันมาสนใจในเรื่องของการปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศหรือ Best Practices มากยิ่งขึ้น^{๒๗}

วัตถุประสงค์หลักของ NPM คือ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาคราชการ โดยใช้วิธีการ การบริหารจัดการ และวิธีการที่ใช้กันในภาคเอกชน แต่ประสิทธิภาพเป็นเพียงหลักการเดียวของกระบวนการ ทักษะการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม นอกเหนือจากหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ความ โปร่งใส (Transparency) การเปิดเผย (Openness) ความ ยุติธรรม (Fairness) และ ความเสมอภาค (Equity)

สรุปภาพรวมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือมีระบบการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ใช้กลไกการตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุนโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนดังนั้นเพื่อให้ระบบราชการมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูป ระบบราชการควรมีลักษณะ ๑) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น ๒) การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็วคุณภาพสูง และประสิทธิภาพสูง ๓) การจัดองค์กรมีความกะทัดรัดคล่องตัว และปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วเน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ ๔) มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน ๕) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง ๖) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย ๗) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายมีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ ๘) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม๙.มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งที่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ ๔ ประการ คือ ๑) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ๒) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ๓) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และ ๔) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐ ประกอบด้วย ๗ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญดังนี้ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีการทำงาน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณยุทธศาสตร์ที่ ๔ การสร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์

^{๒๗} ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**, ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๓), หน้า ๕๔.

วัฒนธรรม และค่านิยมยุทธศาสตร์ที่ ๖ การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัยยุทธศาสตร์ที่ ๗ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมีความครอบคลุมการดำเนินงานใน ๕ ด้าน

ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐดังนี้^{๒๘}

๑. ปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน

๒. ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้

๓. ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมการปฏิรูปราชการเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งอาศัยแนวคิดการปฏิรูปราชการที่ว่า

๓.๑ ระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงของสังคม

๓.๒ เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤติ ทำให้ราชการต้องลดขนาดลงและปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อประหยัดงบประมาณและใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักสำคัญของแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์/มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใสมีการบริหารงานที่รวดเร็ว และคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสมจากสาเหตุต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนับได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากเนื่องจากระบบราชการแบบเก่าไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนผลักดันการบริหารและพัฒนาประเทศได้ จึงส่งผลให้เกิดความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน สังคม และประเทศชาติได้อย่างทั่วถึงและสามารถแข่งขันกับนานาประเทศในเวทีโลกได้การปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบัน ปรากฏเด่นชัดที่สุดในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จุดเริ่มต้นที่ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ในวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

๓. การปฏิรูปราชการใช้หลัก ๔ RE ๒ สร้าง ๑ เปิดการปฏิรูปราชการใช้หลัก ๔ RE ๒ สร้าง ๑ เปิด มีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Reprocess) ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เป็นแบบมุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กร

^{๒๘} จุมพล หนีมานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย = New public management : principle, concepts and Thai case study (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๖๘.

ด้วยมิติอะไรบ้างแต่ละหน่วยมีตัวอะไรเป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรมคือ นอกจากจะวัดว่า ทำอะไรได้บ้างแล้วยังจะวัดว่าประชาชนได้อะไรด้วย

๒. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน และการพัสดุ (Refinance & Budget) เป็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลักเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายและเน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ดังนั้นงบประมาณจะชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานคือทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่าการจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่และเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์มีการกำหนดเป้าหมายของงานอย่างเป็น รูปธรรมมีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน

๓. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมและค่านิยม (Reparadigm) จะมุ่งที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐจากความคิดความเชื่อเดิมๆไปเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีค่านิยมรักศักดิ์ศรีมีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน

๔. การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน (Reorganised) มีการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

๕. สร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทนจะมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน จากระบบยัดชั้นหรือระดับตำแหน่งเป็นการยึดความสามารถและผลงานพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความ หลากหลาย เช่นบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญอาจใช้การจ้างพิเศษ จะมีการสร้างระบบนักบริหารระดับสูง ให้การสรรหาทำได้อย่างโปร่งใสเปิดกว้างและยึดหลัก "ความสามารถ" มากกว่า "อำนาจนิยม"และจะมีการดูแลขนาดกำลังคนให้กะทัดรัดเหมาะสมกับภารกิจอย่างเป็นรูปธรรม

๖. สร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย

๗. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆที่เป็นรูปธรรมมีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

๑. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

๒. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

๓. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการลดบทบาทของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศโดยมีรากฐานมาจาก ๒ แนวคิดหลักคือ

๓.๑ เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งมีแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการคือการแข่งขันทางเลือกผู้รับบริการ ความโปร่งใส โครงสร้างระบบสิ่งจูงใจ

๓.๒ การจัดการนิยม (Managerial) คือการนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ในภาครัฐโดยเน้นการจัดการแบบมีอาชีพมีดัชนีวัดความสำเร็จให้อำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม

๘.๙ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารภาครัฐสมัยก่อนใช้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีระบบราชการ และทฤษฎีการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน สำหรับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็มีพื้นฐานทางทฤษฎีรองรับเช่นกัน ทฤษฎีที่เป็นที่มาของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มี ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economics) และทฤษฎีการจัดการภาคเอกชน (Private Management) ทฤษฎีทั้งสองนี้ไม่ได้ขัดแย้งกัน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางการใช้ทรัพยากร ส่วนการจัดการเป็นกิจกรรมที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดตามหลักเศรษฐศาสตร์ เช่น ผลผลิต และค่าของเงิน การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงพยายามรวมหลักการทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยรักษาค่านิยมหลัก คือ การให้บริการประชาชนเอาไว้ แต่ก็เป็นไปได้ว่าการจัดการภาคเอกชนมาจากหลักเศรษฐศาสตร์อีกทีหนึ่ง^{๒๙} โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ หลักเศรษฐศาสตร์ที่การจัดการภาครัฐนำมาใช้มีฐานคติอยู่ ๒ ข้อ ข้อแรก คือ หลักเหตุผลส่วนบุคคล (individual rationality) หลักนี้ถือว่าคนพอใจจะบริโภคในสิ่งที่มีมาก (more) มากกว่าสิ่งที่มีน้อย (less) ส่วนข้อที่สอง เหตุผลของแต่ละคนรวมกันเป็นจำนวนรวม (aggregate) ซึ่งจะกระทำอย่างมีเหตุผลเช่นเดียวกัน แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวเริ่มมีผลต่อรัฐบาลในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ต่อมาทศวรรษ 1980 ได้รับอิทธิพลจากหลักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแนวใหม่ (neoclassical economics) และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) ทำให้ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีระบบราชการ เสนอให้ลดบทบาทรัฐบาลและกำหนดนโยบายสาธารณะโดยอาศัยกลไกตลาด (market-based public policies) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากทั้งทางด้านแนวคิด และการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีเหตุผลประโยชน์สาธารณะของรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มีความชัดเจน มีอำนาจพยากรณ์และมีข้อเท็จจริงรองรับจากการปฏิบัติจริง นักเศรษฐศาสตร์จึงเข้าไปมีบทบาทในรัฐบาลเพื่อหาทางให้บริการที่มีประสิทธิภาพ จุดนี้เองที่ทำให้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต่างไม่จากทฤษฎีการจัดการ เพราะในขณะที่ทฤษฎีการจัดการเน้นที่ผลงานนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะเน้นที่ประสิทธิภาพและการวัด

๒) ทฤษฎีการจัดการภาคเอกชน ภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงมาก่อนภาครัฐ ภาคเอกชนต้องจัดองค์การให้ยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ ไม่ได้ยึดหลักการตามทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์อย่างเคร่งครัด แม้ว่าเมื่อก่อนเอกชนก็มีลักษณะระบบราชการเหมือนรัฐบาล แต่ก็พยายามเปลี่ยนไปใช้รูปแบบองค์การที่ยืดหยุ่น และเปลี่ยนการจัดการหลายอย่าง แนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานได้มาจากเศรษฐศาสตร์ แต่ก็เริ่มปฏิบัติจริงในภาคเอกชน เพราะว่าถ้าเอกชนไม่เน้นผลงานก็อยู่ไม่ได้ ปัจจุบันภาคเอกชนหันมาสนใจการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งภาครัฐก็รับมาใช้อีก ส่วนการบริหารงานบุคคล แบบภาคเอกชนนั้นภาครัฐก็นำมาใช้บางส่วน รวมทั้งการจูงใจและการลงโทษ เช่น การขึ้นเงินเดือนแก่ผู้มีผลงานและลงโทษผู้มีผลงานไม่ดี ส่วนที่ภาครัฐรับเอามาแต่ยังใช้ไม่เท่าเอกชน คือ การประเมินผลงาน รวมไปถึงการปรับปรุงระบบข้อมูลทางด้านบัญชี และด้านอื่นๆ แนวคิดของการจัดการภาคเอกชนเป็น

^{๒๙} Owen Hughes, อังโน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๒๔๘.

ประโยชน์ต่อการปรับปรุงการจัดการภาครัฐ แต่ภาครัฐก็ต้องให้บริการแก่ผู้รับบริการด้วยความ ยุติธรรมและไม่เห็นแก่พรรคพวก แต่ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการจะต้องเป็นกลางหรือทำงาน ไปตลอดชีวิต อีกทั้งการทำงานภาครัฐอาจวัดผลงานยาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่มีการวัดผลเลย ภาครัฐมีการเมืองที่ทำให้ต่างไปจากธุรกิจ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างจะเป็นการเมืองไปหมด และไม่จำเป็นว่านโยบายทุกอย่างจะต้องดำเนินการโดยนักการเมือง วิธีการของภาคเอกชนจึงไม่สามารถมาใช้กับภาครัฐ เช่น การจ้างงานตามสัญญา หรือการจ้างงานบางเวลา หรือการเข้ามาทำงาน ในระดับสูงแทนที่จะเริ่มมาตั้งแต่ระดับแรก

วิธีที่สำคัญที่สุดที่นำมาจากภาคเอกชน ได้แก่ การมุ่งไปที่วัตถุประสงค์ โดยมุ่งไปที่ผลงานก่อน เป็นอันดับแรก ส่วนเรื่องอื่นเป็นเรื่องรอง ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแนวที่สำคัญที่สุดนอกจากนั้น องค์การ แบบราชการยังไม่มีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนได้ทดลองใช้รูปแบบอื่นๆ มากมาย เช่น การยึดกำไรเป็น หลัก (profit centres) การกระจายอำนาจ (decentralization) ความยืดหยุ่นในการจัดคนเข้า ทำงาน องค์การเหล่านี้เป็นทางเลือกที่คู่ขนานกับระบบราชการ ภาครัฐจึงอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง องค์การเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นเหมือนภาคเอกชน

๘.๑๐ การบริหารภาครัฐของไทย กับการบริหารที่ถือว่าเป็น NPM

การบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการนาแนวคิด หลักการและแนวทางการบริหารที่เป็นการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ มาใช้หลายเรื่อง ดังต่อไปนี้^{๓๐}

๑.การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

แนวคิดและหลักการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การ ปกครอง การบริหาร การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม พระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ประกอบด้วย ๙ หมวด โดยหมวด ที่ ๑ มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
 - (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
 - (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
 - (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
- หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

^{๓๐} เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (กรุงเทพมหานคร :บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า

๑) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎ กติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรา กฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจน

๒) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การ ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มี ระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

๓) หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริต คอรัปชั่นและความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง

๔) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้อง กับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีด ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม

๕) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจา กัดให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มี คุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน

๖) หลักความสานิกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการ ทำงานให้ดีขึ้น ความสานิกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๖ ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสร องการติดตามประเมินผลการทำงาน

๒.การจัดการเชิงกลยุทธ์หรือเชิงยุทธศาสตร์

การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการประเมิน สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ การกำหนดกลยุทธ์ให้ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจจริงที่เกิดขึ้น การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ การนา กลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลกลยุทธ์ โดยที่ ในการประเมินสภาพแวดล้อมทางธุรกิจก็ได้มีการพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อนา มาใช้ในการประเมินสภาพแวดล้อม เทคนิคเหล่านั้นที่สำคัญ ได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด (SWOT Analysis), เทคนิค BCG Growth Share Matrix, เทคนิค GE Business Screen , เทคนิคการตัวแบบการวิเคราะห์ปัจจัย ๕ ประการของพอร์ตเตอร์ ฯลฯ

โดยสามารถแบ่งกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ออกมาได้ออกมาเป็น ๔ ประเภท คือ

๔.๑ กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรุก (SO Strategy) ได้มาจากการนาข้อมูลการ ประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสมาพิจารณาาร่วมกัน เพื่อที่จะนามากำหนดเป็น กลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรุก

๔.๒ กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงป้องกัน (ST Strategy) ได้มาจากการนาข้อมูล การประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและข้อจำกัดมาพิจารณาาร่วมกัน เพื่อที่จะนามากำหนดเป็น กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงป้องกัน

๔.๓ กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงการแก้ไข (WO Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและโอกาสมาพิจารณาาร่วมกัน เพื่อที่จะนามากาหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงแก้ไข

๔.๔ กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรับ (WT Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดมาพิจารณาาร่วมกัน เพื่อที่จะนามากาหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรับ

๓. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award หรือPMQA)

ความสำคัญและเหตุผลความจำเป็น

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในองค์กรให้มีระบบที่ดี เกิดการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งในอนาคตจะกำหนดให้มีการมอบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้กับส่วนราชการที่ปรับปรุงองค์การได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด หลักการและแนวคิด

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการนำหลักเกณฑ์และแนวคิดตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award : MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award : TQA) มาปรับให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย และการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ๗ หมวด

หมวด ๑ การนำองค์การ

หมวด ๒ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

หมวด ๓ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด ๔ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

หมวด ๕ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

หมวด ๖ การจัดการกระบวนการ

หมวด ๗ ผลลัพธ์การดำเนินการ

๔.นโยบายกำกับดูแลองค์การที่ดี (Organizational Governance : OG)

ความหมาย : นโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี หมายถึง การประกาศเจตนารมณ์ขององค์การที่จะดำเนินการและกำหนดนโยบายตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยผู้บริหารของแต่ละองค์การจะต้องวางนโยบายเกี่ยวกับรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์การ และผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ และมาตรการหรือโครงการ เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายขององค์การ

หลักการและแนวคิด :

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๗๔ กาหนดให้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์

ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน”

๒. เพื่อให้ภาครัฐบาลหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในการอำนวยความสะดวก และการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล การจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้องค์ประกอบ

เพื่อให้การจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของภาครัฐเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีความเป็นสากลเทียบเท่าหน่วยงานในต่างประเทศ และหน่วยงานในภาคเอกชน สำนักงาน ก.พ.ร. จึงเห็นสมควรกำหนดกรอบนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบ ๔ ด้านสำคัญได้แก่

๑. นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม
๒. นโยบายด้านผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
๓. นโยบายด้านองค์การ
๔. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

๕. การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามการรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ : KPI (Key Performance Indicators)

หลักการและความสำคัญ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๘ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการความคุ้มค่าในภารกิจ กรอบแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้ให้ความสำคัญต่อจุดสนใจหนึ่งที่สำคัญ คือ เรื่องผลสัมฤทธิ์ (result) ที่เกิดขึ้นจากการบริหาร โดยถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบที่มีต่อปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกระบวนการทำงาน (input and process accountability) เช่น ปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนด เป็นต้น มาเป็นการรับผิดชอบที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน

กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ แยกตามมิติ ๔ มิติ ได้แก่

๑. มิติด้านประสิทธิผล
๒. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ
๓. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
๔. มิติด้านการพัฒนาองค์การ

๘.๑๑ สรุป

การบริหารภาครัฐทั่วโลกแนวคิดใหม่ไม่ใช้การปฏิรูประบบราชการอย่างเดียวแต่ยังแปลงโฉมภาครัฐใหม่ด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคมใหม่ เหตุผลหลักที่ได้รับการยอมรับคือ ตัวแบบระบบราชการเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไป รัฐบาลหลายประเทศเริ่มไม่เห็นด้วยกับการทำงานแบบราชการ จึงจ้างนักเศรษฐศาสตร์ที่อบรมการจัดการเข้ามาทำงานแทนนักบริหารพร้อมกับหยิบยืมเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ย้อนกลับไปใช้วิธีการแบ่งกิจกรรมภาครัฐกับภาคเอกชนออกจากกันเพื่อหาทางตัดค่าใช้จ่าย และเริ่มเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่

สาเหตุพื้นฐานมาจากรัฐบาลหลายประเทศเผชิญกับปัญหารายได้ที่แท้จริงตกต่ำแต่นักการเมืองยังคงอยากให้บริการอยู่ในระดับเดิมจึงไม่มีทางอื่นนอกจากปรับปรุงประสิทธิภาพ ประกอบกับนักทฤษฎีทั่วติงว่าระบบราชการเดิมไม่มีประสิทธิภาพ และเมื่อนักเศรษฐศาสตร์ศึกษา ก็ได้คำตอบแบบเดียวกัน จึงเริ่มมีคำถามว่าทำไมต้องจ้างข้าราชการถาวร ทำไมไม่จ้างตามสัญญา หากจ้างตามสัญญาจะเกิดปัญหาอะไรบ้าง ส่วนแรงต่อต้านจากระบบราชการมีน้อย เพราะประชาชนไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้นและเป็นที่ให้การทำงานแบบระบบราชการบางอย่างหายไป ดังนั้นแนวโน้มของ “การจัดการภาครัฐ” ในอนาคตจึงมุ่งไปสู่ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) และการใช้ “บุคคลที่สาม” (Third Party) ในการดำเนินการต่างๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย “แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน” มาใช้มากขึ้นทุกทีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Qualityfied Personnel) พร้อมๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher - Quality Professional) แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้นปัญหาในปัจจุบันจึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์กรเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมที่ดีงามทุกวันนี้ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้นแต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นทุกขณะด้วย

๘.๑๒ คำถามประจําบท

๑. จงอธิบายคำว่า “องค์การ” กับ “องค์กร” หมายความว่าอย่างไร และมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร อธิบาย

๒. จงอธิบายคำว่า “การจัดการ” กับ “การจัดการภาครัฐ” มีความหมายว่าอย่างไร จงอธิบาย

๓. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีจุดเริ่มต้นมาอย่างไร จงอธิบายให้เห็นขั้นตอน

๔. หลักการและแนวทางการบริหารที่เป็น “NPM” หมายความว่าอย่างไร จงอธิบาย

๕. การศึกษาองค์การและการจัดการภาครัฐแนวใหม่สัมพันธ์กันอย่างไรกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์

อ้างอิงประจําบท

- เจริญผล สุวรรณโชติ. **ทฤษฎีการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๓๐.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์. ๒๕๕๓.
- จุมพล หินมวนิช. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย = New public management : principle, concepts and Thai case study**
นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๘.
- ชลิต ประวานนท์. **การจัดการ: หลักการทฤษฎีและการปฏิบัติ**. ในองค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร : Diamond in Business World.
- ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. **การจัดการองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน. ๒๕๕๑.
- ตุลา มหาพสุตานนท์. **หลักการจัดการและการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : พัฒนาจากัด. ๒๕๔๗.
- นงนุช วงษ์สุวรรณ. **การพัฒนาองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงสยามพริ้นตัง กรู๊ป จากัด. ๒๕๓๕.
- พะยอม วงศ์สารศรี. **องค์การและการจัดองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต. ๒๕๓๘.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร : นามมี บุคส์พับลิเคชั่นส์. ๒๕๔๖.
- วันชัย มีชาติ. **การบริหารองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๘.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**. ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ๒๕๔๓.
- สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : วิทย์พัฒน์. ๒๕๕๕.
- สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์. **การจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ. ๒๕๑๘.
- สมยศ นาวิการ. **การบริหารManagement**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จากัด. ๒๕๔๔.
- AmitaiEtzioni. **Modern Organization**. New Jersey: Prentice-Hall. 1964.
- Chester I. Barnard. **The Function of the Executive**. Cambridge : HarvardUniversity Press. 1970.
- Hicks. Herbert G.. **The Management of Organizations**. New York; McGraw-Hill. 1967.
- Max Weber. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York : Oxford University Press. 1966.
- Talcott Parsons. **Toward a General Theory of Action**. New York : Harper & Row Publishers. 1972.

บทที่ ๙

การคลังสาธารณะ

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาความหมายการคลังสาธารณะ ความสำคัญการบริหารการคลังสาธารณะ ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล การศึกษาการคลังภาครัฐ ความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหารการเงินของภาคเอกชน การศึกษาการคลังภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์ การปฏิรูปการคลังสาธารณะ ข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปการคลัง

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายการคลังสาธารณะ
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญการบริหารการคลังสาธารณะ
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบข่ายของการคลังภาครัฐ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาการคลังภาครัฐ
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหารการเงินของภาคเอกชน
๗. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาการคลังภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์
๘. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังสาธารณะ
๙. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปการคลัง

๙.๑ บทนำ

การคลังเป็นการศึกษาถึงหลักการวิธีการ จัดหารายรับ (government revenue) การใช้จ่ายของรัฐบาล (government expenditure) หนี้ของรัฐบาลหรือหนี้สาธารณะ (government debt or public debt) นโยบายการคลัง (fiscal policy) และการบริหารการคลัง (financial administration) ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากร สภาวะการบริโภคและการผลิตของประชาชนอย่างรอบด้าน

การคลังสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินทั้งหมดของรัฐว่า (๑) ได้เงินมาจากไหน (๒) มีเป้าหมายในการใช้จ่ายอย่างไร (๓) มีวิธีการจัดการและความรับผิดชอบอย่างไร ปกติจะศึกษาเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ การภาษีอากรและนโยบายภาษีอากร (taxation and tax policy) การจัดการเงินคลัง (treasury operations) การบริหารหนี้ (debt management) การงบประมาณ (budgeting) การบัญชีและการตรวจสอบ (accounting and auditing) รวมทั้งการหาหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสำรองของรัฐบาล (reserve board) ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการคลังสาธารณะระดับชาติ คือ รัฐบาล ส่วนหน่วยย่อยก็เป็นรัฐหรือจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาท

ทางด้านการคลังนี้สัมพันธ์กับบทบาทอื่น เช่น บทบาทด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และใช้เทคนิคเฉพาะซึ่งขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

๙.๒ ความหมายการคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ (Public Finance) หรือการคลังรัฐบาล (Government Finance) เป็นการหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการ ซึ่งบางครั้งอาจหารายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย รัฐบาลจะต้องกู้ยืมเพิ่มเติม ดังนั้นการคลังสาธารณะ จึงหมายถึงการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายและการกู้ยืมของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการของสังคม การคลังสาธารณะ (fiscal policy) คือ การกำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อดำเนินงานการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายของรัฐ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนควบคุมประเภทการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือการก่อกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมาย เพื่อสร้างผลกระทบต่อ ระบบสังคม เศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศผ่านกลไกนโยบายรัฐ ทั้งด้านการผลิต การบริโภค การแจกจ่าย การแลกเปลี่ยนสินค้า สร้างสินค้าสาธารณะ และการบริการสังคม โดยนโยบายการคลังนับเป็นการแสวงหา และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่แน่นอนในระยะสั้น ซึ่งการจัดสรรทรัพยากร (allocation of resource) เป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจประเภทหนึ่งโดยรัฐบาลควรเข้าแทรกแซงตลาดด้วยการจัดสรรทรัพยากรสนองตอบความต้องการทางสังคม ได้แก่ตลาดมีการผูกขาด การจัดสินค้าบริการสาธารณะสินค้าที่มีผลกระทบต่อภายนอก สินค้าที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อจัดดุลยภาพด้านบริการสาธารณะ

ดังนั้น ภาระหน้าที่ของรัฐบาลทางเศรษฐกิจจะผูกพันกับนโยบายการเงินและนโยบายการคลังเพื่อการจัดสรรคุณค่าทรัพยากรและงบประมาณสู่สังคมในรูปแบบต่างๆได้แก่^๑

- ๑) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด
- ๒) การกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งรัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการจัดระบบ และกำหนดวิธีการในการกระจายรายได้เพื่อให้ประชาชนสามารถบริโภคสินค้า หรือบริการที่ต้องการหรือจำเป็นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้การจัดสรรงบประมาณ หรือมาตรการทางด้านภาษีเป็นเครื่องมือดำเนินการ
- ๓) การรักษาเสถียรภาพ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาสินค้าและบริการ หรือจัดสรรงบประมาณ หรือลดภาษีอากรเพื่อกระตุ้นการผลิตสินค้า หรือบริการบางประเภทให้สูงขึ้น

Rosen มีความเห็นว่าการคลังภาครัฐ (Public Finance) มักจะหาคำอธิบายที่แน่นอนชัดเจนไม่ค่อยได้ว่าแท้จริงแล้ววิชานี้หมายถึงอะไรบ้าง นโยบายเชิงควบคุมของรัฐบาลจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร นโยบายเหล่านี้บางครั้งต้องนำมาตราการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือมาตรการด้านภาษีมาใช้จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดนักเศรษฐศาสตร์การคลังภาครัฐจะศึกษาวิเคราะห์ทั้งผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายที่รัฐบาลสมควรจะ

^๑ Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, *Public Administration : Government in action* (Ohio : Charles E. Merrill Publishing. 1976), pp. 289-290.

กระทำ มุมมองต่างๆเกี่ยวกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักจะได้รับอิทธิพลจากทัศนคติทั่วไปที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่มีต่อภาครัฐ^๒

Otto Eckstein กล่าวถึงการคลังภาครัฐบาล (Public Finance) ว่าเป็นการศึกษากิจกรรมการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล การอธิบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายการเงินงบประมาณ ภาษีอากร รายจ่ายสาธารณะ และ หนี้สาธารณะ การคลังภาครัฐบาลเป็นการศึกษาผลกระทบต่างๆ ของงบประมาณต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายสำคัญทางเศรษฐกิจในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหาร นอกจากนี้ การคลังภาครัฐบาลยังเป็นการศึกษาถึง “สิ่งที่ควรจะเป็น(What to be)” การทำความเข้าใจภาครัฐบาลจะทำให้สามารถอธิบายประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ดีขึ้น เช่น^๓

๑) กิจกรรมของรัฐควรมีขอบข่ายครอบคลุมถึงอะไรบ้าง

๒) บริการสาธารณะประเภทใดควรจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบจัดให้ บริการของส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่นจึงจะถูกต้อง

๓) ระบบภาษีอากรที่กำลังใช้อยู่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจหรือไม่

๔) เหตุใดท้องถิ่นจึงประสบปัญหาในการบริหารงานมากมาย และท้องถิ่นควรจะหาทางออกของท้องถิ่นเองอย่างไรเพื่อให้ส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงได้น้อยที่สุด

๕) รัฐบาลจะมีวิธีการอย่างไรในการรับมือกับวงจรธุรกิจ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อนอันสืบเนื่องจากความพลาดพลั้งของมนุษย์ หรือ เมื่อมีการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจผิดพลาด

๖) เหตุใดจึงต้องกังวลกับการเป็นหนี้ของประเทศชาติ

การคลังภาครัฐหรือการคลังรัฐบาลประกอบด้วยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีพฤติกรรม กิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่ายสาธารณะ การภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ระดับประเทศและ/หรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาผลกระทบจากกิจกรรมการดำเนินการต่างๆทางการคลังของรัฐบาลที่มีต่อสังคมและประเทศโดยรวม

๙.๓ ความสำคัญการบริหารการคลังสาธารณะ

จากความหมายและคำจำกัดความที่พิจารณาได้หลากหลายทัศนะและมุมมองของคำว่า การคลังภาครัฐ(Public Finance) จะเห็นประเด็นร่วมประการหนึ่งของการคลังภาครัฐว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่ง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองการบริหาร เศรษฐกิจ และ

^๒ Rosen, N, B., & Hoffberg, H.J, **Conservative managemrnt of low back pain**. Phydscal Medicine and Rehabilltaion Clinics of North America, 9(2)435-464.

^๓ Otto Eckstein อ้างใน อรัญ ธรรมโน, **การคลัง**, (กรุงเทพมหานคร : กรมสรรพสามิตกระทรวงการคลัง, ๒๕๔๓) หน้า ๖๖.

สังคมของประเทศที่อยากจะแยกประเด็นออกจากกันได้ชัดเจนดังที่นักวิชาการบางท่านเอ่ยถึง การคลังภาครัฐบาลนับเป็นส่วนประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งสังคมเกิดจากสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติปัจเจกบุคคลแต่ละคนต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีชีวิตดังกล่าว ในกรณีนี้รัฐบาลก็ทำหน้าที่เปรียบเสมือนหัวใจ บ้านเมืองเปรียบเสมือนร่างกายมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจที่ต่างกับเครื่องจักรซึ่งเมื่อแยกถอดชิ้นส่วนออกจากกันแล้วยังสามารถนำกลับมาต่อเข้าด้วยกันเหมือนเดิมได้ในขณะที่การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมกระทำแบบเครื่องจักรไม่ได้หรือถ้าจะเปรียบเป็นอวัยวะต่างๆ ทั้งหมดในร่างกายมนุษย์เป็นระบบราชการทั้งระบบการคลังก็อาจเปรียบได้กับหัวใจที่มีหน้าที่สูบฉีดโลหิตไปหล่อเลี้ยงส่วนต่างๆ ได้อย่างสม่ำเสมอตลอดเวลาตามที่สมองสั่งการได้ฉันใดก็อุปมาดังการคลังที่สามารถทำหน้าที่การรับรองกลไกระบบการบริหารงานต่างๆ ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๙.๔ ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ

การคลังภาครัฐมักจะหาคำอธิบายที่แน่นอนชัดเจนไม่ค่อยได้ว่าแท้จริงแล้ววิชานี้หมายถึงอะไรบ้าง นโยบายเชิงควบคุมของรัฐบาลจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร นโยบายเหล่านี้บางครั้งต้องนำมาตรึงการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือมาตรการด้านภาษีมาใช้จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดนักเศรษฐศาสตร์การคลังภาครัฐ จะศึกษาวิเคราะห์ทั้งผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายที่รัฐบาลสมควรจะกระทำ มุมมองต่างๆ เกี่ยวกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล มักจะได้รับอิทธิพลจากทัศนคติทั่วไปที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่ต่อภาครัฐ^๔

การคลังภาครัฐบาล ว่าเป็นการศึกษากิจกรรมการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล การอธิบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายการเงินงบประมาณ ภาษีอากร รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ การคลังภาครัฐเป็นการศึกษาผลกระทบต่างๆ ของงบประมาณระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายสำคัญทางเศรษฐกิจในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหาร นอกจากนี้ การคลังภาครัฐยังเป็นการศึกษาถึง สิ่งที่จะต้องเป็น การทำความเข้าใจภาครัฐจะทำให้สามารถอธิบายประเด็นต่างดังต่อไปนี้ได้ดังนี้^๕

- ๑) กิจกรรมของรัฐบาลมีขอบข่ายครอบคลุมถึงอะไรบ้าง
- ๒) บริหารสาธารณะประเภทใดควรจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบจัดให้ บริการของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นจึงจะถูกต้อง
- ๓) ระบบภาษีอากรที่กำลังใช้อยู่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจหรือไม่
- ๔) เหตุใดท้องถิ่นจึงประสบปัญหาในการบริหารงานมากมาย และท้องถิ่นควรจะหาทางออกของท้องถิ่นเองอย่างไรเพื่อให้ส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงได้น้อยที่สุด

^๔ Rosen, N. B., & Hofferberg, H. J. *Conservative management of low back pain*, (Physical Medicine and Rehabilitation Clinics of North America, 1998) p. 435.

^๕ Otto Eckstein, *Public finance*, 2nd ed, (Englewood Cliffs. NJ. : Prentice-Hall. 1967) p.54.

๕) รัฐบาลจะมีวิธีการอย่างไรในการรับมือกับวงจรธุรกิจ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อนอันสืบเนื่องจากความพลาดพลั้งของมนุษย์ หรือ เมื่อมีการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจผิดพลาด

๖) เหตุใดจึงต้องกังวลกับการเป็นหนี้ของประเทศชาติ

การคลังภาครัฐ หรือ การคลังรัฐบาล ประกอบด้วยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พฤติกรรม กิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการหารายได้ การใช้จ่ายสาธารณะ การภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล บทบาทของระดับท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาลักษณะบทบาทกิจกรรมการดำเนินการต่างๆ ทาง การคลังของรัฐบาลที่มีต่อสังคมและประเทศโดยรวม

๙.๕ ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล

ระบบการคลัง หมายถึง องค์ประกอบของสถาบันการคลังต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นโครงสร้างของระบบการคลัง และมีการทำงานของสถาบันการคลังต่างๆ เกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบประเพณีปฏิบัติ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้^๖

ระบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การทำงานของสถาบันการคลังต่างๆ เกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบตามประเพณีปฏิบัติ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้

ระบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การทำงานของสถาบันการคลังต่างๆ นอกจากจะเกี่ยวเนื่องกันเองในระบบการคลังคลังแล้ว ยังต้องทำงานสัมพันธ์กับสถาบันอื่นนอก ระบบการคลัง ซึ่งรวมกันเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการของประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า

การคลังระบบใหญ่ คือ ระบบการคลังของประเทศ

การคลังระบบย่อย คือ การบริหารงานคลังของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ

ระบบการคลังรัฐบาล มีขอบข่ายกว้างขวางสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ทุกระดับ และมีผลโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศถ้าการทำงานของระบบการคลังของรัฐบาลไม่สัมพันธ์กัน ย่อมส่งผลให้การทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐขัดข้องกันไปด้วย

ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยกิจกรรมการดำเนินการทางการคลังที่สำคัญๆ และมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ อย่างน้อย ๑๒ กิจกรรม กล่าวดังนี้คือ^๗

๑) การกำหนดนโยบายและแผนการคลัง

๒) การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

๓) การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและจัดหารายได้ประเภทต่างๆ

๔) การบริหารหนี้สาธารณะ

^๖ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๗๖.

^๗ สุเทพ พงษ์พิทักษ์, *การวางแผนภาษีอากร*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจิตตนาการความบัญชี และธุรกิจ, ๒๕๔๒), หน้า ๕๑.

- ๕) การบริหารเงินคงคลัง ได้แก่ การรับ การจ่าย การเก็บรักษา และการสำรองเงิน
- ๖) การบริหารเงินนอกงบประมาณ
- ๗) การบริหารเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ
- ๘) การบริหารพัสดุ
- ๙) การบริหารทรัพย์สินแผ่นดิน
- ๑๐) การบริหารระบบบัญชีรัฐบาลและระบบข้อมูลข่าวสารทางการคลัง
- ๑๑) การบริหารการตรวจสอบและรายงานทางการคลัง
- ๑๒) การบริหารการประเมินผลทางการคลัง

นโยบายการคลัง ส่วนใหญ่มักจะหมายถึงนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายรับและ รายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด

นโยบายการเงิน ส่วนใหญ่มักจะหมายถึงนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจำนวนหรือปริมาณเงินของประเทศ

นโยบายการคลัง มีวิธีการที่สำคัญๆ ได้แก่ การกำหนดรายจ่ายต้องจัดทำเป็นงบประมาณ การหารายได้ของรัฐบาลโดยการเก็บภาษีอากรซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม การสร้างรายได้พอเพียง และหลักความสามารถในการจ่ายของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลอาจเลือกใช้วิธีการก่อกำหนดเป็นต้น

นโยบายการเงิน มีวิธีการสำคัญๆ ได้แก่ การเพิ่ม หรือลดปริมาณเงินสดสำรอง การเพิ่มและการลดอัตราดอกเบี้ย การรับช่วงซื้อลด การซื้อการขายพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

๙.๖ การศึกษาการคลังภาครัฐ

๑) วิธีการศึกษา

การศึกษาล้างภาครัฐ หรือ การคลังของรัฐบาล สามารถศึกษาได้ ๒ วิธีดังต่อไปนี้คือ

วิธีที่ ๑ การศึกษาตามแนวทาวความจริงที่เกิดขึ้น (Positive Approach / Predictive Approach)

การศึกษาในแนวทางนี้เป็นวิธีการศึกษาจากการปฏิบัติงานที่เป็นจริงในระบบการคลังและระบบเศรษฐกิจ โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน เช่น พฤติกรรมของผู้ผลิตผู้บริโภค และหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากความรู้และประสบการณ์ที่ได้ศึกษาสามารถนำวิเคราะห์เพื่อคาดคะเนหรือพยากรณ์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

การศึกษาในแนวทางนี้เป็นการศึกษาเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นมาแล้วในอดีตสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสิ่งที่กำลังจะเป็นไปในอนาคต คำถามต่างๆทางการคลังอาจได้แก่หน้าที่ของรัฐบาลคืออะไร รูปแบบและปริมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเป็นอย่างไร ปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล กลไกอะไรบ้างที่จะช่วยในการปรับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล การวางแผนและการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาลทำได้อย่างไรการศึกษาในแนวทางนี้เป็นการศึกษาที่สามารถหาข้อมูลและหลักฐาน อันเป็นข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ ความถูกต้อง

ของทฤษฎี และสามารถหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในเชิงปริมาณได้ การศึกษาในแนว “Positive Approach” มักนิยมสร้างเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ และพิสูจน์หาความสำคัญของแบบจำลองนั้น โดยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มิติซึ่งแบบจำลองที่ผ่านการพิสูจน์แล้วนั้นนอกจากจะใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์และการคลังในอดีตและปัจจุบัน ยังสามารถใช้คาดคะเนความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเตรียมการป้องกัน หรือแก้ไขปัญหที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้อีกด้วย^๔

วิธีที่ ๒ การศึกษาแบบตามแนวทางที่ควรจะเป็น (Normative Approach /Optimal Theory)

การศึกษาโดยวิธี “ทฤษฎีประสิทธิภาพสูงสุด” Optimal Theory” เป็นการศึกษาโดยการตั้งทฤษฎีขึ้นมา เพื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดของระบบการคลังหรือ ของระบบเศรษฐกิจนั้น ว่าควรจะเป็นอย่างไร (What ought to be) จากนั้นศึกษาดูการปฏิบัติการที่เป็นจริงของระบบเศรษฐกิจนั้นว่าเป็นเช่นไร และรัฐบาลควรนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจอย่างไรจึงจะช่วยให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจไปสู่จุดที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้

การศึกษาโดยวิธีนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็นในประเด็นต่อไปนี้เช่น

- ๑) บทบาทที่เหมาะสมของรัฐบาลควรจะมีอะไรบ้าง
- ๒) รัฐบาลควรจะไปเกี่ยวข้องในระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด
- ๓) รัฐบาลควรมีแนวทางการหารายได้และแนวทางการใช้จ่ายอย่างไรจึงจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมากที่สุด
- ๔) กรณีเมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น รัฐบาลควรมีการปรับการหารายได้และการใช้จ่ายอย่างไร
- ๕) นโยบายการคลังที่ดีควรเป็นอย่างไร จึงจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- ๖) รัฐบาลควรมีมาตรการอย่างไรในการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่ง^๕

ดังนั้นการศึกษาในแนว Normative Approach จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องที่ควรจะเป็น ซึ่งผู้ศึกษาแต่ละคนจะได้ข้อสรุปที่แตกต่างกัน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณ (Value Judgement) ของแต่ละบุคคล ค่านิยมทางสังคม ค่านิยมทางการเมืองตลอดจนอาจขึ้นอยู่กับยุคสมัยที่มีการมาตรการหรือนโยบายนั้นๆ การศึกษาในแนวนี้จะไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึง ความผิดถูกจากข้อมูลที่เกิดขึ้น หรือจากข้อเท็จจริงได้ดังการศึกษาในแบบPositive Approach

^๔ อุดม ทุมโฆสิต, การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๖๖.

^๕ รัส สุวรรณมาลา, การบริหารงานคลังสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๓), หน้า ๖๕.

การศึกษาการคลังภาครัฐรูปแบบที่ดีที่สุดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะต้องอาศัยแนวทางทั้ง ๒ วิธีควบคู่กันเสมอ เนื่องจากเหตุผลสำคัญ ๒ ประการคือ

๑) การศึกษาโดยวิธีเฉพาะในแนวทางความเป็นจริง (Positive Approach)จะเป็นการจำกัดความคิดในแนวทางการแก้ปัญหา

๒) การศึกษาโดยวิธีเฉพาะตามแนวทางที่ควรจะเป็นจริง Normative Approach โดยไม่คำนึงถึงสภาพความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจการคลังในความเป็นจริงก็อาจจะส่งผลให้การปฏิบัติตามทฤษฎีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรืออาจไม่ประสบผลสำเร็จได้

ดังนั้นวิธีการในการศึกษาการคลังภาครัฐ หรือ การคลังของรัฐบาลที่ดีจึงจำเป็นต้องยึดทั้งการศึกษาตาม “แนวทางความเป็นจริง (Positive/Predictive Approach)” และทฤษฎีประสิทธิภาพสูงสุด/แนวทางที่ควรจะเป็น (Optimal Theory/ Normative Approach ปรกอบกันเสมอ เนื่องจากในการวิเคราะห์เศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ

๑) การวิเคราะห์เศรษฐกิจเป็น “Positive Economic” ซึ่งตอบคำถาม “สิ่งที่กำลังเป็นอยู่”

๒) นโยบายเศรษฐกิจเป็น “Normative Economic” ซึ่งตอบคำถาม “สิ่งที่ควรจะเป็น

๒) แนวทฤษฎีในการศึกษา

การศึกษาวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วยแขนงวิชาย่อยแขนงหลักๆ ซึ่งสาระสำคัญในการศึกษาประกอบด้วยการศึกษาในแขนงวิชาด้านนโยบายสาธารณะ ด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านพฤติกรรมองค์กร ด้านวิทยาการจัดการ และด้านการเงินและการคลังของรัฐบาล เป็นต้น โดยอาศัยทฤษฎีในการศึกษา ๔ แนวทฤษฎี ดังนั้นการศึกษาการคลังภาครัฐซึ่งเป็น แขนงวิชาหลักแขนงหนึ่งในการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงอาศัยทฤษฎีในการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ โดยอิงแนวทฤษฎี ๔ ประเภทตามแนวคิดของ Stephen K. Bailey^{๑๐} ดังนี้คือ

๑) ทฤษฎีเชิงพรรณนา หรือการอธิบาย (Descriptive theory) ได้แก่ทฤษฎีที่ใช้ อธิบายถึงโครงสร้างต่างๆ ตามลำดับชั้น ตลอดจนความสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ ที่เป็นสภาวะแวดล้อมรอบด้าน (Description of Hierarchical Structures and relationships with Their Sundry Task Environments)

๒) ทฤษฎีปทัสสถาน (Normative Theory) ได้แก่ทฤษฎีที่ว่าด้วย “ค่านิยม”(Value Goal) สำหรับนักบริหารและผู้ปฏิบัติว่าควรตัดสินใจอย่างไรภายใต้ทางเลือกต่างๆ (What public Administrators / practitioners ought to do given their realm of Decision alternatives) ตลอดจนสิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรที่จะศึกษา เพื่อเสนอแนะ ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (What public administrationists/the scholars ought to Study and recommend to the practitioners in terms of policy)

^{๑๐} กุสุมาลย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, รัฐประศาสนศาสตร์กับแนวทางระบบ, ในเอกสารการสอนสชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ ๗-๑๕), พิมพ์ครั้งที่ ๕, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๕๔-๕๗.

๓) ทฤษฎีฐานคติ (Assumptive Theory) ได้แก่ ทฤษฎีที่สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องที่สุดให้กับนักบริหารสามารถนำมาเป็นแบบอย่างในการบริหารราชการ และต้องเป็นทฤษฎีที่ไม่แสสร้งเพียงแคให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นตัวแบบของบุคลากรที่ดีหรือเลวในระบบราชการ (A rigorous understanding of the reality of the Administrative person-a theory that assumes neither angelic nor satanic models of the public bureaucrat)

๔) ทฤษฎีอุปกรณ์ (Instrumental Theory) ได้แก่ ทฤษฎีที่เป็นการขัดเกลาเทคนิคการบริหารต่างๆ ให้ดียิ่งๆ ขึ้นเพื่อให้การบริหารของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (The increasingly refined managerial techniques for the effective Attainment of public objectives)

๙.๗ ความแตกต่างระหว่างการบริหารการคลังของรัฐบาลกับการบริหารการเงินของภาคเอกชน

๑. การคลังของรัฐบาลต้องมีรายจ่ายเป็นเครื่องกำหนดรายได้ คือต้องคำนึงถึงด้านรายจ่ายก่อน และการจ่ายของรัฐบาลต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนการเงินของเอกชนต้องมีรายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย คือต้องมีทุน

๒. การแสวงหารายได้ของรัฐบาลมีอำนาจในการหาเงินไม่จำกัดวิธีและจำนวน เพราะรัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการนำทรัพยากรของชาติมาใช้ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายบังคับให้ประชาชนเสียภาษี รัฐบาลสามารถจัดทำเหรียญกษาปณ์หรือพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ได้ ส่วนการเงินของเอกชนข้อจำกัดในการหาเงิน เพราะเอกชนไม่สามารถเรียกเก็บภาษีอากรได้ ไม่มีอำนาจจัดทำเหรียญหรือธนบัตรเหมือนรัฐบาล

๓. การคลังของรัฐบาลต้องดำเนินตามกฎหมาย ส่วนการเงินของเอกชนต้องดำเนินตามนโยบายของคณะกรรมการของบริษัทหรือธุรกิจนั้นๆ

๔. การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลมักจะใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลเพราะรายจ่ายของรัฐบาลเป็นรายจ่ายที่ไม่ได้หวังกำไรสูงสุด แต่จ่ายเพื่อความพึงพอใจสูงสุดของประชาชน แต่งบประมาณของเอกชนต้องเกินดุลหรือสมดุล เพราะถ้าขาดดุลก็หมายความว่าอาจจะต้องล้มเลิกกิจการไป^{๑๑}

๙.๘ การศึกษาการคลังภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาการคลังภาครัฐสามารถพิจารณาได้ใน ๒ มิติ^{๑๒} คือ

มิติแรก พิจารณาการบริหารงานคลังในระดับ มหาภาค (Macro Approach) หมายถึง การกำหนดนโยบายและบริหาร เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายเศรษฐกิจ การศึกษา

^{๑๑} พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารการคลังรัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒), หน้า ๔๕.

^{๑๒} เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๕-๓๗.

ในแนวทางนี้จึงเป็นการบริหารเครื่องมือทางการคลัง ได้แก่ เครื่องมือด้านรายจ่ายภาษีอากรหนี้สาธารณะ รัฐวิสาหกิจ เงินคงคลัง และเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิดผลอันเป็นเป้าหมายของนโยบายในระดับที่พึงปรารถนา

มิติที่สอง เป็นพิจารณาการบริหารการคลังในระดับจุลภาค (Macro Approach) ได้แก่ การบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับกิจการทางการคลังให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลโดยวิเคราะห์ถึงประเด็นหรือตัวแปรต่างๆ ทางการบริหาร ได้แก่ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารเงินคงคลัง การบริหารเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ การตรวจสอบหรือรายงานการคลังการบริหารระบบบัญชี การบริหารทรัพย์สินแผ่นดิน พัสดุและการประเมินผล เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานคลังระดับมหภาคกับระดับจุลภาคนั้นเป็นความสัมพันธ์เชิงกระบวนการตัดสินใจเนื่องจาก

๑) การบริหารระดับมหภาค หรือนโยบายการคลังเป็นการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการคลังด้านต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อเป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐ

๒) การบริหารระดับจุลภาค เป็นหน่วยงานหรือสถาบันการคลังของรัฐบาลที่รับเอานโยบายการคลังแต่ละด้านมาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้คือ

(๑) การศึกษากิจกรรมการคลัง

(๒) กระบวนการบริหารงานคลัง

(๓) ปัญหาการคลังของหน่วยงานของรัฐ

พนม ทินกร ณ อยุธยา^{๑๓} ยังได้แบ่งแนวทางการศึกษาแนวทางภาครัฐออกเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้คือ

๑) ศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์การคลังแบบมหภาค ในการกำหนดนโยบายและแผนงานคลัง ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในระดับเศรษฐกิจและการคลังศึกษาในเชิงบริหารแบบจุลภาค เป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบกิจกรรมขั้นตอนกระบวนการ วิธีปฏิบัติและปัญหาในการบริหารงานคลัง

๒) ศึกษาในเชิงนโยบายสาธารณะและการเมือง เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ (Decision Making Process) และผลกระทบจากนโยบายการคลังต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และระหว่างประเทศ

การคลังภาครัฐ หรือการบริหารงานคลัง เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยนักบริหารในระดับราชการมีหน้าที่สนองตอบความต้องการ และผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ของสังคม

^{๑๓}พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิลปสยามการพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๒๑-๒๒.

๙.๙ การปฏิรูปการคลังสาธารณะ

งบประมาณแบบดั้งเดิม ไม่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรเงินกับผลงาน จึงเกิดความคิดที่จะปฏิรูปเพื่อให้งบประมาณสัมพันธ์กับผลผลิต และผลงาน สำหรับรัฐบาลก็เห็นด้วยกับการปฏิรูป เพราะประสบกับปัญหาใหญ่คือ ไม่มีข้อมูลเพียงพอต่อการกำหนดเป้าหมายและตัดสินใจสำหรับอเมริกา ความคิดในการปฏิรูปการคลังสาธารณะมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 เมื่อคณะกรรมการธิการฮูเวอร์ สนับสนุนให้ใช้งบประมาณแบบผลงาน (Performing budgeting) ในทางการทหารแต่ทางการปฏิบัติล้มเหลว ต่อมาใน ค.ศ. 1961 จึงเริ่มนำระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการหรือระบบ PPB ก็ล้มเหลวอีก สาเหตุเป็นเพราะขาดความเข้าใจและมุ่งมั่นเนื่องจากไม่ได้พัฒนาคนให้มีความรู้เพียงพอที่จะใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ ประกอบกับมีปัญหาที่ยากต่อการจัดการทางสังคมและเกิดความขัดแย้งภายในระบบราชการ ความล้มเหลวของระบบ PPB จึงมักถูกนำมาอ้างเพื่อต่อต้านการปฏิรูปการคลังสาธารณะ สำหรับความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ได้รวมเอาการปฏิรูปการคลังสาธารณะไว้เป็นเป้าหมายด้วย โดยเห็นว่าการปฏิรูปครั้งใหม่จะต้องก่อให้เกิดผลมากกว่าที่ผ่านมา ซึ่งกัททรี โอลสัน และฮัมฟรีย์ จำแนกการปฏิรูปไว้ ๙ กลุ่ม คือ^{๑๔}

๑. การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางการคลัง และระบบการจัดการเงินสด
๒. การปรับปรุงระบบสารสนเทศทางด้านการบริหารงานคลัง
๓. การออกระเบียบการเงิน เพื่ออนุมัติและบันทึกการใช้จ่ายแบบใหม่
๔. การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพทางบัญชีใหม่
๕. ส่งเสริมให้เกิดระบบการจัดการทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ ซึ่งเน้นการจ้างเหมา การคิดค่าบริหารในหน่วยงาน และการคิดค่าเสื่อม
๖. ใช้ข้อมูลระบบบัญชีแบบพึ่งพิงง่าย เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งด้านงบประมาณ การจัดการและการรายงานต่อภายนอก
๗. พัฒนาการวัดผลงานในภาครัฐ โดยใช้เทคนิคต่างๆ ทั้งทางการเงินและด้านอื่นๆ
๘. ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ ใช้ทั้งการกระจายอำนาจและผนวกบัญชีการเงินเข้ากับฐานะทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงงบประมาณกับการรายงานผล
๙. เปลี่ยนระบบการตรวจสอบภายในและภายนอก โดยตรวจสอบสิ่งสำคัญคือ ประสิทธิภาพคุณค่าของการใช้เงิน และประสิทธิผล

ส่วนกรณีที่มีมองว่าแนวทางปฏิรูปที่เสนอข้างต้น อาจมีกลุ่มซ้ำซ้อนและมีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่การคลังสาธารณะรวมอยู่ด้วย ก็อาจพิจารณาเฉพาะการปฏิรูปการคลังสาธารณะโดยตรง ซึ่งการมองอย่างหลังนี้สามารถสรุปได้ ๔ แนวทางคือ^{๑๕}

๑. การปฏิรูปงบประมาณ

รัฐบาลต้องหันกลับมาควบคุมการใช้จ่ายแบบใหม่ งบประมาณที่เปลี่ยนใหม่ นี้มีชื่อเรียกว่า “งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน” ซึ่งต่างจากระบบ PPB โดยเน้นการวางแผนนโยบายและวิเคราะห์

^{๑๔} Owen Hughes, *Public management and administration: An action, 3rd ed.*, p.172.

^{๑๕} Owen Hughes อ้างใน เสนอ อัครมณฑา, *ความรู้เบื้องต้นรัฐประศาสนศาสตร์*, (นครปฐม : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสินทวีกิจ พรินติ้ง, ๒๕๕๙), หน้า๑๔๙-๑๕๐.

แผนงาน อีกทั้งการปฏิรูปได้เน้นแนวทางการจัดการ ซึ่งเน้นผลงานและความรับผิดชอบต่อผลงาน เป้าหมายของการปฏิรูปคือ มุ่งให้ผู้บริหารระวังและรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายและผลงาน ตั้งใจและสามารถใช้ทรัพยากรน้อยลงแต่มีผลผลิตมากขึ้น ระบบงบประมาณที่ปฏิรูปใหม่มีข้อดีว่าแบบดั้งเดิม คือ ดีกว่าแบบแสดงรายการหลายประการ ดังนี้

๑) จัดสรรทรัพยากรได้ดีกว่า รัฐบาลสามารถรักษาอำนาจการควบคุมงบประมาณ เอาไว้ได้ ต่างจากระบบเดิมที่รัฐบาลไม่รู้ว่าทำอะไรไปบ้าง เพราะงบประมาณไม่สัมพันธ์กับงานที่ทำ หรือไม่สัมพันธ์กับเป้าหมายหน่วยราชการใช้เงินไปอย่างสนุกสนานโดยไม่รู้เจตนาของรัฐบาล เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอ ข้อดีอีกอย่างคือ การสร้างทางเลือกของงบประมาณแบบนี้เป็นไปอย่างชัดเจนตามเป้าประสงค์ของชาติ

๒) การวางแผนอนาคตชัดเจน สามารถประมาณค่าใช้จ่ายของแผนปีต่อไปทำให้รู้ว่าค่าใช้จ่ายที่จะใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นเป็นเท่าไร ซึ่งหากเป็นงบประมาณแบบเดิมที่สนใจในการใช้จ่ายแต่ละปีก็ยั่วชวนให้นักการเมืองคิดโครงการใหม่ๆ เพื่อเป้าหมายการเมือง โดยไม่สนใจการใช้จ่ายปีต่อไป

๓) สามารถคาดหวังถึงการจัดการที่ดีได้ โดยเปรียบเทียบการบรรลุวัตถุประสงค์จากทางเลือกต่างๆ ไม่ใช่ดูจากเงินอย่างเดียว แต่ดูจากผลงานที่สอดคล้องกับงบประมาณ

๔) งบประมาณเป็นเอกสารสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลคิดเป็นเงินล่วงหน้าที่จะเก็บจากผู้เสียภาษี การนำเสนอข้อมูลแผนงานที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ ผลงานและทรัพยากรที่ใช้เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ช่วยให้เกิดการปรับปรุงความรับผิดชอบต่อตรวจสอบจากภายนอกของรัฐบาลและข้าราชการ

๒. การปฏิรูประบบบัญชี

งบประมาณแบบดั้งเดิมเป็นบัญชีเงินสด คือ แยกเป็นรายได้และรายจ่ายใน ๑ ปี แต่การปฏิรูปเปลี่ยนมาใช้ “บัญชีพึ่งรับพึ่งจ่าย” ซึ่งซับซ้อนกว่าเพราะคิดมูลค่าของทรัพย์สินทุกอย่างเข้าไปด้วย วัตถุประสงค์หลัก ก็เพื่อเปรียบเทียบต้นทุน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งหมดช่วงที่รายงานหรือพูดง่าย ๆ ว่าคิดมูลค่าทรัพย์สินทุกอย่าง รวมทั้งค่าเสื่อมด้วย เพื่อให้รู้ฐานะการเงินของรัฐบาล เหมือนกับการทำบัญชีของเอกชน ข้อดีคือ ทำให้รู้ฐานะการเงินที่เป็นอยู่และมีข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินที่ใช้กับผลลัพธ์ของนโยบาย ในการใช้บัญชีพึ่งรับพึ่งจ่ายนั้น หน่วยปฏิบัติต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด การใช้บัญชียาก หากใช้ไม่ดีก็จะทำให้เกิดการไม่ยืดหยุ่นเหมือนระบบบัญชีในอดีต การปรับปรุงระบบบัญชีจึงต้องสอดคล้องกับการปรับปรุงการจัดการภาครัฐส่วนอื่นๆ ส่วนที่ต่างไปอีกอันหนึ่ง คือ ระบบบัญชีแบบพึ่งรับจ่ายมีการตรวจสอบเน้นความซื่อสัตย์ของผู้บริหารมากกว่าประสิทธิภาพ ซึ่งแก้ด้วยการเพิ่มการตรวจสอบผลงานเข้าไป ฉะนั้น การตรวจสอบใหม่นี้ จึงดำเนินงานโดยผู้ตรวจสอบที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบและดูทั้ง ๒ ด้านคือ ความซื่อสัตย์และผลงาน

๓. การกระจายอำนาจงบประมาณ

รัฐบาลจะกระจายอำนาจงบประมาณให้ผู้จัดการหน่วยงาน เช่น แทนที่หน่วยงานกลางจะตัดสินใจซื้อคอมพิวเตอร์ ก็ให้หน่วยงานระดับล่างเป็นผู้ตัดสินใจซื้อตามหลักแล้ว หน่วยปฏิบัติควรจัดงบประมาณและเป็นผู้ใช้เอง สิ่งที่ต้องการเพียงให้งบประมาณสอดคล้องกับนโยบาย งบประมาณเป็นตัวเปลี่ยนแปลงความมุ่งมั่นขององค์กรให้กลายเป็นความรับผิดชอบต่อผู้จัดการและเป็นพื้นฐานของ

การติดตาม ประเมินผลและการให้รางวัล หลักนี้สามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้ กล่าวคือ ผู้จัดการต้องสร้างผลงาน โดยมีงบประมาณเป็นทรัพยากรหลักที่จะทำให้งานสำเร็จและใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมงาน อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติการกระจายอำนาจยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นเพราะการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างทำได้ไม่ง่ายอย่างที่ต้องการ

๔. การจ้างเหมา

การจ้างเหมาบริการของภาครัฐ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปทางการคลังด้วย โดยคิดว่า การจ้างเหมาจะทำให้เกิดการประหยัด ซึ่งปกติจะประหยัดได้ประมาณ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ การจ้างเหมาเป็นส่วนที่ขยายออกมาจากงบประมาณแบบแผนงานหรือมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งต้องกำหนดออกมาว่าต้องการผลงานอย่างไร การจ้างเหมา เป็นสิ่งที่ทำให้รู้ว่าต้องการให้บรรลุผลอะไร และจะติดตามผลอย่างไร คนที่ให้บริการถึงแม้เป็นคนภายนอก แต่ก็ไม่ต่างจากรัฐบาล เพราะมีการระบุเกณฑ์ของผลงานเอาไว้ชัดเจน

การปฏิรูปการคลัง ต้องการให้ภาครัฐมีวิธีใช้เงินเหมือนภาคเอกชน ระบบงบประมาณแบบใหม่ คือ งบประมาณแบบแผนงานหรือมุ่งเน้นผลงาน จึงใช้ระบบบัญชีแนวใหม่และสนใจการตรวจสอบจากภายนอก การคลังภาครัฐจึงเหมือนกับเอกชน บางคนอาจเห็นว่าระบบบัญชีเอกชนไม่ได้มาตรฐานเดียว ถึงกระนั้นก็เข้มงวดกว่าบัญชีของภาครัฐ ซึ่งน่าจะได้ดีกว่าที่ปฏิบัติกันมา

๙.๑๐ ข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปการคลัง

การปฏิรูปการคลังของประเทศต่างๆ ค่อนข้างจะสำเร็จ แต่ก็มีข้อวิจารณ์อยู่บางด้าน ได้แก่^{๑๖}

๑. ข้อวิจารณ์ที่มีต่อการปฏิรูปงบประมาณ การปฏิรูปได้เปลี่ยนระบบงบประมาณจากการเน้นปัจจัยนำเข้า มาเป็นการมองผลผลิตหรือผลงาน โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ถูกวิจารณ์มาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และสมัยที่ใช้ระบบ PPB ในอเมริกา คนที่วิจารณ์เด่นๆ คือ วิลดาฟสกี ซึ่งมองว่างบประมาณแบบแผนงานล้มเหลวทุกแห่งและตลอดเวลา เพราะเป็นระบบที่พยายามยึดยึดเหตุผลไปในกระบวนการที่ไม่มีเหตุผล หรือเต็มไปด้วยการเมือง วิลดาฟสกีเห็นว่าการตัดสินใจของงบประมาณเป็นการเมือง ซึ่งแต่ละครั้งไม่แน่นอนเลย แม้งบประมาณแบบแผนงานจะให้ข้อมูลแก่นักการเมืองมากขึ้น แต่การตัดสินใจก็อาจยังไม่มีเหตุผลอยู่ดี

งบประมาณแบบแผนงานต้องการข้อมูลกิจกรรมของหน่วยงานมากกว่างบประมาณแบบแสดงรายการระบบงานงบประมาณแบบแผนจึงยากต่อการนำไปใช้แม้ว่าให้ข้อมูลการตัดสินใจได้ดีกว่า งบประมาณแบบดั้งเดิมเพิ่มจากปีที่ผ่านมเล็กน้อย เช่น คิดจากอัตราเงินเฟ้อ ส่วนงบประมาณแบบใหม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จึงต้องสร้างทางเลือกให้หมดทุกทาง แจกแจงข้อดี-ข้อเสียของแต่ละทางเลือกทางเลือกที่ชอบมากที่สุด และจัดสรรเงินตามนั้น แต่ตามจริงไม่มีรัฐบาลไหนทำตามเหตุผล ๒ ประการ คือ ประการแรกงบประมาณในระบบประชาธิปไตยเป็นการเมืองมากกว่ากระบวนการทางเทคนิค ซึ่งหมายความว่าเทคนิค เช่น PPB อาจล้นเหลือ และ

^{๑๖} Owen Hughes อังโน เสนอ อัสวมันตา, ความรู้เบื้องต้นรัฐประศาสนศาสตร์, (นครปฐม : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสินทวีกิจ พรินติ้ง, ๒๕๕๙), หน้า๑๕๓-๑๕๔.

ประการที่สองคนอาจไม่มุ่งมั่นที่จะทำตามงบประมาณ เช่น การจัดสวัสดิการสังคมอาจไม่เปลี่ยนง่ายๆ สัดส่วนที่ต้องทำตลอดอาจสูงถึง ๙๐-๙๕ เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือเป็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ซึ่งเป็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนที่เพิ่ม

๒. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชี การนำเอาระบบบัญชีที่รับฟังง่ายมาใช้ผลักดันองค์การให้หันไปสนใจการจัดการและการตลาดและมีผลต่อการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจขององค์การ ปัญหาที่ใหญ่ที่สุดคือ ยากต่อการปฏิบัติ การนำเอาระบบบัญชีแบบใหม่มาใช้ช่วยให้เกิดการโปร่งใสและสัมพันธ์กับผลลัพธ์แต่ก็ยากที่จะจัดระบบเพราะมีงานที่จะต้องทำเพิ่มจำนวนมาก

๓. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการจ้างเหมา การปฏิรูปโดยเปลี่ยนมาจ้างเหมาหรือแปรรูปอาจมีปัญหาระงับที่แพงกว่าบริการราชการ ผู้รับเหมาต้องทำกำไรเพิ่ม ขณะที่ให้บริการเท่าเดิม ปกติกิจการที่แปรรูปจะมีประสิทธิภาพมากกว่าราชการแต่ก็ต้องมีการแข่งขันและมีแรงกดดันจากตลาด ซึ่งต้องทำให้เกิดจริงมากกว่าแค่หลักการ

การปฏิรูปการคลังมีปัญหาหลายอย่าง แต่ก็เป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ อาจเป็นเพราะการคลังสมัยก่อนใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งไม่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อปฏิรูปแล้วจึงเหมือนจะดีกว่าที่เคยใช้กันมา

๙.๑๑ สรุป

ในการศึกษาการคลังภาครัฐ หรือการบริหารงานคลังให้ครอบคลุมได้ดีจะต้องเรียนรู้ทั้งด้านวิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง และหลักวิชาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อให้ทราบกรอบแนวคิดทฤษฎี (Theoretical Frame-Work) และการสร้างเครื่องมือทางการคลัง (Nuts and Bolts) ขึ้นมารองรับเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารประเทศ

ภาระหน้าที่ของรัฐบาลทางเศรษฐกิจจะผูกพันกับนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง เพื่อการจัดสรรคุณค่า ทรัพยากร และงบประมาณสู่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ (๑) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์ สูงสุด (๒) การกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งรัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการจัดระบบ และกำหนดวิธีการในการกระจายรายได้เพื่อให้ประชาชนสามารถบริโภคสินค้า หรือบริการที่ต้องการหรือจำเป็นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้การจัดสรรงบประมาณ หรือมาตรการทางด้านภาษีเป็นเครื่องมือดำเนินการ (๓) การรักษาเสถียรภาพ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาสินค้า และบริการ หรือจัดสรรงบประมาณ หรือลดภาษีอากรเพื่อกระตุ้นการผลิตสินค้า หรือบริการบางประเภทให้สูงขึ้น

๙.๑๒ คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายความหมายการบริหารการคลังสาธารณะ
๒. การบริหารงานคลังระดับมหภาคกับระดับจุลภาคนั้นแตกต่างกันอย่างไรจงอธิบาย
๓. จงอธิบายถึงความสำคัญของการบริหารการคลังโดยละเอียด
๔. นโยบายการคลังที่ดีควรเป็นอย่างไร จึงจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
๕. การปฏิรูปการคลังสาธารณะจะทำให้การบริหารภาครัฐดีขึ้นได้หรือไม่อย่างไร จงอธิบาย

อ้างอิงประจําบท

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๑.
- กุสุมาลย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. **รัฐประศาสนศาสตร์กับแนวทางระบบ**. ในเอกสารการสอนสชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๗-๑๕. พิมพ์ครั้งที่ ๕. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๓๒.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารงานคลังรัฐบาล**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิลป์สยามการพิมพ์. ๒๕๓๔.
- รัส สุวรรณมาลา. **การบริหารงานคลังสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๓.
- สุเทพ พงษ์พิทักษ์. **การวางแผนภาษีอากร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจิตตนายความบัญชี และธุรกิจ. ๒๕๔๒.
- อุดม ทุมโฆสิต. **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์. ๒๕๔๕.
- Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin. **Public Administration : Government in action** Ohio : Charles E. Merrill Publishing. 1976.
- Rosen. N. B.. & Hoffberg. H.J. **Conservative managemrnt of low back pain**. Phydysical Medicine and Rehabilltaion Clinics of North America. 92435-464.

บทที่ ๑๐

แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

ขอบข่ายเนื้อหา

ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา การปฏิรูประบบราชการ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ไทย แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

๑. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ
๒. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา
๓. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
๔. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ไทย
๕. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย
๖. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต

๑๐.๑ บทนำ

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยโดยนักวิชาการได้วิเคราะห์ตามสภาพสังคมการเมืองซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในช่วงต่างๆ ที่ผ่านมา เรื่องที่นิยมศึกษากันมากคือ การแบ่งแยกการศึกษาตามกรอบเค้าโครงความคิด ที่พัฒนาเป็นกรอบจำลองความคิดเพื่อการเรียนรู้ (Paradigm) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหนึ่งดังเช่น นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) หรือ โรเบิร์ต ที โกลเลบิวสกี (Robert T. Golembiewski) ที่ได้แบ่งวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่ละช่วงเวลาในอดีตว่ามีจุดเน้น (Focus) และทิศทาง (Locus) เป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่นการศึกษาในยุคช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นักวิชาการได้เสนอทฤษฎีการแยกการเมืองจากการบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการบริหารรัฐกิจไม่ใช่การเมือง (Political Science/Public Administration Dichotomy) การเสนอวิธีการบริหารงานโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การเสนอทฤษฎีระบบราชการ การบริหารและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และหลักการบริหารโดยทั่วไป (The Principle of Management) ฯลฯ ในช่วงเวลาระหว่างปี ๑๙๐๐-๑๙๕๐ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกยอมรับในหมู่นักวิชาการว่ามีเอกลักษณ์และความแข็งแกร่งของวิชาค่อนข้างมาก

ในช่วงปี ๑๙๕๐-๑๙๗๐ มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดในการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่นมองว่าการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง มีการเสนอทฤษฎีองค์กรอุปนัย (informal Organization) ในราชการ รวมถึงหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ถูกท้าทายจากการ

เสนอหลักการบริหารที่คำนึงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์และทรัพยากรมนุษย์ ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยรวมถูกท้าทายจนเกิดวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ ในช่วงต่อเนื่อกันนี้ผู้เสนอวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ (New Public Administration – NPA) ที่เสนอให้ระบบราชการต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องค่านิยมของสังคม ความยุติธรรม ความสำคัญในเรื่องการเมืองต่อการบริหารงานและสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานอื่น ๆ ในช่วงสงครามเวียดนามแนวทางการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยึดถือแนวทางของ NPA ซึ่งเสริมการศึกษาในเรื่องของเทคนิคการบริหารงานและการศึกษาการบริหารเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration CPA) ที่มีมาก่อนหน้าโดยเน้นถึงการศึกษาสภาพแวดล้อม และสภาพสังคม การเมืองประเทศต่างๆ ควบคู่กันไปเพื่อประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันจึงมีขอบเขตการศึกษาและระบบของวิชาที่สัมพันธ์ระหว่างความเป็นวิทยากับกิจกรรมการบริหารงานจริง^๑

ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐในยุค พาราไดม์ที่ ๖ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง ๒ แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์การมีลักษณะเด่นคือความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

๑๐.๒ การเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐทางปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงและสับสน บางครั้งก็ขัดกันในตัว ยิ่งในอนาคตสังคมยิ่งมีความซับซ้อนมาก การบริหารภาครัฐก็ยิ่งเผชิญกับความกดดันในการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพราะต้องปรับตัวให้เข้ากับความต้องการและการท้าทายใหม่ๆตลอดจนตอบสนองต่อกลุ่มหลากหลายในสังคมสำหรับการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ที่พอจะบ่งชี้อนาคตได้มีดังต่อไปนี้

๑) **ระบบราชการ (bureaucracy)** ปัจจุบันระบบราชการตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ระบบราชการตามทฤษฎีของเวเบอร์นั้นเน้นโครงสร้างที่เป็นทางการ (formal structure) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) การทำงานประจำ (routinization) และประสิทธิภาพ (efficiency) แต่หลายหน่วยงานเริ่มไม่ใช้ทฤษฎีของเวเบอร์ เพราะเห็นว่าล้าสมัย บางแห่งอ้างว่าไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่อลหม่าน งานซับซ้อนและเจ้าหน้าที่มีความรู้ความชำนาญสูง

^๑ พิทยา บวรเดช, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

^๒ George J. Gordon, อ้างใน เรื่องวิทย เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘๑.

องค์การเหล่านี้เน้นการคิดสร้างสรรค์จึงต้องการเป็นโครงการหรือจัดตามปัญหาที่มี ไม่ยอมจัดเป็นขั้นการบังคับบัญชาที่ถาวร มีงานประจำอยู่เพียงบางส่วน เช่น งานเอกสาร การตรวจสอบ และควบคุม แต่ทำงานอย่างเป็นมิตรโดยอาศัยพื้นฐานของทีม วิธีการตัดสินใจใช้คนรู้กว้างๆ แต่รวมเอาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านเข้ามา ทางด้านภาวะผู้นำเป็นแบบผู้กระตุ้นและร่วมมือมากกว่าสั่งการ ส่วนทางด้านการปฏิบัติและโครงสร้างของระบบราชการของเวเบอร์ก็เปลี่ยนไป หลักการทำงานตามตัวแบบระบบราชการของเวเบอร์ คือ เป็นระเบียบ ทำนายได้ และควบคุมได้ หลักเหล่านี้ขัดกับการบริหารสมัยใหม่ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนบางทีก็ทำให้การทำงานราชการทำนายไม่ค่อยได้ ส่วนการควบคุมก็เปลี่ยนไป เพราะอิทธิพลของทฤษฎีสมัยใหม่ เช่น ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์และการพัฒนาองค์การซึ่งเน้นภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของพนักงาน อีกทั้งการควบคุมก็อาจชะงักจากการเมืองภายใน ไม่สามารถควบคุมตรงไปตรงมาได้

การเปลี่ยนแปลงอีกอย่างหนึ่งเกิดในการบริหารภาครัฐช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 คือ การเข้ามามีส่วนร่วมและการเรียกร้องให้มีรูปแบบองค์การแบบใหม่ ทั้งจากเจ้าหน้าที่และประชาชนภายนอก และยังมีการเปลี่ยนแปลงอีก ๒ อย่าง อย่างหนึ่ง ได้แก่ การสละ (devolution) หรือ การถ่ายโอน (transfer) อำนาจของรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการโครงการพัฒนาทางสังคมเอง ซึ่งในสหรัฐอเมริกาเริ่มสมัยเรแกน เนื่องจากท้องถิ่นรู้สึกกว่าตนเองไม่มีอำนาจ ไม่มีความสำคัญ ไม่ไว้วางใจรัฐบาลกลางที่มีขนาดใหญ่และอยู่ห่างไกล ส่วนอีกอย่างได้แก่ การมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้าง เช่น เกิดสมาคม คณะกรรมการพัฒนา และองค์กรชุมชนจำนวนมากและกลายเป็นแรงกดดันต่อรัฐบาล เนื่องจากคนเกิดความรักและมีอารมณ์ร่วมกับความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น การมีส่วนร่วมและการถ่ายโอนอำนาจจึงกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การภาครัฐสมัยใหม่เป็นขั้นตอน

๒) **เทคนิคการจัดการ (Management Techniques)** เทคนิคการจัดการสมัยใหม่มีความซับซ้อนและเป็นระบบมากขึ้น ด้านหนึ่งเกิด “วิทยาการจัดการ” (Management Science) คือ การใช้วิธีเชิงปริมาณและคอมพิวเตอร์ ส่วนอีกด้านหนึ่งเกิดการ “บริหารโครงการ” (Project Management) และเทคนิคควบคุมโครงการ ตลอดจนการจ้างเหมาซึ่งการดำเนินการโดยเอกชนเพื่อจัดหาสินค้าและบริการแก่รัฐบาลตามที่ตกลงกัน ช่วงทศวรรษ 1970 ท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มใช้วิธีจ้างเหมาบริหาร เช่น เก็บขยะ เก็บค่าน้ำค่าไฟ ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เปิด-ปิดไฟฟ้าตามถนน บริการรถพยาบาล สนามกอล์ฟ และดับเพลิง การจ้างเหมานี้เป็นตัวอย่างของการทำงานที่เหลื่อมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเติบโตไปเรื่อยๆ เพราะปัญหาส่วนใหญ่มาจากความตกต่ำของการคลังของรัฐบาล

๓) การรวมกันเป็นสหภาพ (unionization) และ การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining) ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปสู่การบริการ (service-oriented economy) ซึ่งมีภาครัฐจ้างงานจำนวนมากอีกทั้งเกิดความสับสนทางด้านกฎหมายและระเบียบซึ่งพยายามจำกัดการรวมตัวกันเป็นสหภาพของแรงงานภาครัฐ ปัจจัยหนึ่งมาจากเศรษฐกิจต่ำเมื่อกลางทศวรรษ 1970 แต่เกิดหลังที่สหภาพเข้มแข็งแล้ว การเปลี่ยนระบบสหภาพและการเจรจาต่อรองจึงมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ รวมไปถึงบทบาทการแทรกแซงสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัจจุบันกำลังพัฒนาไปในทิศทางที่แตกต่างไปจากอดีต

๔) การเน้นการประเมินผล (evaluation) และประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ปัจจุบันรัฐกำลังมุ่งปรับปรุงความสามารถทางการประเมินผลและการผลิต ส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐเข้าไปอุดหนุนกิจการของเอกชนซึ่งทำให้เป็นภาระทางการเงิน ฉะนั้น จึงเกิดปัญหาว่า จะประเมินผลการช่วยเหลือของรัฐบาลอย่างไรดี อีกปัญหาหนึ่ง คือ การสนับสนุนสหภาพนั้นจะมีผลดีหรือผลเสียต่อการผลิตกันแน่ ประเด็นหลังนี้จึงขึ้นอยู่กับผู้นำและสมาชิกสหภาพว่าจะสนใจปัญหาการผลิตในฐานะนายจ้างบ้างหรือไม่

๕) การเพิ่มระดับความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) และความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) อย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้เกิดช่องว่างระหว่างคนที่ใช้วิชาชีพแตกต่างกัน เช่นผู้เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณแผนใหม่ หรือการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ หรือนโยบายสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติในภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งต้องนำนโยบายและโครงการไปปฏิบัติจำนวนมาก

๑๐.๓ การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา

การบริหารภาครัฐในแง่แนวคิดและการปฏิบัติได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ส่วนในฐานะสาขานี้ รัฐประศาสนศาสตร์ก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน อีกทั้งเป็นไปอย่างอลหม่าน ปัจจัยที่มีผลต่อทิศทางของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ดังต่อไปนี้^๓

๑) การเปลี่ยนแปลงช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 เรียกร้องให้รัฐประศาสนศาสตร์เรียนในสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นจริง (relevance) คู่ขนาดกับการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง รัฐประศาสนศาสตร์ต้องสนใจสิ่งที่มีความหมายทางสังคมและการเมืองซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน การเรียนเป็นการประยุกต์ปัญหามากกว่าเรียนทฤษฎีที่เป็นนามธรรมและใช้การศึกษาแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary)

๒) รัฐประศาสนศาสตร์แยกตัวออกจากรัฐศาสตร์ที่เป็นบรรพบุรุษลิ้นือหาเป็นของตัวเอง หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การพัฒนาของรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มแตกต่างกันออกไปทุกขณะ รัฐศาสตร์เน้นการวิจัยทางพฤติกรรม ขณะที่รัฐประศาสนศาสตร์รู้สึกไม่เป็นมิตรกับงานแนวนี้ อีกทั้งถูกปฏิบัติเสมือนเป็นพลเมืองชั้นสอง (second class citizen) จึงต้องการแยกตัวออกจากรัฐศาสตร์ และได้สร้างหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีแนวสหวิทยาการ และแยกเป็นภาควิชาอิสระ แต่ตอนหลังรัฐศาสตร์ก็หันมาใกล้ชิดกับรัฐประศาสนศาสตร์ จากการสนใจนโยบายสาธารณะและไม่รังเกียจที่รัฐประศาสนศาสตร์สนใจนโยบายสาธารณะเช่นกัน

๓) เกิดสาขาวิชาใหม่ที่พยายามศึกษาแบบบูรณาการ คือ เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) ซึ่งรวมรัฐศาสตร์กับเศรษฐศาสตร์เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดน้ำหนัทางทฤษฎีและมีแนวทางนโยบายที่ดีขึ้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น งานของแอนโทนี ดาวส์ (Anthony Downs) ซึ่งเดิมเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ชื่อ “Inside Bureaucracy” จัดว่าเป็นงานที่ศึกษาระบบราชการที่มีชื่อเสียง หรือระบบงบประมาณแบบ PPB ซึ่งที่จริงเดิมเป็นความคิดของ

^๓ George.J. Gordon, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๘๙.

เศรษฐศาสตร์ แต่ก็นำมาใช้กับรัฐบาลทั้งในแง่งบประมาณนโยบายการคลังและการประเมินผลโครงการ ซึ่งใช้ความรู้ทั้งทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง

๔) คณะบริหารธุรกิจและการจัดการเริ่มจัดหลักสูตรการจัดการภาครัฐ (public sector management) แยกต่างหากการศึกษาภาครัฐมีความสำคัญต่อการศึกษาการบริหารธุรกิจ ขณะเดียวกันก็ต้องใจผลิตบัณฑิตที่สามารถไปทำงานภาครัฐได้

๕) หลักสูตรและสถาบันทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์แพร่หลายในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 อันมีลักษณะเฉพาะตัวเอง ส่วนใหญ่แยกออกมาจากคณะรัฐศาสตร์ และสอนระดับปริญญาโทขึ้นไปมากกว่าปริญญาตรี แนวทางการศึกษามีการยืดหยุ่นและแตกต่างกัน

๖) แนวคิดของกลุ่ม “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” มีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และเป็นค่านิยมที่รัฐต้องทำมากกว่าสมัยก่อนหัวใจของกลุ่มนี้ คือ ความเป็นธรรมชาติสังคม กลุ่มนี้เรียกร้องให้ผู้บริหารภาครัฐเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วม แต่สำหรับอิทธิพลของกลุ่มนี้ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่ค่อยชัดเจน ส่วนที่พอจะสังเกตได้ คือ การปรับเปลี่ยนหลักสูตรในสนใจสังคมมากขึ้น

๗) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การ และการพัฒนาองค์การ ยังมีอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์อย่างต่อเนื่อง แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การเน้นการตระหนักแห่งตน และประชาธิปไตยในองค์การ โดยเฉพาะในแง่การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ส่วนแนวคิดการพัฒนาองค์การเน้นความสามารถของมนุษย์ และเป้าหมายเชิงปทัสสถานขององค์การ รวมถึงเทคนิคต่างๆ เช่น การให้คำปรึกษาการสำรวจข้อมูลย้อนกลับการสร้างทีมงานและมนุษยสัมพันธ์

๘) การสอนจริยธรรมการบริหาร เป็นหัวข้อที่มีความสำคัญมากขึ้นในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ข้าราชการทุกระดับมีโอกาสใช้ดุลพินิจที่มีผลกระทบต่อคนอื่น การปฏิบัติในภาครัฐเต็มไปด้วยปัญหาทางศีลธรรมและจริยธรรม เช่น ประเด็นความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน การช่วยเหลือผู้เสียเปรียบความปลอดภัยจากนิวเคลียร์ การถูกย่ำยวนให้มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้รัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องสนใจจริยธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและมีแนวทางการแก้ปัญหาที่หลากหลาย การสนใจจริยธรรมจึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีต่อไปอย่างแน่นอน

๑๐.๔ การปฏิรูประบบราชการ

๑. สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ^๔

๑) เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการเปิดเสรีในด้านต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจเกิดการไร้พรมแดน และมีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมมีเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจึงส่งผลให้ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำ เป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความ ยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

^๔ศิริพร เชาวลิติ, “การพัฒนาการบริหารรัฐกิจของประเทศไทย”, การเมืองและการบริหารรัฐกิจกับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑๒-๑๑๔.

๒) ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กร สมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับเปลี่ยนก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐดังนี้

- ปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน
- ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้
- ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วมซึ่งการปฏิรูปราชการ ก็เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งอาศัยแนวคิดการปฏิรูปราชการที่ว่า
- ระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการ ต่อประชาชนและการเปลี่ยนแปลงของสังคม
- เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤติ ทำให้ราชการต้องลดขนาดลง และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณ และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒. หลักสำคัญ

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์/มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว และคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๓. การปฏิรูปราชการ (ใช้หลัก ๔ RE ๒ สร้าง ๑ เป็ด)

๑) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Re-process) ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เป็นแบบ มุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรด้วยมิติอะไรบ้างแต่ละหน่วยมี ตัวอะไรเป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม คือ นอกจากจะวัดว่าทำอะไรได้บ้างแล้ว ยังจะวัดว่าประชาชนได้อะไรด้วย

๒) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (Re-finance & Budget) เป็น เรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก เพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายและเน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ดังนั้นงบประมาณจะชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน คือทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่าการจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้ องค์กรบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ และเป็นระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายของงานอย่างเป็น รูปธรรม มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน.

๓) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (Re-paradigm) จะมุ่งที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จากความคิดความเชื่อเดิมๆ ไปเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีค่านิยมรักศักดิ์ศรี มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน

๔) การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน (Re-organized) มีการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

๕) สร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทน จะมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนจากระบบยัดชั้นหรือระดับตำแหน่ง เป็นการยึดความสามารถและผลงานพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความหลากหลาย เช่น บางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญ อาจใช้การจ้างพิเศษ จะมีการสร้างระบบนักบริหาร ระดับสูง ให้การสรรหาทำได้อย่างโปร่งใสเปิดกว้างและยึดหลัก "ความสามารถ" มากกว่า "อำนาจนิยม" และจะมีการดูแลขนาดกำลังคนให้กะทัดรัดเหมาะสมกับการกิจอย่างเป็นรูปธรรม

๖) สร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย

๗) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึง เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบ ต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

- การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น

ตารางที่ ๑๐.๑ ลักษณะสำคัญของการยุคหลังระบบราชการ^๕

องค์การแบบระบบราชการของเวเบอร์	องค์การยุคหลังระบบราชการ
๑. กำหนดอำนาจหน้าที่ตายตัวและมีวิธีตัดสินใจอย่างเป็นทางการ	๑. อำนาจหน้าที่แปรเปลี่ยนไปตามคนซึ่งอยู่กับความสามารถในการแก้ปัญหา
๒. ยึดกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นทางการ	๒. เป็นองค์การวิภาษวิธีปรับไปตามสถานการณ์ที่เผชิญ
๓. ไม่ยึดตัวบุคคล	๓. ผู้รับบริการเหมือนเพื่อน
๔. ยึดลำดับชั้นการบังคับบัญชาในสำนักงาน	๔. องค์การแบบราบ ไม่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีโครงสร้างในลักษณะที่ไม่มีใครมีหน้าที่ตายตัว
๕. ยึดความชำนาญเฉพาะด้าน	๕. แก้ปัญหาเป็นทีมและตัดสินใจร่วมกันเป็นกลุ่ม
๖. ยึดสายอาชีพ	๖. เคลื่อนย้ายไปตามวิชาชีพ
๗. ยึดผลงาน	๗. องค์การชั่วคราวที่มีหลักการของตัวเอง
๘. ยึดหลักการเก็บความลับ	๘. มีการติดต่อสื่อสารอย่างเปิดเผย

^๕ Howard E. McCurdy, *Public administration: A synthesis* (California: Cummings Publishing, 1977), p.349.

๑๐.๕ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ไทย

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับมนุษย์มากกว่าในเรื่องของกฎเกณฑ์ เช่น ให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ศึกษาทฤษฎีที่เสนอแนะถึงเรื่องที่จะเป็นที่มี การนำค่านิยมปทัสถานและเป้าหมายร่วมต่างๆของสังคมเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้วิชา รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารของรัฐเป็นไปในทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีความเห็นว่าสังคมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะที่ซับซ้อนแตกต่างไปจากสภาวะการณ์ที่เคยเป็นอยู่ในอดีต เพราะฉะนั้นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการนำหลักการของวิชานี้มาไปใช้ก็ควรเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกวิธีดำเนินงานและทฤษฎีที่เคยยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องมาจากสมัยก่อน อันเป็นระยะที่สังคมยังมีเสถียรภาพดีอยู่ โดยหันมาสร้างทฤษฎีใหม่พร้อมกับมุ่งปรับปรุงหน่วยงานของรัฐหรือองค์การสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังเช่นเป็นอยู่ในปัจจุบัน

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จะเห็นได้ว่าพาราไดม์ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๔ จะเห็นว่าปรัชญาความรู้เหมือนกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลที่จะให้สถาบันการศึกษาผลิตบัณฑิตออกมารับราชการ โดยพาราไดม์หลักการบริหารต้องการผลิตคนออกไปรับราชการ เพื่อออกไปพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยอาศัยระบบคุณธรรมและหลักการบริหารต่างๆ เป็นเครื่องมือเพื่อจัดการความชั่วร้าย อันมีสาเหตุมาจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากอยู่ในระบบราชการไทย ในขณะที่พาราไดม์พัฒนาระบบราชการนั้นต้องผลิตคนเป็นนักพัฒนาองค์การให้มีความสามารถในการพัฒนาประเทศได้ดีที่สุด ทั้งนี้โดยอาศัยเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ต่างๆ เพื่อนำไปแก้ไขความไม่เอาไหนในด้านต่างๆดังกล่าวแล้ว การวางแผนและนโยบายการกระจายอำนาจ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การจัดระบบประสานงานและการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร^๖

สังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขยายตัวชุมชนเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสังคมหลายประการตามมา เช่น การเพิ่มขยายของการบริการสาธารณะ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการให้บริการด้านการศึกษา เป็นต้น ปัญหานี้เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ความคาดหวังของคนที่เปลี่ยนไปด้วย ประชาชนเรียกร้องการบริการจากรัฐบาลมากขึ้นและเมื่อไม่ได้รับการตอบสนองตามที่คาดหวังก็เกิดความผิดหวัง และแสดงออกในรูปแบบต่างๆในการเดินขบวน การประท้วง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในสังคมเมืองของไทย เพื่อตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องขยายองค์การหรือบีบคั้นประสิทธิภาพจากหน่วยงานราชการที่มีอยู่ สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความกดดันต่อหน่วยงานของรัฐบาลยิ่งขึ้น เพราะลักษณะระบบและกระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการไทยมิได้มีความพร้อมที่จะปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงในสังคม

ในขณะเดียวกันหน่วยงานต่างๆเกิดขึ้นมากมาย และมีการขยายขนาดของหน่วยงานออกไป จนต้องมีการกำหนดการขยายตัวของหน่วยงาน แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงองค์การมีลักษณะเป็นระบบราชการที่มุ่ง “ประสิทธิภาพ” มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือระบบ

^๖ วิเชียร วิทย์อุดม, แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร : อีระฟิล์ม และไซเท็กซ์, ๒๕๕๑), หน้า๕๕-๕๗.

ทำงานใหม่ได้รับจากบางประเทศมาใช้ในวงราชการและจัดหน่วยงานที่มีลักษณะความชำนาญงานเฉพาะด้านมากขึ้น ทำให้ผลงานแต่ละหน่วยงานมีลักษณะเฉพาะเจาะจง แก้ปัญหาสังคมเฉพาะส่วน แต่ภาพของปัญหาสังคมโดยรวมกลับเลือนหายไปจนเกิดความขัดแย้งที่เห็นได้ชัด กล่าวคือ ในขณะที่สังคมในฐานะที่เป็นระบบอันได้รับผลกระทบด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เป็นต้น มีการขยายด้วยสลับซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหของหน่วยงานของรัฐกลับมุ่งเฉพาะเรื่องเฉพาะรามาขึ้น ทำให้หน่วยงานและหน่วยงานแบบต่างคนต่างทำ ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดสามารถเห็นและเข้าใจภาพรวมของสังคม และมุ่งแก้ไขปัญหาสังคมในฐานะระบบรวมได้

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ยังมิได้ผลิตตำราซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่ นักวิชาการไทยก็คงยึดแนวความคิดที่มุ่งแต่เทคนิคการบริหาร และเน้นความสำคัญของประสิทธิภาพอยู่ต่อไป โดยละเลยความสำคัญของจริยธรรม ความสำนึกถึงผลประโยชน์สาธารณะ และการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงในสังคม จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ยังมิได้ผลิตตำราซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่ นักวิชาการไทยก็คงยึดแนวความคิดที่มุ่งแต่เทคนิคการบริหาร และเน้นความสำคัญของประสิทธิภาพอยู่ต่อไป โดยละเลยความสำคัญของจริยธรรม ความสำนึกถึงผลประโยชน์สาธารณะและการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงในสังคม จึงกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีผลกระทบต่อรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยน้อยกว่า สิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยสนใจก็เป็นเพียงการแปล เรียบเรียง แนวความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มาเสนอวิชาการของไทยเท่านั้น

๑๐.๖ แนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารในยุคโลกาภิวัตน์

การบริหารยุคโลกาภิวัตน์ตามแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญที่นำมาสู่การ บริหารยุคปัจจุบัน ซึ่งมีหลายอย่าง โดยนำมาเป็นแนวทางได้ศึกษาเพื่อประยุกต์ใช้ในงาน คือ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่มไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยวแต่อาจมีข้อ ยกเว้นน้อยมากที่อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะ และเรียกชื่อต่างกัน เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มธรรมชาติในแต่ละกลุ่มจะต้องมี "ผู้นำกลุ่ม" รวมทั้งมี "การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม" คำว่า การบริหารเป็นคำกลาง ๆ เข้าใจง่ายและใช้กันอย่างแพร่หลาย ยังมีคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกันกับคำว่า การบริหารหลายคำโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการ การบริหารพัฒนา การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารและบริการ บริหารจิตสำนึก และการบริหารการเมือง คำดังกล่าว ประกอบด้วย คือ ๑) เป็นแนวทาง หรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปใช้ใน การบริหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ๒) เป็นกระบวนการบริหาร ๓) มีจุดหมายปลายทาง

รัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มเป็นวิชาการมากขึ้น แต่การเป็นวิชาชีพจะต้องเกี่ยวกับความเป็นมืออาชีพที่ทำประโยชน์เพื่อสังคม ส่วนรวม ในลักษณะของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอย่างแท้จริง รัฐประศาสน

ศาสตร์ หรือการบริหารภาครัฐของไทยบางส่วนมิได้รับแนวความคิดด้านการบริหารภาครัฐของต่างประเทศเท่านั้น แต่ได้รับแนวคิดทางการบริหารภาคเอกชนของต่างประเทศด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ยังเกี่ยวข้องกับงานกิจการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะ วิชาความรู้เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารภาครัฐมีลักษณะเป็นสหวิทยา คือ รัฐประศาสนศาสตร์ได้นำวิทยาการของหลาย ๆ สหวิทยามาปรับใช้หรือประยุกต์ใช้ รัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความคล่องตัวในการหยิบยืมหรือเลือกวิชาความรู้ที่เป็น ประโยชน์จากสาขาอื่นๆ มาประยุกต์ใช้ นั่นก็หมายรวมถึงหลักของพุทธธรรมที่นำมาประยุกต์ใช้รวมอยู่ด้วย^๗

แนวคิดทางพระพุทธศาสนากับการบริหารในยุคโลกาภิวัตน์

การบริหาร คนทั่วไปอาจมองเป็นเรื่องของชาวบ้าน ไม่เกี่ยวกับพระสงฆ์ หรือพระพุทธศาสนา มากเท่าใดนัก แต่ถ้ามองให้ดีแล้ว เรื่องนี้เกี่ยวกับพระสงฆ์และพระพุทธศาสนา มาก เพราะว่าในพระพุทธศาสนา ก็มีสถาบันมืองค์การที่จะต้องมีการบริหาร ซึ่งก็คือคณะสงฆ์หรือเรียกว่า ภิกษุสงฆ์ พระพุทธเจ้าทรงเป็นผู้บริหารภิกษุสงฆ์ หรือที่เราเรียกกันในปัจจุบันว่า คณะสงฆ์ ซึ่งใจปัจจุบันนี้นักวิชาการตะวันตกยอมรับและประจักษ์ว่า คณะสงฆ์นี้เป็นองค์กรที่มีอายุยืนยาวที่สุดในโลก ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรใดในโลกตะวันตก ตะวันออกที่ไหนอื่น ที่จะยั่งยืนอยู่ได้ มีแต่เกิดมาแล้วก็ล่มสลาย จบสิ้นไป แต่คณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนา ตั้งแต่พระพุทธเจ้าทรงตั้งมา ๒,๖๐๐ กว่าปี ยังอยู่มาได้จนบัดนี้ แสดงว่า ความยั่งยืนของคณะสงฆ์จะต้องมีวิธีการบริหารอะไรที่จะทำให้อยู่ได้อย่าง ยั่งยืนมั่นคง^๘

ประเทศที่จะเจริญทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ต้องอาศัยการบริหารที่ดี พลเมืองจะต้องมีความสามารถในการผลิตหรือในการสร้างสรรค์ จึงจะสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคงยั่งยืนได้ เศรษฐกิจที่มั่นคงต้องมีฐานในตัวคน คือ ความสามารถในการผลิต คิดสร้างสรรค์ รวมถึงการบริหารที่มีหลักยึดถือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ ปัจจุบันเรารับอิทธิพลในแนวคิดทางการบริหารจากโลกตะวันตกมากขึ้น ทำให้เรามักจะละเลยการนำหลักธรรมตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ามาปรับใช้กับการ นำองค์กรของเราแต่จริง ๆ แล้วเชื่อว่าการนำหลักธรรม คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ามาปรับใช้กับการบริหารองค์กร น่าจะเหมาะกับบริบท ของประเทศไทยมากกว่าการนำหลักของตะวันตกมาใช้ แต่เพียงอย่างเดียว^๙

ในปัจจุบันการบริหารงานหรือการจัดการองค์กรมีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ในการบริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันเป็นระบบทุนนิยม หรือบริโภคนิยมที่แสวงหากำไร และ มีการแข่งขัน เพื่อให้เหนือกว่าคู่แข่ง ทั้งในเชิงบริหารงาน และการพัฒนาองค์กร ให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร จึงมีหลักการบริหารสมัยใหม่เข้ามาเป็นกลยุทธ์ หรือหลักการในการบริหารจัดการ ในขณะที่เดียวกันก็มีนักวิชาการทางตะวันตกกำลังสนใจหลักการในทาง

^๗วิช วิวัชรนิภาวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๒๓.

^๘พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธิ์ ปยุตโต), ทยุภีหรือแนวคิดทางการบริหารและการจัดการองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์สว, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๓.

^๙พสุ เดชะรินทร์, ผู้นำตามหลักของพระพุทธศาสนา, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๓๒-๓๓.

พระพุทธศาสนา มาผสมผสาน และประยุกต์ใช้กับหลักการบริหารจัดการ เพราะเขาถือว่า การที่จะใช้หลักการ วิธีการ หรือเทคนิค ของ นักวิชาการชาวตะวันตก ซึ่งพัฒนาการบริหารจัดการมาไม่เกิน ๑๐๐ ปีนั้นยังเป็นหลักการที่ยังยึดกับวัตถุ รวมทั้งมีผู้แพ้และผู้ชนะ เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งหวังผลกำไรและการแข่งขัน ดังนั้นเมื่อนักวิชาการทางตะวันตก ได้เข้ามาศึกษาพระพุทธศาสนา ทำให้เขารู้ว่า ศาสตร์แห่งการบริหารจัดการที่ยั่งยืนและดำรงความเป็นมนุษย์ ที่จะอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขนั้นคือ ศาสตร์ในการบริหารจัดการเชิงพุทธศาสตร์ ซึ่งกล่าวถึงหลักการบริหารงานสมัยใหม่กับหลักการบริหารงานเชิงพุทธศาสตร์ใน เชิงเปรียบเทียบว่าสามารถบูรณาการรวมเข้ากันได้ และเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี^{๑๐} พุทธศาสนานั้นมีประโยชน์เกี่ยวกับนักบริหารอยู่สามด้านด้วยกัน กล่าวคือ

ด้านแรก ช่วยเป็นหลักเกณฑ์ในการบริการจิต นั่นคือ ในการที่จะใช้จิตไปบริหารอะไรก็ควรที่จะบริหารจัดการของตนให้อยู่ในสภาวะที่ พร้อมที่สุดเสียก่อน

ด้านที่สอง แสดงได้ว่าหลักทฤษฎีและเทคนิคในการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นของตะวันตกหรือตะวันออก ก็ล้วนแล้วแต่เป็นหัวข้อพุทธธรรมที่ได้แสดงไว้แล้วทั้งสิ้น นอกจากนี้ในการสำรวจคุณสมบัติของหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาที่พึงประสงค์ของ ผู้บริหาร ก็พบว่าคุณสมบัติเหล่านั้นต่างก็เป็นธรรมะที่อยู่ในพุทธศาสนาเช่นกัน มองในมุมกลับการนำพุทธธรรมที่จำแนกเป็นหมวดหมู่ อย่างเหมาะสมมาฝึกปฏิบัติ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่นักบริหารได้เป็นอย่างดี

ด้านที่สาม สังเกตดูจะเห็นว่า แนวโน้มในการบริหารยุคใหม่เริ่มมองการแข่งขันและการบริหารที่เป็นธรรมและ ความสำเร็จที่ยั่งยืนมากกว่าผลประโยชน์ระยะสั้น และเริ่มมีหลักบริหารที่ส่งเสริมแนวทางนี้ เช่น เศรษฐกิจพอเพียง การบริหารจัดการที่ดี ความโปร่งใส ผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ซึ่งเป็นการวิ่งเข้าหาและสอดคล้องกับหลักพุทธธรรมอย่างแท้จริง

หลักพุทธธรรมเป็นแหล่งขุมทรัพย์ที่นักบริหารทั้งหลาย จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ทั้งใน ด้านแยกแยะผิดถูกชั่วดี ในการพัฒนาอุปนิสัยทั้งตนเองและผู้ใกล้ชิดเกี่ยวข้อง ในเชิงอุปการธรรมคือ เป็นเครื่องช่วยในด้านต่างๆ เช่น การตัดสินใจ พลังในการทำงาน การครองใจคน ความสำเร็จของงาน และท้ายที่สุดยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงยิ่งในการปลอบใจเมื่อพบความล้มเหลว และเตือนสติเมื่อประสบความสำเร็จ

พุทธศาสนาจะมีความทันสมัยและมีประโยชน์ที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์มากมาย แต่นักบริหารทั่วไปมักมองข้ามขุมทรัพย์เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยความดูถูกดูแคลน ไม่สนใจ ไม่รู้จัก หักถอยกลัวความลำบากหรือด้วยเหตุผลอื่น ๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพุทธศาสนาสามารถให้ประโยชน์แก่นักบริหารยุคโลกาภิวัตน์ที่ปราศจากอคติได้เป็นอย่างมาก และถึงแม้ว่าจะต้องใช้ความพยายามอยู่บ้างก่อนที่จะได้รับประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้มากไปกว่าความพยายามที่ผู้บริหารพึงใช้เป็นปกติอยู่แล้ว^{๑๑}

เราจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันสภาพสังคมค่อนข้างเน้นในเรื่องของวัตถุมากกว่าความเอาใจใส่ในเรื่อง ของจิตใจหรือทางด้านจริยธรรม สังคมจึงขาดแนวยึดหรือหลักทางศาสนาจึงทำให้สังคมมีความ

^{๑๐}จรัส จันทรแสงศรี, หลักการบริหารงานสมัยใหม่กับหลักการบริหารเชิงพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๙), หน้า ๒๓-๓๔

^{๑๑}อนุมงคล ศิริเวทิน, หลักศาสนากับการบริหารงานยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : จงลักษณ์การพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๑.

ยุ่งยาก และปั่นป่วน คนที่อยู่ในสังคมจึงขาดซึ่งจริยธรรมที่สำคัญในการใช้ชีวิตการมีศาสนาตามกฎหมายยังไม่สำคัญเท่ากับที่เราได้ตระหนักว่าเรานั้นมีแนวคิดหรือหลักยึดทาง ศาสนาในเรื่องใด เรื่องของศาสนามีหลายอย่างที่เป็นเรื่องสำคัญที่นำไปช่วยในกระบวนการพัฒนา แก้ไขปัญหา เพื่อนำพาไปสู่การปฏิบัติตน และหากนำหลักศาสนาตามหลักสังคหวัตถุ ๔ มาใช้ร่วมกับการบริหารงานในยุคปัจจุบันก็สามารถนำไปสู่ความสำเร็จในงานระดับหนึ่ง ซึ่งความหมายของหลักสังคหวัตถุ ๔ นั้นหมายถึงคุณธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคน ผูกใจคนและประสานหมู่ชนให้มีความสามัคคีเป็นธรรมที่ทำให้คนเป็นที่รัก เป็นที่ชอบใจของคนทั่วไปเป็นการปลูกไมตรีเต็มหัวใจต่อกัน ทำให้สังคมเป็นสุข^{๑๒} ดังคำสอนของสัมมาสัมพุทธเจ้าซึ่งเป็นหลักสัจธรรมที่ผู้ปฏิบัติพึงทุกซ์เข้า ถึงความสุขและความบริสุทธิ์ภายในได้จริง ธรรมะของพุทธองค์เป็นความรู้ที่บริสุทธิ์เป็นธรรมโอสถขนานเอก ที่สามารถเยี่ยวยารักษาจิตใจของมวลมนุษยชาติให้หลุดพ้นจากความโลภ ความโกรธความหลง เพราะเมื่อใจปราศจากสิ่งเหล่านี้ ใจย่อมสะอาดบริสุทธิ์มีอานุภาพเกิดเป็นความเมตตากรุณาปรานีมีความรักความปรารถนาดีต่อกันดังที่สมเด็จพระสัมมาพุทธเจ้าตรัสไว้ในสังคหวัตถุสูตรว่า^{๑๓} "ทาน ญจ เปยยวชฺชญจ อตถจริยา จ ยา อิสฺमानตตฺตา จ ฌเมสฺส ตตฺถ ตตฺถ ยถารหิ การให้ทาน การพูดจาไพเราะ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์ในโลกนี้ความเป็นผู้มีตนสม่าเสมอในธรรมทั้งหลาย นั้นตามควร" ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้อื่น ผูกไมตรี เอื้อเพื่อเกื้อกูล หรือเป็นหลักการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ประกอบด้วยหลัก ๔ ประการ^{๑๔} คือ

๑. ทาน คือ การให้ ได้แก่ การเสียสละ การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การแบ่งปันช่วยเหลือกันด้วยสิ่งของ การให้ทานให้เพื่อขจัดกิเลส การทำทานโดยให้สังคหวัตถุนี้ ในแง่ปฏิบัติ หมายถึง การเฉลี่ยหรือแบ่งให้จากส่วนที่ตนมีอยู่ มิใช่ให้มากมายจนไม่เหลือ หรือให้จนผู้รับร่ำรวย จุดประสงค์เน้นที่การแสดงอหิยาศัยไมตรีมากกว่าความมากหรือน้อยของวัตถุที่ ให้ เพราะฉะนั้น คนยากจนหรือคนที่มิมีวัตถุสิ่งของเล็กน้อยก็สามารถแบ่งปันให้ทานผู้อื่นได้ตาม อรรถภาพของตน ข้อนี้จะช่วยให้ไม่เป็นคนละโมภไม่เห็นแก่ตัว

๒. ปิยวาจา ได้แก่ การพูดคำสุภาพ อ่อนหวาน เพื่อให้เกิดความสมานสามัคคี ปิยวาจาทำได้ง่าย เพราะวาจานั้นมีในตัวเรา เพียงเรามีสติ มีเมตตาในใจก็สามารถพูดออกมาได้ คำพูดมีอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) คำพูดที่พูดออกไปแล้วคนฟังเกลียด เช่น คำหยาบ คำด่า คำประชด คำกระทบกระเทียบ คำแดกดัน คำสบถ เป็นต้น คำพูดเหล่านี้เรียกว่า "อัปปิยวาจา"

(๒) คำพูดที่พูดออกไปแล้วทำให้คนฟังรัก เช่น คำอ่อนหวาน คำชมเชยจากใจจริง คำพูดที่ชวนให้เกิดความสมัครสมานไมตรี เป็นต้น

^{๑๒}พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๙

, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๗.

^{๑๓}อง จตุกก. (บาลี) ๒๑/๓๒/๓๗.

^{๑๔} พรณพิมล หล่อตระกูล, บทความสุขภาพจิต, (กรมสุขภาพจิต : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๕), หน้า ๑๐-๑๕.

๓. **อัตถจริยา** หมายถึง การบำเพ็ญประโยชน์ช่วยเหลือกันและกันในวงแคบ และบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในวงกว้าง หลักธรรมข้อนี้มุ่งสอนให้คนพัฒนาตน ๒ ด้าน คือ การทำตนให้เป็นประโยชน์ และทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ การทำตนให้เป็นประโยชน์ หมายถึง ทำตนให้มีคุณค่าในสังคมที่ตนอาศัยอยู่

๔. **สมานัตตตา** การวางตนเสมอต้นเสมอปลาย หมายถึง การวางตนได้เหมาะสมความหมาย ๒ ประการ คือ

(๑) วางตนได้เหมาะสมกับฐานะที่ตนมีอยู่ในสังคม ตนอยู่ในฐานะอะไรก็วางตนให้เหมาะสมกับฐานะที่เป็นอยู่ และทำได้อย่างเสมอต้นเสมอปลาย

(๒) ปฏิบัติตนอย่างสม่ำเสมอต่อคนทั้งหลาย ให้ความเสมอภาค ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่นเสมอในสุขและทุกข์ คือ ร่วมสุขร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ปัญหา และร่วมแก้ปัญหาเพื่อประโยชน์ขององค์กรคุณธรรมข้อนี้จะช่วยให้เราเป็นคนมี จิตใจหนักแน่นไม่โลเล รวมทั้งยังเป็นการสร้างความนิยมและไว้วางใจให้แก่บุคลากรในองค์กร

สังคหัตถ์ ๔ ประการดังกล่าวมาแล้ว อำนวยประโยชน์ที่มองเห็นได้เป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

๑. ช่วยให้บุคคลดำรงตนอยู่ได้ในองค์กรด้วยความสุข สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจ สมานไมตรีระหว่างกันในองค์กร

๓. เป็นเครื่องส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้มีความเคารพนับถือกันตามสมควรแก่ฐานะของบุคลากรในองค์กร

๔. เป็นเครื่องประสานองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้คงรูปอยู่และดำเนินไปได้ด้วยดี

๕. ช่วยส่งเสริมศีลธรรมและป้องกันความประพฤติเสื่อมเสียในองค์กร

จากองค์ประกอบของสังคหัตถ์ ๔ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ในแง่ของการบริหารสามารถหยิบยกส่วนใดส่วนหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่องานบริหาร มาใช้ได้ ซึ่งผู้ใช้จะได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนต่อผลที่ตอบสนองอย่างแท้จริง ซึ่งมีใช้ ไม่เคยมีผู้นำประโยชน์จากพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ แต่ตรงกันข้าม กลับมีผู้นำประโยชน์จากหลักพุทธธรรมเหล่านั้นมาใช้แล้วได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทีเดียว ดังนั้น การบริหารงานที่เป็นไปตามหลักของเศรษฐศาสตร์ และสังคมในปัจจุบันที่พัฒนาทุกๆ ด้าน ต้องมีการบริหารที่ควบคู่ไปกับการใช้หลักของพุทธธรรมเข้ามาเสริมจึงจะ สมฤทธิ์ ผลที่สมบูรณ์และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในงานการบริหาร^{๑๕}

^{๑๕} ้อง จตุกก. (บาลี) ๒๑/๓๒/๓๗.

๑๐.๗ แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต^{๑๖}

เป็นแนวคิดที่ต้องการลดบทบาทของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยมีรากฐานมาจาก ๒ แนวคิดหลักคือ

๑) เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (News Institutional Economics) ซึ่งมีแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารการจัดการคือ

- การแข่งขัน
- ทางเลือกผู้รับบริการ
- ความโปร่งใส
- โครงสร้างระบบสิ่งจูงใจ

๒) การจัดการนิยม (Managerialism) คือการนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ในภาครัฐโดย

- เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ
- มีดัชนีวัดความสำเร็จ
- ให้อำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ
- สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม

หลักการที่สำคัญของ NPM

- มุ่งผลผลิต
- การวัดผลปฏิบัติงาน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การสร้างความโปร่งใส
- การจัดการแบบภาคเอกชน
- การเน้นลูกค้า
- ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
- การตรวจสอบบทบาทภาครัฐ
- เน้นจิตสำนึกและความรับผิดชอบ
- ปรับปรุงการจัดการการเงินและบัญชี

การบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการ(Entrepreneurial Government)^{๑๗} มีสาระสำคัญคือเป็นการบริหารภาครัฐที่เน้นบทบาทของผู้ประกอบการและอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาดโดย

- ปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล
- การมุ่งบรรลุผลลัพธ์ (Outcome Oriented)

^{๑๖}H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, Copyright by Jossey-Bass Inc, ๑๙๙๗, p. ๒๒๕.

^{๑๗}ภรณ์ กิตติบุตร, “ปัญหาและข้อจำกัดในการปรับปรุงส่วนราชการ”, *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๓๕-๓๗.

-การมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพในการบริการ

-การจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและรายได้ เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคตซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมี ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบนราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่ายแต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงใน ปัจจุบัน และการค้นหาแนวทางกลยุทธ์ใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการ จัดการต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม

ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติดังนี้

- ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่างๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งานเนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทนั้นมี ข้อดีและข้อเสียรวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน

- ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการ ใช้เครื่องมือทางการจัดการต่างๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารจัดมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับ องค์กรได้อย่างเหมาะสม

- ในการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กรไม่ใช่ปรับองค์กรให้ สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

ปัญหาในทางปฏิบัติ

ที่เกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคสำคัญในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการนี้ก็คือ

๑) มาตรการควบคุม(ตามระเบียบกฎเกณฑ์) ของภาครัฐ และการใช้ดุลยพินิจ (อย่างไม่นั่นนอนและไม่ชัดเจน) ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะการใช้ดุลยพินิจ อาจทำให้เกิด Double Standards ที่ทำให้ภาคเอกชนบางรายเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม)

๒) มีการทำงานที่ไม่โปร่งใส เอื้อประโยชน์พวกพ้อง

๓) ขาดธรรมาภิบาลในการทำงาน

๔) ขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ขาดความรู้

แนวโน้มของ“การจัดการภาครัฐ” ในอนาคตจึงมุ่งไปสู่ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization)และการใช้ “บุคคลที่สาม” (Third Party) ในการดำเนินการต่างๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย “ แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน” มาใช้มากขึ้นทุกทีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นว่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Qualified Personnel) พร้อมๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher-quality Professional) แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วย จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน

รูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น

ปัญหาในปัจจุบัน จึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์ประกอบของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม ทุกวันนี้ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้น แต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นทุกขณะด้วย

การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การปฏิรูประบบราชการลักษณะนี้นิยมเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) หรือ เรียกว่า “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด” (Market-based Public Administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government)^{๑๘}

โดย มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความเทอะทะและใหญ่โตไปสู่องค์กร ที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ^{๑๙} องค์ประกอบหลักของ การจัดการภาครัฐแนวใหม่^{๒๐}

- ๑) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- ๒) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- ๓) การกำหนด วัตถุประสงค์ และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและในระดับบุคคล
- ๔) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
- ๕) การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ หน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

ถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลัก ของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ในการนำแนวคิดมาปรับใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศลักษณะเด่นของ

^{๑๘} ชาญชัย รัตตกุล, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, ๒๕๔๗, หน้า ๔-๕.

^{๑๙} สันต์ เหลืองประภัสร์, การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย : สองกระแสความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐลูกค้าหรือพลเมือง, รัฐศาสตร์สาร, ๗, ๒๕๔๘, หน้า ๓๕-๘๖.

^{๒๐} ทิพาดี เมฆสุวรรณ, การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๑, หน้า ๔๕-๔๖.

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรง เพราะวิกฤตการณ์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนว คิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้ง การปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเหตุผล ๔ ประการ^{๒๑} คือ

๑) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
๒) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จ

๓) การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการ ทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถ วัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่เข้าใจ ตรงกันทั้ง ฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้างๆ เหมือนเมื่อก่อน

๔) ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ กลับปรากฏ ว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบ ราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในศตวรรษที่ ๒๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจะมี ลักษณะ^{๒๒} ดังต่อไปนี้

๑) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นโหล เดียวกันทั้งหมด

๒) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้ความสำคัญ ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการ ทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่าง ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีต ที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่าง และมีความสามารถแตกต่างกันได้

๓) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและ ขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้

^{๒๑} เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๕๖-๕๗.

^{๒๒} ทวีศักดิ์ สุททาทิน, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศครั้งที่ ๑ เรื่องการถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๙-๑๑.

๔) การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการแบบเดิม ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็น สำคัญ

๕) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ ปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่างๆ เกี่ยวกับข้าราชการ จึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ

๖) การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้ง (๑) กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบ การจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุ (๒) กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง (๓) กลุ่ม ที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิม ที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียว คือ ข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการ แม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน

๗) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ

๘) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมิน ตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน

๙) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ในขณะเดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบราชการแบบเดิม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่างๆ ระหว่างกัน เช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข

๑๐) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วน ราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานและสงวนอำนาจและ หน้าที่งานด้านการบริหารบุคคล เพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

๑๐.๘ สรุป

การนำความรู้ไปใช้แก้ปัญหาที่เผชิญ ปรับปรุงและปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ปัจจุบันการบริหารภาครัฐอยู่ในสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ความต้องการมีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่และผู้บริหารมีจริยธรรม ทางด้านวิชาการ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยเฉพาะช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพื้นฐานของยุคปัจจุบัน ซึ่งนักวิชาการเรียกร้องให้รัฐประศาสนศาสตร์สนใจปัญหาที่สังคมเผชิญ และเกิดการแยกตัวเองออกมาจากรัฐศาสตร์ รวมทั้งมีแนวโน้มว่ารัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจจะมีทฤษฎีและองค์ความรู้ที่ข้ามสาขากันมากขึ้น

รัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้หลากหลายคัดแยกความรู้ที่มีประโยชน์ต่อตนเองขณะเดียวกันก็เปลี่ยนกลับไปมาตามกระแสสังคม อาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษากำหนดการบริหารภาครัฐ อันมีแกนกลางอยู่ ๓ ด้าน คือ การบริหารคน บริหารเงินและบริหารองค์การ นอกนั้นก็มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการพัฒนาซึ่งเป็นบริบทที่ใหญ่กว่าและอยู่รอบนอกการบริหาร ได้แก่ นโยบายสาธารณะ และการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนาแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากในปัจจุบัน คือ การจัดการภาครัฐรับแนวใหม่ ซึ่งพยายามนำหลักเศรษฐศาสตร์และธุรกิจเข้ามาใช้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐ ส่วนอีกแนวคิดที่โดดเด่นไม่แพ้กันคือ การบริหารประชาธิปไตย

๑๐.๙ คำถามท้ายบท

๑. สภาพการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันเป็นอย่างไร จงอธิบาย
๒. สาเหตุของการปฏิรูปราชการมีอะไรบ้าง จงอธิบาย
๓. แนวโน้มของการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่สำคัญ มีอะไรบ้าง จงอธิบาย
๔. รัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตจะมีปัญหาวิกฤตเอกลักษณ์หรือไม่ จงวิเคราะห์และให้เหตุผลสนับสนุน
๕. แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยในอนาคตมีทิศทางไปในทางไหน

อ้างอิงประจำบท

- จำรัส จันทร์แสงศรี. **หลักการบริหารงานสมัยใหม่กับหลักการบริหารเชิงพุทธศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๙.
- ทวีศักดิ์ สุทกาวาทิน. **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศครั้งที่ ๑ เรื่องการถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๕๐.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ก.พ.. ๒๕๔๑.
- พรรณพิมล หล่อตระกูล. **บทความสุขภาพจิต**. กรมสุขภาพจิต : กระทรวงสาธารณสุข. ๒๕๕๕.
- พระธรรมปิฎก ป.อ. ปยุตโต. **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๙ . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๔๓.
- พระพรหมคุณาภรณ์ ประยุทธ์ ปยุตโต. **ทฤษฎีหรือแนวคิดทางด้านการบริหารและการจัดการองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์สวย. ๒๕๕๒.
- พสุ เดชะรินทร์. **ผู้นำตามหลักของพระพุทธศาสนา**. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๔.
- พิทยา บวรเดช. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๔.
- ภรณ์ กิรติบุตร. “ปัญหาและข้อจำกัดในการปรับปรุงส่วนราชการ”. **วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์**. พ.ศ. ๒๕๑๕
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิการพิมพ์. ๒๕๔๕.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. **การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย : สองกระแสความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐลูกค้าหรือพลเมือง**. **รัฐศาสตร์สาร**. ๗. ๒๕๔๘.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๔๘.
- ศิริพร เขาวลิต. “การพัฒนาการบริหารรัฐกิจของประเทศไทย”. **การเมืองและการบริหารรัฐกิจกับการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๙.
- อนุมงคล ศิริเวทิน. **หลักศาสนากับการบริหารงานยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร : จงลักษณ์การพิมพ์. ๒๕๕๔.
- อาณัฐชัย รัตตกุล. **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบรัฐธรรมนูญ** พ.ศ. ๒๕๔๐. ๒๕๔๗.

H. George Frederickson. **The Spirit of Public Administration.** Copyright by Jossey-Bass Inc. 1997

ประวัติโดยย่อ

๑. ชื่อ-นามสกุล นายประเสริฐ ธิลา
ชื่อ-นามสกุล Mr.Prasert Thilao
๒. ตำแหน่ง อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
๓. หน่วยงาน หลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตำบลลำไทร อำเภอน้อย
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๘-๐๐๔๖-๘๕๕๙ อีเมล nakornnan๒๒๙๒๗@hotmail.com
๔. ประวัติการศึกษา พธ.บ. (การบริหารรัฐกิจ)
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (๒๕๕๔)
พธ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์)
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (๒๕๕๕)
พธ.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (๒๕๕๘)
๕. ประสบการณ์ทำงาน
 - พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นครูสอนพระปริยัติธรรม ประจำสำนักเรียนวัดคฤหบดี
(พระอารามหลวง)
 - พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๗ เป็นพระอนุจรเปิดสอบบาลีสนามหลวงในเขตปกครองคณะสงฆ์
ภาค ๙
 - พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นนิสิตปฏิบัติศาสนกิจภาควิชารัฐศาสตร์
 - พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ เป็นนักจัดการงานทั่วไป หลักสูตรระดับปริญญาเอก (อัตราจ้าง)
 - พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรระดับปริญญาตรี
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (อัตราจ้าง)
 - พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๕๙ เป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ (อัตราจ้าง)
 - พ.ศ. ๒๕๖๐-ปัจจุบัน
 - เป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ
 - เป็นเลขานุการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
๖. สาขาวิชาการที่ชำนาญพิเศษ (แตกต่างจากวุฒิการศึกษา)
 - พุทธธรรมศาสตร์
 - สังคมศาสตร์

๗. ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิจัย

๗.๑ การวิจัย

- กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธสู่ความเป็นองค์กรสมรรถนะสูงของมหาวิทยาลัยสงฆ์แห่งคณะสงฆ์ไทย, ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปีงบประมาณ ๒๕๕๘

- การจัดการทุนมนุษย์เพื่อส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปีงบประมาณ ๒๕๕๙

๗.๒ ผลงานที่ตีพิมพ์

- ดร.ประเสริฐ ธิลาว, (เขียนร่วม), “พระพุทธศาสนาในจีน ทิเบต เวียดนาม ญี่ปุ่น : มองผ่านงานพระศรีคัมภีร์ญาณ”.วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๙. หน้า ๒๖๓-๒๗๘. [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- ประเสริฐ ธิลาว, (เขียนร่วม) ความเกี่ยวกับการบวชเป็นพระในสังคมไทย บทวิเคราะห์ด้วยเกณฑ์และคุณสมบัติการบวชในพระพุทธศาสนา”, วารสาร มจร การพัฒนาสังคม (JMSSD) ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙) หน้า ๗๗-๙๑ [วารสารที่ได้รับการรับรองโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลักษ์ คำนวณ ๐.๔]

- ประเสริฐ ธิลาว, (เขียนร่วม) “สิ่งมีชีวิตอันนอกเหนือจากคนที่เชื่อว่าหนู : ทำที่ตามแนวพุทธต่อชีวิตอื่นว่าด้วยการใช้และไม่ใช้ความรุนแรง”, วารสาร มจร การพัฒนาสังคม (JMSSD) ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๙) [วารสารที่ได้รับการรับรองโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลักษ์ คำนวณ ๐.๔]

- ประเสริฐ ธิลาว, (เขียนร่วม). “การเมืองเรื่องพระพุทธรูป”. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์. ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มีนาคม ๒๕๖๐. หน้า ๒๔๑-๒๕๖. [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- ประเสริฐ ธิลาว, (เขียนร่วม), เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ : การลงโทษโดยสังคม (Social Sanctions) วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๐. [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- Dr.Prasert Tilao (Co-writer). "Analytical Study of Buddhist Monks Health Care Behavior in Ayutthaya Province", Proceeding International Conference on Humanities, Language,Culture & Business, (๒nd ICoHLCB) ๒๒-๒๓ April ๒๐๑๗, Hotel De'La Ferns, Cameron Highlands Pahang, Malaysia ISBN: ๙๗๘-๙๖๗-๑๔๘๓๕-๑-๐. pp.๑๘๔-๑๘๗

- ประเสริฐ ธิลาว และคณะ (พระครูวินัยธรสรยุทธ ฐานวุฑโฒ (มีสำราญ), ประเสริฐ ธิลาว, สมาน งามสนิท), “การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการบริหารการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนของเขตเทศบาลในจังหวัดนครสวรรค์: Budhadhamma Intergration for People Quality

Development Administration at Municipalities in Nakorn Sawan Province”,วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ I ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐. หน้า ๒๔๗-๒๕๗. เล่ม ๔ [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- ประเสริฐ ธิลา และคณะ (ประจักษ์ ชุราณี, อภินันท์ จันทะนี, ประเสริฐ ธิลา), “การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร : Buddhaddhamma Integration for Executive Leadership Development of Bangkok Metropolitan”, วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับพิเศษ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ . หน้า ๒๕๕-๒๖๘. [เล่ม ๓] [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- ประเสริฐ ธิลา และคณะ (ศิริวัฒน์ ครองบุญ, ประเสริฐ ธิลา), พุทธบูรณาการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง : The Buddhism Integration for Sustainable Community Environment Management of Local Administrative Organization in Rayong Province”, วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับพิเศษ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ . หน้า ๓๒๕-๓๔๒. [เล่ม ๒] [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]

- ประเสริฐ ธิลา และคณะ (พระครูวินัยธรภาณุวัฒน์ อติพล (พลพั), ประเสริฐ ธิลา, บุษกร วัฒนบุตร), “บทบาทพระสงฆ์ในการศึกษาสงเคราะห์ในเขตบางคอแหลม เขตยานนาวา-สาทร กรุงเทพมหานคร : The Role of Sangha Administrators in the Educational Welfare in Bangkokaem District and Yannawa-Satorn District, Bangkok”, วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒, เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๐. [วารสาร TCI ฐาน ๑ คำนวณ ๐.๘]