

บทวิจารณ์หนังสือ: หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ
BOOK REVIEW: PUBLIC ADMINISTRATION:
CONCEPT AND PROCESSES

นิภาพรรณ เจนสันติกุล/ NIPAPAN JENSANTIKUL¹

บทคัดย่อ

หนังสือเรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ” เล่มนี้แต่งโดยรองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรชนิภาวรรณ พิมพ์เมื่อ ตุลาคม 2549 โดยบริษัทเอ็กสเปอร์เน็ต จำกัด จำนวน 276 หน้า หนังสือเล่มนี้มี 3 บท เนื้อหาเน้นไปที่การนำเสนอแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ขอบเขต และกระบวนการบริหารสมัยใหม่ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB โดยเพิ่มเติมการบริหารนโยบาย การบริหารอำนาจหน้าที่ การบริหารจริยธรรม และการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด กระบวนการ

ABSTRACT

The book of “Public Administration: Concept and Processes”, written by Associate Professor Dr. Wirat Wiratnipawan, was published by Expernet Co., Ltd. in October 2006 with 276 pages. This book, divided into three chapters, focused on public administration concepts, scope and a new management process named PAMS-POSDCoRB. PAMS-POSDCoRB is added policy administration, authority, morality and society which are important factors to efficient administration.

Keywords: public administration, concept, processes

¹อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

บทสังเขปเนื้อหา

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีเนื้อหาด้านการบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการที่ผสมผสานความรู้หลายแขนงไว้ด้วยกัน ซึ่งมีพัฒนาการทางแนวคิดในแต่ละยุคที่แตกต่างกันตั้งแต่ยุคแรกๆ ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัด มาสู่แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการนำความรู้ไปใช้ให้สอดคล้องกับปัญหาสังคมและเน้นความเป็นธรรมทางสังคม และปัจจุบันแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ดังนั้นการทำความเข้าใจแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ถึงหลักการ แนวคิด โดยหนังสือ หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการเล่มนี้จะมีส่วนเติมเต็มให้กับผู้อ่านทุกท่าน ด้วยเนื้อหาที่เข้าใจง่าย โดยมีเนื้อหาทั้งหมด 3 บทสรุปดังนี้

บทที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ ได้แก่ ความสำคัญ ความจำเป็น ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการนิยามความหมายเน้นไปที่วิชาความรู้ กิจกรรมหรือการบริหารงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอกระบวนการบริหารที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงาน ในรายละเอียดของกระบวนการดังกล่าวมีการนำเสนอปัจจัยที่มีผลต่อการบริหาร อาทิ ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ ปัจจัยด้านเงิน ปัจจัยด้านการบริหารทั่วไป เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นถึงปัจจัยหลายปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการบริหารโดยการวิเคราะห์นั้นจะมีการนำกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์มาใช้ ซึ่งในที่นี้เรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา

บทที่ 2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศและไทย ในบทนี้อธิบายให้เห็นภาพรวมของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการต่างประเทศ อาทิ แนวคิดของเฟรดเดอริค วินสโลว์ เทเลอร์ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานกันทำ แนวคิดของเอลตัน มาโย แนวคิดนี้เน้นไปที่จิตใจของบุคลากรหรือคนงานโดยให้ความสนใจกับการนำความรู้ด้านสังคมศาสตร์ ด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรม และเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารหน่วยงานเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในส่วนนี้ยังมีการนำเสนอแนวคิดของนักวิชาการไทยที่มีการนำแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงเจตจำนงในการสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานระดับจังหวัด ซึ่งแนวทางของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมุ่งหวังในการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา การบริหารแผนงาน การบริหารงบประมาณ และการสั่งการมีลักษณะเป็นการบูรณาการ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง

ที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาพัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป้าหมายเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เพื่อสร้างระบบการบริหารที่ดี แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือแนวคิดธรรมาภิบาลจึงกลายเป็นแนวคิดที่มีการนำมาใช้ในหลายองค์การเพื่อมุ่งหวังให้บุคลากรมีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรมในการทำงาน

บทที่ 3 กระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB ในบทนี้ผู้เขียนอธิบายเหตุผลในการพัฒนาระบบการบริหารจากหลัก POSDCoRB มาสู่ PAMS-POSDCoRB ด้วยเหตุผลที่ว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการบริหารนั้นควรที่จะเพิ่มเติมการบริหารนโยบาย การบริหารอำนาจหน้าที่ การบริหารจริยธรรมและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม ซึ่งกระบวนการบริหารที่สมบูรณ์และสามารถตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีปัจจัย 4 ประการข้างต้น ซึ่งในหลัก POSDCoRB ไม่ได้มีการระบุถึงสาระเหล่านี้ สำหรับกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 1) การบริหารนโยบาย (Policy) 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การบริหารจริยธรรม (Morality) 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) 5) การวางแผน (Planning) 6) การจัดองค์การ (Organizing) 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) 8) การอำนวยการ (Directing) 9) การประสานงาน (Coordinating) 10) การรายงาน (Reporting) และ 11) การงบประมาณ (Budgeting) อย่างไรก็ตามกระบวนการบริหารที่ดีผู้เขียนได้ระบุอย่างชัดเจนว่าจำเป็นจะต้องมีกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน

บทวิจารณ์

เมื่อผู้อ่านอ่านครบในเนื้อหาทั้งสามบทแล้ว ผู้อ่านจะพบว่า 1) โครงสร้างการเขียนผู้เขียนให้รายละเอียดของเนื้อหาแต่ละบท มีการอธิบายตัวอย่างประกอบและลำดับเนื้อหาอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทที่ 1 ผู้อ่านควรศึกษาเพิ่มเติมจากหนังสือเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) (พิทยา บวรวัฒนา, 2541) สำหรับบทที่ 2 ผู้อ่านควรทำความเข้าใจถึงความแตกต่างทางโครงสร้างองค์การ วิธีการดำเนินงานและเป้าหมายขององค์การเพราะแต่ละองค์การมีบริบททางโครงสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน (นิภาพรรณ เจนสันติกุล และไชยณัฐ ดำดี, 2557: 30) รวมถึงควรมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับแนวคิดทศพิธราชธรรมและแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีเนื้อหาครอบคลุมโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ คือชุดของกฎกติกา (ทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ที่จัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมการเมือง (จิตติกร สังข์แก้ว, 2556: 749) ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการต่าง ๆ ในทางการบริหารเพื่อนำไปสู่การอธิบายความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และในบทที่ 3 สรุปให้เห็นว่ากระบวนการ

บริหารที่มีประสิทธิภาพ คือ การพิจารณาว่านโยบายสาธารณะที่ดีควรเป็นนโยบายที่กำหนดแนวทางทิศทางการพัฒนาไปเพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ที่ไม่คำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2552: 126) และในฐานะผู้ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ควรจะต้องมีการดำเนินนโยบายตามกรอบของอำนาจหน้าที่อย่างมีจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นการบริหารที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของอำนาจตามกฎหมาย (คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2557: 7) ดังนั้นเพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจถึงกระบวนการบริหาร PAMS-POSDCoRB มากขึ้น ควรศึกษากรอบความคิดด้านนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วย การศึกษาปัญหา การพัฒนาหรือการให้ข้อเสนอกับปัญหา และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์จากหนังสือเรื่อง นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานการณ์ของศาสตร์ (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2552) 2) ภาษาที่ใช้ในการเขียน ผู้เขียนใช้ภาษาที่มีความชัดเจนและอ่านเข้าใจง่ายเหมาะกับการนำไปใช้ เป็นการศึกษาต่อยอดสำหรับผู้ที่มีพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับจุดอ่อนของหนังสือเล่มนี้ คือ ขาดการเปรียบเทียบแนวคิดต่าง ๆ ซึ่งในบทที่สองจะมีการให้รายละเอียดของแนวคิดและภาพรวมของรัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการต่างประเทศและไทยไว้จำนวนมาก แต่ไม่ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาเปรียบเทียบความแตกต่างซึ่งหากมีการเปรียบเทียบแนวคิดและวิธีการนำไปใช้จะทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจและสามารถจำแนกแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้เป็นประโยชน์อย่างมากในการศึกษาแนวคิดและหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ และการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงการบริหารที่ได้มีการนำเสนอกระบวนการบริหารที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาใช้ ทั้งนี้ผู้เขียนได้ระบุให้เห็นถึงกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตามที่นำไปใช้ในการบริหารหรือการปฏิบัติงานจริงมากกว่าการอธิบายเชิงทฤษฎีเพียงอย่างเดียว ดังนั้นผู้อ่านควรมีพื้นฐานความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านนโยบายสาธารณะ และด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างดี เพื่อให้เข้าใจถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และการนำ PAMS-POSDCoRB ไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ นอกจากนี้เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ยังเป็นแนวทางให้กับผู้ที่ศึกษาในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกและผู้สนใจแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อการศึกษาต่อยอดแนวคิดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2557). จริยธรรมกับการบริหารงานปกครอง. **วารสารดำรงราชานุภาพ**, 14 (49), 1-12.
- ฐิติกร สังข์แก้ว. (2556). อ่านความเป็นพลเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: บริบทเชิงนิติประวัติศาสตร์และภาคปฏิบัติการทางการเมือง. **Veridian E-Journal**, 6 (1), 749-769.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล และไชยณัฐ ดำดี. (2557). ธรรมภิบาล: แนวคิดและการประยุกต์ในระบบราชการไทย. **วารสารดำรงราชานุภาพ**, 14 (49), 17-32.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2552). นโยบายสาธารณะ: ทิศทางและแนวโน้มของการกำหนดนโยบายในสภาพแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลง. **วารสารวิชาการราชภัฏตะวันตก**, 4 (1), 115-126.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970)** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). **หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). **นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์**. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.