

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) “ทิศทางและอนาคตของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์”

ทิพนาด ชาริรักษ์

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน มีวิธีการบริหารที่นำมาใช้หลากหลายเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ คือ ประโยชน์สุขของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองที่ยั่งยืน ในช่วงปี 1950 – 1970 มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดในการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่น มองว่าการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง รวมถึงหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ถูกท้าทายจากการเสนอหลักการบริหารที่คำนึงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์และทรัพยากรมนุษย์ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549). ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยรวมถูกท้าทายจนเกิดวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ ในช่วงต่อเนื่องกันนี้ผู้เสนอวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ (New Public Administration – NPA) ที่เสนอให้ระบบราชการต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องค่านิยมของสังคม ความยุติธรรม ความสำคัญในเรื่องการเมืองต่อการบริหารงานและสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานอื่น ๆ นอกจากนี้แนวโน้มของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตยังเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย มีประเด็นที่สำคัญทั้งหมด 15 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ยุคของการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว 2) โลกที่ไม่มีพรมแดนด้านเศรษฐกิจ 3) ขั้นตอนที่จะนำไปสู่โลกเศรษฐกิจเดียว 4) สังคมการบริการรูปแบบใหม่ 5) จากใหญ่ไปเล็ก 6) ยุคใหม่ของการใช้เวลาว่าง 7) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำงาน 8) ผู้หญิงก้าวเข้ามาเป็นผู้นำ 9) ยุคของการใช้สมอง 10) วัฒนธรรมชาตินิยม 11) การเติบโตของชนชั้นล่าง 12) ประชาชนมีช่วงเฉลี่ยของอายุที่ยาวนานขึ้น 13) สังคมที่ต้องพึ่งพาตนเอง 14) การประกอบธุรกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน 15) ยุคปัจเจกบุคคล

หนังสือเรื่อง “ทิศทางและอนาคตของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์” เรียบเรียงโดย ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร เป็นศาสตราจารย์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นตำราที่นำเสนอประเด็นการวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์จากอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต แบ่งตามสาขาพร้อมรายละเอียด ทั้งหมด 11 บท ดังนี้

บทที่ 1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่อาศัยสหวิทยาการที่มุ่งนำเอาความรู้ทางสังคมศาสตร์ด้านต่าง ๆ และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยเน้นไปที่แนวโน้มของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมภายนอกประกอบด้วยแนวโน้มที่สำคัญ 15 ประการ คือ 1) ยุคของการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว 2) โลกที่ไม่มีพรมแดนด้านเศรษฐกิจ 3) ขั้นตอนที่จะนำไปสู่โลกเศรษฐกิจเดียว 4) สังคมการบริการรูปแบบใหม่ 5) จากใหญ่ไปเล็ก 6) ยุคใหม่ของการใช้เวลาว่าง 7) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำงาน 8) ผู้หญิงก้าวเข้ามาเป็นผู้นำ 9) ยุคของการใช้สมอง 10) วัฒนธรรมชาตินิยม 11) การเติบโตของชนชั้นล่าง 12) ประชาชนมีช่วงเฉลี่ยของอายุที่ยาวนานขึ้น 13) สังคมที่ต้องพึ่งพาตนเอง 14) การประกอบธุรกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน 15) ยุคปัจเจกบุคคล เหล่านี้เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ย่อมทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความ

เปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการออกแบบนโยบายสาธารณะและการพัฒนาแนวทางการจัดโครงสร้างในการให้บริการและปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ ๆ ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนและประชาชน

บทที่ 2 สาขาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนได้แบ่งสาขาวิชาต่าง ๆ ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ทั้งหมด 7 สาขาวิชา ดังนี้ 1) สาขาวิทยาการจัดการ (Scientific Management) 2) สาขาพฤติกรรมองค์การ (Organization Behavior) 3) สาขาการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา (Comparative and Development Administration) 4) สาขานโยบายสาธารณะ (Public Policy) 5) สาขาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) 6) สาขาการแปรรูปกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน (Privatization) 7) สาขาการบริหารการเมืองและธรรมาภิบาล (Political Management and Governance)

บทที่ 3 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาวิทยาการจัดการ สาขานี้ในอดีตเน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในองค์การเป็นสำคัญ ซึ่งมีจุดอ่อนตรงที่ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่ได้เป็นเป้าหมายหลักของการบริหารราชการเพียงอย่างเดียว แต่เป้าหมายหลักในปัจจุบันจะต้องเน้นด้านความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นหลักด้วย ดังนั้นทิศทางการพัฒนาของสาขานี้จึงเป็นเรื่องการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการมากขึ้น เช่น นำอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ในระบบราชการ นอกจากนี้สาขานี้ยังเน้นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์สถิติเพื่อใช้ในการวางแผนนโยบาย วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม ซึ่งจะต้องพัฒนาไปสู่การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของอนาคต

บทที่ 4 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาพฤติกรรมองค์การ สาขานี้อดีตจะศึกษาพฤติกรรมของบุคคล และการศึกษาด้านองค์การรูปนัย ซึ่งทั้งหมดนั้นหมายความว่าการศึกษาด้านภาวะผู้นำ บทบาท และสถานภาพ ความคาดหวัง ความต้องการอย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ ปัจจุบันมุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาให้บุคคลในองค์การสามารถแสดงศักยภาพของตนได้อย่างเต็มความสามารถทำให้บุคคลในองค์การประสบความสำเร็จในชีวิต โดยเน้นนำการเพิ่มประสิทธิผลให้องค์การ มีการสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกองค์การ หรือนำระบบที่ปรึกษามาใช้เพื่อให้บุคคลภายนอกและภายในสามารถทำงานร่วมกันเกี่ยวกับการวางแผนงาน และการสร้างการยอมรับในการปฏิบัติงาน

บทที่ 5 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา สาขานี้เริ่มต้นจากการแยกการบริหารออกจากการเมืองเพื่อแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ คือการบริหารราชการควรเป็นการบริหารที่ไม่มีอคติ เหมือนกับการบริหารธุรกิจ โดยมีขอบข่ายในการศึกษา 3 ด้าน คือ การศึกษาระบบบริหารราชการเปรียบเทียบ การศึกษาเปรียบเทียบในรูปแบบระบบทั่วไป และการศึกษาบริหารการพัฒนา ทั้ง 3 ด้าน เนื้อหาสาระอยู่ที่การบริหารนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเป้าหมายของการพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นให้มีความสุข

บทที่ 6 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขานโยบายสาธารณะ อดีตสาขานี้เน้นเรื่อง การกำหนดนโยบายโดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์และวิธีการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จจนทำให้นโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมามุ่งเน้นประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายมากขึ้นซึ่งปัจจุบันเน้น 2 เรื่อง คือ การศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเน้นการพัฒนากลยุทธ์หรือมาตรการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ส่วนอนาคต

จะเน้นการประเมินผลนโยบายซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาว่านโยบายหรือแผนงานส่งผลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ การมีนโยบายกับการไม่มีนโยบายมีผลต่างกันอย่างไร และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และมีส่วนร่วมการตรวจสอบการดำเนินงานและการแก้ไข ปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

บทที่ 7 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เกิดจากการพัฒนาโดยการนำเอาระเบียบวิธีการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์มาผสมผสานกับศาสตร์อื่น ๆ ทางการเมืองการบริหาร เพื่อแก้ปัญหาทางสังคมในทุก ๆ ด้าน จากอดีตการวิจัยของสาขานี้ยังให้ความสนใจเกี่ยวกับประชาชน ผู้บริโภคในด้านทางออกหรือทางเลือก (Exit) ให้ด้านการขอรับบริการจากรัฐ การเรียกร้องติชมที่ประชาชนมีต่อการให้บริการสาธารณะและความจงรักภักดีของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อประสิทธิภาพในการให้บริการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของหน่วยงาน แต่ในปัจจุบันและอนาคตเน้นให้ประชาชนผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยการเข้ามาเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นแก่หน่วยงาน เพื่อทำให้เกิดการปรับปรุง และสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน เพื่อลดการผูกขาด กลไกทางตลาด

บทที่ 8 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน เป็นสาขาที่ศึกษาเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งอดีตเน้นศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในองค์การของรัฐ ลดงบประมาณ เน้นการรวมศูนย์อำนาจ ในอนาคตเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้มากขึ้น เช่น การถอนตัวการให้บริการของรัฐ กรณีศึกษาความสำเร็จความล้มเหลวและผลกระทบของการแปรสภาพกิจกรรมรัฐ การร่วมหุ้นระหว่างรัฐกับเอกชน

บทที่ 9 ทิศทางการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาขาการบริหารการเมืองและธรรมาภิบาล เป็นสาขาที่ศึกษาถึงประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม รวมไปถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง และมุ่งเน้นการส่งเสริมการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในอดีตศึกษาเกี่ยวกับการแยกการเมืองจากการบริหารทำให้เกิดประโยชน์หรือไม่อย่างไร สามารถทำได้จริงหรือไม่ และสามารถลดระบอบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการได้จริงหรือไม่ ส่วนในอนาคตเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เช่น ศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ศึกษาความเชื่อถือ ความนิยมของประชาชนต่อองค์กรของรัฐ ศึกษามาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานมากขึ้น

บทที่ 10 ฐานแนวคิดที่สำคัญของการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน บทนี้ได้เสนอแนวทางในการบริหารในลักษณะต่าง ๆ เพื่อประกอบเป็นฐานความคิดในการพัฒนาการบริหารราชการโดยผู้เขียนได้ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. พัฒนาขึ้น ดังนี้

- **การบริหารในระบบเปิด** คือการให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่เชื่อมกับสภาพแวดล้อมภายนอก ไม่แยกการทำงาน โดยไม่ให้ความสำคัญเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่มุ่งเน้นการทำให้เกิดประโยชน์โดยรวมต่อประเทศและประชาชน โดยมีการร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ เอกชนและภาคประชาสังคม

- **การบริหารระบบข้อมูล** คือ การทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เช่น ภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ

- การบริหารระบบการสื่อสาร คือ
- การบริหารทรัพยากรบุคคล
- การพัฒนาระบบตรวจสอบและถ่วงดุลโดยภาคประชาชน
- การประเมินผลในระบบเปิด
- การพัฒนาระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต
- การพัฒนาจรรยาวิชาชีพและคุณธรรม
- การบริหารเพื่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ขั้นปลายที่พึงปรารถนา

บทที่ 11 ภาพรวมของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต บทนี้ได้กล่าวสรุปประเด็นการวิจัยที่สำคัญในแต่ละสาขาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จากอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้คือผู้เขียนได้รวบรวมผลการวิจัยและสรุปประเด็นที่สำคัญที่สนับสนุนในหัวข้อการวิจัยของนักวิชาการตั้งแต่อดีต โดยแยกให้เห็นว่าในแต่ละสาขาได้ศึกษาเน้นด้านใดในอดีต และชี้ให้เห็นแนวโน้มในอนาคตว่าจะศึกษาด้านใดพร้อมยกตัวอย่างให้เห็นภาพและเข้าใจง่าย กล่าวโดยสรุปหนังสือ “ทิศทางและอนาคตของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์” เป็นหนังสือที่นักวิจัยและนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาควรอ่าน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาย่อยโดยสามารถนำมากำหนดหัวข้อในการวิจัยรวมไปถึงวิธีการเผยแพร่ผลงานวิจัยต่อไป

บรรณานุกรม

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
วรเดช จันทรศร. (2556). ทิศทางและอนาคตของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ชินวัตร.