

ในหนังสือเล่มนี้ ศาสตราจารย์ ไวเต็นบอม ได้หยิบยกเอาปรากฏการณ์สำคัญอย่างหนึ่งเกี่ยวกับแนวโน้มการบริหารรัฐกิจ ในโฉมหน้าใหม่ ของ ภาค ส่วน รวม ที่เปลี่ยนแปลง ไป มาศึกษาพิจารณาอย่างละเอียด ได้แก่ สภาพ ของ พรอมแดน ที่เคยชัดเจน ระหว่าง การบริหารรัฐกิจ และการบริหารรัฐกิจเอกชน แต่ค่อย ๆ เลื่อน ลง ลง เป็น ลำดับ เพราะ ระบบ “ถ้อยที่ถ้อยอาศัย” (symbiosis) กันอย่างแน่นแฟ้นระหว่างทั้งสองภาคนี้ในกิจกรรมหลายส่วน หรือจะกล่าวให้ชัดเจนลงไปก็ได้แก่การเติบโตของกิจกรรมส่วนที่รัฐบาลมอบให้ออกชนรับไปทำโดยมีสัญญา (government by contract) นั้นเอง² นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลกลางมอบเงินอุดหนุน (grants-in-aid) ประเภทต่างๆ ไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นปริมาณมากขึ้น

หากจะหันมาพิจารณาเรื่องพรอมแดนระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเอกชนที่เลื่อนลงไปก็มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาทั้งสองฝ่าย รัฐกิจ เอกชน ก็เริ่มจะกลายร่างจาก “สัตว์เศรษฐกิจ” ที่มุ่งขยายกำไรเข้ากระเป๋าค่าเดียวมา มีภาพพจน์ใหม่ๆ เช่น มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม มากขึ้น ทั้งใน ระดับ กำหนด นโยบาย และ การดำเนิน กิจการ แม้แต่กรรมสิทธิ์ในกิจการห้างร้านรูปหนึ่งก็ตกอยู่ในมือผู้ถือหุ้นจำนวนนับไม่ถ้วน ซึ่งใกล้เคียงกับหน่วยงานรัฐกิจเข้าไป³ แต่ประเด็นที่น่าพิจารณายิ่งกว่านี้ก็คือความเปลี่ยนแปลงในภาคส่วนรวมในระบบเศรษฐกิจอเมริกันซึ่งผู้เขียนติดตามสนใจอยู่ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่า ปริมาณ ขอบข่าย ประเภท หรือลักษณะของกิจกรรมที่รัฐบาลมอบให้ออกชนทำให้ระบบสัญญานั้นเป็นไปในรูปแบบที่เกือบจะเหลือเชื่อ รัฐบาลไม่ได้เปิดประมูลทำสัญญาจ้างเฉพาะในกิจการที่รู้จักกันส่วนใหญ่ เช่น การสร้างถนนหนทาง ระบบระบายน้ำ อาคารสถานที่ สะพาน หรือเขื่อน เท่านั้น แต่ยังทำสัญญาจ้างในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการสงคราม การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ ระบบอาวุธที่วิจิตรพิสดาร ตลอดจนกิจกรรมอันเป็น ความลับและอาจจะ กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงและ เกียรติภูมิของ

²นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่เลอค่าซึ่งข้อสังเกตหรือวิเคราะห์ประเด็นนี้ไว้มีหลายคน เช่น Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," and Harvey Sherman, "Methodology in the Practice 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. 21-23 and 256-58. และ Harlan Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers* (New York: Harper & Row, Publishers, 1972), pp. 48-62.

³Cleveland, *ibid.*

ประเทศอีกด้วย⁴ กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจเหล่านี้อย่างน้อยก็น่าจะให้แนวคิดในแง่หลักการสำหรับการบริหารรัฐกิจในประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศของเราว่า เมื่อ รัฐคิด จะปรับปรุง ปฏิรูป ระบบบริหารที่มีอยู่หรือจะต้องขยายงานหรือดำเนินกิจการอย่างใดเพิ่มขึ้น ทางออกที่มีมิใช่ตั้ง กรมกองใหม่ขึ้นมาซ้ำไป เพื่อขยายตำแหน่งหรืออัตรา ซึ่งในแนวหนึ่งก็อาจจะถือว่าเป็นการขยาย อาณาจักรอิทธิพล หรือเพื่อแบ่งรัศมีสำคัญของหน่วยงาน เพราะดูเหมือนจะเป็นที่ตระหนัก กันคืออยู่ทั่วไปแล้วว่า กรมกองหรือหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นมาแล้วนั้นจะยุบลงได้ยากหรือไม่ได้เลย ถึงแม้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอันเป็นเหตุผลที่ก่อตั้ง กรมกองนั้นขึ้นมาจะสำเร็จหรือล้มเลิกไป แล้ว อย่างดีก็อาจจะเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือ หน้าที่หรืออัตรากำลัง บุคคลของหน่วยงานไปรับ หน้าที่อื่นซึ่งไม่แน่ว่าจะเป็นงานที่จำเป็นหรือเหมาะสมเพียงใด ในแง่ของการ ใช้ทรัพยากรที่จำกัด ของรัฐ งานที่มีลักษณะถาวรแต่ต้องการความคล่องตัวมากก็อาจจะก่อตั้งเป็นหน่วยงาน รัฐวิสาห กิจ งานที่มี เป้าหมาย และเงื่อนไขเงื่อนไข เวลากำหนด ไว้ได้ ชัดเจนก็อาจจะ ตั้งเป็นรูป โครงการ หากมีโครงสร้างหรือพื้นฐานทาง กฎหมาย เกี่ยวกับ บุคลากรและการงบประมาณอำนาจให้และใน ที่สุดก็ อาจจะ ใช้ ระบบ สัญญาว่าจ้าง หรือ ซื้อ ตาม แนว ความคิด ของ การบริหาร รัฐกิจแนวใหม่ที่ กล่าวในหนังสือนี้ ข้อสำคัญก็คือเป้าหมาย ขอบข่ายและรายละเอียดในกิจกรรมที่ทำสัญญานั้น ไม่อาจจะอาศัยเป้าหมายที่กล่าวอย่างคลุมเครือเลื่อนลอย แต่จะต้องมีการ ระบุ ไว้ อย่าง เป็น ระเบียบชัดเจน และอยู่ในสภาพที่จะติดตาม วัด ตรวจสอบและประเมินผลได้โดยสะดวก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นทักษะประเภทเดียวกับที่ต้องการในการบริหารโครงการนั่นเอง ผิด กันแต่ว่าในระบบสัญญาว่าจ้าง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เพียงการควบคุมและติดตามประเมินผล อย่างทันทั่วทั้งที่ แต่ไม่ต้องถึงกับลงมือดำเนินการบริหารโครงการด้วยตนเอง พอจะสรุปได้ว่า

⁴ ตัวอย่างที่น่าสนใจของสัญญาประเภทนี้จะพิจารณาได้เป็นอันมาก เช่น ขณะนี้ เราได้ข่าวว่าสหรัฐทำ สัญญาว่าจ้างบริษัท เบิร์ด แอร์ (Bird Air) แห่งเมืองซีแอตเติล มลรัฐวอชิงตัน ให้ทำการขนส่งกระสุนปืนให้แก่กรุง พนมเปญในเขมร โดยใช้เครื่องบิน 12 ลำที่เช่าจากกองทัพอากาศศรัทธอง นอกจากนั้นก็จ้างบริษัทอื่นๆ อีก 4 แห่ง ทำการขนอาหารและสัมภาระอีก 1,200 ตัน ที่จะขนผ่านประเทศไทยและเวียดนามเข้าไปในเขมรโดยใช้เครื่องบิน บรรทุกสินค้าอีกคิดเป็น 30 เที่ยวบิน หรือเมื่อระยะก่อนที่กัมพูชาจะถูกลบพระชนม์ ก็มีข่าวลือลลออกมากว่าทรงพื้นตากอนหรือกระทรวงกลาโหมของสหรัฐได้ทำสัญญาจ้างบริษัท Vinnel Corp. ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเพื่อ จะไปทำการฝึกอบรบหน่วยป้องกันประเทศ (national guards) ของซาอุดีอาระเบีย จำนวน 26,000 คน ในการนี้ ก็รับสมัครบรรดาทหารผ่านศึกจำนวน 1,000 คน มาทำหน้าที่เป็นครูฝึก นอกจากนั้นรายที่ครึกโครมที่สุดเมื่อเร็ว ๆ นี้ก็เห็นจะได้แก่แผนการเจนนีเฟอร์ (Project Jennifer) ซึ่งเป็นงานจารกรรมที่หน่วย CIA ทำสัญญาจ้างหน่วยงาน ของมหาเศรษฐีลึกลับ เฮาเวอร์ด ฮิวจ์ไปลอบกู้เรือดำน้ำรัสเซียที่อับปางลงในมหาสมุทรแปซิฟิก เพื่อจะศึกษาความ ลับเกี่ยวกับระบบอาวุธและสัญญาฉบับต่างๆ ของระบบป้องกันประเทศรัสเซีย ยอดคำใช้จ่ายตามแผนการนี้สูงมากถึง 850 ล้านเหรียญ พิจารณากรณีเหล่านี้ตามลำดับได้จาก *Time*, March 10, 1975, p. 7; *Time*, February 24, 1975, p. 22 and *Time*, March 31, 1975, pp. 22-26.

การยอมรับระบบสัญญาว่าจ้างมาใช้อย่างกว้างขวางจะบังเกิดผลดีหรือไม่เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) บางประการที่รองรับ อยู่ว่า อยู่ใน สภาพ ที่เข้มแข็ง หรือพรักพร้อมเพียงไร ถ้าหากเรายังจะยึดถือระบบสัญญาว่าจ้างไปตามแนวทางหรือลักษณะปฏิบัติที่เป็นอยู่ ก็จะต้องเจ้าหน้าที่ของทางราชการประเภทมือสมัครเล่นเสียเป็นส่วนมากเข้าเป็นเจ้าหน้าที่จัดการ ทิศต่อ ควบคุมประเมินผลและตรวจรับงาน โดยที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะติดตามวิเคราะห์งานนั้นๆ ได้อย่างจริงจัง การนำระบบบริหารแบบสัญญาว่าจ้างมาใช้อย่างกว้างขวาง ก็จะต้องทำนอง ใดไม่คุ้มเสีย สมมุติว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความสุจริตใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะกำกับควบคุมให้งานในสัญญาก้าวหน้าไปตามขั้นตอน ใช้วัสดุและกรรมวิธีตรงตามรายการที่ต้องการ เสร็จตามกำหนดเวลา และมีคุณภาพได้มาตรฐาน จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของงานหนึ่ง ของระบบนี้ ก็คือการเตรียมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ที่มีความรู้ ความสามารถในด้านการตรวจสอบวิเคราะห์ไว้เพียงพอ เช่นเมื่อโรเบิร์ต แม็กนามารา เคยวางรากฐานงานของกระทรวงกลาโหมสหรัฐ เมื่อเขาเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรี เขาได้พยายามเปลี่ยนโฉมหน้าจากรูปการบริหารแนวอนุรักษ์นิยมที่จำแนกออกเป็น การบริหารงานคลัง การบริหารงานพัสดุ การบริหารงานบุคคล และภาระหน้าที่แบบจารีตนิยมต่างๆ ในปี 1961 โดยหันมาเริ่มรับนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ประเมินงานดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ นักวิเคราะห์ระบบ นักประเมินอาวุธ นักวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย นักสถิติ ระบบ "คลังสมอง" (think tank) ตลอดจนสถาบันการวิจัยอื่นๆ เช่น วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย แล้วจึงเริ่มใช้การตรวจสอบกิจการทหารต่างๆ ในระบบ "กลุ่มโครงการ" (program packages)

ส่วนเรื่องการขยายขอบเขตเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แก่รัฐบาลมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งมีลักษณะเจาะจงเป็นเรื่องของรูปการปกครองของสหรัฐเอง ซึ่งตั้งอยู่บนปรัชญาที่ว่ามลรัฐมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองในระดับสูง ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับ (intergovernmental relations) จึงสลับซับซ้อนขึ้นเป็นเงาตามตัว ข้อสำคัญก็คือทั้งฝ่ายให้และฝ่ายรับเงินอุดหนุนจะต้องมีกลไกเพียงพอที่จะทำให้ระบบเงินอุดหนุนนี้ดำเนินไปด้วยดี

เนื่องจากไวเตินบอมเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ความสนใจของเขาจึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะหัวข้อที่ว่าระบบบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแนวนี้จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรและมีปัญหาอย่างไรเท่านั้น เขายังได้ขยายขอบเขตการพิจารณาไปถึงประเด็นปัญหาสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่นลักษณะของหน่วยงานที่เข้ามาทำสัญญารับปฏิบัติงานของรัฐ (the government orientep

corporation) ฐานะ ปัญหา สวัสดิภาพ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรูปนี้กับรัฐบาล ตลอดจนความสัมพันธ์กับสังคมในระบอบเศรษฐกิจใหม่ในระบอบทุนนิยมและระบบอุตสาหกรรมใหม่ ผู้เขียนเห็นว่าสาขาเศรษฐกิจส่วนรวมยุคใหม่นี้มีผลกระทบต่องานสำคัญ ๆ หลายประการ เช่น ราชอาณาจักรการบริโภคส่วนบุคคล ยอดการลงทุนภายในของส่วนเอกชน ยอดการส่งสินค้าและบริการออก การซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล เป็นต้น ส่วนในระดับจุลภาค โดยเฉพาะในระบบบริหารรัฐกิจนั้น ผู้เขียนก็ชี้ให้เห็นปัญหาบางประการซึ่งได้อธิบายไว้บ้างแล้ว เช่น ปัญหาการปรับปรุงองค์การให้เหมาะสมกับระบบใหม่ การให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ให้มากขึ้น ในที่สุดก็ได้แก่โครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารงานโครงการของรัฐบาลเองหรือ การทำสัญญาโครงการกับเอกชนเป็นไปอย่างได้ผล คือ การเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณให้เป็นงบประมาณแบบโครงการ หรือแบบแผนงานและโครงการ (Program Budgeting หรือ PPBS)

โดยสรุปแล้ว ถึงแม้ผู้เขียนจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ และเนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้จะ อธิบายปัญหาและปรากฏการณ์ของสหรัฐอเมริกาเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่แนวโน้มของแนวความคิดและทางปฏิบัติด้านการบริหารที่ปรากฏอยู่ในหนังสือนี้ ก็เชื่อว่าจะเป็นที่สนใจของผู้ติดตามพัฒนาการใหม่ๆ ในการศึกษาวิชาการบริหารได้พอสมควรทั้งคณาจารย์และผู้บริหารรัฐกิจ

ปฐม มณีโรจน์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์