

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

V.A. Pai Panandiker and S.S. Kshirsagar, *Bureaucracy and Development Administration*. New Delhi : Center for Policy Research, 1978

หนังสือเล่มนี้ต้องการที่จะพิจารณาว่าทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับวงราชการช่วยให้เข้าใจวงราชการอินเดียหรือไม่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนามีทัศนะพัฒนามากน้อยแค่ไหน มีปัจจัยสำคัญอะไรในหมู่ข้าราชการทั้งในด้านส่วนตัวและองค์การ อันมีส่วนเกี่ยวข้องต่อทัศนะราชการและพัฒนาของข้าราชการ ตลอดจนขอบเขตของการเข้ากันได้ระหว่างวงราชการที่เป็นอยู่กับการบริหารอย่างพัฒนาอยู่ที่ไหน

จะเห็นได้ว่าหนังสือยาวไม่ถึง 200 หน้าที่ได้พยายามที่จะศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องก็เป็นที่น่าสนใจได้ไม่ยากนัก วิธีการศึกษาสำคัญก็คือ การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการอินเดียจำนวนหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม คำถามต่าง ๆ ที่ใช้ในการสำรวจได้รวบรวมไว้อย่างดีในดัชนีของหนังสือซึ่งได้ตีพิมพ์ตารางน่าสนใจเกี่ยวกับข้อมูลสำคัญของข้าราชการที่ได้รับการสอบถามในการสำรวจความเห็นนี้ด้วย สิ่งปรากฏในกรณีของหนังสือจึงน่าจะเป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้สนใจได้มากที่สุดทีเดียว

เนื่องจากหนังสือเล่มนี้พยายามที่จะตอบคำถามสำคัญ ๆ ก่อนข้างหลายคำถาม แม้ว่าผู้เขียนทั้งสองเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เขียน มีประสบการณ์มากและเป็นที่ยอมรับกัน ในวงวิชาการอินเดียก็ตาม หนังสือเล่มนี้ก็ไม่สามารถที่จะตอบปัญหาที่ผู้เขียนประสงค์ที่จะตอบได้อย่างเต็มที่และอย่างสมบูรณ์ได้

ที่น่าเสียดายก็คือ หนังสือเล่มนี้พยายามที่จะขยายขอบเขตให้รวมถึงวงราชการของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ มากเกินไป ความพยายามดังกล่าวก็ไม่เสียหายอะไรและเป็นเรื่องปกติ

ในหมู่นักวิชาการ แต่ผู้เขียนมิได้มีหลักฐานเฉพาะอันใดที่จะขยายข้อสรุปออกไปกว้างขวาง เช่นนั้น นอกจากผลของการสำรวจข้าราชการอินเดียกลุ่มหนึ่งซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ถ้าหนังสือนี้จะได้เจาะจงเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีของข้าราชการอินเดีย โดยผู้เขียนยังอ้างความปรารถนาที่จะขยายขอบเขตไปถึงวงราชการของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ด้วยแล้ว หนังสือเล่มนี้จะนับได้ว่าเป็นประโยชน์มากทีเดียว

ทั้งนี้เพราะปัญหาของราชการ โดยเฉพาะในตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบกับงานพัฒนานั้นเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญยิ่งในทุกประเทศ ยิ่งกว่านั้น ยังได้เกิดการยอมรับกันทั่วไปในทุกประเทศอีกเช่นเดียวกันว่า การปฏิบัติหน้าที่ของวงราชการในงานพัฒนานั้นห่างไกลกับที่นำปรารถนามากมายนัก ถ้าจะมีการแตกต่างกันในแต่ละประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็เห็นจะเป็นการแตกต่างในระดับของปัญหา เพราะไม่มีประเทศใดที่สามารถอ้างได้ว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปหรืออย่างน้อยที่สุดก็ปรับปรุงวงราชการในทางปฏิบัติเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ทุกคนมากกว่ามีการกระทำเพราะเนื่องจากเป็นเรื่องใหญ่ ต้องการความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างแรงกล้า รัฐบาลส่วนใหญ่จึงมักไม่ค่อยพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาการปรับปรุงวงราชการและดังนั้นจึงมักพุดมากกว่าทำ

อย่างไรก็ตาม มองในแง่ของความรู้ ก็อาจจะต้องยอมรับด้วยว่ามีปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวโดยทั่วไปก็คือ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวงราชการมองในแง่ลักษณะและปัญหาพร้อมที่ถือว่าคล้ายคลึงกันนั้นดูจะมีอยู่มาก อย่างน้อยก็ยังมีเพียงพอ แต่ที่ขาดมากก็คือ ความรู้เฉพาะที่เป็นประโยชน์ของวงราชการแต่ละประเทศซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจวงราชการดังกล่าว มองเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบ รวมตลอดถึงทางออกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา การศึกษาที่เฉพาะเจาะจงและน่าเป็นประโยชน์เช่นนี้ยังมีอยู่น้อย โดยเฉพาะในประเทศของเราเอง ถ้ามีอยู่ ก็เป็นการศึกษาเฉพาะบางลักษณะของวงราชการ ซึ่งแม้ว่าเป็นประโยชน์ก็ไม่ทำให้เกิดความเข้าใจในภาพทั้งหมด

หนังสือเล่มนี้ว่าที่จริงเป็นความพยายามในแนวทางดังกล่าว ถ้าไม่ไปเสียเวลาที่ขยายขอบเขตไปถึงวงราชการประเทศกำลังพัฒนามากเกินไป จะเป็นประโยชน์มากกว่า ถ้า

ผู้เขียนเจาะจงพิจารณาเฉพาะวงราชการอินเดีย แล้วขยายขอบเขตของสาระที่พิจารณาให้มากกว่าที่ได้กระทำ ถ้าทำเช่นนี้ก็คงจำเป็นต้องขยายการสำรวจข้าราชการอินเดียให้กว้างขึ้นทั้งในแง่ปริมาณและเรื่องที่ต้องการให้ตอบ แต่ผลก็คือ อาจทำให้เห็นภาพวงราชการอินเดียชัดแจ้งขึ้นรวมตลอดถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของหนังสือนี้มีมาก แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการอินเดียที่ได้จากการสำรวจ

หนังสือเล่มนี้ยังจะให้ประโยชน์แก่ผู้สนใจและผู้รู้ของประเทศเราที่ประสงค์จะศึกษาเรื่องนี้ในแนวทางเดียวกันบ้าง ทั้งนี้เพราะหนังสือเล่มนี้จะช่วยชี้แนวทางที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้เห็นทั้งข้อดีและข้อบกพร่อง สำหรับประเทศเรานั้น หนังสือในทำนองเดียวกันนี้มีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น เพราะการปฏิรูปวงราชการของเราจะกินเวลามากแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงน่าหวังได้ว่าผู้รู้ของเราควรจะนำเรื่องนี้ออกมาได้เสียทีเพื่อที่จะได้เห็นภาพที่แท้จริงของวงราชการไทย มิฉะนั้นเราก็จะพิจารณาวงราชการทั่วๆ ไปกันต่อไปหรือไม่ก็ศึกษาบางลักษณะเฉพาะของวงราชการไทยอย่างที่ไต่เป็นมาแล้วและยังเป็นอยู่ขณะนี้

สมศักดิ์ บูโตะ