

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Gerald E. Caiden and Heinrich Siedentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1982).

บรรดาผู้อยู่ในวงการหรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบริหารการพัฒนา มักจะเชื่อกันว่าระบบบริหารเป็นปัจจัยสำคัญในระดับสูง ตกที่นั่งที่จะเป็นอุปสรรคหลักสำคัญที่จะชักนำความสำเร็จ หรือเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงที่จะยังความล้มเหลวแก่กระบวนการพัฒนาประเทศได้ ทักษะเช่นนี้เองที่ถือว่าการพัฒนาการบริหารเป็นกุญแจสำคัญในการดำเนินกิจการใด ๆ ไม่ว่าจะมีความเชื่อหรือเป็นการพัฒนาหรือไม่ มากน้อยเพียงใดก็ตาม สำหรับปัญหาในระดับมหภาค การพัฒนาการบริหารแบบการปฏิรูปหรือการปฏิรูปการบริหารก็เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมานาน ในวงการวิชาการด้านการบริหาร กลุ่มที่สนใจศึกษาและมีผลงานกันนี้เสนอออกมาหลากหลายพอสมควรได้แก่ กลุ่มศึกษาเปรียบเทียบการบริหาร แห่งสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน

เจอร์ลัด คายเด็น เป็นนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สนใจด้านการปฏิรูปการบริหารเป็นอย่างมาก เขาได้แต่งหนังสือเรื่อง *Administrative Reform* เมื่อ ค.ศ. 1969 นอกจากนี้ก็ผลิตบทความในต่างนิตยสารอีก เช่น *Development Administration and Administrative Reform (1969)*, *Operationalizing Administrative Reform for Better Governmental Performance*. (เขียนร่วมกับ โรเบิร์ต แบคค็อฟ ปี 1970) และ *Development, Administrative Capacity and Administrative Reform (1973)* เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อคายเด็นชวนมาร่วมมือกับศาสตราจารย์ชาวเยอรมัน ไฮน์ริช ซีเด็นทอพอ์ ผลิตหนังสือด้านการปฏิรูปการบริหารในชุด *Policy Studies Organization* ของ Lexington Books ออกมาในยุคนั้นจึงเป็นงานที่น่าติดตามและพิจารณา

การปฏิรูปการบริหารเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารแบบหนึ่ง ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดปลีกย่อยหรือการเปลี่ยนแปลงระดับจุลภาค เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือประเด็นสาระสำคัญ มีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางพอสมควร เป็นที่เข้าใจกันว่าวัตถุประสงค์ก็เพื่อขจัดจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องและในขณะเดียวกันก็เพิ่มพูนขีดความสามารถของระบบบริหาร ที่พบเห็นบ่อย ๆ เป็นการปฏิรูปการบริหารของระบบราชการ หรือระบบใดระบบหนึ่งของระบบราชการ เช่น ระบบงบประมาณ หรือระบบบริหารงานบุคคลเป็นอาทิ ในงานเขียนของ กายเต็น เมื่อปี 1969 เขาให้คำนิยามการปฏิรูปการบริหารว่าเป็น “การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านกระแสร่างการต่อต้าน” คำนิยามลักษณะนี้บ่งชี้ว่าจุดสนใจอยู่ที่ลักษณะหรือพฤติกรรมของการเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงไม่เป็นที่คิดไว้มากนักในขณะนั้น แต่ในหนังสือเล่มนี้หันเหความสนใจไปสู่วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปมากขึ้น ฉะนั้น การปฏิรูปการบริหารจึงมิใช่เป็นเพียงแต่การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในระบบเท่านั้น หากแต่ถือเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของหน่วยงาน หรือไม่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อมุ่งสนองอุปสงค์และความต้องการของภาวะแวดล้อมยิ่งกว่านั้นยังอาจจะก้าวไปถึงการมีบทบาทของรัฐสมัยใหม่ ที่มีกลไกการบริหารเข้มแข็งและพร้อมที่จะรับภาระในการวางรูปสังคม ตลอดจนการวางแนวทาง จัดระเบียบ และควบคุมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

การที่ตั้งชื่อหนังสือว่า “กลยุทธ์การปฏิรูปการบริหาร” มีลักษณะที่จะชักนำให้เข้าใจผิดในเนื้อหาสาระและขอบข่ายของหนังสือได้ เนื่องจากเวลาได้ล่วงเลยมาช้านานแล้ว ผู้อ่านอาจจะเข้าใจว่า ความยุ่งยากหรือความแตกต่างเกี่ยวกับแนวความคิดพื้นฐานก็ตีคำนิยามก็ตีก็มีข้อสรุปที่แน่นอนแล้ว และเนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้ก็คงจะขมวดในปัญหาหรือประเด็นภาคปฏิบัติ ทำอย่างไรหรือมีกลยุทธ์เช่นไรที่จะดำเนินการปฏิรูปการบริหารให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ความจริงขอบข่ายและเนื้อหาสาระของหนังสือก็ไม่

ผู้จะตรงกับชื่อหนังสือนี้ เป็นการรวมบทความ 16 เรื่องของนักวิชาการนานาชาติโดย ซีเต็นทอฟ เป็นผู้เขียนบทนำ และ กายเค็น เป็นผู้เขียนบทปัจฉิมลิขิตสมทบ

บทความทั้ง 16 เรื่องนำมาประมวลเป็น 2 กลุ่ม หรือภาค ๆ ละ 8 เรื่อง ภาคแรกพาตัวอย่างหลวม ๆ ว่าเป็น “ข้อพิจารณาทั่วไป” (General Considerations) ส่วนภาคที่ 2 เป็นการรวมบทความประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ บทความทั้ง 8 เรื่องในภาคแรกไม่มีลักษณะร่วมกันมากนัก เช่น เรื่องแรกว่าด้วย “ทฤษฎีการบริหารกับการปฏิรูปการบริหาร” ประเด็นของเรื่องอยู่ที่ว่าถึงแม้ทฤษฎีการบริหารยุคหลัง ๆ จะมีลักษณะประจักษ์ชัดเป็นส่วนมากและการปฏิรูปการบริหารส่วนใหญ่ก็มุ่งจะให้สอดคล้องสนองตอบต่อสภาพปัญหาความเป็นจริงแต่พื้นฐานทางความคิดของการปฏิรูปส่วนหนึ่งยังคงมาจากทฤษฎีการบริหาร บทความเรื่องที่สองเรื่อง “การบริหารศาสตร์กับการปฏิรูปการบริหาร” เนื้อหาเป็นกรณีของประเทศเยอรมัน ถ้าในภาคที่ 2 ไม่มีรายงานของประเทศนี้อยู่แล้วก็อาจจะย้ายไปไว้ภาคหลังได้ นอกจากนี้บทความอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ พัฒนาการแนวความคิดใหม่และโอกาสการปฏิรูป ระบบราชการ ในแง่ของอุดมการณ์ กลยุทธ์การลดกิจกรรมรัฐบาลในกรณีศึกษาเรื่องสุขภาพจิต การปฏิรูปกับการพัฒนาระบบให้มีชีวิตชีวา (revitalization) และ ปัญหาการปฏิรูประบบงบประมาณในภาคที่ 2 เป็นการประมวลสำรวจประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะคล้ายคลึงหรือสนับสนุนงานของ ฮันบินลี และอเบลานโด ซามอนเต้ เรื่อง *Administrative Reform In Asia* (ปี 1970) แต่บทความในภาค 2 นี้ มิได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง คงกระจายอยู่ทั่วไป มีเรื่องที่ว่าด้วย ปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศภาคีอาเซียน นอกจากนี้ก็มีบทความว่าด้วยประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ บังกลาเทศ เยอรมัน ฝรั่งเศส อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา บทความเหล่านี้มิได้เป็นงานศึกษาที่ไต่ถอบหรือแนวเดียวกัน ฉะนั้น ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบก็จะทำได้เต็มเม็ด

เต็มหน่วยนัก แต่สำหรับผู้สนใจรายละเอียดเชิงกรณีศึกษาคงจะเห็นว่าข้อเขียนเหล่านี้มีคุณค่า

ถึงแม้หนังสือเล่มนี้จะมีได้นำกลยุทธ์การปฏิรูปการบริหารอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปมาเสนออย่างวิจิตรพิสดาร แต่ก็นำเสนอกรณีศึกษาที่น่าสนใจของประเทศต่าง ๆ ที่มีลักษณะเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันมาให้พิจารณาอย่างเพียงพอ ทั้งวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ และระบบบริหารราชการทั่วไปก็มีโอกาสจะได้รับประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ด้วยกัน

ปฐม มณีโรจน์