

## วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Gordon Chase and Elizabeth C.Reveal, *How to Manage In Public Sector* (Readings, Mass.:Addison-Wesley Publishing Co., 1983) 182 pp.

หนังสือเล่มนี้เป็นมรดกทางวิชาการของ Gordon Chase นักวิชาการซึ่งประสบความสำเร็จจากการเป็นนักปฏิบัติมาแล้ว Gordon สำเร็จการศึกษาจากฮาวาร์ด เข้าทำงานครั้งแรกกับกองทัพเรือสหรัฐ จากนั้นย้ายมาอยู่กระทรวงการต่างประเทศ เคยเป็นคณะผู้ทำงานที่ทำเนียบขาว เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องงานสาธารณสุขของกรุงนิวยอร์กทั้งหมด และเคยเป็น Secretary of Human Services ที่มลรัฐแมสซาชูเซต Gordon เริ่มสอนหนังสือที่ฮาวาร์ด ในปี 1974 และสิ้นชีวิตลงในปี 1980 หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานเขียนที่เขาเขียนค้างไว้และ Elizabeth Reveal นำมาสานต่อและจัดเกลาจนออกมาเป็นรูปเล่ม

หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอข้อชี้แนะที่จำเป็นสำหรับนักบริหารในหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะในการติดต่อประสานงานกับบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเขานับตั้งแต่หัวหน้างาน, ฝ่ายนิติบัญญัติ, สื่อมวลชน, กลุ่มผลประโยชน์ และรวมตลอดถึงหน่วยงานที่รับหัวหน้างาน, ฝ่ายนิติบัญญัติ, สื่อมวลชน, กลุ่มผลประโยชน์ และรวมตลอดถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องงานช่วยเหลือ (overheads) ซึ่งได้แก่ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการบุคคล และฝ่ายพัสดุ อุปกรณ์และจัดซื้อ

อาจจะกล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนี้เหมาะสำหรับเป็น “คู่มือ” การปฏิบัติงานของนักบริหารรัฐกิจมากกว่าจะเป็นหนังสือ “วิชาการ” ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในหนังสือเล่มนี้ผู้อ่านจะไม่พบแหล่งอ้างอิงเลยแม้แต่แห่งเดียว เนื้อหาทั้งหมดเขียนจากประสบการณ์ล้วน ๆ หนังสือเล่มนี้จึงอาจจะไม่เหมาะสำหรับนักวิชาการ “จ๋า” ที่ตัดสินคุณภาพของข้อเขียนจากจำนวนแหล่งอ้างอิงที่ใช้ แต่จะเป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการ “ผู้กำลังแสวงหา” เนื่องจากหนังสือเล่มนี้ได้ชี้แนะให้เห็นถึงข้อเสนอ (propositions) หลายข้อที่รอการพิสูจน์ จึงย่อมจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักปฏิบัติการและข้าราชการในระดับผู้บริหารที่ต้องการจะรู้ว่า นอกจาก “ใจซื่อมือดี” แล้วต้องทำอะไรอีกบ้างเจ้านายถึงจะเห็นความสำคัญ ทำอย่างไรถึงจะทำความตกลงกับ

\*ผู้วิจารณ์ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ดิน ปรัชญพฤทธิ ที่กรุณาช่วยจัดเกลาสำนวนให้กระชับรัดกุมง่ายต่อการอ่านมากขึ้น 589

สหภาพแรงงานได้ ทำอย่างไรจึงจะมีปัญหาเกี่ยวกับสื่อมวลชนน้อยที่สุด และทำอย่างไรจึงจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับผู้แทนราษฎร คำตอบที่เสนอในหนังสือเล่มนี้อาจจะไม่ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงในเมืองไทยเท่าไรนัก แต่ผู้เขียนเชื่อว่าคำตอบดังกล่าวจะให้ความกระจ่างไม่มากนักน้อยสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ต้องการความสำเร็จ

เพื่อให้ผู้อ่านมองเห็นภาพที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ผู้วิจารณ์จะชี้ให้เห็นถึงข้อแนะนำต่าง ๆ ที่ Gordon Chase ได้เสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้ ดังต่อไปนี้

**ในบทแรก** ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า งานที่แท้จริงของนักบริหารในวงงานราชการคือการพยายามที่จะเปลี่ยนรูปนโยบายให้ออกมาเป็นผลทางปฏิบัติ (implementation) นักบริหารในวงงานราชการมีความหมายครอบคลุมถึงข้าราชการทุกคนที่มีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการใช้เงินของแผ่นดินและข้าราชการของรัฐไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามนโยบาย นักบริหารดังกล่าวจะต้องพบปะติดต่อกดลงกับกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างน้อยที่สุด 5 กลุ่มด้วยกันคือ พวกที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ พวกหน่วยงานช่วยเหลือ (overheads) ต่าง ๆ หัวหน้างานที่มาจากกรเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และกลุ่มสุดท้ายคือสื่อมวลชนในการทำงานนักบริหารฯ จะต้องพบปะติดต่อกดลงกับผู้คนใน 5 กลุ่มนี้มากบ้างน้อยบ้างต่างกันไปตามลักษณะของงาน ซึ่งนักบริหารที่จะประสบความสำเร็จจะต้องรู้จักติดต่อกดลงกับบุคคลจาก 5 กลุ่มนี้ เพื่อก่อให้เกิดผลในทางบวกมากที่สุด

**บทที่สอง** กล่าวถึงวิธีการในการสร้างสัมพันธไมตรีอันดีกับเจ้านาย อย่างแรกที่นักบริหารควรจะต้องรู้ก็คือ “ธรรมชาติ” ของเจ้านายว่าเป็นคนประเภทใด เช่น ขยันขันแข็ง คนอ่อนแอ หรือว่าคนธรรมดา เจ้านายเพิ่งมาอยู่ในตำแหน่งนี้เป็นครั้งแรกหรือเคยเป็นมาก่อนแล้ว เจ้านายที่เพิ่งรับตำแหน่งใหม่ ๆ มักมีจุดอ่อนอะไรบ้าง มีเรื่องไหนบ้างที่อาจจะเกิดข้อขัดแย้งกันได้ จากนั้นผู้เขียนเสนอกฎทั่ว ๆ ไปในการสร้างสัมพันธไมตรีกับเจ้านายซึ่งได้แก่ (1) พยายามสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดี ซึ่งในที่นี้ไม่ใช่การประจบสอพลอ แต่เป็นการพยายามทำตัวให้สุภาพ เรียบร้อย ให้ความร่วมมือ (2) พยายามทำงานให้ปรากฏผลงานมากที่สุด (3) พยายามแสดงให้เห็นว่าตนเองมีความสามารถ (4) ป้อนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบให้เจ้านายทราบโดยวิธีการที่เจ้านายยอมรับ (5) พยายามให้เจ้านายรู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหรืองานที่ทำอยู่ (6) สร้างความเชื่อถือในหมู่เพื่อนร่วมงาน (7) ในกรณีที่มีตำแหน่งงานระดับสูงในหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ว่างลงต้องพยายามบรรจุคนของตนเองลงไปโดยเร็ว อย่ารอให้เจ้านายส่งคนเข้ามาเพราะอาจจะมีผลเสียภายหลัง (8) ในกรณีที่เจ้านายหรือพวกพ้องของเจ้านายต้องการฝาก “เด็ก” เข้ามา ควรที่จะตั้งกฎเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปขึ้นมาก่อน ก่อนที่จะรับเข้ามา เช่นว่านักบริหารควรยืนยันถึงคุณสมบัติของคนที่จะรับ

เข้ามา ควรยืนยันกรานว่าถ้า “เด็กฝาก” ทำงานไม่ดีจะต้องถูกลงโทษ เช่น คนอื่น ๆ เป็นต้น (9) ในการติดต่อตกลงกับฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก (staff) ของเจ้านายควรที่จะกำหนดขีดจำกัดเอาไว้ว่า ต้องไม่เกินเท่านั้นเท่านั้น แต่ถ้าเป็นไปได้ควรให้ความร่วมมือ (10) งานที่จะได้ “หน้า” ควรยกให้เป็นประโยชน์แก่เจ้านาย (11) ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานของหน่วยงานที่นักบริหารรับผิดชอบอยู่ ควรที่จะยื่นมือเข้าไปรับผิดชอบโดยตรง (12) บอกให้เจ้านายทราบ ว่า แลไหนที่คนทนได้ เพราะว่าความซื่อสัตย์ต้องมาก่อนความจงรักภักดี

**บทที่สาม** กล่าวถึงวิธีการในการติดต่อตกลงกับหน่วยงานช่วยเหลือ (overheads) ต่าง ๆ ผู้เขียนเริ่มต้นโดยการกล่าวถึง “ขาดแท้” ของหน่วยงานเหล่านี้ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเงิน ฝ่ายบุคคล ฝ่ายพัสดุอุปกรณ์และจัดซื้อ ซึ่งขาดแท้เหล่านี้มีไว้จะเกิดขึ้นเฉพาะในสังคมอเมริกันเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในสังคมไทยด้วย เป็นต้นว่า ฝ่ายการเงินมักจะชอบอ้างว่าเงินมีไม่พอ ฝ่ายการบุคคลมักจะกางกฎหมายบุคคลมาอ้าง ฝ่ายพัสดุอุปกรณ์และจัดซื้อมักจะตอบว่าไม่มีเอาไว้ก่อนไม่ว่าจะขออะไรไปก็ตาม จากนั้นผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการติดต่อตกลงกับหน่วยงานเหล่านี้ เป็นต้นว่า (1) นักบริหารควรที่จะรู้กฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างทะลุปรุโปร่ง (2) พยายามสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีกับหน่วยงานเหล่านี้ (3) เลือกคนที่เข้ากับหน่วยงานเหล่านี้ได้ดีเป็นผู้รับผิดชอบงาน (4) กำชับให้ลูกน้องทุกคนให้อาใจใส่เรื่องเกี่ยวกับงานช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นอย่างดี (5) ถ้าเกิดปัญหาขัดแย้งกับหน่วยงานเหล่านี้ ควรเลือกใช้ไม้รวกก่อน ถ้าไม่สำเร็จจึงใช้ไม้แข็ง และหากไม่สำเร็จอีกค่อยหาวิธีอื่นแต่ที่สำคัญที่สุด ต้องไม่ยอมแพ้

**บทที่สี่** กล่าวถึงวิธีการในการติดต่อตกลงกับฝ่ายนิติบัญญัติ และข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ผู้เขียนเริ่มต้นโดยชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติของบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง ข้าราชการการเมืองกลุ่มใดบ้างที่อาจให้คุณให้โทษแก่ผู้บริหาร จากนั้นเสนอถึงข้อควรจำเมื่อต้องติดต่อกับข้าราชการการเมือง ข้อควรจำเหล่านั้นได้แก่ (1) ต้องไม่พยายามเปิดช่องให้ถูกโจมตีได้ (2) สนับสนุนให้ข้าราชการในสังกัดไปผูกมิตรกับผู้ได้บังคับบัญชาของข้าราชการการเมืองที่กำลังเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (3) ใช้เงินงบประมาณอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์ให้มากที่สุด (4) ถ้ามีเรื่องผิดพลาดใด ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงาน รีบสั่งให้มีการสอบสวนทันที อย่างปล่อยทิ้งไว้เป็นอันขาด (5) ใจซื่อมือสะอาด ทำงานอย่างสุจริต และให้ความร่วมมือมากที่สุดเท่าที่จะทำได้สำหรับการติดต่อกับฝ่ายนิติบัญญัติ นักบริหารจะต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะเป็นนักพูดมากกว่านักทำ ในการติดต่อกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นักบริหารควรที่จะ (1) เลือกทำความเข้าใจ

สนิทสนมกับผู้ที่มิอำนาจในการให้คุณให้โทษ (2) สร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับทุก ๆ คน (3) เป็นมิตรที่ดีกับลูกน้องของฝ่ายนิติบัญญัติ (4) ป้อนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน แก่ลูกน้องของฝ่ายนิติบัญญัติ (5) ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนจากประชาชน รีบจัดการอย่างรวดเร็ว และให้คำตอบอย่างสุภาพ แม้จะต้องตอบว่า “ไม่” (6) ถ้าถูกสอบสวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เตรียมตัวให้ดีที่สุดเพราะนั่นคือ “สงคราม”

**บทที่ห้า** กล่าวถึงวิธีการในการติดต่อกลางกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้เขียนแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ กลุ่มชุมชนท้องถิ่น (community groups) กลุ่มผู้ปรารถนาดีต่อการทำงานของรัฐบาล (good-government groups) และกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะอย่าง (special interest groups) กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่ไม่มีอันตรายนัก แต่ก็ เป็นกลุ่มที่ไม่ควรละเลยเพราะว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มนี้มักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริง ในการติดต่อกับกลุ่มนี้นักบริหารควรที่จะ (1) มองหาผู้นำกลุ่ม และสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับบุคคลผู้นั้นเอาไว้ (2) อย่าพยายามต่อสู้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแบบหนึ่งต่อหนึ่ง ถ้าเป็นไปได้ควรนำทุกกลุ่มมาพบกัน และปล่อยให้ตกลงกันเอง (3) อย่าต่อสู้โดยใช้โทสะเป็นอันขาด (4) ถ้าจะมีการเดินขบวนประท้วง ควรที่จะเข้าไปตั้งกติกาทัวร์ ๆ ไป กับกลุ่มที่จะประท้วงเอาไว้ก่อน (5) พยายามอ้างถึงข้อเท็จจริงให้มากที่สุด ในยามที่ต้องเจรจาแก้ต่าง (6) ซื่อสัตย์ สุภาพ และตรงไปตรงมา

กลุ่มที่สองก็เป็นกลุ่มที่ไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักบริหารมากนัก ตัวอย่างของกลุ่มนี้ก็คือ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มรักธรรมชาติ เป็นต้น วิธีการในการติดต่อกับกลุ่มนี้ผู้เขียนแนะนำว่า นักบริหารควรที่จะ (1) ต้องไม่เสียเวลาหาพวกพ้องจากกลุ่มเหล่านี้ ยกเว้นแต่หัวหน้ากลุ่มเหล่านั้นจะทำกิจกรรมอย่างอื่นที่อาจให้คุณให้โทษกับหน่วยงานได้ (2) ป้อนข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานให้กลุ่มเหล่านี้รับรู้อย่างสม่ำเสมอ (3) ปฏิบัติตนอย่างเป็นมิตรตลอดเวลา (4) ไม่ควรเสียเวลาให้คำปรึกษาใด ๆ แก่กลุ่มเหล่านี้ (5) ถ้ากลุ่มเหล่านี้ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ควรหาทางเฉพาะอย่างให้ทำกลุ่มเหล่านี้มักจะเจียบหายไปเอง

กลุ่มที่สามเป็นกลุ่มที่อันตรายที่สุด กลุ่มที่สามนี้วัตถุประสงค์ที่แจ่มชัดมาก และมีที่จะพยายามทำทุกอย่างให้ได้ตามวัตถุประสงค์ กลุ่มเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มสนับสนุนการทำแท้ง กลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะอย่างนี้มีความสัมพันธ์กับนักบริหารใน 2 รูปแบบคือ ไม่เป็นมิตร ก็เป็นศัตรู ถ้าเป็นมิตรนักบริหารควรจะใช้ประโยชน์จากกลุ่มนี้ให้มากที่สุด ถ้าเป็นศัตรูนักบริหารควรเตรียมสรรพกำลังทั้งหลายทั้งปวงเพื่อเตรียมสู้หรือบั่นทอนกำลังของข้าศึก

**บทที่หก** กล่าวถึงวิธีการในการติดต่อกลกับสื่อมวลชน ผู้เขียนเริ่มโดยการกล่าวถึงธรรมชาติของสื่อมวลชนว่าชอบ “ข่าว” และเรื่องที่จะเป็น “ข่าว” ที่ดี คือเรื่องที่ไม่ค่อยดีต่าง ๆ ที่ปรากฏในวงการราชการ เรื่องดี ๆ มักไม่ค่อยเป็นข่าว ในการติดต่อกับสื่อมวลชน นักบริหารควรที่จะ (1) ทำงานในหน้าที่ให้ดีที่สุดถ้าทำดีสื่อมวลชนก็เล่นงานอะไรไม่ได้ (2) รู้จุดเด่นและจุดด้อยของตนเอง และพยายามทำความเข้าใจกับสื่อมวลชนเป็นอย่างดี ตรงไปตรงมาในการเสนอข้อดีและข้อเสียของตน (3) จัดให้ส่วนงานที่รับผิดชอบเรื่องการประชาสัมพันธ์มีโอกาสติดต่อกับส่วนงานอื่นเสมอ ๆ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับหน่วยงานไปเสนอแก่สื่อมวลชน (4) พยายามป้อนข้อมูลแก่สื่อมวลชนตลอดเวลา แม้ว่าอาจจะไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควรก็อย่าทอดทิ้ง (5) พยายามชี้แจงให้ชัดเจนในรูปของตัวเลขเพราะว่าตัวเลขจะสร้างความประทับใจให้คนฟังมากกว่าพูดลอย ๆ (6) อย่าพยายามเรียกร้องความสนใจให้กับตนเองโดยการเรียกประชุมนักหนังสือพิมพ์เพื่อรับฟังข่าวหรือออกข่าวทางทีวี หากยังวิธีการอื่นที่ง่ายและสะดวกกว่านี้ (7) ให้ความสะดวกแก่สื่อมวลชนให้มากที่สุด และ (8) เสนอแต่เรื่องจริงเท่านั้น

วิธีการในการทำติดต่อกลกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ผู้วิจารณ์นำมาเสนอนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิธีการหลาย ๆ วิธีการที่ผู้เขียนชี้ให้เห็น ในสายตาของผู้วิจารณ์ วิธีการเหล่านี้มีประโยชน์อย่างมากต่อข้าราชการระดับผู้บริหารที่ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มต่าง ๆ รอบ ๆ ตัว แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะเขียนขึ้นสำหรับข้าราชการอเมริกันก็ตาม แต่ผู้วิจารณ์เห็นว่าวิธีการที่ผู้เขียนเสนอส่วนใหญ่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างดีในสังคมไทย

กล่าวโดยสรุปหนังสือเล่มนี้ไม่ใช่หนังสือวิชาการที่เพียบไปด้วยหนังสืออ้างอิง และข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัย แต่เป็นหนังสือที่เขียนขึ้นมาจากประสบการณ์จริง ๆ ของผู้เขียนซึ่งเป็นนักปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ก่อนที่จะหันมาเป็นนักวิชาการ หนังสือเล่มนี้จึงไม่ใช่กัมภีร์ที่ทรงค่าเช่น *Functions of the Executives* ของ Chester Barnard หรือ *Administrative Behavior* ของ Herbert Simon แต่เป็น “คู่มือ” ที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัภาครัฐบาลทุกคนควรจะอ่าน และลองนำเอาข้อเสนอเหล่านั้นมาทดสอบด้วยประสบการณ์ของไทย ว่าจะใช้ได้หรือไม่

ศุภชัย ยาวะประภาษ\*

\*ศุภชัย ยาวะประภาษ, Ph.D., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย