

## ปกิณกะชวนคิด

### รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: ทฤษฎีและการปฏิบัติ

ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินหรือการทำหน้าที่ของ “รัฐ” เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและเพื่อความผาสุกของประชาชน วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาวิทยาศาสตร์ทางสังคมเชิงประยุกต์ (Applied Social Science) คือ การเสนอหลักการและวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการที่ส่งผลดีที่สุด (Best way) แก่ประชาชนผู้รับบริการ และแก่การที่ข้าราชการจะช่วยประเทศได้เจริญก้าวหน้าอย่างมีคุณภาพและรวดเร็วที่สุด

นับแต่รัชกาลที่ 5 ที่ทรงนำแบบแผนการบริหารบ้านเมืองมาจากประเทศตะวันตก กำหนดกระทรวง/ทบวง/กรม เพื่อทำหน้าที่ในการบังคับบัญชาและแบ่งประเทศออกเป็นมณฑล จังหวัด และอำเภอ เพื่อให้เหมาะแก่การดูแลประชาชนทุกภาคส่วนในประเทศให้มีความสุข และรวมตัวได้เมื่อภัยมาถึงตนเองและประเทศชาติ

เมื่อคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้สถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น เพื่อผลิตข้าราชการไปดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การปกครองนั้น ๆ หลักที่ยึดถือในการให้ความรู้ก็คือการศึกษาทฤษฎีระเบียบที่ประเทศกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักและแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐและประชาชนแบบมีมาตรฐานเดียวกัน ปริญญาที่ให้ตอนนั้นใช้ชื่อว่า “ธรรมศาสตร์บัณฑิต”

กระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการด้านต่าง ๆ ในขณะนั้นเริ่มขยายออก จากเดิมที่มีหน้าที่หลักอยู่ 3 ด้าน คือ (1) ด้านกลาโหม ดูแลการรักษา ความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศ (2) มหาตมไทย ดูแลทุกข์สุขของ ประชาชน และ (3) คลัง เป็นผู้จัดการเรื่องรายรับ-รายจ่าย ของประเทศเพื่อ ประเทศจะสามารถมีเงินสำหรับทหาร-ตำรวจ และมีเงินสำหรับช่วยชาวไร่ ชาวนาสามารถประกอบอาชีพเพื่อการยังชีพได้

การบริหารราชการแบบยึด “กฎหมาย” เป็นหลักสำหรับข้าราชการ ทุกหน่วย ต่อมาจึงได้วิวัฒนาการมาเป็นหลัก “การจัดการให้เป็นระบบ” ที่มีแบบแผนการปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานได้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อจะสามารถบรรลุเป้าหมายของงานที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานมีหน้าที่ ส่งเสริมอาชีพ บางหน่วยงานให้ความรู้แก่ประชาชน และบางหน่วยงานดูแล โรคภัยไข้เจ็บอันตรายทั้งปวงที่จะเกิดแก่ประชาชน และบางหน่วยงานมีหน้าที่ จัดทำทะเบียนประชาชน หลักการทั้งนี้ถือเป็นหลักการสากลใช้ได้กับงานทุก ด้านและเจ้าของระบบก็คิดว่าสามารถนำไปใช้ได้กับประเทศต่าง ๆ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

นั่นคือที่มาของการนำวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือที่เรียกว่า Public Administration ที่ประเทศสหรัฐอเมริกานำมาเผยแพร่ รัฐบาลไทย ซึ่งจากนั้นมา 60 ปีแล้วนับแต่นั้นที่ประเทศไทยได้มีโอกาสรู้จัก ทฤษฎีหรือ หลักปฏิบัติ หรือแนวทางปฏิบัติราชการที่เรียกกันว่า “วิชารัฐประศาสนศาสตร์”

หลังจากวันนั้นประมาณ 25 ปี ต่อมา วิชานี้ก็เกิดกระแส “บูม” คงจะด้วยเหตุผลสำคัญที่ผู้เขียนเดาเอาเองว่า “บูม” เพราะถ้าใครเรียนจบ สาขานี้ก็เท่ากับเรียนเพื่อเป็นผู้บังคับบัญชา (Supervisor) เป็นอย่างน้อย

เพราะวิชานี้ตั้งใจให้เป็นวิชาสอนคนให้เป็นนายคน (คำว่า Administration = Management จะต้องมีคน “จัดการ” และมีผู้ใต้บังคับบัญชาให้จัดการ)

กระแสบูมยิ่งหนักเข้า เมื่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็น “เจ้าพ่อ” ของวิชานี้ในขณะนั้นเปิดสอนภาคพิเศษตอนค่ำ และในวันเสาร์-อาทิตย์ ที่ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอยู่แล้วสามารถแบ่งเวลามาเรียนเพื่อยกวิทยฐานะให้เป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตนต่อไป วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้นมุ่งที่จะผลิตผู้ปฏิบัติงานมากกว่า นักวิชาการหรือนักทฤษฎี

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเจริญงอกงามสู่ “ภาวะรุ่งเรือง” เมื่อหลายมหาวิทยาลัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็ให้ความสนใจเปิดวิชานี้ในระดับปริญญาตรี โท และต่อมาอีกเล็กน้อยก็เปิดถึงปริญญาเอก

พอมาถึงระดับ “ดีอกเตอร์” บรรดาผู้ใฝ่รู้ บุคคลหลายวงการหลายสาขาวิชา ต่างก็ให้ความสนใจ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับกลาง หรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัย นักการเมือง นักธุรกิจรุ่นอาเสี่ย นักสื่อสารมวลชน รวมทั้งนายทหารนายตำรวจระดับต่าง ๆ ก็ถูก “ชักจูง” ให้เข้ามาเรียน โดยหลายมหาวิทยาลัยเปิดรับผู้มาเรียน “แบบกว้างแทบจะไม่มีขีดจำกัดพื้นความรู้เดิม”

ในขณะเดียวกันทางฝั่งมหาวิทยาลัยก็ได้มีอาจารย์ที่จบจากต่างประเทศรุ่นใหม่ที่มีกสนใจ “ภาคทฤษฎี” มากกว่า “การปฏิบัติ” เพราะเหตุว่าก่อนหน้านั้นตนเองมักจะไม่เคยรับราชการมาก่อนอย่างพอเพียง นักวิชาการเหล่านี้อ่านหนังสือตำราต่างประเทศ “เยอะ” จึงถ่ายทอดนักศึกษาให้เข้าใจทฤษฎี  $xyz$  และนำมาตอบเพื่อได้รับปริญญาตรี ปริญญาโท หรือจบ “ดีอกเตอร์” แล้วลูกศิษย์ของเขาจะได้นำวิชานี้ไป

เปิดสอนในมหาวิทยาลัยรุ่นใหม่ที่เจริญเติบโตขึ้นมาต่อไป แต่สิ่งที่ขาดก็คือไม่ค่อยได้มีกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในระบบราชการไทย หรือการนำข้าราชการที่ปฏิบัติงานจริงมาร่วมเสนอข้อเท็จจริง ปัญหา และความรู้ที่ต้องการในห้องเรียน

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในตอนต้นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ผู้คิดค้นแต่แรกต้องการสอนให้ข้าราชการมีความรู้มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้ประเทศชาติมีความก้าวหน้าและประชาชนได้รับบริการที่ดีและสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้นอย่างไม่มีขีดจำกัด เป็นวิทยาศาสตร์ทางสังคมเชิงประยุกต์ (Applied Science) คุณภาพอยู่ที่การปฏิบัติ

เมื่อทางมหาวิทยาลัยซึ่งควรจะทำหน้าที่เป็น “Thinktank” ให้กับผู้บริหารชั้นสูงในประเทศในขณะนั้นไม่ได้ติดตามปัญหาและอุปสรรคของทางราชการในระดับที่จะเป็น “ที่เลี้ยง” ให้ได้ รัฐบาลไทยจึงต้องแก้ไขปรับปรุงระบบราชการและให้ความรู้ “ภาคปฏิบัติ” ของข้าราชการในระดับต่าง ๆ ของตน เพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศและประชาชน หรือแก้ไขทุกข์และปัญหาที่ผิดเคืองของประชาชน จึงต้อง “ช่วยตนเอง” โดย

(1) ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาและเสนอแนะระบบและ วิธีทำงานในยุคใหม่ให้สามารถตอบสนองตรงกับความต้องการของสังคม และสามารถบังคับใช้ได้ทันทีกับระบบราชการไทยที่จะให้ผลงานมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล

(2) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดการสัมมนาและหลักสูตรการฝึกอบรมชนิดเน้นการดูงานต่างประเทศทั่วโลกขึ้นมาแทน ซึ่งสามารถ “แย่งลูกค้า” ที่ต้องการเข้าร่วมเพื่อสร้าง “Connection” และท่องโลกที่เรา

อยู่อย่างชนิดทำให้คนทุกมุมโลกรู้จักประเทศไทย และคนไทยได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อกลับมาแล้วก็ไม่ได้เสนอรายงานที่เป็นประโยชน์ หรือนำมาประสานงานกับฝ่ายการศึกษาด้วย

(3) กระทรวงศึกษาธิการเริ่ม “ตื่นนอน” วางกฎระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัย หลังจากปล่อยให้หลายต่อหลายมหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตที่ขาดประสบการณ์ในการทำงาน ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้เกิดขึ้นราว 10-20 ปีก่อนหน้านี้นี้ มาจนสุดงอมแล้ว

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาประสาทความรู้เกี่ยวกับหลักและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐให้แก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการนำไปประยุกต์ปฏิบัติและนำประเทศให้ก้าวหน้าและประชาชนมีความร่มเย็นเป็นสุข ไม่ต้องปากกัตตีนถีบ

ด้วยศักยภาพของ “ข้าราชการ” หลายแสนคนที่ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ “7 ก” (กพ.-คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กท.-คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น, กม.-คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, กค.-คณะกรรมการข้าราชการครู, กต.-คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ, กอ.-คณะกรรมการข้าราชการอัยการ ฯลฯ) ประเทศไทยเติบโตขึ้นจนสามารถเป็น “ประเทศที่กำลังพัฒนาระดับสูง” เป็นเวลานานกว่าสิบปีแล้ว แต่ไม่สามารถเข็บบข้าม “ไม้กั้น” อันต่อไปคือการนำไปสู่ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” เหมือนประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของเราที่เคยอยู่ข้างหลังเรา

ทั้งนี้เพราะระบบราชการไทยมี “จุดอ่อน” ที่แก้ไขไม่ได้มาก แม้ว่า จะพยายามเพิ่มกำลังคนแบบ Empire-Building แม้ว่าจะเพิ่มเงินเดือนและ

สิทธิพิเศษจนประชาชนอิจฉาทาร้อน และแม้ว่าเอาใจกันทุกอย่าง แม้แต่จะช่วยให้ผู้ผิดพันโทษ หรือลดโทษหนักเป็นเบาก็ตาม

ยกตัวอย่างที่เห็นง่าย ๆ สัก 3-4 ข้อ

(1) การทำงานแบบวัวหายล้อมคอก เกิดปัญหาที่อยู่ภายใน ความรับผิดชอบของตน แต่ไม่เคยรู้เคยเห็นจนเกิดความเสียหาย จึงลุกขึ้นมาแก้ “แบบขอไปที”

(2) การทำงานแบบนั่งอยู่กับโต๊ะ หลงใหลเต็มสนามหน้าและรอบที่ทำงาน ห้องสุขา (บริการประชาชน) ภายใน Office ของตนเองชำระและสกปรกเหลือทน คนมาคอยเสียภาษีอยู่เต็มห้อง คนรอรถโดยสารกลับบ้านเป็นพัน ๆ คน ในขณะที่รถเมล์กว่าจะมาแต่ละคันก็แน่นคนมาแล้วแบบเต็มแปล้ก็ไม่รู้ไม่ชี้

(3) หาเศษหาเลย ทำช่องว่าง บิดเบือน ทำเป็นกระบวนการตั้งแต่ตัวใหญ่ลงมาถึงตัวน้อย

(4) ไม่คิดเอาระบบใหม่ ของใหม่เข้ามาใช้ ทำแค่แบบจำเจซ้ำซาก เมื่อส่วนกลางไม่ไวใจก็จะออกระเบียบที่เข้มงวดกวดขันจนภูมิภาคและท้องถิ่นคิดว่าวิธีทำงานที่ดีที่สุด คือ วางเฉยหรือไม่ทำอะไรเลย หรือทำตามเฉพาะที่เขาบอก

และอีกสารพัดปัญหาที่อยู่ในขอบเขตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารงานภาครัฐที่มีผลกระทบต่อความเจริญความก้าวหน้าของประเทศ และชีวิตอันควรจะผาสุกมากกว่านี้ของประชาชน ในประเทศไทยที่พระเจ้าให้ทรัพย์สมบัติแก่เราอย่างมากมายมหาศาลเช่นนี้

ประเด็นรวมทั้งเรื่องนี้ก็คือทำอย่างไร “ภาคทฤษฎี” (ที่ประสาทวิชาความรู้) กับภาคปฏิบัติ (ที่มีหน้าที่ปฏิบัติ) จะได้ร่วมมือร่วมใจ และสามารถ

ประสานทฤษฎีกับการปฏิบัติให้เป็นเนื้อเดียวกัน ให้การบริหารราชการมี  
คุณภาพสูง เพื่อความเจริญของประเทศไทย และความผาสุกของประชาชนได้  
ประเด็นนี้ในประเทศไทยผู้เขียนคิดว่าเป็นเรื่องที่รอพวกเราชาวรัฐประศาสน  
ศาสตร์อยู่ที่จะช่วยกันต่อกันให้ติด ดังที่นักคิดคนหนึ่งกล่าวไว้ว่า

*Concept without perception is empty.*

*Perception without concept is blind.*

.....