

ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

มีผู้เข้าใจความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างกันมาก และบางส่วนเข้าใจคลาดเคลื่อน สับสน จึงเป็นที่มาของการเขียนหัวข้อนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไป โดยครอบคลุม 2 เรื่อง

1. ความหมาย

การให้ความหมายของคำใดคำหนึ่งหรือหลายคำอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน สำหรับในที่นี้คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) หมายถึง การบริหารภาครัฐ การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารราชการ โดยแต่ละคำมีความหมายเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมาก

คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ยังหมายถึง วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารดังกล่าวนี้เกี่ยวกับงานหรือกิจการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะ (public services)

เนื่องจากคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์นั้น ส่วนหนึ่งหมายถึง การบริหารภาครัฐ ดังนั้น จึงควรให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” รวมทั้งเสนอ “แนวทาง” หรือ “วิธีการ” ให้ความหมายคำว่า การบริหารไว้ในที่นี้ด้วยเพื่อให้สามารถเข้าใจและอธิบายคำว่า การบริหาร ได้ง่ายขึ้น

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง ของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

(ความหมายและที่มาของคำนี้ จะได้นำเสนอต่อไป) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย หรืออาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการใด ๆ ของ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดย ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การ บริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) และ (5) การบริหาร จริยธรรม (Morality) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 5M แต่ละ ตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างนี้ เป็นการนำหลักวิชาการ คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การ ให้ความหมายว่าการบริหารครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญ ชัดเจน และเข้าใจได้ง่ายขึ้น ไม่เพียง เท่านั้น ยังอาจนำหลักวิชาการอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M (ซึ่ง ประกอบด้วย Man Money Management) และ 5ป (ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์)

2. ขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์

ทำนองเดียวกับการให้ความหมายของคำข้างต้น การกำหนดขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ อาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน เช่น นักวิชาการบางคนอาจ กำหนดขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ครอบคลุมเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร และ กระบวนการ หรือครอบคลุมเรื่อง โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตกว้างขวางมาก โดยครอบคลุมสาระสำคัญอย่างน้อย 13 เรื่อง ดังนี้

หนึ่ง แนวคิด ความหมาย และขอบเขต เป็นการศึกษาว่า การบริหารงานของหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีแนวคิดอย่างไร มีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตหรือมีเนื้อหาสาระครอบคลุมเรื่องใดบ้าง

ตัวอย่างการศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การศึกษาแนวคิดที่ว่า “**ที่ใดมี ประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์**” ดังนี้

สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤๅษี การอยู่รวมกัน เป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกชื่อต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (family) เผ่า

(tribe) ชุมชน (community) สังคม (society) และประเทศ (country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น อาจเรียกว่า “การบริหารราชการ” หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารภาครัฐ การบริหารราชการ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหารราชการหรือรัฐประศาสนศาสตร์

ส่วนตัวอย่างการศึกษาความหมาย เช่น ศึกษาความหมายคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ โดยกำหนดว่า หมายถึง การบริหารภาครัฐ หรือการบริหารของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างการศึกษาขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น กำหนดว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มีขอบเขตครอบคลุมเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร และกระบวนการของหน่วยงานที่นำมาศึกษา หรืออาจกำหนดว่า มีขอบเขตครอบคลุมการบริหารตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา การบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารจริยธรรมของผู้บริหาร เป็นต้น

สอง ความสำคัญและความจำเป็น เป็นการศึกษาว่า การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ หัวข้อ หรือเรื่องที่น่าสนใจ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างไรถึงได้เลือกนำมาศึกษา และหลังจากศึกษาแล้วจะได้รับประโยชน์อย่างไร โดยประโยชน์นั้นอาจจัดแบ่งเป็นประโยชน์ในทางวิชาการและประโยชน์ในทางปฏิบัติ หรืออาจจัดแบ่งเป็นประโยชน์ต่อบุคคล หน่วยงาน และประชาชน ก็ได้

ในที่นี้ได้ให้ความสำคัญและความจำเป็นของการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารของกรุงเทพมหานคร” มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่งที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากหน่วยการบริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีอยู่ในประเทศ กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสถานที่ประทับของประมุขของประเทศ เป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวัง เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นเมืองท่า เป็นศูนย์กลางด้านการเมืองการปกครองการบริหารของประเทศ โดยเป็นที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นที่ตั้งของตลาดหลักทรัพย์ เป็นแหล่งลงทุน และศูนย์รวมของธุรกิจ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางด้านสังคมของประเทศ โดยเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและเป็นหน้าเป็นตาของ

ประเทศ ความเจริญและความเสื่อมของกรุงเทพมหานคร ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศด้วย ในยุคปัจจุบัน เมืองใหญ่หรือมหานคร (city) ดังเช่น กรุงเทพมหานครนับวันจะมีบทบาทสำคัญในการแข่งขัน เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติเพิ่มมากขึ้น

กล่าวได้ว่า การบริหารของกรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration) ได้รับความสนใจจากบุคคลหลายฝ่าย เช่น ข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน บุคคลดังกล่าวนี้ได้แสดงความคิดเห็นที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครให้อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้อย่างใกล้ชิด รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

แต่เท่าที่ผ่านมา การบริหารของกรุงเทพมหานครได้มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้นว่า ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาน้ำท่วม และปัญหามลพิษ ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาเรื้อรังและนับวันจะยิ่งสะสมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ชีตความสามารถในการบริหารของกรุงเทพมหานครก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรุงเทพมหานครได้เผชิญกับปัญหาการบริหารภายในตลอดมา เป็นต้นว่า ปัญหาการบริหารนโยบาย ปัญหาการบริหารอำนาจหน้าที่ ปัญหาการบริหารจริยธรรม ปัญหาการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม ปัญหาการวางแผน ปัญหาการจัดองค์การ ปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาการอำนวยความสะดวก ปัญหาการประสานงาน ปัญหาการรายงานและการประเมินผล ตลอดจนปัญหาการงบประมาณ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงมีความสำคัญและจำเป็นยิ่งที่จะศึกษา เรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารของกรุงเทพมหานคร” เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถหรือประสิทธิภาพในการบริหารของกรุงเทพมหานคร

การศึกษาดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ในทางวิชาการ จะเกิดประโยชน์ต่อสถาบันการศึกษาเนื่องจากเป็นผลงานทางวิชาการที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ อันจะนำไปสู่การศึกษาต่อเนื่องหรือศึกษาในแนวลึกต่อไป สำหรับประโยชน์ในทางปฏิบัติ จะเป็นผลดีต่อหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำผลงานทางวิชาการที่ศึกษานี้ไปเป็นแนวทางในการปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สาม ความเป็นมา เป็นการศึกษาว่า การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมาหรือที่มา มีวิวัฒนาการ หรือพัฒนาการ อย่างไร

ตัวอย่างเช่น การศึกษาที่มาหรือความเป็นมาของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดทางการบริหารที่เน้นพฤติกรรมและมนุษย์สัมพันธ์ของ เอลตัน มาโย (Elton Mayo) ดังนี้

เอลตัน มาโย มีแนวคิดทางการบริหารที่ให้ความสำคัญกับ “พฤติกรรม” ของคนงานในการปฏิบัติงานในหน่วยงานควบคู่ไปกับความสัมพันธ์หรือ “มนุษยสัมพันธ์” ระหว่างคนงานและนายจ้าง ด้วย ก้อนหน้าที่จะเกิดแนวคิดนี้ เป็นยุคคลาสสิกซึ่งเป็นยุคของแนวคิดที่เน้นการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management) มี เฟรดเดอริก ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) เป็นผู้นำ หรือ บางครั้งเรียกว่า ลัทธิเทเลอร์ (Taylorism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “วัตถุ” ซึ่งหมายถึง ผลผลิต ประสิทธิภาพ ประหยัด และผลกำไรของฝ่ายนายจ้างหรือผู้บริหาร โดยไม่ให้ความสำคัญกับ “สังคม” ซึ่งหมายถึง ลูกจ้างในหน่วยงาน หรือไม่เห็นถึงความสำคัญของมนุษย์มากเท่าที่ควร ต่อมาแนวคิดนี้ถูกต่อต้านและเกิดเป็นแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมและมนุษยสัมพันธ์ขึ้นมา กล่าวโดยย่อแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมและมนุษยสัมพันธ์นี้มีที่มา ความเป็นมา หรือกำเนิดมาจากการเห็นข้อบกพร่องของแนวคิดของเทเลอร์ที่ให้ความสำคัญกับ “วัตถุ” และละเลยด้าน “สังคม” โดยแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมและมนุษยสัมพันธ์ได้ให้ความสำคัญกับ “สังคม” อย่างชัดเจนขึ้น

สี่ กระบวนการบริหาร เป็นการศึกษาการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นกระบวนการ ตัวอย่างเช่น กระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB และกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ห้า ข้อดีและข้อเสีย จุดแข็งและจุดอ่อน หรือจุดเด่นและจุดด้อย เป็นการศึกษาว่า การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร

โปรดดูตัวอย่างจากตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2

ตารางที่ 1 การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารภาครัฐ เรื่อง การบริหารของกรุงเทพมหานคร เน้นด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (3M) จำแนกตาม ข้อดีและข้อเสีย

การศึกษา รัฐประศาสน- ศาสตร์	การบริหารของกรุงเทพมหานคร	
	ข้อดี (จุดแข็ง)	ข้อเสีย (จุดอ่อน)
1. การบริหาร ทรัพยากร มนุษย์ (Man)	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความ เข้มแข็งและมั่นคงในการบริหารโดยเป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพ- มหานคร ซึ่งรวมทั้งการมีอำนาจด้าน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วย	ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางส่วน ยังไม่มีคุณภาพมากเท่าที่ควร โดย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญ
2. การบริหาร งบประมาณ (Money)	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความ เข้มแข็งและคล่องตัวในการบริหาร งบประมาณ ประกอบกับรัฐบาลในส่วน กลางกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้ กรุงเทพมหานครอย่างมาก เช่น การจัด เก็บรายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณ ด้วยตนเอง เช่นนี้ จึงเป็นการส่งเสริมและ เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครได้เข้ามา มีส่วนร่วมรับผิดชอบเพื่อผลประโยชน์ ของกรุงเทพมหานครเอง	การใช้จ่ายงบประมาณล่าช้า โดย เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าฝ่ายบริหารหรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ สามารถควบคุมเสียงข้างมากใน สภากรุงเทพมหานครได้ นอกจากนี้ ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จาก งบประมาณ เช่น เกิดการประสาน ประโยชน์ระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพ- มหานครและฝ่ายบริหารที่นำไปสู่ ระบบโควตาของงบประมาณแปรรูปตัดติ
3. การ บริหารงาน ทั่วไป (Manage- ment)	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีเจตนารมณ์ ให้กรุงเทพมหานครบริการประชาชนได้ อย่างความรวดเร็วและคล่องตัว อีกทั้ง พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัด ระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนอย่างกว้างขวาง	การให้บริการประชาชนของ กรุงเทพมหานครหรือของข้าราชการ กรุงเทพมหานครบางส่วนเป็นไปอย่าง ล่าช้า ประชาชนบางส่วนไปติดต่อ ราชการไม่ได้รับความสะดวก และไม่ รวดเร็วเท่าที่ควร

ตารางที่ 2 การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารภาครัฐ เรื่อง การบริหารตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัดซีอีโอ) เน้นด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จำแนกตาม ข้อดีและข้อเสีย

การศึกษา รัฐประศาสน- ศาสตร์	การบริหารตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัดซีอีโอ)	
	ข้อดี (จุดแข็ง)	ข้อเสีย (จุดอ่อน)
1. โครงสร้าง	เป็นโครงสร้างที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการบริหารของผู้ว่าฯ ซีอีโอ อันจะมีส่วนช่วยให้การบริหารเกิดความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ยาเสพติด และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้เพิ่มมากขึ้น	เป็นโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม บุคลากรในจังหวัดไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงจะขัดแย้งกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย การควบคุมตรวจสอบจะดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร
2. อำนาจ หน้าที่	เป็นโครงสร้างที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารแก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันจะมีส่วนช่วยให้การบริหารในระดับจังหวัดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีเอกภาพและประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล	เมื่ออำนาจหน้าที่ไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ มากเกินไป จะทำให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย ดังคำกล่าวที่ว่า absolute power, corrupt absolutely
3. การบริหาร ทรัพยากร มนุษย์	ทำให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ สามารถใช้บุคลากรได้ตรงตามภารกิจที่กำหนดไว้มากขึ้น บุคลากรจะตื่นตัวและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น	อำนาจในการบริหารบุคลากรไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นส่วนใหญ่ อาจทำให้บุคลากรบางส่วนไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดขวัญและกำลังใจ

ทก การประยุกต์ เป็นการศึกษาถึงการนำการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์หรือปรับใช้

ตัวอย่างเช่น การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้นว่า 3M 4M 5M 6M หรือ แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) มาปรับใช้ในทางวิชาการ โดยอาจนำมา “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ อาจเรียกว่า นำมาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ก็ได้ ในที่นี้ได้นำมาแสดงไว้

2 ตัวอย่าง ตามลำดับ ได้แก่ (1) การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 6M มาปรับใช้ในทางวิชาการ และ (2) การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ

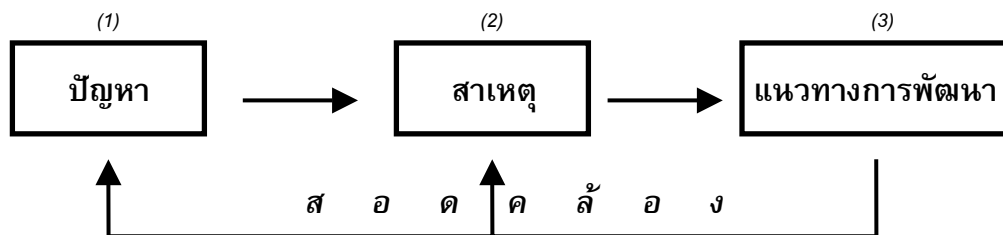
ตัวอย่างที่หนึ่ง การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 6M มาปรับใช้ในทางวิชาการ

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีมากมาย ในที่นี้ได้้นำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 6M มาเป็นตัวอย่าง โดยนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการ “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมกันนั้น ยังได้นำกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ ที่เรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ควบคู่กันด้วย

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 6M นั้น ประกอบด้วย

- ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)
- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)
- ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน (Market)
- ปัญหาด้านจริยธรรม (Morality)

ส่วนกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ที่เรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” นั้น ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน อันได้แก่ ปัญหา (problem) สาเหตุ (cause) และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา (suggestion) โดยทั้ง 3 ขั้นตอนนี้ มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ดังนี้



เหตุผลที่นำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้มาประยุกต์ใช้ เพราะกระบวนการหรืออาจเรียกว่า กรอบแนวคิด นี้ ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ค้นคว้ากันทั่วไป รวมทั้งได้นำไปใช้และอ้างอิง

กันพอสมควร และที่สำคัญคือ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้โดยตรงประเด็น ครอบคลุม และกว้างขวางในหลายสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการวิเคราะห์ปัญหาและการเสนอแนวทางแก้ไขหรือการเสนอแนวทางการพัฒนาหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคำนึงถึงสาเหตุของปัญหาด้วย

ตัวอย่างที่นำเสนอในภาพข้างล่างนี้ ได้เน้นศึกษาเฉพาะการบริหารงานระดับปฏิบัติการหรือการบริหารงานภายในหน่วยงานของเทศบาล โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่และมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลอย่างยิ่ง และในการนำเสนอ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารงาน” หรือ 6M ที่ประกอบด้วย 6 เรื่องนั้น ได้พิจารณาศึกษาเฉพาะที่สำคัญของการบริหารงานของเทศบาลเรื่องละ 1 ปัญหาเท่านั้น โดยแต่ละปัญหาจะเกิดจากอย่างน้อย 2 สาเหตุ ส่วนแนวทางแก้ไขอาจมีได้หลายแนวทาง โปรดดูภาพที่ 1

ภาพที่ 1 สรุปภาพรวมปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขของการบริหารงานของเทศบาล โดยนำ 6M มาปรับใช้ และนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา มาเป็นกรอบแนวคิด

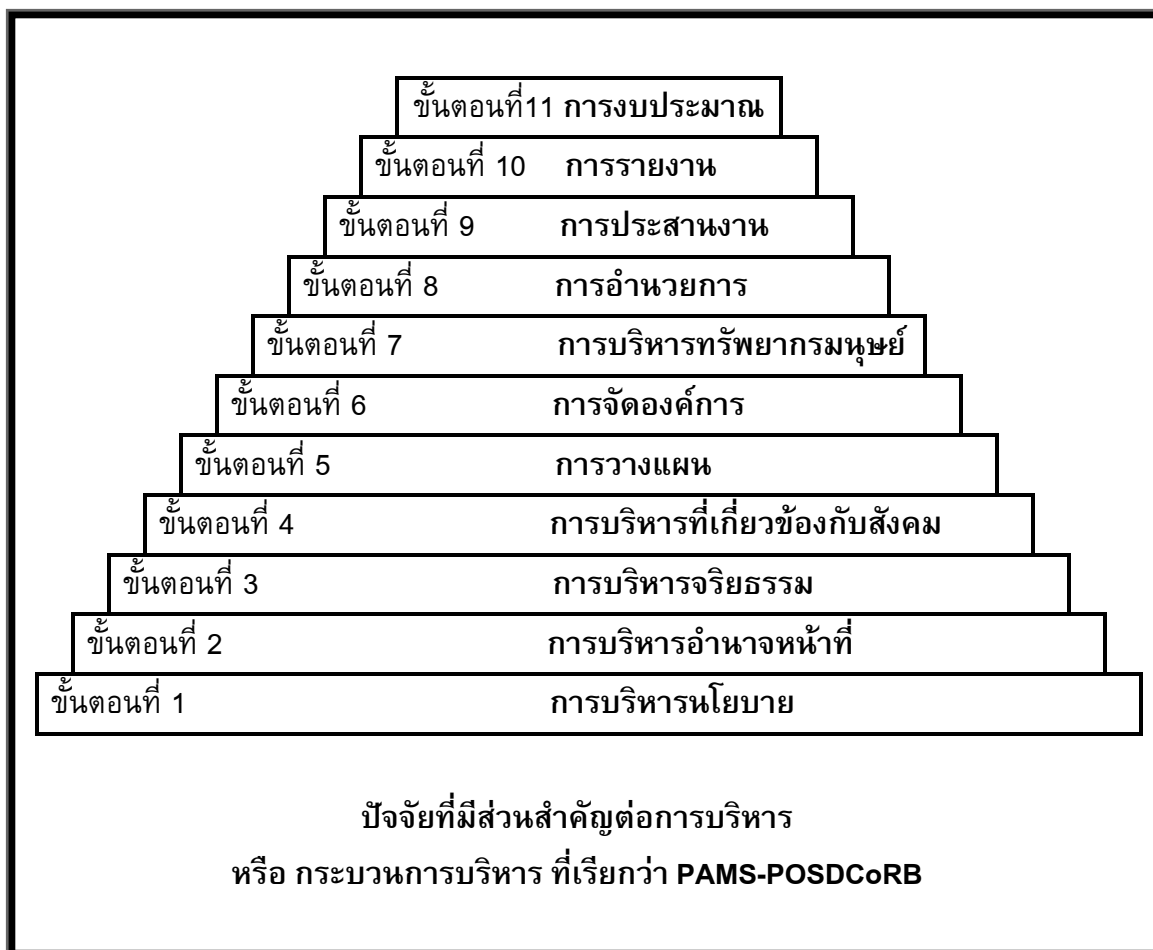


ตัวอย่างที่สอง การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ

ในที่นี่ได้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” หรือ “กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการ โดยนำมาใช้เป็นแนวทางในการ “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ คือ เทศบาล

PAMS-POSDCoRB นั้น ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผล และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โปรดดูภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” หรือ “กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB



กล่าวได้ว่า ความสำคัญและประโยชน์ของ PAMS-POSDCoRB มิใช่เป็นเพียง “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” หรือ “กระบวนการบริหาร” ที่มีส่วนช่วยให้การบริหารงานของเทศบาลประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ PAMS-POSDCoRB ยังนำมาใช้เป็นแนวทางในการ “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อีกด้วย และในบางกรณีอาจถือว่าเป็น “กรอบแนวคิด” หรือ “แนวทาง” ในการนำเสนอการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น เทศบาล และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ “ตามสายตาของนักบริหาร” อย่างเป็นระบบอีกด้วย อธิบายเพิ่มเติมได้ว่า เท่าที่ผ่านมา การศึกษาเรื่องเทศบาลหรือกระบวนการบริหารของเทศบาล ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องนำกฎหมายหลักของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) มาพิจารณาศึกษา และจัดแบ่งหัวข้อการเขียนเรื่องเทศบาลตามตัวบทหรือตามหัวข้อของพระราชบัญญัตินั้นเป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้ถือได้ว่า เป็นการจัดแบ่งหัวข้อตาม “สายตาของนักกฎหมาย” ที่เขียนพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลัก เห็นได้จากการจัดแบ่งหัวข้อเป็น การจัดตั้งเทศบาล สภาเทศบาล คณะเทศมนตรีนายกเทศมนตรีหน้าที่ของเทศบาลการทำการนอกเขต เทศบาลและ การทำการร่วมกับบุคคลอื่น เป็นต้น แต่การเขียนหรือการพิจารณาศึกษา กระบวนการบริหาร ของเทศบาลในที่นี้ ได้นำกระบวนการบริหารที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาเป็นแนวทาง ในการ “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ซึ่งเป็นมุมมองของนักบริหาร ดังนั้น หากผู้ศึกษา คนใดกำลังศึกษาเพื่อรับปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงควรพิจารณาว่า ในการ “จัด กลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของ รัฐ ควรจะใช้มุมมองหรือศึกษาตามสายตาของนักบริหารหรือนักรัฐประศาสนศาสตร์หรือไม่ และถ้าหากใช้มุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาการและเป็นวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น

กระบวนการบริหารที่ประกอบด้วย 11 ขั้นตอนนี้ แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน เมื่อใดก็ตามที่นำไปใช้ในการบริหารหรือในการปฏิบัติงานจริง อาจเรียงตามลำดับขั้นตอน ข้ามขั้นตอน หรือไม่เรียงตามลำดับขั้นตอนก็ได้ โปรดดูตัวอย่างจากตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปภาพรวมการ “จัดกลุ่ม” หรือ “ศึกษาวิเคราะห์” ปัญหาหรือการบริหารงานของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และตามกฎหมายอื่น โดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้

<p>การนำแนวคิดทาง รัฐประศาสนศาสตร์ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้</p>	<p>การบริหารงานของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และตามกฎหมายอื่น</p>
<p>1. การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติที่เทศบาลยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเทศบาลซึ่งหมายถึงลักษณะของการวางแนวทางการพัฒนาเทศบาลไว้ในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด</p>	<p>เช่น บัญญัติให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติและนโยบาย สำหรับวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเทศบาลไม่ได้บัญญัติไว้ด้วย อีกทั้งการประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย</p>
<p>2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับ</p>	<p>เช่น บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาล และของปลัดเทศบาล นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>3. การบริหารจริยธรรม (Morality) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากรของเทศบาล เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตบริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา</p>	<p>ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของบุคลากรของเทศบาลโดยตรง แต่บัญญัติให้ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และยังบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ นอกจากนี้ อาจนำ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 มาเทียบเคียงได้</p>

<p>4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึงการบริหารงานที่ คำนึงและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน หรือประชาชนส่วนรวม รวมทั้ง การบริหารงานที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน</p>	<p>เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน</p>
<p>5. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล</p>	<p>ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนไว้ แต่พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นของตนเองหรือแผนพัฒนาของเทศบาล</p>
<p>6. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง รูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้ง การจัดส่วนราชการของเทศบาล</p>	<p>เช่น บัญญัติถึงรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล องค์การฝ่ายบริหารแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบคณะ เทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี รวมทั้งการจัด ส่วนราชการของเทศบาล</p>
<p>7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การบริหารงานที่ เกี่ยวกับบุคลากรของเทศบาลทั้งฝ่าย การเมืองและฝ่ายประจำ</p>	<p>เช่น บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็น ไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>8. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา ควบคุมและ รับผิดชอบการบริหารงานของเทศบาล</p>	<p>เช่น บัญญัติให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบใน การบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า</p>
<p>9. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล กับบุคคลและระหว่างเทศบาลด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับ ประชาชน</p>	<p>เช่น บัญญัติถึงการประสานงานหรือความสัมพันธ์ ระหว่างเทศบาลกับบุคคล และระหว่างเทศบาลด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับประชาชน นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอขอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>10. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานเสนอความเห็นหรือ ยื่นเรื่องร้องเรียน การควบคุมตรวจสอบ</p>	<p>เช่น กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจ หน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล อีกทั้งให้นายกเทศมนตรีจัด</p>

และการประเมินผลการบริหารงานของเทศบาลจากภายในและภายนอก	ทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี
11. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การคลัง การงบประมาณ รายได้และรายจ่ายของเทศบาล	เช่น บัญญัติให้งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ แหล่งรายได้ของเทศบาล และรายจ่ายของเทศบาลไว้ด้วย

เจ็ด ปัจจัยที่มีส่วนทำให้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ประสบผลสำเร็จ เป็นการศึกษามีปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนทำให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ประสบผลสำเร็จ ปัจจัยนั้น อาจจัดแบ่งเป็น 3 ปัจจัย (3M) หรือจัดแบ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก หรือจัดแบ่งเป็นปัจจัยด้านวัตถุและปัจจัยด้านจิตใจ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น แบ่งปัจจัยออกเป็น 3 ปัจจัย หรือ 3M โดยทั้ง 3 ปัจจัยนี้ (เป็นตัวแปรอิสระ) ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้รัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ประสบผลสำเร็จ (เป็นตัวแปรตาม) ทั้ง 3 ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

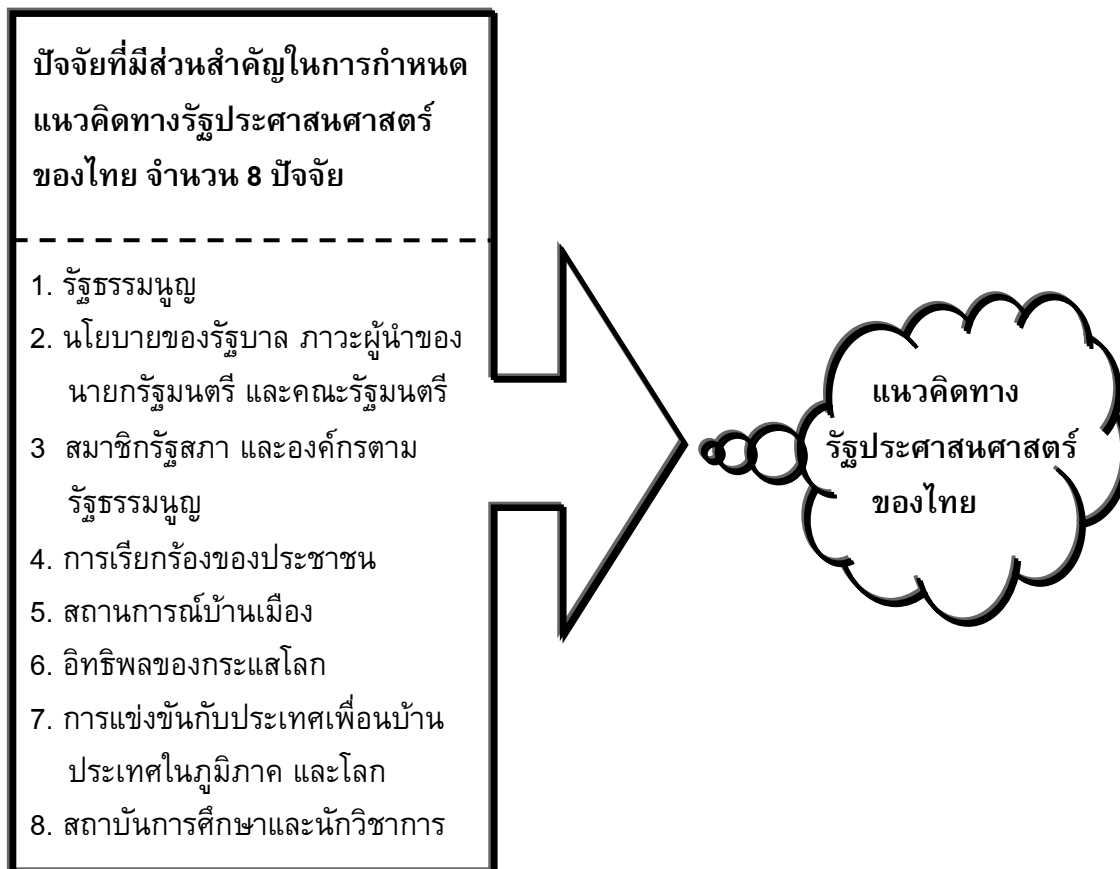
(1) ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Man) เป็นต้นว่า คุณภาพบุคลากรในหน่วยงาน จิตสำนึกของบุคลากรในหน่วยงาน และภาวะผู้นำของผู้บริหารในหน่วยงาน

(2) ปัจจัยด้านเงิน (Money) เป็นต้นว่า หากหน่วยงานขาดงบประมาณหรือไม่อาจหาแหล่งรายได้เพิ่ม หรือใช้งบประมาณอย่างไรไปประหยัดและไม่คุ้มค่าย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารของหน่วยงาน

(3) ปัจจัยด้านการบริหารงานทั่วไป (Management) เช่น การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสาร เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมานี้แล้ว อาจดูตัวอย่าง “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จำนวน 8 ปัจจัย” ข้างล่างนี้ โดยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อาจเกิดจากปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยก็ได้ ตัวอย่างนี้ มุ่งแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏว่า มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยและในเอกสารทางวิชาการด้วย โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงขั้นเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ และยังไมครอบคลุมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ว่าแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างไร ใช้ในหน่วยงานใด เกิดปัญหาอุปสรรคอย่างไร หรือมีปัจจัยใดบ้างที่จะช่วยให้การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาปรับใช้ให้ประสบผลสำเร็จ เหล่านี้เป็นต้น ตัวอย่างนี้จึงเป็นผลงานพื้นฐานที่จะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกแต่ละปัจจัยดังกล่าวในอนาคตต่อไป โปรดดูภาพที่ 3

ภาพที่ 3 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จำนวน 8 ปัจจัย



แปด ความสัมพันธ์ การสนับสนุน หรือการคัดค้านแนวคิดหรือทฤษฎีอื่น เป็นการศึกษาว่า การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์ สนับสนุน หรือคัดค้าน แนวคิดหรือทฤษฎีอื่น เช่น แนวคิดทางรัฐศาสตร์ แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน หรือไม่ อย่างไร

ตัวอย่างเช่น การศึกษาว่า รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างจากรัฐศาสตร์อย่างไร อธิบายได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์เน้นความรู้ด้านการปฏิบัติ (a study of practice) เช่น การบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่รัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับความรู้ด้านทฤษฎี (a study of theory) เช่น ทฤษฎีการเมืองการปกครอง ทฤษฎีอำนาจ และทฤษฎีการแบ่งการใช้อำนาจ ทั้ง 2 ส่วนนี้ โดยเฉพาะเรื่อง การเมืองการปกครอง (รัฐศาสตร์) และการบริหารภาครัฐ (รัฐประศาสนศาสตร์) มีความสัมพันธ์กัน อยู่ควบคู่กัน และไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่าย เปรียบเหมือนเหรียญที่ต้องประกอบด้วย 2 ด้านเสมอ เช่น ฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (รัฐศาสตร์)

ออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง (รัฐประศาสนศาสตร์) นำไปปฏิบัติ เป็นต้น

เก้า สภาพแวดล้อม เป็นการศึกษว่า สภาพแวดล้อมมีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบ หรือมีส่วนในการกำหนดการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มากน้อยเพียงใด

สภาพแวดล้อมในที่นี้หมายถึง สภาพหรือปัจจัยทั้งหลายที่มีอยู่ทั่วไปโดยรอบหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาจจัดแบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในประเทศ และจากภายนอกประเทศ หรือสภาพแวดล้อมด้านวัตถุ และด้านจิตใจ หรืออาจจัดแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองการปกครอง และด้านกฎหมาย เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศที่แบ่งเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองการปกครอง และด้านกฎหมาย มีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบ หรือมีส่วนในการกำหนดการบริหารภาครัฐซึ่งในที่นี้คือการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ

1) สภาพแวดล้อมภายในประเทศ 4 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบ หรือมีส่วนในการกำหนดการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ด้านเศรษฐกิจ เช่น ระบบเศรษฐกิจและสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ในประเทศ หลักประกันทางเศรษฐกิจของครอบครัวและชุมชน

- ด้านสังคม เช่น การศึกษา การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชน ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม แรงงาน สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้และหลักประกันทางสังคมของครอบครัวและชุมชน การรวมตัวของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และสาธารณสุข

- ด้านการเมืองการปกครอง เช่น รัฐธรรมนูญ ระบบการเมืองการปกครอง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามระบบรัฐสภา การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกป้องคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

- ด้านกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย และระบบศาลภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก

2) สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ 4 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบ หรือมีส่วนในการกำหนดการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ด้านเศรษฐกิจ เช่น ระบบเศรษฐกิจโลก ระบบการค้าเสรี ราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงของตลาดโลก และเทคโนโลยีที่ทันสมัยของต่างประเทศ

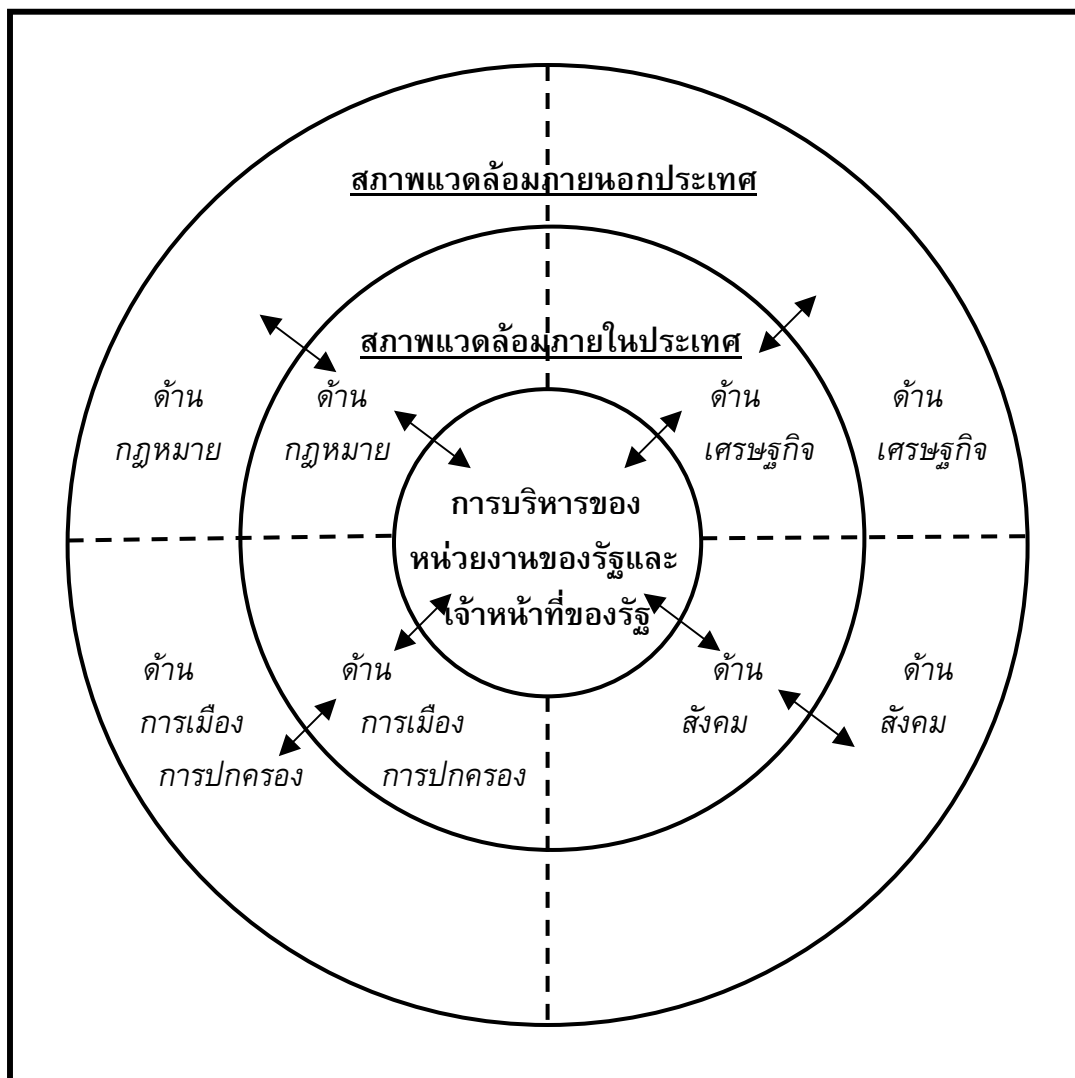
- ด้านสังคม เช่น แนวคิดด้านการศึกษา แรงงาน สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

- ด้านการเมืองการปกครอง เช่น ระบบการเมืองของโลก กระแสประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การต่อต้านยาเสพติด และการต่อต้านการก่อการร้ายของต่างประเทศ

- ด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายและศาลของต่างประเทศ กฎหมายและศาลระหว่างประเทศ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกระหว่างประเทศ

โปรดดูภาพที่ 4

ภาพที่ 4 สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และกฎหมาย ที่ล้วนมีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบ หรือมีส่วนในการกำหนดการบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ



พร้อมกันนี้ ขอยกตัวอย่างการนำกรอบแนวคิดที่เรียกว่า สวอต (SWOT) ซึ่งประกอบด้วย จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) มาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ที่แบ่งเป็นระบบภายในและระบบภายนอก หรือแบ่งเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ก็ได้ ดังนี้

ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT นี้จะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาศึกษาสภาพแวดล้อมของหน่วยงานเป็นระบบและชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ หรือในการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ เป็นการนำข้อมูลจาก “แนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยเน้นเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่” มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

ก่อนอื่นควรกล่าวโดยย่อถึงความสำคัญและความจำเป็นต้องพัฒนากรุงเทพมหานครสืบเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศที่มีขนาดใหญ่โตกว้างขวางมากเป็นที่ประทับขององค์พระประมุขของประเทศ เป็นหน้าเป็นตา เป็นเมืองท่า เป็นศูนย์กลางของศิลปวัฒนธรรมและเทคโนโลยีของประเทศ เป็นต้น แต่กลับปรากฏว่า รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทุกวันนี้ ไม่เป็นสากล เป็นระบบพันธกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการมีผู้อำนวยการเขตที่เป็นข้าราชการประจำมีตำแหน่งเทียบเท่านายอำเภอ ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานครนี้ อีกทั้งกฎหมายยังเปิดโอกาสให้อำนาจในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว จึงทำให้ขาดเอกลักษณ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ ขาดประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเห็นได้จากการให้บริการสาธารณะไม่คล่องตัว ไม่ทั่วถึง และไม่ใกล้ชิดประชาชน ปัญหาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบริหารจัดการปัญหาการจราจรติดขัด การก่อกองขยะ การบำบัดน้ำเสีย และสิ่งแวดล้อม ได้สั่งสมกันมาช้านานประชาชนต้องเผชิญกับปัญหา ไม่ได้รับความสะดวก ที่สำคัญคือแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครไม่อาจปรับปรุงแก้ไขที่โครงสร้างย่อยของกรุงเทพมหานครได้อีกต่อไปแล้ว จำเป็นต้องพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างใหญ่ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ควรกำหนดให้จัด “รูปแบบ” กรุงเทพมหานครเป็น 2 ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง ระดับบนมี “โครงสร้าง” ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ส่วนระดับล่างมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล ระดับล่างนี้มีจำนวน 10-15 เทศบาล สำหรับ “อำนาจหน้าที่” ของโครงสร้างระดับบนจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเรื่องแผนรวม หรือระบบรวม เช่น ระบบขนส่งมวลชน ระบบผังเมือง ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบการกำจัดขยะที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วกรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่ของระดับล่างจำกัดเฉพาะภายในเขตเทศบาลของตนทำนองเดียวกับเทศบาลทั่วประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงลดน้อยลง โดยกระจายไปให้นายกเทศมนตรีของ 10-15 เทศบาลนั้น

ในการนำตัวแบบหรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT มาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครนั้น ในที่นี้ได้แบ่งสภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานครออกเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พร้อมกับ

กำหนดให้จุดแข็ง (Strength) และ จุดอ่อน (Weakness) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายใน ขณะที่โอกาส (Opportunity) และ ข้อจำกัด/อุปสรรค (Threat) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายนอก ดังต่อไปนี้

1) จุดแข็ง (S) = ปัจจัยภายใน เช่น

1.1) สภาพเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับที่มีความพร้อมและมั่นคงเพียงพอ มีความพร้อมที่จะต่อสู้แข่งขันในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

1.2) สภาพสังคมของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะระดับการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับสูงเพียงพอและมีความพร้อม

1.3) สภาพการเมืองของกรุงเทพมหานคร รวมตลอดทั้งประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการพัฒนา

2) จุดอ่อน (W) = ปัจจัยภายใน เช่น

2.1) ไม่มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ดำเนินการพัฒนากรุงเทพมหานคร

2.2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้ในบางกรณีอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพราะการพัฒนากรุงเทพมหานครจะเกี่ยวข้องกับคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากพัฒนาได้สำเร็จจะทำให้ได้รับคะแนนเสียงและค้ำยกย่องจากประชาชน หรือแม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปรารถนาที่จะพัฒนากรุงเทพมหานคร แต่ในสภาพความเป็นจริง อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลหากสังกัดคณะพรรคการเมือง

2.3) ไม่มีการประชาสัมพันธ์ รณรงค์ วางแผน เตรียมการ กำหนดกรอบเวลา และขั้นตอนการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

2.4) ประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากยังไม่เข้าใจปัญหาของกรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

2.5) ข้าราชการฝ่ายประจำบางส่วน เช่น ผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการสำนัก อาจต่อต้าน ไม่ให้การสนับสนุนหรือวางเฉย เพราะการพัฒนาจะทำให้ตนเองเสียอำนาจและผลประโยชน์

3) โอกาส (O) = ปัจจัยภายนอก เช่น

3.1) ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารของต่างประเทศ กระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจจากภายนอกเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และการสนับสนุนให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล

3.2) ระบบการบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่นำมาปรับใช้ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครได้

3.3) ระบบกฎหมายของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

3.4) ระบบเศรษฐกิจของประเทศ อยู่ในระดับที่มีความมั่นคงเพียงพอ และเปิดโอกาสให้ต่อสู้แข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

3.5) ระบบสังคมของประเทศ โดยเฉพาะระดับการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชน อยู่ในระดับที่สูงเพียงพอ

3.6) ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศ ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่า รัฐบาลมีเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นในระบบการเมืองระดับชาติ และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพที่จะพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ได้ นอกจากนี้แล้ว ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) มีศักยภาพหรือมีขีดความสามารถสูงเพียงพอที่จะทำการพัฒนากรุงเทพมหานครได้

4) ข้อจำกัด/อุปสรรค (T) = ปัจจัยภายนอก เช่น

4.1) รัฐบาลยังไม่มีนโยบายสนับสนุนอย่างชัดเจน และนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่แน่นอน ของฝ่ายการเมืองและนายกรัฐมนตรี ในการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าว จึงยังไม่เกิดขึ้น

4.2) มีการใช้ความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มอย่างเกินขอบเขต โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบพร้อมกันไปด้วย ตัวอย่างเช่น นักเดินขบวนหรือนักเรียกร้องอาชีพ หรือบุคคลที่มีอคติถาวรต่อการบริหารราชการของรัฐบาล เหล่านี้มีส่วนทำให้การพัฒนากรุงเทพมหานครไม่อาจเกิดได้ง่าย

ข้อสังเกตในการนำกรอบแนวคิดนี้มาปรับใช้ มี 2 ข้อ

หนึ่ง ในการวิเคราะห์ทั่วไป อาจจัดแบ่งอย่างง่ายเป็น 2 ส่วน คือ ข้อดีและข้อเสีย หรือปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยคัดค้าน หรือแบ่งเป็นหลายส่วนก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้จัดแบ่งแต่ละคน สำหรับ SWOT นั้น ได้จัดแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ จุดแข็ง (S) จุดอ่อน (W) โอกาส (O) และอุปสรรค/ข้อจำกัด (T) หากพิจารณาดูจะ พบว่า

- จุดแข็ง (S) และ โอกาส (O) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อดี” นอกจากนี้ ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดเด่น ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยเอื้ออำนวย และปัจจัยเสริม ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่งว่าจะนำคำใดมาใช้

- จุดอ่อน (W) และ อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อเสีย” ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดด้อย จุดบกพร่อง ปัจจัยคัดค้าน ปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวย และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ดังนั้น ถ้าจะนำ SWOT มาเป็นกรอบแนวคิด เพื่อป้องกันความสับสน ควรกำหนดขอบเขตของแต่ละคำให้ชัดเจน เช่น

(1) จุดแข็ง (S) หมายถึง การสนับสนุนจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานให้การสนับสนุน เพราะได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานมีความมั่นคง

(2) จุดอ่อน (W) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหากตนเองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ หรือต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานไม่มีความมั่นคง

(3) โอกาส (O) หมายถึง การสนับสนุนจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาหน่วยงานกระแสหรืออิทธิพลทางการเมืองการปกครองของต่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงานโดยผ่านเข้ามาสู่หน่วยงานทางสื่อ ทางตำราหนังสือ หรือทางนักวิชาการที่ไปศึกษามาจากต่างประเทศ

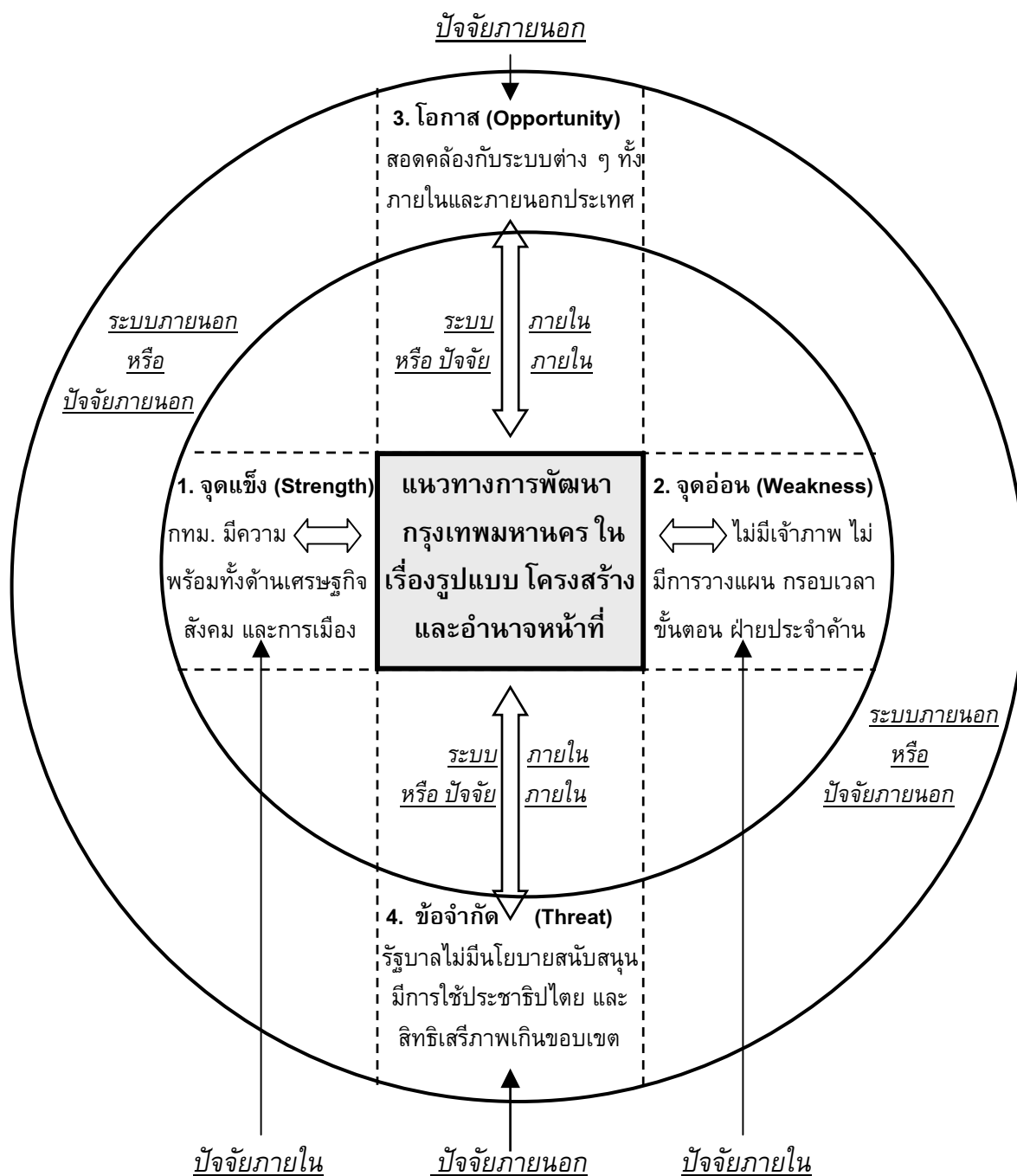
(4) อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น เศรษฐกิจโลกตกต่ำ การทำลายสิ่งแวดล้อม การขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือการขัดต่อคำสอนทางศาสนา

สอง นอกจากการจัดแบ่งที่กล่าวผ่านมานี้แล้ว ยังอาจจัดแบ่งเป็น

(1) จุดแข็ง (S) และ จุดอ่อน (W) มีขอบเขตครอบคลุมระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติงานของหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความขยันขันแข็ง (เป็นจุดแข็ง) ขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และเฉื่อยชา (เป็นจุดอ่อน)

(2) โอกาส (O) และ อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) มีขอบเขตครอบคลุมระดับบน หรือระดับนโยบายภายในหน่วยงาน เช่น คณะผู้บริหารของหน่วยงานมีนโยบายสนับสนุนหรือให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นโอกาส) ในขณะที่คณะผู้บริหารไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นอุปสรรค/ข้อจำกัด) โปรดดูภาพที่ 5

ภาพที่ 5 กรอบแนวคิดที่แสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานด้วย SWOT ซึ่งประกอบด้วย จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดหรืออุปสรรค สภาพแวดล้อมแบ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยนำแนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ในเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ มาเป็นตัวอย่าง



สืบ ปัญหาอุปสรรค เป็นการศึกษาว่า หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รวมถึงตลอดถึงแนวทางแก้ไขปัญหา หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไร เมื่อนำไปปรับใช้ในหน่วยงาน

ตัวอย่างดูได้จากภาพที่ 1 ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” ที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สอดคล้องกัน ได้แก่ ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข มาประยุกต์ใช้

สืบเอ็ด การพัฒนา เป็นการศึกษาการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการบริหารของหน่วยงาน การพัฒนาหน่วยงาน เช่น พัฒนาที่โครงสร้างใหญ่และโครงสร้างย่อย หรือการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานทั้งด้านวัตถุ เช่น ประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการ และด้านจิตใจ เช่น จิตสำนึกหรือจิตวิญญาณในการปฏิบัติราชการ

ตัวอย่างเช่น แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่แบ่งเป็นแนวทางการพัฒนาทางวิชาการและทางปฏิบัติ ทั้ง 2 แนวทางมีความสัมพันธ์กัน ต้องพึ่งพากันและกัน และไม่อาจแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยเพิ่มความชัดเจนขึ้น จึงได้ศึกษาแยกออกจากกัน โดยแนวทางแรก ได้ยกตัวอย่างประกอบ 11 แนวทาง ส่วนอีกแนวทางหนึ่ง ยกตัวอย่างประกอบ 4 แนวทาง ดังต่อไปนี้

11.1) แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางวิชาการ มี 11 แนวทาง สรุปได้ดังนี้

11.1.1) ส่งเสริมให้นำแนวคิด กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้หรือมาประยุกต์ใช้อย่างสม่ำเสมอ

11.1.2) ส่งเสริมการคิดและทำนอกกรอบ หรือฝึกแนวการศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

11.1.3) แทนที่จะนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศมาใช้ทั้งหมดโดยไม่ปรับแต่ง ควรที่จะสร้างหรือเสริมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นเองให้เหมาะสมกับสังคมไทยบ้าง

11.1.4) ควรส่งเสริมการทำวิจัยเอกสาร (documentary research) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มมากขึ้น พร้อมกับทำวิจัยเอกสารโดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์กับวิชาการสาขาอื่น เช่น กฎหมาย

11.1.5) สนับสนุนให้มีการสร้าง วิจัย และพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเอง

11.1.6) ส่งเสริมให้ติดตามองค์ความรู้และระเบียบวิธีวิจัยใหม่ ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งของไทยและต่างประเทศ

11.1.7) ส่งเสริมการนำเสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปแบบที่แตกต่างกว่าในอดีตเพิ่มมากขึ้น

11.1.8) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านสื่อทั้งหลาย เช่น ทางอินเทอร์เน็ต (internet) หรือทางเว็บไซต์ (website)

11.1.9) สนับสนุนการสร้างนักวิชาการมืออาชีพ (นักทฤษฎี) และ นักบริหารมืออาชีพ (นักปฏิบัติ) ทางรัฐประศาสนศาสตร์

11.1.10) ควรส่งเสริมให้วิพากษ์วิจารณ์และวิเคราะห์แนวคิดทางการบริหารเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดของต่างประเทศที่ไทยนำมาประยุกต์ใช้

11.1.11) ควรส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการที่แสดงถึงวิธีการนำแนวคิดทางการบริหารของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย

11.1.12) ควรส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการที่พยากรณ์หรือทำนายแนวโน้มแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดการบริหารในอนาคต

11.2) แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางปฏิบัติ มี 4 แนวทาง สรุปได้ดังนี้

11.2.1) สนับสนุนให้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน แนวคิดการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนแนวคิดการบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

11.2.2) ปลุกฝังจิตสำนึกหรือความรู้ฝังลึกให้กับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น มีจิตวิญญาณของการให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ ยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวมเป็นที่ตั้ง รวมทั้งการเสียสละเพื่อส่วนรวม ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีขอบและปฏิบัติราชการโดยคำนึงถึงเกียรติยศ ศักดิ์ศรี มากกว่าสิ่งตอบแทนด้านวัตถุ

11.2.3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของนักรัฐประศาสนศาสตร์ และเข้าร่วมจัดกิจกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งการทำกิจกรรมที่ส่งเสริมการเป็นวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ และสร้างเป็นระบบเครือข่ายให้กว้างขวาง

11.2.4) ผู้บริหารของหน่วยงานควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหาร โดยใช้วิชาความรู้และประสบการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

สิบสอง แนวโน้ม เป็นการศึกษาแนวโน้มของการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใดหรืออย่างไร ทั้งนี้ เป็นการศึกษาในลักษณะของการพยากรณ์หรือคาดการณ์ล่วงหน้า

ตัวอย่างเห็นได้จาก การศึกษา “แนวโน้มของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย” ซึ่งนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 6M มาเป็นกรอบหรือแนวทางในการนำเสนอ เช่นนี้ มีส่วนทำให้การเสนอแนวโน้มดังกล่าวเป็นลักษณะของการผสมผสานความรู้ด้านการบริหารควบคู่ไปกับความรู้ด้านกฎหมาย โดยสรุปไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปแนวโน้มของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในภาพรวม จำแนกตามปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 6M

ปัจจัยฯ (6M)	แนวโน้มของกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารราชการในภาพรวม
1. ด้าน บุคลากร (Man)	1.1 สนับสนุนส่งเสริมนักบริหารมืออาชีพ ผู้มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้น 1.2 สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการอบรมหรือศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น 1.3 สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนหรือเงินจูงใจเพิ่มมากขึ้น 1.4 สนับสนุนให้มีการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ 1.5 สนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีระดับการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี
2. ด้านการ เงิน (Money)	2.1 ปรับปรุงระบบเบิกจ่ายงบประมาณและระบบประเมินผลให้คล่องตัว รวดเร็ว และรัดกุมขึ้น 2.2 พัฒนาระบบบริหารงบประมาณและระบบจัดเก็บภาษีของหน่วยงานของรัฐ 2.3 สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น 2.4 ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บภาษีด้วยความสุจริตเพิ่มมากขึ้น 2.5 ยึดหลักเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองทั้งเศรษฐกิจภายในและเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก 2.6 เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางธุรกิจมากขึ้น 2.7 เปิดโอกาสให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมจัดตั้งบริษัทหรือกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น
3. ด้านวัสดุ อุปกรณ์ (Material)	3.1 สนับสนุนให้นำวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น 3.2 เพิ่มงบประมาณเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากร
4. ด้านการ บริหาร งานทั่วไป (Management)	4.1 ส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการ 4.2 ลดอำนาจหน้าที่และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการของภาครัฐ พร้อมกับส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีอำนาจหน้าที่มากขึ้น 4.3 สร้างหรือพัฒนา “ระบบ” ควบคู่ ไปกับ การสร้าง “คน” 4.4 สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น 4.5 สนับสนุนให้ก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น 4.6 สนับสนุนให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยมากขึ้น 4.7 สนับสนุนให้นำความรู้ทางวิชาการและข้อมูลข่าวสารมาประยุกต์ใช้กับประสบการณ์เพิ่มขึ้น 4.8 นำแนวคิดหรือวิชาความรู้ด้านการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ 4.9 ผสมผสานหรือบูรณาการมากขึ้น 4.10 ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4.11 เพิ่มอำนาจเพื่อสร้างเอกภาพ ความคล่องตัว ความรวดเร็วในการบริหารงานในส่วนภูมิภาค 4.12 มีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพอย่างชัดเจน 4.13 สนับสนุนให้มีการกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติราชการ 4.14 ส่งเสริมการบริหารที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ปัจจัยฯ (6M)	แนวโหม้ของกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารราชการในภาพรวม
	4.15 ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบของประชาชนและองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมากขึ้น 4.16 ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น 4.17 ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติมากขึ้น 4.18 สนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นสากลและผู้นำของประเทศในภูมิภาค 4.19 ยกฐานะจังหวัดบางจังหวัดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 4.20 ยุบ ยกฐานะ หรือรวมชุมชนหรือท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกัน 4.21 ปรับเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 4.22 จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร 4.23 ผ่อนปรนการควบคุมกำกับดูแลมากขึ้น 4.24 ส่งเสริมให้การบริหารในท้องถิ่นมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพมากกว่ามุ่งถ่วงดุลอำนาจ 4.25 ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา 4.26 สนับสนุนให้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย
5. ด้านการ ให้บริการ ประชาชน (Market)	5.1 ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก 5.2 พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น 5.3 กระจายการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทั่วถึง ใกล้เคียงประชาชนมากขึ้น 5.4 สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น 5.5 สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น 5.6 สนับสนุนและช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น
6. ด้าน จริยธรรม (Morality)	6.1 สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบ จริยธรรมของฝ่ายการเมืองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น 6.2 ส่งเสริมให้เผยแพร่ สร้าง ปลูกฝังค่านิยมที่เอื้อต่อการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น 6.3 สนับสนุนและส่งเสริมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

สืบสาม การเปรียบเทียบ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่อยู่ภายในประเทศ หรือเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ตัวอย่างเห็นได้จาก การศึกษา ”เปรียบเทียบการบริหารเมืองหลวงและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย” โดยนำมาสรุปไว้ในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการบริหารเมืองหลวงและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จำแนกตามปัจจัยต่าง ๆ

ปัจจัย	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
1. ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงระดับบน	เลือกตั้งโดยตรง (ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา)	เลือกตั้งโดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลกรุงลอนดอน)	แต่งตั้ง (ผู้ว่าราชการกรุงปารีส หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปารีส มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)	เลือกตั้งโดยตรง (ผู้ว่าราชการกรุงโตเกียว หรือผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียว)	เลือกตั้งโดยตรง (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)
2. ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงระดับล่าง	เลือกตั้งโดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร วอชิงตัน 1 คน)	เลือกตั้งทางอ้อม (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน หรือ Lord Mayor 1 คน และนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาเทศบาลนครต่าง ๆ อีก 32 คน)	เลือกตั้งโดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครปารีส 1 คน และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครต่าง ๆ อีก 22 คน)	เลือกตั้งโดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครต่าง ๆ 23 คน และนายกเทศมนตรีเทศบาลระดับต่าง ๆ อีก 39 คน)	แต่งตั้ง (ผู้อำนวยการเขต 50 เขต มาจากการแต่งตั้งของปลัดกรุงเทพมหานคร)

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ปัจจัย	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
3. รูปแบบที่ มาของ หัวหน้าฝ่าย บริหารเมือง หลวงระดับ บนและ ระดับล่าง รวมทั้ง ระดับชาติ	เหมือนกันหรือ แบบเดียวกันทั่ว ประเทศ (uniformity)	หลากหลาย (variety หรือ diversity)	หลากหลาย	หลากหลาย	หลากหลาย
4. การ บริหาร ราชการ แผ่นดิน	แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ รัฐบาล กลาง และรัฐ บาลในมลรัฐ, ในแต่ละมลรัฐมี หน่วยการ บริหารท้องถิ่น หรือเรียกว่า รัฐบาลใน ท้องถิ่น, ไม่มี ส่วนภูมิภาคโดย ภาพรวม เป็น ลักษณะของการ กระจายอำนาจ จากรัฐบาล กลางให้ รัฐบาลใน ท้องถิ่นอย่าง มาก	แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลางและ ส่วนท้องถิ่น, ไม่มีส่วน ภูมิภาค โดย ภาพรวม แม้มี ลักษณะของ การกระจาย อำนาจจาก รัฐบาลในส่วน กลางให้กับ ส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลใน ท้องถิ่น แต่ใน สภาพความ เป็นจริง การ กระจายอำนาจ มิได้เกิดขึ้น อย่างแท้จริง	แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้อง ถิ่น, แม้นับว่า จังหวัดต่าง ๆ เป็นราชการ บริหารส่วน ท้องถิ่น แต่ ตามหลักการ และตามสภาพ ความเป็นจริง ถือว่าเป็น ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค โดยภาพรวม เป็นลักษณะ ของการรวม อำนาจไว้ที่ส่วน กลางมากกว่า	แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง และ ส่วนท้องถิ่น, ไม่มีส่วน ภูมิภาค หรือ เรียกว่าเป็น รัฐบาล 2 ระดับ คือ รัฐบาลในส่วน กลาง และ รัฐบาลใน ท้องถิ่น	แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น โดยภาพ รวมเป็น ลักษณะของ การรวม อำนาจไว้ ที่รัฐบาลใน ส่วนกลาง มากกว่า การกระจาย อำนาจให้ ส่วนท้องถิ่น

สรุป เพื่อให้เห็นภาพรวมของการนำเสนอขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ครอบคลุมสาระสำคัญอย่างน้อย 13 เรื่องที่ผ่านมามาทั้งหมดข้างต้นนี้ จึงได้นำหัวข้อของทุกเรื่องมาเขียนสรุปไว้ในภาพที่ 6

ภาพที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตครอบคลุมสาระสำคัญอย่างน้อย 13 เรื่อง

