

# การบริหารกับการพัฒนา

โดย ชัยอนันต์ สมุทรายิช\*

## ความเกลื่อนไหวที่นำไปสู่การพัฒนารัฐศาสตร์

เมื่อประเทศต้องพัฒนาเริ่มต้นเร่งรักษาประเทศ และมีผู้ให้ความสนใจที่จะศึกษาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้นนั้น ความสนใจส่วนใหญ่มักจะมุ่งไปที่การพัฒนา (development) มากกว่าการบริหารการพัฒนา (development administration) ฉะนั้น เมื่อ 10 กว่าปีมานี้ คือประมาณ ก.ศ. 1960 จึงมีบทความไม่เก็บ แหล่งที่มาไม่แน่ชัด แต่เป็นที่ยอมรับว่า การบริหารการพัฒนา ทั้งๆ ที่ในระยะเดียวกัน มีหนังสือและบทความที่เกี่ยวกับการพัฒนา และการวางแผนพัฒนาในแง่เศรษฐศาสตร์ นับไม่ถ้วน

สำหรับการพัฒนานั้น ได้มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไปอยู่สอง派 บางคนเห็นว่า การพัฒนา หมายถึงความจำเริญทางเศรษฐกิจ (economic growth) บ้างก็พิจารณาว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบ บ้างก็ว่าเป็นกระบวนการที่จะทำให้บรรลุถึงจุดหมายที่แน่นอนย่างไร อย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (socio-economic development) หรือการสร้างชาติ (nation-building) ก็ได้ แม้ว่าจะมีผู้มองการพัฒนาไปในทางที่ต่างๆ กันก็ตาม แต่สำหรับผู้ศึกษาทางพัฒนารัฐศาสตร์แล้วมีสิ่งที่สำคัญ 3 ประการที่จะทิ้งพิจารณาเมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของวิชานี้ คือ :—

1. ให้มีการแยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงในผลิตผลของระบบ (change in the output of a system) กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตัวระบบเอง (change in the system itself) การเปลี่ยนแปลงในด้านผลิตผลของระบบหมายถึง

\* ชัยอนันต์ สมุทรายิช, B.A. (Pol. Sc. and Asian Studies, New Zealand), M.A. (Pol. Sc., Wisconsin), Ph.D. (Pol. Sc., Wisconsin); อาจารย์เอก คณะรัฐศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>1</sup> Edward W. Weidner, "The Elements of Development Administration" in Edward W. Weidner (ed.) *Development Administration in Asia* (Durham, : Duke University Press, 1970) pp. 5-8.

การเพิ่มปริมาณตั้งที่เรียกว่า *growth* และถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางตรงข้าม ก็เรียกว่า *lack of growth* การเปลี่ยนแปลงในด้านผลิตผลของระบบนี้เป็นเรื่องเชิงปริมาณ ไม่ใช่เรื่องของคุณภาพแต่อย่างใด

ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทั่วระบบเองนั้น นักวิชาการบางคนถือว่า เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่สุดอย่างหนึ่งของการพัฒนา Professor Riggs เห็นว่า จุดสำคัญของการพัฒนาอยู่ที่การที่ระบบหนึ่ง ๆ มีการแยกแจง (*differentiation*) และการประสานงาน (*coordination*) มากขึ้น Professor Diamant และ Eisenstadt มีความเห็นว่าการที่ระบบมีความสามารถในการที่จะจัดการกับการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทิศทางที่วางไว้ได้มากขึ้นเท่าไหร่ ก็จะให้เท่าไหร่ ระบบนี้ได้พัฒนามากขึ้นเท่านั้น ความเห็นของ Riggs และ Diamant กับ Eisenstadt นี้ไม่แตกต่างกันแต่ก่อร่างให้ เพราะการที่ระบบ ๆ หนึ่งจะมีความสามารถในการก่อให้เกิดการพัฒนาตามที่เป้าหมายไว้ ก็หมายความว่า ระบบนั้นจะต้องมีการจำแนกแจงหน้าที่ และมีการประสานงานกันในระหว่างส่วนต่าง ๆ เสียก่อน

จะเห็นได้ว่า Riggs, Diamant และ Eisenstadt ไม่ได้กล่าวถึงผลิตผลของระบบเลย แต่กล่าวถึงเฉพาะความสามารถของระบบเท่านั้น ความสามารถนี้อาจเป็นเพียงศักยภาพ (*potentials*) ที่ยังไม่ได้นำมาใช้ก็เป็นได้ ทั้งนี้ย่อมหมายความว่าความเจ้าเรี่ย (*growth*) ของเกิดขึ้นได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงภายในทั่วระบบก็ได้

2. "ได้มีการซื้อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างจุดมุ่งหมาย หรือผลิตผลของระบบบริหาร ว่าแต่ละประเภทยอมมีเป้าหมายในการพัฒนาไม่เหมือนกัน"
3. "ได้มีการซื้อให้เห็นว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนานี้จะต้องพยายามอย่างยิ่งยวด ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ได้วางแผนไว้ ทั้งนี้ก็คือความเชื่อที่ว่า มนุษย์สามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือสิ่งแวดล้อมได้ และในขณะเดียวกัน ก็เข้าใจว่า มนุษย์อาจได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน"<sup>2</sup> แนวความคิดเช่นนี้ ของ Riggs เป็นผู้สนับสนุนคนสำคัญโดยย้ำอยู่เสมอว่า ใน การพัฒนา เราจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่า คนกับสิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน

<sup>2</sup> Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (London : Asia Publishing House, 1961).

## ความหมายของพัฒนบริหารศาสตร์

คำว่า Development Administration นี้ เพียงจะมีผู้ใช้เป็นครั้งแรกเมื่อไม่กี่ปีมาแล้ว โดยใช้เรียกการบริหารงานที่มีความมุ่งหมายและวิธีการซึ่งต่างไปจากการบริหารงานในองค์การตามแบบเดิม Dr. George Gant ผู้ให้กำเนิดคำว่า Development Administration นี้ เคยเป็นผู้จัดการโครงการเขื่อนแก่น้ำเทเนเนสซี (T.V.A.) และจากการบริหารโครงการนี้ Dr. Gant ได้แยกสังข์นะของการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน ฝ่ายหนึ่งคือ Internal Administration เป็นการบริหารงานภายในองค์กรเอง ซึ่งมุ่งที่จะจัดการจัดรูปองค์การการบริหารงานบุคคล งานคลัง ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเรียกว่า External Administration ซึ่ง “ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อภายนอกทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ ด้วยการค้นพบที่ว่า ในการบริหารงานนั้นมิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของ การบริหารภายใน องค์กรอย่างเดียว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาสู่ทางติดต่อภายนอกทั้งภายในและภายนอก อีกทั้งความสามารถในการรับมือภัยนอกอันนี้ ไม่สามารถให้ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์กรที่จะบริหารบ้านจัดการภัยนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นความตาย ขององค์กรส่วนมาก เพราะองค์การบริหารท้องที่มีส่วนปฏิบัติการติดต่อภายนอกหรือบ้านจัดการภายนอกอันนี้ ด้วยกันแน่นอน”<sup>3</sup>

แม้ว่า Dr.Gant จะเป็นผู้ใช้คำว่า Development Administration เป็นคนแรกก็ตาม แต่ก็ได้ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการของแหรรฐอเมริกาเท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนาแต่อย่างใด ในระยะต่อมา แนวความคิดทาง Development Administration นี้ จึงขยายความสนใจมาอย่างการบริหารการพัฒนาของประเทศที่กำลังพัฒนามากขึ้น จนจากล่าวไว้ว่า ในปัจจุบัน เมื่อกล่าวถึง Development Administration แล้ว ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นการศึกษาถึงบัญชาของ การบริหารงานพัฒนาของประเทศที่ต้องการเร่งรัดพัฒนานั้นเอง

Dr. Weidner เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้ให้ความสนใจในเรื่อง Development Administration มาทั้งแต่เริ่มมีการนำแนวความคิดนี้มาใช้ Dr. Weidner ได้ให้กำลังกับความของ Development Administration ว่า เป็น “กระบวนการที่จะนำองค์การไปในทางที่จะให้สัมฤทธิ์

<sup>3</sup> อนง. รักษาสัตย์ “ พัฒนา, พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา ” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๘), หน้า ๑๐๙-๑๐๔.

ผลตามความมุ่งหมาย คือ ความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งก็คงเป็นความมุ่งหมายที่ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ด้วยวิธีหนึ่งวิธีใด ("Development Administration in government refers to the processes of guiding an organization toward the achievement of progressive political, economic, and social objectives that are authoritatively determined in one manner or another")<sup>4</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 Professor Irving Swerdlow ให้สรุปรูปแบบความของนักวิชาการต่า: ๆ ที่เขียนเกี่ยวกับ Development Administration ไว้ในหนังสือ *Development Administration: Concepts and Problems*<sup>5</sup> หนังสือเล่มนี้ได้พิจารณาลักษณะของ Development Administration ว่าแตกต่างไปจาก Public Administration อย่างไร และได้ให้ความเห็นไว้ว่า Development Administration นั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ที่ญุ่งยากและลับซับซ้อนมากกว่าการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป ต้องการ "การบุกเบิก" (pioneering) อีกมาก และจะต้องพยายามค้นหาวิธีการที่จะชักจูงให้คนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม Swerdlow และคณานี้ความเห็นว่าการศึกษาถึงแนวความคิดทาง Development Administration นั้น จะต้องพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกัน 3 ข้อคือ :—

1. การบริหารในประเทศที่พัฒนาแล้ว แตกต่างกับการบริหารในประเทศที่ต้องพัฒนาหรือไม่
2. ถ้าต่างกัน ข้อแตกต่างนั้นมีในสาระสำคัญ หรือในบางส่วนเท่านั้น
3. ในการนี้ที่มีความแตกต่างกันอย่างมากนั้น ข้อแตกต่างเหล่านี้เกี่ยวข้องกับรูปแบบ (patterns) หรือระบบ (systems) ของการบริหารอย่างไร การพิจารณาปัญหาดังกล่าว นี้ แม้ว่าไม่อาจทำได้โดยการวัดเชิงปริมาณ (quantitative measurement) ก็ตาม แต่อาจช่วยให้รามีแนวทางที่จะศึกษาต่อไปได้ว่า อาจมีปัจจัยบางอย่างในสังคมของประเทศต้องพัฒนาที่มีผลกระทบต่อการบริหาร หรือระบบบริหารของประเทศนั้น บัญชีเหล่านี้คืออะไร บทบาทของรัฐบาลในประเทศต้องพัฒนา ที่ต้องการเร่งพัฒนาที่เกี่ยวกับการบริหารนั้นจะเป็นไป

<sup>4</sup> Edward W. Weidner, "Development Administration : A New Focus for Research" a paper presented at 1961 Annual Meeting of the American Political Science Association in St. Louis เมื่อวันที่ 15 กันยายน 1961, *op.cit.*, pp. 405.

<sup>5</sup> Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Swerdlow (ed.), *op.cit.* p.x.

ในลักษณะการเข้าใจ โครงสร้างของระบบการเมืองมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม มาก น้อยเพียงใด และบทบาทของนักบริหารในประเทศที่ต้องการพัฒนานั้นมีอย่างไรบ้าง

การให้ทำสำคัญ การ *Development Administration* นั้นมีความหมายหลายอย่าง เนื่องจากความคิดนี้ ยังเป็นของใหม่อよถ์ และก็ยังไม่มีการทดลองกันอย่างแเน่นอนในสาระสำคัญว่า คำจำกัดความที่ทั่วไปคืออะไร เรียกได้ว่า กำลังอยู่ในระยะของการก่อตัว ยังไม่มีมาตรฐานอะไรที่แน่ชัดลงไว้ ฉะนั้นจึงขอยกทำสำคัญของ *Development Administration* ที่มีนักวิชาการบางคนให้ไว้ดังนี้

*Professor Paul Meadows* กล่าวว่า *Development Administration* หมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ในรูปของนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้อย่างแผนๆ ("the public management of economic and social change in terms of deliberate public policy")<sup>7</sup>

*Professor Fred W. Riggs* อธิบายว่า *Development Administration* มีความหมายสองทาง หากหนึ่งได้แก่การบริหารโครงการพัฒนาและวิธีการที่ใช้โดยองค์กรขนาดใหญ่โดยเฉพาะองค์กรของรัฐที่จะนำเอานโยบายและแผนซึ่งได้วางไว้ตามเบื้องหมายของการพัฒนาไปปฏิบัติ "Development Administration refers to the administration of development program, to the methods used by large—scale organizations, notably governments, to implement policies and plans designed to meet their developmental objective" อีกทางหนึ่งได้แก่ การสร้างสมรรถนะทางการบริหารให้ดีขึ้น ("the strengthening of administrative capabilities") ดังนั้น Riggs จึงสรุปว่า *Development Administration* นั้น หมายถึงทั้งการบริหารการพัฒนา (the administration of development) และการพัฒนาการบริหาร (the development of administration)<sup>8</sup>

*Professor Edward W. Weidner* ในบทความชี้แจงสุ่กที่เกี่ยวกับ *Development Administration* กล่าวว่า *Development Administration* เกี่ยวข้องกับการเพิ่ม ภารกิจคิด ประดิษฐ์สร้าง ให้สูงสุดเพื่อการพัฒนา (Development Administration is concerned with

<sup>7</sup> Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration" in Swerdlow (ed.), *op.cit.*, p. 86.

<sup>8</sup> Fred W. Riggs "Introduction" in Fred W. Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration* (Durham, Duke University Press, 1970), pp. 6-7.

maximizing innovation for development) การพัฒนาในความเห็นของ Professor Weidner ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Development means directional change)<sup>9</sup>

นักวิชาการทางเอเชียที่สนใจเรื่อง Development Administration เช่น S.S. Hsueh, Jose Abueva และ Hahn-Been Lee ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ กันดังนี้ ”

S.S. Hsueh “Development Administration มีใช้การบริหารชนิดใหม่ที่แยกออกจาก Public Administration หากเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่เน้นอน และให้ความสำคัญแก่การบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะเรื่องไป ซึ่งได้แก่การบริหารงานพัฒนา ” (Development Administration is not a new kind of administration separable from Public Administration in the general sense. It is goal-oriented and is intended to lay emphasis on a particular role of administration, namely, administration for development)<sup>10</sup>

Jose Abueva “Development Administration ได้แก่ การบริหารโครงการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งโครงการพัฒนาอย่างค้ำประกันและการจัดการของระบบราชการ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาประเทศ ” (the administration of development programs in the economic, social, and political spheres, including programs for improving the organization and management of the bureaucracy as a major instrument for national development.)<sup>11</sup>

๖ Hahn-Been Lee “Development Administration หมายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐ หรือขององค์การใดองค์การหนึ่ง ซึ่งจะต้องเพิ่มสมรรถนะในการปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ และดำเนินการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ยั่งยืน (the problems involved in so managing a government or an agency thereof that if requires an increasing capability to adapt to and act upon new and continuing social changes with a view to achieving a sustained growth in the political, economic and social fields.”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Edward W. Weidner “Development and Innovational Roles” in Riggs (ed.), *op.cit.*, p.399

<sup>10</sup> Shou Sheng Hsueh, “Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia,” in Edward W. Weidner (ed.), *Development Administration in Asia*. (Durham: Duke University Press, 1970), p. 340.

<sup>11</sup> cited by S.S. Hsueh, *ibid.*, p. 341.

<sup>12</sup> cited by S.S. Hsueh, *ibid.*, pp. 341-342.

## ขอบเขตของพัฒนาริหารศาสตร์

แม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่แตกต่างกันไปจากกันในรายละเอียด ก็ตาม แต่สังคมและสำคัญอย่างหนึ่งที่ทุกคนมีความเห็นพ้องคือ ระบบบริหารในการพัฒนา นั้น มีจุดประสงค์ที่แน่นอน ถ้าจะถามต่อไปว่า จุดประสงค์เช่นว่าให้อะไร ก็ต้องตอบว่า ได้แก่ การพัฒนานั้นเอง การพัฒนาหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงที่มีศักยภาพ มีคุณภาพ ฉะนั้นการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ ก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกลไกของระบบบริหารให้ก่อให้เกิดในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือของงานพัฒนาให้ได้เสียก่อน

เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การบริหารราชการของรัฐซึ่งมีตัวข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในกระบวนการ ปัจจัยที่มีอิทธิพลเสริมสร้างพัฒนาที่จะดำเนินการให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม หรือแม้แต่ทางการเมืองเอง และเนื่องจากประเทศที่ต้องพัฒนาทั้งหลายต้องการรับเร่งการพัฒนาชาติให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว บทบาทของข้าราชการจึงทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้ง ๆ โดยตรง ข้าราชการต้องทำงานให้ได้ผลงานที่สามารถช่วยให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปในทางที่พึงประสงค์ และในระยะเวลาอันสั้น มา กกว่าที่จะปล่อยให้สังคมเคลื่อนไปเองตามยถากรรม และการเปลี่ยนแปลงที่ล้าหัวใจนี้มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของระดับ (a change in degree) เท่านั้น หากเป็นการเปลี่ยนแปลงในชนิด ความเป็นอยู่ (a change in kind) ตัวย

การเปลี่ยนแปลงความแผนเศรษฐกิจและสังคม ที่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายประเทศ จะให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ไม่ประสบผลต่ำที่ควร ที่เพราะได้ถูกเลือกความสำคัญของ การบริหารไป นักเศรษฐศาสตร์หลายคนให้ข้อคิดว่า การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงขั้นตอนแรกของการพัฒนา การพัฒนาจะเกิดผลที่ต้องมีการปฏิบัติตามแผน (plan implementation) และการติดตามและประเมินผลที่ดี การปฏิบัติตามแผนจะสำเร็จลุล่วงไปได้ตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบบบริหาร และตัวนักบริหารเป็นสำคัญ /

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนา จะต้องเรียนรู้จากการสร้างนักพัฒนาริหาร เป็นสำคัญแรก และนักบริหารประเภทนี้ ประเทศจะเป็นต้องสร้างขึ้นด้วยความมานะอุตสาหะ และใช้ความพยายามสูงจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะหวังให้เกิดขึ้นเช่นเดียวกับ “สุภาพบุรุษนักบริหาร” (Gentleman Administrator) นั้นไม่ได้ ในประเทศที่ต้องการพัฒนานั้น บทบาทและหน้าที่ของนักบริหารจะต้องเปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจของรัฐได้เปลี่ยนรูปใหม่

จากการรักษาภูมิปัญญาและความสงบสุขของบ้านเมือง มาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ถ้ามีผู้นำที่ดี นักบริหารในประเทศที่มีแผนพัฒนา จะต้องทำหน้าที่เหมือน กับผู้จัดการ (manager) มากกว่าหัวหน้าบริหาร (executive) ตามความหมายดังเดิม การบริหาร ประเทศที่เรียกว่า executive type of administration นั้น มักจะมุ่งเน้นเฉพาะแต่การนำอาชีวะที่ได้รับจากเมืองมาปฏิบัติให้เสร็จสิ้นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ส่วนการบริหารงานพัฒนา นั้นมุ่งยุทธ์ที่ประสิทธิผลของโครงการและโครงการเป็นสำคัญ นักพัฒนาบริหารจะต้องตรวจสอบ ผลลัพธ์ของโครงการที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้น ตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ และสอดคล้องกับเป้าหมาย ใหญ่ที่มีอยู่ในแผนพัฒนาประเทศด้วยหรือไม่

เนื่องจากการบริหารงานพัฒนา เป็นการบริหารโครงการที่มีวัตถุ ประสงค์แนบท้าย และมีเป้าหมายใหญ่ตระหัน ฉะนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผน พัฒนา จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานกันมากขึ้นกว่าเดิม ก่อนที่จะแยกกันปฏิบัติงาน โดยไม่ได้มีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ หมายความว่า การที่จะบริหารงานพัฒนาให้ได้ผลต้องมีเป้า หมายนั้น จำกัดอยู่ในสิ่งเดียว ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงสาย การบังคับบัญชา การเพิ่มหน่วยงานตามโครงการต่าง ๆ และจัดให้มี Field units, เปลี่ยนเส้น ทางของการติดต่อสื่อสาร การรายงาน และการประเมินผล เป็นที่นี้

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเหล่านี้ จะเกิดขึ้นได้ในรูปแบบใหม่ซึ่งอยู่กับระบบการเมือง การบริหารของประเทศแต่ละประเทศซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันออกไป ประเทศที่ด้อยพัฒนา หลายประเทศ มีโครงสร้างของระบบบริหารที่ไม่อื้อค่านิยมต่อการบริหารงานพัฒนา เช่น มี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาแยกกัน ถ้าฝ่ายด้านทำหน้าที่ของตนโดยขาดการ ประสานงานกับฝ่ายอื่น ทำให้การนำแผนไปปฏิบัติไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร จึงจำเป็นที่จะต้องมีการ จัดรูปของสายบังคับบัญชา กันเสียใหม่ให้มีเอกภาพกว่าเดิม เพื่อจัดการในการพัฒนานั้น โครงการ แต่ละโครงการล้วนแต่มีวัตถุประสงค์แนบท้าย และเป้าหมายสำคัญของงานที่แน่นอน หน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่บริหารงานตามโครงการ จึงต้องจัดลักษณะองค์การ และสายบังคับ บัญชาให้สอดคล้องตามลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายมา สิ่งที่สำคัญที่สุดของการจัดองค์การ ที่จะบริหารงานในโครงการก็คือ การพิจารณาถึงความลับช้าเร็วของงานย่อไปในโครงการ ซึ่ง จะต้องเกี่ยวพันกับงานในหลายสาขาด้วยกัน ด้วยทั้งเช่น ในการพัฒนาการเกษตรนั้น โครง 架 รา พัฒนาการเกษตรนี้ให้เกิดความต้องการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกี่ยวข้อง กับการจัดการขนส่ง การตลาด อาหาร การเจ้าจ่ายบุญ และการตลาดอีกด้วย ฉะนั้น การ บริหารโครงการพัฒนาการเกษตรให้ได้ผลดี จึงควรที่จะมีการรวมรวมเข้าด้วยกันในสาขาต่าง ๆ

ตั้งกล่าวมามีว่า ภัยให้สายบังคับบัญชาเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการตัดสินใจ และการประสานงานให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ด้วย ทั้งนี้หมายความว่าการบริหารงานตามโครงสร้างพัฒนาในสาขาเกษตรอาจมีลักษณะเฉพาะเชิงหลักอย่างที่ไม่เหมือนกับการบริหารงานในสาขาอื่น ๆ จึงควรที่จะพิจารณาดูด้วยว่า การบริหารงานในโครงสร้างพัฒนาแต่ละสาขาให้ได้ผลที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมทั่วไป เช่น ในสาขาเกษตรอาจจำเป็นท้องเพิ่มความสำคัญให้กับหน่วยงานใน Field ให้มีส่วนในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่ Field units เพราะใกล้ชิดกับบัญชีทางการมากกว่าส่วนกลาง เป็นต้น

การบริหารโครงการในภาคประเทศ นิยมตั้งองค์การใหม่ ๆ ขึ้น เนื่องจาก การใหม่ ๆ ก็เกิดขึ้น ทั้งที่เรียกว่า Programmatic Agencies ในประเทศไทยที่มีระบบบริหารแบบเก่า คือมีการแบ่งงานตามสายของกระทรวง แทนที่จะจัดแบ่งตามโครงการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนรูปแบบ และสายของบังคับบัญชาเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการบริหารโครงการ ตามสายการบังคับบัญชาใหม่นี้ จุดศูนย์กลางของ การบริหารงานคือที่หน่วยงานกลางซึ่งเป็น program organization แทนที่จะแยกไปขึ้นอยู่กับกระทรวงแต่ละกระทรวง ซึ่งทำให้เกิดการล้าช้าในการปฏิบัติงาน การสื่อสาร การรายงาน และการประเมินผลก็ใช้เวลาเดียวกัน จะดึงมุ่งเข้าสู่ program organization แทนที่จะไปสู่กระทรวงตามแบบเดิม แท้ทั้งนั้นก็ให้หมายความว่า การสื่อสาร การรายงาน และการประเมินผล จะไม่เข้าไปยังกระทรวงเลย ยานมีสายงานสองสายที่ทำหน้าที่ประสานงาน ก็ได้

ตามทัวร์ย่างข้างทันนั้น จะเห็นได้ว่าความสำคัญของ Program organization ในระดับที่ต้องมีมากขึ้นกว่าเดิม ตามลักษณะของการบริหารแบบแท่นนั้น มักให้ความสำคัญกับหน่วยงานส่วนกลางมากกว่า Field units ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาเช่นที่ควร

ในท่านการควบคุมกิจที่นัก กิจกรรมตามแบบตั้งเดิน มีอยู่มุ่งที่จะควบคุมการใช้จ่าย กิจกรรมตรวจสอบการใช้เงินอย่างละเอียดและเข้มงวด เพื่อมุ่งประหดต แลบป้องกันการทุจริต ของข้าราชการ แต่กิจกรรมงานพัฒนาด้าน มุ่งที่จะควบคุมว่า งานตามโครงการ หรือการใช้จ่ายเงินได้บรรลุถึงตัวทุนไปตามที่ต้องการที่วางไว้ หรือไม่ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนรูปแบบของงบประมาณจากกิจกรรมที่ใช้การควบคุมแต่ละรายการ ๆ ไป (Line-item budgeting) มาเป็นกิจกรรมที่ใช้การตัดการ (performance budgeting) และการวางแผน (program budgeting) ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมการจัดการ แล้วทั้งปวงค์กิจกรรมตามมาทุกว่าที่จะควบคุมการใช้จ่าย เงินแต่เพียงอย่างเดียว

การเปลี่ยนแปลงภายในระบบธุรการเพื่อเตรียมรับภารกิจของการพัฒนาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในระบบบุคคลากร(Personnel) การที่แผนพัฒนาจะดำเนินไปได้ ก็ต้องมีคนยื่นมือช่วยกันความรู้ ความชำนาญงานของบุคคลากรเป็นสำคัญ จะนั้นจึงจำเป็นที่จะ ต้องพิจารณาดูความรู้ ความชำนาญ ของผู้ที่จะมาบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ด้วยว่า เหมาะสม สมกับความรับผิดชอบอย่างไร แค่ไหน ประเทศต้องพัฒนาตัวเองประสบปัญหาอย่างหนึ่งว่า เจ้า หน้าที่ของรัฐมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญโดยทั่ว ๆ ไป ดังที่เรียกว่า generalist แทนที่ จะมีความชำนาญเฉพาะอย่างดังที่เรียกว่า specialist ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานของรัฐแท้จริง เดิมเน้นมุ่งไปที่การรักษาภูมิภาค การเก็บภาษีอากร มาจากว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดัง นั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงขาดความรู้ ความชำนาญ ทางสาขายื่น เช่น วิศวกรรม เกษตรกรรม ฯลฯ ซึ่งจำเป็นในการบริหารงานพัฒนา เมื่อต้องการพัฒนาประเทศ จึงต้องพยายามรับผู้ที่มีความรู้ในสาขาวิชาเฉพาะอย่างที่จำเป็นต่อการบริหารโครงสร้างการเข้ามานิเวศในระบบราชการ ในขณะเดียว กันก็จำต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เก่าให้มีความรู้ความเข้าใจในวิชาการใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญต่อ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอีกด้วย

ระบบบุคคลากรของบางประเทศ เป็นไปในรูปของการรับคนเข้ามามีเป็นข้าราชการโดยถือ เอกอัชีพประจำตำแหน่งแต่แรกเข้า ระบบเช่นนี้เรียกว่า Career Staffing และมักจะไม่ยอมให้ผู้ ที่ทำงานอยู่ในสาขาเอกชนเข้ามารับราชการในตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน (late entry) การที่จำกัด ภารกิจของเทคโนโลยีดังนี้ อาจเป็นผลเสียแก่การบริหารการพัฒนาได้<sup>13</sup> ส่วนระบบ บุคคลากรของบางประเทศ เช่นสหราชอาณาจักรและเยอรมัน ยอมให้มีการสถาปัตยนักบุคคลในภาคของ รัฐและเอกชนได้ ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ในรัฐสูงชั้นหน่วยงานของรัฐบาลจะมีภารกิจส่วนใหญ่เคลื่อนย้าย ในบริษัทเอกชนมาแล้ว นอกจากนั้น การจัดคนเข้าทำงานของสหราชอาณาจักรยังนิยมที่จะบรรจุ คนเข้าทำงานในกองการแต่ละกองการไป และใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคนเข้าทำงานในกอง การเหล่านั้นอย่างหนึ่งว่า ผู้ที่สมควรจะต้องสนับสนุนวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นอย่างจริงใจ<sup>14</sup> การจัดคนเข้าทำงานตามโครงการที่เรียกว่า Program Staffing นี้ ช่วยให้รัฐสามารถเลือกสรร บุคคลที่มีความรู้ความชำนาญตรงกับงานของโครงการแต่ละโครงการ เมื่อเสร็จสิ้นโครงการนั้น

<sup>13</sup> late entry นี้ใช้ในสหราชอาณาจักรมากกว่าประเทศไทย ต่อมาในปีค.ศ. 1968 Fulton Committee ของ อังกฤษได้เสนอแนะให้ใช้วิธี late entry บ้าง

<sup>14</sup> เมื่อกำกับดูแลคนเข้าทำงานในโครงการ T.V.A. และ Atomic Energy Commission เป็นต้น

แล้ว บุคคลเหล่านี้ก็ออกไป ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดไป ตั้งแต่นั้นที่เป็นอยู่ในระบบ Career Staffing

จะนั้น จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการบริหารการพัฒนานั้น การวางแผนบุคคล (personnel planning) ก็มีความสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องมีหลักประกันว่า วิธีการรับคนเข้ามาทำงาน จะท้องให้สอดคล้องกับต้นทุนและประสิทธิภาพ และความต้องการของงานในโครงการอย่างแท้จริง

การเปลี่ยนแปลงภายในระบบบริหารที่จำเป็นต่อการบริหารงานพัฒนาอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในด้านพฤติกรรมของบุคคล และการเปลี่ยนแปลงในด้านพฤติกรรมของนักบริหาร ระบบราชการมักถูกกล่าวหาว่าเป็นระบบที่มีลักษณะหลักเลี่ยงความรับผิดชอบ ชาดช้ายดยาด ไม่มีความยืดหยุ่น ฯลฯ ฉันเป็นสาเหตุให้ระบบราชการไม่สามารถจะบริหารกิจการของรัฐให้ได้ผลดีเท่าที่ควร ฉะนั้น ก่อนที่จะเริ่มต้นการบริหารงานในโครงการพัฒนาต่าง ๆ พฤติกรรมขององค์กร และบุคคลในองค์กรจำต้องเปลี่ยนไปด้วย ถ้าหากพัฒนาบริหารต้องการเป็นผู้นำในการพัฒนา ต้องการเป็นผู้นำ หรือตัวแทนแห่งการเปลี่ยนแปลง (agent of change) นักพัฒนาบริหารก็จำต้องเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ที่อาจมีอยู่ในตัวของเขารองก่อน

### ลักษณะพิเศษของพัฒนาบริหารศาสตร์

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนา (Development Administration) นั้น มิใช่เป็นการบริหารงานชนิดใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารงานโดยทั่วไปเสียหมด ทุกลักษณะโดยที่เดียว หากแต่เป็นการบริหารงานพัฒนาซึ่งเน้นในทันทีทุกประสังค์ที่แตกต่างไป จากการบริหารงานแบบคงตื้มที่เรียกว่า General Administration หรือ Regulatory Administration เท่านั้น อย่างไรก็ดี มีผู้เสนอว่า การบริหารการพัฒนานั้น นอกจากรูปแบบการบริหารที่ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เช่นเดียวกับการบริหารโดยทั่วไปคือ สิ่งที่ Luther Gulick เรียกว่า POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) และ บีจัมเม่กัมที่มักพัฒนาบริหารจะต้องคำนึงถึงเมื่อจะวางแผนหรือลงมือปฏิบัติตามแผนพัฒนายังมีอยู่อีก บีจัมเม่กัม ใจ Joseph LaPalombara เรียกย่อว่า NEROP ซึ่งประกอบด้วย<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Joseph LaPalombara, "Alternative Strategy for Developing Administrative Capabilities in Emerging Nation, in Riggs (ed.), op. cit., pp. 171 - 226.

|   |   |                |               |
|---|---|----------------|---------------|
| N | = | Needs          | (ความต้องการ) |
| R | = | Resources      | (ทรัพยากร)    |
| O | = | Obstacles      | (คุปต์ธรรม)   |
| P | = | Potentialities | (ศักยภาพ)     |

นอกเหนือไปจากนี้ใน NEEDS เองนั้น ยังประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปที่ LaPalombara เรียกชื่อ ย่อว่า PADLIIP อีกด้วย

|    |   |               |  |
|----|---|---------------|--|
| PA | = | Participation | (การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน)                  |
| D  | = | Distribution  | (การแจกแจงทรัพยากร)                            |
| L  | = | Legitimacy    | (การหาความชอบธรรม)                             |
| I  | = | Identity      | (การแสวงหาเอกลักษณ์ของชาติ)                    |
| I  | = | Integration   | (การรวมชาติ หรือบูรณาการแห่งชาติ)              |
| P  | = | Penetration   | (การที่รัฐสามารถเข้าถึงประชาชนในเขตเด่นต่าง ๆ) |

LaPalombara เสนอว่า ในการบริหารการพัฒนาเน้น จะต้องเริ่มทำ Profile Analysis เพียงก่อน ก็อวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ โดยทั่วถึงกันว่า จะมีผลกระทบต่อการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนพัฒนาอย่างไรบ้าง ในขั้นแรกนั้นจะต้องสำรวจดูเสียก่อนว่า ประเทศฯ หนึ่งมีปัญหาอะไร มีความต้องการที่จะแก้ไขมีปัญหาเหล่านี้มากน้อยเพียงใด ปัญหาเหล่านี้ก็ได้แก่ PADLIIPนั้นเอง บางประเทศอาจพัฒนาที่ไม่ต้องคำนึงถึงการรวมชาติอีกแล้ว แต่ถึงกระนั้น รัฐบาลอย่างประสบปัญหาอีก ที่จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไข เช่นการที่รัฐบาลยังขาดความชอบธรรม หรือการที่ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองไม่ทั่วถึง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาปัญหาเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเหล่านี้แล้ว ก็จะต้องสำรวจดูว่า มีทรัพยากรที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศมากน้อยเพียงไร การพัฒนาจะมีอุปสรรคอย่างไร และรัฐนั้น ๆ จะมีศักยภาพในการปฏิบัติงานสร้างชาติกังที่ทั้งเป้าหมายไว้อย่างไร ศักยภาพของส่วนไหนของสังคมที่ยังไม่ได้นำมาใช้เป็นประโยชน์มากเท่าที่ควร ก็จะต้องพิจารณานำมาใช้ให้มีผลยิ่งขึ้น

ผู้ที่เสนอแนวความคิดทางการบริหารการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของนักพัฒนาบริหารอีกท่านหนึ่งคือ Hahn - Beon Lee ซึ่งเห็นว่า นักพัฒนาบริหารแตกต่างไปจากนักบริหารโดยทั่ว ๆ ไปใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ นักพัฒนาบริหารหน้าที่สำคัญคือค้นเรอกต่อการบริหารการ

เปลี่ยนแปลง (management of change). ซึ่งพิภากบัณฑ์หารือยกท้าว ๆ ไป ซึ่งมีระดับอย่าง  
จะให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงดำเนินการแก้ไข นอกจากนั้นนักพัฒนาบริหารยังมีบทบาทในการก่อให้  
เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์การ ถ้าเข้าคาดว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมขององค์  
การนั้น ในประการที่สอง นักพัฒนาบริหารจะต้องมีความรู้สึกเป็นหันหนีอันเกี่ยวกับวัตถุประ<sup>16</sup>  
ษฐ์ขององค์กรในลักษณะที่เกี่ยวกับค่านิยมทางการพัฒนาที่มีอยู่ในสังคมโดยส่วนรวม

### ๓ สำหรับหน้าที่ของนักพัฒนาบริหารนั้น Hahn - Been Lee เห็นว่ามีอยู่ 7 ประการ ใหญ่ ๆ คือ<sup>16</sup>

- ๑. การกำหนด และ คาดคะเนงาน (Defining and anticipating tasks)
- ๒. การวางแผน และ นโยบาย (Formulating plans and policies)
- ๓. การปรับองค์การให้เข้ากับงาน (Adopting organization to task)
- ๔. ชักจูงให้คนสนใจในงาน (Motivating men for task)
- ๕. สร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมของงานที่ดี (Cultivating favorable task environment)
- ๖. ระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินงาน (Mobilizing resources to carry out tasks)
- ๗. ทำให้งานมีความหมายในตัวของมันเอง (Giving meaning to tasks)

นอกจากนี้ Hahn-Bcen Lee ยังได้เสนอคุณสมบัติที่นักพัฒนาบริหารพึงมีไว้อีกด้วย  
คุณสมบัติดังกล่าวมี รวมถึงคุณสมบัติทางสติปัญญา (intellectual qualities) ทางการปฏิบัติงาน  
(operational qualities) ทางค้านทัศนะต่อโลก (orientational qualities) และทางท่านจริยธรรม  
(ethical qualities) คุณสมบัติทางสติปัญญา มีความสามารถในการวิเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย  
ค้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมและมนุษย์สัมพันธ์ เป็นต้น คุณสมบัติ  
ทางการปฏิบัติงานมีความสามารถในการดำเนินงานในด้านองค์การ ทักษะในการพิสูจน์ ทักษะในการเป็น  
ผู้ประกอบการ เป็นต้น คุณสมบัติทางค้านทัศนะต่อโลก มีการมองการณ์ไกล การเป็นผู้ที่ชอบการ  
เปลี่ยนแปลง เป็นต้น คุณสมบัติทางค้านจริยธรรม มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ และ  
การมีหลักจริยธรรม เป็นต้น

<sup>16</sup> Hahn - Been Lee, "Desirable Attributes of Development Administrators," paper presented to The EROPA Development Administration Group Seminar on Curriculum for Development Administrators, Pattaya, Thailand, November 19 - 23, 1971.

หน้าที่และคุณสมบัติของนักพัฒนบริหารตามที่ Hahn-Been Lee เสนอไว้นี้อาจเรียกได้ว่าเป็นของนักพัฒนบริหารในอุดมคติก็ได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นที่ประกายอยู่เสมอว่า การบริหาร การพัฒนาของประเทศไทยประเทศไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยตัวเดียว ถ้าเนื่องมาจากนักพัฒนบริหารของประเทศไทยเหล่านี้ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนที่ Hahn-Been Lee ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ต้อง แนวความคิดของ Hahn-Been Lee เป็นของใหม่จึงควรที่จะได้รับการกล่าวถึง ถึงที่ได้เสนอไปแล้ว

เราอาจสรุปได้ว่า ผู้ที่จะเป็นนักพัฒนบริหารนั้น ควรที่จะเป็นผู้ที่มีความคิดก้าวหน้า ชอบการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้มีความรู้อย่างกว้างขวางอย่างที่เรียกว่าผู้รอบรู้สาระพัน (generalist) และเป็นผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษเฉพาะสาขาวิชาคงที่เรียกว่า specialist ด้วย ความรู้ทั่วไปที่นักพัฒนบริหารศาสตร์ควรมีได้แก่ ความรู้ในวิชาเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยาเป็นต้น ส่วนความรู้เฉพาะสาขาได้แก่ ความรู้ในสาขาวิชาการเกษตร การชนส่าง การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้นักพัฒนบริหารควรจะมีความรู้ทางเทคนิคที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาได้อีก เช่น การวางแผนเศรษฐกิจด้านมหภาค (macro-economic planning) การจัดการด้านอุตสาหกรรม (industrial management) การคลัง (public finance) และการส่งเสริมการเกษตร (agricultural extension) เป็นต้น

ถ้าจะเห็นได้ว่า นักพัฒนบริหารจำต้องมีความรู้อย่างกว้างขวาง แท้ในขณะเดียวกัน ก็ต้องรอบรู้ในวิชาเฉพาะให้ดีด้วย ในการให้การศึกษาแก่ผู้ที่จะไปทำงานด้านการบริหาร การพัฒนา จึงควรจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่จะต้องใช้วิชาต่าง ๆ ทั้งก้าวมาแล้ว ให้อยู่ในลักษณะที่สอดคล้อง เมื่อุปกรณ์ท่องกัน โดยยึดหลักของ interdisciplinary approach เป็นสำคัญ

## บัญหาในการบริหารการพัฒนา

การบริหาร และ ระบบบริหารนั้นเป็นเพียงมรรคไวซ์ (means) ที่จะนำไปสู่จุดหมาย ปลายประสงค์ (end) ที่ต้องการ รู้สึกไปในการบริหารในการที่จะปฏิบัติงานก่อ ๆ ให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาท และหน้าที่ของการบริหารงานขององค์กร หนึ่ง ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การนั้นเป็นสำคัญ เมื่อเป้าหมายนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป

หน้าที่ของนักบริหารก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ถ้าองค์การนั้นปรารถนาที่จะบรรลุสิ่งๆ ๆ ที่สำคัญมากในเมื่อแล้ว ผู้ปฏิบัติงานในองค์การก็จะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท และหันกลับตัวเอง ให้เกิดภูมิคติความต้องการใหม่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จที่คาดหวังไว้

ดังนั้น พัฒนบริหารศาสตร์ จึงแตกต่างไปจากการบริหารแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ เพราะการบริหารแบบดั้งเดิมนั้นมีขอบเขตที่จำกัด และมีเป้าหมายคนละอย่างกับเป้าหมายของ การบริหารงานในสมัยใหม่ การบริหารงานแบบเด่านั้น มุ่งที่จะทำหน้าที่ให้ดีๆ ๓ ประการคือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
2. เก็บภาษีอากร และรายได้ต่างๆ ของรัฐ
3. บริหารกิจกรรมที่เป็นภารกิจประจำวัน (routine work) ให้มีประสิทธิภาพ

การบริหารงานเช่นนี้อาจมีประสิทธิภาพ แต่มีลักษณะคงที่และรักษาสถานภาพเดิม (maintenance of status quo) หน้าที่ทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นมาตรฐาน หรือ เป็นผลิตผล (output) ของระบบบริหาร แต่ในสมัยปัจจุบัน ผลิตผลทั้งสามของระบบบริหารได้ กลายเป็นเพียงเชื้อเพลิงที่จะเติมให้กับการพัฒนาต่อไป หรืออาจเรียกว่าเป็น inputs ที่จะ บอนหรือบูรณาการให้การบริหารงานพัฒนาตัวเอง ฯ ดำเนินไปได้ หากใช้คุณภาพในตัวของ มันเองดังที่เคยเป็นอยู่ไม่

ด้วยกล่าวว่า พัฒนบริหารกับการบริหารโดยทั่วไป เหมือนกันตรงที่ทั้งสองทั้งมุ่ง- หวังที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพก็ได้ แต่พัฒนบริหารนั้นมีความจำเป็นในเมื่อขอบเขตของการบริหารงานของรัฐให้ขยายออกไปกว้างขวางกว่าเดิม และมีความยุ่งยาก слับซับซ้อนกว่าที่เคย เป็นอยู่ และที่สำคัญที่สุด ก็คือ เป้าหมายของการบริหารได้เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง การบริหารเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย (เพื่อจัดเก็บภาษีในสมัยก่อน) ไม่ถูกยกเป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา เพื่อการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการค้นคิดประดิษฐ์สร้าง ทำการนำความคิดใหม่ๆ มาใช้ มีการดำเนินงานภาพรวมตลอดอัมเนียระบบบริหารนั้น มีการยอมเสี่ยงทดลองกับสิ่งที่ไม่เคยทำมา過 แทนที่จะบริหารงานไปเพียงวันหนึ่ง ฯ ด้วยการหลีกเลี่ยงท่อ การเสีย

เป็นที่น่าเสียดายว่า ในกรณีที่ประเทศไทยนั้น ต้องการวางแผนพัฒนานั้น เป้าหมายของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วว่าที่ระบบบริหารจะได้รับการปรับปรุง ดังนั้นจึงเกิดช่องว่าง

ในการบริหาร (administrative gap) ซึ่งหมายความว่าเป้าหมายใหม่พื้นต้องการก่อให้เกิดการบริหารทั้งที่เป็นหน่วยงาน และทั่วบุคคล และวิธีปฏิบัติงานยังคงอยู่กับการบริหารแบบดั้งเดิม ผลจึงปรากฏว่าแผนพัฒนาต่าง ๆ นักจะล้มเหลว เพราะความสามารถในการนำแผนไปปฏิบัติยังไม่ถูกกำหนดไว้ในเชิงที่จำกัด

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและรายประเทศมิได้นำมาใช้ยังคงดำเนินการบริหารมาพิจารณาอย่างเพียงพอ การวางแผนทำลักษณะล่วงหน้าเพื่อเตรียมรับการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนในช่วงเวลาต่อไป จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการพัฒนา นอกจากราชการวางแผนทำลักษณะแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงระบบบริหารที่เป็นอยู่ด้วยว่า มีโครงสร้าง มีแบบวิธีในการปฏิบัติงาน การต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร และระบบบริหารที่มีอยู่นี้ จะช่วยหรือจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ถ้าจะเป็นอุปสรรคแล้ว จะต้องแก้ไขในจุดใดก่อน หรือจะต้องเปลี่ยนระบบบริหารใหม่ทั้งหมด

ในเมืองนี้ พัฒนาบริหารจึงน่าจะหมายความถึงการพัฒนาการบริหารในขั้นแรกเพื่อปูพื้นฐานในการบริหารการพัฒนาต่อไปในอนาคต ประเทศที่กำลังพัฒนาไม่อาจถือว่า การบริหารเป็นปัจจัยที่มีอยู่แล้วและไม่ต้องแต่ต้องได้ ประเทศที่พัฒนานั้นจะต้องมีภาคเอกชน (private sector) ที่ช่วยในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจอยู่มากแล้ว ก็ยังมีระบบบริหารที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพสูงอยู่ด้วย ประสิทธิภาพของระบบธุรกิจเอกชนที่เป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนา สำหรับประเทศที่อยู่พัฒนานั้น ภาคเอกชนยังไม่ขยายตัวเต็มที่ และรัฐยังจะต้องเข้าไปผูกเกี่ยวกับกิจกรรมหลายอย่าง อย่าง ซึ่งโดยปกติภาคเอกชนอาจทำได้ ทั้งนี้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของกลุ่มคนที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ

ในขั้นนี้เรามองไปสู่ปัจจุบันได้ว่า การที่จะหวังให้แผนพัฒนาเป็นทั้งเรื่องก่อให้เกิดการปรับปรุงในการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น เห็นจะเป็นความจริงมากได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากระบบบริหารของหลายประเทศยังอยู่ในสภาพที่ต้องการการพัฒนาได้แล้ว ก็อาจทำให้เกิดทางของ การพัฒนาและการบริหารโครงการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะที่ร้าวระสาย และไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดผลตามที่คาดหวังได้

### กลยุทธ์ในการบริหารการพัฒนา

การบริหารงานพัฒนามุ่งใจจะก่อให้เกิดประสิทธิผล (effectiveness) แทนที่จะให้ประสิทธิภาพแต่เพียงอย่างเดียว ประสิทธิผลหมายถึงความสำเร็จลุล่วงถึงเป้าหมายที่วางไว้ การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิด ให้ทุนน้อย ได้ผลิตผลมากในระยะเวลาอันสั้นที่สุดนั้น

ในบางกรณีมิได้นำไปสู่ประสิทธิผล เพราะมีปัจจัยอื่น ๆ เข้าแทรกแซงดังที่จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป ในขณะนี้ เราจำเป็นต้องแยกระหว่างปัจจัยที่เป็นเครื่องบือนเข้าสู่ระบบบริหาร หรือ input และผลได้ หรือ output และผลที่ทั้ง input และ output ก่อให้เกิดขึ้นในสังคม หรือที่เรียกว่า outcome เสียก่อน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า output นั้นเป็นผลที่เกิดจากประสิทธิภาพ และ outcome เป็นผลที่เกิดจากการบรรลุถ่วงถึงประสิทธิผล (effectiveness)

การที่จะแสวงหาประสิทธิผลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีผลได้ (output) จากหน่วยงานทั่งๆ ที่จะช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งเรารู้ว่า complementary output คั้งคูได้จากทั้ง แบบข้างล่างนี้

| I                                      | II  | III  | IV  | V   | VI                      |
|--|---|--|---|---|-------------------------|
| Pre-input preparation                  | Operational input                           | Administrative efficiency                              | Program output  | Program linkages  | Outcome เป้าหมายของชาติ |
| —ระบบงบประมาณ<br>—ระบบบุคคลากร<br>ฯ ลฯ | —อุปกรณ์ทั่วๆ<br>—การบริหารงาน<br>วัสดุ ฯลฯ | —ความสามารถ<br>ของระบบบริหาร<br>(กระบวนการปรับ<br>รูป) | ผลได้เช่น<br>—จำนวนภาระ<br>เมตรของถนน<br>ที่สร้างเสร็จ<br>—จำนวนคนที่<br>สถาบันการศึกษา <sup>ผลิต</sup> ออกมาน<br>—จำนวนของ<br>ผลิตผลต่อวัน | —ผลจาก<br>โครงการ<br>อื่น ๆ ที่จะ<br>ช่วยให้บรร<br>ลุภัยจุด<br>หมาย |                         |
|  |   |  |   |   |                         |

ในการวางแผนพัฒนานั้น จะต้องมีการวางแผนเป้าหมายรวมของชาติเสียก่อน และพิจารณา ดึงสู่ทางที่จะก่อให้เกิดผลตามมาตรฐานทั่วไป เมื่อพิจารณาตัวแบบข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ใน ขั้นแรกนี้ จะต้องมีการเตรียมการต่อหน้าก่อน ซึ่งเรียกว่า pre-input preparation ระบบงบประมาณ ระบบบุคคลากรเหล่านี้ จะเป็นเครื่องกำหนดการใช้ทรัพยากรที่จะนำเข้าบือนสู่ ระบบบริหารการพัฒนาต่อไป ในขั้นที่สองนั้นก็คือปัจจัยต่าง ๆ ที่จะบีบอนเข้าสู่ระบบบริหาร ซึ่งได้แก่ สัดส่วนการลงทุน ห้องเรียน หรือ 3M's คือ คน (man) เงิน (money) และวัสดุอุปกรณ์

(material) บื้าจัยจาก I และ II นี้ จะร่วมกันเข้าไปสู่กระบวนการแปรรูป (Conversion process) ซึ่งที่จะเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงบื้าจัยที่นำเข้า (input) ให้ออกมาเป็นผลผลิต (output) ได้ นั้น คือกระบวนการซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง ระบบที่มีแบบแผนในการปฏิบัติงาน ซึ่งเรา เรียกว่า ฯ กันว่าเป็นสมรรถนะ (capability) ของระบบราชการนั้นเอง ในช่วงที่ 4 นี้ เราจะได้ผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานของระบบ

ถ้าเราหยุดที่ช่วงที่ 4 เราจะได้ประสิทธิภาพ (efficiency) เมื่อเรารู้ว่าระบบบริหารได้ ผลลัพธ์ได้ด้วยทุนที่น้อยพอควรในเวลาอันสมควร แต่ถ้าเราต้องการประสิทธิผลแล้ว เราจะ ต้องคุยกันว่า ผลลัพธ์ที่ได้นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างไร ไว้หรือไม่

อาจมีผู้แห้งว่า เมื่อมีประสิทธิภาพแล้วก็อาจจะมีประสิทธิผลด้วย ซึ่งอาจยอมรับได้ใน กรณีที่ระบบการผลิตเป็นจุดหมายในตัวของมันเอง เช่น รัฐบาลต้องการให้ชานาผลิตข้าวให้ มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และทำการซื้อยเหลือทิ้ง ๆ แล้ว ผลปรากฏว่า การผลิต ของชานา ดีขึ้น ได้ข้าวมากขึ้น แต่ถ้ารัฐบาลต้องการพัฒนาการเกษตรเพื่อเป้าหมายที่กว้างไปกว่านั้น คือ ให้ชานา มีรายได้ดีขึ้น ความสำเร็จของโครงการซื้อยเหลือชานา ก็จะขึ้นอยู่กับความจริงที่ว่า ชานาผลิตข้าวได้มากขึ้น และจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย แต่ปัญหาที่เราประสบอยู่ในการ พัฒนาประเทศเวลานี้ก็คือ การที่ชานาสามารถผลิตข้าวได้มากขึ้น แต่รายได้กลับคงที่ หรือ ตกต่ำลงกว่าเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนในการซื้อยของชา คำตามของเราก็คือ ชานาผลิต ข้าวได้มากขึ้น แต่รายได้ซึ่งน่าจะเพิ่มขึ้น ถูกเปลี่ยนมือไปอยู่กับใคร

เนื่องจากการพัฒนามักจะเป็นกระบวนการที่สับซ้อน และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ กัน หน่วยงานของรัฐบาลที่มีส่วนร่วมในการพัฒนามีหลายแห่ง และจะต้องร่วมมือกันอย่างกี จังจะเกิดผลกระทบเป็นอย่างมากที่ต้องการได้ เราจึงจะพิจารณาว่า การที่ program output จะนำไปสู่ outcome ที่ต้องการนั้น จำต้องอาศัยความร่วมมือจากผลผลิตของหน่วยอื่น ๆ ที่จะต้องผลิต complementary output ซึ่งกัน ถ้าเราจะลดกลั่นมาใช้กันอย่างของการพัฒนาการเกษตรซึ่ง รัฐบาลมี เป้าหมาย (outcome ที่ต้องการให้เกิดขึ้น) ในการเพิ่มรายได้ของชานาแล้ว เราจะเห็น ได้ว่า การเพิ่มผลผลิตของชานานั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากผลผลิตจากระบบการผลิต อื่น ๆ กัน ชานาผลิตมากขึ้นเรียกว่ามีการเปลี่ยนแปลงในระบบผลิตข้าว แต่รายได้ของ ชานาที่จะเกิดจากการเพิ่มผลผลิตนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบบราคา (price system) ระบบภาษี (เช่นการเรียกเก็บค่าพรีเมียมข้าว) ระบบสหกรณ์ (เพื่อความมุ่งหมายในการจัดการกิจกรรม) ระบบการขนส่ง (เพื่อความสะดวกในการขนถ่ายสินค้ามาขาย) ฯลฯ

ตั้งนี้ในช่วงที่ ๕ เรายังเรียกว่า program linkages โครงการซึ่งกันมีหลาย ๆ ค้านะ ประกอบการ ถ้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดบกพร่อง อาจมีผลทำให้โครงการรวมทั้งหมด ไม่อาจสร้างผลตามเป้าหมายใหญ่ที่ต้องการไว้ เรายังสรุปได้ว่า ในกรณีที่โครงการพัฒนาครอบคลุมถึงสาขางานหลาย ๆ สาขานั้น ผลงานที่มีประสิทธิภาพของแต่ละสาขาจะต้องประสานกัน จึงต้องเกือบถูกกัน ประสิทธิภาพจึงจะเป็นประสิทธิผลได้

บัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารการพัฒนา ก็คือ การยึดกระบวนการ (process) มาเกินไป จนละเลยๆ มากมาย (goal) การยึดกระบวนการปฏิบัติงาน และให้ความสนใจกับการบริหารงาน เพื่อประสิทธิภาพนั้น อาจเป็นเหตุให้แต่ละหน่วยงานพยายามอยู่เพื่อแต่การทำงานโดยคำนึงถึง หน่วยงานของตนแต่เพียงหน่วยเดียว โดยละเลยความสนใจที่ควรจะมีต่อนักวิชาการที่ทำงานที่ เกี่ยวข้องในงานชนิดเดียวกัน ทั้งนี้หมายความว่า แท้จริง นักวิชาการที่บังคับกันเฉพาะยานพาณิชย์แห่ง ความรับผิดชอบของตน ซึ่งที่จริงก็เป็นการดี แต่ยังไม่พอเพียงที่จะนำไปสู่การบริหารการพัฒนา ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม บัญหานี้มีใช่สิ่งที่จะแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น ความ ล้มเหลวของกระบวนการบริหารการพัฒนา อาจขึ้นอยู่กับสิ่งอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการขาดความร่วม มือ และประสานงานกันก็ได้

นักเศรษฐศาสตร์มักจะกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยระบบสองชนิดขึ้นกันอยู่ และปฏิบัติงานเกียงข้างกัน ก็คือในระบบเดียวกันนั้น มีกั้นส่วนที่ทันสมัยหรือพัฒนาแล้ว ก็คือ ระบบการผลิตทางอุตสาหกรรม และระบบที่ยังล้าหลังอยู่ ซึ่งได้แก่ระบบการผลิตทาง เกษตรกรรม

การพัฒนา และความล้าหลังนี้ มิได้หมายถึงเฉพาะกรรมวิธี และเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต กท่า�นี้ แต่ยังรวมถึงทัศนคติ ความเชื่อที่ล้าหลังที่ไม่เกือบถูกต้องของการพัฒนา เช่นการไม่ยอมเสี่ยง ภารมองไกลกว่าแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ฯลฯ อีกด้วย

การที่ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะของค้านพัฒนาและล้าหลัง ผสมผสานกันอยู่นี้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Economic Dualism ผู้เขียนขอเสนอว่า ในระบบการบริหารก็เช่นกัน ระบบบริหารประกอบไปด้วย ส่วนที่ทันสมัยและส่วนที่ล้าหลัง มีนักบริหารที่รู้จักเทคนิค การบริหารใหม่ ๆ และจำเป็นต่อการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความล้าหลังในค่านิยมคิริกรรม ทางการบริหารอีกด้วย

บัญหายอดของ Administrative Dualism นี้ที่ความรุนแรงมากขึ้น ในกรณีที่นักบริหารรู้ เทคนิคการบริหารใหม่ ๆ ได้รับการฝึกอบรมในวิชาการเฉพาะอย่างอ่อนจำเป็นต่อการพัฒนา แต่มี

ทั้นคือที่ฝึกและอยู่ในค่านิยมแบบตั้งเดิม นักบริหารที่ทันสมัยในรูปแบบ แต่ล้าหลังในจิตใจ ในพฤติกรรมยังมีอยู่มาก จึงทำให้สภาพการบริหารระดับรัฐเสียยิ่งขึ้น นักบริหารที่สามารถบรรยายเทคนิคก้านการวางแผนได้ แต่ล้าหลังในค้านทั้นคือที่มีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่ยอมให้ผู้ร่วมงานมีส่วนในการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า participative management ก็ยังมีอยู่มาก เช่นกัน

ถ้าจะพิจารณาในค้านความค้ายพัฒนาของส่วนต่าง ๆ ของระบบบริหารในลักษณะของ การขาดความรู้ และเทคนิคทางการจัดการแล้ว เราอาจจะนำกรณีการปรับปรุงระบบประมาณ มาพิจารณาได้

การปรับปรุงระบบประมาณจากแบบรายการ (Line-item budget) มาสู่แบบประมาณ แบบแผนงาน (performance หรือ program budget) นั้น มีความจำเป็นต่อการพัฒนาในแห่งที่ว่าง งบประมาณแบบแผนงานนั้น จะสอดคล้องที่กับวางแผนโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อสำนักงบประมาณเสนอแนะแนวทางคิดใหม่นี้ และพยายามนำไปปฏิบัติ ก็พบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาก สำนักงบประมาณนั้นเรียกให้ไว้ว่าเป็นหน่วยงานในระบบราชการไทยที่ทันสมัยกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในค้านของบุคลากร และเทคนิคในการงบประมาณ แต่ หน่วยงานอื่น ๆ ที่สำนักงบประมาณต้องการให้ทำงบประมาณแบบใหม่นั้น... ยังขาดผู้ที่มีความรู้ ในการวางแผน และการงบประมาณแผ่นดินมายุ่งมาก งบประมาณที่เสนอมาจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ และก่อให้เกิดความยุ่งยากในการวิเคราะห์หลายประการ

ถ้าเราจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงทั้งก่อนนี้ เราจะเห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุง หน่วยงานที่ล้าหลังก่อน และจะต้องดำเนินการศึกษาสภาพการบริหารของระบบบริหารทั้งระบบ แทนที่จะเริ่มการเปลี่ยนแปลงซึ่งมักจะมาจากส่วนที่พัฒนาแล้ว และหวังจะให้ส่วนที่ยังล้าหลัง ปรับตัวให้ทัน เรายังต้องมีแผนการบริหารในระยะยาวเพื่อกราดใหญ่ โครงสร้างและระบบการทำงาน ตลอดจนบุคลากรของส่วนต่าง ๆ ของระบบราชการทุกaway

การเปลี่ยนแปลงในค้านการจัดการทางเทคนิคนี้จะต้องควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงใน ทั้นคือและค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานด้วย เนื่องจากกระบวนการพัฒนานั้น รวมถึงประชาชน ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย หน่วยงานบางหน่วยงานอาจมีความจำเป็นในการปรับปรุง ทั้นคือทางการบริหารน้อย เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้า ความจำเป็นในการ พัฒนาเทคนิคทางการบริหารเพื่อให้การผลิตไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาจเป็นจุดหมาย ในทิศทางนั้นเอง เพราะการแยกจ่ายกระแสไฟฟ้าไม่มีความยุ่งยากทางการคิดคือพบปะกับประ-

ชาชน เหมือนกับโครงการอื่น ๆ แก่โครงการพัฒนาชุมชน ปฏิรูปที่ดิน หรือส่งเสริมการเกษตร ทั้งการทั้งเทคนิคทางการผลิต และ เทคนิคในการจูงใจประชาชน การพัฒนาการบริหารใน หน่วยราชการที่มีมิติทั้งสองทางเข่นี้ จึงมักจะเป็นการยากกว่าการพัฒนาการบริหารที่มีมิติทาง กรรมวิธีการผลิตแต่เพียงด้านเดียว

การที่ระบบบริหารมีลักษณะของ dualism คังกลัวหันก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหาร การพัฒนาเป็นเอกบุรุษ การ เผริ่งการพัฒนานั้น เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนครอบคลุม หน่วยงานหลายแห่งและในหลายกรณี หน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงต่างกัน ยังนำปัญหาด้านการ ประสานงานทั้งในระดับต่ำและระดับสูงมาอีกด้วย การบูรณาการพัฒนานั้นเมื่อถูกยึดเป็นระบบ (system) ระบบประกอบด้วยส่วนประกอบ (components) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงในส่วนประกอบหนึ่งนึง จะมีผลต่อการปฏิบัติงานของระบบนั้นเป็นการทั่วไป อีกด้วย ถ้าส่วนประกอบหนึ่งหยุดทำงานหรือทำงานล้าหลัง ส่วนประกอบอื่นอีน ๆ ก็จะ พลาดอยู่ได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย และระบบใหญ่ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่

คันนั้นเมื่อเราระวางแผนพัฒนา เราจึงจะต้องคำนึงถึงการบริหาร แต่เมื่อการบริหาร ของหน่วยไหนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่การบริหารในฐานะที่เป็นกิจกรรมของระบบบริหารส่วน รวม เพื่อประโยชน์ในการวางแผนยุทธ์ในการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดผลตามจุดหมายที่ต้องการ ยัง เป็นเป้าหมายของชาติคือไม่

---



---