

# ศัพท์พัฒนบริหารศาสตร์

## DEVELOPMENT ADMINISTRATION GLOSSARY

### ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT

#### การพัฒนาการบริหารงาน

#### I. ที่มาและความหมาย

แต่ดั้งเดิมมานั้น นักเศรษฐศาสตร์สนใจศึกษาระบบเศรษฐกิจเฉพาะเมื่ออยู่เวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ต่อมาในสมัยพัฒนา เมื่อเกิดปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศชาติได้มีความสำคัญมากกว่า นักเศรษฐศาสตร์จึงหันมาค้นหาตัวปัจจัยสำคัญที่ใช้เพื่อการผลิต โดยขณะเดียวกันจะสามารถนำความก้าวหน้ามาสู่ประเทศชาติได้อย่างรวดเร็ว และนิยมเรียกการศึกษาและการวิเคราะห์แขนงนี้ว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจ” ในทำนองเกือบจะคล้าย ๆ กัน นักรัฐศาสตร์แต่เดิมสนใจที่จะถ่ายทอดแบบการเมืองและการปกครองจากประเทศที่เจริญแล้วให้แก่ประเทศที่ยังล้าหลังในด้านความเป็นอยู่ ต่อเมื่อเห็นว่าแบบที่ควรจะศึกษานั้น ควรจะเป็นแบบที่มีลักษณะเป็นคุณประโยชน์และช่วยเร่งรัดประเทศให้เกิดความสมบูรณ์พูนสุขได้เป็นการคงทน ไม่ว่าแบบนั้นจะเป็นแบบส่งเสริมการร่วมมีส่วนร่วมมีเสียงของประชาชนแบบรัสเซีย แบบอเมริกาหรือประเทศอื่น ๆ จึงได้เกิดการค้นคว้าหาแบบใหม่ ๆ ขึ้น เรียกว่า “การพัฒนาการเมือง” แม้กระนั้นก็ดี กลุ่มนักวิชาการทั้ง 2 กลุ่ม จะไม่สามารถตกลงระหว่างกันเอง ในอันที่จะกำหนดค่านิยมให้มีถ้อยคำเป็นอย่างเดียวกันได้ แต่เมื่อได้พิจารณาโดยส่วนรวม ๆ แล้ว ก็มีเค้าโครงพอที่จะอธิบายให้เข้าใจได้ว่า ต่างก็มีความต้องการในอันที่จะค้นหาทางที่จะปรับปรุงสังคมให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยมีความทันสมัยทันกับประเทศที่เจริญแล้ว

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญกว่าก็คือเมื่อมาถึงขั้นที่มีความคิดกันเช่นนี้แล้ว ทำอย่างไรรัฐจึงจะสามารถดำเนินการให้ประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายเหล่านั้นได้ตามปรารถนา

โดยประหยัดความสิ้นเปลืองเงินทุน ด้วยความรวดเร็ว และด้วยความแน่นอนถูกต้อง ซึ่งเพื่อให้ความคิดได้มีการกระทำให้สำเร็จลุล่วงได้ นักพัฒนาจะต้องมอบภาระกิจที่จะปฏิบัติการให้บรรลุตามนั้นแก่ระบบการบริหารงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐต้องสร้างระบบการบริหารให้เป็นปัจจัยนำความสำเร็จมาสู่เป้าหมายของการพัฒนาให้ได้ ความจำเป็นอย่างนี้จึงทำให้เรื่อง “การบริหารงานเพื่อการพัฒนาหรือพัฒนาบริหารศาสตร์” (Development Administration) เป็นแขนงวิชาที่ต้องศึกษากันโดยเฉพาะ

ศาสตราจารย์ เฟรด ทับลิว. ริกซ์ (Fred W. Riggs) ได้ตั้งคำถามไว้ว่า ในเมื่อระบบเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องพัฒนา และระบบการเมืองก็ต้องพัฒนา แล้วนักบริหารเองเล่า จะไม่มีเนื้อหาหรือความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบบริหารให้ทัดเทียมกันบ้างหรือ จะมีเหตุผลพอเพียงไหมที่จะกล่าวว่า นักบริหารก็ต้องเพิ่มพูนสมรรถภาพของสถาบันการบริหารงาน และวิธีปฏิบัติงานให้สูงขึ้น ก่อนที่จะสามารถรับเป็นกลไกช่วยการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น การเศรษฐกิจและการเมืองให้เกิดเป็นผลสำเร็จสมดังความมุ่งหมายได้

ตามข้อเท็จจริงนั้น จะกล่าวว่านักบริหารเป็นพวกที่ไม่ค่อยกระตือรือร้นหรือไม่ค่อยทุกข์ร้อนก็ไม่ถูกต้องนัก ทั้งผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่ถือว่าเป็นนักวิชาการในด้านการบริหารงานต่างก็มีความสนใจที่จะปรับปรุงระบบบริหารงานให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเป็นปกติอยู่แล้ว อาทิเช่น การนำวิชารัฐประศาสนศาสตร์แผนใหม่มาศึกษาและปรับปรุงให้เข้ากับประเทศไทยก็นับเป็นการแสวงหาวิธีทำงานที่ดีกว่าทันสมัยกว่ามาใช้ในประเทศ คำว่า ประสิทธิภาพ ก็เป็นคำที่นิยมใช้กันแพร่หลาย แต่ประเด็นที่ริกซ์ตั้งขึ้นมาถามอีก ก็เพราะท่านผู้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “การพัฒนาการบริหารงาน” อย่างรัดกุม โดยพิจารณาเฉพาะแง่ของความสามารถเปลี่ยนแปลงการบริหารงานให้เป็นผลดีขึ้นอย่างสำคัญ (major change)

ตามคำจำกัดความแบบพื้น ๆ “การพัฒนาการบริหารงาน” (administrative development) หมายถึง “การปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น” สำหรับการบริหารงานที่ไม่ดี และจะทำให้ดีขึ้นนั้น จะมีอย่างไร จะใช้กลไกในหัวข้อต่อไปเป็นตัวอย่าง แต่ความเห็นของนักพัฒนาการส่วนมาก จะถือว่า การพัฒนาการบริหารงาน หมายถึง “การวางรูปการบริหารงาน โดยใช้วิธีแก้ไขการยึดถือคุณค่านิยมและเปลี่ยนรูปฟอร์มของระบบเสียใหม่ทั้งหมด” และ

ศาสตราจารย์ เฟรด คับลิว. ริคซ์ ซึ่งเป็นนักพัฒนาบริหารคนหนึ่ง ก็ให้นิยามว่า “ การพัฒนาการบริหารงาน หมายถึงแบบแผนใด ๆ ที่จะเสริมสร้างการใช้อุปกรณ์บริหารที่มีอยู่ทั้งหมดให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพแก่การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างสูงได้ ”

จากทั้ง 3 คำจำกัดความ จะเห็นได้ว่า คำจำกัดความอันแรกนั้นให้ไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่น่าพอใจเพียง ส่วนอันที่สองและอันที่สามนั้น เน้นลักษณะและความหมายของคำว่า “ การพัฒนา ” เป็นเรื่องใหญ่ เป็นเรื่องของการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหาร คำว่าแบบแผน (pattern) ของริคซ์ มีความหมายว่า เรื่องใหม่นี้ต้องเป็นเรื่องผิดกับแผนการทำงานเดิม ไม่ใช่เป็นแต่เพียงปรับปรุงการบริหารงานเพียงเล็กน้อยก็พอแล้ว อุปกรณ์การบริหารที่มีอยู่ทั้งหมดที่ริคซ์ว่า จะรวมหมดทั้งสติปัญญา และกำลังแรงงานของมนุษย์ เงินทอง วัสดุ ระเบียบปฏิบัติการ กฎหมาย การสนับสนุนจากภายนอก และประเพณี

นอกจากนี้ ยังมีนักพัฒนาบางคนที่ถือแนวความคิดว่าการพัฒนาให้ลึกซึ้งอย่างเดียวกับพวกที่สองและที่สาม พวกนี้บรรยายลักษณะของแบบการบริหารชนิดที่เรียกว่า พัฒนา ไว้ เช่นลูเซียน ปาย (Lucian Pye) กล่าวว่า การพัฒนาการบริหารงาน ย่อมหมายถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีลักษณะดังนี้ คือ (1) มีการทำงานเฉพาะอย่างมากขึ้น (specificity of functions) (2) มีการใช้คติที่เป็นสากลนิยมเป็นแนวปฏิบัติมากขึ้น (universalistic norms of conduct) และ (3) มีการคำนึงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นหลัก (Achievement consideration) นอกจากนี้ ยังมี ลีโอเนิร์ต ไบนเคอร์ (Leonard Bender) นักพัฒนาชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งกล่าวว่า หากรัฐมีความสามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปโดยสามารถดึงดูดผู้มีอิทธิพลสูงในประเทศมาร่วมกำลังสามัคคีปฏิบัติงานกันนั้นแหละ คือ การพัฒนาการบริหารงาน (administrative development)

การที่ยังมีข้อแตกต่างกันเกี่ยวกับการตกลงใช้คำนิยามของการพัฒนาการบริหารงาน จึงอยู่ที่ความหมายของคำว่า “ การพัฒนา ” เป็นสำคัญ นักพัฒนาจะตีความว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทั้งทางคุณภาพและปริมาณ คือ การพัฒนา หรือเทียบกับทางวิทยาศาสตร์เพื่อความเข้าใจ ก็เสมือนการเปลี่ยนแปลงที่ใช้หรือมีกลไกจุดชนวนยาวนานอวกาศให้หลุดจากแรงดึงดูดของโลก เพื่อให้พ้นมิให้กลับคืนวงโคจรเก่า แต่ให้ไปสู่ระดับใหม่ แรงดึงดูดนั้นเองที่สามารถพยานให้หันเหออกจากการโคจรของโลก และนำไปสู่โลกพระจันทร์ซึ่งเป็นอีกโลกหนึ่งได้

## II. ข้อวิพากษ์วิจารณ์ระบบการบริหารงานของไทย

จากการตีความหมายตามธรรมดา ประเทศใดที่มีข้าราชการที่สามารถบริหารงานโดยมีประสิทธิภาพสูง โดยทั่วไปก็นับว่าระบบบริหารของประเทศนั้นได้ก้าวหน้าแล้ว แต่ถ้าหากว่าการลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารหรือจ้างคนมาบริหารงานสูง แต่ผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับหรือข้าราชการเหล่านั้นทำงานให้มันน้อยมากแล้ว ระบบบริหารงานชนิดนี้ก็เรียกว่าไม่มีการพัฒนา

ในกรณีของประเทศไทย หัวข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ต้องการให้ประเทศปรับปรุงระบบบริหารงานนั้นมีนานาประการ เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ เป็นต้นว่าให้ลดจำนวนข้าราชการให้เหลือพอกับปริมาณงาน ดูแลอย่าให้ข้าราชการมัวนั่งอ่านหนังสือพิมพ์ กินขนม หรือเดินเที่ยวเล่นในเวลาราชการ ให้บรรจุกษัตริย์ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะของงาน ให้รับคนชนิดที่จะมาทำงานให้อย่างเต็มความสามารถ อย่าเกรงใจพวกพ้องในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่งหรือให้คุณงามความดี แต่ให้ยึดหลักคุณธรรมโดยเคร่งครัด อย่าใช้ยศถาบรรดาศักดิ์ทำตัวเป็นใหญ่ให้มาก แต่ให้สร้างความร่วมมือในระหว่างผู้ร่วมงานให้เกิดขึ้นอยู่เสมอ พยายามปรับปรุงระเบียบการทำงานให้ทันสมัย อย่าปล่อยให้ระเบียบงานอยู่ในสภาพยุ่งเหยิง เพราะอาจจะซ่อนเร้นอะไรที่ไม่ดีไม่งาม ซึ่งล้วนแต่ไม่เป็นผลส่งเสริมประสิทธิภาพของทางราชการ ให้จัดการกับการคอร์รัปชันอย่างเฉียบขาด ให้ปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้สูงพอสมควร อย่าให้คนดีต้องหนีออกไป เพราะจะเหลือแต่คนที่ไม่ดีไปไหนไม่ได้ อยู่หน้ากันตุนเงินเปล่า ๆ ตั้งหน่วยงานใหม่ก็อย่าให้ซ้อนงานกัน ทำงานในหน้าที่ให้ตรงกับเป้าหมาย อย่าให้เอาประโยชน์อย่างอื่นยกขึ้นมาเป็นเป้าหมายเทียมกันกับเป้าหมายหลักให้ดูน่าเกลียด เช่น เอาการจัดสรรที่ดินซึ่งควรกระทำเพื่อสวัสดิการ แต่กลับมามุ่งเอากำไรหรือขายให้แก่คนทั่วไป จึงปรับปรุงทัศนคติของข้าราชการให้ชอบทำงานให้ก้าวหน้า อย่าทำงานแบบนักอนุรักษ์นิยม (conservative) เพราะจะขัดขวางกับการพัฒนาประเทศ หากข้าราชการผู้ใดทำงานเข้มแข็งดีแล้ว ก็อย่าไปสอดก้าวก่ายเป็นการตัดกำลังใจ อย่าเอาเหตุผลที่นอกเหนือหน้าที่การงานมาอ้างให้คนนั้นเสียกำลังใจ ผู้บังคับบัญชาควรเลิกคิดคำว่า “เกินหน้า” และเพิ่มความไว้วางใจให้ลูกน้องสั่งการบ้าง ควรลดการใช้คณะกรรมการ เพราะกรรมการมักใช้เวลาเดินทางไปประชุม เหลือเวลาหนึ่งทำงานคิดให้ลึกซึ้งไม่มากนัก และการใช้กรรมการทำให้การตัดสินใจ

ล่าช้า ยิ่งกว่านั้น พอเกิดเรื่องไม่ดี ก็ขาดผู้รับผิดชอบอย่างแท้จริง ชักกันวุ่น ควรเพิ่มนักวิจัย ควรปรับปรุงสถิติให้เป็นรากฐานในการวิเคราะห์และวางแผนงาน และหาทางส่งเสริมกำลังใจ ให้ผู้ที่เสียสละในการทำงานให้แก่เป้าหมายขององค์การ

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งนักศึกษาหรือผู้สนใจจะพบอยู่เสมอ ในตำราและบทความ อย่างไรก็ตาม การที่จะทราบข้อเท็จจริงดังตัวอย่างเหล่านี้ หาได้เกินความสามารถของคนไทยไปทุกหัวข้อมิ มีใช้ว่าเมื่อนักวิทยากรได้ค้นพบสาเหตุ และเมื่ออธิบายให้ทราบแล้ว คนไทยจะไม่เข้าใจแล้วทำไมได้ ประเด็นอยู่ที่ว่าที่สังเกตก็สังเกตไป ผู้ปฏิบัติงานก็มีวิธีการทำงานตามเดิม หรือเมื่อถูกเร่งรัดก็จะแก้ไขเล็กน้อย แล้วในไม่ช้าพอไม่มีใครเอาใจใส่ก็กลับไปที่เดิม หรือยิ่งร้ายหนักเข้ากว่านั้นก็มี เพราะผลประโยชน์ของตนย่อมอยู่เหนือกว่าสิ่งใดเสมอ หากผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานกับเป้าหมายขององค์การตรงกันอยู่ ประสิทธิภาพก็พอสูงอยู่ได้ การพัฒนาการบริหารงานก็ดีขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม หากไม่ตรงกัน และโอกาสที่พอจะรักษาผลประโยชน์ของตัวเองได้มีมาก องค์การซึ่งมีคนพวกนี้เป็น ลูกรมือจะไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงไปได้

### III. ความเห็นของนักพัฒนาบริหารและของ เฟรด ริกซ์

นักพัฒนาบริหารส่วนมากกลุ้มใจในเมื่อข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบบริหารงาน ให้แก่ประเทศใหม่ของเขา มักจะถูกกละเลยหรือไม่ได้ผลตามที่เขาคาดหวังไว้ บางทีก็จัดไม่ได้ บางทีก็จัดแล้วดีไปพักเดียว แล้วก็หันกลับไปสู่ระบบเก่าที่ไม่มีประสิทธิภาพอีก หรือบางครั้ง ตรงนี้ดีแล้ว แต่เกิดไปมีไม่ดีกว่าอื่นแทนต่อไปอีก วนกันไปเวียนกันมาสร้างความไม่เรียบร้อย เกิดขึ้นอยู่เรื่อย ทั้งนี้เพราะว่าลักษณะของการจัดระบบการทำงานนั้น มักจะมีอิทธิพลทางสังคม หนุนหลังหล่อหลอมอยู่เสมอ สังคมซึ่งประกอบด้วยสถาบันและคุณค่าของสังคมจึงมีอำนาจลึกซึ้ง นักพัฒนาจึงคิดว่าเห็นจะต้องตั้งหน้าไก่อ้นรากฐานกันหรือให้มีการปฏิรูป (reform) กัน โดยให้ สละความเหนียวแน่นและเสียสละด้วยการใช้ความสามารถให้มากที่สุด จึงจะสามารถหลุดพ้นจาก แรงดึงดูดของระบบการทำงานแบบเก่าได้

เฟรต ริคซ์ เองหนักใจไม่น้อยกว่าคนอื่น เขามองปัญหาอย่างนักถ้อยระบบ (system theorist) คือเห็นว่าการศึกษาที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถปรับปรุงการบริหารงานได้อย่างจริงจังขนาดที่จะเรียกว่า “พัฒนา” นั้น อยู่ที่กลไกของสังคม ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ได้ กล่าวคือ ในประเทศที่มีความเจริญสูง โครงสร้างใหม่ในสังคมซึ่งแต่ก่อนนี้มีระบบรอง (sub-system) น้อยตัว แต่ละตัวมีการทำงานหลายหน้าที่แล้วแปลงมาในรูปลักษณะใหม่ คือ มีจำนวนของระบบรองมากตัวขึ้น เพื่อแบ่งหน้าที่กันทำ ระบบรองเหล่านี้รวมทั้งระบบการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคุณค่าของสังคม ระบบการบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามคุณค่าที่ระบบการเมืองในสังคมนั้น กำหนดให้ระบบเศรษฐกิจทำหน้าที่จัดแบ่งสินค้าและบริการที่มีอยู่ในสังคมให้สอดคล้องกัน และระบบสังคม ปรากฏการณ์แสดงการรวมการแบ่งกลุ่มของประชาชน เป็นต้น

ในประเทศที่มีความเจริญสูง ประเทศจะกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ทางด้านการเมืองกับการบริหารแยกกัน เรื่องของระบบการเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอม การแข่งขันรักษาผลประโยชน์ของผู้มีเสียงดัง หากนักอาชีพแขนงใดพบว่าตัวเองมีส่วนได้ส่วนเสียแล้วก็สามารถรวมกลุ่มจับกลุ่มกันเรียกร้องสิทธิได้ทันที แล้วดำเนินการชักจูงกลุ่มให้ออกเสียงวางนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนพวกที่อยู่ในระบบบริหารนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติการให้ได้ในแนวนโยบายที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว หากปฏิบัติตามที่วางของคลองธรรมออกนอกกริดนอกรอยพวกรักษาผลประโยชน์ที่เสียประโยชน์ไปก็จะโจมตีเล่นงานทันที และมักมีมาตรการบังคับเอาได้ในสังคมประเภทนี้ ผู้ที่ปฏิบัติงานบริหารหรือข้าราชการจะใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ไม่สามารถจะทำอะไรได้ตามอำเภอใจ เพราะมีฉันทันฝ่ายการเมืองจะไม่ไว้ใจ และไม่มอบงานให้ทำแล้วจะหาทางกำจัดให้ออกไปเสีย

ในทางตรงกันข้าม สำหรับในประเทศใหม่นั้น จำนวนระบบรองมีจำกัด หน้าที่ทั้งสองอย่างนี้ คือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร (implementing the norms) ปั่นกัน และมักตกอยู่แก่ข้าราชการประจำเพราะข้าราชการประจำเป็นสถาบันทางสังคมซึ่งมีความมั่นคงสูง จึงใช้ความมั่นคงนั้นรักษาผลประโยชน์ไว้ ในเมื่อสภาพเป็นเช่นนี้ ชั้นชนผู้นำที่จะแสวงหาผลประโยชน์ของตัวเอง ตามนัยของย่อหน้าก่อนก็เป็นพวกคนวงใน (inside elites) ระบบบริหารงาน ซึ่งจะกำหนดให้การบริหารงานนั้นสนองความทะเยอทะยานและความปรารถนาของ

ตนเองก่อนอื่นและเห็นความจำเป็นที่จะต้องมุ่งให้บริการแก่ผู้อื่นให้ได้ประสิทธิภาพสูง แม้ภายนอกจะได้กำหนดเป้าหมายไว้เช่นนั้น เพราะหากจะบริหารให้ได้ประโยชน์แก่ผู้อื่นก็จะเป็นการสร้างรากฐานให้บุคคลประเภทนั้นกลับกลายเป็นผู้ทำลายผลประโยชน์ของตนอย่างเข้มแข็งในอนาคตได้ ข้าราชการจะแอบแฝงอยู่กับการทำงานโดยใช้อำนาจในตำแหน่งการงานและความรับผิดชอบที่มีแต่ในทางนั้นหากำไรเข้าตัวเอง อย่างที่ ริคส์ เรียกว่า carpetbeggar เพราะสภาพการบริหารไม่อำนวยให้มีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ภาวะอำนาจปราศจากความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ซึ่ง ลาสวัล และ เกพลาน เรียกว่า agglutination of values นี้ ข้าราชการซึ่งแข็งแกร่งในประเทศใหม่ๆ ย่อมจะไม่ยอมย่นอำนาจให้คนกลุ่มอื่นในสังคมเอง แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสร้างศูนย์แห่งอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมให้เกิดขึ้นใหม่แล้วมาบังคับเอง ซึ่งหมายถึงการสร้างกลุ่มอำนาจทางการเมืองมาช่วยแบ่งเบาและให้เกิดความสามารถรับผิดชอบกำหนดนโยบายและรักษานโยบายนั้นด้วยความเคร่งครัด

#### IV. สรุป

ประเทศที่จะพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศให้ได้ จำเป็นจะต้องปรับปรุงกลไกในการทำงานให้รัดกุม มิฉะนั้นจะไม่สามารถลดความเสี่ยงของเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ให้ได้รับผลสูงสุด การปรับปรุงอย่างเล็กน้อยก็อาจจะได้ผลเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอกับความต้องการและการเรียกร้องให้สร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วแก่ประเทศ

การที่ประเทศแสดงร่องรอยของความรุ่งเรืองมิได้หมายความว่า ไม่จำเป็นจะต้องพัฒนาการบริหารงานให้ดีขึ้นอีก เพราะเหตุการณ์อย่างนั้น บัจจุบันในด้านอื่นอาจจะช่วยอำนวยความสะดวกให้ก้าวหน้าได้บ้างตามระดับของประสิทธิภาพที่มีอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องของคนละระดับกับการเร่งพัฒนา

การพัฒนาการบริหารงาน มีช่องทางที่จะเกิดขึ้นได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ จากภายในประเทศ และจากความช่วยเหลือหรือแรงกดดันจากนอกประเทศ

การพัฒนาการบริหารงานที่เกิดขึ้นจากภายใน อาจเกิดจากความเชื่อมั่นในอุดมคติใหม่เช่น การปฏิบัติที่ผู้นำทนเห็นข้อแตกต่างระหว่างประเทศไม่ได้ หรืออาจเกิดจากแรงกดดัน เพราะการเหลวไหลในการบริหารงานและสังคมภายในมีมากเกินไป หรืออาจเกิดจากการที่

ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานต่ำกว่าระดับความพอใจของพลเมือง หรือเมื่อไม่สามารถโดนต่างประเทศเอาเปรียบมากเกินไปได้ หรือเมื่อเกิดความสูญเสียการลงทุนและทรัพยากรที่มีอยู่ขึ้นไปอีกจากภัยธรรมชาติ หรือเกิดจากวิกฤติการณ์ของการบริหารงานเมืองใหญ่ ๆ หรือเกิดจากการแบ่งปันทรัพยากรไม่พอเพียงกับความเติบโตของพลเมืองที่มีจำนวนสูงขึ้น การพัฒนาการบริหารงานจากภายนอกเกิดขึ้นจากแรงกดดันจากต่างประเทศที่มีผลประโยชน์หรือที่ทำการช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินอยู่ เช่น เพื่อเสริมสร้างประเทศนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพป้องกันการคุกคามของฝ่ายตรงกันข้าม หรืออาจจะมาจากการที่ต่างประเทศรุกรานโดยตรง เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อไทยต้องถูกประเทศตะวันตกแบ่งชิงดินแดนไปมากกว่าที่ไทยเรามีอยู่เหลืออยู่ในปัจจุบัน.

**จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ**