

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์

Thomas S. Kuhn ได้ชี้ให้เห็นว่าการมีแนวเค้าโครงความคิด (Paradigm) ในการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้งมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าแนวเค้าโครงความคิดจะช่วยจำกัดขอบเขตการศึกษา และชี้ช่องให้ทำการค้นคว้าหาความจริงต่อไป¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือแนวเค้าโครงความคิดในการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ เช่น ฟิสิกส์

ในทางตรงข้ามการศึกษาในด้านสังคมศาสตร์ ยังไม่มีแนวเค้าโครงความคิด แต่มีแนวความคิดหรือแนวการศึกษาอยู่มากที่กำลังแข่งขันกัน เพื่อสร้างความชอบธรรมในการขึ้นมาเป็นแนวเค้าโครงความคิด

การศึกษาการบริหารการพัฒนาอยู่ในภาวะเช่นเดียวกัน แม้ว่านักวิชาการการบริหารการพัฒนา จะมีจุดร่วมกันที่ว่าการบริหารการพัฒนาคือการบริหารงานที่เป้าหมายอย่างแน่ชัดก็ตาม แต่แนวทางการศึกษามีแตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถจะรวบรวมเป็นแนวความคิดหรือแนวการศึกษาใหญ่ ๆ ได้ 3 แนวทางด้วยกันคือ แนวการศึกษาแบบเก่า (traditional administration) แนวการศึกษาแบบระบบ (system approach) และแนวการศึกษาแบบภาวะนิเวศน์ (ecological approach)

การศึกษาแบบเก่า

แนวการศึกษาแบบนี้เป็นการเน้นถึงโครงสร้าง หลักเกณฑ์ ตลอดจนกระบวนการในการบริหารงานขององค์การที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การศึกษาในแนวนี้จึงเน้นถึงสมรรถนะในการบริหารขององค์การของรัฐบาล พยายามที่จะขจัดปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร เพื่อที่จะแก้ไขและปรับปรุงกลไกในการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อที่จะได้สนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น การศึกษาการบริหารการพัฒนาในแนวความคิดนี้จึงเกี่ยวพันอยู่กับการวางแผน การเปลี่ยนแปลง

ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบการศึกษาคือเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจ²

การศึกษาแบบระบบ³

การศึกษาการบริหารการพัฒนาแบบเป็นระบบนี้ จะมองการพัฒนาว่าเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน

Saul M. Katz เป็นผู้ที่ใช้นโยบายการศึกษาแบบระบบมาใช้ในการศึกษาการบริหารการพัฒนา โดยที่ Katz เห็นว่าการพัฒนาเป็นระบบ ซึ่งมีกระบวนการที่มีทิศทาง และมุ่งที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และในสังคมระบบราชการจะเป็นตัวแทนที่สำคัญในการที่จะดำเนินการให้กระบวนการพัฒนาประเทศบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้วางไว้

ดังนั้น ระบบการการพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ พฤติกรรม และการจัดสรรเงิน เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการในด้านกลวิธีการและเทคนิคในการที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ความต้องการในด้านกลวิธีการและเทคนิคนี้หมายถึงความเป็นวิทยาศาสตร์ และความเป็นอาชีพ (professional knowledge) ในการที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จ ในแง่นี้เราจึงสามารถมองระบบการพัฒนาได้ว่าเป็นระบบที่สนองตอบต่อความต้องการในด้านเทคนิคและวิธีการในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

ลักษณะของระบบการพัฒนาของ Katz

1. ระบบการพัฒนามีเป้าหมาย
2. ระบบการพัฒนามีระบบย่อย เช่น ระบบการพัฒนามีเป้าหมายที่ว่าต้องการสร้างเขื่อนกักน้ำจำนวน 7 แห่งในภาคอีสาน ระบบย่อยก็จะเป็นระบบการใช้เงิน ระบบขนส่ง ฯลฯ
3. ระบบย่อยจะมีความสัมพันธ์เป็นพลวัตกับปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออก อันก่อให้เกิดความสมดุลแบบพลวัต
4. มีการเปลี่ยนแปลงแบบ Homeostasis นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นชั่วคราวหนึ่งเมื่อปัจจัยเปลี่ยนแปลงไป แต่จะกลับคืนเข้าสู่สภาพเดิม เมื่อปัจจัยอื่นเปลี่ยนแปลงไปอีก

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แทบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น ในเมืองเมืองหนึ่ง รองเท้าขายคู่ละ 50 บาท เมื่อคนต้องการรองเท้ามากขึ้น รองเท้า จึงขึ้นเป็นราคา 80 บาท เมื่อคนเห็นรองเท้าราคาดี จึงตั้งร้านรองเท้าขึ้นอีก ราคารองเท้าก็จะลดลงมาเป็นคู่ละ 50 บาทเท่าเดิม

5. ระบบการพัฒนามีหน้าที่ที่ทำให้เป้าหมายบรรลุผลอยู่ 4 หน้าที่ คือ การตัดสินใจ การติดต่อสื่อสาร การควบคุม และการแยกงานเฉพาะอย่าง หน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้จะเป็นผู้ป้อนข่าวสารให้ระบบบริหาร (การพัฒนา) รู้ข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ของระบบอันก่อให้เกิดความสมดุล (feedback equilibrium) ซึ่งส่งผลให้ระบบบริหารสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกบางสิ่งบางอย่างในการที่จะดำเนินการพัฒนาต่อไปให้สำเร็จตามเป้าหมาย และขณะเดียวกันจะทำให้ระบบสามารถดำเนินงานต่อไปได้

สำหรับกระสวนความสัมพันธ์ของระบบการพัฒนานั้น Katz เสนอไว้ว่ามี 4 ปัจจัยด้วยกันคือ ปัจจัยนำออก ปัจจัยนำเข้า ระบบย่อย และข้อจำกัด (constraints)

ปัจจัยนำออก (outputs)

ปัจจัยนำออกของระบบการพัฒนาเป็นปัจจัยเดียวกับปัจจัยนำเข้าซึ่งสนองตอบต่อความต้องการทางด้านเทคนิคและวิธีการของการพัฒนา

ในการพัฒนาประเทศเมื่อเราทราบนโยบายหรือโครงการพัฒนาแล้ว เราก็จะสามารถกำหนดความต้องการในเรื่องปัจจัยนำออกของระบบได้ เช่น ชนิด คุณภาพ จำนวน ของผู้ดำเนินงานที่ต้องการ รวมทั้งการฝึกอบรม การคัดเลือกเข้าทำงาน และการจัดสรร จากเป้าหมายนี้ทำให้เราสามารถสร้างระบบและระบบย่อยที่ต้องการได้ เพื่อให้ทำงานได้สำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

ปัจจัยนำออกของระบบการพัฒนาประกอบด้วยปัจจัยหรือระบบ 6 ประเภทด้วยกัน คือ

1. คน (man power) เป้าหมายของระบบนี้คือการมีจำนวนคนที่มีความชำนาญงานให้แก่โครงการตามที่ต้องการ
2. การคลัง (finance) เป้าหมายคือการจัดสรรงบประมาณทั้งชนิดและจำนวนให้ทันกับเวลาและความต้องการ
3. ยุทธปัจจัย (logistics) เป้าหมายคือการสนับสนุนสิ่งของและบริการ
4. ข่าวสาร (information) เป้าหมายคือการถ่ายทอดข่าวสารต่าง ๆ จากผู้ส่งไปยังผู้รับ

5. การมีส่วนร่วม (participation) เป้าหมายคือกลุ่มหรือบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการจัดและดำเนินการพัฒนา

6. ความชอบธรรม (legitimate power) เป้าหมายคือการทำให้โครงการพัฒนาดำเนินไปได้ แม้ว่าจะได้รับการขัดขวาง

ระบบย่อย (subsystems)

ในแต่ละระบบที่มีความสัมพันธ์กันในระบบการพัฒนา จะประกอบด้วยระบบย่อย ตัวอย่างเช่น ระบบการจัดหาผู้ชำนาญงานในการทำงาน (คน) จะมีระบบการฝึกอบรม ระบบการสรรหา และระบบการศึกษา เป็นระบบย่อย เป็นต้น เพราะฉะนั้น ในการศึกษาเราจึงศึกษาที่ปัจจัยนำออกทั้ง 6 ประเภท โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 6 ชนิดและระบบย่อย

ข้อจำกัด (constraints)

ข้อจำกัดของระบบการพัฒนามีทั้งในด้านเทคนิคและด้านสังคม สำหรับในด้านเทคนิคนั้นจะขึ้นกับลักษณะเฉพาะของปัจจัยทั้ง 6 ชนิด ตัวอย่างเช่น การใช้เวลาจำนวนหนึ่งในการฝึกอบรม ส่วนข้อจำกัดทางสังคมจะเป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมทางสังคม รวมถึงองค์การด้วย ตัวอย่างเช่น ทัศนคติ ค่านิยม แรงจูงใจในการทำงานในองค์การ ซึ่งอาจมีผลตรงข้ามกับเป้าหมายในการพัฒนา

การศึกษาแบบภาวะนิเวศน์ (ecological approach)

แนวความคิดเรื่องภาวะนิเวศน์ในการบริหาร หมายถึงการที่การบริหารงานเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์ที่มีสมองและปัญญา มนุษย์จึงมิได้ตกเป็นทาสของสภาพแวดล้อม ในทางตรงข้ามมนุษย์สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมได้ ดังนั้น ในการบริหารงานสภาพแวดล้อมและการบริหารจะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

สำหรับการศึกษากาการบริหารการพัฒนาแบบภาวะนิเวศน์นี้ Fred W. Riggs และ Edward W. Weidner ได้ให้แนวความคิดไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

แนวความคิดของ Fred W. Riggs⁴

Riggs ศึกษาการบริหารการพัฒนาโดยใช้แนวความคิดทางด้านนิเวศน์วิทยา ทั้งนี้ เพราะว่า Riggs เห็นว่าการศึกษากาการบริหารรัฐกิจจากอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ไม่ได้ทำให้เกิดความเข้าใจในการบริหารงานของประเทศด้อยพัฒนา ทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ที่

มีมา ส่วนมากไม่สามารถครอบคลุมถึงลักษณะอันไม่คงที่ของการบริหารงานในประเทศด้อยพัฒนา การศึกษาการบริหารงานของประเทศด้อยพัฒนาจึงต้องอาศัยแนวความคิดทางด้านนิเวศน์วิทยา เพราะว่ามีลักษณะเป็นพลวัต สามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานในประเทศด้อยพัฒนาได้เป็นอย่างดี

จากแนวความคิดภาวะนิเวศน์ Riggs จึงเห็นว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการเพิ่มขึ้นของความมีอิสระในการตัดสินใจ (autonomy หรือ discretion) ของระบบสังคม ซึ่งกระบวนการนี้จะสามารถเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัยการเพิ่มขึ้นของการทำงานแบบแบ่งแยกหน้าที่ความถนัด (diffraction)

ในเรื่องของความเป็นอิสระ (autonomy) นั้น Riggs ได้ชี้ให้เห็นว่าคำนี้มีความหมายที่สับสนกันอยู่บ้าง และเพื่อความกระจ่าง Riggs จึงได้แบ่งความเป็นอิสระออกเป็น 2 ความหมายที่แตกต่างกัน คือ

1. discretion หมายถึง ความเป็นอิสระในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคมกับสภาพแวดล้อม

ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหงต้องการสร้างถนนในมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหงสามารถที่จะทำได้โดยไม่ต้องผ่านสำนักงบประมาณ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเรื่องเงินรายได้มหาวิทยาลัย

2. autogeny คือความเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคมกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคมกับสังคมอื่นใดสังคมหนึ่ง (nexus) nexus นี้จะเป็นเรื่องของบทบาทที่สังคมอื่นมีต่อระบบสังคม ซึ่งจะก่อตัวเป็นความสัมพันธ์กัน ดังนั้น ในการตัดสินใจของระบบสังคมจึงมีข้อจำกัดจากบทบาทของสังคมอื่น ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหงต้องการเพิ่มจำนวนอาจารย์ ในการจ่ายเงินเดือนอาจารย์เป็นเรื่องของงบประมาณแผ่นดิน เพราะฉะนั้น จึงต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อจัดทำงบประมาณต่อไป

จากความหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น เราจะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของความเป็นอิสระ (discretion) ของระบบสังคม จะทำให้เกิดการลดลงของความเป็นอิสระ (autogeny) เพื่อให้เป็นที่เข้าใจ ขอยกตัวอย่างจากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างบนดังนี้คือ การที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงเพิ่มจำนวนอาจารย์ จำนวนอาจารย์ที่เพิ่มขึ้นจะเป็นสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่มหาวิทยาลัยรามคำแหงจะมีบทบาทร่วมกับสำนักงบประมาณในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณ

แผ่นดิน ถ้าในกรณีนี้ที่สำนักงบประมาณไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มจำนวนอาจารย์ จึงไม่อนุมัติ จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงจะไม่มี discretion เลย ส่วนสำนักงบประมาณจะมี autogeny ถึง 100% แต่ถ้ารามคำแหงขอไป 5 คน แต่ได้มาเพียง 2 คน เราก็กล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงมี discretion 40% และสำนักงบประมาณมี autogeny เพียง 60%⁵

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เราสามารถกล่าวได้ว่า การพัฒนานั้นเป็นเรื่องที่มีอุปสรรคอยู่พอสมควร เพราะว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ค่อยยอมลด autogeny ที่เรามีอยู่นั่นเอง

ดังนั้น Riggs จึงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของสังคมนั้น สามารถจะทำได้โดยการมีโครงการพัฒนา⁶

การแบ่งแยกหน้าที่ (diffraction)

เมื่อระบบสังคมมีการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการนำไปปฏิบัติ มิฉะนั้นสิ่งที่คาดหมาย (เป้าหมาย) ที่หวังไว้ก็จะไม่เกิดขึ้น เช่น มีการตัดสินใจสร้างถนนแล้วไม่มีการนำไปกระทำอาจจะเป็นแต่แผนวางอยู่บนโต๊ะก็จะไม่ก่อให้เกิดอะไรขึ้นเลย แต่เมื่อนำเอาไปปฏิบัติ การสร้างถนนก็จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ก็โดยที่สังคมต้องพยายามใช้ปัจจัยที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ที่สุด

ดังนั้น สังคมจึงต้องอาศัยระบบย่อย (component) ที่จะทำหน้าที่ทางบริหาร (administrative function) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่สังคมจะทำงานได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องอาศัยการรวมกันของกิจกรรมที่มีความชำนาญพิเศษเข้าด้วยกัน และเป็นอิสระจากกิจกรรมอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันต้องมีความพึ่งพาอาศัยหรือความสัมพันธ์กันในรูปของโครงสร้าง การที่สังคมจะบรรลุถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ สังคมนั้นก็ต้องเป็นสังคมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ตามถนัด

กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การแบ่งแยกหน้าที่ตามถนัด (diffraction) ก็คือการที่สังคมมีการแบ่งแยกหน้าที่โดยเจาะจง (differentiation) และมีการประสานงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (integration) นั่นเอง

การแบ่งแยกหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง (differentiation)

คือการที่สังคมหรือระบบการบริหารมีระบบย่อยซึ่งทำหน้าที่ได้อย่างเฉพาะเจาะจง เช่น ประเทศไทยมีกระทรวงศึกษาไว้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการศึกษา กระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรมของประเทศทั้งหมด การมีหน่วยงานทำหน้าที่อย่าง

เฉพาะเจาะจงนี้จะทำให้หน่วยงานนั้น ๆ มีความรู้ความชำนาญงานในการทำงานมากขึ้น ทำให้ทราบว่าควรจะมีการตัดสินใจอย่างไร ในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและในขณะเดียวกัน ความชำนาญงาน (Specialization) ก็จะช่วยลดภาระของงาน เพราะมีความเชี่ยวชาญและความชำนาญอยู่แล้ว ทำให้สังคมหรือระบบบริหารบรรลุเป้าหมายของโครงการ

การประสานงาน (Integration) คือการที่ระบบสังคมสามารถที่จะเชื่อมโยงกิจกรรมการทำงานต่าง ๆ ของระบบย่อยที่ทำงานโดยเจาะจงเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลในการทำงานตามเป้าหมายของส่วนรวม

โดยปกติแล้วในการบริหารงาน จะมีเป้าหมายหลักที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จ เป้าหมายหลักนี้จะถูกแบ่งแยกออกเป็นเป้าหมายย่อยมากมาย แต่ละเป้าหมายย่อยก็จะมีหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับด้านนั้นรับผิดชอบ ดังนั้น การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องมีการร่วมมือกันในการที่จะก่อให้เกิดบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายใหญ่ มิใช่ต่างคนต่างทำ

เพราะฉะนั้น โดยหลักการแล้วการทำงานแบบแบ่งแยกหน้าที่ตามถนัด (diffraction) จะต้องอาศัยความรู้สึกของการมีความสัมพันธ์ในการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการ ประชาชน พ่อค้า ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ยากที่จะเสียความเป็นอิสระ (autogeny) นั่นคือ ไม่ยากที่จะเสียอำนาจในการตัดสินใจและยอมรับในสิทธิของผู้อื่นว่ามีเหนือตน ดังนั้น diffraction จึงเป็นไปได้ยาก แต่เราก็สามารถที่จะทำให้ diffraction เกิดขึ้นได้คือ

1. ความชอบธรรม ซึ่งเกิดจากเหตุผลหรือความสำเร็จในการทำงาน
2. การมีความเป็นอิสระ (autogeny) ไว้เท่าที่สถานการณ์จะมีให้ได้ เช่น ความพอใจในแง่แนวความคิดในด้านมนุษยสัมพันธ์
3. detachment ซึ่งเป็นความรู้สึกเป็นอิสระที่บุคคลทั่ว ๆ ไปสามารถจะแสดงได้โดยบทบาทที่แตกต่างกันไป โดยพยายามหาบทบาทอื่นมาทดแทนบทบาทที่ตัวเองเสียไป คล้ายเป็นข้อแก้ตัว เพราะฉะนั้น จึงเกิดความรู้สึกซึ่งเป็นอิสระขึ้นมาใหม่และพร้อมที่จะยอมรับข้อจำกัด (constraints) ที่มีต่อบทบาทของตน

ปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไรที่ทำให้การประสานงานเกิดขึ้นได้ยาก Riggs เห็นว่า การที่การประสานงานเกิดขึ้นได้ยากเป็นเพราะสาเหตุหลายประการ คือ

1. กลุ่มชนชั้นผู้นำ (elite) ต้องการรักษาผลประโยชน์ของตน
2. ผู้ที่อยู่ใต้การบริหารหรือการปกครอง ไม่อยากเสียความเป็นอิสระ

3. ระบบการตัดสินใจ ปัญหาคือการเสียอิสระ ใครเป็นผู้ที่เสียอิสระมากที่สุด กลุ่มชนชั้นผู้นำหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา การบริหารงานจะมีการแบ่งแยกหน้าที่โดยเจาะจง (differentiation) แต่ไม่มีการประสานงาน เพราะฉะนั้น การทำงานให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาจึงทำได้ลำบาก

ระบบการตัดสินใจ

โดยที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่จะมีโครงการพัฒนาขึ้นมา สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้วระบบการตัดสินใจจะเป็นแบบ polyarchy และ hierarchy

โดยที่ลักษณะของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระบบการตัดสินใจแบบ polyarchy และ hierarchy จะไม่ทำให้ต้องเสียความสามารถในการตัดสินใจและการลดความเป็นอิสระ โดยมีได้รับสิ่งใดมาทดแทน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาในสมัย New Deal ช่วงนี้เป็นช่วงเงินฝืด (great depression) การตัดสินใจหนักทาง polyarchy ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจได้ จึงเพิ่มอำนาจไปทาง hierarchy แต่ polyarchy ก็เพิ่มขึ้นด้วยโดยการที่ประธานาธิบดีต้องเสนอขออนุมัตินโยบายต่าง ๆ และนโยบายต่าง ๆ ก็เป็นนโยบายที่สำคัญและต้องกระทำ หรือ Russia ในยุคสตาลินต้องเพิ่มมาทาง Hierarchy เช่นกัน

ในเรื่องระบบการตัดสินใจนี้ Riggs แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. Consensus เป็นเรื่องที่จะต้องหาจุดยืนร่วมกันจริง ๆ เพราะฉะนั้นการตัดสินใจเกิดขึ้นได้ยาก ถ้ากลุ่มต่าง ๆ มีอำนาจเท่าเทียมกัน ดังนั้น การตัดสินใจแบบนี้จึงทำได้ในสังคมขนาดเล็ก

2. Hierarchic mode of Decision-Making เป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะทางบริหาร เช่น การตัดสินใจในระบบองค์การหรือระบบราชการ จึงมีเงื่อนไขให้ต้องทำตาม

3. Polyarchy มีลักษณะไปในทางการเมือง เช่น ในรัฐสภาหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีวิธีการ (means) ที่จะตัดสินใจในปัญหาที่มีคนกลุ่มน้อยคัดค้าน แต่เมื่อตัดสินใจแล้วคนกลุ่มน้อยจะยอมรับ การยอมรับคือการมีทั้งการเสียผลประโยชน์บางอย่าง แต่ได้ผลประโยชน์บางอย่างกลับมาเช่นกัน

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ระบบการตัดสินใจจะหนักไปทางใดทางหนึ่ง คือ hierarchic mode หรือ Polyarchy หรือมีการแลกเปลี่ยนกันอยู่ตลอดเวลา เช่น ประเทศไทย ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้ระบบการตัดสินใจแบบ hierarchic mode เพราะไม่นิยมใน polyarchy

การที่เกิดทางเลือกทั้งสองทางนี้เป็นเพราะค่านิยมที่มีอยู่ในสังคม โดยปกติแล้วจุดประสงค์ใหญ่ของสังคมคือผลของการปฏิบัติงานและความยุติธรรม โดยทั่ว ๆ ไป กลุ่มชนชั้นผู้นำขอผลของการปฏิบัติ และกลุ่มที่มีใช้กลุ่มผู้นำจะชอบความยุติธรรม

เพราะฉะนั้น กลุ่มชนชั้นผู้นำจะนิยมการใช้ hierarchic mode เพราะเห็นว่าเป็นหนทาง (means) ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการให้เป็นไป กลุ่มนี้มักจะถูกจัดอยู่ในพวกฝ่ายขวา, อนุรักษ์นิยม ส่วนพวกกลุ่มที่มีใช้กลุ่มผู้นำจะนิยมการตัดสินใจแบบ polyarchy เพราะเห็นว่าเป็นหนทางไปสู่ความยุติธรรม (justice) พวกนี้จะถูกมองว่าเป็นฝ่ายซ้าย เสรีนิยม มองไปข้างหน้าและพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อความก้าวหน้าในสังคม

เพราะฉะนั้น โดยสรุปแล้ว Riggs เชื่อว่าสังคมจะมีการพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของสังคม โดยที่การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้นั้น สังคมจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ตามถนัด ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนี้โครงการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นมาได้มากและได้รับการปฏิบัติเมื่อมีการทำให้เกิดระบบการตัดสินใจแบบ hierarchic mode และ polyarchy เพิ่มขึ้นทั้งคู่ จึงทำให้บรรลุถึงทั้งเป้าหมายที่วางไว้ และขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความสมบูรณ์พูนสุขทั่วถ้วนหน้าทั้งสังคม

ดังนั้น Riggs จึงให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้ว่า การบริหารการพัฒนา มีความหมายสองนัย ซึ่งเปรียบเทียบหรือเทียบเท่าต้องมีสองด้าน ดังนี้คือ⁷

1. การบริหารงานโครงการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการที่ใช้ในการองค์การ โดยเฉพาะรัฐบาล ในการที่จะทำให้อโยบายและเป้าหมายที่วางไว้เพื่อการพัฒนาบรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการ

2. โดยรูปนัยของความหมาย การบริหารการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหาร (administrative capabilities) ซึ่งเป็นการพัฒนาวิธีการในการบริหารทั้งในด้านการวัสดุ เงิน และการจัดการ เพื่อรวมทรัพยากรต่าง ๆ ในการที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพื่อความเข้าใจขอให้เรานึกภาพดูว่าการที่รัฐบาลจะทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มผลิตผลทางกิจกรรมและอุตสาหกรรม เพิ่มถนน โรงเรียน ตลอดจนการสร้างเขื่อนและโรงพยาบาลนั้น รัฐบาลจะทำได้หรือไม่ถ้าประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลไม่มี ดังนั้นโครงการต่าง ๆ จะทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีระบบการบริหาร ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น นั่นคือ ความพยายามของรัฐบาลที่มีโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้มาเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจน ค่านิยมและวัฒนธรรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลจะต้องพยายามที่จะเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารพร้อมกันไปด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยเมื่อรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาทำงานและมีนโยบายที่จะสร้างเขื่อนเก็บน้ำขนาดใหญ่ในภาคอีสาน (โครงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม) นโยบายย่อมจะอยู่แต่ในกระดาษถ้าไม่มีการกระทำ ถ้ามีการกระทำกรมชลประทาน (หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยเจาะจง) ก็จะรับหน้าที่นี้ ปัญหาที่ตามมาก็คือว่า กรมชลประทานมีความสามารถพอที่จะทำงานได้หรือไม่ ถ้าทำได้แต่ไม่มีสมรรถนะทางการบริหารเพียงพอ ผลงานที่ออกมาก็จะไม่ดี เช่น เขื่อนไม่ได้มาตรฐานหรือใช้งานได้ไม่นาน ก็จะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทรัพยากรอันหาได้ยากยิ่งไปโดยไม่ได้ผลประโยชน์สูงสุด

ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการบริหาร⁸

เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่าระบบบริหารมิได้เป็นระบบปิด ดังนั้น จึงมีปัจจัยอยู่เป็นจำนวนมากที่ทำให้ระบบการบริหารเปลี่ยนแปลงไป สำหรับปัจจัยที่มีผลสำคัญมากต่อการบริหารงานนั้นได้เสนอมา 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยในด้านการเมือง ปัจจัยในด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยในด้านองค์การ

ปัจจัยในด้านการเมือง ในการพัฒนาสังคมนั้น รัฐบาลจะเป็นแกนสำคัญ ดังนั้น ระบบบริหารจึงเป็นระบบการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นหรือไม่ ในอดีตมีผู้เชื่อว่าการบริหารงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลถ้ามีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร แต่ความเชื่อเช่นนั้นลดน้อยลงไปทุกที และคนเริ่มเห็นว่าระบบบริหารนั้นยากที่จะแยกออกจากการเมืองได้ Riggs เป็นผู้หนึ่งซึ่งเห็นว่าการพัฒนาประเทศนั้น ระบบราชการ (ระบบบริหาร) จะต้องเข้าไปมีส่วนในเมืองและจะต้องใช้อำนาจในการบริหารงาน (bureaucratic power) อยู่อย่างมากพอสมควร การพัฒนาจึงจะเกิดขึ้นได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือว่า ทำอย่างไรจึงจะควบคุมให้ระบบราชการเข้าไปมีส่วนในการเมืองและใช้อำนาจในการบริหารได้พอเหมาะ ในเรื่องนี้ Riggs เห็นว่าระบบราชการจะถูกขยับยั้งอำนาจทั้งสองนี้ได้ก็โดยอาศัยอำนาจของสภาเข้ามาก่อให้เกิดสมดุลระบบการเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมือง

ดังนั้น เมื่อใดที่อำนาจของระบบราชการและอำนาจของระบบการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้ง (constitutive system) ไม่สมดุลกัน การพัฒนาการบริหารจะเกิดขึ้นได้ยาก ตัวอย่าง เช่น ถ้าอำนาจของระบบราชการอ่อนลง ผู้นำการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งก็สามารถที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานในทุกๆระดับ การบริหารงานก็ยากที่จะได้รับการพัฒนา ในทางตรงข้าม ถ้าระบบราชการมีอำนาจมากกว่าระบบการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้ง ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นข้าราชการประจำ การบริหารงานอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง บ้างในเรื่องที่ไม่สำคัญ แต่ในเรื่องที่สำคัญเกิดขึ้นได้ยาก เพราะว่าข้าราชการประจำระดับสูงจะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนในการอยู่ในตำแหน่ง (การเมือง) มากกว่าที่จะสนใจในเรื่องการบริหารงาน

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ในการทำงานของข้าราชการนั้น สิ่งที่เขาต้องการคือสิ่งตอบแทน (เงินเดือน) ที่ทำให้เขาสามารถที่จะอยู่ได้อย่างมีความสุขพอสมควรในสังคม ในสมัยก่อนค่าตอบแทนส่วนใหญ่ได้มาจากสิ่งอื่น เงินเดือนเป็นแต่เพียงส่วนประกอบเท่านั้น แต่การนำเอาระบบเงินเดือนเข้ามาใช้นั้น เราถือว่าเงินเดือนจะเป็นค่าตอบแทนที่สมควรแก่ผู้ที่ทำงานโดยไม่ต้องอาศัยสิ่งอื่น การที่จะทำเช่นนี้ได้ก็ต้องอาศัยระบบเศรษฐกิจที่จะสนับสนุนให้มีทรัพยากรต่าง ๆ ในด้านการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเงินให้พอเพียงต่อการครองชีพของข้าราชการ ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกที เนื่องจากรัฐบาลขยายกิจกรรมบริการแก่ประชาชนมากขึ้น

ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ส่วนใหญ่แล้วระบบเศรษฐกิจยังไม่มั่นคงพอที่จะให้เงินเดือนแก่ข้าราชการในการดำรงชีพ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่โดยมีขอบเพื่อให้ได้มาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว จึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่หายากในประเทศที่กำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางหาผลประโยชน์ เพราะว่าการควบคุมทำได้ลำบาก ผลจึงทำให้การพัฒนาในด้านการเมือง การเศรษฐกิจ และการบริหารงานเป็นไปได้ยาก

ปัจจัยทางด้านองค์การ ในประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าจะมีการจัดองค์การในการบริหารเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่การจัดองค์การนี้ก็มิได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าประเทศที่พัฒนา ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าการจัดองค์การแบบตะวันตกนั้นเป็นเรื่องที่เหมาะสมกับโครงสร้างทางสังคมของประเทศตะวันตก

ในประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าเราจะพบการจัดองค์การแบบเป็นทางการ แต่ในที่จริงแล้วพฤติกรรมขององค์การที่มีอยู่ไม่เป็นเช่นเดียวกับที่ทฤษฎีทางการจัดองค์การได้กล่าวไว้ ทั้งนี้เพราะว่าองค์การนั้นต้องการที่จะรับใช้ผู้ที่เป็นหัวหน้า (head) เท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชนส่วนใหญ่ในสังคม องค์การแบบเป็นทางการเป็นเสมือนวิธีการ (means) ที่กลุ่มผู้นำใช้ปิดบังในสิ่งที่ตัวเองต้องการผลประโยชน์

องค์การมีความสำคัญมากในการช่วยให้เกิดการพัฒนา ทั้งนี้โดยการที่องค์การสามารถที่จะรวบรวมความรู้ ความชำนาญงาน และพลังของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการที่จะจัดการโครงการพัฒนาที่สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมได้ ดังนั้น องค์การจึงเป็นทั้งผลของการพัฒนา และเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนา การที่จะทำให้องค์การเป็นเช่นนี้ ก็จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอกในการที่จะก่อให้เกิดองค์การแบบตะวันตก โดยผ่านทางรัฐบาล เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจของระบบราชการและระบบพรรคการเมืองมากกว่าองค์การอื่น ๆ

ปัญหาในการบริหารงานเพื่อการพัฒนา

ปัญหาในการบริหารงานเพื่อการพัฒนา มีอยู่ 3 ประการ

1. ปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมด้านกายภาพ เช่น สถานที่ตั้งสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ จะมีส่วนในการพัฒนาประเทศ แต่ลักษณะของการมองดูปัญหาควรเป็นเพื่อที่จะทำให้เราทราบว่า สภาพแวดล้อมอะไรที่เราต้องการให้เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สภาพแวดล้อมนั้นเป็นปัจจัยที่ช่วยในการพัฒนาต่อไป

2. ปัญหาทางด้านมนุษย์ ซึ่งสามารถพิจารณาในด้านสถานที่อาศัยของประชากร (demographic) จิตวิทยา (psychological) และการศึกษาและการฝึกอบรม

3. ปัญหาทางด้านวัฒนธรรม การบริหารงานย่อมเผชิญปัญหาที่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรม และจะต้องมีโครงการที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมที่ช่วยต่อการบริหารด้วย (เป็นการยากที่จะพูดว่าวัฒนธรรมใดส่งเสริมหรือขัดแย้งต่อการพัฒนาประเทศ แต่ก็มีอิทธิพลอยู่มาก)

แนวความคิดในการบริหารการพัฒนาของ Edward W. Weidner⁹

Edward W. Weidner เป็นผู้หนึ่งซึ่งใช้ภาวการณ์เวศน์ทางการบริหารมาศึกษาการบริหารการพัฒนา และได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้ว่า คือการวางแผนเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในทิศทางที่กำหนด ซึ่งจะกระทำได้โดยการมีการเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมนั้น ๆ

ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจะมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การเจริญเติบโตที่มีทิศทาง (Directional Growth)
2. การเปลี่ยนแปลงระบบ (System Change)
3. การวางแผนหรือจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลง (Planning or Intended Change)

การเจริญเติบโต คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับการกระทำหรือเกิดขึ้นจาก output ของระบบ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขนาด คุณสมบัติและปริมาณ เช่น ต้นมะม่วงมีลูกมากขึ้น คนมีอำนาจมากขึ้น หรือรายได้ประชาชาติมากขึ้น การเจริญเติบโตนี้เป็นเรื่องที่มีทิศทางหรือไม่มีทิศทางก็ได้ การเจริญเติบโตที่ไม่มีทิศทาง เช่น การขยายจำนวนของสถานบริการอาบอบนวด เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงระบบ คือการเปลี่ยนแปลงในระบบการกระทำ การเปลี่ยนแปลงพันธุ์ต้นมะม่วง การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงในระบบของการกระทำนี้จะมีผลทำให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองขึ้น เช่น การเปลี่ยนพันธุ์มะม่วงที่จากมีลูกน้อยให้มีลูกมากขึ้น เป็นต้น

การวางแผนหรือจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลง โดยปกติแล้วจุดมุ่งหมายของประเทศที่กำลังพัฒนาก็คือ ความทันสมัย (modernity) การสร้างชาติ (nation-building) และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic progress) สำหรับความทันสมัยนั้น หมายถึง การนำเอาสิ่งที่ดีจากสังคมที่พัฒนาแล้วมาปรับปรุงหรือใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของตน ซึ่งเป็นไปในทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น การที่ชุมชนมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง การมีการศึกษาสูง ตลอดจนความสนใจในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกันและความเป็นวิทยาศาสตร์

ในเรื่องจุดมุ่งหมายของการสร้างชาตินั้น หมายถึงความพยายามอย่างแท้จริงในการสร้างสังคมให้รวมกัน โดยเน้นให้คนในสังคมมีความรู้สึกร่วมกันในเรื่องขนบธรรมเนียม ประเพณีและค่านิยม รวมถึงการอาศัยอยู่ในขอบเขตภูมิศาสตร์เดียวกัน โดยมีรัฐบาลเป็น

ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยชนชาติหลายชนชาติ แต่ประชาชนมีความรู้สึกเป็นชาวอเมริกัน มิได้คิดที่จะแบ่งแยกประเทศ สหรัฐอเมริกาออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ในทางตรงข้ามในประเทศไทย เป้าหมายของการสร้างชาติของเรายังต้องดำเนินอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกตัวของชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้.

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น หมายถึงความพยายามที่จะก่อให้เกิดความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคม โดยการขจัดความยากจนและส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศมี บัญชีในการดำรงชีพสมควรแก่ความเป็นมนุษย์ โดยมีข้อแม้ว่าความอยู่ดีกินดีนี้จะต้อง กระจายไปสู่ประชาชนทั้งประเทศ มิใช่อยู่เพียงแต่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่วางแผนไว้เนิ่นนี้แม้ว่าจะเป็นเป้าหมายที่มีทิศทาง แต่ก็อาจจะ เป็นไปได้ที่ว่าเป้าหมายนี้อาจจะไม่ได้เกิดจากความตั้งใจที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (in- tended change) ในสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวัฒนธรรม

ประเภทของการบริหารการพัฒนา

จากลักษณะของการบริหารการพัฒนาทั้ง 3 ประการที่ได้กล่าวมาแล้ว Weidner ได้ นำมาเป็นหลักในการจัดแบ่งประเภทของการบริหารการพัฒนา โดย Weidner ได้จัดแบ่ง ออกเป็น 8 ประเภท คือ

1. การบริหารการพัฒนาแบบอุดมการณ์ (The Ideal Planned Directional Growth with System Change)

เมื่อพิจารณาในด้านอุดมการณ์ การบริหารการพัฒนาจะเป็นกระบวนการวางแผนเพื่อความเจริญเติบโตในทิศทางของการสร้างชาติ ความทันสมัยและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม การบริหารการพัฒนาแบบนี้จะมีโครงการ (programs) พัฒนาต่าง ๆ ขึ้นมาและโครงการเหล่านี้จะถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผล ในการนำไปปฏิบัตินี้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบ นั่นคือ เกิดการแบ่งแยกหน้าที่โดยเจาะจง (differentiation) และการประสานงาน (co-ordination) ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ผลที่ได้ก็คือ ความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ แนวความคิดนี้จึงทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นแกนกลางในกระบวนการพัฒนาประเทศ สำหรับในประเทศไทยเรามีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่นี้

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาแม้ว่าจะเข้าใจถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่กระบวนการพัฒนาประเทศก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะสาเหตุหลายประการคือ

1.1 ค่านิยมของกลุ่มคนในสังคมมีแตกต่างกันไป จึงก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านเป้าหมายของการพัฒนา ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจ จึงเป็นเรื่องของการประนีประนอม (compromise) มากกว่าที่จะใช้เหตุผล

1.2 การบริหารงานยังไม่มีสมรรถภาพ ทำให้โครงการที่ออกมาไม่ได้รับผลสำเร็จตามที่ได้วางไว้

2. การบริหารการพัฒนาที่ให้ผลระยะสั้น (The Short-run Payoff : Planned Directional Growth with no System Change)

การบริหารการพัฒนาแบบนี้มีการวางแผนเพื่อความเจริญเติบโตในทิศทางที่ต้องการ แต่ไม่สนใจที่จะเปลี่ยนแปลงระบบสังคม เป็นแบบอย่างที่ยึด ทั้งนี้เพราะว่า

2.1 เห็นผลได้รวดเร็ว

2.2 การวางแผนทำให้สามารถขอความช่วยเหลือชนิดไม่มีข้อเงื่อนไขจากต่างประเทศได้ง่ายขึ้น

2.3 ทำให้รัฐบาลเกิดเสถียรภาพ เพราะว่าการไม่เปลี่ยนแปลงระบบ จะไม่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้น ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงระบบจะเป็นการทำลายโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นผู้นำและสังคม อาจทำให้กลุ่มชนชั้นผู้นำเสียผลประโยชน์และเกิดข้อขัดแย้งจนกระทั่งรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ

3. การบริหารการพัฒนาที่ให้ผลในระยะยาว (The Long-run Payoff : Planned System Change with no Directional Growth)

การบริหารการพัฒนาแบบนี้จะมีการวางแผนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบ แต่ไม่มีทิศทางของความเจริญเติบโต ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและทางลบ เช่น การปฏิรูปที่ดิน (การเปลี่ยนระบบ) อาจทำให้ผลผลิตทางเกษตรกรรมลดน้อย (มีประโยชน์ในด้านอื่น เช่น จิตใจของชาวเกษตรแต่ไม่ได้ให้ผลเรื่องการมีผลผลิตเพิ่มขึ้น) ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่า การมีที่ดินน้อย การใช้เครื่องมือ เช่น แทรกเตอร์ หรืออื่น ๆ ก็จะไม่คุ้ม คงใช้เครื่องมือแบบดั้งเดิมเท่านั้น การที่จะทำให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบอีกครั้งหนึ่ง โดยการรวมกลุ่มผู้มีที่ดินรายย่อยมาเป็นรูปสหกรณ์ เพื่อให้การเกษตรสามารถใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการดำเนินการได้ ผลผลิตก็จะได้มากขึ้น

นอกจากนี้การบริหารการพัฒนาแบบนี้มักจะเป็นการคำนึงถึงผลผลิตมากกว่าที่จะคำนึงถึงการบริโภค (consumption)

4. การบริหารการพัฒนาที่สนองต่อสภาพแวดล้อม (Invironmental Stimulus : Unplanned Directional Growth with System Change)

การบริหารการพัฒนาแบบนี้มักได้มีการวางแผนระยะยาวไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการวางแผนระยะยาวได้รับการคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มชนชั้นผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การเจริญเติบโตแบบมีทิศทางอาจเกิดขึ้นได้แม้ว่าจะไม่มีการวางแผนไว้ ทั้งนี้เพราะว่ากลุ่มที่มีอำนาจต้องการสนองต่อสภาพแวดล้อมบางอย่าง เช่น การสนับสนุนให้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมโดยไม่มีนโยบายเป็นทางการ

การเปลี่ยนแปลงระบบอาจเกิดขึ้นได้ในระบบราชการโดยมีลักษณะเป็นการชั่วคราว (ad hoc) ถ้าระบบราชการนั้นเห็นว่ามิชอบเงื่อนไขที่สามารถทำได้ เช่น หน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบงานไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ผลของการทำงานจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของภูมิภาคต่าง ๆ ด้วย เพื่อต้องการให้งานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงอาจมีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยงานย่อยของตนในภูมิภาคได้

5. การบริหารการพัฒนาในทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ (Pragmatism : Unplanned Directional Growth with no System Change)

ส่วนใหญ่แล้วประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีความเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาได้ โดยที่ไม่ต้องมีการวางแผนและการเปลี่ยนแปลงระบบหรือเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย เหตุที่เกิดความเจริญเติบโตนี้เป็นมาจากความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การแข่งขัน (competition) การปรับตัวให้รับกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนความต้องการที่จะบรรลุถึงผลสำเร็จเท่าเทียมผู้อื่น (emulation) ตัวอย่างเช่น การขยายจำนวนและเส้นทางรถประจำทางให้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่ามีผู้ใช้บริการมากขึ้น ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการทำให้ดีขึ้นจึงเป็นเรื่องของการตอบสนองต่อความต้องการในการบริหารที่มีต่อระบบก็ได้ หรือไม่จำเป็นจะต้องมีความต้องการจากสังคมก็ได้

การบริหารการพัฒนาแบบนี้เป็นที่นิยมเพราะว่าไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ให้ผลสำเร็จในระยะสั้น และไม่จำเป็นจะต้องมีข้อยุ่งยากจากการวางแผน

6. การบริหารการพัฒนาแบบวิกฤติการณ์ (Crisis : Unplanned System Change with no Directional Growth)

การบริหารการพัฒนาแบบนี้มีการเปลี่ยนแปลงระบบและเกิดการเจริญเติบโตแบบไม่มี การวางแผน และกำหนดทิศทางเอาไว้ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นการสนองตอบต่อภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น เช่น สงครามทั้งภายในและภายนอก ใน ปัญหาคนอพยพเข้าประเทศ ความอดอยาก โรคระบาด น้ำท่วม ฝนแล้ง ซึ่งในแต่ละกรณีความคิดริเริ่ม การปรับปรุงตัว จะทำให้เข้าใจในปัญหาและมีการเปลี่ยนแปลงระบบเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งคล้ายกับเป็นการแก้ไขปัญหาคณะเฉพาะหน้า เช่น การเกิดฝนแล้งในประเทศไทยทำให้เกิดโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติขึ้น (ก.พ.ป.) อย่างไรก็ตาม ภาวะฉุกเฉินนี้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการวางแผนขึ้นก็ได้ เช่น การวางแผนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาลมแล้งในประเทศไทย เป็นต้น

7. การบริหารการพัฒนาที่ล้มเหลว (Failure : Planning with No Growth or System Change)

ในกรณีนี้ประเทศที่ต้องการพัฒนามีการวางแผนการพัฒนาประเทศ แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบ และขณะเดียวกันก็ไม่เกิดความเจริญเติบโตด้วย ประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมมาแล้วเมื่อได้รับเอกราชก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากทั้งในด้านระบบและความเจริญเติบโต แม้ประเทศที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมก็เช่นเดียวกัน

ในประเทศเหล่านี้มิใช่จะไม่มี ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในระบบย่อยมิได้เกิดขึ้นในระบบใหญ่ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยจึงได้รับการขัดขวาง ทั้งนี้เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยจะส่งผลกระทบต่อระบบใหญ่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบย่อยจะได้รับการขัดขวางจากระบบใหญ่ แต่ก็มีความสำเร็จอยู่บ้าง เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงบางส่วนยังคงหลงเหลืออยู่บ้าง ตัวอย่างเช่น ประเทศเวียดนามได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศใหม่โดยมีหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบหน่วยงานนี้ได้หัวหน้าหน่วยงานที่มีความสามารถ หัวหน้าหน่วยงานนี้จึงเปลี่ยนระบบการทำงบประมาณใหม่เป็นแบบงบประมาณโครงการ (program budgeting) และมีการควบคุมเป็นอย่างดี เพื่อให้ความคิดนี้สำเร็จผลจึงมีการฝึกอบรมและจัดคนทำงานให้เหมาะสมโดยไม่มีการไล่ออก ผลจึงทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในที่สุดหัวหน้าหน่วยงานนี้ก็ต้องถูกย้าย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณมีผลไปถึงการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมด การต่อต้านจึงเกิดขึ้น

สำหรับในประเทศไทยกรณีของ ปปป. ก็อาจจัดได้ว่าอยู่ในลักษณะนี้ เพราะว่าเมื่อดำเนินการอย่างจริงจังก็มักจะได้รับการปราบจากผู้ที่มีอำนาจเหนือเป็นผลให้การทำงานของ ปปป. อยู่ในวงจำกัด

8. การไม่มีการบริหารการพัฒนา (Static Society : No Plans, No Change)

ในปัจจุบันประเทศที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลยนั้น พบได้น้อยมาก แต่เป็นไปได้ที่สังคมบางส่วนของประเทศไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะว่าสังคมนั้นมีความคิดต่อต้านหรือมีข้อเงื่อนไขบางประการที่ทำให้สังคมนั้น ๆ ไม่ต้องการพัฒนา

โดยสรุปแล้วในการบริหารการพัฒนานั้น ขึ้นอยู่กับกลุ่มชนชั้นผู้นำและผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่จะเลือกวิถีทางออกของการพัฒนาประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นรูปผสมของการบริหารการพัฒนาหกชนิดแรก ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลลัพธ์ในระยะเวลาที่สั้น และแนวโน้มที่เป็นที่น่าสังเกตคือในการมุ่งพัฒนาประเทศนั้น หน่วยงานราชการต้องการวิธีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีแผนแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบมากนัก

เชิงอรรถ

¹ ศึกษารายละเอียดได้ใน Kuhn, Thomas S, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago : The University of Chicago press, 1970).

² ศึกษารายละเอียดใน Swerdlow, Irving, ed., *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse : Syracuse University press, 1963), และ Friedman, Harry J., *Element of Development Administration and Five Articles on Development Administration in Pakistan*. (Lansing : Asian studies papers, 1966-67).

³ รวบรวมจาก Katz, Saul M, *Exploring a systems approach to Development Administration*, ใน Riggs, Fred W., ed., *Frontiers of Development Administration* (Durham : Duke University press, 1971).

⁴ รวบรวมจาก Riggs, Fred W., *The Idea of Development Administration*, Weidner Edward W., ed., *Development Administration in Asia*. (Durham : Duke University press, 1970)

⁵ ในกรณีนี้ผู้เขียนพยายามยกตัวอย่างให้เข้าใจเท่าที่จะเป็นไปได้ทั้งนี้เพราะว่า ในแง่ของความเป็นจริง ได้มีผู้วิจารณ์ว่าการแบ่งของ Riggs นี้ยากที่จะสามารถนำมาพิสูจน์ได้ การแบ่งเป็นเรื่องของคำพูดมากกว่าที่จะทำได้ในสภาพที่แท้จริงนั่นเอง

⁶ Riggs แบ่งแยกโครงการ (program), กิจกรรม (activities) และหน้าที่ (function) ออกจากกัน โดยเห็นว่า function เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับโครงสร้าง กิจกรรมเป็นเรื่องของลักษณะเฉพาะของการกระทำ ส่วนโครงการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษีของกรมสรรพากร (โครงการ) เพื่อเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการทำงานของรัฐบาล (หน้าที่) และขณะเดียวกันจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีหน้าที่เสียภาษีอากร (สภาพแวดล้อม)

⁷ Riggs, Fred W., ed., *Frontier of Development Administration* (Durham : Duke University press, 1971), หน้า 7.

⁸ รวบรวมจาก Riggs, Fred W., The Context of Development Administration, ใน Riggs, Fred W., ed., Frontier of *Development* Administration, (Durham : Duke University Press, 1971), หน้า 78-108.

⁹ รวบรวมจาก Weidner, Edward w., The Elements of Development Administration, ใน Weidner, Edward W., ed., *Development* Administration in Asia, (Durham : Duke University press, 1970).