

## บทที่ 1

# ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

### 1.1 ความหมายของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) หมายถึง สาขาวิชา และยังหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการ การบริหารการพัฒนา ยังหมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration / D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development / A of D)

การพัฒนากการบริหาร หมายถึง การจัดเตรียมเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูประบบสภาพแวดล้อม นิเวศวิทยา โครงสร้าง กระบวนการ รวมถึงเทคโนโลยี และพฤติกรรมการบริหาร

การบริหารการพัฒนา หมายถึง ความสามารถในการลงมือปฏิบัติ ตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมพัฒนาจริงๆ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งเน้น ความเจริญเติบโตทางการบริหาร

### 1.2 องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาจะมีองค์ประกอบหลักๆ อยู่ 2 ประการ คือ การพัฒนากการบริหารและการบริหารเพื่อการพัฒนา โดยแต่ละองค์ประกอบหลักนี้จะมีองค์ประกอบรองอีกด้วย

1.องค์ประกอบหลักการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration / D of A) หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูประบบสภาพแวดล้อม นิเวศวิทยา รวมถึง โครงสร้าง กระบวนการ / เทคโนโลยี และพฤติกรรมการบริหาร

2.องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development / A of D) หมายถึง การนำเอาสมรรถนะ หรือ ความสามารถที่มีอยู่ในระบบบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมพัฒนาจริงๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่วางแผนไว้ล่วงหน้า

การบริหารการพัฒนามีสิ่งแปลกใหม่ที่แตกต่างกันไปจากการบริหารรัฐกิจ หรือบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารการพัฒนา จะต้องมีพื้นฐานหรือปัจจัยหน้าที่คือ POCCC หรือ POSDCoRB (หลักการบริหาร) ดังนี้

POCCC

P = การวางแผน

O = การจัดองค์การ

C = การสั่งการ/การบังคับบัญชา

C = การประสานงาน

C = การควบคุม

POSDCoRB

P= การวางแผน

O= การจัดองค์การ

S= การจัดคนให้เข้าทำงาน

D= การอำนวยความสะดวก

Co= การประสานงาน

R= การรายงานผล

B= การงบประมาณ

ซึ่งทั้ง 2 ตัวนี้ เป็นพื้นฐานของหลักการบริหารที่เหมือนกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ แต่มีบางอย่างแตกต่างออกไป คือ จุดมุ่งหมาย และลักษณะการบริหารการพัฒนา หรือถ้าจะให้ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ต้องมี **NEROP** ประกอบด้วย คือ

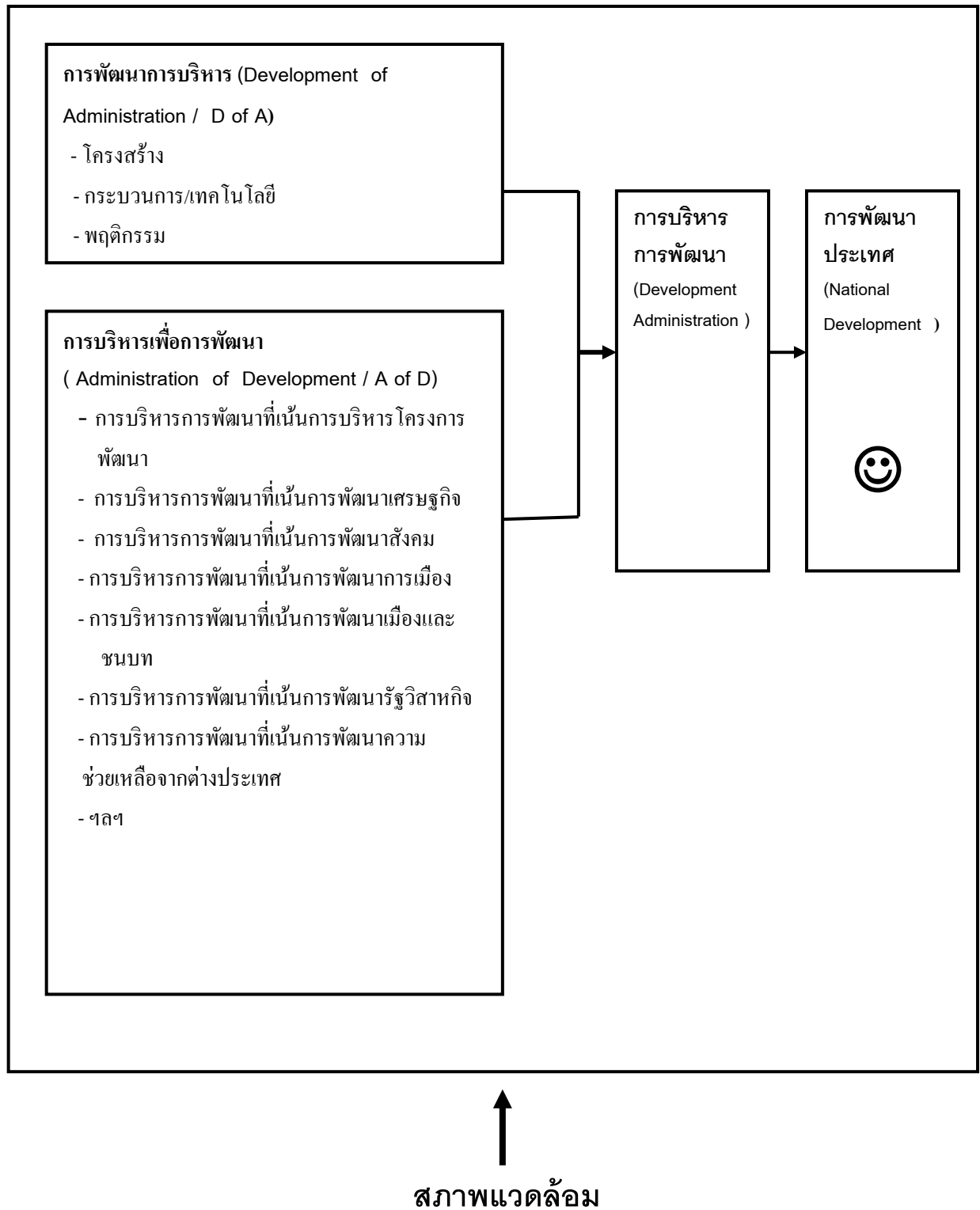
NE = ความจำเป็นที่ประเทศด้วยพัฒนาจะต้องผ่านวิกฤตการณ์อะไรบ้างจึงจะบรรลุขั้นตอนของการพัฒนา

R = คือ ทรัพยากรของแต่ละประเทศที่มีอยู่ เช่น เงิน

O = คือ อุปสรรค หรือสิ่งที่เกิดขึ้นขวางของการพัฒนา อุปสรรคต่างๆ

P = ศักยภาพ ความสามารถ หรือศักยภาพมีมากน้อยเกี่ยวกับการพัฒนา

## องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา



### 1.3 จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา

➤ **จุดเน้นของการบริหารพัฒนาในฐานะที่เป็นการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A)**

การบริหารกับการบริหารการพัฒนาเป็นการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม หากการบริหารเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โครงการพัฒนาต่างๆก็ย่อมไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ในทางกลับกันหากไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาสิ่งแวดล้อม ก็ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน หรือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพได้เช่นกัน

การบริหารการพัฒนายุคก่อนปี ค.ศ.1970 นั้นเป็นการพิจารณาว่าการบริหารการพัฒนานั้นก็คือ การพัฒนาการบริหาร ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์การที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหน้าที่ ระบบ และสภาพแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งคือการบริหารงานภายนอกองค์การนั่นเอง

ดังนั้น การบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นการพัฒนาการบริหารมีจุดเน้นที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

#### 1. โครงสร้างหน้าที่

เป็นแนวการศึกษาแบบเก่า ซึ่งมุ่งศึกษาโครงสร้างหน้าที่ ระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนกระบวนการในการบริหารงานขององค์การที่รับผิดชอบในการพัฒนาประเทศ เน้นระบบบริหารที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือเน้นความสำคัญของการปฏิบัติ (action-oriented) และความสำคัญของการบรรลุเป้าหมาย (goal-oriented) การศึกษาในแนวนี้จึงเป็นการเน้นสมรรถนะในการบริหาร พยายามที่จะขจัดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเพื่อที่จะแก้ไขปรับปรุงกลไกในการบริหารให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน การบริหารงานบุคคล การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจ

#### 2. ระบบ

แนวการศึกษาระบบจะมองการพัฒนาในลักษณะที่เป็นระบบใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยระบบย่อยๆอีกมากมาย ดังนั้นเป้าหมายของการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างระบบย่อยต่างๆ ซึ่งประกอบกันเป็นระบบใหญ่ ซึ่งก็มีข้อจำกัด ได้แก่ ข้อจำกัดทางด้านสังคม ซึ่งเป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมทางสังคม และองค์การ เช่น ทักษะคน ค่านิยม แรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น และข้อจำกัดทางด้านเทคนิค ได้แก่ จำนวนคนที่มีความชำนาญในโครงการพัฒนา การจัดสรรงบประมาณแก่โครงการพัฒนา เป็นต้น

### 3. สภาพแวดล้อม

แนวการศึกษาสภาพแวดล้อม หรือนิเวศวิทยาเป็นการศึกษาถึงการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพแวดล้อม โดยเน้นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประการสำคัญ ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบบริหารจะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

#### ➤ จุดเน้นของการบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development : A of D)

การบริหารการพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ.1970 จนถึงปัจจุบันเป็นการมุ่งเน้นไปที่การบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นการบริหารโครงการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามนโยบาย แผนงาน และโครงการที่กำหนดขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา รวมทั้งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงด้วย

ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารโครงการพัฒนานั้น มีกระบวนการสำคัญคือ มีการจัดทำและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ การดำเนินการตามโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการ

**เราสามารถสรุปจุดเน้นของการบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นการบริหารของการพัฒนาได้ 3 ประการ ดังนี้**

##### 1.การให้ความสำคัญต่อโครงการ

แนวการศึกษาโดยให้ความสำคัญของแต่ละโครงการนั้นเป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่า การบริหารพัฒนานั้นไม่ได้อาศัยหลักแห่งเหตุผลเสมอไป การบริหารการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับค่านิยมและเป้าหมายของการพัฒนาในแต่ละสังคมด้วย กล่าวคือ ในแต่ละสังคมอาจจะมีค่านิยม ขอบข่ายและแนวทางในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ความรู้ทางการบริหารของตะวันตกที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลจึงประยุกต์ใช้กับประเทศกำลังพัฒนาที่อาศัยประเพณีดั้งเดิมมากกว่าหลักการวิทยาศาสตร์ได้น้อย ดังนั้นในระยะแรกจึงเป็นการนำความรู้จากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาใช้โดยตรง แต่ต่อมาในยุคปัจจุบันมีการมุ่งเน้นการให้ความสำคัญของแต่ละโครงการ (Project-by-Project Approach) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของหน่วยย่อยเล็กๆที่เรียกว่า "โครงการ" ซึ่งมีอิสระในการตัดสินใจ และมีระยะเวลาของการปฏิบัติ โดยสนใจว่ามีปัญหาอะไรในโครงการ และทำให้โครงการบรรลุผลได้อย่างไร แทนที่จะยึดถือกฎระเบียบขององค์การแต่เพียงด้านเดียว

##### 2.การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเฉพาะด้าน

การบริหารการพัฒนาเฉพาะด้านเป็นอีกแนวคิดหนึ่งของการบริหารการพัฒนาโดย George Gantt ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การบริหารการพัฒนาแท้จริงก็คือ การพัฒนาเฉพาะด้าน

(Sectoral Development) ซึ่งได้แก่ ด้านการเกษตร การแรงงาน การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเมือง และการพัฒนาชนบท เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาในแต่ละด้านดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งสามารถเห็นได้เด่นชัดที่สุดคือ การพัฒนาชนบท ที่มีการศึกษาในสถาบันของประเทศต่างๆ

### 3.การให้ความสำคัญต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวการศึกษาการบริหารการพัฒนาในปัจจุบันได้มุ่งสู่กรอบแนวคิด และให้ความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยความคิดของนักวิชาการที่ว่า ถ้าการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย โครงการ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาแล้ว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็เป็นเรื่องของการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญสามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ตั้งไว้ โดยพยายามที่จะศึกษาตัวแปร หรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งแนวทางในการศึกษาดังกล่าวได้รับความสนใจจากนักวิชาการในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะผลของการศึกษาสามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารได้ โดยที่ไม่ห่างไกลจากโลกแห่งความเป็นจริงมากนัก

