

บทที่ 2

องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

2.1 แนวคิดและองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

➤ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

จุดเริ่มต้นของการศึกษาการบริหารการพัฒนา

เมื่อ พ.ศ. 2473-2482 เป็นเวลาที่สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลกลางจึงได้กำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำเทนเนสซี การจัดให้มีไฟฟ้าในชนบท ระบบความมั่นคงปลอดภัยของสังคม การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอุตสาหกรรม โครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ฯลฯ โดยโครงการเหล่านี้ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการวางแผนทรัพยากรแห่งชาติ (National Resources Planning Board) ซึ่งได้สร้างความเจริญก้าวหน้าและสามารถฟื้นฟูประเทศได้ประสบผลสำเร็จ ทำให้ประเทศอื่นๆ ได้ถือเอาสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดนโยบาย การวางแผนกำหนดโครงการและกิจกรรม การบริหารงานโครงการ ตลอดจนภาระหน้าที่ด้านต่างๆ ขององค์การบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศในยุโรปต่างได้รับผลกระทบจากภาวะสงคราม ทำให้สภาพความเป็นอยู่เลวร้ายอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศต่างๆ เหล่านี้ให้ฟื้นตัว โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การยกระดับภาวะทางด้านเศรษฐกิจให้ดีขึ้นภายใต้แผนมาร์แชล (Marshall Plan) เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน ด้านทรัพยากรและด้านเทคโนโลยี ซึ่งอาศัยหลักแห่งการร่วมมือร่วมแรงใจของประชาชนโดยส่วนรวม จึงมีผลทำให้การฟื้นฟูยุโรปประสบผลสำเร็จ

นอกจากนั้นในขณะเดียวกันได้มีการต่อสู้เรียกร้องเอกราชในดินแดนอาณานิคม ทำให้เกิดประเทศใหม่ขึ้น สหประชาชาติจึงได้เข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศที่เกิดใหม่เหล่านั้น นอกจากนี้ยังช่วยเหลือให้ได้รับเอกราชอีกด้วย ซึ่งนอกจากสหประชาชาติแล้ว สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย

รวมทั้งองค์กรต่างๆ เช่นธนาคารโลก มูลนิธิฟอร์ด และมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ก็มีส่วนให้ความช่วยเหลือเช่นกัน

ในด้านวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ได้อาศัยกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group : CAG) ซึ่งเป็นกลุ่มที่เป็นที่ปรึกษาตามโครงการช่วยเหลือ

ที่สหรัฐอเมริกาให้กับประเทศที่มีความเป็นอยู่ดีหลัง ต่างประสบปัญหาว่าการนำหลักการเดียวกับ Marshall Plan ไปใช้ทำให้ผลการดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเหมือนกับประเทศในตะวันตก ทำให้ นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวได้จัดประชุมสัมมนา เพื่อประมวลแนวความคิดของศาสตร์ทางการบริหาร ให้สามารถสอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารการพัฒนาซึ่งถ่ายทอดในรูปแบบของ วิชาพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งก็ได้มีบทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกมาเป็นจำนวนมาก

➤ ความหมายและลักษณะของการบริหารการพัฒนา

ความหมายของการบริหารการพัฒนา

ความเห็นของนักวิชาการชาวอเมริกัน

1. ยอร์จ แกนต์ (George Gantt) ผู้ควบคุมโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเทนเนสซี เป็นบุคคลแรกที่ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (Development Administration) โดยพิจารณาว่าการบริหารงานพอจำแนกได้ 2 ประเภทตามความมุ่งหมายและวิธีการ คือ

- การบริหารงานภายใน (Internal Administration) เป็นการมุ่งประสิทธิภาพภายในองค์การ ซึ่งอาศัยเทคนิคการจัดการ เช่น การบริหารงานบุคคล การวางแผนการบริหารงานคลัง เป็นต้น

- การบริหารงานนอก (External Administration) เป็นการบริหารงานที่ครอบคลุมปัจจัยภายนอก และมีมุ่งประสิทธิภาพในองค์การอย่างเดียวนั้น หากแต่ต้องรับผิดชอบในการติดต่อสัมพันธ์กับ ปัจจัยภายนอกองค์การมาส่งเสริมความร่วมมือเพื่อให้การปฏิบัติงานองค์การสัมฤทธิ์ผล ซึ่งแกนต์ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภายนอกมาก

2. เอดเวิร์ด ดับเบิลยู ไวด์เนอร์ (Edward W. Weidner) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการปรับปรุงกระบวนการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการรัฐบาล โดยแบ่งความคิดเป็น 2 ด้าน คือ

- ด้านกระบวนการ (Process) การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่นำองค์การ ไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งกำหนดไว้โดยผู้มีอำนาจหน้าที่

- ด้านวิชาการ (Area of Study) การบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีจุดสนใจอยู่ที่หลักการอย่างใดอย่างหนึ่งที่แสวงหาและยึดถือ ซึ่งจะมากขึ้นกับบุคคล กลุ่ม และ ประเทศว่าเชื่อมั่นในหลักการนั้นเพียงใด

3. เฟรด ริกส์ (Fred Riggs) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้ 2 ประการ คือ

- การบริหารโครงการพัฒนาทั้งหลายเพื่อให้บรรดาด้านนโยบายและแผนงานทั้งหลายที่กำหนดไว้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

- การเพิ่มสมรรถนะของการบริหารให้เข้มแข็ง ซึ่งหากโครงการพัฒนาของรัฐด้านอื่นๆประสบความสำเร็จแล้ว จะต้องเพิ่มขีดความสามารถของระบบบริหารด้วย ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนา

ความเห็นของนักวิชาการชาวเอเชีย

1. ชู เซง ชู (Shou-Sheng Hsueh) นักวิชาการชาวจีน กล่าวว่า การบริหารการพัฒนามิใช่เป็นการการบริหารชนิดใหม่ที่แยกจากรัฐประศาสนศาสตร์ แต่เป็นการบริหารที่ยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก และเน้นบทบาทเฉพาะอย่างของการบริหาร ซึ่งก็คือ การบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนา

2. โฮเซ อิบูเรา (Jose Abuer) นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ ให้ความเห็นว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารโครงการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งโครงการปรับปรุงองค์การและการบริหารในระบบราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาระดับชาติ

3. บี เอส กันนา (B.S. Khanna) นักวิชาการชาวอินเดีย ให้ความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งชนชั้นผู้นำ และกลุ่มต่างๆในประเทศมีความต้องการนำความเจริญมาสู่ประเทศ เป็นผู้ชักนำให้เกิดผลเป็นการพัฒนาอย่างรวดเร็ว เกิดให้เป็นแรงส่งให้กระทำ และมีความต้องการให้เกิดพัฒนามากมายหลายอย่าง

สรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารที่มีเป้าหมายแน่นอน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร โดยจะต้องมีการปรับปรุงกลไกในการบริหารงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เพื่อให้เป็นระบบที่ตอบสนองการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมต่อไป

ลักษณะของการบริหารการพัฒนา

- Edward Weidner ให้ความเห็นว่าเป็นการวางแผนเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในทิศทางที่กำหนด โดยการเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในทิศทางที่กำหนด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแยกออกเป็น 3 ประการ คือ การเจริญเติบโตอย่างมีทิศทาง (Directional Growth) การเปลี่ยนแปลงระบบ (System Change) การวางแผนหรือจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลง (Planning or Intended Change)

- Fred Riggs ระบุลักษณะที่สำคัญของการบริหารการพัฒนาไว้ 2 ลักษณะ คือ มีลักษณะเป็นการบริหารงานโครงการพัฒนา และมีลักษณะเกี่ยวข้องกับสมรรถนะทางการบริหาร
- George Gantt มองว่าการบริหารการพัฒนาสามารถแยกตามความมุ่งหมายและวิธีการออกเป็น 2 ระดับ คือ
 - ระดับจุลภาค เป็นการบริหารในองค์การที่มุ่งประสิทธิภาพของการจัดการ โดยอาศัยเทคนิคการดำเนินการ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การวางแผน เป็นต้น
 - ระดับมหภาค เป็นการบริหารภายนอกองค์การที่มุ่งโครงสร้างการดำเนินงานที่ครอบคลุมถึงภายนอก เช่น ปัจจัยภายนอกและสภาพแวดล้อมต่างๆของระบบบริหารต้องสัมพันธ์กับระบบต่างๆภายนอกองค์การอยู่ตลอดเวลา

เราอาจสรุปลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนาได้ 3 ประการ คือ

- การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งแตกต่างกับการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่มีขอบเขตและเป้าหมายที่จำกัดในการทำหน้าที่หลักเพียง 3 ประการ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ของรัฐ และการบริหารกิจกรรมตามปกติให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะถือหน้าที่ทั้งสามเป็นเพียงพื้นฐานเท่านั้น
- การบริหารการพัฒนามีลักษณะอ่อนไหวปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพสังคม และการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สังคมนั้นไปสู่จุดมุ่งหมายที่เจริญก้าวหน้า จึงต้องมีการจัดรูปหน่วยงาน และวิธีปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้บริหารสามารถปรับให้เข้ากับสภาวะแวดล้อม และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- การบริหารการพัฒนาต้องการความคิดสร้างสรรค์ใหม่ของผู้บริหาร ที่จะสามารถนำสังคม หรือประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีที่สุด นักบริหารต้องสามารถมองการณ์ไกล ใช้ประสบการณ์ และความรู้ที่มีอยู่สร้างภาพพจน์ในอนาคตของสังคมโดยมีจุดมุ่งหมายและวิธีการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และเป็นไปได้ และสามารถแสวงหาวิธีการและเครื่องมือที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาชุมชนและประเทศให้สำเร็จ

2.2 พัฒนาการองค์ความรู้ของการบริหารการพัฒนา

➤ พัฒนาการของการพัฒนาการบริหาร

ยุคที่ 1 (1933-1940) ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 เพื่อที่จะแก้ปัญหาสงคราม และพัฒนาเศรษฐกิจตกต่ำ จึงจัดทำโครงการพัฒนา จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ซึ่งเน้นให้เห็นว่ารัฐต้องเข้ามาแทรกแซง เศรษฐกิจมีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้น

ยุคที่ 2 (1941-1956) เป็นยุคการบริหารงานภายนอก

การปฏิบัติภารกิจนอกเหนือจากงานประจำเพื่อการพัฒนา โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ซึ่งเป็นเขตชนบททุรกันดารที่ครอบคลุมหลายๆ พื้นที่ของสหรัฐอเมริกา โครงการป้องกันน้ำท่วม การผลิตไฟฟ้า การขนส่งทางเรือ การผลิตปุ๋ย การพัฒนาสาธารณสุข เป็นต้น

ยุคที่ 3 เป็นยุคของการบริหารการพัฒนา

- คำว่า การบริหารภายนอก เปลี่ยนเป็นการบริหารการพัฒนา
- องค์ความรู้ของการบริหารงานภายนอก ซึ่งแฝงตัวอยู่ในวิชาการบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบมาเป็นการบริหารการพัฒนา
- ในยุคนี้นั้นการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสังคมและการเมือง ด้วยอคติที่ว่า จะต้องวัดเป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจได้
- เป็นยุคที่มุ่งเน้นการเพิ่มสมรรถนะในการบริหารงานเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา เศรษฐกิจยิ่งพัฒนาคนจนยิ่งจนลง ผลของการพัฒนาไปตกกับคนบางกลุ่ม เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน

ยุคที่ 4 เน้นผลการบริหารการพัฒนา

- จากการพัฒนาเศรษฐกิจด้านเดียว หันกลับมาพัฒนาหลายๆด้าน การประเมินผลวัดทั้งด้าน ประจักษ์นิยม และ ปทัสถานนิยม (ความดีงาม ความเหมาะสม ความเสมอภาค)

ดัชนีชี้วัด หรือสิ่งที่บ่งชี้ว่าด้อยพัฒนา

| | | |
|-----------------------------------|---|---|
| มิติของการไม่พัฒนา (ด้อยพัฒนา) | มหภาค Mocro | จุลภาค Micro |
| 1. มิติด้านเศรษฐกิจ | ผลประโยชน์ต่างตอบแทน | ความผูกพันส่วนตัว |
| 2.. มิติด้านสังคม | แบ่งพรรค แบ่งพวก แบ่งชนชั้น | จำกัดขอบเขตการ ติดต่อ สัมพันธ์ในวงแคบ |
| 3. มิติด้านการเมือง | ใช้อำนาจศักดิ์สิทธิ์ อำนาจเผด็จการ อำนาจแห่งรัฐ | การเคารพนับถือ ระบบเส้นสาย เครือข่าย |
| 4. มิติด้านการบริหาร | ยึดระเบียบปฏิบัติ มากกว่าเป้าหมาย | ระบบเจ้าขุนมูลนาย |

แนวคิดการบริหารการพัฒนา**➤ แนวคิดดั้งเดิม**

เน้นเรื่องเศรษฐกิจ การเพิ่มผลผลิตหรือเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท และถือว่า เป็นการ
พัฒนาที่ให้ความสำคัญกับวัตถุมากกว่าจิตใจ

1. การพัฒนาด้านการเกษตร
2. การพัฒนาด้วยกระบวนการพัฒนาชุมชน
3. การพัฒนาด้วยระบบเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ เน้นการมีส่วนร่วมและการนำเทคโนโลยี
และความรู้ทางวิทยาศาสตร์

➤ แนวคิดปฏิรูป

เน้นการพัฒนาทางด้านสังคม และจิตใจของประชาชนในชนบทมากกว่าการพัฒนาทางด้านวัตถุ

1. การพัฒนาเริ่มจากระดับล่างสู่ระดับบน (Bottom-up)
2. การพัฒนาตามแนวทางความจำเป็น พื้นฐาน (Basic needs) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนา
คุณภาพชีวิต (quality of life)

3. การพัฒนาตามแนวทางจีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งเน้นการพัฒนาทางด้านการเกษตร (Chinese Model)
4. การพัฒนาชนบทที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจน (Poverty) รวมถึงการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (target group)
5. การพัฒนาที่เน้นการจ้างงาน (Employment)
6. การพัฒนาตามแนวคิดเปาโล แฟร์ เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการกระตุ้นให้ประชาชนในชนบทเกิดจิตสำนึกโดยใช้กระบวนการสนทนา ใช้สัญลักษณ์ และใช้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ให้ประชาชนเรียนรู้ปัญหาของตนเอง และดำเนินแนวทางแก้ไขด้วยตนเอง
7. การพัฒนาที่เน้นการพึ่งตนเอง (Self-help) ความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจในการพัฒนาชุมชนของตน ด้วยตนเอง ชำรชากรเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการหรือวัสดุที่จำเป็นเท่านั้น
8. การพัฒนาโดยวิธีการผสมผสาน (Integration) เป็นการระดมความรู้ความสามารถจากหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชนมาร่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

➤ แนวคิดใหม่

แนวทางการพัฒนาที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-7 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และค้ำถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย เรียกว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)” การเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือพัฒนาให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยใช้วิธีการพัฒนาแบบองค์รวม ปรับฐานเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับฐานราก มุ่งพัฒนาสังคมสู่ “สังคมเข้มแข็งและมีคุณภาพ”

2.3 วิวัฒนาการการพัฒนาของประเทศไทย

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เป็นลักษณะของการพัฒนาแบบเทียมแฝง “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”

➤ ลักษณะการพัฒนาไม่ยั่งยืน

1. กลไกทางการเงินและการคลังมีเสถียรภาพ
2. ความเจริญระหว่างกรุงเทพ / เมืองในต่างจังหวัด / ชุมชนชนบท ไม่เสมอกัน
3. โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของประเทศอ่อนแอ
4. รายได้ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการเงิน-ธนาคารสูง รายได้ชาวนาลดลง

5. โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมเสื่อม เกิดปัญหาสังคม
6. ทรัพยากรธรรมชาติลดลงอย่างรวดเร็ว

สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นที่ตระหนักในแวดวงวิชาการ ปัญญาชน นักพัฒนาเอกชน ผู้บริหารภาคเอกชน และข้าราชการที่มีความคิดก้าวหน้า วิถีคิด วิธืมองการพัฒนาชนบท และวิธีการบริหารงานพัฒนาประเทศที่เร่งรัด การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขทางวัฒนธรรมและศักยภาพ ความพร้อมของคนชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนให้กับชุมชน จึงได้ผลักดันเรียกร้องให้ภาครัฐ ทบทวนปรับเปลี่ยนแนวคิดนโยบายและวิธีการพัฒนาชนบทให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่สมดุล เป็นการพัฒนาที่ให้โอกาสและเสริมสร้างความสามารถของคน ครอบครัว ชุมชน ที่เรียกว่า การพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง (People-centered-development) ตลอดจนการนำเอาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนำทางการพัฒนาให้เป็นไปในทางสายกลาง

2.4 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี

(ธรรมภิบาล GOOD GOVERNANCE)

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีแพร่หลายและมีบทบาทกว้างขวางมากขึ้น ภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ โดยเฉพาะเมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา

วิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 การที่ไทยกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนIMF รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance แสดงว่าขณะนั้นรัฐบาลเห็นด้วยว่าการบริหารประเทศที่ผ่านมาในอดีตเป็น Bad Governance คือ

1. บริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับไม่มีคุณภาพ
2. ขาดศักยภาพในการกำหนดและการดำเนินนโยบาย การตัดสินใจด้านนโยบายในแต่ละวันมักผิดพลาดและสับสน ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการและเหตุผล
3. การบริหารการคลังของประเทศล้มเหลว การกำหนดงบประมาณไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การควบคุมการใช้จ่ายไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การกำหนดกติกาและกฎระเบียบต่างๆนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน สาธารณะของกลุ่มคนบางกลุ่ม
5. ความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ มีการทุจริต แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน สาธารณะ และพบการทุจริต คอร์รัปชั่นของนักการเมือง ข้าราชการ และ นักบริหารในองค์กร

➤ ธรรมชาติของ GOOD GOVERNANCE จะต้องมึลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

1.กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

เป็นกลไก กระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity)

- การเข้าร่วมโดยตรง
- เข้าร่วมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม มีรูปแบบการปกครอง และการบริหารงานที่กระจายอำนาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และสาธารณชน ในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เช่น บทวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล ยุคไทยรักไทย ของอาจารย์ ธีรยุทธ บุญมี

2.ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and Transparency)

กลไกการทำงานที่สุจริต และโปร่งใส มีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานและติดตามผลได้

3.ความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness and Accountability)

มีการจัดการองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นด้านการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างเป็นธรรม

4.กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม(Political Legitimacy)

ผู้ที่เป็นรัฐบาล และผู้เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ว่ามีความสุจริต เทียงธรรม สามารถบริหารประเทศได้

5.กลไกที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)

มีกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆในสังคม ซึ่งกฎหมายจะมีการบังคับใช้หรือสามารถใช้บังคับได้ เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6.ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน กระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมควบคุมการดำเนินการ และ การใช้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่า

การสร้าง ธรรมาภิบาล (Good Governance)

➤ การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เอกชน และสังคม

สิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการสร้าง Good Governance คือ การที่สังคมมีกระบวนการในการพัฒนาคนที่มีประสิทธิภาพต่อเนื่อง และมีการจัดองค์กร ระเบียบสังคมที่ดี เพื่อเป็นทุนของสังคมในการสร้างการบริหารจัดการที่ดี

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program) ให้ทัศนะว่า ธรรมรัฐกับการพัฒนาคนที่ยั่งยืนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะฉะนั้นการพัฒนาศักยภาพของรัฐ จึงเป็นหนทางที่สำคัญที่สุดในการขจัดความยากจนของประชาชน

➤ โดยมีแนวคิดพื้นฐาน คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการที่ดี กับการพัฒนาคนที่ยั่งยืน (UNDP) ได้เสนอให้เห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐและการพัฒนาคน โดยหลักการพื้นฐาน 5 ประการคือ

1.1 การบริหารจัดการเรื่องอำนาจ (Empowerment) ให้อำนาจโดยการขยายศักยภาพ และทางเลือกให้กลุ่มคนจนและด้อยโอกาส เพิ่มศักยภาพในการแสวงหาทางเลือกการมีส่วนร่วมในการทางการเมืองการปกครอง และสิ่งต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิต

1.2 ความร่วมมือ (Co-operation) เน้นประชาชนมาร่วมงานกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ

1.3 ความเป็นธรรม (Equity) เพิ่มศักยภาพ ขยายมุมมองด้านรายได้ รวมถึงความเป็นธรรม เช่น มีสิทธิเท่าเทียมกัน สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุขได้เท่าเทียมกัน

1.4 ความยั่งยืน (Sustainability) การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด สร้างทดแทนเพื่อให้รุ่นลูกหลานได้ใช้ และไม่ทำลายระบบนิเวศน์

1.5 ความมั่นคง (Security) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปราศจากภัยคุกคาม

➤ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการคือ

- การขจัดความยากจน
- การสร้างงาน และวิถีชีวิตที่ยั่งยืน
- การป้องกันและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม
- การส่งเสริมความก้าวหน้าของเด็ก เยาวชนและสตรี

