

บทที่ 4

การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาการบริหาร

การจัดเตรียมสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารของหน่วยราชการและข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาการบริหาร เป็น องค์ประกอบหลักประการแรกของการบริหารการพัฒนา (องค์ประกอบหลักประการหลังคือการบริหารเพื่อการพัฒนา) เพราะ การพัฒนาการบริหารเป็นการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารให้เพียงพอที่จะรองรับภารกิจของการบริหารการพัฒนาได้อย่างไรก็ดี การพัฒนาการบริหารแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย หากไม่มีการเสริมแรงกระบวนการทางการเมืองแบบมีตัวตน นั่นก็คือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองจะเป็นผู้คอยกระตุ้นให้มีการพัฒนาการบริหาร

4.1 ความหมายการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหารนั้น มีผู้เรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษหลายชื่อด้วยกัน เช่น administrative development or development of administration, administrative modernization, administrative reform, reorganization, organization development, administrative improvement, organization improvement และ revitalization เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คำเรียกชื่อการพัฒนาการบริหารที่เป็นภาษาอังกฤษข้างต้นนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะประเด็นปลีกย่อยเท่านั้น ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

4.1.1 การพัฒนาการบริหาร (administrative development or development of administration) หมายถึง การเพิ่มพูนสมรรถนะหรือความสามารถของระบบบริหารเพื่อรองรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหาร ยังรวมถึงการเปลี่ยนจากการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นระบบคุณธรรมในการสรรหา การป้อนบำเหน็จความดีความชอบและการลงโทษทางวินัย

4.1.2 ความเป็นสมัยใหม่ทางการบริหาร (administrative modernization) หมายถึง การสร้างเสริมสมรรถนะทางการบริหารในอันที่จะนำเอาความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารความรับผิดชอบ และหลักเหตุผลมาผสมผสานกับเจตจำนงของประชาชน (popular will) ในอันที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งความเสมอภาคและยุติธรรมในสังคม

4.1.3 การปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) หมายถึงการประยุกต์แนวคิดใหม่ๆ หรือการผสมผสานแนวคิดใหม่ๆ เพื่อปรับปรุงระบบบริหารให้เอื้อต่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือการปฏิรูปการบริหารหมายถึงการโน้มน้าวจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและผลงานทางการบริหารในอันที่จะลดการต่อต้านความเปลี่ยนแปลง

4.1.4 การจัดองค์การเสียใหม่ (reorganization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายภารกิจ กรรมวิธี หน้าที่การงาน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในองค์การอย่างจริงจังเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบทบาท ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ

4.1.5 การพัฒนาองค์การ (organization development) หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาองค์การโดยมุ่งที่จะให้องค์การมีความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยใช้ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือภายในหน่วยงานเอง สำหรับขั้นตอนของการพัฒนาองค์การนั้น รวมถึงขั้นค้นหาสาเหตุของปัญหา การวางแผนการดำเนินงานซึ่งหมายถึงขั้นเตรียมและจัดทำกลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และพฤติกรรมกรปฏิบัติการณ์ให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และการประเมินผล

4.1.6 การปรับปรุงฝ่ายบริหาร (administrative improvement) หมายถึงการปรับปรุงผู้บริหารในส่วนที่กับความมีเหตุผล ความสามารถในการเป็นผู้นำ ความคิดเห็นที่เป็นระบบ การเสริมสร้างทักษะในการคิด ความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และการกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์

4.1.7 การปรับปรุงองค์การ (organization improvement) หมายถึง กระบวนการที่จะจัดโครงสร้างและภารกิจของระบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้ายได้มากกว่าเดิม

4.1.8 การพัฒนาตนเองเสียใหม่ (Revitalization) หรือ “การทำให้องค์การมีความกระปรี้กระเปร่าอีกครั้ง” หมายถึง กระบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในอันที่จะทำให้้องค์การยังคงมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ปัญหา เรียนรู้จากประสบการณ์และเคลื่อนไปสู่ภาวะขององค์การมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาตนเองเสียใหม่เป็นการพัฒนา หรือปฏิรูปตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือ หรือแทรกแซงจากภายนอก ดังนั้นการพัฒนาดตนเองเสียใหม่จึงเป็นที่รู้จักกันในนามของ self reform หรือ self renewal

สรุป การพัฒนาการบริหาร หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ (รวมถึงเทคโนโลยี) และพฤติกรรมกรบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมสำหรับการบริหารการพัฒนา

4.2 เนื้อหาของการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหารครอบคลุมถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ สภาพแวดล้อม (รวมทั้งบรรยากาศการบริหาร และคุณภาพชีวิตในการทำงาน) โครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมกรรมการบริหารที่เอื้อต่อการพัฒนา แต่เนื่องจาก ผู้เขียนได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมมาแล้วในบทที่ 3 ฉะนั้นจึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำ ณ ที่นี้ และจะพิจารณาเฉพาะการพัฒนาการบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาเท่านั้น

4.2.1 การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางการบริหารนับว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรม การบริหารอยู่ไม่น้อย จากการศึกษาของ รอเบิร์ต เพรสทัส (Robert Presthus) พบว่า ข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายใต้ “สถานการณ์ระบบราชการ” (bureaucratic situation) จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้นๆ ทั้งนี้เพราะว่า สถานการณ์ระบบราชการ(หรือสภาวะแวดล้อมทั้งหมดขององค์การระบบราชการที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของข้าราชการ) นั้น มีแต่ความไม่แน่นอน จึงทำให้ข้าราชการเกิดความว้าวุ่นใจ ข้าราชการที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ระบบราชการได้ก็มักมีความก้าวหน้า ในขณะที่มีผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ ก็จะพบแต่ความขมขื่นและล้มเหลว

หลักการของการจัดโครงสร้างทางการบริหารประกอบด้วย การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ และมอบให้แต่ละบุคคลกระทำ กับการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืน การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและมอบให้แต่ละบุคคลกระทำก็เพื่อสะดวกแก่การติดตามประเมินผลและการส่งข้อมูลย้อนกลับว่าใครรับผิดชอบอะไร และปฏิบัติงานได้ดีมากน้อยเพียงใด ส่วนการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืนก็เพื่อโน้มน้าวการปฏิบัติงานทั้งหมดให้เป็นไปตามทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

4.2.2 การพัฒนากระบวนการการบริหาร การพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งที่จะขจัดจุดอุดตันของการไหลของงาน การย่นระยะเวลาเดินทางของงาน และการทำงานให้ง่ายเข้าทั้งนี้เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์การที่จะสนองตอบเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ เช่นเดียวกันกับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อย่างไรก็ตาม การพัฒนากระบวนการบริหารดังกล่าวนี้ มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารและเทคโนโลยีที่องค์การกำลังใช้อยู่เป็นอันมาก ที่ว่าการพัฒนากระบวนการบริหารมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารนั้น อธิบายได้ว่า หากองค์การตัดสินใจเลือกใช้รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง กระบวนการบริหารก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น การส่งข่าวสารจากลูกน้องไปยังหัวหน้าตามโครงสร้างทางการบริหารตามรูปแบบ 1 จะกินเวลามากกว่ารูปแบบ 3 เป็นต้น ส่วนที่ว่า การพัฒนากระบวนการบริหารมีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยี ก็สามารถอธิบายได้โดยนัยเดียวกัน กล่าวคือ หากองค์การตัดสินใจใช้เทคโนโลยีระบบ

สายพาน (long-linked technology) กระบวนการการบริหารก็ต้องดำเนินไปตามขั้นตอน 1-2-3 จะข้ามขั้นตอนไม่ได้ หากองค์การตัดสินใจใช้เทคโนโลยีที่มุ่งให้บุคคลสองฝ่ายมาพบปะเพื่อทำธุรกิจกัน (mediating technology) เช่น เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) กระบวนการบริหารก็อาจจะสั้นเข้าหากแต่ละฝ่ายได้ดำเนินการตามกติกาที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า หรือถ้าหากองค์การตัดสินใจที่จะใช้เทคโนโลยีที่ละเอียดครบครัน (intensive technology) เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ของแพทย์ที่จัดรวมไว้ที่เดียวกันในโรงพยาบาล กระบวนการบริหารก็สามารถสั้นสุดลง ณ จุดเดียวเท่านั้น

4.2.3 การพัฒนาพฤติกรรมบริการ ความจริงแล้ว พฤติกรรมพัฒนาหรือไม่พัฒนา บุคลากรนั้นเป็นผลพวงที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น พฤติกรรมดังกล่าวอาจจะเกิดจากสภาพแวดล้อม โครงสร้าง และกระบวนการดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคลากรและพฤติกรรมของพวกเขา นั้นเปรียบเสมือนจุดเล็ก ๆ (miniature) ในวงกลมใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยเหล่านั้น นอกจากนี้ พฤติกรรมพัฒนา ไม่พัฒนาของบุคลากรยังอาจจะเกิดจากนโยบายขององค์การ (เช่น นโยบายการบริหารงานบุคคล) และภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของพวกเขาด้วย ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนานั้นมีอะไรบ้าง และเราจะพัฒนาพฤติกรรมเหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใด ในอันที่จะทำให้องค์การและบุคลากรสามารถปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายการบริหารการพัฒนาต่อไป

จากการสำรวจดูตำราทั้งในประเทศและนอกประเทศ พบว่า พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนานั้นได้แก่ พฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจของการบริหารการพัฒนาที่เน้นการวางแผนไว้ล่วงหน้า อย่างมีทิศทาง เน้นความทันสมัย และเน้นการประดิษฐ์คิดค้น เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า บุคลากรพัฒนานั้นจะต้องมีพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำ ยกตัวอย่างเช่น ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคม องค์การสหประชาชาติ (Department of Economic and Social Affairs, United Nations) ได้ชี้ให้เห็นว่า ชำราชากรพัฒนาจะต้องเป็นนักวิชาชีพนิยมที่สนใจปัจจัยภายนอกองค์การ และมุ่งสวัสดิการของสาธารณชนมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง มีความคิดสร้างสรรค์ในการปรับปรุงการบริหาร และมีประสบการณ์ในงานที่ตนรับผิดชอบนานพอสมควรที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้

วอลเตอร์ ซี. นีล (Walter C. Neale) ให้เหตุผลว่า ผู้บริหารสมัยใหม่หรือนักบริหารการพัฒนา ควรจะมีพฤติกรรมและบทบาทดังต่อไปนี้ (1) พฤติกรรมและบทบาทของนักการเมืองที่นำเอาข่าวสารเกี่ยวกับสังคมสมัยใหม่ อุตสาหกรรมเทคนิค และวิทยาศาสตร์ ไปบอกเล่ากับมวลชนในประเทศด้อยพัฒนา (2) พฤติกรรมและบทบาทของผู้ประกอบการ เฉพาะอย่างยิ่งควรจะเป็นนักประดิษฐ์คิดค้น (3) พฤติกรรมและบทบาทของผู้บริหารธุรกิจที่คอยดูแลและอำนวยความสะดวกโครงการพัฒนาสำเร็จไปด้วยดี และ (4) พฤติกรรมและบทบาทของผู้ใช้อำนาจและแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ผลงานของลิขิต ธีรเวคิน (Likhit Dhiravegin) ราอูล พี. เดอคูซแมน และออโรรา เอ. คาร์บอนแนลล์ (Raul P. de Guzman and Aurora A. Carbonell) ศูนย์ศึกษานานาชาติเกี่ยวกับการศึกษาค่านิยมทางการเมือง (The International Studies of Values in Politics) และผลงานของผู้เขียนเอง พบว่า พฤติกรรมหรือค่านิยมเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศหรือผู้ที่เขียนเรียกว่าความมุ่งมั่นในการพัฒนา (development - orientedness) ได้แก่พฤติกรรมทั้งสิบด้านต่อไปนี้เป็นพฤติกรรมที่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลง การยอมให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความอดกลั้น ความเสมอภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ ความหวังโยในชาติ องค์การความเสียสละ ความกล้าเสี่ยงตัดสินใจ ความผูกพันในงาน และการปฏิบัติงานในสัมฤทธิ์ผล นั่นก็คือ หากระดับของพฤติกรรมทั้งสิบด้านนี้สูง ก็แสดงว่า บุคลากรจะมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงตามไปด้วย ซึ่งแน่นอน การที่ระดับความมุ่งมั่นในประเทศของบุคลากรจะสูงต่ำมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลและภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของบุคลากรเองด้วย

4.3 แนวทางการพัฒนาการบริหาร

แนวทางการพัฒนาการบริหารแยกพิจารณาได้เป็นสองด้านคือ ด้านมหภาค และจุลภาค

4.3.1 **ด้านมหภาค** สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารด้านมหภาคนั้นยังมีการถกเถียงกันว่าการพัฒนาการบริหารนั้นควรจะต้องมีความสมดุลหรือไม่สมดุลกับระบบอื่นๆ เช่น ระบบการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด ฝ่ายหนึ่งเช่นเฟรด ริกซ์ (Fred Riggs) ราฟ ไบรบันตี (Ralph Braibanti) และโจเซฟ ลาพาลอมบารา (Joseph Lapalombara) เห็นว่าในการพัฒนาการบริหารนั้นไม่ควรจะให้ระบบราชการมีอำนาจมากเกินไป เพราะจะทำให้ระบบและฝ่ายอื่น เช่น พรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ถูกครอบงำโดยระบบราชการและอ่อนแอลง ฉะนั้นจึงควรที่จะพัฒนาพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์ให้มีพลังงานทัดเทียมกับระบบราชการเพื่อคอยถ่วงอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ฝ่ายนี้ได้ชื่อว่า ฝ่ายทฤษฎีหน่วยการปกครองการบริหารที่สมดุล (balanced polity) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือฝ่ายทฤษฎีหน่วยการปกครองการบริหารที่ไม่สมดุล (unbalanced polity) อันมีเฟอเรล เฮดดี (Fereel Heady) และจอห์น เคนเนธ กัลเบรธ (John Kenneth Galbraith) เป็นแกนกลาง เชื่อว่า การพัฒนาการบริหารไม่จำเป็นจะต้องมีลักษณะสมดุลกับระบบหรือฝ่ายอื่นๆ ถ้าระบบการบริหารของประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศใดมีความพร้อมที่จะรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาก็ควรจะให้ความช่วยเหลือทันทีเพื่อที่จะกระตุ้นให้ระบบราชการในประเทศนั้นๆ มีสมรรถนะในการบริหาร ในอันที่จะส่งมอบสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ แทนที่นักวิชาการจะมาถกเถียงกันกว่าควรที่จะพัฒนาเพื่อเพิ่มอำนาจให้ระบบการเมือง หรือระบบการบริหารมากน้อยเพียงใด ก็ดูเหมือนว่าทั้งสองฝ่าย

จะพบกันครึ่งทางโดยมีการประนีประนอมว่า ระบบการเมืองและการบริการควรจะมีเอกภาพ (unity) คือเดินเคียงบ่าเคียงไหล่กันโดยไม่ถือว่างานใดเป็นงานของระบบการเมือง และงานใดเป็นงานของระบบบริหารเหมือนแต่ก่อน (politics administration dichotomy) ตรงกันข้ามระบบราชการควรมีประสิทธิภาพทางด้านเทคนิคและมีความรับผิดชอบทางการเมืองไปพร้อมๆ กันด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาการบริหาร แม้ว่าจะทำให้ระบบราชการมีอำนาจมากขึ้นก็ตาม แต่ระบบราชการก็ต้องพร้อมที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของตนได้ทุกเมื่อ

4.3.2 ด้านจุลภาค แนวทางการพัฒนาการบริหารอาจครอบคลุมถึงการพัฒนาโครงสร้างกระบวนการ และพฤติกรรมทางการบริหาร

4.3.2.1 แนวทางการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจทำได้หลายวิธี

ประการแรก เราอาจจะทำการวิเคราะห์หิวจัยเพื่อดูว่าโครงสร้างทางการบริหารในปัจจุบันเอื้อหรือขัดขวางการบริหารการพัฒนาเล็กน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาในอินเดียพบว่า ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นสายการบังคับบัญชา การแบ่งงานกันทำและระบบกฎเกณฑ์ ล้วนแต่ไม่เอื้อต่อการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบราชการซึ่งเป็นแนวความคิดของประเทศตะวันตกและใช้ได้ผลในประเทศเหล่านั้น แต่เมื่อนำมาประยุกต์ในประเทศที่กำลังพัฒนากลับไม่ได้ผล หรือได้ผลแต่ไม่เต็มที่ และยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาเน้นโครงสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นกรอบในการพัฒนามากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้รัฐบาลและมวลชนในประเทศที่กำลังพัฒนายิ่งแยกกันมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือ ความแตกแยกการก่อการร้ายและคตินิยมดั้งเดิมที่เน้นความรุนแรงขึ้น

ประการที่สอง หลังจากวิเคราะห์หิวจัยแล้ว ถ้าพบว่าโครงสร้างทางการบริหารเดิมยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจการบริหารการพัฒนาได้ จำเป็นต้องสร้างหรือพัฒนา “หน่วยงานสร้างชาติ” เพื่อรับผิดชอบงานใหม่ๆ เช่น การพัฒนาหน่วยงานวางแผนการพัฒนาคู่สหกรรม การดูแลรัฐวิสาหกิจ การยกระดับผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงโครงสร้างการขนส่งและการสื่อสารและการปฏิรูประบบการศึกษา

ประการที่สาม การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจทำได้โดยการจัดองค์การแมทริกซ์ (Matrix organization) กล่าวคือ เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การที่ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา องค์การแมทริกซ์ดังกล่าวนี้ บางทีก็เรียกว่าองค์การโครงการพัฒนา (Project organizations) ซึ่งโครงการพัฒนานี้ อาจจะเป็นโครงการพัฒนาเอกเทศ เช่น โครงการพัฒนาหุบเขาเทเนเนสซี โครงการพัฒนา ซึ่งพยายามดึงเอาจุดการตัดสินใจให้ไปอยู่ในระดับที่ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้

ประการที่สี่ การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะพิจารณาในแง่ของขนาดขององค์กรว่า ขนาดไหนจึงจะเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ นั่นก็คือ จะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนยากแก่การบริหาร หรือไม่เล็กจนเกินไปจนทำอะไรไม่ได้

ประการที่ห้า การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารเพื่อรองรับการบริหารการพัฒนาควรจะต้อง เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาการบริหารการพัฒนา ก็คือ ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (grass roots democracy) หรือประชาธิปไตยแบบรากข้าว (rice roots democracy) ซึ่งตามความเห็นของ เซอร์ อาร์.อาร์.สไตน์ (Sherry R. Arabstein) นั้น การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนก็คือ จะต้องมียานาควบคุมการดำเนินงานและการจัดการ โครงสร้างการพัฒนาอย่างเต็มที่ด้วยตนเอง

ประการที่หก การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรเน้นการประสานงานในแนวนอนเก่าๆ กับ ในแนวตั้ง เนื่องจากการบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากล

สหสาขาวิชา สหอาชีพ และสหสถาบัน ฉะนั้นการประสานงานโดยอำนาจบังคับบัญชา อาจจะต้องเสริม ด้วยการประสานงานโดยการบริหารเพื่อการพัฒนา การแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันระหว่างฝ่ายสาย ช่วยอำนวยการและฝ่ายสายงานหลัก การประสานงานโดยการปล่อยหรือขยักทรัพยากรเอาไว้ การ ประสานงานโดยการเจรจาประนีประนอม และการประสานจากเบื้องล่างซึ่งประชากรเป้าหมายได้รับความช่วยเหลือจากหลายๆ หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ในจามาเมกานัน มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ แก่ชาวนาอยู่ถึง 43 หน่วยงาน

ประการที่เจ็ด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรทำไปพร้อมๆ กับการออกแบบงาน ซึ่ง การออกแบบงาน (work or job design) ก็คือการกำหนดรายการจำเพาะเกี่ยวกับเนื้อหาวิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างงานต่างๆ เพื่อที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการทั้งทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเอง และวัตถุประสงค์ของการออกแบบงาน ก็เพื่อให้บุคคลมีมูลเหตุจูงใจในการทำงานด้วยความพึงพอใจ และมีผลงานที่ดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการ พัฒนาประเทศ

ประการที่แปด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรคำนึงหลังการบริหารงานบุคคล และการแรงงานสัมพันธ์ (PAIR PA = Personnel Administration, IR = Industrial Relations) ทั้งนี้เพราะ ในระหว่างที่มีการนำเอาโครงการพัฒนามาปฏิบัติ นั้น หากมีการหยุดชะงัก หรือการนัดหยุดงานย่อมทำให้กระทบกระเทือนต่อตารางเวลาการพัฒนา และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก

ประการสุดท้าย การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรยึดแนวทางของ “องค์การกลยุทธ์” (Strategic organization) นั่นก็คือ การจัดโครงสร้างและภารกิจขององค์กรที่สามารถสนองความ

ต้องการของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้สมาชิกขององค์การมีความเจริญเติบโตไปพร้อมๆ กันด้วย

4.3.2.2 แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหาร แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหาร อาจพิจารณาได้เป็นหลายแนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ก็คือ ความพยายามที่จะทำให้เส้นทางเดินของงานสั้นเข้าทั้งแนวตั้งและแนวนอน ทั้งนี้ก็เพื่อประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร

แนวทางที่สอง ก็คือ การพยายามทำงานให้ง่ายเข้า

แนวทางที่สาม ก็คือ การกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยต่างๆ ที่อยู่เบื้องล่างเพื่อลดความแออัดของภารกิจของงานที่ส่วนกลาง (Deconcentration) และบางทีก็มอบอำนาจให้หน่วยล่างอย่างเด็ดขาดไปเลย (devolution) อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกระจายอำนาจไปยังเบื้องล่างนั้นหน่วยงานพัฒนาจำเป็นต้อง รวมอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้เสียก่อน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในการติดตามและประเมินผลงานในภายหลัง

4.3.2.3 การพัฒนาพฤติกรรมทางการบริหาร จากการศึกษาในอดีตเกี่ยวกับลักษณะทางพฤติกรรมของระบบราชการอันได้แก่ การไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว ความมีเหตุผลและการมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ พบว่าการไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัวมีส่วนเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลเป็นดรชนีหนึ่งของความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศหรือการบริหารการพัฒนา) และความมีเหตุผล มีส่วนเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล และการยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ความเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล และการยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นดรชนีของการบริหารการพัฒนาเช่นเดียวกัน) แต่การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กลับไม่เอื้อต่อดรชนีของการบริหาร มิใช่สูตรสำเร็จที่ลอกเลียนกันได้อย่างง่ายๆ ทั้งในแง่กรอบแนวความคิด ระเบียบวิธีวิจัยและการตีความข้อมูล ตรงกันข้าม พฤติกรรมการพัฒนา ไม่พัฒนา หรือที่ผู้เขียนเรียกว่า ความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศนั้น อาจจะสืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม นโยบายการบริหารโครงสร้างทางการบริหาร และกระบวนการบริหาร ตลอดจนภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติงานเองก็ได้

4.4 ขั้นตอนของการพัฒนาทางด้านบริหาร

ด้วยเหตุที่ระบบบริหารเป็นระบบย่อยของสังคม ผลผลิตของระบบบริหาร ซึ่งอาจเป็นสินค้าบริการและระเบียบกฎเกณฑ์หรือกฎหมายก็ตาม ย่อมใช้เป็นทรัพยากรป้อนระบบ (inputs) ของระบบสังคมได้ เช่น การสร้างถนนการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นผลผลิตของระบบบริหาร อันเป็นทรัพยากรป้อนระบบของระบบสังคมได้อย่างดีเพื่อให้สังคมคงอยู่ และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

การพิจารณาถึงระบบบริหารดังกล่าวนี้ มิได้เน้นถึงกระบวนการหรือปัจจัยภายในของตัวระบบเอง แต่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น การกล่าวถึงโครงสร้าง (structure) และหน้าที่ (function) ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะอธิบายต่อไป

ศาสตราจารย์ Fred w. Riggs ได้อธิบายความหมายของโครงสร้างไว้ว่า เป็นแบบแผนของพฤติกรรมซึ่งได้กลายมาเป็นลักษณะมาตรฐานของระบบสังคม เช่น พฤติกรรมของข้าราชการในองค์การหนึ่ง ดังนั้น โครงสร้างจึงถึงความไปถึง ตัวคน สิ่งของ และการกระทำของคนในองค์การ และคนที่เป็นลูกค้ามาติดต่อองค์การนั้นด้วย ส่วนความหมายของหน้าที่นั้น หมายถึงผลที่ตามมาของโครงสร้าง โดยผลที่ตามมาดังกล่าวนี้มีส่วนทำให้เกิดการกระทบถึงโครงสร้างอื่น ๆ หรือระบบใหญ่ด้วย เช่น หน้าที่ของหน่วยงาน (bureau) ที่เกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเล่าเรียน กำหนดหลักสูตร กำหนดหลักเกณฑ์การเรียนการสอน สิ่งเหล่านี้ย่อมมีส่วนกระทบไปถึงรายได้รายจ่ายของผู้ปกครองนักเรียน รวยได้ของโรงเรียน และของรัฐบาล ตลอดจนมาตรฐานความรู้ของผู้สำเร็จการศึกษาด้วย ดังนั้น หน้าที่จึงเป็นแบบแผนของการขึ้นต่อกัน (interdependence) ระหว่างโครงสร้างตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรผันต่าง ๆ ด้วย

การศึกษาแบบเก่าเกี่ยวกับรัฐบาล และการบริหารงานมักเป็นเรื่องของโครงสร้าง แต่การศึกษาเฉพาะโครงสร้างบางครั้งมองไม่เห็นภาพที่แน่ชัด เช่นในสังคมโบราณที่ปกครองโดยพระมหากษัตริย์ ย่อมพิจารณาได้ว่าตามโครงสร้างแล้วไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนการมีรัฐสภาของระบบการปกครองในขณะนี้ เพราะฉะนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการศึกษาถึงหน้าที่อีกด้านหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ หรือการขึ้นต่อกันและกันของสถาบันต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การศึกษาถึงการทำงานของระบบนั้นว่า มีส่วนกระทบต่อหรือถูกกระทบโดยสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง สิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบอื่น ๆ ด้วย

ดังนั้น Riggs จึงได้พยายามแยกการศึกษาระบบบริหารออกเป็น 3 ตอนด้วยกัน คือ ระบบบริหารสมัยโบราณ สมัยเปลี่ยนแปลง และสมัยใหม่ โครงสร้างของระบบบริหารในแต่ละสมัยทำหน้าที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตการทำหน้าที่ของระบบ กล่าวคือ โครงสร้างที่ทำหน้าที่หลายอย่าง เรียกว่า functionally diffuse ส่วนโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะอย่างเรียกว่า functionally specific และเรียกโครงสร้างแบบแรกเป็นภาษาบริหาร fused model ส่วนโครงสร้างแบบหลังเรียกว่า diffracted model และอธิบายต่อไปโดยเปรียบเทียบต้นแบบแรกเหมือนกับแสงไฟสีขาว (White light) หรือ fused light สำหรับต้นแบบหลังเหมือนแสงไฟที่มีหลายสี (spectrum) หรือ diffracted light เมื่อแยกลักษณะการทำงานของโครงสร้างได้เช่นนี้ และตั้งเป็นต้นแบบได้แล้ว Riggs กล่าวว่า ต้นแบบแรกพอจะเปรียบได้กับสังคมเกษตรกรรม (agraria society) หรือเรียกว่า fused society ซึ่งเป็นสังคมที่ทำงานหลายอย่างหลายด้าน ส่วนต้นแบบหลังเปรียบได้กับสังคมอุตสาหกรรม (industria society) หรือ

เรียกว่า diffracted society ซึ่งเป็นสังคมที่ทำงานเฉพาะอย่างโดยมีการแบ่งงานเป็นส่วนย่อยลงไปตาม ความรู้เฉพาะด้าน เช่น ในทางวิชาการมีการแบ่งมนุษยวิทยา (anthropology) ออกเป็นวิชารัฐศาสตร์ (political science) รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) เศรษฐศาสตร์ (economics) บริหารธุรกิจ (business administration) การศึกษา (education) สังคมวิทยา (sociology) และเทววิทยา (theology) หรือวิชารัฐประศาสนศาสตร์ออกได้เป็น บริหารงานบุคคล บริหารงานบุคคล บริหารการคลัง การประชาสัมพันธ์ การวางแผน และรูปแบบของการบริหาร เป็นต้น

ระหว่างต้นแบบทั้งสองคือ fused model กับ diffracted model มีความแตกต่างกันอยู่มาก และการเปลี่ยนแปลงมักจะเปลี่ยนจากต้นแบบแรกไปสู่ต้นแบบที่สอง ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่พัฒนาขึ้น ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจใช้เวลาเร็วหรือช้าก็ได้ และจะมีการเปลี่ยนแปลงที่จุดของการแบ่งหน้าที่การทำงานกันทำ เช่น ครอบครัวสมัยโบราณ จะทำหน้าที่หลาย ๆ อย่าง เป็นต้นว่า การให้ความรู้แก่บุตรหลานทางด้านศาสนา การเมือง เศรษฐกิจ และขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น เมื่อมีการเปลี่ยนไปสู่ต้นแบบที่แบ่งงานกันทำ สถาบันต่าง ๆ จะมีขึ้นมามาย เช่น มีวัด พรรคการเมือง ตลาด และมีโรงเรียน ครอบครัวในสิ่งแวดล้อมเช่นนี้ย่อมมีบทบาทและอิทธิพลน้อยลง ในทางปฏิบัติย่อมจะมีปัญหา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่เป็นไปโดยเด็ดขาด เพราะยังมีความต่อเนื่องกันทางด้านความเชื่อ ความเคยชิน และการสืบทอดความคิดกันมาจึงเป็นผลให้เกิดการเชื่อมโยงหรือความเกี่ยวข้องกันขึ้น ระหว่างสถาบันที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่แบ่งไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการบริหาร เช่น มีความสัมพันธ์กันระหว่าง การเมืองกับเศรษฐกิจการเมืองกับศาสนา การเมืองกับไสยศาสตร์ การเกษตรหรือการแพทย์กับไซคลง การศึกษากับการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น Riggs จึงเรียกสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ว่า prismatic model และเรียกสังคมที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ว่าเป็น prismatic society หรือสังคมกำลังเปลี่ยนแปลง (transitional society) ซึ่งลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งยากที่จะวัดได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุม ทั้งในทางปฏิบัติ อาจจะไม่เกิดขึ้นพร้อมกันทั้งหมด สังคมหนึ่งอาจประกอบด้วยส่วนที่เป็นเมือง และเป็นชนบท อย่างไทย ประเทศไทยพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม และส่วนน้อยที่มีลักษณะเป็นเมืองหรืออุตสาหกรรม ถ้านำเอาปริซึม (prism) มาวางกันระหว่างแสงไฟสีขาวจะทำให้แสงนั้นเปลี่ยนเป็นสีต่าง ๆ มากมายหลายสี กระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก fused model ไปสู่ diffracted model ก็เช่นเดียวกัน คือ จะมีช่วงของการเปลี่ยนแปลงที่มีความเกี่ยวกันหรือมีการปนเปของส่วนที่จะแยกออกจากกัน โดยที่ยังไม่ยอมแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หรือแยกออกจากกันแล้วแต่ยังมีความผูกพันกันอยู่ในทางปฏิบัติ เหมือนกับแสงไฟสีขาวที่ผ่านปริซึม เราจะยังไม่สามารถมองเห็นแสงสีต่าง ๆ ได้ชัดเจน ในช่วงที่ปริซึมกำลังทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงหรือจำแนกแยกสีต่าง ๆ อยู่ จึงเรียกช่วงนี้ว่าเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลง

ในทางบริหาร หรือพิจารณาในแง่ของหน้าที่ ถ้าเป็นสังคมอุตสาหกรรม (diffracted society) จะมีโครงสร้างหรือสถาบันต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้าน เช่นในสังคมที่พัฒนาแล้ว จะมีการแบ่งหน้าที่งานตามความรู้เฉพาะด้าน มีการเรียนการสอนเน้นในการให้ความรู้เฉพาะด้านมากส่วนในสังคมเกษตรกรรมนั้นมักจะไม่มีการสร้างโดยเฉพาะเจาะจงเพื่องานด้านบริหาร แต่การบริหารงานสามารถกระทำไปได้โดยโครงสร้างที่ไม่ต้องแบ่งเป็นความรู้เฉพาะด้าน เหมือนกับพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนทำหน้าที่ปกครองประเทศโดยทำหน้าที่หลายอย่าง เป็นต้นว่า เป็นแม่ทัพทหารในยามสงคราม เป็นผู้ปกครองในยามปกติ ทำหน้าที่ทั้งทางศาล นิติบัญญัติ และบริหาร

สำหรับการบริหารงานในสังคมกำลังเปลี่ยนแปลง หน้าที่ทางบริหารอาจกระทำโดยโครงสร้างที่กำหนดไว้อย่างถูกต้องก็ได้ หรืออาจกระทำโดยโครงสร้างอื่นที่มีได้กำหนดขึ้นเพื่อการนี้ก็ได้ยิ่งกว่านั้น ด้วยเหตุที่ในสังคมหนึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นชนบทและเป็นเมือง รวมทั้งความแตกต่างอีกหลายด้าน อาจเป็นไปได้โครงสร้างทางบริหารบางอย่างทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผลแต่ในบางส่วน รถประจำทาง มีน้ำประปา และไฟฟ้า เป็นต้น แต่ในชนบทไม่มี ยิ่งกว่านั้น อาจมีหน้าที่ที่แท้จริง และหน้าที่แฝงของโครงสร้างบางอย่างได้ หน้าที่ประการแรกจะมีปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์ของสถาบันอย่างชัดเจน ส่วนหน้าที่ประการหลังนั้นไม่มีและไม่ยอมรับว่ามีอยู่ในสถาบันนั้นแต่อาจเป็นผลที่ตามมาของพฤติกรรมดังนั้น อาจทำให้เกิดการทำหน้าที่ตามสถาบันกำหนดไว้เพียงอย่างเดียว หรืออาจทำเฉพาะหน้าที่แฝงเพียงอย่างเดียวก็ได้

ในสังคมกำลังพัฒนาหรือกำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากภายนอกมากมาย การเปลี่ยนแปลงมักจะเป็นไปตามความเจริญก้าวหน้าของต่างประเทศหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างส่วนใหญ่ของสังคมเหล่านี้จะเปลี่ยนไปตามอิทธิพลภายนอกดังกล่าว คือมีลักษณะเป็นการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านมากขึ้น สถาบันการบริหารจะมีมากมาย โดยแต่ละสถาบันจะทำหน้าที่เฉพาะอย่างของตัวเอง และมีโครงสร้างในลักษณะนี้อย่างเด่นชัด แต่ในทางบริหาร หรือการทำหน้าที่ยังคงทำกันแบบเดิม ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องแบบเดียวกันกับที่กล่าวไว้คือ มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการคล้ายสังคมตะวันตก แต่การทำงานมีลักษณะของหน้าแฝง ในทางตรงกันข้าม ถ้าจะมองในประวัติศาสตร์ของสังคมตะวันตก อาจมีหน้าที่ทางบริหารใหม่ๆ ที่ใช้ความรู้เฉพาะด้านเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการทำงานของสถาบันเก่า ๆ ซึ่งยังมีระเบียบกฎเกณฑ์และเป้าหมายแบบดั้งเดิมในรูปของ fused model อยู่ และเราอาจถือว่าหน้าที่ทางบริหารใหม่ๆ ดังกล่าวนี้นี้เป็นหน้าที่แฝงอย่างหนึ่ง แต่ครั้งต่อมา มีการยอมรับโดยมีการเปลี่ยนโครงสร้างเข้าไปสู่การใช้ความรู้เฉพาะด้านมากขึ้น หน้าที่ทางบริหารซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่แฝงนั้นกลับเป็นตัวทำให้เปลี่ยนไปสู่แนวทางของการพัฒนาได้ ดังนั้น prismatic model จึงอาจนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนไปสู่แนวทางได้ทั้งทางบวกและทางลบ

ฉะนั้นจึงพอสรุปได้ว่า สังคมที่เปลี่ยนแปลงตามลักษณะทางด้านบริหารนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ จาก fused model หรือสังคมเกษตรกรรม ไปสู่ prismatic model หรือสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง (prismatic society) ไปสู่ diffracted model หรือสังคมอุตสาหกรรม

ลักษณะสังคมพัฒนาในยุคมคดิ

ได้กล่าวถึงแนวความคิดในการพัฒนา การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตลอดจนขั้นตอนของการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ มาแล้วว่า แต่ละด้านนั้นมีความพัฒนาเป็นอย่างไร และสภาพที่ควรจะเป็นมีลักษณะเช่นใด ดังนั้น จึงเป็นสิ่งไม่ยากนักหากผู้เขียนจะนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับความพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นรวมกันเป็นข้อสรุปถึงสภาพการณ์ของการพัฒนาในยุคมคดิ เหตุที่เรียกว่าเป็นยุคมคดิก็เพราะว่า สภาพของความพัฒนาที่นักวิชาการทั้งหลายเสนอไว้บางส่วนยังไม่เกิดขึ้น เป็นแต่เพียงข้อคิดความเห็นที่ทำนายไว้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น ส่วนจะเป็นจริงเช่นนั้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด จึงต้องคอยดูกันต่อไปสำหรับผู้ที่จะมีชีวิตรอดจะคอยดูได้

ด้านเศรษฐกิจ

ภายในสังคมนี้ เรื่องเศรษฐกิจจะต้องเป็นเรื่องเศรษฐกิจโดยใช้หลักเศรษฐกิจแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการทั้งหลาย นอกจากจะมีน้ำใจเป็นพ่อค้าอย่างเดียวคือกำไรและขาดทุนแล้วยังหันไปสู่การผลิตเพื่อการบริโภคมากยิ่งขึ้น มีความสามารถในการผลิตสูง มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าฐานะทางเศรษฐกิจของสังคมมั่นคง มีการกระจายรายได้ ส่งเสริมสนับสนุนให้มนุษย์มีความสุขความสะดวก ให้ทำงานน้อยลง ไม่ให้คนมีปัญหาเรื่องปัจจัยสี่ เมื่อคนมีความสุขแล้ว รัฐก็สามารถแผ่ขยายผลผลิตเพื่อส่งออกสร้างความมั่นคงและขยายอิทธิพลออกไปนอกประเทศ และใช้จ่ายเงินไปทางด้านอื่น ๆ เพื่อชื่อเสียง เป็นต้นว่า ทางทหาร นโยบายต่างประเทศ และการค้นคว้าวิจัย

ด้านสังคม

คนในสังคมมีการเคารพซึ่งกันและกันในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกัน มีอิสระเสรีมีความเสมอภาค มีสิทธิเท่าเทียมกัน รวมตลอดถึงคนจะต้องมีร่างกายแข็งแรงปราศจากโรคภัย และมีอายุยืนนาน มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม และใช้เครื่องยนต์ที่สามารถอำนวยความสะดวกทุกด้านในการดำรงชีวิต ครอบครัวจะมีความมั่นคงและอยู่กันเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ คนจะมีความรู้สูงมีความคิดและมีเหตุผล

ด้านการเมือง

รัฐบาลจะมีความสามารถสูง และมีแนวโน้มจะมีความสัมพันธ์กับผู้นำทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลจะทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ เสียเอง แทนที่จะปล่อยให้เอกชนผูกขาด ระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ จะมีออกมา

อย่างมากมายเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน คนจะได้รับการกระจายด้านทรัพยากร บริการ คุณค่า โอกาส และสวัสดิการอย่างทั่วถึง

ด้านการบริหาร

นอกจากระบบราชการจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการแต่ละคนมีสภาพเป็นผู้รับใช้ประชาชนแล้ว การบริหารงานจะมีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านมากยิ่งขึ้นและในขณะเดียวกันจะมีการใช้เครื่องยนต์ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ลักษณะของสังคมในอุดมคตินี้ อาจเป็นความจริงขึ้นมาได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับตัวแปรผันหลายอย่างหลายประการ นอกจากนี้แล้ว ผู้เขียนยังรู้สึกว่ ลักษณะบางประการขึ้นไปในแนวทางของการเป็นสังคมแบบทุนนิยมอยู่มาก ถ้าเป็นไปตามที่นักวิชาการจำนวนมากกล่าวไว้จริง ย่อมมีลักษณะที่ต่างไปจากแนวความคิดอีกด้านหนึ่งซึ่งได้ยกมากล่าวไว้ ในบทนี้เช่นกัน คือ Karl Marx เพราะเขาเชื่อว่าขั้นสุดท้ายอยู่ที่การเป็นคอมมิวนิสต์ สำหรับความเห็นของผู้เขียนเองในขณะนี้มีความรู้สึกว่ ขั้นพัฒนาสุดท้ายสังคมน่าจะเป็นเหมือนดังที่กล่าวไว้ได้ เพราะถึงแม้ประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย เมื่อมีความเจริญขึ้นมาแล้วย่อมจะมีลักษณะที่เข้าไปสู่การปล่อยให้มีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น

ส่วนความมุ่งมาดปรารถนาของประเทศยากจนทั้งหลายนั้น แน่นนอนที่สุด ขั้นแรกจะต้องต่อสู้ดิ้นรนกับการแก้ปัญหาทั้งหลายที่กำลังเผชิญอยู่อย่างมากมาย ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันออกไปสำหรับความหวังนั้น Gross อธิบายไว้ว่า ประเทศด้อยพัฒนา มีวัตถุประสงค์หลายประการคือ

1. ต้องการให้ประเทศของตนเข้าไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่มีมาตรฐาน และคนทุกคนในสังคมควรมีความเสมอเหมือนกัน ไม่ให้มีความแตกต่างมากนักในเรื่องความเป็นอยู่ สิทธิ และการดำรงชีพ เป็นต้น
2. มีรายได้ประชาชาติรวม (GNP) เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 5 เปอร์เซ็นต์ มีรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากรเพิ่มอย่างน้อย 3 เปอร์เซ็นต์ ต่อปี
3. ในด้านการลงทุนนั้น ต้องการทั้งเงินทุนและสิ่งบริโภคด้วย
4. ในด้านความสามารถของการใช้ทรัพยากรป้อนระบบให้เป็นประโยชน์นั้น มีความพยายามที่ใช้ทรัพยากรให้ยาวนานหรืออย่างประหยัด
5. ในการหามาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศเหล่านี้มีขอบเขตจำกัดมาก เพราะไม่มีอาณานิคม หรือประเทศในอาณัติที่ใช้เป็นแหล่งแสวงหาวัตถุดิบได้เหมือนอย่างประเทศในยุโรปตะวันตกเมื่อครั้งที่กำลังพัฒนาอยู่
6. ในด้านของหลักศีลธรรม จรรยา ความซื่อสัตย์สุจริต และความเชื่อตรง ทั้งของคน

ในรัฐบาล ระบบราชการ นักธุรกิจ และการศึกษาอบรม มีความต้องการที่จะยกระดับให้อยู่ในมาตรฐาน เหมือนกับประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย เช่นไม่ต้องการให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือทุจริตในวงรัฐบาล และวงราชการ ไม่ต้องการให้มีคนบางกลุ่มมีสิทธิพิเศษ เป็นต้น

7. ในด้านของความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต่างก็ไฝฝืนที่จะตามให้ทันประเทศ ที่พัฒนาแล้วทุกประการ

ความมุ่งหมายของประเทศด้อยพัฒนาดังกล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ Gross ได้อธิบายไว้ และเป็นอธิบายเปรียบเทียบกับสภาพของประเทศตะวันตกสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์ที่ประเทศเหล่านั้นยังอยู่ในสภาพที่เรียกว่ากำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงยังมีความจำกัดอยู่ในตัวว่า วัตถุประสงค์อันนี้จะตรง ความจริงหรือไม่ การที่จะให้ได้ข้อมูลในเรื่องนี้ครบถ้วนกว่านี้ ผู้เขียนคิดว่าจะต้องหามาจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายซึ่งผู้เขียนไม่อยู่ในฐานะที่จะหามา ได้ในขณะนี้ จึงขอเสนอวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 ถึง 2524

วัตถุประสงค์หลักและเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ของไทย

ได้กล่าวถึงสภาพของสังคมพัฒนาขั้นสุดท้ายตามแนวความคิดของนักวิชาการบางคน และ วัตถุประสงค์ของประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว จึงใคร่ขอยกเอาวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศไทยมา ปิดท้ายไว้ในบทนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพของประเทศไทยที่มุ่งไปสู่ และลักษณะที่เป็นอยู่ได้พอสมควร จากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าด้วยแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 ถึง 2524 ส่วนหนึ่งที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ มีสาระสำคัญ คือ

วัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศหลังจากที่ซบเซาลงหลังจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

ให้สามารถขยายกำลังผลิต การลงทุน และเสริมสร้างการทำงานทำในช่วงปี พ.ศ. 2520 และ 2521 ใน อัตราและลักษณะที่มั่นคงพอที่จะเป็นรากฐานเพื่อที่จะแก้ปัญหาต่อไปได้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยมุ่ง รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อมิให้ระดับราคาค่าครองชีพเคลื่อนไหวสูงมากไปจน ผิดปกติ และเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ขณะเดียวกันต้องรักษาฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ใน ระดับที่มั่นคงเพียงพอที่จะสนับสนุนภาวะการณ์เศรษฐกิจและการลงทุนให้มั่นคงด้วย

2. เพื่อลดช่องว่างในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมหมู่ประชาชนให้น้อยลง โดยเร่งให้มีการ กระจายรายได้ และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนา ชาวไร่ ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนทั้งคน

ยากจนและกลุ่มต่าง ๆ ให้มั่นคง มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงการเร่งกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และการขยายบริหารสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

3. เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานภายในประเทศ โดยมุ่งลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และได้ดุลยภาพกับทรัพยากรและอัตราการพัฒนาของประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว และการเสริมสร้างการมีงานทำทั้งในชนบทและในเขตเมืองให้สามารถแก้ปัญหาการว่างงาน และรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

4. เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลัก ตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะกิจสูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต ทั้งนี้รวมถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนในในชาติ

จากวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ของไทยดังกล่าว มาพอที่จะชี้ให้เห็นถึงอนาคตของสังคมไทยได้พอสมควรว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง ไปในแนวใดแต่คงยังมีขอบเขตกว้างขวางอยู่มาก เพราะเป็นวัตถุประสงค์หลักในระดับชาติ การที่จะทำให้ทราบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง ในลักษณะหรืออัตราความเร็วสูงต่ำแค่ไหนนั้น ย่อมต้องดูต่อไปจากเป้าหมายไหน ๆ ก็ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์แล้ว จึงใคร่ขอยกเอาเป้าหมายมาเสริมให้ชัดเจนลงไปอีกว่ามีอะไรบ้าง

เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ มี 6 ประการ ดังนี้

1. **เป้าหมายการผลิต** การผลิตส่วนรวมของประเทศ (GNP) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ขยายตัวโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี โดยจะต้องพัฒนาการผลิตในสาขาต่าง ๆ ดังนี้

1.1 **เป้าหมายการเกษตร** ให้ขยายตัวโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี เนื่องจากเนื้อที่ทำกรเพาะปลูกมีจำกัด จึงต้องเน้นหน้งทางด้านป้องกันรักษาป่าซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารให้คงไว้ โดยให้เนื้อที่การเพาะปลูกขยายไม่ควรเกิน 500,000 ไร่ต่อปี หรือไม่เกิน 2.5 ล้านไร่ในช่วง 5 ปี โดยเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภายในสาขาการเกษตร

1.2 **เป้าหมายการอุตสาหกรรม** ให้ขยายตัวอย่างต่ำเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี

- คืออุตสาหกรรมส่งออกให้สอดคล้องกับภาวะตลาดต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล สิ่งทอ และปูนซีเมนต์

- อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางเกษตรให้มีมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ผลิตผลทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบ

-ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนานย้อมที่มีู่ทางในการทดแทนการนำเข้าสูง แต่ต้องใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สามารถสนองความต้องการภายในประเทศ

1.3 เป้าหมายด้านเหมืองแร่ ให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวของแร่ที่ได้ขุดแล้วในขณะนี้ เช่น ดีบุก แบริท์ วุลแฟรม แมงกานีส พลวง ส่วนพลูออไรท์ได้กำหนดให้รักษาอัตราคงตัวตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ เพราะความต้องการของตลาดโลกลดลง เป้าหมายดังกล่าวนี้สามารถอนุรักษ์แร่ธาตุไม่ให้หมดสิ้นโดยเร็ว ทั้งยังรักษาการจ้างงานด้านนี้ให้เพิ่มขึ้นได้ตามปกติ สำหรับแร่ธาตุใหม่ ๆ ที่มีการสำรวจพบแล้ว เช่น แก๊สธรรมชาติ น้ำมัน เกลือหิน จะได้วางแผนทางและมาตรการเพื่อเร่งการผลิตต่อไป

2.เป้าหมายการค้าระหว่างประเทศ กำหนดโดยอาศัยเป้าหมายการผลิต และดุลการค้าระหว่างประเทศ

2.1 เป้าหมายการส่งออก ให้เพิ่มโดยเฉลี่ยอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 13.7 ในราคาตลาด เป้าหมายการเพิ่มทางด้านสินค้าส่งออกในอัตราร้อยละ 14 ต่อปี เป้าหมายการเพิ่มการส่งออกด้านบริการร้อยละ 12.2 ต่อปี และมีรายละเอียดเป็นตัวเลขของการส่งออก

2.2 เป้าหมายการนำเข้า ประมาณว่าอัตราการนำเข้าของสินค้าจะเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี ในราคาตลาด โดยแยกเป็นการเพิ่มในแง่ปริมาณร้อยละ 6.1 ต่อปี และการเพิ่มของระดับราคาสินค้าเข้าร้อยละ 5 ต่อปีและในด้านการเดินทางไปท่องเที่ยวของคนในต่างประเทศ จะมีมาตรการเพื่อรักษาไว้ให้อยู่ในขอบเขตที่สมควร เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ

3.เป้าหมายการลงทุน ให้ขยายตัวสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี ในราคาคงที่หรือร้อยละ 12.8 ต่อปี ในราคาตลาด หรือให้มีเป้าหมายมูลค่าการลงทุนภายในประเทศตลอด 5 ปีของแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 564 พันล้านบาท โดยให้สามารถรักษาสัดส่วนเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของทุนต่อผลผลิตเพิ่ม

4.เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 เป้าหมายดุลการชำระเงิน ตลอดเวลาของแผนนี้ ให้ดุลการชำระเงินของประเทศเพิ่มขึ้น 5,842 ล้านบาท หรือเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปี ซึ่งจะช่วยให้ยอดเงินทุนสำรองของประเทศในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ประมาณไว้มีจำนวนเพียงพอที่จะสั่งสินค้าเข้าได้ประมาณ 3 เดือน ฐานะดุลการชำระเงินดังกล่าวได้กำหนดไว้จะมีกำลังเพียงพอที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้มั่นคง ทั้งนี้จะต้องพยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนการนำเข้า แผนเร่งการส่งออก

4.2 เป้าหมายการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ นี้ได้กำหนดให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 13 ต่อปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นเกินกว่าร้อยละ 6 โดยที่การผลิตของประเทศขยายตัวได้ร้อยละ 7 ต่อปี

5. เป้าหมายด้านการคลัง เพื่อรักษาระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และเพื่อให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวให้บรรลุเป้าหมายได้ในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี ทั้งเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์การกระจายรายได้ของแผนพัฒนาฯ ด้วย จึงกำหนดเป้าหมายดังนี้

5.1 เป้าหมายด้านรายจ่าย ให้รายจ่ายด้านงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 11.2 ต่อปี ทั้งนี้โดยมีอัตราเพิ่มของระดับราคาทั่วไปร้อยละ 6 ต่อปี

5.2 เป้าหมายการขาดดุลงบประมาณ เพื่อให้สามารถรักษำัตราการขยายตัวของปริมาณเงินในช่วงของแผนนี้ ไม่สูงเกินร้อยละ 13 ต่อปี จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป้าหมายให้อัตราการขาดดุลเงินในงบประมาณแต่ละปีให้อยู่ในระหว่างจำนวน 11,800 ถึง 14,700 ล้านบาท หรืออีกนัยหนึ่ง ให้การขยายตัวของปริมาณเงินภาครัฐบาลเป็นไปในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 19 ของยอดเงินงบประมาณรายจ่าย ยอดขาดดุลดังกล่าวนี้ก็จะได้รับการชดเชยจากการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย และการใช้เงินคงคลังถ้าจำเป็น จากเป้าหมายดังกล่าวจะมีผลทำให้ฐานะเงินคงคลังอยู่ในระหว่าง 7,000 ถึง 10,000 ล้านบาท ตลอดช่วงของแผนพัฒนา

5.3 เป้าหมายด้านรายได้ จะต้องเก็บรักษาได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ 15.1 ต่อปี

6.เป้าหมายประชากรและการมีงานทำ

6.1 เป้าหมายประชากร ให้อัตราเพิ่มของประชากรลดลงเหลืออย่างน้อยไม่เกินร้อยละ 2.1 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ และประมาณว่า ปี พ.ศ. 2524 จะมีประชากรทั้งสิ้น 48.2 ล้านคน เป็นชาย 24.2 ล้านคน เป็นหญิง 24.0 ล้านคน เป้าหมายสำหรับผู้รับบริการในการวางแผนครอบครัวทั้งสิ้นอย่างน้อยไม่ควรต่ำกว่า 3 เดือน

6.2 เป้าหมายการสร้างงานเพิ่ม กำหนดไว้อย่างน้อย 2.2 ล้านตำแหน่งในช่วงแผนนี้ หรือเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 450,000 และผู้มีงานทำทั้งสิ้น 20.39 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2524 โดยจะมีอัตราการว่างงานคงอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ

6.3 เป้าหมายการมีงานทำในเมือง ให้อัตราการเพิ่มของปริมาณการมีงานทำในเมืองอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ในการนี้จะมีงานในเมืองเพิ่มขึ้นจาก 2.4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2519 เป็น 3.01 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2524 โดยส่วนใหญ่เพิ่มในสาขาอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม และบริการ ตามลำดับ

6.4 เป้าหมายการมีงานทำในชนบท ให้อัตราเพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี กล่าวคือมีงานทำในชนบทเพิ่มจาก 15.8 ล้านคนในปี พ.ศ. 2519 เป็น 17.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2524 ส่วนใหญ่เพิ่มในสาขาการเกษตร ส่วนหนึ่งอาศัยนโยบายงบประมาณของรัฐบาลเข้าช่วย และการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค

นอกจากนี้จะเป็นแนวทางของการพัฒนาหลัก หรือนโยบายการดำเนินงานตามแผน ซึ่งจะ

ทำให้เข้าใจลึกซึ้งขึ้นว่ามีรูปร่างการทำงานอย่างไร ทั้งนี้และทั้งนั้นวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวมานี้ จะบรรลุผลเพียงใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับโครงการต่าง ๆ ที่จะรองรับอีกต่อหนึ่ง นั่นก็คือ โครงการทั้งหลาย จะต้องสอดคล้องสนองตอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีระบบและครบถ้วนในส่วนที่จำเป็นด้วย เมื่อมีโครงการครบถ้วนแล้ว งานจะสำเร็จหรือไม่ ยังต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่นอีกหลายประการ เป็นต้นว่า ความสามารถของผู้บริหารโครงการ ทรัพยากรที่ต้องใช้ นโยบายทางการเมือง และสิ่งแวดล้อม ของการ ดำเนินการตามแผน

4.5 ตัวอย่างการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหารระยะแรก ๆ มักเน้นการเปลี่ยนแปลงจากระบบบุคคลนิยม (personalism) ระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งเน้นความเสมอภาคในโอกาส ความรู้ ความสามารถ ความเป็นกลางทางการเมือง และความมั่นคงในหน้าที่การงาน อย่างไรก็ตามในระยะเวลาหลังกลับพบว่า ระบบคุณธรรมที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้วนั้นอาจจะทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียเปรียบมิได้รับประโยชน์จากระบบนี้ จึงเริ่มมีการอภิปรายกันถึงความเสมอภาคที่แท้จริง ควบคู่ไปกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการพัฒนาการบริหารของอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และไทย ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาการบริหารของอังกฤษ ก่อนปี ค.ศ.1855 ระบบการบริหารงานของอังกฤษ

ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์กันอยู่อย่างแพร่หลาย เพราะถือว่าเป็นเอกลักษณ์อันชอบธรรมของฝ่ายขุนนางและสมาชิกรัฐสภา ที่จะบรรจุคนของตนเข้าไปในหน่วยราชการ โดยไม่เคยคิดเลย ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่ประการใด แต่เมื่อบรรจุคนงานของตนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้าไปรับราชการเป็นจำนวนมาก ๆ เข้า ทำให้คนด้อยงาน มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงรัฐบาลประสบปัญหาทางการเงิน ตลอดจนคนดีมีความรู้ความสามารถไม่ประสงค์จะเข้ามารับราชการ ทำให้ระบบการบริหารงานในสมัยนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีเสียงเรียกร้องให้มีการพัฒนาการบริหารเสียใหม่

2. การพัฒนาการบริหารของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่นั้น ระบบการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศเมืองแม่ในยุคต้น ๆ และแม้กระทั่งเมื่อได้รับเอกราชในปี.ศ. 1789 ระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีผู้นำมาใช้อย่างแพร่หลายเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมลรัฐ และท้องถิ่น กล่าวโดยสรุป วิวัฒนาการของการบริหารของสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ

- ระยะระหว่างปี ค.ศ. 1789-1829 เป็นระยะที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างแพร่

หลาย อาชีพการรับราชการถูกผูกขาดโดยบุคคลบางกลุ่ม แม้ประธานาธิบดีแต่ละท่านจะมีความรู้สึก รับผิดชอบชั่วดีอยู่ในใจก็ตาม แต่ก็ยอมจะหลีกเลี่ยงการบรรจุบุคคลด้วยเหตุผลทางการเมืองไปไม่พ้น เช่น

การบรรจุบุคคลที่มาจากชนชั้นกลางและมีความเชื่อทางการเมืองที่คล้าย ๆ กับตน การบรรจุแต่งตั้งแม้จะคำนึงถึงการกระจายทางด้านภูมิศาสตร์ แต่ก็มักจำกัดวงอยู่เฉพาะในแวดวงของผู้ที่ได้รับการศึกษาซึ่งมาจากครอบครัวที่ค่อนข้างมีอันจะกินเป็นส่วนมาก นอกจากนี้การถอดถอนบุคคลออกจากราชการก็มักจะเป็นไปด้วยเหตุผลทางการเมือง เฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของประธานาธิบดี ทัอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas - Jefferson) นั้นได้ชื่อว่าเป็นผู้นำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้อย่างแพร่หลาย

- ระหว่างปี ค.ศ. 1829-1883 ะยะนี้นับได้ว่าระบบอุปถัมภ์ได้แพร่หลายจน

ถึงจุดสุดยอด เฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของประธานาธิบดี แอนดรูว์ แจ็คสัน (Andrew Jackson) และอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) แจ็คสันมีความเห็นว่าการรับราชการมิใช่เป็นสิ่งที่ยุ่งยากและเร้นลับอะไร คนธรรมดาสามัญก็อาจจะปฏิบัติงานได้ ฉะนั้นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งจึงควรจะมีสิทธิบรรจุคนของตนเข้าทำงานและถอดถอนคนเดิมที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามได้ นักวิชาการเรียนระบบการบริหารในระยนี้ว่า “to the victor belongs the spoils” (“ผู้ชนะย่อมมีสิทธิเป็นเจ้าของสิ่งของและผู้คนที่เป็นเชลย”) ส่วนระบบอุปถัมภ์ที่แพร่หลายในสมัยของประธานาธิบดี ลินคอล์นนั้น เนื่องมาจาก ลินคอล์น ต้องการบรรจุคนเข้ารับราชการด้วยเหตุผลทางการเมือง เพราะต้องการหาเสียงสนับสนุนในการทำสงครามกลางเมืองกับฝ่ายใต้

ต่อมาเมื่อมีการปฏิบัติอุตสาหกรรมมากขึ้น การบริหารงานมิใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย ๆ ดังที่แจ๊คสันคิดไว้เสียแล้ว เพราะจะต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นระบบการเล่นพรรคเล่นพวกทำให้มีการขอร้องขอรู้ง้างหลวงกันอย่างแพร่หลาย ประชาชนเริ่มตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นและพยายามค้นหาหนทางที่จะปฏิรูปพัฒนาระบบการบริหารเสียใหม่ คณะผู้ปฏิรูปประกอบด้วยนักการเมือง นักกฎหมาย นักธุรกิจ นักหนังสือพิมพ์ และนักการศึกษา และยิ่งเมื่อประธานาธิบดีเจมส์ อับราฮัม การ์ฟิลด์ (James Abraham Garfield) ถูกผู้มาฆอนานทำทำร้ายถึงกับเสียชีวิต ในปี ค.ศ. 1881 ประชาชนยิ่งเห็นความชั่วร้ายของระบบอุปถัมภ์มากขึ้น ถึงกับมีผู้อุปมาอุปมัยไว้ว่า “การเล่นพรรคเล่นพวกมีความเลวร้ายเท่ากับการฆาตกรรม” (spoils equal-ledmurder) ในที่สุดเมื่อถึงวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1883 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน หรือพระราชบัญญัติเพนเดิลตัน (The Pendleton Act) ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยึดหลักการบริหารงานของอังกฤษหลายประการ เช่น หลักความรู้ความสามารถ หลักความมั่นคงในหน้าที่การงาน และหลักความเป็นกลางทางการเมือง แต่สิ่งหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาได้เลียนแบบมาจากอังกฤษก็คือ หลักการรับคนเข้ามาทำงานตั้งแต่อายุยังน้อยและในชั้นต่ำ ๆ

- ะยะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1883 เป็นต้นมา ะยะนี้สหรัฐอเมริกาพยายามเน้นระบบ

การบริหารที่ยึดหลักคุณธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่มากพอสมควรเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมลรัฐและท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ก็ยังให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่

จะตรา “กฎกระทรวง” (executive order) ในอันที่จะเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการการเมืองให้เป็นข้าราชการประจำได้อีกด้วย กระบวนการเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการทางการเมืองให้เป็นข้าราชการประจำเช่นนี้เรียกว่า “blanketing-in” และประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนี้ในระยะก่อนที่ตนจะพ้นตำแหน่ง เพราะเกรงว่าประธานาธิบดีคนต่อไป อาจจะถูกกลั่นแกล้งข้าราชการซึ่งเป็นพรรคพวกของตนได้

แม้ว่าการบริหารงานของสหรัฐอเมริกาจะมีลักษณะเป็นระบบคุณธรรมมากขึ้นระยะนี้ก็ตาม แต่ในสมัยของประธานาธิบดี ริชาร์ด เอ็ม. นิกสัน (Richard M. Nixon) กลับพบว่า ได้มีการนำเอาระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้อย่างแพร่หลายอีกครั้งหนึ่ง โดยนิกสันได้ปรับปรุงโครงสร้างระบบการบริหารด้วยการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ และมีหัวหน้าที่เป็นข้าราชการการเมืองคอยควบคุมข้าราชการประจำ พยายามโยกย้ายข้าราชการที่มีทัศนคติในทางลบต่อรัฐบาล และไม่ยอมใช้เงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เป็นต้น และจากการกระทำดังนี้เอง ทำให้ข้าราชการต่อต้านประธานาธิบดี จนกระทั่งเกิดการฟ้องร้องประธานาธิบดี จนกระทั่งเกิดการฟ้องร้องประธานาธิบดี ในคดีวอเตอร์เกตขึ้น

3. การพัฒนาการบริหารของฝรั่งเศส ระบบการบริหารของฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเน้นความชำนาญเฉพาะด้านสายการบังคับบัญชา การใช้กฎเกณฑ์ ความรู้ความสามารถและการไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่มีการเมืองของประเทศประสบแต่ความเหลวแหลก ระส่ำระสาย (ฝรั่งเศสมีการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ได้ 3 ครั้ง เป็นอาณัติจักร 2 ครั้ง กึ่งเผด็จการหนึ่งครั้ง และเป็นสาธารณรัฐ 5 ครั้ง) การบริหารกลับมีความมั่นคงและต่อเนื่องมากที่สุด ถึงกับการมีผู้กล่าวว่า “The Republic Regime passes but the Administration remains” (สาธารณรัฐหรือรัฐบาลแต่ละสมัยอาจจะเปลี่ยนแปลงไป แต่การบริหารยังคงอยู่) ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ประการแรก การบริหารของฝรั่งเศส ไม่ได้สร้างขึ้นมาจากอำนาจความสะกดกลายของลูกค้ำหรือข้าราชการ หากแต่สร้างขึ้นมาจากให้เห็นความเข้มแข็งและเกียรติศักดิ์ของรัฐ ประการที่สอง ข้าราชการฝรั่งเศสจะยึดการรับราชการเป็นอาชีพตลอดชีวิต การรับคนเข้าทำงานยึดหลักความรู้ความสามารถ ข้าราชการฝรั่งเศสมีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพกรรมกร มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเต็มที่ แต่มีความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งถือหลักอาวุโส และมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการไว้อย่างแน่นอน เช่น พระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. 1949 และปี ค.ศ. 1952

