

บทที่ 5

การบริหารการพัฒนาที่เน้นการบริหารโครงการพัฒนา

การบริหารโครงการพัฒนาเป็นองค์ประกอบรองของการบริหารเพื่อการพัฒนา การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development) นั่นคือ เราพัฒนาการบริหารเพื่อให้เกิดการบริหารการพัฒนา เรามีแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่ เรามีชุมชนที่ต้องการ มีการบริหารชุมชน เราจะทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นมาได้อย่างไร เราจะทำชุมชนให้เป็นเหมือนชุมชนไม่เรียง, ชุมชนอินแปงได้อย่างไร และการบริหารเพื่อการพัฒนา ก็เป็นองค์ประกอบหลักประการหนึ่งของการบริหารการพัฒนา

5.1 ความหมายของการบริหารโครงการพัฒนา

การบริหารโครงการพัฒนานั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลายนัยด้วยกัน

(1) การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับภารกิจ หรืองานที่เพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านขนาด ความสลับซับซ้อน และความจำเป็นอื่นๆ ที่ออกมาในรูปของโครงการเฉพาะที่ขนานไปกับการบริหารกิจการประจำวันอื่นๆ การบริหารโครงการพัฒนาดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกัน คือ

(ก) การจัดเตรียมการในเรื่องการจัดการ ซึ่งหมายถึง การเตรียมการประสานงานโดยการจัดองค์การไว้รองรับ และการจัดองค์การหมายถึง การแบ่งแยกหน้าที่กันทำให้เป็นสัดส่วนแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการสอดประสานระหว่างหน้าที่ที่แบ่งแยกไปแล้วให้กลมกลืนกันด้วยและ

(ข) การจัดเตรียมเทคนิคการบริหาร อันได้แก่ การกำหนดประเภทของงาน การสำรวจความต้องการทรัพยากรที่จะใช้ การกำหนดตารางเวลาการปฏิบัติงาน การกำหนดคุณภาพของสินค้าและบริการที่จะผลิต การโฆษณาสินค้าและบริการ และการวัดผลโครงการพัฒนา

(2) การบริหารโครงการ หมายถึง การเตรียมตัวและการลงมือดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(3) การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การดำเนินงานที่นอกเหนือไปจากงานประจำวันที่ทำเป็นกิจวัตร การบริหารโครงการพัฒนา จะมีลักษณะที่ไม่ซ้ำซาก เป็นหนึ่งเดียวและตามปกติจะมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับผลงาน และมีระยะเวลา การเงิน และเทคนิคที่แยกออกมาต่างหาก

(4) การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การกำหนดและก็นำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และมีการติดตามประเมินผลด้วย และโครงการพัฒนา หมายถึง “กิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยที่กิจกรรมพื้นฐานนี้มีระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอน ”

จากคำจำกัดความของการบริหารโครงการทั้งสี่ข้างต้น จะเห็นว่าการบริหารโครงการพัฒนานั้น เป็นงานใหม่ เป็นงานขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากงานประจำโดยทั่วไป และในทวอระณะของผู้เขียนนั้น เห็นว่า การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การกำหนด ปรับปรุง และนำเอานโยบาย แผน แผนงานโครงการ และกิจกรรมการพัฒนาไปปฏิบัติ และมีการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นๆด้วย

5.2 เนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนา

เนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนาแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน ด้วยกัน คือ

- 1.ประเภทของโครงการพัฒนา
- 2.สภาพแวดล้อมของการบริหารโครงการพัฒนา
- 3.การเตรียมและปรับ (การวิเคราะห์) โครงการพัฒนา
- 4.การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และ
- 5.การประเมินผลโครงการพัฒนา และ ผลกระทบของโครงการพัฒนา ดังมีรายละเอียดข้างล่าง

นี้

5.2.1 ประเภทของโครงการพัฒนา โครงการพัฒนาอาจแบ่งออกได้เป็น หลายประเภท ตามมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) โครงการพัฒนาแบ่งตามมิติระดับของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น โครงการพัฒนาระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น
- (2) โครงการพัฒนาแบ่งตามระยะเวลาดำเนินงาน เช่น โครงการพัฒนาระยะสั้น โครงการพัฒนาระยะกลาง และโครงการพัฒนาระยะยาว
- (3) โครงการพัฒนาแบ่งตามมิติพื้นที่ที่ดำเนินงาน เช่น โครงการพัฒนาในเขตเมือง โครงการพัฒนาในเขตชนบท
- (4) โครงการพัฒนาแบ่งตามมิติภาค (sector) ของการพัฒนา เช่น โครงการพัฒนาภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และโครงการพัฒนาภาคบริการ เป็นต้น
- (5) โครงการพัฒนาแบ่งตามมิติวัตถุประสงค์ เช่น โครงการพัฒนาที่มุ่งไปที่วัตถุประสงค์ หรือโครงการพัฒนาที่มุ่งไปที่ตัวคนหรือจิตใจ นอกจากนี้ โครงการพัฒนาที่แบ่งตามมิติวัตถุประสงค์ยังสามารถแบ่งย่อยออกไปอีกดังนี้
- (ก) โครงการทดลอง (experiment project) โครงการทดลองมีขนาดเล็กไม่หวังผลในทันทีทันใด มุ่งที่จะกำหนดปัญหา และหาวิธีแก้ปัญหมาให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

(ข) โครงการนำร่อง (pilot project) เป็นโครงการที่มุ่งทดลองการดำเนินงานให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

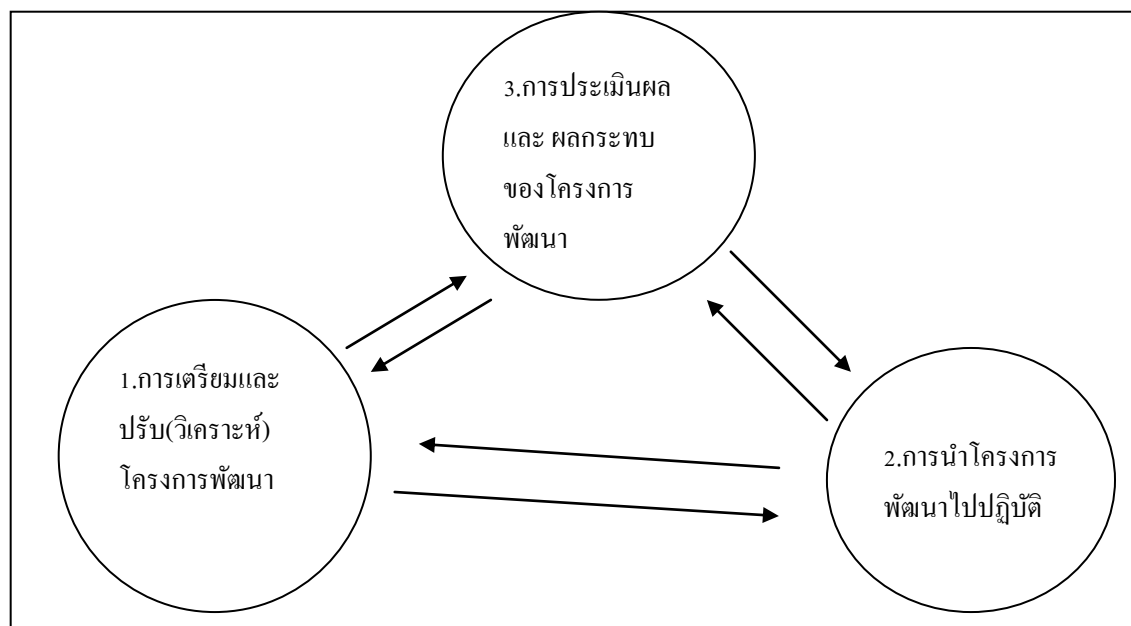
(ค) โครงการสาธิต (demonstration project) เป็นโครงการที่แสดงให้เห็นว่าวิธีการใหม่ดีกว่าวิธีการเก่า และน่าจะนำมาใช้

(ง) โครงการผลิตซ้ำเพื่อนำมาใช้ใหม่ (replication project)

จะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนามีหลายประเภทด้วยกัน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าเราจะมีหลักเกณฑ์ และแนวทางในการเลือกโครงการพัฒนาเหล่านี้อย่างไร ซึ่งตามทัศนะของโฆสิต บันเปียมรัฐภักดิ์ นั้นเห็นว่าหน่วยงานอาจเลือกโครงการมาปฏิบัติโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น การแก้ไขปัญหาตามความสำคัญก่อนหลัง ความตรงต่อสภาพปัญหาของท้องถิ่น เป็นโครงการที่มีความจำเป็นมากที่สุด ใช้เทคนิคง่าย ๆ ผสมผสานกับพื้นที่ ปราศจากความซับซ้อน ยึดเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ลงทุนน้อยสุดแต่ได้ประโยชน์สูงสุด และยึดหลักความร่วมมือและพึ่งตนเอง

5.2.2 สภาพแวดล้อมของการบริหารโครงการพัฒนา การบริหารโครงการพัฒนามิได้นำเนินไปในสุญญากาศ หากต้องตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมทั้งจากภายนอกประเทศและในประเทศเช่นเดียวกันกับองค์ประกอบอื่น ๆ ของการบริหารเพื่อการพัฒนาและการบริหารการพัฒนา ในทางตรงกันข้าม โครงการบริหารการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมเหล่านี้ด้วย

5.2.3 การเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนา การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ การประเมินผลโครงการพัฒนา และผลกระทบของโครงการพัฒนา การเตรียมและปรับ(วิเคราะห์)โครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินผล และผลกระทบของโครงการพัฒนา อาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพข้างล่างนี้



ภาพแสดงเนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนา ที่มา: Gurnach and Harty, op.cit., 367.

จากภาพข้างต้น พอจะอธิบายรายละเอียดของเนื้อหาของการบริหารโครงการทั้งสามประเด็นดังนี้

2.3.1 การเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนา เนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนา ตลอดจนเจรจาต่อรองกับเจ้าของเงินช่วยเหลือ (หากมิได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน) การวางแผนโครงการพัฒนา รวมถึงการร่างแผนโครงการพัฒนา ส่วนการปรับ/วิเคราะห์โครงการพัฒนา รวมถึงการปรับ/วิเคราะห์ทางด้านเทคนิค สถาบันหรือหน่วยงาน เศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งอาจจะยึดหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างนี้ คือ หน่วยงานจะสำรวจดูว่าตนต้องการจะทำอะไร แล้วค่อยจัดหาทรัพยากรมาอุดหนุน และ/หรือ หน่วยงานจะสำรวจดูว่าตนมีทรัพยากรอะไรบ้าง แล้วจึงค่อยจัดทำโครงการตามกำลังความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ส่วนการเจรจาต่อรองกับเจ้าของเงินช่วยเหลืออาจทำได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การเจรจาต่อรองกับมูลนิธิเพื่อการกุศล และองค์การเอกชนอื่นๆ และเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพของการเตรียม และปรับ/วิเคราะห์โครงการพัฒนาชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่าง การเตรียม และปรับ/วิเคราะห์โครงการพัฒนาของกรวางแผนตำบล อำเภอ และจังหวัดของระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเสนอไว้โดย อมร อนันตชัย และการวางแผนระดับซึ่งเสนอไว้โดย กองการศึกษาและการเผยแพร่การพัฒนา สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

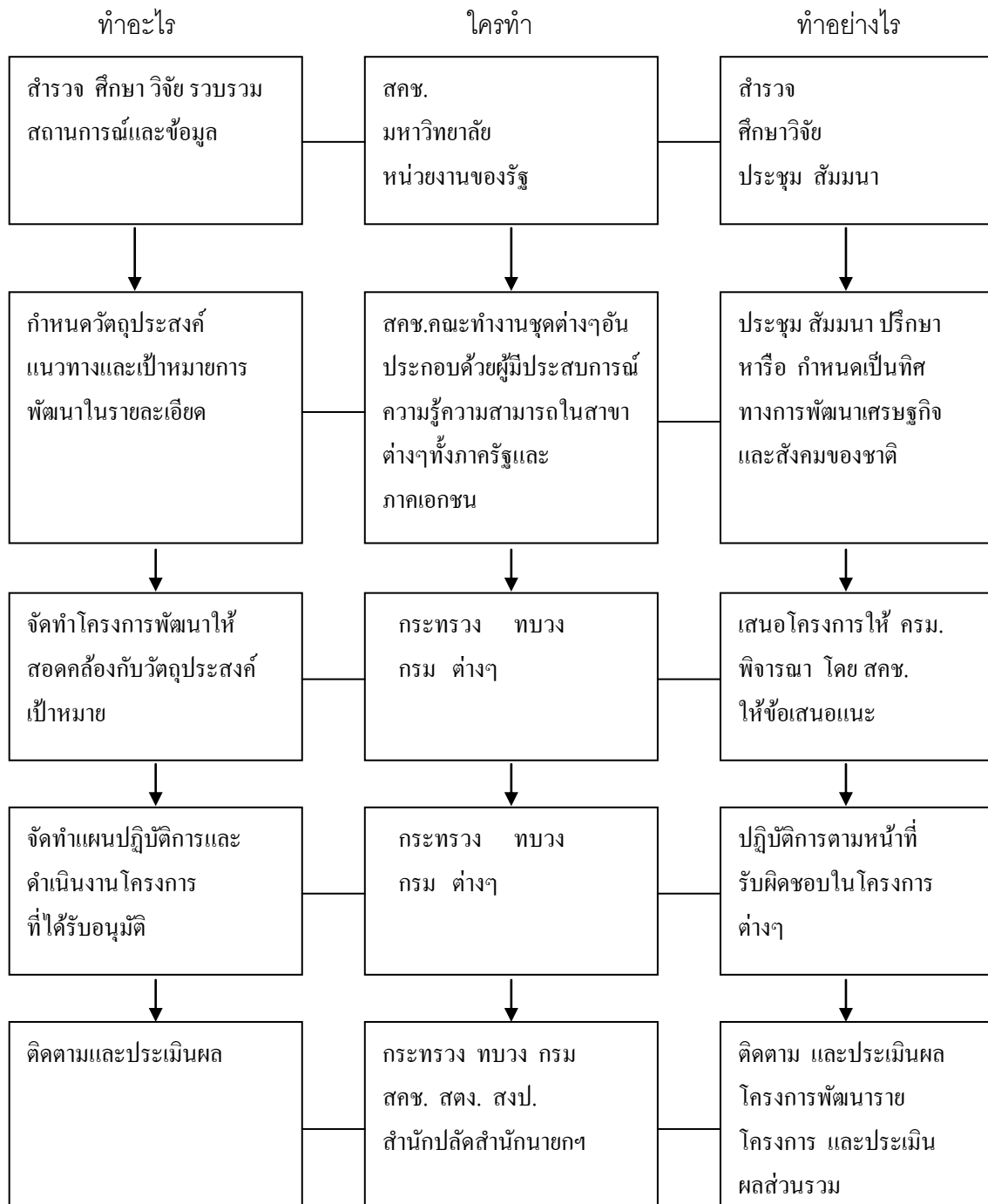
การวางแผนตำบล การจัดทำแผนตำบลของระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กทช.) เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) ขั้นตอนการวางแผนตำบลมีดังนี้

- (1) คณะกรรมการสภาตำบลรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการของตำบล
- (2) การจับกลุ่มปัญหา
- (3) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- (4) การพิจารณากรอบนโยบายของจังหวัด และตำบล เพื่อเลือกโครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ตามหมวดต่างๆ 7 หมวด ได้แก่ หมวดพื้นที่ยากจน หมวดพัฒนาความมั่นคง หมวดพัฒนาแหล่งน้ำ หมวดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หมวดกระทรวงศึกษาธิการ หมวดกระทรวงสาธารณสุข และหมวดกระทรวงมหาดไทย
- (5) บรรจุโครงการที่เลือกได้แล้วในแบบ กทช.1 แยกตามหมวดงาน และกรมเจ้าของงบประมาณ
- (6) รวบรวมแบบ กทช.1 ของหมวดงานเดียวกันเอาไว้ด้วยกัน เป็นแผนของแต่ละหมวด
- (7) รวบรวมแผนงานทุกหมวด รวมเป็นแผนตำบล
- (8) ส่งแผนให้อำเภอ

การวางแผนอำเภอ การจัดทำแผนอำเภอในระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กทช.) เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- (1) กพอ. รวบรวมปัญหาและความต้องการของอำเภอ
 - (2) จัดกลุ่มปัญหาตามหมวดแผนงาน
 - (3) จัดตั้งคณะทำงานประจำหมวดและแผนทั้ง 7 หมวด เหมือนดังที่ปรากฏอยู่ในแผนตำบล เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา พิจารณาเลือกความสำคัญของโครงการจากกรอบนโยบายจังหวัด และส่วนกลางที่สอดคล้องกับสภาพของอำเภอ บรรจุโครงการในแบบ กชช.2 แยกตามกรมเจ้าของงบประมาณ และรวบรวมบัญชี กชช. 2 (คือ โครงการที่มีอยู่ในกรอบการพัฒนา) และ กชช. 2/1 (โครงการที่ไม่อยู่ในกรอบการพัฒนา) และจัดทำแผนงาน
 - (4) เลขานุการ กพอ. (ปลัดอำเภออาวุโส) รวบรวมแผนงานของทุกหมวดงานจัดทำร่างแผนอำเภอ
 - (5) กพอ. พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และเห็นชอบ
 - (6) ส่งแผนให้อำเภอ กพอ. เห็นชอบแล้วให้จังหวัดใช้เป็นข้อมูลจัดทำแผน จังหวัดต่อไป
- การวางแผนจังหวัด** การจัดทำแผนจังหวัดในระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้
- (1) อกช. รวบรวมข้อมูลปัญหา และความต้องการของจังหวัด
 - (2) จัดกลุ่มปัญหาตามหมวดงาน
 - (3) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (อพจ.) แต่งตั้งคณะทำงานประสานแผนระดับจังหวัดตามกลุ่มหมวดงาน
 - (4) คณะทำงานรวบรวมปัญหาเพิ่มเติม และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามหมวดทั้ง 7 เหมือนกับที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล และอำเภอ
 - (5) คณะทำงานแต่ละหมวด พิจารณากลับกรองคัดเลือกโครงการจากแผนอำเภอและจัดทำโครงการในส่วนของจังหวัดเอง ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาแลกรอบนโยบาย
 - (6) บรรจุโครงการที่คัดเลือกจากแผนอำเภอและที่จังหวัดทำเอาไว้ในแบบ กชช. 3 แยกตามกรมเจ้าของงบประมาณ
 - (7) รวบรวมบัญชีโครงการ กชช.3 (โครงการที่มีอยู่ในกรอบการพัฒนา) และ กชช.3/1 (โครงการที่ไม่อยู่ในกรอบการพัฒนา) และจัดทำแผนงานของหมวดงาน
 - (8) สำนักงานจังหวัดรวบรวมแผนทุกหมวดงาน จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัดให้ออกช. พิจารณา
 - (9) ส่งร่างแผนให้ กพอ. พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมและเห็นชอบ
 - (10) กพอ. เห็นชอบแล้วส่งแผนจังหวัด ให้ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ดำเนินการต่อไป

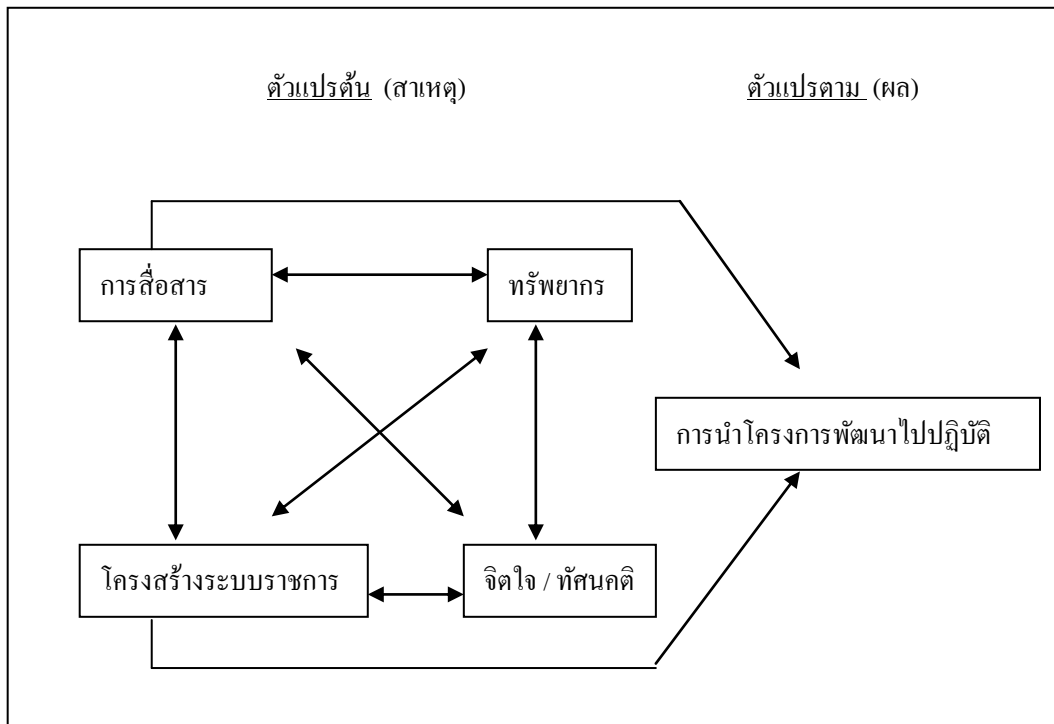
การวางแผนระดับชาติ กองการศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นรายละเอียดของการวางแผนระดับชาติซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ทำ (ทำอะไร) ผู้รับผิดชอบ (ใครทำ) และวิธีการวางแผน (ทำอย่างไร)



ภาพแสดงรายละเอียดของการวางแผนระดับชาติ

จากตัวอย่างทั้งสี่ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเตรียม และการปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนาเป็นเรื่องที่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน และมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการวางแผนในระบอบประชาธิปไตยรากหญ้าหรือรากข้าว (grass roots or rice roots democracy) นอกจากนี้ การที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาร่วมกันทำงานนั้น สะท้อนให้เห็นว่า การวางแผนโครงการพัฒนาควรมีใช้กิจกรรมทางการบริหาร ซึ่งอาศัยกฎเกณฑ์และเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียว ในบางครั้งอาจจะต้องอาศัยกลไกทางการเมือง การใช้ดุลยพินิจ และการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย การปฏิบัติงานจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ส่วนสาเหตุที่ต้องมีการปรับโครงการพัฒนาก็เพราะว่า ในการวางแผนโครงการพัฒนานั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องสติปัญญาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อจำกัดในเรื่องข้อมูล ข้อจำกัดในเรื่องเวลา และเหตุผลวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการปรับเป้าหมายและวิธีการของโครงการพัฒนาอยู่เสมอเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป

5.2.4 การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลายนัยด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติหมายถึง “ การกระทำ การแปลแผนออกมาเป็นกิจกรรม และการนำเอากิจกรรมนั้น ๆ มาปฏิบัติทั้งนี้รวมถึงการบันทึกความก้าวหน้า การเปลี่ยนลำดับความสำคัญก่อนหลังหากมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นและการประสานงานในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง ” จะเห็นได้ว่า คำนิยามนี้มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมติของแนวความคิดทางการบริหารที่ว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อ การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ ซึ่งตามทฤษฎีของ แอน เอ็ม. เกอร์แนค (Anne M. Gurnach) และ แชรอน เอส. ฮาร์ตี (Sharon S. Harty) เห็นว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร จิตใจ หรือทัศนคติ และโครงสร้างระบบราชการ ซึ่งอาจจะแสดงให้เห็นได้จากภาพต่อไปนี้



ภาพ แสดงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ
ที่มา : Gurnach and Harty, op. cit., Op. 366

จากภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่า การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ นั้น เป็นผลพวงของสาเหตุทั้งสี่ประการดังกล่าวแล้ว และสาเหตุทั้งสี่นี้ต่างก็มีปฏิกริยาโต้ตอบซึ่งกันและกันด้วย

ยูยีน บาร์แดช (Eugene Bardash) ได้ให้ความหมายของกานำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติว่า หมายถึง การรวบรวม และการจัดองค์การเกี่ยวกับองค์ประกอบของแผนงานต่าง ๆ ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มักจะเล่นเกมสี้ยักย้ายถ่ายเท (manipulations) นานัปการ เช่น การปฏิบัติงานที่ไม่คุ้มค่าของเงินงบประมาณ (เพราะได้มาง่าย ๆ) การบิดความรับผิดชอบ การโยนความผิดให้ผู้อื่น การรักษาอาณาบริเวณอิทธิพลของตนเอาไว้ และการใช้ความมีชื่อเสียงทับถมคู่แข่งกัน เป็นต้น ซึ่งบาร์แดช ได้ระบุว่า มีอยู่ทั้งหมดถึง 20 วิธีการ จะเห็นได้ว่า คำนิยามนี้มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมติของแนวความคิดทางการเมืองที่มีการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และสอดคล้องกับแนวความคิดของ รอเบอร์ต ที นาคามูระ และ แฟรงค์ สมอลล์วูด (Robert T. Nakamura and Frank Smallwood) ซึ่งมองเห็นว่าความกดดันและความ

ปีบคั้นทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือกระบวนการการกำหนดนโยบายโครงการพัฒนาการนำนโยบายโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินและผลกระทบของโครงการพัฒนาด้วย

จากค่านิยมข้างต้น จะเห็นได้ว่า การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ ในหลายฐานะ กล่าวคือ

1. ฐานะที่เป็นการเมืองเรื่องแรงกดดัน การเจรจาต่อรอง การตั้งและดัน และการยกย้ายถ่ายเท (manipulation)
2. ฐานะที่เป็นการระดมฉันทานุมติ โดยนำเอาทุกคนที่เกี่ยวข้องมาหาทางปรองดองกัน
3. ฐานะที่เป็นการควบคุมทางการบริหาร โดยข้าราชการเอง
4. ฐานะที่เป็นการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐสภา
5. ฐานะที่เป็นการกระทำร่วมกัน เพื่อจัดกิจกรรมความร่วมมือในขอบข่ายที่ใหญ่โตยุ่งยาก และสลับซับซ้อน
6. ฐานะที่เป็นระบบของเกมสที่ทุกคนมีส่วนได้ส่วนเสีย

5.2.5 การประเมินผลโครงการพัฒนา และผลกระทบของโครงการพัฒนา

1. การประเมินผลโครงการพัฒนา ถึงแม้ว่าหน่วยงานจะมีการเตรียมและมีการปรับโครงการพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติได้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการประเมินผลโครงการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การบริหารโครงการพัฒนาก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะว่า นอกจากการประเมินผลโครงการพัฒนาจะทำให้เราทราบว่าขณะนี้เรามาถึงจุดไหนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่จะช่วยผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติการในการวางแผน และปรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้โครงการพัฒนาบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

การประเมินผลโครงการอาจทำได้หลายวิธี เช่น การประเมินสิ่งที่ป้อนเข้าไป ยกตัวอย่างเช่น เงินเดือนครู หรือการประเมินผลที่ออกมา เช่น จำนวนผู้ที่จบการศึกษา หรือเชิงคุณภาพ เช่น สัดส่วนระหว่างครูนักเรียน เป็นต้น และดรชชนี้ที่ใช้ในการประเมินผลผลิตภาพ (productivity) ของรัฐบาล ก็คือผลที่ออกมาต่อชั่วโมง / คน

ความจริงแล้ว การประเมินผลโครงการเริ่มได้รับความสนใจมานานแล้วแต่ที่เริ่มทำกันจริง ๆ จัง ก็คือ ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เมื่อมีโครงการพัฒนาสังคมเกิดขึ้นเป็นอันมาก เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การควบคุมอาชญากรรม ความเกเรของเด็ก ยาเสพติด ที่พักอาศัยและการควบคุมของความประพฤติ เป็นต้น สาเหตุที่ผู้คนเริ่มให้ความสำคัญในการประเมินผลโครงการพัฒนาเหล่านี้ ก็เนื่องจากตระหนักกันว่าการที่รัฐบาลทุ่มเทเงินเป็นจำนวนมหาศาลสำหรับโครงการการพัฒนาเหล่านี้ นั้น มิใช่เป็นหลักประกันว่าเราจะสามารถแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ ได้ทั้งหมดฉะนั้นจึงมี

ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีแผนงานที่ได้รับการพิจารณาและการนำไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดีและการที่เราจะทราบว่า แผนงานเหล่านั้นได้รับการพิจารณาแล้วเป็นอย่างดี และมีการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการประเมินโครงการพัฒนาเหล่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลโครงการพัฒนาจึงได้เริ่มแพร่หลายดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก

การประเมินผลในระบบเปิด

หลักการพื้นฐาน

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ความชัดเจนและโปร่งใส
3. ระบบข้อมูลที่ถูกต้องเป็นมาตรฐาน
4. การตรวจสอบสาธารณะ
5. ความถูกต้องและความเป็นกลาง
6. ความเสมอภาคและเป็นธรรม
7. ปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติ

ผลลัพธ์สุดท้าย

1. ประโยชน์สาธารณะ
2. ตอบสนองความพึงพอใจ
3. คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน
4. สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค
5. ทัวถึงและเป็นธรรม
6. พัฒนาปรับปรุงการบริหาร
- 7.ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม/วัฒนธรรมการบริหาร

เกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินผลแบบเปิด

1. บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. เกณฑ์ความเสมอภาค(Equity) และความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity)
3. เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพการให้บริการ
4. เกณฑ์ความรับผิดชอบของหน่วยงาน
5. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน
6. เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า หรือกลุ่มเป้าหมาย
7. เกณฑ์ผลเสียหายต่อสังคม

เกณฑ์มาตรฐานของการประเมินผลโครงการในระบบเปิด มี 8 เกณฑ์ 27 ตัวชี้วัด

1. ประสิทธิภาพ
2. ประสิทธิผล
3. ความเป็นธรรม
4. ผลกระทบ
5. ความยั่งยืน
6. ความสอดคล้อง
7. ความก้าวหน้า
8. ความเสียหาย

2. ผลกระทบของโครงการพัฒนา ความจริงแล้ว เนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนาน่าจะครอบคลุมเฉพาะการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนา การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินผลโครงการพัฒนามีเป็นการเพียงพอแล้ว แต่ในทางปฏิบัติหรือในโลกของความจริงนั้น การดำเนินการแค่นั้นยังไม่พอ เพราะถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการพัฒนาให้ความสนใจเฉพาะประเด็นทั้งสามข้างต้น ก็จะมีมุมมองเพียงเฉพาะสถานภาพ และสถานการณ์ของโครงการพัฒนาแต่ละโครงการเท่านั้น ยังไม่สามารถจะบอกได้อย่างเต็มที่ว่า โครงการพัฒนาดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชากรเป้าหมายอย่างไร และมากน้อยเพียงใด ฉะนั้นการศึกษาถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็น ปัญหาที่น่าขบคิดก็คือเหตุใดผู้คนจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญแก่การศึกษารายละเอียดของโครงการพัฒนาเท่าที่ควร คำตอบที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ ประการแรก ผลกระทบของโครงการพัฒนาจะต้องอาศัยเวลานานยาวนาน ก่อนที่จะปรากฏออกมาให้เห็น ยกตัวอย่างเช่น ผลกระทบของโครงการพัฒนานิวดีล (New Deal) ของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ กว่าที่จะปรากฏออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรมนั้นกินเวลานานถึง 40 ปี ประการที่สอง การพิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาเป็นเรื่องยาก เพราะจะต้องเปลี่ยน “กรอบของจิตใจ” (frame of mind) ของผู้พิจารณาเสียใหม่ กล่าวคือ ตามปกติการพิจารณาโครงการพัฒนาร่วมสมัยมักมุ่งที่จะใส่สิ่งที่ป้อนเข้าไป (input) เป็นสาเหตุ หรือตัวแปรต้นเพื่อแปรสภาพให้เป็นผลที่ออกมา (output) เป็นผลหรือตัวแปรตาม แต่การพิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาจำเป็นต้องใช้ผลที่ออกมานั้นเป็นสาเหตุหรือตัวแปรต้น ส่วนตัวแปรตามคือผลกระทบของโครงการพัฒนาที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินของข้าราชการและประชาชนเพื่อให้นิสิต นักศึกษา เห็นภาพผลกระทบของโครงการพัฒนาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จะขอยกตัวอย่างประกอบดังนี้ สมมติว่า รัฐบาลมีโครงการ

พัฒนาที่จะกระจายความมั่งคั่งและรายได้ของประชาชนให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยจะจ่ายเงินให้ประชาชนคนละ 100 บาทต่อเดือน

ผลกระทบประการแรก ก็คือ ผลกระทบต่อข้าราชการที่จะต้องเตรียมร่างระเบียบกฎเกณฑ์ในการจ่ายเงินจำนวนนี้ ตลอดจนดำเนินการจ่ายเงินให้กับประชาชน ผลกระทบ ประการที่สอง ก็คือเมื่อประชาชนได้รับเงิน 100 บาทแล้ว เขาจะนำไปทำอะไร นำไปซื้อข้าวให้ลูกกิน หรือซื้อสุราสำหรับตนเอง ส่วนผลกระทบ ประการที่สาม ก็คือ เมื่อประชาชนได้ใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ออกไปแล้ว จะมีผลกระทบต่อราคาอาหารและสุรา ตลอดจนบ้านเช่ามากขึ้นเพียงใด ส่วนผลกระทบประการสุดท้าย ก็คือ ราคาสินค้าและบ้านเช่าดังกล่าวนี้ อาจจะมีผลกระทบภาวะเงินเฟ้อ และกำลังซื้อของประชาชนในระยะเวลาต่อมา เป็นต้น

5.3 แนวทางการบริหารโครงการพัฒนา

แนวทางการบริหารโครงการพัฒนามักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะ แต่โดยส่วนรวมแล้ว การบริหารโครงการพัฒนามักจะเน้นในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการพัฒนาบริหารการพัฒนา คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และแม้แต่การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งแนวทางการบริหารโครงการพัฒนานี้ปรากฏอยู่แล้ว ในบทต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปโดยรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

5.4 ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนา

การบริหารโครงการพัฒนาเป็นงานที่มีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อนอยู่ไม่น้อยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารโครงการพัฒนาของประเทศที่กำลังพัฒนา แต่เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว นักวิชาการและนักปฏิบัติการพยายามจะค้นหาปัญหาเหล่านี้ และเสนอแนะวิธีการแก้ไข ฉะนั้นผู้เขียนจึงขอพิจารณาถึงปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นจึงจะพยายามเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ในอันดับหลัง

5.4.1 ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนา ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาอาจจะพิจารณาได้ทั้งในภาพรวมและเฉพาะด้าน ดังต่อไปนี้

5.4.1.1 ปัญหาของการบริหาร โครงการพัฒนาในภาพรวม ในภาพรวมนี้การบริหารโครงการพัฒนามีปัญหาหลายประการดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมจากต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก ยกตัวอย่างเช่น การทำสงครามระหว่างอิรักและอิหร่าน หรืออิรักและคูเวต มีผลกระทบถึงปริมาณและราคาของน้ำมันของโลก ความผันผวนของราคาสินค้าทาง

การเกษตรมีผลกระทบต่อประเทศที่กำลังพัฒนา และการเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนทำให้ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการได้รับการตำหนิ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย

2. ปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ และภายนอกหน่วยงาน การที่ประเทศขาดเสถียรภาพทางการเมืองก็ดี การที่เศรษฐกิจมีอัตราความเจริญเติบโตต่ำก็ดี และการที่สังคมเกิดความระส่ำระสายก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่มีผลกระทบต่อทรัพยากรที่จะนำมาพัฒนาประเทศและคงจะมีผลกระทบต่อการบริหารโครงการพัฒนาอย่างไม่ต้องสงสัย

สำหรับสภาพแวดล้อมในข้อ 1 และ 2 นี้ ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 จึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำในที่นี้

3. ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่ไม่แน่นอน ไม่ต่อเนื่องและผิดพลาด การกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศเป็นการเน้นและผูกพันคน เงิน วัตถุ และวิธีจัดการ เพื่อดำเนินการให้ประเทศมุ่งไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ฉะนั้น หากนโยบายการพัฒนาประเทศขาดความแน่นอน ไม่ต่อเนื่อง หรือผิดพลาด ย่อมจะมีผลกระทบต่อการบริหารโครงการพัฒนาอย่างแน่นอน

4. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของการบริหารโครงการพัฒนา การบริหารโครงการพัฒนาจะต้องมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากโครงสร้างของระบบราชการที่ปฏิบัติงานประจำจากผลวิจัยโดยใช้ข้อมูลอินเดีย พบว่า โครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนาอาจจะต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำอย่างแน่นอน และจะต้องมีการสอดประสานงานกันทั้งแนวตั้งและแนวนอน ตลอดจนมีขั้นตอนสายการบังคับบัญชาน้อย และสายการบังคับบัญชาเองจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความรู้เฉพาะด้าน (expertise) เกี่ยวกับโครงการพัฒนานั้น ๆ มากกว่าสายการบังคับบัญชาตามพีระมิดของระบบราชการตามปกติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าโครงสร้างการบริหารแบบระบบราชการขัดขวางการบริหารโครงการพัฒนา

5. ปัญหาที่เกิดจากระบวนการการบริหารโครงการพัฒนาและเทคโนโลยี กระบวนการการบริหารโครงการพัฒนาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารการพัฒนาอย่างแยกกันไม่ออก นั่นก็คือ ยิ่งโครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนามีขั้นตอนน้อยลงเท่าใด ก็ยิ่งทำให้กระบวนการการบริหารโครงการพัฒนาสั้นลงและประหยัดทรัพยากรมากขึ้นเพียงนั้น กระบวนการการบริหารโครงการพัฒนาที่ทำงานผ่านหลาย ๆ จุดของโครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนา จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารโครงการพัฒนาเป็นอย่างมาก สำหรับเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการบริหารโครงการพัฒนานั้น เทคโนโลยีแบบระบบสายพานที่งานต้องเดินไปตามหลาย ๆ จุด เช่น ระบบการประกอบรถยนต์ (long-linked technology) และเทคโนโลยีที่เป็นศูนย์กลางให้สองฝ่ายมาเจรจาต่อรองซึ่งกันและกัน เช่น เครื่องเบิกเงินอัตโนมัติของธนาคาร (mediating technology) จะเป็น

อุปสรรคต่อการบริหารโครงการพัฒนามากกว่าเทคโนโลยีที่รวมเอาเครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือมาใช้ ณ ที่เดียวกัน (intensive technology)

6. ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรม พฤติกรรมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการพัฒนาซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารโครงการพัฒนานั้น เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดเพราะที่แท้จริงแล้ว หัวใจของการบริหารการพัฒนาและการบริหารโครงการพัฒนาพัฒนาอยู่ที่ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม หรือความมุ่งมั่นในการพัฒนา (development – orientedness) ของบุคลากรว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด ซึ่งจากทฤษฎีหนึ่งนั้น ความมุ่งมั่นที่เอื้อต่อการพัฒนานั้น ประกอบด้วยความมุ่งมั่นที่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลง การยอมให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความอดกลั้น ความเสมอภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ ความห่วงใยในชาติ ความเสียสละ ความกล้าเสี่ยง ความผูกพันในงาน และการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล และจากผลวิจัยที่ทำให้อินเดีย และผลวิจัยของผู้เขียนเอง พบว่าพฤติกรรมของบุคลากรอินเดียและไทยมีทั้งที่เอื้อและขัดขวางการบริหารการพัฒนาและการบริหารโครงการพัฒนา ซึ่งเรื่องเหล่านี้ผู้เขียนได้นำมากล่าวโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 13

5.4.1.2 ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาเฉพาะด้าน ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาเฉพาะด้านอาจจะถืออยู่มากมาย แต่ในที่นี้จะขอนำมาเสนอเพียงสองประการเท่านั้น คือ ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาเฉพาะด้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโครงการพัฒนา

(1) ปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนาเฉพาะด้าน : การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ การวางแผนโครงการพัฒนาเป็นเรื่องที่ทำยาก เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้ร่างจะต้องร่างโดยใช้ถ้อยคำที่เสนาหุ เพื่อให้เป็นที่ถูกอกถูกใจของนักการเมือง และลูกค้าของหน่วยราชการ แต่ส่วนที่ยากยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ การที่จะนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติให้ได้ผลจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ทั้งนี้รวมถึงผู้ที่จะได้รับประโยชน์ด้วย สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งก็สืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานจะต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และปฏิกิริยาโต้ตอบที่สลับซับซ้อนระหว่างปรากฏการณ์ทางสังคมและเทคโนโลยี ซึ่งยากแก่การพยากรณ์ ยิ่งกว่านั้น การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติยังต้องประสบความยุ่งยาก อีกประการหนึ่ง คือ ปรัชญาการบริหารการพัฒนามักจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของแนวความคิด และแนวทางปฏิบัติซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งทางด้านทรัพยากร สภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานเสียใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของปรัชญาการบริหารการพัฒนาดังกล่าวนี้ พอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้ คือ

(ก) ในทศวรรษ 1950 ปรัชญาของการบริหารพัฒนามุ่งเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่กำลังพัฒนา และเป็นที่ยืนยันว่าผลพวงของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้จะช่วยส่งผลกระทบต่อ (trickle down) ให้คนส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ในกิจกรรมเศรษฐกิจอย่างได้ผล โดยไม่ค่อยให้ความสนใจกับการกระจายหรือเปลี่ยนแปลงผลพวงของการพัฒนามากนัก

(ข) ในทศวรรษ 1960 ปรัชญาการบริหารการพัฒนา มุ่งขจัดอุปสรรค และจุดติดขัดของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ภายหลังพบว่า กลยุทธ์ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยการทำให้ประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม และการใช้ทุนมากนั้นกลับไม่ได้ผลในประเทศที่กำลังพัฒนา

(ค) ในทศวรรษ 1970 ปรัชญาการบริหารพัฒนามุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับความเสมอภาคแห่งผลพวงของการพัฒนา กลยุทธ์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้รับการเน้นไปพร้อม ๆ กับความเสมอภาคแห่งผลพวงของการพัฒนานี้ เน้นการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน การสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนเป็นพิเศษ

5.4.2 ปัญหาของการประเมินผลโครงการพัฒนาเฉพาะด้าน : การประเมินผลโครงการพัฒนา ปัญหาของการประเมินผลโครงการพัฒนา สืบเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

(ก) โครงการพัฒนาอาจมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจนหรือกำกวม เมื่อนำไปปฏิบัติจึงอาจจะวัดหรือประเมินผลออกมาเป็นตัวเลขได้ยาก

(ข) โครงการพัฒนาอาจขาดทฤษฎีหรือข้อสมมติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ฉะนั้น ผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานอยู่ในโครงการเดียวกัน จึงน่าจะมีทฤษฎีหรือข้อสมมติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของโครงการที่มีแบบอย่างเดียวกัน มิใช่ต่างคนต่างคิด หรือต่างคนต่างทำเพราะขาดพื้นฐานทางทฤษฎีเป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจ

(ค) โครงการพัฒนาอาจขาดการจัดการที่ดี นั่นก็คือ ผู้บริหารโครงการไม่ค่อยได้ใช้การประเมินผลโครงการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารนั่นเอง

5.4.3 วิธีการแก้ไขปัญหาการบริหารโครงการพัฒนา แม้ว่าการบริหารโครงการพัฒนาจะมีปัญหามากมาย ทั้งปัญหาในภาพรวม และปัญหาเฉพาะด้านดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 ก็ตาม แต่ก็มีความรู้ที่เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาลำนี้ค่อนข้างมากเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากผลงานของ ดับบลิว. แอลเดน. แรนดอล์ฟ และแบร์รี แซด. โพลส เนอร์ (W. Alan Randolph and Barry Z. Posner) ดับบลิว. เจ. เทย์เลอร์ และ ที. เอฟ. วัตลิง (W. J. Taylor and T.F. Watling) โฆสิต บันเปียมรัชฎ์ ฮอนาเดล และ เคลาส์ เจฟฟรีย์ แอล. เพรสแมน และ แอรอน วิลดฟัสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky) และไนโกร

แรนดอล์ฟ และพอสเนอร์ ได้เสนอวิธีแก้ปัญหาการบริหารโครงการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จ โดยอาศัย “บัญญัติสิบประการ” หรือที่บุคคลทั้งสองเรียกว่า “GO – CARTS DRIVER” คำย่อเหล่านี้มาจากพยัญชนะตัวแรก (พยัญชนะที่ขีดเส้นใต้) ของแนวความคิดหลักแต่ละประเด็นของการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนาซึ่งเป็นส่วนของ GO-CARTS ในบัญญัติ 4 ข้อแรก และการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นส่วนของ DRIVER ในบัญญัติ 6 ข้อหลัง ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

(1) วางเป้าหมายของโครงการไว้ให้ชัดเจน (Set a clear project Goal) นั่นก็คือ “ท่านประสงค์จะใช้โครงการพัฒนานี้เพื่อเป้าหมายอะไร”

(2) กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ (Determine the project Objectives) นั่นก็คือ “ท่านจะชี้ให้เห็นได้ไหมว่า โครงการพัฒนาของท่านมีข้อจำกัดและแนวทางอะไรบ้าง”

(3) กำหนดจุดตรวจสอบ กิจกรรม ความสัมพันธ์ และประมาณการเกี่ยวกับเวลาที่จะใช้ในโครงการพัฒนา (Establish m Checkpoints, Activities, Relationship, and Time estimates) นั่นก็คือ “โครงการพัฒนาของท่านสามารถจะแบ่งซอยออกเป็นสัดส่วนพอที่จะนำมาปฏิบัติได้หรือไม่”

(4) ระบุหมายกำหนดการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา (Draw a picture of the project Schedule) นั่นก็คือ “ท่านมีหมายกำหนดการเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วหรือยัง”

(5) อำนวยการให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน และทีมในโครงการพัฒนา ได้ทราบว่าจะต้องทำอะไรบ้าง (Direct people individually and as a project team) นั่นก็คือ “ท่านทราบถึงภูมิหลังและความรู้สึกนึกคิดของผู้ที่จะมาร่วมทีมกับท่านแล้วหรือยัง”

(6) เสริมแรงความผูกพันและความตื่นตัวของทีมโครงการพัฒนา (Reinforce the commitment and excitement of the project team) นั่นก็คือ “ทีมของท่านมีความผูกพันและความปรารถนาจะบริหารโครงการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด”

(7) แจ้งข้อมูลต่าง ๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาทุกคนได้รับทราบ (Keep everyone connected with the project Informed) นั่นก็คือ “ท่านฟังคนอื่นมากกว่าพูดเสียเองหรือไม่”

(8) สร้างความเห็นพ้องต้องกันเพื่อจะกระตุ้นสมาชิกของทีมโครงการพัฒนา (Build agreements that Vitalize team members) นั่นก็คือ “หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ท่านสามารถหาทางขจัดปิดเป่าได้หรือไม่”

(9) ทำให้ตัวท่านเอง และผู้อื่นในทีมโครงการพัฒนามีอำนาจ (Empower yourself and others on the project team) นั่นก็คือ “สมาชิกคนอื่น ๆ ในโครงการพัฒนา ยอมทำตามคำขอร้องของท่านด้วยความสมัครใจหรือไม่”

(10) กระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนากล้าเสี่ยง และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Encourage Risk taking and creativity) นั่นก็คือ “ท่านสามารถจะโน้มน้าวสมาชิกให้มีจินตนาการ และความคิดสร้างสรรค์ได้มากน้อยเพียงใด”

ผู้เขียนขอย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า 4 ข้อแรกของบัญญัติสิบประการนี้ เป็นเรื่องของการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนาที่เป็นส่วนของ “GO-CARTS” ส่วน 6 ข้อหลัง เป็นเรื่องของการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติที่เป็นส่วนของ “DRIVER”

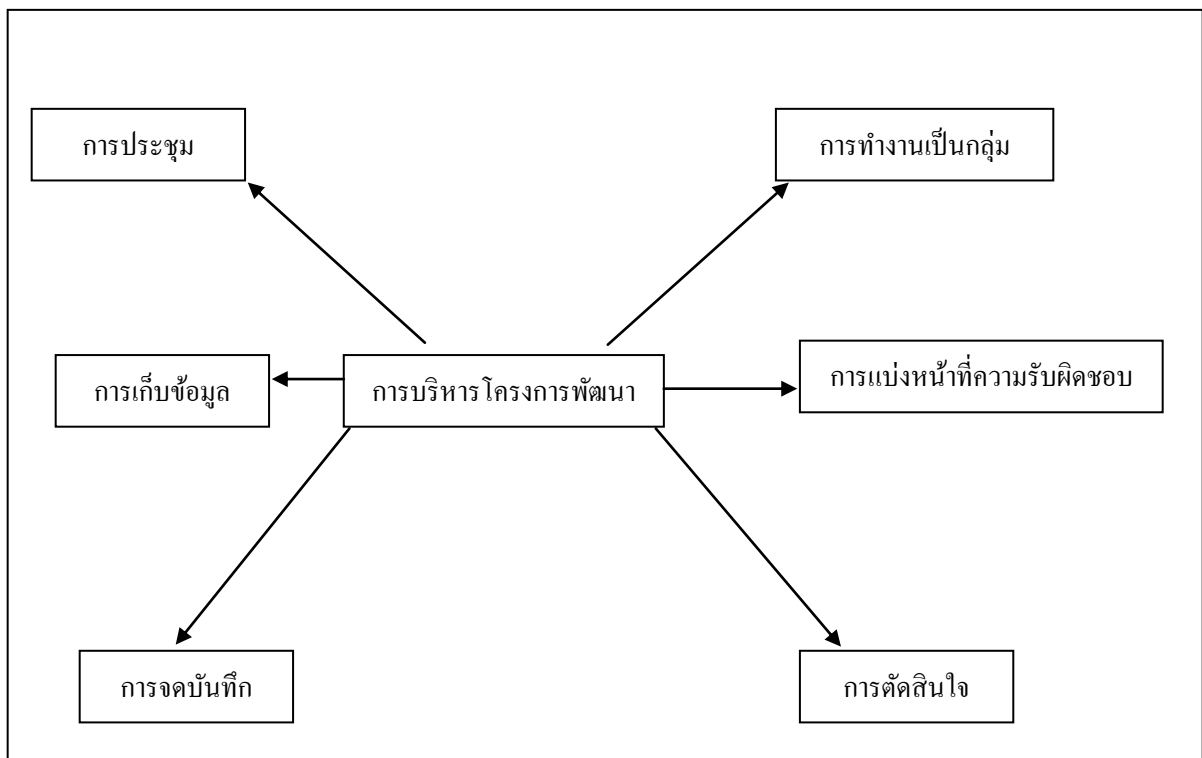
เทย์เลอร์ และวัตลิ่ง ได้เสนอวิธีแก้ไขปัญหาการบริหารโครงการพัฒนาหรือที่บุคคลทั้งสอง เรียกว่า “กฎทอง” (Golden Rules) เช่นเดียวกับ แรนดอล์ฟ และ พอสเนอร์ กฎทองดังกล่าวนี้ก็มีอยู่ 10 ข้อเช่นเดียวกัน คือ

- (1) ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายของโครงการพัฒนาให้ชัดเจน
- (2) กำหนดความต้องการ (ความจำเป็น) ของโครงการพัฒนา
- (3) หากความต้องการ (ความจำเป็น) ของโครงการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป จงควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด
- (4) วางแผนให้รอบคอบ
- (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนไว้ให้ชัดเจน
- (6) ต้องคอยดูแลว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข่าวสารและข้อมูลอย่างถูกต้อง ปราศจากการอุดตัน
- (7) ระบุ และเน้นเฉพาะรายการที่วิกฤตหรือที่มีความสำคัญมาก ๆ โปรดดำเนินการตาม “กฎ 80 : 20” นั่นก็คือ ร้อยละ 80 ของปัญหาต่าง ๆ มักจะเกิดจากกิจกรรมหรือปัจจัยเพียง ร้อยละ 20 เท่านั้น
- (8) จงคัดเลือกผู้ประมุขงานรายย่อยด้วยความระมัดระวัง
- (9) จงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแลกเปลี่ยนกันในบางรายการที่จำเป็น
- (10) จงหลีกเลี่ยงการเสี่ยงที่ไม่จำเป็น

โปรดสังเกตว่า “กฎทอง” ของ เทย์เลอร์ และวัตลิ่ง มีลักษณะใกล้เคียงกับ GO-CART DRIVER ของแรนดอล์ฟและพอสเนอร์ อยู่มากที่สุดทีเดียว อย่างไรก็ตาม ในการบริหารโครงการพัฒนาจริง ๆ ทั้งในขั้นตอนการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) และการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัตินั้น อาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดตอนประเด็นของบัญญัติสิบประการและกฎทองเหล่านี้ลงบ้างเหมือนกัน เพราะคงไม่มีผู้บริหารโครงการพัฒนาคนใดที่เป็นเถรตรงโดยปฏิบัติตามข้อบัญญัติและกฎเหล่านี้ทุกกระเปาะนิ้วและทุกขั้นตอน เพราะโครงการพัฒนาแต่ละโครงการอาจมีสภาพแวดล้อมทางด้านกาลเทศะ

ที่แตกต่างกัน และนี่คือ หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการ หรือผู้บริหารที่จะต้องกระทำ ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะอยู่ในซีกใดของโลกก็ตาม

โฆสิต บัณฑิตปริญญาโท เสนอว่า การที่จะบริหารโครงการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น การประชุม การทำงานเป็นกลุ่ม การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน การตัดสินใจที่ดี การจดบันทึก และการเก็บข้อมูล ดังแสดงไว้ในภาพข้างล่างนี้



ภาพ แสดงปัจจัยที่เชื่อให้การบริหารโครงการพัฒนาประสบความสำเร็จ

ที่มา : โฆสิต บัณฑิตปริญญาโท

ปัจจัยที่เชื่อต่อการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติตามทฤษฎีของ ฮอนาเดล และเคลาส์ มีดังต่อไปนี้ คือ

- (1) โครงการพัฒนาใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือไม่
- (2) โครงการพัฒนา มีการประเมินความเหมาะสมของเทคโนโลยี โดยการพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ใช้เทคโนโลยีนั้น ๆ หรือไม่

(3) โครงการพัฒนาสามารถสร้างองค์การท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แน่นอน และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

(4) โครงการพัฒนาเปิดโอกาสให้ชาวพื้นเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับชะตากรรมของตนเองหรือไม่

(5) โครงการพัฒนามีการวางแผนโครงการพัฒนาอย่างเข้มแข็ง มีระบบการจัดการที่ดีและสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาอย่างได้ผลหรือไม่

สำหรับ เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี มีความเห็นว่า การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าโครงการพัฒนานั้นมีความเรียบง่ายเพียงใด มีขั้นตอนมากน้อยเพียงใด และมุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายแค่ไหน โดยเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี ได้เขียนเงื่อนไขเหล่านี้ออกมาในรูปของสมมติฐาน ดังนี้

(1) ยิ่งโครงการพัฒนามีความเรียบง่ายมากเพียงใด ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น

(2) ยิ่งโครงการพัฒนามีขั้นตอนในการปฏิบัติงานน้อยลงเพียงใด ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น

(3) ยิ่งโครงการพัฒนามุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น³⁸

จะเห็นได้ว่า สมมติฐานทั้ง 3 ข้อนี้ เป็นสมมติฐานที่น่าสนใจอย่างยิ่ง สมควรที่จะได้นำมาทดสอบด้วยข้อมูลของไทยในต่างกรรมต่างวาระกัน ทั้งนี้เพื่อจะพิสูจน์ดูว่าในบริบทของไทยเรานั้น สมมติฐานเหล่านี้จะนำมาประยุกต์ได้มากน้อยเพียงใด เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำไปใช้กับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และวิสาหกิจของเอกชน

สำหรับไนโกร และไนโกรนั้นได้เสนอว่า หน่วยราชการอาจจะปรับปรุงการประเมินผลโครงการพัฒนาให้ดีขึ้น โดยยึดหลักต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การประเมินผลโครงการพัฒนา จะต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่ต่อเนื่องของทุก ๆ หน่วยงาน พร้อมกับมีเงินและบุคลากรเพื่อการนี้อย่างครบครัน

(2) ทุกหน่วยงานควรจะพัฒนาหรือปรับปรุงแผนการประเมินโครงการพัฒนาอยู่เสมออย่างน้อยที่สุดปีละหนึ่งครั้ง

(3) ควรมีแผนที่เชื่อมโยงระหว่างการประเมินผลโครงการพัฒนากับกระบวนการการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อจะปรับหรือดำเนินการตามโครงการพัฒนาอย่างทันต่อเหตุการณ์

(4) แม้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการพัฒนา จะต้องนำเอาปัจจัยทางการเมืองมาพิจารณาด้วยก็ตาม แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรใช้ข้อมูลจากการประเมินผลโครงการพัฒนามาซึ่งดูถึงข้อดีข้อเสียเสียก่อน ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการต่อไป

(5) แม้ว่าหน่วยงานจะไม่สามารถทดสอบโครงการทดลองต่าง ๆ ได้ทั้งหมดก็ตาม แต่หน่วยงานก็อาจจะต้องทำการทดลองเกี่ยวกับโครงการเหล่านั้นเสียก่อน ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง ๆ ในวงกว้าง

(6) หน่วยงานควรจะทำการศึกษาประเมินผลโครงการพัฒนาเฉพาะที่สามารถประเมินได้เท่านั้น สำหรับเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่า โครงการใดสามารถประเมินได้หรือไม่นั้น อาจจะสามารถได้จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนามีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาสามารถวัดได้หรือไม่ ทฤษฎีหรือข้อสมมติทางทฤษฎีที่เชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมกับการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายชัดเจนหรือไม่ ผู้บริหารมีข้อจำกัดมากน้อยเพียงใด ที่จะดำเนินการตามผลของการประเมินโครงการพัฒนา มีทางเลือกอื่นใดอีกหรือไม่ ที่จะปฏิบัติตามผลของการประเมินโครงการพัฒนาตามประเด็นต่าง ๆ ที่ค้นพบ

(7) ฝ่ายบริหารและฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของแผนงานต่าง ๆ ควรจะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานและเกณฑ์การประเมินผลเสียเองมากกว่าให้ผู้รับจ้างภายนอกเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทั้งสองนี้

(8) การประเมินผลโครงการพัฒนาควรจะทำแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำโครงการพัฒนาเหล่านั้น จนไม่สามารถจะทำการเปลี่ยนแปลงได้ตามผลของการประเมิน

(9) การประเมินผลควรเป็นกระบวนการของการดำเนินงานตามโครงการพัฒนามากกว่าการประเมินผลกระทบ เพราะจะช่วยให้สามารถพิจารณาหาวิธีแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้

(10) ควรมีการออกแบบ แบบประเมินผลโครงการพัฒนาที่มีพลังมาก ๆ แทนที่จะใช้แบบประเมินผลเก่า ๆ

(11) ในการประเมินผลการปรับปรุงโครงการพัฒนานั้น ควรจะให้บุคลากรของแผนงานนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้พวกเขามีความเข้าใจและหันมาสนับสนุนการประเมินผลโครงการ

(12) หลังจากการประเมินผลโครงการพัฒนาเสร็จแล้ว ควรจะมีการเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ เพื่อที่จะใช้ข้อมูลเหล่านั้นไปปรับปรุงแผนงานให้ดีขึ้นต่อไป

5.5 ตัวอย่างการบริหารโครงการพัฒนา

เท่าที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ ผู้เขียนได้พิจารณาถึงความหมายของการบริหารโครงการพัฒนา เนื้อหาของการบริหารการพัฒนา แนวทางของการบริหารโครงการพัฒนา และปัญหาของการบริหาร

โครงการพัฒนา ตลอดจนวิธีการแก้ปัญหาเหล่านั้น สำหรับในช่วงนี้ ผู้เขียนจะขอ นำตัวอย่างการบริหารโครงการพัฒนาบางโครงการมาเสนอ เพื่อเสริมข้อมูลและความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโครงการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ตัวอย่างการบริหารโครงการพัฒนาดังกล่าวนี้ รวมถึงการบริหารโครงการพัฒนาของโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีในสหรัฐอเมริกา โครงการพัฒนาโคมิลลาในบังคลาเทศ โครงการพัฒนาภูมิเสนาในอินเดีย และโครงการพัฒนาสรวอทัยในศรีลังกา เป็นต้น

5.5.1 การบริหารโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.1933 ด้วยความริเริ่มของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี.รูสเวลต์ (Franklin D.Roosevelt) และได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภา เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนขอพิจารณาโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ในสองสามประเด็นด้วยกัน คือ ลักษณะพิเศษของโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี พัฒนาการของโครงการและข้อดีและข้อเสียของโครงการ

5.1.1 ลักษณะพิเศษของโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวดังต่อไปนี้

(1) เป็นโครงการพัฒนาของรัฐ แต่ปฏิบัติงานอย่างยืดหยุ่น และสามารถมีความคิดริเริ่มของตนเองเสมือนธุรกิจของเอกชน นั่นก็คือ มีการบริหารงานในรูปของรัฐวิสาหกิจและบรรษัทของรัฐบาลต่างๆ เช่น ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐบาลอเมริกันได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ บรรษัทของรัฐบาล เพื่อรณรงค์และระดมทรัพยากรในการทำสงครามหลายแห่ง เป็นต้นว่า บรรษัทการเงินเพื่อการสงคราม (War Finance Corporation) บรรษัทกองเรือฉุกเฉิน (Emergency Fleet Corporation) บรรษัทข้าวแห่งชาติ (U.S. Grain Corporation) บรรษัทการเคหะแห่งชาติ (U.S.Housing Corporation) บริษัทการรถไฟปานามา (Panama Railroad Co.) บรรษัทเดินเรือภายในประเทศ (Inland Waterways Corporation) ธนาคารสินเชื่อเร่งด่วนของรัฐบาลกลาง (Federal Immediate Credit Banks) อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจและบรรษัทเหล่านี้จัดมุ่งหมายและเครือข่ายงานค่อนข้างจำกัดไม่เหมือนกับโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีที่มีจุดมุ่งหลายประการ และมีเครือข่ายงานที่กว้างขวาง ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอันมาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปข้างล่างนี้

(2) เป็นโครงการพัฒนาที่รับผิดชอบงานภูมิภาค ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ถึง 7 มลรัฐ อันได้แก่ นอร์ธแคโรไลนา เวอร์จิเนีย จอร์เจีย อلابามา มิสซิสซิปปี เคนตักกี และเทนเนสซี และเป็นที่ตั้งของเคาน์ตี บริเวณดังกล่าวนี้มีเนื้อที่ประมาณ 92,000 ตารางไมล์ หรือร้อยละ 3 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ

(3) เป็นโครงการพัฒนาที่เป็นผลพวงจากความเห็นพ้องต้องกันระหว่างนักการเมืองที่มีหัวอนุรักษ์นิยม และนักการเมืองที่มีหัวก้าวหน้าที่พร้อมใจกันต่อสู้กับแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับพลังงาน ความจริงแล้ว การที่ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี.รูสเวลต์ ได้จัดตั้งโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีขึ้นมานั้นนับว่าเป็นความกล้าหาญเป็นอย่างมาก เพราะเท่ากับเข้าไป

แทรกแซงการประกอบการเสรี ซึ่งควรจะดำเนินการโดยภาคเอกชน และการแทรกแซงของรัฐบาลโดยการวางแผนทำให้ผู้คนอาจจะเกิดความคลางแคลงใจว่าสังคมนอเมริกันจะกลายเป็นสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์

(4) เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเหมาะกับเวลา คือ ในช่วงที่มีเศรษฐกิจตกต่ำ และจัดตั้งขึ้นในบริเวณที่มีประชาชนยากจน

(5) เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากทั้งจากประธานาธิบดีเอง และรัฐสภา เช่น วุฒิสภา จอร์จ นอร์ริส (Senator George Norris) มีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และมีอิสระที่จะใช้จ่ายเงินได้อย่างเต็มที่

(6) เป็นโครงการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ ทั้งนี้รวมทั้งการพลังงาน ซึ่งแจกจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชากรถึง 2.6 ล้านคน และอุตสาหกรรมอีก 50 แห่ง โครงการพัฒนานี้มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐและมีผลกระทบต่อชีวิตคนประมาณ 6 ล้านคน

(7) เป็นโครงการพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาการบริหารการพัฒนาที่เน้นการพึ่งตนเอง การเกณฑ์บุคคลและหน่วยงานอื่นเข้ามาเป็นพวก (cooptation) เพื่อให้ความร่วมมือในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ เน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(8) เป็นโครงการพัฒนาที่มีจุดมุ่งหมายหลายประการ ซึ่งรวมถึงการควบคุม อนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างเขื่อน และปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการเดินทาง การควบคุมน้ำท่วม และผลิตกระแสไฟฟ้า การอนุรักษ์ที่ดิน การทดลองผลิตปุ๋ย และใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ในโครงการศึกษาเพื่อรักษาดินมองในแง่นี้โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีที่น่าจะเป็นแบบจำลองที่ดีของโครงการพัฒนาชายทะเลฝั่งตะวันออกของไทยเป็นอันมาก

(9) เป็นโครงการพัฒนาที่กระจายอำนาจ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

(10) เป็นโครงการพัฒนาที่พิสดารเป็นที่ชื่นชอบของโลก ซึ่งในระหว่างปี ค.ศ.1942-1968 มีผู้คนจาก 140 ประเทศ มาเยี่ยมชมถึง 42,000 คน นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ยังได้

พยายามเลียนแบบอย่างของโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีไปใช้ในประเทศของตน เช่น แผนพัฒนาแม่น้ำแห่งจอร์แดน บริษัทลุ่มน้ำคาโมดาร์ของอินเดีย การทรัพยากรทางน้ำของเปอร์โตริโก บริษัทซานดาแห่งเปรู โครงการพัฒนาหุบเขาไนเกอร์ของแอฟริกาตะวันตก โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปาปาลัวปานของเม็กซิโก โครงการพัฒนาหุบเขาเซาซานฟรานซิสโกของบราซิล โครงการโนวี-เมอร์เรย์ในออสเตรเลีย โครงการนำร่องสาธิตในตะวันออกกลาง บริษัทพัฒนาแห่งซีลี โครงการที่ราบสูงและหมู่เกาะของสก๊อต

แลนด์ โครงการมหานาติของอินเดีย โครงการหุบเขาโรนในฝรั่งเศส โครงการพัฒนาหุบเขาเลมปาของเอลซาลวาดอร์ บรรษัทภูมิภาคเคคาในโคลัมเบีย การพลังน้ำและพลังงานคูชีสถานในอิหร่าน เป็นต้น

5.1.2 พัฒนาการของการบริหารโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี พัฒนาการของโครงการหุบเขาเทนเนสซีมีอยู่ 5 ระยะด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ช่วงปี ค.ศ.1933-1939 ช่วงนี้เป็นระยะเวลาของการสร้างสรรค์ และก่อสร้างเขื่อนใหญ่ๆ สามารถเอาชนะกลุ่มผลประโยชน์ของเอกชนโดยศาลฎีกาได้ตัดสินใจให้โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีมีสิทธิรวมระบบพลังงานต่างๆ ไว้ด้วยกันได้

(2) ช่วงปี ค.ศ.1940-1949 ช่วงนี้เป็นระยะเวลาของการรวบรวมลูกค้าและกิจกรรมต่างๆ พยายามหาลูกค้ามากขึ้น และขยายโรงงานผลิตพลังไอน้ำจากถ่านหินให้กว้างขวางขึ้น

(3) ช่วงปี ค.ศ. 1950-1959 ช่วงนี้เป็นระยะขยายตัว เพิ่มโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าโดยไอน้ำ

(4) ช่วงปี ค.ศ.1960-1973 ช่วงนี้เป็นระยะที่สร้างเตาปรมาณูขึ้น 7 แห่งเพื่อเพิ่มการผลิตกระแสไฟฟ้าให้ได้มากขึ้นตามความต้องการของตลาด ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 170

(5) ช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 เป็นต้นมา เป็นระยะของการตัดทอนการดำเนินงานมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีภาวะเงินเฟ้อ ราคาถ่านหินสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยและอุบัติเหตุนิวเคลียร์ จนทำให้โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีได้รับการโจมตีมากขึ้น

5.1.3 ข้อดีของการบริหารโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ข้อดีของโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี มีอยู่หลายประการ คือ

(1) คนของโครงการพัฒนานี้มีคุณภาพสูงมาก

(2) โครงการพัฒนานี้มีรากฐานอยู่กับปัญหาของท้องถิ่น เพราะบริหารโดยคนที่อยู่ใน สนาม และตรงจุดที่มีปัญหา

(3) บุคลากรมีความสุข เพราะได้ปฏิบัติงานที่สร้างสรรค์ มีความจงรักภักดีต่อองค์การ

(4) การกำหนดนโยบายกระทำโดยคนเพียง 2-3 คน เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการชุดแรกนั้นมีอยู่ 3 คน คือ ประธาน อาร์เธอร์ อี.มอร์แกน (Arthur E.Morgan) รับผิดชอบแผนงานวิศวกรรมต่างๆ ไป แผนงานการศึกษาและการฝึกอบรมนอกเหนือไปจากการ

วางแผนทางด้านเกษตร ที่ดิน และภูมิภาค ฮาร์คอร์ต มอร์แกน (Harcourt Margan) รับผิดชอบเกษตรกรรม การวางแผนชีวิตของชนบท อุตสาหกรรมเกษตรชนบท ปุ๋ย และการประชาสัมพันธ์ ส่วน ดี.อี.ลีเลียนธาล (D.E.Lilienthal) รับผิดชอบพลังงาน กฎหมาย การจัดซื้อที่ดิน และเศรษฐศาสตร์ การคมนาคม

(5) มีการกระจายอำนาจสำหรับงานประจำ แต่รวมอำนาจสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6) ระบบการบริหารงานให้ความสำคัญแก่ค่านิยมที่เน้นการทดลองและการให้ผลประโยชน์
แก่ผู้

(7) มีระบบบัญชีและระบบทะเบียนที่ง่าย ๆ แต่มีลักษณะเข้มแข็งอยู่ในที่

(8) เป็นการบริหารโครงการพัฒนาที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีประชาธิปไตยรากหญ้า

5.1.4 ข้อเสียของการบริหารโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 เป็นต้นมาการบริหารโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีเริ่มมีปัญหา ปัญหาดังกล่าวมี ดังนี้

(1) เมื่อโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีได้บริหารงานมาจนบรรลุวุฒิภาวะแล้ว ก็ดูเหมือนจะ ทรมานต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยในอดีต คือ แทนที่จะมุ่งสนองความต้องการของประชากรรากหญ้า กลับ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน เช่น การขึ้นราคาค่ากระแสไฟฟ้าโดยมิได้มีการปรึกษาหารือกับประชากร เป้าหมาย ขณะนี้โครงการพัฒนานี้ไม่สามารถจะหาพลังงาน น้ำ และอากาศที่สะอาดได้อย่างเพียงพอ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแถบนั้น

(2) การที่โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี พยายามทำให้เห็นว่า ประชาชนในแถบนี้เป็นเจ้าของ โครงการพัฒนานั้นก่อให้เกิดปัญหา เพราะประชาชนมีความประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมการดำเนินงาน ของโครงการเองมากขึ้น

(3) โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ปฏิบัติงานที่เสี่ยงต่ออันตรายที่เกิดจากความหายนะของ นิวเคลียร์ได้

(4) สมาชิกวุฒิสภาที่เคยเป็นมิตรกับโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี เริ่มจะกลายเป็นศัตรูมากขึ้น ๆ ทุกที่

(5) ฝ่ายที่เป็นศัตรูกับโครงการพัฒนานี้ เรียกร้องให้มีการล้มเลิกโครงการนี้เสีย แล้วมอบภารกิจนี้ ให้หน่วยวิศวกรรมของรัฐบาลกลาง และคณะกรรมการการพลังงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบ แทน

5.5.2 โครงการพัฒนาโคมิลลาในบังคลาเทศ (The Comilla Project) โครงการพัฒนาโคมิลลา ในบังคลาเทศมีวิวัฒนาการขึ้นมา ประมาณปลายทศวรรษที่ 1950-1960 โครงการนี้ใช้อำเภอเป็น ศูนย์กลางปฏิบัติงาน เพื่อเป็นหมุดเชื่อมกิจกรรมพัฒนาชนบทระหว่างหน่วยงานสนาม ในระดับกิ่งอำเภอและหมู่บ้านกับหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับชาติ เพื่อดำเนินการตามโครงการ พัฒนาชนบทให้บรรลุเป้าหมายของการฝึกอบรม การเพิ่มสมรรถนะทางการวิจัย และการพิจารณา แสวงหาความร่วมมือจากสังคมหมู่บ้าน เพื่อปลดปล่อยให้ประชาชนเป็นไทจากนายทุนเงินกู้ หาริธี

ประหยัดเงินของหมู่บ้านเพื่อนำมาใช้กับโครงการพัฒนา การส่งข่าวสารและการนำเอาวิธีการทำนาใหม่ๆ มาใช้ภายในหมู่บ้าน และเป็นโครงการสาธิตและเผยแพร่ไปยังหมู่บ้านอื่นๆ ด้วย

ขอบข่ายของการดำเนินงานของโครงการพัฒนาโคมิลลาประกอบด้วย ตัวอำเภอโคมิลลาเอง และกิ่งอำเภอซึ่งเรียกว่า “ธานะ” (thanas) กิ่งอำเภอแต่ละแห่งนี้ จะประกอบด้วยหมู่บ้าน 300 หมู่บ้าน และมีประชากรประมาณ 200,000 คน ในเนื้อที่ประมาณ 100 ตารางไมล์

จะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนาโคมิลลาพยายามสร้างสถาบัน และเครือข่ายของสถาบันต่างๆ ขึ้นมาพร้อมๆ กับการกระตุ้นความตื่นตัวของชาวบ้านให้หันมาสนใจและให้ความร่วมมือกับสถาบันของรัฐบาล ในอันที่จะใช้ความร่วมมือดังกล่าวเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้

5.5.3 โครงการพัฒนาภูมิเสนาในอินเดีย โครงการพัฒนาภูมิเสนาในอินเดีย มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการพัฒนาโคมิลลาในบังคลาเทศ คือ มุ่งที่จะกระตุ้นความตื่นตัวของชาวบ้านให้เห็นศักยภาพของตนเอง เพื่อที่จะรวมตัวกันต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมและการขูดรีดจากนายทุนที่ดิน นายทุนเงินกู้ และเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

โครงการพัฒนาภูมิเสนา (แปลตรงตัวว่า ทหารที่ดิน) เริ่มต้นเป็นขบวนการโดยชนเผ่าหนึ่งซึ่งเรียกว่า อธิวาส ในอำเภอแห่งหนึ่งของแคว้นราชตรา ชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน และนายทุนเงินกู้จนทำให้ต้องสูญเสียที่ดินและปัจจัยการผลิตอื่นๆ ไป ด้วยเหตุนี้จึงได้รวมตัวกันเข้ายึดที่ผลบนที่ดินที่พวกอธิวาสเป็นเจ้าของโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถูกคดโกงโดยพวกซอร์การ์คือนายทุนเงินกู้ เมื่อคดีถึงศาล ศาลได้ตัดสินให้ฝ่ายกลุ่มภูมิเสนาหรืออธิวาสเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ในท้ายที่สุด แม้จะได้ที่ดินคืนมาก็ไม่สามารถรักษาเอาไว้ได้ และต้องสูญเสียไปอีกครึ่งหนึ่ง เนื่องจากมีหนี้สินและไม่สามารถต้านอิทธิพลของนายทุนที่ดินและนายทุนเงินกู้ได้

จากการศึกษาโครงการพัฒนาภูมิเสนาในอินเดีย สะท้อนให้เห็นว่า แม้การต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมจะเป็นสิ่งที่สำคัญ แต่จำเป็นจะต้องพยายามสานต่อให้มีความต่อเนื่อง มิฉะนั้นแล้วความหวังที่จะให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ก็จะประสบปัญหา เพราะไม่อาจจะต้านทานและฝ่าวงล้อมของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ สำหรับประเทศไทยนั้น ก็มีโครงการพัฒนาในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน แต่มีรูปแบบเป็นสหกรณ์หรือธนาคารข้าว เช่นที่หมู่บ้านกระพี้ ตำบลบ้านเหว่า อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น

5.5.4 โครงการพัฒนาสรรโวทัยในศรีลังกา (Sarvodaya Project) โครงการพัฒนาหรือขบวนการสรรโวทัย เน้นการพัฒนาจิตใจโดยใช้หลักพุทธธรรมเป็นแนวทาง คือ พรหมวิหารสี่และสังคหวัตถุสี่ เพื่อลดความทุกข์ยากของคนชนบทที่เป็นผลจากความล้มเหลวของการพัฒนาด้านวัตถุ

โครงการพัฒนาสรรโวทัยเกิดขึ้นเป็นขบวนการ ในปี ค.ศ.1958 ด้วยความริเริ่มของครูหนุ่มคนหนึ่งชื่อ เอ.ที. อารียรัตนะ (A.T.Ariyaratana) แห่งมหาวิทยาลัยนาแลนทา

แนวความคิดพื้นฐานของโครงการพัฒนาสรรโวทัย ได้รับอิทธิพลมาจากมหาตมะคานธีที่ได้คิดขึ้นเมื่อครั้งรณรงค์เรื่องสันตนาเคราะห์ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ให้ปัจเจกบุคคลและชุมชนทุกระดับมีคุณธรรม พึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ สามารถผลิตปัจจัยที่ต้องการด้วยวัตถุดิบบ้านและด้วยเทคโนโลยีของตนเอง ต่อมาแนวความคิดพื้นฐานของมหาตมะคานธี ได้รับการสืบทอดเจตนารมณ์โดยศิษย์เอกที่ชื่อ วินพาราล ที่พยายามนำเอาหลักการและวิธีการของคานธีมาปรับใช้กับระบบเศรษฐกิจ และการเมืองสมัยใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของอินเดียและกลายมาเป็นขบวนการภูทาน และแนวคิดของขบวนการภูทานที่ได้รับการดัดแปลงโดยวินพาราลนี้ ได้ถูกนำมาปรับให้เหมาะสมกับสภาพประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรมของศรีลังกา โดยอารียัตนะ

โครงการพัฒนาสรรโวทัยเริ่มขึ้นโดยอาสาสมัครที่เป็นอาจารย์และนักศึกษาจากวิทยาลัยนาถนาท 75 คน ไปตั้งค่ายสมทานในหมู่บ้านเล็กๆ แห่งหนึ่ง ที่เมืองกูรูเนกาลา ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ยากจน มีความเจ็บป่วยมาก และประชาชนปราศจากที่พึ่งด้านสิทธิพื้นฐาน ในช่วงเวลาที่เข้าไปตั้งค่ายนั้นก็ได้ทำกิจกรรมต่างๆ และกินนอนร่วมกับชาวบ้านเพื่อร่วมกันทำงาน แต่ในขณะเดียวกันก็ถือโอกาสเรียนรู้จากชาวบ้านด้วย และกระตุ้นให้ชาวบ้านตื่นตัวและตระหนักถึงศักยภาพของตนเอง เพื่อให้มีความมั่นใจในการแก้ปัญหาด้วยตนเองและเพื่อให้พึ่งพิงผู้อื่นให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

วิธีการของโครงการพัฒนาสรรโวทัยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นสมทาน (Shramadana) คือ ตั้งคณะทำงานร่วมกันในหมู่บ้าน ดังได้กล่าวมาแล้ว
- (2) ขั้นคามอทัย (Gramodaya) คือ ขั้นฟื้นฟูหมู่บ้าน โดยมอบให้ตัวแทนของสรรโวทัยอยู่ประจำในหมู่บ้าน เพื่อเป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลง (change agent) หรือเป็นที่เลี้ยงของชาวบ้านต่อไป โดยการแบ่งชาวบ้านออกเป็นกลุ่มๆ เพื่อทำกิจกรรมฟื้นฟูหมู่บ้านร่วมกัน
- (3) ขั้นเทโศทัย (Deshodaya) คือ ขั้นฟื้นฟูประเทศ โดยการทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ เช่น การจัดการการศึกษาเพื่อการพัฒนา มีการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาในวงที่กว้างขึ้น และ
- (4) ขั้นวิศโวทัย (Vishvodaya) คือ ขั้นฟื้นฟูระดับโลก โดยร่วมมือกับชาติต่างๆ

