

การบริหารกับการพัฒนา

อนันต์ เกตุวงศ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา การทำให้ทันสมัยและการบริหาร

ประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาหลายอย่างหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย มีช่องว่างในมาตรฐานของคน และมาตรฐานการครองชีพ มีความต้องการจากประชาชน เพื่อให้รัฐบาลจัดบริการที่ดีขึ้น มีความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท มีความแตกต่างระหว่างคนร่ำรวยกับคนยากจนทั้งในเมืองและในชนบท บริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดให้ในเมืองมักจะดีกว่าชนบท คนในชนบทจึงอพยพเข้ามาอยู่อาศัย มาเรียนหนังสือ และหางานทำในเมืองมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ

ในด้านการศึกษา ประชาชนมีมาตรฐานการศึกษาต่ำ มีคนอ่านออกเขียนได้ในเปอร์เซ็นต์ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การขนส่ง การคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ยังขาดแคลน มีองค์การทางสังคม (social organization) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และระบบการครอบครองที่ดินขัดต่อการเปลี่ยนแปลง

ทางด้านการบริหารก็มีปัญหาพื้นฐานคือการบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพที่ได้มาตรฐาน ยังมีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ยังขาดผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และขาดทรัพยากรสำหรับการพัฒนา เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้แสดงออกเป็นความต้องการของประชาชนในบางส่วนและบางส่วนเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วได้ผล รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการดังกล่าวในระยะยาวและเพื่อแก้ปัญหาในระยะสั้น ผลที่เกิดขึ้นย่อมถือได้ว่าเป็นการพัฒนา

๑.๑. การพัฒนา การกล่าวถึงความหมายของคำใด ๆ ก็ตามมักจะมีปัญหา เพราะเป็นเรื่องลำบากที่จะนิยามโดยใช้ภาษาและคำพูดให้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้ และดูเหมือนจะเป็นเรื่องไม่แปลกประหลาดอะไรที่จะเห็นคำนิยามของคำบางคำในหลายๆ รูปลักษณะของการเขียนและการอธิบาย คำว่าพัฒนานี้ก็เช่นเดียวกัน

แต่ก่อนนี้ไม่ค่อยได้มีการใช้คำนี้กันมาก เหมือนกับในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะใช้กันในทางจิตวิทยามาก่อนเกี่ยวกับความเจริญทางร่างกาย หรือการพัฒนาทางร่างกาย ต่อมาได้มีการใช้มากขึ้นในทางเศรษฐศาสตร์ เช่นมีความเจริญทางเศรษฐกิจ (economic growth) มีการกล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์ เป็นต้น ต่อมาอีกระยะหนึ่ง ในสมัยที่มีการช่วยเหลือทางเทคนิคระหว่างประเทศมากขึ้น จึงได้มีการใช้คำว่าพัฒนานี้กับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การพัฒนาด้านการเกษตร การอุตสาหกรรมการศึกษา และการเมือง เป็นต้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้ สามารถใช้คำนี้ได้ในทุกด้านอย่างกว้างขวาง^๑

จากผลของการสัมมนาในเรื่องการบริหารการพัฒนา ที่มหาวิทยาลัยฮาวายระหว่างวันที่ ๑๓ มิถุนายนถึงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๙ ระหว่างนักวิชาการ นักบริหารและผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาทั้งในแง่วิชาการและการปฏิบัติ^๒

๑) นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเห็นว่าการพัฒนา

หมายถึงความเจริญงอกงาม (growth)^๓ ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของผลผลิต (output) ที่กระทำร่วมกันระหว่างระบบสังคม (social system) กับสิ่งแวดล้อมของระบบนั้น^๔ และส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับปริมาณแต่เพียงอย่างเดียว เช่น จำนวนตำรวจหรือจำนวนทหารเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของประเทศและการเพิ่มของจำนวนการรายงานของรัฐบาล เป็นต้น ความเจริญงอกงามตามความหมายนี้อาจเกิดขึ้นในลักษณะของการได้และการสูญเสีย (zero-sum game) ก็ได้ เช่นความเจริญงอกงามของบริการ และรายได้ทางด้านการขนส่งโดยรถยนต์ อาจทำให้ความเจริญงอกงามของบริการ และรายได้ทางรถไฟลดลง อย่างไรก็ตาม ความหมายของความเจริญงอกงามนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ได้แก่อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ (Gross National Product) หรือถ้ามองในแง่ของสวัสดิการของประชากร ก็คืออัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร (per capita income) ซึ่งแสดงถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสมัยใหม่^๕ การเพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ยังมีความหมายกว้างมากเพราะมิได้แสดงให้เห็น

๑. ดู Fred W. Riggs, *Modernization and Development Administration*, Department of Government, Indiana University, pp. 2-4.

๒. Edward W. Weidner, (ed), *Development Administration in Asia*, (Duke University Press, 1970) p.4.

๓. Ibid., p.4.

๔. Ibid., p.37.

๕. Lloyd G. Reynolds, *Economics : A General Introduction*, (Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1963) p. 570.

ภาพที่ชัดเจนนัก เช่นอัตราการเพิ่มของรายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยเท่ากับ ๒๐๐ บาท ตัวเลขนี้มีได้แสดงให้เห็นว่าเพิ่มอยู่ในระดับใด ซึ่งอาจจะเพิ่มจาก ๖๐๐ บาท เป็น ๘๐๐ บาท หรือเพิ่มจาก ๓,๓๐๐ บาทเป็น ๓,๕๐๐ บาทก็ได้ และมีได้แสดงถึงช่วงเวลาของการเพิ่ม บางครั้งอาจมีอัตราการเพิ่มสูงมากแต่เพิ่มในระยะสั้น ย่อมมีความแตกต่างกับอัตราการเพิ่มพอประมาณแต่มีความมั่นคงและเป็นปกติสม่ำเสมอในระยะยาว เปรียบได้เหมือนกับความเร็วเติบโตของพืชล้มลุกกับไม้ยืนต้น อย่างไรก็ตาม ความเจริญงอกงามก็เป็นเครื่องแสดงของการพัฒนาได้ประการหนึ่ง

๒) นักวิชาการกลุ่มที่สองมีความคิดว่าการพัฒนาหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบ (system change)^๖ ได้แก่การเปลี่ยนแปลงของระบบสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารเพื่อให้มีความสามารถในการทำงานหรือในการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบบริหาร เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและให้ได้ประสิทธิผลตามต้องการ และการเปลี่ยนแปลงระบบเพื่อให้มีความสามารถทำงานได้ดังกล่าวจะต้องเน้นที่การแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านโดยให้มีการควบคุมและประสานงานกันอย่างดีด้วย

(๓) นักวิชาการกลุ่มที่สามถือว่าจุดมุ่งหมายเป็นสิ่งสำคัญ (goal orientation)^๗ เพราะแต่ละคน แต่ละสังคม และแต่ละระบบมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน แม้แต่ระบบเดียวกันในช่วงเวลาที่ต่างกันก็ย่อมจะมีจุดมุ่งหมายเปลี่ยนแปลงไปได้ ดังนั้นการพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายจึงเป็นเรื่องของความต้องการและการคำนึงถึงคุณค่าของสิ่งที่ต้องการ จุดมุ่งหมายกว้าง ๆ ของสังคมกำลังพัฒนาแบ่งได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ๓ กลุ่ม คือ^๘

(๑) การทำให้ทันสมัย (modernization) ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มมากขึ้น เช่น ชุมชนมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง คนมีความรู้สามารถอ่านออกเขียนได้มากขึ้น หรือมีการศึกษาสูงขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะคำว่า modern หมายถึงการมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง

(๒) การสร้างชาติ (nation-building) มีการสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติรัฐ โดยมีอาณาเขตแน่นอนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ และมีสถาบันการเมืองที่มีอำนาจปกครองได้

(๓) ความเจริญก้าวหน้าทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (socio-economic progress) เป็นกลุ่มหนึ่งของความมุ่งหมายเพื่อความก้าวหน้าทางด้านวัตถุและสวัสดิการสังคม

๖. Weidner, op. cit., p.4.

๗. Ibid., p.4.

๘. Ibid., pp. 6-7.

๔) อีกวิธีหนึ่งของการพัฒนา ก็คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน (planned change) หรือมีการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการ

Edward W. Weidner ได้อธิบายถึงความหมายของการพัฒนาว่า กระบวนการของการพัฒนาที่ถูกต้อง สมบูรณ์ประการหนึ่งก็คือความเจริญงอกงาม ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงระบบหรือไม่ แต่จะต้องมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การทำให้ทันสมัย หรือการสร้างชาติ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับการที่จะให้เกิดความเจริญงอกงามในระยะยาวแล้ว การเปลี่ยนระบบไปสู่การแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้าน และมีการประสานงานกันเป็นสิ่งจำเป็น^๙ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยว่า การพัฒนาใด ๆ ก็ตามย่อมหมายถึงความเจริญงอกงามที่มีจุดมุ่งหมายซึ่งมักจะได้แก่การทำให้ทันสมัย หรือการสร้างชาติ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะอันสั้นโดยปราศจากการวางแผน หรืออาจมีการวางแผน แต่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานแต่ประการใดก็ได้ ส่วนการที่จะให้พัฒนาตามแนวความคิดที่ถูกต้องและเป็นไปได้ในระยะยาวแล้ว จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบให้เป็นไปดังที่กล่าวมาด้วย

นอกจากนี้ Fred W. Riggs ยังเสริมไว้อีกประเด็นหนึ่งว่า ระบบสังคมใดจะถือว่าพัฒนาได้ระบบนั้นจะต้องมีความสามารถในการตัดสินใจเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมได้ตามแผน และสามารถทำนายถึงอิทธิพลของปฏิกิริยาที่จะเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมอันจะมีผลต่อระบบได้ ดังนั้นถ้าระบบใดมีความสามารถดังกล่าวสูงเท่าใดย่อมจะมีความพัฒนาตามไปด้วย และถ้าระบบสังคมที่มีลักษณะของการพัฒนาตามนัยนี้ ไม่ประ (สังคฺจะเพิ่มผลผลิต (output) ทางด้านวัตถุ เราอาจเรียกระบบนี้ว่ามีการพัฒนาแต่ไม่มีความเจริญงอกงาม (development without growth) หรือในทางตรงกันข้าม ถ้าระบบสังคมใดที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือความสามารถในการตัดสินใจเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมมิได้เพิ่ม แต่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมแล้วทำให้เกิดความเจริญงอกงามขึ้น อาจเรียกได้ว่าระบบนั้นมีความเจริญงอกงามแต่ไม่มีการพัฒนา (growth without development)^{๑๐} ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้โดยที่มีฝนตกในบริเวณหนึ่งแล้วทำให้มีการปลูกพืชผลได้มากขึ้นโดยใช้ระบบการทำงานเหมือนเดิมทุกประการ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ เช่น การมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีการช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้น

๙. Ibid., pp. 7-8.

๑๐. Ibid., pp. 33-38.

Modernization without development.

หรือมีคนเข้าไปดูและเที่ยวในเขาดินมากขึ้น
เป็นต้น

๑.๒ การทำให้ทันสมัย (modernization)

ยังมีความสับสนปนเปกันอยู่ไม่น้อยระหว่างคำว่า
พัฒนา กับ การทำให้ทันสมัย ดังที่ ปฐม มณี-
โรจน์ ได้อ้างถึงคำอธิบายของ David E. Apter
ว่า ทั้งสองคำนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน
พัฒนาที่มีความหมายกว้างที่สุด การทำให้ทันสมัย
เป็นกรณีเฉพาะแบบหนึ่งของการพัฒนา^{๑๑} ส่วน
Riggs ได้อธิบายถึง การทำให้ทันสมัยว่า คนใด
หรือสังคมใดที่แข่งขันกับผู้อื่น หรือสังคมอื่นโดย
การยึดเอาสถาบันหรือการ ปฏิบัติไปดัดแปลงใช้
และพยายามคงสิ่งที่ดีงามของตนเองไว้เพื่อให้ตน
หรือสังคมของตนมีฐานะดีขึ้น มีอารยธรรม และ
มีสิ่งใหม่ ๆ เหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาเขามี
การกระทำเช่นนี้ถือว่าการทำให้ทันสมัย^{๑๒}
ดังนั้น การไปลอกเลียนแบบเอาสิ่งต่าง ๆ ของ
ประเทศที่พัฒนาแล้วนำมาใช้ปรับปรุงใช้ ใน
สังคมที่ยังไม่พัฒนาย่อมถือว่าการทำให้ทันสมัย
ไม่ว่าสิ่งทีเอบานนั้นจะเป็นเรื่องอะไร กล่าว
คือ อาจเป็นเรื่อง การเมืองการปกครอง การ
ทหาร การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม และ
การบริหาร รวมทั้งความเชื่อทางด้านการเมือง
ศาสนา และความรู้ทางด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้
ทางด้านวิทยาศาสตร์ และการแพทย์ เป็นต้น

แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ ๑๙ ก็มี
สภาพเป็นการทำให้ทันสมัยเพราะมีการเปลี่ยนแปลง
สิ่งต่าง ๆ โดยการลอกเลียนแบบมาจาก
ประเทศในยุโรป เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และ
เยอรมันนี้ การลอกเลียนแบบนั้นจะเป็นไป
ตามทัศนะของผู้ทำการลอกเลียนแบบ โดยปกติ
จะไปลอกเลียนแบบทั้งหมด แต่มักจะเอาไปเป็นบางส่วน
ที่เห็นว่าดีและสามารถใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสิ่ง
แวดล้อมของตน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น จะเห็นว่า
แหล่งที่มาของการเปลี่ยนแปลง (change) มีอยู่
สองทางคือ ๑) การเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยการ
ลอกเลียนแบบจากผู้อื่น (borrowing) ซึ่งเป็น
การเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (exogenous) เช่น
ประเทศไทยสมัยก่อนนั้น มีระบบการเมืองและ
การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ต่อมา
เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการเปลี่ยนแปลงระบบการ
เมืองการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยมี
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญการ
ปกครอง มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองเป็น
นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และมีการ
เลือกตั้ง เป็นต้น รูปแบบดังกล่าวนี้ผู้ทำการ
เปลี่ยนแปลงมิได้คิดค้นขึ้นมาเอง แต่ไปเอาตัว
อย่างมาจากระบบการปกครองของต่างประเทศ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศอังกฤษ ดังนั้น

๑๑. ปฐม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการเมือง, เอกสารการศึกษาศาสนาวิชารัฐประศาสนศาสตร์,
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๐๕, หน้า ๑๔.

๑๒. Fred W. Riggs, op. cit., p. 1.

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะ exogenous หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆอีกมากมายก็มักจะมีลักษณะแบบเดียวกัน กล่าวคือ การแต่งตัวผูกเนคไทใส่เสื้อนอกของคนไทยบางพวก หลักสูตรและระบบการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยในปัจจุบันนี้ ซึ่งล้วนแต่ไปลอกเลียนแบบหรือเอาอย่างมาจากต่างชาติ ยิ่งกว่านั้น บางคนไปอยู่อเมริกามานานหน่อย เวลาพูดคุยกับคนไทยด้วยกัน มักจะพูดภาษาฝรั่งปนกับภาษาไทย ทั้ง ๆ ที่ภาษาต่างตัวหลายคำที่พูดนั้นมีภาษาไทยอยู่แล้วที่จะใช้พูดได้ อย่างไรก็ตาม การไปลอกเลียนแบบมาจากต่างชาติแล้วทำให้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้นในทางที่ดีงาม เรียกได้ว่าเป็นการทำให้ทันสมัย และการทำให้ทันสมัยนี้ทำได้ดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ความต้องการของสังคมส่วนรวม และเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กล่าวมาในเรื่องของการพัฒนา เราก็คือได้ว่าการทำให้ทันสมัยนั้นมีลักษณะเป็นการพัฒนาด้วย ในกรณีเช่นนี้การพัฒนาก็คือการทำให้ทันสมัย เช่น ประเทศญี่ปุ่นสามารถผลิตรถยนต์ โทรทัศน์ และเครื่องไฟฟ้าต่าง ๆ ได้เหมือนกับประเทศตะวันตก ทั้งๆที่คนญี่ปุ่นมิได้เป็นคนคิดสิ่งเหล่านั้นได้ แต่สามารถผลิตออกมาจำหน่ายได้ร่ำรวยมหาศาล

ที่อาจจะเป็นปัญหาและปรากฏให้เห็นอยู่น้อยในสังคมไทยก็คือ การไปลอกแบบทั้งทาง

ด้านสถาบันหรือการปฏิบัติ แล้วแต่กรณี มาจากต่างชาติ บางส่วนหรือทั้งหมดก็ตาม แล้วนำมาใช้ตัดแปลงปรับปรุงใช้ บางอย่างบางเรื่องก็ใช้ได้ผลดีมาก บางอย่างก็ได้ผลดีพอสมควร แต่ก็มีหลายอย่างที่ใช้ไม่ได้ผลเอาเสียเลย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเราไปเอามาจากประเทศตะวันตกในด้านโครงสร้างและกลไกวิธีการต่างๆ แต่ปฏิบัติไม่สู้จะได้ผล ดังที่เห็นกันมาเป็นเวลา ๔๕ ปีแล้ว ปรากฏการณ์ตามตัวอย่างอันนี้เราอาจเรียกได้ว่า มีการทำให้ทันสมัยแต่ปราศจากการพัฒนา (modernization without development) ทั้งนี้เพราะเรามีการลอกเลียนแบบโครงสร้างและสถาบันต่าง ๆ เหมือนประเทศตะวันตก ประเทศอังกฤษหรืออเมริกาเขามีการเลือกตั้ง เราก็มียุติการปกครองเมือง เราก็มียุติเหมือนกัน และมีมากกว่าด้วย เขามีสภาสูง เราก็มียุติเช่นกัน แต่เราทำให้เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ ไม่ได้

๒) การเปลี่ยนแปลงโดยการประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเอง (innovation) เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยคนภายในสังคมนั้นเอง โดยทำการประดิษฐ์คิดค้น ศึกษาค้นคว้า หรือทดลองทางด้านต่างๆ ได้ผลแล้วนำมาใช้มาปฏิบัติทำให้เกิดผลดีตามลักษณะของการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงตามวิธีการนี้เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงจากภายใน (endogenous) เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี้ สมัยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง

มาถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งต่าง ๆ มากมายทั้งทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และการทหาร แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่สู้จะมีการเปลี่ยนแปลงตามแนวนี้ เพราะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกับประเทศดังกล่าวในประวัติศาสตร์ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของประเทศกำลังพัฒนาจึงมักจะมีลักษณะตามวิธีแรก เพราะเป็นวิธีที่กระทำได้ง่าย ไม่ต้องเสียเวลาคิดค้นหรือทดลองให้เสียเงินทองมากมาย เพียงแต่ส่งคนไปเรียน ประชุม ดูงาน หรือฝึกอบรมเพียงไม่กี่วันก็ถือว่าได้แล้ว บางทีก็ไม่มีทางที่จะประดิษฐ์คิดค้นด้วยตนเองได้เพราะไม่มีความรู้ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโดยวิธีนี้ และทำให้เกิดความเจริญงอกงามเกิดขึ้นจึงถือว่าเป็นการพัฒนาเช่นกัน

ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามลักษณะทั้งสองประการ คือ ทำการยืม ลอกแบบ ชื้อ และขโมยต้นแบบของสถาบัน และการปฏิบัติมาจากต่างชาติ และทำการประดิษฐ์คิดค้นขึ้นโดยคนภายในประเทศในบางอย่างบางเรื่องในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน และสามารทำได้สำเร็จด้วยดี สังคมหรือประเทศแบบนี้เรียกว่า สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอก (moso-genous society)

สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามวิธีแรกเรียกว่า exo-prismatic society สำหรับสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามวิธีที่สองเรียกว่า endo-prismatic society^{๑๓}

๑.๓ การบริหาร (administration) สำหรับความหมายของการบริหาร มีผู้รู้ได้อธิบายไว้มากมายด้วยกัน ผู้เขียนขอยกเอาคำนิยามของ Pfiffner และ Prethus ซึ่งกล่าวไว้อย่างง่าย ๆ และรัดกุมดีมาก เขาได้อธิบายไว้ว่า “การบริหารก็คือกิจกรรมอย่างหนึ่ง หรือกระบวนการที่ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับวิธีการ (means) เพื่อปฏิบัติให้บรรลุผลสุดท้ายที่กำหนดไว้”^{๑๔} นอกจากนี้ยังมีคำอธิบายอีกมากมาย แต่โดยสรุปแล้ว ย่อมเข้าใจเป็นแบบเดียวกันว่า การบริหารงาน ก็คือ การรวบรวมเอาความพยายามของมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำการให้บรรลุผลที่ต้องการ ดังนั้น การบริหารงานจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันกระทำการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น และมีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อการกระทำดังกล่าว

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนากับการบริหาร

๒.๑ การวัดความพัฒนาของระบบสังคม

๑๓. Fred w. Riggs, *Administration in Developing Countries*, (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964) pp. 38-40.

๑๔. John M. Pfiffner and Robert V. Prethus, *Public Administration*, (New York : The Ronald Press Company, 1960) p. 3.

ในประเทศหนึ่งซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบสังคมหนึ่ง จะประกอบไปด้วยระบบย่อยอีกมากมายและมีขนาดขอบเขตลดหลั่นกันลงไป ถ้าจะแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ โดยทั่วไปแล้วแบ่งได้เป็นสี่กลุ่ม คือ ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม ระบบการเมือง และระบบบริหารในแต่ละระบบใหญ่นี้จะแตกออกเป็นระบบย่อยลงไปอีก เช่น ระบบบริหารจะประกอบด้วยระบบการจัดองค์การ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบการควบคุมบังคับบัญชา ระบบการงบประมาณ และระบบการประเมินผล และการรายงาน เป็นต้น การทำงานของระบบย่อยต่าง ๆ จะประสานสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเอง และบรรลุวัตถุประสงค์ใหญ่ร่วมกันตามลำดับขึ้นไป, ดังนั้น หากจะวัดว่าระบบสังคมหรือประเทศใดพัฒนาหรือไม่ อาจวัดได้จากการปฏิบัติงานของระบบใหญ่ทั้งสี่ระบบที่กล่าวไว้ โดยอาศัยมาตรการของ Riggs คือ ระบบเศรษฐกิจ จะต้องสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ทั้งจำนวนและคุณภาพที่ต้องการ มีประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งสามารถกระจายผลผลิตนั้นให้ทั่วถึงสม่ำเสมอตลอดไปแก่ทุกคนเท่าเทียมกัน มีตลาดสำหรับซื้อขายผลผลิต ราคาสินค้าและบริการกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานโดยแท้จริง ผู้ประกอบการทาง

เศรษฐกิจมีน้ำใจ ทำงานเพื่อกำไรหรือขาดทุนเท่านั้น โดยมีต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ระบบสังคมที่พัฒนาจะมีผลงานโดยส่วนรวมของคนในสังคม มีการเคารพในความสามารถและผลงานของแต่ละคนมากกว่าชาติพันธุ์หรือวงศ์ตระกูล หรือการมีพรรคพวกเพื่อนฝูงและญาติพี่น้อง มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของคนได้สะดวก เช่น คนที่เกิดมาในครอบครัวยากจนในชนบทห่างไกล อาจได้รับการศึกษาสูง และเป็น รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ ลักษณะอีกอย่างก็คือสังคมมีความสงบเรียบร้อย ระบบการเมืองที่พัฒนาจะต้องมีความสามารถในการตัดสินใจที่สนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นที่ยอมรับโดยประชาชนส่วนใหญ่มีความเป็นกลางหรือมีความยุติธรรม และมีสันติสุข ส่วนระบบบริหารนั้นจะต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุกกรณี และกับทุก ๆ คนอย่างมีมาตรฐานได้ตลอดไป ทั้งเป็นไปตามตัวบทกฎหมายตามหน้าที่ของผู้จัดบริการ^{๑๕}

๒.๒ กระบวนการพัฒนา การที่ระบบใด จะทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเจริญออกมาหรือการพัฒนาได้ตามความหมายดังกล่าวมานี้จะต้องมีการกระทำ โดยปกติประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ขณะนี้ มีแผนพัฒนาประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงกระทำเป็น

๑๕. อมร รักษาสัตย์, กระบวนการพัฒนา ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ โดย อมร รักษาสัตย์ และชัชติยา กรรณสูต เป็นบรรณาธิการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๕, หน้า ๑๑-๑๖.

รูปแผนและโครงการเพื่อการพัฒนา การวางแผนนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่นับว่าได้ผลและเป็นที่ยอมรับกันมากสำหรับประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมก็คือ แผนรวม (comprehensive plan) ซึ่งเป็นแผนที่มีความครอบคลุมกว้างขวางทุกพื้นที่และคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจทั้งหมดของประเทศ โดยเริ่มต้นด้วยการกำหนดอัตราการเพิ่มของรายได้ หรือผลผลิตหรือผลงานในระยะของการวางแผนและถือเป็นเป้าหมายของแผน ในการกำหนดเป้าหมายต้องอาศัยนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งอาจต้องมีการสร้างต้นแบบของการเพิ่ม (growth model) เพื่อให้รู้ถึงการบริโภคในส่วนของรัฐบาลและเอกชน การออมทรัพย์ การลงทุน สินค้าเข้า สินค้าออก การจ้างงาน ความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของผลิตผลของประเทศ มีการใช้ตัวเลขข้อมูล และสถิติ คำนวณถึงขนาดและปริมาณของวัตถุดิบ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน แรงงาน ผลผลิต รายได้ ใช้จ่าย การลงทุนและบริการของรัฐ เป็นต้น

การวางแผนนี้จะต้องทำทั้งในภาคของรัฐบาลและภาคของเอกชนพร้อม ๆ กัน และพิจารณาเข้าด้วยกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน และคำนึงถึงกำไรขาดทุนของสังคมทั้งระบบด้วย^{๑๖} กระบวนการวางแผนจะต้องกระทำทั้งในรูปของการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย และนโยบาย

ระดับชาติตามวิธีการที่ถูกต้อง มีการใช้ตัวเลขข้อมูลและเหตุผล ในขณะเดียวกันก็มีการจัดทำโครงการตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แล้วจึงนำเอาเป้าหมายและนโยบายหลักมาพิจารณากับโครงการทั้งหลายที่ทำมาจากท้องถิ่น เป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างความต้องการของสังคมโดยส่วนรวมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น หรือระหว่างแผนจากบนลงล่าง (planning from the top down) กับแผนจากล่างขึ้นบน (planning from the bottom up) ถ้าโครงการจากข้างล่างกับเป้าหมายของรัฐไปกันได้ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าโครงการขัดกับเป้าหมายก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือหาทางแก้ไขโครงการให้เป็นผลดีแก่ประชาชนมากที่สุดโดยไม่ขัดกับเป้าหมายของรัฐ

การวางแผนรวมนี้จะต้องอาศัยระบบและการวิเคราะห์ระบบเข้ามาเป็นเครื่องพิจารณาด้วย ทั้งในขั้นตอนของการวางแผน การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณการดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผนด้วย เพื่อให้โครงการต่าง ๆ มีความประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือโครงการชุด (programme) ขึ้นไปตามลำดับจนถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายระดับชาติ

๒.๓ การบริหารกับการพัฒนา ถ้าจะแบ่ง

๑๖. Albert Waterston, *Development Planning : Lessons of Experience* (The Johns Hopkins Press, Baltimore and London, 1971) pp. 64-65.

แผนพัฒนาตามที่ได้แบ่งเป็นระบบย่อยไว้ระบบ
ก็จะได้แผนพัฒนาที่ด้านเช่นกัน คือ แผนพัฒนา
การเศรษฐกิจ แผนพัฒนาทางสังคม แผนพัฒนา
ทางการเมืองและแผนพัฒนาทางการบริหาร
เนื่องจากกระบวนการของแผนมีอยู่ ๓ ขั้นตอน
คือ ขั้นการวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ และ
ขั้นการประเมินผลงานของแผน เมื่อมีแผน
พัฒนาแล้วขั้นต่อไปก็คือการนำแผนไปปฏิบัติ
ผู้ปฏิบัติตามแผนในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่
มักได้แก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งถือว่าเป็น
ฝ่ายปฏิบัติงานของรัฐบาล ฉะนั้น แผนพัฒนา
จะบรรลุผลหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับระบบบริหารงาน
ของทางราชการ ดังที่ Riggs กล่าวไว้ว่า แผน
พัฒนากับระบบบริหารมีความสัมพันธ์กันเหมือน
ไก่กับไข่ กล่าวคือ โดยปกติการปรับปรุงการ
บริหารให้ดีขึ้นทำได้ไม่ยากนักถ้าปราศจากข้อ
อุปสรรคทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวก
พื้นฐานเบื้องต้น (infrastructure) เพราะเป็น
สิ่งขัดขวางประสิทธิผลของการบริหารงาน ใน
ทำนองเดียวกัน เราก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงสิ่ง
แวดล้อมได้ถ้าการบริหารของโครงการพัฒนาไม่
ได้รับการปรับปรุงให้ดี^{๑๗} กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ
การจะนำแผนหรือโครงการพัฒนาไปปฏิบัติให้
ได้ผลนั้นต้องการความสามารถและประสิทธิภาพ
ทางการบริหาร ในขณะเดียวกัน การบริหารจะมี
ประสิทธิภาพได้ก็ต้องการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

หรือที่พัฒนาด้วยเช่นกัน ตัวอย่างที่ผู้เขียนเคย
กล่าวถึงเสมอก็คือ การทำงานของข้าราชการ
ตำรวจจะไม่มีประสิทธิภาพเอาเสียเลย ถ้าขาด
โทรศัพท์หรือวิทยุในการติดต่อส่งข่าวหรือสั่งงาน
กัน ถ้าขาดถนนหนทางที่สามารถเดินทางได้
สะดวก และถ้าขาดเครื่องมือเครื่องมือที่ทันสมัย
ดังนั้น แม้ตำรวจเองจะมีความสามารถมากเพียง
ใด หากขาดสิ่งแวดล้อมที่พัฒนาก็ทำงานได้ไม่
ดีเท่าที่ควร ถ้าท่านผู้อ่านจะสังเกตประเทศที่
พัฒนาแล้วในเมืองใหญ่ ๆ จะไม่ปรากฏว่ามี
ตำรวจเดินหรือยืนอยู่บนท้องถนนมากนัก แต่
เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ตำรวจจะมาถึงสถานที่
เกิดเหตุเร็วมาก และสามารถติดตามผู้กระทำผิด
กฎหมายได้อย่างรวดเร็ว

ในทางตรงข้าม การที่จะทำการเปลี่ยนแปลง
สิ่งแวดล้อมได้ เช่น การปฏิบัติตามแผนหรือ
โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
และการบริหารก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยประสิทธิ
ภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานของฝ่าย
บริหารซึ่งโดยปกติจะได้แก่ข้าราชการประจำใน
ภาคของรัฐบาล และนักธุรกิจในภาคเอกชน
โครงการสร้างถนน ตรอกชอกชอย โครงการ
สร้างเขื่อน สร้างสะพาน เป็นต้น จะทำได้ไม่ดี
ทั้งคุณภาพ ปริมาณ การประหยัด ทั้งค่าใช้จ่าย
และเวลาการทำงาน หากการบริหารงานไม่
ได้รับการปรับปรุงหรือพัฒนา

๑๗. Fred W. Riggs, *The Idea of Development Administration*, in Edward W. Weidner, *Development Administration in Asia*, (Duke University Press, 1970) pp. 33-34.

ดังนั้น การพัฒนาจึงจำเป็นต้องอาศัยระบบบริหารที่ก้าวหน้ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย สำหรับนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง เช่น Fred W. Riggs, Joseph Lapalombara, Henry F. Goodnow, Lucian W. Pye, และ S.N. Eisenstadt มีความเห็นว่า การพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ควรจะกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาด้านบริหาร^{๑๘} เพราะการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามความต้องการจำเป็นต้องอาศัยประสิทธิภาพการบริหาร และการบริหารที่มีประสิทธิภาพก็ต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมที่พัฒนา หากจะพัฒนาสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว ก็เป็นไปได้โดยลำบากยากเย็น และก็คงทำได้ไม่ถี่ ไม่ประหยัด ในทางกลับกัน ถ้าพัฒนาเฉพาะการบริหารไปด้านเดียว เมื่อฝ่ายบริหารมั่นคงแข็งแรงก็อาจจะทำให้ฝ่ายการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารจะมีสิทธิพิเศษมากขึ้น ความสามารถของฝ่ายบริหารในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์จะลดน้อยถอยลง แต่ก็มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมีความเชื่อว่าการพัฒนาการบริหารเป็นสิ่งจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาอื่น ๆ และยังคงเชื่อว่าจะจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางการเมืองด้วย กลุ่มนี้มี Merle Fainsod, Herbert Emmerich, Bernard L.

Gladieux และ Saul M. Katz ซึ่งถือว่าควรปรับปรุงการบริหารทุกด้านทั้งหมดพร้อมกัน อีกกลุ่มหนึ่งมี Jay B. Westcott, Albert Waterston, A.H. Hanson และ Eugene C. Lee เห็นว่าควรปรับปรุงการบริหารเฉพาะส่วนที่สำคัญ ๆ ก่อนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ แล้วจึงค่อยทำส่วนที่เหลือต่อไป^{๑๙}

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า การบริหารกับการพัฒนามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะถือว่าการบริหารเป็นตัวการสำคัญยิ่งที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปได้หรือไม่ และเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น การจะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามความต้องการอย่างได้ผล จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารให้มีความสามารถพอสมควรเสียก่อนเป็นเบื้องต้นเพื่อให้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ แล้วจึงดำเนินการไปพร้อม ๆ กันทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ เพราะแต่ละด้านมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน ไม่ว่าจะในด้านการสนับสนุนซึ่งกันและกันหรือเป็นอุปสรรคต่อกันและกัน กล่าวคือระบบการเมืองจะพัฒนาไปไม่ได้ ถ้าไม่มีการปรับปรุงแก้ไข บัจฉัยทางด้านระบบสังคมระบบเศรษฐกิจ และระบบบริหาร เป็นต้น

๓. ปัญหาของการบริหารและการแก้ไขปรับปรุง ความจำเป็นในการพัฒนาการบริหาร

๑๘. Ferrel Heady, *Bureaucracy in Developing Countries* in Fred W. Riggs (ed) *Frontiers of Development Administration* (Durham: Duke University Press, 1970) p. 465.

๑๙. *Ibid.*, p. 465.

ของประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีอยู่ด้วยเหตุ
ผลหลายประการ ดังที่ Donald C Stone กล่าว
ไว้ว่า “อุปสรรคอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาประ-
เทศได้แก่ปัญหาทางด้านการบริหาร แทนที่จะ
จะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจหรือความขาดแคลน
ทรัพยากรธรรมชาติ”^{๒๐} และ Frederick C.
Mosher ได้กล่าวไว้ว่า ความจำเป็นในการปฏิ-
รูปการบริหารเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการ
บริหารในการบ่งชี้ต่าง ๆ คือ (๑) ความเจริญ
งอกงาม ไม่ว่าจะเป็ขนาด ปริมาณ หรือขอบ
เขตความรับผิดชอบ ฯลฯ (๒) ปัญหาและความ
ต้องการแขนงที่ระบบนั้นเกี่ยวข้องอยู่ได้เปลี่ยน-
แปลงไปจากเดิม (๓) การเปลี่ยนแปลงบทบาท
ของรัฐบาลเอง (๔) ความเจริญทางด้านเทคโนโลยี
แบบใหม่ เครื่องมืออุปกรณ์และความรู้ที่
ค้นพบใหม่ (๕) การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของ
บุคคลที่ปฏิบัติงาน (๖) เป็นการดำเนินการที่
กระทำโดยหน่วยงานหรือรัฐบาลระดับเหนือขึ้น
ไป^{๒๑} และจากการศึกษาประเมินผลของแผน
พัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติสรุปว่า ความ
ล้มเหลวของแผนพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา
เกิดขึ้นจากความบกพร่องของกระบวนการวางแผน
หรืออุปสรรคจากการดำเนินการตามแผน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสามารถของระบบบริ-
หารในการปฏิบัติตามแผนเป็นปัจจัยสำคัญมาก^{๒๒}
นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านมีความ
เห็นสอดคล้องกันว่า “เงินอย่างเดียวไม่อาจทำให้
โลกหมุนได้” ถ้าปราศจากการบริหารที่มี
ประสิทธิภาพแล้วเงินแทบจะไม่มี ความหมายเอา
เสียเลย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้แล้วว่า ความสามารถ
ในการบริหารงานมีบทบาทและความสำคัญต่อ
การพัฒนาอย่างยิ่ง นักวิชาการทั้งในประเทศที่
พัฒนาและกำลังพัฒนาต่างให้ความสนใจกับการ
พัฒนา (Development Administration) ถึงกับ
กำหนดเป็นหลักสูตรทำการสอนทั้งในสถาบัน
การศึกษาและฝึกอบรมอย่างกว้างขวาง แต่
ฝ่ายบริหารของประเทศกำลังพัฒนาคงยังเผชิญ
กับปัญหาพื้นฐานอยู่ควบคู่กันกับปัญหาด้านการ
พัฒนา กล่าวคือ ปัญหาของการรักษากฎหมาย
การป้องกันประเทศและปัญหาการเก็บภาษี ซึ่ง
เป็นปัญหาของงานประจำวันที่จะต้องกระทำให้
ได้ดีเสียก่อนที่จะก้าวไปสู่การทำงานด้านพัฒนา
เมื่อเป็นเช่นนี้ การแก้ปัญหาด้านบริหารจึงเป็น
งานที่ค่อนข้างจะทำหายอย่างมากสำหรับประเทศ
กำลังพัฒนา

๒๐. Donald C. Stone, Government Machinery Necessary for Development, in Martin Kriesberg (ed), *Public Administration in Developing Countries* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1965) p. 53.

๒๑. ปฐม มณีโรจน์ *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร* เอกสารการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า ๒๕๑๘, หน้า ๓๑-๓๒.

๒๒. Gabriel U. Iglesias (ed), *Implementation : The Problem of Achieving Results, A Case Book on Asian Experiences*, (Manila : Carmelo & Bauemann, Inc., 1976) p. XV.

วัตถุประสงค์ของการบริหาร ในเรื่องจุดมุ่งหมายของการบริหารนี้ Mosher ได้กำหนดเอาไว้มี ๔ ประการด้วยกัน คือ ๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงการปฏิบัติงาน ๒) การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร ซึ่งสามารถทำได้โดยวิธีการต่างๆ เช่น การควบคุมให้รัดกุม การปรับปรุงการประสานงาน การกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจการพิจารณาตัดสินใจและการปฏิบัติงาน การเพิ่มประสิทธิภาพ และการลดความสูญเปล่าที่ไม่จำเป็น ๓) การเพิ่มพูนสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ๔) การคาดคะเนหรือการสนองตอบการวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก ซึ่งอาจเป็นสถานิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ และองค์การอื่น ๆ ^{๒๓} ซึ่งเป็นแนวทางของการปรับปรุงการบริหารในลักษณะของโครงสร้าง อย่างไรก็ตามการบริหารงานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรืองานพัฒนา จุดมุ่งประสงค์ในการบริหารย่อมจะหนีห่างไปจากการทำงานให้ถูกต้องมากที่สุด หรือมีคุณภาพพร้อมผลิตผลน้อยที่สุด เป็นพื้นฐานไม่ได้และเมื่อสามารถทำได้เช่นกล่าวแล้วจะต้องคำนึงถึงผลงานตามเป้าหมายทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และจะต้องมีความสามารถกระทำเช่นนั้นตลอดไปเป็นมาตรฐานด้วย

เพื่อที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าว Thompson ได้กำหนด

เงื่อนไขทางด้านบริหารเพื่อการพัฒนาไว้หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑) บรรยากาศด้านความคิดริเริ่ม กลไกทางด้านบริหารจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มและเปลี่ยนแปลง การที่ผู้บริหารจะมีความคิดริเริ่มเปลี่ยนแปลงได้ ควรจะต้องมีความรอบรู้ มีประสบการณ์ มีเสรีภาพ และมีความมั่นคง บุคคลผู้ร่วมงานมีความกลมเกลียวสมานฉันท์กัน มีโครงสร้างการติดต่อที่ไม่เป็นการบังคับบัญชา กันเข้มงวดมากเกินไป และมีการฝึกอบรมเพื่อให้มีความตื่นตัวอยู่เสมอ เป็นต้น

๒) ผู้ทำงานทุกระดับต้องทราบและเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานหรือแผนงาน ซึ่งจะเป็นแนวทางทำให้เขาใช้ความสามารถทำงานให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น เพราะเขารู้ว่าเขาทำอะไร ทำเพื่ออะไร ทำไมจึงต้องทำงานนั้น และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ด้วย

๓) ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนกับการกระทำ ด้วยเหตุที่มนุษย์มิใช่เครื่องจักร ดังนั้นในขณะที่มนุษย์ทำงานอยู่นั้นเขาคิดไปด้วยหรือทั้งคิดและทำพร้อมกัน การคิดก็คือการกระทำอย่างหนึ่ง และการกระทำก็คือการคิดเช่นกัน สิ่งที่มนุษย์กระทำก็คือผลของการตัดสินใจของเขา ในทางบริหารก็เช่นเดียวกัน การคิดหมายถึงการวางแผน และการกระทำก็คือการนำแผน

๒๓. ปฐม มณีโรจน์, op. cit., p. 37.

ไปปฏิบัติ ดังนั้น การแยกผู้วางแผนออกจากผู้ปฏิบัติ นอกจากจะเป็นการแบ่งชั้นกันแล้วยังทำให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกไม่ค่อยสบายใจ ซึ่งอาจเป็นผลให้ผู้ปฏิบัติไม่ค่อยให้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาและความคิดความเห็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ทำให้ผู้วางแผนขาดข้อมูลเพื่อปรับปรุงแก้ไขแผนต่อไป ฉะนั้นจะต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้ดีขึ้น

๔) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการสนองตอบผลงานที่รายงานมาอย่างใจกว้าง และยินดีทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างมีเหตุมีผล

๕) การใช้ผู้มีความรู้ทางเทคนิค ทางวิชาชีพ และทางวิทยาศาสตร์มากในงานของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวางแผน ดังนั้น อาจจะต้องมีการกำหนดระบบการให้ค่าจ้างรางวัลสำหรับบุคคลเหล่านี้ในระบบหนึ่ง เพื่อให้เขาทำงานตามความรู้ความสามารถของเขาอย่างแท้จริง

๖) การบริหารการพัฒนาเป็นงานที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีความรู้หลายๆ ด้าน และต้องใช้ความพยายามร่วมกันเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ฉะนั้นจึงต้องมีการประสานงานร่วมกันอย่างถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด เช่น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและจะต้องหลีกเลี่ยงการบริหารที่พิการของระบบราชการด้วย (bureaupathology) ซึ่งได้แก่ความล่าช้า การ

รวมอำนาจ การเน้นถึงแบบพิธีและลายลักษณ์อักษร เป็นต้น^{๒๔}

ในการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบการบริหารให้มีความสามารถการทำงานตามจุดมุ่งประสงค์ที่กล่าวมานั้น นักวิชาการบางท่านก็เห็นความสนใจแตกต่างกันไป เช่น Hahn - Been Lee สนใจหนักไปทางลักษณะการเป็นผู้นำ Mosher สนใจหนักไปทางด้านโครงสร้าง บางท่านอาจสนใจด้านพฤติกรรมของบุคคล บางท่านอาจสนใจด้านเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงาน เป็นต้น สำหรับผู้เขียนเองมีความรู้สึกว่าจะต้องปรับปรุงทุกอย่างซึ่งเป็นปัจจัยหลักขององค์การ กล่าวคือ ๑) ผู้นำ ๒) วัตถุประสงค์หรือลัทธิ ๓) โครงสร้างหรือแผนงาน ๔) ทรัพยากรต่างๆ และ ๕) โครงสร้างภายในขององค์การ

ผู้นำ หรือผู้บริหารระดับหัวหน้าขององค์การที่จะทำงานเพื่อการพัฒนาให้ได้ผลนั้นสมควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานเป็นอย่างดี คุณสมบัติขั้นต้นนี้ไม่เพียงพอแต่ผู้นำเท่านั้น ผู้ร่วมงานทุกคนควรมีความรู้ดังกล่าวด้วยเช่นกัน เพราะเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่สร้างความเชื่อถือให้กับทุกฝ่าย เช่น ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเป็นอย่างดี มิฉะนั้นประชาชนจะไม่เชื่อถือ นอกจากนั้นจะต้องมีความสามารถ

^{๒๔} Victor A. Thompson, Administrative Objectives for Development Administration, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 9, No. 1 (June 1964), pp. 91-103.

ในการทำนายอนาคตที่ยาวนาน เพื่อการกำหนด วัตถุประสงค์ในระยะยาวได้ และทำความเข้าใจ ในวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการต่าง ๆ ให้ลุล่วงไป ได้ คือสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจทำ งานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างดี ผู้นำจะ ต้องมีความรู้และความสามารถในการชักจูงบุคคล ให้ร่วมมือกันทำงานได้ด้วย ทั้งจะต้องมีความรู้ ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษ เป็นกรณีได้ มีความสามารถในการริเริ่มสูง และจะต้องเป็นผู้ที่มีเหตุผลมีผลด้วย เป็นต้น

วัตถุประสงค์ หรือลัทธิ หรือนโยบาย เป็น สิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการบริหาร เพราะ สามารถยึดถือเป็นแนวทางสำหรับกาปฏิบัติงาน ได้ ดังนั้น การกำหนดสิ่งเหล่านี้จะต้องกระทำ อย่างมีเหตุผลและใช้หลักวิชา มีการใช้ตัวเลข ข้อมูล และสถิติที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ที่ดีจะ ต้องมีความเป็นไปได้ และสนองตอบความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง เช่น วัตถุประสงค์ในการ พัฒนาประเทศก็จำเป็นต้องให้สนองตอบความ ต้องการของสังคมหรือความต้องการของคนส่วน มาก หรือวัตถุประสงค์ในการบริหารก็ควรให้ผู้ ร่วมงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เป็นต้น ที่ สำคัญที่สุดก็คือ วัตถุประสงค์จะต้องสอดคล้อง สนับสนุนวัตถุประสงค์หลัก หรือวัตถุประสงค์ ขององค์การ หรือตำแหน่งงาน หรือแผนงาน ในระดับเหนือขึ้นไป และระดับเดียวกันด้วย

โครงการหรือแผนงาน จะต้องชี้และนำไป ปฏิบัติให้ได้ผลด้วย ส่วนการวางโครงการและ การวางแผนนั้นจะต้องกระทำตามหลักวิชาการ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าเป็นแผนพัฒนาระดับชาติก็ ควรจะมีลักษณะเหมือนกับแผนรวม (comprehensive plan) โดยมีการวางแผนทุกด้านพร้อม กันไปเป็นระบบคือด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และบริหาร

ส่วนทรัพยากรที่จะใช้ในการบริหารงานนั้น จะต้องมีการแบ่งปันอย่างมีเหตุผลโดยอาศัยวัตถุประสงค์เป็นเครื่องพิจารณา และจะต้องคำนึง ถึงฐานะขององค์การด้วยตามที่ LaPaLombara ได้กล่าวไว้ว่ามีทรัพยากรที่มีอยู่และหามาได้เท่าใด ก็ควรจำกัดขอบเขตของงานให้อยู่ในสัดส่วนของ ศักยภาพหรือความสามารถที่จะทำได้^{๒๕} สำหรับ โครงสร้างภายในขององค์การจะต้องปรับปรุงอยู่ เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของงานแต่ ละอย่างและให้สอดคล้องเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อม ด้วย

สิ่งแวดล้อมของการบริหารงานนั้นมีหลาย ด้าน กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทาง สังคม ทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม ทางศาสนา ทางภูมิอากาศ ทางธรรมชาติและชีววิทยา ทั้ง ภายในและภายนอกองค์การ สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ยิ่งได้แก่มนุษย์ เพราะมนุษย์ที่มีคุณภาพย่อม มีความต้องการและสามารถเรียกร่องผล

๒๕. Fred W. Riggs (ed), *Frontiers of Development Administration*, (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970) p. 12.

ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพด้วย ดังนั้น ถ้า
ประชากรของสังคมใดมีความรู้ความสามารถสูง
ย่อมจะต้องการผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพและ
มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับความยุติธรรมด้วย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การพัฒนาระบบ โดย
เฉพาะอย่างยิ่งระบบบริหารนั้น ควรจะได้กระทำ
ไปในแนวทางที่มีการแบ่งงานกันทำตามความ
รู้เฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น และเมื่อมีการแบ่งงาน
กันดังกล่าวแล้วจะต้องมีการประสานงานกัน
ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่แบ่งไว้ด้วย ระบบบริหาร
ในสังคมกำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบันนี้มีแนว
โน้มเข้าไปสู่การแบ่งงานดังกล่าวมากขึ้น แต่
ปัญหาที่ปรากฏอยู่ในหลายๆ แห่งก็คือ เมื่อแบ่ง
งานกันทำแล้วไม่ค่อยมีการประสานงานกัน หรือ
บางครั้งไม่ประสานงานกันเสียเลย ยิ่งกว่า
นั้นในบางแห่งบางครั้ง นอกจากจะไม่ประสาน
งานกันแล้วยังมีการสร้างจักรวรรดิ (empire)
ของตัวแล้วทำการขัดขวางหรือขัดแย้งกับฝ่ายอื่นๆ
อีกด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้การบริหารงานไม่ได้ผล

การไม่ประสานงานกันก็ดี มีการขัดแย้งไม่
ร่วมมือกันทำงานก็ดี มักมีสาเหตุมาจากปัจจัย
หลายๆ อย่าง กล่าวคือ ลักษณะเฉพาะตัวของ
คนในชาติ คือเป็นปัจเจกชนนิยม (individualism)
ไม่ชอบทำงานร่วมกับคนอื่น เพราะต้อง
พึ่งพากัน มีกฎเกณฑ์ มีระเบียบข้อบังคับ มีชั้น
มีตอม สู้ทำคนเดียวโดยอิสระไม่ได้ จะทำอย่างไร

อะไร เมื่อไรก็ได้ คนไทยมีลักษณะเช่นนี้อยู่มาก
น้อย ตามคำพังเพยที่เคยกล่าวถึงกันอยู่ว่า “ทำ
ตามใจได้คือไทยแท้” อย่างที่ Riggs เรียกว่ามี
ความอิสระ (autogeny) มาก^{๒๖} ลักษณะของ
คนดังกล่าวนี้ขัดกันกับการเปลี่ยนแปลงระบบที่
ถูกต้อง ดังนั้น ทางแก้ก็มีอยู่ไม่มากนัก คือ จะ
ต้องให้การศึกษามอบคน ซึ่งอาจทำทั้งในระยะ
สั้น คือการฝึกอบรม และระยะยาวคือการปลูกฝัง
คนตั้งแต่เด็ก ๆ ทั้งในครอบครัว ในโรงเรียน
และในวัด ให้เด็กมีนิสัยที่สามารถทำงานร่วมกับ
กับคนอื่นเป็นกลุ่มได้ โดยให้รู้จักรับผิดชอบร่วม
กัน ยอมรับ และมีการแสดงความคิดเห็น
ร่วมกันตลอดจนทำงานร่วมกัน เป็นต้น เรื่องนี้
คนญี่ปุ่นก็ดี และชาติอื่นๆ ที่เขาอบรมถ่ายทอด
กันมาเขาทำได้ดีกว่าบางประเทศที่กำลังพัฒนา

นอกจากลักษณะเฉพาะตัวของคนดังกล่าว
แล้ว ท้องถิ่นนิยม (localism) ก็เป็นอีกเหตุหนึ่ง
ของการที่ทำให้การทำงานร่วมกันได้ลำบาก ถ้า
หากในการทำงานนั้น มีคนหลายๆ ท้องถิ่น เช่น
บางคนมาจากภาคใต้ บางคนมาจากภาคเหนือ
ซึ่งพูดกันคนละภาษา มีลักษณะนิสัยแตกต่างกัน
ย่อมจะไม่ค่อยจะร่วมมือประสานงานกันในบาง
ครั้งได้ อาจมีการแบ่งกันเป็นพวกตามภูมิภาคได้
เช่นกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคของการทำงานร่วมกัน

สถาบันนิยม (institutionalism) ได้แก่การ
คำนึงถึงสถาบันการศึกษาและการฝึกอบรมเป็น

๒๖. Weidner, op. cit., p. 36.

หลักในการทำงาน มีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งก็เป็นผลดีต่อการประสานงานร่วมมือกัน แต่ในบางครั้งบางลักษณะอาจเป็นอุปสรรคของการประสานงาน เมื่อมีการแบ่งกันชัดเจนมาก อาจทำให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความลำบาก หรืออย่างน้อยก็ไม่ได้มีความราบรื่นเท่าที่ควร อันส่งผลเสียต่อการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้

นอกจากนี้อาจเป็นปัจจัยเกี่ยวกับเผ่าพันธุ์ และชั้นวรรณะทางสังคม รวมทั้งการคำนึงถึงตัวบุคคลเป็นหลักโดยอาศัยลักษณะดังกล่าวแทนที่จะคำนึงถึงผลงานของระบบเป็นสำคัญ ปัญหาด้านนี้มีส่วนทำให้การบริหารงานไม่ได้ผลตามเป้าหมาย

ที่สำคัญยิ่งกว่าปัจจัยดังกล่าวมา และเป็นปัญหาอย่างยิ่งในสังคมกำลังพัฒนาอยู่ในขณะนี้ก็คือ เมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านแล้ว มีการบรรจุคนลงในตำแหน่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว บุคคลเหล่านั้นมักไม่ทำงานในหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดแต่เฉพาะด้านเดียว แต่กลับไปสนใจและไปทำงานซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้อื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการ

การของประชาชนส่วนใหญ่ หรือของสังคม แต่มีผู้แทนราษฎรไม่น้อยที่ไม่ทำหน้าที่นั้นให้ดี กลับไปทำหน้าที่อย่างอื่นของผู้อื่น กล่าวคือหน้าที่ด้านประชาสงเคราะห์บ้าง หน้าที่การรับคนเข้าทำงานของสำนักงาน ก.พ. บ้าง หรือขององค์การรัฐวิสาหกิจหรือหน้าที่ในการรับนักเรียนเข้าโรงเรียน และบางครั้งทำการย้ายข้าราชการประจำระดับสูง เป็นต้น เหตุการณ์เช่นนี้มีให้ดูทั้งในประเทศไทย และประเทศอื่นที่กำลังพัฒนา เช่น ในฟิลิปปินส์^{๒๗} เป็นต้น หรือแม้แต่ในองค์การทางบริหาร ก็มีปรากฏการณ์ประหลาดเช่นนี้อยู่โดยทั่วไป

ปัญหาการไม่ร่วมมือประสานงานในระบบบริหารจึงเป็นตัวยับยั้งสำคัญมาก ที่ทำให้ระบบบริหารไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ระบบบริหารจึงมีความต้องการในการปรับปรุงแก้ไขเป็นสิ่งแรก เพื่อที่จะนำเอาระบบบริหารที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วนี้ไปดำเนินการตามโครงการพัฒนาให้ได้ผลต่อไป ระบบบริหารของผู้เขียนที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ระบบราชการเป็นเบื้องต้น และระบบบริหารในองค์การรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนระบบบริหารของวิสาหกิจเอกชนเป็นอันดับถัดไป

๒๗. Jean Grossholtz, *The Philippines*, (Boston & Toronto Little Brown & Company, 1964) p. 228

ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้อย่างกว้าง ๆ ว่า ในสังคมกำลังพัฒนาหรือกำลังเปลี่ยนแปลงซึ่งมีลักษณะพิเศษและปัญหาของตัวเอง ปัญหาซึ่งอาจแสดงออกมาเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลของประเทศมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ๆ หรือเพื่อสนองตอบความต้องการนั้น ๆ บทบาทดังกล่าวในทางปฏิบัติรัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายและหรือทำเป็นแผนพัฒนาทั้งในระยะยาวและระยะสั้นขึ้น ขั้นตอนที่สำคัญต่อไปก็คือ การนำแผนหรือนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่กระทำโดยข้าราชการประจำ แผนหรือนโยบายจะบรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่อยู่ที่การปฏิบัติหรือความสามารถของข้าราชการประจำ และปัจจัยของการบริหารดังได้กล่าวมาแล้วด้วย

ถ้าข้าราชการประจำมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาได้สำเร็จลุล่วง ย่อมหมายความว่ารัฐบาลนั้นสามารถแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลนั้นเป็นที่พอใจของประชาชน และมีความมั่นคงหรือเสถียรภาพที่จะอยู่ต่อไปได้

แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าข้าราชการประจำ

ขาดความสามารถไม่อาจดำเนินงานหรือบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาได้ หรือทำได้แต่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ดี มีความซักช้า และแก้ปัญหาให้ประชาชนไม่ได้ ความรู้สึกของประชาชนจะมุ่งไปที่รัฐบาลว่าไม่สามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของเขาได้ จึงทำให้รัฐบาลขาดความสนับสนุนจากประชาชน รัฐบาลอาจขาดความมั่นคงไปบ้างไม่มากนัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำนั้น ถ้าขาดความสามารถในการบริหารและการทำงาน นอกจากจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาไม่ได้แล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น การคอร์รัปชัน ซึ่งล้วนแต่ทำให้เกิดความไม่พอใจให้กับประชาชนทั้งสิ้น

ในที่สุดประชาชนจะขาดความศรัทธาเชื่อถือ และไม่มี ความพอใจให้กับทั้งรัฐบาลและข้าราชการประจำ และผลสุดท้ายรัฐบาลก็ขาดเสถียรภาพ ซึ่งอาจต้องเป็นเหตุที่ใช้อำนาจให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ ได้ และเป็นเหตุผลที่ประชาชนยอมรับอยู่ในใจ และเมื่อเป็นเช่นนี้สักสองหรือสามครั้ง อาจทำให้เป็นไปได้เรื่อย ๆ จนทำให้เกิดความเคยชินได้ คือ เกิดความรู้สึกว่าน่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลอยู่เสมอ เพื่อเพียงแค่เปลี่ยนแปลงรัฐบาลให้ตื่นเต้นเท่านั้น เพราะรัฐบาลใดก็ไม่อาจแก้ปัญหาพื้นฐานที่แท้จริงได้

ส่วนข้าราชการประจำเป็นฝ่ายที่มีฐานะมั่นคง เมื่อเข้ามาอยู่ในตำแหน่งแล้วสามารถอยู่ต่อไปได้จนอายุครบ ๖๐ ปี การจะเปลี่ยนแปลงโดยให้ออกจากราชการเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก แม้จะไม่มีความสามารถในการทำงานก็ตาม

ผู้เขียนจึงใคร่สรุปง่าย ๆ ว่า ความสามารถของรัฐบาลที่จะพัฒนาประเทศได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับอยู่ที่ข้าราชการประจำ และระบบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศในการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนา สำหรับอีกส่วนหนึ่งคงอยู่ที่ตัวของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเพื่อการแก้ปัญหาของสังคมและการพัฒนาประเทศ