

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาการบริหาร

การที่จะศึกษาทำความเข้าใจอย่างเฉพาะเจาะจงในแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารได้อย่างลึกซึ้งนั้น มีปัญหาอยู่ข้อหนึ่งซึ่งเห็นเด่นชัดในการศึกษาแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือมีแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่ใกล้เคียง คล้ายคลึง และซ้ำซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก จึงได้ประมวลแนวความคิดต่าง ๆ เหล่านี้มาพิจารณาเพื่อประกอบในการศึกษา โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แนวความคิดนี้ มีการสำรวจพิจารณาออกมาอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย โดยทั่วไป คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันก็มีพิสัยครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศ ก่อพัฒนาจนถึงการบริหารขององค์กร โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็น "งานพัฒนา" ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญในระดับใด* โดยปกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก

* สำหรับคำนิยามของการบริหารการพัฒนาที่มีผู้ให้ไว้เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งจะคู่ได้ จาก Edward W. Weidner, "Development Administration; A New Focus for Research" in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (eds.) Papers in Comparative Public Administration (Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962), p. 92 บทความของ Irving Swerdlow, erle Fainsod, Paul Meadows ใน Irving Swerdlow (ed.), Development Administration; Concepts and Problems (Syracuse: Syracuse University Press, 1963), pp. x, 2 and 86; ทิศนะของ Shou-Sheng Hsueh,

(pioneering) มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง (innovation) และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหรือตัวแปรนาขานิกที่มีลักษณะเคลื่อนไหว (dynamic) และไม่แน่นอน (uncertainly) สูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดาจะประมวลสรุปสาระสำคัญไว้ว่าเป็นการบริหาร "การพัฒนา" ประเทศ โดยทั่วไปแล้วการพัฒนามักหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำกับหรือชักนำ (change plus direction หรือ directional change)^๑ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีขอบข่ายครอบคลุมสาขาหรือระบบการเมือง เศรษฐกิจ

Jose'V.Abueva, Inayatullah, B.S.Khanna, Hahn-Been Lee และ Nguyen-Duy Suan ที่ประมวลไว้ใน Shou-Sgeng Hsueh, "Technical Cooperation in Development Administration in South and Southeast Asia," in Edward Weidner (ed.), Development Administration in Asia (Durham:Duke University Press, 1970), pp.339-42; V.A.Pai Panandiker, "Developmental Administration:An Approach," The Indian Journal of Public Administration X, 1 (January-March, 1964), 34-44; อมร วัจนาลัย, "พัฒนา, พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" รัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (มกราคม, ๒๕๐๖), หน้า ๓๘๓-๔๑๐) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การบริหารกับการพัฒนา", พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑ (มกราคม ๒๕๑๓), หน้า ๓๘-๕๓, อ้างใน ประชุม มติโรจน์ ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร เอกสารการศึกษาระดับรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๘.

^๑Paul Meadows, The Many Faces of Change: Exploration in the Theory of Social Change (Cambridge, Mass.:Schenkman Publishing Company, 1971), p.294; and Edward W.Weidner, "Development and Innovational Roles," in Weidner (ed.), Development Administration in Asia, p.399; อ้างใน ประชุม มติโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

และสังคมในประเทศทั้งที่มีลัทธิ เอสแมน เคารพเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างกว้าง ๆ ว่า คือ "การสร้างชาติและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม"^๑ ส่วนในแง่ที่เฉพาะเจาะจง เป้าหมายของการพัฒนา เป็น เรื่องของ โครงสร้างหรือกลไกที่มีอำนาจ โดยชอบในแต่ละประเทศหรือ แต่ละสังคมจะกำหนดขึ้นมา อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอที่สะท้อนเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุม เรื่องการพัฒนากิจการ หรือการ เพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารไว้อย่างชัดเจนคล้าย เหมือนกัน เช่น เทรค ริกส์ เห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายรวมแง่สำคัญ ๆ สองประการ ประการหนึ่ง หมายถึง "การบริหารโครงการพัฒนา หรือกรรมวิธีต่าง ๆ ที่องค์การขนาดใหญ่โดยเฉพาะองค์การ ของรัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการพัฒนา" อีกประการหนึ่งซึ่ง เป็นความหมายโดยนัยได้แก่ "การสร้างเสริมความเข้มแข็งของสมรรถนะทาง การบริหาร"^๒

ในสาระสำคัญของความหมายการบริหารการพัฒนากว้าง ๆ ข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา คือ การบริหารงานหรือปฏิบัติงานขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ โดยมีเป้าหมายที่การพัฒนา แต่ส่วนใหญ่ของการพิจารณาความหมายนี้มักจะหมายถึงการบริหารงาน ในประเทศที่ด้อยหรือกำลังพัฒนาซึ่งมีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน

^๑Milton F. Esman, "The Politics of Development Administration," in John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics, Administration and Change (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 59; อ้างใน ปรุณ มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๒Fred W. Riggs, "Introduction," in Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration (Durham: Duke University Press, 1971), pp. 6 and 75; อ้างใน ปรุณ มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๒. การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย (Administrative Modernization) คือ การสร้างเสริมสมรรถนะในอันที่จะประมวลเอาความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารรับนิคชอบ และหลักเหตุผล ร่วมกับเจตจำนงของปวงชน (popular will) ให้กลายเป็นการผสมผสาน (amalgam) ที่มีประสิทธิผล ครั้นแล้วก็ใช้การผนึกพลังนี้้อย่างเป็นระเบียบโดยมีอิสระพอสมควร ในระยะสั้น แต่ในที่สุด ก็อยู่ภายใต้คคคคของความเสมอภาคและยุติธรรมที่มีบัญญัติขึ้นโดยเที่ยงธรรม (neutrally imposed canons of equity and justice)^๑

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัยก็คือการนำเอาเทคนิค วิชาการ อุดมการณ์ทางการบริหารมาบริหารงานโดยพิจารณาให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุก กลุ่มอย่างถูกต้องทั่วถึง

๓. การปฏิรูปการบริหาร (Administrative Reform) คือ "การดำเนินการประยุกต์มรดกความคิดใหม่ ๆ หรือส่วนผสมผสานของความคิดใหม่ ๆ ในระบบบริหารด้วยความมุ่งมากปรารถนาที่จะปรับปรุงระบบ เพื่อบรรลุเป้าหมายอันเหมาะสมในการพัฒนาประเทศ^๒ หรือ "การเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนอย่างจริงจังภายในระบบบริหาร เพื่อความมุ่งหมายในการส่งเสริมการปฏิบัติดำเนินงานตามแผนพัฒนาโดยมีระดับความสามารถในการปฏิบัติงาน (performance level) สูงขึ้น"^๓ หรือ "การจูงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

^๑ Ralph Braibanti, "Administrative Modernization," in Myron Weiner (ed.), Modernization: The Dynamics of Growth (Washington D.C.: U.S. Information Agency, 1966), pp. 181-82; อ้างใน ประชุม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

^๒ Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction," in Hahn-Been Lee and Abelando G. Samonte (eds.), Administrative Reforms in Asia (Manila: EROPA, 1970), p. 7 อ้างใน ประชุม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

^๓ Sondang P. Siagian, "Improving Indonesia's Administrative Infrastructure," in ibid., p. 96; อ้างใน ประชุม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

ทางการบริหารโดยมีพลังต่อต้านที่มีอยู่^๑ ความทันสมัยในข้อสุดท้ายนี้ การที่มีพลังต่อต้านปรากฏอยู่ เป็นปัจจัยเงื่อนไขของภาวะการปฏิรูปการบริหาร ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงที่ปราศจากการต่อต้าน ควรนับเป็นภาวะการเปลี่ยนแปลงการบริหาร (administrative change) ขรรณาไม่ใช้ การปฏิรูป ถึงแม้การปฏิรูปจะมีความหมายกลาง ๆ หมายถึงการเปลี่ยนรูป แต่โดยทั่วไปแล้วคำนี้ จะแฝงปทัสถานในแง่ของการปรับปรุง การเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น หรือความก้าวหน้าเอาไว้ด้วย— เครื่องมือสำคัญของการปฏิรูปก็คือการปรับปรุงองค์การ ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ แล้วอาจจะถือว่า คล้ายคลึงกัน แต่โดยเฉพาะเจาะจงแล้วมีความหมายแคบกว่า^๒

อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการบริหาร คือการนำเอาความรู้ ความคิด เทคนิควิชาการ ใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ คี้งขึ้น

๔. การปรับปรุงองค์การ (Reorganization) คือ "การเปลี่ยนแปลง ความมุ่งหมาย ภารกิจ กรรมวิธี หน้าที่การงาน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยจงใจ เจตนา ... การปรับปรุงหรือแผนการปรับปรุงองค์การจะต้องสำคัญพอที่จะก่อให้เกิด ความเปลี่ยนแปลงที่ประจักษ์ชัดในบทบาท ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลบางส่วน หรือ ส่วนใหญ่ของการปรับปรุงองค์การไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงการ หรือกิจกรรมที่ไม่ช่วยให้

^๑Gerald E.Caiden, Administrative Reform (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969), pp.1, 8 and 65-66; อ้างใน ประชุม มติโรจน, เรื่องเดียวกัน.

^๒Frederick C.Mosher, "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C.Martin(ed.), Public Administration and Democracy (Syracuse:Syracuse University Press, 1969), p.129 and Harold Seidman, Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization (New York: Oxford University Press, 1970), p.3; อ้างใน ประชุม มติโรจน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในโครงสร้างและความสัมพันธ์ ความเปลี่ยนแปลงชนิดที่คาดล่วงหน้าได้ หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นกิจวัตร (เช่นการเปลี่ยนแปลงตามวงหรือตามกำหนดการ) การเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งองค์การสามารถจะปรับตัวได้ทันที" * พอลจะสรุปแทนसारได้ว่า การปรับปรุงองค์การไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงสะสม (incremental change) หากแต่ "มีการวางแผนอย่างชัดเจน คำเนิการโดยจงใจ และมีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางพอสมควร" ๒

หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่า การปรับปรุงองค์การ คือการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การอย่างชัดเจน โดยมีการวางแผนล่วงหน้าโดยชัดเจน

๕. การพัฒนาองค์การ (Organization Development) คือ "ภาคประยุกต์ของแนวความคิดกลุ่มพลวัต (Group dynamics) หรือจิตวิทยาองค์การสมัยใหม่" (modern organizational psychology) หรือ "การคอมพิวเตอร์การเปลี่ยนแปลง หรือกลวิธีที่จิตใจจะให้เปลี่ยนความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และโครงสร้างขององค์การ เพื่อที่จะปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ ภาวะของตลาด การท้าทายคุกคาม และอัตราการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว" ๔ หรือ "การเปลี่ยนแปลงความแผน ซึ่งถ้าฝ่ายจัดการ

* Frederick C. Mosher, "Introduction," Frederick Mosher(ed), Governmental Reorganizations: Cases and Commentary (Indianapolis, New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1967), p. xv; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๒ Ibid., หน้า ๓.

๓ H. George Frederickson, Recovery of Structure in Public Administration, Pamphlet No. 5 (Washington D.C.: Center for Governmental Studies, 1970), p. 3; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๔ Warren G. Bennis, Organization Development: Its Nature, Origins and Process (Menlo Park, Calif.: Addison-Wesley Publishing Company, 1969), p. 2; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

ใช้อย่างถูกต้องแล้วจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้วิสาหกิจปรับตัว เข้ากับอุปสงค์ของสภาพความเป็นจริง ทั้งภายในและภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ" หรือ "แนววิถีที่จักรวรรยอย่างเป็นระเบียบและเน้นหนัก เรื่องกระบวนการ เพื่อจะเปลี่ยนแปลงองค์การ และก่อให้เกิดประสิทธิผลในการจัดการ"^๒ หรือ "ความเพียรพยายามที่ (๑) มีการวางแผน (๒) ครอบคลุมขอบข่ายกว้างขวางระดับองค์การ และ (๓) เป็นการจัดการจากเบื้องบน เพื่อ (๔) เพิ่มผลประสิทธิผลและความเข้มแข็งขององค์การ โดยใช้ (๕) การสอดแทรกอย่างมีแผนในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การ โดยใช้ความรู้ทาง พฤติกรรมศาสตร์"^๓

การพัฒนาองค์การจะหมายถึง การเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งในค่านิยม ค่านิยม และโครงสร้าง เพื่อปรับตัวให้เข้ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงของเทคนิค วิชาการใหม่ ๆ และ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยรอบองค์การ

^๑Samuel A. Culbert and Jerome Reisel, Organization Development: A Tool for Managers on Public Enterprise in Developing States. A paper presented in U.N. Interregional Seminar on the Use of Modern Management Techniques in the Public Administration of Developing Countries. Washington D.C., October 27- November 6, 1970; อ้างใน ปรุณ มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

^๒Richard Beckhard, Organization Development: Strategies and Models (Menlo Park, Calif.: Addison-Wesley Publishing Company, 1969), p. 9 อ้างใน ปรุณ มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

^๓William Beddy, "Beyond Behavioralism?: Organization Development in Public Management," Public Personal Review, (July, 1970), 171; อ้างใน ปรุณ มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๖. การพัฒนาการบริหาร (Administrative Development)^๑

๖.๑ ค่านิยม ในขั้นนี้ จะไ้ลองสำรวจว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารอย่างไรบ้าง

เฟรด ริกส์ ได้ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วนักบริหารรัฐกิจมักจะกล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในความหมายที่ว่า การบริหารนั้นเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ในการพัฒนา เช่น ความเจริญรุ่งเรืองซึ่งคล้ายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาการเมือง หรือถ้าจะกล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในแง่ของกระบวนการบริหารก็หมายถึง สถาบันทางการบริหารที่ปฏิบัติงานหรือดำเนินการ เพื่อพัฒนาตัวเอง มิใช่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ^๒

ดังนั้น ริกส์ จึงให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารว่า หมายถึงแผนแผนใด ๆ ที่จะเสริมสร้างการไหลอุปกรณการบริหารที่มีอยู่ทั้งหมดให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานที่ไ้กำหนดไว้อย่างสูงไ้

ลูเซียน พาย กล่าวว่ การพัฒนาการบริหารหมายถึงการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีลักษณะ

๑. มีการทำงานเฉพาะอย่างมากขึ้น
๒. มีการใช้คติที่เป็นสากลนิยม เป็นแนวในการปฏิบัติมากขึ้น
๓. มีการคำนึงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นหลัก

^๑ ผู้สนใจจะศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาบริหาร โปรดศึกษาไ้จากหนังสือของ ปฐม มณีโรจน์ ซึ่งไ้อ้างไว้แล้ว ซึ่งนับว่เป็นหนังสือภาคภาษาไทยเล่มแรกที่ไ้ประมวลทฤษฎีและแนวความคิดทางการพัฒนาการบริหารไว้อย่างละเอียดและลึกซึ้งอย่างมาก.

^๒ Fred W. Riggs, Administrative Development: An Elusive Concept (New York: Mc-Graw Hill, 1966), p. 225.

ลีโอนาร์ค ไบนเคอร์ นักพัฒนาชาวอเมริกันกล่าวว่า การพัฒนาการบริหารคือ การที่รัฐสามารถดึงผู้มีอิทธิพลสูงในประเทศ ให้สามัคคีและร่วมพลังกับปฏิบัติงาน จนบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในอีกแง่หนึ่งการพัฒนาการบริหารหมายถึง การขยายกิจกรรมของรัฐบาลให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นและไบนเคอร์ยังกล่าวต่อไปอีกว่า การพัฒนาการบริหาร เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง เพราะการพัฒนาทางการเมืองนั้น มีขอบเขตรอบคลุมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาการบริหารด้วย^๑

ฮาน บีน ลี เห็นว่าการพัฒนาการบริหาร หมายถึงการเพิ่มทุนสมรรถนะของระบบบริหารที่จะรับมือกับปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและทางสังคม^๒

จากคำนิยามของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารพอที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนาการบริหาร เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารของสังคมนั้น ๆ ให้มีคุณภาพดีขึ้น เพื่อให้สามารถใช้ในการแก้ปัญหา คำเนนการพัฒนาประเทศ หรือคำเนนการบริหารภายในประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ดังนั้น แนวความคิดในการพัฒนาการบริหารจึงเกิดขึ้นมาจากปัญหา และเราพยายามหาทางที่จะแก้ปัญหานั้น ถ้าวิธีการที่ใช้นั้นเป็นที่ยอมรับก็จะกลายเป็นแนวความคิดหรือทฤษฎี จึงสามารถแยกกล่าวได้เป็น ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก : ปัญหาทางการบริหาร

๑. ผู้รับบริการไม่พอใจการให้บริการของกลุ่มข้าราชการ กล่าวคือ ระบบบริหารไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือตอบสนองไม่ครบถ้วน ความต้องการของประชาชน

^๑เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๓.

^๒Hahn-Been Lee, Development Administration in Asia (Durham:Duke University Press, 1970), p. 108.

- ๒. ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ (inefficiency) และไม่มีประสิทธิผล (ineffectiveness) ข้าราชการไม่สามารถทำงานภายใต้เงื่อนไขของเวลา และวิธีการที่กำหนด หรือปริมาณที่กำหนด ซึ่งจะ เป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่พอใจ
- ๓. ความไม่สมบูรณ์ทางการบริหาร (imperfection) กล่าวคือ ระบบราชการ วิธีการบริหาร องค์การทางการบริหารไม่สมบูรณ์พอ

ประเด็นที่สอง : แนวความคิด

- ๑. มุ่งพัฒนาระบบบริหารให้สามารถบริการให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความพึงพอใจ
- ๒. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้ทำการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สูงสุดตามกำหนดเวลาและเงื่อนไข
- ๓. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้สมบูรณ์

๖.๒ ความจำเป็นหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการบริหารตลอดจนวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาการบริหาร

ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายรัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายในการที่จะพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้วในทุก ๆ ทาง จึงมักจะมีกฏกำหนดนโยบายในการพัฒนา ระดับชาติขึ้น นโยบายเหล่านี้มักจะกำหนดเป้าหมายไว้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้วก็ปรากฏผลลบให้เห็นอยู่บ่อย ๆ คือโครงการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านั้น ประสบความล้มเหลว หรือไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจัยอันหนึ่งในหลาย ๆ ปัจจัยในการที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็คือการบริหารงาน ซึ่งย่อมจะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนา โครงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ นั้นต้องล้มเหลวเพราะความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ศาสตราจารย์ คิงส์เบอรี โกลด์สทั้นะ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่าในประเทศที่ยพัฒนานั้น ความล้มเหลวของรัฐบาล เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดการบริหารที่ถูกต้องมากกว่า การขาดนโยบายที่ฉลาดและถูกต้อง ประชาชาติที่เพิ่งได้เอกราชใหม่ หรือได้ล้มเลิกการปกครองแบบเผด็จการนั้น หากขาดความคิดอ่านนโยบายและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคมไม่แต่โครงการเหล่านั้น บางโครงการ เป็นเพียงความฝัน กังนั้น จึงต้องหาทาง

ที่จะทำให้ความฝันเป็นความจริงให้ได้ ซึ่งจะต้องพัฒนาглоการบริหาร และนักบริหารให้มีความสามารถเหมาะสมยิ่งขึ้น

อมร รัชศาสตร์ ไก่กล่าวไว้ในบทความเรื่องการพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศว่า "ทางราชการจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารอย่างรีบด่วน เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ปัจจัยทางด้านกำลังคน เงิน และวัสดุ อย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่ไ้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเหตุนี้จึงเห็นสมควร เสนอและสนับสนุนให้ทางราชการพยายามพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และได้ผลงานมากขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย"

๒.๓ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหารอย่างกว้าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. เพื่อช้จักจุก่อนต่าง ๆ ในการบริหาร ได้แก่ ซ่อมบกพร่องด้านการจัดองค์การและโครงสร้าง ความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ การขาดแคลนการบริหารงานบุคคลที่ดี ขาดข้าราชการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ ความล่าช้าและซับซ้อนในการทำงานปัญหาเหล่านี้รัฐจะต้องสนใจแก้ไขอย่างรีบด่วน

๒. เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะทางการบริหาร (administrative capability) ให้สูงขึ้น สมรรถนะทางการบริหารหมายถึงความสามารถที่จะดำเนินการให้ไ้ผลที่ตั้งใจไว้ โดยใช้องค์การ เป็นเครื่องมือ หรือความสามารถที่จะร่วมมือกันกระทำให้สำเร็จโดยลดความสูญเปล่า (waste) ความรุนแรงความยุ่งเหยิง (disruption) และความผิดพลาดในการทำหน้าที่ (dysfunction) ให้เหลือน้อยที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

Joseph B. Kingsbury, "Improving Public Administration in Thailand"; Problems of Politics and Administration in Thailand (Bloomington, Ind.,: Department of Government, Indiana Uni., 1962), 194.

อมร รัชศาสตร์, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ", ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการชื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๑๕) หน้า ๓๐๕.



๓. เปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงการปฏิบัติงาน ปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร เพิ่มคุณสมบัติของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน เพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

๖.๘ รูปแบบของกไลบายและแนวทางและกระบวนการในการพัฒนาการบริหาร

ก. รูปแบบ การพัฒนาการบริหารอาจกระทำได้ใน ๓ รูปแบบ ตามอัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลง ขนาดความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ที่ล้อมรอบระบบบริหารของประเทศนั้น ๆ อยู่รูปแบบทั้ง ๓ ได้แก่

๑) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป อาจจะใช้ไม่ได้ผล เพราะประชาชนไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีความเชื่อใจในกระตือรือร้นของคนในสังคม ซึ่งจะทำให้การพัฒนาการบริหารในลักษณะนี้ไม่ได้ผลตามที่หวัง

๒) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (การปฏิวัติ) น่าจะเหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะเป้าหมายสำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางคันโครงสร้างแบบดอนรากดอนโคน แต่ขั้นนี้ก็เป็นไปได้ยากเพราะ

ก) ธรรมชาติของระบบบริหารหรือองค์การ ย่อมมีโครงสร้างอย่างมั่นคงถาวรแล้ว

ข) การปฏิวัติการบริหารต้องอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดที่สมบูรณ์แบบ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่เรายังขาดพื้นฐานที่มั่นคงในสิ่งดังกล่าว

ค) นักบริหารที่มีจิตใจเป็นนักปฏิวัตินั้นหาไม่ได้ง่าย ๆ

๓) รูปแบบการปฏิรูป น่าจะนำมาใช้ได้ในประเทศกำลังพัฒนา รูปแบบนี้มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (ทางการบริหารหรือโครงสร้างของระบบบริหาร) แต่เน้นปฏิรูปการบริหารพร้อมที่จะประนีประนอม เพื่อความกลมเกลียวของส่วนรวม และในขณะเดียวกันก็พยายามอบรมักอง และบางครั้งอาจถึงขั้นบีบบังคับ ผู้นำและสมาชิกอื่น ๆ ในสังคมให้ยอมรับทัศนคติของตน

ถ้าจำเป็น แต่ทั้งนี้ก็มีปฏิรูปจะพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นได้ การปฏิรูปอาจทำได้ ๓ ทางคือ

ก) กลุโบายแบบบังคับ (coercive strategies) ใช้ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว มีการใช้อำนาจกดดันให้เกิดความอึดอึดใจถ้าไม่ยอมทำตาม

ข) กลุโบายแบบปทัสสถาน (normative strategies) ให้ความสำคัญแก่อำนาจทางปทัสสถานในฐานะแหล่งอำนาจควบคุมสำคัญ ความเชื่อฟังส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับ การยอมรับนับถือ วิธีการที่เหมาะสม ได้แก่ การ เปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ก่อนเริ่มการ เปลี่ยนแปลง หรือใช้วิธีอบรมผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการยอมรับสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง

ค) กลุโบายประโยชน์นิยม (utilitarian strategies) เน้นการควบคุมทรัพยากรและสิ่งตอบแทนทางวัตถุทั้งหลายโดยจกให้มีการอนุเคราะห์ หรือให้ประโยชน์ตอบแทนและให้บริการมากขึ้น เช่น แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ก่อนจะเริ่มการ เปลี่ยนแปลงหรือปลอมใจแก่ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการ เปลี่ยนแปลง

การจะเลือกกลุโบายใดนั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาวะการณ์ของแต่ละสังคม หรือบางครั้งจำเป็นต้องใช้ทั้ง ๓ กลุโบายนั้น แต่ในเวลาและสถานการณ์แตกต่างกัน

ข. แนวทาง ปัจจัยที่สำคัญในการบริหารมีอยู่ ๔ ประการคือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (input factors) ซึ่งจะเป็นตัวทำให้เกิดผลงานออกมา (output) ตามที่ต้องการ ปัจจัยทั้ง ๔ ประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าขาดตัวใดตัวหนึ่งอาจทำให้การบริหารล้มเหลว หรืออาจทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ ถ้าจะให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงสมควรที่จะต้องพัฒนาปัจจัยทั้ง ๔ ประการที่สำคัญ ซึ่งสามารถแยกกล่าวได้ดังนี้

๑) การพัฒนาคนตัวบุคคล การพัฒนาในค่านี้อาจถือว่าเป็นความจำเป็นสูงสุดที่จะต้องได้รับการพัฒนา เพราะคนเป็นผู้ที่ใช้จ่ายต่าง ๆ ให้ได้ผลเต็มที่ ถ้าบุคคลไร้ความสามารถเสียแล้วก็อาจจะมีการใช้จ่ายอย่างอื่นอย่างไม่ไยประโยชน์คุ้มค่า และที่สำคัญก็คือไม่อาจทำงานในหน้าที่ของตนได้ก็เท่าที่ควร ดังนั้น การพัฒนาคนบุคคลมีประเด็นที่ควรพิจารณาก่อนอื่นก็คือ

- ก) การพัฒนาความรู้ทางเทคนิคเฉพาะอย่าง ให้ได้มาตรฐานและทันสมัยอยู่เสมอ
- ข) การพัฒนาความรู้ทางด้านการบริหาร ให้แก่ข้าราชการและพนักงานทุกระดับ

๒) การพัฒนาการเงิน หมายถึง การนำเงินที่หน่วยงานมีอยู่หรือได้รับงบประมาณมาใช้ให้ไยประโยชน์สูงสุด จุดสำคัญในการพัฒนาการเงินก็คือ

- ก) พัฒนาทัศนคติและทักษะของผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่การเงิน ให้เห็นความสำคัญของการใช้เงิน เพื่อเป็นเครื่องมือของการบริหาร และหนทางใช้เงินให้ไยประโยชน์มากที่สุด
- ข) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงินให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เช่น สามารถวิเคราะห์สถานะทางการเงิน และค่าใช้จ่ายตามโครงการ
- ค) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงินให้ทำบัญชีได้อย่างทันสมัย ง่ายต่อนักบริหารที่จะพิจารณาสถานะการเงินได้สะดวก
- ง) พยายามใช้วิธีเบิกจ่ายเงินที่สะดวกแก่หน่วยงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

๓) การพัฒนาคนวัสดุ วัสดุเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดผลทางการบริหาร การบริหารงานด้านวัสดุสำคัญเท่า ๆ กับการบริหารงานด้านอื่น ๆ หากงานนี้ไม่ได้รับการบริหารก็คิดว่าที่ควร นอกจากจะไม่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการบริหารด้วย

๔) การพัฒนาการบริหาร การจัดการหมายถึงการนำคน เงิน และวัสดุ มาใช้ เป็นปัจจัยดำเนินการให้สำเร็จตามความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ขอบเขตของการจัดการ ครอบคลุมกว้างขวางไปถึงงานทุกอย่างที่ฝ่ายบริหารจัดทำทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และทางอ้อม การจัดการที่ตีหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การ เป็นผลสำเร็จใน การพัฒนาการบริหารค่านาการบริหารขององค์การนี้ พอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ก) การปรับปรุง กระบวนการ ทบวง กรม
- ข) การก่อตั้ง ส่วนราชการใหม่
- ค) การวางแผน
- ง) การควบคุมและการประสานงาน
- จ) การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

ค. กระบวนการพัฒนาการบริหาร

คายเค้น กล่าววว่า การพัฒนาการบริหาร เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันใสถานการณ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะใช้กระบวนการพัฒนาการบริหาร เกี่ยวกันใการพัฒนา การบริหารใทุก ๆ สถานการณ ดังนั้น นักวิชาการทั้งหลายได้พยายามเสนอขั้นตอนการพัฒนา การบริหารไว้ต่าง ๆ กัน ดังสรุปได้ดังนี้

- ๑) กระบวนการของมาร์ตินและโมเซอร์ ซึ่งประกอบด้วย ๕ ขั้นตอน ดังนี้
 - ก) เมื่อความกตกันใการบริหารงาน อันเกิดจากความไม่พอใจมีมากขึ้น ก็จะเกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลง
 - ข) มีการค้นคว้า ศึกษาหาหนทางและวิธีการใการปรับปรุง

Gerald E.Caiden, Administrative Reform (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969), pp.129-160.

- ค) เมื่อปรึกษาหารือกันแล้ว ก็จะตัดสินใจเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง
- ง) ศึกษาหาแนวทางที่จะเป็นไปได้และวางแผนเพื่อปฏิบัติ
- จ) นำแผนการไปปฏิบัติ

๒) กระบวนการของกุกานาว และวอลเลซ มี ๖ ขั้นตอนคือ

- ก) มีแรงคลั่งใจหรือความมั่นคงจิตใจให้เปลี่ยนแปลง
- ข) มีการใช้การศึกษาค้นคว้าเพื่อเสนอแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงให้ผู้อื่นทราบ
- ค) มีการเตรียมโดยกระจายคนที่มีแนวความคิดเดียวกันเข้าไปสู่คนหมู่มาก
- ง) มีการปรับตัวต่อแรงต่อต้าน
- จ) ร่างโครงการเปลี่ยนแปลง
- ฉ) ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ประจำวันเข้าสู่ภาวะปกติ

๓) กระบวนการของคายเคิน มีอยู่ ๔ ขั้นตอน

- ก) คำนึงถึงความต้องการที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงว่าต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งใด
- ข) ดำเนินการรวบรวมเป้าหมายกำหนดวัตถุประสงค์แล้วเลือกวิธีการในการดำเนินการ
- ค) ดำเนินการตามแผนที่วางไว้
- ง) ประเมินผลของการเปลี่ยนแปลง

๖.๕ ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหาร

ปัญหาในการบริหาร กับปัญหาในการพัฒนาการบริหารมักจะมีคนเข้าใจผิดว่าเป็นปัญหาเดียวกัน แต่ที่จริงนั้นเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือ ปัญหาทางการบริหารบางประการมีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาการบริหารได้ คายเคิน ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการบริหารไว้ดังนี้

๑. ภาวะที่ไม่มีผู้สมัครใจร้องเรียนหรือแถลงเกี่ยวกับข้อเสียทางการบริหาร
๒. ภาวะการขาดตัวผู้วางโครงการพัฒนาการบริหารที่มีสมรรถภาพ ตลอดจนขาดการติดต่อกับ ชาวสารและข้อมูลที่สำคัญ
๓. การพัฒนาขาดเสียงสนับสนุน เนื่องจากขาดกลุ่มคนหัวแข็ง และผู้เต็มใจเข้ามาจับบทบาทในการพัฒนาการบริหาร
๔. ภาวะขาดแคลนความสนใจ ในการปรับปรุงคุณภาพของการบริหารอย่างจริงจัง

นอกจากอุปสรรคทั้ง ๔ ประการที่ตายตัว กล่าวมาแล้ว ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่พอแยกพิจารณาได้ ๓ ประการ

ก. อุปสรรคด้านสังคม ได้แก่

- ๑) ข้อจำกัดทางกายภาพ หมายถึงข้อบกพร่องของโครงสร้างทางการบริหาร เช่น มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ไม่มีการแบ่งงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน มีการสร้างอาณาจักรขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การประสานงานไม่ได้ผล ขาดการติดต่อกันและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒) ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์ที่ทุรกันดารทางไกล การคมนาคมไม่สะดวกทำให้เกิดการยากลำบากในการติดต่อประสานงาน การควบคุมงาน และการติดตามผลงานเป็นไปได้น้อย
- ๓) พฤติกรรมบางอย่างของคนในสังคม ตลอดจนค่านิยมของสังคมบางประการ ซึ่งไม่ส่งเสริมให้ยอมรับค่านิยมใหม่ ๆ และขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาการบริหาร
- ๔) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะ
 - ก) นิสัยมนุษย์ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงมนุษย์ต้องใช้เวลานานในการปรับตัว
 - ข) ไม่มีใครต้องการได้ชื่อว่าเป็นแกะดำเมื่อคนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย หรือไม่ยอมเปลี่ยนแปลง

- ค) ไม่แน่ใจว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะเกิดผลที่ขึ้นกว่าเก่าหรือไม่
- ง) การเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์ ฝ่ายเสียประโยชน์ก็จะไม่พอใจ ก็จะต้องต่อต้าน

ข. อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ

- ๑) ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร อันได้แก่วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ยังมีไม่เพียงพอและยังไม่ทันสมัย ปัจจุบันบางอย่างก็มีการใช้อย่างไม่เต็มที่
- ๒) ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ การเงิน นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาการบริหาร เพราะถ้าไม่มีเงินเสียแล้ว การจะจัดหาซื้อวัสดุ อุปกรณ์ใหม่ ๆ มาใช้ หรือจัดหาวัสดุมาใช้ให้เพียงพอเป็นไปได้ยาก

ค. อุปสรรคทางการเมือง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การเมืองและการบริหาร มีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะในแง่ของการปฏิบัติงาน เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง ต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหาร และในทางปฏิบัติที่จริงแล้วที่ฝ่ายการเมืองมักเข้าไปก้าวก่ายในกิจกรรมของฝ่ายบริหาร

นโยบายของรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ถ้าไม่สนับสนุนให้มีการพัฒนาการบริหารอย่างจริงจัง การพัฒนา ก็ไม่อาจดำเนินการไปตามที่ใคร่ครวญไว้ ทั้งนี้ เพราะปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้ การพัฒนาการบริหารได้ผลก็คือ เงิน ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรให้

อุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาการบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นเหตุให้ การพัฒนาการบริหารไม่สามารถดำเนินไปได้ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาการพัฒนาการบริหารได้อย่างสิ้น ๆ ว่า เป็นกระบวนการ เสริมสร้างหรือเพิ่มสมรรถนะในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ และแก้ปัญหา ขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด

ความแตกต่างของบรรดาแนวความคิด เกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารเหล่านี้ พอจะประมวลคร่าว ๆ ได้ในลักษณะใหญ่ ๆ หลายประการ เช่น ระวังหรือขมขายการครอบคลุม สาระสำคัญ วัตถุประสงค์ รูปแบบ และอัตราของการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น เช่น การบริหารการพัฒนา นับว่าเกินความกว้างขวางอื่น ๆ เพราะนอกจากจะครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบ บริหารโดยตรงแล้ว ยังสนใจเลยไปถึงว่าจะใช้ผลของการปรับปรุงนั้นไปเพื่อเป้าหมายอะไร ซึ่งก็ได้แก่ การพัฒนาประเทศนั้นเอง ส่วนข้ออื่น ๆ ถึงแม้จะมีความหมายแคบกว่า เพราะเกี่ยวพันอยู่กับระบบบริหาร โดยตรงเท่านั้น แต่ก็เห็นกลางกว่าในแง่ที่ว่า เป็นการปรับปรุงการบริหารเพื่อสนองวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ได้ ไม่จำกัดว่าจะเป็นการพัฒนาเท่านั้น ถึงกระนั้นก็จะพบว่า ทั้ง ๆ ที่มีสาระสำคัญร่วมกันอยู่คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยอีก

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่กล่าวมาทั้งหมด ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่องค์กรจะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงใหม่โครงสร้างวิธีการ ดำเนินการต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมอยู่เสมอ แต่การที่องค์กรจะใช้วิธีการใดในการพัฒนา เปลี่ยนแปลงองค์กรนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงทั้งในและนอกองค์กร ที่องค์กร นั้น ๆ ประสบอยู่ กรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกันได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กร การบริหารอยู่เสมอมา ตั้งแต่ในรูปแบบเทศบาล จนกระทั่งมาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน (ซึ่งจะศึกษารายละเอียดทั่วไป ของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบต่าง ๆ ในบทต่อไป) และในการเปลี่ยนแปลงแต่ละรูปแบบ ของกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องอาศัยทฤษฎี และแนวความคิดทางการบริหารดังกล่าวข้างต้นมา พิจารณาวิเคราะห์ว่า กรุงเทพมหานครได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรการบริหารเป็นไปในลักษณะใด กังกล่าวมา

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เน้นทฤษฎีการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) ทฤษฎีการปรับปรุงองค์กร (reorganization) และทฤษฎีการ พัฒนาการบริหาร (administrative development) เป็นหลักในการพิจารณาวิเคราะห์ รูปแบบการพัฒนากิจการบริหาร และการจัดรูปโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

Rensis Likert, The Human Organization : Its Management (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), p.1 อ้างใน ประมุน นนธิโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๑. การปฏิรูปการบริหารมีแนวความคิดหลักอยู่ที่ว่า สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่น่าพึงพอใจ และมีช่องทางที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีกว่าเดิมได้ ผู้วิจัยมีความยอมรับในผลการศึกษาของ คายเคิน ที่พยายามหามียกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษา โดยวิเคราะส่วนที่เป็นปทัสถานอันเป็นความเชื่อของนักปฏิรูปออกไป คายเคิน ได้กำหนดค่านิยมของการปฏิรูปใหม่ลักษณะกลาง ๆ โดยอธิบายว่าเป็น "การจูงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยต้นพลังคือคนที่มียุ" ผู้วิจัยมีความเห็นที่สอดคล้องกับ คายเคิน เป็นอย่างยิ่งในเรื่องของ "การต่อต้าน" ที่มีต่อความพยายามในการปฏิรูปการบริหาร

๒. การปรับปรุงองค์การ เป็นทฤษฎีทางการบริหารอีกสิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยนำมาใช้ และพบว่า มีสาระสำคัญซ้ำซ้อนใกล้เคียงกับการปฏิรูปการบริหาร และอาจใช้แทนกันได้เป็นส่วนใหญ่ มีข้อแตกต่างกันอยู่บางเล็ก ๆ น้อย ๆ อยู่ตรงประเด็นที่ว่า แนวความคิดในการปฏิรูปการบริหารนั้น มีความหมายในส่วนที่เป็นปทัสถาน และค่านิยมบางประการ เจือปนอยู่มาก แต่การปรับปรุงองค์การจะมีความหมายเฉพาะเจาะจงกว่าว่าเป็นการปรับปรุงเพื่อเป้าหมายใด ปรับปรุงในระดับใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ มีกระบวนการ หรือรายละเอียดในการดำเนินการอย่างไร

๓. การพัฒนาการบริหารเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ผู้วิจัยนำมาช่วยอธิบาย เพื่อให้มองเห็นทัศนภาพกว้างขวาง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการใช้แนวความคิด "ระบบ" เพื่อมองการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารในสถานะที่เกี่ยวข้องกับระบบใหญ่ หรือในลักษณะที่สัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ที่แวดล้อมอยู่ เช่น ระบบการเมือง ระบบสังคม

จากทฤษฎีและแนวความคิดหลักดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบทางการศึกษา วิเคราะห์ถึงระบบการบริหารราชการนครหลวง โดยผู้วิจัยจะได้นำมาขอบเขต และพิจารณาถึงเนื้อหาสาระที่สำคัญดังต่อไปนี้

เป้าหมายในการพัฒนาหรือปฏิรูปองค์การ

๑. เพื่อช่วยให้หน่วยงานหลุดพ้นจากระเบียบปฏิบัติที่ตายตัว เพราะกฎและระเบียบที่เกิดขึ้นนั้น ๆ นาน ๆ ไปก็จะเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ต่อการตัดสินใจที่ดี เพราะคนเราเมื่อต้องพบกับอุปสรรค ขอบจำกัดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นาน เขาก็จะทำให้เกิดทัศนคติที่ว่า

การปฏิบัติงานถ้าไม่เป็นไปตามกฎแล้วจะไม่ทำ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายหรือประสิทธิภาพ
ของการทำงาน ซึ่งแนวความคิดนี้จะทำให้เกิดผลเสียต่อการทำงาน

๒. เพื่อช่วยให้องค์กรตั้งเป้าหมายไว้สูงและสามารถทำให้ตรงตามเป้าหมายอย่างมี
ประสิทธิภาพโดยการรวมพลังกัน เพื่อกระทำเป้าหมายสำเร็จ องค์กรแบบเก่าไม่สามารถกำหนด
เป้าหมายไว้ได้สูง เพราะคนในองค์กรส่วนใหญ่ระดับกลางและระดับต่ำไม่มีการตั้งเป้าหมายในการ
ทำงานเลย จะมีก็แต่ระดับสูงเท่านั้น ส่วนใหญ่จะทำงานตามความรับผิดชอบเท่านั้น ทำงานไปวัน
หนึ่ง ๆ ไม่มีการกระตือรือร้น การพัฒนาองค์กรจะช่วยให้คนส่วนใหญ่เข้าใจเป้าหมาย สามารถรวม
พลังตั้งใจทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้

๓. เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้หรือไม่ได้แก้ไขเลย ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็น
ระดับสูงหรือระดับต่ำ ไม่ได้ช่วยกันแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ ยกเว้นแต่จะมีอะไรมาบังคับหรือชี้ว่าได้
เกิดปัญหาขึ้นแล้ว จึงจะช่วยแก้ไขอันที่จริงปัญหาในหน่วยงานจะมีมาก แต่คนส่วนใหญ่มักจะมองไม่เห็น
ปัญหาหรือแยกไม่ออกว่าอะไร เป็นปัญหา อาจเพราะความเคยชินหรือคุ้นกับปัญหาจนทนได้ ไม่เคียดกรอน
รจนกระทั่งเกิดปัญหาขึ้นจนไม่มีโอกาสแก้ แต่คนทั้งองค์กรช่วยกัน แสวงหาปัญหา และหาทางแก้ไข
การพัฒนาองค์กรจะช่วยให้คนในองค์กรช่วยกันวิเคราะห์ปัญหาไม่ต้องคอย เวลาให้เกิดปัญหาขึ้นมา
เสียก่อนหรือถูกบังคับให้แก้ปัญหา

๔. เพื่อจะช่วยให้ทุกคนในองค์กรร่วมกันรับผิดชอบต่อความสำเร็จขององค์กรให้คน
ทั้งหมดใช้ความรู้ ความสามารถที่ยังไม่ได้ใช้อยู่ในตัวเขาทำงานให้ประสบความสำเร็จสูงสุด

๕. เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงองค์กรให้ทันสมัยและให้มีระบบที่สามารถเปลี่ยนแปลง
และปรับตัวได้คล่องในสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

๖. เพื่อเพิ่มการทำงานใหม่มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยส่งเสริมให้มีการคิดค้น เทคนิคกลไก
ในการปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้นอยู่ตลอดเวลา

๗. เพื่อส่งเสริมให้ทัศนคติแบบร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มที่ต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ
ในขณะเดียวกันก็พยายามลดทัศนคติแบบคิด เขาแพ้เอาชนะในระหว่างพวกเดียวกันเองให้มันน้อยที่สุด

๘. เพื่อเพิ่มสัมพันธภาพให้ดียิ่งขึ้นระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ในองค์กร รวมตลอดถึงระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุก ๆ ระดับชั้นขององค์การด้วย

๙. เพื่อส่งเสริมให้บุคคลในทุกระดับชั้นขององค์การได้วางแผนและปฏิบัติงานโดยมุ่งยึดถือเอาเป้าหมายหลักหรือวัตถุประสงค์ร่วมขององค์การ เป็นแนวทาง

๑๐. เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันต่อวัตถุประสงค์ขององค์การแก่คณะบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การทั้งหมด

๑๑. เพื่อช่วยให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การมากยิ่งขึ้น มากกว่าบริหารงานไปตามประสมการณณ์เก่าหรือตามเป้าหมายซึ่งไม่ค่อยจะมีความหมายและเป็นประโยชน์ต่อชอบ เหตุความรับผิดชอบนั้น ๆ

ความจำเป็นในการพัฒนาหรือปฏิรูปองค์การ

๑. แรงผลักดันภายใน

เหตุที่ต้องมีการพัฒนาองค์การ เพราะองค์การ เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพการณ์บางอย่างภายในองค์การให้สอดคล้องกับภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลง สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นสภาพการณ์บางอย่างที่จะเป็น เครื่องชี้ให้ฝ่ายจัดการชั้นสูงตระหนักว่าจะต้องนำเอาการพัฒนาองค์การมาใช้ในองค์การของตนเอง คือ

๑.๑ ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ หรือแนวทางทางด้านการจัดการเสียใหม่

๑.๒ ความจำเป็นที่จะต้องสร้างบรรยากาศที่สามารถสนองทั้งความต้องการของบุคคลและขององค์การให้สอดคล้องกัน และความจำเป็นที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในองค์การให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๑.๓ ความจำเป็นที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมค่านิยมและขนบธรรมเนียม ประเพณีปฏิบัติภายในองค์การใหม่

๑.๔ ความจำเป็นที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างและบทบาทใหม่

๑.๕ ความจำเป็นที่จะต้องสร้างทีมงานให้ แข็งแรง เพื่อรับมือหรือเผชิญหน้ากับปัญหาใหม่

๑๑.๖ ความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้
 ๑๑.๗ เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การอย่างรวดเร็ว โดยไม่คาดคิดมาก่อน เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลง ทางคามเศรษฐกิจ

๑๑.๘ องค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น องค์การยิ่งนานวัน เขาก็ยิ่งเจริญเติบโตขึ้น ความสลับซับซ้อนทั้งในแง่โครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ย่อมจะมีมากขึ้น อันจะทำให้เกิดปัญหาค่าขึ้น ๆ
 ๑๑.๙ คนในองค์การมีความต้องการในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นเกินกว่าที่จะสนองตอบได้
 ๑๑.๑๐ ผู้บริหารรู้สึกโศกเศร้าในการที่จะพยายามทำให้งานเดินไปควยดี รู้สึกอย่างแรงว่ามีการปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบ กฎ คำสั่ง และความมุ่งหมายที่คงไว้ไม่เพียงพอ
 ๑๑.๑๑ กฎเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่ง นโยบาย เป็นเรื่องที่มีสอดคล้องกันไม่ครบ

๒. แรงผลักดันภายนอก

๒.๑ ไม่สามารถให้การบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น งานบริการคานต่าง ๆ

๒.๒ เกิดการอุทธรณ์ร้องเรียนให้มีการพิจารณาเรื่องบางเรื่อง กระบวนการบางกระบวนการหรือคานพฤติกรรมของข้าราชการ

๒.๓ ผลจากการประชุมหรือสัมมนาในระดับข้าราชการระดับผู้บริหารระดับสูง เห็นปัญหาต่าง ๆ มาก มองเห็นความจำเป็นของการพัฒนาองค์การ

๒.๔ เกิดความเปลี่ยนแปลงภายนอก เช่น เกิดการปฏิวัติ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนผู้บริหารใหม่ มีแผนนโยบายใหม่ มีการเร่งรัดการปฏิบัติงานและกวัดขัน ความประพฤดิหรือระเบียบวินัย เป็นต้น

๒.๕ มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้

การพัฒนาหรือการปฏิรูปองค์การต้องเปลี่ยนแปลงอะไรบาง

การพัฒนาองค์การ ถือว่าองค์การทั้งหมดเป็นเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง มิใช่เลือกเปลี่ยนแปลงจุดใดเพียงจุดหนึ่ง เพราะองค์การมิได้ประกอบขึ้นด้วยระบบใดเพียงระบบเดียว ในเมื่อองค์การประกอบขึ้นด้วยหลาย ๆ ระบบ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็คงแก้ไขทุกระบบที่เป็นปัญหา มีการวิเคราะห์ถึงสิ่งที่จะต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เพราะว่าการเปลี่ยนแปลง

ในส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของระบบไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ก็ผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนรวมในองค์การควย

ระบบต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ คือ

- ๑. คน
- ๒. โครงสร้าง และระบบงาน
- ๓. งานและปัญหา
- ๔. เทคโนโลยี

เมื่อองค์การประกอบไปด้วย ๔ ส่วนดังกล่าว การจะพัฒนาให้องค์การมีสุขภาพสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การทำงานไม่มีปัญหาและบรรลุเป้าหมายขององค์การ ต้องเปลี่ยนแปลง ๓ ระบบ ดังนี้

- ๑. คนหรือพฤติกรรมของคน
- ๒. โครงสร้างขององค์การ
- ๓. เทคโนโลยีหรือวิทยาการ

สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่ผู้วิจัยมุ่ง เน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการศึกษาคือ การปฏิรูประบบโครงสร้างขององค์การ

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างและระบบงาน

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างและระบบงานนี้ มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคล และทัศนคติของบุคคล เช่น การกำหนดงานใหม่บุคคลรับผิดชอบแคบเกินไป จะทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานเสีย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบงานมีผลกระทบต่องานและอำนาจหน้าที่ของบุคคลควย อาจบังคับคน เมื่อหน่วยหน่วยงานหากโครงสร้างจัดไว้ไม่ดี หรืออาจบังคับใหม่ กำลังขวัญในการทำงาน เมื่อโครงสร้างเอื้ออำนวยให้ เป็นต้น ทั้งนี้ ถึงแม้บุคคลจะได้รับการเปลี่ยนแปลงชัด เกลาตามพฤติกรรมศาสตร์มาแล้ว แต่หากถูกโครงสร้างหรือระบบงานจำกัดความสามารถในการทำงานหรือต้องกลับไปอยู่ในโครงสร้างที่ไม่ดีแบบเดิม พฤติกรรมที่ถูกชัด เกลามาอย่างนี้ก็กลับไปสู่สภาพที่ไม่ค่อยดีแบบเดิม

ในการวิเคราะห์หาความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้าง มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา
ต่อไปนี้

๑. ความเจริญเติบโตขององค์การ เมื่อองค์การมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ผู้บริหาร
สูงสุดจะต้องแบกรับภาระมาก การตัดสินใจจะช้าหรือผิดพลาดไป เพราะไม่ทราบว่าอะไรจำเป็นไป
อย่างไร ผู้บริหารระดับล่างรู้สึกอึดอัด ไม่พึงพอใจที่ขาดอำนาจและความรับผิดชอบ สิ่งซึ่งหรือ
วัดความเจริญเติบโตขององค์การ ได้แก่

๑.๑ การขยายตัวของผลงาน ไม่ว่าจะในรูปแบบการบริการ การเพิ่มกำลังคน
หรือการประสานงานภายใน

๑.๒ ต้องการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการปฏิบัติงาน

๑.๓ ต้องการเพิ่มหน้าที่การงาน ท่างานหลายด้านขึ้น

๑.๔ ต้องการขยายหน่วยงาน

๒. ผลงานถดถอย หน่วยราชการซึ่งเป็นสถาบันที่ไม่หวังผลกำไร แต่เป็นแหล่งให้
บริการแก่ประชาชน ถ้าการให้บริการไม่เพิ่มขึ้น ทั้งโดยปริมาณและคุณภาพ ทั้ง ๆ ที่ความต้องการ
ต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ) เพิ่มขึ้น หรือความต้องการเท่าเดิม แต่ผลงานบริการลดลง หรือผลงาน
บริการเพิ่มขึ้นแต่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น รวมเรียกว่าผลงานถดถอยทั้งสิ้น

๓. มีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร เมื่อตัวผู้บริหารเปลี่ยน โดยเฉพาะในระดับผู้บริหารสูงสุด
มักจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อาจเป็นเพราะว่าเขาคิดว่าโครงสร้างที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมกับ
ลักษณะการบริหารของเขา หรือเขาคิดว่าจำต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

๔. เหตุการณ์ภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานคู่แข่ง
การเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับสูง หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

๕. ภัยพิบัติภายในที่แก้ไขไม่ได้ด้วยวิธีอื่นนอกจากการปรับปรุงโครงสร้าง หรือแก้ไขวิธีอื่น
ได้ผลล่าช้าไม่ทันการ หรือไม่คุ้มกับการลงทุน เช่น

- ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างเดิม
ก้าวกายกันซ้ำซ้อนกัน

- สมาชิกขององค์การส่วนใหญ่ไม่พึงพอใจในสถานภาพอันเนื่องจากโครงสร้าง
 - โครงสร้างเดิมมีช่องว่าง ทำให้ต้องออกแรงพยายามในเรื่องการประสานงาน
 มากและมักไม่ไคผล

- ภาระที่งานบางหน่วยมากเกินไป หรือว่างไว้ไม่เหมาะสมกับหน่วยงาน
- การควบคุมงานมากเกินไป
- ขั้นตอนของการบังคับบัญชายาวเกินไป
- หน่วยงานมีเจ้าหน้าที่มากเกินไป



โดยสรุปเป็นหลักแล้ว การตัดสินใจปรับปรุงโครงสร้างควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล
 ที่แสดงให้เห็นได้ว่า โครงสร้างเดิมล้มเหลว หรือผลงานไม่ได้มาตรฐานตามที่ตั้งไว้ ซึ่งจำเป็นต้อง
 ต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อความอยู่รอด และ/หรือจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อความเจริญ
 เติบโตและพัฒนาการขององค์การ

การปรับปรุงโครงสร้าง

การปรับปรุงโครงสร้างนั้น จะมุ่งปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. เนื้อหาขอบเขตของงานซึ่งอาจจะเพิ่มหรือลดปริมาณงาน หรือปรับปรุงลักษณะงาน
 ที่ทำให้เปลี่ยนแปลงดีขึ้น การขยายงานให้มากขึ้น
๒. การเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน
๓. การจัดแผนงานให้ครอบคลุมงานหลักขององค์การไม่ซ้ำซ้อนกัน ไม่ก้าวร้าวกัน
๔. การจัดช่วงการบังคับบัญชา ไม่กว้างหรือแคบเกินไป
๕. การจัดสายการบังคับบัญชา ไม่ใ้หนาหรือหน้อยเกินไป
๖. การจัดสำนักงานให้เหมาะสม
๗. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของงาน และคนให้แน่ชัดไม่ให้ซ้ำซ้อน
 ก้าวร้าวกัน

๘. การประสานงาน โครงสร้างที่ดีจะต้องเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ในกรณีที่มี
 ช่องว่างมาก และก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการประสานงาน เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ

สร้างภาระให้แก่งานบางหน่วย เนื่องจากการแบ่งแผนงาน แผนกหรือหน่วยงานที่เสียเปรียบ หรืออาจเป็น เมียกลางโดยนัยแห่งโครงสร้าง จึงต้องออกแรงพยายามมากเป็นพิเศษในการประสานงาน เช่นนี้แล้วนับว่าเป็นโครงสร้างที่ยอหย่อน ต้องแก้ไขปรับปรุงโดยลทหรือเชื่อมช่องว่าง กังกลาว

๕. ความสมคูลยของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น เมื่อพิจารณาเป้าหมายขององค์การแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ควรมีความสำคัญหรือสมคูลยซึ่งกันและกัน

๖๐. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การทุกองค์การต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ที่ตั้งไว้โดยแจ่มชัด และประจักษ์แจ้งแก่ทุกระดับของการปฏิบัติงานไม่เลื่อนหาย หรือเปลี่ยนไป โดยเวลาและสภาพแล้วไม่ตามให้คิด

๖๑. การปรับตัวใ้ โครงสร้างที่ค้ต้องปรับตัวใ้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การปกครองนครหลวง

ระบบการปกครองแบบนครหลวง (Metropolis System) เป็นการปกครอง ที่ยังใหม่สำหรับประเทศไทย คำว่า Metropolis ภาษากรีกหมายถึงนครใหญ่เป็นศูนย์กลาง ในคนต่าง ๆ นักสังคมวิทยาใ้พยายามหาค่าจำกัดความของอาณาบริเวณที่เป็นนครหลวงไว้ว่าเป็น บริเวณที่มีประชากรอาศัยอยู่เกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน แต่นักวิชาการบางท่านเห็นว่ากรจะเป็น บริเวณนครหลวงจะควรมีประชากรอาศัยอยู่บริเวณใจกลางไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนควย การเปลี่ยน จากสภาพเมืองธรรมดาเป็นนครหลวงจะเริ่มเมื่อมีประชากรอาศัยอยู่ ๓๐๐,๐๐๐ คนเป็นอย่างน้อย ส่วนความคิดของ ฮาน บลูเมนเฟลด์ เห็นว่ามหานคร หรือนครหลวงใ้แกบริเวณที่มีประชากรอยู่

Simon R. Miles, Metropolitan Problems (Toronto: Methuen Publication, 1970), pp.3-4.

๒ เป็นมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Standard Metropolitan Area (SMA) in Otis Budley Duncan, Metropolitan and Religion (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1959), p.275.

อย่างน้อย ๕๐๐,๐๐๐ คน ที่บริเวณใจกลางคือบริเวณที่ใช้เวลาเดินทางไม่เกิน ๔๕ นาที จากจุดศูนย์กลาง

สภาพการเป็นนครหลวงเกิดจาก ๒ ลักษณะ คือ อาจเกิดจากความเป็นเมืองเก่าแก่ที่เคยเป็นศูนย์กลางทางคานทาง ๆ ของประเทศ หรืออาจเกิดจากการมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นจนมีอิทธิพลต่อเมืองรอบ ๆ จากการประชุมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ ภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization Public Administration) ประจำปี ๒๕๐๔ ได้ให้เงื่อนไขของการเป็นมหานครหรือนครหลวง ดังนี้^๓

๑. ในเขตนครหลวงจะมีประชาชน เข้ามາอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในลักษณะ เป็นประชาชนหรือชุมชนแกน (community) ซึ่งอาจจะมีมากกว่า ๑ แห่ง ก็ได้แต่ละจะถูกล้อมรอบด้วยชุมชนย่อยอื่น ๆ ที่มีความต่อเนื่องและต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนแกน
๒. การที่ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นในพื้นที่จำกัด ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการให้กับประชาชน ได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ เพราะเกินความสามารถ
๓. ประชาชนที่มาอาศัยอยู่นั้นมีความ เป็นอยู่แตกต่างกันทั้งรายได้และความเป็นอยู่ทางสังคม
๔. การที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น ทำให้นครหลวงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อชาติและยังก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองกับพื้นที่ที่ต่อเนื่องด้วย

นครหลวงโดยทั่วไปมีลักษณะดังนี้คือ

๑. มีขนาดใหญ่ นครหลวงจะประกอบด้วยเมืองเล็ก ๆ หลายเมืองที่มีความเกี่ยวพันต่อกันโดยมีเมืองหรือชุมชนศูนย์กลาง ๑ แห่ง

Han Blumenfeld, The Modern Metropolis (Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1967), pp. 50-7.

^๒ Miles, ed. Metropolitan Problems, p.7.

^๓ ฐป กาญจนประกร และ อมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตุจากการประชุมทางวิชาการของเอโรปา ประจำปี ๒๕๐๔ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๕ - ๒๐.

^๔ สมจิต สุขนชสวัสดิ์, "นครหลวง". รัฐศาสตร์นิเทศ ๕ (มกราคม ๒๕๑๓) : ๓๐ - ๓๑.

๒. เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ เพราะเป็นเมืองใหญ่ เป็นที่รวมทั้งการปกครอง การศึกษา วัฒนธรรม การเศรษฐกิจ การคมนาคม

๓. มีความสำคัญต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเป็นศูนย์กลางของประเทศ และมีประชากรมาก ความเคลื่อนไหวของนครหลวงจึงมีผลต่อรัฐบาลด้วย ขณะเดียวกันยังไหลล้นคอส่วนต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย ในประเทศพัฒนาแล้วคะแนนเสียงข้างมากจากนครหลวงมีความสำคัญมาก แต่ในประเทศค่อยพัฒนาขึ้นนครหลวงเป็นที่ปฎิวัติทางการเมือง การที่สามารถควบคุมนครหลวงโดยอ้อมมีอำนาจปกครองทั้งประเทศ

ตามกฎหมายเทศบาลได้ให้ความแตกต่างระหว่างเทศบาลเมืองและเทศบาลนครไว้ว่า เทศบาลเมืองได้แก่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร (เว้นแต่ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด) ส่วนเทศบาลนครเช่นเดียวกัน เพียงแต่จะต้องมีประชากร ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

การที่เป็นเมืองใหญ่มีประชากรมากทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ที่อยู่อาศัย การจราจรคับคั่ง นอกจากนั้นปัญหาต่าง ๆ มีความซับซ้อนเกี่ยวกับเทคนิคต่าง ๆ สมัยใหม่ เช่น ระบบการจราจรขนส่ง การรักษาสภาพแวดล้อม ทั้งมีปัญหาที่ตองประสานคนในชุมชนใหม่มีความเป็นอันเดียวกัน มีความผูกพันต่อกัน และช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น ในหลายประเทศจึงได้กำหนดใหญ่รูปการปกครองของนครหลวงแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นพิเศษ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เมืองครั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะหรืออาจจัดทำได้หลายวิธี คือ

๑ อชิวิทย์ สุพรรณเภสัช, เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้งรูปแบบและปัญหาการบริหาร (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๑๕), หน้า ๔๖.

๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๑๐, ๑๑.

๓ Miles, ed. Metropolitan Problems, pp.299-300.

๔ ขุน กาจจนประกร และอมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของเอโอปา, หน้า ๒๕.

๑. จัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงขึ้นใหม่เพียงองค์กรเดียว ให้ความหน้าที่ในเขตรวมทั้งจัดตั้งหน่วยย่อย เพื่อให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง
๒. ถ้ามีหน่วยการปกครองอยู่แล้วหลายองค์กรก็ให้ใช้วิธีการขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นมารวมกับองค์กรใหญ่
๓. ขยายเขตนครหลวงให้กว้างออกไปเพื่อสะดวกในการบริหารตามความจำเป็น
๔. ส่งเสริมให้องค์กร เอกชน เข้ามาร่วมช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของนครหลวง

ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

มีนักวิจัยไทยหลายท่านที่เคยมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง "กรุงเทพมหานคร" ในแง่มุมต่าง ๆ แต่ประเด็นของปัญหาที่ศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น

๑. นายธีรารัง สุขเจริญ ทำการศึกษาเกี่ยวกับ "การบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหา และการแก้ไข้ปัญหา การกวาด เก็บขน และทำลายมูลฝอย"^๒
๒. นายนที วัชรศิริธรรม ทำการศึกษาเรื่อง "การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรมการบริหาร"^๓

^๒ ธีรารัง สุขเจริญ ประการ และอมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของเอโรปา, หน้า ๒๗.

^๒ ธีรารัง สุขเจริญ "การบริหารงานรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและการแก้ไข้ปัญหา การกวาด เก็บขน และทำลายมูลฝอย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๐).

^๓ นที วัชรศิริธรรม, "การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและพฤติกรรมการบริหาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๔).

๓. น.ส.สุกจิต จันทระพิน ทำการศึกษาเรื่อง "การศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของ เขตของกรุงเทพมหานคร"^๑

๔. นายสุรพล สายพันธ์ ทำการศึกษาเรื่อง "การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔"^๒

๕. นายไพฑูริย์ ทาสระคุ ทำการศึกษาเรื่อง "การบริหารงานของเขตในกรุงเทพมหานคร"^๓

๖. น.ส.ชมัยพร สืบสังข์ ทำการศึกษาเรื่อง "การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต"^๔

^๑สุกจิต จันทระพิน, "การศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของ เขตของกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๔)

^๒สุรพล สายพันธ์, "การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๔)

^๓ไพฑูริย์ ทาสระคุ, "การบริหารงานของเขตในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๑)

^๔ชมัยพร สืบสังข์, "การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๑)

ชมิยพร สืบสังข์ ได้กำหนดปัญหา และวางกรอบการศึกษา เรื่องที่มีลักษณะกว้างขวาง ช่วยให้เห็นภาพรวม และแนวโน้ม การพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครในอนาคตได้ เป็นอย่างดี ผลการศึกษาของ น.ส.ชมิยพร สืบสังข์ มีข้อสรุปที่น่าสนใจ คือ "กรุงเทพมหานคร ในรูปปัจจุบันน่าจะมีความเหมาะสมที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเขตนครหลวงได้ ถ้ามีการปรับปรุง องค์กรภายในให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ และกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายในการทำงานให้ชัดเจน รวมทั้งต้องพิจารณากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครและรัฐบาล (กระทรวงมหาดไทย) เสียใหม่ ให้กรุงเทพมหานครมีความอิสระคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น....."



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย