



บทที่ ๒

หลักการงบประมาณและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

ก. หลักการงบประมาณ

๑. ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

๑.๑ ความหมายของงบประมาณ

คำว่างบประมาณซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Budget นั้น มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ในประเทศอังกฤษแต่เดิมนั้น คำว่า Budget หมายถึงกระเป๋าหนังใบใหญ่ ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพย์สินที่มีอยู่ไปแถลงต่อรัฐสภา และต่อ ๆ มาความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋าใบนี้เองมา หมายถึง เอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น °

ในหนังสือทางตำราวิชาการของอเมริกาได้มีผู้ให้คำจำกัดความของงบประมาณไว้ว่า งบประมาณ คือแผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจ หรือรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำเตรียม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

---

° ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ  
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๘.

เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น และต่อมาได้มีผู้ให้คำนิยามที่เด่นชัดขึ้นอีก กล่าวคือ หมายถึงแผนที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินสำหรับชั่วระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ถึงโครงการดำเนินงานของรัฐบาล และวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น

นอกจากคำจำกัดความของคำว่างบประมาณข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ให้คำจำกัดความไว้อีกมากมาย อย่างไรก็ตามคำจำกัดความที่น่าจะเหมาะสมที่สุดก็ได้แก่ คำจำกัดความของศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่ง University of California ซึ่งกล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ ๓ ชั้นด้วยกัน คือ (๑) การจัดเตรียม (๒) การอนุมัติ และ (๓) การบริหาร<sup>๑</sup>

โดยทั่วไปแล้วคำว่า "งบประมาณ" นั้นมีความหมายหลายอย่าง นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหาร และนักการเมือง ต่างก็มีทัศนะของตนในเรื่อง ความหมายของงบประมาณแตกต่างกันไป

สำหรับในภาษาไทยนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า "บัญชี หรือจำนวนเงินที่รวมกะกำหนดรายรับรายจ่ายเงิน"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๑๖), หน้า ๒๖๑.



ถ้าจะพิจารณาคำตัวอักษรอย่างเคร่งครัดแล้ว คำว่า "งบประมาณ" ก็คือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความ และตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่าย เนื้อรายการ และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณาดังรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้จ่าย ฯลฯ) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการ หรือทุกวัตถุประสงค์<sup>๑</sup> เป็นที่ลึกลับกันว่าผู้ที่ทำงบประมาณตั้งใจว่าจะมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง ระหว่างสิ่งที่เขียนไว้ในงบประมาณ และเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้นเราอาจพิจารณาคำว่างบประมาณได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ ตั้งใจไว้ (Intended behavior) และการพยากรณ์ (Prediction) ถ้าหากว่ามี การอนุมัติงบประมาณตามที่เสนอขอ และถ้าหากว่างบประมาณนั้นได้รับการใช้จ่ายไปตามที่ เขียนไว้ รวมทั้งถ้าหากว่าผลการปฏิบัติงานจากเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ตั้งความปรารถนา ไว้แล้ว วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทั้งที่ระบุไว้ในเอกสารก็จะบรรลุถึงได้ งบประมาณจึงกลายเป็น เครื่องเชื่อมระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ ในอันที่จะให้ สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายและความมุ่งหมาย

#### ๑.๒ ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินนับวันจะทวีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณา จากในฐานะที่เป็นแขนงหนึ่งของการศึกษา หรือในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาล

๑) งบประมาณในฐานะที่เป็นแขนงหนึ่งของการศึกษา (As a field of Study) จะเห็นได้ว่าวิชานี้เป็นที่สนใจศึกษาของนักศึกษาในวิชาการสาขาต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ การบัญชี ฯลฯ ซึ่ง

---

<sup>๑</sup> ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า ๒๐.

ต่างก็ทำการศึกษาในแนวทาง (Approach) ที่อาจจะแตกต่างกันไป เป็นกันที่ว่า นักเศรษฐศาสตร์ จะศึกษาในแง่ที่ว่างงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่ง เราเรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า "แนวทางการคลัง" (Fiscal Approach) หรือแนวทางเศรษฐกิจ (Economic Approach) ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์ จะศึกษาในแง่ที่ว่างงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการวางแผนงาน การประสานงาน และการควบคุมงาน ซึ่งเราเรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า "แนวทางบริหาร" (Management on Administration Approach)

๒) งบประมาณในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาล  
(As an Activity)

ในฐานะที่งบประมาณแผ่นดินเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาลนั้น ก็เพราะว่างบประมาณแผ่นดินสามารถสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้หลายอย่างในขณะเดียวกัน จนกระทั่งงบประมาณแผ่นดินได้รับการเรียกชื่อว่าเป็นเครื่องมือเอนกประสงค์ (Multipurpose Tool) กล่าวคือ ประการแรก งบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล หมายความว่าในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร ประการที่สอง งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล ประการที่สาม งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากว่า รัฐบาลจะต้องให้ความเห็นชอบแก่ งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้ ประการที่สี่ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ประการที่ห้า งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน ประการสุดท้าย งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาล

จะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจของประเทศนั้น งบประมาณแผ่นดินทวีความสำคัญขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนในการรักษาความมั่นคง และเสริมสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

## ๒. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ หรือรูปแบบวิธีการจัดทำงบประมาณ

ระบบหรือรูปแบบวิธีการจัดทำงบประมาณที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีอยู่หลายระบบด้วยกัน ซึ่งในที่นี้จะได้ชี้ให้เห็นถึงระบบงบประมาณที่สำคัญ ๆ ๕ ระบบ คือ

### ๒.๑ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting)

วิธีการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการ คือ งบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นแบบงบประมาณที่แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้น ๆ จะจ่ายเป็นค่าคน ค่าสิ่งของ ค่าบริการอย่างละเท่าใด โดยมีได้แสดงถึงผลงานที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนั้น<sup>๑</sup> ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ได้

### ๒.๒ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting)

เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณที่ถือหลักว่า การจัดสรร

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

งบประมาณจะต้องอาศัยโครงการ กิจกรรมที่จะดำเนินการอย่างสืบเนื่อง และหน้าที่ของโครงการเป็นเกณฑ์พิจารณา<sup>๑</sup> ก็คือ โครงการเป็นแนวทาง และเป้าหมายแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานจะทำอะไร กิจกรรมสืบเนื่องมีเป้าหมายอย่างไร จะใช้เงินเท่าใด ซึ่งมีประโยชน์ในด้านการจัดหางบประมาณ และการควบคุมงบประมาณตลอดจนด้านการบริหารของทุกหน่วยงาน ที่ทำให้สามารถติดตามดูผลงานว่าบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด แต่มีข้อเสียประการหนึ่ง ในการเลือกทัศนคติเงินงบประมาณให้กับโครงการใดโครงการหนึ่ง นั้น ไม่มีกฎเกณฑ์มาประกอบการพิจารณา ทัศนคติอย่างแน่นอน อาจขึ้นอยู่กับความพอใจ หรือเหมาะสมตามที่ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการจะเห็นสมควร ซึ่งทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน และขัดต่อหลักการบริหารงบประมาณในเรื่องที่ว่า การจัดหางบประมาณจำเป็นต้องอาศัยหลักความยุติธรรม คือการจัดสรรรายได้เพื่อตั้ง เป็นรายจ่ายให้เป็นไปโดยยุติธรรม

### ๒.๓ ระบบงบประมาณแบบวิเคราะห์ส่วนเพิ่ม (Incrementalism)

เป็นวิธีการจัดหางบประมาณที่ผู้บริหารกำหนดเป้าหมาย การเพิ่มงบประมาณเป็นเปอร์เซ็นต์ในแต่ละด้าน โดยความเห็นชอบของคณะผู้บริหาร เพื่อให้หน่วยงานของผู้ของงบประมาณใช้เป็นเกณฑ์ในการขอของงบประมาณ และให้เจ้าหน้าที่งบประมาณใช้เป็นบรรทัดฐานในการเพิ่ม หรือตัดงบประมาณจากส่วนที่ขอ เพื่อให้ได้สัดส่วนกับเป้าหมายการเพิ่ม ที่คณะผู้บริหารกำหนดแนวโน้มเพิ่มโดยส่วนรวม<sup>๒</sup> แต่ใน

<sup>๑</sup> Paul C. Bartholomew, Public Administration, (Boston : Adams & Co., 1972), p. 103.

<sup>๒</sup> เสมา มีสมบุญรัตน์, "แนวทางปรับปรุงงบประมาณของกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๕๐.

แต่ละด้าน ( Sector ) ยังเน้นต่างกันแล้วแต่นโยบายคณะผู้บริหาร เช่น เพิ่มการศึกษาหรือโยธา เบอร์เซนต์การเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษา หรือโยธาในปีงบประมาณนั้นย่อมมีเปอร์เซนต์สูงกว่าด้านอื่น แต่การเพิ่มเฉลี่ยทั้งปีจะต้องได้เท่ากับเบอร์เซนต์การเพิ่มตามที่คณะผู้บริหารกำหนดเพดานให้

ระบบงบประมาณแบบวิเคราะห์ส่วนเพิ่มมีข้อเสียคือ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาจะเพิ่มเล็กน้อยเท่านั้น ยังมีข้อบกพร่องในแง่การบริหารที่ดี เพราะเป็นการถือหลักว่ารายจ่ายต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่ได้คำนึงว่างานที่เคยทำมาในอดีตหรือค่าใช้จ่ายที่เคยเพิ่มขึ้นมาแล้วจำเป็นต้องมีอีกในปีต่อไปหรือไม่ ซึ่งเป็นการยอมรับว่างานที่เคยทำอยู่เดิมจะต้องทำต่อ ๆ ไปทั้ง ๆ ที่งานนั้นอาจหมดความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อย สมควรให้มีการตัดทอนงบประมาณลง หรือควรพิจารณายกเลิก เพื่อจะได้ว่างบประมาณนั้นไปพิจารณาให้แก่งานอื่นที่มีความสำคัญมากกว่าต่อไป

#### ๒.๔ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero Base Budgeting)

คือการจัดทำงบประมาณโดยมีค่าหนึ่งถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายเดิมของปีก่อน ๆ แต่จะเริ่มลงมือพิจารณา และวิเคราะห์ข้อมูลจากระดับที่ต่ำสุด ย้อนลำดับขั้นตอน จนถึงระดับสูงสุด โดยใช้ทุนที่ศูนย์เป็นหลักในการกำหนดค่าใช้จ่าย<sup>๑</sup> กล่าวคือ กำหนดให้ทุกระดับในทุกหน่วยงานจัดทำและเสนอรายงานถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่าว่าจะเกิดประโยชน์ หรือเสียประโยชน์อย่างไร ถ้ากิจกรรมในหน่วยงานนั้น ๆ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น หรือถูกตัดทอนงบประมาณ ระบบงบประมาณฐานศูนย์เป็นวิธีวิเคราะห์ใ้คว่า กิจกรรมหรือโครงการใดเหมาะสม และมีประโยชน์กว่ากิจกรรมอื่นอย่างไร ค่าใช้จ่ายที่ลงทุนคุ้มกับผลงาณที่ได้รับหรือไม่ โครงการหรือแผนงานใดควรได้รับการลงทุน ลดการลงทุน และมีเหตุผลสนับสนุน หรือคัดค้านอย่างไร ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้จะก่อให้เกิดการกระจาย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒.

ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในทุกหน่วยงาน และเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถลดความเคັจการของผู้บริหารระดับสูงลง

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้ จำเป็นต้องอาศัยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างถูกต้องและจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถสูง รวมทั้งต้องมีปัจจัยต่าง ๆ ที่สามารถเอื้ออำนวยให้การวิเคราะห์งบประมาณเป็นไปด้วยความสะดวก ได้แก่ เอกสารข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ คอมพิวเตอร์ และไมโครฟิล์ม เป็นต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้จำเป็นต้องใช้เวลาในการจัดทำอย่างมากและสิ้นเปลืองเอกสารโดยเฉพาะในปีแรก ๆ \* ซึ่งหากจะให้มีการใช้วิธีการจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณฐานศูนย์ อาจทำให้การพิจารณาจัดทำงบประมาณไม่สามารถกระทำสำเร็จได้ตามกำหนดระยะเวลาโดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งมีการจัดทำงบประมาณปีต่อปี ดังนั้น การจัดทำงบประมาณโดยเริ่มพิจารณาจากฐานที่ศูนย์นี้ อาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติทุก ๆ ปีหรือทุกครั้งที่ตั้งงบประมาณ อาจเป็นระยะ ๔-๕ ปีต่อครั้ง หรือเมื่อใดที่เห็นว่าจำเป็น <sup>๒</sup> ซึ่งจะเป็นการช่วยให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับงานหรือโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

---

\* กรรณิกา บันสิทธิ์, "งบประมาณฐานศูนย์" วารสารธุรกิจปริทัศน์ ๓

(ธันวาคม ๒๕๒๓) : ๑๒

<sup>๒</sup> ญัฐระ ฅคุงวัตร, "งบประมาณ : การแสวงหาเส้นทางสายใหม่ ZBOP "

(Zero Base Operational Planning and Budgeting)

สำนักงบประมาณ ๒๐ ปี (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๕๘.

## ๒.๕ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming

Budgeting System)

เป็นระบบงบประมาณซึ่งคำนวณผลได้ของงานในอนาคต และค่าใช้จ่ายระยะยาวของงานที่จะต้องปฏิบัติ (Cost - Effectiveness Analysis) เช่น โดยการวางแผนการใช้จ่ายเงินไว้ล่วงหน้าสืบเนื่องอย่างน้อย ๕ ปี และมีการประเมินติดตามผลทุกระยะ ระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้จะเน้นหนักทางด้านกาหนดโครงการที่มีความสำคัญลำดับแรก และเป็นโครงการที่จะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Benefit) สูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสุดท้ายที่จ่ายไป<sup>๑</sup> (Marginal Cost) ระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้มุ่งในประเด็นที่กว้างขวางที่สุด เช่น เป้าหมาย และนโยบายระยะยาวของรัฐคืออะไร เป้าหมายนี้สัมพันธ์กับทางเลือกการใช้จ่ายเงินอย่างไร จะควรใช้หลักเกณฑ์อะไรในการพิจารณาค่าของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ควรจะริเริ่มหรือยุบเลิกโครงการใด โครงการใดควรจะขยายให้มากขึ้น หรือตัดให้น้อยลง เป็นต้น และระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้จะสามารถทำให้การบริหารงานของรัฐบาล เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติก้าวหน้า และทันสมัยยิ่งขึ้น การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของโครงการต่าง ๆ จะกระทำอย่างเป็นระบบเพื่อสามารถช่วยเหลือการตัดสินใจของรัฐบาลได้ดีขึ้น

### ๓. ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนดีและ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

ส่วนเสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการจัดหางบประมาณ เป้าหมาย และนโยบายในการจัดหางบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ หากการจัดหางบประมาณขาดหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีจากราษฎร ก็ย่อมเป็นไปได้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังทำให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เต็มที่เท่าที่ควร<sup>๑</sup>

ตามที่คณะของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ได้ให้หลักสำคัญของงบประมาณไว้ ๒ ประการ พอสรุปได้ดังนี้<sup>๒</sup>

๑. หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่าหน่วยงานใดจะต้องการทำงานอย่างไร และต้องการใช้เงินเพื่องานนั้น ๆ เท่าใด ในเมื่อใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า มิใช่ว่ามีจะทำอะไรขึ้นมาก็ทำไปโดยไม่คำนึงว่าจะมีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่ อาจจะมีบางกรณีซึ่งคาดไม่ถึง ฉะนั้น เพื่อความไม่ประมาท ความระมัดระวังวิธีการงบประมาณจึงกำหนดให้มีเงินสำรองจ่ายไว้พอสมควร แต่ถ้าเบิกจ่ายจากงบสำรองพบว่าเพื่อนักก็เสียหลัก (รายได้ก็ต้องคิดคาดคะเนไว้ล่วงหน้าเช่นเดียวกัน)

๒. หลักประชาธิปไตย (Democracy) เนื่องจากรายได้เกือบทั้งหมดเกิดจากภาษีอากรของราษฎร ต้องให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของเงินมีส่วนรู้เห็น และให้ความเห็นชอบทั้งในด้านรายได้ และรายจ่ายในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชา-

<sup>๑</sup> บวร ประพฤติกี่, การบริหารการคลัง และกระบวนการงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๒.

<sup>๒</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (พระนคร : ประมวลมิตร, ๒๕๐๓), หน้า ๒๐๖ - ๒๑๔.



ชิปโดย นิยมให้ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นฝ่ายพิจารณาอนุมัติในการ เก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายเงิน

๓. หลักดุลยภาพ (Balance) งบประมาณจะต้องสมดุล แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารายได้และรายจ่ายจะต้องสมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าถึงบางปี รายได้จะน้อยกว่ารายจ่าย ซึ่งเป็นการขาดดุล (Deficit) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะต่อน้อยกว่ารายได้ ซึ่งเป็นการเกินดุล (Surplus) และจะตกเป็นเงินสะสมในปีต่อไป โดยอาจนำไปใช้จ่ายในปีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเกินกว่ารายได้

๔. หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility) เงินที่จะตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายจะต้องพิจารณาถึงสวัสดิประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นส่วนใหญ่ เพราะในค่านรายได้ ซึ่งส่วนมากเป็นภาษีอากรประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากรายได้ก็เป็นการเสียประโยชน์ของประชาชนที่ต้องเสียเงินเป็นค่าภาษีอากรไป ฉะนั้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงควรให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดด้วย

๕. หลักยุติธรรม (Equity) การจัดสรรรายได้และรายจ่ายให้เป็นไปโดยยุติธรรม ในค่านรายจ่ายจะต้องพิจารณาถึงความต้องการและเวลาที่เหมาะสม ส่วนในค่านรายได้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้จากประชาชนผู้เสียภาษี การจัดเก็บภาษีจึงควรพิจารณาให้เป็นไปโดยยุติธรรม และกวัดขั้นการหลีกเลี่ยงภาษีให้มากที่สุด เพราะผู้หลีกเลี่ยงภาษีเป็นผู้ก่อความอยุติธรรมขึ้น

๖. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และรายได้ที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จะต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดประสิทธิภาพขึ้น กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดโดยปราศจากการรั่วไหลได้ง่าย ๆ

นอกจากนี้ ไพศาล ชัยมงคล ยังได้กล่าวถึงลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน สรุปลike ดังนี้คือ °

๑. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน หรือที่เรียกว่ามีความครบถ้วน

ซึ่งหมายความว่า ถ้าปล่อยให้งบประมาณแผ่นดินกระจุกกระจาย เป็นส่วนต่าง ๆ หรือบต่าง ๆ โดยไม่นำมาร่วมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติ อย่างแท้จริงแล้ว ก้าลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไปก็ย่อมจะไม่เข้มแข็ง เท่าที่ต้องการ แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกัน คือเป็นแผนงบประมาณ ของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาลำกับ ความสำคัญก่อนหลัง หรือมากน้อยของงาน (Priority) ได้ถูกต้องกับสภาพ เศรษฐกิจ และความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

๒. จะต้องถือหลักพัฒนา คำว่า "พัฒนา" ในที่นี้ไม่จำเป็นต้องหมายถึง

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ หากแต่หมายความรวมถึงการพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศ การจัดเตรียมงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องยึดถือหลักพัฒนา กล่าวคือพยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่

๓. จะต้องถือหลักประหยัด ทั้งนี้หมายความว่า จะต้องพยายามให้การ

ใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายเงินเกินกว่าความจำเป็น หรือ ใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือย

---

° ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า ๒๘ - ๓๒.

๔. จะต้องมีระยะเวลาเหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณก็มักจะมีกำหนด ๑ ปี ซึ่งเรียกว่า "ปีการคลัง" หรือ "ปีงบประมาณ" แต่บางประเทศก็ทำงบประมาณปีละ ๒ ครั้ง หรือในทางตรงกันข้ามบางประเทศกลับทำงบประมาณครั้งละ ๒ ปี ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศไป

นอกจากหลักการหรือคุณลักษณะสำคัญ ๆ ของงบประมาณตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีนักวิชาการอื่น ๆ ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า งบประมาณควรจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย เช่น<sup>๑</sup>

๑. จะต้องมีความชัดเจน (Clarity)
๒. จะต้องมีความถูกต้องและเชื่อถือได้ (Accuracy and Reliability)
๓. จะต้องเปิดเผย (Publicity)
๔. จะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความสุจริตใจ (Integrity)
๕. จะต้องมีความยืดหยุ่น (Flexibility)
๖. จะต้องปรากฏเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินหรืองบประมาณเท่านั้น (Exclusiveness) ไม่ควรรวมตัวบทกฎหมายหรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

#### ๔. วิธีการงบประมาณ

คำว่า "วิธีการงบประมาณ" (Budget Procedure) มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "กระบวนการงบประมาณ" (Budget Process) และคำว่า "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) กล่าวคือ ทั้ง ๓ คำนี้ต่างก็มีความหมายถึง

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒

กิจกรรมทุกชั้น เริ่มต้นตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาล แดงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการ งบประมาณแผ่นดินนี้มีอยู่หลายชั้นด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าจะจำแนกออกเป็นชั้นที่สำคัญ ๆ และก็มี ๓ ชั้น คือ <sup>๑</sup>

๑. ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
๒. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
๓. ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

ในทุก ๆ ประเทศต่างก็จะมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของตน แต่กล่าวโดยหลักใหญ่ ๆ แล้ว ย่อมคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประกอบด้วยการกระทำ ๓ ขั้นดังกล่าวข้างต้น

#### ๕. วิธีการงบประมาณของประเทศไทย

กฎหมายที่เป็นแม่บทในเรื่องวิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ในปัจจุบันนี้ก็คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑ กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ นอกจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังมีกฎกระทรวงการคลัง ระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักงบประมาณ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความ

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔.

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกมากมาย ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติ  
เงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งข้อบังคับของกระทรวง  
การคลัง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินี้<sup>๑</sup> อีกหลายฉบับ<sup>๑</sup>

สำหรับวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หรือวงจรงบประมาณ  
(Budget Cycle) หรือกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ของประเทศ  
ไทยอาจสรุปได้ดังนี้คือ

๑. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ในขั้นการ  
จัดเตรียมงบประมาณมีกระบวนการอยู่หลายขั้นตอน เรียงตามลำดับก่อนหลังโดยสรุปดังนี้

- (๑) สำนักงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ (Budget Calendar)  
ขึ้นแล้วแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทราบ  
ปฏิทินดังกล่าวนี้เป็นการแจ้งให้ทราบว่างานชิ้นไหนจะต้อง  
กระทำให้เสร็จเมื่อใด
- (๒) สำนักงบประมาณกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ (Ceiling)  
ขึ้น หลังจากได้ทราบตัวเลขอย่างคร่าว ๆ จากส่วนราชการ  
และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้ว
- (๓) สำนักงบประมาณเสนอขอวงเงินงบประมาณเพื่อขออนุมัติ  
คณะรัฐมนตรี
- (๔) สำนักงบประมาณแจ้งยอดวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี  
แล้ว ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อให้ส่วนราชการ

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๕.

และรัฐวิสาหกิจจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน  
ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้

- (๕) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณพิจารณา  
รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
- (๖) สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี  
พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี
- (๗) คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี  
พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย  
๒ เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น<sup>๑</sup> ซึ่งตามปกติ  
คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้นำเสนอรัฐสภาประมาณกลางเดือน  
กรกฎาคม

๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) เมื่อรัฐสภาได้รับ  
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารนำเสนอ ก็จะเริ่มพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ  
โดยแยกพิจารณาทีละวาระคือ วาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้วก็จะพิจารณา  
ในวาระที่ ๒ คือ ขั้นตอนการแปรญัตติ ซึ่งในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณราย-  
จ่ายมีเงื่อนไขแตกต่างไปจากการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปคือ การแปรญัตติ  
กระทำได้โดยลดรายจ่ายและห้ามแปรญัตติในจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันเป็นต้น<sup>๒</sup> เมื่อผ่าน

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒," ราชกิจจานุเบกษา  
เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๕.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เกรบสุพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เน็กซ์, ๒๕๑๔) หน้า ๑๐๗.

วาระที่ ๒ แล้ว ก็จะถึงวาระที่ ๓ คือ การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาของฝ่ายรัฐสภาอาจใช้เวลาสองเดือน หรือมากกว่านั้น แต่ปกติรัฐสภาจะอนุมัติเป็นกฎหมายราวกลางเดือนกันยายน คือ ประมาณ ๑๕ วัน ก่อนวันเริ่มต้นของปีงบประมาณถัดไป อย่างไรก็ตามถ้าการพิจารณาล่าช้าไม่อาจประกาศใช้ได้ทัน กฎหมายก็กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนไต่ถามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี<sup>๑</sup>

๓. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เมื่อรัฐสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วขั้นต่อไปได้แก่ขั้นการบริหารงบประมาณ หรือที่เรียกว่าการควบคุมงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ก่อนที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ขออนุมัติวงจจากสำนักงบประมาณ จนถึงตอนที่คณะรัฐมนตรีเสนอรายการรับจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาพิจารณา<sup>๒</sup> ในขั้นการบริหารงบประมาณนี้ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็มีส่วนในการควบคุม คือ

ก. การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีการควบคุมโดยฝ่ายต่าง ๆ คือ

- (๑) การควบคุมโดยสำนักงบประมาณ ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องเสนอขออนุมัติเงินประจำงวด (Apportionment) ต่อสำนักงบประมาณว่าในงวดหนึ่ง ๆ ตนจะใช้เงินไปทำอะไรในงานหรือโครงการใด เมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติ

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติวิธีพิจารณางบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๕," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๕๕ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๕, มาตรา ๑๖.

<sup>๒</sup> บวร ประพศิตี, การบริหารการคลัง และกระบวนการงบประมาณ หน้า ๓๐.

เงินประจำงวดแล้วจึงจะจ่ายเงิน หรือก่อนที่ผูกพันได้<sup>๑</sup> นอกจากนี้สำนักงานประมาณยังมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมการใช้จ่ายแต่ละรายการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับอีกด้วย

(๒) การควบคุมโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เมื่อสำนักงานประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้วก็จะแจ้งไปที่กรมบัญชีกลางทราบ กรมบัญชีกลางก็จะควบคุมการเบิกเงิน (Disbursement) โดยการตรวจและอนุมัติฎีกา

(๓) การควบคุมโดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ซึ่งจะมีการตรวจสอบระดับหน่วยงาน คือ ตรวจสอบงบเบื้องต้นที่สำคัญคู่จ่าย และการตรวจสอบบัญชี<sup>๒</sup> นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบระดับรัฐบาล คือ การตรวจสอบรายงานการเงินของแผ่นดิน ซึ่งจัดทำขึ้นจากบัญชีการเงินของแผ่นดิน ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง รายงานการเงินชุดนี้จะแสดงฐานะ

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑, "ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๑๐ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๒๓.

<sup>๒</sup> ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๐๕. ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๕, ปีที่ ๑๐๑.



การเงินของรัฐบาล ณ วันสิ้นงวดการบัญชีมีงบประมาณแต่ละปีรวมตลอดถึงรายได้แผ่นดินและการเบิกจ่ายจากคลังกัวย

ข. การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เงินที่รัฐบาลจ่ายไปนั้นเป็นเงินที่เก็บจากภาษีอากรของราษฎร เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีหลักอยู่ว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ และเมื่อรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินไปแล้วก็ต้องให้รัฐสภาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่าได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้แต่แรก เมื่อคอนอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้รัฐมนตรี ปรกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อนเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป" ๑

เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีของรัฐบาลแล้วก็ เป็นอันสิ้นสุดวงจรงบประมาณ

#### ๖. การปฏิรูปวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบ Programme Budgeting

โดยที่ในปัจจุบันระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้มีการปฏิรูปเพื่อ

---

๑ "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๓๐.

ให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) วิธีการงบประมาณของประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยจะวางรูปแบบของงบประมาณแผ่นดินในรูปโครงการอย่างแท้จริง ซึ่งสำนักงบประมาณได้ศึกษารายละเอียดและขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับการปฏิรูปวิธีการงบประมาณในลักษณะดังกล่าวร่วมกับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้พิจารณาเห็นสมควรดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะระบุวงเงินตามโครงการและงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแทนที่จะระบุเป็นหมวดรายจ่าย

๒. ระบบการควบคุมและติดตามนับแต่การพิจารณาจัดสรร การอนุมัติเงินประจำงวด การโอนและการเบิกจ่ายจะได้กำหนด และปรับปรุงให้สอดคล้องกับรูปแบบของกฎหมายข้อ ๑

๓. เพื่ออำนวยความสะดวกให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในความรับผิดชอบ สำนักงบประมาณจะได้กำหนดวงเงินรายจ่ายเบื้องต้นสำหรับกระทรวงการแต่ละกระทรวง ที่จะรับไปดำเนินการจัดสรร (Ministerial Ceiling) ทั้งนี้ โดยที่วงเงินดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณแยกเป็นค่านายจ่ายหรือ Sectoral Ceiling ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงบประมาณจะกำหนดขึ้น และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขอรับความเห็นชอบ

---

<sup>๑</sup> สำนักงบประมาณ, เอกสารประกอบการสัมมนาหัวหน้าสำนักงานจังหวัด  
๗ โรงแรม โกลเด้น คาร์กอน ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔  
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ), หน้า ๑๓ - ๑๔.

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบ  
 แผนงาน (Programme Budgeting) นั้น งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ จะเป็นงบประมาณ  
 แยกกันประจำปีฉบับแรกของแผนการใช้จ่ายภาครัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
 แห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เป็นพิเศษระหว่างแผนการใช้จ่าย  
 ประจำปี และแผนระยะยาว แยกออกได้เป็นหัวข้อสำคัญดังนี้<sup>๑</sup>

๑. ด้านเป้าหมายรายได้และผลผลิตของสาขาต่าง ๆ ของเศรษฐกิจ
๒. ด้านการจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการ  
 ต่าง ๆ ในแผนพัฒนา

ความสัมพันธ์ในสองประการข้างต้นนี้ย่อมหมายถึงการประสานงานระหว่าง  
 สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ตามขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณประจำปีและในด้านการประเมินผลการพัฒนา และ  
 วัดความสำเร็จของโครงการในแผน

ขั้นตอนของการประสานงานในการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น ได้กำหนด  
 ไว้ในปฏิทินงบประมาณ ซึ่งก็จะได้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณในต่าง ๆ (Sectoral  
 Ceiling) ไว้เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาทั้งในค่าของวงเงิน  
 ใช้จ่ายภาครัฐบาลที่จำเป็น และในด้านการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ  
 ที่พึงได้รับการสนับสนุนให้ส่วนราชการดำเนินการตามเป้าหมายของการพัฒนา

---

<sup>๑</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, กรมการเงินกลาโหม, "บทนำ",  
วารสารการบริหารการเงินทหาร (มค. - เม.ย. ๒๕๒๓) : พิเศษ ๒ - ๓.

จากลักษณะความสำคัญและวิธีงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่างบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในฐานะที่เป็นแนวหนึ่งของการศึกษา และในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาล จากความสำคัญดังกล่าวงบประมาณจึงได้ชื่อว่า เป็นเครื่องมือเอนกประสงค์ (Multipurpose Tool) กล่าวคือ ประการแรกงบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะเป็นที่แสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล ประการที่สองงบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล ประการที่สามงบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ประการที่สี่งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหาร และประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ประการที่ห้างบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน ประการสุดท้ายงบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจงานนโยบายต่าง ๆ งบประมาณจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่มาก และถือกันว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารนับตั้งแต่การวางแผน การประสานงาน การควบคุมงาน และการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งงบประมาณนั้นนับได้ว่าเป็นแผนชนิดหนึ่งที่แสดงให้เห็นในรูปของตัวเงิน และแสดงโครงการที่จะดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีของประเทศไทยงบประมาณเป็นแผนดำเนินงานระยะสั้น ๑ ปี โดยมีแผนหลัก ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผน ๕ ปี เป็นแผนแม่บทที่ใช้ในการกำหนดแผนระยะสั้น และในการที่จะดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในแผนนั้น จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานที่ดี รวมทั้งการควบคุม และการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นเทคนิคที่สำคัญในการบริหาร

งบประมาณจึงมีความสำคัญ และเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะ ความสำคัญ และกระบวนการในการบริหารในตอนต่อไป

## ข. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือ มุ่งให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ดังนั้น นอกจากจะบริหารงานตามปกติแล้วยังต้องอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งในที่นี้จะได้อธิบายให้เห็นถึงหลักบริหารโดยทั่วไป และหลักการบริหารการพัฒนากิ่งนี้

### ๑. ความหมายและความสำคัญของการบริหาร

#### ๑.๑ ความหมายของการบริหาร

คำว่า "การบริหาร" (Administration) เป็นคำที่มีความหมายกว้างโดยทั่วไปหมายถึงการบริหารงานทุก ๆ ด้าน และยังมีคำที่ใช้แทนได้ในบางโอกาส เช่น คำว่า "การจัดการ" (Management) ซึ่งมักเป็นที่เข้าใจว่า ถ้าพูดถึงการบริหาร (Administration) ในความนิยมแพร่หลาย หมายถึงการบริหารราชการ หากเป็นการจัดการ (Management) หมายถึงการบริหารในวงธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามทั้ง ๒ คำนี้ใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน หากจะแยกคำทั้งสองออกจากกันแล้ว จะได้ว่าการบริหาร (Administration) มักจะเน้นเรื่องการบริหาร หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนการจัดการ (Management) เป็นการเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) <sup>๑</sup> หรืออาจจะพูดรวมไปเสียได้ว่า การจัดการ (Management) หรือการบริหาร (Administration) โดยทั่วไปย่อมจะหมายถึง

---

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : เกษมสุวรรณ, ๒๕๑๘),  
หน้า ๘ - ๕.

การควบคุมกิจการด้านคง ๆ ภายในองค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความหมายของการบริหารจะมีความแตกต่างกันไปบ้างอยู่ที่ว่าผู้รู้แต่ละท่านจะมองเห็นไปด้านใดเท่านั้น<sup>๑</sup> และในปัจจุบันสองคำนี้ก็ใช้แทนกันอยู่เสมอ

ความหมายของคำว่า "การบริหาร" ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ต่าง ๆ กัน ได้แก่

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายว่าการบริหาร หมายถึงการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒</sup>

Pfiffner และ Presthus ได้อธิบายความหมายของการบริหาร (Administration) ไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมหรือกระบวนการส่วนเกี่ยวข้องกับวิธีการ (Means) เพื่อทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๐.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๑๘.

<sup>๓</sup> John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration (New York : The Ponal Press Company, 1960) p. 3

Dwight Waldo ได้ทำนายไว้ว่า การบริหารหมายถึงแบบหนึ่งของความพยายามของมนุษย์ร่วมกัน และเป็นความพยายามที่มีเหตุผลสูงมาก<sup>๑</sup> และได้อธิบายต่อไปว่าความพยายามของมนุษย์ร่วมกันนั้นอาจร่วมกันโดยตรงตามความหมาย เช่น ร่วมกันทำงานบางอย่าง หรือจะเป็นการร่วมมือแบบต่อต้านกัน (Antagonistic Cooperation) ก็ได้

รูป กาญจนประกร ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหาร หมายถึงการทำงานของคนบุคคล (Group) ตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารนี้จึงใช้สำหรับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลคนเดียว เรียกว่าเป็นการทำงานตามธรรมดาเท่านั้น<sup>๒</sup>

จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้นี้จะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการคือ

๑. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
๒. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๓. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

<sup>๑</sup> Dwight Waldo, The Study of Public Administration

(New York : Random House, Inc., 1955) p. 6.

<sup>๒</sup> สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผ่นดินใหม่ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๔ - ๕.

๔. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
๕. การบริหารงานมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational) <sup>๑</sup>

### ๑.๒ ความสำคัญของการบริหาร

ในสังคมหนึ่ง ๆ มนุษย์ย่อมมีพฤติกรรมร่วมกันในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสมาชิกในสังคมมากที่สุด มีการแบ่งงานกันทำ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การปรับปรุงการบริหารของกลุ่มให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นระเบียบมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชน พยายามหาวิธีการ (Means) ที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ฉะนั้นการบริหารจึงมีความสำคัญดังนี้ <sup>๒</sup>

๑. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
๒. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านการบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๑๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๕.



๓. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น
  ๔. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
  ๕. การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต
  ๖. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังคม ฉะนั้น ความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Socio - Cultural Factors Environment) เป็นอันมาก
  ๗. การบริหารมีลักษณะต้องใ้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร
  ๘. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว หรือสำนักงานย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด
  ๙. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งควบคู่ที่แยกกันไม่ออก ฉะนั้นการศึกษาจึงต้องคำนึงถึงสภาพทางการเมืองด้วย
- จึงกล่าวได้ว่า การบริหารคือการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ ในการนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๒. ปัจจัยในการบริหาร

โดยทั่วไปการบริหารงานจะต้องมีปัจจัยพื้นฐาน ๔ ประการ หรือที่เรียกว่าทรัพยากรการบริหาร (Administration Resources) คือ

- คน (Man)
- เงิน (Money)
- วัสดุอุปกรณ์ (Material)
- การจัดการ (Management)

หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า ๔ M's ปัจจัยทั้ง ๔ ประการนับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะการบริหารทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นของรัฐ หรือเอกชนก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ และการจัดการ เป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้

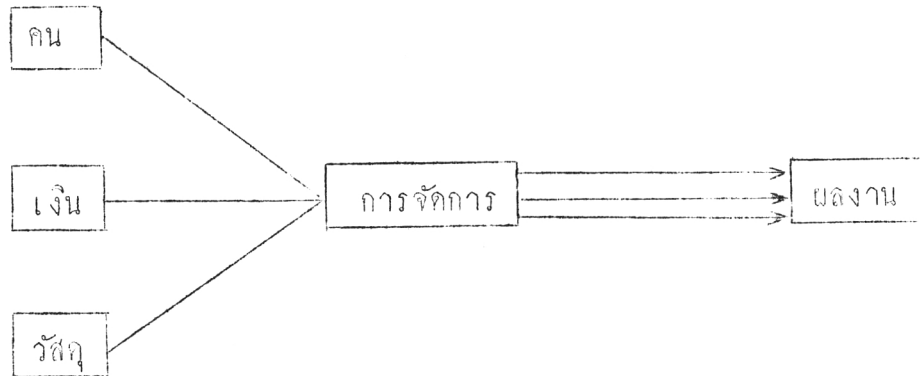
แต่ในปัจจุบันได้มีผู้พิจารณาขยายขอบเขตของปัจจัยการบริหารกว้างขวางออกไปอีก เช่น William T. Greenwood ได้เสนอความเห็นที่ปัจจัยในการบริหารไม่ได้มีเพียง ๔ อย่างเท่านั้น แต่อย่างน้อยควรมี ๗ อย่าง คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะอาดต่าง ๆ<sup>๑</sup>

เป็นการแน่นอนว่า การบริหารงานจะต้องมีปัจจัยทั้ง ๔ (4 M's) เป็นส่วนประกอบสำคัญ ดังนั้น การบริหารงานใด ๆ ก็ตามการที่จะได้ผลงานออกมา (Output) ก็จำเป็นจะต้องมีปัจจัย ๓ อย่างที่ใส่เข้าไปก่อน (Input) คือ คน เงิน และวัสดุ และมีกระบวนการในการจัดการให้ Input Factors ต่าง ๆ ผสมกลมกลืนกันเป็นอย่างดี

---

<sup>๑</sup> William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South Western Publishing Company, 1965), pp. 74 - 75.

ผลงานจึงจะออกมาดีมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>



### ๓. องค์ประกอบการบริหาร (Management Function)

ในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือนโยบายที่วางไว้นั้น นอกจากจะต้องมีปัจจัยในการบริหารดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ มาเป็นส่วนสำคัญในการจัดการอีกด้วย เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) ได้พูดถึงองค์ประกอบในการบริหารว่า ได้แก่<sup>๒</sup>

๑. การวางแผน (Planning) คือการคาดการณ์ล่วงหน้าต่อสิ่งต่าง ๆ ที่มีผลต่อการทำงาน และต้องมีแนวทางในการปฏิบัติไว้เพื่อใช้ได้ในอนาคต

<sup>๑</sup> อมร รักษาสัจย์ และจัตติยา กรรณสูตร, ทฤษฎี และแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘๘.

<sup>๒</sup> Henri Fayol, General and Industrial Management (London : Sir Issac & Sons, Ltd., 1949), p. 29.

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือการจัดโครงสร้างของงานต่าง ๆ ขึ้นรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ด้วยเพื่อให้คนสามารถปฏิบัติงาน ในแนวทางที่เหมาะสม

๓. การบังคับบัญชา (Commanding) คือการที่ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการ ให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีการลงโทษผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา เมื่อทำงานหย่อนสมรรถภาพ เพื่อให้มีการปรับปรุงงานภายในองค์การให้มีลักษณะที่เหมาะสมไม่เกิดการขัดแย้ง เพื่อมุ่ง ไปสู่จุดหมาย หรือวัตถุประสงค์อื่นเดียวกัน

๔. การประสานงาน (Coordinating) คือภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึงการกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปนั้นเป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้นไม่เกิดการผิดพลาด

ในองค์การโดยทั่วไปหลักและวิธีการบริหารมีอยู่หลายแบบ แต่ส่วนใหญ่จะ มาจากรากฐานของทฤษฎีองค์การตามแนวความคิดของ Henri Fayol หรืออาจเรียกว่า เป็นหลักของการบริหารงานทั่วไป (General Principle of Management) ซึ่งมีอยู่ ๑๔ ประการ คือ<sup>๑</sup>

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) คือการทำงานตาม ความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือตามความสามารถของแต่ละบุคคล หรือตามความสามารถ ของกลุ่มคน เพื่อให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพที่สุด

---

<sup>๑</sup> Ibid. PP. 32 - 36.

๒. อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงานและการบังคับบัญชาผู้น้อง และอำนาจหน้าที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบเสมอ

๓. ระเบียบวินัย (Discipline) การทำงานต้องเป็นไปอย่างมีระเบียบ ต้องมีการตกลงหรือกำหนดให้ชัดเจนว่าสิ่งใดที่ผู้ปฏิบัติงานควรประพฤติหรืองดเว้นการประพฤติ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงนั้น ระเบียบวินัยที่ดี หรือการที่จะรักษา วินัย ให้มีผลนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรม และคนส่วนใหญ่ยอมรับและต้องอาศัยผู้บังคับบัญชาที่ดี ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นธรรมในการรักษาระเบียบวินัย

๔. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ผู้ปฏิบัติงาน จะต้องทราบว่าใครเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบโดยตรงที่จะรับคำสั่งหรือปรึกษาการแก้ปัญหาโดยทั่วไปถือว่าผู้ปฏิบัติงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อจะได้ไม่เกิดความสับสนในการทำงาน ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างแผนกต่าง ๆ หรือระหว่างบุคคลที่ทำงานร่วมกันด้วย

๕. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) คือกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มจะต้องมีเป้าหมาย หรือจุดร่วมอันเดียวกัน สอดคล้องตามแผนงานร่วมกัน การสั่งงานต้องไม่ซ้ำซ้อน หรือกำกวมกัน เพราะอาจจะทำให้เกิดความสับสนจนวายได้

๖. ไม่ถือประโยชน์ส่วนตัวเหนือส่วนรวม (Subordination of individual to general interest) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ขององค์การก่อนเป้าหมาย และผลประโยชน์ขององค์การจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด

๗. ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration of personnel) เมื่อมีการทำงานย่อมต้องมีค่าตอบแทน และค่าตอบแทนนั้นต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เงินค่าครองชีพ ความสามารถของแต่ละบุคคล รวมทั้งฐานะทาง

เศรษฐกิจขององค์กร เพื่อให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

๘. การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization) เป็นการรวมงานที่มีลักษณะการบริหารเหมือน ๆ กันมาขึ้นไว้กับศูนย์กลางเดียวกัน โดยมีการกระจายอำนาจบ้าง เพื่อให้ส่วนบริหารได้ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรได้พอสมควร

๙. สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) มีสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาระดับต่ำ อันจะเป็นผลต่อเอกภาพของสายการบังคับบัญชา คือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการต่อเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาจนถึงระดับต่ำสุดได้

๑๐. การออกคำสั่ง (Order) เป็นการจัดระเบียบตัวบุคคล หรือสิ่งของในการทำงานในองค์กร ผู้บริหารจะต้องกำหนดลักษณะงาน มีการจัดผังขององค์กร (Organization Chart) ไว้ หรือการออกคำสั่งที่ชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไปทั้งที่เป็นระเบียบข้อบังคับสำหรับบุคคล และที่เกี่ยวข้องกับวัตถุหรือสิ่งของ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเกิดความเป็นระเบียบ

๑๑. ความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารจะต้องมีความเป็นธรรมปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรม ไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง

๑๒. ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Stability of Tenure) ผู้ทำงานจะต้องได้รับหลักประกัน หรือสัญญาว่าจะไม่ถูกออกจากงานก่อนครบกำหนดปฏิบัติงาน เพื่อให้โอกาสศึกษางานเสียก่อน รวมถึงการที่จะไม่ถูกสับเปลี่ยนหน้าที่บ่อยเกินไปด้วย

๑๓. ความคิดริเริ่ม (Initiative) การนำเอาความคิดริเริ่มในสิ่งใหม่ เข้ามาปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย และก้าวหน้าอยู่เสมอ รวมถึงในแง่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้น้องแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะข้อบกพร่องที่มี

อยู่ในองค์การเพื่อแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de corps or Harmony) ทุกคนในองค์การต้องมีความสามัคคีกลมเกลียว ร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน หรือมีการทำงานเป็นทีม (Team - work)

#### ๔. กระบวนการในการบริหาร (Process of Administration)

กระบวนการในการบริหารงานได้มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลายท่านเป็นความพยายามที่จะค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด (One Best Way) ในการทำงานโดยทั่วไปยอมรับว่าการบริหารจะต้องมีขั้นตอน หรือกระบวนการเหล่านี้อยู่ด้วยกันคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling)

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิก (Lyndall Urwick) ได้สรุปกระบวนการบริหาร และเสนอขึ้นเป็นหลักวิชาในปี ๑๙๓๗ ในหนังสือชื่อว่า "Papers on the Science of Administration" โดยกุลลิค ได้ตั้งชื่อหัวเรื่องว่า "Notes on the Theory of Organization" กล่าวถึงเนื้อหาสาระอันเป็นหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูง หรือกระบวนการบริหารว่ามีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ ๗ ขั้นตอน เรียกโดยย่อว่า "POSDCORB Model" คือ <sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup> Luther Gulick and Lyndall Urwick, Papers on the Science of Administration, (New York : Institute of Public Administration, 1937), p. 17.

๑. P คือ Planning หมายถึงการวางแผนเป็นการคาดการณ์ในอนาคต เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ทางวิชาการ และวิจญาณอย่างมีเหตุผลในการกำหนดวิธี กการ และในการวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต และต้องคำนึงถึงนโยบายเพื่อให้การ คำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าการวางแผน หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัย และตัดสินใจที่จะกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด

๒. O คือ Organizing หมายถึงการจัดองค์การเป็นแผนงานต่าง ๆ โดยได้กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การดำเนินงาน ขององค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดส่วนราชการหรือ องค์การ ซึ่งพิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงาน และวิธีการจัดการด้วย

๓. S คือ Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคล และเจ้าหน้าที่ที่มา ปฏิบัติงานโดยให้มีความเหมาะสมกับการจัดองค์การ หรือการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะกับงาน รวมถึงการที่จะเสริมสร้าง และสร้างไว้ ซึ่งสัมพันธ์ภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงานด้วย

๔. D คือ Directing หมายถึงการอำนวยการในองค์การ โดย อาศัยศิลปะของผู้นำในการบริหารงานขององค์การ เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) และการจูงใจ (Motivation) ทั้งนี้รวมถึง การควบคุมงานนี้เทศงาน และการวินิจฉัยสั่งการ (Dicision Making) ด้วย

๕. Co คือ Coordinating หมายถึงการร่วมมือประสานงานใน การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย และปฏิบัติงานด้วยความราบรื่น ลดปัญหาข้อขัดแย้ง และข้อขัดข้องต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารจะต้องจัดให้มีขึ้นควบคู่ไปกับการ สื่อสาร (Communicating) ด้วย



๖. R คือ Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน และ  
 ประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ให้ประชาชนได้ทราบหรืออีกนัยหนึ่ง หมายถึง  
 การบอกกล่าวชี้แจง หรือแสดงถึงผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน หรือการกระทำต่าง ๆ  
 อาจจะด้วยวาจา เอกสารบรรยายความหรือเชิงสถิติ และรวมถึงการประชาสัมพันธ์ด้วย<sup>๑</sup>

๗. B คือ Budgeting หมายถึงการเงินที่จะใช้ในองค์กร หรือ  
 งบประมาณขององค์กร การงบประมาณเป็นการวางแผนเพื่อการบริหารทรัพยากร  
 เงิน และการดำเนินงาน ซึ่งการงบประมาณและการเงินนี้ เป็นเครื่องมือในการควบคุม  
 งานอย่างหนึ่งด้วย

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้ให้หลักการเพิ่มเติม คือได้เพิ่ม "PA"  
 เข้าไปเป็น "PAPOSDCORB"<sup>๒</sup> โดย P คือ Policy (นโยบาย) และ A คือ  
 Authority (อำนาจหน้าที่) ซึ่งในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่า Planning ความแนว  
 ของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick นั้นน่าจะได้อรวม Policy  
 (นโยบาย) เข้าไว้ด้วยแล้ว ส่วน Authority (อำนาจหน้าที่) นั้นก็น่าจะรวมไว้ใน  
 เรื่องการจัดองค์กร เพราะการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ย่อมจะ  
 ต้องมีอำนาจหน้าที่อยู่ด้วยแล้ว แต่ถ้าจะแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ในลักษณะของทรัพยากร  
 การบริหารก็จะเห็นเด่นชัดว่าอำนาจหน้าที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหาร เป็นอันมาก

---

<sup>๑</sup> กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น  
 กรมการปกครอง, ๒๕๑๐) หน้า ๓๒๘ - ๔๐๐.

<sup>๒</sup> ชุม กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐) หน้า ๕๗.

จากความหมกมุ่นและความสำคัญของการบริหารตามที่กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่จะสามารถบริหารงานต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในการบริหารอันได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ และยังคงมีองค์ประกอบอื่น ๆ ในการบริหาร อันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุมงาน นอกจากจะต้องมีปัจจัยในการบริหาร และองค์ประกอบการบริหารแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นองค์จำเป็นในการ ก็คือกระบวนการในการบริหาร ตามที่กูลิค (Gulick) และ เออร์วิก (Urwick) ได้สรุปไว้ว่ามี ๗ ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การร่วมมือประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการงบประมาณ

อย่างไรก็ตามการบริหารนั้นเป็นสิ่งที่มิได้หยุดนิ่ง หากแต่มีการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา มีการศึกษาค้นคว้า สร้างหลักการ และนำเอากฎเกณฑ์และทฤษฎีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการบริหาร เพื่อให้ทันกับการเจริญเติบโตของสังคมที่นับวันจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การบริหารหรือการจัดการ เท่าที่ผาเมานับได้ว่ามีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ระยะ คือ °

ระยะที่ ๑ การจัดการตามแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งเป็นการจัดการที่มีระบบโดยศึกษาหาเหตุ และผล (Cause and effect) เพื่อหาวิธีที่ดีที่สุดจากการทำงาน และมุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำงานมากขึ้น การเสนอแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์โดยเน้นเรื่องวิธีการทำงาน และผลผลิตนี้ให้ความสนใจต่อบุคคลน้อยเกินไป ทำให้นักวิชาการบริหารเริ่มหันมาสนใจตัวบุคคลมากขึ้น อันเป็นจุดเริ่มต้นไปสู่วิวัฒนาการจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์

---

° สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๒๕.

ระยะที่ ๒ การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Approach) ได้รับความสนใจมากในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ บรรดานักจิตวิทยา สังคมวิทยา ได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับสภาพการทำงานของคนงานในแง่ต่าง ๆ โดยมุ่งพิจารณาความสำคัญของบุคคลในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของการบริหารยิ่งกว่าการศึกษาในเรื่องวิธีการจัดการตามแบบวิทยาศาสตร์ การศึกษาตามแนวมนุษยสัมพันธ์นี้ได้รับการวิจารณ์ว่า ให้ความสนใจในตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป จึงทำให้เกิดความพยายามที่จะหาวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอใหม่ในการศึกษาตามแนวทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

ระยะที่ ๓ การจัดการตามแนวทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory) การจัดการแบบนี้บางที่เรียกว่า การจัดการองค์การตามแนวโครงสร้าง ซึ่งมุ่งที่จะมสานส่วนที่ดีของการจัดการทั้งสองแบบที่กล่าวมาแล้ว โดยให้มีการพิจารณาถึงระบบพฤติกรรมในการทำงาน ลักษณะโครงสร้างขององค์การ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน นอกจากนี้ยังได้ศึกษาในด้านทฤษฎีการวิจัยสั่งการ โดยนำความรู้ทางคณิตศาสตร์เชิงปริมาณ (Quantitative) มาใช้เพื่อช่วยในการตัดสินใจเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และมีผลสัมฤทธิ์มากขึ้นในสภาพการณ์ต่าง ๆ กัน

ระยะที่ ๔ การจัดการตามแนวพัฒนาการบริหาร (Administrative Development) แม้การศึกษาตามแนวการจัดการแผนใหม่จะได้พยายามปรับปรุง หรือ คัดแปลงแก้ไขข้อบกพร่อง โดยพยายามที่จะสร้างสรรค์ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติให้แก่การบริหาร เพื่อให้สมบูรณ์มากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถนำทฤษฎีการบริหารไปใช้ได้ในทุกสถานที่ จึงทำให้เกิดแนวการศึกษาใหม่ที่เรียกว่า การจัดการตามแนวพัฒนาการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองของแต่ละแห่งต่างกัน จึงได้พัฒนาระบบการบริหารขึ้นโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ถือว่าการพัฒนาเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เรื่องหนึ่ง และเป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศด้อยพัฒนานั้นหย่อนประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร ฉะนั้นการจัดการตามแนวพัฒนาการบริหารจึงได้เสนอแนวความคิด และทฤษฎีใหม่ ๆ เพื่อ

เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารที่ดี และทันสมัยกว่าเดิม โดยการบริหารในประเทศที่กำลังพัฒนาจะมุ่งเน้นให้เกิดการสร้างสรรค์ หรือการคิดแปลงแก้ไข เพื่อก่อให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ ขึ้น โดยใช้ความรู้ เทคนิค และพฤติกรรมการบริหารที่จะช่วยให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ

แนวความคิดและทฤษฎีตามแนวพัฒนาการบริหารส่วนมากมักเห็นถึงเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบริหารที่มีอยู่ให้ก้าวหน้า และเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เห็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อเป็นผลที่จะก่อให้เกิดการขยาย และการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างเร่งรีบด้วย

ฉะนั้น แนวศึกษาการบริหารของกลุ่มนี้จึงมุ่งเล็งถึงสภาพของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งอิทธิพล และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีผลต่อกระทบต่อการบริหารที่จะเป็นส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปการบริหารนั้นก็ต้องปรับปรุงกลไกให้รับกับงานเก่าและงานใหม่ด้วย สิ่งเหล่านี้ช่วยให้เกิดกระบวนการพัฒนาการบริหารขึ้น อันเป็นแนวความคิดและทฤษฎีที่สำคัญยิ่งในระบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะได้อธิบายให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นในตอนต่อไป

## ๕. การพัฒนาการบริหาร (Administration Development)

### ๕.๑ ความหมายของการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหารหมายถึง "การปรับปรุงกลไกส่วนต่าง ๆ ของการบริหารงาน เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่าง

รวดเร็ว และประหยัด" <sup>๑</sup>

การที่รัฐบาลจัดหน่วยงานหรือองค์การขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหาร มิได้เป็นหลักประกันว่างานพัฒนาจะบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่วางเป้าหมายไว้ ความสำเร็จนี้จะบรรลุได้ ก็ต่อเมื่อการบริหารงานในหน่วยงานนั้นมีสมรรถภาพในทางตรงข้าม ถ้าหน่วยงานนั้นมีปัญหาในเรื่องของปัจจัยในการบริหาร นอกจากจะทำให้งานไม่บรรลุตามเป้าหมายแล้ว ยังทำให้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาการบริหารจึงเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศ

### ๕.๒ รูปแบบในการพัฒนาการบริหาร

การเปลี่ยนแปลงเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาการบริหารนั้น สามารถทำได้ ๓ วิธี คือ <sup>๒</sup>

๑) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือการวิวัฒนาการ  
การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในกรอบของโครงสร้างที่มั่นคงแล้ว การต่อต้านจะเกิดขึ้นจากผู้นำ ถ้ามีลักษณะที่จะทำลายโครงสร้างที่มีอยู่

---

<sup>๑</sup> อมร รักษาศักดิ์, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาศักดิ์ และ ชิตติยา กรรณสูตร, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๔๔

<sup>๒</sup> ปฐม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๗.

๒) การปฏิวัติ เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและรวดเร็วครอบคลุมทั่วไปเรื่องโครงสร้างและค่านิยมที่ยึดถือ นักปฏิวัติจะไม่ยอมให้มีการประนีประนอมหรือมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยเด็ดขาด

๓) การปฏิรูป เป้าหมายขั้นสุดท้ายของการปฏิรูปคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและค่านิยมที่มีอยู่ แต่ลักษณะของการปฏิบัติจะอยู่ในกรอบของโครงสร้างที่มีอยู่ นักปฏิรูปนิยมใช้การประนีประนอมเพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นในส่วนรวม และในขณะเดียวกันก็พยายามใช้อิทธิพลที่มีอยู่ชักจูงหรือบีบบังคับให้บุคคลอื่นเห็นด้วยกับแนวความคิดของตน

ในเรื่องรูปแบบของการพัฒนาการบริหารนี้ ดร. ปฐม มณีโรจน์ มีความเห็นว่า การวิวัฒนาการไม่ใช่มาตรการที่เพียงพอสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา การปฏิวัติก็เป็นไปไต่ยาก เพราะว่าขาดแนวความคิดทางทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น ทางเลือกของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงควรเป็นการปฏิรูปการบริหาร<sup>๑</sup>

### ๕.๓ วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการบริหาร

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการบริหาร คือ การเสริมสร้างสมรรถภาพทางการบริหาร และในขณะเดียวกันก็เป็นการแก้ไขจุดบกพร่องของการบริหารที่เกิดขึ้น แต่ในการปฏิรูปแต่ละครั้งต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์โดยเจาะจง เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในเรื่องโครงสร้าง กระบวนการปฏิบัติ ความสัมพันธ์ของบุคคลภายในองค์การ การลดค่าใช้จ่าย หรือการจัดกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงาน

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

## ๖. การบริหารการพัฒนา (Development Administration)

### ๖.๑ ความหมายของการบริหารการพัฒนา

คำว่า Development Administration เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทย ได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้นใช้คำว่า "การบริหารการพัฒนา" เมื่อเป็นการปฏิบัติการ (an activity) และใช้คำว่า "พัฒนบริหารศาสตร์" หรือ "วิชาการบริหารการพัฒนา" เมื่อเป็นหลักวิชาการที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a Field of Study) <sup>๑</sup>

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) ได้มีที่มาและผู้ให้ความหมายเอาไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

George Gant ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของมูลนิธิฟอร์ด ได้ใช้คำว่า Development Administration เป็นคนแรก โดยมีประสบการณ์จากการทำงานที่องค์กรเขื่อนกั้นน้ำเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority หรือ TVA) Gant เห็นว่าในการบริหารงานทั่ว ๆ ไป นั้น มีงานอยู่ ๒ ชนิดใหญ่ ๆ ซึ่งพอจะแยกกันพิจารณาได้ เพราะมีความมุ่งหมายและวิธีการต่างกันโดยตั้งชื่อการบริหารงาน ๒ ชนิดนี้ว่า Internal Administration กับ External Administration แยกอธิบายได้ดังนี้

### ๑. การบริหารงานภายใน (Internal Administration) หมายถึง

---

<sup>๑</sup> กมล อรุณย์พันธุ์, เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และสุจิตรา ธนานันท์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐.

ว่า การบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้องค์การที่บริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์กรให้ดี มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การจัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด

## ๒..การบริหารงานภายนอก (External Administration)

ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการค้นพบว่าในการบริหารงานนั้นมีข้อแม้จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์กรอย่างเกี่ยว เพราะองค์กรมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่านอกเหนือไปจากการจัดการภายในองค์กรที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาจุดติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์กรของตน เพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการบริหารขององค์กรที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นความตายขององค์กร

ต่อมาเมื่อ Gant ได้มาทำงานกับมูลนิธิฟอร์ดโดยเฉพาะในด้านการชักชวนใจให้ทุนส่งเสริมการพัฒนาในต่าง ๆ แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก Gant คิดถึงความสำคัญของการบริหารภายนอก โดยเฉพาะในกรณีนี้จะต้องมุ่งการกระทำการพัฒนาการว่า การบริหารจะเพ่งเล็งอยู่แต่การบริหารภายในองค์กรเองหาเพียงพอไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ส่วนรวมของรัฐ ก็คือการพัฒนาอีกด้วย เมื่อนักบริหารต้องคำนึงถึงว่าตนจะต้องช่วยพัฒนาประเทศแล้ว ตนก็ย่อมต้องติดต่อกับปัจจัยภายนอกยิ่งขึ้นอีก การทำ... โดยเพ่งเล็งถึงการนำองค์การให้มีส่วนในการพัฒนานี้เอง ที่ Gant เรียกว่า "Development Administration" \*

---

\* อมร รัชชาสัตย์, "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ๓ (มกราคม ๒๕๐๖) : ๔๐๓ - ๔๐๕



Edwards W. Weidner ซึ่งเป็นผู้ถือหลักในเรื่องการบริหารการพัฒนาผู้หนึ่ง เห็นว่า Development Administration นั้นเป็นการ "ปรับปรุงอุปกรณ์การบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการของรัฐ" ซึ่งหมายความว่าก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรเสียก่อน แล้วจึงนำการบริหารให้มามีส่วนช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมาย<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ Weidner ยังเห็นว่าอาจแยกแนวความคิดเกี่ยวกับ Development Administration ออกได้เป็น ๒ ทาง คือ

๑. ในค่านกระบวนการ (Process) Weidner เห็นว่าการบริหารการพัฒนาในทางราชการนั้น หมายถึงกระบวนการทั้งหลายที่นำองค์การไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ถูกกำหนดลงไว้วิธีใดวิธีหนึ่งโดยผู้มีอำนาจหน้าที่

๒. ในค่านวิชาการ (area of study) หรือพัฒนาบริหารศาสตร์นั้น Development Administration ในฐานะที่เป็นลักษณะวิชาหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีจุดสนใจอยู่ที่หลักการอย่างหนึ่งในบรรดาหลักการทั้งหลายที่คนเราแสวงหา และจะยึดถือได้มากน้อยเพียงใดก็สุดแต่ส่วนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือประเทศ จะเชื่อมั่นในหลักการนั้นเพียงใด ซึ่งอาจตีความจากนิยามนี้ได้ง่าย ๆ ว่า วิชาพัฒนาบริหารศาสตร์เป็นวิชาที่กล่าวถึงว่าประเทศนั้น ๆ ยึดถือสนับสนุนหลักพัฒนาเพียงใด ประการใด แล้วจึงหาทางศึกษาดูทางทำการวิจัยเพื่อค้นหาภาวะ ซึ่งจะช่วยให้สามารถบริหารงานให้

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๕.

บรรลุดูคมุ่งหมายของการพัฒนาอย่างดีที่สุด<sup>๑</sup>

Paul Meadows ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารงานของรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้แน่นอนแล้ว นักบริหารการพัฒนาจะต้องทำงานเช่นตัวนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง<sup>๒</sup>

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งอธิบายถึงความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้อย่างชัดเจนได้แก่ Fred W. Riggs ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารการพัฒนา หมายถึง (๑) การบริหารโครงการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนที่กำหนดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (๒) การเพิ่มความสามารถในการบริหาร"<sup>๓</sup>

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกมากที่ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้สำหรับนักวิชาการชาวเอเชียได้ให้แนวความคิดไว้ดังนี้

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐๖.

<sup>๒</sup> Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration," in Development Administration : concepts and Problems, ed. Irving Swerdlow (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963), p. 86.

<sup>๓</sup> Fred W. Riggs, "Introduction," in Frontiers of Development Administration, ed. Fred W. Riggs (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), pp. 6 - 7.

Shou - Sheng Hsuch นักวิชาการชาวจีน ซึ่งสอนอยู่ที่ The Chinese University of Hong Kong เห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่ใช่การบริหารราชการชนิดใหม่ที่แยกจากรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายอย่างกว้าง การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารราชการ โดยยึดจุดมุ่งหมายเป็นหลัก และต้องการที่จะเน้นบทบาทเฉพาะอย่างหนึ่งของการบริหารนี้ คือ เป็นการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนา<sup>๑</sup>

Jose' Abueva นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ให้ความหมายว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารบรรดาโครงการพัฒนาทั้งในค้ำเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งโครงการปรับปรุงองค์กร และการบริหารระบบราชการ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาระดับชาติ<sup>๒</sup>

E.S. Khanna นักวิชาการชาวอินเดีย เห็นว่าการบริหารการพัฒนานั้นเป็นการบริหารที่มุ่งไปในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งชักนำให้เกิดชนชั้นผู้นำ (elite) และกลุ่มต่าง ๆ ของประชาชนในประเทศมีความต้องการที่จะนำความเจริญมาสู่ประเทศจนเกิดเป็นความต้องการที่จะให้เกิดผลเป็นการพัฒนาอย่างรวดเร็ว เกิดเป็นแรงดลใจให้กระทำและมีความต้องการให้เกิดการพัฒนามากมายหลายอย่าง<sup>๓</sup>

---

<sup>๑</sup> Shou - Sheng Hsueh, "Technical Co - operation in Development Administration," in Development Administration in Asia, ed. Edward W. Weidner (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), pp. 339 - 340

<sup>๒</sup> Ibid., p. 341.

<sup>๓</sup> Ibid., p. 341.

Hahn - Been Lee นักวิชาการชาวเกาหลี ให้คำจำกัดความการบริหาร การพัฒนาว่า หมายถึงบรรดาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐบาล หรือส่วนราชการ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้มีสมรรถภาพในการที่จะปรับตัวเอง และการปฏิบัติงาน ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ของสังคม ซึ่งดำเนินต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง เพื่อให้ เกิด การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง<sup>๑</sup>

Nguyen - Duy Xuan นักวิชาการชาวเวียดนาม เห็นว่าการบริหารการ พัฒนานั้นหมายถึง การบริหารบรรดาโครงการพัฒนา ซึ่งเป็นโครงการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ในการสร้างชาติ และเพื่อเพิ่มความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะกระทำได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ (๑) โดยจัดให้มีการฝึกอบรม ให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และ (๒) โดยการปรับปรุงองค์การบริหารที่มีอยู่ แล้ว และก่อตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมา เพื่อนำเอาโครงการพัฒนาทั้งหลายไปดำเนินการ ปฏิบัติให้บังเกิดผล<sup>๒</sup>

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า "การบริหารการพัฒนา" (Development Administration) ตามที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความเห็นไว้จะเห็นได้ว่า มีแนว ความคิดร่วมกันอยู่ตรงที่คำเป็นระบบบริหารที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal - oriented) และมีการปฏิบัติการ (Action - oriented) ตามที่ได้กำหนดจุดมุ่งหมาย ไว้แล้วนั้น หรือเป็นความหมายที่มุ่งยึดเอาคุณค่าของการกำหนดโครงการที่จะปฏิบัติ (Programmatic Values) ซึ่งจะช่วยให้เกิดผลเป็นการพัฒนาเป็นหลัก มิไต่ยึดเอา การบริหารงานตามสะดวก (Expediency) เป็นหลัก และเป็นการบริหารงานโดยมอง ออกไปข้างหน้าในอนาคตมากกว่าที่จะยึดติดอยู่กับอดีต ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มุ่งจะปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนในสังคม ให้มีสภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม

<sup>๑</sup> Ibid., pp. 341 - 342.

<sup>๒</sup> Ibid., p. 342.

จากทัศนะของนักวิชาการเกี่ยวกับความหมายของการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น อาจประมวลสรุปแนวความคิดในเรื่องนี้ออกได้เป็น ๒ ทัศนะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. ความทัศนะประการแรกนั้นก็คือว่า การบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration คือการบริหารงาน หรือการบริหารราชการในประเทศกึ่งพัฒนาที่มุ่งมั่นพัฒนาตนเอง อย่างที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า "Administration in poor underdeveloped countries which are committed to development"

๒. ส่วนแนวความคิดอีกทัศนะหนึ่ง เห็นว่าการบริหารการพัฒนา ได้แก่ การบริหารในการพัฒนาการ หรือตามโครงการพัฒนาการต่าง ๆ (Administration in development, or administration of a program of national development) ตามความหมายเข้าใจอย่างง่าย ๆ ทั่วไป

#### ๒.๒ ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา

สำหรับความหมายของ "การบริหารการพัฒนา" ตามทัศนะประการแรกนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของการบริหารราชการในประเทศกึ่งพัฒนาที่มุ่งจะทำการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว ในกรณีนี้ประเทศดังกล่าว จำต้องมีจักรกลในการบริหารประเทศที่มีลักษณะพิเศษอันจะช่วยอำนวยความสะดวกชั้นดีในการ

---

<sup>๑</sup> อาษา เมฆสุวรรณ "หลักการบริหารการพัฒนา" ใน ทฤษฎี และแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์ และชัคติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๒๕๓.

พัฒนาได้อย่างแท้จริง ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. รัฐบาลจะต้องมีความมุ่งมั่นมากปราศจากอย่างแน่นอน ในการที่จะเร่งรัดพัฒนาประเทศ และต้องจัดให้กลไกการบริหารมีประสิทธิภาพที่จะกำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันต้องจัดระดมใช้ปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเหมาะสม และถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. มุ่งเน้นถึงสัมฤทธิ์ภาพ (Achievement) ของการพัฒนาเป็นพิเศษ และต้องควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายให้จงได้

๓. มีการรวม และฉันทักหลังของหน่วยงานของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงาน และร่วมมือประสานงานกันอย่างทั่วถึง เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายการพัฒนาของชาติ

๔. ประการที่สำคัญที่สุดจะต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และวางโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผน ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องมีแผนพัฒนาการของชาติ และแผนของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ และเป็นระเบียบอย่างที่เราเรียกว่า "Systematic Planning" ในการกำหนดแผนต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายพัฒนาการของชาติ และแยกออกเป็นโครงการใหญ่ และโครงการย่อยต่าง ๆ และมอบให้หน่วยงานของกระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในการนี้

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๔

หน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดวางแผนบริหารของตนให้เป็นระเบียบ และมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย

สรุปแล้วแนวความคิดของการบริหารการพัฒนาตามทัศนะแรกเป็นแนวความคิดที่กว้างขวาง และมุ่งให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างพร้อมเพรียงกันทั่วประเทศ โดยยึดหลักการวางแผนพัฒนาการอย่างลึกซึ้งทั่วถึง (Comprehensiveness) และเต็มกระบวน (Total) ทุก ๆ ด้าน และครอบคลุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งยากที่จะปฏิบัติให้ลุล่วง เพราะต้องการความร่วมมือร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่าย คือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชนเป็นอย่างสูง ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นอุดมการณ์มากกว่าที่จะนำมาปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ตามความเป็นจริง ทั้งนี้ ด้วยเหตุว่าในการพัฒนาการของประเทศต่าง ๆ นั้น ในทางปฏิบัติมักจะมีลักษณะ และขอบเขตเล็กกว่าที่กล่าวมาแล้ว ไม่น่ามากนัก

ดังนั้น แนวความคิดตามทัศนะที่สองที่ว่า เป็น "การบริหารในการพัฒนาการ หรือตามโครงการต่าง ๆ จึงเป็นแนวคิดที่เหมาะสมในการปฏิบัติ และเป็นความหมายที่นิยมยิ่งกว่าความคิดแรก เพราะง่ายต่อความเข้าใจ และผูกพันกับหน่วยงานเพียงบางหน่วย หรือหน่วยที่มีโครงการพัฒนาของงานที่จะต้องปฏิบัติ

ตามทัศนะที่สองนักบริหารหรือหน่วยราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการพัฒนาต้องยึดหลักสำคัญ เช่นเดียวกับทัศนะแรก คือ มุ่งสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการรวมพลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กัน และการวางแผนการบริหารงานที่เป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนั้น ยังมีลักษณะที่สำคัญอื่น ๆ อันแตกต่างกันกับการบริหารโดยปกติอันเป็นคุณประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอีกหลายประการดังนี้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> กมล อกุลย์พันธุ์, "หลักการบริหารการพัฒนา และนักบริหารการพัฒนา" ใน การบริหารการพัฒนา กมล อกุลย์พันธุ์, เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และสุจิตรา ชนานันท์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๑๒๒ - ๑๒๓.

๑. ต้องยึดถือเป้าหมายในการพัฒนาประเทศเป็นหัวใจ และยึดถือแผนงานเป็นแนวปฏิบัติ และยึดถือเอาคติประสิทธิภาพมาผสมกับคตินวัตกรรม ซึ่งจะช่วยให้การบริหารราชการเพื่อพัฒนาประเทศให้บรรลุผลสำเร็จด้วยดี ตรงตามแนวทางที่มุ่งอนาคตปรารถนาไว้

๒. การบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะเป็นการบริหารที่สามารถปรับ และดัดแปลงด้วยเหตุผลให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา (Adaptive administration) มีใช้การบริหารชนิดตายตัว แก่ไข่มิได้ (Inflexible) หรือที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เฉพาะหน้า หรืออารมณ์สะอึก และอำเภอใจของผู้ปฏิบัติ และมีใช้การบริหารที่คอยควบคุมรักษาสถานการณ์เดิมเอาไว้เพื่อมิให้มีการเปลี่ยนแปลงตามคติถึงเกม แต่เป็นการบริหารที่ต้องนำหรือปฏิบัติให้เกิดผล และเกิดความปลอดภัย (Guided Change) ไปในแนวทางที่ก่อการอยู่เสมอ โดยนัยนี้กับบริหารการพัฒนาจึงต้องทำการสำรวจแผนงานประเมินผลงาน และปรับปรุงวิธีปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพอยู่อย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ มิได้ขาด

๓. การบริหารการพัฒนาเป็นการพัฒนาที่ช่วยให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ ความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน และเป็นการบริหารที่มีลักษณะตื่นตัว (Creative initiative and energetic) อยู่เสมอ เพราะการบริหารการที่มาจากต้องปฏิบัติงานให้บังเกิดผล มิฉะนั้นการพัฒนาประเทศก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้

นอกจากนี้การบริหารพัฒนายังมีลักษณะพิเศษ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการที่จะช่วยให้รู้ปัญหา และจุดบกพร่องต่าง ๆ ของการบริหารงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ใกล้เคียง

### ๒.๓ ลักษณะพิเศษของการบริหารการพัฒนา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารการพัฒนา (Development Administration) นั้น มิได้เป็นการบริหารงานชนิดใหม่ที่แตกต่างไปจาก



การบริหารงานโดยทั่วไปเสียหมดทุกลักษณะเลยทีเดียว หากแต่เป็นการบริหารงานพัฒนา  
ซึ่งเน้นในก้านวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากการบริหารแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า General  
Administration หรือ Regulatory Administration เท่านั้น<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตาม  
ก็ก็มีผู้เสนอว่าการบริหารการพัฒนานั้น นอกจากจะมีการบริหารที่ประกอบไปด้วยขั้นตอน  
ต่าง ๆ เช่นเดียวกับการบริหารทั่วไป คือ สิ่งนี้ Luther Gulick เรียกว่า  
POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating,  
Reporting, Budgeting) แล้ว ปัจจัยสำคัญที่นักพัฒนาบริหารจะต้องคำนึงถึงเมื่อ  
จะวางแผน หรือลงมือปฏิบัติตามแผนพัฒนายังมีอยู่อีกปัจจัยดังกล่าวนี้ Joseph La  
Palombara เรียกชื่อว่า NEROP ซึ่งประกอบด้วย<sup>๒</sup>

NE	=	Needs	(ความต้องการ)
R	=	Resource	(ทรัพยากร)
O	=	Obstacles	(อุปสรรค)
P	=	Potentialities	(ศักยภาพ)

---

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การบริหารกับการพัฒนา" วารสาร พัฒนบริหารศาสตร์  
๑๘ (มกราคม ๒๕๑๗) : ๔๘.

<sup>๒</sup> Joseph La Palombara, "Alternative Strategy for Developing  
Administrative Capabilities in Emerging Nation" in Frontiers of  
Development Administration, ed. Fred W. Riggs (Durham, North Carolina :  
Duke University Press, 1970), pp. 6 - 7.

นอกจากนี้ใน NEEDS เองนั้นยังประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่ La Palombara เรียกชื่อย่อว่า PADLIIP อีกคือ

PA	=	Participation	(การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน)
D	=	Distribution	(การแจกแจงทรัพยากร)
L	=	Legitimacy	(การหาความชอบธรรม)
I	=	Identity	(การแสวงหาเอกลักษณ์ของชาติ)
I	=	Integration	(การรวมชาติ หรือบูรณาการแห่งชาติ)
P	=	Penetration	(การที่รัฐสามารถเข้าถึงประชาชน ในเขตแดนต่าง ๆ)

แนวความคิดของ La Palombara เห็นว่าในการบริหารการพัฒนาในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายซึ่งอยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะเปลี่ยนเป็นประเทศพัฒนา (Transitional) นั้น ควรจะมีการวิเคราะห์กรอบเค้าโครงของประเทศ (Country Profile Analysis) เสียก่อนว่าในแต่ละประเทศนั้นจะมีกรอบเค้าโครง (Profile) ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการ ทรัพยากร อุปสรรค และศักยภาพ โดยส่วนรวมของประเทศอย่างใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของการบริหาร เพื่อให้เกิดการพัฒนา แม้ว่าการกำหนดกรอบเค้าโครงเช่นนี้จะกว้าง และใช้เวลาในการทำงานมากไม่คล่องตัวนัก แต่อย่างน้อยก็เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาประเทศ โดยใช้กลอุบายที่ถูกต้องได้<sup>๑</sup> หรืออาจจะพูดได้ว่าการทำ Profile Analysis นั้น คือ การวิเคราะห์ต่าง ๆ โดยทั่วถึงกันว่าจะมีผลกระทบต่อการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนพัฒนา

<sup>๑</sup> Ibid., p. 179.

อย่างไรบ้าง °

อาจจะนำเอาปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาได้ดังนี้

๑. ความต้องการ (Needs) โดยที่การบริหารการพัฒนาเป็นการเตรียมการไว้กับสิ่งล่วงหน้า ในลักษณะของแผนงาน ดังนั้น ระบบบริหารจะต้องสามารถระหนักหรือหยั่งรู้เป็นอย่างดีว่าสังคมต้องการอะไร ๒

๒. ทรัพยากร (Resources) ในการพัฒนาประเทศจะต้องมีการประเมินทรัพยากรที่จะต้องนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ อันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และองค์การต่าง ๆ ตามความต้องการ (Needs) ในการแก้ปัญหาของประเทศ

๓. อุปสรรคในการพัฒนา (Obstacles) ในการพัฒนาประเทศจะต้องพิจารณาดังอุปสรรคในการเพิ่มสมรรถภาพในการบริหารตามที่ต้องการด้วย อุปสรรคเหล่านี้ได้แก่ ค่านิยมแบบเก่า (Traditional Values) สถาบัน (Institutions) และพฤติกรรมต่าง ๆ (Behaviors) เพราะสิ่งที่สืบทอดมาจากลักษณะโบราณดั้งเดิมทั้งหมด มักจะไปกันไม่ได้กับการเปลี่ยนแปลง ๓

° ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การบริหารกับการพัฒนา, หน้า ๔๕.

๒ จักรกฤษณ์ นิตยกุลการ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนา, เอกสารการวิจัยฉบับที่ ๓๔๖ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑.

๓ กมล อุดยพันธ์ุ, หลักการบริหารการพัฒนาและนักบริหารการพัฒนา, หน้า ๑๒๘.

๔. ศักยภาพที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา (Potentialities) ในการกำหนดกรอบเค้าโครงการของประเทศ เพื่อการพัฒนาประการสุดท้าย จะต้องกะประมาณว่า ศักยภาพที่มีอยู่ในชาติที่จะช่วยทำให้เกิดสมรรถภาพในการบริหารราชการนั้นมีอยู่ประการใดบ้าง ศักยภาพเช่นว่านั้นว่าจะคองนำเอาวิธีทางคณิตศาสตร์มาเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่มี (Resources) กับอุปสรรคในการพัฒนา (Obstacles) แล้ว กำหนดออกมาว่าจะทำอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์มากที่สุดในการพัฒนา ศักยภาพส่วนใดของประเทศที่ยังไม่ได้นำมาใช้หรือขาดไป ก็จะต้องพิจารณานำมาใช้ เพื่อให้การแก้ปัญหาของประเทศประสบผลสำเร็จมากขึ้น<sup>๑</sup>

#### ๖.๔ หลักการบริหารการพัฒนา

การที่จะพิจารณากำหนด "หลัก" หรือ "Principles" ต่าง ๆ ของการบริหารการพัฒนาว่ามีอยู่อย่างใดบ้างนั้น ไม่ใช่สิ่งที่กระทำได้ง่าย ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา แม้จะเป็นเรื่องสำคัญมากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเรื่องใหม่ที่ยังมิได้มีการศึกษาวิจัยวางกฎเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นไว้<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตาม ดร. อาษา เมฆสุวรรณ<sup>๓</sup> ได้กล่าวถึงหลักของการบริหารการพัฒนาเท่าที่ได้ประมวลจากความเห็นของนักวิชาการหลาย ๆ คน โดยได้วางหลักของการบริหารการพัฒนาไว้ดังต่อไปนี้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐.

<sup>๒</sup> อาษา เมฆสุวรรณ, หลักการบริหารการพัฒนา, หน้า ๒๔๔ - ๒๕๕.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๕ - ๒๖๔.

๑. การบริหารการพัฒนาต้องมุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นหลัก สำหรับข้อนี้มีสิ่งสำคัญที่พึงระลึกอยู่เสมอ คือ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารราชการนั้น มีหน้าที่บริหารตามเป้าหมายของการพัฒนา แต่มิได้เป็นผู้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวขึ้นเอง ทั้งนี้เพราะนโยบายและเป้าหมายต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศชาตินั้น รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดขึ้น และเป็นผู้ควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำบริหารให้ลุล่วงไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ ฉะนั้น การกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศจะเหมาะสมและเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการพิเคราะห์ (Judgment) และความสามารถ (Ability) ของรัฐบาลแต่ละสมัย

๒. การบริหารการพัฒนามีโชหน้าที่ของรัฐบาล และข้าราชการแต่ฝ่ายเดียว การพัฒนาประเทศนั้นอย่างน้อยต้องมีจักรกลสามฝ่ายร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งจะสำเร็จได้ คือ

- (๑) ฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป้าหมายของชาติ
- (๒) ฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารของรัฐ
- (๓) ฝ่ายประชาชน ซึ่งต้องมีส่วนร่วม และมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศ

ในการพัฒนาคังกล่าวนี้ รัฐบาลยอมไม่อาจปฏิบัติให้สำเร็จได้แต่ฝ่ายเดียว ประชาชนจำต้องร่วมมือปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย งานพัฒนาการของชาติจึงจะบรรลุผลได้

๓. การบริหารการพัฒนาจำต้องหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ ความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาประเทศมิได้ขึ้นอยู่กับวิธีการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างที่เรียกว่า "Authoritative Techniques" หากแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการชักจูงใจให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ กับรัฐบาลในการช่วยพัฒนาประเทศมากกว่า

๔. การบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องใช้ความรู้ และวิชาการหลายสาขาประกอบกัน โดยที่การบริหารการพัฒนานั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ และทักษะ (Skills) ของคนหลายประเภท เพื่อให้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง ๆ ใดอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ โดยเหตุนี้การบริหารการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีนักบริหาร หรือหัวหน้างานที่มีความสามารถ ที่จะนำและควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาการต่าง ๆ ใด ๆ หนึ่งได้อย่างดี

๕. หลักอีกข้อหนึ่งของการบริหารการพัฒนาก่อนข้างจะใกล้เคียงกับหลักข้อสาม ที่กล่าวมาแล้ว คือ หลักข้อนี้คือว่า การทำเนิงานทางด้านการพัฒนาควรจะแยกออกจากร่วมกับการพิทักษ์รักษากฎหมายเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องระมัดระวัง ไม่ให้การรักษากฎหมายเป็นไปในทางที่ไม่เหมาะสม และขัดกับเป้าหมายการพัฒนา

๖. หลักอีกข้อหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนานั้นจะสำเร็จได้ก็ด้วยความสนับสนุนและความร่วมมือของข้าราชการผู้ใหญ่ฝ่ายบริหาร (Line Administrators) และหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง อาทิ ท่าทีของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมมีความสำคัญต่อโครงการพัฒนาชุมชน และโครงการพัฒนาการอื่น ๆ ในจังหวัดเป็นอย่างมาก

นอกจากหลักทั้งหกประการที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจมีข้ออื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นหลักของการบริหารราชการที่ดีตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น หลักเกี่ยวกับวิธีจัดองค์การและจกระบบงาน และหลักมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งอาจพิจารณาเพิ่มเติมเป็นหลักของการบริหารการพัฒนาได้อีกตามความเหมาะสม<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๔.

## ๒.๕ นักบริหารการพัฒนา (Development Administrators)

การพัฒนานั้นเป็นการเปลี่ยนลักษณะการบริหารงานจากลักษณะคงที่ (Static) หรือแบบโบราณดั้งเดิม (Traditional) ไปเป็นลักษณะพลวัต (Dynamic) เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวดเร็ว และมีความก้าวหน้าในอันที่จะทำให้สังคมมีลักษณะเป็นสังคมสมัยใหม่<sup>๑</sup> กระบวนการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีนักวางแผน นักจัดองค์การ ผู้ปฏิบัติงาน และนักบริหาร ซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจถึงการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในค่านิยม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในที่นี้ใคร่ขอนำเอาคุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนาตามที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงมาแสดงไว้ดังต่อไปนี้

Michel Faltas ได้กล่าวถึงลักษณะของนักบริหารการพัฒนาไว้ดังนี้คือ<sup>๒</sup>

๑. จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการเป็นอย่างดี
๒. จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของแนวทางปฏิบัติหรือวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติเป็นอย่างดี

<sup>๑</sup> กมล อุดชัยพันธุ์, หลักการบริหารการพัฒนา และนักบริหารการพัฒนา, หน้า ๑๔๑.

<sup>๒</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๑ - ๓๒.

๓. จะต้องมีความสามารถในการกำหนด และเข้าใจจุดมุ่งหมายในระยะยาว ว่าควรจะเป็นอย่างไร และจะต้องทำอะไรบ้างในขณะปัจจุบัน เพื่อให้จุดมุ่งหมายระยะยาวเป็นไปได้

๔. จะต้องมีความรู้ ความสามารถในการที่จะกระตุ้น ชักจูงให้คนที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตาม และให้ความร่วมมือกับการกระทำต่าง ๆ ตามแผนและโครงการพัฒนา ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้นำที่สามารถ

๕. จะต้องมีความรู้พอเพียงในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่นอกเหนือไปจากความเชี่ยวชาญในแนวที่ตนมีอยู่

๖. จะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นวิธีการปฏิบัติ หรือแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ที่ดีและเหมาะสม เพื่อใช้ทำงานให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

๗. จะต้องเป็นผู้มีความรู้เฉพาะด้าน และมีเหตุมีผลในทางบริหาร (Rationality) ได้แก่ การใช้วิธีการที่ทำให้เกิดผลสูงสุด

Hahu - Been Lee นักวิชาการชาวเกาหลี เห็นว่านักบริหารการพัฒนา มีลักษณะแตกต่างไปจากนักบริหารโดยทั่ว ๆ ไป ใน ๒ ลักษณะคือ <sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>Hahu - Been Lee, "Desirable Attributes of Development Administration", Paper presented to EROPA Development Administration Group Seminar on Curriculeens for Development Administration, Pattaya, Thailand, 1971, pp. 19 - 23.



๑. นักบริหารการพัฒนาที่มีหน้าที่สำคัญลำดับแรกคือการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Management of Change) ซึ่งติดกับนักบริหารโดยทั่วไป ซึ่งมักจะคอยแต่จะให้ปัญหาเกิดแล้วจึงดำเนินการแก้ไข นอกจากนี้ นักบริหารการพัฒนายังมีบทบาทในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์การ ถ้าเขาคาดว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมขององค์การนั้น

๒. นักบริหารการพัฒนายจะต้องมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ในลักษณะที่เกี่ยวกับเป้าหมายทางการพัฒนาที่มีอยู่ในสังคมโดยส่วนรวม

Hahu - Been Lee เห็นว่าหน้าที่ของนักบริหารการพัฒนามีอยู่ ๗ ประการด้วยกันคือ<sup>๑</sup>

๑. การกำหนด และคาดคะเนงาน (Defining and Anticipating Tasks)
๒. การวางแผนและนโยบาย (Formulating Plans and Policies)
๓. การปรับองค์การให้เข้ากับงาน (Adopting Organization to Tasks)
๔. ชักจูงให้คนสนใจงาน (Motivating Men for Task)
๕. ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมของงานที่ดี (Cultivating Favorable Task Environment)
๖. ระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินงาน (Mobilizing Resources to carry out Tasks)

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

๗. ทำให้งานมีความหมายในตัวของมันเอง (Giving Meaning to Tasks)

นอกจากนี้ Hahu -- Been Lee ได้เสนอคุณสมบัติที่นักบริหารการพัฒนาพึงมีไว้อีกเก้าข้อ<sup>๑</sup>

๑. คุณสมบัติทางสติปัญญา (Intellectual Qualities) มีความสามารถในการวิเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรม และมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น

๒. คุณสมบัติทางการปฏิบัติงาน (Operational Qualities) มีความสามารถในก้าของกิจการ ทักษะในการสื่อสาร ทักษะในก้าการเป็นผู้ประกอบการ เป็นต้น

๓. คุณสมบัติทางก้าทัศนะต่อโลก (Orientational Qualities) มีการมองการไกล และเป็นผู้ชอบการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

๔. มีคุณสมบัติทางก้าจริยธรรม (Ethical Qualities) มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสาธารณชน และการมีหลักจริยธรรม เป็นต้น

สรุปได้ว่าผู้ที่จะเป็นนักบริหารการพัฒนานั้นควรจะเป็นผู้ที่มีความก้ากว้างหน้า ชอบการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้มีความรู้อย่างกว้างขวาง (Generalist) และเป็นผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษเฉพาะสาขา (Specialist) ด้วย<sup>๒</sup> นอกจากนี้นักบริหาร

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> กมล อกุลย์พันธ์, หลักการบริหารการพัฒนา และนักบริหารการพัฒนา, หน้า ๑๕๒.

การพัฒนาควรจะมีความรู้ทางเทคนิคที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการพัฒนา เช่น การวางแผนเศรษฐกิจมหภาค (Macro - Economic Planning) การคลัง (Public Finance) เป็นต้น<sup>๑</sup>

นักบริหารการพัฒนาในปัจจุบันส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการไทย นักบริหารการพัฒนาเหล่านี้ได้แก่ บรรดาข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามนักบริหารการพัฒนาในระบบราชการไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินบทบาทของการเป็นนักบริหารการพัฒนาที่ดีได้ เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งในแง่ของระบบราชการ และตัวข้าราชการเอง ซึ่งปัญหาและข้อจำกัดนี้จะได้ชี้ให้เห็นโดยละเอียดในบทที่ ๕

สำหรับบทบาทของระบบราชการที่มีต่อการบริหารการพัฒนานั้นมีทั้งบทบาททางตรง และทางอ้อม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

#### ค. ระบบราชการกับการบริหารการพัฒนา

ในการบริหารการพัฒนาประเทศนั้น ระบบราชการมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ<sup>๒</sup> ทั้งนี้เพราะระบบราชการมีส่วนช่วยรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย และยิ่งรัฐบาลมีพื้นฐานอ่อนแอเท่าใดย่อมต้องอาศัยระบบราชการมากเท่านั้น ระบบราชการมีบทบาทในการวางแผน วางโครงการ และเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการพัฒนา ยิ่งกว่านั้นระบบราชการยังทำหน้าที่สำคัญยิ่ง คือ ดำเนินการตามแผนโครงการ และนโยบาย ตลอดจนประเมินผลงานทั้งกล่าวด้วย<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๒.

<sup>๒</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา, หน้า ๑๔๔.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

## ๑. ความหมายของระบบราชการ (Bureaucracy)

ศาสตราจารย์ Harold J. Laski ได้ให้ความหมายของระบบราชการในเชิงปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนว่า หมายถึงระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาด และก่อให้เกิดอำนาจอันอาจทำลายเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการที่ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนตายตัว การวินิจฉัยสั่งการเต็มไปด้วยความลังเล ซักซ้า ขาดความคิดริเริ่มเป็นผลให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะ และประทุติภูมิเพื่อประโยชน์ส่วนตน<sup>๑</sup>

Almond และ Powell ได้อธิบายความหมายไว้อีกว่า ระบบราชการหมายถึงกลุ่มของสำนักงาน (Offices) และหน้าที่ (Duties) ที่จัดไว้อย่างมีระเบียบ เป็นแนวทางการมีความเชื่อมโยงกันเป็นระบอบของการบังคับบัญชา และต้องปฏิบัติตามผู้ออกกฎ ข้อบังคับอย่างเป็นทางการ มีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้าน มีการกำหนดความรับผิดชอบสำหรับหน้าที่ต่าง ๆ และมีหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติ<sup>๒</sup>

## ๒. หลักระบบราชการ

หลักระบบราชการตามความเห็นของ Max Weber นับว่าเป็นหลักการที่ได้รับความนิยมยกย่อง และนำไปกล่าวอ้างอิงอยู่เสมอ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Harold J. Laski, *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3 pp. 70 - 73, copyright 1930 by the Macmillan Company Publishers.

<sup>๒</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A development Approach, (Boston : Little, Brown and Company, 1966), p. 101.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๒๔๔.

หลักการสำคัญเกี่ยวกับระบบราชการของ Max Weber มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้<sup>๑</sup>

๑. การบริหารราชการมีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันตลอดไป (Continuous)
๒. การดำเนินการใด ๆ ของราชการบริหารจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของทางราชการ หรือเป็นการดำเนินงานอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับได้กำหนดไว้
๓. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการใด ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาตามระเบียบแบบแผนได้ก็ตาม แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง หรือปฏิบัติการมิชอบผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้
๔. บรรดาข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่พึงยึดถือเอาทรัพย์สินส่วนตัวของทางราชการในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตน และจะต้องพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ
๕. ตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นสิ่งซึ่งไม่อาจซื้อขาย หรือโอนสิทธิหน้าที่ให้แก่กันได้ เพราะมีใจทรัพย์สินส่วนบุคคล
๖. การปฏิบัติราชการนั้นตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าจะต้องกระทำเป็นหลักฐานลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติแน่นอน เชื่อถือได้

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๙ - ๒๕๒.

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าระบบราชการมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะระบบราชการมีส่วนช่วยรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินงานตามแผน และนโยบาย ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและในการดำเนินงานตามแผนนั้น เป็นงานที่สำคัญยิ่ง เพราะต้องอาศัยทั้ง "ความรู้ ความสามารถ ความเสียสละและความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการ" <sup>๑</sup> หากข้าราชการขาดแคลนสิ่งเหล่านี้ การทำงานก็จะได้ผลไม่คุ้มค่า การพัฒนา ก็จะเกิดขึ้นตามที่ต้องการไม่ได้

สำหรับการควบคุมระบบราชการนั้น อนันต์ เกตุวงศ์ ได้ให้ข้อคิดเห็นสรุปได้ว่า ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลที่จะควบคุมระบบราชการหรือข้าราชการให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออย่างใช้ความรู้ ความสามารถ เสียสละ และสุจริตยุติธรรม <sup>๒</sup> การที่รัฐบาลจะทำหน้าที่ได้อย่างได้ผลนั้น ขึ้นพื้นฐานที่สุจริตรัฐบาลจะต้องมีความมั่นคง หรือมีเสถียรภาพ หรือถ้าไม่มีเสถียรภาพก็ควรมีกบอข่ายอย่างที่ยึดให้ เห็น หรือเป็นหลักการอยู่ว่าคนกลุ่มนี้จะได้เป็นรัฐบาลอีกอย่างแน่นอนในอนาคต อันจะทำให้ข้าราชการไม่กล้าขัดความรับผิดชอบคอยให้เปลี่ยนรัฐบาลได้

เมื่อรัฐบาลมีเสถียรภาพแล้ว รัฐบาลจะต้องมีความรู้ ความสามารถในการควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้ควย กลไกพื้นฐานที่สำคัญอันจะทำให้รัฐบาลสามารถ

---

<sup>๑</sup> Martin Kriesberg, Public Administration in Developing Countries, (Washington D.C.:The Brooking Institution, 1965)

p. 103.

<sup>๒</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา, หน้า ๑๕๕.

ควบคุมระบบราชการ หรือข้าราชการให้ปฏิบัติงานอย่างได้ผล ได้แก่พรรคการเมือง<sup>๑</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็จะสามารถควบคุมระบบราชการให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบาทของระบบราชการ หรือข้าราชการที่มีต่อการพัฒนานั้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่ง อนันต์ เกตุวงศ์ ได้กล่าวไว้สรุปได้ดังนี้<sup>๒</sup>

บทบาททางตรง ข้าราชการมีบทบาทในการตัดสินใจ และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน ซึ่งมีรายละเอียด กระบวนการ และโครงการย่อย ๆ ต่าง ๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อการวางแผน งานที่สำคัญยิ่งได้แก่ การดำเนินการตามแผนและโครงการ ซึ่งงานส่วนใหญ่จะอยู่ในขอบเขต ข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนย่อมต้องมีความสำคัญต่อความสำเร็จของงานอย่างมาก

งานสุดท้ายของการพัฒนาได้แก่ การประเมินผลงานของแผน และโครงการต่าง ๆ ซึ่งข้าราชการก็มีส่วนปฏิบัติงานนี้เป็นอย่างมากเช่นกัน

ส่วนงานทางอ้อมนั้น ข้าราชการเป็นผู้อำนวยความสะดวกและคอยดูแลส่งเสริมหรือคอยรักษาระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ เพื่อให้องค์การเอกชนหรือธุรกิจเอกชนทุกด้าน ทุกสาขาคำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการ นโยบายและเป้าหมายการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๘ - ๑๕๙.

สรุปได้ว่าข้าราชการมีบทบาทหน้าที่ และความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดได้ผลหรือไม่ มีประสิทธิภาพประการใดย่อมขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการ และระบบราชการอย่างมาก

และในการศึกษาระบบราชการ ซึ่งก็เหมือนกับการศึกษาระบบการบริหารงาน ซึ่งมีหลักการ และหลักเกณฑ์มากมาย ในที่นี้ใคร่ขอยกเอาอุปสรรคทางด้านบริหารที่สำคัญ ที่มีต่อการบริหารการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ตามที่ Donald C. Stone ได้รวบรวมไว้คือ<sup>๑</sup>

๑. หน้าที่งานราชการมักกระจุกกระจายอยู่ในกระทรวง องค์กร และหน่วยงานต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น อันเป็นผลให้เกิดการปนเปกันในเรื่องความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่อย่างสับสน

๒. องค์กรบริหารที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำงานด้านพัฒนา ไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และโดยประชาชนอย่างพอเพียง

๓. การประเมินทรัพยากรธรรมชาติ และอัตรากำลังคนที่ต้องการกับที่มีอยู่ ยังทำไม่ได้ดี แผนและโครงการจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

๔. กระทรวงต่าง ๆ และหน่วยดำเนินงานทั้งหลายมิได้มีส่วนร่วมอย่างพอเพียงในการวางแผน จึงไม่เข้าใจว่าการวางแผนจะช่วยเขาในการดำเนินงานได้สำเร็จได้อย่างไรบ้าง

---

<sup>๑</sup> Martin Kriesberg, op. cit., pp. 56 - 58.



๕. กรมและหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีความสามารถพอในการพัฒนาแผนและโครงการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้นในส่วนงานที่เขาเกี่ยวข้องอยู่ และไม่อาจทำงานตามขั้นตอนหรือภายในขอบเขตของค่าใช้จ่ายที่ประมาณไว้ได้ โครงการทั้งหลายจึงมักคลุมเครือ ขั้นตอนของการทำงานมิได้ใช้กำลังคน เครื่องใช้ และวัสดุต่าง ๆ อย่างที่กำหนดไว้ การบริหารการเงินมิได้มีการจัดทำอย่างถูกต้อง มิได้มีการทดสอบแผนในด้านความเป็นไปได้ทางบริหาร

๖. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และสถาบันที่มีบทบาทในการวางแผน และบริหารโครงการ เช่น ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และตัวบุคคล เพื่อให้ทำงานได้ งานบางอย่างซ้ำมากเกินไปทำให้งานอื่น ๆ เสียหายไปด้วย

๗. ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกลางในเรื่องโครงการและบริหารที่อยู่ในเขตอำเภอด่าง ๆ เช่น มีโรงงานอุตสาหกรรม แต่ยังไม่มีการเพิ่มผลผลิต แต่ยังไม่มีการเก็บ เพราะมิได้มีการประสานงานกัน

๘. อำเภอ จังหวัด เทศบาล และหน่วยงานต่าง ๆ มิได้ปรึกษาหารือกันในการวางแผนพัฒนา และการดำเนินงานตามแผน

๙. ศูนย์อำนวยการของประทรวง หรือหน่วยงานส่วนกลางไม่ยอมมอบหมาย (Delegate) ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่อยู่ในสนาม จึงทำให้งานชักช้า และขาดประสิทธิภาพ

๑๐. องค์การกลางที่ทำการวางแผน จัดสรรงบประมาณ บุคลากร การบริหาร และการดำเนินการต่าง ๆ ยังขาดแคลน หรือยังกระจุกกระจายอยู่ หรือยังไม่พอเพียง รัฐบาลก็ยังมองไม่เห็นปัญหา ยังไม่ริเริ่ม หรือประสานงานเพื่อการก้าวกล้าแต่ประการใด

๑๑. การติดตามผลโดยส่วนกลางยังไม่พอ และการทำงานตามโครงการ มักจะ

อยู่ในสถานที่ห่างไกล โดยคนของส่วนกลางไม่รู้ว่ามีอะไรเกิดขึ้น คนในสนามทำงานกันอย่างไร มีปัญหาอะไรบ้าง ทำไปได้ผลมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

๑๒. ทรัพยากรด้านการเงินไม่น้อยที่มีได้อยู่ในระบบงบประมาณ ดังนั้น ระบบงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่อ่อนแอในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา

อุปสรรคและปัญหาทั้งหลาย เป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศและในประเทศที่ยังพัฒนาทั้งหลายมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานและสถาบันต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ด้วย

สรุปงบประมาณกล่าวได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในฐานะที่เป็นแขนงหนึ่งของการศึกษา (As a field of study) และในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาล (As an activity) ในฐานะที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาลนั้น งบประมาณจะเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนดีและส่วนเสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการจัดทำงบประมาณ เป้าหมาย และนโยบาย ในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ สำหรับวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หรือที่เรียกว่า กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ซึ่งได้แก่ การจัดทำเตรียมงบประมาณ การอนุมัติเงินงบประมาณ และการบริหารงบประมาณที่ปฏิบัติกันอยู่ ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะให้มีการปฏิรูปวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) ซึ่งระบบงบประมาณตามแนวที่ได้ปรับปรุงนี้ จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นพิเศษระหว่างแผนการใช้จ่ายประจำปี และแผนระยะยาว

การที่จะดำเนินการให้ได้ตามแผนที่กำหนดไว้ นอกจากจะมีแผนที่ดีแล้ว ยังต้องอาศัยการบริหารงานที่ดีด้วย ซึ่งได้แก่ การมีปัจจัยพื้นฐานการบริหารคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) โดย

ผ่านกระบวนการการบริหาร (Process of Administration) ตามที่กูลิค (Gulick) และเออร์วิค (Urwick) ได้กล่าวถึงไว้ว่า กระบวนการบริหารมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการด้วยกัน ๗ ขั้นตอน คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

อย่างไรก็ตามการบริหารงานในลักษณะดังกล่าวยังเป็นเพียงการบริหารงานในภาวะปกติเท่านั้น หากจะได้การบริหารงานสามารถส่งผลในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพสังคม ซึ่งนับวันจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงกลไกส่วนต่าง ๆ ของการบริหารงานเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมาย ในการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งได้มีผู้เสนอแนวความคิดที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ซึ่งเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นที่จะทำการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว การบริหารการพัฒนาคงกล่าวว่าเป็นต้องมีกิจกรรมในการบริหารที่มีลักษณะพิเศษ อันจะช่วยอำนวยความสะดวกในการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นการบริหารการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวดเร็ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องใช้นักวางแผน นักจัดองค์การ ผู้ปฏิบัติงาน และนักบริหารซึ่งมีความรู้ความเข้าใจ ในการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทั้งในด้านสังคมเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นนักบริหารการพัฒนาจึงต้องเป็นผู้มีความคิดก้าวหน้า ชอบการเปลี่ยนแปลง และควรจะเป็นผู้มีความรู้ทางเทคนิค ที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการพัฒนา

ตามสภาพสังคมในปัจจุบัน นักบริหารการพัฒนามักจะอยู่ในระบบราชการ โดย

เฉพะอย่างยิ่งในระบบราชการไทย นักบริหารการพัฒนาเหล่านี้ได้แก่ ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการบริหารการพัฒนาประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม การพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ใดผลหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการ และระบบราชการ เป็นสำคัญ

การที่การบริหารการพัฒนายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมี ปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบริหารที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ หน้าที่งานราชการ มักกระจุกกระจายอยู่ในกระทรวง องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดการสับสน ในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ องค์กรกลางที่ทำหน้าที่วางแผนจัดสรรงบประมาณ บุคคลากร บริหารงานและการดำเนินการต่าง ๆ ยังขาดแคลนและกระจุก กระจายอยู่มาก ศูนย์อำนวยการของกระทรวงหรือหน่วยงานส่วนกลางไม่ได้มอบหมาย ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่อยู่ในสนาม ทำให้งานชักช้า และขาด ประสิทธิภาพ ระบบงบประมาณยังเป็นเครื่องมือที่อ่อนแอในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียด อีกครั้งในบทที่ ๕

สำหรับแนวทางปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพในการบริหารพัฒนานั้นได้เริ่ม มีขึ้นโดยรัฐบาลพยายามกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วม ในการบริหารและจัด ท่างงบประมาณ วางแผนการดำเนินงาน การประสานงาน การควบคุมงาน และการ ประเมินผลการดำเนินงาน ในขั้นต้นนี้รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณโดยให้แต่ละจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงบประมาณของจังหวัดตามระเบียบที่ได้ กำหนดขึ้นไว้ อันเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้การบริหารการพัฒนาสามารถดำเนินไปอย่างได้ ผล ซึ่งในการบริหารงบประมาณจังหวัดนี้จะได้อธิบายถึงโดยละเอียดในบทต่อไป.