

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง บทบาทของโครงการชลประทานน้ำพรม จังหวัดชัยภูมิ ในการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งการใช้น้ำเพื่อการเกษตร ผู้วิจัยได้กำหนดแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
- 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีของการบริหารการพัฒนา
- 2.3 แนวความคิดทางการเกษตรและการใช้น้ำ
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวความคิดในการวิจัย
- 2.6 สมมติฐานในการวิจัย

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

2.1.1 ความหมายและความสำคัญของบทบาท

"บทบาท" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Role" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525) ให้ความหมายว่า "การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้" และได้มีผู้ให้ความหมายในแนวคิดของ นักจิตวิทยา นักการศึกษา และนักสังคมวิทยา ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับบทบาทไว้หลายความหมาย หลายทัศนะ ดังนี้

พงศา งามละเมียด (2518) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทว่า "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่เหมือนกันของคนที่มีตำแหน่งเดียวกัน หรืออยู่ในตำแหน่ง หรืออยู่ในสังคมเดียวกัน และหมายความรวมถึงแบบแผนของพฤติกรรมที่ผูกพันใด ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของสมาชิกอื่นๆในสังคม

พิทยา สายหู (2516) ได้อธิบายบทบาทหน้าที่ไว้ว่า คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคล ซึ่งเปรียบเทียบได้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นเป็นตัวละครอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทบาทหรือไม่สมบทบาทก็อาจจะถูกเปลี่ยนตัว

ไม่ให้แสดงไปเลย ในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" ก็คือการกระทำต่างๆที่ "บท" กำหนดให้ผู้แสดงต้องทำ ครอบคลุมนั้นยังอยู่ในบทนั้นๆ

อาเนทท์ อาภาภิรมย์ (2518) มีความเห็นว่า โดยปกติวิสัยแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตามบทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เขาดำรงตำแหน่งนั้นๆ เพราะฉะนั้นบทบาทจึงเป็นรูปการ (Aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง

สุชา จันทรเอน และ สุรางค์ จันทรเอน (2520) ได้อธิบายถึงความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆพึงกระทำนั่นเอง นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิหน้าที่ให้สถานภาพไว้อย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

สุพัตรา สุภาพ (2522) ได้กล่าวถึงสภาพและบทบาท (Status and Role) ว่า เป็นการที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆนั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (Status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นสิทธิหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งที่เฉพาะบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง

สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา (2523) ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท หมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้นๆยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

ธงชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์ (2526) อธิบายถึงบทบาทว่า บทบาทเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับองค์การ แสดงพฤติกรรมของคนในองค์การที่เป็นทางการ เทคนิควิทยาการที่ไม่เป็นทางการ และความหมายของบุคคลในงานที่ทำ ระบบของบทบาทจึงเป็นเสมือนหนึ่งสนามที่กำหนดขึ้นให้ผู้แสดงออกถึงความคาดหวังและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ หรือบรรดาสมาชิกภายในองค์การ ซึ่งกล่าวมาดังกล่าวนี้เป็นการอธิบายถึงบทบาทของบุคคลที่อยู่ภายในองค์การหรือกลุ่ม

อุทัย หิรัญโค (2526) อธิบายว่า บทบาท คือ หน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหวัง (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่งๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมบางกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนด

ขึ้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤตินอกคนในสถานะหนึ่งที่มีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

ประกาศ ศิลปกรรม (2529) ได้สรุปว่า บทบาทจะหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งดำรงอยู่ในสังคม โดยแบบแผนดังกล่าวจะสืบเนื่องเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานหรือขนบธรรมเนียม ประเพณีทางสังคมอย่างแนบแน่น ดังนั้นแบบแผนของพฤติกรรมมนุษย์จึงเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคมที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดไว้นั้นเอง

ทิพวรรณ เกาวางกูร (2531) ได้กล่าวว่า บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคม นั้นๆ และพฤติกรรมของบุคคลแต่ละคน คือ ผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเอง และ ทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่างๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับ ตำแหน่งต่างๆ ควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง

Young (1959) ให้ความหมายว่า บทบาท คือ หน้าที่ของฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่ง ได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่มาติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งที่มาติดกับตำแหน่งอื่น เป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้นๆ เรียกว่า บทบาท

Gross (1965) ได้ให้นิยามว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่อง การคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติ โดยยึดบทบาทเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่จะให้ เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะเป็นอย่างไร ภายในขอบเขตของฐานะของตน

Broom and Selznick (1969) ได้อธิบายว่า บทบาทบางครั้งก็เรียกว่า บทบาททาง สังคม เป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็น ครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่ง บอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบางอย่างในการเป็นพ่อหรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของ เขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้นๆ และเขาสามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธินั้นได้

Levinson (1964) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่นๆ ที่มี ลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความ หมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรง ตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อคนดำรงตำแหน่งนั้นๆ นั้นเอง

Sarbin (1972) ได้จำแนกลักษณะที่สำคัญของบทบาทออกเป็น 2 ประการ คือ

1) ความคาดหวัง (Expectations) เป็นความคาดหวังของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ว่าควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ อย่างไร

2) การแสดงบทบาท (Enactments) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่ถูกกำหนดไว้

จากข้อเขียนดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บทบาทน่าจะหมายถึงความสมดุลระหว่างแบบแผนของพฤติกรรมที่สอดคล้องกับแบบแผนทางสถานภาพที่สังคมกำหนดตามขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ และบทบาทที่ควรจะเป็นนั้นก็ไม่น่าจะเหมือนพฤติกรรมจริงๆ ของคนที่ครองสถานภาพนั้นๆ เพราะคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นๆ อาจจะไม่ได้สอดคล้องกันก็เป็นได้ อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม บทบาทจึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์นั้น บทบาทเป็นวิถีทางการแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์

Andrew D. Sqilagy (1984) กล่าวถึงความสำคัญของบทบาททางการบริหารแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ หน้าที่ทางการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำ และการควบคุม ลักษณะที่สอง คือ ทักษะทางการบริหาร ได้แก่ เทคนิค บุคลากร แนวคิด และการวินิจฉัย เป็นต้น และบทบาททางการบริหารเองก็สามารถอธิบายได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในองค์กรนั้น โดยดูที่ความสามารถ (capacity) เช่น ความเป็นผู้นำในองค์กร ความเป็นตัวแทนขององค์กร เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร และเป็นผู้ตัดสินใจ หรือพูดอีกนัยหนึ่งว่า "สวมหมวกหลายใบ" บทบาทดังกล่าวจะเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน สามารถขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

จากความหมายจากนันทรสนะดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของบทบาทว่าเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งบทบาทในการวิจัยครั้งนี้เป็นการพิจารณาพฤติกรรมในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานน้ำพรม จังหวัดชัยภูมิ ตามนโยบายการจัดส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกแก่เกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ

นอกจากนี้บทบาทของบุคคลยังมีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของหน่วยงานและองค์กรนั้น ดังมีผู้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญดังนี้

ปทานุกรมฉบับหลวงของสถาบันภาษาศาสตร์ (2523) ให้ความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคมซึ่งถูกทำให้แตกต่างกัน โดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขาที่มีปทัสถาน บทบาทแสดงให้เห็นถึงการกระทำกิจกรรมต่างๆ และลักษณะซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกในสังคม และบทบาทยังเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือกล่าวหาผู้อื่นจะปฏิบัติต่อตนอย่างไร บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคม คุณสมบัติและการกระทำที่แตกต่างกันและที่มีต่อสังคมนั้นกลายเป็นปทัสถานของสังคม ดังนั้นสังคมจึงต้องมีรูปแบบ การวางรูปแบบของบทบาทที่ควรจะเป็นเอาไว้ เมื่อสถานการณ์เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้ว บทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของสถานภาพ คือ การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผล นั่นคือ สถานภาพแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นเป็นใคร เช่น เป็นเด็ก หรือเป็นนายแพทย์ บทบาทที่จะแสดงให้ทราบว่าบุคคลนั้นถูกคาดหวังให้ทำอะไรบ้าง เช่น เมื่อเป็นเด็กก็อ่อนแอเกินไปกว่าที่จะทำงานได้ หรือเมื่อเป็นนายแพทย์ก็ควรสนใจในเรื่องคนไข้ สถานภาพและบทบาทจึงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออกเสมือนหนึ่งเป็นคนละด้านของเหรียญ บทบาทของบุคคลในสังคมขึ้นอยู่กับสถานภาพที่ครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มุมเหตุจิตใจ การอบรม ความพอใจ สถานภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

2.1.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

บทบาทเป็นพฤติกรรมของคนที่ได้แสดงไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ ต้องกระทำเมื่อบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด และพฤติกรรมดังกล่าวนั้นย่อมมีส่วนผูกพันกับความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่ง และความคาดหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรจะทำ และในแง่ของจิตวิทยาสังคมถือว่าความคิด ความรู้สึก พฤติกรรมของคน ก็ดี ต่างก็มีความสัมพันธ์กับการปรากฏตัวของคนอื่น ตำแหน่งเป็นเพียงระบบของการคาดหวัง บทบาทพฤติกรรมของคนจริงๆ ที่ปรากฏนั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง "ตัว" กับ "บทบาท" ทันททีที่คนหนึ่งทราบว่าตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาทคนๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังบทบาทจากผู้ที่ตัวจะมีปฏิริยาต่อ ซึ่งเรียกว่า การคาดหวังปฏิริยา ดังนั้นพฤติกรรมของคนเราจะเป็นไปได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้ (ก่อ สวัสดิพานิชย์, 2520)

1) ความถูกต้องแน่นอนของการคาดหวังบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับภาระการคาดหมายของตำแหน่งตัวเองและตำแหน่งของผู้ที่จะทำปฏิกิริยาต่อ

2) ความสั่นคลอนในการดำเนินบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ในขณะที่มีปฏิกิริยา

3) สภาพ "คน" ของคนนั้นๆ ซึ่งหมายถึง จิตใจ อารมณ์ ในขณะที่มีปฏิกิริยาสัมพันธ์อันจะเป็นผลต่อการคาดหวังบทบาท และความสั่นคลอนในการดำเนินบทบาทด้วย ถ้าหากผู้แสดงบทบาทอารมณ์ไม่ดีก็ย่อมแสดงได้แตกต่างจากการแสดงขณะอารมณ์ดี

เปลี่ยน พากเพียร (2537) ได้สรุปบทบาทผู้บริหารไว้ 4 ประการ คือ

1. เป็นนักขนานนำสิ่งใหม่ (initiator) เป็นผู้ริเริ่มบทบาทในการริเริ่มทำสิ่งใหม่ ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2. เป็นผู้แนะแนวทาง (Guide) เป็นผู้ให้คำแนะนำปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ คอยช่วยเหลือและวิเคราะห์ความต้องการของบุคคลในองค์กร และให้ข่าวสารแนะนำผู้ตาม ทั้งนี้ความเชื่อถือในตัวผู้นำจะอยู่ที่ความสามารถของผู้นำเอง

3. เป็นผู้จัดการกิจกรรมขององค์กร (Promoter) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการก่อตั้งและบำรุงรักษาให้องค์กรยังคงอยู่ถาวรตลอดไปมากกว่าสมาชิกคนอื่นในองค์กร เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร ให้การสนับสนุนกิจกรรมของสมาชิก เป็นต้น

4. เป็นสัญลักษณ์ (Symbol) ผู้นำหรือผู้บริหารที่มีความเห็นอกเห็นใจผู้ตามและอุทิศตนเองในการทำงาน เมื่อเป็นที่ชื่นชอบของบรรดาผู้ตาม และถือว่าเขาเป็นแบบอย่างแล้ว ผู้นำก็จะเพิ่มความกระตือรือร้นและกระตุ้นให้ผู้ตามปฏิบัติตาม เมื่อผู้นำลดบทบาทสัญลักษณ์ลง ผู้ตามก็จะหันไปสนใจตนเองแทน ความเป็นสัญลักษณ์ก็จะเสื่อมไป

อรุณ รักธรรม (2523) กล่าวว่า การทำงานที่มีมาตรฐาน การปฏิบัติที่ดีเพื่อความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ สมาชิกของกลุ่มหรือในสังคมนั้นๆจะต้องรู้และเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ไม่ว่าจะหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นการทำงานกันในลักษณะกลุ่ม เพราะการทำงานเป็นกลุ่มนั้นเป็นสิ่งที่ดี มีประโยชน์ โดยเฉพาะในทางวิชาการแล้วยอมรับว่าวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์กรในการสร้างทีมงานนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้จะต้องมีกระบวนการในการทำงานเป็นกลุ่ม

อนันต์ เกตุวงศ์ (2533) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารว่าควรมีบทบาทในสองลักษณะ คือ

1. บทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) หมายถึง เป็นผู้ที่สามารถวินิจฉัยปัญหาของระบบสังคมที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง สามารถประเมินสิ่งจริงใจและสมรรถภาพที่จะก่อ

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และสามารถประเมินสิ่งจูงใจและศักยภาพที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอยู่ สามารถแนะนำสังคมให้เลือกเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

2. บทบาทผู้นำหัวสมัยใหม่ หมายถึง เป็นผู้ปลูกฝังและยึดถือคตินิยม (Norm) ที่จะช่วยให้เกิดภาวะทันสมัยขึ้น เป็นผู้จัดระบบทรัพยากรเพื่อใช้ตามเป้าหมายของการพัฒนาที่กำหนดไว้ เป็นผู้เชื่อมกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เข้ากันได้ และเป็นผู้ควบคุมกลไกการใช้อำนาจทั้งหลายในสังคม

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2536) ได้เปรียบเทียบถึงลักษณะของนักบริหารงานพัฒนา กับนักบริหารโดยทั่วไป ซึ่งสรุปเป็นบทบาทของนักบริหารงานพัฒนาได้ดังนี้

1. บทบาทที่เน้นผลงานและความสำเร็จของงาน บิดหยุ่นกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ เพื่อผลสำเร็จของงาน
2. บทบาทเน้นการเปลี่ยนแปลงและการกระทำสิ่งแปลกใหม่
3. บทบาทเน้นการประสานงานและร่วมมือกับองค์กรภายนอก
4. บทบาทที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการอำนวยความสะดวก
5. บทบาทที่เน้นการใช้ความคิดริเริ่มและการสร้างสรรค์
6. บทบาทที่เน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

พัชร วรรณ (2522) ได้จำแนกองค์ประกอบของบทบาทดังนี้

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ บทบาทที่แม้แต่จะขาดหายไป หรือมิได้แสดงบทบาทนี้ ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ บทบาทที่สำคัญ ถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าบุคคลที่สวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน ก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงในบทบาทนั้นๆ

สงวน สิทธิเลิศอรุณ, จำรัส ค่วงสุวรรณ และ วิฑิตพงษ์ ธรรมานุสรณ์ (2522) ได้แบ่งการแสดงบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามความคาดหวัง (Expected Role) เป็นบทบาทที่ต้องแสดงตามความคาดหวังของคนอื่น
2. บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองว่าตนควรจะมีบทบาทอย่างไร

3. บทบาทที่แสดงจริง (Actual Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจจะเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรืออาจไม่แสดงบทบาทที่สังคมคาดหวัง และตนเองคาดหวัง

ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (อ้างใน เปลี่ยน พากเพียร, 2537) มีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้บริหารหรือผู้นำ (Leadership Role) ว่าดังนี้

1. ในฐานะผู้บริหาร (The leader as executive) คือ บทบาทในฐานะผู้บริหารซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กร หรือในฐานะผู้ประสานงานให้ดำเนินไปได้ด้วยดี

2. ในฐานะผู้วางแผน (The leader as planner) คือ เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงานทุกชนิด เป็นผู้ตัดสินใจในการนำบุคคล เทคนิค งบประมาณ มาใช้เพื่อให้งานบรรลุผล เป็นผู้เดียวที่รู้เรื่องแผนทั้งหมด

3. ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (The leader as policy maker) คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของหมู่คณะ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะได้มาโดยผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติก็ตาม แต่ผู้นำจะมีสิทธิเลือกหรือวินิจฉัยด้วยตนเองตามความเหมาะสม

4. ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (The leader as expert) เป็นผู้ที่เชี่ยวชาญการปฏิบัติเฉพาะสาขาเท่านั้น มิได้รู้เรื่องทั้งหมด ผู้นำจึงจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำอีกชั้นหนึ่ง

5. ในฐานะเป็นตัวแทนติดต่อกับภายนอก (The leader as external group representative) เนื่องจากข้อจำกัดของสมาชิกที่ไม่สามารถติดต่อกับภายนอกองค์กรได้พร้อมกันคราวละหลายๆคน จึงจำเป็นต้องมีตัวแทนที่มีความสามารถเพียงพอที่จะประชาสัมพันธ์และติดต่อกับภายนอกองค์กรด้วย

6. ในฐานะผู้คอยควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มองค์กร (The leader as controllor of internal relation) เป็นผู้ดูแลรายละเอียดต่างๆภายในองค์กร มิให้ความสัมพันธ์ของมวลสมาชิกเกิดความแตกแยกได้

7. ในฐานะผู้ให้รางวัลให้โทษ (The leader as puevey of rewards and punishment) การมีบทบาทในการให้รางวัลให้โทษกับบุคคลอื่นในกลุ่มองค์กร

8. ในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน (The leader as abitation and mediator) เป็นผู้ประสานความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี

9. ในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง (The leader as examplar) เป็นผู้นำในการแสดงออกเป็นตัวอย่างที่ใช้ในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงาน

10. ในฐานะเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม (The leader as symbol of the group) เป็นผู้ได้รับการยกย่องจากกลุ่มว่าเป็นตัวแทนของเขาทั้งหลาย ซึ่งจะปฏิบัติตนอย่างสม่ำเสมอด้วยความดีในทุกโอกาส เป็นที่ยึดเหนี่ยวของกลุ่มองค์กร

11. ในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (The leader as substitute individual responsibility) เป็นผู้รับผิดชอบ ตัดสินใจ หรือการกระทำแทนกลุ่มองค์กรบางส่วนหรือทั้งหมด โดยการมอบหมายหรืออำนาจหน้าที่

12. ในฐานะผู้มีอุดมคติ (The leader as ideologist) เป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อถือศรัทธาต่างๆ ให้แก่บุคลากรอื่นๆ

13. ในฐานะบิดา (The leader as father figure) เป็นผู้ประพาดิตนในลักษณะผู้อาวุโส เป็นที่นับถือของผู้อื่น และเป็นที่พึ่งทางใจในยามทุกข์

14. ในฐานะผู้รับผิดแทน (The leader as scapegoat) เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มทุกคน เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้นำจะต้องถูกลงโทษหรือรับผิดแทนองค์กร

สุชาติ ริงลันท์ (2539) กล่าวถึงบทบาทของผู้นำหรือผู้บริหารโดยสรุปว่า ผู้นำหรือหัวหน้างานจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ จะเป็นผู้กำหนดทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จึงได้แก่ การเป็นผู้เริ่มต้นหรือริเริ่มจากตัวผู้นำเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างและเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ ให้การปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ และสุดท้ายผู้นำต้องมีบทบาทในการติดตามงานและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบว่าการนั้นเป็นไปตามแผนงานหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

วีระ ไชยธรรม (2539) ได้กล่าวถึงนักบริหารระดับสูงกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งโดยนัยแห่งบทบาทของผู้บริหารแล้วสรุปได้ว่าผู้บริหารควรมีบทบาทดังนี้

1. เป็นผู้มีบทบาทในเชิงเทคนิค (Technical Competence) ได้แก่ การกำหนดโปรแกรม โครงการ และแผนกลยุทธ์ให้กับสำนักงาน (office) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร

2. เป็นผู้มีบทบาทในเชิงผู้นำ (Leader) ได้แก่ มีความสามารถในการชักชวน ชี้แจง แนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ได้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

3. เป็นผู้มีบทบาทในการเป็นผู้มีความคิดริเริ่ม (Creativity) ได้แก่ เป็นผู้คิดเปลี่ยนแปลงการทำงานแบบเดิม หรือเสนอแนวความคิดแบบใหม่ๆ หรือสามารถในการพินิจพิจารณาสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติอยู่นำมาแก้ไข เปลี่ยนแปลงจุดบกพร่อง และวางระบบใหม่ได้

4. บทบาทในการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น (Communicate and Relate with Others) ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ข่าวดสารข้อมูล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะทำใ้บุคคลในองค์กรมีความรู้ความเข้าใจในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

5. บทบาทในการสร้างทีมงาน (Team Works) ได้แก่ บทบาทที่ผู้บริหารสามารถแสดงออกโดยการสร้างทีมในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วย หัวหน้างาน ผู้ร่วมงาน ผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร ซึ่งก็คือลูกค้าหรือผู้รับบริการนั่นเอง

6. บทบาทในการให้ความร่วมมือ (Collaboration) หรือการประสานงาน (Co-operation) ได้แก่ บทบาทในการให้ความร่วมมือในการสร้างตัวเชื่อมระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจการกำหนดกฎหมาย เพื่อเป็นสิ่งสนับสนุนให้องค์การไปไ้ และเป็นผู้ประสานงานภายในส่วนองค์กรกับหน่วยผู้รับผลประโยชน์

Turner (1982) ได้กล่าวถึงทฤษฎีบทบาทในเชิงทฤษฎีทางปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์นิยม (Symbolic Interactionism) ไว้โดยเปรียบเทียบเหมือนกับ "การเล่นละครบนเวที" (Dramaturgical Approach) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะความคาดหวัง (Expectation) ทั่วๆไป 3 ประการ คือ

1) ความคาดหวังจาก "บท" (Expectation from the "Script") หมายถึง ภาวะความเป็นจริงต่างๆทางสังคม (Social Reality) จะสามารถเปรียบเทียบได้เช่นบทละคร (Script) ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆทางสังคม จะถูกต้องและควบคุมโดยบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน

2) ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่นๆ (Expectation from the other "player") หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐานซึ่งเปรียบเสมือนบท (script) ที่กำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กันทางสังคมดังกล่าวแล้ว บุคคลในสังคมจึงมีการสวมบทบาท (Role Taking) ซึ่งกันและกัน เพื่อที่บุคคลจะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นในสังคมที่แสดงออก และสามารถปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ที่ถูกต้องตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่นๆ

3) ความคาดหวังจากผู้ชม (Expectation from the "Audience") หมายถึง ความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานภาพต่างๆกัน ซึ่งจะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของบุคคลอื่น เพื่อที่จะเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นความคาดหวังร่วมกัน

Linton, Ralph (อ้างใน ปรีชา นันทพฤษา, 2536) ให้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (status) และบทบาท (role) ของฐานะตำแหน่ง โดยถือว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติ และการโต้ตอบจากสังคม ถ้าหากคนในสังคมนั้นๆตอบโต้และให้ความเห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็น

นามธรรม หากจะกล่าวถึงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดแล้ว จะมีตำแหน่งอื่นมาเกี่ยวข้องทันที เช่น จะมีตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไม่ได้ถ้าไม่มีตำแหน่งผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งสองตำแหน่งนี้จะต้องคู่กัน เหมือนเหรียญสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งเป็นบทบาท เมื่อตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ บทบาทก็เป็นความประพฤติตามสิทธินั้นๆ

Nadel, S.F. (อ้างใน พชร วรรณ, 2522) นักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษ ไม่เห็นพ้องกับ Linton ในตอนที่กล่าวถึง "บทบาท" ทางสังคม Nadel กล่าวว่า บทบาทที่ Linton ได้กล่าวข้างต้นเป็นเพียงการกล่าวอย่างกว้างๆถึงหลักที่เป็นแนวทางของพฤติกรรมของคน (Governing Factor) Nadel ได้ให้สูตรเกี่ยวกับบทบาทของคนไว้ ดังนี้

p	=	ab,b,c,.....n
p	=	บทบาท
a,b,c,.....n	=	ส่วนประกอบที่ส่งผล
a	=	ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท
b	=	ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดไม่ได้
c	=	ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

Nadel ได้แบ่งส่วนประกอบที่ส่งผลของบทบาทออกเป็น 3 ชนิด คือ

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ ส่วนประกอบของบทบาทชนิดที่แม้จะขาดหายไปก็ไม่ทำให้บทบาทผิดไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดไม่ได้ (Requited Attributes) ได้แก่ ส่วนประกอบชนิดที่ถ้าขาดแล้วจะทำให้บทบาทนั้นผิดไปจากบทบาทที่ฐานะตำแหน่งนั้นต้องการ ทั้งยังจะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้องส่วนประกอบอันนั้น
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและถูกข้อบังคับที่ปรากฏไว้อย่างชัดเจน (Legitimizing or Pivotal Attributes) ถ้าหากบทบาทใดขาดส่วนประกอบข้อนี้ และจะทำให้บทบาทซึ่งเกิดจากฐานะตำแหน่งเปลี่ยนรูปเป็นบทบาทในฐานะตำแหน่งอย่างอื่น

Riggs Fred W. (1970) ได้เสนอบทบาทของนักบริหารงานพัฒนาควรสามารถแสดงหรือกระทำได้ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทนักการเมือง (Politician) หมายถึง เป็นได้ทั้งผู้นำ (leader) เป็นครู (teacher) และเป็นตัวอย่าง (exemplar) ซึ่งมีทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลิกภาพ และความสามารถในการนำประชาชน

2. บทบาทผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง เป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทอย่างมากในทางเศรษฐกิจ จะต้องเป็นนักวางแผนและทำโครงการได้

3. บทบาทนักบริหารธุรกิจ (Business Executive) หมายถึง เมื่อทำโครงการขึ้นมาแล้ว นักบริหารงานพัฒนาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมให้โครงการดำเนินไปตามวิธีและกระบวนการที่มีอยู่จนบรรลุผลสำเร็จ และยังจะต้องติดต่อหาตลาด แหล่งเงินทุน ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และเป็นผู้ติดต่อกับองค์กรภายนอกด้วย

4. บทบาทนักวางแผน (Planner) โดยทำหน้าที่สำคัญด้านวางแผน คือ การแบ่งสรรความพยายาม (effort) และทรัพยากร (resource) ระหว่างทางเลือกต่างๆ

5. บทบาทผู้ใช้อำนาจและผู้แจกจ่าย (User of Power and Distributor) เกี่ยวข้องกับตำแหน่งบริหาร ผู้บริหารงานพัฒนาจะสามารถแบ่งสรรเศรษฐกิจแจกจ่ายแก่ประชาชนได้ ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญมาก โดยปกติในประเทศกำลังพัฒนาการแบ่งสรรทรัพยากรมักเป็นเรื่องส่วนตัวมาก จึงมีแนวโน้มไปสู่ความไม่เป็นเรื่องส่วนตัว (impersonality) จะเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) กับเป้าหมาย (end) อย่างมีเหตุผล และเข้าไปสู่เรื่องของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น

Sqilagy A.D. (1984) ได้สรุปการศึกษาของ Mintzberg, H. (1973) เกี่ยวกับบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารได้ 3 บทบาท คือ

1. บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ได้แก่

1.1 บทบาทเป็นผู้แทนของกิจการ (Figurehead) หมายถึง ผู้บริหารปกติที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย หรือตามสถานภาพทางสังคมโดยทั่วไป เช่น การต้อนรับแขก การลงนามในหนังสือของผู้บริหารทั่วไปนั่นเอง

1.2 บทบาทเป็นผู้นำ (Leader) หมายถึง สามารถโน้มน้าว ชักจูง อำนาจการ และฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาได้

1.3 บทบาทเป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่นๆ (Liaison) หมายถึง การสร้างเครือข่ายติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกหน่วย รวมทั้งการติดต่อสื่อสาร เช่น การพูดคุยกับองค์กรภายนอกหน่วย การพบปะปฏิบัติสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น

2. บทบาทด้านข้อมูล (Informational Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ

2.1 บทบาทผู้คอยติดตามข้อมูล (Monotor) หมายถึง เป็นผู้แสวงหาและรับข้อมูลที่ยังไม่เข้าใจทั้งภายในองค์กรและสภาพแวดล้อม ได้แก่ การติดตามสภาวะการณ์ต่างๆ รายงานสิ่งที่เกิดขึ้น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น วางแผนกลยุทธ์ในการแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ เป็นต้น

2.2 บทบาทผู้เผยแพร่หรือถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) หมายถึง การแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรให้แก่สมาชิกได้รับทราบ ได้แก่ การแจ้งอย่างเป็นทางการ แจ้งส่วนตัว หรือโทรศัพท์

2.3 บทบาทเป็นโฆษก (Spokesperson) หมายถึง เป็นผู้ให้ข้อมูลกับบุคคลภายนอกองค์กรเกี่ยวกับแผน นโยบาย การปฏิบัติงานขององค์กร ได้แก่ การประชุมชี้แจง การแถลงข่าว เป็นต้น

3. บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Role) ประกอบด้วย 4 ลักษณะ คือ

3.1 เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง เป็นผู้ที่ยึดริเริ่มและปรับปรุงโครงการต่างๆ ให้เป็นผล ได้แก่ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลผลิตใหม่ หรือการประชาสัมพันธ์แนวคิดใหม่ เป็นต้น

3.2 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้เมื่อองค์กรประสบภาวะวิกฤต ได้แก่ เมื่อมีการประท้วง เป็นต้น

3.3 เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource allocator) เป็นผู้ที่จะจัดสรรบุคลากร เงินทุน และเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ การจัดทำตารางดำเนินโครงการ การให้รางวัลโบนัส เป็นต้น

3.4 เป็นผู้แทนเจรจาต่อรอง (Negotiator) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะเป็นตัวแทนในการตกลงและการเจรจาเกี่ยวกับผลประโยชน์ขององค์กร ได้แก่ การเจรจาการค้า การตกลงราคา

โดยสรุปแล้วความสำคัญของบทบาทก็คือ เป็นการแสดงหรือการกระทำให้เกิดผลขึ้น จะโดยสถานภาพของบุคคลหรือความคาดหวังของบุคคลอื่น หรือการกระทำจริงของบุคคลนั้นก็ตามเมื่อบทบาทได้แสดงออกไปจะบังเกิดผลปรากฏโดยทันทีทั้งต่อบุคคล สภาพแวดล้อม หรือปฏิริยาผลสะท้อนกลับกับบทบาทที่ได้กระทำไป จึงเป็นความสำคัญของบทบาทอย่างยิ่ง เพื่อผลที่เกิดขึ้นที่มีต่อบทบาทที่แสดงออกไป ซึ่งบทบาทของผู้บริหารหรือผู้นำควรที่จะเกี่ยวเนื่องกับ

1. เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงาน
2. เป็นผู้จัดระเบียบองค์กร และการจัดตัวบุคคลให้เข้าทำงาน
3. เป็นผู้ควบคุมการคลัง
4. เป็นผู้ให้ข่าวและติดต่อทั่วไป
5. เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงาน
6. เป็นผู้ทำหน้าที่ผู้บำรุงขวัญ ริเริ่ม และส่งเสริมงาน
7. เป็นผู้ตัดสินใจ ออกคำสั่งปฏิบัติ และต้องยอมเสี่ยงต่อความผิดพลาดที่อาจจะพึงมี
8. เป็นทั้งหัวหน้า ผู้ควบคุม และจัดมอบหมายให้ผู้อื่นทำ

9. ทำหน้าที่วัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงาน

10. ทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

ด้วยเหตุที่บุคคลซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยของสังคม ต่างถูกกำหนดบทบาทและหน้าที่ ทั้งนี้ในการกำหนดบทบาทของคนในแต่ละสังคมต่างมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป อาจกล่าวได้ว่าบทบาทในแต่ละบทบาทหรือในแต่ละคนจะถูกกำหนดให้แสดงพฤติกรรมออกมาจากความคาดหวัง ทั้งตัวบุคคลนั้น และโดยสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์อยู่ บทบาทที่บุคคลแสดงออกมานั้นต่างมีระดับของความสำคัญที่แตกต่างกันออกไป องค์ประกอบที่จะส่งผลให้บทบาทออกมาในระดับต่าง ๆ นั้นมีหลายองค์ประกอบด้วยกัน อันได้แก่ องค์ประกอบแรก คือ องค์ประกอบที่เป็นเพียงตัวส่งเสริมบทบาท องค์ประกอบที่สอง ได้แก่ องค์ประกอบที่บทบาทขาดไม่ได้ และองค์ประกอบสุดท้าย อันได้แก่ องค์ประกอบที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด องค์ประกอบเหล่านี้ได้เป็นตัวผลักดันให้บุคคลแสดงบทบาทออกมาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในบางกรณียบทบาทที่บุคคลแสดงออกอาจจะขัดแย้งกันทั้งในด้านความรู้สึกนึกคิด หรือในด้านของพฤติกรรมของบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นมีบทบาทเพียงบทบาทเดียวหรือในหลายบทบาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานที่ โอกาส เวลา และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ภายใตสังคมนั้นๆ อีกด้วย และหากเราได้มองบทบาทที่แสดงออกในการบริหาร นักบริหาร ผู้นำ หรือผู้บริหาร แล้ว บทบาทที่พบเห็นทั้งที่เป็นจริงจากการแสดงออกในสภาพการณ์ปัจจุบัน และตามทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ ที่ดั่งอ้างไว้แล้ว สามารถสรุปได้ว่าเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งในและนอกองค์กร เกี่ยวข้องกับเรื่องความสามารถของการประสานงานโดยอาศัยเครื่องมือภายนอก ข้อมูลทั้งในและนอกองค์กร และเกี่ยวข้องกับศักยภาพของบุคคลผู้สร้างบทบาทนั้นๆ นั้นเอง

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทดังที่กล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บทบาท คือ การกระทำตามสถานภาพ ซึ่งมีบรรทัดฐานกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องมีสิทธิและหน้าที่อะไรบ้าง และที่สำคัญคือบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นจะต้องเข้าใจบทบาทของตนเองอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ดังนั้นบทบาทในการศึกษาค้นคว้านี้จึงหมายถึงการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการฯ ในการบริหารการพัฒนาการจัดสรรน้ำ ในด้านการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การประสานงาน และการประเมินผล

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีของการบริหารการพัฒนา

2.2.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

ดิน ประยูรพุทธย์ (2537) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration ว่า อาจจะหมายถึง สาขาวิชา และ/หรือหมายถึง กิจกรรมหรือ

ขบวนการ ซึ่งอาจจะเรียกว่าพัฒนาบริหารศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ อันได้แก่ กิจกรรม/ขบวนการของความคิดริเริ่มหรือการประดิษฐ์คิดค้น/สร้างสรรค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สวัสต์ สุกนธรังยี (2511) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาในแง่ของสาขาวิชา อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นด้วยกัน คือ (1) การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานในสาขาต่างๆที่จะนำไปประยุกต์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินกิจการส่วนบุคคลที่มีลักษณะเป็นสหสาขาวิชา (2) การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาระบวนการที่จะบริหารให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และ (3) การบริหารการพัฒนาเป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารรัฐกิจในแง่ประยุกต์กับประเทศกำลังพัฒนา

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาลักษณะคล้ายคลึงกับ Friedman (1970) ให้ไว้ คือ เป็นการดำเนินการตามนโยบาย แผน และโครงการต่างๆที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จตามเป้าหมาย จากแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ Friedman (1970) และ Riggs (1970) และฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคม องค์การสหประชาชาติ

อาษา เมฆสวรรค์ (2508) ได้ประมวลสรุปทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆเกี่ยวกับความหมายของการบริหารงานพัฒนาไว้ 2 ทฤษฎีด้วยกัน คือ "ทฤษฎีแรก ถือว่าการบริหารงานพัฒนา คือ การบริหารงานพัฒนาในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งพัฒนาตนเอง และอีกทฤษฎีหนึ่งเห็นว่า การบริหารงานพัฒนา ได้แก่ การบริหารในการพัฒนาหรือตามโครงการพัฒนาต่างๆ"

จากทฤษฎีแรก กล่าวว่า เป็นลักษณะเฉพาะของการบริหารงานพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น โดยมุ่งที่จะพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ในการนี้ประเทศดังกล่าวจึงต้องมีกลไกการบริหารประเทศที่มีลักษณะพิเศษ อันจะทำให้เกิดการสัมฤทธิ์ผลได้อย่างจริงจัง ซึ่งประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้

1) รัฐบาลต้องมุ่งมาดปรารถนาอย่างแน่วแน่ในการที่จะเร่งรัดการพัฒนาประเทศ และต้องจัดให้กลไกการบริหารมีประสิทธิภาพที่จะเร่งรัดการพัฒนาประเทศ และดำเนินการตามโครงการต่างๆได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันต้องจัดระดับการใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเหมาะสมและถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2) มุ่งเน้นถึงสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาเป็นพิเศษ และต้องควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายให้จงได้

3) มีการรวมและผนึกกำลังของหน่วยงานและกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติงานและร่วมมือประสานงานกันอย่างทั่วถึง เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายการพัฒนา ของชาติ

4) มีการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการวางแผนโครงการต่างๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผน ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่นหรือท้องที่

ทรรศนะที่สองเห็นว่าเป็นแนวคิดที่เหมาะสมในทางปฏิบัติ หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการพัฒนายังต้องยึดถือเป็นหลักสำคัญ คือ สัมฤทธิ์ภาพ (achievement) ของการพัฒนา การรวมพลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และการ บริหารงานที่เป็นระบบระเบียบ การบริหารงานพัฒนายังมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากการบริหาร งานโดยปกติ อันเป็นคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอีกหลายประการ ซึ่งสรุปโดยย่อดังนี้

ประการแรก การบริหารงานพัฒนาจำเป็นต้องยึดเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นเสมือน หัวใจ และยึดถือแผนงานเป็นแนวปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการถือเอาคติประสิทธิภาพมาผสมกับ คติพัฒนา เป็นการช่วยให้การบริหารราชการเพื่อพัฒนาประเทศได้บรรลุผลสำเร็จด้วยดี

ประการที่สองการบริหารงานพัฒนาเป็นการบริหารที่สามารถปรับและดัดแปลงด้วยเหตุผล ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา (Adaptive Administration) มิใช่การบริหารชนิดตาย ตัวแก้ไขไม่ได้ (Inflexible) หรือขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรืออารมณ์สะดวกหรืออำเภอใจของผู้ปฏิบัติ และมิใช่การบริหารที่ควบคุมรักษาสถานการณ์เดิมเข้าไว้ เพื่อมิให้มีการเปลี่ยนแปลงตามคติดั้งเดิม แต่เป็นการบริหารที่ต้องนำหรือปฏิบัติให้เกิดผลและเกิดความเปลี่ยนแปลง (guided change) เป็นแนวทางที่ต้องการอยู่เสมอ

ประการสุดท้าย การบริหารงานพัฒนาเป็นการบริหารที่จะต้องช่วยให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ และความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน เป็นการบริหารที่มีลักษณะตื่นตัว (Creative, initiative and energetic) อยู่เสมอ และได้ย้ำว่าการบริหารงานพัฒนาจะต้องปฏิบัติงานให้บังเกิดผล มิฉะนั้น การพัฒนาจะไม่อาจประสบผลได้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2527) ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างครอบคลุมว่า "การบริหาร งานพัฒนา คือ การจัดระบบการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อดำเนินการให้ประเทศชาติและประชากร ในชาติได้มีความก้าวหน้าบังเกิดผลดี ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ตรงตาม เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายที่แน่ชัด และระบบการทำงานของรัฐบาลนั้นครอบคลุม ถึงหลักการ แบบแผน กรรมวิธี และขั้นตอนในการที่รัฐจะต้องจัดการและจัดทรัพยากรเพื่อปฏิบัติ ภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดระบบงานที่เหมาะสมที่จะช่วยให้การ ทำงานของข้าราชการเกิดความมีระเบียบแบบแผน และมีความคล่องตัวและการจัดระบบการ



ทำงานนั้น จำเป็นต้องครอบคลุมถึงการจ้ระบบบุคลากร การพัฒนาทัศนคติ ตัวบุคคลเหล่านั้นด้วย" ความหมายตามคำจำกัดความนี้เน้นที่ระบบการทำงาน ตลอดจนแบบแผน กรรมวิธี และขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประการหลัก

อมร รักษาสัตย์ (2538: บรรยายพิเศษหลักสูตรการบริหารการพัฒนา) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาหรือการบริหารงานพัฒนา หมายถึง การพัฒนาการบริหารและการบริหารเพื่อการพัฒนา กล่าวคือ "การพัฒนาการบริหาร คือ การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมการบริหาร ให้มีความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมสำหรับการพัฒนาประเทศ และการบริหารเพื่อการพัฒนา คือ การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในระบบบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนาจริงๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ไดวางแผนไว้ล่วงหน้า และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเจริญเติบโตทั้งทางด้านการบริหารเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของชนในองค์กร (ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ) และนอกองค์กร (ประชาชน) ซึ่งในส่วนนี้ได้เน้นที่มาหรือองค์ความรู้ทางการบริหาร และอีกส่วนหนึ่งนำองค์ความรู้ทางการบริหารไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ

เกรียงศักดิ์ เชื้อวียง (2539) ได้สรุปความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า มีขอบเขตกว้างขวาง ต้องการความคิดริเริ่ม การประดิษฐ์คิดค้น และการสร้างสรรค์ โดยเฉพาะแต่ด้านการบริหารการพัฒนาเท่านั้น แครวมไปถึงงานด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้การบริหารการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีคุณลักษณะและความสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความก้าวหน้า และไปสู่จุดหมายของการพัฒนาอันเป็นเป้าหมายของทุกสังคมและทุกประเทศ

นักวิชาการในต่างประเทศได้ให้ความหมายแนวความคิดและทฤษฎะเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาแตกต่างกัน ดังนี้

Swerdlow (1963) ได้ให้ความหมายของการบริหารพัฒนาว่า เป็นพาหนะ (Carrier) ของค่านิยมการประดิษฐ์คิดค้น (Innovating value) ซึ่งตามความหมายนี้การบริหารการพัฒนาได้ครอบคลุมไปถึงภาวะเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนากระทำ เพื่อนำไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ และความเป็นอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งโดยปกติแล้วการบริหารการพัฒนาจะรวมถึงการจัดตั้ง กลไกเพื่อการวางแผนสำหรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การระดมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเพิ่มรายได้ของประชาชาติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือเรียกว่า "หน่วยสร้างชาติ" (national building department) ขึ้นมา เพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมการบริหารรัฐกิจใหม่ๆ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุง

เครือข่ายการขนส่งและการติดต่อสื่อสาร การปฏิรูปการศึกษา และพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาด้านอื่นๆ

Meadows (อ้างใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือการจัดการสาธารณะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามที่นโยบายสาธารณะได้กำหนดไว้โดยองค์การที่มีอำนาจ

Friedman (1970) ได้อธิบายว่า การบริหารการพัฒนาประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) การนำเอาแผนงานซึ่งจะก่อให้เกิดความทันสมัยมาปฏิบัติ และ (2) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบบริหาร ซึ่งจะเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติตามแผนนั้นๆ และจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าการบริหารการพัฒนาคือการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D) และการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A)

Landau (อ้างใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าเป็นขบวนการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง (นโยบาย) และทิศทาง ซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นั่นคือ กระบวนการที่จะเคลื่อนจากเงื่อนไขสถานการณ์ ก. ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ข. ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่สั้นกว่าใช้จ่ายที่สามารถคำนวณได้

Gant (1979) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้หลายลักษณะด้วยกัน คือ (1) การบริหารที่เน้นการสนับสนุนและจัดการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา หรือที่เรียกว่า "การบริหารงานภายนอก" ที่พยายามจะเข้าไปมีปฏิริยาโต้ตอบกับบุคคลและหน่วยงานภายนอก เพื่อให้หันมาสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับ "การบริหารงานภายใน" ที่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (2) ในบางครั้งความหมายของการบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ใช้ควบคู่ไปกับ "เศรษฐศาสตร์การพัฒนา" (Development Economics) ซึ่งจะเป็นการวางแผนเศรษฐกิจในประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (3) หมายถึง กลุ่มของหน่วยงาน ระบบการจัดการ และกระบวนการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (4) หมายถึง วัตถุประสงค์ ความจงรักภักดี และทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนา ก็เพื่อยกระดับและอำนวยความสะดวกแก่แผนพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การประดิษฐ์คิดค้น และการเคลื่อนไหวจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง ตามนโยบายและแผนงานที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยของระบบการเมือง ส่วนความจงรักภักดีในที่นี้หมายถึง ความจงรักภักดีที่ระบบราชการจะต้องมีต่อประชาชน มิใช่ความจงรักภักดีต่อผลประโยชน์ของสถาบันและบุคคลหรือสิ่งของที่มีใช้สาธารณะ เช่น ภัยพิบัติหรือ

อาณาจักร ส่วนทัศนคติของการบริหารการพัฒนาจะต้องเป็นในทางบวกกว่าทางลบ ชักชวน หรือเชื้อเชิญมากกว่าการบังคับขู่เข็ญ

Chandler and Plano (1982) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า เป็นการเพิ่มหรือปรับปรุงเทคนิค กระบวนการ และระบบที่ดั่งขึ้นมาเพื่อเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารของประเทศเพิ่งเกิดใหม่ โดยมีสมมติฐานว่ารัฐสมัยใหม่เกิดมาพร้อมๆ กับการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการที่มีเหตุผล มีการบริหารการพัฒนา มีวิวัฒนาการขึ้นมา โดยผนวกเอาแนวความคิดเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและการบริหารรัฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่เดิมเป็นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ในทศวรรษ 1970 กลับเป็นการกระจายความมั่งคั่งและรายได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ดังนั้นความหมายนี้จึงค่อนข้างจะเป็นการพัฒนาการบริหารมากกว่าการบริหารการพัฒนา

Honadale (1982) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การศึกษาหรือปฏิบัติ (สาขาวิชา และกิจกรรม/กระบวนการ) เกี่ยวกับการโน้มน้าวให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในประเทศที่มีรายได้ต่ำ คือ (1) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่มีทิศทางและมีลักษณะข้ามวัฒนธรรม (transformational, directive and cross-cultural) และภายในวิชาการบริหารการพัฒนาเองก็มีการเปลี่ยนแปลง จากการเน้นทฤษฎีมาเป็นการเน้นการบริหารโครงการพัฒนาแต่ละโครงการ (2) ครอบคลุมถึงความสำคัญของชาวนา รวมทั้งความรู้ทางเทคนิคของท้องถิ่นและของชาวพื้นเมือง และ (3) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการเน้นสมรรถนะทางการบริหาร ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ส่วนการบริหารการพัฒนาในแง่ของกระบวนการนั้น เน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์วิจัย

Weidner ได้เขียนเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในปี 1970 ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเป็นจุดสนใจของนักวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกาและเอเชีย มากกว่านักวิชาการในแถบอื่นๆ ของโลก หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นผลงานของนักวิชาการอเมริกันที่ได้จากประสบการณ์ซึ่งตนได้เข้าไปปฏิบัติงานในโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ การสอนและการวิจัยได้ใช้ข้อมูลของประเทศที่กำลังพัฒนา นอกจากนี้การปฏิบัติงานในโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศก็ดี หรือการสอนและการวิจัยก็ดี ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การทดลอง ความร่วมสมัย และการปฏิบัตินิยม ลักษณะเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นลักษณะของการบริหารการพัฒนา อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าการบริหารการพัฒนาในคอนแรกๆ นั้นใช้ในเรื่องของการบริหารโครงการพัฒนาในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ยังมีได้แพร่หลายไปถึงประเทศที่กำลังพัฒนาแคว้นใด และการบริหารโครงการพัฒนาดังกล่าวนี้อีกมีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินงานของธุรกิจ หรือการบริหารรัฐวิสาหกิจ มากกว่าบริหารตามระบบราชการ

Weiner (1965) ได้อธิบายความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า เป็นกระบวนการที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่กำหนดไว้โดยผู้มีอำนาจ และการบริหารการพัฒนานี้อาจพิจารณาได้ทั้งจากแง่มุมของสาขาวิชาและในแง่กระบวนการ คือ ในแง่ของสาขาวิชานั้นการบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นถำนิยมการประดิษฐ์คิดค้นและความคิดสร้างสรรค์ นั่นคือ การประดิษฐ์คิดค้นและความคิดสร้างสรรค์เกี่ยวกับการบริหารในตัวของมันเอง และการกระตุ่นทางการบริหารให้มีการประดิษฐ์คิดค้นในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหาร หรือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศ ความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวมากขึ้นอยู่เสมอ และจุดเน้นทางด้านวิเคราะห์ของวิชาการบริหารการพัฒนาอยู่ที่ประสิทธิภาพของระบบบริหารที่สามารถนำไปเทียบเคียงกันได้ จะเห็นได้ว่าความหมายของการบริหารการพัฒนานี้เป็นการพัฒนาการบริหาร มากกว่าการบริหารโครงการพัฒนาหรือการบริหารเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีความใกล้เคียงกันที่ Chandler and Plano ได้ให้ไว้

Honadale and Klauss (1979) ได้อธิบายความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า เป็นการศึกษาการออกแบบและการจัดการเกี่ยวกับองค์การที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การพิจารณาหาเงินอุดหนุน และการนำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติในประเทศด้อยพัฒนา ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงครอบคลุมตั้งแต่การคิดหารูปแบบของโครงสร้างและกระบวนการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในโครงการนั้นๆ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา

Riggs (1970) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนามีความหมาย 2 นัยด้วยกัน คือ หมายถึงการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development : A of D) และการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A) หรือการเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร

จากแนวความคิดของ Friedman (1970); Riggs (1970); อนันต์ เกตุวงศ์ และ ดินปรัชญาพฤทธิ (2537) จึงอาจจะสรุปความหมายของการบริหารการพัฒนามี 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration, D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development, A of D)

2.2.2 การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration, D of A)

หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูป โครงสร้าง กระบวนการ และ พฤติกรรมการบริหาร ให้มีสมรรถนะ (Capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม สำหรับการพัฒนาประเทศ

สวัสดี สุคนธรังษี (2521) ได้ให้ทรรศนะการพัฒนาบริหารว่า เป็นการเพิ่มสมรรถนะทาง การบริหารให้พอเพียงที่จะรองรับภารกิจของการบริหารการพัฒนาได้ อย่างไรก็ตามก็ดีการพัฒนาการ บริหารจะเป็นไปไม่ได้หากไม่มีการเสริมแรงกระบวนการทางการเมืองแบบมีตัวแทน นั่นคือ กลุ่ม ผลประโยชน์ทางการเมืองจะเป็นผู้คอยกระตุ้นให้มีการพัฒนาการบริหารนั่นเอง และตรงกับภาษาอังกฤษหลายชื่อด้วยกัน เช่น Administrative development, Development of administration, Reorganization, Organization development, Administrative improvement, Organization improvement และ Revitalization ซึ่งแต่ละชื่อต่างล้วนมี ความหมายคล้ายคลึงกัน แต่อาจจะแตกต่างกันในบางประเด็นเท่านั้น

ปฐม มณีโรจน์ (2518) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหาร (administrative development หรือ development of administrative) ว่า เป็นการเพิ่มพูนสมรรถนะหรือความ สามารถของระบบบริหารเพื่อรองรับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหารยังรวมไปถึงการเปลี่ยนจากการเล่นพรรคพวกละเลาะเป็นระบบคุณธรรมในการ สรรหา การป้อนบำเหน็จความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัย

ความหมายของความเป็นสมัยใหม่ทางการบริหาร (administrative modernization) ได้แก่ การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารในอันที่จะนำความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหาร ความรับผิดชอบ และหลักเหตุผล มาผสมผสานกับความจำนงของประชาชนในอันที่จะดำเนินการ ให้ได้มาซึ่งความเสมอภาคและยุติธรรมในสังคม

ส่วนความหมายในแง่ของการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) เป็นการ ประยุกต์แนวความคิดใหม่ๆ หรือการผสมผสานแนวความคิดใหม่ๆ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหาร ให้เอื้อต่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ นั่นคือ การปฏิรูปการบริหาร หมายถึง การโน้มน้าว จิตใจของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและผลงานทางการบริหารในอันที่จะลดการ ค่อด้านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ดิน ปรัชญพฤตย์ (2537) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารในแง่ของการจัด องค์การเสียใหม่ (reorganization) ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจุดหมาย การกิจกรรมวิธี หน้าที่การ

งาน และความสัมพันธ์ต่างๆภายในองค์การอย่างจงใจ เพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงบทบาท ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ

ความหมายในแง่ของการพัฒนาองค์การ (organization development) หมายถึง ขบวนการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหขององค์การ โดยมุ่งที่จะให้องค์การมีความเปลี่ยนแปลงตามที่วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยใช้ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือภายในหน่วยงานเอง สำหรับ ขั้นตอนของการพัฒนาองค์การนั้น รวมถึงขั้นค้นคว้าสาเหตุของปัญหา การวางแผนและดำเนินงาน ซึ่งหมายถึงขั้นเตรียมและจัดทำกลยุทธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและพฤติกรรมกาปฏิบัติ การให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และการประเมินผล

นอกจากนั้นในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร คือ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมการบริหาร ที่เอื้อต่อการพัฒนาแล้ว ยังครอบคลุมถึง สภาพแวดล้อม อันได้แก่ บรรยากาศการบริหารและคุณภาพชีวิตในการทำงานด้วย การพัฒนาการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรมของการบริหาร คือ (1) การพัฒนา โครงสร้างทางการบริหาร (2) การพัฒนากระบวนการการบริหาร (3) การพัฒนาพฤติกรรมกาบริหาร

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2530) ยังได้ให้ทรรศนะเพิ่มเติมอีกว่า การพัฒนาการบริหารจะมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารและเทคโนโลยีที่องค์การกำลังใช้อยู่อย่างมาก เพราะโครงสร้างการบริหารเป็นตัวกำหนดกระบวนการการบริหารว่าจะป็นรูปใด หรือการพัฒนา กระบวนการการบริหารมีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยีก็อาจอธิบายได้ในลักษณะเดียวกัน ความ สะดวกรวดเร็วและประสิทธิภาพของงานนั้นขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่นำมาใช้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อ ใ้บุคคลทั้งสองฝ่ายมาพบปะกัน (mediating technology) เพื่อทำธุรกิจ

ในทรรศนะของนักวิชาการต่างประเทศ การพัฒนาการบริหารมีความหมายใกล้เคียงกับ นักวิชาการในประเทศ คือ

Weiss (1966) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารในแง่ของการปรับปรุงฝ่าย บริหารว่า หมายถึง การปรับปรุงผู้บริหารในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผล ความสามารถในการเป็น ผู้นำ ความคิดที่เป็นระบบ การเสริมสร้างทักษะในการคิด ความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์กับ บุคคลอื่น และการกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์

Civil Service Reporter (1987) กล่าวว่า การพัฒนาการบริหารมองในแง่ของการ ปรับปรุงองค์การ (Organization Improvement) ว่า หมายถึง กระบวนการที่จะจัดโครงสร้าง และการกิจของระบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้าได้มากกว่าเดิม

Caiden and Siedentorf (1982 อ้างโดย ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537) มองความหมายของการพัฒนาการบริหารในแง่ของการพัฒนาตัวเองเสียใหม่ (revitalization) ว่า เป็นขบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น ในอันที่จะทำให้องค์กรยังมีชีวิตรอดอยู่ต่อไปได้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ปัญหา เรียนรู้ประสบการณ์ และเคลื่อนไปสู่วุฒิภาวะขององค์กรมากขึ้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาตนเองเสียใหม่นี้เป็นการพัฒนาหรือปฏิรูปตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือหรือแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งรู้จักกันโดยทั่วไปว่า Self-reform หรือ Self renewal

จากความหมายของการพัฒนาการบริหารของ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537); สวัสดิ์ สุนทรังษี (2521); ปฐม มณีโรจน์ (2518) และ Weiss (1966) Civil Service Reporter และ Caiden and Siedentorf อาจสรุปความหมายของการพัฒนาการบริหารได้ว่า เป็นการจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ (รวมถึงเทคโนโลยี) และ พฤติกรรมการบริหาร เพื่อให้มีความสามารถรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และ กิจกรรม สำหรับการบริหารการพัฒนา

2.2.3 การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Developments, A of D)

หมายถึง การเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมพัฒนาจริงๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามแผนที่ได้วางไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้านี้จะมุ่งความเจริญเติบโต ทั้งทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคน ทั้งที่อยู่ในองค์กร (ข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และที่อยู่นอกองค์กร คือ ประชาชน เช่น การบริหารโครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

2.2.3.1 การบริหารโครงการพัฒนา

หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการกิจหรืองานที่เพิ่มขึ้นทั้งด้านขนาด ความสลับซับซ้อน และความจำเป็นอื่นๆที่ออกมาในรูปแบบของโครงการเฉพาะที่ขนานไปกับการบริหารการกิจประจำวันอื่นๆ

โมยิต บันเปี่ยมรัชฎ์ (2526) กล่าวว่า การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การเตรียมตัวและการลงมือ การดำเนินการที่กำหนดไว้อย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ศุภชัย ขวະประภาษ และ ไตรรัตน์ โกศลพลากรณ์ (2530) ได้ให้ความหมายของการบริหารโครงการพัฒนาว่า เป็นการกำหนดและการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และมีการติดตามประเมินผลด้วย และโครงการพัฒนา หมายถึง กิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยที่กิจกรรมพื้นฐานนี้มีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน นอกจากนั้นองค์ประกอบของการบริหารโครงการพัฒนาประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ประเภทของโครงการพัฒนา
2. สภาพแวดล้อมของการบริหารโครงการพัฒนา
3. การเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนา
4. การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลโครงการพัฒนาและผลกระทบของโครงการพัฒนา

และโครงการพัฒนาสามารถแยกออกตามสภาพต่างๆ ได้ดังนี้ คือ

1. ตามระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น
2. ตามระยะเวลาดำเนินการ เช่น ระยะเวลาด้าน ปานกลาง และระยะยาว
3. ตามพื้นที่ดำเนินการ เช่น ในเขตเมือง หรือในเขตชนบท
4. ตามภาค (sector) ของการพัฒนา เช่น ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ

จากคำจำกัดความของการบริหารโครงการพัฒนาทั้งสองข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารโครงการพัฒนานั้นเป็นงานใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากงานประจำโดยทั่วไป จึงอาจจะสรุปได้ว่าการบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การกำหนด ปรับปรุง และนำเอานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาไปปฏิบัติ มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นด้วย เช่น ในกรณีของโครงการชลประทานน้ำพรม เป็นโครงการพัฒนาชนบท โดยเน้นด้านการเกษตรด้วยการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรในการเพาะปลูก เพิ่มผลผลิตและรายได้ จึงได้มีการสร้างเขื่อนทดน้ำ คลองส่งน้ำ และระบบคันคูน้ำ เพื่อให้เกษตรกรสามารถปลูกพืชได้ทั้งในฤดูกลและนอกฤดูกล แล้วส่งผลลัพธ์สุดท้าย คือ

เกษตรกรมีความเป็นอยู่และคุณภาพของชีวิตดีขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท

Taylor and Watling (1979) ได้อธิบายการบริหารโครงการพัฒนาไว้ คือ

1. การจัดเตรียมการในเรื่องการจัดการ ได้แก่ การประสานงานโดยการจัดองค์การไว้รองรับต่อการแบ่งแยกหน้าที่กันทำให้เป็นสัดส่วน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการสอดประสานระหว่างหน้าที่ที่แบ่งออกไปแล้วให้กลมกลืนกันด้วย

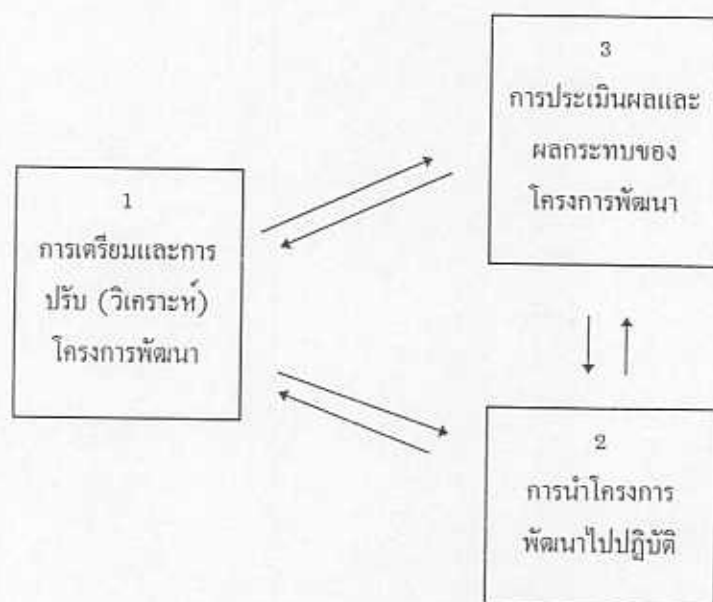
2. การจัดเตรียมเทคนิคการบริหาร ได้แก่ การกำหนดประเภทของงาน การสำรวจความต้องการทรัพยากรที่จะใช้ การกำหนดตารางเวลาการปฏิบัติงาน การกำหนดคุณภาพของสินค้าและบริการที่จะผลิต การโฆษณาสินค้าและบริการ และการวัดผลโครงการพัฒนา

Honadale and Klauss (1979) กล่าวว่า โครงการพัฒนาอาจแบ่งออกได้ตามวัตถุประสงค์หรือตัวคนหรือจิตใจ เช่น โครงการทดลอง โครงการนำร่อง โครงการสาธิต โครงการผลิตซ้ำเพื่อนำไปใช้

Rondineili (1983) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการเลือกโครงการพัฒนา อาจเลือกโครงการพัฒนามาปฏิบัติ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น การแก้ปัญหาตามความสำคัญก่อนหลัง ความตรงต่อสภาพปัญหาในท้องถิ่น เป็นโครงการที่มีความจำเป็นมากที่สุด ใช้เทคนิคง่ายๆ สอดคล้องผสมผสานกับพื้นที่ ปราศจากความซับซ้อน ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ลงทุนน้อยที่สุดแต่ได้ประโยชน์สูงสุด และยึดหลักความร่วมมือและพึ่งตนเอง

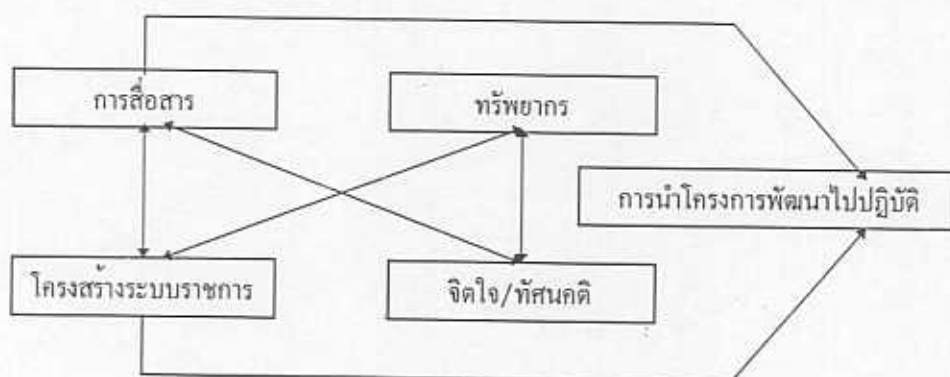
Gurnach and Harty (1987) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) โครงการพัฒนา การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ การประเมินผลและผลกระทบของโครงการพัฒนา อาจแสดงดังภาพที่ 1

การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติมีผู้ให้ความหมายหลายนัยด้วยกัน เช่น การกระทำการแปลแผนออกมาเป็นกิจกรรม และการนำเอากิจกรรมนั้นๆ มาปฏิบัติ ทั้งนี้รวมถึงการบันทึกความก้าวหน้า การเปลี่ยนลำดับความสำคัญก่อนหลังหากมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้น และการประสานงานในบรรดาผู้เกี่ยวข้อง จากความหมายอันนี้จะอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดทางการบริหารที่ว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อ การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ



ภาพที่ 1 แสดงเนื้อหาของการบริหารโครงการพัฒนา
ที่มา : Gurnach and Harty (อ้างใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537)

ตามทฤษฎีของ Anne M. Gurnach and Sharon S. Harty เห็นว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัตินั้น ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร จิตใจ หรือทัศนคติ และโครงสร้างระบบราชการ ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ
ที่มา : Gurnach and Harty (1979)

Honadale and Klauss (1979) ได้ให้ความหมายของการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนสภาพทรัพยากร (วัสดุ เทคโนโลยี และทุน) ให้กลายเป็นผลผลิต สินค้า หรือบริการ ที่มีผลกระทบคือพฤติกรรมของผู้ใช้ประโยชน์

Van Horn (1979) ได้ตั้งสมมติฐานแนวความคิดในเรื่องนี้ว่า มีตัวแปรที่สำคัญ 3 ชุดที่มีอิทธิพลเหนือต่อการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ ตัวแปรดังกล่าวได้แก่

1. มาตรฐานโครงการพัฒนาและทรัพยากร เช่น การมีเงินเพียงพอ ความชัดเจนของนโยบาย ความขัดแย้งของนโยบาย
2. สภาพแวดล้อมของโครงการพัฒนาของชาติ เช่น การติดต่อสื่อสาร การเปลี่ยนแปลงนโยบาย
3. สภาพแวดล้อมของโครงการพัฒนาของท้องถิ่น เช่น ทัศนคติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำเอาโครงการไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เป็นต้น

Eugene Bardach (1979) ได้ให้ความหมายของการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติว่า เป็นการรวบรวมและจัดองค์การเกี่ยวกับองค์ประกอบของแผนงานต่างๆที่อยู่ในความควบคุมดูแลของบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มักจะเล่นเกมชักยักย้ายเท (manipulation) นานัปการ เช่น การปฏิบัติงานที่ไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณ การปิดความรับผิดชอบ และโยนความผิดให้คนอื่น การรักษาอาณาบริเวณอิทธิพลของตนเองได้ และการใช้ความมีชื่อเสียงกับถ่มถั่วแข่งขัน จะเห็นได้ว่าค่านิยมนี้มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมุติของแนวความคิดทางการเมืองที่มีการเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และสอดคล้องกับแนวความคิดของ Nakamura และ Smallwood (1980) ซึ่งมองว่า ความกดดันและความบีบคั้นทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการพัฒนา การนำเอานโยบายของโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินผลและผลกระทบของโครงการพัฒนาด้วย

จากแนวความคิดทั้งของ Hanadale and Klauss (1979); Van Horn (1979) และ Bardach (1979) ที่ว่า การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติอาจจะพิจารณาได้หลายฐานะ ได้แก่

1. ฐานะเป็นการเมืองที่เป็นเหตุกดดัน การเจรจาต่อรอง การดึงและดัน และชักยักย้ายเท (manipulation)
2. ฐานะที่เป็นการระดมฉันทานุมัติ โดยการนำเอาทุกตอนที่เกี่ยวข้องมาหาทางปรองดองกัน
3. ฐานะที่เป็นการควบคุมทางการบริหารโดยข้าราชการเอง
4. ฐานะที่เป็นการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล

5. ฐานที่เป็นการกระทำร่วมกัน เพื่อจัดกิจกรรมร่วมมือในขอบข่ายที่ใหญ่โต ยุ่งยากและสลับซับซ้อน

6. ฐานที่เป็นระบบของเกมสที่ทุกคนมีส่วนได้เสีย สำหรับการประเมินผลและผลกระทบของโครงการพัฒนา

Nigro and Nigro (1984) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการพัฒนาว่า ควรจะต้องมีประสิทธิภาพ จึงจะทราบว่าโครงการพัฒนานั้นเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วได้ผลดีเพียงใด และทราบอีกว่าขณะนี้เราถึงจุดไหน การประเมินผลเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติในการวางแผน และปรับกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้โครงการพัฒนาบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

การที่มีการประเมินผลโครงการพัฒนา มีสาเหตุเนื่องจากมีโครงการพัฒนาสังคมเกิดขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในด้านการพัฒนา สาธารณสุข การเกษตร และอื่นๆ และรัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก สำหรับโครงการพัฒนาเหล่านั้นมิใช่หลักประกันว่าเราจะสามารถแก้ปัญหาสังคมต่างๆได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงานที่ได้รับการพิจารณาและนำไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี และการที่เราจะทราบว่าผลงานเหล่านั้นได้รับการพิจารณาแล้วอย่างดี และมีการนำไปปฏิบัติได้อย่างไร ได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการประเมินโครงการพัฒนาเหล่านั้น

แม้ว่าการบริหารโครงการพัฒนาจะครอบคลุมเฉพาะการเตรียมและปรับ การนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินโครงการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติหากผู้ปฏิบัติสนใจเฉพาะประเด็นดังกล่าวข้างต้นอาจจะไม่เพียงพอ เพราะว่ายังไม่สามารถบอกได้เต็มที่ว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวนี้อาจมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป้าหมายอย่างไร และมากนักน้อยเพียงใด

Lowi (1967) ให้ความเห็นว่า การศึกษาผลกระทบของโครงการพัฒนาถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น และเหตุใดคนจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการศึกษาผลกระทบของโครงการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจาก

1. ผลกระทบของโครงการพัฒนาจะต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนานก่อนจะปรากฏออกมาให้เห็น

2. การพิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาเป็นเรื่องยาก เพราะต้องเปลี่ยน "กรอบของจิตใจ" (frame of mind) ของผู้พิจารณาเสียใหม่ ตามปกตินั้นการพิจารณาโครงการพัฒนาร่วมสมัยมักจะมุ่งที่จะใส่สิ่งที่จะป้อนเข้าไป (input) ซึ่งเป็นสาเหตุหรือตัวแปรต้นเพื่อแปรสภาพให้เป็นผลที่ออกมา (output) ซึ่งเป็นผลหรือตัวแปรตาม แต่การพิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาจำเป็นต้องใช้ผลที่ออกมานั้นเป็นสาเหตุหรือตัวแปรต้น ส่วนตัวแปรตามคือผลกระทบของโครงการพัฒนาที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินของข้าราชการและประชาชน

ดังนั้นแนวทางการบริหารโครงการพัฒนาจึงมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่โดยทั่วไปแล้วจะเน้นในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การพัฒนาเมืองและชนบท และปัญหาของการบริหารโครงการพัฒนา อาจจะพิจารณาได้ทั้งภาพรวมและเฉพาะด้าน

2.2.3.2 ปัญหาการบริหารโครงการพัฒนาในภาพรวม

Tin Prachyapruit (1987) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับความมุ่งมั่นที่เอื้อต่อการพัฒนา ประกอบด้วยความมุ่งมั่นต่อความเปลี่ยนแปลง การยอมให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความอดกลั้น ความเสมอภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ ความห่วงใยในชาติ ความเสียสละ ความกล้าเสี่ยง ความผูกพันในงาน และการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล และปัญหาการบริหารโครงการพัฒนา อาจจะสรุปปัญหาและสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาจากสภาพแวดล้อมจากต่างประเทศ ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก เช่น การเกิดสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่าน หรืออิรักกับคูเวต และมีผลกระทบต่อน้ำมันเชื้อเพลิง
2. ปัญหาเกิดจากสภาพแวดล้อมภายในประเทศและนอกหน่วยงาน การที่ประเทศขาดเสถียรภาพทางการเมืองที่ดี เศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตต่ำ และการที่สังคมเกิดความระส่ำระสาย เหล่านี้ล้วนแต่มีผลกระทบต่อการขยายตัวและการบริหารโครงการพัฒนา
3. ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่ไม่แน่นอน ไม่ต่อเนื่อง และผิดพลาด เพราะว่าการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศในปัจจุบัน เป็นการเน้นและผูกพันคน เงิน วัสดุ และการจัดการ
4. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของการบริหารโครงการพัฒนา ซึ่งการบริหารดังกล่าวจะต้องมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากโครงสร้างของระบบราชการที่ปฏิบัติงานเป็นประจำ
5. ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการบริหารโครงการพัฒนาและเทคโนโลยี
ด้วยเหตุที่กระบวนการโครงการพัฒนามีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารการพัฒนาอย่างแยกกันไม่ออก นั่นก็คือ ยิ่งโครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนามีขั้นตอนน้อยลงเท่าใด ก็ยิ่งทำให้กระบวนการบริหารโครงการพัฒนาสั้นลงและประหยัดทรัพยากรมากขึ้นเพียงนั้น กระบวนการบริหารโครงการพัฒนาที่ทำให้งานผ่านหลายๆ จุดของโครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนา จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารโครงการพัฒนาเป็นอย่างมาก สำหรับเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการพัฒนานั้นอาจจะเป็นแบบ Long-linked technology, mediating technology และ intensive technology

6. ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรม พฤติกรรมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการพัฒนาซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารโครงการพัฒนานั้น เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุด เพราะหัวใจของการบริหารการพัฒนาและการบริหารโครงการพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยม หรือเรียกรวมว่า ความมุ่งมั่นในการพัฒนา (development-orientedness) ของบุคลากรว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด

Pressman and Wildavsky (1973) ได้ให้ทัศนะว่า การนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า โครงการพัฒนานั้นมีความเรียบง่ายเพียงใด และมุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายแค่ไหน โดยมีเงื่อนไขต่อไปนี้เป็นสมมติฐาน

1. ยิ่งโครงการพัฒนาที่มีความเรียบง่ายมากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น
2. ยิ่งโครงการพัฒนามีขั้นตอนในการปฏิบัติลดน้อยเพียงใด ก็ยังมีโอกาสได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น
3. ยิ่งโครงการพัฒนามุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายมากขึ้นเพียงใด ก็ยังมีโอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติมากขึ้นเพียงนั้น

Rondinelli (1983) กล่าวว่า ปัญหาการประเมินผลโครงการพัฒนาสืบเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. โครงการพัฒนาอาจมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจนหรือกำกวม เมื่อนำไปปฏิบัติจึงอาจจะวัดหรือประเมินผลออกมาเป็นตัวเลขได้ยาก
2. โครงการพัฒนาขาดทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการทำและการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานอยู่ในโครงการเดียวกัน จึงน่าจะมีทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเกี่ยวกับความล้มเหลวระหว่างการทำและการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของโครงการที่มีแบบอย่างเดียวกัน มิใช่ต่างคนต่างคิด หรือต่างคนต่างทำ เพราะขาดพื้นฐานทางทฤษฎีที่เป็นเครื่องมือช่วยการตัดสินใจ
3. โครงการพัฒนาอาจขาดการจัดการที่ดี นั่นคือ ผู้บริหารโครงการไม่ค่อยได้ใช้การประเมินผลโครงการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารนั่นเอง

ปัญหาการบริหารโครงการพัฒนามีมากมาย คือ ปัญหาในภาพรวมและปัญหาเฉพาะด้าน วิธีการแก้ปัญหาได้มีผู้รู้ได้เสนอแนะไว้มากมาย เช่น

Randolph and Posner (1988) ได้เสนอวิธีแก้ปัญหการบริหารโครงการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จ โดยอาศัย "บัญญัติ 10 ประการ" หรือนุคคัลทั้งสองเรียกว่า "GO-CARTS DRIVER" หรือคำย่อของพหุชนะตัวแรกของแนวความคิดหลักแต่ละประเด็นของการเตรียมและปรับ (วิเคราะห์) ซึ่งในส่วนของ "GO-CARTS" ในบัญญัติ 4 ข้อแรก และการนำโครงการไปปฏิบัติจะเป็นส่วนของ DRIVER ใน 6 ข้อหลัง ดังรายละเอียดดังนี้

1. วางเป้าหมายของโครงการไว้ให้ชัดเจน (Set a clear project Goal)
2. กำหนดวัตถุประสงค์ (Determine the project Objectives)
3. กำหนดจุดตรวจสอบกิจกรรม ความสัมพันธ์ และประมาณการเกี่ยวกับเวลาที่จะใช้ในโครงการพัฒนา (Establish Checkpoints, Activities, Relationship and Time estimates)
4. ระบุกำหนดการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา (Draw a picture of project Schedule)
5. อธิบายการให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนได้ทราบว่าต้องทำอะไรบ้าง (Direct people individually and as a project team)
6. เสริมแรงผูกพันและความตื่นเต้นของทีมงานโครงการพัฒนา (Reinforce the commitment and excitement of the project team)
7. แจ้งข้อมูลต่างๆให้ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาให้ทุกคนได้ทราบ (Keep everyone connected with the project Informed)
8. สร้างความเห็นพ้องต้องกันเพื่อกระตุ้นสมาชิกของทีมโครงการพัฒนา (Build agreement the Vitalize team members) คือ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็จะสามารถแก้ปัญหาได้
9. ทำให้ตัวท่านเองและผู้อื่นในทีมโครงการพัฒนามีอำนาจ (Empower yourself and others on the project team)
10. กระตุ้นให้ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการกล้าเสี่ยง และมีความคิดสร้างสรรค์ (Encourage Risk taking and creativity)

โฆนิค บันเปียมรัมย์ (2526) เสนอทฤษฎีเพื่อให้การบริหารโครงการพัฒนาบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการเป็นส่วนประกอบด้วย เช่น การประชุม การทำงานเป็นทีม การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจน การตัดสินใจที่ดี การจดบันทึก และการเก็บข้อมูล นอกจากนั้นโครงการพัฒนาจะบรรลุเป้าหมายและสำเร็จมากน้อย/เร็วช้า

จากการศึกษาวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา พอจะสรุปจากแนวความคิดต่างๆในเรื่องการบริหารการพัฒนาได้ดังนี้ การบริหารการพัฒนามีส่วนคล้ายคลึงและแตกต่างกับการบริหารธุรกิจและรัฐกิจเปรียบเทียบ หรือสัมพันธ์กับการพัฒนากับวิชาอื่นๆ ทัศนะของนักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก มองว่าการบริหารการพัฒนาแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ และการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ดังที่ Honadale ได้กล่าวว่า เมื่อ 20 ปีที่แล้วว่า การบริหารการพัฒนาและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบอาจเรียกชื่อแทนกันได้ และก็ถือว่าเหมาะสม แต่ในปัจจุบันการชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างวิธีทั้งสองเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้นักวิชาการอื่นๆ เช่น

(1) Swerdlow ได้เปรียบเทียบให้เห็นว่า การปรับปรุงบริเวณเมืองเสียใหม่ (urban renewal) เทียบได้กับการบริหารการพัฒนา แต่การดำเนินการเทียบได้กับการบริหารรัฐกิจ

(2) Weidner ได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารการพัฒนาแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจ เพราะเน้นการพัฒนามากกว่าการบริหาร

(3) Gant สรุปไว้ว่า การบริหารการพัฒนาแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจ เพราะการบริหารรัฐกิจเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่เป็นภารกิจแรกของรัฐบาล และเป็นพื้นฐานของการบริหารการพัฒนา

(4) ฮาน-بین ลี (Hahn-Been Lee) ชี้ให้เห็นว่า นักบริหารการพัฒนาแตกต่างจากนักบริหารโดยทั่วไปในสองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ลักษณะแรก นักบริหารพัฒนามักจะต้องแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่นักบริหารทั่วไปจะต้องคอยแก้ปัญหาพื้นๆหรืองานประจำ และลักษณะที่สอง นักบริหารพัฒนามีค่านิยมของการพัฒนาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ในขณะที่นักบริหารทั่วไปไม่ค่อยได้คิดคำนึงเกี่ยวกับเรื่องนี้

(5) ริกซ์ ชี้ให้เห็นว่า การบริหารการพัฒนาแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เพราะองค์ความรู้จากสอง-วิชาหลังยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ นอกจากนี้ริกซ์ยังเห็นว่าการบริหารการพัฒนาแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เพราะมีวัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสลับซับซ้อนมากกว่า ยิ่งกว่านั้นการบริหารการพัฒนายังต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ทางด้านโครงสร้างและภารกิจที่สลับซับซ้อน ซึ่งจะต้องอาศัยการประสานงานเป็นอย่างมากด้วย

(6) Lale Pajot (1969) ให้ความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีภารกิจและบทบาทที่มีลักษณะครอบคลุมพิสดารและยุ่งยากกว่าการบริหารในประเทศที่พัฒนาแล้ว

(7) อนันต์ เกตุวงศ์ ให้ทรรศนะการบริหารรัฐกิจว่า เป็นการบริหารงานประจำในองค์กร ซึ่งมีลักษณะเป็นการรักษาสິงที่มีอยู่ให้ดำเนินการไปได้เท่านั้น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่การบริหารการพัฒนาต้องการความริเริ่ม การประดิษฐ์คิดค้น และยังรวมถึงงานทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กลุ่มที่สองมองว่า การบริหารการพัฒนาไม่ใช่เป็นการบริหารชนิดใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบไปเสียทุกกระเบียดนิ้ว ยกตัวอย่างเช่น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517) ได้อ้างผลงานของนักวิชาการต่างประเทศว่า การบริหารการพัฒนาแตกต่างกับการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ก็เฉพาะทางด้านวัตถุประสงค์เท่านั้น กล่าวคือ นอกจากการบริหารการพัฒนาจะต้องมี POCOC ตามแนวความคิดของ อองรี เฟโยล (Henri Fayol) และ POSDCORB ตามแนวความคิดของ แอล กุลลิค (L. Gulick) เป็นฐานรองรับแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึง NEROP-PADLIP ตามแนวความคิดของ โจเซฟ ลาพาลอมบารา (Joseph Lapalombara) อีกด้วย ริกซ์ เองก็ชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่างการบริหารการพัฒนาและการบริหารรัฐกิจยังหาข้อยุติได้ยาก เพราะการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ก็มีจุดมุ่งหมายและลักษณะที่เหมือนกับจุดมุ่งหมายและลักษณะของการบริหารการพัฒนา นอกจากนี้การบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะเหมือนกับการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการที่รัฐบาลจะนำเอากฎ ระเบียบ นโยบาย และปทัสถานไปบังคับใช้ ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ตรงกันกับแนวความคิดของ ชู เซง ซูห์ (Shou-Sheng Hsueh) และ ซอล เอ็ม แคตซ์ (Saul M. Katz)

พอจะสรุปได้ว่า การบริหารพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการพัฒนาการบริหารและการบริหารเพื่อการพัฒนา มีลักษณะคล้ายคลึงและสัมพันธ์กับการบริหารรัฐกิจ และการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ทั้งในแง่บ่อเกิดแห่งความรู้ (epistemological) และการนำเอาองค์ความรู้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ (teleological) เพื่อลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กรและนอกองค์กร

2.3 แนวความคิดทางการเกษตรและการใช้น้ำ

2.3.1 ความหมายของการเกษตร

Mosher (1966) ได้ให้ความหมายของการเกษตรว่า เป็นกระบวนการผลิตเฉพาะอย่างที่อาศัยกระบวนการเจริญเติบโตของทั้งพืชและสัตว์เป็นพื้นฐาน โดยเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการและเร่งรัดให้ทั้งพืชและสัตว์ได้เจริญเติบโตในไร่นาหรือพื้นที่ทำกิน กิจกรรมการผลิตของแต่ละฟาร์มหรือไร่นา ล้วนต่างเป็นธุรกิจ และถือว่าต้นทุนและผลตอบแทนที่ได้รับเป็นเป้าหมายสำคัญเป็นอันดับแรก

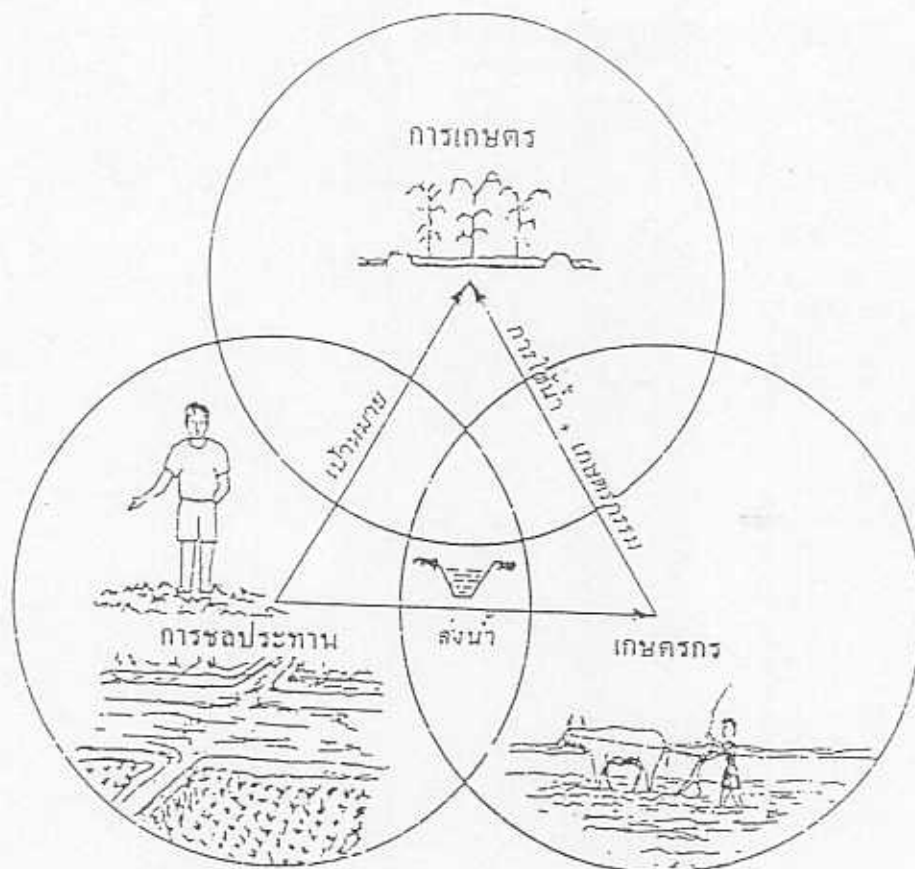
การเกษตรได้เกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ได้เริ่มเข้ามาควบคุมการเจริญเติบโตของพืชและสัตว์ ด้วยการเข้าไปจัดการใหม่ (rearrangement) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง ดังนั้นความแตกต่างระหว่างการเกษตรแบบดั้งเดิม (primitive agriculture) กับการเกษตรสมัยใหม่ (scientific agriculture) จึงอยู่ที่พื้นฐานและระดับมากน้อยที่มนุษย์สามารถเข้าไปควบคุมการผลิต องค์ประกอบของการเกษตร ได้แก่

1. กระบวนการผลิต (production process)
2. เกษตรกร (farmer)
3. ฟาร์มหรือที่ทำกิน (farm)
4. ธุรกิจของฟาร์ม (farm business)

การเกษตรแบบดั้งเดิมหรือแบบโบราณ (primitive agriculture) เกิดขึ้นเมื่อมนุษย์มีที่ดิน (soil) น้ำฝน (rainfall) และพันธุ์พืชที่มีในท้องถิ่น หรือมีในธรรมชาติ แล้วคนเข้าไปจัดการควบคุมให้พืชเหล่านั้นเจริญเติบโต ด้วยการขจัดหรือทำลายพืชชนิดอื่นที่ไม่ต้องการ เพื่อไม่ให้มาแย่งแสงสว่าง ความชื้น รวมทั้งมีการป้องกันพืชที่ต้องการให้พ้นจากการทำลายของสัตว์ป่า เช่น นก แมลง เป็นต้น หรือเลี้ยงสัตว์บางชนิด และใช้ผลผลิตจากสัตว์

ส่วนการเกษตรสมัยใหม่ (scientific agriculture) ได้แก่ การที่มนุษย์ได้ใช้สติปัญญาและความเฉลียวฉลาดเข้าไปควบคุมปัจจัยต่างๆทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตของทั้งพืชและสัตว์ เช่น การได้นำเอาระบบการชลประทานและการระบายน้ำ พร้อมทั้งมีการเพิ่มหรือเติมอาหารพืช (plant nutrient) ลงไปในดิน มีการปรับปรุงพันธุ์พืชให้มีความทนทานต่อโรค แมลง ความแห้งแล้ง แยกเร็ว และให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นการเกษตรสมัยใหม่ยังได้พัฒนาวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อเตรียมอาหารสัตว์ ป้องกันโรคสัตว์

การเกษตรเป็นกระบวนการทางชีววิทยา (Biological process) ที่เกิดขึ้นในธรรมชาติ และดำเนินการไปตามวัฏจักรทางชีววิทยา ดังแสดงในภาพที่ 3



การพึ่งพาสัมพันธ์กันระหว่างพืช สัตว์ และมนุษย์

ภาพที่ 3 วัฏจักรทางชีววิทยาของการเกษตร

พืชถือว่าเป็นโรงงานพื้นฐาน (Primary factory) ของการเกษตร เริ่มจากพืชได้รับออกซิเจนจากอากาศโดยผ่านทางใบ ความชื้น และอินทรีย์วัตถุ (อาหารพืช) จากดิน นอกจากนั้นพืชจะได้รับพลังงานจากแสงแดดในการสังเคราะห์แสง (Photosynthesis) เพื่อนำไปสร้างส่วนของลำต้น เมล็ด ผล และน้ำมัน ที่มนุษย์จะนำไปใช้ประโยชน์ หรือปัจจัยจำเป็นพื้นฐาน (Basic need factors) ของการดำรงชีพ ในขณะที่สัตว์เป็นโรงงานสำคัญทางการเกษตรอันดับต่อมา (Secondary factory) โดยสัตว์ใช้พืชเป็นอาหาร คือ สามารถใช้ส่วนของพืชที่มนุษย์ใช้ประโยชน์ไม่ได้ เช่น ลำต้น และใบหญ้า หรือเปลี่ยนวัตถุจากพืชเป็นผลผลิตที่มีคุณค่าต่อมนุษย์ ได้แก่ เนื้อ นม ไข่ และหนัง เป็นต้น

นอกจากนั้นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากการหายใจของทั้งพืชและสัตว์ ได้ถูกนำไปใช้ในการสังเคราะห์แสงของพืชต่อไป ส่วนเศษหรือส่วนของพืชที่ไม่มีประโยชน์ต่อมนุษย์จะถูกย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ (microorganism) และมูลสัตว์ หรือสิ่งที่มนุษย์และสัตว์ขับถ่ายออกมา ก็จะถูกส่งกลับไปที่ดิน เพื่ออนุรักษ์ความสมบูรณ์ของดินให้เหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืชตามวัฏจักรทางชีววิทยาอีกครั้งหนึ่ง

2.3.2 ปัจจัยการผลิตและปัญหาการเกษตรของประเทศไทย

1. ที่ดิน ด้วยเหตุที่ประชากรส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 70 ประกอบอาชีพทางการเกษตร จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอันดับแรกของการประกอบการเกษตร เพราะที่ดินเป็นแหล่งทรัพยากรและเป็นที่มาของทรัพยากรอื่นๆอีกมากมาย แต่ที่ดินมีจำกัด ในขณะที่ประชากรเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดความกดดันด้านความต้องการที่ดินทำกิน และมีการบุกรุกป่าสงวน ดันน้ำลำธาร และที่สาธารณะ เกิดขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพการเกษตรจากการทำเกษตรแบบยังชีพ (Subsistence Agriculture) มาเป็นการเกษตรเพื่อการค้า และมีปัญหาในด้านความอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากใช้ประโยชน์มานานและไม่ได้รับการบำรุงรักษา รวมทั้งมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมต่อสมรรถนะของดิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเหล่านี้จะส่งผลให้การทำกินของเกษตรกรไม่ได้ผล และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ปัญหาเรื่องที่ทำกินรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 พร้อมทั้งได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (สปก.) เพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน อันประกอบด้วย ปัญหาการไร้ที่ทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน และปัญหาการบุกรุกป่าสงวนและสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของปัญหาความยากจนในชนบท

นอกจากนั้นปัญหาการไร้ที่ทำกิน แม้ว่าได้มีมาตรการแก้ไขล่วงหน้ามาก่อนมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เช่น การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้วก็ตาม และล่าสุดในระหว่างปี 2534-2535 รัฐบาลได้มีโครงการจัดที่ทำกิน (คจก.) ขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศ แต่ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรและการบุกรุกป่าสงวนของประเทศก็มิได้คลี่คลาย แต่กลับทวีความรุนแรง และมีการชุมนุมเรียกร้องจากเกษตรกรกลุ่มต่างๆทั่วประเทศ เพื่อเร่งรัดให้รัฐบาลจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเป็นประจําตลอดมา

2. ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ถือเป็นปัจจัยที่จะสนับสนุนประสิทธิภาพในการผลิตทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ปัญหาการขาดแคลนปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชของเกษตรกรถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติ เพราะไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ และต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องราคาแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพ และการปลอมแปลงจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมตลอดเวลา แม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา ด้วยการนำเข้าเพื่อจำหน่ายแจกเกษตรกรด้วย

ตนเองก็ตาม แต่ก็ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง จึงส่งผลให้การควบคุมราคาและคุณภาพ ตลอดจนมาตรการต่างๆที่นำมาใช้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไร้ประสิทธิภาพ ประกอบกับปัญหาความยากจน และไม่มีทุนพอที่จะไปซื้อปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตในพื้นที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ อินทรีย์วัตถุที่มีความจำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช ดังนั้นในการพัฒนาการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร กอปรทั้งการประสบปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม ผลลัพธ์สุดท้ายคือความยากจนของเกษตรกร และความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยภาพรวม

3. น้ำ ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการเกษตรเช่นเดียวกับที่ดิน การเกษตรของประเทศเป็นระบบอาศัยน้ำฝน (Rainfed agriculture) และประสบปัญหาภาวะฝนแล้ง น้ำท่วม เป็นประจำมาตลอด จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งของเกษตรกรและประเทศโดยรวม ตลอดจนเสถียรภาพของรัฐบาลทุกสมัย

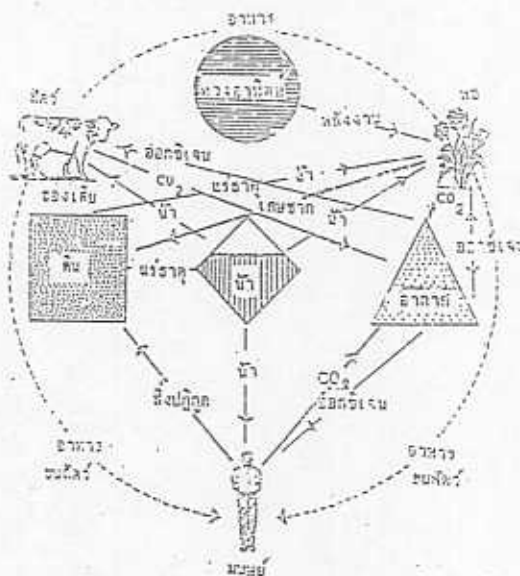
กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจัดกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรแก่เกษตรกรทั่วประเทศ ด้วยการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนระบายน้ำฝาย คันคูคลองส่งน้ำ และการสูบน้ำ และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการพัฒนากรมชลประทานอย่างสูงมาตลอด ดังจะเห็นได้จากงบประมาณที่จัดสรรให้กรมชลประทานเฉพาะที่เป็นงบประมาณของรัฐบาล ไม่รวมเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเป็นสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทุกปี และหากจะรวมไปถึงงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยงานอื่นๆที่มีหน้าที่และภารกิจบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กซึ่งมีมากมายด้วยแล้ว จะเป็นงบประมาณจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ และเปรียบเทียบกับงานพัฒนาในโครงการอื่นๆ

แม้ว่ากรมชลประทานจะได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำและจัดการน้ำเพื่อพัฒนาการเกษตรจำนวนมาก และสามารถครอบคลุมพื้นที่นาและไร่ถึง 152,826,500 ไร่ก็ตาม การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรยังเป็นปัญหาวิกฤตที่รัฐบาลจะต้องลงทุนต่อไป เนื่องจากพื้นที่ของเกษตรกรทั่วประเทศมีประมาณ 320,696,880 ไร่ เพราะพื้นที่การเกษตรอีกครึ่งหนึ่งของประเทศขาดแคลน และต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อีกทั้งพื้นที่การเกษตรในเขตชลประทานบางแห่งยังขาดแคลนน้ำ อันเนื่องจากภาวะฝนแล้ง ไม่มีน้ำกักเก็บพอเพียงกับความต้องการ นอกจากนี้ปัญหาในด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่ยังเป็นอุปสรรค และปัญหาในการสร้างเขื่อน การลงทุน ตลอดจนการจัดส่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรอีกทางหนึ่งด้วย

2.3.3 การบริหารทรัพยากรน้ำของกรมชลประทาน

ติเรก ทองอร่าม (2529) กล่าวว่า ประโยชน์ของกรมชลประทานมองได้ใน 3 ด้าน คือ ด้านวิศวกรรม ด้านเกษตรกรรม และด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความสัมพันธ์กันพอจะสรุปได้ คือ ด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือผลตอบแทน เมื่อมีการก่อสร้างโครงการชลประทานอันเป็นด้าน วิศวกรรมแล้ว จะมีผลประโยชน์หรือผลตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจจะเป็น ผลประโยชน์ที่มีตัวตนและไม่มีตัวตน และผลประโยชน์ดังกล่าวจะแตกต่างกันตามลักษณะความ แตกต่างของแต่ละโครงการชลประทานที่สร้างขึ้นแต่ละแห่ง และมูลค่าของผลประโยชน์หรือ ผลตอบแทนขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่วนผลตอบแทนในด้านเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มผลผลิตให้เกิดประสิทธิภาพ และได้ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุนด้วยการวางแผนการปลูก พืชและใช้น้ำอย่างประหยัด เหมาะสมกับชนิดพืชและฤดูกาล

กรมชลประทาน (2526) ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการชลประทานต่อการเกษตร ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการชลประทานต่อการเกษตร

การชลประทานได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเอื้ออำนวยน้ำต่อการเกษตร ดังนั้นการมีน้ำชลประทานและโครงการชลประทานสามารถกำหนดนโยบายและบริหารการใช้น้ำในการเกษตร คือ

1. สามารถกำหนดแผนการปลูกพืชหมุนเวียนตลอดปี ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และฤดูกาล
2. กำหนดพื้นที่เพาะปลูกให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่โครงการชลประทานสามารถส่งได้เต็มที่ ทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง
3. กำหนดช่วงระยะเวลาการปลูกพืชและชนิดของพืชที่จะปลูกหมุนเวียน ทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ให้เข้ากับสภาพของดินและฤดูกาล
4. กำหนดให้เกษตรกรปลูกพืชตามกำหนด (ชนิดของพืช พื้นที่ เวลา และการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก) โดยพร้อมเพรียงกัน ซึ่งจะลดข้อขัดแย้งในกรณีต้องการใช้น้ำไม่ตรงกัน
5. เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาการส่งน้ำ และประกอบการพิจารณาระยะเวลาที่เหมาะสมในการบำรุงรักษาอาคาร คลองชลประทาน

การบริหารน้ำจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขึ้นอยู่กับระบบการกระจายน้ำ ได้แก่ ระบบการส่งน้ำจากคลองส่งน้ำไปยังพื้นที่เพาะปลูกแต่ละแปลงเพาะปลูกตามกำหนดเวลาที่ต้องการใช้น้ำ และมีปริมาณพอเพียงกับความจำเป็นต้องใช้ ปกติแล้วสภาพพื้นที่ชลประทานจะได้รับการกระจายน้ำไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ งบประมาณ และความเหมาะสมของภูมิประเทศ ในปัจจุบันระบบการกระจายน้ำมีความสัมพันธ์กับประเภทของโครงการชลประทาน เช่น

1. โครงการที่ได้รับน้ำชลประทานสมบูรณ์ และมีการจัดรูปที่ดินแล้ว
2. โครงการที่ได้รับน้ำชลประทานสมบูรณ์และมีคันคูน้ำ
3. โครงการที่ได้รับน้ำชลประทานสมบูรณ์ แต่ไม่มีการจัดรูปที่ดินและไม่มีคันคูน้ำ
4. โครงการป้องกันอุทกภัย โครงการป้องกันน้ำเค็ม หรือโครงการอื่นไม่ได้รับน้ำได้เต็มที่

2.3.4 ปัญหาในการส่งน้ำและการใช้น้ำชลประทาน

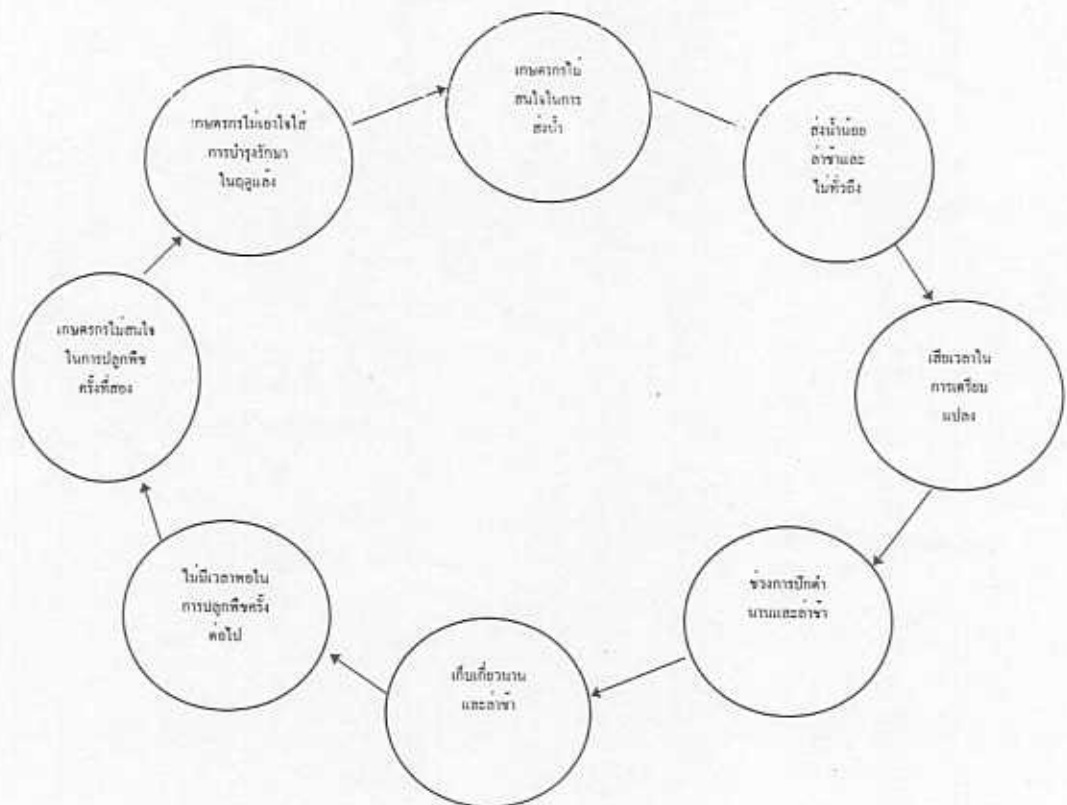
การส่งเสริมการเกษตรมีเป้าหมายสำคัญ คือ การส่งน้ำให้ทั่วถึงเท่าที่จำเป็น สม่าเสมอ เพื่อให้ผลผลิตสูงขึ้นตามลักษณะของการจัดการด้านวิศวกรรม หรือด้านเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการด้านการเกษตร

อนันต์ ดาโลดม (2529) กล่าวว่า ปัญหาในโครงการชลประทานส่วนใหญ่ยังไม่ให้ประโยชน์เต็มที่ คือ คอขวดของการลงทุนเพื่องบประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่การเกษตรทั่วประเทศเท่านั้น นอกจากนั้นยังพบว่าในพื้นที่หลายโครงการเกษตรกรรมยังไม่เห็นความสำคัญและใช้

ประโยชน์จากชลประทานอย่างเต็มที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตร อีกมากมาย ที่ไม่เห็นความสำคัญและนำเอาสิ่งที่ไม่จำเป็นที่สุดสำหรับการพัฒนาการเกษตรมา สนับสนุนการปฏิบัติงานของตน ปัญหาต่างๆอาจแบ่งออกได้เป็นปัญหาด้านวิศวกรรม หรือปัญหาด้านช่าง ปัญหาเกษตรกรไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านส่งเสริมการเกษตร ปัญหาด้านวิชาการ ฯลฯ

ปัญหาต่างๆเหล่านี้เกี่ยวพันกันและส่งผลกระทบย้อนกลับไปมา จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง แก้ไขยาก อันเป็นผลให้การใช้น้ำขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากความซ้ำซ้อนของการแก้ปัญหาการส่งน้ำและใช้น้ำ เช่น การส่งน้ำแก่พืชที่แปลงเพาะปลูกนั้นมักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการเอารถเอาเปรียบกันในการใช้น้ำร่วมกันระหว่างเกษตรกรที่อยู่ใกล้คลองส่งน้ำตอนบนของพื้นที่ส่งน้ำ เกษตรกรมักจะเก็บกักน้ำไว้ใช้ก่อนจนกว่าตนเองจะเสร็จกิจกรรมใช้น้ำแล้ว จึงยอมให้เกษตรกรที่อยู่ตอนล่างลงมา เรียกว่า เกษตรกรมีปัญห ำได้รับน้ำหรือไม่ได้รับเลย

การใช้น้ำไม่มีประสิทธิภาพหรือสูญเสียไม่คุ้มค่าลงทุนอีกประการหนึ่งคือ สืบเนื่องมาจาก เกษตรกรสร้างปัญหาและเกษตรกรมีปัญห ำทำให้งจรการส่งน้ำไม่พอเพียงและล่าช้า ส่งผลให้ เกษตรกรไม่สนใจในการปลูกพืชครั้งที่ 2 ไม่สนใจการบำรุงรักษาคูน้ำ การใช้น้ำ การส่งน้ำ ปล่อยให้เป็นไปตามบุญกรรม ดังแสดงในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 แสดงวงจรปัญหาของการส่งน้ำไม่พอเพียงและล่าช้า

2.3.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร

การเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาชนบทและคุณภาพชีวิต ด้วยการเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคโนโลยีผ่านทางเกษตรกรรม ดังนั้นกลุ่มของเกษตรกรจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี กลุ่มเกษตรกรจึงเกี่ยวข้องกับองค์การหรือหน่วยราชการต่าง ๆ มากมาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมชลประทาน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมปศุสัตว์ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กรมประมง ฯลฯ

ความร่วมมือและการประสานงานขององค์การ หน่วยงานราชการต่าง ๆ อาจมีทั้งทางบวกและทางลบ เพราะทรัพยากรมนุษย์คือเกษตรกรมีจำกัด หรือเป็นบุคคลเป้าหมายกลุ่มเดียวกัน จึงเป็นข้อจำกัดในการถ่ายทอดและรับเทคโนโลยี จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในชนบท

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาเป็นแนวความคิดเชิงปทัสฐาน (Normative concept) ซึ่งมีความผันแปรไปตามความต้องการ และหรือพื้นฐานความรู้ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง ในประเทศไทยการพัฒนามีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทาง และ
2. ทิศทางในการพัฒนามุ่งไปสู่สภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ความหมายของการพัฒนาในที่นี้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหาร ที่มีทิศทางเพื่อให้มีสภาพดีขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยรัฐบาลได้เข้ามามีส่วนสำคัญยิ่งในการดำเนินการ ส่วนประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมก็ได้

Panadiker and Kshirsagar (1987) ได้รายงานผลงานวิจัยในประเทศอินเดีย พบว่าพฤติกรรมของบุคลากรของอินเดียมีส่วนเอื้อและขัดขวางการบริหารการพัฒนาและการบริหารโครงการพัฒนา และโครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นโครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนาจึงต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำอย่างแน่นนอน และต้องมีการสอดคล้องประสานกันทั้งแนวดิ่งและแนวนอน ตลอดจนการมีขั้นตอนสายการบังคับบัญชาน้อย และสายงานบังคับบัญชาเองจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความรู้เฉพาะด้าน (expertise) เกี่ยวกับโครงการพัฒนานั้นมากกว่าสายงานบังคับบัญชาแบบปิรามิดของระบบราชการปกติ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า "ระบบราชการมีโครงสร้างขัดขวางต่อการบริหารโครงการพัฒนา"

Tin Prachyapruit (1987) รายงานว่า พฤติกรรมหรือค่านิยมเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ หรือ development-orientedness ได้แก่ พฤติกรรมทั้งสิบด้านดังต่อไปนี้ คือ พฤติกรรมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง การยอมให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความอดกลั้น ความเสมอภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ ความห่วงใยในชาติ องค์การ ความเสียสละ ความกล้าเสี่ยง ตัดสินใจ ความผูกพันในงาน การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล นั่นคือ หากระดับพฤติกรรมทั้งสิบด้านนี้สูง แสดงว่าบุคลากรจะมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสูงตามไปด้วย การที่ระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศจะสูงหรือต่ำมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม โครงการ กระบวนการ วิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลและภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของบุคลากรเองด้วย นอกจากนั้นยังสรุปเพิ่มเติมอีกว่า บุคลากรมีทั้งที่เอื้อและขัดขวางการบริหารการพัฒนาและการบริหารโครงการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2538) ได้รายงานผลการวิจัยการบริหารการพัฒนาชนบท เรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานสภาตำบล สาเหตุ ปัญหา และการแก้ไข พบว่าขีดความสามารถในการบริหารสภาตำบลลดลง เนื่องจากยังไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ คือ การบริหารงานไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนไม่สนใจ ศรัทธา และเห็นความสำคัญของสภาตำบล ตลอดจนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง บังคับหรือฉ้อราษฎร์ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ TERMS.N มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับขีดความสามารถในการบริหารงานสภาตำบล อันได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี สภาพทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร การเสียสละเพื่อส่วนรวม และกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น

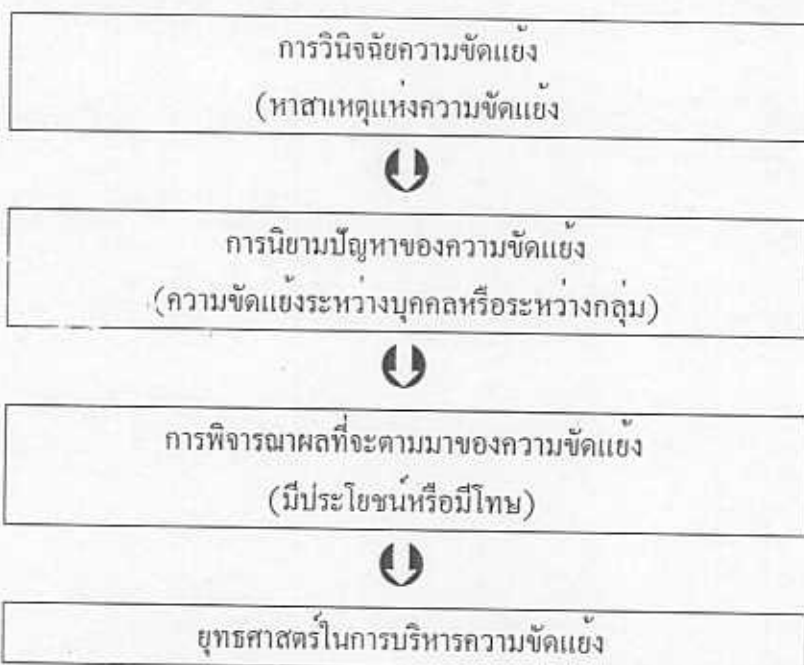
สุพรรณิ ไชยอำพร และ สนิท สัมภกร (2535) ได้รายงานผลการดำเนินโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจและวิชาการให้แก่ชาวนาที่อยู่ในบริเวณที่จะได้รับประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำ และการสร้างรูปแบบของระบบชลประทานและไร่นา สามารถเอาไปปรับใช้กับอ่างเก็บน้ำอื่นๆ โดยมุ่งเน้น

1. การสร้างระบบควบคุมน้ำที่ดี
2. การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวนากับเจ้าหน้าที่รัฐบาล
3. เพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรมโดยเฉพาะในฤดูแล้ง
4. สอนให้ชาวนารู้จักเทคนิคใหม่ๆ ในการปลูกพืช
5. วางแผนการสร้างระบบตลาดที่ได้ผลต่อเนื่อง
6. จัดวางมาตรการในการจ่ายน้ำที่ได้ผล รวมทั้งการบำรุงรักษาระบบการส่งน้ำให้ดำเนินไปด้วยดี

ผลการวิเคราะห์พบว่า โครงการเกษตรชลประทานประสบความสำเร็จอย่างมากในด้านการชักจูงให้ชาวไร่ชาวนาหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดระบบชลประทานสามารถนำไปปรับใช้กับพื้นที่อื่นที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน แต่ประสบปัญหาที่มีความล่าช้าในการดำเนินการบูรณะซ่อมแซมระบบชลประทานเป็นอย่างมาก เพราะความไม่คล่องตัวทางด้านงบประมาณ เนื่องจากโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานเป็นโครงการที่ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากต่างประเทศ ก่อนจะดำเนินการโครงการฯ ได้มีการวิเคราะห์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ประกอบกับการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสภาพแวดล้อมธรรมชาติแล้ว จึงไม่มีปัญหาเหมือนกับโครงการชลประทานในภาคอื่นๆ

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ (2528) ได้รายงานปัญหาและการแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการเรื่องน้ำและการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกในไร่นาของระบบชลประทานหลวงและระบบชลประทานราษฎร์ในภาคเหนือ พบว่า การบริหารส่งน้ำของโครงการชลประทานเกือบทุกโครงการมีโอกาสเกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะโครงการชลประทานครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงลำบากต่อการบริหารงานส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบฯ ความสลับซับซ้อนในการจัดองค์กรของหน่วยบริหารงานส่งน้ำ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ในด้านการประชาสัมพันธ์ การติดต่อประสานงาน การให้ความเอาใจใส่ และความยุติธรรม การเพาะปลูกที่มุ่งให้ได้ผลผลิตสูงจากการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ดินอันมีปัจจัยในการผลิตที่จำกัด ฯลฯ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำอยู่เสมอ ความมากน้อยและรุนแรงต่างกันตามความสัมพันธ์มากน้อยของตัวแปรที่ปรากฏในแต่ละพื้นที่ และยังไม่สามารถจะจัดการแก้ไขหรือป้องกันให้หมดสิ้นไปได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะกระทบเกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตตอนปลายคลองส่งน้ำ

Anderson (1988) ได้เสนอขบวนการบริหารความขัดแย้ง (Conflict management process) เป็นขั้นตอนตามลำดับดังนี้



ในสังคมปัจจุบันคนเราก็มักจะแสดงความแตกต่างกันในทางลักษณะออกมา ความแตกต่างนั้นอาจเป็นความร่ำรวยหรือความยากจน การมีอำนาจหรือไม่มีอำนาจ การพยายามรักษาสภาพเดิมหรือพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเรากับคนอื่นในสังคม อาจเป็นทั้งที่ซ่อนเร้นหรือที่เปิดเผย ความต้องการที่จะทำหรือประสงค์ที่จะตาม เราอาจพบกับงานที่มีความแตกต่างในเรื่องความเชื่อ ค่านิยม และมองโลกในแง่ที่แตกต่างในเรื่องของความเชื่อ ค่านิยม และการมองโลกที่แตกต่างไปจากตัวเรา ดังนั้นคนส่วนใหญ่อาจมีความสนใจและความปรารถนาแตกต่างจากคนอื่น แล้วจึงนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด (Duke J. James, 1976)

ปธาน สุวรรณมงคล (2523) ได้อธิบายความขัดแย้งของสังคมในไทยว่า มีทั้งระดับมหภาคและจุลภาค ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากเรื่องอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆภายในสังคม ทั้งนี้โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนมีความเห็นแก่ตัว ซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจะมีความรุนแรงมากขึ้นหรือน้อยลงขึ้นอยู่กับระบบการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถ้าหากว่าระบบการกระจายอำนาจในสังคมนั้นเป็นไปในลักษณะเอารัดเอาเปรียบ ขาดความยุติธรรมแล้ว ปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมนั้นจะมีมากขึ้น และนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด

ส่วนความขัดแย้งในระดับจุลภาค เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มสหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่มสหพันธ์ชาวนา และสถานแรงงานต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากความแตกต่าง เป้าหมาย และผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม เช่น ความขัดแย้งที่

เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มธุรกิจพาณิชย์ (ผู้ประกอบการ) กับกลุ่มแรงงาน กลุ่มกรรมกร ซึ่งได้รวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ เพิ่มขึ้น เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับฝ่ายนายจ้างในเรื่องค่าแรงซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้อัตราหนึ่ง และนายจ้างอีกอัตราหนึ่ง

พิมลวรรณ พงษ์สวัสดิ์ (2531) ได้อธิบายไว้ว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อคน 2 คนขึ้นไป หรือ 2 กลุ่มขึ้นไป มีความเห็นไม่ลงรอยกัน เพราะทั้งสองฝ่ายซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านเป้าหมาย ความคิดเห็น ปรัชญา แข่งขันแย่งทรัพยากร แย่งการสนับสนุนจากผู้บริหารเพื่อให้งานของตนประสบความสำเร็จ ความขัดแย้งจึงทำให้เกิดความท้อแท้ ผิดหวัง และต้องเผชิญหน้าหรือประจัญหน้า ในบางกรณียากระบบการทำงานไม่เอื้ออำนวยให้มีอิสระในการทำงาน รูปแบบของความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคล บุคคลต่อกลุ่ม องค์กรต่อองค์กร

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้อธิบายเงื่อนไขที่ต้องนำไปสู่ความขัดแย้ง 3 ประการ คือ

1. ความแตกต่างกันของกลุ่มต่างๆ กล่าวคือ องค์กรต่างๆจะแบ่งงานออกเป็นส่วนๆเพื่อให้เกิดความชำนาญและมีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อความเจริญขององค์กรโดยส่วนรวม แต่นานไปผลจะปรากฏไปอีกทางหนึ่ง นั่นคือ กลุ่มดังกล่าวจะแยกขาด อิสระ และมีความคับแค้นเฉพาะในกลุ่มของตน ภาษาที่ใช้ เป้าหมายที่มี และแนววิธีการทำงานจะเริ่มแตกต่างจากกลุ่มอื่น ซึ่งตามความจริงแล้วการแบ่งแยกก็มีข้อดีที่ช่วยให้งานบางอย่างเสร็จลงได้ง่าย

2. การต้องแบ่งผลประโยชน์ทรัพยากร นั่นคือ การแก่งแย่งกันเอาทรัพยากรรวมที่มีจำกัดทำให้เกิดปัญหาไม่ยุติธรรม โดยเฉพาะหากกลุ่มใดได้รับงบประมาณมากขึ้นเรื่อยๆทุกปี กลุ่มอื่นก็จะเห็นว่ากลุ่มของตนถูกเบียดบัง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองที่จะมีผลทำให้กลุ่มต่างๆมองเห็นถึงความไม่ยุติธรรม และบางทีก็ไปไกลถึงกับเข้าใจผิดไปว่ามีบางกลุ่มที่มีเป้าหมายที่แตกต่างและเข้ากับกลุ่มตนไม่ได้

3. การที่ต้องเกี่ยวข้องกันของบุคคลและกลุ่ม คือ สภาพการทำงานที่งานของคนหนึ่งจะทำให้ผู้ทำงานเกี่ยวข้องต่อกันไม่มากไม่น้อย และเมื่อใดกลุ่มทำงานมีการเกี่ยวข้องกันมากแล้วโอกาสที่เปิดให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยหรือกลั่นแกล้งการทำงานของกลุ่มอื่นๆก็จะมีขึ้นได้ทันที

จากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยความแตกต่างของกลุ่ม การต้องแบ่งทรัพยากรร่วมกันและการต้องเกี่ยวข้องกัน จะเป็นต้นเหตุนำไปสู่เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นครั้งหนึ่งซึ่งฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในสภาพการขัดแย้งจะเริ่มมองเห็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น เป้าหมายผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกัน และเห็นโอกาสที่จะก้าวก้าว เอาเปรียบ หรือเอาชนะกัน แล้วเริ่มรู้สึกขัดแย้งกับฝ่ายตรงข้าม ซึ่งในสภาพเช่นนี้จะนำไปสู่การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมขัดแย้ง และกลุ่ม

ต่างๆจะเริ่มใช้กลวิธีต่างๆกัน เพื่อที่จะเอาชนะตามเป้าหมายผลประโยชน์ให้ได้ โดยอาจจะทำอะไรก็ได้ตั้งแต่การขัดขวางงานของกลุ่มอื่นๆ หรือการต่อต้านไม่ให้การร่วมมือช่วยเหลือ เป็นต้น

สุรวัดน์ ชมภูพงษ์ (2535) กล่าวว่า ความขัดแย้งของมนุษย์ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล องค์กร ประเทศชาติ และอาจต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในที่สุด โดยเฉพาะในสังคมไทยมีปัจจัยหลายอย่างที่เอื้อให้เกิดความขัดแย้งได้สูงมาก เช่น การไม่เคารพสิทธิส่วนบุคคล ค่านิยม ความสามารถในการรับรู้และเรียนรู้ ความมีอคติต่อกัน และอื่นๆอีกมากมาย ความขัดแย้งจึงเป็นปรากฏการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในการทำงานร่วมกัน ถ้ายังมีผลประโยชน์ขัดกันอีก ความขัดแย้งก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ในด้านการศึกษาปัจจุบันความขัดแย้งถือว่าเป็นข้อที่จะต้องศึกษาอย่างจริงจัง มิใช่เพียงจะขัดหรือปราบมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์กรหรือสังคม แต่ศึกษาเพื่อปราบให้ความขัดแย้งบรรเทาเบาบาง ด้วยหลักการและเหตุผลที่ควรจะต้องยอมรับกันได้เท่านั้น เพราะตราบดีที่ยังต้องทำงานร่วมกับมนุษย์ ตรานั้นความขัดแย้งยังเกิดขึ้นได้เสมอ ส่วนจะเร็วหรือช้า เบาบางหรือรุนแรง ขึ้นอยู่กับปัญหาเฉพาะเรื่อง

ดังนั้นสาเหตุของความขัดแย้งจึงอาจจะสรุปว่า เกิดจากความแตกต่างในเรื่องการรับรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ค่านิยม ความคิดเห็นส่วนตัว หรือความคิดเห็นของกลุ่มหรือพวกความสามารถในการรับรู้ที่แตกต่างกัน ตลอดจนมีอคติหรือทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน และที่รุนแรงมาบางครั้งอาจจะยากต่อการแก้ไข นั่นคือ ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากผลประโยชน์ขัดกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ คือ

1. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากการรับรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ที่แตกต่างกัน
2. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
3. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากค่านิยมที่แตกต่างกัน
4. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากการมีอคติต่อกัน
5. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากการมีความสามารถในการรับรู้ที่แตกต่างกัน
6. ความขัดแย้งที่มีมูลเหตุมาจากผลประโยชน์ขัดกัน

ส่วนผลดีของความขัดแย้งมีหลายประการ เช่น เป็นการผลักดันหรือกระตุ้นให้มีการค้นหามาตรการและวิธีการต่างๆที่ดีกว่าเดิม หรือปัญหาความขัดแย้งนั้นจะถูกเปิดเผยออกมาเพื่อหาแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไข หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งจะมีความเข้าใจกันดีขึ้น หลังจากได้ร่วมกันขัดและแก้ไขข้อขัดแย้ง

พันเอกเผด็จ เอมวงศ์ (2529) ได้รายงานผลงานวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเกษตรกรหัวหน้าครัวเรือนของโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงระดับพื้นที่ลุ่มน้ำฝาง-น้ำปูน อ.จริม จังหวัดน่าน ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยปฏิบัติและร่วมโครงการนับตั้งแต่เริ่มต้นปี 2522 เป็นต้นมา มีความรู้ความเข้าใจขั้นตอนความมุ่งหมายของโครงการและการ

แก้ไขปัญหาคงการได้อย่างดี แต่การปฏิบัติงานในระยะต่อมาได้ขาดตอน เนื่องจากคณะกรรมการชุดใหม่ที่จังหวัดแต่งตั้งไม่ทำแผนงานโครงการรองรับ โครงการจึงสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตามหากมองภาพรวมด้านความมั่นคงโดยทั่วไปแล้ว ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่จัดอยู่ในระดับดี สำหรับเกษตรกรหัวหน้าครัวเรือนมีความเห็นว่าทำกินไม่เพียงพอ แหล่งน้ำขาดแคลน และยังมีความต้องการให้หน่วยราชการเข้าไปพัฒนาเหมือนเดิม และเข้าใจความคิดด้านความมั่นคงโดยภาพรวมอยู่ในระดับดี

กรมส่งเสริมการเกษตร (อ้างใน ดิเรก ทองอร่าม, 2529) ได้รายงานการยอมรับการใช้เทคโนโลยีตั้งแต่การเตรียมดิน เมล็ดพันธุ์ การเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ การปลูกเป็นแถวเป็นแนว การใช้ปุ๋ย การควบคุมโรค และการควบคุมแมลง โดยกำหนดในการยอมรับหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงการทดลองปฏิบัติ (P) ความรู้ที่ได้รับ (K) และทัศนคติในการใช้ต่อไปในอนาคต (A) ผลปรากฏว่าเกษตรกรมีแนวโน้มจะยอมรับเทคโนโลยีและมีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงสูงขึ้น

จึงอาจจะสรุปได้ว่า ปัญหาการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 3 ประการ ได้แก่

1. โครงสร้างทางวิศวกรรม หรือโครงสร้างของการพัฒนาการบริหาร
2. กระบวนการ/เทคโนโลยี
3. พฤติกรรม

ดังนั้นการนำเอาโครงการพัฒนาไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการและได้ผลเป็นที่พอใจทุกฝ่าย รวมทั้งผู้รับประโยชน์ด้วย จึงมักจะเกิดปัญหาตามมาสาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งก็สืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานจะต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนและปฏิบัติได้ตอนที่ซับซ้อนระหว่างปรากฏการณ์ทางสังคมและเทคโนโลยี ซึ่งยากแก่การคาดการณ์ไว้ และการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติต้องประสบกับความยุ่งยากอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปรากฏการบริหารการพัฒนามักจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งทางด้านทรัพยากร สภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติเสียใหม่ ปัญหาการบริหารโครงการพัฒนาอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาการประเมินโครงการพัฒนา

2.5 กรอบแนวความคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องบางส่วนที่ผ่านมาข้างต้น แล้วนำมาเทียบเคียงหรือเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและปัญหาต่างๆเกี่ยวกับความเดือดร้อนและการ

ชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกรผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรในเขตโครงการชลประทานน้ำพรม จังหวัด ชัยภูมิ จึงสามารถประมวลและสรุปได้ว่า ปัญหาของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าว อาจจะเนื่องมาจาก ปัจจัยหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการบริหาร ซึ่งได้แก่

1. การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารด้านโครงสร้าง/นโยบาย
2. การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี
3. การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารด้านทัศนคติ/ค่านิยม/พฤติกรรม

ซึ่งปัจจัยทั้ง 3 ด้านนั้นการบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้วิจัยที่มีหน้าที่รับผิดชอบ งานการบริหารการพัฒนาการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร มีความเชื่อว่ามีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับตัวแปรอิสระหลายตัว ซึ่งเรียกรวมว่า "ปัจจัยที่มีบทบาทต่อขีดความสามารถของโครงการฯ" อันประกอบด้วย โครงสร้างด้านวิศวกรรม การส่งเสริมการเกษตรและเทคโนโลยี ความร่วมมือจาก เกษตรกร ข่าวสาร การเผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ และการตัดสินใจ

ส่วนในด้านขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรของ โครงการชลประทานน้ำพรม และก่อให้เกิดความเดือดร้อนและการชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งเป็นตัวแปร ตาม เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆหลายด้านเช่นกัน แต่ในการวิจัยศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดไว้เพียง 4 ด้าน ประกอบด้วย การวางแผนการจัดสรรน้ำ การปฏิบัติตามแผนการจัดสรรน้ำ การประเมินผล การจัดสรรน้ำ และการประสานงานเพื่อการบริหารการพัฒนาการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร หรือ เรียกรวมว่า "ขีดความสามารถของโครงการฯ"

ดังนั้นจึงสรุปเป็นกรอบในการวิจัยเรื่อง บทบาทของโครงการชลประทานน้ำพรม จังหวัด ชัยภูมิ ในการบริหารการพัฒนาการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร โดยกำหนดและใช้ "ปัจจัยที่มี บทบาทต่อขีดความสามารถของโครงการฯ" เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบคือ "ขีดความสามารถของ โครงการฯ" เป็นสาเหตุหรือตัวแปรอิสระ และเป็นผลหรือตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้ ดังกรอบใน การวิจัยแสดงในภาพที่ 6

