

Gabrial U. Iglesias, ed., **Implementation : The Problem of Achieving Results.**
Philippines, Manila : Eastern Regional Organization for Public
Administration, 1976. 403+40 pp.

หนังสือนี้เป็นการรวบรวมผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบริหารแผนในลักษณะกรณีเฉพาะเรื่องระดับโครงการและโครงการ (Program and project) ของหลายประเทศในเอเชีย ซึ่งองค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization of Public Administration หรือ EROPA) ได้มอบหมายให้ผู้เขียนของประเทศดังกล่าวดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม 2515 และเสนอผลเพื่ออภิปรายในเดือนตุลาคม 2516 หลังจากนั้นก็ได้นำมาเรียบเรียงจัดพิมพ์เป็นเล่ม โดย ดร. Iglesias ศาสตราจารย์แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งฟิลิปปินส์เป็นบรรณาธิการในปี 2519 ในการเรียบเรียงนี้ บรรณาธิการได้ปรับปรุงจากรายงานต้นฉบับของผู้เขียนเพื่อให้เห็นจุดเน้นตลอดจนรายละเอียดในประเด็นสำคัญ ๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้บทความที่มีรูปแบบใกล้เคียงและสอดคล้องกัน บรรณาธิการจึงได้ใช้ตัวแบบของกระบวนการบริหารแผนอย่างกว้างเป็นแนวในการดำเนินการ อันประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ 3 ส่วนใหญ่ คือ ส่วนที่เกี่ยวกับตัวนำเข้า ส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติ และส่วนที่เกี่ยวกับผลที่เกิดจากการปฏิบัติ สำหรับตัวนำเข้า (Input) 4 ตัวได้แก่ ทรัพยากรทั้งที่เป็นมนุษย์และอื่น ๆ ที่นำมาใช้ โครงสร้าง อันได้แก่บทบาทและความสัมพันธ์ที่กำหนดไว้แล้วของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประยุกต์วิทยา อันหมายถึงความรู้และพฤติกรรมในการปฏิบัติที่จำเป็นในการบริหารแผนระดับต่าง ๆ และการสนับสนุนที่ได้รับจากกลุ่มต่าง ๆ สำหรับภาวะผู้นำ นั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการปฏิบัติ ทั้งยังมีส่วนสัมพันธ์อย่างสำคัญกับตัวนำเข้าอีกด้วย และอีกส่วนหนึ่งก็คือ การประเมินและวัดผล ทั้งที่เกี่ยวกับผลได้ (Output) และผลกระทบ (Outcome) ที่มีต่อสภาพแวดล้อม

เพื่อให้การศึกษกรณีเฉพาะเรื่องดังกล่าวสะดวกยิ่งขึ้น จึงได้จัดกลุ่มกรณีที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเข้าเป็น 4 หมวด คือ หมวดที่เกี่ยวกับการเกษตรและการพัฒนาชนบท หมวดโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอุตสาหกรรม หมวดที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง และ หมวดการพัฒนาสังคม

เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปได้อย่างสะดวกและละเอียดขึ้น จึงได้จำกัดแนวความสนใจอยู่เพียงปัจจัยภายในกระบวนการบริหารแผนเท่านั้น โดยตัดอิทธิพลซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกอันไม่อาจควบคุมได้ในการบริหารแผนออกไปเสีย เช่น ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ กระบวนการทางนิติบัญญัติ การจัดหาเงินทุนมาดำเนินการ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในสิ่งเหล่านี้เองก็ยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในอยู่ด้วย เช่น การจัดรูปหน่วยงานในการบริหารแผน ลักษณะและขอบข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารแผน ตลอดจนในการจัดการและประสานทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ ซึ่งย่อมจะต้องนำมากล่าวไว้ด้วย

ในบทนำซึ่งบรรณาธิการเป็นผู้เขียน ชี้ให้เห็นว่า ในการศึกษาวิเคราะห์แผนของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ จะพบว่า ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 นั้น ได้มีการเน้นในเรื่องการวางแผนด้วยหลักเหตุผลและตรงต่อสภาพความเป็นจริงกันอยู่มาก แต่ยังคงขาดความสนใจในเรื่องอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนที่เนื่องมาจากปัญหาประจำวันที่เกิดขึ้นจริง ๆ อันเป็นผลให้เกิดความไม่สมคูลย์หรือช่องว่างระหว่างการวางแผนและการปฏิบัติขึ้น ในช่วงนั้นการวางแผนจึงอาจเรียกว่า เป็น "การบริหารสมองของนักวิชาการ" (intellectual exercise) มากกว่าที่จะเป็น "พิมพ์เขียวเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานจริง" (specific blueprint to be implemented) แม้ผู้วางแผนในระยะนั้นจะคำนึงถึงการปฏิบัติตามแผนอยู่บ้าง แต่ก็เป็น การคำนึงถึงความสามารถและกลวิธีการบริหารงานในฐานะที่เป็นส่วนประกอบของกระบวนการวางแผนเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วการบรรลุถึงเป้าหมายตามแผนนั้น จะเกิดขึ้น ได้จริงจังกก็ต่อเมื่อผู้วางแผนถือว่าการปฏิบัติตามแผนนั้นเป็นหน้าที่สำคัญในกระบวนการวางแผนเลยทีเดียว การแยกการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ออกจากกันทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานและในส่วนที่เป็นกิจกรรมนั้น ทำให้เกิดปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ที่จะประสานการปฏิบัติทั้งในระดับแผน โครงการงาน และโครงการต่าง ๆ ให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้ในที่สุด ดังนั้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 นี้ จึงเป็นช่วงที่องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น สหประชาชาติ พยายามเน้นถึงเรื่องนี้เป็นสำคัญ โดยมุ่งให้มีการประสานความคิด (หรือแผน) เข้ากับกิจกรรม (หรือการปฏิบัติตามแผน) ให้ได้

ประเด็นอื่น ๆ ที่บรรณาธิการเน้นถึงได้แก่ การขยายความสนใจจากจุดเน้นทางด้านเศรษฐศาสตร์ไปสู่ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง การบริหาร และด้านสังคม เป็นต้น เพื่อให้เกิด

ความสมคูลย์ในการพัฒนา ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย การประเมินความสำคัญของโครงการ และโครงการในขั้นต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกเข้ามาผสมผสานกันในการรวม การบริหารโครงการ และในการประเมินผลโครงการดังกล่าวทั้งในผลระหว่างดำเนินการ (intermediate product) และผลได้สุดท้ายเมื่อสิ้นสุดโครงการ (end product)

นอกจากนี้บรรณาธิการได้เสนอแนวความคิดที่ว่า การวางแผนและปฏิบัติตามแผนน่าจะได้กระจายไปสู่หน่วยงานในระดับย่อย ๆ ลงไป เช่นในระดับภูมิภาค เป็นต้น แต่การที่จะประสบผลสำเร็จในเรื่องนี้จำเป็นต้องปรับปรุงหน่วยงานกลาง ให้สามารถจะตรวจสอบกระบวนการวางแผนและปฏิบัติตามแผนได้ ทั้งในด้านการจัดตั้ง ศึกษานโยบายที่รับผิดชอบ และด้านภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับโครงการและโครงการ โดยเพิ่มบทบาทในการกำหนดและควบคุมงบประมาณให้ตรงกับความต้องการ ตลอดจนการเพิ่มสมรรถภาพในการกลั่นกรองข้อมูลและการวิจัยให้ใช้การได้จริง

ข้อเสนอที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือในเรื่องการประเมินสมรรถภาพในการบริหารแผนทั้งในขั้นศักยภาพและในขั้นที่เป็นอยู่จริง โดยพยายามสร้างเครื่องชี้ (indicators) และกรอบการวิเคราะห์ (analytical framework) ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสมขึ้น เพื่อวัดผลปฏิบัติของโครงการแต่ละโครงการ และผลรวมของระบบบริหาร โดยมีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์ทั้งผลได้ (output) และผลกระทบ (outcome) ที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนที่จิตใจให้เกิดและไม่ตั้งใจอีกด้วย

ด้วยเหตุผลที่ว่าการที่ประเทศในโลกที่สามมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน และยังมี ความทันสมัยในระบบบริหารราชการที่สามารถจะรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคและทางพฤติกรรม ณ จุดต่าง ๆ ได้แตกต่างกัน ดังนั้นการวางแผนในลักษณะกว้างครอบคลุมไปทุกแง่ทุกมุมนั้นทำให้ การปฏิบัติตามแผนเป็นไปได้ยากลำบากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ในช่วงนี้จึงนับว่าเป็นการสมควรที่จะเน้นในเรื่องการวางแผนระดับโครงการและโครงการ แทนที่จะเป็นในระดับกว้างครอบคลุมทั่วทุกสิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับปัญหาและความสามารถในการบริหารตามที่มีอยู่จริงในประเทศดังกล่าว ฉะนั้น การศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติตามแผนที่จะได้ประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประเทศกำลังพัฒนา จึงควรเน้นในระดับโครงการและโครงการมากกว่าระดับแผนใหญ่หรือแผน

รวม แนวความคิดดังกล่าวนี้ให้นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดกรณีศึกษาเฉพาะเรื่อง ในหนังสือนี้ ตัวแปรที่สำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ จะถูกนำมาสร้างแนวความคิดในการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติตามแผน ภายใต้กรอบความคิดเรื่องการตัดสินใจ และนอกจากจะเป็นการวิเคราะห์ในระดับโครงการและโครงการแล้ว จุดประสงค์อีกประการหนึ่งของการเสนอกรณีเฉพาะเรื่องในที่นี้ยังมุ่งที่จะตรวจสอบผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และสภาพแวดล้อมในสังคมตลอดจนความเป็นมาที่ต่างกันต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติตามแผน โดยเฉพาะในตัวแปรที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น โครงสร้างทางการบริหาร ภาวะผู้นำ แรงสนับสนุน ทรัพยากรและประยุกต์วิทยาต่าง ๆ ที่มีผลต่อตัวนำเข้า และต่อกระบวนการเปลี่ยนตัวนำเข้าให้เป็นผลได้และผลกระทบ

สำหรับเรื่องการประเมินผลโครงการ ซึ่งยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่าไม่อาจจะปฏิเสธการตัดสินใจโดยใช้ค่านิยมเชิงอัตนัยได้อยู่บางส่วนนั้น การศึกษาเฉพาะกรณีในระดับโครงการและโครงการนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์สมรรถภาพในการบริหารแผนเฉพาะเรื่องแล้ว ยังช่วยให้ได้ปรับปรุงเครื่องมือในการศึกษาบทบาทของปัจจัยสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารแผนอีกด้วย และแม้ว่าผลการศึกษามาจากกรณีเฉพาะเรื่องไม่อาจจะชี้ให้เห็นสมรรถภาพของระบบการบริหารโดยส่วนรวมทั้งระบบได้ก็ตาม แต่ก็ยังนับว่าเป็นการก่อสร้างพื้นฐานเพื่อนำไปสู่สิ่งดังกล่าวได้ เมื่อมีการศึกษาในลักษณะเช่นนี้เพียงพอ เพียงที่จะเป็นตัวแทนของภาคกิจกรรม ภาควิชาศาสตร์และหน้าที่ต่างกันต่าง ๆ โดยครบถ้วนในที่สุด นอกจากนั้นผลการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ยังใช้ทดสอบความแม่นยำ (validity) ของแนวความคิดและข้อสมมติต่าง ๆ ในทฤษฎีระดับกลาง (middle range) และตัวแบบและกรอบการศึกษาโดยส่วนรวมได้อีกด้วย ทั้งนี้เพราะกรณีดังกล่าวได้จำกัดการวิเคราะห์มาสู่ระดับการดำเนินงานที่เป็นอยู่จริง โดยหลีกเลี่ยงการวิเคราะห์การบริหารทั้งระบบหรือการประเมินแผนพัฒนาส่วนรวมของชาติ

ในตอนสุดท้ายของหนังสือเป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ที่สำคัญ ๆ และข้อเสนอแนะที่ได้จากการอภิปรายในที่ประชุมกลุ่ม ซึ่งบรรณาธิการได้นำมาประมวลไว้เป็นบทสรุป ประเด็นที่สำคัญได้แก่ การเน้นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมว่าเป็นส่วนหนึ่งซึ่งไม่อาจแยกออกจากกระบวนการบริหารแผนได้ และสภาพแวดล้อมที่สำคัญก็คือสภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องมาตั้งแต่การกำหนดจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามนโยบายและแผนในทุกๆระดับ ผลกระทบ

ทางการเมืองที่มีต่อการบริหารแผนในระดับต่าง ๆ นั้นมีทั้งแง่บวกและแง่ลบ ทั้งนี้ เพื่อให้ประสพผลสำเร็จจึงควรที่จะวางรูปแบบการบริหารแผนให้ได้รับประโยชน์จากแง่บวกคือการสนับสนุนทางการเมืองให้มากที่สุด และลดผลทางการเมืองในแง่ลบให้เหลือน้อยที่สุด กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้บริหารแผนระดับโครงการและโครงการนอกจากจะต้องมีทักษะในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีทักษะ “ทางการเมือง” เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและป้องกันมิให้ถูกคัดค้านโจมตีจากนักการเมืองและนักบริหารสำคัญ ๆ ตลอดจนผู้นำทางความคิดเห็นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย วิธีการที่สำคัญในการหาเสียงสนับสนุน ได้แก่ การปรึกษาหารือกับกลุ่มดังกล่าวในระยะต่าง ๆ

ประเด็นที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ การปรับปรุงการจัดหน่วยงานทั้งในสถานโครงสร้างและบุคคลเพื่อรับงานบริหารแผนให้บรรลุผลอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังจำเป็นที่จะต้องสร้างผู้นำทางการบริหารโครงการซึ่งมีความสามารถทั้งด้านวิชาการและด้านการสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งอาจจะทำได้โดยการฝึกอบรมบุคคลที่เป็นกลไกการบริหารในระดับต่าง ๆ โดยเน้นในความต้องการของโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในการนี้อาจนำเอาสมาชิกของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้ามารับการอบรมด้วยวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย เช่น เอาแม่บ้านมารับการฝึกอบรมให้เป็นผู้กระตุ้นเร่งเร้าในเรื่องการวางแผนครอบครัว เป็นต้น ในการฝึกอบรมผู้บริหารโครงการไม่ว่าในระดับใดก็ตาม จำเป็นต้องพัฒนาความรู้และทักษะ 4 ประการคือ ความรู้และทักษะเฉพาะแขนงที่เกี่ยวข้อง ทักษะในการบริหารหรือจัดการ ทักษะในเรื่องพฤติกรรมมนุษย์ และทักษะทางด้านการเมือง

อีกประเด็นที่ดูเน้นในการอภิปรายก็คือการตรวจสอบรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ อันจะเป็นผลดีทั้งในด้านการติดตามความก้าวหน้าและในด้านการวินิจฉัยปัญหาอย่างฉับพลัน ณ จุดที่ใกล้ที่สุด การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลซึ่งจำเป็นจะต้องรวมไว้ในการบริหารโครงการด้วย

ผู้วิจารณ์มีความเห็นว่าหนังสือเล่มนี้มีประโยชน์ยิ่งต่อการบริหารแผน เพราะได้ช่วยชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ ๆ ที่จำต้องสนใจและควรจะสนใจหากต้องการให้แผนดังกล่าวบรรลุผลตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าสมบูรณ์ยิ่งขึ้นหากได้มีการขยายขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละกรณีให้ครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการดังกล่าวกับโครงการอื่น ๆ อันจะมีส่วนสนับสนุน (หรือหักล้าง) กันให้ไปสู่ผลสำเร็จ (หรือล้มเหลว) ของแผนรวมในที่สุด

ประเด็นสำคัญอีกอันหนึ่งที่ขาดไปก็คือการวิเคราะห์เรื่องความต้องการ ที่มีต่อโครงการนั้น ๆ จริงอยู่แม้ในบางบทจะได้กล่าวถึงความต้องการไว้บ้างแต่ก็เป็นความต้องการที่มองจากฝ่ายกำหนดนโยบายมากกว่าที่จะมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและประชาชนผู้เสียภาษี โดยส่วนรวม ความล้มเหลวก็คือการทุ่มเททรัพยากรอันมีอยู่จำกัดในประเทศกำลังพัฒนา ไปสู่สิ่งทีประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการหรือเห็นว่ายังไม่จำเป็น

และแม้ว่าบรรณาธิการของหนังสือนี้จะยอมรับแนวความคิดที่ว่า การเมืองนั้นมีบทบาทสำคัญในเรื่องการกำหนดและบริหารแผนก็ตาม แต่ก็ได้ออกตัวไว้ในบทนำว่าเพื่อให้งานง่ายเข้า จึงได้พยายามจำกัดขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์กรณีเฉพาะเรื่อง ในหนังสือนี้ลงมายู่ที่ระดับการบริหารแผน ก็หลังจากตัดสินใจให้มีสิ่งดังกล่าวนี้ ๆ แล้ว นั่นคือมุ่งวิเคราะห์ในเรื่องกึ่งเช่น การวางแผนบริหารทรัพยากร การจัดรูปหน่วยงาน ฯลฯ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายโดยตัดการวิเคราะห์ในเรื่องความถูกต้องชอบธรรม (legitimacy) ของโครงการออกไปโดยสิ้นเชิง ในประเด็นนี้ผู้วิจารณ์เห็นว่าแม้จะเป็นเหตุผลที่น่าเห็นใจอยู่มากในการทำงานด้วยทรัพยากรอันจำกัดเช่นนี้ แต่ก็ยังทำให้งานชิ้นนี้ขาดประโยชน์ที่ควรจะมีควรได้ไปบ้าง เพราะการวิเคราะห์การปฏิบัติงานโดยไม่เปิดโอกาสให้วิเคราะห์เป้าหมายและแรงจูงใจเช่นนี้ ในที่สุดแล้วจะทำให้ฝ่ายบริหารกลายเป็นทาสของระบบมากกว่าจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบเพื่อการพัฒนาของส่วนรวม อันเป็นการปฏิเสธความรับผิดชอบที่ถูกต้องของฝ่ายบริหาร และยังปฏิเสธแนวความคิดเรื่องการวิเคราะห์ในลักษณะระบบซึ่งบรรณาธิการได้กล่าวไว้เองอยู่กลาย ๆ

นอกจากนั้นในการวิเคราะห์ผลได้ของโครงการ ซึ่งบางบทก็กล่าวถึงไว้มาก ในขณะที่บางบทมิได้ให้ความสนใจมากนักก็ยังมีลักษณะสับสน หากจะได้มีการแยกให้ชัดระหว่างผลได้อันเกิดจากประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผน และผลกระทบบันเกิดจากประสิทธิผลของแผนไว้ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ในการมองปัญหาและสอดคล้องกับข้อเสนอในบทนำของบรรณาธิการเองอีกด้วย

ชัชชิตา กรรณสูต