

วิจารณ์หนังสือ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย รายงานการวิจัยเรื่องการวางแผนพัฒนา
ประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้าง และกระบวนการวางแผนพัฒนาระยะที่ 3 (โรเนียว
เย็บเล่ม) 2519.296 หน้า, ราคา 20 บาท

แม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาประเทศมาแล้ว 3 ฉบับ และในปัจจุบันก็อยู่ในระยะ
ของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520—2524) ความเข้าใจเรื่อง
แผนพัฒนายังคงอยู่ในวงจำกัด มักเข้าใจกันว่า แผนพัฒนาเป็นเรื่องของนักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น
ที่จะต้องจัดทำ ซึ่งยังไม่ถูกต้องนักเพราะการวางแผนพัฒนาจะต้องอาศัยความร่วมมือจากนักวิชา
การและผู้บริหารงานทุกสาขา งานจึงจะดำเนินไปได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ อีกประการหนึ่ง
ความรู้เรื่องการวางแผนพัฒนาของประเทศไทย ยังไม่แพร่หลายในหมู่ประชาชน แม้แต่เจ้าหน้าที่
ของรัฐ เพราะยังถือกันว่าการวางแผนพัฒนาเป็นหน้าที่ของหน่วยวางแผนเท่านั้น ซึ่งตามความ
เป็นจริงแล้ว แผนพัฒนาจะสัมฤทธิ์ผลได้ ก็ด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ
วางแผน หรือ เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานโครงการต่าง ๆ ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนา การที่สำนัก
วิจัยได้จัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มพูน
เอกสารภาษาไทยทางด้านกรวางแผนแล้ว ยังให้ความรู้ด้านการวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการ
การวางแผนพัฒนาของไทย โดยใช้การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515—2519) เป็นตัวแบบ

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็น 9 บท ในบทแรก กล่าวถึงแนวความคิดทางทฤษฎี
เกี่ยวกับเรื่องที่จะทำการวิจัย ตลอดจนอธิบายถึงความมุ่งหมายและระเบียบวิธีในการวิจัย หัวข้อ
สำคัญที่ควรสนใจในบทนี้ ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาของประเทศไทย
และทฤษฎีการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะแนวความคิดของ แอลเบิร์ต วอเตอส์ตัน ผู้
เชี่ยวชาญการวางแผนพัฒนาประเทศของสหประชาชาติ

บทที่ 2 นับได้ว่าเป็นบทเด่นบทหนึ่ง ภายในบทได้กล่าวถึงหน่วยงานวางแผนพัฒนา
โดยอธิบายอย่างละเอียดนับตั้งแต่ หน่วยระดับชาติ ระดับกระทรวงจนถึงระดับกรม กอง นอก

จากนั้นยังได้แยกแยะให้เห็นว่า ประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยงานวางแผนในรูปใดบ้าง และจัดตั้งขึ้นอย่างไร พร้อมทั้งอธิบายถึงองค์ประกอบและหน้าที่สำคัญขององค์กรเหล่านี้ โดยระบุว่า หน่วยวางแผนหน่วยใดเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนา หน่วยใดเป็นหน่วยวางแผนทั่วไป กระทรวงใดมีหน่วยวางแผนพัฒนา กระทรวงใดไม่มี เป็นต้น

บทที่ 3 การกำหนดขอบเขตของแผนพัฒนา ส่วนใหญ่อธิบายถึงบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น) ในฐานะหน่วยวางแผนกลาง โดยศึกษาตั้งแต่การเตรียมงาน และกระบวนการในการวางแผน ซึ่งเริ่มจากการกำหนดนโยบายส่วนรวมไปจนกระทั่งการกำหนดความมุ่งหมาย นโยบาย เป้าหมาย และการพัฒนาเฉพาะสาขา

บทที่ 4, 5 และ 6 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนา ในบทที่ 4 กล่าวถึงการเลือกโครงการพัฒนาโดยอาศัยเกณฑ์ประสิทธิภาพเป็นหลัก สาาระสำคัญของบทนี้มี 2 เรื่อง คือผู้พิจารณาเลือกโครงการ และกระบวนการเลือกโครงการ ผู้พิจารณาเลือกโครงการแยกได้ 3 พวก คือ นักบริหาร หรือนักวิชาการระดับสูงของกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ๆ พวกหนึ่ง กลุ่มบุคคลจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการอีกพวกหนึ่ง และพวกที่สาม ได้แก่บุคคลหรือหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาแต่มีส่วนร่วมในการเลือกโครงการ เช่นหน่วยงานวางแผนหรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ เป็นต้น สำหรับกระบวนการเลือกโครงการ ได้อธิบายถึงขั้นตอนและระดับของหน่วยงานที่เลือกโครงการ เหตุผลความจำเป็น ประกอบการพิจารณา ผลได้ผลเสียของโครงการและการวางแผนประสานโครงการ ส่วนบทที่ 5 เป็นเรื่องต่อเนื่องจากบทที่ 4 อธิบายเกี่ยวกับการกำหนดสาระของโครงการ ประกอบด้วยเรื่องต่างๆ 6 เรื่อง ดังนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ การตั้งเป้าหมาย การจัดสรรทรัพยากร : คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ (ส่วนใหญ่มุ่งถึง การกำหนดงบประมาณของโครงการ) วิธีดำเนินงานโครงการ (การกำหนดขั้นตอน และหมายกำหนดการ) แนวทางแก้ปัญหาการดำเนินงาน และการประเมินผลโครงการ

บทที่ 6 เป็นบทที่น่าสนใจอีกบทหนึ่ง กล่าวถึง การสื่อสารสำหรับการจัดทำโครงการพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับระบบข่าวสารน้อย ในบทนี้ได้เน้นถึงความสำคัญของการสื่อสารเพื่อประกอบการจัดทำโครงการพัฒนา อันได้แก่ ข่าวสารเกี่ยวกับทิศทางของแผนข่าวสาร ที่เป็นข้อมูลพื้นฐาน และข่าวสารที่เป็นข้อมูลย้อนกลับ จากการศึกษาวิจัยพบว่าในการวางแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 3 ข่าวสารทั้ง 3 ประเภทยังขาดแคลนอยู่ยิ่งมาก

บทที่ 7 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของผู้จัดทำโครงการ มีประเด็นการพิจารณา 5 ประเด็น คือ การช่วยเหลือสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา การเห็นความสำคัญของการวางแผน พัฒนา การเห็นความสำคัญในการประสานแผน ทัศนคติเกี่ยวกับแบบของการวางแผน และ ปัญหาการจัดทำและปรับปรุงโครงการ บทนี้เป็นบทที่มีความยาวที่สุด ได้อธิบายทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาอย่างละเอียด ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากกรณีศึกษา ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะของผู้จัดทำโครงการที่น่าสนใจหลายประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่องานวางแผนพัฒนาในโอกาสต่อไป

บทที่ 8 การประกอบแผนพัฒนา อธิบายบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงการพัฒนา ซึ่งเป็นหน้าที่ของกองโครงการเศรษฐกิจ (รับผิดชอบสาขาเกษตรและชลประทาน อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การพาณิชย์และบริการ คมนาคมและขนส่ง และสาขาการพลังงาน) กับกองโครงการสังคม (รับผิดชอบ สาขาพัฒนาสังคม สาธารณูปการและพัฒนาเมือง สาธารณสุข และการศึกษา) นอกจากนี้ ได้อธิบายถึงการปรับปรุงสาระสำคัญของแผน เช่น ให้แต่ละกองปรับปรุงข้อมูล การแบ่งสาขาการพัฒนา แบบ 2 มิติ เป็นต้น

บทที่ 9 เป็นบทวิเคราะห์ และเสนอแนะ โดยชี้ให้เห็นความก้าวหน้าและความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาของประเทศไทย นับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม—กอง ในด้านวิเคราะห์ได้มุ่งถึงอุปสรรค (รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุของอุปสรรค) และข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะโครงสร้างของระบบบริหารและกระบวนการในการวางแผน ซึ่งยังไม่เอื้ออำนวย และฉีกประสานกำลังในการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งหน่วยงานวางแผนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ในบทนี้ ได้เสนอโครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนาในอุดมคติอีกด้วย นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะให้ปรับปรุงในเรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวง ปรับปรุงกลไกสำหรับวางนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพิ่มความสนใจในเรื่องการเก็บข้อมูลของกระทรวงทบวงกรม จัดให้มีการสัมมนาและซักซ้อมเกี่ยวกับความรู้ ความต้องการในการพัฒนาประเทศ และต้องสร้างความสามัคคีและลดช่องว่างระหว่างความคิดเห็นที่แตกแยกของคนในชาติ

ผู้วิจารณ์เห็นว่าสำนักวิจัยได้ผลิตผลงานที่ให้ประโยชน์แก่วิชาการวางแผนเป็นอย่างมาก แม้ว่าการทำงานครั้งนี้จะมีอุปสรรค และเกิดความล่าช้าไปบ้างก็ตาม เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ

วางแผนเช่นนี้ควรจะแพร่หลายในหน่วยงานวางแผนทุกระดับในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาค เช่นสำนักงานจังหวัด ซึ่งเพิ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาทุกคนน่าจะมีไว้ศึกษา เพราะจะได้ทราบถึงโครงสร้างและกระบวนการวางแผนเท่าที่เคยปฏิบัติมาแล้วอย่างละเอียด

รายงานฉบับนี้เป็นการยืนยันให้เห็นว่า การวางแผนนั้นเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ต้องใช้นักวิชาการหลายสาขา ความสำเร็จในการวางแผน และปฏิบัติตามแผนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความสามารถและแนวความคิดที่ทันสมัยในการบริหาร เพื่อที่จะจัดโครงสร้างของระบบบริหารและกระบวนการวางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ ผลสำเร็จของการพัฒนานั้น มิได้อยู่ที่ความสามารถในการวางแผนออกมาได้เท่านั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า แผนพัฒนาที่วางไว้นั้น มีความถูกต้องเหมาะสม และสามารถปฏิบัติได้เพียงใด ทั้งนี้เพราะแผนใด ๆ ก็ตามที่ไม่ได้นำไปปฏิบัติ แผนนั้นก็ไร้ค่า เป็นการลงทุนที่สูญเปล่า นอกจากจะสิ้นเปลืองงบประมาณแล้ว ยังเป็นความสูญเสียถ่วงกำลังคนและเวลาไปอย่างน่าเสียดาย

ประเด็นสุดท้ายที่ขอยกมาอภิปรายในที่นี้ คือ รายงานฉบับนี้เป็นการมองปัญหาของไทย โดยนักวิชาการในประเทศ เราต้องยอมรับว่า แนวความคิดในการพัฒนาประเทศนั้นได้รับมาจากตะวันตก การนำมาใช้โดยไม่มีการปรับปรุง ไม่มีการสร้างเงื่อนไข หรือสร้างบรรยากาศในทางที่จะเอื้ออำนวยให้มีการวางแผน และปฏิบัติตามแผนได้อย่างสมบูรณ์ แผนพัฒนานั้นย่อมจะประสบผลสำเร็จได้ยาก จะเห็นได้ชัดจากลักษณะการบริหารงานแบบดั้งเดิมของไทย ยังมีปัจจัยหลายประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการศึกษาวิจัย โดยนักวิชาการในชาติย่อมจะช่วยให้เข้าใจปัญหาได้ดี และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดกว่า หากข้อเสนอนั้นมีน้ำหนักและได้รับการยอมรับจากฝ่ายที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องนี้ นอกจากนั้นรายงานฉบับนี้ยังได้อธิบายถึงลักษณะงานวางแผนที่เป็นอยู่ว่ามีความก้าวหน้าไปเพียงใด ยังมีความไม่ทัดเทียมกันในแต่ละสาขาของการพัฒนาอย่างไร ซึ่งจะเป็นโอกาสอันดีสำหรับการแก้ไขปรับปรุงในอนาคต

อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งควรได้รับการแก้ไขคือ การจัดสาระของรายงานฉบับนี้มีลักษณะเป็นบทต่อบท ไม่ค่อยมีการต่อเนื่องกัน นอกจากนั้นบางบท เช่น ทัศนคติของผู้จัดทำโครงการ น่าจะอยู่นอกเหนือขอบเขตของการวิเคราะห์ โครงสร้าง และกระบวนการวางแผนพัฒนา เมื่อจะผนวกเรื่องนี้เข้าไป ในรายงาน ควร

จะแก้ไขหัวเรื่องให้ครอบคลุมการศึกษาทั้งหมด เช่น การศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง, กระบวนการ และ ทศนคติของผู้จัดทำโครงการในการวางแผนพัฒนา เป็นต้น

ในด้านระเบียบวิธีวิจัย เช่น การคัดเลือกโครงการตัวอย่างสำหรับทำการศึกษาจาก จำนวนตัวอย่างที่มีความสำคัญอันดับหนึ่งทั้งหมด (402 โครงการ) เลือกมา 85 โครงการ นับว่ามากพอควร แต่การกระจายการเลือกโครงการในแต่ละสาขายังไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น สาขาพัฒนาสังคม มี 34 โครงการ เลือกศึกษาเพียง 3 โครงการ (ร้อยละ 9) สาขาสาธารณสุข มี 9 โครงการเลือกศึกษาถึง 8 โครงการ (ร้อยละ 89) เป็นต้น ในด้านการวิเคราะห์และการเสนอแนะ น่าจะให้น้ำหนัก คือ มีการเน้นมากกว่านี้ เพราะรายงานฉบับนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการศึกษา วิจัยเรื่องการวางแผนพัฒนาประเทศฉบับแรก โดยหน่วยงานที่มีใช้หน่วยวางแผนโดยตรง

ข้อผิดพลาด ซึ่งคนส่วนใหญ่มักจะมองข้ามกันไปก็คือ การขาดบรรณากรที่จะ ตรวจสอบความถูกต้องในสาระและการพิมพ์ เป็นต้นว่า ในสารบัญเรื่อง มีการซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดความสับสนในหน้า 72 (บรรทัดที่ 3) ระบุตารางแสดงเป้าหมายการผลิตและการส่งออก ไว้ในภาคผนวก แต่ปรากฏว่ารายงานฉบับนี้ไม่มีภาคผนวก หรือในตารางที่ 28 ทศนคติเกี่ยวกับความสำคัญของการวางแผน และจัดทำโครงการ (หน้า 198) ข้อ 3 ถามความเห็น ว่า งานใดก็ตามที่มีการจัดทำเป็นแผน หรือโครงการจะช่วยให้งานนั้นมีโอกาสบรรลุผลตามวัตถุประสงค์มากขึ้น ปรากฏว่ามีผู้ตอบว่า ไม่เห็นด้วย 100 % ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง ดังนี้ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีความไม่ทันสมัยเล็กน้อย เช่น เรียกชื่อว่าแผนพัฒนาระยะที่ 3 ควรใช้ว่า ฉบับที่ 3 มากกว่า เพราะแผนพัฒนาฉบับที่ 1 มี 2 ระยะ อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ การเรียกชื่อสภาและสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ก็น่าที่จะเดิม “และสังคมแห่งชาติ” ทุกครั้ง เพราะได้ใช้ชื่อนี้มาตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 2 แล้ว

กล่าวโดยสรุป รายงานฉบับนี้เป็นผลงานที่มีคุณค่าฉบับหนึ่งที่จะช่วยอธิบายให้เห็นภาพและลักษณะการจัดวางแผนพัฒนา ทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญของแผนพัฒนายิ่งขึ้น นักวิชาการวางแผน และผู้ที่สนใจในงานด้านการวางแผน ควรจะได้ศึกษาหาอ่านกันอย่างทั่วถึง

จินตศักดิ์ วัฒนสินธุ์