

วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

มาลัย หุ่งนันทน์

คำนำ

บทความเรื่อง วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน เป็นบทความที่ได้เรียนเรื่องขึ้นตามแนวค้านรรยาเรื่องนี้ ณ วิทยาลัยบัณฑิตกนกราชอาณาจักรเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากการบรรยายมีเวลาอันจำกัดอยู่เพียง ๑ ชั่วโมง การบรรยายจึงเน้นหนักในหลักการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนโดยทั่วๆ ไปโดยจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะหลักการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการวางแผนต่างๆ เท่านั้น

สำหรับบทความที่ได้เรียนเรื่องขึ้นตามแนวค้านรรยาครั้งนี้ ได้เพิ่มเติมให้กว้างขวางออกໄไปอีกน้ำหนึ่ง เดพะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับปรัชญาหรืออุดมการและกระบวนการที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามแผน ซึ่งนับว่าเป็นศิลปะในการที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาและวิจัยเพื่อหาทางปรับปรุงให้ดีขึ้นและทำการปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา

แม้ว่าบทความเรื่องนี้เป็นบทความสั้นๆ ก็ตาม ผู้เขียนหวังว่าสาระสำคัญทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของเรื่องและหนังสืออ้างอิงซึ่งนำมาแสดงไว้ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในอันที่จะได้ทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อให้มีทัศนะกว้างขวางยิ่งขึ้นได้ตามสมควร ในการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแผน บทความที่ ๑ ในทำงนี้ ก็ย่อมจะอ่านว่ายุทธศาสตร์แก่ส่วนรวมอยู่น้ำหนึ่ง ยุทธศาสตร์นั้นจะมีมากน้อย สักเพียงใด ก็ย่อมจะทำให้ผู้เขียนมีความสุขใจในฐานะที่เป็นข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งมีล้วนช่วยทางราชการ。

1. ข้อความทั่วไป

การทำงานหรือการบริหารงาน ไม่จำกัดว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารงานของกลุ่มชนในรูปใด ๆ ก็ตาม ข้อมูลต้องประกอบขึ้น ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ คน และการใช้เทคโนโลยี ฯ เพื่อให้ การปฏิบัติงานคล่องไว้ตามภารกิจประสงค์ ตามนโยบายและเมื่อไปไหนเมื่อไหร่ หากจะพิจารณา เนพะในรูปขององค์การบริหารเช่นนี้ การพิจารณาเรื่องภารกิจประสงค์ นโยบาย และแผน ก็อาจจะเป็นเรื่องเข้าใจได้ง่าย เพราะองค์การบริหารที่ดีต้องขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชา ย่อมมีภารกิจประสงค์ มีนโยบายและมีแผนอยู่แล้ว เพียงแต่คนดูกฎหมายที่ดูดังอย่างค้าว ขายรู้ ข้อบังคับที่ดูดังอย่างค้าว ขาย เช่น แผนงานต่าง ๆ ก็ย่อมคงรวมไว้ แต่การพิจารณาศึกษาเรื่องภารกิจประสงค์ นโยบาย และแผนในหลักการทั่วไปนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงภายในองค์การบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับที่มาของภารกิจประสงค์ นโยบาย และแผน รวมทั้งประโยชน์หรือคุณค่าทางสังคมอันมีผลต่อความผาสุกและความสงบสุขของชนในชาติทั้งชาติ ฉะนั้น ภารกิจประสงค์ก็ต้องมีนโยบาย ก็ต้องแผน ก็ต้องมีรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ กัน ตามความจำเป็นแก่การที่จะต้องกระทำตามอุดมการหัวใจปรัชญาแห่งชาตินั้นที่จะได้อยู่รวมกันในสังคมด้วยความผาสุก เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดและแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากันได้กับรูปแบบและลักษณะต้องการของสังคม

การกำหนดภารกิจประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการกำหนดแผน เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการบริหาร ฉะนั้นในการพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ในทั้งหมดของนักรัฐ ประศาสนศาสตร์ก็ย่อมจะพิจารณาให้หลายแห่งหลายมุม ตามที่จะขอคำแนะนำให้ ณ ที่นี้โดยสังเขป

(1) การศึกษาวิธีการกำหนดภารกิจประสงค์ การกำหนดนโยบาย การกำหนดแผน และการวางแผน โดยคัดให้มีรายละเอียดการศึกษาให้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ คำว่า “วิทยาศาสตร์” ในที่นี้ให้หมายถึงการสร้างกฎหรือทฤษฎีนั้นจะ

พิสูจน์ได้ หากแต่เป็นเทคนิคและการจัดระเบียบวิธีการศึกษาในรูปของระบบ เพื่อให้ได้ มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ยังจะเป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์ และคัดให้มีหลักการต่างๆ โดย ถูกต้องตามหลักวิชาต่อไป

(2) การศึกษาวิธีการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และการวางแผนโดยพิจารณาให้ด้วยวิธีคิดที่ใช้ในลักษณะที่เป็นกิจกรรม หรือเป็นกระบวนการทางการ บริหาร เพื่อให้ได้ข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาต่อไป ในกิจกรรมและกระบวนการ การต่างๆ เหล่านั้นมีวิธีการในเรื่องใช้คิดไปเกี่ยวกับการบริหารงานนี้ เนื่องจากยังคงคิดไป ของการอำนวยการ การประสานงาน และควบคุมงาน ให้การได้เป็นไปตามวัตถุ ประสงค์ นโยบาย และแผนได้อย่างไร

การศึกษาหัวข้อดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ในประการแรกเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับการศึกษาในทางทฤษฎี ตัวอย่างเช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และการวางแผน ซึ่งปฏิบัติจัดทำอยู่ในระบบบริหารของรัฐ มีส่วนประกอบในรูปของที่มา อย่างไร และมีองค์การ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในทางเทคนิคอย่างไร เพื่อให้วัตถุประสงค์ นโยบายหรือแผนบรรลุความมุ่งหมาย ส่วนในประการหลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อ ประโยชน์ทางปฏิบัติการซึ่งเป็นการพิจารณาควบคู่กับการพิจารณาศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ ดังกล่าวข้างต้น หากแต่มุ่งให้ชาวอิทธิพัทธ์ ตามตัวอย่างข้างต้น หากพิจารณาใน แต่ละขั้นตอนการทำงานก็ย่อมจะเห็นได้ว่า “ได้แก่การพิจารณาศึกษาถึงวิธีการอำนวยการ ประสานงาน และควบคุมงานให้มีผลปฏิบัติบรรลุความมุ่งหมายโดยมีประสิทธิภาพที่ดี”

(3) การพิจารณาในลักษณะปรัชญา แนวการศึกษาในข้อ 1 และข้อ 2 จะ ไม่สมบูรณ์ หากจะไม่ทำการพิจารณาศึกษาการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการกำหนดแผนในรูปของปรัชญา คำว่า “ปรัชญา” ที่นำมาใช้ในที่นี้ ต้องการจะ ให้มีความหมายเพียงว่า “ในสานะมนุษย์ซึ่งมีปัญญา ความรู้ และความสามารถที่จะสามารถ เห็นอสัตว์ได้ก่อน” นั้นจะใช้คุณสมบัติพิเศษซึ่งมีอยู่ในมนุษย์ขาดที่นักการสอนที่ เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์นี้โดย แผนให้มั่นใจความพึงใจแก่ชีวิตขึ้นให้อย่างไร

การพิจารณาในลักษณะปรัชญาเช่นนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องของการเกี่ยว
กับปรัชญาแห่งชีวิตของบุคคลซึ่งอยู่ร่วมกันในรูปของสังคมที่มีลักษณะแตกต่างกันห่างไกล
ด้านประวัติความชรั่วน แต่ข้อดีทางการเมือง รวมตลอดถึงระบบความเชื่อของมติชนอย่าง
สำคัญในการกำหนดอธิปไตยบ้านประเทศ เพื่อให้บรรดุความพึงใจแห่งชีวิตของแต่ละคนและแต่
ละสังคม นอกเหนือนั้น ยังจะแสดงออกให้เห็นลักษณะต่างๆ ขึ้นเป็นพฤติกรรมในการกระทำ
การใดๆ เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สูงแก่ตนเอง ครอบครัวและสังคมเป็นส่วนรวม ความสำคัญ
ขึ้นอยู่กับมนต์เสน่ห์ทางศิลปะในรูปของปรัชญา เพื่อทราบดูถูกการดันเดินหมายของภารกิจหน้าที่
วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน ให้เข้าเดียวกัน และน่าจะเป็นความสำคัญที่อยู่ในอันดับ^๔
แรกที่จะต้องศึกษาพิจารณาเพื่อจะได้ทราบว่าทำไว้หรือเป็นพระราษฎร์ให้ หรือเพื่อประโยชน์
ขึ้นได้ที่จะต้องพิจารณาภารกิจหน้าที่วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในรูปนั้นรูปนี้

ตัวอย่างที่เกี่ยวกับเรื่องนี้พอยจะเห็นได้จากปรัชญาแห่งชีวิตของชาวอเมริกันซึ่ง
ทำให้การกำหนดแผนทางเศรษฐกิจต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือชาวอเมริกันมีปรัชญา
ดูดีมากและความเชื่อในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการปกครองว่า การค้าจะต้องเป็นไปโดย
เสรี รัฐบาลจะเข้าควบคุมการค้าซึ่งเป็นส่วนได้เสียของประชาชนได้แต่เฉพาะในกรณีและ
ในยามที่เกิดมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ฉะนั้นจะเห็นว่าการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่ง
มีได้รับความนิยมจากชาวอเมริกันเพราจะเกเรงก็ต่อว่า หากมีแผนเศรษฐกิจแล้วรัฐจะต้อง^๕
โฆษณาด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงงานภายใน ของแต่ละองค์กรให้มีประสิทธิภาพ
ที่สุดเพื่อประโยชน์ในเชิงการค้าซึ่งจำเป็นต้องแข่งขันกันอยู่เสมอ ฉะนั้น การวางแผน
บริหารงานภายในองค์กรเพื่อประสิทธิภาพของงานจึงก้าวหน้าไปไกล มีการศึกษาวิจัย
กันอย่างจริงจัง ยกที่จะมีประเทศอื่น ๆ เสมือนเมื่อ พุทธมປรัสบการณ์จากการศึกษา^๖
งานในสหรัฐอเมริกา เดพาร์ทเมนท์ บริหารธุรกิจ ย่อมจะเป็นประจักษ์พยานยืนยัน
ความจริงซึ่งนี้ให้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ระบบที่นิยมใช้การศึกษาที่ ๓ แบบนี้ก็ความสำคัญอยู่ในตัวเองใน
แนวค่าๆ กัน ฉะนั้นในการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้ จึงจำเป็นต้องมีอีกด้วยเป็นผลก็จะดีกว่า

พิจารณาไปในเวลาเดียวกัน หากจะลงเรียนไม่พิจารณาค้านหนึ่งด้านใดแล้ว จะทำให้การศึกษาพิจารณาได้ผลไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ตามที่ได้กล่าวมาเดลูกันเป็นเรื่องการพิจารณาในทางวิชาการฯ คุณภาพให้มีมาตรฐานอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ต้องเริ่มลงมือศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ ทุกหัวข้อจะประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันอยู่ปัจจุบันหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของคำว่าใช้ปัญญาด้วยศักยภาพและเดือนดอยมาก แม้ในภาษาอังกฤษ เพราะคำและความหมายมีดังนี้ ไม่ใช้คำเดียวกับคำศัพท์เดียวกันมาก เช่น purpose, objective, aim, target และ goal หรือ ถ้าว่า policy, plan และ program ซึ่งนอกจากจะมีความหมายคล้ายคลึงกันแล้ว มีคลายกรณีที่ขอเบตและความหมายของคำเหล่านี้ยังเกี่ยวโยงและเหลือร่องรอยกันอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น จึงควรขอเรียนช้อมความเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นนั่นว่า คำและความหมายของคำตามคำบรรยายนี้ จะได้พิจารณาใช้เพื่อประโยชน์ของการบรรยายเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้ยомнรับว่า เป็นศักยภาพที่ถูกห้องสอนจะมีความหมายเป็นอย่างอื่นได้ เพราะฉะนั้นปรากฏว่ามีสถาบันการศึกษาหลายแห่งที่กำลังเร่งรัดบัญญัติศักยภาพ วิชาการอยู่แล้ว เนื่องจากในอนาคตตนนี้ก็ต้องที่จะมีการบัญญัติขึ้นไว้เป็นมาตรฐาน

ในบทที่๗ ไป จะได้พิจารณาวัดคุณภาพสัมภาระ นโยบาย และแผนในหลักการที่จะไป เนื่องจากยังยังกระบวนการในการกำหนดคุณภาพสัมภาระ กำหนดนโยบาย และวางแผน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวโยงกัน เปรียบเสมือนลูกโซ่

2. วัดคุณภาพสัมภาระ

เพื่อความเข้าใจอันแน่แท้เกี่ยวกับการพิจารณาวัดคุณภาพสัมภาระ ผู้บรรยายขอเสนอให้พิจารณา “ความมุ่งหมาย Purpose ควบคู่กันไปกับการพิจารณา “วัดคุณภาพสัมภาระ Objective โดยขอยกตัวอย่างจากสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้กล่าวเป็นการประชุมปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2502 ดังต่อไปนี้

รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากการปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศไทยต่อมา โดยประธานาธิบดีได้ให้วิกฤติการลังซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความไม่เหมาะสมทั้งหลายให้ไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนนั้น รัฐบาลถือว่าการปรับปรุงมาตรฐานการครองราชเป็นบัญชาติสำคัญ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่าปฏิวัติในเรื่องนี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้ไม่ใช่คัวยการกระทำเพียงการยึดอำนาจ หรือเปลี่ยนแปลงตัวผู้ครองปกครองหมายและระบบต่างๆ เท่านั้น แต่จะต้องอาศัยหัวคนเป็นสำคัญ ด้วยคนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติภารกิจการต่างๆ จะต้องเข้าใจในนโยบายและปัจจุบัน ร่วมมือกับปฏิบัติการในหน้าที่ของแต่ละคนให้สอดคล้องกันและโดยสุจริตใจ

ตามสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ มนตรี ตั้งกล่าวดังนี้ ยุคประคัติชัยชนะความมุ่งหมายอย่างกว้างๆ ของคณะปฏิวัติซึ่งรัฐบาลต้องรับร่วมมาเป็นแนวโน้มบาย(policy)แม้จะมีลักษณะกว้างๆ แต่ก็นับว่า ได้ขยายชัดเจนจากความมุ่งหมายเดิมของคณะปฏิวัติออกไปให้แต่งตั้งยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการนี้ ขอให้ย้อน溯回去 ถึงประการของการบัญญัติด้วยบัญชี ๑ ข้อ ๔ ซึ่งประกาศ ความมุ่งหมายของการปฏิวัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงเศรษฐกิจฯ คือ “**จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานทั่วโลก**” ฉะนั้น ย่อมจะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายของคณะปฏิวัติคือ ความมุ่งหมายของรัฐบาลต่อไป เป็นที่มาแห่งแนวโน้มการกำหนดตัวตั้งประเทศไทย

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องตั้งประเทศไทย นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้องอยู่นี้ คงจำเป็นต้องพิจารณาว่า ความมุ่งหมายคืออะไร?

ความมุ่งหมาย ค่า觀念ความมุ่งหมายเป็นค่าที่ต้องการใช้ในความมุ่งหมายอย่างกว้างๆ เป็นการแสดงออกให้ทราบถึงอุดมการหรือปรัชญาแห่งชาติที่มุ่งหวัง ความมุ่งหมายนี้จะเป็นมาตรฐานเด่นชัด กลุ่มชน สังคม องค์กรรัฐบาลหรือของชาติในส่วนรวม มีขอบเขตกว้างขวางมาก ความมุ่งหมายเป็นรูปของความมุ่งหมายนี้ ยังไม่มีลักษณะจำากัดลงไปว่าจะปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะโดยวิธีใด

มีขอท่าน่าสังเกตว่า ความมุ่งหมายนั้นนอกจากจะมีจัดการเป็นอย่างใดตามการ แล้ว
มีขอบเขตกว้างขวางตั้งแต่ล่าสุด ยังจะเห็นว่าความมุ่งหมายนี้เองแสดงออกให้เห็นว่า มีส่วน
เกี่ยวข้องซึ่งพันธุ์อยู่กับตัวตุ่นประสงค์ นโยบาย และแผนในรูปใดๆ ก็ได้ เช่น หัว
ว่าต้องการกำหนดตัวตุ่นประสงค์ นโยบาย และแผนเพื่อจะปฏิบัติการให้มีผลตามความ
มุ่งหมาย ความมุ่งหมายนี้เองจะมีจัดทำขึ้นและมีรายละเอียดต่างๆ กัน ตาม
กระบวนการของ การบริหารในรูปของการกำหนดตัวตุ่นประสงค์ นโยบาย แผน และ
โครงการบริหารงานซึ่งจะได้กล่าวต่อไป เมื่อได้บรรยายถึงเรื่องนี้ ๆ

นอกจากนี้ หากพิจารณาในทางการบริหารงานก็ย่อมจะกล่าวได้ว่า ในทาง
การบริหารงานหรือการบริหารราชการย่อมมีความมุ่งหมายในรูปคิดของการทำงาน . เพื่อ
ให้ได้รับผลงานโดยมีประสิทธิภาพที่สุด นี่ใช่ต่างคนต่างห้ามข้ามคำสอนใด โดยไม่ยอมร่วมมือ
ประสานงานกับฝ่ายอื่นๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการแทรกแซงกระซัดกระ札ยในการปฏิบัติงานของ
หน่วยย่อยตามทางราบ (horizontal) อันจะมีผลกระทบถึงเอกภาพตามทางตั้ง (vertical)
ขึ้นไปตามลำดับ ฉะนั้น ในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามตัวตุ่นประสงค์ นโยบาย
หรือแผนนั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายในการบริหารที่จะต้องจัดให้มีเอกภาพใน
การปฏิบัติงานทั้งในหน่วยย่อยแต่ละหน่วย และหน่วยย่อยต่างๆ ในทางราบ เพื่อจะก่อให้
เกิดเอกภาพในความรับผิดชอบตามลำดับขึ้นไปจนถึงอุดมสูตร ในอันที่จะให้การปฏิบัติงาน
บรรลุผล ประสบความสำเร็จทั้งในรูปของเอกภาพของการทำงาน และเอกภาพของความ
มุ่งหมายในประการใดประหนึ่ง หรือหลายประการรวมกัน ฉะนั้น คำว่าความมุ่งหมาย
เองก็ย่อมจะมีการจำแนกรายละเอียดออกเป็นตัวตุ่นประสงค์ในลักษณะต่างๆ กัน เพื่อจะ
ให้ต้องมีการกำหนด นโยบาย หรือกำหนดแนวทางการบริหารหรือการปฏิบัติการให้คล่องเป็น
ตามตัวตุ่นประสงค์ในส่วนย่อย และความมุ่งหมายในส่วนรวม ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็น
ให้ดูเด่นเจนมากยังไงนั้น เมื่อได้พิจารณาตัวตุ่นประสงค์แล้ว

ตัวตุ่นประสงค์ คำว่าตัวตุ่นประสงค์ ในทางบริหารมักจะใช้ให้มีความหมาย
สัมภ์เป็นชื่อแทนกันได้กันคำว่า เป้าหมายหรือจุดหมาย (aim, target หรือ goal) ซึ่งมีความ

หมายในทางแสดงออกให้เห็นชุกหมายของกิจกรรมที่มีลักษณะอันแห้งขัดและไม่ออกให้ยอกนักแสดงให้เห็นผิดงานที่คาดหมายว่าจะพึงให้เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำว่าความมุ่งหมายดังกล่าวแล้วข้างต้น คำว่าด้วยประสัฐก็คือความมุ่งหมายที่ได้จำแนกออกในรายละเอียดในรูปต่างๆ กัน และวัดดูประสัฐต่างๆ เอง ที่จะต้องจัดให้มีการกำหนดโดยมายและวางแผนในขั้นตอนไปเพื่อให้การได้เป็นไปตามด้วยประสัฐ

ลักษณะที่แสดงให้เห็นความ สัมพันธ์ระหว่างความ มุ่งหมาย กับ ด้วยประสัฐก็คือ เห็นได้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคำว่า purpose หรือความมุ่งหมาย คละคำว่า sub-purposes หรือด้วยประสัฐ ซึ่งนิยมใช้อยู่ในภาษาอังกฤษเพื่อประโยชน์ ประกอบความเข้าใจโดยແเน່ນแจ้งยิ่งขึ้น จึงขอยกตัวอย่างประกอบ ดังต่อไปนี้

หากจะพิจารณาความมุ่งหมายตามประการของคณะปฏิวัติและตามคำประกาศ ของอาพนฯ กรมพล สมุห์ มนตรี ดังกล่าวข้างต้น ย่อมจะเห็นว่าในลำดับต่อมาได้ เปรรูปออกมานเป็นนโยบายพัฒนาประเทศในรูปต่างๆ กันมากหลายเรื่อง แต่จะเรื่องมี ด้วยประสัฐในการที่จะห้องปฏิบัติคัดทำ วางแผนนโยบาย หรือวางแผนให้การให้สำเร็จลุล่วง ไปในรูปต่างกันเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศในส่วนรวม ดุลหมายของพัฒนาการ เศรษฐกิจ พ.ศ. 2504-2506 ที่ระบุได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเดjm 77 ตอนที่ 85 ลงที่ 20 พฤษภาคม พุทธศักราช 2503 ย่อมเป็นตัวอย่างอันดี ซึ่งจะสอนนำมากด้วยสรุป เป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

(1) จะเพิ่มรายได้ประชาชนต่อวันต่อประชากรคนหนึ่งให้สูงขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี เมื่ออีกห้าปี

(2) จะเพิ่มการสะสมทุนโดยมีอัตราส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชนต่อปี

(3) จะขยายการผลิตด้านเกษตรกรรมโดย ส่วนรวมให้เพิ่ม ร้อยละ 3 ต่อปี

- (4) รายได้ประชาชาติในด้านอุตสาหกรรมจะให้เพิ่มขึ้นร้อยละ๑๕%
- (5) จะดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกุมิพลให้แล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๐๖ เพื่อผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงาน
- (6) จะบรรเทาทางหลวงและแม่น้ำลำคลองให้อุบัติในสภาพที่จะใช้เป็นเส้นทางขนส่งได้สะดวกและรวดเร็ว
- (7) จะขยายการศึกษา และสาธารณสุขให้ประสานกับการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้นจะส่งเสริมอาชีวศึกษาเป็นพิเศษ
- (8) จะรักษาดูแลการค้าระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่อ่อนนวยเสถียรภาพแก่เศรษฐกิจของประเทศไทย
- (9) จะรักษาเสถียรภาพของเงินตราให้มีความน่าคง

วัดถุประสงค์ที่๔ ตามความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศไทย ดังกล่าวฯ เป็นหลักสำคัญที่ส่วนที่๔ ที่เกี่ยวกับวัดถุประสงค์อันเจ้าชัดและการที่จะต้องกำหนดนโยบายและแผนในลำดับต่อไป เพราะการบริหารราชการในรูปภารกิจกรรมมีลักษณะเป็นกระบวนการทุกด้านที่ต้องท่าเป็นขั้นๆ และมีลักษณะ เป็นการแบ่งแยกงานกันทำในรูปของ กองทุกกองทบทวนการทุกๆ ๕ ปี ห่วงวัดถุประสงค์และนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอันจะต้องกำหนดขึ้นโดยผู้อำนวยการและผู้อำนวยการ กต. ที่มีอำนาจเมืองและข้าราชการ ประจำผู้อำนวยการเมืองมีหน้าที่กำหนดวัดถุประสงค์และนโยบายอย่างกว้างๆ เพื่อวางแผนไว้เป็น เกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีผู้อำนวยการและข้าราชการประจำทั้งปวงซึ่งเหลือเพื่อให้การ กำหนดวัดถุประสงค์ และนโยบายมีผลต่อ อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารประเทศไทยเพื่อให้พัฒนาไปสู่ความมุ่งหมาย

การพิจารณาเรื่องการกำหนดวัดถุประสงค์นี้จะจัดขึ้น เมื่อได้พิจารณา ถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้สำเร็จวัดถุประสงค์ ซึ่งจะได้พิจารณาในบทที่๔ ในส่วนนี้ ก็จะให้ระบุถึงความสำคัญข้อหนึ่งว่า ใน การบริหารราชการผ่านต้นอันมีลักษณะเป็นการ

แม่ปั้นแยกงานกันทำในรูปของ กิจกรรม ทบทวนการและมีตักข้อเสนอเป็นกระบวนการการตั้งค่า แล้ว หน้าที่ของฝ่ายบริหารคือเป็นรายต้องพึงประเมินตัวเองให้มีเอกสารในการบริหารเพื่อให้ตัดสินใจต่อไป ที่สำคัญคือเป็นไปตามความมุ่งหมายในส่วนรวม

ตัดสินใจต่อไป แม่ปั้นแยก มากน้อยอย่างไร ให้ตามความประสงค์เพื่อสนอง ความมุ่งหมายแต่ตัดสินใจต่อไป แยกตัวเองไปอยู่อย่างใดดีไม่ได้ การ แบ่งแยกกระทำให้ในรูปของวัตถุประสงค์ย่อย ซึ่งจะกล่าวรวมกับการกำหนดนโยบายใน บทต่อไป แต่การแยกแยกของวัตถุประสงค์ (disintegration of objectives) จะทำให้ ผลงานขาดประสิทธิภาพมิอาจที่จะบรรลุเป้าหมายตามความมุ่งหมาย หรือมิอาจที่จะ สนองให้เกิดความมาตุฐานแก่ประชาชนในส่วนรวมให้ด้วยตัวเอง ด้วยซึ่งเข่นรัฐบาลมีความ มุ่งหมายที่จะปรับปรุงจังหวัดพะนังครั้งเดียวจังหวัดชนบุรีให้สะอาดเรียบร้อยสมแก่การเป็น พระนครลดลงและเพื่อเป็นตัวอย่างแก่จังหวัดอื่นๆ ในกรณีจะเห็นได้ว่า มีการแบ่งแยก งานกันทำหลายฝ่าย ทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ได้วางไว้ เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ การเก็บภาษีและมูลฝอย และการซ่อมแซมบำรุงถนน ถ้าห่างฝ่ายต่างหากไปเพียงแต่ให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายทั้งหมดอยู่โดยไม่คำนึงวัตถุประสงค์ และ ความมุ่งหมายอันเป็นส่วนรวม คือ ความสะอาดเรียบร้อยของพระนครลดลง ก็ต้องคือ ประปาก็ต้อง โทรศัพท์ก็ต้องน้ำจارية ผู้ซ่อมแซมบำรุงถนนก็ต้องไม่ ในที่สุด ก็จะปรากฏว่า ผลจากการจะไม่ประทยัตแล้ว ถนนที่ห่างไกลจะให้สะอาดเรียบร้อยก็ไม่ เป็นไปตามคาดหมาย การประปาและโทรศัพท์อาจขาด แต่งานซ่อมฝ่ายรัฐบาลความ สะอาดและซ่อมแซมถนนจะมีเพิ่มมากขึ้น เพราะจะต้องพยายามติดตามซ่อมแซมถนนที่ฝ่าย การประปาและฝ่ายโทรศัพท์ขาดแคล้วทำก็ไม่เรียบร้อยดังเดิม

3. นโยบาย

1. นโยบายคืออะไร ตามที่ได้กล่าวว่าการกำหนดและการปฏิบัติการตาม วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินรายละเอียด เพื่อแบ่งแยกงาน

กันท่านจะมีส่วนร่วมกันและสนับสนุนให้การดำเนินการตามนโยบายเมื่อกฎหมายจึงถือว่าเพื่อให้การดำเนินไปตามวัตถุประสงค์โดยง่าย คือ แนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัติ นโยบายเป็นแนวทางบริหาร เป็นแนวทางกำหนดวิธี กระบวนการ ภาระงาน ภาระ และภารกิจหน้าที่ของผู้บริหาร เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความมุ่งหมาย ดังที่มผู้ดูแลฯ

“Policy: a projected program of goal values and practices; the decision... governing objectives and the methods of administration by which the operations of any organization are conducted” (จาก Wayne A.R. Leys, *Ethic for Policy Decision*, New Jersey, Prentice-Hall, 1952, p. 198) และ “Policy: a rule of action intended to provide relative stability, consistency, uniformity, and continuity.” (จาก Pfiffner, “Administrative Rationality” *Public Administration Review*, Summer, 1960)

ฉะนั้น นโยบายจึงมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการทั่วไปซึ่งจะถือเป็นแนวในกระบวนการบริหารเท่านั้น หากแต่มีคุณค่าอันเป็นการแสดงออกให้เป็นประโยชน์หรือคุณค่าทางศักดิ์ ตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายอยู่ด้วย การกำหนดนโยบายจึงมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ทั้งประดิษฐ์ภาพของงานและความสมบูรณ์พูนดุของประชาชน ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายในลักษณะสำคัญ 2 ประการนี้ คือ การกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ และการกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร

2. การกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ นโยบายที่กำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์นี้หมายความว่า ประดิษฐ์มีหลักพื้นฐานตามตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ นโยบายที่มีคุณค่าอันเป็นเงื่อนเวลา เช่นนโยบายในระยะยาว หรือนโยบายในระยะตน แต่ในทันทีพิจารณาการกำหนดนโยบายโดยถือความสำคัญของวัตถุประสงค์ เป็นแก่นแท้ ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประการ คือ นโยบายหลัก และนโยบายเฉพาะเรื่อง

นโยบายหลัก กำหนดขึ้นโดยยึดถือวัตถุประสงค์หลักเป็นสำคัญ คือ วัดดู ประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศด้านเกษตรกรรม คือการขยายการผลิตด้านเกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงเกษตรฯ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายในกรณีที่ กำหนดให้เป็นหลักการที่สำคัญในการพัฒนาการเกษตร รัฐพิจ ดำเนินนโยบายด้านเกษตรกรรมอย่างไรบ้าง และโดยวิธีใด ซึ่งจะขออนุมัติขยายพัฒนาการเกษตร พ.ศ. 2504—2506 มาแสดงไว้ดังนี้ ดังที่ได้เป็นดังนี้—

(1) เพิ่มปริมาณการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยขยายการผลิตปะหันความสำคัญอันดับแรกได้แก่ การดำเนินงานตามโครงการชลประทานเขื่อนเจ้าพระยา และเขื่อนกุนวิพลให้เสร็จ....นอกจากนั้น ก็ดำเนินงานตามโครงการชลประทานแก่กรุงเทพฯ และโครงการชลประทานสำคัญอื่น ๆ ให้บังเกิดผลแก่เกษตรกรรม

(2) ส่งเสริมการปรับปรุงวิธีการผลิต โดยการดำเนินงานเผยแพร่วิชาการเกษตรกรรม แก่สังกัด...

(3) ปรับปรุงและเร่งรัดการส่วนบ้านไม้เพื่อทำให้การส่วนบ้านและการใช้ไม้ได้ผลควรเพิ่มพูนยิ่งขึ้น....

(4) ปรับปรุง บำรุง รักษา และสร้างแหล่งผลิตและเพาะ蒾สัตว์นำจดและสัตว์นานาเพศ.... เพื่อรักษาพันธุ์และเพิ่มปริมาณสัตว์นานา....

(5) เผยแพร่และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์....

(6) ดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวในชนบทให้หนักไปในด้านปรับปรุงเกษตรกรรมและมุ่งทำให้เห็นผลจริงจังเป็นภาค ๆ ไป....

(7) ดำเนินงานตามโครงการจัดสรรที่ดินด้วยการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและม้องกันการทำลายป่าพร้อมกันด้วย

(8) ดำเนินการปรับปรุงนิคมสร้างตนเองให้มีอยู่แล้ว ให้ให้ผลสมบูรณ์ และใช้ที่ดินว่างเปล่าในนิคมเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์ทั้งนักบัณฑุณค์ชาวเขา

หากพิจารณาในทางการบริหารในรูปขององค์กร ตามอุทธาหรณ์ที่ยกมาข้างต้น นี้จะเห็นว่า กระทรวงเกษตรเป็นห่วงของความมุ่งหมายในการพัฒนาการเกษตร เป็นห่วงของด้วยปัจจัยสำคัญคือ การพัฒนาการเกษตร และเป็นห่วงของนโยบายหลักทางการ พัฒนาการเกษตรโดยมีกรรมต่างๆ ภายในกระทรวงเกษตรเป็นเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบนโยบายเด่นนี้ หรือโดยการประสานงานกับกระทรวงอื่นๆ เพื่อให้นโยบายหลักซึ่งมีผล เมื่อ ติดต่อประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปลัดกระทรวงเกี่ยวกับการตัดสินใจและการทำงานของชาวนา และติดต่อกับกระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาดูแลน้ำท่วม เป็นต้น ในกำหนดนโยบายเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย ที่มี การปกครองแบบรัฐสังคม ซึ่งมีการเขียนโดยคณะกรรมการใช้อำนาจในการประกอบการของ ช้ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อเสนอเพื่อใช้เป็นหลักในการกำหนดนโยบายใน ส่วนใหญ่ ดังนี้ มาจากฝ่ายบริหารโดยมีหัวหน้างานในระดับกรมต่างๆ เป็นผู้ดูแล ฝ่ายงานกำหนด ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในส่วนใหญ่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการอนุมัติ ภาระใช้จ่ายเงินในรูปของงบประมาณ หรือในรูปอนุมัติโครงการต่างๆ เมื่อประเทศไทย ได้ใช้วิธีการงบประมาณตามโครงการ (program budget) เนื่องในปัจจุบันนี้ ย่อมจะเห็น ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกว่า นโยบายหลักและด้วยปัจจัยสำคัญคือในเรื่องให้มีอยู่อย่างไร และการ กำหนดนโยบายนี้ต้องมาจากคณะกรรมการให้เห็นถ้วน จะทำอย่างไร โดยวิธีใดแล้ว ยังแสดงลักษณะ สำคัญของเรื่องที่จะทำในหลายกรณีที่จะต้องขึ้นเป็นแนวปฏิบัติ จัดทำก่อน กิจการอื่นใด อย่างดี

นโยบายเฉพาะเรื่อง มีที่มาจากการพิจารณาด้วยที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าขึ้นเป็นบัญหาที่จะ ต้องแก้ไข เช่น ภัยพิบัติอันเกิดจากภัยธรรมชาติ ทำให้การท่านและการดูแลเริ่มการทำงาน ตามนโยบายหลักที่องค์ประชุมอุปสรรค ดังนี้ เป็นต้องมีนโยบายเฉพาะเรื่องขึ้นเป็นกรณี ไปโดยเพื่อช่วยสนับสนุนประเทศที่ประสบภัยให้ช้านานสามารถตั้งหน้าที่ให้กัน ดูแล เช่นการ แจกพันธุ์ข้าวของกระทรวงเกษตร หรือ การช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทยในปะกาน

๔) กรณีประชารัฐหรือเจ้าของทรัพย์สินที่มีให้แก่ข้าวนาผู้ประกอบด้วยพิบิต เป็นพื้นที่ คืนจะมีผลอยู่โดยปริยายแก่นโยบายส่งเสริมการทำงานในส่วนรวม

นโยบายและพัฒนาจัดการในชั้นท่อ เนื่องจากการแสดงออกโดยเดพาระเจ้าของของนโยบายที่จะกำหนดแนวโน้นจะเป็นคุณภาพที่ต้องนโยบายหลักก็ได้ เช่น การกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการเกษตรในหน้าที่ของกรมชลประทาน ได้แก่ ร่างส่งเสริมและการติดตามการขาดประทานน้ำ นั่นนโยบายในเรื่องนี้อยู่โดยเดพาระอย่างไร เช่น ภาครัฐสร้างเขื่อนเจ้าพระยา เก็บน้ำมิพัฒนาแล้วกระบวนการ เป็นพื้นที่ หากพัฒนาในรูปของนโยบายเดพาระเรื่องนี้ จะเห็นว่านโยบายเดพาระเรื่องนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับคำว่า “โครงการ (Program)” อยู่มาก และมักจะจะใช้สับสนกันอยู่ตามความเป็นจริงแล้วจะเห็นว่า นโยบายเดพาระเรื่องนี้เป็นแต่เพียงแนวกำหนดทั่วไปเทียบกับเรื่องที่ ซึ่งจะมีลักษณะแสดงออกในรูปของวัตถุประสงค์และนโยบายของแต่ละโครงการ นภากายหลัง ในอันดับต่อไปจะยกเบื้องหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพิจารณากำหนดแผนและวางแผนโครงการแต่ละเรื่องโดยละเอียด เพื่อบัญญัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่สถาปัตย์

3. การกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร การบริหารงานมีลักษณะเป็นคิดปัจจุบันและคงอยู่ในรูปความร่วมบริหารนิร์นานาสูญในทางด้านของการ ประสานและควบคุมงานเป็นปัจจาระสำคัญ การกำหนดนโยบายในทางบริหารก็เช่นเดียวกัน มีลักษณะเป็นคิดปัจจุบันและคงอยู่ในทางด้านของการดำเนินการด้วยเหตุผล เพื่อห่วงผลดีทางด้านศักดิ์ศรีและส่วนรวมมากกว่าที่จะมีแนวคิดใดคันหนึ่ง ซึ่งจะก่อเป็นภัยเงยๆ ตามแบบกฎหมายทางวิทยาศาสตร์ ให้โดยแน่นอน อย่างไรก็ต้องกำหนดนโยบายเพื่อบริหารงานให้การได้ ตามลักษณะตามวัตถุประสงค์และนโยบายนั้น มิใช่จะทำได้ด้วยความณ์ โดยมิได้ใช้คุณลักษณะใดๆ ก็ต้องแม้มจะเป็นคิดปัจจุบันที่จะพิจารณาได้ เช่น การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ ต้องเห็นว่าเป็นสิ่งที่สามารถและปฏิบัติได้ และควรให้ผู้ทรงวิทยาคุณและผู้ร่วมงานมีส่วนและบทบาทในการพิจารณากำหนดนโยบาย ผลงานที่จะได้รับหมายนโยบายจะมีประสิทธิภาพและมีอุปสรรคข้อข้อห้องน้อยที่สุด

(1) การกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงเด็กประถมที่ในข้อนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งของการกำหนดนโยบายเป็นไปตามอารมณ์โดยไม่คำนึงถึงเด็กประถมใดๆ ผลงานที่ได้จะลดลงและคนไม่แน่นอน หรืออาจจะไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การกำหนดนโยบายโดยการคำนึงถึงเด็กประถมจะเป็นห้องพิจารณาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่รับผิดชอบท่อนนโยบายตนจะพึงมีแต่ต้องแก้ไข (คุปสรรค์ต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจะได้กล่าวไว้ในตอนบทสรุปของเรื่องนี้)

(2) การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความสามารถที่จะปฏิบัติ ข้อนี้นับว่ามีความสำคัญอยู่มาก ซึ่งตรงกับคติพจน์ของไทยเราที่ว่า “จะทำอะไรให้ดีก็ต้องเห็น” และ “อย่าสร้างวิมานในอากาศ” จะต้องพิจารณาว่านโยบายใดที่ควรกำหนดให้ท้าก่อนหลังกันอย่างไร นโยบายอย่างไรที่มีความจำเป็นร่วบกันจะต้องร่วบกับตัวที่ทำเป็นนโยบายเฉพาะหน้าทันทีทันใด หรือนโยบายอย่างไรที่จะต้องกำหนดแนวปฏิบัติโดยใช้รัฐยะลา นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายจะต้องน้อมทางที่จะเป็นไปได้ในข้อนี้ นับว่ามีความสำคัญอยู่ในข้อที่สอง เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยในสมัยปฏิวัติที่มีนโยบายอยู่ทั้งการจัดตั้งที่ไม่ดี ไม่งาม และการนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามาใช้

การพิจารณาในข้อที่ว่าการกำหนดนโยบายทั้งคำนึงถึงการที่จะเป็นไปได้มีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาอย่าง普遍 ก่อน พิจารณาในแง่เศรษฐกิจว่า การพัฒนาประเทศต้องคำนึงถึงทุน คือทรัพยากรของชาติว่า จะเป็นอยู่กรณ์ก่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและตั้งคุณภาพเพียงใด หรืออาจจะต้องพิจารณาว่า การที่จะยกนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามานั้น ประชากันอยู่ในสุานะที่จะรับได้เพียงใด ควรให้การกำหนดนโยบายเป็นไปในลักษณะปฏิรูป เช่น การวางแผนนโยบายพัฒนาการศึกษาของชาติซึ่งกำลังการท่องยุ่นในขณะนี้ หรือในลักษณะปฏิวัติ เช่น นโยบายเดิมที่ได้กระทำไปแล้ว เป็นต้น

(3) อีกข้อหนึ่งที่ควรพิจารณาในการกำหนดนโยบาย ก็คือ การใช้ผู้ทรงวิทยาศาสตร์และให้ผู้ร่วมงานให้มีส่วนและบทบาทร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย ในข้อที่สืบเนื่องมาจากการทดสอบประสานศาสตร์ และอุดมการทางการบริหารงานในระบบ

ประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่า ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองนั้น ผู้มีอำนาจจะเลือกทางที่ดีที่สุด เป็นทางเดียวกันสำหรับปฏิบัติการใด ๆ หากเลือกทางที่ดีที่สุดอาจไม่ใช่การเดือด เทคนิค แต่อาจเป็นการ บริหาร หรืออาจจะเป็นทางเดือด ตัวคน ผู้บริหารจัดให้มีผู้ทรงวิทยาคุณเป็นผู้ช่วยพิจารณากำหนดนโยบายตามที่รัฐบาลบังคับบัญญัติ ซึ่งมีภาพรวม 大局พลด สมดุล มนต์ราชา แม่นายกรรัฐมนตรีปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีสำหรับการดำเนินการหนักแน่นโดยบาย ซึ่งจะเห็นได้จากมีที่เป็นกรรมการอยู่ในส่วนร่างรัฐธรรมนูญ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ศภากรต่อไปแห่งชาติ และศภาควิจัยแห่งชาติ

อนึ่งในทางการบริหารงานตามภาระของแห่งประชาธิปไตยนั้น ให้มีการวิจัยและพบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในงานแล้ว หากไม่มีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นหรือมีส่วนในการพิจารณากำหนดนโยบายแล้ว นโยบายจะมีผลต่อทางปฏิบัติ เพราะประดับการแสดงชื่อร้าวเรื่อง จะได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ และเป็นการเสริมสร้างให้เกิดความเชื่อมั่นในภารกิจงาน ผูกพันตัวเองอยู่กับงานนโยบายและองค์กรการระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น ให้บรรดัตุกุประสงค์ เป็นทางน้อมนำให้เกิดทั้งความรับผิดชอบต่อตัวเองและความรับผิดชอบต่อสถาบัน คือ ราชการในส่วนรวม ซึ่งนี้จวบเน้นหัวใจของการปฏิบัติงานตามนโยบาย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การพิจารณากำหนดนโยบายนั้นต้องคำนึงถึง เหตุผลและสิ่งแวดล้อมอัน ๆ อย่างหลายประการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เทคนิค ใช้คน และใช้วัสดุให้เป็นประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติอันดีคือการหนึ่งของการพิจารณากำหนดนโยบาย คือความมีสมบูรณ์ ในส่วนย่อมจะเห็นว่าข้อมูลนั้น มีความสำคัญอยู่อย่างยิ่งยวดในการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ ฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องหาหัวใจที่เหมาะสมเพื่อเป็นเบื้องต้นของการพิจารณากำหนดนโยบายให้ถูกต้อง สมบูรณ์ที่สุด ต้องยังคงต้องเรื่องนี้ให้ขาดการทวีสูบากต้องใช้จ่ายเงินถึง 30 ล้านบาท เพื่อกำกับดูแลและติดตามในปี 2503 น. เพื่อทราบข้อมูลทาง ศึกษาดูงานและติดตาม ข้อมูล

ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องแผนในตอนต่อไป ควรขอสรุปเรื่องที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นในลักษณะสำคัญโดยสังเขปรวม 2 ประการคือ (1) ความหมายของคำว่าตั้งpurposes และนโยบาย และ (2) ความล้มเหลวของตั้งpurposes และนโยบายที่จะมีอยู่ต่อการวางแผน

(1) ความหมายของคำว่าตั้งpurposes และนโยบายหากจะพิจารณาในภาษาอังกฤษจะเห็นว่า คำว่าความมุ่งหมายมักใช้เป็นเบ็ดร่องเก็บกับคำว่าตั้งpurposes เพื่อจะแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของ ๆ ยืนๆ ก็คือตั้งpurposesนั้นเอง เช่น ที่กล่าวกันในภาษาอังกฤษว่า "Purpose may have many sub-purposes or objectives which fit into general purpose." ฉะนั้นพึงกด้าให้ถูกต้องบริหารงานของรัฐย่อมมีตั้งpurposesหลักอย่างเดียว ทั้งตั้งpurposesภายใต้ของกิจกรรมบริหารและตั้งpurposesซึ่งได้เป็นส่วนจัดของความมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวในการบริหารให้มีเกิดความสมบูรณ์พูนสุขในส่วนรวม ความมุ่งหมายของการบริหารที่ได้รวมอยู่ที่ประดิษฐ์ภาพของงาน ในอันที่จะอำนวยความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ ความกว้างของของของคำว่าความมุ่งหมายจึงมีอยู่โดยการแสดงออกเป็นตั้งpurposesในรูปต่างๆ กัน ซึ่งจะมีอยู่ทั้งการก่อให้เกิดความผาสุกและสงบสุขภายใต้และการบังคับใช้กฎหมาย ฉันใดแล้วก่อการบังคับใช้purposes

(2) เมื่อได้ทราบความมุ่งหมายและตั้งpurposesแล้ว คงเข้าขั้นการกำหนดแนวเพื่อจัดให้มีการบริหารงานให้มีความตั้งpurposesที่วางไว้ การกำหนดแนวบริหารทั้งนี้คือการกำหนดนโยบาย ฉะนั้น ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทางบริหารทั้งหมดจะเป็นต้องทราบว่าตั้งpurposes และนโยบายให้แน่แม้ ผลของการดำเนินการในขั้นต่อไป คือการวางแผน

หากพิจารณาข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดตั้งpurposes การกำหนดนโยบายและการวางแผนโดยยังนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า การวางแผนซึ่งจะได้กล่าวไว้

ในตอนต่อไปเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องพากเพียรมาถึงเรื่องที่ต่อๆ ตามหัวข้อเป็นเรื่อง
เทคนิค วิธีการในการกำหนดแผนโดยเฉพาะของมนอยู่ด้วย มีดังนี้และเป็นกระบวนการเป็น
ขั้นๆ ดังนี้

- (1) ทราบความมุ่งหมาย
- (2) กำหนดวัตถุประสงค์
- (3) กำหนดนโยบาย
- (4) จัดให้มีกระบวนการปฏิบัติงานในรูปต่างๆ เช่น
 - (ก) ใช้วิธีการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามทางวิทยาการ
 - (ข) แก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น
 - (ค) ปรับปรุงงานให้ดีขึ้นและก้าวหน้าต่อไปอย่างมีศักยภาพ
 - (ง) ทำการวิจัยเพื่อประยุกต์ใช้ในการบริหารและการวางแผนต่อไป
 - (จ) หาทางให้ร่วมกับภาระงานมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย

๔. แผน

ในข้อ 4 นี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนซึ่งจะต้องยึดถือความสำคัญของ
ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบาย ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 เป็น
เดียวกันๆ แต่การณาการวางแผนและโครงการดำเนินงานต่อไป

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ก่อนที่จะวางแผนจะต้องทราบความมุ่งหมาย วัตถุ
ประสงค์และนโยบาย และเพื่อประยุกต์ใช้ในการวางแผน จำเป็นจะต้องกำหนดวัตถุ
ประสงค์และนโยบายขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้อง
ชัดเจนในขั้นตอนต่อไปที่จะต้องพิจารณาต่อไป ความรู้ที่ไปที่เกี่ยวกับแผน แผนคืออะไร นี่
กระบวนการและวิธีการวางแผนอย่างไรบ้าง

1. แผนคืออะไร คำว่า แผน แผนกว่า หรือแผนงาน คือกระบวนการขั้นตอนในการบริหารงานให้สำเร็จดูถูกความต้องการและตั้งเป้าหมายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเครื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิชาณปญานวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แต่กำหนดให้ดูถูกท้อง แต่มีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบง่าย สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด และนั้น จึงเป็นเรื่องที่คิดถึงส่วนที่จะเกิดหรือห่วงจะให้มีผลในอนาคต แผนคงเป็นเครื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะให้มีขึ้น แผนที่จะปล่อยให้เป็นไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอีกครั้งหนึ่ง ของมนุษย์ชาติ ที่ใช้ความพยายามเพื่อพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต

ย่อมเป็นความจริงที่ว่า ไม่มีผู้ใดสามารถทำนายเหตุการณ์ในอนาคตได้โดยถูกต้องเสมอไป เหตุการณ์ในอนาคตอาจมีอยู่ทั้งปรากฏการณ์รวมชาติและพฤติกรรมของคน แต่ในทางวิทยาการนั้นว่า การใช้ปัจจุบันการณ์และข้อเท็จจริงในอดีต ประกอบกับการพิจารณาบัญญาในอนาคตโดยความร่วมมือ เพื่อการวางแผนจะได้มีผลในทางส่งเสริมการทำงานได้ก้าวไปมีแผนอะไรเลย

2. คุณและโทษของแผน การกำหนดให้มีแผน มีทั้งคุณและโทษ ประโยชน์ที่สำคัญๆ ของแผน ได้แก่

- (1) การกำหนดให้มีแผนรวมโดยเรียบง่ายสมบูรณ์ จะช่วยป้องหยัดเวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารยังๆ ลงไปที่จะกำหนดแผนย่อในระดับต่างๆ ได้มาก
- (2) ภาระมีแผนรวมใน (1) จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่บนของๆ ลงไปสามารถปรับปรุงงานซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างๆ ให้เข้ากับแผนได้ยิ่งขึ้น
- (3) แผนช่วยส่งเสริมให้การใช้ศักดิ์ในการบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะแผนที่ย้อมและแสดงออกให้ประจักษ์ชัดถึงความมุ่งหมายและนโยบาย ซึ่งจะเป็นแนวทางให้การดำเนินการ การแบ่งแยกภาระงานให้แต่ละส่วนแต่ละคนทำเป็นการช่วยการ

ประสานงาน และการควบคุมงานเป็นไปตามคัดลอกที่เหมาะสม โดยมีผู้^๕ การควบคุม มาตรฐานของงานก็คือการท้าให้โดยสอดคล้องกับจุดของการที่ไม่มีแผน

(4) กรณีแผน อาจจะมีการกำหนดตัวชี้วัดบัญหาหรืออุปสรรคข้อข้อซึ่งที่จะพึงมีขึ้นในอนาคต ในประการนี้ แผนอาจจะกำหนดจุดเดียวของการบริหารงานต่างๆ ได้ เพื่อแก้ไขบัญหาหรืออุปสรรคนั้น ๆ

การมีแผนการอาจจะมีผลเพียงต่อการบริหารงาน ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการวางแผนและเดิน แผนที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ที่ดำเนินการต่าง ๆ อาจจะไม่มีความสำคัญคุ้มค่าถึงกับจะต้องมีแผน

(2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นรอง ๆ ลงไป ยอมรับด้วยการที่จะวางแผนเพื่อ แสดงออกช่วงสมรรถภาพของแต่ละคน ยิ่งกว่านั้น เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่จะมีมันอยู่บัน แผนรวม จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ไม่มีโอกาสจะใช้ความคิดสร้างสรรค์เป็นประโยชน์แก่ ราชการได้

(3) การกำหนดแผนย่อมจะมีข้อผิดพลาดอยู่บ้างเสมอ

3. กระบวนการที่สำคัญในการวางแผน นอกจากจะให้รายละเอียดุปะสังค์ແຄນໂຍ- ပາຍดึงกล่าวแพ้ช้าศั้น การวางแผนที่คาดคะต้องพิจารณาเป็นฉบับ ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ชั้น คือ (1) การดูรวมบัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ (2) การพิจารณาเหตุการณ์ที่ คงเกิดขึ้นในอนาคต และ (3) การวิเคราะห์งานที่จะต้องปฏิบัติตามแผน ซึ่งตรงกับหลัก วิชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นักศึกษาต้องมีความรู้ในแผนงานจะต้องระบุไว้เสมอ คือ Questioning, Forecasting และ Analyzing

(1) การรวมบัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ กระบวนการชั้นแรกของการ วางแผนหลังจากทราบว่าต้องไปรังสรรค์ແຄນโดยเบย์แล้ว คือ การค้นค้าหาข้อเท็จจริงให้ได้ สมบูรณ์ที่สุดเพื่อตอบบัญหาต่าง ๆ ที่ผู้วางแผนจะต้องจะถูกข้อข้อใหญ่เสมอ คือ why, who, when, where, what และ how ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องดั้งพื้นฐานอยู่กับการวางแผนทุกชั้น ดังนั้น คือ เหตุ ภัยที่สำคัญ ๆ ซึ่งจะบอกมาเป็นตัวอย่างมีดังต่อไปนี้

ก. แผนที่จะกำหนดขั้นนี้มีความจำเป็นและสมควรจะต้องทำเพียงได้ ๔๘
ขั้นวยปะโยชน์คุ้มกับเงินและเวลาที่จะต้องใช้ไปในการนี้เพียงได้

ก. ผู้ใดบังที่ปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์และนโยบายที่เห็นว่า ไม่จำเป็น
ขั้นกำหนดขึ้นเป็นแผน

ก. จะพิจารณากำหนดแผนให้เข้าใจง่ายขึ้นโดยย่างไวบ้าง จะรวมกับแผนอื่น
ให้รื่นเริง

ก. ควรจะเป็นแผนรายละเอียด หรือรายละเอียด

ก. มีทางเลือกวิธีที่จะปฏิบัติการตามแผนให้อย่างไวบ้าง ทางไหนที่หรือไม่
เฉพาะเหตุใด

ก. ผู้ใดของแผนที่จะกำหนดขึ้นเป็นผู้ที่สำคัญที่สุด และได้มีการพิจารณา
กำหนดกิจกรรมตามแผนไว้ในลักษณะก่อนหรือหลังเป็นพิเศษเพียงได้หรือไม่

ก. เมื่อร่วมข้อเท็จจริงดังกล่าวให้พอกเกิดความจำเป็นแล้ว จึงถึงขั้นพิจารณา
เหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะต้องค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามความแก้กรณี

(2) การพิจารณาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การพิจารณาพยายามการณ์เหตุ
การณ์ในอนาคต นับว่าเป็นกระบวนการในการวางแผนที่มีความสำคัญเพิ่มพูนขึ้นเป็น
สำคัญ ในประเทศไทยกิจกรรมด้านนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มการ สำหรับในนานาประเทศจะเห็น
ว่ามีองค์กรและสถาบันต่างๆที่ช่วยให้คำพยากรณ์เพื่อความถูกต้องในการวางแผนอยู่มาก
หลายทั้งกัน เช่น

ก. Council of Economic Advisors และ Joint Economic Committee
of Congress ชุดตามกฎหมาย Employment Act มีพันธะที่จะต้องพยายาม
การณ์ gross national product และอิน ที่เกี่ยวกับธุรกิจ

ก. U.S. Department of Agriculture รายงานเรื่องราคากลางผลผลิตทาง
เกษตรกรรมเพื่อประโยชน์แก่ชาวนา

ก. U.S. Treasury Department รายงานเรื่องกำไรของนิวไฮต์ดูตสาหกรรม
และรายได้ของบุคคลเพื่อเป็นมูลฐานในการพยากรณ์ภาวะอากร

๑๗๗

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลต่างๆ ที่รวมรวมมาได้ในข้อ (1) นั้น จะเป็นประโยชน์
ในการพิจารณาสหศัมพันธ์ (correlation) ของเรื่องที่จะหามาตามแผนกับเหตุการณ์ที่จะเกิด^{ขึ้น}
ขึ้นในอนาคต ตัวอย่างเช่น การวางแผนส่งเสริมการเกษตรด้วยกลไกทางการค้าข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะ
ต้องใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในอนาคตอยู่มากมายหลายเรื่อง เนื่องจากปัจจัย^{ต่างๆ}
ผลผลิตทางเกษตรที่ปรับนาตามว่าจะได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนอุปสงค์ของตัวชี้ช่องทางๆ ที่จะมีขึ้น^{ต่อไป}
ในอนาคต

กระบวนการของวางแผนในข้อ 1 และข้อ 2 นี้ เป็นขั้นตอนความสำคัญ
และจำเป็นอย่างยิ่งแก่การกำหนดแผน ซึ่งได้รับยกคำ賀จากนายกรัฐมนตรี ฯ พลนาฯ กรมพล สมชัย^{อนันต์} นายนรัตน์ นราธรรมนตรี เนื่องในวันครบวาระปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503 มา
แสดงไว้เป็นอนุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

ท่านอาจจะตั้งข้อหาความว่า เหตุใดจึงต้องใช้เวลาถึง 2 ปีสำหรับ
ทำแผนและโครงการเศรษฐกิจและการศึกษา เรื่องนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ช่วย
การเกือบ 200 คน ที่ประกอบขึ้นเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสภาพการศึกษา
แห่งชาติ จะบอกแก่ท่านได้ว่า การทำแผนและโครงการทั้งสองเรื่องนี้ เป็นงาน
มากเพียงไร ประการหนึ่งประเทศไทยเรายังไม่ได้เคยทำงานอย่างนี้มากแต่
ก่อนเลย อีกประการหนึ่งแผนและโครงการที่ทำกันในครั้นนี้ มิได้ทำกันอย่างนิ่ง
ฟื้นฟูศรัทธาในวิมานในอากาศ แต่ได้คิดคำนึงถึงสภาพการณ์ทุกอย่าง เช่น กำลัง^{ทรัพย์} ชั้นนำทั่วโลกและทรัพยากรธรรมชาติ กำลังแรงงาน ความรู้ความ
ลับทั้งหมดที่อยู่ในชาติของเรา ตลอดถึงสภาพเศรษฐกิจของเมืองไทยซึ่งแตกต่าง
กับประเทศไทยอย่างมาก ต้องคาดหมายการล่วงหน้าอย่างรอบคอบนั้น才จะ

ต้องคิดคำนวณอย่างละเอียด ทั้งข้อมูลและหาตัวเลขที่อาจจะใช้อีกต่อไปว่าต้อง
ถ่องแท้ เรื่องเหล่านี้จึงมีปริมาณมากหลาย สำหรับเศรษฐกิจเป็นเนื้อหานี้สืบ
หน้าการคานานาดใหญ่ประมาณ 4,000 หน้า และเรื่องการศึกษาประมาณ 1,000
หน้าการคาน

ท้ายอย่างที่นำมาแต่งไว้นี้ ขอด้วยการวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่ง
ซึ่งจะต้องใช้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณาอยามากมาย แผนเศรษฐกิจและแผนการศึกษา
เป็นแผนใหญ่ในระดับแผนของชาติ จึงต้องใช้เวลาและความร่วมมือของมากเป็นพิเศษตาม
ลำปางรายของ ฯ พนฯ นายกรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นแผนที่มีขอบเขตแค่นี้ก็ได้ ประมาณ
ของงานและเวลาที่จะใช้ตั้งแต่ปัจจุบันต่อไปให้มีความแผนนี้ ภัยธรรมชาติน้อยลง
ตามส่วน แต่แผนที่ทุกแผนกท้องที่ดำเนินการไปตามกระบวนการตั้งแต่ก่อนแล้ว

(3) การวิเคราะห์งานเพื่อปฏิบัติตามแผน ก่อนที่จะพิจารณาข้อนี้ ควรยก
อนุญาตให้ใช้ข้อมูลบางตอนของ ฯ พนฯ นายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ข้างต้น เพื่อ
ประกอบการพิจารณาเสียก่อน ดังต่อไปนี้:-

เมื่อได้ทำแผนและโครงการเสร็จแล้วเช่นนี้ ก็ยังมีงานสำคัญอีก
ประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องทำให้เสร็จเสียก่อน ที่จะเริ่มดำเนินการตามแผนและโครงการ
นั้น คือต้องแก้ไขปรับปรุงเครื่องจักรกลต่างๆ ในองค์กรของรัฐบาล ให้
เข้ากับรูปงานที่จะต้องทำตามแผน ตามโครงการ พุทธอย่างตรงๆ คือต้องปรับ
ปรุงกระทรวงทุนวงการนซึ่งต้องรับภาระปฏิบัติงาน สำหรับค้านการศึกษาอาจ
จะไม่ต้องแก้ไขมาก แต่ในค้านเศรษฐกิจจะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหลายอย่าง
อาจจะต้องหั่นงบประมาณ ตั้งกรมขึ้นใหม่ อาจจะต้องสนับเปลี่ยนโยกย้ายกรมกอง
อาจจะต้องมีสถาบันใหม่ๆ เกิดขึ้น และเปลี่ยนรูปงานบางประการเพื่อให้ฟื้น
เพื่อองค์กรที่จะใช้เดินงานใหม่กันเกลี้ยวน์ และเดินได้สะดวกต่อ การเปลี่ยน
แปลงปรับปรุงครั้งนี้ จะต้องทำให้เสร็จสิ้นก่อนปี 2503

เมื่อนั้นวัน พ.ศ. 2504 จะเป็นเวลาเริ่มต้นชีวิตใหม่ของชาติ กิจการของรัฐนับแต่นั้นไปจะเป็นประหนึ่งโรงงานใหญ่ขนาด ซึ่งเครื่องจักรทุกตัวจะต้องหมุนต้องเดินต่อเนื่องกลมเกลี้ยวกัน โดยมีสมรรถภาพเต็มแรงเด็กกำลังและเด็กเดินโดยไม่หยุดยั้ง เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ในการสร้างประเทศชาติ และยกระดับการครองশีพของประชาชน ข้าพเจ้ามั่นใจว่า วิริยะอุตสาหะของเรางี้ห่วยที่มากนั้นที่งานครองนี้ จะบรรลุจุดหมายเป็นคุณประโยชน์แก่พี่น้องร่วมชาติร่วมประเทศอย่างแท้จริง

ฉะนั้น การบริหารห้างนี้จึงต้องแยกพิจารณาได้เป็น 2 คือ ตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบาย แผนและแผน ตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาว่าจะปฏิบัติการที่อยู่ปีตามแผนในลักษณะอย่างไร จึงจะอำนวยให้ผลงานมีประสิทธิภาพที่สุด อย่างไร ฉะนั้น ตอนที่ 1 ตอนนี้จะต้องพิจารณาความกันในลักษณะที่ว่า จะทำอะไร และจะทำอย่างไร

ในตอนที่ 2 ก็จะเกี่ยวกับปัญหาที่ว่าจะทำอย่างไรนั้นได้ก่อตัวไว้พอสมควร แล้วในตอนต้นแห่งการบรรยายนี้ จึงควรขอให้ความกระจางแข็งยิ่ง些 เฉพาะในตอนที่เกี่ยวกับจะทำอย่างไรต่อไปเมื่อมีแผนแล้ว กด่าวกอ เมื่อว่าจะทำอย่างไรต่อไปแล้ว

ก่อนที่จะไปแล้ว ก็ยอมรับเห็นได้ว่า การที่จะทำอย่างไรต่อไปยังไงนี้ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้สิ่งและวิทยาการในการบริหารนั่นเอง ซึ่ง มีวิธีพิจารณาหรือวิธีปฏิบัติการต่างๆ กันตามลักษณะของงานและความต้องพิจารณาของหน้าที่จะพึงหาดู การให้หมายเหตุ หากจะก่อตัวในหลักการสำคัญ ๆ แล้ว ได้แก่ การดำเนินดังต่อไปนี้

ก. พิจารณาแผนที่วางไว้แล้ว และ

ที่ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และนโยบายให้ถ่องแท้
ด้วยแผนผังแสดงสายงานที่จะต้องดำเนินการ
คัดให้มีการวิจัยควบคู่กันไป

ก. จัดตั้งคุกการ เชน

จัดแผนผังแสดงรายละเอียดของหน่วยงาน ที่ดำเนินแก่การ ดำเนินงาน

ฉบับนี้และกำหนดคุณภาพ ปริมาณ และคุณภาพของงานให้
ถูกต้อง

ก. จัดดำเนินงาน เชน

แบ่งแยกขอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ

เพื่อกันตรวจสอบได้โดยคุณภาพให้เหมาะสมกับงาน

ผู้ควบคุมให้ผู้ทำงานมีความรู้ความชำนาญให้ดี พัฒนาอย่างยั่ง
ยืนตามแผนให้ถูกต้อง มีความคิดเห็นอยู่มาก

ประสานงาน

ก. คุณงาน เชน

ตรวจสอบงานอยู่เบื้องต้น

พิจารณาอนุมัติ หรือสั่งการตามกรณี

จัดให้มีระบบวิธีในการรายงานเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน

และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการรับ
รายงาน

และการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเห็นชัดเจนไปตามลำดับชั้น

ก. พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง ฯ โดย

ถือหัวท้ายเอกสารของกระบวนการปฏิบัติงานตามแผน

ถือหัวท้ายเอกสารของกระบวนการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์และนโยบาย

ถือหัวท้ายเอกสารของการนำเสนอเพื่อก่อให้เกิดเอกสารในหมู่คณะ เพื่อเป็น
การส่งเสริมชักจูงและความร่วมมือในการทำงาน

ตามที่ได้สั่งเข้าไปดังต่อไปนี้ หากพิจารณาโดยสรุปจะเห็นว่ามีดังนี้คือที่ดูดที่จะยังคงให้มีการเกิดแก่การปฏิรูปติดตามแผนฯ 2 ประการ คือ (1) การตัดออกของบันการบริหาร เนื่องจากยังไม่ใช่โครงสร้าง องค์กร และระบบประมาณ และ (2) การตัดให้มีระเบียบวิธีการรายงานให้เหมาะสมแก่การควบคุมงาน ทั้งสิ่งที่ควรทราบและต้องพิจารณาเบื้องต้นนี้จะดำเนินการตามแผนฯ เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานตามแผนมีลักษณะที่เป็นองค์กันและต่อไปไม่ทำๆ หยุดๆ และต้องอาศัยให้มีลักษณะประจำผ่านงานเพื่อมุ่งหวังเอกสารและประชุมที่หลากหลาย ของงาน ฉะนั้น แผนซึ่งวางแผนแล้วแผนใดแผนหนึ่ง อาจจะมีผลอย่างมาก ให้การ ลดลงของค่าใช้จ่ายและการ ลดลงของค่าใช้จ่าย ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินการให้กำลังคนและกำลังเงินในด้านต่างๆ กันอีกด้วย

4. ผู้พิจารณากำหนดแผน บัญชาที่ว่า โครงการเป็นผู้กำหนดแผนนี้ ในหลักการที่ไปถือว่า ผู้บังคับบัญชาชนชั้นสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดแผน เช่น นายกรัฐมนตรีในกรณีของภาระงานของรัฐ และประธานกรรมการในกรณีการบริหารธุรกิจ แต่ในทางปฏิบัติมักมีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กำหนดแผน ตามดังต่อไปนี้ ที่สำคัญ 3 แบบ คือ

(1) ผู้บังคับบัญชาชนชั้นสูงสุดเป็นผู้กำหนดแผนเองโดยอาศัยผู้ช่วยบัญชาฯ และความรอบรู้ของผู้บังคับบัญชาชนชั้นสูงสุดคนนั้นเองเป็นแนวกำหนด และมีหัวหน้าผู้管การงานที่อยู่ในขั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาชนชั้นสูงสุด เป็นผู้ช่วยกำหนดแผน แบบนี้เป็นแบบค่อนข้างเก่าโดยถือประเพณีการณ์ของผู้บังคับบัญชาชนหั้งหน้างานคนเดียว หรือหัวหน้าผู้บังคับบัญชาที่กำหนดแผน

(2) แบบที่ 2 มีผู้ช่วยค่าชี้แจงแบบที่ 1 ก่อนที่คือ ผู้บังคับบัญชาชนชั้นสูงสุด เป็นผู้กำหนดแผนงาน หลัก และมอบหมายให้หัวหน้างานรองฯ เป็นผู้กำหนดแผนงาน รายละเอียด แบบนี้เป็นการช่วยส่งเสริมให้หัวหน้างานทุกคนทราบหน้าที่อย่างชัดเจนและสามารถนำไปใช้ได้ และมีความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องกำหนดแผนงานย่อยๆ แต่เป็นส่วนปะกอนบังคับบัญชาชนชั้นสูงสุด

(3) แบบที่ 3 แบบนี้เป็นแบบที่เริ่มพัฒนา และได้รับความนิยมมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อไม่นานมานี้ เนื่องจากง่าย กว่าวางแผนในองค์กรของรัฐหรือองค์กรธุรกิจ ในญี่ปุ่นได้แก่การตัดให้มีองค์กรการสำหรับท่าน้าท่วงแผนโดยเฉพาะ เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติของ Hera และ The Department of Organization of the Standard Oil Company of California เป็นต้น

ตามแบบที่ 3 นี้ อาจจะเป็นองค์กรหัวหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขยายคล้ายหน่วยสนับสนุน (Staff agency) ของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรองหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อประจำอยู่ใน การประสานงานไว้ ณ จุดที่ใกล้ที่สุดกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ข้อมูลจึงแต่งตั้ง การบริหารนั้นจะใช้เทคนิคในการประสานงานอย่างไร ถ้ามุ่งใช้เทคนิคในการบริหารโดย คนๆเดียว ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวกับการวางแผนอยู่ใกล้ชิดกับผู้กำหนดและควบคุมนโยบายให้มากที่สุดเท่าที่ได้ เช่นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือ รองหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรนั้น แต่ถ้าประสงค์จะใช้เทคนิคในการประสานงานโดย คณะกรรมการ ก็ให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าท่วงแผนขึ้นอยู่กับคณะกรรมการนั้น ๆ

5. สรุป

ผู้เขียนได้ขอถวายสรุปเรื่องนี้ในสาระสำคัญรวม 3 ประการ คือ (1) แนวการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผน (2) สาระสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผน และ (3) บัญหาที่อาจมีสรุปที่สำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผน

1. แนวการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผน

สาระสำคัญของหัวข้อนี้คือ การศึกษาพิจารณาเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผนมีลักษณะท่านมองเห็นกันกับการศึกษาวิชาเรื่องประชาสงเคราะห์

ที่สำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องฝึกหานั้นทางหลักสูตร ทั้งในลักษณะวิทยาศาสตร์ เช่นการด้วยระบบการศึกษาให้มีระเบียบวิธีขั้นถูกต้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลขั้นละเอียดเป็นประযุกต์แก่การศึกษาพิจารณาอย่างจริง แต่ก็ควรจะหันมาบูรณาคุณท่าทาง หรืออาจจะเป็นการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ เช่น การด้วยมนิยมวิธีการบริหาร หรือการใช้เครื่องจักรทั่วไป ช่วยในการบริหาร อย่างไรก็ตาม ท่านที่มีประสบการณ์และชำนาญในการบริหารมาแล้ว ย่อมทราบดีว่า การที่จะสร้างกฎหรือถือหลักของข้างหนึ่งอย่างใดโดยแน่นอนแบบวิทยาศาสตร์ในการบริหารงานนั้น ยังไม่มีทางที่จะยึดถือได้โดยเครื่องครัวดังนั้น การศึกษาพิจารณาเรื่องนั้นจึงมีลักษณะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับคิดปัจจุบันการทำงาน เสียเป็นส่วนใหญ่

การศึกษาพิจารณาการบริหารในรูปของคิดปัจจุบันนี้ มุ่งศึกษาหาวิธีการทำงานในลักษณะคิดปัจจุบัน ในการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการ คนและวัฒนธรรมของแต่ละสังคมว่า ได้เลือกวิธีการทำงานอย่างนั้นอย่างเพาะเจาะให้ การศึกษาในทางคิดปัจจุบันจึงมีลักษณะต่าง ๆ กันออกไปแล้วแต่ประเทศ คน และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม แต่ในที่สุด การศึกษาในลักษณะคิดปัจจุบันที่เกี่ยวกับการบริหารงานนี้ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคิดปัจจุบันด้วยการ การประสานงาน และการควบคุมงานซึ่งเป็นสาระสำคัญที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาการบริหารงานในทางปฏิชีวนั้น เป็นการมุ่งให้หากุณค่าของการบริหารชนิดพึงมีต่อประชาชน สำหรับในข้อนี้ ยังมีข้อกังวลอยู่มากในหมู่นักทฤษฎีว่า จะมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะต้องหันไปเป็นลักษณะหนึ่งของการศึกษาวิชาการบริหาร เพราะมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเห็นของแต่ละคน เช่น เดียวกันกับความเห็นของนักปรัชญาต่าง ๆ ที่หากเพียงเสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวคิด ซึ่งต้องอยู่ด้วยความผิดๆ

อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่นักบริหารหรือข้าราชการโดยทั่วไปนี้ จำเป็นต้องพิจารณาในลักษณะปรัชญาในการทำงานอยู่ด้วย เช่น ในการนักการกำหนดตัดสินใจ

ประสบการณ์ นโยบาย และแผนเพื่อการบริหารงานในปัจจุบัน จะบังเกิดผลและคุณประโยชน์มากที่สุดและเปรียบเทียบได้

กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การพิจารณาศึกษาการบริหารในรูปทางทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้หาความจริง โดยมุ่งให้ก็ศึกษาเหตุคนเป็นผู้คิดค้นและหาทางใช้ตัวยสติบัญญากองเหตุคนว่า จะเก็บอยู่ท่าหรือจะหาทางทำให้มั่งเกิดประโยชน์ซึ่งขึ้นแก่ประชาชนในส่วนรวมได้อย่างไร แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารต้องนักลงคุณประโยชน์จะมั่งเกิดนักสังคมเป็นส่วนประกอบในการใช้ทฤษฎี

2. สาระสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนนี้ มีลักษณะเกี่ยวกับภารกิจที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นเรื่องที่สนใจมากจากความต้องการของประเทศคุณประโยชน์ทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองที่เป็นแนวโน้มในการดำเนินงานให้มั่งเกิดความสมมูลนั้นอยู่ในหมู่ประชาชน วัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดขึ้นซึ่งเป็นหลักในการกำหนดแผน การกำหนดแผนเป็นเรื่องคาดหมายเหตุการณ์ข้างหน้าโดยความมุ่งมาตรการป้องกันที่จะใช้ทรัพยากรหบบอยู่ในเบื้องต้นและที่จะได้มามีอนาคต อันได้แก่การใช้เทคนิคและวิธีการทั่วไป เพื่อให้การใช้คุณ เงิน และวัสดุเป็นประโยชน์แก่การทำงานให้บรรลุเป้าหมายในอนาคตโดยมีประสิทธิภาพที่สุด

แผนอาจจะเป็นแผนใหญ่และเล็กๆ ได้ดูแต่ความจำเป็นแห่งงานซึ่งมีวัตถุประสงค์และนโยบายกว้างขวางเพียงใด การกำหนดแผนใหญ่ ๆ จึงมีต้นฉบับของแผนในรูปของโครงสร้างทั่วไป ลักษณะสมควรแก่กรณี ในโครงสร้างทั่วไปนี้ ที่อยู่ด้วยมาจากการแผนที่ก่อสร้างหนึ่งของแผน แต่ละแผนซึ่งมีการจำแนกรายละเอียดให้เห็นการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของแผนในลักษณะที่เป็นการจำเพาะเจาะจงยิ่งขึ้น

การกำหนดแผนและโครงการนี้ หากจะพิจารณาในเบื้องต้นจะปรากฏว่า เป็นเรื่องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และนโยบาย หากจะพิจารณาในเบื้องต้นจะมีการกำหนดแผนที่แก้แล้ว จะมีผลเกี่ยวข้องพาดพิงไปถึงเรื่องของอนาคต ในประการสำคัญที่สุดคือ

องค์กร ที่จะต้องปฏิบัติตามตามแผน คุณ หรือผู้อื่นรู้ในการบริหารงาน และ เงิน น้ำ เป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะให้แผนบรรลุดุลหมายที่วางไว้

3. นัย涵ของการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และแผน

ท่านที่เคยร่วมปฏิบัติการเกี่ยวกับการวางแผนการ พัฒนาการทางธุรกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509) ย่อมทราบดีว่า ความยากลำบากในการวางแผนนั้น มีอยู่มากและหากห่างจากภารกิจการกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดนโยบายเพียงใด การกำหนดวัตถุประสงค์โดยน้อยรายนั้นอาจใช้ประสบการณ์ความชำนาญที่เกิดจากการบริหารราชการ และการสืบสานตัวบทพงความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการกำหนดให้ได้ก็อาจวางแผนเป็นเรื่องยากลำบาก ต้องการข้อมูลและข่าวเดือนมาประกอบมากmany มาก จางนี้จะต้องนำเหตุการณ์ในอดีต บัดดูบัน มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ความคาดหมายในอนาคตมีผลตามความมุ่งหมายที่ยอมรับผลดำเนินการที่ดูดี นัย涵ของการพิจารณา กำหนดแผนอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) อุปสรรคอันเกี่ยวกับข้อมูลไม่สมบูรณ์ ข้อนี้บ่งชี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการกำหนดแผน เพราะการพิจารณาจุดหมายของแผนและการประเมินผลที่จะได้รับ ตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ นั้นจะต้องมีอยู่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งจะสามารถช่วยให้ การกำหนดแผนหรือโครงการมีลักษณะถูกต้องที่สุด ตัวอย่างในเรื่องนี้ นอกจากจะเห็นได้ จากความจำเป็นที่ต้องสำรวจสำมะโนประชากรด้วยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์แล้ว ยังจะเห็นได้จากการเขียนกฎหมาย เพื่อรองรับสิ่งที่จะเกิดขึ้น ซึ่งต้องใช้สักดินาและระดับ มาตรฐานที่ดีไปเป็นมาตรฐานสากลเช่นกัน เพื่อเป็นตัวประกันการพิจารณากำหนดแผนและ โครงการ ในเมืองไทยเราจะเห็นได้โดยที่ไม่ต้องพูด การรวมบูรณาภิเษกและข้อมูลต่าง ๆ ยังไม่ สมบูรณ์ แม้แต่ส่วนหนึ่งของการเดินธุรกิจแห่งชาติก็ยังคงมีความจำเป็นและเสนอขอ ทำการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

(2) อุปสรรคเกี่ยวกับตัวคน เป็นที่ยอมรับกันอยู่ที่ว่า คนมีบทบาทอยู่เบื้องหลัง เทคนิคหรือวิธีการใด ๆ คุณอาจต้องทำให้แผนที่วางไว้ดีแล้วพังครืนลงได้ ถ้าผู้ปฏิบัติงาน

มิได้ร่วมมติร่วมใจบริหารงานตามแผน เนื่องอย่างยิ่ง การกำหนดแผนที่มีโครงการจัดให้มีสิ่งใหม่ๆเกิดขึ้น นอกจากว่าอาจจะไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากข้าราชการซึ่งคุ้นเคยกับของเก่า และเดือยขา เดชะเมยต่อการทำงานตามแผนใหม่แล้ว ประธานาธิบดีได้ยกไปปักစานและไม่ให้ความร่วมมือทันทีที่ได้

ฉะนั้น ในข้อนี้จึงเห็นได้ว่า ภาพณฯ นายกรัฐมนตรี จึงได้เน้นให้บุคลากรไปเห็นความสำคัญโดยอย่างหนักแน่นในตอนต้นของคำปราศรัยเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 ที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนราชการและท้องถิ่น

(3) อุปสรรคเกี่ยวกับการคาดหมายเหตุการณ์ ในอนาคต เรื่องราบทลักษณ์

และข้อมูลทั่งๆ ในอดีตกเป็นบัญหาและมีข้อบกพร่องอยู่มากทั้งหลายแล้ว แต่ความจากล้ำมาอีกประการหนึ่งก็คือการที่จะท่านนายสิ่งที่จะเกิดในอนาคตทั้งตัว และความคิดเห็นพื้นฐานทางสมุทรศาสตร์ได้โดยถูกต้องถ่องแท้ทุกเรื่องทุกกรณี คนเราคนนั้นแม้สามารถทุบคุณให้ชราวด้วยให้เป็นประโยชน์ก็ตามนุษย์ปุถุชนซึ่งมีความสามารถด้วยตัวเองที่มีความสามารถในการท่องเที่ยวในทางวิทยาการทางทะเลไม่ทราบสภาพของธรรมชาติ แม้แต่ได้ใช้สติปัญญาความรอบรู้ในทางวิทยาการทางทะเลทั่วๆ มาประกอบการพิจารณากำหนดแผนแล้วก็ตาม ยังมีส่วนหนึ่งอยู่เสมอที่มนุษย์ไม่สามารถจะกำหนดให้ สิ่งนั้นคือธรรมชาติซึ่งจะมีปีกกฎการณ์ที่มันเปลี่ยนแปลงไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือไม่ได้ สิ่งนั้นไม่มีทางที่จะควบคุมได้ จึงเป็นบัญหาสำคัญในการกำหนดแผนที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบาย ทั้งอย่างเช่น สถาตรัฐบัน្តาสูงสุดในปี 2485 นั้น จะเพียงพอที่จะเป็นหลักในการสร้างถนนหรือเขื่อนกันน้ำให้พำนัชไม่มีอุทกภัยทั่วบ้านเมืองก็ว่าได้ อย่างไรก็ตาม มนุษย์รวมสิ่งประเสริฐประจัติธรรมอยู่อย่างหนึ่งที่สำคัญคือการปรับปรุงธรรมชาติให้มีผลอำนวยคุณภาพสมบูรณ์พนิษฐ์ให้เกิดมนุษย์ชาติ ก็ยังรวมชาติแม้จะห้ามให้แห้งสามารถบันดาให้ดูดซึ่งแสง และมีหลักการที่อาจจะบังกันได้

อุปสรรคของ การคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการท่องเที่ยว คาดหมายผลลัพธ์จะพึงได้รับ หรือจะไม่ได้รับ เดชะเมยต่อการแผนที่วางแผนไว้ ที่

เป็นแผนระยะเวลางานเพียง 2 หรือ 3 ปี อาจจะประดับบัญชาเรื่องนั้นคุณ แต่ถ้าเป็นแผนระยะเวลากว่า 10 ปี หรือ 15 ปี แล้วจะพบว่า จุดหมายคือประโยชน์หรือคุณค่าต่อสังคมซึ่งจะได้รับตามแผนที่คาดหมายไว้ ในขณะที่กำหนดแผนในปัจจุบัน อาจจะเปรียบเทียบไม่ได้因为การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมาก แผนทุกแผนจึงจำเป็นต้องได้ให้มีกระบวนการประเมินผล และพิจารณาปรับแผนให้เข้ากันได้กับความต้องการของประเทศชาติและสังคมเป็นระยะ ๆ

ในที่สุดนั้นผู้เขียนขอสรุปว่า การกำหนดภารกุประสงค์ นโยบาย และแผนเป็นการแสดงออกให้ประจักษ์ว่า ถึงความก้าวหน้าในทางวิทยาการของมนุษยชาติที่จะดำเนินการโดยร่วมมือกันเป็นส่วนรวม เพื่อความต่อเนื่องและความสมบูรณ์พูนสุขของส่วนรวม

Bibliography

- Dahl, R.A. and Lindblom, C.E. *Politics, Economics and Welfare*, (New York: Harper and Brothers), 1953.
- International Bank for Reconstruction and Development. *A Public Development Plan for Thailand*, (Baltimore: Johns Hopkins Press), 1959.
- Lepawsky, A. *Administration*, (New York: Alfred A. Knoff), 1949.
- Loftus, John A. *Report to Ministry of Finance*, (Bangkok: Ministry of Finance), 1959.
- March, J. G. and Simon, H.A. *Organizations* (New York: John Wiley & Sons), 1958.
-

McKean, R.N. *Efficiency in Government Through System Analysis*, (New York: John Wiley and Sons), 1958.

Millet, J.D. *The Process and Organization of Governmental Planning*, (New York: Columbia University Press), 1947.

Pfiffner, J.M. "Administrative Rationality," *Public Administration Review*, Summer, 1960.

Siffin, W.J. *O & M: An Introduction*, (Bangkok: Institute of Public Administration), 1959.

Simon, Herbert A., et. al. *Public Administration*, (New York: Alfred A. Knopf), 1950.

Wayne, A.R. *Ethics for Policy Decisions*, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), 1952.

"ประกาศ เรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 85 วันที่ 20 ตุลาคม 2503

"ประกาศ เรื่องแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 80 วันที่ 20 ตุลาคม 2500

Summary

The study of the formulation and determination of objectives, policies, and plans, has the same characteristic as the study of public administration or any other fields of administration. Either the systematic study to obtain data for use in the consideration of facts and in the analysis of various problems, or the scientific study to search for the

scientific method of administration is desirable. Those who have had long experience in administrative service will be well aware of the fact that so far there have been no ways to create any specific scientific rules nor scientific principles for use in formulating policies and plans. Thus most of the study and consideration of the subject has been the study of the techniques of working which are not the same in different human societies due to the differences in nations, their people and their culture. Generally speaking, the technical study of administration is concerned with the techniques of directing, coordination and control which serve as the three essences in any effective administration.

It should be borne in mind that, social value is one of the most important factors in the formulation of objectives, policies and plans in any kind of administration.

There is an interrelationship among the objectives, policies and plans. The objectives and policies which have been formulated are the basis for the formulation of plans. The latter is the anticipation of future events. A plan may be a major or a minor one depending upon the scope of objectives and policies. A major plan can be divided into various programs. Each program indicates the purpose of the plan in an even greater degree of specification.

From the past experience in the administrative service and in keeping with the desire of the public, the administrators are able to formulate objectives and policies. A great deal of data and figures, past and future including present events are needed for formulating a plan. Due to its complication, care must be taken, in the formulation of a plan,

with respect to the incompleteness of data, the cooperation among administrators as well as the forecast of future events. In a long term plan, its social value may be changed due to social evolution. Thus as evaluation process and the adaptation of the plan from time to time in order that they can make a more valuable contribution to the country and human communities are very necessary.

The formulation and determination of objectives, policies and plans, is the evidence of the development of mankind in the field of public administration. It manifests itself in the form of cooperation with each other for the benefit and for the success, happiness and prosperity of human communities as a whole.

○ Admiral Halsey: There are no great men, there are only great challenges that ordinary men, like you and me, are forced by circumstances to stand against them.

มหาบุรุษนั้นไม่มี แต่เป็นมนุษย์ ซึ่งคนธรรมชาติย่างเวลาๆ ท่านๆ ต้องดูแล
เหตุการณ์แวดล้อมบังคับให้แข็งใจชนท่องถุ