

# ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ

โดย พลเอก ถนอม กิตติขจร

บรรยายในที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรวม รุ่นที่ 1-6

ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี

เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2506

โดยมี ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เป็นวิทยากร

## คำนำ

การบรรยายเรื่อง “ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ” ในวันนี้ นับว่า  
เป็นครั้งที่ 3 ที่ข้าพเจ้าได้มาทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายแก่ท่านนักบริหารตามแผนการบรรยายของ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่จะหาทางให้นักบริหารได้ทราบหลักและกระบวนการบริหารราชการ  
ตามแนวความคิดใหม่ที่นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นิยมเรียกกันว่า พา-พอสต์-คอร์บ  
(PAPOSDCORB) ซึ่งเป็นคำย่อของกระบวนการบริหารงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

P	คือ	Policy	หมายถึง	นโยบาย
A	..	Authority	..	อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ
P	..	Planning	..	การวางแผนงาน
O	..	Organizing	..	การจัดตั้งราชการ (องค์การ)
S	..	Staffing	..	การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงาน บุคคลและมนุษยสัมพันธ์)
D	..	Directing	..	การอำนวยการ (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่ง การและการเป็นหัวหน้างาน)

CO	คือ	Coordinating	หมายถึง	การร่วมมือประสานงาน
R	,,	Reporting	,,	การรายงานผลการปฏิบัติราชการ (รวมทั้งการประชาสัมพันธ์)
B	,,	Budgeting	,,	การงบประมาณ (รวมทั้งระเบียบวิธีเกี่ยวกับการคลัง)

ฉะนั้น การบรรยายในวันนี้ จึงเป็นการบรรยายต่อจากครั้งก่อน ๆ ที่ข้าพเจ้าได้เคยบรรยายไปแล้ว ๒ ครั้ง คือเรื่อง “นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ”<sup>๑</sup> ในโอกาสที่การประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหารวันที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๔ ณ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี และเรื่อง “การใช้อำนาจในการบริหารราชการ”<sup>๒</sup> ในการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร วันที่ ๖ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๐๕ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน

ในการบรรยายครั้งก่อน ๆ นั้น ข้าพเจ้าได้กำหนดหัวข้อและจำกัดขอบเขตของการบรรยาย โดยมุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะไม่อาจจะกล่าวครอบคลุมเรื่องทั้งหมดภายในกำหนดเวลาอันจำกัดได้ สำหรับการบรรยายในวันนี้เช่นเดียวกัน จะได้เลือกพิจารณาเกี่ยวกับความสำคัญของแผนในการบริหารราชการเท่านั้น โดยจะได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการเป็นส่วนใหญ่และกล่าวถึงวิธีการเกี่ยวกับการวางแผนเป็นส่วนใหญ่ประกอบตามสมควร<sup>๓</sup> นอกจากนี้ ก็จะได้zoomความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอันเป็นแผนหลักและนโยบายที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้ซาบซึ้งถึงความสำคัญของการวางแผนงานในการบริหารราชการอีกประการหนึ่งด้วย

๑ โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, “นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ ๒ เล่ม ๓ มกราคม ๒๕๐๕, หน้า ๔๐๓-๒๙.

๒ โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, “การใช้อำนาจในการบริหารราชการ”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ ๒ เล่ม ๔ เมษายน ๒๕๐๕, หน้า ๕๙๘-๖๑๕.

๓ โปรดพิจารณาศัพท์ยารายละเอียดจากเรื่อง “การวางแผนงาน” ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหารทุกรุ่น

## 1. ความหมายและลักษณะสำคัญของแผนในการบริหารราชการ

ก่อนที่จะทำการพิจารณาถึงความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ เห็นสมควรพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “การวางแผนงาน” ในการบริหารราชการตามหลักวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ตามที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “planning” เสียก่อนว่า มีความหมายและลักษณะสำคัญอย่างไร ในการนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วนที่สำคัญ คือ (ก) ความหมายและลักษณะของแผนงาน (ข) ประเภทหรือแบบต่างๆ ของแผนงาน และ (ค) แผนบริหารราชการ โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

ก. ความหมายและลักษณะของแผนงาน การวางแผนงานเป็นกระบวนการสำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีดำเนินงานไว้ล่วงหน้าเพื่อปฏิบัติ การให้สำเร็จลุล่วงไปตามนั้น การวางแผนงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันดับแรกของกระบวนการบริหารงานทุกชนิด โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือของเอกชนหรือเป็นกิจการของฝ่ายทหารหรือของฝ่ายพลเรือน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นหน้าที่สำคัญอันดับหนึ่งของหัวหน้างานทุกคนด้วย โดยเหตุนี้ การวางแผนงานจึงเป็นเรื่องที่กว้างขวางและมีความยากง่ายและความ สลับซับซ้อนแตกต่างกันตามลำดับของความใหญ่โตและความยุ่งยากของงานที่จะปฏิบัติ นักรัฐ ประศาสนศาสตร์คนหนึ่ง ได้ให้บทนิยามเกี่ยวกับความหมายของการวางแผนงานไว้ว่า “การ วางแผนงาน คือกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน และการกำหนด วัตถุประสงค์สำหรับปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ” (Planning is the process of determining the objectives of administrative effort and of devising the means calculated to achieve them)<sup>4</sup> หรือ กล่าวอย่างกว้าง ๆ อีกนัยหนึ่งก็ว่า “การวางแผนงาน คือ การเตรียมการสำหรับปฏิบัติ” (Planning is preparation for action)<sup>5</sup> นั้นเอง

โดยนัยนี้ การวางแผนงาน “จึงเป็นเรื่องที่คาดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้ มีผล ในอนาคต... แทนที่จะปล่อยให้ผ่านไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม การกำหนดให้มีแผนเป็นการ แสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ใช้ความพากเพียรพยายามปรับตั้งแวดล้อมให้เป็น

<sup>4</sup> John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1954), p. 55.

<sup>5</sup> *Ibid.*

ประโยชน์แก่การดำรงชีวิต”<sup>6</sup> หนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของการวางแผนงานนี้ ได้มี ผู้รู้และนักวิชาการให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กันตามที่คณะและอัยยาศัยของแต่ละคน ซึ่งอาจจะทำการ ศึกษาเพิ่มเติมให้เข้าใจแจ่มแจ้งยิ่งขึ้นได้จากหนังสือและตำราที่รวบรวมไป เพื่อสงวนเวลา จึง ไม่ขอนำมากกล่าวในที่นี้

จากคำนิยามและความหมายดังกล่าวมาแล้ว จึงเกิดได้ว่า แผนงานหรือการวางแผนงาน นั้น ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคต (2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง และ (3) มีความ เกี่ยวข้องกับการจัดการและเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติการนั้น ๆ ฉะนั้น ในระบบการบริหารงาน สมัยใหม่ การทำงานโดยมีแผนเป็นดังจำเป็น เพราะแผนนอกจากจะมีความสำคัญครอบคลุม ไปทั่วทั้งกระบวนการบริหารซึ่งอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้างานแล้ว แผนยังเป็น หัตถ์และแนวทางสำหรับปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า (A plan is a predetermined course of action)<sup>8</sup>

ข. ประเภทของแผน แผนงานของรัฐบาลนั้นอาจจำแนกออกได้เป็นหลายแบบหรือประเภท สุดแต่จะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกชนิดหรือเรียกชื่ออย่างไร อาทิเช่น (1) แผนระดับชาติหรือแผนส่วนกลาง (national หรือ central plans) ได้แก่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ โครงการ (แผน) พัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นต้น แผน ชนิดนี้ เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในนามของรัฐบาลเป็นส่วนรวม เป็นแผนใหญ่หรือแผนหลักที่เกี่ยวข้อง

<sup>6</sup> มวลัย หุระนันท์, “วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 เล่ม 3 มกราคม 2504, หน้า 1-32

<sup>7</sup> โปรดพิจารณาคำอธิบายละเอียดเกี่ยวกับคำนิยาม ได้จาก Charles E. Merriam, “The National Resources Planning Board”, in George B. Galloway, ed., *Planning for America* (New York: Henry Holt and Co., 1941), p. 489; Harold D. Smith, *The Management of Your Government* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1945), pp. 15, 19, 24; Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization”, in Luther Gulick, ed., *Papers on the science of administration* (Third edition; New York: Institute of Public Administration, 1954), p. 13; Donald C. Stone, *The Management of Municipal Public Works* (Chicago: Public Administration Service, 1939), pp. 63, 67; and George R. Terry, *Principles of Management* (Homewood: Richard D. Irwin, Inc., 1953), pp. 5, 71-72.

<sup>8</sup> Preston P. Le Breton and Dale A. Henning, *Planning Theory* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1961), p. 7.

กับการพัฒนาเพื่อความสมบูรณ์พันธุ์ของประชาชน หรือการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน หรือการขจัดสิ่งเลวร้ายต่างๆ เช่น การอ่านและเขียนหนังสือ ไม่ได้ เป็นต้น แผนนี้อาจจะเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า socio-economic plans ก็ได้ (2) physical plans ซึ่งได้แก่การกำหนดแผนพัฒนาหรือจัดวางระเบียบวัตถุประสงค์และตั้งปลุกสร้างต่างๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นที่ตั้งงาม ตัวอย่างของแผนชนิดนี้ อาจเห็นได้ชัดในรูปลักษณะของการจัดวางผังเมือง (city planning) หรือแผนจัดระเบียบชุมชนในเมือง หรือนครใหญ่ๆ (urban planning) เป็นต้น (3) แผนพัฒนาภูมิภาคของประเทศ (regional plans) ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคอื่นๆ เป็นต้น (4) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources development plans) อันเป็นแผนการเพิ่มผลผลิตธรรมชาติหรือส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ หรือการป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดไม่ให้เสื่อมโทรมหรือสูญสิ้นไป แผนชนิดนี้อาจเห็นได้จาก โครงการชลประทานต่างๆ เพื่อการเกษตร โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำจากเขื่อนภูมิพล การสงวนป่าดึกหรือการสงวนพันธุ์สัตว์ป่าบางชนิด เป็นต้น (5) แผนบริหารราชการ (administrative planning) ซึ่งอาจแยกรายละเอียดออกไปได้อีก ดังที่จะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป นอกจากนี้ เรายังอาจจำแนกแบบของแผนออกเป็น (1) แผนระยะยาว (long-range plans) แผนระยะสั้น (short-term plans) หรือแผนระยะปานกลาง (intermediate-range plans) (2) แผนที่จัดทำโดยส่วนราชการหรือองค์การใหญ่ หรือแผนที่อนุญาตให้หน่วยราชการย่อยๆ หรือหน่วยงานกำหนดขึ้นเองได้ (centralized and decentralized plans) หรือ (3) แผนของฝ่ายทหารและของฝ่ายพลเรือน (military and civil plans) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า ถ้าหากการบรรยายในวันนี้ จะพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนบริหารราชการเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการเหมาะสมกับเวลา และถ้าสามารถที่จะครอบคลุมเนื้อหาได้มากพอสมควร

ค. แผนบริหารราชการ ในการศึกษาเรื่องแผนบริหารราชการนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ กล่าวคือ จะได้พิจารณาความหมายและขอบเขตของแผนบริหารราชการหรือแผนงานของทางราชการฝ่ายบริหารที่เรียกว่า administrative planning เสียก่อนแล้ว

จึงจะได้พิจารณาต่อไปว่า แผนงานฝ่ายบริหารหรือ administrative planning นั้นแยกออกไปเป็นประเภทและลักษณะอย่างไรบ้าง

(1) ความหมายและขอบเขตของแผนในการบริหารราชการ ราชการบริหารของรัฐบาลนั้น ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ฝ่าย ซึ่งแตกต่างกัน แต่มีลักษณะเชื่อมโยงกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด คือ ราชการการเมืองฝ่ายหนึ่ง และราชการประจำอีกฝ่ายหนึ่ง หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกรวม ๆ ว่า "politics and administration" โดยมีข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า บังคับบัญชารับผิดชอบสูงสุด และมีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมและความร่วมมือของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแห่งชาติ หน้าที่นี้เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "policy formulation" ส่วนหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั้น ตกอยู่กับฝ่ายข้าราชการประจำของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เรียกว่า "policy execution" หรือ "policy implementation"

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางนโยบายของรัฐ และควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และรัฐมนตรีแต่ละคนต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมการบริหารราชการของกระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงของตนให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลอีกด้วย นับว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุมไปถึงการควบคุมผลของการบริหารงานของข้าราชการประจำ ในทำนองเดียวกัน ทางฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งทางทฤษฎีมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในทางปฏิบัติก็ต้องมีหน้าที่ในทางช่วยกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองด้วย โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว เสนอเป็นแผนงานหรือแผนดำเนินการซึ่งรวมเอากิจการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงจะต้องปฏิบัติเสนอขึ้นไปให้ข้าราชการฝ่ายการเมือง ได้แก่รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในอันที่จะได้นำไปจัดทำเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

โดยนัยนี้ การวางแผนเกี่ยวกับนโยบายหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เรียกว่า policy planning หรือ policy formulation ซึ่งโดยปกติมักจะปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย

หรือพระบรมราชโองการ หรือคำสั่งของรัฐบาลนั้น ถึงแม้ว่าจะมีข้าราชการประจำเป็นฝ่ายช่วยเหลือในการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ก็ต้องถือว่าเป็นการวางแผนของฝ่ายการเมือง (political planning) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ ได้แก่การวางแผนเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ซึ่งเราจะเห็นบทบาทของฝ่ายประจำที่เกี่ยวข้องในการทำงานงบประมาณอย่างชัดเจน แต่งบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น ถือว่าเป็นแผนงานทางการเมืองหรือแผนเกี่ยวกับนโยบาย นอกจากนี้ โดยทางหลักก็อาจยังถือกันว่า “การวางแผนนโยบายเป็นสาระัตถะ (essence) ที่สำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับปฏิบัติการ ในปัจจุบันและอนาคตของหน่วยราชการบริหาร”<sup>9</sup> อีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ชั้นไหนจึงควรจะเรียกว่าเป็นแผนทางบริหาร และแค่ไหนจึงเป็นแผนทางการเมือง ขอนั้น แม้จะเป็นสิ่งที่ยากแก่การจำแนก แต่เราก็อาจแยกออกได้ตามที่เข้าใจกันในหมู่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ว่า แผนบริหารราชการที่เรียกว่า “administrative planning” นั้น ได้แก่แผนงานที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้แก่แผนงานที่ฝ่ายบริหาร (หมายถึงข้าราชการประจำตั้งแต่ชั้นปลัดกระทรวงลงมา) จัดเตรียมขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการของรัฐบาล<sup>10</sup>

(๒) ประเภทและลักษณะของแผนบริหารราชการ การวางแผนบริหารราชการแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (ก) แผนกำหนดการหรือโครงการ ที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “program planning” อย่างหนึ่ง และ (ข) แผนปฏิบัติการหรือแผนบริหาร ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “managerial planning” อีกอย่างหนึ่ง ความสำคัญของการวางแผนทั้งสองประเภทนี้ อาจจะอธิบายอย่างสั้น ๆ พอให้เข้าใจได้ดังนี้

โดยปกติในการบริหารราชการนั้น เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายหรือวางแผนการใหญ่ ๆ ในเรื่องใดไว้แล้ว ในทางปฏิบัติส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นก็จะต้องมีวางแผน

<sup>9</sup> John D. Millett, “Planning”, in Friz Morstein Marx, ed., *Elements of Public Administration* (Second Edition; Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1959), p. 116.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 114-19.

ออกเป็นโครงการย่อย ๆ ออกไปอีกหลาย ๆ โครงการ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนหรือนโยบายของชาติแล้วแต่กรณี ตัวอย่าง เช่น รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาการเกษตร โดยให้เพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้มากยิ่งขึ้น ฝ่ายปฏิบัติ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่าง ๆ ในกระทรวงนั้น ก็จะเตรียมวางแผนสำหรับปฏิบัติโดยแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการทดลองและส่งเสริมการใช้ปุ๋ย โครงการปราบศัตรูพืช และโครงการชลประทาน ซึ่งแยกออกเป็นโครงการย่อย ๆ อีกมากมาย เมื่อรวมผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันแล้ว ก็จะทำให้บรรลุผลสำเร็จอันเป็นเป้าหมายใหญ่ของนโยบายการพัฒนาการเกษตรดังกล่าว โดยสรุป การวางแผนกำหนดการหรือการวางแผนโครงการหรือ program planning นี้เป็นการวางแผนว่า จะทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นจุดมุ่งหมายอันใหญ่ได้

ส่วนการวางแผนที่เรียกว่า managerial planning นั้น เป็นการวางแผนเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการปฏิบัติหรือวิธีการบริหารราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นทางช่วยให้การดำเนินงานตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ได้ไปสู่ความสำเร็จด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น การจัดส่วนราชการและการจัดสำนักงานให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติราชการ การปรับปรุงระเบียบวิธีการบริหารและดำเนินงานให้ดีขึ้น การจัดสรรและกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนวิธีการอำนวยความสะดวก การประสานงาน การตรวจสอบ ควบคุม และการประเมินผลงานให้เป็นไปตามคัลดองที่เหมาะสม รวมทั้งการจัดวางระเบียบการในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น การรายงานและการบัญชี เป็นต้น

ข้อแตกต่างที่สำคัญของแผนกำหนดการหรือโครงการ (program planning) และแผนบริหาร (managerial planning) นั้นคือ ในแบบแรกเป็นการวางแผนว่าต้องทำอะไรบ้าง หรือ "What shall be done" ส่วนแบบหลังเป็นเรื่องกำหนดว่าจะทำอย่างไร หรือ "How it shall be done" จึงจะสามารถปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนใหญ่หรือแผนหลัก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารราชการนั้นจำเป็นต้องประกอบด้วย What และ How กล่าวคือ จะทำอะไรบ้างและจะทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เพราะฉะนั้น เราจะเห็นว่า การแยกประเภทของแผนในการบริหารราชการ ออกเป็น 2 แบบดังกล่าวแล้ว ก็เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นข้อแตกต่างในทางวิชาการเท่านั้นเอง ส่วนในทางปฏิบัติ แผนงานจำเป็น



ต้องมีทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น จึงทำให้แผนทั้งสองชนิดดังกล่าวแยกตัวกันไม่ออก<sup>11</sup> หนึ่ง การวางแผนบริหารราชการไม่ว่าจะแยกออกไปเป็นก็แผนหรือก็โครงการหรือเป็นโครงการหรือแผนใหญ่เล็กเพียงใด ก็เรียกรวม ๆ กันได้ว่า เป็นแผนบริหารราชการหรือแผนของฝ่ายบริหาร "administrative planning" ที่จัดเตรียมขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการให้สำเร็จเรียบร้อยตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้ดังกล่าวมาแต่ด้วยตนเอง เมื่อได้อธิบายถึงขอบเขตและลักษณะของแผนบริหารราชการตามสมควรแล้ว ข้าพเจ้าก็จะได้บรรยายถึงเรื่องความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการต่อไป

## 2. ความสำคัญและประโยชน์ของแผนในการบริหารราชการ

การพิจารณาคึกษาถึงเรื่องความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการซึ่งข้าพเจ้าจะได้บรรยายต่อไป ข้าพเจ้าคิดว่า มีความสำคัญอยู่มากและอาจใช้เป็นแนวประกอบการวินิจฉัยพิจารณาในทางส่งเสริมให้มีการบริหารราชการตามแผนและตามหลักวิชาได้มากยิ่งขึ้น การบรรยายส่วนใหญ่เป็นการเสนอหลักการทั่วไป ประกอบกับข้อสังเกตจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าเองด้วย สำหรับเรื่องนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น ๒ ตอนด้วยกัน คือ (1) ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ และ (2) ประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ

ก. ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ แผนหรือการวางแผนบริหารราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ นอกจากจะเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารราชการและเป็นหน้าที่อันสำคัญของหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาทุกคนแล้ว ยังเป็นส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะส่งเสริมให้การบริหารราชการได้บรรลุเป้าหมายของส่วนราชการนั้น ๆ และประสบความสำเร็จอันเป็นจุดหมายส่วนรวมของทางราชการ ฉะนั้นแผนจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของรัฐบาลและของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่เป็นอเนกประการ ซึ่งข้าพเจ้าจะขอนำมากล่าวในที่นี้ เฉพาะที่เห็นว่าเป็นหลักสำคัญ ๆ เพียง 3 ประการเท่านั้น กล่าวคือ

<sup>11</sup> Donald C. Stone, "Planning as an administrative process", in Albert Lepawsky, *Administration* (New York: Alfred-A-Knopf, 1952), pp. 527-28.

(1) แผนเป็นรากฐานของการบริหารราชการตามหลักการที่ถูกต้อง ถ้าจะพิจารณาตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะเห็นว่า การบริหารราชการที่คนนั้น ย่อมจะขาดการวางแผนเลยมิได้ ทั้งนี้ โดยเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการและนักบริหารทั้งหลายว่า แผน คือ รากฐานสำหรับการปฏิบัติ ดังที่กล่าวกันเป็นภาษาอังกฤษว่า "Planning is a basis for action." การปฏิบัติราชการ โดยไม่มีแผนอาจเปรียบได้กับการดำเนินชีวิตของบุคคลที่อยู่ไปวันหนึ่ง ๆ โดยปราศจากจุดหมายเท่ากับอยู่ไปตามยถากรรมสุดแต่โชควาสนาจะพาไป โอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าและประสบความสำเร็จสูง ๆ ในชีวิตย่อมจะเป็นของยาก เพราะฉะนั้น การบริหารราชการโดยปราศจากแผนจึงเป็นการทำงานที่ขัดกับหลักวิชา ยากที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการได้ นอกจากนี้ ยังเป็นสาเหตุแห่งความฉุนเฉียวและความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ อันอาจจะเป็นทางนำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ อีกนานาประการ

สำหรับการอธิบายถึงความสำคัญของตน ถ้าข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายทหารด้วย ก็จะทำให้เข้าใจซาบซึ้งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า การวางแผนงานเปรียบเสมือนหนึ่งหัวใจของกิจกรรมฝ่ายทหารกว่าได้ ดังที่ท่านศาสตราจารย์มิลเลตต์ ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า "Planning is the heart of military activity."<sup>12</sup> การทหารกับการวางแผนต้องถือว่าเป็นสิ่งสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ โดยฝ่ายทหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยและความเป็นเอกราชของชาติ จึงจำเป็นต้องวางแผนป้องกันประเทศโดยต้องคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับลักษณะของภัยอันตรายหรือชนิดของสงครามที่ประเทศอาจต้องประสบ เกี่ยวกับอาวุธที่จะใช้ และเกี่ยวกับกำลังทหารที่จำเป็นต้องมี และยุทธวิธีต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติในการเตรียมแผนป้องกันดังกล่าวและยังต้องวางแผนอื่น ๆ อีกมากมาย

เกี่ยวกับเรื่องการวางแผนปฏิบัติราชการนี้ ในลัทธิของข้าพเจ้าต้องนับว่าเป็นผู้ที่มิใช่คนเดียวคนเดียวที่ได้มีโอกาสรับใช้ประเทศชาติทั้งในด้านการทหารและในด้านพลเรือน ทำให้ได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นอันมากทั้งสองด้าน อย่างไรก็ตาม แม้ข้าพเจ้า

<sup>12</sup> Millett, "Planning", p. 124.

จะได้กล่าวว่าการวางแผนเป็นเสมือนหนึ่งหัวใจของการทหารก็ว่าได้ ข้าพเจ้าก็ต้องขอว่า การวางแผนบริหารราชการก็เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการฝ่ายพลเรือนเช่นกัน เพียงแต่ความลักษณะที่ข้อนโยบายและอาจจะเคร่งครัดน้อยกว่าฝ่ายทหารอยู่บ้าง และอาจมีความจำเป็นที่จำต้องวางแผนมากน้อยต่างกัน ตามลักษณะงานและวิธีการปฏิบัติแต่ละฝ่าย จากเหตุผลทางด้านวิชาการและจากประสบการณ์ส่วนตัวของข้าพเจ้าเอง ทำให้ข้าพเจ้ามีความเชื่อแน่ว่าการปฏิบัติราชการโดยมีแผนนั้น เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากความสำคัญที่ว่า “แผนคือรากฐานสำคัญของการปฏิบัติงาน” ดังที่ได้กล่าวมาแต่ต้นเอง

(2) แผนคือวิถีทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จที่ที่สุด สำหรับข้อนี้อาจจะอธิบายต่อจากข้อที่แล้วให้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการโดยไม่มีแผนย่อมขาดรากฐานสำหรับปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น การปฏิบัติงานอย่างมีแผนจึงเป็นวิธีเดียวที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ อันเป็นจุดหมายที่คาดหวังได้ในอนาคตได้ที่สุด ดังที่กล่าวว่าเป็นภาษาอังกฤษว่า “Planning is a means to a preconceived end.” เกี่ยวกับเรื่องนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดซึ่งเดียวที่จะช่วยให้การบริหารราชการได้รับผลสำเร็จมากที่สุด (maximum output) คือ การวางแผนอย่างรอบคอบ (careful planning)”<sup>13</sup>

เกี่ยวกับเรื่องความสำคัญของแผนในการบริหารราชการนี้ ในปัจจุบันจึงได้มีการค้นคว้ากันมากขึ้นเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างมีแผน ดังจะเห็นได้ว่า ในด้านการบริหารราชการของรัฐบาล รัฐบาลได้จัดให้มีการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติและโครงการอื่นๆ ซึ่งทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนในการบริหารราชการอย่างที่สุด ในด้านส่วนตัวของข้าราชการและการปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ได้มีการพัฒนาวิธีการบริหารราชการโดยจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการ และเน้นถึงวิธีการวางแผนงานกันอย่างกระตือรือร้น ซึ่งท่านนักบริหารทั้งหลายย่อมทราบกันดีอยู่แล้ว

<sup>13</sup> John D. Millett, *The Process and Organization of Government Planning* (New York: Columbia University Press, 1951), p. 24. แปลโดยผู้เขียน

(๘) แผนเป็นวิธีการที่จะช่วยควบคุมการบริหารและความเจริญต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ ความสำคัญของแผนทบทวนการบริหารราชการของประเทศในชั้นนี้ นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าทั้งสองข้อที่กล่าวมาแล้ว และการทราบถึงบทบาทและความสำคัญของแผนตามหัวข้อนี้ก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นแก่นักบริหารและผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ความเจริญของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นไปในทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง หรือทางระบบบริหารราชการก็ย่อมมีความผูกพันอยู่กับการวางแผนอย่างแน่นแฟ้น ทั้งนี้ก็เพราะว่า ความเจริญที่เกิดขึ้นโดยมิได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า มักจะเป็นไปอย่างฉับพลัน ๆ ตอน ๆ และบางครั้งอาจนำความยุ่งยากต่าง ๆ มาให้ในภายหลังได้ ดังที่นักคิดกล่าวเป็นภาษาอังกฤษว่า "Without planning, growth is haphazard." ตัวอย่างของข้อนี้ อาจเห็นได้อย่างชัดเจนจากเรื่องเกี่ยวกับความเจริญเติบโตของบ้านเมืองที่ไม่ได้มีการกำหนดการวางแผนหรือผังเมืองไว้ล่วงหน้า ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในภายหลังเป็นอันมาก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความแออัดของอาคารบ้านเมือง แหล่งเสื่อมโทรม สุขภาพและพลานามัยของประชาชน และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและความสง่างามของบ้านเมือง เป็นต้น โดยเหตุที่ปราศจากการวางแผนไว้ล่วงหน้า ความเจริญของประเทศชาติดังกล่าวจึงกลับมีผลเป็นการถ่วงความเจริญด้วยในขณะเดียวกัน

ยิ่งกว่านั้น การบริหารราชการโดยปราศจากแผนและปล่อยให้ทุก ๆ อย่างเป็นไปตามธรรมชาติและตามยถากรรม ย่อมเป็นทางที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมที่สุด ตัวอย่างของข้อนี้ อาจเห็นได้ง่ายจากการพิจารณาผลิตผลการเพาะปลูกทางเกษตร ซึ่งถ้าปล่อยให้เป็นไปตามสภาพของธรรมชาติ ก็อาจจะไม่ได้รับผลดีเพราะต้องขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในบางครั้งอาจประสบภัยธรรมชาตินานาประการ อาทิเช่น อุทกภัยหรือฝนแล้งเกินไป เป็นต้น อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเพาะปลูกจะได้รับผลดี เพราะดินฟ้าอากาศอำนวย แต่ก็จะได้รับผลล้นมบูรณ์ในค่อนระยะแรก ๆ เท่านั้น นาน ๆ ไปผลที่ได้รับก็จะค่อย ๆ ลดน้อยลงตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามกฎเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์และความเสื่อมของพินดิน ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า "diminishing return" โดยเหตุนี้ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการ

วางแผนทำนุบำรุงและส่งเสริมการเกษตร เช่น จัดให้มีโครงการทดลองใช้ปุ๋ย และโครงการชลประทานต่าง ๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วมและในขณะเดียวกันก็เป็นการระบายน้ำแกปนททประกอบ การกสิกรรมด้วย ซึ่งเท่ากับช่วยรักษาสภาพของพื้นดินให้มีสภาพเหมาะสมกับการเพาะปลูกอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายอีกอย่างหนึ่งในประเทศไทยก็คือ การไม่ได้จัดให้มีแผนเลย แต่ในระยะแรก ๆ ได้เป็นเหตุทำให้ป่าไม้ดีของเราต้องถูกตัดโค่นจนเกือบหมดสิ้นเอาทีเดียว

โดยมูลเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงทำให้เป็นที่ตระหนักว่า การบริหารราชการที่ดี การเสริมสร้างความสำเร็จก้าวหน้าของประเทศชาติในด้านอื่นก็ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เพื่อกำหนดให้ความเจริญรุ่งเรืองเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามแนวทางที่ต้องการ ดังได้มีคำกล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษว่า "Through planning, growth can be systematized."

ข. ประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ เมื่อได้กล่าวถึงความสำคัญของแผนในการบริหารราชการแล้ว ในตอนต่อไป ก็ใคร่จะขอบรรยายถึงประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ โดยจะได้ทำการพิจารณาว่า หัวหน้างานหรือส่วนราชการต่าง ๆ อาจจะใช้แผนหรือการวางแผนให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการได้อย่างไรบ้าง ซึ่งอาจจะพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ไป ดังต่อไปนี้

(1) การใช้แผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย ขอนับว่ามีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาและหัวหน้างานเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ โดยที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานอาจใช้แผนให้เป็นแนวทางที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ปรารถนาโดยสะดวก โดยปกติหัวหน้างานทุกคนย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่อาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ประการ คือ (1) หัวหน้างานมีหน้าที่บริหารงานในความรับผิดชอบของตนให้สำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ และ (2) หัวหน้างานจำเป็นต้องรับผิดชอบผลของการปฏิบัติงานของตน และของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในการที่จะบริหารราชการให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว หัวหน้างานย่อมไม่มีวิธีใดที่จะดีกว่าการอาศัยแผน โดยจัดให้มีการบริหารราชการแบบใหม่ตามหลักการทางวิชาการที่ถูก

ต้อง ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า scientific methods หรือ scientific management วิชาการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ ได้ยอมรับนับถือว่า การจัดวางแผนอย่างถูกต้องเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ที่สุด "Planning is a means to an end."<sup>14</sup>

(๒) การใช้แผนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมงานของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานที่ปฏิบัติราชการด้วยการจัดให้มีการวางแผนในการบริหารราชการที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ ทุก ๆ เรื่องย่อมจะได้รับประโยชน์ไม่เพียงแต่การที่จะทำให้งานสำเร็จได้โดยง่ายและประหยัดเท่านั้น แต่ยังสามารถทัศนภาพ (visualize) รูปและลักษณะของงานและวิธีปฏิบัติงานในลัทธิราชการของตนได้โดยชัดแจ้ง การมีแผนทำให้หัวหน้างานได้ทราบวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของงานที่กำดั่งทำอยู่ทุก ๆ เรื่อง และทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่อยู่บังคับบัญชาแต่ละคน ตลอดจนลักษณะการแบ่งงาน การกำหนดสายงาน และการตรวจสอบรายงาน อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทำการตรวจสอบและควบคุมได้โดยง่าย รวดเร็วและถูกต้อง

(๓) การใช้แผนเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและปรับปรุงมาตรฐานของการปฏิบัติราชการ การวางแผนในการปฏิบัติราชการนั้น นอกจากจะช่วยให้การบริหารราชการเป็นไปโดยประหยัดทั้งเวลาและแรงงานของเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่ายของทางราชการแล้ว ยังเป็นการง่ายและสะดวกแก่การปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนี้ การมีแผนยังช่วยให้การใช้คน เงิน วัสดุ และทรัพยากรอื่น ๆ ได้เป็นไปโดยถูกต้องกับหลักการและความรู้ความสามารถ อันเป็นผลให้เกิดความเพิ่มพูนในผล ประสิทธิภาพและมาตรฐานของการปฏิบัติราชการได้อย่างดีที่สุดในทุก ๆ ด้าน การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพและมาตรฐานของงานนี้ ตามหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิพากษาคุณค่า (value judgement) กล่าวคือ ระดับใดหรือแค่ใดจึงจะถือว่ามีประสิทธิภาพหรือเป็นมาตรฐานที่สูงอันควรแก่การพอใจนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณค่าของสังคม (social values) แต่ต่างกันไป โดยเหตุนี้ มาตรฐานอันเป็นที่น่าพอใจในสังคมของเรา อาจจะเป็นมาตรฐานที่ยังต่ำในระดับของชาวยุโรปหรือชาวอเมริกันก็ได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะเป็นระดับที่สูงสำหรับสังคมในประเทศอื่น ๆ อีกหลาย ๆ ประเทศก็ได้

<sup>14</sup> Millett, "Planning", p. 113.

(4) การใช้แผนเพื่อให้มีลักษณะเป็นการควบคุมพฤติกรรมในการบริหารราชการ  
 ก่อได้โดยทั่วไป การบริหารราชการที่ปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 2 แบบด้วยกัน  
 กล่าวคือ การปฏิบัติตามความเคยชินหรือนิสัยประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อ ๆ กันมาแบบหนึ่ง  
 แบบนี้เรียกได้ว่าเป็นการปฏิบัติราชการชนิดที่ขึ้นอยู่กับสภาพของดินฟ้าอากาศ คือ สุดแต่โอกาส  
 จะอำนวยหรือขอให้ต้องทำอะไรบ้าง เป็นการดำเนินงานตามยถากรรมไปวันหนึ่งๆ โดยไม่ทราบ  
 ว่าจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของงานที่ทำอยู่นั้นคืออะไร และทำไปเพื่อให้เกิดอะไรขึ้นมาบ้าง  
 วิธีการทำงานแบบนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า "routine, opportunistic and arbitrary action" เป็น  
 การปฏิบัติราชการของบุคคลบางคนบางกลุ่มซึ่งจะพบเห็นเสมอ ๆ

ส่วนการบริหารราชการอีกแบบหนึ่ง เป็นการปฏิบัติงานโดยยึดหลักวิชา เป็นการปฏิบัติ  
 ราชการตามเหตุผลและวิธีการบริหารที่ถูกต้อง โดยจัดให้กระบวนการบริหารงานในความรับผิดชอบ  
 ของตนได้ดำเนินไปตามคําสั่งที่เหมาะสม ลักษณะของการทำงานโดยวิธีนี้ เรียกเป็น  
 ภาษาอังกฤษว่า "systematic, organized and rational action"

การปฏิบัติราชการตามวิธีที่สอง คือ การทำงานโดยมีแผนนั้น นอกจากจะเป็นวิธีเพิ่ม  
 พูนประสิทธิภาพของการบริหารราชการและเป็นแนวทางให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยง่ายดังกล่าว  
 แล้วยังเป็นวิธีหลีกเลี่ยงการทำงานตามยถากรรมแบบไม่มีจุดหมาย และเป็นการควบคุมฝึกเกลา  
 นิสัยความประพฤติเคยชินของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี พร้อมกันนั้นก็เป็นการฝึก  
 อบรมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานด้วยชนอภประการหนึ่งด้วย

(5) การใช้แผนให้เป็นประโยชน์ในการสร้างสรรค์และส่งเสริมสามัคคีธรรม หลัก  
 การประการหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การมุ่งเน้นความสำคัญของการปฏิบัติราชการ  
 โดยใช้พลังแห่งสามัคคีธรรม หรือที่เรียกว่า "group effort" หรือ "cooperative effort" เป็น  
 หลัก ในการนี้ถือกันว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีการ  
 ปฏิบัติราชการด้วยความดีมานนันทน์ และความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาทั้ง  
 หมด ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ขององค์การหรือส่วนราชการต่าง ๆ มีความ  
 สามัคคีปรองดองกันเป็นอันดีเฉย ๆ นั้นจะเป็นการเพียงพอ แต่หมายความว่า เจ้าหน้าที่ทั้งหลาย  
 เหล่านี้ ต้องร่วมมือกันปฏิบัติราชการอย่างที่เราเรียกว่า มี "group participation" ด้วย ความ

สำคัญของคน ข้าพเจ้าเชื่อว่า ท่านผู้บริหารที่ผ่านการรับราชการมานานแล้วทุกท่านคงจะตระหนักอยู่เป็นอย่างดีว่า เป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติราชการทีเดียว

ความจริงเรื่องความสามัคคีธรรม และการร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติราชการนี้ เป็นเรื่องที่มีผลสืบเนื่องมาจากจิตใจ ความรู้สึก และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ซึ่งแม้แต่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในชั้นสูงก็ยังคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นเรื่องนี้ ความไม่ร่วมมือหรือไม่พอใจกันระหว่างข้าราชการด้วยกันนั้น เท่าที่ข้าพเจ้าได้เฝ้าสังเกตดูแล้ว ส่วนมากมักเกิดจากความคิดเห็นไม่ตรงกัน บุคลิกภาพต่างกัน แข่งขันชิงตกัน และความอิจฉาริษยาซึ่งกันและกัน เป็นต้น ซึ่งผลที่ได้รับก็คือ การขาดการร่วมมือกันในทางสร้างเสริมความสามัคคีธรรม โดยต่างถกถอต่อความดี และไม่ยอมแยกเอาเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนรวมของราชการ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของจิตใจที่ยังพัฒนาไม่ได้สอดคล้องกับความสูงส่งของการศึกษาที่ได้รับ ดังที่เราคงจะเคยได้ยินคำกล่าวที่ว่า “เถียงกันแบบฝรั่ง แต่เก็บฮึดไว้ของไทย”

ความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้และความสามารถสูงตั้งกต่าง นับว่าเป็นการสูญเสียพลังและสติปัญญาในการปฏิบัติราชการไปเป็นอันมาก และอาจเป็นปัญหาที่หัวหน้างานและผู้บริหารหลายท่านได้เคยประสบและรู้สึกยุ่งยากลำบากใจมาแล้ว ข้าพเจ้าคิดว่า ถ้าภาพการณ์ดังกล่าวอาจจะปรับปรุงให้ดีขึ้นด้วยการใช้วิธีการบริหารราชการตามแผนเข้าช่วย โดยผู้บังคับบัญชามุ่งยึดถือผลงานของส่วนรวมเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะการจัดให้มีแผนดำเนินงานในเรื่องสำคัญๆ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้รู้วัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายของทางราชการ และรู้หน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของตนแจ้งชัด ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้แผนได้ประสบผลสำเร็จ อันเป็นทางที่จะช่วยผ่อนปรนความรู้สึกส่วนตัวเพื่อส่วนรวมของงานได้มาก และถ้าหัวหน้างานเป็นผู้ที่สามารถในการใช้ประมุขศิลป์อย่างที่ดีด้วยแล้ว ก็ย่อมจะสร้างพลังสามัคคีธรรมให้เกิดขึ้นได้ ข้าพเจ้าคิดว่า การที่จะก่อหรือส่งเสริมใหม่สามัคคีธรรมเป็นเรื่องที่จำต้องกระทำโดยมีหลักในการทำงาน มิใช่ด้วยการให้โอวาทหรือฝึกอบรมกันแต่อย่างเดียว การทำงานโดยมีแผนจึงเป็นวิธีที่ดี เพราะแผนช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันทำงานในลักษณะที่เป็น “teamwork”



(6) การใช้แผนเพื่อให้เป็นประโยชน์ในทางจิตใจและบำรุงขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชา ปัญหาสำคัญของการทำงานโดยปราศจากแผนอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ทำให้การแบ่งงาน (division of work) มิได้เป็นไปตามสัดส่วนที่ถูกต้อง สภาพะของการทำงานจึงอยู่ที่ว่าใครจะใกล้ชิดกับเจ้านายหรือเจ้านายจะเรียกใช้ใครมากกว่ากัน การทำงานแบบนี้ย่อมส่งเสริมให้เกิดมีลักษณะของคนโปรดที่เรียกว่า "favourite man" และการประจบสอพลอเจ้านายมากขึ้นและผลของการปฏิบัติราชการดังกล่าว คือ การทำให้คนบางคนได้ดิบได้ดีขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าปกติ แต่บางคนหรือหลายคนต้องได้รับความผิดหวัง เพราะรู้สึกว่ามีได้รับการเหยียดแยะและเอาใจใส่จากเจ้านายเท่าที่ควร ในทางกลับกัน สภาพะของการทำงานดังกล่าวถึงนี้อาจเป็นเหตุให้งานที่แบกที่บุคคลบางคน โดยคนอื่น ๆ เกือบจะไม่มีอะไรทำ ซึ่งนับว่าเป็นการกินแรงของเพื่อนร่วมงานด้วยอีกสถานหนึ่ง พฤติกรรมของการทำงานดังกล่าว อาจเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ขวัญ (morale) ของคนงานหรือข้าราชการเสื่อมลงได้ ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การจัดให้มีการทำงานตามแผนจึงอาจเป็นทางช่วยส่งเสริมขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีขึ้น โดยแผนจะทำให้การแบ่งงานเป็นไปโดยมีระเบียบทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนและได้รับการยอมรับนับถือ (recognition) อันก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองก็เป็นคนหนึ่งหรือส่วนหนึ่งขององค์การหรือหน่วยงานนั้นเหมือนกัน (sense of belonging) ฉะนั้น แผนจึงมีความสำคัญอยู่มากในการจูงใจ กระตุ้น และส่งเสริมกำลังใจ (motivate) ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

นอกจากคุณประโยชน์ประการต่าง ๆ ของแผนดังกล่าวมาแล้ว แผนยังมีประโยชน์ในด้านอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก อาทิเช่น รัฐบาลอาจใช้แผนเป็นหลักของการพัฒนาประเทศ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และใช้แผนเป็นการช่วยคุ้มครองและป้องกันมิให้ทรัพยากรสำคัญบางชนิดต้องเสื่อมสูญไป หรือเพื่อบูชาใจให้ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางสาขาวิชาการต่าง ๆ เข้ามาร่วมรับใช้ประเทศชาติมากยิ่งขึ้น

ฉะนั้น แผนหรือการวางแผนจึงเป็นเรื่องที่ตอคนคิดถึงปัญหาและประการณ์ในอดีต ประกอบด้วยการวินิจฉัยเหตุการณ์ปัจจุบันและการพยากรณ์คาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยนัยนี้ แผนจึงช่วยให้สามารถทราบทางที่จะเป็นไปได้และทำให้สามารถปฏิบัติงาน

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และถูกต้องตามเหตุผล แผนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญแก่การบริหารราชการ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับส่วนรวมของรัฐบาล กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และส่วนตัวของข้าราชการเองด้วยเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้แผนจะมีคุณประโยชน์เป็นอันมากดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แผนก็อาจจะเป็นโทษได้เหมือนกันหากมิได้จัดวางแผนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา หรือมิได้ทำการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้เพียงพอและถูกต้องในการพิจารณาวางแผน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้สิ้นเปลืองแรงงาน เงิน และเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ และอาจทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างผิดพลาด โดยเหตุนี้ จึงใคร่ขอให้พิจารณากระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนพอเป็นสังเขป

### 3. กระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนงาน

แผนหรือแผนงานทุกชนิดจำเป็นต้องประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 3 ส่วน อันจำเป็นจะต้องปฏิบัติเป็นการต่อเนื่องกันเป็นขั้น ๆ กล่าวคือ (1) ขั้นตอนวางแผน (formulation of plans) (2) ขั้นตอนปฏิบัติตามแผน (execution or implementation of plans) และ (3) ขั้นตอนตรวจสอบและปรับปรุงแผน (review of plans) หน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องแผนงานตามกระบวนการทั้งสามประการที่กล่าวนี้ หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องจัดให้มีการดำเนินการและปฏิบัติอย่างครบถ้วนโดยไม่อาจจะละทิ้งส่วนหนึ่งส่วนใดได้

โดยนัยนี้ กระบวนการบริหารราชการตามที่คณะใหม่จึงกำหนดให้หัวหน้างานจัดให้มีการวางแผนบริหารงานไว้เป็นตายตักษณ อักษร ใน โอกาสที่มีเรื่องสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ อาทิเช่น (1) ในกรณีที่โครงการสำคัญจะต้องจัดทำ (2) ในยามฉุกเฉิน (3) เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ (4) เมื่อมีปัญหาที่ทำให้งานไม่เดินหรือไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร (5) เมื่อต้องการวางแผนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา (6) เมื่อเริ่มงานใหม่หรือรับหน้าที่ใหม่ และ (7) เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปให้วางแผนเป็นต้น อนึ่ง ในการจัดวางแผนนั้น หัวหน้างานอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์การชำนาญพิเศษเกี่ยวกับการวางแผน ซึ่งทั้งนี้ ตั้งแต่ความสำคัญของแผนแต่ละแผน

ก. วิธีดำเนินการวางแผน แผนที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ อาจจะมีวิธีการละเอียดที่จำกัดของปฏิบัติแตกต่างกับแผนทั่ว ๆ ไป เช่น ต้องขออนุมัติผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือขออนุมัติรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในที่นี้จะไม่ขอกล่าวถึงระเบียบทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเขียนหรือการเสนอแผนหรือโครงการต่อรัฐบาล ว่าจะต้องบรรจุข้อความหรือดำเนินการอย่างไรบ้าง แต่จะได้อธิบายถึงวิธีการวางแผนอย่างทั่ว ๆ ไปตามหลักการทางทฤษฎีพอให้เข้าใจว่า อาจดำเนินการเป็นขั้น ๆ ได้อย่างไรเท่านั้น

วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนงานนั้น อาจจะวางหลักใหญ่ ๆ สำหรับดำเนินการเป็นขั้น ๆ ได้เป็น 3 ประการ ดังนคือ

(1) กำหนดเป้าหมายถึงวัตถุประสงค์ สิ่งสำคัญประการแรกในการวางแผนงาน คือ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนนั้น การที่เราจะกำหนดวัตถุประสงค์ให้แน่ชัดได้นั้น เราจำเป็นต้องรู้แจ้งถ่องแท้ว่าเราต้องกระทำอะไร เพราะเหตุใด และต้องการทำมากน้อยเพียงใด การกำหนดวัตถุประสงค์โดยปกติอาจทำได้ 2 ทางคือ (1) โดยได้รับมอบหมายหรือคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปให้ทำเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และ (2) โดยที่เราต้องการกระทำสิ่ง ๆ หรือกำหนดโครงการนั้น ๆ เองโดยเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปฏิบัติให้ลุล่วงไปหรือเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สำหรับวางแผนแล้ว ควรได้ตรวจสอบวัตถุประสงค์นั้น ๆ อีกครั้งว่าดีหรือเหมาะสมหรือไม่เพียงใด การที่จะตรวจสอบว่าวัตถุประสงค์เหมาะสมหรือไม่ ควรพิจารณาว่าวัตถุประสงค์นั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหญ่ขององค์การหรือส่วนราชการนั้น ๆ (2) เฉพาะเจาะจงชัดเจน (3) สามารถที่จะปฏิบัติได้ (4) เหมาะสมแก่เวลาและโอกาสที่กำหนดวัตถุประสงค์เช่นนั้น และ (5) ไม่ขัดต่อกฎกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล

(2) ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยละเอียด สำหรับในขั้นที่ต้องนี้เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ทั่ว ๆ ไป เพื่อนำเอาความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่มาเป็นอุปการะในการวางแผนสำหรับปฏิบัติ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอก

จากนั้นยังเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ จากประสบการณ์ในอดีต ปัจจุบัน และการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคต กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอุปกรณ์และอุปสรรคต่อการดำเนินงานมาวิเคราะห์และใช้ประกอบในการวางแผนงาน เป็นต้นว่า

- (ก) สถานที่การณ์ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร
- (ข) ข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ มีอะไรบ้าง
- (ค) ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งปริมาณและคุณภาพเป็นอย่างไร
  - (1) คน จำนวนที่มีอยู่เท่าใด คุณสมบัติและความชัดเจนเป็นอย่างไร ถ้าต้องการเพิ่มอีกจะหาได้หรือไม่ และจากที่ใด
  - (2) วัสดุ วัสดุต่าง ๆ ที่มีอยู่มีอะไรบ้าง เช่น สิ่งของและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ มีอยู่แต่เท่าใด อาจหาเพิ่มได้อีกเพียงใด จากที่ไหน และโดยวิธีใด
  - (3) เงิน เงินที่มีอยู่แต่เท่าใด พอเพียงหรือไม่ อาจหาเพิ่มได้อีกเท่าใด และจะหาได้จากที่ไหน โดยวิธีใด
  - (4) สถานที่ สถานที่ที่จะใช้ได้ เช่น ตัวอาคาร ที่ดิน มีหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่เพียงใด อาจหาเพิ่มหรือขยายได้อย่างไร
  - (5) เวลา มีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด เวลาดังกล่าวจะยืดหยุ่นได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแผนให้สอดคล้องเวลาที่จะสามารถปฏิบัติตามแผนได้โดยคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ และอาจหามาได้
  - (6) นโยบายขององค์กร ภาคราชการ กฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(ง) *ลงมือกำหนดแผน* เมื่อทราบเป้าหมายและได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว เราก็อาจจะเริ่มลงมือกำหนดแผนได้โดยการพิจารณาว่า ตามปริมาณและคุณภาพของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่และอาจหา มาเพิ่มเติมได้ประกอบกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยแท้จริงในขณะนั้น เราอาจจะดำเนินการให้

บรรดวัตถุประสงค์ที่ตองการได้อย่างไร และจะต้องใช้เวลายากน้อยเพียงใด การลงมือกำหนดแผนอาจกระทำได้โดยแยกออกเป็น 2 ชั้นที่สำคัญคือ (1) กำหนดปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นตองใช้ และ (2) กำหนดวิธีการที่จะใช้ปฏิบัติ โดยนัยนี้ การวางแผนจึงตองประกอบด้วยการศึกษาว่า จะต้องทำอะไรบ้างจึงจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะทำที่ไหน เมื่อใด จะให้ใครทำ และจะทำอย่างไร

ในขณะที่ลงมือวางแผนงานนั้น ควรใช้คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยด้วย เช่น

- (ก) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ คืออะไร
- (ข) สถานการณ์ที่เป็นอยู่ เป็นอย่างไร
- (ค) จะต้องทำอะไรบ้างจึงจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว
- (ง) จะใช้ปัจจัยอะไร เท่าใด อาทิเช่น
  - (1) จะใช้คนเท่าใด และมีคุณสมบัติอย่างไร
  - (2) จะใช้เงินเท่าใด
  - (3) จะใช้วัสดุอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด
  - (4) จะใช้เวลาดีกเท่าใด เริ่มเมื่อไร และเสร็จสิ้นเมื่อไร
  - (5) จะลงมือปฏิบัติงานที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ
- (จ) จะใช้วิธีการปฏิบัติอย่างไร เช่น การจัดหน่วยปฏิบัติงาน การจัดสรรเจ้าหน้าที่ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การตรวจสอบและควบคุมงาน เป็นต้น ซึ่งควรจัดให้แจ่มชัด ง่าย และสะดวกแก่ทางปฏิบัติ

วิธีการและคำถามดังกล่าวข้างต้น ย่อมใช้ได้กับการวางแผนงานทุกประเภท อนึ่งขอให้พึงระลึกอยู่เสมอว่า การวางแผนงานเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ ประกอบกับทักษะและความรอบรู้ในศิลปะของการทำงานอันเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละคนที่สามารถทำได้หรือไม่เพียงใดแตกต่างกัน สำหรับในทางวิทยาการนั้นถือว่าไม่มีแผนอันใดที่เป็นแผนศักดิ์สิทธิ์ และจะต้องปฏิบัติได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์เสมอไป การวางแผนเป็นแต่เพียงการใช้ความรู้ที่มีอยู่ให้ถูกวิธี เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานให้มากที่สุดเท่านั้น

ข. **ขั้นปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน** กระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแต่เป็นกระบวนการเกี่ยวข้องกับวิธีการวางแผนเท่านั้น หัวหน้างานยังมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีการปฏิบัติตามแผนโดยแผนไม่ใช่ผลสำเร็จในตัวเอง แต่เป็นเพียง “guide or blueprint for action” ที่คอยชี้แนะแนวทางที่ดีสำหรับปฏิบัติเท่านั้นเอง การวางแผนแล้วแต่ไม่มีการปฏิบัติตามนั้น ย่อมเป็นความบกพร่องที่ร้ายแรงและเป็นผลเสียแก่ทางราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องสูญเสียทั้งเวลา เงิน แรงงาน ความคิด และสติปัญญาไปในการวางแผนโดยเปล่าประโยชน์

หนึ่ง ในการดำเนินการตามแผนนั้น จำต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติอย่างละเอียดและแจ่มชัด การปฏิบัติตามแผนจำเป็นต้องกระทำติดต่อยุ่เนื่องไปโดยไม่หยุดยั้ง จนกว่าจะบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้ ในกรณีนี้ หัวหน้างานยังมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ด้วย

ค. **ขั้นตรวจสอบและปรับปรุงแผน** หน้าที่ของหัวหน้างานตามกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนงานขั้นที่สามนี้ มีลักษณะเป็นการปฏิทัศน์ (review) แผนที่ปฏิบัติไปแล้ว โดยการตรวจสอบและประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ดังกล่าว ย่อมทำให้ทราบได้ว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนนั้นได้รับผลเพียงใด ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งเมื่อต้องเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนแล้ว รู้สึกเป็นที่พอใจหรือไม่ หากผลของการปฏิบัติไม่เป็นไปตามความคาดหมายไว้ เพราะยังคงห่างไกลกับเป้าหมายของแผนอยู่มาก หัวหน้างานจำเป็นต้องจัดให้มีการปรับปรุงแผนเสียใหม่โดยเร็ว เพื่อให้แผนงานนั้นคงเหมาะสมกับการปฏิบัติตามกาลเวลาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงแผนอาจทำได้ โดยใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการวางแผน ซึ่งเริ่มด้วยการสำรวจจุดอุปสรรคใหม่อีกครั้ง แล้วทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอุปสรรคและอุปสรรคของการดำเนินงาน แล้วจึงปรับปรุงวิธีการปฏิบัติพร้อมกับปรับปรุงปรับ (adjust) แผนให้คงเป็นแผนที่ใช้ได้ต่อไป สำหรับการปฏิทัศน์และปรับปรุงแผนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องจัดทำเป็นระยะ ๆ ตลอดไปเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่ากรวางแผนและการปฏิบัติการตามแผน เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไป พร้อมทั้งจัดให้มีการปรับปรุง แผนเป็นระยะ ๆ อยู่เดี๋ยวมั่งกล่าวแล้ว นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจ ได้ กระจ่างชัดและรอบรู้อุบัติการณ์ใช้อำนาจในการบริหารราชการ เพื่อควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไป ตามแผนอีกด้วย หากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าปราศจากเสียซึ่งความสามารถดังกล่าว การ ปฏิบัติการตามแผนก็อาจจะประสพกับอุปสรรคได้ แม้ว่าจะมีแผนเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติก็ตาม

#### 4. ข้อความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เท่าที่ได้อธิบายมาตั้งแต่ต้นจนถึงตอนนี้ เชื่อว่าจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องกรวางแผน ลักษณะ ความสำคัญ และประโยชน์ของแผนในการบริหารราชการได้ตามสมควร แล้ว ในตอนต่อไป ข้าพเจ้าจะได้ขอข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นการสรุปการบรรยายในวันนี้ โดยจะได้กล่าวอย่างย่อ ๆ ให้เป็นการเหมาะสมกับเวลา ที่เหลืออยู่ อนึ่ง ในการนี้จะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับแผนและสาระสำคัญของ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพราะได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและถือเป็นนโยบาย สำคัญในการปฏิบัติราชการของท่านนักบริหารทุกท่านอยู่แล้ว เรื่องที่จะขอนำมากล่าวจึงเป็น เรื่องเกี่ยวกับการข้อมความเข้าใจในนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนอันสำคัญนี้เพียงบาง ประการเท่าที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญๆและรัฐบาลกำลังห่วงใยอยู่เป็นอันมาก ซึ่งจะได้พิจารณา ตามลำดับดังต่อไปนี้

ก. ความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อความเข้าใจ ในนโยบายของรัฐบาลอย่างกระจ่างแจ้งยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าใคร่ขอถือโอกาสดังนี้ให้ทราบถึงเหตุผล และความจำเป็นที่จำเป็นต้องจัดวางแผนสำคัญอันเช่นนี้เป็นดังเท่า

ถ้าจะกล่าวอย่างไม่อ้อมค้อมแล้ว ก็ต้องนับว่าเป็นความมุ่งมาดปรารถนาของรัฐบาลใน สมัยปฏิวัติของการจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในประเทศไทย เพราะรัฐ บาลได้ตระหนักเป็นอย่างถึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและฐานะความเป็นอยู่ของ

ประชาชนซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำและมีลักษณะต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ทว่าลักษณะ  
 ต่ำลงนั้นมีได้หมายความว่า ประเทศชาติขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติจนไม่สามารถพึ่งตัวเอง  
 ได้ หรือประชาชนขออยากจนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความแร้นแค้น แต่หมายความว่าทรัพยากร  
 ธรรมชาติไม่ได้รับการพัฒนา ประชาชนทั่วไปยังขาดการศึกษาที่ดี ประเทศชาติขาดเงินทุน  
 ในการส่งเสริมผลิตผลทางอุตสาหกรรม ตลาดการค้าภายในประเทศแคบและยังไม่ขยายตัว และ  
 ที่สำคัญที่สุด คือ รายได้ประชาชาติ (national income) อยู่ในระดับต่ำ ยิ่งกว่านั้น วิธีการดำเนิน  
 การทางเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในอดีตก็ไม่สามารถที่จะช่วยให้ประเทศชาติพัฒนา  
 ไปได้เพราะเป็นวิธีเก่าที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานานนับศตวรรษประกอบกับสถานการณ์  
 ของโลกในสภาพการณ์ภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จนรัฐบาลไม่อาจที่จะทน  
 เพิกเฉยปล่อยให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชนแต่ฝ่ายเดียวได้อีก  
 ต่อไป โดยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นทางการเร่งด่วน  
 เหตุผลและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจศึกษาได้จากคำปรารภตอนหนึ่งของ ฯพณฯ  
 นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

เมื่อ 30 ปีมาแล้ว...ประเทศไทยมีพลเมือง 12 ล้านคน มาบัดนี้..(มี) 25 ล้าน...  
 พลเมืองเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในช่วงระยะเวลา 30 ปี ปัญหาเศรษฐกิจจึงได้รุนแรงยิ่งขึ้นทุกวัน  
 วิธีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างที่ทำกันมาแล้ว ไม่ทันกับความเติบโตของชาติ เราจำเป็นต้อง  
 หาคำวิธีใหม่

จึงในการปฏิวัติครั้งนี้ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและประมุขรัฐบาลในปัจจุบัน  
 ได้ยึดมั่นในหลัก ๒ ประการเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ประการหนึ่ง คือ งานพัฒนา  
 เศรษฐกิจกับการศึกษาจะต้องเดินคู่กันไปโดยประสานงานซึ่งกันและกัน อีกประการหนึ่ง  
 คือ งานพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งแต่ก่อนมาเพียงแต่คิดแก้ปัญหาปัจจุบันเท่านั้น จะต้องเพิ่มแขนง



งานชนออกแขนงหนึ่ง คือ แก้ปัญหาปัจจุบันที่แก้ไป และในขณะเดียวกันก็ต้องวางแผนการ  
สำหรับอนาคต...<sup>15</sup>

โดยเหตุดังกล่าว จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2508 โดยกำหนดเป็นแผนระยะเวลา 6 ปี และ  
แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ๆ ละ 3 ปี ระยะแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และระยะที่สอง  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2509 ตั้งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

ข. ปัญหาและข้อคิดบางประการเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การวาง  
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ นับว่า “เป็นงานใหญ่หลวงอย่างที่ไม่เคยมีมาในประวัติเศรษฐกิจ  
ของชาติไทย”<sup>16</sup> เพราะได้ครอบคลุมชีวิตทางเศรษฐกิจของชาติไว้โดยทุก ๆ ด้าน นอกจากนี้  
ยังเป็นผลสะท้อนให้เห็นนโยบายและอุดมการณ์ของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบเศรษฐกิจ  
ของชาติอย่างชัดเจน ความสำคัญอันนี้ อาจเห็นได้จากการที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริมความสมบูรณ์  
พูนสุขของสังคม ด้วยการวางแผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของ  
ประชาชนอันจะเป็นการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น ในขณะเดียวกัน แม้ว่าแผนนี้จะ  
เป็นแผนใหญ่ (master plan) แต่ก็มีลักษณะตรงข้ามกับแผนของประเทศคอมมิวนิสต์อยู่อย่างชัด  
แจ้ง เช่น ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันได้แก่โครงการส่งเสริมนิคมสร้าง  
ตนเอง และโครงการสร้างนิคมชาวเขา เป็นต้น โดยนัยนี้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึง  
เป็นแผนสำคัญที่อาจใช้ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ได้อย่างดีอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยเหตุผล  
ที่ว่า ความดีที่ประชาชนมีฐานะและความเป็นอยู่ดี และมีที่ดินเป็นของตนเองเป็นหลักแหล่ง  
แล้ว ภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่จะขยายตัวเข้ามาก็ย่อมจะเป็นไปได้โดยยาก เพราะฉะนั้น การ

<sup>15</sup> จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำปรารภ”, ในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนา  
การเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2508 และ ถึง พ.ศ. 2509 (พระนคร :  
โรงพิมพ์การศาสนา, ไม่ได้แจ้ง พ.ศ. ที่พิมพ์ไว้), หน้า ก-ข

<sup>16</sup> *Ibid.*, หน้า 9

ปฏิบัติการให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเป็นความปรารถนาอันสูงส่งของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังมีความห่วงกังวลในเรื่องนี้อยู่มาก เพราะตระหนักดีว่างานเกี่ยวกับการจัดวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้เป็นงานใหม่ที่ประเทศไทยมิได้เคยปฏิบัติมาก่อน ย่อมจะยังขาดประสบการณ์ในด้านการจัดวางแผนและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผน ฉะนั้น ในฐานะที่ข้าพเจ้าเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในนโยบายของรัฐบาล ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอฝากข้อคิดเห็นบางประการแก่ท่านนักบริหารทั้งหลาย เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการที่จะได้ช่วยกันพัฒนาประเทศชาติต่อไป

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับตัวคนและพฤติกรรมของบุคคล เรื่องเกี่ยวกับคนและพฤติกรรมของคนนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับคนในประเทศไทยประสบอยู่ในขณะนี้ คือ ปัญหาการขาดคนที่มีความรู้ความสามารถ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้พยายามรวบรวมนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เข้ามารับใช้ราชการ แต่ก็มีโอกาสที่จะหาคนที่เก่งจริง ๆ ได้มากนัก โดยสรุป ปัญหาหนักใจเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเป็นปัญหาเรื่องกำลังคนจำกัด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ไม่อาจขยายงานให้ทันกับเวลาที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน เพราะย่อมเป็นที่ประจักษ์กันดีอยู่แล้วว่า ข้าราชการของเราโดยทั่วไปมักเคยชินอยู่กับวิธีการทำงานตามแบบเก่า ทั้งนี้ เพราะเป็นนิสัยที่เคยชินมาแต่ก่อน การปฏิบัติราชการของข้าราชการบางคน จึงยังมีลักษณะเป็นการกระทำอย่างตามสบายพอให้เสร็จไปวันหนึ่งๆ ไม่ปรับปรุงตัวเองให้ทันกับเหตุการณ์ของโลก และโดยเฉพาะของประเทศอันเป็นที่รักของเราซึ่งกำลังเร่งรัดพัฒนาอย่างขนานใหญ่อยู่ในขณะนี้

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องคนนี้ รัฐบาลก็ได้มีนโยบายในการพัฒนาข้าราชการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าได้เคยบรรยายไปแล้วในการบรรยายครั้งที่ 1 ที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ฉะนั้น จึงใคร่ขอให้ท่านนักบริหารทั้งหลาย

ได้ช่วยรับเอานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการนี้ ไปช่วยพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดของท่านด้วย ก็จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการเป็นอันมาก

(๒) *ปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคของการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ* ในการจัดวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ แม้ว่าจะได้ใช้นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมาช่วยร่วมมือในการวางแผน และได้ใช้ความเพียรพยายามอย่างยิ่งที่จะมิให้มีการผิดพลาดก็ตาม แต่ก็ยังมีอาจที่จะสนใจได้ว่า การกำหนดแผนดังกล่าวจะไม่มีข้อบกพร่อง จึงใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายเป็นหูเป็นตาแทนรัฐบาลด้วย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ เรื่องสถิติและข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ประกอบการวางแผน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แลดูว่าไม่เพียงพอ และที่มีอยู่บางก็มีใช้จะเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้ทั้งหมดด้วยเหตุผลดังกล่าว การวางแผนบางส่วนจึงต้องกระทำโดยการประมาณหรือคาดการณ์เอาอย่างที่สุดที่คิดว่าใกล้เคียงที่สุด ผลจากการขาดสถิติและข้อมูลดังกล่าวได้เป็นเหตุให้คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์และกำหนดแผนที่แน่นอนในระยะที่ยาวกว่า 3 ปี ฉะนั้น การกำหนดแผนระยะที่สองคือระหว่าง พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2509 จึงยังคงถือเป็นการประมาณในขั้นต้น ซึ่งจำต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป<sup>17</sup> จึงใคร่ขอให้ท่านนักบริหารทั้งหลายได้กรุณาติดตามผลต่อไปด้วย

นอกจากปัญหาเรื่องสถิติและข้อมูลไม่ครบถ้วนดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่ง คือ สถานการณ์ทั้งภายนอกและภายในประเทศในปัจจุบันอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าไว้วางใจ ฉะนั้น แม้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะปรากฏว่าได้รับผลดีเกินความคาดหมาย ซึ่งเป็นผลให้รายได้ประชาชาติเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

<sup>17</sup> โปรดพิจารณาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก ประธานกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, บันทึกเรื่องรายงานสรุปผลการดำเนินงานพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509 เสนอท่านนายกรัฐมนตรี ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2508 (ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ก-ข (พิมพ์โรเนียว)

เร็ว คือ ถึง 7 เปอร์เซ็นต์ในรอบปีที่แล้วก็ตาม<sup>18</sup> สถานการณ์ดังกล่าวก็อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นการกระทบกระเทือนแก่การปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ยิ่งกว่านั้น เหตุการณ์ในอนาคตก็เป็นกรยากที่จะคาดหมายให้ถูกต้องอย่างแท้จริงได้ ฉะนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจของเราอาจจะประสบอุปสรรคจากภายนอกเหนืออำนาจต่าง ๆ อันไม่อาจจะป้องกันได้จนเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายแก่การปฏิบัติตามแผนเช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องเกิดและติดตามผลเรื่อยไปอย่างใกล้ชิด หากมีเหตุการณ์ดังกล่าวอุบัติขึ้น ก็จะได้หาทางช่วยกันแก้ไขให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผน ตามข้อความที่ข้าพเจ้าได้บรรยายมาแล้วตั้งแต่ต้น ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ในปัจจุบัน เราได้จัดทำมีแผนในลักษณะที่เป็น master plan แล้ว แต่เรายังขาดแผนบริหารราชการหรือ administrative planning อยู่มาก จึงขอแนะนำให้นักบริหารได้พยายามจัดควบคุมให้มีการจัดทำขนทางในด้านที่เกี่ยวกับ program planning และ managerial planning ให้เป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและปฏิบัติให้ลุล่วงไปจนประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายอันเป็นสังวรวม โดยมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง การดำเนินการตามแผนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำอย่างติดต่อกันเรื่อยไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความอดทนและความเสียสละความขยันขันแข็งอยู่มาก ข้าพเจ้าใคร่ขอฝากความสำคัญอันสำคัญเช่นเดียวกัน

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการประหยัด ในการที่จะปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จลุล่วงไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น รัฐบาลจำต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเพิ่มผลผลิตทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ แต่เมื่อได้พิจารณารายได้ของประเทศแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นรายได้จากเกษตรกรรมเกือบทั้งสิ้น อันนับว่าเป็นรายได้ที่มีลักษณะจำกัดและเป็นการยากที่จะเพิ่มขยายได้ตามความต้องการ ฉะนั้น การที่รัฐบาลจะต้องจัดหาข้ออุปกรณ

<sup>18</sup> โปรดพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยในวันครบรอบ 4 ปี แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2505", วิทยุสารประจำวัน, 22 ตุลาคม 2505

การผลิต เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้ และเครื่องจักรต่าง ๆ ตามราคาในตลาดต่างประเทศ ซึ่งโดยปกติเป็นราคาที่แพงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการขายพืชผลจากการกสิกรรมของเรา โดยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอรับรองต่อท่านผู้บริหารทั้งหลาย ซึ่งต่างก็เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และมีอำนาจรับผิดชอบในการควบคุมการบริหารงานของประเทศชาติอย่างมาก ขอให้ช่วยกัน ควบคุมการจัดซื้ออุปกรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปโดยประหยัดด้วย โดยขอให้ตั้งงบประมาณตาม ความเหมาะสมและจำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้ เพื่อรัฐบาลจะได้มีเงินเหลือสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนา ด้านอื่น ๆ อีกต่อไป

(๕) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น มี ลักษณะเป็นการพัฒนาทั้งในด้านเกษตร อุตสาหกรรม รวมทั้งด้านการศึกษาและสังคม จึงมี ภาระที่จะต้องปฏิบัติตามแผนอย่างกว้างขวางมาก ฉะนั้น การที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี นั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จำต้องร่วมมือกันอย่างพร้อมเพรียง โดยจัดให้มีการประสานงานกัน ในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ตามแผน ในหน้าที่ของแต่ละกระทรวงทบวงกรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมของชาติ

เพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านกรปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบัน ๆ พณฯ นายกรัฐมนตรี ก็ได้ตั้งคณะกรรมการชั้นชุด หนึ่ง ในสำนักนายกรัฐมนตรี เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบผลปฏิบัติตามแผนและ โครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” เพื่อที่จะได้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ แก่ส่วนราชการทั่วไป ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ท่านผู้บริหาร ทั้งหลายควรจะได้ติดตามสังเกตการณ์และให้ความร่วมมือด้วยอย่างดียิ่ง

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องที่น่าสนใจมากอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีข้อถกเถียงกันอยู่มาก ในขณะนี้ว่า ควรจะตั้งกระทรวงหรือองค์การอันเป็นส่วนกลางขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารงาน ตามแผนพัฒนาประเทศเป็นการนอกเหนือจากสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่กำหนด นโยบายหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ได้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เรื่องนี้ ก็นับว่ามีความสำคัญอยู่มากเหมือนกัน ข้าพเจ้าขอฝากให้ที่ประชุมรับทราบเป็นข้อสังเกตในอันที่จะได้ช่วยกันพิจารณาต่อไปเมื่อถึงโอกาสนี้

### สรุป

การทำให้มีแผนปฏิบัติงานรวมทั้งการทำให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น นับว่าเป็นก้าวที่สำคัญยิ่งของระบบการบริหารราชการของประเทศไทย หากการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ในแผนได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว สถานะทางเศรษฐกิจของชาติก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก้าวหน้าอีกมาก อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีแผนและโครงการที่แน่นอน เป็นเพียงการเริ่มต้นที่ดีและถูกต้องเท่านั้น หากใช้เป็นความสำเร็จแล้วแต่อย่างใดไม่

เนื่องจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นของใหม่ทั้งทางราชการและประชาชนต่างก็ยังไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องมาก่อน ฉะนั้น การที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนจึงอาจจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคได้นานาประการ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งต้องระวังในหลักการที่ว่า เมื่อได้จัดวางแผนขึ้นแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติและพยายามฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปให้จงได้ มิฉะนั้นแผนก็กลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมาย เช่นเดียวกับกฎหมายที่ประกาศใช้แต่แต่ไม่มีการบังคับ สภาพการณ์ก็ไม่ผิดกับการไม่มีกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ นอกจากจะถือว่าเป็นข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงและผิดกับหลักการของระบบการบริหารที่ดีแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์และเป็นการถอยหลังเข้าคลองกลับเข้าไปสู่ที่เดิมอีกด้วย โดยเหตุการณ์ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นตัวแทนของรัฐบาลให้ช่วยทำการควบคุมในการวางแผนบริหารราชการ และการปฏิบัติตามแผนของแต่ละกระทรวงทบวงกรมเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการปฏิบัติจะเป็นไปในสถานใดและมากน้อยเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบด้วย อาทิเช่น สัมพันธภาพระหว่างข้าราชการ

การประสานงานและความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น โดยยืนยัน หน้าที่และความรับผิดชอบ  
 ของหัวหน้างานหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงนับว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษ  
 ยิ่งกว่าแต่ก่อน กล่าวคือ หัวหน้างานในสมัยพัฒนาประเทศนี้ นอกจากจะต้องรอบรู้หลักและ  
 วิธีการบริหารราชการตามหลักวิชาแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสำคัญและจุดหมายของการพัฒนา  
 ของประเทศอยู่เสมอด้วย ยิ่งกว่านั้น ยังต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการที่จะพัฒนาผู้ใต้บังคับ  
 บัญชาให้มีความรู้ความชำนาญเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะเป็นกำลังของทางราชการและเป็นหัวหน้า  
 งานที่ติดต่อไปในภายหน้า และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติเป็นการสืบ  
 เนื่องกันไปโดยไม่หยุดยั้งและไม่มีการสิ้นสุด

---

It is a bad plan that admits of no modification

*Publius Syrus*

แผนที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ คือ แผนที่แล้ว

Publius Syrus