

วางแผน วางแผน และวางแผน

การวางแผน (Planning) ประเทศไทยคุ้นเคยกับคำนี้มากกว่าครึ่งศตวรรษ โดยเป็นแนวทาง เป็นวิธีทำงาน และเป็นวิชาการที่ได้มีการศึกษากันมาตลอดแม้กับปัจจุบัน โดยเริ่มมาตั้งแต่ปี 2504 ที่องค์การระหว่างประเทศได้ริเริ่มให้รัฐบาลไทยทำราชการโดยใช้การวางแผนเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งเริ่มมีการวางแผนระดับชาติ 5 ปีก่อนตั้งแต่ปีดังกล่าว (2504-2508) ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนที่ 11 (2555-2559) โดยสภาพพัฒนาเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบ ในระยะต้นสภาดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบ ในการฝึกอบรมข้าราชการจากของทุกกระทรวง ทบวง กรม และต่อมาได้เปิดหลักสูตรในการสอบในระดับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะระดับปริญญาโท ในหลักสูตรการบริหาร ผู้เขียนมีประสบการณ์ทั้งทำงานในหน่วย นโยบายและแผนโดยตรง และเป็นผู้สอบเกี่ยวกับวิชาการวางแผนในระดับปริญญาโท และปริญญาเอก สำหรับวงจรวางแผนนั้นโดยหลักการ 3 ขั้นคือ กำหนดแผน (Plan formulation) ปฏิบัติตามแผน (Plan implementation) และ ขั้นตอนการติดตามประเมินผล (Plan evaluation) หลายมหาวิทยาลัยให้มีการสอนเป็นวิชาเอกเทศวิชาเดียว แต่หลายแห่งได้แบ่งเป็นสองหลักสูตรคือ การวางแผนวิชาหนึ่ง และการติดตามการประเมินผลอีกวิชาหนึ่ง สำหรับเอกชนเรากันคุ้นเคยกับเรื่องการวางแผนของวงจรมะเดมมิง (Deming cycle) คือ วางแผน (Plan) ปฏิบัติ (Do) ตรวจสอบ (Check) และประเมินผล (Act)(PDCA) ซึ่งแม้ผู้คิดจะเป็นชาวอเมริกันที่ได้คิดค้นขึ้นเมื่อเกือบร้อยปี แต่ผู้นำมาปรับปรุงและปรับใช้ได้แก่ ญี่ปุ่น ทำให้ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและรถยนต์ออกมามีทั้งปริมาณและคุณภาพโด่งดังไปทั่วโลก ทำให้ต่างประเทศพื้นตัวและนำวงจรมะเดมมิงมาปรับใช้ เช่น เอกชนกลุ่มซีเมนต์ไทย (SCG) และเอกชนอื่นๆ อีกจำนวนมาก แม้สหรัฐอเมริกาจากประสบการณ์ในภาคปฏิบัติและแนวทางปฏิบัติราชการจะยึดแนวการวางแผนเป็นแนวปฏิบัติแต่ประสบปัญหาหลายประการ เช่น ความเข้าใจ ความไม่พร้อมและผู้บริหารระดับสูงไม่สนับสนุน อย่างไรก็ตามหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการได้มีการปรับปรุงทั้งวิธีการวางแผนและข้อมูลรวมทั้งเริ่มให้มีการศึกษาวิจัยให้มีการค้นหาปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เป็นวิชาการ (Scientific) มากขึ้น โดยส่งผลทำให้การวางแผนเป็นที่น่าเชื่อถือ และเป็นประโยชน์มากขึ้น อย่างไรก็ตามบทบาทของผู้บริหารระดับสูงตั้งแต่ผู้นำรัฐบาล คือนายกรัฐมนตรีเอง บางสมัยให้ความสำคัญกับการวางแผน บางสมัยไม่สนใจเพราะความเชื่อมั่นในตัวเองสูง แต่อย่างไรก็ดีการมีแผนพัฒนาระดับกรมเป็นทิศทางของประเทศที่เป็นประโยชน์แต่การบริหารจัดการทั้งทางเศรษฐกิจ

และสังคม แม้ความเห็นของผู้เขียนจะให้ความสำคัญและเห็นด้วยกับการมีแผนทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับจังหวัดก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เข้าใจร่วมกันก็คือ ปกติประเทศเสรีทุนนิยมจะไม่มีการวางแผนระดับประเทศ เช่น สหรัฐฯ หรือในยุโรป เพราะเป็นการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป

สำหรับวงการทหาร เรื่องการวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งได้เห็นความสำคัญมาตลอด โดยเฉพาะมีการศึกษาและฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องที่เราได้ยินและคุ้นเคย คือ โรงเรียนเสนาธิการทหารทุกกองทัพที่มีการศึกษาเรื่องแผนและมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจังโดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ซึ่งมีการใช้มาช้านานแต่ฝ่ายพลเรือนเพิ่งนำแนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์มาใช้ เมื่อราวปี 2546 นี้เอง ข้อจำกัดเรื่องการวางแผนในระบบข้าราชการพลเรือนมีหลายประการตั้งแต่ ข้อกล่าวหาว่าผู้ปฏิบัติไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการกำหนดแผน โดยผู้วางแผนล้วนอยู่ในกลุ่มมีความรู้แทบทั้งสิ้น ผู้ปฏิบัติไม่มีโอกาสเข้าร่วมแต่ประการใด ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนโดยประกอบไปด้วย นักวางแผน นักวิชาการเฉพาะด้าน และนักปฏิบัติ ทำให้ผลการปฏิบัติตามแผนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งแก้ปัญหาแผนสามารถปฏิบัติได้อย่างราบรื่น

สำหรับการปฏิบัติตามแผน หรือ Plan Implementation มีหลายประเด็นควรหยิบยกมาพิจารณาโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติมักอ้างว่า แผนกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้สูงเกินไปยากแก่การปฏิบัติ การขาดทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณและกำลังคนและขาดความชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงไม่สนับสนุน รวมทั้งมีวิกฤตเกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย หลายเหตุผลฟังขึ้นแต่ทราบเหตุผลฟังไม่ขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ความไม่สมบูรณ์ของแผนและรายละเอียดของโครงการไม่ชัดเจน และยากแก่การปฏิบัติก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งในการกล่าวอ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผน แต่โดยภาพรวมของทางราชการแผนและโครงการของรัฐบาลแทบทุกชิ้นได้มีการปฏิบัติไปด้วยมีพอสมควร อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องฤดูกาลก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่หน่วยราชการเผชิญอยู่ เช่น ฤดูฝน เป็นต้น โดยเฉพาะภาคใต้ที่มีฤดูฝนแปดแฉดสี่เป็นตัวอย่าง ฉะนั้นจะต้องมีกลวิธีในการดำเนินตามโครงการดังกล่าว จากประสบการณ์งานประเภทก่อสร้างแทบทุกโครงการ การดำเนินการนั้นจะช้ากว่าแผนงานที่ตั้งเป้าหมายไว้ 5-10 เปอร์เซ็นต์เสมอ เพราะปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว บางกรณีถึงกับขยายอายุของสัญญาการก่อสร้างหรือมีหลายกรณีการเบิกเงินไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้การใช้จ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพ รวมส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจไม่เคลื่อนไหวที่ควร สมัยผู้เขียนดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) และมีโอกาสแก้ไขความล่าช้าของการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะแผนและโครงการก่อสร้างถนนและแหล่งน้ำ ซึ่งมีงบประมาณทั่วประเทศมีจำนวนมาก และสามารถเร่งรัดการเบิกจ่ายโดยหาทางแก้ไขปัญหาการจัดการโครงการ

อย่างเป็นรูปธรรม จนได้รับคำชมเชยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเข้าไปแก้ไขตั้งแต่ เรื่องของการซ่อมแซมถนนและแหล่งน้ำ การเร่งรัดการจัดซื้อจัดจ้าง การขอความร่วมมือให้ผู้รับจ้าง เพิ่มเติมกำลังคนและเครื่องจักร รวมทั้งการเร่งรัดให้งานสำเร็จก่อนหรือตรงเวลา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ทั้งญี่ปุ่นและเอกชนไทยได้เน้นความสำคัญของการดำเนินงาน โดยเน้นเต็มมิ่ง คือ PDCA โดยเฉพาะการปฏิบัติครบวงจรในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผล ซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้ 2 ขั้นตอนหลักคือ การกำหนดแผน และการปฏิบัติตามแผน คือ การติดตาม ประเมินผล (Evaluation) ดังกล่าวแล้วว่าเอกชนได้ให้ความสำคัญในขั้นตอนดังกล่าวจนทำ ผลลัพธ์ที่ออกมามีทั้งปริมาณและคุณภาพค่อนข้างดีมาก หลัก PDCA หรือ Act ประเมินผลตาม ข้อเท็จจริงทางราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีเวลาจำกัด งบประมาณน้อย ผลการประเมิน ออกมาไม่ทัน ขาดความสนใจเพราะเวลาล่วงเลยไปนานแล้ว โดยหลักการแล้วตามขั้นตอนของวงจร วางแผนทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าว ควรจะให้ความสำคัญเท่ากับหรือสมดุลกัน แต่ตามประสบการณ์และ ข้อเท็จจริง การติดตามประเมินผลจะได้รับความสนใจน้อยมากจากผู้บริหาร และเมื่อขาดความสนใจ ผลการประเมินผลจึงไม่ค่อยมีส่วนในการนำมาประกอบการพิจารณาการวางแผนหรือจัดทำโครงการ ใหม่เข้าไป ที่จริงจากแผนและทุกโครงการโดยอุดมคติควรจะได้มีการติดตามประเมินผลทุกโครงการ จะโดยทำการประเมินเอง หรือว่าจ้างสถาบันต่างๆ ในระดับพื้นที่ เช่น สถาบันการศึกษา หรือ สำนักงานที่รับจ้าง ทำการประเมินโดยเอกชน รวมทั้งระบบการตรวจสอบโดย สตง. หรือทำได้เพียง สุ่มการตามทีโอกาสอำนวยเท่านั้น

จากประสบการณ์และผู้สอนวิชาเกี่ยวกับการวางแผนในระดับต่างๆ แล้วเห็นว่า วิชาการวางแผนมีความสำคัญแก่ข้าราชการทุกคน และเห็นว่าข้าราชการผู้ใดมีความรู้และ ประสบการณ์เกี่ยวกับแผนจะทำหน้าที่ได้ดีกว่าบุคคลทั่วไป โดยสังเกตจากการปฏิบัติราชการของ ระดับกรมและระดับกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร และกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้บริหารระดับสูงมักได้รับการพิจารณาเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งสูง เพราะมีภูมิหลังและประสบการณ์ จากนักวางแผนแทบทั้งสิ้น

