บทที่ 7
กระบวนการในการพัฒนาประเทศ

สุจริตรา ชนาธิปท

คำนิยามอันหนึ่งของคำว่า “Development Administration” ที่น่าสนใจจะกล่าวถึงในบทนี้ คือ “เป็นการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา” คำอธิบายนี้ยังมีอยู่ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาเนื่องจากมีกฎหมายในระดับของประเทศ ทำให้การดำเนินการพัฒนาของประเทศจะเกิดเป็นแนวปฏิบัติและผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศจะเป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ประเทศไทยกำลังพัฒนาสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศได้ในทุกๆ ด้านที่สำคัญ ซึ่งมุ่งเน้นที่การสร้างการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพที่สามารถนำไปใช้ในตัวประเทศ

ในบทที่ 7 นี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการในการพัฒนาประเทศในทางที่เกี่ยวกับการบริหาร ที่กำลังพัฒนาที่มีขึ้นในยุคในปฏิบัติตามที่เกิดกิจกรรมในประเทศ

แบบต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการพัฒนาประเทศ

เมื่อกล่าวถึง “การพัฒนา” โดยทั่วไปหมายถึง “การเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพอีกหนึ่ง” ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่มีการพัฒนา

ในทางวิชาการ Development Administration มีการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผน (planned change)

ในตอนนี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับการวางแผนนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาประเทศ

ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น มีวิธีหรือกระบวนการที่อาจเห็นปฏิบัติได้ 3 วิธี คือ

1. การเจริญเติบโต (Growth) มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับของการทำ

การ (Development is Changes in The System Performs) ซึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงในขนาดหรือความสามารถและคุณสมบัติในด้านของผู้ทำการทำ เช่น การมีความสุขและรักษาให้พัฒนาต่อไป
การเปลี่ยนแปลงที่และการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อสมรรถภาพของระบบ (Development is Changes in The System which Performs) ได้แก่ การเปลี่ยนที่ด้วยการท่าการ
เพียงเช่น การเปลี่ยนแปลงไปใช้พันธุ์ที่ต้นเพื่อให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น เป็นการพัฒนาพันธุ์ การ
ที่เด็กการเปลี่ยนแปลงจากทำนายมาตั้งใจได้ จากความเป็นเป็นไป ผลลัพธ์ จากนั้นจะเป็น
จากยิ่งมาเป็นเด็ก เป็นเรื่องนี้ เรียกว่า เด็กพัฒนาเพราะตัวสามารถใช้สบาย แทนที่จะ
ดนได้อาย่เกิน หรือการที่เปลี่ยนแปลงการใช้รักษาเป็นตรงไป เบอร์คอนส์ เป็นเครื่องซึ่งเป็น
เหตุนี้ว่าเป็นพัฒนาทางการณ์

การพัฒนาที่ปรากฏในรูปของการเปลี่ยนแปลงไปใช้สิ่งที่ไม่เคยทำมาถึง เช่น การเปลี่ยน
ชนิดของเครื่องกลไกในการขนส่ง ฯลฯ

3. การแปลงรูป (Transformation) มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงในข้อเท็จจริงคือ
ต่าง ๆ (Transformation is Changes in Environmental Factors) ซึ่งต้องเกิดการเปลี่ยนที่องค์
ประกอบภายใน เช่น การย้ายหรือเปลี่ยนพื้นที่ให้ผลผลิตมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยน
แปลงสภาพแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงที่นำไปเกิดขึ้นเอง หรือการเปลี่ยนแปลงที่เลือกหรือไว้
ให้การศึกษาเพื่อเปลี่ยนแปลงความสามารถและพฤติกรรมของเด็ก หรือการเปลี่ยนแปลงที่
ตัวตนเองทำให้มีการสัมพันธ์ ๆ เพิ่มขึ้น เพิ่มเร็วขึ้น กว้างขึ้น และไปยิ่งที่มีของต่าง ๆ มาขึ้น
เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทางการณ์มาก และนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม
การแปลงรูปสามารถปรากฏในรูปของการเปลี่ยนสถานที่ การเปลี่ยนหน้าที่ เป็นต้น

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ชนิดนี้ ทำาที่กีความก้าวหน้าที่มากและก้าว จำาเราแต่ละ
อย่างกีส่งผลให้เกิดความแจ้งว่าก้าวหน้า (Progress) ด้วยกันหนังสือ ยกตัวอย่างข้าราชการเพิ่ม
บริการและการผลิตทางการณ์ อาจทำาได้โดยการหนึ่งแล้วรักษาการนี้ หากพันธุ์ที่มีกลุ่ม
ยกตัวและใส่ปุ่มพิช ซึ่งควรจะบรรทัดควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดผลสูงสุด
ในการพัฒนาประเทศ ควรจะได้มีการพิจารณาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 แบบนี้ เพื่อนำไปสู่แผนพัฒนาประเทศ และควรจะเน้นการเปลี่ยนแปลงแบบที่ 2 คือกระบวนการพัฒนาให้มีมากที่สุดเพื่อผลในระยะยาว

กระบวนการในการพัฒนาประเทศ

“การพัฒนา” ความหมายของนั้นอาจหมายถึงเป็นกระบวนการซึ่งเราเปลี่ยนแปลงมากมายต่าง ๆ ในสังคม แล้วก็ข้อต้องการของการใหม่ที่จะให้บรรลุเป้าหมายใหม่นั้น ๆ ตลอดจนปรับปรุงวิธีการของตนเองและของกลุ่มเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่จะทำให้การปฏิบัติโครงการเหล่านี้บรรลุผล

จากคำนิยามดังกล่าวที่ว่า “การพัฒนาเป็นกระบวนการ” ทำให้เห็นได้ว่า การพัฒนามีลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่มีวันจะบรรลุผลสำเร็จได้ทั้งหมดเลย เพราะเหตุที่ว่าบรรลุเป้าหมายนั้นแล้วก็ยังมีเป้าหมายต่อมา ตาม เกิดขึ้นเรื่อยไป ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายของกระบวนการพัฒนา คือ เพื่อสอนให้รู้ว่า สุดท้ายความคาดหวังที่เกิดขึ้นอยู่ดอลอยเวลา

ในการพัฒนาประเทศนั้น มีขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งหมุนเวียนเป็นกระบวนการตลอดไปได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจสภาพหรือสำรวจความต้องการในการพัฒนาประเทศ

โดยเหตุที่การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่งซึ่งดีขึ้นกันว่าเป็นสภาพที่ดีขึ้น หรือสภาพที่มุ่งประสงค์ จนนั้นในขั้นแรกก็พวกเราจะได้ทำการสำรวจสภาพหรือสำรวจสภาพการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้นในขณะนี้เป็นอย่างไร มีปัญหาอะไร มีความจำเป็นหรือเกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงในเรื่องใด ขั้นนี้นี่เป็นขั้นตอนแรกสำคัญที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 2 สำรวจความต้องการในการพัฒนาประเทศมีได้แก่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนานั้นเอง และยังมีทั้งอัยการการศึกษาหรือข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับระบุมากที่ดำเนินการกับระบุมากของการพัฒนาด้วย

หน่วยงานของไทยที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับ และการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีคุณ
1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดและประสานงาน การทำสถิติเบื้องต้นของกระทรวง ทุก กรม ต่าง ๆ และทำหน้าที่ออกเก็บข้อมูลต่าง ๆ ในประเทศต่าง ๆ โดยสำนักหรือโดยวิทยากรซึ่งจะมีส่วนราชการอื่น และเป็นแหล่งรวบรวมสถิติทุกอย่างจากหน่วยงานทุกหน่วย และมีอีกเจ้าหน้าที่จะนำข้อมูลมาให้ส่วนราชการต่าง ๆ เก็บรวบรวมสถิติยุคต่าง ๆ หรือไม่ก็ได้

2. สถิติ ดอกพิษสีขาวหรือดอกในช่วงต้นของการประสาน ทุก กรม ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่รวบรวมข่าวสารของทางราชการ เช่น ทางทะเบียนและเลือกตั้งของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

3. หน่วยบริหารหรือศูนย์ภิกษุต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น ศูนย์การศึกษาต้านปราศรัยของการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนา

เมื่อทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและทราบความต้องการแล้ว ต้องปฏิบัติการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาที่จะทำเป็นแผนแม่บทเพื่อให้เกิดประโยชน์ หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สู่สภาพใหม่ เช่น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาภาคเหนือของไทยก็เพื่อให้เกิดความมั่นคงรื่นเรืองทางเศรษฐกิจและสังคมของภาคเหนือ เป็นต้น และผู้ที่ทำกิจการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ได้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านพัฒนา หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ทำกิจการศึกษาในเรื่องนั้น ๆ ก็ได้

การกำหนดวัตถุประสงค์ควรทำโดยแผนที่ และเป้าหมายทั่วไปนั้นต้องเป็นสิ่งที่สามารถทำให้บรรลุได้ รวมทั้งต้องสามารถสร้างได้ด้วยกว้างบริบทวิทยาการแล้วหรือไม่ เช่น จะต้องกำหนดมาตรฐานที่จะทำอะไร แค่ไหน ให้ได้ผลจริงเมื่อไร เป็นต้น การตั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแต่เพียงว่าจะทำอย่างไร แต่ไม่มีความเป็นอยู่ดีจริง ๆ เพียงเท่านั้นเป็นการกลุ่มเครือ วัตถุประสงค์ก็ไม่ได้กว้างบริบทวิทยาการแล้วหรือไม่ ถ้าหากจะตั้งเป้าหมายไว้ก็จะเพิ่มรายได้ออกประชาชนต่อต้นไข้เสียถึง 50% ภายในระยะเวลา 6 ปี เราก็จะสามารถประเมินได้ว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดที่กำหนดไว้ประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดนโยบายในการพัฒนา (การกำหนดแนวทางในการดำเนินการพัฒนา) คือว่า "นโยบาย" ในที่นี้คือยุทธศาสตร์การดำเนินการพัฒนาที่กำหนดไว้ เนื่องเพราะวัตถุประสงค์แล้วจะทั้งหมดจะได้ก็ต่อเมื่อ ต่อจากนั้นก็จะต้องการกำหนดแนวทางที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น คือการวางแผนนโยบายพัฒนาที่เป็นการประสานโยงต่อไปยิ่งกว่าจะทำอะไร
“การวางแผนนโยบาย” ประติมาระบายความโดยเฉพาะถึงการเตรียมการออกนโยบายของหน่วยบริการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มุ่งทำาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการวางแผนนโยบายตามแนวที่ว่าไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาอ้างถึงเหตุการณ์ในปัจจุบัน ไม่ต้องค้นหาทางเลือกและวิเคราะห์ทางออกต่าง ๆ แต่ทำาให้บริการจะมีการทำาเช่นนั้นก็ได้

เท่าที่ปรากฏในอดีต การจัดทำาและตัดสินใจนโยบายมักจะไม่ได้กระทบกันโดยพิพิธิน และใช้ความตัดสินใจรวดเร็วมาก แต่ในสมัยปัจจุบันเนื่องจากความเจริญและวิทยาการต่าง ๆ มีมาก และทุกประเทศต่างก็มีการพิจารณาทางดังกล่าว คำว่า “ภูมิปัญญา” หากนโยบายถือเป็นผลของนโยบายเดิม ก็อาจเกิดผลเสียหายร้ายแรงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรณีนโยบายการพัฒนาประเทศ สมควรจะได้มีการศึกษาพิจารณาจากอ้างอิงระบบก่อนที่จะได้กำหนดออกมา

ปัจจุบันความสำคัญของการวางแผนนโยบายมีมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการพยายามพัฒนาให้เป็นศาสตร์ เรียกว่า วิทยาศาสตร์ ทางด้านนโยบาย (Policy Sciences) ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มแรก ยังไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานได้ ความก้าวหน้าของวิชาแห่งนี้จะมีการพยายามปลูกฝังให้หน่วยงานรับแนวความคิดด้าน “การพัฒนานโยบาย” ไปใช้ทำาด้าน แนวความคิดด้าน “การพัฒนานโยบาย” นั้นมองว่า “การวางแผนนโยบาย”มีความก้าวหน้าโดยทั่วทั้งหมดตามความเป็นการของโครงส่วนหนึ่งหนึ่งของประเทศ แต่ก็จะต้องวางแผนการดำเนินการที่มีไปตามง่ายด้วย ทั้งยังการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่ครอบคลุมแหล่งแหล่งเป็นอย่างมากในการตัดสินใจวางแผนนโยบาย”

ผลของนโยบายซึ่งเป็นผลผลิต (Output) ของกระบวนการวางแผน ตามปกติจะแสดงออกใน 3 รูป คือ
1. ออตمامในรูปของกฎหมาย
2. ออตمامในรูปของการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ
3. ออตمامในรูปของการออกคำสั่งหรือการนำเสนอฝ่ายบริหาร

ถ้าพิจารณาตามนี้แล้ว จะเห็นว่าการวางแผนนโยบายเป็นหน้าที่ของหน่วยบริหาร และในกรณีของการพัฒนาประเทศ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ จะได้เกี่ยวกับรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนานโยบาย (Policy Development) ซึ่งเริ่มต้นด้วยการสำรวจสถานการณ์ที่จะทำาให้เกิดนโยบาย ที่จะดำเนินนโยบาย การเริ่มนโยบาย หรือรูปนโยบาย การกำหนดแนวทางเลือกต่าง ๆ
ของนโยบาย ข้อกิจวัตรหน่วยงาน ข้อตกลงนโยบาย จนถึงการวางนโยบาย นำเสนอ เพื่อการพัฒนาจังหวัด เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่การ พัฒนานโยบาย ซึ่งได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กศส.)
   เพื่อให้ กศส. มีหน้าที่ดำเนินงานด้านนโยบายกันเพื่อจาก กศส. เป็นหน่วยปฏิบัติการ ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำกันเป็นผู้ดำเนินการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่หลักสี่ คือเตรียมแผนระยะ 5 ปี และการแก้ไข ปรับปรุงแผนทุก ๆ ปี อดีตนี้ยังอีกหนึ่งที่พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ชอบกับแผนงานของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยทำให้การตรวจสอบว่าแผนเหล่านี้ จะต้องลงทุนอย่างไรจะ ได้เงินจากที่ไหน จะให้ประโยชน์อย่างไร ดังนั้น กศส. จำเป็นต้องเกี่ยวข้องสรรพสิ่งต่าง ๆ อื่น ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดโดยตรงกับหน่วย หน่วยที่สูง และต้องสามารถวางแผนหลักการเพื่อจะให้การพิจารณาเป็นไปในแนวทางที่กล่าวมา กศส. จึงมีหน้าที่สำคัญในนโยบายพิจารณาเพื่อวิเคราะห์แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร เพื่อว่าจะเป็นรัฐบาลได้ตัดสินใจนโยบายหลักต่าง ๆ ของ กศส. จะได้แนวความคิดเรื่องการวางและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถถูกต้องกับนโยบายของรัฐบาลอีกต่อไป

2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
   สำนักงานแห่งนี้มีหน้าที่เตรียมวางแผนด้านการศึกษาของชาติ โดยทำ การวิจัยและรวบรวมข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และให้ประสาน กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนะนำต่อคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการต่อไป

3. หน่วยงานในระดับ กอง กอง ของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
   เป็นหนึ่งในสัดส่วนที่สำคัญในการวางแผนด้านการ ทั้งนี้ ศูนย์การจัดทำแผนพัฒนาการต่าง ๆ นั้น มีส่วนอย่างมากในการพัฒนานโยบาย ทั้งนี้ เพราะกองของหน่วยราชการระดับกรม นอกจากจะเป็นระดับปฏิบัติงานนโยบายแล้ว การแบ่งส่วนงานการให้ความรู้ต่าง ๆ จึงมีความสูงขึ้นในระดับแผนที่มีความเจาะจงมากขึ้น จึงมีความสูงขึ้นในระดับแผนที่มีความเจาะจงมากขึ้น ตามที่นั้น ๆ ที่ผู้มีอำนาจกำหนดแผนที่มีความเจาะจงมากขึ้น ตามที่นั้น ๆ แล้วข้อกำหนดให้เรียบร้อยเสียก่อนที่จะเสนอต่ออธิบดี จึงเรียบง่ายได้อย่างง่ายดาย
หน่วยงานในระดับกรมมีส่วนในการพัฒนานโยบายด้วยเช่นกัน กล่าวคือในระดับกรม ตามปกติจะมีกองวิชาการหรือถ้าไม่มีส่วนงานเฉพาะงาน หรือของธุรกิจปฏิบัติการ หรือวิทยาการพิเศษจะเป็นผู้ช่วยรองอธิบดีในการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อกัน และถ้ามีการติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำหน้าที่หรืออาจเข้ารหัสต่อที่ประชุมกรมเกณฑ์ได้ และเมื่อธุริบุริในเป็นข้อมูลก็จะนำเสนอปลัดกระทรวงต่อไป

แต่ในระดับกระทรวงนั้น ยิ่งมากกว่าปลัดกระทรวงจะมีเจ้าหน้าที่ เช่น กองวิชาการ กระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือวิทยาการพิเศษน้อยเหลือเล็กน้อยแต่ก็ทำให้ได้ผลที่จะข้อมูลที่ก่อน กรง หรือส่วนงานและกรมวิชาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้ความที่จะมีข้อมูลนั้นกลุ่มที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่บางทีอาจมีกลุ่มที่มีเป็นไปในรูปการ เพิ่มหน้าที่หรือช่วยเติมเต็มให้ภายใต้การเป็นสามารถจะยอมรับข้อมูลนั้น

การวางแผนพัฒนาประเทศ คือ การกำหนดว่าจะพัฒนาในด้านใด ด้วยวิธีการใด ซึ่งจะต้องอาศัยการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศ เนื่องจาก จำนวนประชากร อาชีพของประชากรและอาชีพการพัฒนาอย่างรอบคอบว่าจะดำเนินการอย่างไร เช่น มีนโยบายส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์ และอื่น ๆ โดยใช้พื้นฐานเพื่อพัฒนาอาชีพของราษฎร์ในด้านการเกษตร เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การวางแผนพัฒนาโดยนำทั้งทางทฤษฎีและนโยบายของการพัฒนา

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญมากในกระบวนการพัฒนาประเทศ ที่นี้เรื่องจากว่าการพิจารณาของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาของประเทศในประเทศ หรือ ทุกหน้าที่เป็นการพิจารณาเฉพาะการจัดการความเหมาะสมอย่างกว้างวิต จะมีการกำหนด อย่างการพิจารณาประเทศที่มีได้ในแนวทางที่จะให้กิจกรรมเพิ่มทุนได้ประชาชาติต่อศาล ตามที่การที่จะได้ผลที่ (output) จะต้องมีการลงทุน (Input) และตามหลักปรัชญาที่ผ่านมา ถ้าจะให้ได้ผลและประเทศ เกิดความสับสนเป็นกลุ่มที่สุด

เหตุที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนนั้น ในทางบริหารมีปฏิบัติตรากว่าความน้อยมาก

1. ทุกคนกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกันไม่ทราบว่าประสบผลขององค์การ ไม่ทราบหมายกำหนดการทำงานทุกคนที่ทำงานร่วมกันทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. คนต่างก็ไม่ทราบว่าหน่วยงานไหนต้องทำอะไรบ้างที่จะเป็นการแปรทางานกันทำ ไม่ให้ทำข้าราชการ จบ หรือไม่ประสานกัน
3. คนไม่ทราบนโยบาย ซึ่งเป็นเครื่องขับเคลื่อนและช่วยประสานงานประสานกิจกรรม แก่บรรดาส่วนราชการทั้งหมด
4. ไม่มีการเตรียมพื้นฐานการทำงานล่วงหน้าที่บัญญัติจะเกิดขึ้น เพื่อต้นนิน การแก้ไขข้อผิดพลาดที่บัญญัตินั้นจะทำเป็นบัญญัติเร็จรัง ถ้าเกิดการแก้ไข
5. ไม่มีเจ้าหน้าที่ เครื่องหมายความสะดวกและรวดเร็วที่จะช่วยเพิ่มผลของการทำงานเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์
6. ไม่มีการควบคุมให้การทำงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และโครงการ ที่ได้รับการตกลงไว้

สิ่งที่จะช่วยลดการเสียเวลาของการลงทุนตั้งแต่ก่อนล่าวนั้นได้แก่ การที่มีการวางแผนงานนั่นเอง เพราะ "การวางแผน" คือการที่จะต้องใช้ความคิด จินตนาการ คาดคะเน วิเคราะห์ เพื่อเลือกกลยุทธ์ เทคนิคที่ดีที่สุดสำหรับในการกำหนดเป้าหมายและความสำเร็จ ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แผนงานจะระบุไว้ว่าใคร (Who) จะเป็นผู้ทำอะไร (What) เมื่อใด (When) ที่ไหน (Where) อย่างไร (How) และมากน้อยแค่ไหน (How Much) และแผนงานนี้จะเป็นแบบมาตรฐานในการตรวจสอบและควบคุมงาน

การมีแผนงานไม่ได้ป้องกันอาจทำสิ่งที่บกพร่องจะเกิดขึ้นตรงตามที่ได้ว่าจะไปเสมอไป เพราะอาจมีข้อเรียกร้องที่ยังไม่เคยพบหรือการควบคุมของผู้ทำการเกิดขึ้น เช่น เกิดภัยธรรมชาติ เป็นต้น ถ้าทำให้ทุ่มยาการสูญเสียไป หรือเกิดโรคภัยให้ใช้เงิน รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลอาจเปลี่ยนไปก็ได้ ฉะนั้นประเทศที่มีแผนพัฒนาชาติอาจไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศเพื่อวางแผนไว้เลยก็เป็นได้ ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะต้องที่ได้กล่าวและเหตุอื่น ๆ อีกหลายประการดังต่อไปนี้ อาทิเช่น

1. ขาดข้อมูลที่ดีและเชื่อถือได้ในการวางแผน
2. วางแผนเป็นยุ่งยากและเป้าหมายไว้สูงเกินไป
3. มีการไม่ประสานงานเพื่อทำให้แผนใหญ่และโครงการย่อย
4. สำนักงานวางแผนไม่มีการเตรียมพร้อมใจที่จะไปกำหนดนโยบายของส่วนราชการอื่นได้
5. เหมาะสมอย่างข้าราชการแผนกางป้องกัน หากได้ใช้ทำแผนโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในประเทศของตนจะเป็นไปได้หรือไม่
6. การไม่เอาไปทำการดำเนินงานตามแผนของราชการผู้นั้นและนักบริหารระดับต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การมีแผนแผนจะให้ประโยชน์มากกว่าที่จะไม่มีสิ่งเสีย เพราะอย่างน้อยก็เป็นหลักเป็นแนวทางของการปฏิบัติได้ เพราะในเรื่องของการพัฒนาประเทศ การวางแผนจะช่วยทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ในบังคับบัญชีในการควบคุมได้อย่างมากก็ได้บางไม่มากนักเมื่อการพัฒนาจะเป็นไปในทิศทางที่ต้องการและสามารถเร่งรัดให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมายได้โดยรวดเร็วขึ้น ถ้ามีการวางแผนโดยการลงมือทำต่างๆ ให้เหมาะสมโดยประสานสัมพันธ์กันกันได้ ก็จะทำให้ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจที่มีมูลค่าและประหยัดความกำลังหน้าได้

แผนพัฒนาประเทศนั้นจะมีทั้งประมพันแผนพัฒนาระยะและแผนพัฒนาย่อย ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบคณิตคณิตจะมีแผนพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงตามกำหนดไว้ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบแผน แผนต่างๆ จะสูงมิติแต่เฉพาะในส่วนของราชการ (Public Sector) เท่านั้น เวลาจะไปยังหนังสืองานต่างๆ

ระยะเวลาสิ้นสุดของแผนพัฒนาของแต่ละประเทศในแต่ละภูมิภาคก็แตกต่างกัน เป็นต้นว่า ในสมัยหนึ่งแผนพัฒนาของประเทศลาและรูมาเนียมีระยะเวลาเพียง 6 เดือน ของประเทศเซอร์ไบเจียนกับ ดูซีกี ยูโกสลาเวีย มีระยะเวลา 1 ปี หรือของประเทศอินโดนีเซีย มีระยะเวลา 4 ปี ของประเทศบอสเนีย มีระยะเวลา 6 ปี เปิดสังคับทำต่างๆ ในประเทศอินโดนีเซีย สิ้นสุดของแผนพัฒนาที่มีอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละประเทศ ในบางประเทศระยะเวลาของแผนพัฒนาจะทำกันหรือถือเคียงกัน ระยะเวลาในการดำเนินแผนของคนละรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการวางแผนพัฒนาประเทศ ก็อาจต้องวางแผนในระยะเวลาสั้นก่อน เมื่อมีประสบการณ์หลักครั้งขึ้นก็สามารถวางแผนพัฒนาระยะยาวได้ บางประเทศไม่อาจวางแผนพัฒนาในระยะยาวได้ เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศอยู่ในระยะหลังสุดความท่าไม่มีการที่จะต้องจัดการมากนัก ไม่สามารถจะดำเนินการในระยะยาวได้ถูกต้องเสมอ ถ้าวางแผนใช้วิธีวางแผนระยะสั้นไปก่อน อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาระยะสั้นมักจะมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี แผนมะลิฟินนีมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนา เพราะมีโอกาสที่จะพิจารณาแก้ไขได้อย่างทั่วถึง หรือพิจารณาถึงการระดับทวิภาคการได้ถึงส่วนต่อไป และไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐาน (หลัก) อะไรได้เลย ประโยชน์ของแผนระยะสั้นมีเพียงเพื่อเป็นร่องความถูกต้องของการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ และทำให้เกิดสภาวะที่เอื้อไปต่อการพัฒนาต่อไปเท่านั้น
ประเทศไทยส่วนมากมีแนวโน้มที่จะทำการวางแผนพัฒนาระยะยาว เพราะเหตุผลที่ว่าต้องมี
มองเห็นถึงและเห็นผลของการรวบรวมที่ปลอดภัย แต่แผนระยะยาวอาจยาวมากจนทำให้การ
ประมาณการใช้จ่ายประมาณสถานการณ์มีอยู่เฉพาะ ซึ่งมีการวางแผนระยะยาวกล่าว หรือ
มีแผนการย่อระยะยาวของแผนระยะยาวอยู่เป็น 2 ตอน เช่น ที่ประเทศไทยทำการใน
การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2

นอกจากจำแนกประเภทของแผนโดยอัศัยอย่างอ้างคือเป็นหลักแล้ว ยังจำแนกประเภท
ของแผนออกตามระดับได้อีก คือ

1. แผนระดับชาติ
2. แผนระดับภูมิภาค
3. แผนระดับจังหวัด

สำหรับประเทศไทย นอกจากจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังมี
แผนพัฒนาภาคต่าง ๆ และแผนพัฒนาระดับจังหวัดอีกด้วย แผนพัฒนาระดับชาติมีเป็นแผน
พัฒนาขึ้นอยู่แล้วในการวางแผนพัฒนาระยะย่อย ๆ ลงไป

ในชีวิตหน่วยงานวางแผนการที่ต้องหน่วยงานแผนกจะเป็นขั้นแรกในการรวบรวม
วางแผน แต่ที่ปรากฏมักจะเป็นขั้นนั้น เนื่องจากประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม
(Socialised Economics) เท่านั้น สำหรับประเทศที่มีระบบที่เศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economics)
จะดูขั้นตอนที่แตกต่าง กล่าวคือ หน่วยงานวางแผนกลางจะถูกต้องขึ้นมาภายหลังจากที่มี
การปฏิบัติตามที่การพัฒนาในระบบนี้ของการวางแผนการลงทุนของรัฐ แผนพัฒนารวมไปแล้ว
ต้องยังเช่น ในประเทศอินเดีย เมื่อคณะกรรมการวางแผน (A Planning Commission) ถูกตั้ง
ขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ก็ปรากฏว่าได้มีการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ มาไม่นานแล้ว ซึ่ง
คณะกรรมการนี้จึงได้นำโครงการต่าง ๆ ต้องนำมารวบรวมเป็นแผน 5 ปี (The First Five-
Year Plan) และนอกจากนี้อีกหลาย ๆ ประเทศก็ปรากฏว่าแผนพัฒนาถูกวางทฤษฎีที่จะมี
การก่อตั้งหน่วยงานวางแผนกลางอีกขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานวางแผนกลางถูกกำหนดให้มีหน้าที่ 2 ประการคือ

1. ทำการวางแผนพัฒนาแห่งชาติตามนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผน
ย่อยของหน่วยงาน
2. ทำการประสานงานโดยควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ค่าแรง ความต้องการ
ก้าลังคน การลงทุน ราคา ฯลฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผน
นอกจากหน่วยงานวางแผนกลางแล้ว ประเทศต่าง ๆ มีแผนไม่ว่าจะมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการวางแผน หรือการจัดทำมีการตั้งหน่วยงานวางแผนระดับภูมิภาค หรือท้องถิ่นขึ้น และได้มอบอำนาจให้ไปยังบุคคล เช่น นโยบายสิ่งแวดล้อม U.S.S.R. สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศในยุโรปตะวันออก รวมทั้งประเทศที่มีลัทธิ เกี่ยวกับหน่วยงานวางแผนกลางจะทำหน้าที่วางแผนพัฒนาแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายของหน่วยงานวางแผนระดับภูมิภาคระดับเดียวกัน และระดับย่อยของตน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาของไทย ได้แก่

1. ส่วนภูมิศาสตร์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กศส.) มีหน้าที่วางแผนการพัฒนาส่วนรวมของประเทศ

2. กรมการพัฒนาทุรกันดาร สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2505 และสังกัดกรมการพัฒนาข่ายที่ส่งต่อสำนักงบการรัฐมนตรี ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2507 มีหน้าที่วางแผนและค้นหาการพัฒนาข่ายที่ส่งต่อทั่วไปเป็นแนวทางบริหารแผนเอกชนขาดวิสาหกิจโดยเฉพาะ

3. คณะกรรมการการพัฒนาภายใน ซึ่งมีทั้งหมด 6 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคใต้ และภาคตะลุย

4. คณะกรรมการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด มีหน้าที่จัดวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัด ซึ่งแสดงที่ 5 การวางแผนไปปฏิบัติ

เนื่องจากเป็นการพิจารณาในเรื่องกระบวนการของการพัฒนาประเทศ ฉันคิดว่า "แผน" ในที่นี้ไม่เหมาะเป็นแผนพัฒนาของชาติซึ่งเป็นแผนพัฒนารวม ซึ่งจะต้องได้วิธีการปฏิบัติในตัวของหน่วยงานของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาระดับชาตินี้จะเป็นนโยบายทางกลาโหม ซึ่งแผนทางเศรษฐกิจวางแผนพัฒนา ระดับอย่างถูกต้องและประสานกัน เมื่อหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจจะปฏิบัติตามแผนหลักนั้น จะต้องทำการเสนอในรูปของโครงการและแผนดำเนินงานอีกร hindsightก่อน

โครงการนั้นสำคัญเป็นแผนชนิดหนึ่ง ซึ่งการวางแผนโครงการจะต้องขึ้นอยู่กับหลักการ และเหตุผลที่จะจัดการทั้งขั้นต่ำสู่ประเทศ วิธีการดำเนินการ งบประมาณการใช้จ่าย วิธีประเมินผล

เมื่อหน่วยงานปฏิบัติการ (Operational Agency) วางแผนโครงการเรียบร้อยแล้ว จะต้องเสนออนุมัติโครงการ ขออนุมัติแผนดำเนินงาน รวมทั้งขออนุมัติผ่านเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุมัติ และขอตั้งตัวเจ้าหน้าที่ดำเนินงานด้วย จึงจะเริ่มปฏิบัติตามแผนได้
ขั้นตอนที่ 6 การติดตามผลและประเมินผลของการปฏิบัติตามแผนพัฒนา

ขั้นตอนนี้ เป็นการควบคุมให้การปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผน เพื่อว่าหากพบว่ามีผลสรุปครั้งใดที่ทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามแผน จะแก้ไขได้ทัน หรือไม่ไปเป็นปัญหาย่อยต่อไปของการพัฒนา

วิธีการปฏิบัติขั้นนี้ คือให้แต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการรายงานผลการปฏิบัติเป็นระยะ รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเสนอให้หน่วยงานวางแผนให้ทราบเพื่อประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุงและวางแผนครั้งต่อไป

สำหรับประเทศไทย ในขั้นตอนนี้ประชาชนปฏิบัติตามการเศรษฐกิจแห่งชาติ
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 4 ยัง 8 ได้กำหนดให้สำนักงานสภาพการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ เป็น สำนักงานคณะกรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่

“...สำรวจและรายงานเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของกระทรวง ทบวงกรม ในรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไข ระเบิด หรือปรับปรุงหรือสอดคล้องโครงการอื่น ๆ อันได้ถ่วงเทียบเสมอควร”

เนื่องจากการพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต้องเน้นกันไป (Continuing Process) ฉะนั้น จุดนี้จะพบว่ามีข้อพิจารณาจากขั้นที่ 6 แล้ว อาจต้องเริ่มขั้นที่ 1 ใหม่ หรืออาจลsoleteไปเชื่อมกับขั้นที่ 2 หรือ 3 หรือ 4 เลยก็ได้ ดังรูป
1. ผาสุก อารยวงศ์, ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับชาติ ภาค และจังหวัด. กรมท่าอากาศยาน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516.
2. โพธิ์จีน สิงห์วรา, การวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ. กระทรวงเกษตรและปิ่นจุ๊บ สยามวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514.
3. อรุณ รักษาหลักย์, “กระบวนการพัฒนา” ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ เรียนรู้โดย อรุณ รักษาหลักย์ และชินติยา กระยะสุค พระนคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2515.
4. “สถาบันและการวางแผนเพื่อการพัฒนานโยบายในประเทศไทย”, พัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม 2518), หน้า 18-75.