

14. การวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการขั้นแรก ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อปฏิบัติการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนั้น การวางแผนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันดับแรกของกระบวนการบริหารงานทุกชนิด โดยไม่จำกัดว่าเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือของเอกชน ในขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของบรรดาผู้ปฏิบัติงานทั้งปวง โดยเหตุนี้การวางแผนจึงเป็นเรื่องที่กว้างขวาง มีความยากและสลับซับซ้อนแตกต่างกันไปตามลำดับของความใหญ่ เล็ก และความยากง่ายของงานที่จะปฏิบัติ

ความหมายของการวางแผน

การวางแผน คือ กระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน และกำหนดวิถีทางสำหรับปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ หากกล่าวสั้น ๆ ก็อาจกล่าวได้ว่าการวางแผนคือการเตรียมการล่วงหน้าสำหรับการปฏิบัติจึงเห็นได้ว่าการวางแผนเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังที่จะมีผลในอนาคตแทนที่จะปล่อยให้ผ่านไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ใช้ความพากเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต

การพูดเรื่องการวางแผน หรือแผนงาน ผู้รู้และนักวิชาการ ต่างก็ให้ความหมายแตกต่างกันออกไป จะเห็นได้จากการใช้คำนิยามไว้ในหนังสือต่าง ๆ และความเห็นของแต่ละคนย่อมแตกต่างกันไปได้บ้าง แต่เมื่อสรุปแล้วการวางแผนจะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคต
2. เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง
3. มีความเกี่ยวข้องกับการจัดองค์การเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการนั้น

จุดมุ่งหมายของการวางแผน

1. เพื่ออธิบาย (Clarity) วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เข้าใจชัดเจน อธิบายหลักเกณฑ์เพื่อใช้วัดการปฏิบัติงาน อธิบายแผนทั่วไป และกำหนดการกว้าง ๆ
2. เพื่อกำหนด (Determine) ว่าแต่ละหน่วยงานจะต้องทำ (ทำอะไร ทำทำไม และทำเมื่อไร) เพื่อให้งานในหน้าที่ทุกหน่วยผสมผสานผนึกเข้ากับกิจกรรม ไม่มีแผนงานใดทำงานซ้อนงานหรือไม่มีหน้าที่การงานใดง่าย

3. เพื่อให้มีนโยบาย (Policy) อันชัดเจนไม่กำกวม นโยบายเป็นเครื่องชี้แนวทาง และช่วยประสานงานให้แก่บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายผู้รับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามมติหรือคำสั่ง

4. เพื่อให้มองเห็น (Anticipate) ปัญหาที่เกิดขึ้นล่วงหน้า และเพื่อดำเนินการแก้ไขเสียก่อนที่ปัญหานั้นจะกลายเป็นปัญหาเรื้อรังยากแก่การแก้ไข และเมื่อประสบบรรดากิจกรรมทั้งหลายที่สำคัญ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ เครื่องอำนวยความสะดวก และวัสดุพร้อมจะหยิบฉวยได้ตามต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้งานทั้งหลายสำเร็จเสร็จสิ้นลงตามกำหนดการ

5. เพื่อตั้ง (Establish) และรักษาไว้ซึ่งการควบคุมของผู้บังคับบัญชาในปริมาณที่น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ เพียงจำเป็นเท่าที่จะทำให้แน่ใจว่าได้รับผลสุดท้ายที่ต้องการทั้งตรงตรงกับวัตถุประสงค์ นโยบายและโครงการที่ได้รับอนุมัติ

ประเภทของแผนงาน

แผนอาจแบ่งออกได้หลายประเภท แต่ถ้ากล่าวกว้าง ๆ ก็อาจจะจำแนกออกได้เป็น

- การวางแผนระยะยาว (Long Range Planning) ได้แก่ ความพยายามกำหนดเป้าหมาย และพยากรณ์ทิศทางของเหตุการณ์ที่สำคัญที่สุดอันจะเกิดขึ้นและมีผลกระทบกระเทือนถึงแนวโน้มของสวัสดิภาพในอนาคตของหน่วยงาน

- การวางแผนระยะสั้น (Short Range Planning) ได้แก่ การมองเห็นล่วงหน้าซึ่งกิจกรรมเฉพาะอย่าง เช่น โครงการ กำหนดการ งบประมาณ ฯลฯ ที่จำเป็นซึ่งให้ได้มาซึ่งผลที่ต้องการในอนาคตอันใกล้ และสอดคล้องกับแผนระยะยาว

ดร.ชินวุธ สุนทรสึมะ กล่าวไว้ในเรื่องแผนเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงของชาติว่า แผนเศรษฐกิจสามารถแบ่งออกได้ตามระยะเวลาของแผน คือ

1) แผนเศรษฐกิจระยะยาว (Long term plan) เป็นแผนเศรษฐกิจที่ครอบคลุมระยะเวลาที่ยาวประมาณ 10-20 ปี โดยระบุเรื่องกว้าง ๆ เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายระยะยาว

2) แผนเศรษฐกิจระยะปานกลาง หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (Medium term of development plan) เป็นแผนที่อาศัยเค้าโครงจากแผนระยะยาวเป็นกรอบ แล้วก็วางแผนเพิ่มเติมในรายละเอียดเพิ่มขึ้น เป็นแผนที่มีระยะเวลาปานกลาง คือประมาณ 4-6 ปี

3) แผนระยะสั้น (Short-term plan) หรือแผนประจำปี (Annual plan) เป็นแผนที่ทำขึ้นโดยอาศัยเค้าโครงจากแผนระยะปานกลางเป็นหลัก และพิจารณาสภาพการณ์ต่าง ๆ

ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นส่วนประกอบ แผนประจำปีนี้เป็นแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลา 1 ปี

นอกจากนี้อาจแบ่งเป็นแผนงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และแผนงานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกอย่างหนึ่งด้วย

แผนงานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ส่วนมากได้แก่ การวางแผนอ่านง่าย ๆ ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินชีวิตประจำวัน เป็นแผนงานที่ไม่ยุ่งยากนัก และโดยปกติไม่ต้องเกี่ยวข้องกับคนหรือต้องใช้ปัจจัยเป็นจำนวนมาก และเป็นแผนระยะสั้น

ส่วนแผนที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นแผนระยะยาว และเป็นงานที่จะต้องใช้คน เงิน และวัสดุเป็นจำนวนมาก อนึ่ง การวางแผนงานใหญ่ ๆ อาจต้องขออนุมัติจากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มความยุ่งยากและซับซ้อนขึ้นอีก จึงจำเป็นต้องกำหนดโครงการและแผนงานเป็นลายลักษณ์อักษร

ความแตกต่างระหว่างแผนงานและโครงการ

ตามหลักวิชาการถือว่า แผนงานเป็นที่รวมของโครงการต่าง ๆ ในแผนงานมักจะมีหน้าที่หรืองานที่ต้องปฏิบัติจัดทำอยู่หลายชนิด งานดังกล่าวเรียกว่า โครงการหรือแผนงานย่อย ๆ ออกไป จึงอาจถือได้ว่าโครงการก็คือ แผนงานย่อยสุดท้ายที่เป็นแผนปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดไว้ให้ละเอียดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง ๆ การประสานงาน การควบคุมงาน และการประเมินผล อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นแผนงานใหญ่ หรือแผนงานย่อย หรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี หลักและวิธีการวางแผนย่อยเหมือนกันทั้งนั้น จะแตกต่างกันก็เฉพาะข้อปลีกย่อยตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติ เพราะฉะนั้นควรจะทำความเข้าใจกับศัพท์เทคนิคบางคำ ดังนี้

แผนงาน (Plan) หมายถึง “แผน” ที่ได้เตรียมไว้เพื่อยึดถือเป็นหลักหรือเป็นแนวในการปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ มักจะเป็นแผนอย่างกว้าง ๆ หรือเป็นแผนระยะยาว ซึ่งแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในบางกรณีเป็นแผนจำเพาะเจาะจง หรือเป็นแผนระยะสั้นที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติงาน” (Plan of work)

โครงการ (ใหญ่) (Program) เป็นแผนงานที่แยกออกมาจากแผน (Plan) จะสังเกตได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยโครงการใหญ่ ๆ หลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาเมืองชนบท และสาธารณูปโภค โครงการปฏิรูปที่ดิน โครงการพัฒนาผลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ

โครงการ (ย่อย) (Project) เป็นโครงการที่แยกออกมาจากโครงการใหญ่ (Program) เป็นโครงการเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจ (จากโครงการส่งเสริมอาชีพและรายได้) โครงการส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กปฐมวัย (จากโครงการพัฒนาเยาวชน) โครงการการเกษะ (จากโครงการพัฒนาเมืองชนบทและสาธารณูปโภค)

การวางแผนงาน/โครงการพัฒนาชุมชน

วางแผนหรือวางโครงการตามหลักการพัฒนาชุมชน หมายถึงกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริหารและกำหนดวิถีทางสำหรับปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มีการเรียงลำดับความคิดในการดำเนินงานที่จะต้องปฏิบัติร่วมกันว่าจะทำอะไร เมื่อมีปัญหาในท้องถิ่นที่พบเห็นหรือประจักษ์โดยชัดแจ้งแล้ว และจะทำเมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ และทำที่ไหน และทำไมจึงเลือกวิธีการดำเนินงานเช่นนั้น ตลอดจนฝึกอบรมให้ประชาชนได้เข้าใจวิธีการจัดสรรมอบหมายการงานให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบบทบาทและหน้าที่ของแต่ละคนแต่ละกลุ่มว่าจะต้องรับผิดชอบ ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ยิ่งกว่านั้น การวางแผนยังเป็นการคาดการณ์ในอนาคตอีกด้วยว่าควร จะดำเนินงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการพัฒนาชุมชน)ว่าจะได้กำลังคนมาจากไหน หรือใครจะร่วมมือด้วย จะใช้วิธีการอย่างไร จะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการประเภทใดหรือไม่ เงินทุนที่จะต้องนำมาใช้ราษฎรจะสมทบเท่าใด แรงงานเท่าใด เงินเท่าใด และต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยราชการใด หรือองค์การประเภทใด เป็นจำนวนเท่าใด และผลงานจะทำได้สำเร็จเมื่อใด สุดท้ายก็คือผลประเมินจากการดำเนินงานตามโครงการพัฒนานั้น ๆ จะได้ผลดีแก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติอย่างไร และราษฎรได้รับผลประโยชน์จากผลของกิจกรรมนั้น ๆ เพียงใด ตลอดจนใครเป็นผู้รับผิดชอบ

เพราะฉะนั้นในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ถ้าได้ทำแผนงานหรือโครงการไว้ล่วงหน้า จะทำให้เกิดผลดีหลายประการ ดังนี้

1. ทำให้ทราบแน่ชัดว่าจะทำอะไรให้สำเร็จ
2. เป็นแนวทางในการดำเนินงาน การนิเทศ และควบคุมให้บรรลุผลสำเร็จ
3. ทำให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงาน (คน วัสดุ อุปกรณ์ เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เป็นไปอย่างรัดกุม สมเหตุสมผล
4. ทำให้บุคคลในหน่วยงานทราบและเข้าใจถึงงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม

5. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน
6. ช่วยลดความยุ่งยากในการตัดสินใจ เพราะได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเป็นส่วนใหญ่
7. ประหยัดเวลาในการบริหารงาน
8. ช่วยในการทำแผนงานหรือโครงการต่อเนื่อง
9. ทำให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องทราบถึงแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ

หลักบางประการในการพิจารณาวางแผน

ในระบบบริหารงานสมัยใหม่ การทำงานโดยมีแผนงานจำเป็นต้องมี เพราะนอกจากจะมีความสำคัญครอบคลุมไปทั่วทั้งการบริหารซึ่งอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้างานแล้ว ยังเป็นหลักและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เหตุผลอันสำคัญที่การวางแผนต้องทำเป็นการล่วงหน้าสำหรับการปฏิบัติก็คือ ในโครงการใหญ่ ๆ จำต้องเป็นไปโดยมีเหตุผล (logical) รอบคอบ มีการพิจารณาอย่างละเอียดลออ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีส่วนผิดพลาดน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย ความสำคัญของการปฏิบัติงานประการหนึ่งจึงย่อมขึ้นอยู่กับการวางแผน ตลอดจนความสามารถในการบริหารแผนงานเป็นสำคัญ

หลักการวางแผน

การวางแผนนั้นมีหลักการและเทคนิคแตกต่างกันไปตามประเภทและระดับของแผนงาน อย่างไรก็ตาม การวางแผนมีหลักการทั่วไปดังนี้

1. ต้องมีวัตถุประสงค์ที่สมบูรณ์และชัดเจน หลักการวางแผนงานข้อนี้จะทำให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างงานราชการและงานธุรกิจเอกชน ส่วนใหญ่แล้วงานธุรกิจของเอกชนกำหนดวัตถุประสงค์ของตนไว้ได้สมบูรณ์และชัดเจนกว่างานราชการ การวางวัตถุประสงค์ของแผนงานนอกจากจะต้องสมบูรณ์และชัดเจนแล้ว จะต้องมີลักษณะดังนี้

1. สามารถปฏิบัติและวัดผลได้
2. เหมาะสมกับเงินและเวลาที่มีอยู่
3. อยู่ในขอบเขตของนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจ
4. จูงใจให้รู้เกี่ยวข้องสนใจและเต็มใจทำงาน

