เอกสารคำสอนรายวิชา

นโยบายสาธารณะและการวางแผน

เขียนโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา ศรีสอน

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

คำนำ

องค์ความรู้จากกระบวนวิชานโยบายสาธารณะที่กล่าวในหนังสือเรื่อง “นโยบายสาธารณะและการวางแผน” นี้มีเนื้อหาที่จะทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจว่า รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยองค์กรและบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศชาติ และการแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประชาชนด้วยวิธีใด การวางแผนสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะอย่างไร กระบวนการกำหนดนโยบายควรมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง การดำเนินงานตามนโยบายมีแนวทางอย่างไร การประเมินผลนโยบายวิธีการอย่างไร และในที่สุดแล้ว ควรสืบต่อหรือยุตินโยบายอย่างไร ทั้งนี้ถ้าผู้ศึกษาจะศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาจะมีแนวทางในการศึกษาอย่างไรหรือจะใช้ตัวแบบใดในการศึกษา เพื่อทรายว่านโยบายก่อตัวอย่างไรหรืออาจจะเสนอแนะว่าควรจะก่อตัวนโยบายอย่างไร และถ้าจะศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการปรับปรุงครั้งนี้ ผู้เขียนยังได้ปรับปรุงตัวอย่างที่ใช้ประกอบการอธิบาย กรณีศึกษา แก้ไขคำผิดและภาษา เพื่อให้ผู้ศึกษาเข้าใจเนื้อหาได้ง่ายขึ้นและข้อมูลมีความเป็นปัจจุบัน

ผู้เขียนกราบขอขอบพระคุณนักวิชาการทุกท่านที่ผู้เขียนได้รับความรู้จากการศึกษาผลงานของท่าน ทั้งที่ได้อ้างอิงและไม่ได้อ้างอิงผลงานของท่านในการเรียบเรียงหนังสือเล่มนี้ หากหนังสือเล่มนี้มีข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในการพิมพ์ครั้งต่อๆ ไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา ศรีสอน

กันยายน 2568

สารบัญ

		หน้า
สารบัญ		ข
บทที่ 1	**แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**	1
	ความหมายของนโยบายสาธารณะ	1
	ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	4
	พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ	7
	ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ	12
	แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ	16
บทที่ 2	**นโยบายสาธารณะกับการวางแผน**	26
	ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสารธารณะกับการวางแผน	26
	ความหมายของการวางแผน	28
	แนวความคิดของการวางแผน	29
	ความสำคัญของการวางแผน	30
	ประเภทของแผน	31
	ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนระดับต่างๆ	32
	กระบวนการวางแผน	34
บทที่ 3	**บริบทของนโยบายสาธารณะ**	39
	สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ	39
	รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ	49
	ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	50
	ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ	52
บทที่ 4	**การก่อตัวของประเด็นปัญหา**	66
	ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	66
	กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา	67
	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	68
	วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	71
	ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ	73
	องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ	79
บทที่ 5	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**	92
	ยุทธศาสตร์การลงทุนทางเศรษฐกิจ : เน้นการเจริญเติบโต	92

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม: เน้นการเจริญเติบโตพร้อมการกระจายรายได้ใหม่	99
	ยุทธศาสตร์การค้าของประเทศไทย	113
บทที่ 6	**ทศวรรษการพัฒนาและแผนพัฒนาและเศรษฐกิจและสังคมชาติ**	117
	ทศวรรษที่ 1 ของการพัฒนา (1960s)	119
	ทศวรรษที่ 2 ของการพัฒนา (1970s)	122
	ทศวรรษที่ 3 ของการพัฒนา (1980s)	129
	ทศวรรษที่ 4 ของการพัฒนา (1990s)	138
	ทศวรรษที่ 5 ของการพัฒนา (2000s)	145
บทที่ 7	**การเมืองนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์ชาติ**	180
	ความหมายของนโยบายสาธารณะ	180
	กระบวนการนโยบายสาธารณะ	180
	แผนยุทธศาสตร์	181
	การวางแผน	182
	นโยบาย	184
บทที่ 8	**งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน**	188
บทที่ 9	**องค์ความรู้และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ**	194
	องค์ความรู้โดยสังเขป	194
	ที่มาของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	195
	ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	197
	ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ	204
	การทบทวนวรรณกรรม	207
บรรณานุกรม		233

บทที่ 1
แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

มนุษย์ในสภาพธรรมชาติเป็นสภาวะที่ปราศจากการปกครองโดยบุคคลอื่นใด นอกจากเชื่อฟังพระเจ้าหรือเทพเจ้าเท่านั้น แต่เมื่อนำคำสอนของพระเจ้าหรือเทพเจ้ามาเชื่อมโยงกับการปกครองทำให้ผู้ปกครองเป็นผู้ทรงอำนาจ ซึ่งได้รับอาณัติจากพระเจ้าหรือเทพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นระยะเวลานานมากกว่าหนึ่งร้อยปี ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของผู้ปกครองซึ่งอาจเป็นหัวหน้าเผ่า จักรพรรดิหรือกษัตริย์ ขุนนาง ต่อมาระบบกษัตริย์และระบบศักดินาก็เสื่อมสลายลง รัฐชาติซึ่งเป็นชุมชนทางการเมืองของประชาชนได้มีวิวัฒนาการและดำรงอยู่เรื่อยมาจนปัจจุบัน วิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ที่ผ่านมาดังกล่าวล้วนมีระเบียบแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ในสังคมที่อาจเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” ระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นอาจถูกกำหนดโดยลบุคคลเพียงคนเดียวหรือหลายคน แม้ว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานาน แต่ความสนใจศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มขึ้นเมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1950 ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดด้านต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จะนำเสนอความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ความหมายของนโยบายสาธารณะ
- ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
- พัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ
- ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ
- แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกตามความหมายต่างๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1 David Easton (1953) ให้คำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การแจกแจงคุณค่า

ต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำต่างๆของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆ ของสังคมนั้นๆ

1.2 James Anderson (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มี

จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมายการนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรับรองและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

1.3 Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่านโยบายของรัฐคือกิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลกระทำ

กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญดังนี้

(1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่นการศึกษาสวัสดิการการคมนาคม

และการขนส่งเป็นต้น

(2) ที่ประจำนำให้มีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆเช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นต้น

(3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำ

ทางการเมืองอื่นๆเช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่งๆเป็นต้น

1.4 Thomas Dye (1984) ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาล

จะต้องทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่เป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ

1.5 Louis Koenig (1986) กล่าวว่านโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่นนโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคม

สงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมา ในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

2. ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

2.1 William Greenwood (1965) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึงการตัดสินใจ

ขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางป้องกว้างเพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่างๆให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่าง

สัมฤทธิ์ผล ที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำพิพากษาเป็นต้น

2.3 Heinz Eulau และ Kenneth prewitt (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่

ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่น่านอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำซ้ำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้นในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำ โดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิดการปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

2.4 C.Althaus, P.Bridgman และ G.Davis (2007) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือ

สำหรับการปกครอง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หลังจากมีการระดมความคิดที่อาจจะต้องแข่งขันกัน นโยบายยังเป็นผลมาจากการประสาน ผลประโยชน์และอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีอยู่หลากหลายในระบบการเมือง

3. ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

3.1 Charles Jacop (1966) ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะหมายถึงหลักการแผนงานหรือแนวทางการกระทำต่างๆ

3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ

3.3 ทินพันธ์ นาคะตะ (2516) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆให้แก่สังคม

3.4 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ. ศ. 2542 (2542) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงหลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการที่เกี่ยวกับประชาชน กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทางดังนี้ นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล พจนานุกรม และมิติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกล้องกว้าง ที่รัฐบาลได้กระทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะหมายถึง สิ่งที่เป็นกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจ/แนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการบริหารหรือแนวทางการวางแผนและการกำหนดโครงการเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น นโยบายการป่าไม้ของไทย หมายถึง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ปรับปรุง พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ. ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ส่วนพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันอาจมองว่าเป็นแนวทางการพิจารณาเลือกตัดสินใจทางเลือกต่างๆ เพื่อนำพลังงานจากแหล่งอื่นมาเป็นพลังงานทดแทนปิโตรเลียม ทางเลือกในการนำพลังงานมาจากแหล่งต่างๆเช่น เซลล์แสงอาทิตย์ ความร้อนจากแสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ กังหันลม กากอ้อย และแกลบเป็นต้น ทางเลือกเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงการเพื่อนำไปสู่การกระทำของรัฐบาล ในเรื่องป่าไม้และพลังงานต่างๆ ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบายกำหนดทางเลือกตัดสินใจ

กำหนดแผนงาน /โครงการ จำเป็นต้องทราบเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรม/ทางเลือกตัดสินใจ/แผนงานนั้นนั้นไว้ก่อนแล้ว

เมื่อมีการกำหนดนโยบายหนึ่งขึ้นมา นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ฝ่ายรัฐบาล

ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่นิยมชมชอบ เช่นนโยบายประชานิยมของพรรคพลังประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 โดยมีพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นโยบายประชานิยมที่ทำให้พรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เมื่อรัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติแล้วประชาชนรู้สึกพึงพอใจในนโยบายเหล่านั้น จนทำให้รัฐบาลได้รับเลือกตั้งสมัยที่ 2 ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ จึงได้จัดตั้งรัฐบาลผสมในปี พ.ศ. 2551 หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2541 - 2550)พรรคชาติไทยและพรรคมัชฌิมาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ได้สานต่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาลผสมเดิมบางนโยบาย (เช่นกองทุนหมู่บ้าน 30 บาทรักษาทุกโรค บ้านเอื้ออาทรเป็นต้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าวได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว) นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ยังริเริ่มนโยบายประชาวิวัฒน์ เช่นการเข้าถึงระบบประกันสังคมโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่นอกระบบ รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสมทบเงิน 100 บาทต่อเดือนเข้าระบบประกันสังคม การแก้ปัญหาค่าครองชีพโดยเฉพาะปัญหากองทุนน้ำมันยกเลิกการตรึงราคา LPG ในภาคอุตสาหกรรม แต่ยังตรึงราคาภาคครัวเรือนและขนส่งต่อไป เป็นต้น

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2554 พรรคเพื่อไทย (พ.ศ. 2550) ได้ประกาศนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งด้วยคำมั่นสัญญาต่างๆ นโยบายดังกล่าวมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับรากฐาน ได้แก่ คนยากจนในชนบทและในเมือง ทำให้พับได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลมีนโยบายประชานิยมในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้แก่ (1) พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยอย่างน้อย 3 ปี (2) ให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท (3) ให้เบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 600 - 1,000 บาทตามช่วงอายุ (4) ให้มีมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับบ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก (5) ปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือร้อยละ 23 และ 25 ในปี พ.ศ. 2555 และ 2556 ตามลำดับ (6) เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนอีกแห่งละ 1 ล้านบาท (7) จัดตั้งกองทุนพัฒนาสตรีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท (8) จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน

และชุมชน SML จำนวนเงิน 300,000 - 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน (9) นำระบบจำนำสินค้าเกษตรมาใช้โดยเฉพาะ ข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเปลี่ยนละ 15,000 บาทและ 20,000 บาท ตามลำดับ เป็นต้น (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554: 8-9) นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานในภาครัฐและทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยภายใต้รัฐบาลที่มีพรรคเพื่อไทย
เป็นแกนนำ

2. ฝ่ายข้าราชการ

นโยบายสาธารณะ เป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจจักกำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดพระราชฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้านโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม/เฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้ และวัดได้ ก็จะช่วยให้ข้าราชการ/ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่ายและสอดคล้องตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิผลที่ต้องการได้ ในการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐของประเทศไทย และสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดูแนวทางการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะช่วยให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการเกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆซึ่งจะช่วยให้นโยบายทุกด้านที่ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. ฝ่ายประชาชน

นโยบายพรรคการเมืองซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของพรรครัฐบาลเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกให้จัดตั้งรัฐบาลทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัคร/พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้นกว่าการเปรียบเทียบกับการพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผูสมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศที่นิยมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญกับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเน้นนโยบายจองพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดแทนคำมั่นสัญญา ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ไว้กับประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นในอดีต นโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรค

เพื่อไทยในเวลต่อมามุ่งเน้นที่จะดึงคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในชนบทและในเมืองระดับรากหญ้า โดยจัดสรรเงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่จับต้องได้ไปถึงมือประชาชนโดยตรง ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความสำคัญจากคุณค่าที่รัฐบาลให้นโยบายที่ตอบสนองความต้องการของตน เช่นนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรพร้อมฟื้นฟูอาชีพซึ่งประกอบด้วย (1) พักชำระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย 3 ปี (2) ลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านสถาบันเกษตรกร (3) แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร (4) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน (5) จัดตั้งธนาคารประชาชนและแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน นโยบาประชานิยมของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดข้นอย่างแท้จริง เพื่อหวังคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การที่พรรคการเมืองชูประเด็นนโยบายประชานิยมของพรรคมีผลต่การเปลี่ยนแปลงบทบาทในการกำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานราชการอื่นๆ ไปเป็นเพียงส่วนเสริม รัฐบาลเป็นผู้ขับเคลื่อน
หรือนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวเองมากกว่าที่จะหวัง พึ่งราชการประจำ (วินัย ผลเจริญ, 2546 :1)

4. สำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆ

ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติการประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อและยุตินโยบาย ผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะจะได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์ / ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี และเมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิผลและเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน / องค์การ/ สังคม

พัฒนาการของการศึกษา

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับที่มาของการศึกษานโยบายสาธารณะว่าเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดและเนื้อหาของการศึกษานโยบายในแต่ละด้านเป็นอย่างไร จะช่วยให้เข้าใจขอบข่ายและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ รวมทั้งนำความเข้าใจเหล่านั้นมาศึกษาเปรียบเทียบกับนโยบายสาธารณะของประเทศไทย

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในสังคมตั้งแต่มนุษย์จัดระบบการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบแบบแผน นโยบายสาธารณะในสมัยกรีกเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม กฎระเบียบที่นำมาใช้บังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือละเว้นการประพฤติปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาของสังคมที่เห็นว่ายากต่อการแก้ไขถ้า

ปัญหานั้นเกิดขึ้นและเพื่อสร้างสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในสังคมที่เอื้อให้คนในสังคมอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ เพราะเป็นเครื่องชี้นำการวางแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ในขณะเดียวกันเป็นกฎเกณฑ์กำหนดขอบเขตการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้เกิดการประสานและร่วมมือกันในการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน/องค์การ จนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในปัจจุบันปรัชญาทางการบริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับก็คือ การเมืองและการบริหารไม่แยกออกจากกันกล่าวอีกนัยหนึ่งการบริหารภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของการเมืองกับการบริหาร การแยกการเมืองออกจากการบริหารเป็นเหตุให้การบริหารไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการบริหารงานทุกระดับมักมีการเมืองและค่านิยมมาเกี่ยวข้องเสมอ แนวความคิดนี้นำมาใช้พัฒนาองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐ รูปแบบของการกำหนดนโยบาย แนวทางการกำหนดนโยบายที่ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายและการปรับปรุงนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะเน้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐศาสตร์กับรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะอาจแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 2 ระยะคือ

1. ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1950 – ค.ศ. 1969)

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการจัดตั้งสภาพที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1946 มีการระดมเอานักวิชาการด้านต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่นักเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมวิทยา และนักรัฐประศาสนศาสตร์มาช่วยกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกนักวิชาการเหล่านี้ต่างนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำงาน ณ สภาที่ปรึกษาฯ กลับไปพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในงานหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้า ในปี ค.ศ. 1948 D.Waldo นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้เรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์คนอื่นๆ หันมาสนใจศึกษารัฐศาสตร์ในลักษณะที่มุ่งศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น แทนที่จะศึกษาโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารเพียงอย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1951 D.Lener และ H.D. Lasswell ได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ที่จะนำความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม เหตุการณ์ที่ทำให้นักวิชาการจำนวนมากหันมาศึกษานโยบายสาธารณะในแนวเสนอแนะนโยบายสาธารณะก็คือ ในช่วยทศวรรษ 1960 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้ประธานาธิบดี J.F. Kennedy และ ประธานาธิบดี L.B. Johnson โดยเฉพาะสงครามเวียดนามประสบความล้มเหลว สหรัฐอเมริกาทุ่มเทความช่วยเหลือด้านต่างๆ ให้และส่งทหารไปช่วยรบ ทำให้ทหารอเมริกันสูญเสียชีวิตมากมาย มติมหาชนอเมริกันส่วนหนึ่ง

ประท้วงต่อนโยบายนี้อย่างรุนแรง เพราะคิดว่านโยบายนี้ไม่ถูกต้องดังนั้น ในปี ค.ศ. 1968 ประธานาธิบดี R.Nixon จึงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศเดิมโดยการถอนกำลังทหารกลับประเทศ และมอบภาระการสู้รบให้เวียดนามใต้รับไปดำเนินการเอง จนในที่สุดเวียดนามใต้ต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์ในที่สุด ดังนั้นในช่วง ปี ค.ศ. 1950-1969 ในสหรัฐอเมริกามีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นระบบ และมุ่งแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะที่ต่างจากเดิม กล่าวคือ เน้นศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและการนำองค์ความรู้มาใช้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน แทนที่จะศึกษาว่ารัฐบาลขณะนั้นกำหนดนโยบายอะไร เนื้อหาของนโยบายคืออะไร อย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะขณะนั้นยังอยู่ในวงจำกัด

2. ระยะขยายตัว (ค.ศ. 1970 – ปัจจุบัน)

ข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะให้นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับการสนองตอบในต้นปี ค.ศ. 1970 กล่าวคือหลังจากสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration) ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1968 และผู้ร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งในครั้งนั้นเห็นด้วยที่จะนำแนวทางนโยบายสาธารณะมาใช้ศึกษารัฐศาสตร์ แทนที่จะปล่อยให้นักรัฐประศาสตร์เป็นผู้นำแนวทางนี้ไปใช้ศึกษาเพียงฝ่ายเดียว

ในทศวรรษ 1970 การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญกล่าวคือ นักวิชาการหลายสำนักความคิดเห็นได้เสนอแนะทฤษฎีและเทคนิคการบริหารงานมากมายที่แตกต่างกัน มีการโจมตีทฤษฎีรัฐศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ซึ่งทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประสบกับสภาพการณ์ขาดเอกลักษณ์ของวิชา จนนักวิชาการไม่ต้องการตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับการแสวงหาทางออกให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากคิดว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีประโยชน์ (Schick in Mosher, 1975 อ้างในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2533 : 49)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 นักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคลื่นลูกใหม่ได้ร่วมกันจัดสัมมนาที่มหาวิทยาลัย Syracuse มลรัฐ New York เพื่อแก้สถานการณ์ที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณะโดยพยายามแสวงหาขอบข่ายและแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา การสัมมนาครั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา 2 ประการ คือ

(1) นักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง ได้รวมตัวกันในนามของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ผลที่ตามมาก็คือ งานเขียน งานวิจัย และการพัฒนาหลักสูตรการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา และในประเทศกำลังพัฒนาในเวลา

ต่อมา ได้รับอิทธิพลจากนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มนี้อย่างมากตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาจนทุกวันนี้

(2) ผู้ร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันอยู่ประเด็นหนึ่ง คือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในอนาคต มีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ (Schick, 1975 : 161 อ้างในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2533 : 50) การที่นักบริหารภาครัฐต้องยึดถือเป้าหมายด้านความเป็นธรรมทางสังคมเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายอื่นๆ เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นต้น และเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายใหม่นี้ นักบริหารต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติเสียใหม่ว่าการบริหารไม่อาจแยกต่างหากออกจากการเมือง นักบริหารต้องเลิกวางตัวเป็นกลางทางการเมือง และต้องเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และผู้นำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติด้วย (Fredeickson, 1980 : 6 อ้างในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2533 : 50)

สรุปได้ว่าพัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับอิทธิพลมาจากสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่ว่าต่างมุ่งหวังสร้างองค์ความรู้ตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติให้เกิดผลดีต่อสังคม (Lerner & Lasswell, 1951)

ต่อมาเมื่อสังคมอเมริกันประสบปัญหาวิกฤติในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาสังคมได้รับความสำคัญมากขึ้น โดยเน้นแนวการศึกษาแบบสังคมศาสตร์ประยุกต์เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปแก้ไขปัญหาสังคม ได้อาศัยวิทยาการสมัยใหม่ด้านการวิจัยปฏิบัติการ (operation research) สถิติ คณิตศาสตร์ประยุกต์ เทคนิควิธีระบบงบประมาณและแผนงาน ช่วยให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะพัฒนาไปในแนวเสนอแนะนโยบาย หรือหาทางเลือกของนโยบายที่ดีที่สุดให้แก่ผู้กำหนดนโยบายอย่างมีหลักเหตุผล (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : 27-28) เป็นเหตุให้การศึกษาวิจัยประยุกต์เชิงนโยบายพัฒนาไปอย่างมาก จนมีการกำหนดวิชาที่ว่าด้วยแนวทางนโยบายสาธารณะ ไว้ในหลักสูตรการศึกษารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา เช่น มหาวิทยาลัย Michigan มหาวิทยาลัย California (Berkeley) และมหาวิทยาลัย Harvard เป็นต้น และมีการจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันเพื่อการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะที่แยกออกต่างหากจากหลักสูตรการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาที่เจริญก้าวหน้าอย่างมาก มีอิทธิพลผลักดันให้เกิดการตื่นตัวสนใจศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2533 : 51)

ในปี ค.ศ. 1974 วิชานโยบายสาธารณะได้ถูกเสนอให้บรรจุเป็นวิชาหนึ่งในโครงการศึกษาโดยสมาคมสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ (National Association of School of

Public Affairs and Administration) และกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการดังนี้ คือ (1) เพื่อให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ (Knowledge) ด้านกระบวนการของนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย รวมทั้งมีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนากลยุทธ์เพื่อให้นโยบายบรรลุผลและมีความเข้าใจในปัญหาของนโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายการเกษตร นโยบายการศึกษา นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (2) เพื่อให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีทักษะ (Skill) ที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และตีความปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่นๆ และ (3) เพื่อให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ (Public value) เพื่อจะได้ใช้ความรู้และความชำนาญเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม (วรเดช จันทรศร , 2513 : 65)

สำหรับการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศไทย ได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2520 จากการผลิตผลงานเรื่อง “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดยกุลธน ธนาพงศธร ต่อมาก็มีผลงานอื่นๆ ตามมา เช่น “การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน” (2528) โดย เสถียร เหลืองอร่าม “เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย” (2535) โดยทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ) “นโยบายสาธารณะ” (2538) โดยศุภชัย ยาวะประภาษ เป็นต้น

การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะของนักวิชาการไทยส่วนใหญ่ มักเน้นการวิเคราะห์นโยบายมากกว่าการเสนอแนะนโยบาย ในการนำเสนอเนื้อหาสาระของผลงานมักใช้วิธีการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่ขั้นการก่อตัวนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย แต่งานวิจัยซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institution Foundation : TDRI) ให้การสนับสนุนมีความแตกต่างจากงานทั่วไปคือ เน้นการเสนอแนะนโยบาย เช่น “การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” (2540) โดยมัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล “แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2544” (2540) โดยฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ “การพยากรณ์แบบแผนการเจ็บป่วยและความต้องการแพทย์ในอนาคต” (2539) โดย มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล เป็นต้น

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ กำหนดให้วิชานโยบายสาธารณะเป็นวิชาบังคับในสถาบันการศึกษาของไทยหลายแห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า นับวันสาขาวิชานโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่ อุทัย เลาหวิเชียร (2519) ได้กล่าวว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรเน้นความเป็นวิชาชีพทางการบริหาร การจัดหลักสูตรและเนื้อหาสาระควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของไทยเป็นหลักสำคัญ สาขาวิชาที่มี

ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นคือ นโยบายสาธารณะและหารบริหารโครงการ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies : IPPS) ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2528 พร้อมทั้งมีการผลิตผลงานเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้แก่คนทั่วไป สถาบัน IPPS เป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีให้กับภาคีนโยบายต่างๆ ผ่านระบบการศึกษาที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ (2) ส่งเสริมความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้กับภาคียุทธศาสตร์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และภาคีอื่นๆ และ (3) สร้างเครือข่ายวิชาการระหว่างสถาบันวิชาการและสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีในสังคม (แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันการศึกษาไทยเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี , 2011 ; WWW.TUHPP.NET)

ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

นักวิชาการเกือบทุกสาขาวิชาทั้ง รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยามานุษยวิทยา นิติศาสตร์ จิตวิทยา คณิตศาสตร์ ปรัชญา ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ต่างมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ แต่ประเด็นและเนื้อหาสาระของนโยบายที่นักวิชาการแต่ละสาขาสนใจนี้แตกต่างกัน ประกอบกับการศึกษาของสาขาวิชานโยบายสาธารณะเพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นาน สาขาวิชานโยบายสาธารณะจึงหยิบยืมความรู้จากวิชาการด้านต่างๆ ทั้งด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และปรัชญามาประยุกต์ใช้ในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ จึงทำให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะมีลักษณะสหวิทยาการ (interdiscipline) ตัวอย่างของสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ได้แก่ (Negel , 1994 : XIV , XVI ; สร้อยตระกูล อรรถมานะ , 2535 : 37-51)

1. สาขาวิชารัฐศาสตร์

เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำเนิดและลักษณะของรัฐ สถาบันการเมืองการปกครอง ระบบการเมือง กระบวนการทางการเมืองที่มีส่วนในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคม อำนาจการตัดสินตกลงใจ ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น อิทธิพล อำนาจ

ผลประโยชน์ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น กล่าวได้ว่าสาขาวิชารัฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในประเด็นความเป็นไปได้ทางการเมืองหรือปัจจัยทางการเมืองซึ่งล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การสืบต่อและการยุตินโยบาย นอกจากนี้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง อิทธิพล ผลประโยชน์ของฝ่าย/กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไข การกำหนดนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ยังอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาล ในการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะยังได้หยิบยืมกรอบแนวความคิดพื้นฐานหรือตัวแบบหรือทฤษฎีในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาใช้อธิบายการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจในนโยบายสาธารณะอีกด้วย (ดูเพิ่มเติมในบทที่ 4)

2. สาขาวิชานิติศาสตร์

เป็นวิชาที่ศึกษาการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมที่ช่วยให้ประชาชนอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข เพราะเป็นเครื่องมือในการประกันสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมของกฎหมายเป็นหลักนำที่รัฐต้องยึดมั่นเพื่อความเป็นนิติรัฐ ทำให้การใช้อำนาจแทรกแซงลดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นที่ที่ไม่ถูกต้อง และยังแสดงถึงระดับของการพัฒนาการของสังคมและจุดยืนทางอุดมการณ์ทางการเมือง สาขานิติศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะอย่างแน่นแฟ้น ดังปรากฏว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของประเทศไทยซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศและกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมไทย ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญดีต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม จึงจะทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความสามารถในการบังคับใช้ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐบาลและกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวกับสาธารณะ เช่น การเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิเสรีภาพของประชาชน กระบวนการในทางตุลาการ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ เป็นต้น เหล่านี้ต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเรียกว่านโยบายต้นแบบ (Metapolicy) รัฐบาลกำหนดและปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะตัวแสดงหรือตัวกระทำการ ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย สำหรับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีไทยแถลงต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแสดงให้ปรากฏว่านโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2554 : วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี , 2524)

3. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

เป็นวิชาที่ว่าด้วยความเป็นไปเกี่ยวกับการผลิต ปัจจัยการผลิตวิธีการผลิตเพื่อทำให้เกิดความมั่งคั่งในรัฐ ประชาชนกินดีอยู่ดีและมีฐานะมั่งคั่ง รวมทั้งวิธีการซึ่งช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มุ่งแสวงหาทางเลือกที่จะทำการผลิต/ลงทุนเพื่อทำกำไรสูงสุด/ผลได้ที่คุ้มค่า โดยประยุกต์ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์มากสำหรับผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญก่อนที่จะตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในกิจการสาธารณะประเภทนโยบายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญก่อนที่จะตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในกิจการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง จากผลการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจในประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนาช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ความเจริญทางเศรษฐกิจล้วนรับใช้ผลประโยชน์ของมนุษย์ด้วยความเจริญทางวัตถุและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเท่านั้น การพัฒนาขาดความสมดุลและนำมาซึ่งวิกฤติของเศรษฐกิจดังเช่น วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 9 (2545 – 2549) จนถึงฉบับที่ 11 (2555 – 2559) ซึ่งเป็นนโยบายของประเทศรวมทั้งนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (2551) และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (2554) ได้ให้ความสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน โดยเน้น (1) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและไม่พึ่งพาแต่ภายนอก (2) ความเท่าเทียมกันทางรายได้ของประชาชน และ (3) ประสิทธิภาพคือการขายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2550) แนวนโยบายที่มีพื้นฐานของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้จะสามารถป้องกันปัญหาเศรษฐกิจและสร้างระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนมีความมั่งคั่งอันเป็นวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

4. สาขาวิชาจิตวิทยา

เน้นศึกษามนุษย์โดยเฉพาะเรื่องความจำ บุคลิกภาพ สติปัญญา โดยศึกษาเฉพาะระดับบุคคล ความรู้ทางจิตวิทยานำมาใช้ในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ เช่น การวิเคราะห์ความรู้สึก/ ความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล หรือวิเคราะห์พฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ว่าเป็นผลมาจากจิตใจ/บุคลิกภาพของประชาชนในสังคมอย่างไร การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐทำให้ประชาชนเชื่อมั่นรัฐบาลได้อย่างไร ผู้นำ เช่น พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีบุคลิกภาพ / ภาวะผู้นำที่สำคัญประการใด ที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ยึดกฎระเบียบ/กฎหมายในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่/ข้าราชการ

5. สาขาวิชาสังคมวิทยา-มานุษยวิทยา

เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการ/ความเป็นมาของมนุษย์ ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นสังคม สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ศาสนา ความสัมพันธ์ทางครอบครัว/เครือญาติ กฎหมาย สถาบันและชุมชนของมนุษย์ ความสัมพันธ์หรือพฤติกรรมระหว่างบุคคลต่อบุคคล พยายามอธิบายให้เราเข้าใจว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคมได้อย่างไร องค์ประกอบทางสังคมมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างไร ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับสังคม ต้องนำหลักฐานทางสังคมวิทยา-มานุษยวิทยามาประกอบการอธิบายว่า ทำไมมนุษย์จึงมีพฤติกรรมเช่นนั้น สภาพสังคมและกลุ่มคนในสังคมยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานของนโยบาย เช่น สภาพความเสื่อมโทรมของเมือง การไร้ระเบียบของสังคม ความมีวินัยของประชาชน การแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นต้น

6. สาขาวิชาปรัชญา

เป็นวิชาที่ว่าด้วยความเป็นจริงเกี่ยวกับชีวิตว่า ควรดำเนินชีวิตอย่างไรจึงจะมีความสุข จุดหมายปลายทางในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ควรเป็นอย่างไร สังคมในอุดมคติควรมีลักษณะอย่างไร ความเชื่อของคนแต่ละคนในเรื่องต่างๆ ถือเป็นปรัชญาชีวิตของเขา เหตุผลและความเชื่อที่เป็นสมมติฐานซึ่งยังไม่ได้รับการพิสูจน์ให้ปรากฏชัดแจ้ง ถือเป็นปรัชญาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องใช้หลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สอดคล้องกับอุดมการณ์และวิถีชีวิตของประชาชน เช่น ความเสมอภาพ ความเป็นธรรม ความถูกต้อง ขณะเดียวกันในการบริหารงานของรัฐบาลต้องอาศัยหลักจริยศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความถูกต้องของการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ ศีลธรรม คุณธรรม อันเป็นพื้นฐานของกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องยอมรับและนำไปปฏิบัติ

7. สาขาวิชาสถิติ

สถิติ หมายถึง การบันทึกตัวเลขหรือข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงในเชิงเปรียบเทียบหรือ หมายถึง คณิตศาสตร์ประยุกต์ที่นำเอาหลักทางคณิตศาสตร์ ตรรกวิทยามาประยุกต์ใช้ในสภาพชีวิตประจำวันและการบริหาร ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือผู้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะควรมี

ความรู้พื้นฐานด้านสถิติ เพื่อใช้สถิติเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหาทางการบริหาร การวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสม

8. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

เป็นวิชาที่ศึกษาความพยายามของกลุ่มคนที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลอันเกี่ยวกับสาธารณะหรือประชาชนทั่วไป การบริหารงานสาธารณะมักดำเนินอยู่ในแวดวงราชการเป็นหลัก และมีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานและสัมพันธภาพของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่ก็เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชนและปัจเจกชนในอันที่จะจัดหาบริการให้แก่ชุมชน กล่าวได้ว่า สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษาว่ารัฐบาลบริหารงานอย่างไร โดยเน้นวิธีการและกระบวนการดำเนินงาน ให้ความสำคัญกับการจัดการภายในและกลยุทธ์ในการควบคุม มีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์สิ่งที่เปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ดังนั้นการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐก็เป็นไปเพื่อบรรลุวัตประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานหรือรัฐบาลที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ สาขาวิชานโยบายสาธารณะแตกต่างจากสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นที่ว่า สาขาวิชานโยบายสาธารณะเน้นศึกษาว่ารัฐบาลทำอะไร โดยให้ความสำคัญกับผลของกระบวนการดำเนินงานหรือวัตถุประสงค์/เป้าหมายของนโยบาย และมีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ/นโยบาย

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาที่ศึกษาว่ารัฐบาลกระทำอะไร และไม่กระทำอะไร เพราะเหตุใด มีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างไร ก่อให้เกิดผลอะไร ผลการดำเนินงานช่วยบรรเทาและแก้ไขปัญหาในองค์การ/สังคม/ชุมชน/ประเทศ ได้มากน้อยเพียงใด จากพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้ว เราสามารถจำแนกแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวพรรณนานโยบาย (descriptive approach) และแนวเสนอแนะนโยบาย (Prescriptive approach)

แนวพรรณนานโยบาย เป็นแนวทางการศึกษาแนวหนึ่งในการศึกษานโยบายสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบว่านโยบายถูกกำหนดมาอย่างไร ช่วยให้เกิดความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบายสาธารณะ (Knowledge of public policy) ส่วนการเสนอแนะนโยบายเป็นอีกแนวทางการศึกษาหนึ่งที่มุ่งศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบว่านโยบายควรจะถูกกำหนดอย่างไร ช่วยให้เกิดความรู้ในตัวนโยบายสาธารณะ (Knowledge in public policy) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2535 : 9) เนื่องจากแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทั้ง 2 แนวประกอบด้วยแนวความคิดกว้างๆ ว่าจะศึกษาปรากฏการณ์หนึ่งที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะอย่างไร ดังนั้นผู้ศึกษาสามารถเลือก

แนวทางการศึกษาในแนวทางการศึกษาหนึ่งมาเป็นกรอบการศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการศึกษานโยบายนั้นๆ

ความแตกต่างของแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทั้งสองได้แก่ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2535 : 1-21 และ 2539 : 26-31)

1. แนวทางการศึกษาเชิงพรรณนา

อาจเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า แนวนโยบายศึกษา (policy studies) หรือแนวตัวแบบ (model study) ได้รับอิทธิพลจากวิธีการศึกษาด้านพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมายปรัชญา คณิตศาสตร์ประยุกต์ และการวิเคราะห์ระบบข้อมูล โดยนำวิธีการศึกษาต่างๆ ดังกล่าวมาพรรณนาและอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ได้ข้อสรุปซึ่งสามารถนำไปใช้สร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการในลักษณะที่เป็นหลักการทั่วไป/ตัวแบบ/ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ รวมทั้งคาดคะเนความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรต่างๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคม ประเด็นการศึกษาของแนวทางนี้ประกอบด้วย 4 หัวข้อ คือ

1) **เนื้อหาสาระของตัวนโยบาย** โดยศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะ และการดำเนินงานของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง

2) **กระบวนการนโยบาย** โดยศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอน/วิธีการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ตัวแสดง/

ตัวกระทำการ/ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน อิทธิพลของตัวแสดง/ตัวกระทำการ/ผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นตอนหนึ่งๆ และพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย

3) **ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบาย** เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์

เชิงเหตุผลระหว่าง (1) ปัจจัยที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ กับปัจจัยนำออก/ผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง นั่นก็คือ ตัวนโยบายและ (2) ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี โดยใช้ตัวบ่งชี้ต่างๆ เกี่ยวกับผลผลิตของนโยบาย เช่น ระดับรายได้ ระดับการศึกษา ระดับรายจ่ายของรัฐบาล เป็นต้น

4) **ผลลัพธ์ และ/หรือผลกระทบของตัวนโยบาย** เป็นการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนิน

นโยบายหนึ่งๆ ผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาจากประสิทธิผลประสิทธิภาพในการผลิตและบริการสาธารณะ ผลกระทบได้แก่ สิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายแล้วก่อให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงต่อสังคมโดยรวม ทั้งผลที่ตั้งใจและผลที่ไม่ตั้งใจ ศึกษาโดยใช้การวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อนำผลสรุปของการวิจัยมาใช้สำหรับตัดสินใจสืบต่อและยุตินโยบาย

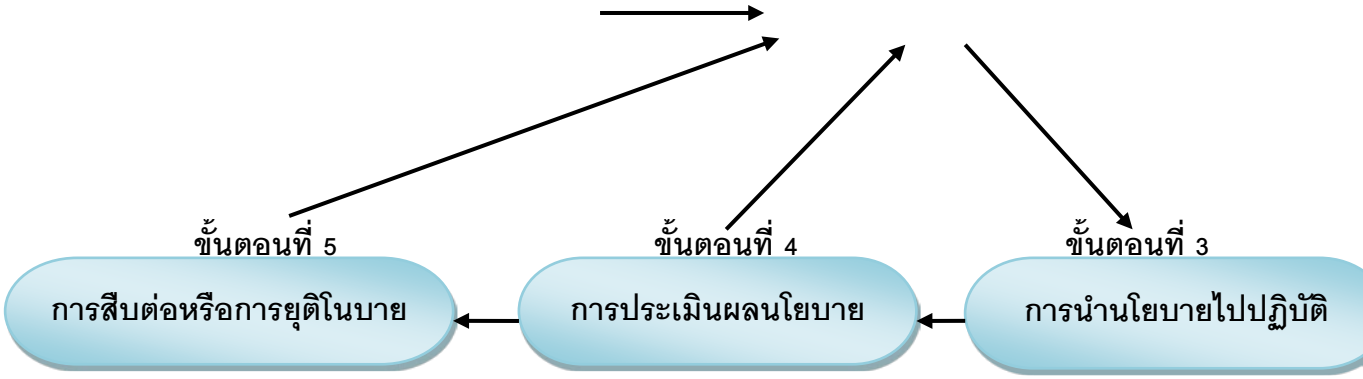
จากประเด็นการศึกษาทั้ง 4 หัวข้อข้างต้น อาจจัดกลุ่มประเด็นการศึกษาของแนวทางการศึกษาเชิง

พรรณนาได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy-making process) ประกอบด้วยประเด็นการศึกษา 2 หัวข้อแรกที่กล่าวมาข้างต้นคือ เนื้อหาสาระของตัวนโยบายและกระบวนการนโยบาย ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง หรือการใช้ค่านิยม ได้แก่ ความเชื่อจริยธรรม มาตรฐาน และบรรทัดฐานในการตัดสินปัญหา มากกว่าเป็นเรื่องของทางเลือกที่มีเหตุผล ปัจจัยทางการเมืองซึ่งแทรกอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์จากความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคล/กลุ่มบุคคลในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน

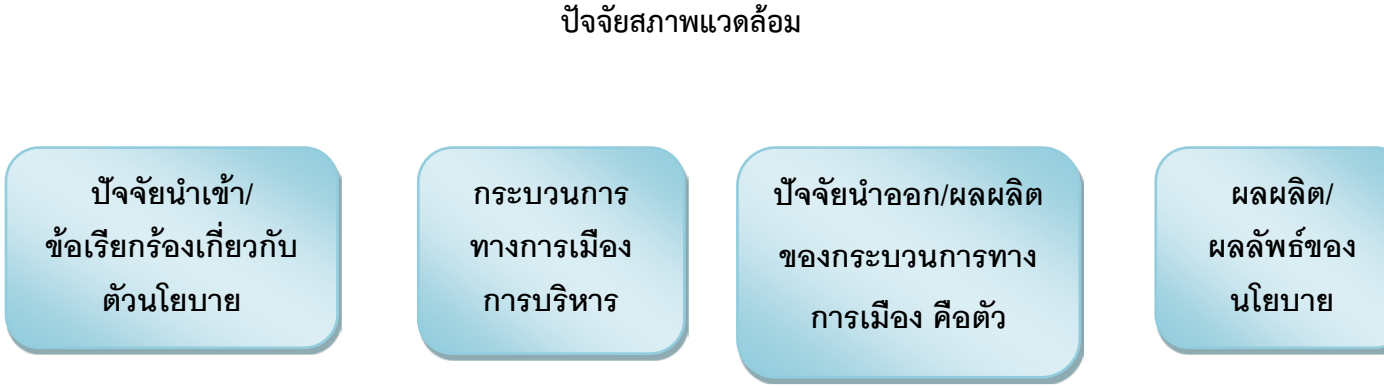
แนวทางนี้ศึกษานโยบายกรณีศึกษาอย่างเจาะลึก ใช้การพรรณนาและอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวพันกันอย่างต่อเนื่อง แนวทางนี้ทำให้ผู้ศึกษาทราบรายละเอียดและพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้ว่านักวิชาการจะพยายามสร้างเป็นหลักการเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายแต่ต่างมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการจำแนกขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายทั่วไปน่าจะประกอบด้วยขั้นการก่อตัวของนโยบาย (public policy formation) ขั้นการกำหนดนโยบาย (public policy decision-making) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Public policy implementation) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (public policy evaluation) และขั้นการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย (public policy continuation and termination) โดยขั้นตอนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเรียงตามลำดับข้างต้น เพราะเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือเมื่อมีการประเมินผลนโยบายแล้วอาจกลับมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้นใหม่ หรืออาจนำข้อสรุปจากการประเมินมากำหนดนโยบายนั้นอีกครั้งหนึ่ง

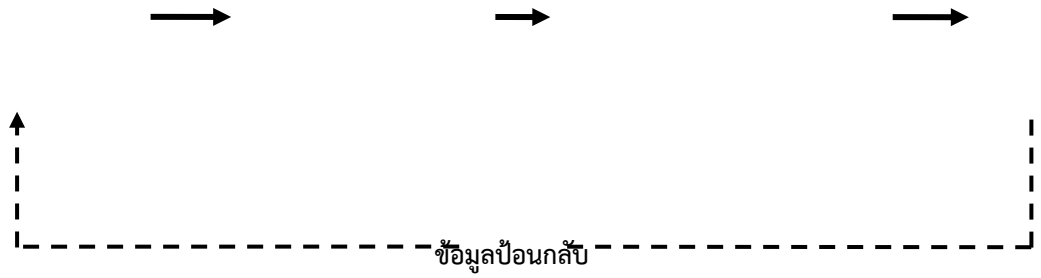
ภาพที่ 1.1 : ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ



(2) แนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (cause and impact relationships) ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทฤษฎีระบบ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นการศึกษาหัวข้อที่ 3 และ 4 จากที่กล่าวมาข้างต้นคือ ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบายและผลลัพธ์และ/หรือผลกระทบของตัวนโยบาย ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิกิริยาตอบโต้ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ภายในระบบนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) ในที่นี้คือข้อเรียกร้องเกี่ยวกับตัวนโยบาย ปัจจัยนำเข้าจะถูกแปรสภาพในกระบวนการทางการเมืองการบริหาร โดยการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายให้เป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (output) คือ ตัวนโยบายนั่นเอง ตัวนโยบายที่เกิดขึ้นได้รับอิทธิพลบางส่วนจากสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcome) ของนโยบายขึ้น ผลลัพธ์ของการดำเนินงานของนโยบายหรือข้อมูลป้อนกลับ (feedback) จะเป็นปัจจัยนำเข้าของนโยบายสาธารณะในรอบต่อไป แนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายนี้ อาจศึกษาจากผลกระทบของการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ ทั้งที่เป็นผลกระทบที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจเพื่อทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นผลดี/คุณ หรือเป็นผลเสีย/โทษ ในการศึกษาจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบวิทยาศาสตร์ โดยใช้ตรรกวิทยาทั้งแบบนิรมัย/อนุมาน (deduction) และแบบอุปนัย/อุปมาน (induction) ด้วยการวิเคราะห์ทางสถิติ เช่น การหาค่าสหสัมพันธ์การวิเคราะห์การถดถอย เป็นต้น รวมทั้งอธิบายพรรณนาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ

ภาพที่ 1.2 : ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิต/ผลลัพธ์ของนโยบาย





2. แนวทางการศึกษาเชิงเสนอแนะ

อาจเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า แนวการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาการจัดการ เทคนิควิธีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มเทคนิควิธีสถิติประยุกต์ (applied statistical techniques) เช่น การวิจัยประเมินผล (evaluation research) เป็นต้น กลุ่มเทคนิควิธีการหาจุดที่ดีที่สุด (optimization techniques) เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลได้ (Cost-benefit analysis) โปรแกรมแบบเส้นตรงและแบบไม่ใช่เส้นตรง (linear and non-linear programming) เป็นต้น กลุ่มเทคนิคการตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยงและความไม่แน่นอน (decision-making under risk and uncertainty) เช่น ทฤษฎีการตัดสินใจ (decision theory) ทฤษฎีเกม (games theory) ทฤษฎีการเข้าแถวคอย (queue theory) เป็นต้น และกลุ่มเทคนิควิธีการจำลองและการสร้างรูปแบบต่างๆ (simulation and modeling techniques) เช่น ตัวแบบมาร์คอฟ (markov model) และดัชนีการแพร่กระจาย (diffusion index)เป็นต้น แนวทางการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ (Stokey & Zecknauser , Quade, Dunn อ้างในทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : 36) เพื่อ (1) ให้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจแก่ผู้กำหนดนโยบายว่าจากทางเลือกที่ศึกษาเหล่านั้นควรจะกำหนดนโยบายอย่างไร ควรตัดสินใจอย่างไรเพื่อให้นโยบายนั้นปราศจากค่านิยมส่วนตัว อคติหรือผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ (2) ให้การสนับสนุนนโยบาย โดยใช้เทคนิควิธีวิจัยเชิงปฏิบัติ เทคนิคสถิติประยุกต์ การวิเคราะห์เชิงระบบ การใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้ข้อโต้แย้งของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการแสวงหาการสนับสนุนให้ชัดเจนมากขึ้นกว่าการใช้วาทศิลป์ ในที่สุดการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือสวัสดิการสังคม

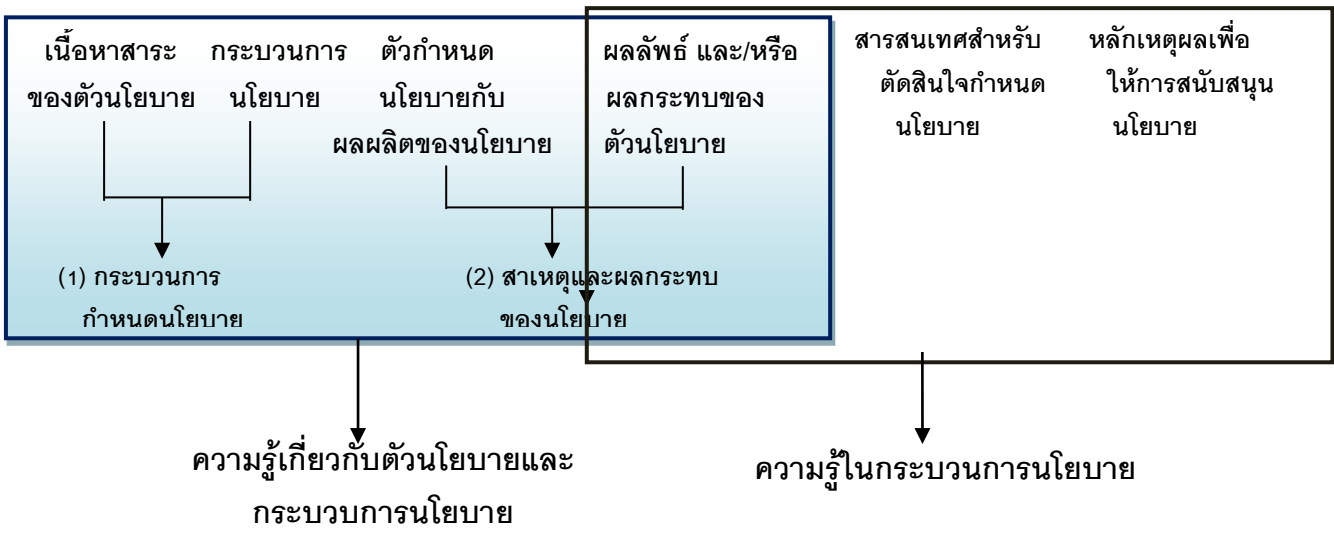
ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือ นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผลมากขึ้น เมื่อข้อมูลและข้อเสนอแนะที่ให้แก่ผู้กำหนดนโยบายเป็นสารสนเทศที่ปราศจากค่านิยมส่วนตัวและอิทธิพลของการเมือง

ด้วยเหตุผลข้างต้น B.W. Hogwood และ L.A. Gunn (1984 : 29) จึงได้เสนอให้ใช้คำว่า “นโยบายศาสตร์” (policy science) ซึ่งครอบคลุมแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทั้งในเชิงพรรณนาและเชิงเสนอแนะดังกล่าว แนวทางการศึกษาทั้งสองล้วนมีคุณค่าต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ และเสริมสร้างให้เกิดองค์ความรู้และการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบาย

ภาพที่ 1.3 : แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
นโยบายศาสตร์

1.แนวทางการศึกษาเชิงพรรณนาหรือ แนวนโยบายศึกษาหรือแนวตัวแบบ

2. แนวทางการศึกษาเชิงเสนอแนะ หรือแนวการวิเคราะห์นโยบาย



ที่มา : ดัดแปลงจาก Hogwood & Gunn, 1984 : 29
และทศพร ศิริสัมพันธ์ , 2539 : 31

กรอบผสมผสาน (Mixed framework) ที่เกิดจากแนวทางการศึกษาทั้งสองนี้เรียกว่าเป็นแนวทางการศึกษาเชิงสถานการณ์ (contingency approach) กล่าวคือ ในการศึกษานโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการศึกษานโยบายว่ามีอยู่จำกัด ทำให้ไม่สามารถศึกษาทุกประเด็นปัญหาอย่างเจาะลึก ประเด็นปัญหาและเนื้อหาสาระของตัวนโยบายยังเปลี่ยนแปลงไปตามการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน เช่น การวิเคราะห์เชิงปริมาณและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ปัจจัยทางการเมืองยังทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างวัตถุวิสัยหรือปราศจากค่านิยม

นอกจากนี้การศึกษาภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และการใช้เทคนิคหนึ่งๆ มักจะเกี่ยวข้องกับข้อสมมติฐานเบื้องต้น (assumption)* ยิ่งกว่านี้เทคนิคการกำหนดนโยบายยังอาจนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลักดันประเด็นปัญหานโยบาย หรือกีดกันไม่ให้ฝ่ายอื่นเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายนั้นๆ มากกว่าที่จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์เพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะบางขั้นตอนยังเกี่ยวข้องกับค่านิยมและเป็นเรื่องการเมืองอย่างมาก เช่น ขั้นตอนการนิยามประเด็นปัญหา เป็นต้น อย่างไรก็ดีในทัศนะของ Aaron Wildavsky (1980) การศึกษานโยบายสาธารณะโดยใช้กรอบผสมผสาน จะช่วยให้มีการถกเถียงประเด็นปัญหานโยบายระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง จนสามารถตัดสินใจทางเลือกสาธารณะจากหลายๆ ทางเลือกได้เป็นอย่างดี (Hogwood & Gunn, 1984 : 62)

สรุป

นโยบายสาธารณะมีความหมายแตกต่างกันตามแต่มุมมองของนักวิชาการแต่ละคน ในที่นี้อาจกล่าวโดยรวมว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่องค์การภาครัฐ/สังคม/ประเทศหนึ่งๆ ได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐ/สังคม/ประเทศ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายประชาชน รวมทั้งผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะในฐานะสาขาวิชาหนึ่งในสายสังคมศาสตร์ มีพัฒนาการตั้งแต่ทศวรรษ 1950 สภาพแวดล้อมของสังคมในช่วงเวลาต่างๆ กันทำให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสาขาวิชารัฐศาสตร์และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนกระทั่งต้นทศวรรษ 1970 สาขาวิชานโยบายสาธารณะเน้นการศึกษาเพื่อนำความรู้ที่ได้ไปใช้แก้ไขปัญหาสังคม ทำให้สาขาวิชานโยบายสาธารณะนำความรู้วิทยาการสมัยใหม่ด้านการวิจัยปฏิบัติการ มาคาดคะเนผลจากการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับสาขาวิชาต่างๆ ทั้งในสายสังคมศาสตร์และสายวิทยาศาสตร์อย่างกว้างขวาง

จากพัฒนาการและขอบข่ายของสาขาวิชานโยบายสาธารณะดังกล่าว ทำให้แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะจำแนกได้เป็น 2 แนวคือ แนวพรรณนานยาย และแนวเสนอแนะนโยบาย ซึ่งรวมเรียกว่า “นโยบายศาสตร์” วัตถุประสงค์ของนโยบายศาสตร์ก็คือ เพื่อให้ได้มาซึ่งส่วนที่เป็นความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบายและกระบวนการนโยบาย อีกทั้งส่วนที่เป็นความรู้ในกระบวนการนโยบาย

คำถามท้ายบท

1. นโยบายสาธารณะ หมายถึงอะไร ? นโยบายของหน่วยงาน / องค์การภาครัฐ จัดเป็นนโยบายสาธารณะหรือไม่ ? จงอธิบาย
2. นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อบุคคลฝ่ายต่างๆในสังคมอย่างไร ?
3. สาขาวิชานโยบายสาธารณะมีพัฒนาการมาอย่างไร ?
4. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชารัฐศาสตร์ เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะอย่างไร ?
5. จงอธิบายแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะมาพอสังเขป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กุลธน ธนาพงศธร. (2520). **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ. (2540). **แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2544.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2535). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2516). “นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ”**, พัฒนาบริหารศาสตร์** 13, 1 (มกราคม). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล. (2539). **การพยากรณ์แบบแผนการ เจ็บป่วยและความต้องการแพทย์ในอนาคต**. พรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

____. (2540). **การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรเดช จันทรศร. (2531). **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่** .กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2538). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2535). **สาธารณบริหารศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสถียร เหลืองอร่าม. (2528). **การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน.** กรุงเทพฯ: คุณพินอักษรกิจ.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2519). “นโยบายสาธารณะ: สาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกละเลยในวงการศึกษาของไทย”, **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 17 ฉ.1 (มกราคม).

ภาษาอังกฤษ

Althus, C., Bridgman P. and Davis G. (2007). **The Australian Policy Handbook**. 4th ed. Sydney: Allen and Unwin.

Anderson, J.E. (1984). Public Policy-Making. 3rded. New York: Holt, Rinehart and Winston. Massachusetts: D.C. Health.

Caldwell, L. (1970). **Environment: A Challenge to Modern Society**. London: Heinemann.

Dye, T. (1966). **Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the Fifty States**. Chicago: Rand-McNally.

Dye, (1984). **Understanding Public Policy**. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Easton, D. (1953). **The Political System**. New York: Knopf.

Eulau, H. and Kenneth, P. (1973). **Labyrinths of Democracy.** Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Greenwood, W.T. (1965). **Management and organizational Behavior: An Interdiscipli - nary Approach.** Ohio: South – Western Publishing Co.

Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). **Policy Dynamics.** Brighton: Wheatsheaf and New York: St. Oxford University Press.

Hogwood, B.W. (1984). **“Policy Analysis: The Dangers of Oversophistication”,** Public Administration Bulletin, 44, 19-28.

Jacop, C.E. (1966). **Policy and Bureaucracy.** Princeton, N.J.: N.T.D. Van Nostrand Co.

Lasswell, H.D. and Abraham, K. (1970). **Power and society.** New Haven: Yale University Press.

Lerner, D. and Lasswell, H. (1951). **Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press.

Negel S.S. (ed.) (1994). **Encyclopedia of Policy Studies**. 2th ed. New York: Marcel Dekker Inc.

Sharkansky, I. (1970). The Political Scientist and Policy Analysis", In Sharkansky I. (ed.). **Policy Analysis in Political Science.** Chicago: Markham Publishing Co.

สารสนเทศออนไลน์

แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันการศึกษาไทยเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี. (2011). "เกี่ยวกับเรา". แหล่งที่มา: http://www.tuhpp.net.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2554) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. แหล่งที่มา: http://www.th.wikipedia.org.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.thaigov.to.th//bb/_main31htm.

บทที่ 2
นโยบายสาธารณะกับการวางแผน

ความนำ

เมื่อนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับแนวทางกว้างๆที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้การที่นโยบายจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายของนโยบายได้นั้นจำเป็นต้องทำการวางแผนรองรับเพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้สัมฤทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการวางแผนจะกำหนดขอบเขตด้านต่างๆของงานอย่างชัดเจนแน่นอน นโยบายซึ่งเป็นสิ่งนามธรรม ต้องมีการจัดทำแผนเพื่อแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมในลักษณะที่เป็นมาตรการและกิจกรรมตามแผนงาน งานและโครงงาน แผนมีความสำคัญกับนโยบายเป็นอย่างมากในบทนี้จะกล่าวถึงประเด็นต่อไปนี้

- ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสารธารณะกับการวางแผน
- ความหมายของการวางแผน
- แนวความคิดของการวางแผน
- ความสำคัญของการวางแผน
- ประเภทของแผน
- ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนระดับต่างๆ
- กระบวนการวางแผน

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสารธารณะกับการวางแผน

ถ้าพิจารณาจากความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับ (1) กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมิติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาลและ (2) แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่๔ต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริหารในแต่ละเรื่อง ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

จากความหมายข้างต้น การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะแสดงให้ทราบถึงสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจที่คณะมนตรีจะกระทำหรือไม่กระทำ และยังต้องครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายบางเรื่องอาจจะต้องจัดทำแผนมารองรับ ถ้านโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้เลย เช่น นโยบายที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภาในวันอังคารที่23 สิงหาคม พ.ศ. 2554นั้น มีการกำหนดนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรกในเรื่องการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชน ได้แก่ นโยบายบ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554) หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการและอนุมัติหลักการของการคืนภาษีบ้านไม่เกินร้อยละ 10ของราคาบ้านไม่เกินราคา 500,000บาทและคืนภาษีให้ผู้ซึ่งไม่เคยซื้อรถยนต์ใหม่ ราคาไม่เกิน 1,000,000 บาท และครอบครองรถยนต์คันแรกนี้ภายในเวลา 5 ปี จะได้คืนภาษีไม่เกิน 100,000บาท นโยบายดังกล่าวสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิตหรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ โดยไม่ต้องทำการวางแผนรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แต่สำหรับการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ในลักษณะที่ต้องมีการวางแผนรองรับ อาทินโยบายระยะยาวของประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11(พ.ศ. 2555-2559) หรืออาจเรียกว่า แผนพัฒนาประเทศ (nation plan)ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการและในการวางแผนดังกล่าวมีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯฉบับที่ 11 นี้เป็นกระบวนการการ

พิจารณาตัดสินใจในขณะที่ทำการวางแผนว่า ประเทศไทยจะทำอะไร ทำโดยใคร และทำเพื่อใคร ดังนั้นแผนฯ นี้จึงธรรมในสังคม (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน(3) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมันคงของอาหารและพลังงาน (4) ยุทธศาตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (5) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและ(6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในการนำแผนพัฒนาประเทศประเทศไปปฏิบัติในลำดับต่อไปเกิดขึ้นเมื่อพรรคการเมืองได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล หรือบางกรณีพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยหลายพรรคจัดตั้งรับบาลผสม รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะแถลงกับรัฐสภาที่สอดคล้องกับแผนฯฉบับที่11นี้ นี่ก็หมายความว่า รัฐบาลต้องนำแผนฯ นี้ไปปฏิบัติ โกยทำหน้าที่แปลงแผนฯ นี้ให้เป็นแผนประจำปี ในลักษณะของแผนงานและโครงการ(Program, Workand project)มารองรับ

จึงกล่าวได้ว่า นโยบายที่มีความสำคัญและผลลัพธ์ของนโยบายจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมาย จำเป็นต้องการทำการวางแผนรองรับเพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนซ้ำซ้อนช่วยให้มีการประสานงานกันอย่างดี ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบต้องกำหนดความสำเร็จของเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ขณะเดียวกันแผนยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับมาตรการและกิจกรรมในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความไม่แน่นอนหรือการเปลี่อนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ในการดำเนินแผนงานจึงต้องที่การประเมินผลการนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงแผนให้เหมาะสมและสามารถไปปฏิบัติได้จริงหรืออาจจะมีการปรับปรุงนโยบายเพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ กล่าวสั้นๆก็คือ นโยบายเป็นสิ่งที่เป็นนามธรรมแต่การวางแผนเป็นการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมในลักษณะที่เป็นมาตรการและกิจกรรมตามแผนงาน และโครงการนั่นอง

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยว(Unitary state) มีการบริหารราชการแผนดินแบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมี 2 ชั้น ประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างส่วนบนและมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างส่วนล่าง รวมทั้งมีการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (ศุภชัย ยาวะประภาษและปิยากรหวังมหาพร ,2555:20) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะที่ค่อนข้างจำกัด สถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นผลมาจากการดำเนินงานร่วมกันของสถาบันทั้งสองสองในรูปของร่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากรัฐสภาสามารถออกพระราชบัญญัติได้ขณะที่คณะรัฐมนตรี/รัฐบาลสามารถออกพระราชกำหนดและนำไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ในภายหลังหรืออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึง หลังจากนั้น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเรื่องใดก็จะได้รับมอบหมายนโยบายไปปฏิบัติโดยดำเนินงานในลักษณะของการวางแผนงานและโครงการ

ความหมายของการวางแผน

A.Wateerton (1971:8) ได้ให้คำอธิบายว่า การวางแผนคือ ความพยายามที่มีระบบในการใช้ความรู้อย่างมีเหตุผลของมนุษย์ทำการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดจะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย/เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

D. Mcfarland (1974:315-316) ให้คำจำกัดความหมายของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนหมายถึง แนวคิดของการกระทำทางด้านการบริหารซึ่งต้องใช้ทักษะของการทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้า การแสดงอิทธิพลและควบคุมลักษณะทิศทางของการเปลี่อนแปลงการวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหารที่มีอย่างต่อเนื่องอยู่ในงานทุกอย่าง

T.AtchionและW.Hill (1996:486)ให้ความหมายของการวางแผนว่า คือ การตัดสินใจไว้ก่อนถึงการกำหนดแผนงานและวิธีการกระทำให้บรรลุผลผลตามจุดมุ่งหมายหมายขององค์การภายใต้โอกาสและข้อจำกัดของสิงแวดล้อมโดยตอบประเด็นคำถาม3ประเด็นดังนี้ ขณะนี้เราอยู่ที่ไหน จะไปอยู่ที่ไหนอนาคตและเราจะไปอยู่ที่นั่นได้อย่างไร

S. RobbinsและM. Coulter (1996:228-229) ให้ทัศนะว่า การวางแผนหมายถึง การกำหนดเป้าหมายจุดประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การ รวมถึกการกำหนดกลยุทธ์และวิธีการ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของวัตถุประสงค์ดังกล่าว การวางแผนต้องบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกันจึงเป็นวิธีการ (means) และเป้าหมาย (ends)

I. Sanders (1998:136-138) การวางแผนเป็นผลลัพธ์จากความเข้าใจในปรากฏการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ ประชากร การเมือง เหตุการณ์และประเด็นปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นแล้วนำมาสร้างเป็นข้อมูลประกอบด้วยการมองการณ์ไกลโดยใช้การคิดแบบกลยุทธ์ (strategic thinking)ที่เน้นการใช้กระบวนการสัญชาตญาณพิจารณาภาพใหญ่ที่มีตัวแปรต่างๆที่มีปฏิสัมพันธ์กันแบบไมเน้นเส้นตรงการวางแผนนี้ช่วยให้สามารถคาการณ์และตอบสนองและมีอิทธิพลต่อการเปลี่อนแปลงใดๆที่เกิดขึ้นก่อนที่จะกลายเป็นวิกฤตการณ์กล่าวโดยสรุปการวางแผนคือ กระบวนการกำหนดชุดการกระทำ/กิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายมีแประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

แนวความคิดของการวางแผน

จากทัศนะของ R.ACKoff (1970:6-20) ได้แบ่งแนวความคิดของการวางแผนอกเป็น3 ลักษณะ ได้แก่ แนวคิดลักษณะที่1 การวางแผนที่มุ่งความพอใจระดับหนึ่ง(satisficingplan) เป็นระดับดีพอสมควร การวางแผนแบบนี้เริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตุประสงค์และเป้าหมายไปได้ ซึ่งนักวางแผนมีความเห็นพ้องกันเป็นผลให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวเป็นสิ่งที่จะทำให้ก่อให้เกิดการเปลี่อนแปลงเพียงเล็กน้อยโดยไม่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลรอบด้านหือใช้ข้อมูลเป็นผลวิจัยหรือข้อมูลที่มาจากการพยากรณ์เกี่ยวกับความน่าจะเป็นการวางแผนแบบนี้ใช้ทักษะ เงิน และระยะเวลาน้อย โดยเปรียบเทียบกับการวางแผนที่มุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุด(optimizing planning) ซึ่งเป็นแนวความคิดลักษณะที่2นักวางแผนลักษณะนี้ต้องการวางแผนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่ดี่สุดเท่าที่เป็นไปได้ จึงมีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตัวแบบทางคณิตศาสตร์หรือเชิงปริมาณอย่างเป็นระบบจากการใช้ข้อมูลที่เป็นผลมาจากการวิจัยและระบบข้อมูลสารสนเทศที่น่าเชื่อถือ ด้วยหลักเหตุผล ส่วนแนวคิดที่ 3คือการวางแผนที่เน้นการปรับตัว(adaptivizing planning)มุ่งเน้นการออกแบบองค์การและระบบ

การจัดการเพื่อสร้างนวัตกรรมเพิ่มขึ้นเพื่อองค์กรจะสามารถปรับตัวอย่างสร้างสรรค์มีการแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดการและการควบคุมอย่างมีประสิทธิผลและเพื่อลดความเสี่ยงที่องค์กาจอาจจะเผชิญจากความไมแน่นอนของอนาคต

ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในกระบวนการบริหารการจัดการเพื่อนำประเทศ/องค์กรไปสู่การเจริญก้าวหน้าดังนั้น ผู้นำประเทศ/ผู้บริหารองค์กรที่มีวิสัยทัศน์ต่างเห็นความสำคัญของการวางแผนที่จะนำประเทศ/องค์กรไปสู่จุดหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมายที่ต้องการ ความสำคัญของการวางแผนได้แก่ (Robbins S. andCoulterM., 1996 : 229)

1. กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ/องค์การเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. ลดผลกระทบจากการเปลี่อนแปลงของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

3. ลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในอนาคตให้น้อยลง

4. ช่วยให้ผู้บริหารปรับตัวเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสขณะทีขจัดจุดอ่อนและข้อจำกัดให้ลดลง

5. ทำให้สามารถเตรียมรับมือกับการเปลี่อนแปลงได้อย่างดีจากการที่ทราบการเปลี่อนแปลงที่อาจจะเดขึ้นในอนาคตโดยการให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการพยากรณ์ในการเปลี่อนแปลงในกระบวนการวางแผน

6. การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านในกางวางแผนขจัดสิ่งไร้ประสิทธิภาพหมดไป

7. ลดความสูญเสียปัจจัยทางการบริหารต่างๆได้แก่ ทรัพยากร บุคลากร งบประมาณและอุปกรณ์รวมทั้งความซับซ้อนของงานเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า

8. กำหนดมาตรฐานการกำกับควบคุม ตรวจสอบการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมาย

9. สนับสนุนการประสานงานระหว่างหน่วยงานและสร้างเอกภาพในการปฏิบัติงานเพื่อให้ไปสู่วัตถุประสงค์/เป้าหมาย

10. สร้างความผูกพันร่วมกันในการบรรลุเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานอย่างมีสิทธิภาพ

11. สร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานการที่วางแผนได้ระบุผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

12. เป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูสมมรรถนะในการบรรลุเป้าหมาย

13. สามารถประเมินความสำเร็จของแผน

ส่วนความจำเป็นในการวางแผนได้แก่

1. สร้างความสนใจในตัวผู้รับผิดชอบต่างๆให้เข้ามาร่วมกันพิจารณาปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่

2. กระตุ้นให้มีการถกเถียงและอภิปรายทางเลือกละวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติ

3. เสนอทางเลือกที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้แก้ไขปัญหาหรือเสริมสร้างสมรรถนะ

4. เตรียมขอจัดสรรงบประมาณ

5. นำเสนอการบริหารโดยใช้หลักเหตุผลในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และทางเลือก

6. นำเสนอกระบวนการกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

7. ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและช่วยปรับปรุงการประสานงาน

8. ส่งเสริมความร่วมมือและสัมพันธภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9. เปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้กิจกรรมตามแผน

ประเภทแผน

แผนอาจจำแนกได้หลายประเภทตามคุณลักษณ์ของการวางแผนดังนี้ (1) แผนจำแนกตามคุณลักษณะได้แก่แผนที่ไม่เป็นทางการ (2) แผนที่แยกตามความถี่ของการใช้แผนได้แก่ แผนที่ใช้ประโยชน์ประโยชน์ครั้งเดียวและแผนถาวร (3) แผนจำแนกตามระดับการบริหารได้แก่ แผนกลยุทธ์ แผนบริหาร ปละแผนปฏิบัติการและ(4)แผนจำแนกตามระดับพื้นที่ได้แก่ แผนระดับชาติ แผนระดับภาคและแผนระดับจังหวัด (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์,2543:73-86)

(1) แผนจำแนกตามคุณลักษณะ ได้แก่ แผนที่ไม่เป็นทางการและแผนที่เป็นทางการ (informal and formal planning)แผนที่ไม่เป็นทางการไม่มีการกำหนดเป้าหมาย/วิธีการ/แนวทางที่ชัดเจนมักใช้วิจารณญาณประสบการณ์และความพึงพอใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจมากกว่าการใช้ข้อมูลและหลักเหตุผลในการวางแผนขณะที่แผนที่เป็นทางการกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์/วิธีการ/แนวทางที่ชัดเจน มีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้สามารถเลือกทางเลือกโยใช้หลักเหตุผลได้ในการวางแผนยังมีกระบวนการวางแผนที่เป็นขั้นตนสามารถตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขและมักทำให้รูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร

(2) ตามแผนจำแนกตามความถี่ของการใช้งาน ได้แก่ แผนที่ใช้ประโยชน์ครั้งเดียวและแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร(Single-use and standing planning)แผนที่ใช้ประโยชน์ครั้งเดียวเป็น

แผนที่เสร็จสิ้นกิจกรรมแล้ว แผนนั้นก็สิ้นสุดลงไม่มีการนำแผนมาปฏิบัติอีกการวางแผนแบบนี้มักใช้สำหรับแผนงานและโครงการระยะเวลาไม่เกิน1ปีดังเช่น แผนหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆซึ่งรับผิดชอบดำเนินงานตามแผนงบประมาณประจำปีส่วนการวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวรมีการกำหนดกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานจึงต้องคำนึงถึงองค์การที่รับผิดชอบ ทรัพยากร งบประมาณ อุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการนำแผนไปปฏิบัติและแนวทางการประมวลผล

(3) แผนจำแนกตามระดับการบริหาร ได้แก่แผนกลยุทธ์ แผนบริหารและแผนการปฏิบัติการ (Strategic,managerial and operational planning)การวางแผนแบบนี้พิจารณาจากระดับการบริหารซึ่งปรากฏตามลำดับขั้นของการบังบัญชาในองค์กรกล่าวคือแผนกลยุทธ์เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงเป็นแผนระยะยาวตั้งแต่5ปีขึ้นไปแผนบริหารเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับกลางและแผนระยะกลางมีตั้งแต่1-2ปีส่วนแผนปฏิบัติการเป็นหน้าทีของผู้บริหารระดับต้นเป็นแผนระยะสั้นมีระยะเวลาเป็นสัปดาห์เดือนและไตรมาส

(4) แผนจำแนกตามระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนพัฒนาระดับชาติ แผนระดับภาค และแผนระดับจังหวัด การวางแผนแบบนี้ยึดพื้นที่เป็นหลักแผนระดับชาตินี้จะคลอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทุกๆด้านทั้งประเทศดังเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สวนแผนระดับภาคเพื่อให้แผนมีระดับเฉพะเจาะจงและสอดคล้องกับพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันเช่น แผนพัฒนาภาคใต้ แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก แผนพัฒนาเมืองหลักเป็นต้น สำหรับแผนพัฒนาจังหวัด ให้ความสำคัญกับการวางแผนล่างขึ้นบนเนื่องจากการวางแผนสอดคล้องกับสภาพของแต่ละจังหวัดที่มีความแตกต่างกันด้านภูมิศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริงการวางแผนระดับจังหวัดมุ่งเน้นตอบสนองของประชาชนเป็นหลัก

ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนระดับต่างๆ

เนื่องจากแผนคือ แนวทางการกระทำซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคตและการกระทำนั้นเกี่ยวข้องนั้นเกี่ยวข้องกับความต้องการของบุคคล องค์การ ประเทศ/ชาติ แนวทางการกระทำนี้เพื่อให้บรรลุสัมฤทธิผลตามที่ต้องการ แผนมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามลักษณะ ขอบเขต ขนาด ระดับของงาน เช่น แผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ปัจจุบันยังนิยมเรียกแผนว่า กลยุทธ์ (Strategy) กลวิธี (Tactics) ด้วยเหตุนี้ ความพยายามของรัฐบาลไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามที่ได้ประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปีพ.ศ.2504 ตามคำแนะนำของธนาคารโลก โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ร่างแผนพัฒนาฉบับต่างๆ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา พร้อมๆกับการตั้งหน่วยงานขึ้นมามีส่วนในการพัฒนาประเทศด้วย เช่น สำนักงบประมาณ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนจากต่างประเทศ บริษัทการลงทุนจากต่างประเทศ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมวิเทศสหการ เป็นต้น จนถึงปัจจุบัน (ปีพ.ศ.2556) ประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาจำนวนทั้งสิ้น 11ฉบับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นผลของการวางแผนรวมสำหรับประเทศ(Comprehensive planning) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งระดับชุมชน ระดับภาคและระดับประเทศ ในการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางการพัฒนาประเทศรวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (3) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตรความมั่นคงของอาหารและพลังงาน (4) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (5) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่มโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (6)ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนรวมทั้งการกำหนดการ

บริหารแผนฯ

ฉบับที่11 นี้ไปสู่การปฏิบัติทั้งนี้เพื่อมุ่งไปสู่สังคมอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและภูมิคุ้มกันต่อการเปลื่อนแปลงและเพื่อเตรียมความพร้อมของตน สังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลื่อนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัญญาของเศรษฐกิจพอเพียง(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,2554)

หลังจากกำหนดแผนรวมหรือแผนใหญ่ของประเทศ ลำดับที่ 2 ก็เป็นการวางแผนเฉพะสำหรับสาขาผลิตต่างๆ เช่น แผนด้านเศรษฐกิจ แผนด้านสังคม แผนด้านการศึกษา แผนด้านอุตสาหรรม เป็นต้น ลำดับที่3เป็นการวางแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ(Strategicplanning) คือ การวางแผนแม่บทของแต่ละหน่วยงาน เช่น แผนของกระทรวงต่างๆอาจเป็นแผนระยะปานกลาง หรือแผนระยะยาว ลำดับที่ 4 เป็นการวางแผนที่กำหนดพื้นที่จะทำกิจกรรมนั้นๆ ลำดับที่ 5 ต้องการกำหนดกลุมเป้าหมายที่จะได้รับผลของการพัฒนาให้ชัดเจน ลำดับที 6 ต้องมีโครงการขึ้นรองรับเพื่อนำแผนนั้นไปสูการปฏิบัติ โดยการกำหนดแผนที่ดังกล่าวต้องมีพื้นฐานอยู่บนข้อมูลที่เชื่อถือได้

สำหรับกระบวนการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย แผนพัฒนาประเทศที่มีขอบเขตกว้างระดับชาติก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่11 (พ.ศ.2555-2559) นอกจากนี้ยังมีการวางแผนระดับอื่นที่ต่ำกว่าเช่น แผนระดับรัฐบาลคือ แผนการบริหารราชการแผ่นดินของ

คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา แผนระดับกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนกลาง แผนระดับภูมิภาคแผนระดับท้องถิ่น ในระดับหน่วงงานภาครัฐบาล มักเรียกแผนรวมขององค์การว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ ซึงประกอบด้วยกลวีจำนวนหนึ่งตามของเขตและขนดของงาน ด้วยเหตุนี้ เมื่อกำหนดแผนงาน ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่จะทำให้ทราบถึงกิจกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เมื่อดำเนินกิจกรรมนั้นจะบรรลุเป้าหมายซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายซึ่งอยู่ในระดับที่สูงขึ้นไปตามลำดับ

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทยได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) สศช.ทำหน้าที่ (1) สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์สภาะเศรษฐกิจและสังคมเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเสนอแนะนโยบายมาตราการทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่อื่นๆ คือ (2) วิเคราะห์ ประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสากิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (3) ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมทั้งแผนโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (4) ประสานการพัฒนาเพื่อให้เกิดการแปลงแผนพัฒนา ไปสู่การปฏิบัติเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อไปสู่ประชาทุกกลุ่มอาชัพได้เกิดความรู้ความเข้าใจคลอดจนเสริมสร้างเกิดการเข้าสู้การพัฒนาประเทศ (5) พิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรับมนตรีและกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสากกิจในประเด็นการบริหารรัฐวิสาหกิจความเหมาะสมเป็นไปได้ของโครงการลงทุนของแต่ละรัฐวิสาหกิจ (6) กำหนดหลังเกณฑ์และวิธีเพื่อให้รัฐวิสหกิจแต่ละแห่งถือปฏิบัติดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆเป็นสำคัญ

กระบวนการวางแผน

นักวิชาการหลายท่านเช่นสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2543) G. Steiner (1996) D. Clelandand W. King (1972) และW.Duncan (1975)ได้กล่าวถึงกระบวนการว่าแผนว่าควรประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆดังนี้

1. ศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ/ประเทศ ทั้งสภาพในปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่อนแปลงในอนาคต ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการวิเคราะห์ทำให้ทราบการวางแผน (1) สถานะที่แท้จริงขององค์การ/ประเทศ (2) ปัญหาที่กำลงประสบและความจำเป็นที่องค์กร/ประเทศต้องปรับตัวเพื่อความมั่นคง (3) การเปลี่อนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในอนาคต (4) ทรัพยากรขององค์การ/ประเทศที่จำเป็นต่อการบริหารงานเพื่อบรรลุจุดประสงค์/เป้าหมายในอนาคต (5) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดอ่อนและจุดแข็งเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงจุดอ่อนให้น้อยลง (6) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับ

โอกาสและข้อจำกัดขององค์การ/ประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อกาบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2. กำหนดโครงรูปของการวางแผนให้ชัดเจนโดยพิจารณาประเด็นดังนี้

2.1 นโยบายของรัฐองและประเทศอื่นๆในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนว่าเป็นข้อจำกัดหรือไม่และในอนาคตนโยบายจะเปลท่อนแปลงอย่างไร

2.2 สภาพเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อการวางแผนรวมทั้งแนวโน้มของสภาพเศรษฐกิกิจในอนาคต

2.3 ปัจจัยภายนอกต่างๆต่ออาจมีผลต่อการวางแผน

3. กำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต ดดยวัตถุประสงค์ที่ดีควรมีลักษณะ (1) มีความเป็นไปได้เฉพาะเจาะจงเป็นวัตุประสงค์ที่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติและมีลักษณะที่เป็นธรรม (2)วัดระดับความสำเร็จได้ โดยการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังและสิงที่ปรากฏขึ้นจริงในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและวัดได้ (3) สามารถทำได้หรือสามารถนำไปกระทำให้เป็นจริงได้ (4) มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง (5) กำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จอย่างชัดเจนเพื่อทราบจำนวนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ซึ่งจะคำนวณต้นทุนการดำเนินงาน

4. การวิเคราะห์ทางเลือกและจัดทำแผน (ในที่นี้หมายถึงการจัดทำแผนแบบเป็นทางการอาจจะเป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียวหรือถาวรหรือแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร แผนปฏิบัติการก็ได้)ทางเลือกหรือหรือแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมสำหรับแผนคสรกำหนดไว้หลายทางเลือกเพื่อนำมาเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละทางเลือกละตัดสินใจเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมทีสุดภายในองค์การนั้นนอกเหนือการที่แผนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์/จุดมังหมายในระดับที่สูงขึ้นไปขององค์การ/ประเทศแล้วแผนยังต้องเป็นที่ยอมรับของผู้มีหน้าทีเกี่ยวข้อง ผู้วิ่งมีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินงานตามแผนนั้นการ/หน่วยงานที่มีรับผิดชอบโดยตรงในการนำแผนไปดำเนินงานให้บรรลุนอกจากนี้ยังต้องจัดหาทรัพยากรต่างๆงบประมาณที่เพียงพอบุคลากรที่มีความมุ่งมั่นละมีความรู้ความเข้าใจที่ถุกต้องและชัดเจนในการดำเนินงานตามแผน วัสุอุปกรณ์เพื่อเป็นหลักประกันปฏิบัตตามแผนจะบรรลุตามต้องการ

5. การประเมินผลและการปรับปรุงแผนเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนเป็นไปตามเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ปรากฏขึ้นจริงว่าแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดถ้าแตกต่างกันมากต้องวิเคราะห์สาเหตุแผนมี่ไม่บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์บางครั้งอาจต้องปรับปรุงเป้าหมาย/วัตถุประสงค์บางครั้งอาจจะต้องปรับปรุงเป้าหมาย/วัตถุประสงค์บางครั้งอาจจะต้องประเมินสิงแวดล้อมที่เป็นอุปสรรครวมทั้งการตรวจสอบสมรรถนะขององค์(ซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีที่จะนำแผนไปปฏิบัติ)ในการประเมินผลครั้งนี ควรที่ต้องทำการประเมินผลทั้งกระบวนการดำเนินงาน คือ ประเมินผลทั้งปัจจัยนำเข้า(งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์

บุคลากร เทคโนโลยี) กระบวนการนำแผนไปปฏิบัติ ปัจจัยนำออก ได้แก่ ผลลัพธ์ (output) ผลต่อเนื่อง (outcome) และผลกระทบ (impact) และเมินสิ่งแวดล้อม (environment) หลังจากนั้นจะนำข้อบกพร่องไปนำแผนไปปฏิบัติไปทำการปรับปรุงให้บรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ

สรุป

นโยบายที่มีความสำคัญและผลลัพธ์ของนโยบายจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายจำเป็นต้องมีการวางแผนมารองรับเพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพในการวางแผนมักมุ่งหวังผลตอบแทนที่ดีเพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในอนาคตแผนที่จะจำแนกตามระดับการบริหารได้แก่ กลยุทธ์ แผนบริหารและแผนปฏิบัติการซึ่งเป็นแผนระยะยาว ระยะกลาง และระยะสั้นตามลำดับต้องมีความสัมพันธ์ในกระบวนการวางแผน

คำถามท้ายบท

1. นโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญต่อองค์กร/ประเทศจำเป็นต้องมีการวางแผนมารองรับนโยบายนั้นๆจงอธิบายข้อความดังกล่าวพร้อมยกตัวอย่างงประกอบ

2. การวางแผนต้องมีพื้นฐานอยู่บนความเข้าใจในปรากฏการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ ประชากร การเมือง เหตุการณ์ประเด็นปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นเมื่อทำการแผนก็ต้องมีการสร้างข้อมูลโดยใช้วิธีการมองการณ์ไกลและวิธีแบบกลยุทธ์ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร จงอภิปรายพร้อมยกตัวอย่างนโยบายวิธีการดังกล่าวมา1ตัวอย่าง

3. การวางแผนมีประโยชน์ที่สำคัญประการใดบ้างจงกล่าวถึงประโยชน์นั้นมา5ประการและยกตัวอย่างประกอบ

4. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างแผนที่จำแนกตามระดับการบริหารและระดับพื้นที่

5. ในทัศนะของท่านขั้นตอนใดในการวางแผนสำคัญที่สุดจงอธิบายพอเข้าใจ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2543). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553 และ 2555

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.thaigov.to.th//bb/_main31htm.

ภาษาอังกฤษ

Ackoff, R. L. (1970). **A Concept of Corporate Planning**. Pennsylvania: John Wiley and Sons,

Inc.

Cleland, D. and King W.(1972). **Management: A System Approach**. New York: McGraw-Hill

Book Company.

Duncan, W. (1975). **Essentials of Management**. Hinsdle, Illinois: The Dryden Press.

McFarland D. (1974). **Management: Principles and Practices.** New York: Macmillan.

Robbins, S.P., and Coulter M. (1996). **Management.** 4th ed. New Jersey: Prentice – Hall, Inc. Rossi, P.H., Freeman, H.E. and Wright, S.R. (1979**). Evaluation: A Systematic Approach**.

Beverly Hills, Calif.: Sage.

Sanders I.L. (1998). **Strategic Thinking and the New Science: Planning in the Midst of**

Chaos, Complexity and Change. New York: The Free Press.

Steiner, G.A. and Miner, J.B. (1982). **Management Policy and Strategy.** London: Mac –

Millan.

Waterston A. (1971). **Development Planning: Lessons of Experience**. Baltimore and

London: The Johns Hopkins Press.

บทที่ 3
บริบทของนโยบายสาธารณะ

ความนำ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแสดงหรือตัวกระทำในนามของรัฐชาติที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนแน่นอนและประชากรจำนวนหนึ่งในทางทฤษฎีรัฐบาลมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะต์ในทางปฏิบัติรัฐบาลซึ่งเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐชาติต้องกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ซึ่งประกอบเข้าเป็นสภาพแวดล้อมของนโยบายบุคคลและองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายเองมีค่านิยมหรือความเชื่ออย่างไรก็จะกำหนดนโยบายนั้นนอกจากนี้ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ยังเป็นส่วนหนึ่งในบริบทของนโยบายดังนั้นในการศึกษากระบวนการนโยบายและการวิเคราะห์นโยบายนักวิเคราะห์นโยบายและผู้กำหนดนโยบายควรเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในบริบทของการกำหนดนโยบายดังนี้

- สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ
- รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ
- ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการหนึ่งที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม (Enviromnemt) หนึ่งๆ ปัจจัยจำนวนมากมายที่ประกอบกันเข้าเป็นสภาพแวดล้อมได้กำหนดขอบเขต(boundary)ของกระบวนการกำหนดนโยบาย D.W.Parsons(1995:207)ได้ให้ความหมาย “ขอบเขต” ว่าหมายถึง ปัจจัยต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขของการกำหนดนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ปัจจัยเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และปัจจัยด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านนี้ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจไปลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขนั้นๆ (Vickers; 1965) ด้วยเหตุนี้ถ้ามีอำนาจตัดสินใจมีค่านิยมหรือความเชื่อเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขในลักษณะใดแล้วก็จะกำหนดนโยบายใดที่จะเกิดขึ้นลักษณะที่สัมพันธ์กันการตัดสินใจลักษณะนีเรียกวา การตัดสินใจตามความเป็นจริง (reality judgment) เพื่อให้รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข สร้างความกินดีอยู่ดีและประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกำหนดนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดซึงจะก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมและประเทศในที่สุด

ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อทราบว่าเป็นปัจจัยใดบ้างทีเป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลรวมทั้งการเสนอแนะนำว่าควรกำหนดนโยบายสาธารณะลักษณะใดและอย่างไรนักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายอาจศึกษาสภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายโดยตรวจสอบปัจจัยต่างๆในสภาพแวดล้อมของนโยบายไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ธรรมชาติทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช้วัตถุสภาพแวดล้อมทางชีวนิเวศวิทยา สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมด้านบุคคล สภาพแวดล้อมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้เหล่านี้กระตุ้นและกระทำต่อกัน ล้วนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะ เนื่องจากเนื้อหาสาระของตัวนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวโยงกัน ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมหรือรัฐชาติหนึ่งๆที่มีรัฐบาลเป็นตัวแสดงหรือตัวกระทำต่างก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อม เมื่อเกิดการเปลี่อนแปลงในสภาพแวดล้อมของนโยบายย่อมส่งผลกระทบต่อค่านิยมหรือความเชื่อความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสภาพแวดล้อมนั้นการก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหนโยบายซึ่งนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายที่มีอยู่แล้วด้วยเหตุนี้ผุ้กำหนดนโยบายและวิเคราะห์นโยบายจึงควรทำความเข้าใจปัจจัยต่างๆในสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะภายในรัฐชาติหนึ่งๆสภาพแวดล้อมนี้อาจแบ่งเป็น2ประเภท ได้แก่ (ดูเพิ่มในCaldwell1970:309;Hawley&Weintraub,1966:220)

1) สภาพแวดล้อมภายในรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2) สภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1. สภาพแวดล้อมภายในรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ถ้าพิจารณาระบบพรรคการเมืองของรัฐชาติหนึ่งๆในฐานะระบบเปิดระบบหนึ่ง สภาพแวดล้อมภายในรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะหมายถึงสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่อยู่ภายในรัฐชาติและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย สภาพแวดล้อมได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์(เช่น ทรัพยากร ภูมิอากาศ) ประชากร (เช่นขนาดประชากร โครงสร้างอายุประชากร)ที่ตั้งประเทศ วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างสังคม ระบบเศรษฐกิจ เทคโนโลยีทากายภาพและชีวภาพ สิ่งประดิษฐ์คิดค้นของสังคมอันรวมถึง สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ อุดมการณ์ อารยธรรม ธุรกิจ บริษัท ปัจเจกชน ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม และแม้กระทั่งองค์ความรู้และวิธีการจัด (ตินปรัชญพฤทธิ์,2541:228)องค์ประกอบของระบบละสภาพแวดล้อมดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องติดต่อสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายปกติระบบเปิดต้องการปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อมได้แก่การสนับสนุนข้อเรียกร้องจากสมาชิกของระบบให้นำมากำหนดนโยบายและสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกและปัญหาของสมาชิกและปัญหาที่สมาชิกของระบบต้องการให้มีการแก้ไขเพื่อทำการแปรเปลี่อนปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลลัพธ์หรือ

นโยบายสาธารณะผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อรัฐชาติเพราะทำให้มีการเปลี่นแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งและส่งผลกระทบไปยังสภาพแวดล้อมภายในรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะในที่นี้จะกล่าวถึงสภาพแวดล้อมภายในรัฐชาติซึ่งผู้กำหนดนโยบายและนักวิเคราะห์นโยบายให้ความสำคัญได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองและสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคม (Anderson,1984:23-29)

1.วัฒนธรรมทางการเมือง

ทุกสังคมมีวัฒนธรรมซึ่งส่งผลให้คนในสังคมมีค่านิยมและวิถีชีวิตต่างกัน Kluckhohn(1961:24) นักมานุษยวิทยาให้ความหมาย วัฒนธรรม (culture) ว่าหมายถึง วิถีชีวิตของกลุ่มคนซึ่งถูกสร้างขึ้นมาและมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมคนในสังคม ส่วนวัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture) หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติของบุคคลและกลุ่มบุตตลเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลควรจะกระทำและวิธีที่รัฐบาลควรดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐบาล กระบวนการกล่อมเกลาทางสังคมจะส่งผ่านวัฒนธรรมทางการเมืองจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ปัจเจกบุคคลสามารถเรียนรู้ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติทางการเมือง จากประสบการณ์ในชีวิตและความสัมพันธ์กับพ่อแม่ เพื่อน ครู และผู้นำทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของเขาในสังคมหรือรัฐชาติหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองอาจมีความแตกต่างกันแล้วแต่ภูมิภาคและกลุ่มเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างภาคเหนือกับภาคใต้ คนผิวขาวกับคนผิวดำ คนหนุ่มสาวกับผู้สูงอายุเป็นต้น

G.A.Almondและ S. Verba(1965,อ้างในAnderson,1984:25-26)ได้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1**) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ**(Subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมที่มีการพัฒนาทางการเมืองเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาประชามีความรึความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองและเข้าใจว่าตนเป็นสมาชิกของระบบพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมทางเมือง สมาชิกของระบบการเมืองต่างยอมรับในอำนาจหน้าที่ชอบธรรมของรัฐบาลยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคมและกฎหมายประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญละมีความหมายสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งควบคุมรัฐบาลละนโยบายได้ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มของตน

(2.) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่(Subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมที่เจริญก้าวหน้ามากกว่าในแบบแรกเช่นในประเทศที่เคยเรียกชิอว่าเยอรมนีตะวันตก

ในอดีตประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคพลการเมืองและกหระบวนทางการเมือง ยอมรับการตัดสินใจทางการเมืองและอำนาจรัฐแต่ขณะเดียวกันยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองและไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะคิดว่าตนเป็นไพร่ฟ้าหรือผู้ถูกปกครองซึ่งไม่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐ

(3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant political culture)

เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมที่มีการพัฒนาทางการเมืองอย่างมากเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองและเข้าใจว่าตนเป็นสมาชิกของระบบการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนดยบายของรัฐโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สมาชิกของระบบการเมืองต่างยอมรับในอำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาลยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบทางสังคมและกฎหมายประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าตนมีความสำคัญและมีความหมายสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลรวมทั้งควบคุมรัฐบาลและนโยบายดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มของตน

ในความเป็นจริงนั้นระบบพรรคการเมืองประกอบด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันส่วนใหญ่วัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง3ประเภทจะผสมผสานกันเมื่อสังคมมีการเปลี่อนแปลงไปวัฒนธรรมทางการเมืองก็ต้องปรับตัวไปตามความโน้มเอียงทางการเมืองที่มีรูปแบบใหม่เสมอAlmond และVerba(1965)เชื่อว่าเมื่อสังคมพัฒนาไปเรื่อยๆในท่สุดวัฒธรรมทางการเมืองจะเปลือนแปลงไปเป็นวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมโดยวัฒนธรรมทางการเมืองจะเปลี่อนแปลงไปเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและแบบคับแคบจะค่อยๆลดน้อยลงไป

การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐชาติอาจพิจารณาจากลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง เพราะความเข้าใจและการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับที่แตกกันสำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบการเมืองไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างแบบไพร่ฟ้ากับแบบมีส่วนร่วมซึ่งสัดส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพื้นที่และสังคม กล่าวคือพื้นที่ใดเป็นสังคมชนบทจะมีระดับการมีส่วนร่วมต่ำและวางเฉยทางการเมืองโดยการปล่อยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพราะเชื่อว่าตนเองไม่มีอำนาจใดๆที่จะกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดเฉพาะช่วงการเลือกตั้งเพราะประชาชนเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น

ความแตกต่างในนโยบายสาธารณะและการกำหนดนโยบายในหลายๆประเทศบางส่วนสามารถอธิบายได้ในประเด็นวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนโยบายสาธารณะสุขในประเทศยุโรปตะวันตกได้ดำเนินการมาเป็นเวลายาวนานและมีขอบเขตกว้างขวางกว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา

เพราะนโยบายดังกล่าวเป็นทีคาดหวังและเป็นที่ยอมรับในประเทศยุโรปตะวันตกมีเพียงประชาชนบางส่วนในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้ามาดำเนินกิจการด้านสาธารณะสุขของรัฐบาลทั้งนี้เพราะคนอเมริกาไม่ชอบรัฐบาลออกกฎกำเกณฑ์นอกจากเมื่อจำเป็นต้องมีการควบคมอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองในลักณะของความถี่และความน่าจะเป็นของพฤติกรรมที่มีลักษณะต่างกันค่านิยม ความเชื่อและทัศนคติในทางการเมืองชี้นำและจำกัดการกระทำของผู้ตัดสินนโยบายและประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาค่านิยมเกี่ยวกับโอกาสของปัจเจกบุคคลให้นโยบายสาธารณะถูกกำหนดเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจขณะที่ค่านิยมนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศที่เคยเรียกชื่อว่า เยอรมนีในอดีต (Anderson1984:25,26)

2) สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคม

สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นองค์ประกอบที่ไม่สมารถแยกออกจากกันได้เนื่องจากสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมล้วนมีอิทธิพลต่อกิจกรรมการเมืองดังปรากฏว่านโยบายสาธารณะซึ่งเป็นผลผลิตจากการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มต่างๆไม่ว่าจะเป็นประชาชนเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่ขัดแย้งในด้านเศรษจฐกิจความขัดแย้งในสังคมนี้มีที่มาจากผลประโยชน์แตกต่างกันระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก นายจ้างกับลูกจ้าง เจ้าหนี้กับลูกหนี้ ผู้ค้าปลีกกับผู้ค้าส่ง ผู้ขายกับผู้บริโภค เกษตรกรกับผู้ซื้อผลิตผล เชนแรงงานหรือผู้บริโภคอาจจะขอให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแงไกลเกลี่ยความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่ได้รับอยู่แล้วโดยขอให้รัฐบาลออกกฎหมายเกี่ยวกับรงงานขั้นต่ำ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายคุ้มครองผู้ค้าปลีกรายย่อยหรือควบคุมผู้ค้าปลีกรายใหญ่เป็นต้น

เป็นความจริงที่ว่าระดับพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำหนดสิ่งที่รัฐบาลสามารถดำเนินการจัดสินค้าเนื่องมาจากทรัพยากรทางเศรษฐกิจมีจำนวนจำกัดเช่นการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนต้องอาศัยทรัพยากรทางเศรฐกิจซึ่งมักมีข้อกำจัดในประเทศด้อยพัฒนาโดยเปรียบเทียบประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดีประเทศสหรัฐอเมริกันไม่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจทุอย่างตามที่ต้องการปรารถนายิ่งกว่านั้นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดสรรได้อย่างเท่าเทียมซึ่งผลต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆเช่นการศึกษา ความยากจน การขนส่งมวลชนเป็นต้น

นอกจากนี้ความขัดแย้งละการเปลี่อนแปลงในสังคมยังทำให้รัฐบาลต้องมีมาตรการต่างๆออกมาบังคับใช้เช่น สิทธิสตรี โดยเฉพาะสิทธิการทำแท้ง การอนุญาตให้มีการเสพกัญชาได้อย่างเสรีเพราะเป็นที่ยอมรับในหมู่คนชนชั้นกลางละสมควรลดโทษลงคนซึ่งมีผลประโยชน์และค่านิยมที่ขัดแย้งกับสิทธิการทำแท้งหรือมาตรการลดโทษการเสพกัญาดังกล่าวอาจจะไม่เห็นด้วยและต่อต้านเมื่อ

เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาที่มีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันเช่นนี้ มาตรการนั้นอาจไม่เป็นที่ยอมรับและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้

ถ้าพิจารณาอิทธิพลของสภาพแวดล้อมด้านการเมืองและสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อนโยบายสาธารณะจากผลการศึกษาของT.Dye(1966:293)เกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นใน50มลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกันปรากฏว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งวัดแปรเช่น รายได้ตอหัวของประชากรจำนวนประชากรในเขตเมือง ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ย ระดับการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ล้วมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของมลรัฐด้านต่างๆในระดับสูงได้แก่ นโยบายด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการ ด้านภาษี ด้านทางหลวงเป็นต้นและเมื่อเปรียบเทียบอิทธิพลของตัวแปรด้านระดับการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวกับตัวแปรทางการเมือง ความเข้มแข็งของพนนคการเมือง และสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้น ปรากฏว่าตัวแปรมีผลการศึกษาR. DawsonและJ.Robinson(1963:265-289)ซึ่งยืนยันอิทธิพลของตัวแปรด้านเศรษฐกิจที่มีต่อนโยบายสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับสูงเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาของT.Dye(1966)ปรากฏว่าระดับทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดและระดับกับการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มรายได้ต่างๆเป็นตัวแปรการกำหนดนโยบายของมลรัฐทั้ง50ขอลสหรัฐอเมริกาทั้งนี้เพราะการพิจารณาถึงระดับทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดเป็นเรื่องสถานะทางเศรษฐกิจระดับมหภาคขณะที่ระดับการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มรายได้ต่างๆเป็นเรื่องของสถานะทางเศรฐกิจในระดับจุลภาคในการกำหนดนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจทั้ง2ระดับประกอบด้วยเพื่อสามารถกำหนดปัจจัยด้านทรัพยากรต่างๆที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินงานในที่นี้หมายถึงสิ่งที่นำไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆเพื่อสนองความต้องการของประชาชนอาจจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัยการมนุษย์ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ แรงงาน ที่ดิน ทุน และการประกอบการซึ่งเรียกว่าปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจนั่นเอง ทรัยากรในส่วนนี้มีจำนวนจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับวามต้องการในสินค้าและการบริการของประชาชนทำให้รัฐบาลต้องคำนึงว่า จะผลิตอะไร ผลิตเพื่อใครและผลิตอย่างไรโดยทั่วไปรัฐบาลก็ต้องเลือกผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็นในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ด้วยเทคนิควิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อจัดสรรสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

เนื่องจากนโยบายการพัฒนาของทุกประเทศมีเป้าหมายที่จะมีเป้าหมายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นให้รายได้ต่อหัวประชากรเป็นตัวชีวัดระดับประสิทธิภาพในการผลิตและความกินดีอยู่ดีของประชาชนหารัฐบาลต้องการให้ประเทศมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงขึ้นรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายสาธารณะทีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชากรมีรายได้และงานทำปรากฏว่าในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรพรรคไทยรักไทย

และนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พรรคเพื่อไทยในปีพ.ศ 2544และ2554ตามลำดับต่างให้ความสำคัญกับการเงินและผลประโยชน์จากรัฐรูปแบบต่างๆไปถึงมือประชาชนจับต้องได้โดยกำหนดนโยบายประชานิยม (Populist policy)(ดุเพิ่มเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ 2549;Sergiu,2012) อาทินโยบาย30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทนหมู่บ้าน นโยบายโครงการรับจำนำข้าว นโยบายรถคันแรก นดยบายบ้านหลังแรก นโยบายบายพักชำระหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อย นโยบายให้รงงานมีรายได้ไม่น้อยก่า300 บาทและผู้จบการศึกษาปริญญาตรีมีรายได้เดือนล่ะไม่น้อยกว่า15,000 บาท นโยบายให้เบี้ยงเลี้ยงชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุเป็นต้นนโยบายเหล่านี้เป็นผลสืบเนืองมาจากพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยทราบว่าาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ประชาชนขาวไทยร้อยละ13และ11ของประชากรทั้งประเทศในปีที่มีการเลือกตั้ง(2554)มีฐานะยากจน(ไทรรัฐ2547 วินัย ผลเจริญ2546)นอกจากนี้แม่ว่าแนวโน้มสัดส่วนคนจนจะลดลงกล่าวคือจำนวนคนจน(พิจารณาจากแล้วจากเส้นความยากจนเซ็นต์ตามลำดับแต่ความเหลื่อล่ำรายได้ระหว่างคนรวยสุดในสังคม(20เปอร์เซ็นต์สุดท้าย)ต่อกลุ่มที่จนที่สุดในสังคม(20เปอร์เซ็นต์แรก)ห่งกันถึง11.31เท่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการอยู่จำเป็นแบบอยางและทำแบบยั่งยืนเพื่อที่จะแก้ไขได้อย่างแท้จริง(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,2553)แต่ที่ทราบกันทั่วไปว่านโยบายประชานิยมของพรรคดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทและคนจนในเมืองให้ได้มากท่สุดการประกาศนโยบายว่าช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในด้านเศรษฐกิจด้วยการมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะสั้นโดนใจประชาชนบางกลุ่มเป็นอย่างมากผลคือพรรคได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งให้จัดรัฐบาลเสียงข้างมากซึ่งพรรคก็ก็ได้นำนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลกล่าวได้ว่าสภาะแวดล้อมและสังคมเป็นตัวแปรทีมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

2.สภาะแวดล้อมภายนอกรัฐชาติที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

เมื่อนโยบายสาธารณะครอบคลุมกิจการทุกด้านที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบเช่นนโยบายด้านการเมืองเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการต่างประเทศ ด้านการทหารเป็นต้น การกำหนดนโยบายหนึ่งๆณช่วงเวลาหนึ่งอาจมีสภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติต้องคำนึงถึงความแตกต่างนอกจากนโยบายสาธาระจะเป็นผลผลิตที่เกิดจากการที่ระบบการเมืองภายในรัฐชาติสนองตอบความติอความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆซึ่งมักจะแปรผันจาการที่ระบบการเมืองการเปลื่อนแปลงสภาพแวดล้อมนอกรัฐชาติที่มีอิทธิพลต่อประชาชนในแง่ของความต้องการคานิยม พฤติกรรมของบุคลหรือกลุ่มโดยเฉพาะการตัดสินใจการกำหนดนโยบายสาธารณะภายในรัฐชาติอีกด้วยกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลสังคมเปิด (opened society)หรือระบบปิด(opened system)การเปลื่อนแปลงภายนอกรัฐชาติปัจจุบันได้แก่ การเปลื่อนแปลงทางด้านเทคโนโลยีระดับสูง(เทคโนดลยีชีวภาพ)และข้อมูลข่าวสารทำให้สังคมมีลักษณ์เป็นองค์ความรู้เป็นฐาน (Knowledge-based society)ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของชีวิตการเปลื่อน

แปลงนี้นำไปสู่สภาวะการสร้างโลกให้เป็นแบบเดียวกันเรียกว่า โลกาภิวัตน์ (globalization)สภาวะนี้เริ่มต้นหลังจากยุคสงครามเย็นยุติในปีคศ1990ซึ่งเป็นสภาวะสงครามเย็นโดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศทีมีอำนาจสูงสุดในการครองความเป็นเจ้าของประเทศมหาอำนาจตะวันตกในการจัดระเบียบโลกใหม่(New world order)ระเบียบยโลกใหม่นี้ได้แก่เศรษฐกิจที่มีตลาดขนาดใหญ่ด้วยหลักประหวัดจากขนาด(Economy of scale)พัฒนาสินค้าสินค้าพลเมืองโลกบริโภคเหมือนกันได้ต้นแบบผลิตอันเดียวกันและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเหมือนกันลงทุนในประเทศที่มีต้นทุนต่ำระดมทรัพยากรเศรษฐกิจหรือปัจจัยการผลิตเข้าสู่กระบวนการการผลิตกำไรสูงสุดโดยเตลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตไปอย่างเสรีทั่วโลกการเปลื่อนแปลงนี้แผ่ถึงทั้งโลกดดยใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดการเปลื่อนแปลงในสังคมโลกซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติทั้งด้านการเมือง เศรฐกิจสังคมและวัฒนธรรมองค์กรระหว่างประเทศซึ่งดำเนินในการผลักดันจัดระเบียบโลกใหม่ให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แก่ธนาคารโลก (World bank:WB.)
องค์กรการค้าโลก(WorldTrade Organization:WTO) กองทุนระหว่างประเทศ LnterionalmoentryFund:IMF)และธนาคารพัฒนาแหงเอเชีย (Asian development Bank:ADB) โดยยึดตลาดเสรี

ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบายสารธณะของรัฐบาลยิอมได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัฒน์ซึงองค์กรระหว่างประเทศที่กล่าวข้างต้นมีบทบาทในการเป็นองค์การระดับโลกที่มีอิทธิพลเหนือรัฐ(Supra-national level)กล่าวอีกนัยหนึ่งมีอิทธพลเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐชาติตามพันธกรณีที่รัฐบาลได้กระทำไว้กับองค์กรเหล่านี้พันธกรณีนี้ทำให้สถาบันหลักที่ช้อำนาจอธิปไตยของรัฐชาติในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญต้องวางกฎระเบียบตามกฎเกณฑ์ตามข้อตกลงและพันธกิจที่เกิดขึ้นในระดับองค์กรโลก/องค์กรระหว่างประเทศซึ่งล้วนแต่กระทำด้านลบกิจกรรมภายในของรัฐชาตินั้นๆเช่นมาตราการฏิรูปโครงสร้างบริษัทเงินทุนในปี2540 ภายใต้งานขององค์กรเพื่อปฏิรูปสถาบันทางการเงิน(ปรส)ซึ่งเป็นองค์กรที่IMFกำหนดให้เกิดขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่รื้อระบบเงินโดยการขายทอดตลาดหลักทรัพย์ต่างๆและธรรมาภิบาล(Good governance)ซึ่งในความเป็นจริงการขายทอดตลาดสินทรพย์ดังกล่าวราคาถูกเป็นการทำลายระบบอุปถัมภ์ตะวันตก(Western crony capitalist)

การทับซ้อนกันของนโยบายที่เป็นเรื่องภายในประเทศและเรื่องระหว่างประเทศจนไมมีเส้นแบ่งคั้นที่ชัดเจนในยุคโลกาภิวัฒน์ทำให้ประเด็นภายนอกรัฐชาติเป็นส่วนหนึ่งของวาระการกำหนดนโยบายรัฐชาติเป็นตัวกระทำที่คัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะในศตวรรษที่21เพราะต้องกำหนดนโยบายตามพันธกรณีระหว่างประเทศขณะที่นโยบายด้านสันติภาพด้านสันติภาพและความมั้นคงระหว่างประเทศ การค้า และเศรษฐกิจระหว่างประเทศล้วนมีผลกระทบต่อชีวิตประชาชนในรัฐชาตินั้นๆการทับซ้อนนโยบายทั้ง2นโยบายระดับนี้เป็นผลมาจากองค์กรระหว่างประเทศภายนอกรับชาติ

พร้อมๆกันกับองค์กรระหว่างประเทศพยายามสนับสนุนภายในประเทศเพื่อความชอบธรรมสนับสนุนในนโยบายขององค์กรเช่น องค์กรมุ่งเสริมการค้าหรือWTOกฎเกณฑ์ที่WTOกำหนดคือมุ่งเน้นการค้าแบบเสรีเป็นหลักเกี่ยวกับประเด็นมาตราการทางกฎหมายต่างที่เกี่ยวกับการค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐชาติซึ่งเป็นอำเจ้าของอำนาจอธิปไตยทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนรู้สึกว่าข้อตกลงและการเจรจาทางการค้าไม่สอดคล้องกับความต้องกับความต้องการทีจริงของประแท้จริงของประชาชนขาดการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐบาลในระดับรับชาติกับระดับประเทศโดยเฉพาะสถานกรณ์นี้เป็นภัยคุกคามผลประโยชน์ปละประชาธิปไตยชองชาติ (BangkokPost,5may2004:8)

สภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติในปัจจุบันโดยในทุนนิยมโลกเปิดเสรีการค้าและการลงทุนรัฐชาติต้องทำการปรับตัวเองให้มีบทบาทเป็นรัฐแข่งขัน(Compeiton state)ซึ่งใช้ว์ปกครอง (Governce)ไม่ใช่การปกครองเช่นในอดีตซึ่งควรที่จะคิดโดยหลัก2ประการ ลดความแตกต่างระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและหน่วบงานเอกชนและใช้วิธีการแบบเอกชนบริหารงานของรัฐบาลวิธีการบริหารสาธารณมี5ประการคือ (1) บริหารแบบเอกชน (2)สนับสนุนการแข่งขัน (3)รวมศุนย์กลางบริหารเฉพาะแนวทางกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลในการสร้างเอกภาพแห่งรัฐสนับสนุนเอกชนแข่งขันอยางเสรี4กระจายอำนาจบริหารและการตัดสิใจแก่หน่วยงานยระดับท้องถิ่นภายใต้นโยบายของรัฐ5แบ่งแยกหน่วยงานย่อยๆรับผิดชอบงาน

เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกรัฐชาติถูกครอบงำโดยอิทธิพลของทุนนิยมเป็นแบบเดียวกันทั้งโลกรัฐบาลพันตำรวจโทดร.ทักษิณ ชินวัตร (2544-258)ก็อยู่ในสภาวะเดียวกันจึงกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการค้าแบบทุนนิยมเสรีในแนวทางเดียวกันกับกระแสโลกรัฐบาลต้องพยายามพลักดันให้ระบบราชการได้รับการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมกลไกส่งเสริมการค้าแบบเสรีกล่าวคือ มีวิสัยทัศน์ ไม่ยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์ รวดเร็วและกล้าคิ-ทำ-ตัดสินใจรัฐชาติส่วนใหญ่ในปัจจุบันในปัจจุบันโดยเฉพาะประเทศไทยภายใต้รัฐบาลพันตำรวจโทดร.ทักษิณ ชินวัตรได้กลายเป็น รับตลาด มีตลาดและกลไกการตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีรัฐบาลสร้างบรรยากาศเอื้ออำนวยต่อการลงทุนเพื่อให้บริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาประโยชน์ได้มากขึ้นขณะที่กระตุ้นและสนับสนุนให้หน่วยงานท้องถิ่นทั่วประเทศรับผิดชอบงานประจำวันสนองตอบความต้องการของประชาชนในทุกๆด้าน(Bangkok post,4may2004:4)

ในทศวรรษที่2000รัฐตลาดในกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้แนวคิดระบบทุนนิยมชี้นำ (guided capitalism)ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีWTO IMFเป็นกลไกในการสร้างกฎเกณฑ์และกตินี้ดังนั้นคนทั่วทุกส่วนของโลกจึงควรติดต่อกันแบบไร้พรมแดนโดยอาศัยระบบสื่อสารสมัยใหม่ด้วยเหตุนี้วัฒธรรมภายนอกได้แก่ บริโภคนิยม(Consumrism)การแข่งขัน(competition)และคุณภาพ (Quality)จึงครอบงำรัฐตลาดเช่นประเทศไทย(ชัยอนันต์ สมุทวณิช,2544:70-71,96,100)

สภาพแวดล้อมภานในและภายนอกรัฐชาติ ทำให้นโยบายหนึ่งๆของรัฐบาลสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อนกับอีกนโยบายหนึ่งและมีผลกระทบต่อกันเช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจเกี่ยวโยงกับนโยบายด้านภาษี และนโยบายด้านราคาสินค้า/บริการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถซื้อสินค้าอุปโภคได้ตามต้องการนโยบายด้านสังคมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน นโยบายแรงงานขั้นต่ำ นโยบายสวัสดิการและนโยบายการลงทุนจากบริษัทธุรกิจข้ามชาติปัจจัยต่างๆในสภาพแวดล้อมมีปฏิสัมพันธ์กันเองหรือปฏิสัมพันธ์ผ่านบริษัทข้ามชาติองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรที่ไม่ใช้รัฐอื่นๆเช่น กลุ่มกรีนพีซ ล้วนทำให้โลกในศตวรรษที่21มีความสัมพันธ์ซับซ้อนเนื่อองจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศแสวงหาการสนับสนุนในระดับระหว่างประเทศหรือระดับองค์การระหว่างประเทศ ขณะที่นโยบายด้านการลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนรัฐบาลสามารถปลดพนักงานผลิตภาพต่ำออกไปจากรัฐวิสหกิจรวมทั้งได้ทั้งผลประโยชน์จากการกอบโกยหุ้นจำนวนมหาศาลให้กับตัวเองและพวกพ้อง(สมเกียรติ อ่อนวิมล,2547:9)

อย่างไรก็ตามในการแสวงหาคำตอบประกอบใดของสภาพแวดด้อมในสังคมหรือในระบบๆหนึ่งมีอิทธิพลให้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นๆหรือปัจจัยสภาพแวดล้อมเป็นเช่นนี้แล้วเสรีภาพในการเลือกของมนุษย์ถูกจำกัดด้วยสภาพแวดล้อมหรือข้อจำกัดซึ่งได้แก่ขอบเขตของสิ่งที่เกิดขึ้นและสิ่งไม่พึงประสงค์อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือสิ่งที่เป็นอยู่ละสิ่งที่ควรเป็นผู้กำหนดขอบเขตนี้ทำหน้าที่กำหนดว่า อะไรเป็นเรื่องการเมือง และอะไรเป็นเรื่องที่จะนำมากำหนดนโยบาย (Parsons,1995:207)ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสรรพสิ่งรอบๆตัวเราส่วนใหญ่มาจากแนวคิดพื้นฐานคิดเชิงเหตุผลแบบเส้นตรง ที่เรียกว่า แนวคิดแบบกระบวนระบบ(Systematic thinking)ซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบชัดเจน

อนึ่ง ด้วยความคิดแบบกระบวนระบบโดยทั่วปรัฐบาลหนึ่งๆภายใต้สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันณเวลาหนึ่ง จะกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นเด็นเดียวกันเช่น ประเทศกรีกให้ค่าเลี้ยงดูพิเศษแก่ครอบครัวที่มีลูกเพิ่มโดยปราศจากเงื่อนไขเกี่ยวกับเงินเดือนและที่อยู่อาศัย(U.S. Bureau of the Census)หรือรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดนโยบายยินยอมผู้หญิงได้รับเงินเดือนน้อยซึ่งทำงานลักษณะเดียวกันและสัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันด้านการเงินเดือนนี้มีมากกว่าประชาชนซึ่งทำงานในเกือบทุกประเทศของยุโรปด้วยเหตุนี้ในช่วงทศวรรษ1980คนร่ำรวยในประเทศสหรัฐอเมิริการ่ำรวยขึ้นขณะที่คนยากจนลงโดยพิจารณาข้อมูลจริงของรายได้ที่ตกต่ำลง (S.O.S.America!AChildren'sDefense Budget;1990:3)

สำหรับนโยบายเรื่องเดียวกันเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านพ้นปสภาพแวดล้อมของนโยบายเปลื่อแปลงไปนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลชาตชาย ชุณหะวัน(สิงหาคมพ.ศ.2531-กุมภาพันธ์2534)มุ่งสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ ขยายตลาดการค้าการลงทุนจากต่างประเทศใช้กลยุทธ์ที่สร้างสมดุลทั้งภาคเกษตกรรมและมุ่งเน้นกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคขณะที่รัฐบาลชวลิต ยง

ใจยุทธ(พฤศจิกายน2539-มกราคม2544)มุ่งสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจลดช่องว่างและขจัดความยากจน ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างประเทศขณะที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย(ตุลาคม2535-กรกฎาคม2538)และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา(กรกฎาคม2538-พฤศจิกา2539)ไม่ได้กำหนดนโยบายเฉพาะด้านเช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตรกรรม และด้านอุตสาหรรมซึ่งมีรายละเอียดคล้ายคลึงกับ4รัฐบาลขณะที่รัฐบาลพันตำรวจโทดร ทักษิณ ชินวัตรมุ่งเน้นกระตุ้นเศรษฐกิจยกระดับชีวิตของประชาชนกละหยุดการทรุดตัวทางเศรษฐกิจ บริหารการคลังด้วยการสร้างรายได้กับประชาชนทุกระดับรวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดใหญ่สู่ตลาดภายในประเทศและต่างประเทศซึ่งทั้งหมดนี้อาจกล่าวได้ว่านโยสาธารณะถูกกำหนดขึ้นและแปรเปลี่อนไปตามสภาพแวดล้อมของนโยบายนั้นๆ

ในศตวรรษที่21 นี้การเปลี่อนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองวัฒนธรรม และสถานการณ์ต่างๆของโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์ซึ่งผลต่อการกำหนดว่าอะไรคือวาระสำคัญของชาติและอะไรคือวาระสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาล(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2544:96)

รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

รัฐชาติ(Nation-state)หมายถึง ชุมชนทางการเมืองที่ประชาชนร่วมกันสร้างขึ้นมาดพื่อให้พ้นจากการควบคุมของรัฐบาลอื่นๆและสถาบันใช้อำนาจแทนรัฐและสามารถดำรงความเป็นเอกราชได้อย่างเต็มที่ภายใต้ดินแดนของตนเองไม่ต้องตกอยูภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรระหว่างประเทศใดๆคำว่ารัฐอาจใช้ในความหมายของชาติและประเทศสลลับกันได้แต่รัฐเน้นหน้าที่ด้านการเมืองชาติเน้นความผูกพันธ์ทางชาตีพันธ์ ประวัติศาสตร์บางครั้งจะเรียกกันรววมทั้งหมดเลยว่า รัฐชาติ

จากความหมายข้างต้น ถ้าพิจารณา สาบัน ที่กระทำหน้าที่แทนรัฐ สถาบันดังกล่าวได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยรัฐสภาและสถาบันที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอื่นฝ่ายบริหารในแต่ละรัฐ อำนาจที่สถาบันทั้ง3ทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการอาจมีการแบ่งสัดส่วนการใช้อำนาจเพื่อผู้ใช้อำนาจในแต่ละส่วนมีอำนาจอธิปไตยแตกต่างกัน(ตารางที่3.1)

ตารางที่3.1 การแบ่งสัดส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยของสถาบันหลัก

ฝ่าย	นิติบัญญัติ	บริหาร	ตุลาการ
สถาบันที่ใช้อำนาจ	รัฐสภา	รัฐบาลและคณะรัฐมนตรี	ศาลและกระทรวงยุติธรรม
หน้าที่ของสถาบันทางการเงิน	ตรากฎหมายพิจารณางบประมาณและตรวจสอบการทำงาน	นำกฎหมายมาบังคับใช้และออกกฎหมายบางส่วนที่มี	ตีความตัวบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญรวมทั้งตัดสินพิพากษา

	ของรัฐบาล	ความสำคัญน้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ	คดี

การแบ่งแยกสัดส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยของสถาบันรัฐนี้รับธรรมนูญบางประเทศยังบัญญัติให้รัฐมีรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยแตกต่างกันเป็นหลายระดับคือระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

ดังนั้นรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐรวมได้กำหนดในรัฐบาลท้องถินใช้อำนาจที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระในเรื่องใดและระดับใดโดยเฉพาะสิ่งที่สำคัญ3ด้าน 1. การจัดบริการในฐานะรัฐสวัสดิการ เช่น การศึกษา การจัดหารงาน ที่พักอาศัยลารกำหนดรายได้ขั้นต่ำ2.การเข้ามากำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจและเข้าร่วมกิจการอุสาหกรรม3. รัฐชาติเข้าทากำหนดระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดขอบเขตผลกระทบที่มีต่อปัจเจกบุคคล

สรุปคือ สถาบันหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำหน้าที่แทนรัฐได้แก ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบรหารและฝ่ายตุลาการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสารธารณะมีดังนี้

กลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

หมายถึง กลุ่มที่มีแนวคิด พื้นฐานชีวิต ฐานะคล้ายคลึงกันหรืออาชีพเดียวกัน สมาชิกรวมตัวเป็นครั้งหรือสม่ำสมอพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกเนื่องจากสมาชิกเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกันเช่น สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้าข้าว สหภาพแรงงาน สมาคมแพทย์เป็นต้น กล่มผลประโยชน์จะกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอทธิพล(Peessure group) กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในทุกประเทศแต่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจมีมีองค์ประกอบแตกต่างกันและมีความชอบธรรมหรือเป็นที่ยอมรับแตกต่างกันเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรอังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง จึงดำเนินงานอย่างอิสระมากกว่าโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศอดีตสหภาพโซเวียต นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ทำการเรียกร้องผลประโยชน์แล้ว อาจจะนำเสนอข้อมูลสารสนเทศและทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อนำไปกำหนดนโยบายอย่างสมเหตุสมผลต่อไป

ในสังคมพหุนิยมที่มีกลุ่มหลากหลายเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ที่สมาชิกรวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจมีจำนวนมากและแตกต่างกันในมิติขนาดของกลุ่ม การจัดการองค์กร รูปแบบการดำเนินงานและกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มเหล่านี้มีผลประโยชน์เฉพาะด้านซึ่งมักจะขัดแย้งกันทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือประนีประนอมผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน กลุมที่มีการจัดการองค์การดีและสมาชิก

กระตือรือล้นในการผลักดันกำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่นๆเมื่อใดที่กลุ่มใช้อทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ใช้อำนาจในการตัดสินใจในทางที่สอดคล้องต่อประโยชน์ของตนกลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลทันที

ดังนั้นกลุ่มอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับปัจจับจำนวนมากได้แก่สมาชิกของกลุม ทรัพยากรบริหารได้แก่ บุคลากรและงบประมาณ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม ทักษะการเป็นผู้นำกลุ่ม สถานภาพของผู้นำกลุ่ม ทัศนคติของเจ้านายของรัฐที่มีต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ขัดแย้งกับกลุ่มลำดับความสำคัญของกลุ่มในการตัดสินใจภายในระบบพรรคการเมืองเช่น สภาอุสากรรมอาจจะมีอิทธิพลติอประโนเศรษฐกิจมาก แต่อิทธิพลต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนน้อย(Anderson,1993:35,ดูเพิ่มใน ธันยวัฒน์รัตนสัค,2546-132)

2.พรรคการเมือง(Political parties)

หมายถึง องค์การถาวรที่รวบรวมให้ประชาชนเขามาเป็นสมาชิกพรรคโดยสมัคใจจากระดับชุมชนระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติที่รัฐธรรมนูญกำหนดในระบบการเมืองทุกระบบ พรรคการเมืองที่มีหน้าที่และความสำคัญที่แตกต่างกันได้แก่ เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนแสดงออกและทำการรวบรวมข้อเสนอต่างๆเข้าสู้ระบบพพรคการเมืองต้องแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสขิทธิออกเสียงเลือกตั้งผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยมีเป้าหมายในการเข้าไปใช้อำนาจในการปกครองและจัดตั้งรัฐบาลหรือมอิทธิพลต่อสถาบันหลักทั้ง3ที่มีอำนาจในการตัดสินใจโดยทั่วไปพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในขอบเขตที่กว้างขวางมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทำหน้าที่เป็นนายหน้า(Brroer)มากกว่าที่เป็นผู้สนับสนุนผลประโยชน์แบบเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

ในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค(TWO party system)เช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ พรรคการเมืองต่างพยายามรวบรวมและประชาชนผลประโยชน์สมาชิกและนำมากำหนดเป็นนโยบายพรรคเพื่อที่พรรคจะได้รับการสนับสนุนอย่างกวางขวางจากผู้มีสิทธิในระบบหลายพรรค (MultpartysystemX พรรคการเมืองมักเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเช่น ในประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส(Anderson,1984:36-37

3.ประชาชนทั่วไป (individual citizen)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะประชาชนทั่วไปมักจะได้รับความสำคัญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่มอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบโดยเฉาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญวิธีการนี้จะเสียงข้างมากเป็นหลักและเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองโดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยถือโอกาสที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรงเนื่องจากความเฉื่อยชาและความสนใจเรื่องการเมืองอยู่ในระดับต่ำแม้แต่ใน

ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเองประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายในระดับต่ำ ไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและไม่สนใจนโยบายของพรรคกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มที่มีอิทธิพล ไม่แดงความสนใจทางการเมืองและไม่ใส่ใจนโยบายของพรรคหรือผู้สมัคแต่อย่างใดเมื่อไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ

สำหรับประเทศระบบเผ็จการแบบเก่าในลาตินอเมริกา ผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบายจะสนใจความต้องการของประชาชนทั้งนี้เพื่อป้องกันการก่อจราจลความวุ่นวายของประชาชนส่วนในประเทศระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จเช่นในประเทศอดีตสหภาพโซเวียตผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงดูเหมือนจะใส่ใจความต้องการของประชนส่วนใหญ่แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมทางนโยบายโดยตรงในการกำหนดนโยบายอย่างไรตามในบางกรณีเกี่ยวกับภูมิปัญญาประชาชนได้ส่งผลแนวคิดใหม่ๆจะเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย(Anderson,1984:38)

ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

เป็นการวิเคราะห์กระบวนการทางนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนก่อตัวของประเด็นปัญหา การลั่นกรองประเด็นปัญหา การยินยอมประเด็นปัญหา การพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายสาธารณะจนถึงการสบต่อและการยตินโยบายสาธารณะขั้นตอนเหล่านี้มีส่วนช่วยให้เข้าใจว่าขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายมีบุคลหรือกลุ่มใดเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลนโยบายนั้นๆแม้ว่านโยบายนโยบายจะมีข้อจำกัดและอาจจะไม่ครบใน9ขั้นตอนการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะนี้จะได้รวมเอาองค์ความรู้ที่มีเป็นตัวแบบเพื่อวิเคราะห์นโยบายได้อย่างจะจง

ขณะที่แนวทางการศึกษาเรืองนโยบายสาธารณะเสนอแนะนโยบายช่วยให้ให้เข้าใจเทคนิคการวิเคราะห์ขั้นตอนหนึ่งๆเสร็จสิ้นล่วงหน้ามีการดำเนินนโยบายนั้นๆมาดำเนินการแทนที่จำเป็นต้องวิเคราะห์ขั้นตอนนี้ล่วงหน้าขณะอยู่ในขั้นวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบายยิ่งกว่านั้นผู้ศึกษาขั้นตอนในกระบวนการกำหนดนโยบายแต่ละขั้นตอนที่กล่าวมาจะกลับมาทำซ้ำได้อีกเสมอเช่น อาจจะมีนิยามกำหนดประเด็นปัญหาการก่อตัวของประเด็นปัญหาและถ้านิยามประเด็นปัญหาแล้วอาจจะมีการวิเคราะห์การก่อตัวของประเด็นปัญหาใหม่อีกครั้ง(Hougwood&Gunn,1984:4)

สรุป

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง บริบทที่สำคัญละมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณอย่างเป็นทางการ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารและสถาบันตุลาการขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปเป็นผู้มีส่วนร่วม

อย่างไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบายสารธารณหนึ่งๆประกอบด้วย9ขั้นตอนในกระบวนการพัฒนานโยบายนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือนักวิเคราะห์นโยบายต้องวิเคราะห์ขั้นตอนหนึ่งๆให้เสร็จสิ้นไปก่อนเพื่อนำผลมาวิเคราะห์นั้นมาใช้เมื่อต้องดำเนินการขั้นตอนนั้นๆเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย

คำถามท้ายบท

1. นโยบายสาธารณหนึ่งมักได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมใด?สภาพแวดล้อมใดที่ท่านคิดว่าสำคัญที่สุดเพราะเหตุใด

2. รัฐบาลสามารถทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะได้ตามปรารถนาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อข้อความดังกล่าวจงยกตัวอย่างสนับสนุนความคิดเห็นนั้น

3. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีบทบาทมากที่สุดในรัฐที่มีรูปแบบรัฐสภาคือบุคคลองค์การใดและผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ไม่เป็นทางการได้แก่ใคร ? จงอธิบาย

4. การกำหนดนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่เป็นไปตามขั้นตอนทั้ง 9 ที่กล่าวมาข้างต้นหรือไม่ ? ท่านคิดว่านโยบายสาธารณะควรกำหนดขึ้นมาตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวหรือไม่ ? เพราะเหตุใด ?

บรรณนุกรม

ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นวลน้อย ตรีรัตน์. (2545). **แนวนโยบายแห่งรัฐ: 5ปี รัฐธรรมนูญไทย** กรุงเทพฯ: บริษัท พี เพรส จำกัด.

กวี วงศ์พุฒ. (2544). **วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับ นายชวน หลีกภัย.** เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ The Knowledge Center.

กองบรรณาธิการผู้จัดการ. (2542). **ปรส. สมรู้ร่วมคิดฝรั่งกระทืบคนไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท ผู้จัดการ จำกัด.

กุลธน ธนาพงศธร. (2520). **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศีศักดิ์. (2549). **คุยกันก่อนทักษิณล่ม.** กรุงเทพฯ: บริษัท ซัคเซส มีเดีย จำกัด.

โกวิทย์ กังสนันท์. (2533). “นักวิเคราะห์นโยบายและการเลือกปัญหานโยบายสาธารณะ”, **วารสาร**

พัฒนบริหารศาสตร์, 30, 4 (ตุลาคม – ธันวาคม). 129 – 142.

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554

จรัส สุวรรณมาลา และ คณะ. (2548). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ "วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย".**

จุมพล หนิมพานิช. (2554). **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทัศนะทางรัฐสาสตร์การเมืองและรัฐ ประศาสนศาสตร์การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จำนงค์ บุญชู: (2531). **องค์การและการบริหาร.** เชียงใหม่: คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จำรัส กันทะสัก. (2546). **นโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา: กรณีศึกษาบ้านม่อนป่ายางเหนือ ตำบลหนองแรด อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ. (2540). **แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2544.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2535). "การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย" ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยยศ สันติวงษ์. (2539). **การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2544). **จากรัฐชาติสู่รัฐตลาด: แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคมในยุคโลกานุวัตร.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2545ก). **รัฐศาสตร์เบื้องต้น.** เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์.

_____. (2545ข). "การบริหารสาธารณะในโลกยุคโลกาภิวัตน์", **รัฐศาสตร์ปริทัศน์**, ปีที่ 37 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม – ธันวาคม: 61 - 72.

เด่นพงษ์ พลละคร. (2535). "การระดมสมอง" ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2541). "สภาพแวดล้อมของการจัดการ", ใน ประณต นันทิยะกุล (บรรณาธิการ). **รัฐศาสตร์ 50 ปี.** กรุงเทพฯ: บริษัท สุรพิมพ์ จำกัด

ถิรพัฒน์ วิลัยทอง; ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ คณะ. (2546). **อนาคตที่ไล่ล่าประเทศไทย: แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง กับอนาคตของวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี.** กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. (2541). **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการ**

ประยุกต์ใช้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2535). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2539). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทองใบ สุดชารี. (2533). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2516). “นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ”, **พัฒนาบริหารศาสตร์** 13, 1 (มกราคม).

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2541). “ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย” ใน **การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปราชการ.

เทอดศักดิ์ ศรีสุรพล; พาวิชช์ รัตนโกมล และ บุญเลิศ เย็นคงคา. (2542). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารและตำราสถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2537). **จากโลกานุวัตรถึงโลกาภิวัตน์.** เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. (2546). **นโยบายสาธารณะ.** เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์

ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ. (2527). **การวิเคราะห์และประเมินโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ปาริชาต ศิวะรักษ์. (2539). **เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล.** กรุงเทพฯ: บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด.

ปิยะนุช เงินคล้าย. (2530). **เทคนิคเชิงปริมาณในงานบริหารรัฐกิจ: แนบบศึกษาด้วยตนเอง.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปิยะรัตน์ จงปิยเลิศ. (2547). **การประเมินผลโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่.** การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พฤทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. (2544). **ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มยุรี อนุมานราชธน. (2551). **การบริหารโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 6. ปทุมธานี: บริษัทดูมายเบส. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล. (2539). **การพยากรณ์แบบแผนการ เจ็บป่วยและความต้องการแพทย์ในอนาคต.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

_____. (2540). **การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2532). **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊พ จำกัด

วรเดช จันทรศร. (2528). “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป”, ใน อุทัย เลาหวิเชียร และประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (บรรณาธิการ). **การบริรัฐกิจ: บทความ ทางวิชาการ.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

_____. (2531). **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่.** กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์.

_____. (2539). “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า” ใน วรเดช จันทรศร และ ณัฐฐา วินิจนัยภาค (บรรณาธิการ). **4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์: รวมบทความทางวิชาการ 2498 – 2538**. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.

_____. (2542). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหายบล็อก และ การพิมพ์.

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล. (2535). “การพยากรณ์เชิงปริมาณ,” ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วินัย ผลเจริญ. (2546). “ผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย (ตอน 1)”, **จุลสารกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย.** ปีที่ 4 ฉบับ 37 ธันวาคม 2546.

วีระพล สุวรรณนันต์. (2534). **“การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนและโครงการ”,** ความรู้เบื้องต้นในการจัดเตรียมแผนและโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ: บริษัท สามัคคีสาส์น จำกัด

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (2543). **รู้เฟื่องเรื่องศัพท์การบริหารธุรกิจ/การบริหารรัฐกิจ.** กรุงเทพฯ: บริษัทธนธัชการพิมพ์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2538). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.

สมเกียรติ อ่อนวิมล. (2547). **“การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในมุมมองของสักเศรษฐศาสตร์โนเบล”,** มติชน, (28 มีนาคม 2547): 9.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2543). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมพร เฟื่องจันทร์. (2535). “การวิเคราะห์นโยบายโยแบบจำลอง System Dynamics”, ใน ทศพร

ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์หมาวิทยาลัย.

____. (2552). **นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: บริษัท ออนอาร์ต ครีเอชั่น จำกัด

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2535). **สาธารณบริหารศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2540). **แนวทางการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8.** 30 มีนาคม.

สำนักงานคณะกรรมการพัมนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553 และ 2555

สุทธิมา ชำนาญเวช. (2539). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพาณิชย์.

สุภางค์ จันทวานิช และ วิศนี ศิลตระกูล. (2539). “การพัฒนาแนวคิดและเครื่องชี้วัดสังคม และคุณภาพชีวิตในต่างปรเทศ”, ใน อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ (บรรณาธิการ). **การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เสถียร เหลืองอร่าม. (2528). **การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน.** กรุงเทพฯ: คุณพิน อักษรกิจ.

อนุภาพ ถิรลาภ. (2543) **ทางเลือก ทางรอด โทรคมนาคมไทย.** กรุงเทพฯ: หจก. เพิ่มเสริมกิจ.

อัจฉรา จันทร์ฉาย. (2535). “การเลือกเทคนิคในการพยากรณ์,” ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สิ่งพิมพ์นี้เป็นสมบัติของศูนย์วิทยบริการมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

อุทัย เลาหวิเชียร. (2519). “นโยบายสาธารณะ: สาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกละเลยในวงการศึกษาของไทย”, **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 17 ฉ.1 (มกราคม).

ภาษาอังกฤษ

Ackoff, R. L. (1970). **A Concept of Corporate Planning.** Pennsylvania: John Wiley and Sons, Inc.

____. (1981). **Creating the Corporate Future: Plan or Be Planned.** New York: Wiley.

Albanese, R. (1975). **Management: Towards Accountability for PerFormance.** Homewood, Ill.: Irwin.

Alexander, E.R. (1985). “From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the

Policy Implementation Process", **Administration & Society**, Vol.16, No.4 (February).

Allison, G.T. (1971). **Essence of Decision.** Boston: Little, Brown.

Almond, G.A. and Verba S. (1965). **The Civic Culture.** Boston: Little, Brown.

Althus, C., Bridgman P. and Davis G. (2007). **The Australian Policy Handbook.** 4th ed. Sydney: Allen and Unwin.

Anderson, J.E. (1984). **Public Policy-Making**. 3rded. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Argenti, J. (1974). **Systematic Corporate Planning**. London: Nelson.

Atchison T. and Hill W. (1978). **Management Today: Managing Work in Organization**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Baker, J.I.H. (1977). **CPRS, the Car Industry and Chrysler: A Case of 'Misframing' ?.** Unpublished Paper: London Business School.

Bangkok Post. (2004). **"Power Decentralisation: Thaksin Urges Local Bodies to Take Charge of Administrations",** 4 May: 4.

____. (2004). "Those You Elect Could Do Better", In **Role of Parliaments in International Trade",** 5 May: 8.

Bardach, E. (1977). **The Implementation Game**. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barrett, S. and Fudge, C. (1981). **Policy and Action.** London: Methuen.

Behn, R.D. (1978). "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", **Policy Analysis**, 4, 393-413.

Behn, R.D. and Vaupel, J.W. (1982). **Quick Analysis for Busy Decision-Makers**. New York: Basic Books.

Bentley, A.F. (1949). **The Process of Government: A Study of Social Pressures.** Bloomington, Indiana: The Principia Press.

Biller, R.P. (1976). "On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations", **Policy Sciences**, 7, 133-149.

Bowen, E.R. (1982). "The Pressma-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers", **Journal of Public Policy**, 2, 1-22.

Bullock, C.S. (1981). "The Office for Civil Rights and Implementation of Desegregation

Programs in the Public Schools", In **Mazmanian, D.A. and Sabatier**, P.A. Effective Policy Implementation. Massachusetts: D.C. Health.

Caldwell, L. (1970). **Environment: A Challenge to Modern Society**. London: Heinemann.

Chapman, M. (1981). "Decision Analysis", **Civil Service College Handbook**, No. 21. London: HMSO.

Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (1983). **Implementation Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development**. Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development.

Clarke, R.V.G. (ed.) (1978). "Tackling Vandalism", **Home Office Research Study**, No. 47. London: HMSO.

Cleland, D. and King W.(1972). **Management: A System Approach.** New York: McGraw-Hill Book Company.

Cobb, R.W. and Elder, C.D. (1972). **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Boston: Allyn and Bacon.

Cope S., Leishman F. &Starie P. (1977). Globalization, "New Public Management and the Enabling State: Future of Police Management", **International Journal of Public Sector Management,** Vol. 10, No. 6, 444-460.

David, J. (1974). **An Introduction to Public Administration.** New York: The Free Press.

Davis, S. and Lawrence, P. (1977). **Matrix. Reading**, Mass: Addison – Wesley.

Dqwson, R. & Robinson J. (1963). "The Relation between Public Policy and Some Struc-tural and Environmental Variables in the American States", **Journal of Politics**, XXV (May).

De Leon. (1978). "A Theory of Policy Termination", In May, J.V. and Wildavsky, A. (eds.). **The Policy Cycle**. Beverley Hills, Calif: Sage.

Dror, Y. (1968). **Public Policy-Making Er-examined**. San Francisco, California: Chandles.

Duncan, W. (1975). **Essentials of Management**. Hinsdle, Illinois: The Dryden Press.

Dunsire, A. (1978). **Implementation in a Bureaucracy**. Oxford: Martin Robertson.

Dye, T. (1966). **Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the Fifty**

States. Chicago: Rand-McNally.

____. (1984). **Understanding Public Policy**. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Easton, D. (1953). **The Political System**. New York: Knopf.

Edwards, G.C. (1980). **Implementing Public Policy**. Washington, D.C: Congressional Quar-terly Press.

Else, P. (1970). **Public Expenditure, Parliament and PPB**. London: Political and Economic Planning (PEP).

Encel, A. (1976). **Social Problems**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Eulau, H. and Kenneth, P. (1973). **Labyrinths of Democracy**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Forrester, J. (1961). **Industrial Dynamics.** Cambridge, Mass: MIT Press.

Greenwood, W.T. (1965). **Management and organizational Behavior: An Interdiscipli - nary Approach**. Ohio: South – Western Publishing Co.

Grindle, M.S. (ed.). (1980). **Politics and Policy Implementation in the Third World.** New Jersey: Princeton University Press.

Gross, E. (1969). "The Definition of Organizational Goals", **british Journal of Sociology,** 20, 277-294.

Gunn, L.A. (1978). "Why is Implementation So Difficult ?", **Management Services in Government**, 33, 169-176.

Ham, C. & Hill, M. (1993). **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. 2th ed. London: Harvester Wheatsheaf.

Harrison, E.F. (1975). **The Managerial Decision – Making Process**. Boston: Houghton Mifflin.

Hawley, C.E. & Weintraub, R. (eds.) (1966). **"Environment: A New Focus for Public Policy", Administrative Questions and Political Answers**. Princeton: D. Van Nostrand.

Headey, B. (1974**). British Cabinet Ministers**. London: Allen & Unwin.

Hellriegel, D. and Slocum, J. (1974). **Management: A Contingency Approach**. Reading, Mass.: Addison – Wesley.

Helmer, O. (1981). "Reassessment of Cross – impact Analysis", **Futures**, 13, 389-400.

Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). **Policy Dynamics. Brighton: Wheatsheaf and New York:** St. Oxford University Press.

Hogwood, B.W. and Peters, B.G. (1983). **Policy Dynamics. Brighton: Wheatsheaf and New York: St.** Martins Press.

Hogwood, B.W. (1984). "Policy Analysis: The Dangers of Oversophistication", **Public Administration Bulletin**, 44, 19-28.

Hood, C.C. (1976). **The Limits of Administration.** London: Wiley.

Jacop, C.E. (1966). Policy and Bureaucracy. Princeton, N.J.: N.T.D. Van Nostrand Co.

Jones, C.O. (1978). **An Introduction to the Study of Public Policy**. 2th ed. Boston: Duxbury.

Kaufman, H. (1971). **The Limits of Organizational Change**. Alabama: University of Ala – bama Press.

Keynes, J.M. (1936). **The General Theory of Employment, Interest and Money.** London: Macmillan.

King, A. (1975). "Overload: Problems of Governing in the 1970s", **Political Studies,** 23, 284-296.

____. (1976). "The Problem of Overload", In King, A. (ed.). **why is Britain becoming Harder to Govern?.** London: BBC Publications, 8-30.

Kluckhohn, C. (1961). **Mirror for Man: A Survey for Human Behavior and Social Atti – rudes.** Greenwich, Conn.: Fawcett

Koenig, L. (1986). **An Introduction to Public Policy. Englewood Cliffs,** New Jersey: Prenticc – Hall.

Lasswell, H.D. and Abraham, K. (1970). **Power and society**. New Haven: Yale University Press.

Lasswell, H.D. (1963). **The Future of Political Science**. New York: Atherton.

____. (1970). "The Emerging Conception of the Policy Sciences", **Policy Sciences**, 1, 3-14.

Lemer, D. and Lasswell, H. (1951). **Policy Sciences.** Stanford: Stanford University Press.

Lind, G. and Wiseman, C. (1978). "Setting Health Priorities: A Review of Concepts and Approaches", **Journal of Social Policy**, 7, 411-440.

Lindblom, C. E. (1959). “The Science of Muddling Through”, **Public Administration Review**, 19, 79-88.

____. (1968). **The Policy Making Process**. Englewood Cliffs, NJ: prentice – Hall.

____. (1979). “Still Muddling, not Yet Through”, **Public Administration Review**, 39, 517-526.

Lindblom, C.E. and Cohen, D.K. (1979). **Usable Knowledge: Social Science and social Problem Solving.** New Haven: Yale University Press.

Lonsdale, A.J. (1978). “Judgement Research in Policy Analysis”, **Futures**, 10, 213-226.

Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A. (1989). **Implementation Public Policy**. Latham, Maryland: University Press of America, Inc.

McFarland D. (1974). **Management: Principles and Practices.** New York: Macmillan.

McLean, M. (1976). “Does Cross – impact Analysis have a Future?”, **Futures**, 8, 163-169.

Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. and Behrens, W.W. (1972). **The Limits to Growth.** Washington DC.: Potomac Books.

Meltsner, A. (1976). **Policy Analysts in the Bureaucracy**. Berkeley, California: University of California Press.

Mohr, L.B. (1973). “The Concept of Organizational Goal”, **American Political Science Review**, 67, 470-481.

Moser. Sir C. (1980). “Statistics and Public Policy”, **Journal of the Royal Statistical Society**, Series A, 143(1), 1-31.

Negel S.S. (ed.) (1994). **Encyclopedia of Policy Studies**. 2th ed. New York: Marcel Dekker Inc.

Parsons, D.W. (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Paterson Report (1973). **“The New Scottish Local authorities: Organization and Management Structures”,** Report of a Working Group (Chairman: I.V. Paterson). Edinburgh: HMSO.

Perrow, C. (1961). “The Analysis of Goals in Complex Organizations”, **American Sociological Review**, 26, 854-866.

____. (1970). **Organizational Analysis: A Sociological View**. London: Tavistock.

Peters, B.G. (1983). **Public Policy in America: Process and Performance**. New York: Franklin Watts.

Phare, G.R. (1979). "Beyond Zero – Base Budgeting", **Managerial Planning,** July – August, 18-23.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1973). **Implementation**. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.

Ramsey, J.B. (1977). **Economic Forecasting: Models or Markets ?** London: Institute of Economic Affairs.

Rawlinson, J.G. (1995). **The New Governance: Governing without Government**. London: Economic and Social Research Council.

Robbins, S.P., and Coulter M. (1996). **Management**. 4thed. New Jersey: Prentice – Hall, Inc. Rossi, P.H.,

Freeman, H.E. and Wright, S.R. (1979). **Evaluation: A Systematic Approach.** Beverly Hills, Calif.: Sage.

Sanders I.L. (1998). **Strategic Thinking and the New Science: Planning in the Midst of Chaos**, Complexity and Change. New York: The Free Press.

Sipolsky, H.M. (1972). **The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Saccess in Government**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schultze, C.L. (1968). **The Politics and Economics of Public Spending**. Washington DC: The Brookings Institution.

Sergiu MiScoiu. (2012). **Au Pouvoir par le Peuple: Le PopulismeSaisipar la Theorie du Discours.** Paris: L'Harmattan.

Sharkansky, I. (1970). The Political Scientist and Policy Analysis", In Sharkansky I. (ed.). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham Publishing Co.

Silverman, D. (1970). **The Theory of Organizations**. London: Heinemann.

Simon, H.A. (1947). **Administrative Behaviour**. 1st ed. London: Heinemann.

____. (1960). **The New Science of Management Decision**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

____. (1976). **Administrative Behavior**. 3rded. New York: Free Press. S.O.S.

America! A Children's Defense Budget. (1990). **Washington D.C.: Children's Defend Fund.**

Schwartzenberg, R.G. (1974). **SociologiePolitique**. Paris: Montchrestien.

Steiner, G. (1969). **Top Management Planning**. New York: The MacMillan Company.

Steiner, G.A. and Miner, J.B. (1982). **Management Policy and Strategy**. London: Mac – Millan.

Steiss, A.W. and Daneke, G.A. (1980). **Performance Administration**. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Stokey, E. and Zeckhauser, R. (1978). **A Primer for Policy Analysis.** New York: Norton.

Thompson, J.D. (1967). **Organisations in Action.** New York: McGraw – Hill.

Truman, D.B. (1971). **The Governmental Process: Political Interests and public Opinion. 2ed**. New York: A.A. Knopf, Inc. U.S. Bureau of the Census.

Van Meter, D.S. and Horn Van, C.E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", **Administration and Society.** 6, 445-488.

____. (1976). "The Implementation of Intergovernmental Policy", In Jones, C.O. and Thomas, R.D. (eds.) **Public Policy Making in a Federal System**. California: Sage Publi – cations, Inc.

Vepa, R.K. (1974). "Implementation: The Problem of Achieving Results", The Indian **Journal of Public Administration**, 20, 2 (April – June), 276-81.

Vickers, Sir G. (1965). **The Art of Judgment: A Study of Policy Making**. London: Chap – man & Hall.

Waterston A. (1971). **Development Planning: Lessons of Experience**. Baltimore and London: The Johns Hopkins Press.

Weiner, L. (1972). **Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

Wildavsky, A. (1972). "The Self – evaluating Organization", **Public Administration Re – view**, 32, 509-520.

____. (1980). **The Art and Craft of Policy Analysis**. London: Macmillan.

Williams, W. (1971). **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Fede – ral Social Agencies**. New York: American Elsevier Publishing Co.

Wiseman, C. (1978). "Selection of Major Planning Issues", **Policy Sciences**, 9, 71-86.

Wolman, H. (1981). “The Determinants of Program Success and Failure”, **Journal of Public Policy**, 1, 433-464.

Znaniecki, F. (1965). **The Social Role of the Man of Knowledge**. New York: Octegon Press.

สารสนเทศออนไลน์

ณรงค์ เพ็ชรประเสิรฐ และ ศิริพร ยอดกลมศาสตร์. (2541). สถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ. แหล่งที่มา http://www.welfareforall.org.

ไทยรัฐ. (2547). “ยอดขึ้นทะเบียนคนจนพุ่งเป็น 8 ล้านกว่า”,[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2547/politic/feb/29/po12.php (2 9 กุมภาพันธ์).

ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร: การรับจำนำข้าว VS การประกันรายได้เกษตรกร. แหล่งที่มา: http://www.biothai.net (17 กรกฎาคม 2554)

แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันการศึกษาไทยเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี. (2011). “เกี่ยวกับเรา”. แหล่งที่มา: http://www.tuhpp.net.

รัฐสภาไทย. (2544). “นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thaigov.go.th (20 มิถุนายน).

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2554) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. แหล่งที่มา: http://www.th.wikipedia.org.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.thaigov.to.th//bb/_main31htm.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544). “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544”[ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.mof.go.th/social/mof_newgov_policy.htm (26 กุมภาพันธ์).

บทที่ 4
การก่อตัวของประเด็นปัญหา

ความนำ

การก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย และนับว่าเป็นขั้นตอนแรกของวงจรชีวิตของนโยบาย ขั้นตอนนี้มักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิเคราะห์นโยบาย และ/หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพราะถือว่าเป็นขั้นตอนที่ยังไม่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย แต่ในความเป็นจริงขั้นตอนการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบายนี้จะสัมพันธ์กับขั้นต้อนอื่นๆ ต่อไป อีกทั้งยังมีอิทธิพล/ความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย ประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงได้แก่

- ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
- กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา
- ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
- วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
- ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
- องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ

ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบายหนึ่งๆ ได้หรือไม่ และกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบาย ถ้าหากนักวิเคราะห์นโยบายและ/หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่สามารถค้นหาประเด็นปัญหาได้ตั้งแต่แรกที่มีปัญหาเกิดขึ้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเพื่อใช้เทคนิคต่างๆ มาประเมินทางเลือกของนโยบายนั้นในภายหลังนอกจากนี้อาจทำให้ไม่สามารถนำทางเลือกจำนวนมากมาพิจารณาได้ เพราะมีเวลาจำกัด โดยทั่วไปองค์การต่างๆ ภาครัฐกำหนดปัญหา โอกาสและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งด้วยวิธีที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ เพื่อนำผลวิเคราะห์มากำหนดนโยบายหนึ่งๆ

แต่วิธีการที่ใช้ระบุประเด็นปัญหานโยบาย และนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่วาระนโยบายส่วนมากเป็นวิธีการทางการเมือง ถ้าประเด็นปัญหาก่อตัวในลักษณะที่ชัดเจนมากอาจจะช่วยให้กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบายโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กระบวนการการก่อตัวของประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ถูกนำเข้าสู่วารนโยบายได้อย่างไร ? และด้วยเหตุผลใด ? ประเด็นปัญหาทางประเด็นถูกนำเข้าสู่วาระนโยบายทั้งๆ ที่ไม่ใช่ประเด็นปัญหานโยบายเลย หรือบางประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระแล้ว แต่กลับไม่รับความสนใจเท่าที่ควร จนนำมาบรรจุเป็นวาระหนึ่งที่ต้องมีการพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เป็นเพราะวาระนโยบายมีหลายประเภทและแต่ละวาระมีระดับความสำคัญแตกต่างกัน ประเด็นเป็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นจนนำเข้าสู่วาระของนโยบายได้ ควรมีลักษณะที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (Cobb & Elder, 1972; Hogwood & Gunn, 1984; 68)

1. ประเด็นที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทุก ๆ ปี เช่น ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ
2. ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่าสม่ำเสมอ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับดารประกันสินค้าทางการเกษตร
3. ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วไม่ได้รับความสนใจ แต่ละยะเวลาต่อมากลับนำมาพิจารณาใหม่ เช่น การขุดคอคอดกระ
4. ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ จนต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วนหรือคาดว่าประเด็นปัญหานั้นอาจจะเป็นวิกฤตการณ์ในอนาคต เช่น กากนิวเคลียร์ในช่วงทศวรรษ 1980
5. ประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เช่น ปัญหามลภาวะทางอากาศจากฝนกรดและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาการตัดแต่งพันธุกรรม
6. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก หรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนซึ่งสื่อมวลชนต่าง ๆ ให้ความสนใจเป็นพิเศษ เช่น ปัญหาจากยารักษาโรคที่ทำให้เด็กพิการและมีอาการของโรคธาลิโดไมด์ (Thalidomide)
7. ประเด็นปัญหาที่ผลกระทบต่อเนื่องเป็นลำดับอย่างขว้างขวาง แม้ว่าจะเป็นเพียงประเด็นปัญหาเล็ก ๆ เช่น ผลของยาคุมกำเนิดที่ก่อมะเร็งบางประเภทในสตรี

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรมในสังคม เช่น การนัดหยุดงานและการประท้วงของสหภาพแรงงาน การแบ่งแยกดินแดง

ประเด็นปัญหาร่วมสมัย เป็นเรื่องที่อธิบายยากแต่ประเด็นปัญหานี้เป็นที่ทราบและรับรู้กันในสังคม เช่น ปัญหาเมืองชั้นใน ปัญหาอาชญากรรมในท้องถนน ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาคนลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

แม้ว่าประเด็นปัญหาจะมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็ยังไม่อาจเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากการกำหนดวาระนโยบายอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากประเด็นปัญหาทำให้กลุ่มคัดค้านประเด็นปัญหานั้น ผู้นำพรรคการเมือง ผู้บริหารระดับสูง และที่ปรึกษาของผู้มีอำนาจ

ตัดสินใจ/ผู้กำหนดนโยบายความคิดเห็นของบุคคลสำคัญในฝ่ายสื่อมวลชน เช่น บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ เป็นต้น

ในปัจจุบัน ผู้มีอำนาจตัดสินใจ/ผู้กำหนดนโยบายให้ความสนใจที่จะกำหนดวาระนโยบายที่เป็นปัญหาด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม สำหรับประเด็นปัญหานโยบายอื่นๆ เช่น ด้านวิทยาศาสตร์และด้านการป้องกันประเทศหรือด้านความมั่นคงต้องอาศัยขอมูลจากการวิจัยและการอภิปรายอย่างกว้างขวาง จึงจะสามารถนำประเด็นปัญหานั้นมากำหนดเป็นวาระนโยบายได้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหา หมายถึง สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้ประเด็นปัญหานโยบายก่อตัวขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ (Hogwood& Gunn, 1984: 69-72)

1. ความสามารถของรัฐบาลในการคาดคะเนปัญหาและโอกาสต่างๆ

ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะหนึ่งๆ จะมีช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่รัฐบาลจะจัดการกับปัญหานั้นอย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลมักจะรับรู้ปัญหาช้าเกินไปจนทำให้ปัญหานั้นกลายเป็นวิกฤตการณ์ที่บังคับให้รัฐบาลต้องนำประเด็นปัญหาเข้าสู้วาระนโยบาย เพื่อการพิจารณาและตัดสินใจทันที รวมทั้งต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบแก้ไขปัญหา ในสภาพการณ์ที่วิกฤติรัฐบาลต้องทำการตัดสินใจอย่างรวดเร็วทั้งๆ ที่อาจยังไม่มีข้อมูลเพียงพอหรือข้อมูลที่มีขาดความน่าเชื่อถือประกอบกับไม่มีเวลามากพอที่จะนิยามประเด็นปัญหาและตรวจสอบทางเลือกที่เป็นไปได้ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้กำหนดนโยบายอาจตัดสินใจกำหนดประเด็นปัญหาอย่างผิดๆ เนื่องจากยังไม่เข้าใจประเด็นปัญหาได้ถูกต้อง ในการคาดคะเนปัญหาและโอกาสต่างๆ ของรัฐบาล รัฐบาลอาจจำเป็นต้องใช้เทคนิคต่างๆ เช่น เทคนิคเดลฟี เทคนิคการระดมสมอง เป็นต้น เพื่อนิยามประเด็นปัญหาและตรวจสอบทางเลือกของนโยบาย

ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบาย กล่าวคือ รัฐบาลมักสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและมุ่งแก้ไขปัญหานั้นมากกว่าที่จะสนใจปัญหาที่รัฐบาลคาดว่าอาจจะก่อความเสียหายในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองหรือข้าราชการมักจะถูกโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งตามวาระก่อนที่ปัญหาจะก่อผลเสียในอนาคต ทำให้นักการเมืองหรือข้าราชการไม่ได้รับผลประโยชน์จากความสามารถในการมองการณ์ไกล มองเห็นปัญหาที่จะกลายเป็นวิกฤติ และทำการแก้ไขปัญหานั้นก่อนอย่างทันท่วงที วาระการดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาหนึ่งๆทำให้นักการเมืองหรือข้าราชการไม่สนใจผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่ม (Heady,1974: 99) เพราะทราบดีว่านักการเมืองหรือข้าราชการคนต่อไปซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งแทนจะเก็บเกี่ยวผลได้จากการกำหนดนโยบายนั้นๆ ด้วยเหตุนี้นักการเมืองหรือข้าราชการจึงไม่ต้องการกำหนดนโยบายเพื่อแก่ไขปัญหาในช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะผู้กำหนดนโยบายนั้นจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าถ้าจะช่วยให้มีการก่อตัวของประเด็นปัญหาหนึ่งๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อจะได้จัดการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิผล

2. ความสามารถในการระบุประเด็นปัญหา

ข้อมูลที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องการใช้สำหรับค้นหาประเด็นปัญหานโยบาย แตกต่างจากข้อมูลที่ต้องการใช้สำหรับการวางแผนกลยุทธ์หรือการพยากรณ์ กล่าวคือ การวางแผนกลยุทธ์หรือการ

พยากรณ์ต้องการข้อมูลจำนวนมากและเป็นข้อมูลต่อเนื่อง ในการค้นหาประเด็นปัญหา นักวิเคราะห์นโยบาย/ผู้กำหนดนโยบายควรจะระบุประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แทนที่จะระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เราต้องพยายามระบุประเด็นปัญหานโยบายขณะที่ประเด็นปัญหายังไม่มีความชัดเจน เพราะข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหายังมีจำกัดและไม่ใช่ประเด็นปัญหานโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในปัจจุบัน เพราะถ้ารอให้มีข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้น อาจจะช้าเกินไปที่จะเริ่มเตรียมการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ในการค้นหาประเด็นปัญหานโยบาย และระบุโอกาส/ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นก็เพื่อทราบปัญหาและยกร่างนโยบายที่จะแก้ไขปัญหานั้น นอกจากนี้อาจจะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ไว้ล่วงหน้าในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์นั้นจริงๆ การเตรียมการเช่นนี้อาจทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่พอใจจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข อาจรู้สึกไม่พอใจที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติงานเตรียมการป้องกันด้านพลเรือน ในกรณีที่เกิดสงครามนิวเคลียร์

3. ช่องทางที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบาย

ในระบบการเมืองหนึ่งๆ มักไม่เอื้ออำนวยให้กลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากประเด็นปัญหาสามารถนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่วาระได้อย่างเท่าเทียมกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของระบบการเมืองว่าเป็นระบบใด เช่นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ช่องทางที่ประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระของนโยบายสำหรับคนทุกกลุ่ม มีความเท่าเทียมกันมากกว่าระบบการเมืองแบบคณาธิปไตยหรือระบบการเมืองแบบสังคมนิยม เป็นต้น ตามหลักการแล้วในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเด็นปัญหาของคนทุกกลุ่มในสังคมควรนำเข้าสู่วาระของนโยบายได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะอาจจะถูกนำเข้าสู่วาระของนโยบายได้ง่าย/ยากแตกต่างกัน

การที่ประชาชนในสังคมตะวันตกรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากมายหลายกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองและแข่งขันกันมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้นโยบายสาธารณะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ส่งผลให้อำนาจในสังคมกระจัดกระจายหรือไม่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มใดกลุ่มเดียว ลักษณะการกระจายอำนาจในสังคมตะวันตกมีอิทธิพลต่อวิธีการที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย กล่าวคือ อำนาจกระจัดกระจายอยู่ตามกลุ่มที่มีอยู่หลากหลาย ทำให้วิธีการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายมีหลายวิธี อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนทั่วไปยังไม่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายได้อย่างเท่าเทียมกันกับบางกลุ่มทีมีอิทธิพลเนื่องจากชนชั้นนำโดยเฉพาะจากกลุ่มทางเศรษฐกิจซึ้งมีตำแหน่งทางการบริหารและตำแหน่งทางการเมืองมักใช้อำนาจครอบงำกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ยิ่งกว่านั้นโครงสร้างของรัฐถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำ การนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนำ มักปรากฏว่า ฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองมักตัดสินใจที่จะนำประเด็นปัญหาควรได้รับการพิจารณาออกไปจากวาระของนโยบาย หรือไม่ยอมตัดสินใจใดๆ ในทำนองเดียวกันถ้านักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีค่านิยมหรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ก็อาจนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่วาระของนโยบาย ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายควรมีบทบาทในการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบาย มากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและควรมีบทบาทช่วยให้ประเด็นปัญหาที่ไม่ได้รับความสนใจได้ถูกนำเข้าสู่วาระของนโยบาย กล่าวคือ

ก่อนอื่นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันและระบบการ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการเมือง นักวิเคราะห์นโยบายเช่น J.K. Stringer และ J.J. Richardson เรียกร้องให้ระบบการเมืองของอังกฤษมีลักษณะเปิดมากขึ้นกล่าวคือ ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ ในสังคม เพื่อว่ารัฐบาลจะได้สนใจกำหนดประเด็นปัญหา และนิยามประเด็นปัญหาขณะที่ประเด็นปัญหาถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆในสังคม

นักวิเคราะห์นโยบายซึ่งนิยมแนวความคิดแบบมาร์กซิสต์ คิดว่าวิธีการเดียวที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช่องทางที่ไม่เท่าเทียมกันที่ประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระของนโยบาย ก็โดยการโค่นล้มระบบทุนนิยม ขณะที่นักวิเคราะห์นโยบายซึ่งนิยมแนวความคิดแบบพหุสังคม ยอมรับว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายในทุกระบบการเมืองและสังคมที่มีกลุ่มหลากหลายจำนวนมาก เป็นสังคมที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายได้ดีที่สุด

4. การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจำนวนมาก

ถ้ามีการค้นหาประเด็นปัญหานโยบายอย่างรวดเร็ว จะทำให้รัฐบาลให้ความสนใจปัญหาอย่างจริงจังมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่ได้เพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอย่างมากแล้ว ก็ยังไม่สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหานโยบายที่มีอยู่ทั้งหมดได้โดยเฉพาะถ้าต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

หลังจากได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจำนวนมากแล้ว รัฐบาลต้องตัดสินใจว่าจะนำประเด็นปัญหาใดมาทำการวิเคราะห์อย่างละเอียด ประเด็นปัญหาใหม่ๆ จะทำให้ประเด็นปัญหาเดิมที่มีอยู่ไม่เป็นที่สนใจอีกต่อไป เช่น ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศแบบกระแสหลักหรือภาวะทันสมัยไม่ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย และถ้านักวิเคราะห์นโยบาย/ผู้กำหนดนโยบายจะจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาควรวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอื่นๆ และกลั่นกรองประเด็นปัญหาเหล่านั้นด้วย

5. จำนวนประเด็นปัญหาที่เข้าสู่ระบบการเมือง

ถ้าประเด็นปัญหาสาธารณะที่ได้นำเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลพิจารณากำหนดนโยบายมีจำนวนมากมายจะทำให้รัฐบาลต้องรับประเด็นปัญหาปริมาณมาก เมื่อระบบการเมืองมีประเด็นปัญหาที่เป็นข้อเรียกร้องเข้าสูระบบมากเกินกว่าที่จะเพิ่มจำนวนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องนั้นทั้งหมด หรือเกินกว่าที่จะเพิ่มความสนับสนุนให้ระบบการเมืองหรือเกินกว่าที่จะเพิ่มความสามารถในการแก้ไขปัญหามากขึ้น ข้อเรียกร้องเหล่านี้ก็จะทำให้ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ ในช่วงรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ รัฐบาลไม่มีเวลาค้นหาประเด็นปัญหา เพราะประชาชนกลุ่มต่างๆ เดินขบวนเรียกร้องตามความต้องการของกลุ่มของตน รัฐบาลต้องรับประเด็นปัญหา/ข้อเรียกร้องมาก และแก้ไขปัญหาวันต่อวัน จนรัฐบาลขาดเสถียรภาพและการสนับสนุนที่จะบริหารประเทศต่อไป ในทางตรงกันข้าม การรับรู้ถึงประเด็นปัญหาและโอกาสที่ประเด็นปัญหาจะเกิดขึ้นมีผลต่อการเพิ่มความสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมือง และช่วยเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาได้มากขึ้น การค้นหาประเด็นปัญหาที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายที่ดี ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียทรัพยากรที่ใช้ในการตัดสินวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ผู้สนับสนุนการก่อตัวของประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งอาจจะต้องทำให้ผู้ทำการตัดสินใจเชื่อว่าประเด็นปัญหาที่

เข้าสู่วาระของนโยบายเป็นผลประโยชน์ในทางการเมืองเป็นผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ทำการตัดสินใจ รวมถึงเป็นผลประโยชน์ต่อสังคมด้วย

วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

โดยทั่วไปประเด็นปัญหาสาธารณะ สภาพแวดล้อมและโครงสร้างขององค์การภาครัฐมีลักษณะซับซ้อน ทำให้การพิเคราะห์วรรณกรรม (scanning literature) เป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาประเด็นปัญหาและโอกาสเพื่อนำมากำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น D. Hellriegerและ J. Slocum (1974) สนใจพิจารณาประเด็นปัญหาที่มีลักษณะต่างๆ กัน ตั้งแต่ประเด็นปัญหาที่มีโครงสร้างไปจนถึงประเด็นปัญหาที่ไม่มีโครงสร้าง วิธีการในการพิจารณาประเด็นปัญหาเพื่อนำมากำหนดนโยบาย ได้แก่

1. การพิจารณาประเด็นปัญหาทางอ้อม (undirect viewing)

เป็นการสำรวจข้อมูลไม่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เฉพาะเจาะจง ข้อมูลที่ศึกษาได้แก่ ข้อมูลด้านการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การสำรวจข้อมูลที่ไม่หวังผลจากการศึกษาข้อมูลนั้นๆ เช่น การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น

2. การพิจารณาประเด็นปัญหาแบบมีเงื่อนไข(conditioned viewing)

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาจากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่ภายในองค์การเรียบร้อยแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการนำเอาข้อมูลที่พิจารณาไปใช้ เช่น ผู้บริหารเมื่อเดินทางไปต่างประเทศได้พบเห็นวิธีการให้บริการที่อาจจะนำมาใช้ในองค์การของตนได้

3. การค้นหาประเด็นปัญหาแบบไม่เป็นทางการ (informal search)

ผู้บริหารระดับต่างๆ เช่น ระดับสาขาหรือระดับภาค อาจจะได้รับมอบหมายให้จัดเก็บข้อมูลบางประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ธุรกิจผิดกฎหมายในจังหวัดหนึ่ง เงินนอกระบบ การทำแท้ง เป็นต้น

4. **การค้นหาประเด็นปัญหาแบบเป็นทางการ(formal search)**

เป็นการพิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบครอบ สำหรับวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน อาทิเช่น การวิเคราะห์ด้านการตลาด การสำรวจและพยากรณ์สภาพการณ์ด้านเทคนิค การวิเคราะห์ด้านการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้อาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษในองค์การขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่หลายๆ หน่วยงานในองค์กรต้องจัดทำ เช่น การตลาด การเงิน เป็นต้น

แม้วิธีการพิจารณาประเด็นปัญหาแบบเป็นทางการใช้วิธีการที่ทันสมัย และใช้หลักเหตุผลมากกว่าวิธีการพิจารณาแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม เราน่าจะใช้วิธีการอื่นๆ ซึ่งยังไม่เคยใช้มาก่อนเพื่อค้นหาประเด็นปัญหาและโอกาส เนื่องจากปัญหาและโอกาสอาจถูกมองข้ามไปโดยการพิจารณาประเด็นปัญหาจากข้อมูลที่จัดเก็บเป็นประจำวัน ในกรณีนี้ข้อมูลทุกด้านของฝ่ายต่างๆ ในองค์การจะต้องนำมาพิจารณาด้วยเพื่อค้นหาประเด็นปัญหา

องค์การแต่ละประเภทอาจจะต้องการใช้ข้อมูลที่แตกต่างกัน สำหรับองค์การภาคธุรกิจข้อมูลที่ต้องการใช้ ได้แก่ ข้อมูลด้านการตลาด ข้อมูลด้านเทคนิค ข้อมูลด้านสภาวะเศรษฐกิจนโยบายรัฐบาล แนวโน้มด้านสังคม ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิต แหล่งวัตถุดิบ และผู้จัดหาวัตถุดิบสำหรับองค์การ

ภาคอุตสาหกรรม การค้นหาประเด็นปัญหามักดำเนินการอย่างง่ายๆ เพราะส่วนใหญ่มักทราบกันดีอยู่แล้วว่าควรจะพิจารณาประเด็นปัญหาใด จะใช้วิธีการใดในการพิจารณา และจะสรุปผลการพิจารณาอย่างไรเพื่อนำมาใช้ในการค้นหาประเด็นปัญหา แต่สำหรับองค์การภาครัฐส่วนใหญ่ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายเป็นข้อมูลสำคัญที่สุดที่จะนำมาใช้ระบุปัญหาและโอกาสขององค์การ/สังคมในอนาคต ส่วนข้อมูลด้านเศรษฐกิจและข้อมูลด้านสังคมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อมูลด้านสังคมจะแบ่งเป็นหลายประเภท เพราะขาดทฤษฎีทางสังคมที่เป็นทียอมรับกันทั่วไป (Moser, 1980: 9) สำหรับข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ระดับมหภาคที่รัฐบาลต้องพิจารณามีขอบเขตควบคุมกว้างขวาง โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลของภาคธุรกิจเอกชน ทำให้การกำหนดประเด็นปัญหานโยบายด้านเศรษฐกิจยังมีความไม่แน่นอนอยู่ ขณะที่องค์การภาคธุรกิจบางแห่งเริ่มสนใจประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคมและการเมืองมากขึ้น

ข้อมูลภาครัฐแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (Hogwood& Gunn, 1984: 75)

(1) ข้อมูลที่เป็นผลพลอยได้ (by-product statistics)ขณะที่หน่วยงานดำเนินงานตามปกติหน่วยงานก็จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับภารกิจของตนไปด้วย เช่น ข้อมูลจากการลงทะเบียนของนักศึกษาชั้นปีที่ 1 ของมหาวิทยาลัยของรัฐ

(2) ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ (serveyatatistics)หน่วยงานเก็บรวบรวมข้อมูลขึ้นโดยวิธีการสำรวจ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตข้อมูลสำหรับนำมาใช้พิจารณาปัญหาและโอกาส เช่นข้อมูลจากการสำรวจของกรมแรงงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากกิจกรรมภาครัฐมีขอบเขตกว้างขวาง ทำให้ข้อมูลที่จัดเก็บเกี่ยวข้องกับเรื่องราวต่างๆมากมาย ตั้งแต่ข้อมูลอาชญากรรมไปจนถึงข้อมูลใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ ปริมาณสินค้าที่ฝ่ายศุลกากรและฝ่ายจัดเก็บภาษีทำการตรวจสอบ ข้อมูลส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลที่ตั้งใจเก็บรวบรวมขึ้น อีกส่วนเป็นข้อมูลที่หน่วยงานได้มาขณะดำเนินงาน จึงเป็นผลพลอยได้จากการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มาจากรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และข้อมูลที่จัดเก็บขณะให้บริการประชาชนในงานทะเบียนราษฎร์ การเกิด การตาย และการแต่งงาน เป็นต้น ข้อมูลที่เป็นผลพลอยได้ส่วนมากเป็นข้อมูลที่นำมาใช้ในการค้นหาประเด็นปัญหา ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนกระบวนการทางการบริหารและปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ เช่น การรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมครั้งใหญ่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจทำให้มาตรการจับกุมอาชญากรประสบความสำเร็จ และความสำเร็จอย่างมากนี้อาจส่งผลให้มีการนำเสนอรายงานการจับกุมอาชญากร ซึ่งตำรวจไม่เคยนำเสนอข้อมูลให้ทราบมาก่อน

รัฐบาลมีข้อได้เปรียบบางประการในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องการใช้ กล่าวคือประการแรก ในฐานะที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ รัฐบาลมีทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะที่องค์การขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ ประการที่ 2 รัฐบาลมีอำนาจในการบังคับประชาชนที่ต้องให้ข้อมูล เช่น ข้อมูลทางธุรกิจตั้งแต่ระดับบริษัทไปจนถึงผู้ประกอบการรายย่อย ข้อมูลส่วนตัวของประชาชนในการสำรวจสำมะโนประชากร เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับประชากรทุกด้าน ตั้งแต่จำนวนประชากร สถานะของประชากรในชุมชนต่างๆ รวมทั้งสภาวการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ข้อมูลเหล่านี้ล้วนเก็บรวบรวมมาจากประชาชนผู้ให้ข้อมูลด้วยความเต็มใจ

โดยหลักการ รัฐบาลไม่น่าจะมีปัญหาในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/องค์การภาคธุรกิจซึ่งอยู่ในภาวะที่ต้องแข่งขันกันตลอดเวลา แต่การถ่ายโอนข้อมูลไม่ใช่เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่ได้กำหนดระบบการส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายไปยังหน่วยงาน/องค์การระดับท้องถิ่น แม้แต่ในหน่วยงาน/องค์การภาครัฐระดับประเทศเองก็มีปัญหาการถ่ายโอนข้อมูล มักปรากฏว่าในการวิเคราะห์นโยบาย ปัญหาทางเทคนิคมักกลายเป็นปัญหาทางการเมือง

อนึ่ง รัฐบาลเองก็มีแหล่งข้อมูลต่างๆ จำนวนมากที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ เช่นข้อมูลจากการไต่สวนสาธารณะ จากคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา จากคณะกรรมการที่ปรึกษาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจากหน่วยงาน/องค์การที่มีหน้าที่เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลภายในประเทศ เช่น หน่วยงานระดับภาค สถานทูต หน่วยข่าวกรองและสืบจารกรรมข้อมูล เป็นต้น อย่างไรก็ดี หน่วยงาน/องค์การเหล่านี้ไม่สามารถเป็นแหล่งนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากข้อมูลขาดการประสานสอดคล้องและขาดความน่าเชื่อถือ

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ในการค้นหาประเด็นปัญหา จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

1.ตัวผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการเปลี่ยนแปลงไป

ประเด็นปัญหาสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป เมื่อตัวผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการมีการเปลี่ยนแปลงการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานว่า หน่วยงานจะส่งมอบบริการประเภทใดให้แก่ผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการ เช่น ผลประโยชน์เสริมหรือการบริการด้านสังคม มีวิธีการใดที่จะทำให้ผู้ซึ่งต้องการใช้บริการ แต่ยังเข้าไม่ถึงบริการนั้นๆ มารับบริการได้ ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ใช้บริการในระดับปฏิบัติยังนำมาใช้ในการกำหนดงบประมาณ และขนาดกำลังคนของหน่วยงานที่ใช้บริการ

ในการระบุประเด็นปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายควรคาดคะเนทิศทางการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการจากแนวโน้ม และขนาดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว เช่น ในการให้บริการด้านสุขภาพและบริการด้านสังคม ควรคาดคะเนสัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปในกลุ่มผู้ใช้บริการที่อายุมากกว่า 75 ปีเพราะกลุ่มนี้ต้องการการเอาใจใส่ดูแลมากกว่ากลุ่มที่มีอายุมากกว่า 60 ปี หรือมากกว่า 65 ปีขึ้นไป

2.ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่หรือที่ต้องได้รับการทบทวนใหม่

ในการค้นหาประเด็นปัญหา ควรระบุประเด็นปัญหาได้อย่างรวดเร็วก่อนที่ประเด็นปัญหานั้นต้องได้รับการทบทวนใหม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นปัญหาใหม่จริงๆ หรืออาจเป็นปรากฏการณ์ที่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง ปัญหานั้นจะกลายเป็นปัญหาสำคัญมากจนทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ หรือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งจนต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ปัญหามลภาวะที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม จำนวนครัวเรือนที่ต้องการการบริการด้านสังคมเพิ่มขึ้น ปัญหาการปนเปื้อนของเชื้อโรค และปัญหาเกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ปัญหาใหม่เหล่านี้ส่วนมากเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาหนึ่งๆ เช่น ต้นทุนการเดินทางที่เพิ่มขึ้น(ทั้งด้านตัวเงินและด้านเวลา) ของประชาชนที่ย้ายไปอาศัยในเขตบ้านจัดสรรรอบนอกตัวเมือง เป็นผลมาจากการกำหนดให้เมืองหนึ่งขยายพื้นที่ออกไป

ดังนั้นเมื่อมีการระบุประเด็นปัญหาใหม่ โอกาสใหม่ และความต้องการใหม่ รัฐบาลต้องนิยามประเด็นปัญหา และวิเคราะห์ประเด็นปัญหานั้นเพื่อนำมากำหนดนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปหน่วยงานมักไม่ค่อยจะนำประเด็นปัญหาใหม่ๆ มาพิจารณา เพราะหน่วยงานนั้นอาจจะไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาใหม่ แต่จะให้ความสนใจประเด็นปัญหาที่ได้นิยามไว้แล้ว และได้มีมาตรการในการดำเนินงานแก้ไขปัญหานั้น โดยไม่ได้สนใจข้อมูลที่ได้รับมาใหม่

3. ทางแก้ไขปัญหาที่ค้นพบใหม่

ปัญหาที่เกิดใหม่อาจจะมีทางแก้ไขปัญหาที่ค้นพบใหม่ขณะที่เกิดปัญหานั้น ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจได้มาจากการรับทราบสาเหตุของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป และการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น การให้ความสำคัญแก่ชุมชนมากกว่าสถาบัน สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในค่านิยมของผู้กำหนดนโยบายและค่านิยมในแวดวงการเมือง ขณะที่ทางแก้ไขปัญหาใหม่ด้านการแพทย์ส่วนมากเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ทางแก้ไขปัญหาใหม่ๆ นี้อาจก่อปัญหาทั้งด้านค่าใช้จ่ายและการดูแลหลังการรักษาผู้ป่วย

เทคโนโลยีจุลภาค เป็นทางแก้ไขปัญหาใหม่ที่เป็นไปได้สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายเทคโนโลยีจุลภาคส่วนใหญ่ราคาแพงแค่มีประสิทธิภาพ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์อาจนำมาใช้กับงานด้านภาษีเงินรายได้ท้องถิ่น การนำเทคโนโลยีจุลภาคมาใช้ในชุมชนอาจช่วยให้การติดต่อกับผู้สูงอายุและผู้พิการสะดวกรวดเร็วขึ้น และอาจช่วยให้มีการดูแลบุคคลกลุ่มนี้ในรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่การดุแลภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน/องค์การ/สถาบัน นอกจากนี้เครื่องมือช่วยเหลือผู้พิการบางอย่างอาจจะได้รับการพิจารณาให้นำมาใช้แก้ไขปัญหาอีกด้วย

บางกรณีทางแก้ไขปัญหาที่เสียค่าใช้จ่ายราคาถูกกว่า อาจไม่ใช่ทางแก้ไขปัญหาแบบใหม่แต่เป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา เช่น บางแผนงานกำหนดวิธีการดำเนินงานโดยใช้แรงงาน แต่ถ้าค่าจ้างแรงงานแพงขึ้น โดยเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านเครื่องจักร อาจทำให้ต้องใช้วิธีการแก้ไขปัญหาที่เน้นเครื่องจักรมากกว่าแรงงาน

ประเด็นปัญหาจะก่อตัวอย่างรวดเร็วเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายได้ ต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. แหล่งข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ

ข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการค้นหาประเด็นปัญหาในองค์การภาคธุรกิจและภาครัฐเป็นข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ เช่น ข่าวลือ ใบปลิว มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การ แต่ผู้บริหารในองค์การซึ่งหยิบยกประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ขึ้นมา โยอ้างอิงข้อมุลที่ไม่เป็นทางการเพื่อพิจารณาค้นหาประเด็นปัญหา อาจทำให้องค์การขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและขาดเสถียรภาพ

2. แหล่งข้อมูลของฝ่ายบริหาร

ข้อมูลของฝ่ายบริหารเป็นแหล่งที่มาสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบาย แต่ฝ่ายบริหารมักไม่ได้กำหนดวิธีการสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง ทำให้เข้าใจประเด็นปัญหาอย่างผิดๆ ดังนั้นในทุกๆ 5 ปีควรมีการทบทวนข้อมูลของฝ่ายบริหารโดยเน้นการพิจารณา 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก แหล่งข้อมูลที่ฝ่ายบริหารใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ เช่น แหล่งข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาที่

ถูกต้องเหมาะสมแก่องค์การที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหานั้นหรือไม่ และประเด็นที่ 2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการบริหารงานปัจจุบัน จะนำมาใช้ในการก่อตัวของประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ได้หรือไม่

3. การวิเคราะห์ด้านประชากร

การนำเสนอแนวโน้มในอนาคตของโครงสร้างด้านประชากร ไม่ช่วยระบุประเด็นปัญหาสาธารณะด้านการบริการสังคม เช่น จำนวนประชากรนักเรียนในโรงเรียน จำนวนประชากรที่ต้องหางานทำ จำนวนประชากรที่ได้รับเงินเดือน ขนาดของครัวเรือน และจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่ต้องการการบริการด้านสวัสดิการสังคม บริการสังคม และสุขอนามัย อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์โครงสร้างด้านประชากรอย่างละเอียดอาจส่งผลต่อการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นกิจกรรมในการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์ด้านประชากร เช่น การคาดคะเนโครงสร้างของอายุประชากรในอนาคตลักษณะครัวเรือน และลักษณะการกระจายตัวของประชากรจำแนกตามพื้นที่ อาจไม่ช่วยค้นหาประเด็นปัญหาของนโยบายได้ การวิเคราะห์นี้ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับภาพรวมของกลุ่มอายุต่างๆของประชากรเท่านั้น เช่น จำนวนผู้หญิงในวัยเจริญพันธุ์ เนื่องจากไม่สามารถทำการคาดคะเนเกี่ยวกับตัวแปรด้านพฤติกรรมของคน เช่น ความสัมพันธ์ทางเพศ ทำให้ไม่อาจคาดคะเนจำนวนบุตรที่คู่สมรสต้องการหรือไม่อาจคาดคะเนการเกิดได้ แต่เราสามารถคาดคะเนจำนวนนักเรียนในโรงเรียนประถมได้ค่อนข้างถูกต้องในช่วงเวลา 5-10 ปี จากจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 3 ขวบ เมื่อโครงสร้างด้านประชากรไม่ช่วยกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของประเด็นปัญหา จึงจำเป็นต้องแบ่งกลุ่มอายุของประชากร ในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมาใช้บริการบางประเภท เช่นอายุของผู้อยู่ในวัยเรียน อายุของผู้อยู่ในวัยทำงาน อายุของผู้รับบำนาญ เป็นต้น ประชากรที่อยู่ในวัยเรียนทั้งหมดอาจไม่สำคัญเท่ากับการแบ่งกลุ่มอายุของเด็กในชั้นประถมต้อนต้นและประถมต้อนปลาย ซึ่งจะทำให้ทราบประเด็นปัญหาความไม่สมดุลของจำนวนนักเรียน 2 กลุ่มซึ่งจะมาใช้บริการที่รงเรียนรัฐบาล จำนวนผู้มีอายุมากกว่า 60 ปี หรื 65 ปีขึ้นไปที่มีจำนวนคงที่ แสดงถึงสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิมอาจกล่าวได้ว่า สัดส่วนของกลุ่มอายุแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผู้มาใช้บริการในแต่ละด้าน และข้อมูลที่สรุปรวมที่จำแนกตามพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญที่ใช้คาดคะเนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผลต่อการใช้บริการสาธารณะในอนาคต

4. ข้อมูลด้านสังคมและตัวชี้วัดด้านสังคม

ข้อมูลด้านสังคมที่หลากหลายอาจนำมาใช้กำหนดประเด็นปัญหาของนโยบาย ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยว คุณสมบัติของบุคคล เช่น ข้อมูลด้านสุขอนามัย และข้อมูลด้านความสภาพความเป็นอยู่ของบุคคล เช่น จำนวนเครื่องอำนวยความสะดวกในครัวเรือน และสถานะความเป็นเจ้าของรถยนต์ข้อมูลเหล่านี้ยังนำมาใช้กำหนดชี้วัดความสำเร็จของแผนงานของรัฐบาล และยังใช้ข้อมูลนี้มานำเสนอในการเขียนรายงานสภาวการณ์ทางสังคม เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของความผาสุกของประชาชน ขณะที่รานงานสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศแสดงถึงความผาสุกของประชากรบางส่วนในประเทศโดยนำเสนอด้วยข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งวัดได้ชัดเจน ทำให้ตัวชีวัดทางเศรษฐกิจเชิงปริมาณมักได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก จากข้อมูลครัวเรือนชนบทในประเทศไทยที่มีสมาชิกในครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/คน/ปี จำนวน 3.537 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 47 ของครัวเรือนทั่งประเทศ แสดงให้เห็นว่า สภาวการณ์การแก้ปัญหาความยากจนที่ภาครัฐนำเสนออยู่ตลอดเวลาว่า นโยบายช่วยให้ปริมาณคนจนลดลง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์,2541) อันที่จริงความสำเร็จ

ของโครงการทางสังคมนำเสนอโดยตัวชี้วัดเชิงปริมาณไม่ค่อยได้ จึงเป็นเหตุให้ตัวชี้วัดทางสังคมไม่ค่อยได้รับความสนใจ อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์นโยบายพยายามชี้ตัวชี้วัดทางสังคมเชิงปริมาณเลียนแบบตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับการศึกษาของประชานชน ระดับคุณภาพชีวิต เป็นต้น ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านค่านิยม ปัญหาด้านการเรียนรู้ในกระบวนการทางสังคม และปัญหาด้านเทคนิคทางการวัด ด้วยเหตุนี้จึงเกิดข้อสงสัยในความถูกต้องของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ

ข้อมูลที่หน่วยงานส่วนกลางของรัฐบาลจัดเก็บไว้ เป็นข้อมูลที่เป็นภาพรวมระดับประเทศทำให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการค้นหา ประเด็นปัญหาสาธารณะ ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนประชากรทุก ๆ 10 ปีที่ทำการสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศได้แบ่งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นเขตเล็ก ๆ และจัดเก็บข้อมูลทางสังคมเฉพาะด้าน เช่นสภาพครัวเรือน เป็นต้น นอกจากนี้ระยะเวลาที่ใช้จัดทำสำมะโนประชากรนานมาก ทำให้ได้ข้อมูลที่จัดเก็บล่าช้า ดั่งนั้น ในทางปฏิบัติข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการก่อตัวของประเด็นปัญหาให้ทันเวลาที่ต้องการ จึงต้องทำการจัดเก็บโยใช้การสำรวจแบสุ่มตัวอย่างครัวเรือนในพื้นที่ที่ศึกษา

ปกติตัวข้อมูลเองไม่ช่วยระบุประเด็นปัญหาใด ๆ ได้ จึงต้องนำตัวชี้วัดทางสังคมมาใช้กำหนดประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่ไม่เคยค้นพบมาก่อน เช่น การย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ นำมาใช้กำหนดนโยบายแรงงานย้ายถิ่นโดยใช้ตัวชี้วัดด้านรายได้มาค้นประเด็นปัญหาด้านสังคม

การสำรวจข้อมูลทางสังคมในช่วงหนึ่ง อาจจะกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารเกิดความสนใจประเด็นปัญหาใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มของข้อมูลในช่วงเวลาที่จัดเก็บข้อมูล แต่ถ้าข้อมูลเหล่านี้ไม่แสดงถึงความเบี่ยงเบนที่เด่นชัดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนตัวชี้วัดทางสังคม ก็ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย

5. เทคนิคแบบคาดคะเนเชิงตัดสินใจ

B.W.H0gwood และ L.A> Gunn (1984) กล่าวว่า เทคนิคแบบคาดคะเนเชิงตัดสินใจต้องอาศัยสัญชาตญาณมากกว่าเทคนิคการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพื่อทำการคาดคะเนอนาคต เมื่อนำเทคนิคแบบคาดคะเนเชิงตัดสินใจมาเสริมวิธีการระบุประเด็นปัญหาแบบอื่น ๆ ทำให้ทราบประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เทคนิคเหล่านี้ได้แก่

5.1 เดลฟี/เดลฟาย (Delphi) เป็นเทคนิคเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงการวิจัยอนาคต แล้วจึงนำมาใช้ในการประกอบการกำหนดนโยบาย หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นฟ้องต้องกันในการแก้ไขปัญหาที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อนและความเห็นพ้องต้องกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเพื่อวางแนวทางป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์อันไม่พึงปรารถนาและปรับเปลี่ยนสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้นำไปสู่สภาวการณ์ที่พึงปรารถนาคาดหวังในอนาคต ประเด็นปัญหาที่เหมาะสมกับการนำเทคนิคนี้มาใช้มักเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเชิงคุณภาพ

เดลฟีนี้ถูกนำมาใช้ระดมความคิดของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้มีประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษา ผู้เชี่ยวที่ได้รับการคัดเลือกมาให้ข้อมูลไม่ต้องมาเผชิญหน้ากันและไม่ถูกครอบงำจากผู้เชี่ยวชาญคนอื่น ๆ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพราะต่างไม่ทราบว่าใครบ้างที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และบุคคลเหล่านั้นมีความคิดอย่างไร

สำหรับประเด็นที่ศึกษา ในรอบแรกเป็นคำถามปลายเปิด คำถามรอบต่อ ๆ ไปอยู่ในลักษณะมาตราประเมินค่า เช่น ตั้งแต่ 1-5 มาตรา การประเมินค่าในแบบสอบถามจะเน้นการจัดลำดับความสำคัญหรือความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ ผู้เชี่ยวชาญสามารถทบทวนคำตอบของตนได้ทุกขั้นตอน กลั่นกรองคำตอบของตนอย่างละเอียดลออและแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ดี การตอบแบบสอบถามนี้ต้องตอบตามกรอบที่ผู้วิจัยกำหนดประเด็นให้ครบทุกขั้นตอน ซึ่งอาจต้องตอบแบบสอบถาม 2-3 รอบ หลังจากได้ข้อมูลในรอบที่ 1 มาแล้ว ผู้วิจัยต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญทุกคนมาตัดทอนข้อความที่ซ้ำกัน หรือตัดส่วนที่เกินไปจากกรอบที่ผู้วิจัยกำหนด เพื่อนำมาถามในแบบสอบถามรอบที่ 2 ข้อความในแบบสอบถามต้องชัดเจนและผู้ตอบต้องเข้าใจข้อความตรงกันในคำถามเดียวกัน ในรอบที่ 3 แบบสอบถามประกอบด้วยข้อความเหมือนรอบที่ 1 แต่ละข้อคำถามจะแสดงตำแหน่งฐานนิยม (mode) ค่ามัธยฐาน (mediam) และค่าพิสัย (range) หรือค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (interquartile) ของแต่ละคำถาม และตำแหน่งของความคิดเห็นที่ผู้เชี่ยวชาญผู้นั้นตอบในแบบสอบถามรอบที่ 2 ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญทราบความเหมือน/ความแตกต่างของคำตอบของตน โดยเปรียบเทียบคำตอบของกลุ่มผู้ร่วมประชุม เมื่อทบทวนคำตอบของตนในรอบที่ 3 ถ้าคำตอบเดิมอยู่นอกพิสัย และยังคงยืนยันคำตอบเดิมของตน ผู้เชี่ยวชาญต้องแสดงเหตุผลประกอบคำตอบเดิมที่ยืนยันในการพิจารณา ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ประกอบ ถ้าพบว่าคำตอบไม่มีการเปลี่ยนแปลง/เปลี่ยนแปลงน้อย (พิสัยระหว่างควอไทล์แคบมาก) อาจยุติกระบวนการวิจัยลง เทคนิคนี้อาศัยฉันทานุมัติ (consensun)ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้ประกอบการตัดสินสำหรับประเด็นเชิงวิชาการและประเด็นเชิงบริหาร (ชนิตา รักพลเมือง,2535:59-61, 64-66)

เดลฟีมีข้อสมมุติฐานเบื้องต้นว่า การพยากรณ์หรือการคาดคะเนที่เป็นประโยชน์เกิดจากการตัดสินใจโดยใช้สัญชาตญานของผู้มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ และเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุด เพราะเป็นการตัดสินใจของสมาชิกกลุ่มของผู้ร่วมประชุมในที่นั้นเทคนิคนี้มีข้อจำกัดหลายประการคือ 1) ปัญหาเรื่องความเที่ยงตรง/ความถูกต้องในการคาดคะเน 2) ประเด็นปัญหามักถูกนิยามมาก่อนการวิจัย แล้วจึงทำการเลือกผู้ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านใดโดยเฉพาะ และ 3) ความเห็นพ้องต้องกันในกระบวนการค้นหาประเด็นปัญหา ทำให้ประเด็นปัญหาสำคัญๆ อาจจะถูกนำมารวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกัน ก่อนการนำเสนอในรอบสุดท้าย (Hogwood& Gunn, 1984: 82-83)

5.2 การระดมสมอง (brainstorming) เป็นเทคนิคเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดสร้างสรรค์ของผู้บริหาร หรือความคิดอันหลากหลายจากกลุ่มบุคคล (ขนาดของกลุ่มที่ดีคือจำนวน 8-12 คน) ภายในระยะเวลาอันสั้นที่สุด (15-30-45 นาทีต่อประเด็นปัญหา) โดยขั้นตอนแรก ประธานที่ประชุมกำหนดหัวข้อปัญหา/ประเด็นที่จะพิจารณา แล้วอธิบายให้ที่ประชุมฟัง อาจเตรียมข้อมูลบางอย่างเกี่ยวปับประเด็นปัญหา และบอกให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมรับทราบข้อมูลล่วงหน้า เพื่อให้สมาชิกมีความคิดที่จะใช้อภิปราย และถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ขั้นต้อนที่ 2 ต้องเรียบเรียงประเด็นปัญหาให้ชัดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าอะไรคือปัญหา อะไรคือสาเหตุของปัญหา อะไรคือผลลัพธ์ของปัญหา ขั้นต้อนที่ 3 ผู้ร่วมประชุมต้องมีวิธีกระตุ้น/เร้าใช้สมาชิกกลุ่มแสดงความคิดออกมาให้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของความคิด และต้องคำนึงถึงกติกา 4 ข้อในขั้นต้อนการระดมสมองนี้คือ ไม่ทำลายความคิด คิดอย่างอิสระ คิดอย่างต่อเนื่อง และผลิตความคิดออกมาให้มากที่สุด โดยไม่ดูถูก/หัวเราะเยาะ

ความคิดใดๆ ต้องยั่วยุให้คนเสนอความคิดออกมาเพื่อจะได้เป็นลูกโซ่ให้เกิดความคิดอื่นๆ ตามมา ขั้นต้อนที่ 4 ประเมิณความคิดว่าความคิดใดพอจะนำมาใช้ได้บ้าง โดยประธานที่ประชุม/ผู้บริหารอาจต้องใช้เวลาประเมินความคิด โดยตั้งเกณฑ์ว่าความคิดใดที่ใช้ได้ควรมีปัจจัยอะไรบ้าง เช่น ค่าใช้จ่าย การยอมรับ ระยะเวลา กฎหมาย ระเบียบ แล้วจัดกลุ่มความคิดที่อยู่ในแนวเดียวกันออกเป็นกลุ่มๆ จำนวน 4-5 กลุ่ม จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของแต่ละกลุ่มเพื่อตัดสินใจและแจ้งให้กลุ่มที่ผลิต/ค้นหาประเด็นปัญหาได้ทราบด้วย (เด่นพงษ์ พลละคร, 2535: 27-31)

การระดมสมองมีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า ความคิดที่นำเสนอโดยผู้ร่วมประชุมอาจจะสร้างประเด็นความคิดอื่นๆ ตามมาสำหรับผู้ร่วมประชุมคนอื่นๆ ซึ่งมองข้ามประเด็นปัญหานั้นไปในทางปฏิบัติวิธีการนี้ไม่สามารถพยากรณ์อนาคตได้ถูกต้อง เพราะผู้มีส่วนร่วมในการระดมความคิดอาจใช้ค่านิยมในการระบุประเด็นปัญหา รวมทั้งคำนึงถึงค่านิยมและมุมมองของผู้ร่วมประชุมคนอื่นๆ (Hogwood& Gunn, 1984: 83)

6.การตรวจสอบวรรณกรรม

การระบุประเด็นปัญหาโดยการตรวจสอบวรรณกรรม ไม่ใช่กระบวนการสร้างข้อมูลใหม่แต่เป็นการระบุแหล่งข้อมูลที่มีอยู่และวิธีการนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานั้นมาใช้ เช่น จำนวนยาเสพติดที่เพิ่งขึ้นในท้องตลาด จากการศึกษาของ L. Weine(1976) ปรากฏว่าข้อมูลที่นำเสนอทางโทรทัศน์แสดงแนวโน้มของประเด็นปัญหามากกว่าที่จะชี้ประเด็นปัญหาว่า การแพร่ระบาดของยาเมทแอมเฟตามีน/ยาบ้ารุนแรงมากขึ้น การตรวจสอบวรรณกรรม/สิ่งพิมพ์อย่างเป็นระบบน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการชี้แนะแนวความคิดใหม่ๆ เทคโนโลยีใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เกี่ยวกับแนวโน้มของปัญหา หน่วยงานของรัฐที่มีขนาดใหญ่อาจจะทำการตรวจสอบวรรณกรรมเอง โดยมีฝ่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบวรรณกรรม รวมทั้งสิ่งพิมพ์ท้องถิ่น ในการเลือกสิ่งพิมพ์สำหรับตรวจสอบ ควรจะรวบรวมสิ่งพิมพ์หลายๆด้านให้กว้างขวาง เพื่อว่าจะสามารถระบุประเด็นปัญหาได้มากขึ้น ฝ่ายที่ทำหน้าที่ระบุประเด็นปัญหาอาจจะเตรียมบทคัดย่อของบทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา ดังนี้

6.1 บทความเกี่ยวกับความคิด หรือเหตุการณ์ที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนหรือแนวโน้มที่เบี่ยงเบนจากเดิม

6.2 บทความเกี่ยวกับประเด็นปัญหานโยบายในระยะกลางและระยะยาว ที่หน่วยงานของรัฐควรนำไปพิจารณาเพื่อดำเนินการ

ในบางกรณี คณะกรรมการก็จะคัดเลือกประเด็นปัญหาที่ต้องการนำมาดำเนินการแก้ไขและนำเสนอเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ ในรายงานนี้เนื้อหาจะประกอบด้วยการวิเคราะห์แนวโน้มอภิปรายประเด็นปัญหา การส่งมอบนโยบาย ประเด็นปัญหาสาธารณะที่ต้องได้รับการแก้ไขและทรัพยากรที่ต้องนำมาใช้การตรวจสอบวรรณกรรมตามที่กล่าวนี้เป็นที่มาของการระบุประเด็นปัญหา เพราะผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบ้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานต่างๆหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจกำหนดประเด็นปัญหานโยบาย

7.การประเมินผลนโยบายสาธารณกำลังดำเนินการอยู่

การประเมินผลนโยบาย เป็นการนำเสนอข้อมูลป้อนกลับไปให้ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบและทำการตัดสินใจใหม่อีกครั้ง ข้อสรุปของการประเมินผลที่นำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของนโยบายไม่ใช่การสิ้นสุดของกระบวนการนโยบาย แต่เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ

นโยบายที่ยกร่างมาไม่ดีหรือมีแนวความคิดพื้นฐานที่ไม่ถูกต้อง และ/หรือสภาพแวดล้อมของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ในขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหา ควรจะประเมินข้อมูลเฉพาะที่สัมพันธ์กับการกำหนดนโยบาย หรือข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของประเด็นปัญหา หรือการแก้ไขประเด็นปัญหาที่ต้องมีหลาย ๆ องค์การเข้ามาเกี่ยวข้องดังเช่น การประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้โครงการวิจัย “วิถีใหม่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2548) เพื่อ (1) ศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประโยชน์สุขให้สังคมส่วนรวม และ (2) ค้นหาตัวอย่างการทำงานที่ดีที่เป็นวัตกรรมของท้องถิ่น โอกาสและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่จะริเริ่มนวัตกรรมของท้องถิ่น ผลการวิจัยนี้ได้ใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับรัฐสภา รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ

Hogwood และ Gunn (1984: 85-87) ได้กล่าวว่า ในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่ก่อตัว/ค้นหาประเด็นปัญหานโยบาย มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีแนวคิดที่มุ่งสู่อนาคต และพร้อมที่จะรับรู้ภัยหรือโอกาสที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถกำหนดประเด็นปัญหาได้อย่างรวดเร็ว โดยทั่วไปหน้าที่ในการค้นหาประเด็นปัญหา เป็นภารกิจของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการในกรม/กองหรือแผนกทั้งนี้ต้องแน่ใจว่า ฝ่ายปฏิบัติการในกรม/กองนั้นได้ทำหน้าที่ในการค้นหาประเด็นปัญหาจริงๆ

อย่างไรก็ตาม มีข้อเสียที่จะให้ฝ่ายปฏิบัติการในกรม/กองทำหน้าที่ในการค้นหาประเด็นปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องมาจาก (1) ไม่มีวิธีการใดที่ช่วยให้มั่นใจได้ว่า กรม/กองตรวจสอบประเด็นปัญหาอย่างเป็นระบบ (2) ข้อมูลอาจไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะเมื่อข้อมูลที่สอดคล้องกับทัศนะของกรม/กองหนึ่งเท่านั้นจะถูกนำมาใช้ในการค้นหาประเด็นปัญหา (3) ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวของกับหลายกรม/กองหรือองค์การโดยรวมอาจไม่ได้รับความสนใจ และ (4) ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างอาจไม่ได้รับความสำคัญ

จากเหตุผลดังกล่าว จึงน่าจะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ค้นหาประเด็นปัญหาอย่างเป็นทางการภายในองค์การที่ประกอบด้วยหลายๆ กรม/กอง เพื่อทำหน้าที่ 3 ประการคือ (Hogwood & Gunn, 1984: 85-87)

(1) ตรวจสอบและทบทวนกระบวนการค้นหาประเด็นปัญหาของกรม/กอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหาที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2) สะสางประเด็นปัญหาของกรม/กอง โดยนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการค้นหาประเด็นปัญหาของกรม/กองอื่นๆ และนิยามของประเด็นปัญหาที่กรม/กองอื่นๆ ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อนำไปให้กรม/กองที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้รับทราบ

(3)ระบุประเด็นปัญหาในระดับองค์การ

ในกรณีที่จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ทบทวนประเด็นปัญหาโดยเฉพาะ หน่วยงานนี้อาจจะประกอบด้วยตัวแทนจากหลายๆ ฝ่ายในกรม/กอง ฝ่ายวางแผนกลางและฝ่ายสถิติ

โดยให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ทบทวนนโยบายกลางและค้นหาประเด็นปัญหา ด้วยการกระตุ้นผู้บริหารให้ทำการวิเคราะห์ด้านประชากร เพื่อระบุประเด็นปัญหาสำหรับนำมากำหนดนโยบาย

นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเสนอแนะว่า ควรจัดให้มีการประชุมเพื่ออภิปรายถกเถียงประเด็นปัญหา ลักษณะที่ประชุมประกอบด้วยบุคคลนอกภาครัฐ เพื่อให้ที่ประชุมทำหน้าที่ตรวจสอบการรวบรวมข้อมูลและการใช้ข้อมูลของรัฐบาล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับข้อมูลและจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลด้านสถิติ ประสานงานกับนักสถิติ ผู้ใช้ข้อมูลและนักวิชาการ กำหนดโครงสร้างฐานข้อมูลเพื่อใช้สำหรับกำหนดนโยบายด้านสังคม รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในขั้นตอนการก่อต่อของประเด็นปัญหาและนิยามประเด็นปัญหา

ในการแก้ไขข้อบกพร่องของวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหา หน่วยงานภาครัฐควรหลีกเลี่ยงแนวทางการใช้เทคนิคในการศึกษาประเด็นปัญหาเป็นหลัก และควรให้ความสนใจข้อมูลหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ เนื่องจากเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เพราะถ้ารัฐบาลทำการจัดเก็บข้อมูลเองอาจจะมีการเสริมแต่งข้อมูล ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลจะถูกการโจมตีจากฝ่ายต่าง ๆ ถ้าจะก่อตัวประเด็นปัญหาโดยพิจารณาเฉพาะข้อมูลของตนเอง นอกจากนี้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการศึกษายังอาจถูกปกปิดหรือจัดเก็บล่าช้าเกินกว่าที่จะนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการก่อตัวของประเด็นปัญหา

สรุป

การก่อตัวของประเด็นปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีอิทธิพลต่อขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายเมื่อมีการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติในอนาคต นักวิเคราะห์นโยบายและ/หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งต้องการกำหนดนโยบายเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องทราบว่าประเด็นปัญหาใดควรจะนำเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อพิจารณา และต้องสามารถระบุประเด็นปัญหาที่จะเกิดในอนาคต เพื่อนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่วาระของนโยบายในเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ยังควรทราบถึงปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายได้ ภายใต้โครงสร้างของสถาบันและสภาพแวดล้อม/ระบบการเมืองในขณะนั้น ขีดความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา วิธีการเข้าถึงข้อมูล แหล่งข้อมูล และองค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหา เพื่อทราบถึงประเด็นปัญหาได้ถูกต้อง ประเภทของข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณา เทคนิคที่จะนำมาใช้ระบุประเด็นปัญหา รวมทั้งวิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา และจัดลำดับประเด็นปัญหาด้วยเกณฑ์การพิจารณาต่างๆ

คำถามท้ายบท

1. การกำหนดนโยบายสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีอยู่ในสังคม แต่ประเด็นปัญหาไม่ได้ถูกค้นหา/ก่อตัวและกลั่นกรองอย่างดีในช่วงเวลาที่เหมาะสม ย่อมจะก่อให้เกิดผลบางประการต่อการแก้ไขปัญหานั้นๆ จงอธิบายพร้อมกับยกตัวอย่างการก่อตัวของประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งในสังคมไทย

2. ท่านคิดว่าสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ มีวิธีการก่อต่อของประเด็นปัญหาเพื่อแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพหรือไม่ ? จงนำตัวอย่างปัญหาความยากจนมาประกอบการอธิบาย
3. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การค้นหาประเด็นปัญหาสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสามารถกระทำได้ ขณะที่ท่านปฏิบัติงานประจำในองค์การหนึ่งๆ จงแสดงความคิดเห็น พร้อมกับยกตัวอย่างประกอบ
4. ปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะในประเทศไทยหรือไม่ ? จงอธิบาย พร้อมกับยกตัวอย่างประกอบ และคำว่า “ปัจจัยทางการเมือง”ในบริบทที่ท่านอธิบายหมายถึงอะไร ?

บรรณนุกรม

Ackoff, R. L. (1970). **A Concept of Corporate Planning**. Pennsylvania: John Wiley and Sons, Inc.

____. (1981). **Creating the Corporate Future: Plan or Be Planned**. New York: Wiley.

Albanese, R. (1975). **Management: Towards Accountability for PerFormance.** Homewood, Ill.: Irwin.

Alexander, E.R. (1985). “From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process”, **Administration & Society**, Vol.16, No.4 (February).

Allison, G.T. (1971). **Essence of Decision.** Boston: Little, Brown.

Almond, G.A. and Verba S. (1965). **The Civic Culture.** Boston: Little, Brown.

Althus, C., Bridgman P. and Davis G. (2007). **The Australian Policy Handbook**. 4th ed. Sydney: Allen and Unwin.

Anderson, J.E. (1984). **Public Policy-Making**. 3rded. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Argenti, J. (1974). **Systematic Corporate Planning**. London: Nelson.

Atchison T. and Hill W. (1978). **Management Today: Managing Work in Organization.** New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Baker, J.I.H. (1977). CPRS, the Car Industry and Chrysler: A Case of ‘Misframing’?. Unpublished Paper: London Business School.

Bangkok Post. (2004). **“Power Decentralisation: Thaksin Urges Local Bodies to Take Charge of Administrations”**, 4 May: 4.

____. (2004). “Those You Elect Could Do Better”, In **Role of Parliaments in International Trade”**, 5 May: 8.

Bardach, E. (1977). **The Implementation Game**. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barrett, S. and Fudge, C. (1981). **Policy and Action.** London: Methuen.

Behn, R.D. (1978). "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", **Policy Analysis**, 4, 393-413.

Behn, R.D. and Vaupel, J.W. (1982). **Quick Analysis for Busy Decision-Makers**. New York: Basic Books.

Bentley, A.F. (1949). **The Process of Government: A Study of Social Pressures**. Bloomington, Indiana: The Principia Press.

Biller, R.P. (1976). "On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations", **Policy Sciences**, 7, 133-149.

Bowen, E.R. (1982). "The Pressma-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers", **Journal of Public Policy**, 2, 1-22.

Bullock, C.S. (1981). "The Office for Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", In Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A. **Effective Policy Implementation**. Massachusetts: D.C. Health.

Caldwell, L. (1970). **Environment: A Challenge to Modern Society**. London: Heinemann.

Chapman, M. (1981). "Decision Analysis", **Civil Service College Handbook**, No. 21. London: HMSO.

Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (1983). **Implementation Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development**. Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development.

Clarke, R.V.G. (ed.) (1978). "Tackling Vandalism", **Home Office Research Study**, No. 47. London: HMSO.

Cleland, D. and King W. (1972). **Management: A System Approach.** New York: McGraw-Hill Book Company.

Cobb, R.W. and Elder, C.D. (1972). **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Boston: Allyn and Bacon.

Cope S., Leishman F. &Starie P. (1977). Globalization, "New Public Management and the Enabling State: Future of Police Management", **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 10, No. 6, 444-460.

David, J. (1974). **An Introduction to Public Administration**. New York: The Free Press.

Davis, S. and Lawrence, P. (1977). **Matrix.** Reading, Mass: Addison – Wesley.

Dqwson, R. & Robinson J. (1963). "The Relation between Public Policy and Some

Struc-tural and Environmental Variables in the American States", **Journal of Politics**, XXV (May).

De Leon. (1978). "A Theory of Policy Termination", In May, J.V. and Wildavsky, A. (eds.). **The Policy Cycle.** Beverley Hills, Calif: Sage.

Dror, Y. (1968). **Public Policy-Making Er-examined**. San Francisco, California: Chandles.

Duncan, W. (1975). **Essentials of Management**. Hinsdle, Illinois: The Dryden Press.

Dunsire, A. (1978). **Implementation in a Bureaucracy**. Oxford: Martin Robertson.

Dye, T. (1966). **Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the Fifty States**. Chicago: Rand-McNally.

____. (1984). **Understanding Public Policy**. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Easton, D. (1953). **The Political System**. New York: Knopf.

Edwards, G.C. (1980). **Implementing Public Policy**. Washington, D.C: Congressional Quar-terly Press.

Else, P. (1970). **Public Expenditure, Parliament and PPB.** London: Political and Economic Planning (PEP).

Encel, A. (1976). **Social Problems**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Eulau, H. and Kenneth, P. (1973). **Labyrinths of Democracy**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Forrester, J. (1961). **Industrial Dynamics**. Cambridge, Mass: MIT Press.

Greenwood, W.T. (1965). **Management and organizational Behavior: An Interdiscipli - nary Approach.** Ohio: South – Western Publishing Co.

Grindle, M.S. (ed.). (1980). **Politics and Policy Implementation in the Third World.** New Jersey: Princeton University Press.

Gross, E. (1969). "The Definition of Organizational Goals", british **Journal of Sociology**, 20, 277-294.

Gunn, L.A. (1978). "Why is Implementation So Difficult ?", **Management Services in Government**, 33, 169-176.

Ham, C. & Hill, M. (1993). **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. 2th ed. London: Harvester Wheatsheaf.

Harrison, E.F. (1975). **The Managerial Decision – Making Process**. Boston: Houghton Mifflin.

Hawley, C.E. & Weintraub, R. (eds.) (1966). "**Environment: A New Focus for Public Policy",** Administrative Questions and Political Answers. Princeton: D. Van Nostrand.

Headey, B. (1974). **British Cabinet Ministers**. London: Allen & Unwin.

Hellriegel, D. and Slocum, J. (1974). **Management: A Contingency Approach.** Reading, Mass.: Addison – Wesley.

Helmer, O. (1981). "Reassessment of Cross – impact Analysis", **Futures**, 13, 389-400.

Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). **Policy Dynamics**. Brighton: Wheatsheaf and New York: St. Oxford University Press.

Hogwood, B.W. and Peters, B.G. (1983). **Policy Dynamics**. Brighton: Wheatsheaf and New York: St. Martins Press.

Hogwood, B.W. (1984). "Policy Analysis: The Dangers of Oversophistication", **Public Administration Bulletin**, 44, 19-28.

Hood, C.C. (1976). **The Limits of Administration**. London: Wiley.

Jacop, C.E. (1966). **Policy and Bureaucracy.** Princeton, N.J.: N.T.D. Van Nostrand Co.

Jones, C.O. (1978). **An Introduction to the Study of Public Policy**. 2th ed. Boston: Duxbury.

Kaufman, H. (1971). **The Limits of Organizational Change**. Alabama: University of Ala – bama Press.

Keynes, J.M. (1936). **The General Theory of Employment**, Interest and Money. London: Macmillan.

King, A. (1975). "Overload: Problems of Governing in the 1970s", **Political Studies**, 23, 284-296.

____. (1976). "The Problem of Overload", In King, A. (ed.). **why is Britain becoming Harder to Govern?**. London: BBC Publications, 8-30.

Kluckhohn, C. (1961). **Mirror for Man: A Survey for Human Behavior and Social Atti – rudes**. Greenwich, Conn.: Fawcett.

Koenig, L. (1986). **An Introduction to Public Policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prenticc – Hall.

Lasswell, H.D. and Abraham, K. (1970). **Power and society**. New Haven: Yale University Press.

Lasswell, H.D. (1963). **The Future of Political Science**. New York: Atherton.

____. (1970). "The Emerging Conception of the Policy Sciences", **Policy Sciences**, 1, 3-14.

Lemer, D. and Lasswell, H. (1951). **Policy Sciences.** Stanford: Stanford University Press.

Lind, G. and Wiseman, C. (1978). "Setting Health Priorities: A Review of Concepts and Approaches", **Journal of Social Policy**, 7, 411-440.

Lindblom, C. E. (1959). "The Science of Muddling Through", **Public Administration**

Review, 19, 79-88.

____. (1968). **The Policy Making Process**. Englewood Cliffs, NJ: prentice – Hall.

____. (1979). "Still Muddling, not Yet Through", **Public Administration Review**, 39, 517-526.

Lindblom, C.E. and Cohen, D.K. (1979). **Usable Knowledge: Social Science and social Problem Solving.** New Haven: Yale University Press.

Lonsdale, A.J. (1978). "Judgement Research in Policy Analysis", **Futures**, 10, 213-226.

Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A. (1989). **Implementation Public Policy**. Latham, Maryland: University Press of America, Inc.

McFarland D. (1974). **Management: Principles and Practices**. New York: Macmillan.

McLean, M. (1976). "Does Cross – impact Analysis have a Future?", **Futures**, 8, 163-169.

Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. and Behrens, W.W. (1972). **The Limits to Growth**. Washington DC.: Potomac Books.

Meltsner, A. (1976). **Policy Analysts in the Bureaucracy**. Berkeley, California: University of California Press.

Mohr, L.B. (1973). "The Concept of Organizational Goal", **American Political Science Review**, 67, 470-481.

Moser. Sir C. (1980). "Statistics and Public Policy", **Journal of the Royal Statistical Society**, Series A, 143(1), 1-31.

Negel S.S. (ed.) (1994). **Encyclopedia of Policy Studies.** 2th ed. New York: Marcel Dekker Inc.

Parsons, D.W. (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Paterson Report. (1973). **"The New Scottish Local authorities: Organization and Management Structures"**, Report of a Working Group (Chairman: I.V. Paterson). Edinburgh: HMSO.

Perrow, C. (1961). "The Analysis of Goals in Complex Organizations", **American Sociological Review,** 26, 854-866.

____. (1970). **Organizational Analysis: A Sociological View.** London: Tavistock.

Peters, B.G. (1983). **Public Policy in America: Process and Performance.** New York: Franklin Watts.

Phare, G.R. (1979). "Beyond Zero – Base Budgeting", **Managerial Planning**, July – August, 18-23.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1973). **Implementation.** 3rd ed. Berkeley: University of California Press.

Ramsey, J.B. (1977). **Economic Forecasting: Models or Markets?** London: Institute of Economic Affairs.

Rawlinson, J.G. (1995). **The New Governance: Governing without Government.** London: Economic and Social Research Council.

Robbins, S.P., and Coulter M. (1996). **Management.** 4thed. New Jersey: Prentice – Hall, Inc.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. and Wright, S.R. (1979). **Evaluation: A Systematic Approach.** Beverly Hills, Calif.: Sage.

Sanders I.L. (1998). **Strategic Thinking and the New Science: Planning in the Midst of Chaos**, Complexity and Change. New York: The Free Press.

Sipolsky, H.M. (1972). **The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Saccess in Government.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schultze, C.L. (1968). **The Politics and Economics of Public Spending.** Washington DC: The Brookings Institution.

Sergiu MiScoiu. (2012). **Au Pouvoir par le Peuple: Le PopulismeSaisipar la Theorie du Discours**. Paris: L'Harmattan.

Sharkansky, I. (1970). The Political Scientist and Policy Analysis", In Sharkansky I. (ed.). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham Publishing Co.

Silverman, D. (1970). **The Theory of Organizations**. London: Heinemann.

Simon, H.A. (1947). **Administrative Behaviour**. 1st ed. London: Heinemann.

____. (1960). **The New Science of Management Decision**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

____. (1976). **Administrative Behavior**. 3rded. New York: Free Press. S.O.S. America! A Children's Defense Budget. (1990). Washington D.C.: Children's Defend Fund.

Schwartzenberg, R.G. (1974). **Sociologie Politique.** Paris: Montchrestien.

Steiner, G. (1969). **Top Management Planning**. New York: The MacMillan Company.

Steiner, G.A. and Miner, J.B. (1982). **Management Policy and Strategy**. London: Mac – Millan.

Steiss, A.W. and Daneke, G.A. (1980). **Performance Administration.** Lexington, Mass.: Lexington Books.

Stokey, E. and Zeckhauser, R. (1978). **A Primer for Policy Analysis**. New York: Norton.

Thompson, J.D. (1967). **Organisations in Action**. New York: McGraw – Hill.

Truman, D.B. (1971). **The Governmental Process: Political Interests and public Opinion**. 2ed. New York: A.A. Knopf, Inc.

U.S. Bureau of the Census.

Van Meter, D.S. and Horn Van, C.E. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, **Administration and Society**. 6, 445-488.

____. (1976). “The Implementation of Intergovernmental Policy”, In Jones, C.O. and Thomas, R.D. (eds.) **Public Policy Making in a Federal System**. California: Sage Publi – cations, Inc.

Vepa, R.K. (1974). “Implementation: The Problem of Achieving Results”, **The Indian Journal of Public Administration**, 20, 2 (April – June), 276-81.

Vickers, Sir G. (1965). **The Art of Judgment: A Study of Policy Making.** London: Chap – man & Hall.

Waterston A. (1971). **Development Planning: Lessons of Experience.** Baltimore and London: The Johns Hopkins Press.

Weiner, L. (1972). **Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

Wildavsky, A. (1972). “The Self – evaluating Organization”, **Public Administration Re – view,** 32, 509-520.

____. (1980). **The Art and Craft of Policy Analysis.** London: Macmillan.

Williams, W. (1971). **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Fede – ral Social Agencies.** New York: American Elsevier Publishing Co.

Wiseman, C. (1978). “Selection of Major Planning Issues”, **Policy Sciences**, 9, 71-86.

Wolman, H. (1981). “The Determinants of Program Success and Failure”, **Journal of Public Policy**, 1, 433-464.

Znaniecki, F. (1965). **The Social Role of the Man of Knowledge**. New York: Octegon Press.

ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นวลน้อย ตรีรัตน์. (2545). **แนวนโยบายแห่งรัฐ: 5 ปี รัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท พี เพรส จำกัด.

กวี วงศ์พุฒ. (2544). **วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับ นายชวน หลีกภัย.** เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ The Knowledge Center.

กองบรรณาธิการผู้จัดการ. (2542). **ปรส. สมรู้ร่วมคิดฝรั่งกระทืบคนไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท ผู้จัดการ จำกัด.

กุลธน ธนาพงศธร. (2520). **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศีศักดิ์. (2549). **คุยกันก่อนทักษิณล่ม.** กรุงเทพฯ: บริษัท ซัคเซส มีเดีย จำกัด. 2549.

โกวิทย์ กังสนันท์. (2533). “นักวิเคราะห์นโยบายและการเลือกปัญหานโยบายสาธารณะ”, **วารสาร**

พัฒนาบริหารศาสตร์, 30, 4 (ตุลาคม – ธันวาคม). 129 – 142.

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554

จรัส สุวรรณมาลา และ คณะ. (2548). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ "วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย".**

จุมพล หนิมพานิช. (2554). **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทัศนะทางรัฐสาสตร์การเมืองและรัฐประศาสนศาสตร์การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จำนงค์ บุญชู: (2531). **องค์การและการบริหาร.** เชียงใหม่: คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จำรัส กันทะสัก. (2546). **นโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา: กรณีศึกษาบ้านม่อนป่ายางเหนือ ตำบลหนองแรด อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ. (2540). **แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2544**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2535). "การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย" ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยยศ สันติวงษ์. (2539). **การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2544). **จากรัฐชาติสู่รัฐตลาด: แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคมในยุคโลกานุวัตร.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2545ก). **รัฐศาสตร์เบื้องต้น.** เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์.

_____. (2545ข). "การบริหารสาธารณะในโลกยุคโลกาภิวัตน์", **รัฐศาสตร์ปริทัศน์**, ปีที่ 37 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม – ธันวาคม: 61 - 72.

เด่นพงษ์ พลละคร. (2535). "การระดมสมอง" ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2541). "สภาพแวดล้อมของการจัดการ", ใน ประณต นันทิยะกุล (บรรณาธิการ). **รัฐศาสตร์ 50 ปี.** กรุงเทพฯ: บริษัท สุรพิมพ์ จำกัด.

ถิรพัฒน์ วิลัยทอง; ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ คณะ. (2546). **อนาคตที่ไล่ล่าประเทศไทย: แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง กับอนาคตของวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี.** กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. (2541). **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2535). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

____. (2539). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทองใบ สุดชารี. (2533). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2516). “นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ”, **พัฒนาบริหารศาสตร์** 13, 1 (มกราคม).

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2541). “ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย” ใน **การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปราชการ.

เทอดศักดิ์ ศรีสุรพล; พาวิชช์ รัตนโกมล และ บุญเลิศ เย็นคงคา. (2542). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารและตำราสถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2537). **จากโลกานุวัตรถึงโลกาภิวัตน์.** เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. (2546). **นโยบายสาธารณะ.** เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์

ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ. (2527). **การวิเคราะห์และประเมินโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ปาริชาต ศิวะรักษ์. (2539). **เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล.** กรุงเทพฯ: บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด

ปิยะนุช เงินคล้าย. (2530). **เทคนิคเชิงปริมาณในงานบริหารรัฐกิจ: แนบบศึกษาด้วยตนเอง.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปิยะรัตน์ จงปิยเลิศ. (2547). **การประเมินผลโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่.** การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

พฤทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. (2544). **ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มยุรี อนุมานราชธน. (2551). **การบริหารโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 6. ปทุมธานี: บริษัทดูมายเบส. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มัทนา พนานิรามัย และ สมชาย สุขสิริเสรีกุล. (2539). **การพยากรณ์แบบแผนการ เจ็บป่วยและความต้องการแพทย์ในอนาคต.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

____. (2540). **การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2532). **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊พ จำกัด

วรเดช จันทรศร. (2528). “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป”, ใน อุทัย เลาหวิเชียร และประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (บรรณาธิการ). **การบริรัฐกิจ: บทความ ทางวิชาการ.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

____. (2531). **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่.** กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์.

____. (2539). “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า” ใน วรเดช จันทรศร และ ณัฐฐา วินิจ

นัยภาค (บรรณาธิการ). **4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์: รวมบทความทางวิชาการ** 2498 – 2538. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

____. (2542). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหายบล็อกและการพิมพ์.

วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล. (2535). " การพยากรณ์เชิงปริมาณ," ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วินัย ผลเจริญ. (2546). "ผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย (ตอน 1)", **จุลสารกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย.** ปีที่ 4 ฉบับ 37 ธันวาคม 2546.

วีระพล สุวรรณนันต์. (2534). **"การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนและโครงการ", ความรู้เบื้องต้นในการจัดเตรียมแผนและโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ: บริษัท สามัคคีสาส์น จำกัด.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (2543). **รู้เฟื่องเรื่องศัพท์การบริหารธุรกิจ/การบริหารรัฐกิจ.** กรุงเทพฯ: บริษัทธนธัชการพิมพ์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2538). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.

สมเกียรติ อ่อนวิมล. (2547). "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในมุมมองของสักเศรษฐศาสตร์โนเบล", **มติชน**, (28 มีนาคม 2547): 9.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2543). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมพร เฟื่องจันทร์. (2535). "การวิเคราะห์นโยบายโยแบบจำลอง System Dynamics", ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์หมาวิทยาลัย.

____. (2552). **นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: บริษัท ออนอาร์ต ครีเอชั่น จำกัด.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2535). **สาธารณบริหารศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2540). **แนวทางการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8**. 30 มีนาคม.

สำนักงานคณะกรรมการพัมนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553 และ 2555

สุทธิมา ชำนาญเวช. (2539). **การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพาณิชย์.

สุภางค์ จันทวานิช และ วิศนี ศิลตระกูล. (2539). " การพัฒนาแนวคิดและเครื่องชี้วัดสังคม และ

คุณภาพชีวิตในต่างปรเทศ", ใน อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ (บรรณาธิการ). **การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เสถียร เหลืองอร่าม. (2528). **การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน.** กรุงเทพฯ: คุณพิน อักษรกิจ.

อนุภาพ ถิรลาภ. (2543). **ทางเลือก ทางรอด โทรคมนาคมไทย.** กรุงเทพฯ: หจก. เพิ่มเสริมกิจ.

อัจฉรา จันทร์ฉาย. (2535). "การเลือกเทคนิคในการพยากรณ์," ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สิ่งพิมพ์นี้เป็นสมบัติของศูนย์วิทยบริการมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2519). "นโยบายสาธารณะ: สาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกละเลยในวงการศึกษาของไทย", **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 17 ฉ1 (มกราคม).

สารสนเทศออนไลน์

ณรงค์ เพ็ชรประเสิรฐ และ ศิริพร ยอดกลมศาสตร์. (2541). สถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ. แหล่งที่มา http://www.welfareforall.org.

ไทยรัฐ. (2547). "ยอดขึ้นทะเบียนคนจนพุ่งเป็น 8 ล้านกว่า",[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thairath.co.th/thairath1/2547/politic/feb/29/po12.php (29 กุมภาพันธ์).

ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร: การรับจำนำข้าว VS การประกันรายได้เกษตรกร. แหล่งที่มา: http://www.biothai.net(17 กรกฎาคม 2554)

แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันการศึกษาไทยเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี. (2011). "เกี่ยวกับเรา". แหล่งที่มา: http://www.tuhpp.net.

รัฐสภาไทย. (2544). "นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล". [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thaigov.go.th (20 มิถุนายน).

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2554) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. แหล่งที่มา: http://www.th.wikipedia.org.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.thaigov.to.th//bb/_main31htm.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544). "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544"[ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.mof.go.th/social/mof_newgov_policy.htm (26 กุมภาพันธ์)

บทที่ 5

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(Economic and Social Development Strategies)

บทนี้จะอธิบายยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ตอน คือ สองตอนแรกจะอธิบายเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การลงทุนทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ทางด้านสังคมในเชิงทษฎีและข้อเสนอทางด้านนโยบายโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การอนามัยโลก เป็นต้น ส่วนในตอนที่สามจะอธิบายยุทธศาสตร์ทางการค้าของประเทศไทย

1. ยุทธศาสตร์การลงทุนทางเศรษฐกิจ : เน้นการเจริญเติบโต (the growth oriented approach) (เบญจพร ทังเกษมวัฒนา, พ.ศ. 2540, และ Franklyn Lisk, ใน Todaro (ed.), 1983, pp.41-43)

วัตถุประสงค์ : เพื่อเพิ่มอัตราของผลผลิต (increase rate of output) โดยการเพิ่มอัตราการก่อตัวของทุน (increasing rate of capital formation) จึงเน้นการออมและการลงทุนด้วยสมมติฐานการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของ GNP จะนำมาซึ่งมาตรการฐานการครองชีพที่สูงขึ้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจประกอบด้วยกลยุทธ์ต่อไปนี้

1. กลยุทธ์การลงทุนขนานใหญ่ (Big push)

Resenstein-Rodan (1943) เสนอให้ประเทศในยุโรปตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือใต้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ โดยการทุ่มทุนขนานใหญ่ (Big push) โดยการส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมหลาย ๆ ชนิดพร้อม ๆ กัน

2. การเจริญเติบโตแบบสมดุล (Balanced growth)

Regnar Nursk (1959) เสนอให้เน้นการลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจ โดยการสร้างสมดุลในระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมให้เกิดการสนับสนุน เกื้อกูลซึ่งกันและกันในการสร้างความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม กลยุทธ์นี้มักจะสนับสนุนโครงการที่เน้นทุนหนาแน่น (capital-intensive project) และกระบวนการอุตสาหกรรมที่รวดเร็ว(rapid industrialization) โดยมีสมมติฐานว่าจะมีผลต่อการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง (forward and backward linkage effects) เกิดขึ้นระหว่างอุตสาหกรรมต่าง ๆ และในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวขึ้น

3. กลยุทธ์การเติบโตแบบไม่สมดุล (Unbalanced growth)

Hirschman (1953) เสนอให้มีการหันเหการลงทุนมาสู่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลเชื่อมโยง (linkage effects) ให้มากที่สุดและเร็วที่สุด เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวออกไปและพัฒนาได้ดีขึ้น แทนที่จะลงทุนในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ กลยุทธ์แนวนี้เสนอให้เลือกลงทุนในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งก็คือ ภาคอุตสาหกรรม เพราะผลการเชื่อมโยงจะเข้มแข็งมากที่สุดโดยมีหลัก 2 ประการ คือ

ก. การจัดลำดับโครงการลงทุน โดยคำนึงถึงความเกี่ยวพันของโครงการลงทุนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในแง่ของสังคม

ข. โครงการลงทุนที่เลือกส่งต่อต้องก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงมากที่สุดทั้งในแง่ของผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage) คือ การที่อุตสาหกรรมที่ลงทุนไปนั้นก็ให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะผลิตปัจจัยการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมที่เกิดก่อนและในแง่ของผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าคือการก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะซื้อสินค้าที่ผลิตโดยจะสหกรรม เกิดก่อนเช่นอุตสาหกรรมเหล็กกล้ามีศักยภาพการลงพื้นที่สูงพร้อมส่งผลเชื่อมโยงไปข้างหลังคือการผลิตแร่เหล็กและถ่านหินและส่งผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าคือก่อให้เกิดอุตสาหกรรมก่อสร้างรถบรรทุกเป็นต้น

4. กลยุทธ์การส่งออกสินค้าขั้นปฐม (Primary export expansion strategy) หรือกลยุทธ์การมองไปข้างนอกขั้นมูลฐาน (Primary outward looking strategy)

กลยุทธ์นี้จะต้องส่งไปพร้อมกันทั้งสองด้าน คือ

ก. การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติเขียว (green revolution) และการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรโดยอาศัยมาตรการที่สำคัญๆ เช่น มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรและขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวและการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม อาทิ:

- การปฏิรูปที่ดิน หรือการจัดระบบการถือครองที่ดิน

- การวิจัยพัฒนาพันธุ์พืช

- การจัดระบบชลประทาน

- การใช้ปุ๋ย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุยเคมีเพื่อเร่งการผลิต

- การตัดถนนให้เข้าถึงที่ดินที่ห่างไกลในชนบทเพื่อการลำเลียงขนส่งสินค้าเกษตรกรรมสู่ตลาด

- การพัฒนาระบบในเขาให้ข่าวสารข้อมูลทางด้านราคาและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆที่รัฐจัดหาให้ เช่น แหล่งสินเชื่อ

- ส่งเสริมให้สินค้าออกทางการเกษตรมีความหลากหลายชนิดมากขึ้น (primary export diversification) ไม่ใช่มีเพียงสินค้าขั้นปฐม 3-4 อย่างเหมือนแต่ก่อน (ข้าว ยางพารา ดีบุก ไม้ เป็นต้น)

- มีการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ (cash crops) ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดโลก เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง ข้าวฟ่าง ข้าวโพด ข้าว ฯลฯ พืชเหล่านี้เป็นพืชไร่ มีวงจรการปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตสั้น

- เน้นการทำการเกษตรแบบปลูกพืชเชิงเดี่ยว (mono-crops) ซึ่งเป็นการปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งเพียงชนิดเดียวในที่ดินของเกษตรกร ซึ่งการปลูกแบบขนาดใหญ่เช่นนี้ทำให้เกษตรกรเผชิญความเสี่ยงในด้านต่างๆ เช่น ราคาผลิตผล วัชพืช โรคของพืช แมลง ความเสื่อมโทรมของดิน ฯลฯ

ข. มาตรการรักษาเสถียรภาพของราคา ยกระดับราคา หรือขยายรายได้จากการส่งออก อาทิ :

- การทำข้อตกลงเพื่อยกระดับราคาสินค้า การให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรกรรมการประกันราคาสินค้าเกษตรกรรม

- มาตรการเกี่ยวกับอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

- มาตรการป้องกันปกป้องสินค้าคู่แข่ง เช่น การกำหนดโควตาหรือภาษีนำเข้า

5. กลยุทธการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นภาคเศรษฐกิจนำ (Industrialization as a leading sector)

ทางเลือกในการพัฒนาอุตสาหกรรม ต้องคำนึงถึงสองประเด็นที่สำคัญ คือ

1. การเลือกประเภท รูปแบบและขนาดอุตสาหกรรม
   - อุตสาหกรรมหนัก vs. อุตสาหกรรมเบา
   - บทบาทของรัฐบาล vs. เอกชนที่เกี่ยวกับด้านอุตสาหกรรม
   - ขนาดการผลิตขนาดใหญ่ vs. ขนาดกลาง vs. ขนาดเล็ก
   - อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) vs. อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (EOI)
2. การเลือกเทคนิคการผลิต

- อุตสาหกรรมที่เน้นเครื่องจักรในการผลิต หรืออุตสาหกรรมแบบทุนหนาแน่น (capital intensive industry) vs. อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานในการผลิต หรืออุตสาหกรรมแบบแรงงานหนาแน่น (labor intensive industry)

5.1 กลยุทธ์อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution industry หรือ ISI)

กลยุทธการพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร มีปัญหาทางด้านต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอัตราการค้า (term of trade) ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของราคา เพราะการไหวตัวขึ้นลงของอุปสงค์ (demand) ปัญหาดุลการชำระเงิน และจากความพยายามที่จะพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการหันมาหากลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาเป็นผู้นำเสนอ เพราะมองว่าเป็นกลยุทธ์ที่ตอบสนองเป็นอย่างดีต่อลักษณะการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ (ตลาดใหญ่ขึ้นประชากรเพิ่มมากขึ้น) การได้เปรียบในด้านที่ตั้ง (location advantage) ในเรื่องแหล่งวัตถุดิบและตลาดระบายสินค้า ประกอบกับความรู้สึกชาตินิยมที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ข้อดีของนโยบาย ISI

กลยุทธ์นี้เน้น/ส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่ได้นำเข้าหรือกำลังนำเข้าเพื่อลดการนำเข้า/ไม่ต้องนำเข้าอีกต่อไปด้วยเหตุผล คือ (1) เพื่อจะได้ประหยัดเงินตราต่างประเทศ (แก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงิน) (2) เพื่อเป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม (3) ลดการพึ่งพาการนำเข้า และ (4) ช่วยแก้ปัญหาการเสียเปรียบได้อัตราการค้า

มาตรการเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมการลงทุนและปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในที่จะผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า คือ มาตรการส่งเสริมการลงทุนและสร้างบรรยากาศเพื่อการลงทุน เช่น

(1) การปราบปรามสหภาพแรงงาน
(2) กดค่าครองชีพและกรดค่าจ้างแรงงาน
(3) การกำหนดโควตาการนำเข้าเพื่อสร้างบรรยากาศปกป้อง
(4) การใช้นโยบายทางการคลัง เช่น ใช้ระบบภาษี (การยกเว้นภาษีขาเข้า-สินค้าทุนวัตถุดิบที่นำมาผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้าคู่แข่งที่นำเข้าจากต่างประเทศ ยกเว้นภาษีรายได้ ฯลฯ
(5) การใช้มาตรการด้านสินเชื่อ (credit) เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน
(6) จัดหาแหล่งทุน โดยการก่อตั้งหน่วยงานที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเปิดทดแทนการนำเข้า เช่น บรรษัททางการเงิน

จุดอ่อน/ข้อจำกัดของ ISI

1.นโยบายปกป้องและนโยบายส่งเสริมในด้านต่างๆ (protection and promotion policies) ทำให้อุตสาหกรรมเสียต้นทุนสูงผลิตอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการต่อไปได้

2.กลยุทธ์นี้อาศัยเงินทุนที่ดึงมาจากภาคเกษตร ราคาของสินค้าเกษตรถูกกดให้ต่ำลงเพื่อลดต้นทุนของอุตสาหกรรม ISI ผลที่ตามมา คือ อัตราการค้าระหว่างสินค้าเกษตร (ซึ่งราคาลดลง) กับสินค้าอุตสาหกรรม (ซึ่งราคาสูง เพราะมาตรการปกป้องคุ้มครองต่างๆ) เลวลง

3. การปกป้องคุ้มครอง (protection) มักก่อให้เกิดการบิดเบือนบางระดับในระบบเศรษฐกิจ ผู้ผลิตสินค้า ISI ได้รับการปกป้องมากกว่าผู้ผลิตสินค้าอื่น (เพราะต้นทุนและวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ISI ได้รับยกเว้นดังนั้นจึงทำให้ไปลดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของผู้ผลิตอุตสาหกรรม ISI จึงกลายเป็นอุตสาหกรรมทารก ผู้รับภาระคือผู้บริโภคที่ต้องบริโภคสินค้าราคาแพงแต่ได้คุณภาพ

4. ไม่สามารถลดการนำเข้าได้จริง เพราะต้องนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบเพื่อการผลิต ดังนั้นจึงเพียงแต่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างสินค้านำเข้าใหม่เท่านั้น

5. การผลิต ISI มีแนวโน้มตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้สูงกว่าเพื่อทดแทนการนำเข้าของคนกลุ่มนี้ซึ่งเคยบริโภคสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศ ในขณะที่คนจนไม่มีกำลังซื้อสินค้านำเข้า ทำให้ความต้องการสินค้า ISI มีแนวโน้มที่จะไม่เพียงพอต่อการส่งแรงต่อเนื่องเพื่อการพัฒนา ISI ในระยะยาว

6. ภายใต้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีการใช้มาตรการส่งเสริมและปกป้องต่างๆ ทำให้อุตสาหกรรม มักจะเสาะหาและปรับใช้เทคนิคการผลิตแบบเน้นทุนเพราะมีการบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิต (สินค้าทุนได้รับยกเว้นภาษีขาเข้า เป็นต้น) จึงทำให้ผู้ผลิตเห็นว่าแรงงานแพงกว่าและต้นทุนถูกกว่า ดังนั้น ISI จึงล้มเหลวในการสร้างโอกาสในการจ้างงาน ซึ่งทำให้การกระจายรายได้ยิ่งเลวลง และในที่สุดก็ทำให้ขอบเขตความสามารถการขยายตัวของกลยุทธ์การพัฒนา ISI ลดลง

5.2 กลยุทธ์การขยายการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (Secondary export expansion strategy) หรือกลยุทธ์การมองไปข้างนอกขั้นที่สอง (Secondary outward-looking strategy) หรือกลยุทธ์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented industry หรือ EOI)

กลยุทธ์นี้อยู่บนพื้นฐานของนโยบายการค้าเสรีและการสนับสนุนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เพราะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะช่วยแก้ปัญหาการมีขนาดตลาดที่จำกัดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และยังช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและ

ดุลการชำระเงิน ทั้งการแข่งขันในตลาดต่างประเทศจะเป็นการบังคับให้อุตสาหกรรมภายในประเทศต้องปรับปรุงตัวเอง และรักษาประสิทธิภาพและคุณภาพของสินค้าให้มีมาตรฐานที่สูง

Andre G Frank มองว่า กลยุทธ์นี้เป็นการนำประเทศเข้าสู่ระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศโดยนายทุนต่างประเทศจะเสาะหาแหล่งผลิตที่มีต้นทุนแรงงานถูกแล้วยกการผลิตบางขั้นตอนไปดำเนินการในประเทศทางใต้และทางตะวันออก

มาตรการเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) ส่งเสริมให้มีการออกสินค้าใหม่ๆ ที่ประเทศของตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ(ไม่ว่าจะเป็นด้านแรงงานราคาถูกมาก วัตถุดิบทางเกษตรราคาถูกมาก)
(2) ปล่อยให้มีการค้าเสรีเพื่อให้ราคาที่เกิดขึ้นสามารถสะท้อนราคาในตลาดโลก และให้ราคาภายในประเทศสะท้อนถึงลักษณะการหามาได้ยากของปัจจัยการผลิตภายในประเทศจริง (ไม่มีการบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิต)
(3) ต้องพยายามให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับที่จะช่วยผู้ผลิตให้สามารถขายสินค้าได้ในตลาดโลก
(4) รัฐบาลอาจต้องให้การอุดหนุนเพื่อจูงใจให้ลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทนี้ โดยอาศัยมาตรการต่างๆ
(5) ยกเลิกมาตรการการส่งเสริมจูงใจ/ปกป้องอุตสาหกรรม ISI เพื่อหันเหให้ผู้ผลิตแบบ ISI ผลิตเพื่อส่งออกแทน
(6) การปรับโครงสร้างการผลิตต้องอาศัยความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศในการให้สินเชื่อเพื่อให้การใช้นโยบายด้านต่างๆเช่นการเงินการคลังการแทรกแซงตลาดบรรลุผลในการลดอัตราเงินเฟ้อ ลดขนาดของงบประมาณขาดดุลควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจให้เหมาะสมช่วยให้ดุลชำระเงินกลับสู่สมดุล

จุดอ่อน/ข้อจำกัดของ Secondary export-led growth

1. LDCs ต้องอาศัยเทคโนโลยี/ความรู้จากต่างประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาแบบพึ่งพา
2. ทำให้มี FED มากและเป็นการเพิ่มอำนาจของต่างชาติในการควบคุมอุตสาหกรรมในประเทศโลกที่สาม หนี้สินภายนอกประเทศ LDCs เพิ่มขึ้นมาก
3. ยิ่งมีปัญหาขาดดุลการชำระเงินมากขึ้นเพราะ

- มีการเพิ่มการนำเข้าสินค้าทุนซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง

- เปลี่ยนโครงสร้างการนำเข้าสินค้าทางการเกษตรที่เคยสนองตลาดภายในกลับถูกส่งออก ทำให้ต้องนำเข้าอาหาร/ผลผลิตที่เกิดผลิตเพื่อตลาดภายในอดีต

- มีผลต่อการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการนำเข้า

- ละทิ้งภาคเกษตร และส่งผลกระทบต่อคนงาน (ค่าจ้างต่ำเพื่อลดทุนการผลิตเพื่อการส่งออก) มีการผลักดันให้มีการขยายขนาดของการประกอบการของเกษตรเพื่อให้เป็นระบบการประกอบการสมัยใหม่ ทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถแข่งขัน ได้ต้องสูญเสียที่ดิน กลายเป็นเกษตรกรยากจน การกระจายรายได้ในสังคมเลวลง ทำให้เกิดการพัฒนาไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค เกิดการย้ายถิ่น เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและชุมชนแออัดในเขตเมือง

ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ:

อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ (GNP growth rate) เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วแต่กลุ่มคนที่จนกลับยิ่งจนลง ปรากฏการณ์นี้ทำให้เห็นว่าสมมติฐานที่ว่าอัตราการเพิ่มของ GNP ที่สูงจะทำให้มาตรการการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นโดยอัตโนมัติไม่เป็นความจริง หลังจากดำเนินยุทธศาสตร์นี้มาได้ 10 ปี ก็พบว่ากระบวนการไหลลง (trickle-down process) เป็นสิ่งที่เกินจริง การมีการสะสมทุนเพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นๆ เช่นระบบสังคม การขาดความชำนาญทางเทคนิคและการจัดการ กำลังแรงงานที่มีแรงจูงใจต่ำการที่ไม่สามารถดูดซับความรู้ใหม่ๆ และนำไปใช้อย่างมีประสิทธิผล และปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างสินค้าบริโภคและสินค้าทุน

โดยทั่วไปยุทธศาสตร์ที่มุ่งความเจริญเติบโต (growth-orient strategies) จะมีจุดเน้นที่โครงการลงทุนในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (ซึ่งการเชื่อมโยงในเชิงเทคนิคและในเชิงพาณิชย์ (technical and commercial linkage) ระหว่างอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเข้มแข็งที่สุด) นโยบายที่จะก่อให้เกิดให้การแบ่งปันรายได้ที่เป็นธรรมจะได้รับความสนใจ เพราะแนวความคิดการกระจายรายได้ที่กล่าวแล้วจะขัดขวางการบรรลุการสะสมทุนในอัตราที่สูง ส่วนการส่งเสริมการสร้างงานก็จะไม่ได้รับการยอมรับเช่นกัน เพราะการผลิตในตลาดนี้จะใช้เทคโนโลยีแบบทุนหนาแน่น โดยมองว่าแรงงานในกระบวนการอุตสาหกรรมในภาคสมัยใหม่นั้นได้มาโดยอัตโนมัติจากแรงงานจำนวนมากหรือแรงงานที่ทำงานไม่เต็มที่ (underemployment) ในภาคเกษตรกรรมในชนบท หรือภาคเกษตรเศรษฐกิจดั้งเดิม (traditional sector)

ข้อโต้แย้งที่ว่าการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมส่งผลต่อการสะสมทุนนั้นอยู่บนสมมติฐานที่ว่าโดยทั่วไปแล้วสัดส่วนของกำไรที่เพิ่มขึ้นจากการกดค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างน้อยนั้นจะถูกนำไปออมเพื่อการสะสมทุน แต่เรื่องนี้ สจ๊วต (Stewart) และ สทรีเตน (Streeten) ได้ชี้ให้เห็นว่าข้อสมมติฐานนี้มีข้อโต้แย้งได้ กล่าวคือ กำไรทุกบาททุกสตางค์ไม่ได้ถูกออม (all profits are not saved) แต่กำไรเหล่านั้นถูกส่งและเก็บไว้ (remitted and retained) ในต่างประเทศ (โดย MNCs ที่เป็นเจ้าของ

กิจการ) แต่ถึงแม้กำไรนั้นจะถูกนำมาออม แต่ก็ไม่ได้เป็นการออมเพื่อทรัพยากรที่ลงทุนได้ (เช่น ทรัพยากรมนุษย์) ในประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นยุทธศาสตร์นี้จึงเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีรายได้สูงและมีกำไรในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากที่รัฐไม่มีเจตนาที่จะกระจายรายได้ และไม่มีกลไกในการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิผล (กลไกทางการเงินและการคลัง) ในทำนองเดียวกันยุทธศาสตร์ที่เน้นการเจริญเติบโตไม่ส่งเสริมการจ้างงาน เพราะกำไรที่ได้ก็จะนำไปลงทุนที่เครื่องจักรต่อไป ทำให้กระบวนการค่อยๆ ไหลลง (trickle down) ไม่บังเกิดผล ภาคสมัยใหม่แยกตัวออกจากภาคเกษตรกรรมซึ่งเลี้ยงดูคนส่วนใหญ่ในสังคม

นโยบายที่เน้นความเจริญเติบโตอย่างกฎการบริโภคของคนยากจน และสมมติฐานที่ว่าการกระจายอำนาจในการซื้อเพื่อประโยชน์ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำจะอันตรายต่อการเจริญเติบโต โดยทำให้ฝ่ายทุนต้องลดการออมและการลงทุนลง นโยบายดังกล่าวจึงเป็นความผิดพลาด เพราะเมื่อคนจนมีรายได้ต่ำ มีกำลังซื้อต่ำก็ไม่สามารถบริโภคที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของตนให้พ้นจากความยากจนได้ และการเพิ่มการลงทุนเพื่อการผลิตเพิ่มก็จะต้องชะงัก

ยุทธศาสตร์ที่เน้นความเจริญเติบโตจึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาการจ้างงานและความยากจนในประเทศ โรคที่สามได้ บทเรียนที่ได้รับจากความล้มเหลวในทศวรรษแรกของการพัฒนาคือเราจำต้องมีวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาที่มีฐานที่กว้างที่รวมเอาปัจจัยทั้งทางด้านสังคม การเมือง และสถาบันต่างๆ เข้ามาพิจารณาในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย และการจะรักษาความเจริญเติบโตให้ยั่งยืน (sustained growth) นั้น จำต้องมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการพัฒนาให้ผลลัพธ์ของการพัฒนากระจายไปอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะของผมที่มีรายได้ต่ำ และมีการใช้เทคโนโลยีผสมผสานทางเทคโนโลยีที่ใช้ทุนหนาแน่นและเทคโนโลยีที่ใช้แรงงานหนาแน่น

2.ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม: เน้นการเจริญเติบโตพร้อมการกระจายรายได้ใหม่ (Growth with Redistribution) (Frankiyn Lisk, ใน Todaro (ed.), 1983, pp.43-54)

2.1 แนวทางที่เน้นการจ้างงาน (Employment-oriented approach)

วัตถุประสงค์: วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่เน้นการจ้างงานสะท้อนให้เห็นถึงความหมายของการพัฒนาที่ขยายกว้างขึ้น ซึ่งหมายรวมถึงการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของปัจเจกชนด้วย นอกเหนือไปจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการจ้างงานถูกมองว่าเป็นหนทางสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงทั้งประเทศ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของความเจริญเติบโตจึงไม่จำกัดเพียงแต่การเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุด (maximize output) เท่านั้นแต่ต้องเพิ่มอัตราการดูดซับแรงงานด้วย นั่นคือจำต้องมีการกระจายการจัดสรรทรัพยากร (รายได้และปัจจัยการผลิต) ที่เอื้อต่อภาคเศรษฐกิจต่างๆ และกลุ่มต่างๆ ที่เสียเปรียบด้วย โดยวัตถุประสงค์หลัก คือ การลดการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ (underemployment)

ผล: ยุทธศาสตร์ที่เน้นการจ้างงานให้ความสำคัญกับการเพิ่มขึ้นพร้อมๆ กันทั้งหมดผลิตและการจ้างงานโดยการใช้แรงงานมากขึ้นทดแทนการใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิตแต่จากประสบการณ์การพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพบว่า ยังมีอุปสรรคในการบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างไปพร้อมๆ กัน มีหลักฐานว่าความขัดแย้งอาจเกิดขึ้น ถ้ามีการใช้เทคนิคการผลิตที่แตกต่างกันไปพร้อมๆ กัน เช่นงานวิจัยของ Bhalla ในกลางปี 1960s ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเพราะยิ่งมีการใช้วิธีการที่เน้นแรงงานหนาแน่น(labor-intensive method) มากขึ้น ก็ยิ่งทำให้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าการใช้วิธีการที่เน้นทุนหนาแน่น (capital-intensive method) และในทำนองเดียวกัน งานวิจัยของ Paek เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (output) และการเติบโตของจัดการจ้างงาน (employment growth) ในอุตสาหกรรมบางอย่างที่แตกต่างกันพบว่า ประสิทธิภาพในการผลิตที่แตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรมและประสาทประเภทเดียวกันที่ดำเนินการในประเทศต่างๆ ในเวลาเดียวกันเป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ต่างกัน

เป็นที่แน่ชัดว่าในประเทศกำลังพัฒนานั้น การจะให้ได้มาพร้อมๆ กันนั้นผลผลิตและการจ้างงานนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางอย่างคือ หนึ่งการทดแทนทุนด้วยแรงงานนั้นจะเป็นได้ก็ต่อเมื่อมีประสิทธิภาพในการจัดการ สองราคาของต้นทุนในการผลิตที่ใช้แรงงานทดแทนเครื่องจักรต้องเป็นราคาที่แท้จริง (ไม่ได้มีการบิดเบือนโดยการให้เงินช่วยเหลือ (subsidize) จากรัฐหรือการลดหย่อนภาษี) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะนำเทคโนโลยีที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมมาใช้ ภาพประเทศกำลังพัฒนาใดไม่มีเงื่อนไขต้องส่งประกันที่ว่านี้เป้าหมายในการพัฒนาเกี่ยวกับผลผลิต (output) และการจ้างงาน (employment) ควรจะเป็นการทดแทนเครื่องจักรโดยแรงงาน (labor-capital substitute) มากกว่าจะกำหนดว่าควรจะมีอัตราการเจริญเติบโตเท่าใดจึงจะบรรลุถึงการเพิ่มระดับการจ้างงานตามที่ระบุไว้ในทฤษฎี เช่น ที่ ILO Comprehensive Employment Mission to Kenya ระบุว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องสูงถึงร้อยละ 7 จึงจะทำให้ระดับการจ้างงานดีขึ้น (เป็นการกำหนดเป้าหมายการจ้างงานรามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ)

นโยบาย: โดยทั่วไป เราอาจกล่าวได้ว่านโยบายที่มุ่งการจ้างงาน (employment-oriented policies)สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมกับการกระจายรายได้ (economic growth with distribution) โดยการเพิ่มการมีงานทำในภาคการผลิต กุญแจสำคัญสำหรับนโยบายนี้คือ การปรับโครงสร้างความต้องการและการผลิตภายในประเทศให้มีผลผลิตจากการใช้แรงงานหนาแน่น (labor-intensive output) มากขึ้น โดยการใช้เครื่องจักรหนาแน่นในการผลิตในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่และการให้ทุนอุดหนุนสำหรับการผลิตที่สามารถดูดซับแรงงานได้เพิ่มขึ้นในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (unorganized sector)

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่นโยบายต่างๆ จะถูกกำหนดขึ้นสำหรับภาคเศรษฐกิจต่างๆ หรือพื้นที่ต่างๆ ตามลักษณะ/ธรรมชาติของปัญหาการจ้างงานในสถานการณ์หนึ่งๆ แม้ว่าการจำแนกลักษณะ

ของปัญหาจะเป็นแบบเดิม (conventional) คือยึดการแบ่งภาคเศรษฐกิจเป็นชนบท-เมือง (rural-urban) หรือ ภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม-ทันสมัย (traditional-modern) แต่ก็มีหลายครั้งที่ธรรมชาติและสาเหตุของการว่างงานทำให้มีการจำแนกแตกต่างไปจากเดิมๆ (conventional) หรือแนวที่เคยจำแนกกันมาแต่ดั้งเดิม ในบางพื้นที่อาจมีสาเหตุของการว่างงานที่หลากหลายให้มันเหมือนๆ กัน การวางนโยบายจึงเป็นลักษณะ cross-sectoral กล่าวคือ มีการสร้างมาตรการภาคเศรษฐกิจต่างๆ (sectoral measures) เพื่อเพิ่มความต้องการและเพิ่มผลผลิตของแรงงานในภาคเศรษฐกิจนั้นๆ เช่น โครงสร้างงานในชนบท (เช่น ถนนแยกย่อยตามหมู่บ้าน (feeder road)การชลประทานและการทำนุบำรุงปรับปรุงดิน) หรือการส่งเสริมกิจกรรมขนาดเล็กในชนบทและเมือง นโยบายนี้ (cross-setoral policies) ยังรวมถึงมาตรการที่เอื้อให้คนว่างงานและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำถึงปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น ที่ดิน (การปฏิรูปที่ดิน) การศึกษา เทคโนโลยีการผลิต และการให้สินเชื่อ หรือการควบคุมอัตราการเกิดเพื่อลดจำนวนประชากรที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ายุทธศาสตร์ที่เน้นการจ้างงาน บางครั้งรวมถึงนโยบายที่กระตุ้นการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern sector) และภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (traditional sectors) เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ก็เพื่อการหาเงินตราต่างประเทศโดยการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกนอกเหนือจากการส่งออกสินค้าแบบเดิมๆ (สินค้าการเกษตรติดสินค้าพื้นฐาน) ซึ่งทำให้ต้องมีการขยายโรงงานหัตถกรรมอุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจ สมัยใหม่ (modern sector) ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ แม้ว่าเจตนารมณ์เดิมแต่อยู่ที่การเพิ่มการจ้างงาน แต่สินค้าเพื่อการส่งออกต้องมีทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพที่แข่งขันได้กับสินค้าจากนานาประเทศ แต่การผลิตแบบวิธีการที่ใช้แรงงานหนาแน่น (labor-intensive method) ในประเทศกำลังพัฒนาอาจจะสู้ไม่ได้ นอกจากนั้นการส่งเสริมการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อาจทำให้การผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคลดลงดังนั้นนโยบายนี้อาจก่อให้เกิดผลต่อไปนี้คือ หนึ่ง มีแนวโน้มที่จะผลิตแบบวิธีการพิเศษทุนหนาแน่น (capital-intensive) ในพระเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern sector) ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มการจ้างงาน สอง การผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ซึ่งจะทำให้การโก่งราคาสินค้า (price inflation) หรือเกิดปัญหาดุลการชำระเงิน และสามการพัฒนาที่ไม่สมดุล หรือการพัฒนาแบบสองขั้ว (dualistic pattern of development) จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ท่ามกลางการเรียกร้องให้มีบูรณาการระหว่างภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม (traditional sector) และภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern sector)

2.2 แนวทางที่เน้นการขจัดความยากจน (Anti-poverty approach)

วัตถุประสงค์: มีการตระหนักภายหลังจากการใช้สถานที่เน้นการจ้างงาน (employment-oriented) ว่าความพยายามที่จะกระจายรายได้โดยการเพิ่มการจ้างงานนั้นไม่ได้นับคนที่ยากจนสุดๆ (principal poverty groups) ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมาย จึงทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เสียใหม่เพื่อกำจัดความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) คนยากจน

เหล่านี้อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่มีการรวมตัวกัน (unorganized sector) เช่น พวกชาวไร่ ชาวนาที่ใช้แรงงานของตัวเองในชนบทและกลุ่มคนในภาคเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (informal sector) ในเขตเมืองที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยคนเหล่านี้ไม่สามารถหางานที่ก่อให้เกิดรายได้ที่พอเพียงแก่การครองชีพ คนเหล่านี้ไม่สามารถหางานที่ก่อให้เกิดรายได้ที่พอเพียงแก่การครองชีพ คนเหล่านี้แทบไม่มีความหวังที่จะเพิ่มกำลังซื้อของตนเลย ดังนั้น ยุทธศาสตร์นี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้ต่อหัวให้อยู่เหนือ เส้นยากจน (poverty line) ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมีเป้าหมายที่เกี่ยวเนื่องกันที่จะลดความไม่เท่าเทียมในทางรายได้และสังคม

เนื่องจากข้อสมมติฐานที่ว่า รายได้ของครัวเรือนมาจากการเข้าถึงทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดการผลิต (productive assets) และการจ้างงาน ดังนั้นวัตถุประสงค์จึงได้ขยายให้รวมถึงการเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมรวมทั้งการกระจายรายได้อย่างก้าวหน้าเพื่อคนยากจนทั้งนี้เป้าหมายการเจริญเติบโตของ GMP ไม่ได้ถูกเพิกถอนไป แต่มันก็ไม่ได้ถูกจัดให้มีความสำคัญสูงสุดอีกต่อไป เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การลดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นโดยกระบวนการพัฒนาเพื่อความเจริญเติบโตนั่นเอง

ผล: แต่ตราบเท่าที่วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่เน้นการต่อต้านความยากจนเกิดจากความต้องการที่จะเพิ่มกำลังซื้อของคนยากจนข้นแค้น เพื่อการจัดความขาดแคลนในการดำรงชีวิต และเป้าหมายหลักของยุทธศาสตร์ที่รายได้ต่อหัว (per capital income) แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์นี้จึงเป็นเพียงทางออกส่วนหนึ่งเท่านั้น ในการแก้ปัญหาความยากจนซึ่งยังมีอยู่อย่างดาษดื่นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ

ยุทธศาสตร์นี้มีข้อสมมติฐานว่างงานที่มีค่าจ้างมีมากเพียงพอต่อคนจนทุกคนที่จะหารายได้ขั้นต่ำมาจึงเสียชีวิตได้ แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงหากเป็นเช่นนั้นเสมอไปได้ เพราะคนที่ยากจนและเสียเปรียบในสังคมนั้นหางานทำได้ยาก งานที่ทำมักเป็นงานที่ไม่มีค่าจ้างในครอบครัวหรือไร่นาหรือไม่ก็เป็นผู้ฝึกงานเขตเมืองดังนั้น ถ้าจะให้คนยากจน เหล่านี้มีรายได้ขั้นต่ำที่ยังชีพได้ ก็จำต้องจัดหางานที่มีรายได้ตอบแทนให้แก่คนเหล่านี้

ดังได้กล่าวตอนต้นแล้วว่ายุทธศาสตร์ก่อสร้างความยากจน ต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้คนยากจนมีรายได้ดีขึ้น เป้าหมายที่ตามมาจึงอยู่ในรูปของผลผลิตและอัตราผลิตภาพที่เพิ่มสูงขึ้นในหมู่คนยากจน โดยความเข้าใจว่าการเจริญเติบโตโดยรวมจะเกิดจากการถ่ายโอนการลงทุนและการบริโภคไปให้แก่คนจนเหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นการถ่ายโอนดังกล่าวจะทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเอกชนในสาขาการผลิตหลักๆ ต้องซบเซา และในสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตโดยรวมตกต่ำลง ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะไม่สามารถยกระดับการลงทุนที่สำคัญๆ ในภาครัฐหรือเพิ่มสมรรถภาพการผลิตในหมู่คนจนได้ในระยะเวลาสั้นๆ ความซบเซาของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมจึงมีผลกระทบต่อโอกาสการสร้างรายได้ของคนจน และมาตรฐานการครองชีพของคนจนๆ จะเป็นที่น่าวิตกกว่าการประชากรที่เหลือ ดังนั้นยุทธศาสตร์

ต่อต้านความยากจนจึงจำต้องให้คำจำกัดความเป้าหมายของการเจริญเติบโตในแง่ของอัตราการเจริญเติบโต รวมที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นของผลิตภาพและผลผลิตในหมู่คนยากจน ทั้งนี้เพราะความเป็นไปได้ของการเพิ่มขึ้นของระดับรายได้ของคนจนเหนือเส้นยากจน จะเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ได้กับความเจริญเติบโต โดยรวมอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศนั้น ความยากจนจะกำจัดออกไปไม่ได้เลยโดยไม่มีการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

นโยบาย: โดยทั่วๆ ไป นโยบายที่มุ่งขจัดความยากจนมุ่งที่จะกระจายความมั่งคั่ง ทรัพย์สิน และผลผลิต โดยการจัดสรรทรัพยากรการผลิตเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนยากจน เรื่องจากเกณฑ์ในการนิยามกลุ่มคนยากจนสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของความยากจนมากกว่าอาการ (symptoms) ของความยากจนมาตรการในการบำบัดรักษาส่วนใหญ่จึงมุ่งไปที่เอาชนะอุปสรรค/ข้อจำกัดทางด้านสถาบัน (เช่น ไม่สามารถเข้าถึงทรัพย์สินเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุของความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดิน และเทคโนโลยีที่เหมาะสม และบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข) ที่เป็นที่เข้าใจว่าทำให้คนยากเกินมีระดับรายได้ต่ำ หลังจากได้นิยามกลุ่มเป้าหมายแล้ว ขั้นต่อมาก็จะกำหนดโครงการปฏิบัติการ (action program) สำหรับแต่ละกลุ่ม แต่ละโครงการประกอบไปด้วย ชุดของนโยบาย (policy package) ที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อบำบัดสาเหตุเฉพาะอย่างของความยากจน โดยรวมแล้วแนวนี้ค่อนข้างจะเลือกสรรสิ่งละอันพันละน้อยจากแนวทางต่างๆ (electric) มากกว่าจะเป็นระเบียบแบบแผน (doctrinaires) ในลักษณะที่ว่าแต่ละชุดของนโยบายจะมีมาตรการที่มุ่งยกระดับรายได้คนจนให้เหนือระดับพอยังชีพขั้นต่ำ

เมื่อพิจารณาที่เนื้อหาของนโยบาย เราจะพบว่า ยุทธศาสตร์ต่อต้านความยากจนมีความคล้ายคลึงกับยุทธศาสตร์การจ้างงานมาก โดยนโยบายต่อต้านความยากจนจะรวมเอามาตรการที่เปลี่ยนกรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดินและการเช่าที่ดินทำกิน (การปฏิรูปที่ดิน) ปรับปรุงการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การฝึกอาชีพ การอำนวยความสะดวกและบริการด้านสาธารณสุข การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและทรัพย์สินอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยการผลิต การส่งเสริมการพัฒนาต่อต้านความยากจนมุ่งที่จะให้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มในขณะที่ยุทธศาสตร์การจ้างงานพยายามจะยกระดับการจ้างงานโดยรวม

ในความพยายามที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการยกระดับรายได้เหนือระดับพอยังชีพขั้นต่ำ ยุทธศาสตร์ต่อต้านความยากจน หาทางลดการบิดเบือนในราคาสินค้าและปัจจัยการผลิต ยกตัวอย่าง เช่น กำจัดความไม่เท่าเทียมในราคาสินค้าระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท ซึ่งจัดเป็นเงื่อนไขแรกๆ ที่จะยกระดับรายได้ของคนชนบทเพราะสินค้าและราคาถูกลงเท่ากับมีเงินออมบวกการบริโภคอย่างอื่นมากขึ้นให้เท่ากับคนในเขตเมืองในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (formal sector) ซึ่งในทางกลับกันเงื่อนไขนี้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดการเคลื่อนย้ายอพยพแรงงานระหว่างเมืองกับชนบท ในเขตเมืองเองนั้นก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนระดับราคาสินค้าและปัจจัยของการผลิตให้ตรงต่อความเป็นจริง

เพื่อให้ภาพเศรษฐกิจในเขตเมืองมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อค่าเสียโอกาสของแรงงานและทุนอันจะนำไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีแรงงานหนาแน่น และการกระจายรายได้ที่เพื่อประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุด

นโยบายที่เสริมนโยบาย investment transfer (การเปลี่ยนจากการใช้ทุนหนาแน่นไปสู่การใช้แรงงานหนาแน่น) เพื่อกลุ่มที่ยากจนคือนโยบายการโยกย้ายการบริโภค (consumption transfers) ในรูปของการอุดหนุนด้านอาหาร (food subsidies) ผลประโยชน์อื่นๆ และนโยบายดังกล่าวอาจให้ความรู้สึกว่าการเพิ่มรายได้ของคนจนทำให้ได้เร็วกว่าการเพิ่มรายได้ของคนกลุ่มที่มั่งมีกว่า แต่ความเป็นจริงอาจไม่เป็นไปตามที่คาดเพราะการจะเพิ่มรายได้ของคนว่างงานหรือทำงานไม่เต็มที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ จำต้องอาศัยบุคลากรฝ่ายเทคนิคและฝ่ายจัดการ ซึ่งมีระดับรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ดังนั้นผลประโยชน์ส่วนหนึ่งจึงอยู่กับคนเหล่านี้ ประการต่อมาคือโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศกำลังพัฒนามักจะเอื้อต่อกลุ่มคนรวย และคนมีรายได้ระดับกลาง ดังนั้น จึงอาจเป็นไปได้ที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้ประโยชน์จากนโยบายการลงทุนและการบริโภคที่ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยคนจนโดยเฉพาะ แม้แต่ในกรณีการให้อุดหนุนช่วยเหลือทางด้านอาหารแก่ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด เราก็อาจจะหวังผลไม่ได้ตามที่คาดเพราะเกิดการคอรัปชั่นและการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการที่จะให้นโยบายต่อต้านความยากจนเกิดประสิทธิผล เราจำต้องคำนึงถึงผลที่จะตามมาทางด้านสังคม-สถาบัน (socio-institutional consequences) สำหรับกลุ่มต่างๆ ในสังคมด้วย

โดยสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องไม่คับแคบเฉพาะด้านเทคนิคหรือเศรษฐกิจ แต่จะต้องมีฐานที่กว้าง (broad-based) และมีการพิจารณาถึงค่านิยม หรือ value-determined ด้วยเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในทางสังคม-สถาบัน

2.3 แนวทางที่เน้นการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Basic-needs approach) แนวความคิดและคุณลักษณะที่สำคัญของแนวทางนี้

ข้อเสนอของ ILO เกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานและการเจริญเติบโตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการสินค้าและบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานเกิดจากเหตุผลที่ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมาในรอบ 25 ปี นั้นไม่ได้แก้ปัญหาการว่างงานและความยากจนที่แพร่กระจายไปในหมู่คนส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา

วัตถุประสงค์หลักของแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานนี้ก็คือเพื่อตอบสนองความต้องการที่สำคัญของประชากรของแต่ละประเทศภายในชั่วอายุคนคนหนึ่งหรือภายในปี ค.ศ. 2000 เพื่อตอบสนองต่อวัตถุดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ 2 ประการ คือ หนึ่ง เป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในการบริโภคของบุคคล อาทิ อาหาร ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม และสอง

เป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น สุขภาพอนามัย การจัดหาน้ำดื่มที่ปลอดภัย การศึกษา การคมนาคมขนส่งและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตามแม้ว่าแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานจะมีเป้าหมายสูงสุดที่จะที่การขจัดความยากจนเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์เดิมๆ เช่น ยุทธศาสตร์ต่อต้านความยากจนแต่แนวทางใหม่มีความแตกต่างในแนวความคิดที่สำคัญหลายประการ คือ หนึ่ง ในขณะที่โครงการต่างๆ ในการต่อต้านความยากจนมุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนในประเทศแต่ละแนวทางใหม่นี้มีสมมติฐานว่าคนยากจนแพร่กระจายไปทั่วประเทศ ดังนั้น โครงการต่างๆ ภายใต้แนวทางใหม่นี้จะต้องมุ่งไปที่ประชาชนโดยรวม สองแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานสนใจทางการยกระดับอุปสงค์รวม (aggregate demand) และการเพิ่มอุปทานด้านสินค้าและบริการพื้นฐาน ซึ่งตรงข้ามกับแนวทางเดิมๆ ที่มุ่งเพียงแต่การยกระดับรายได้ของคนจนให้ผลระดับพอยังชีพขั้นต่ำ (a minimum subsistence level) ความจริงแล้ว เป้าหมายของแนวทางนี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการขจัดความยากจนสมบูรณ์ (absolute poverty) เท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงการตอบสนองความต้องการที่อยู่เหนือระดับพอยังชีพ อันจะเป็นเครื่องมือในการขจัดความยากจนสัมพันธ์ (relative poverty) โดยการอาศัยกระบวนการที่ต่อเนื่องในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือแนวทางใหม่นี้เป็นอย่างมากในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของมวลชนทั้งในมาตรการการกำหนดนโยบาย (policy formation) และการปฏิบัติตามนโยบาย (policy implementation) อันจะเป็นหนทางหนึ่งในการประกันว่าวัตถุประสงค์หลักจะไม่ถูกละเลยหรือลืมเลือนไป

กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่เน้นเรื่องความจำเป็น (needs) ประกอบด้วยชุดของจุดมุ่งหมาย (goals) ที่หลากหลาย ซึ่งรวมทั้งความเจริญเติบโต (growth) การจ้างงาน (employment) และการขจัดความยากจน (poverty eradication) ความเจริญเติบโตจะเป็นไปได้ก็ด้วยการเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางด้านสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานส่วนการเร่งสร้างงานที่ก่อให้เกิดรายได้ก็จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนน้อย (ใช้เครื่องมือเครื่องจักรให้น้อยลงและใช้แรงงานคนมากขึ้น) ผลรวมของผลผลิตที่เพิ่มขึ้นและการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นก็จะช่วยให้คนงานแต่ละคนและครอบครัวของเขาได้บริโภคตามความต้องการ วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งที่ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์สามประการข้างต้น คือ สิทธิมนุษย์ชนขั้นพื้นฐานของคนงานที่จะมีอิสระในการเลือกงานที่ตนจะทำและเป็นสมาชิกขององค์กรใดๆ ตามที่ตนปรารถนา สิทธิมนุษย์ชนขั้นพื้นฐานที่กล่าวนี้ไม่เป็นเพียงที่หมายปลายทาง (end) ในตัวเองเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้วย

แนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานได้ตระหนักว่าประเทศต่างๆ มีความต้องการที่แตกต่างกันไปตามคุณลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม แต่กระนั้นก็ตามทุกๆ ประเทศจะมีระดับขั้นต่ำบางอย่างเหมือนๆ กันเกี่ยวกับการบริโภคของบุคคลและการเข้าถึงบริการสาธารณะ ที่จัดเป็นมาตรฐานการครองชีพที่ดี ทั้งนี้โดยมีการกำหนด

เป้า (target) ที่เป็นรูปธรรมและใช้กันทั่วโลก เช่น เป้าหมายขั้นต่ำ (minimum targets) สำหรับความต้องการด้านอาหารและที่อยู่อาศัย อาจจะถูกกำหนดในเชิงปริมาณ (quantity) ในรูปของจำนวนแคลอรี่ (calories) ที่เพียงพอต่อร่างกายต่อวันและจำนวนตารางเมตรของพื้นที่ในการอยู่อาศัยของบุคคลแต่ละคน ส่วนเชิงคุณภาพ (quality) อาจได้แก่ สัดส่วนของโปรตีนในอาหารที่รับประทานเข้าไปและเครื่องอำนวยความสะดวกสบายในครัวเรือน เช่น ส้วม น้ำประปาและเครื่องเรือนที่จำเป็นบางอย่าง แนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานนอกจากจะแก้จุดอ่อนของแนวทางเดิมๆ ที่นำเอาความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ไปเชื่อมโยงกับ ดัชนีชี้วัดที่เป็นนามธรรม เช่น GDP และค่าของเงินแล้วแนวทางใหม่นี้ยังช่วยแยกแยะให้เห็นถึงปัจเจกชนที่ยังขาดปัจจัยความจำเป็นพื้นฐานในการครองชีพอีกด้วย

แนวทางที่เป็นไปได้ในการกำหนดนโยบาย (Possible guidelines for policy formation)

ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเทศมีทรัพยากรในการผลิตค่อนข้างจำกัดและมีโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจที่มีระดับชั้นมาก เช่น มีคนรวย-คนจน (highly hierarchical socio-economic structures) ซึ่งรวมถึงการแจกจ่ายแบ่งปันทรัพย์สินอย่างไม่เท่าเทียมกันแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานมีนัยถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตามแม้ว่ามาตรการทางนโยบายระดับชาติและระดับนานาชาติจะเกี่ยวข้องกัน แต่เป้าหมาย (target) ทางด้านความจำเป็นพื้นฐานมักจะถูกกำหนดในระดับชาติเฉพาะเป็นประเทศๆ ไป โดยรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั้งในด้านเป้าหมายเฉพาะ (specific targets) และการกำหนดนโยบายที่จะให้บรรลุเป้าหมายต้องการ

แม้ว่าการกำหนดเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาจะเน้นเฉพาะบริบทของแต่ละประเทศอย่างเป็นรายๆ ไป แต่ก็มักจะมีแนวทางทั่วๆ ไปสำหรับการวางนโยบาย นั่นคือ การเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต้องมีรูปแบบที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเทศเราจะพบว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นไม่ได้นำไปสู่การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงจำต้องมีมาตรการต่างๆ ที่จะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีรูปแบบที่มุ่งการจัดหา (supply) และแจกจ่าย (distribution) สินค้าและบริการที่สำคัญๆ นั้นหมายถึงว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการจัดสรร (allocation) และเคลื่อนย้าย (mobilization) ทรัพยากรในการผลิต รวมทั้งการกระจายทรัพย์สินกันใหม่ (redistribution of assets) เช่น การปฏิรูประบบการถือครองที่ดินเป็นต้น

ในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed-economy type) การจัดสรร (allocation) การใช้ประโยชน์ (utilization) ทั้งทรัพยากรในท้องถิ่นและทรัพยากรที่นำเข้ามาเพื่อการผลิตเพื่อให้บรรลุความจำเป็นพื้นฐานนั้นอาจทำได้โดยผ่านการ

ปฏิรูประบบราคา (reform of price system) นั่นคือต้องมีการขจัดการบิดเบือนราคา (price distortions) เพื่อสะท้อนถึงราคาที่แท้จริง อันจะทำให้ได้เปรียบถ้ามีการใช้ทรัพยากรที่ประหยัดทุนได้มากกว่า (capital saving resources) (เรามักจะพบว่าในประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเทศนั้น รัฐบาลจะให้กันอุดหนุนด้านภาษี (tax-subsidy) ซึ่งไม่ค่อยจะมีประสิทธิผลนัก เช่น การลดภาษีศุลกากรพวกเครื่องจักรวัตถุดิบที่นำเข้า ทำให้มีการใช้เครื่องจักรในการผลิตมาแทนที่จะจ้างแรงงานคน ซึ่งทำให้ไม่มีการจ้างงานมากเท่าที่ควรและคนขาดรายได้ หรือในทางกลับกัน มีการกดราคาสินค้าเกษตรเพื่อให้ค่าครองชีพต่ำ อันจะทำให้ค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้รายได้ของคนงานมีน้อยและต้นทุนการผลิตต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตโดยเครื่องจักร หรือมีการตั้งกำแพงภาษีสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้าสูงเพื่อไม่ให้สินค้านำเข้าแข่งขันได้กับสินค้าที่ผลิตเองภายในประเทศ จึงทำให้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศได้รับการปกครองคุ้มครองและขาดการจูงใจที่จะปรับปรุงคุณภาพทั้งยังมีราคาสูงเพราะไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากสินค้าจากต่างประเทศ ภาระจึงตกอยู่กับผู้บริโภคภายในประเทศที่ต้องบริโภคสินค้าราคาแพงแต่คุณภาพต่ำ) แต่ในขณะเดียวกันยังต้องมีโครงการเกี่ยวกับชนบทที่มุ่งการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินและระบบการเช่าที่ดินทางการเกษตร รวมทั้งปรับปรุงการเข้าถึงการจัดหาสินเชื่อของเกษตรกร การชลประทาน การจัดหาปุ๋ย การขยายบริการด้านต่างๆ เช่น การจัดหาพันธุ์พืช การให้คำแนะนำทางวิชาการเกษตร และการจัดหาตลาดให้ เป็นต้น

เพื่อที่จะทำให้มีการเพิ่มผลิตภาพได้ เร็วขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่คนยากจน จึงจำต้องเคลื่อนย้ายทรัพยากรต่างๆ มากขึ้น เพื่อการลงทุนที่เป็นการผลิตแบบแรงงานหนาแน่นในการให้บริการสาธารณะ และโครงการที่อยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมกิจกรรมขนาดเล็กทั้งในชนบทและในเมือง สิ่งเหล่านี้ประสบผลสำเร็จได้ส่วนหนึ่งก็โดยการจัดเก็บภาษีรายได้และทรัพย์สินแบบก้าวหน้า และอีกส่วนหนึ่งโดยนโยบายการให้สินเชื่อแบบเลือกสรรไม่ใช่เหวี่ยงแห (selective credit policies) และตามด้วยนโยบายราคาที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นในการผลิตในประเทศ การเคลื่อนย้ายทรัพยากรนั้นควรจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านการกระจายรายได้ใหม่ต่อขบวนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเอื้อให้กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในนโยบายราคาและรูปแบบการลงทุนเพื่อสนับสนุนให้มีการผลิตเพิ่มขึ้นและการบริโภคสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับการใช้เทคโนโลยีที่เน้นแรงงานหนาแน่นแบบผสม ดังนั้นการแนวทางแบบผสมในการใช้เทคโนโลยีประหยัดทุนจึงควรเป็นยุทธศาสตร์ของชาติ แนวทางปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจทำได้สองทาง คือ หนึ่งโดยการวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมๆ และปรับแต่ง (adapt) เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อการใช้สอยในประเทศกำลังพัฒนา สองคือการกำหนดนโยบายราคาเพื่อป้องกันไม่ให้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนหนาแน่นมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริง (โดยรัฐให้เงินอุดหนุน) รวมทั้งการบิดเบือนราคาในเรื่องอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันจะทำให้มีการใช้เทคโนโลยีแบบทุนหนาแน่นในการผลิตทั้งๆ

ที่อาจใช้เทคโนโลยีแบบแรงงานหนาแน่นทดแทนได้ แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานไม่ได้จุดมุ่งหมายที่จะยับยั้งหรือยกเลิกการใช้เทคโนโลยีแบบทุนหนาแน่นโดยสิ้นเชิง เพื่อที่จะใช้วิธีการผลิตที่เน้นการดูดซับแรงงานแทน ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรจะต้องคำนึงถึงทั้งประสิทธิภาพภาพและการนำแรงงานในประเทศมาใช้ประโยชน์ ดังนั้นส่วนผสมของเทคโนโลยีที่เหมาะสม (optimum technology mix) จึงหมายถึงสัดส่วนที่แตกต่างกันไปของวิธีการผลิตที่ใช้ทุนหนาแน่น และแรงงานหนาแน่นตามสภาพของแต่ละประเทศ

การศึกษาจัดเป็นความต้องการพื้นฐานในแง่ที่ว่าการศึกษามีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับ โอกาสของบุคคลในการได้งานทำที่มีค่าจ้าง โดยทั่วไปเรามักจะเหมาเอาว่าการศึกษาที่แพร่หลายมากขึ้นในหมู่ประชาชนเพื่อช่วยลดการว่างงานและความยากจน แต่มักปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเทศที่ขยายระบบการศึกษาออกไปในสองทศวรรษแรกของการพัฒนาไม่ได้ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เพราะเกิดการผิดฝาผิดตัว (mismatch) ระหว่างทักษะของคุณกับโอกาสในการทำงาน ดังนั้น นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกันแล้วนโยบายและระบบการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการด้านกำลังคนของประเทศอย่างแท้จริง

แม้ว่าอัตราเพิ่มที่สูงของประชากรอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน แต่เป็นที่แน่ชัดว่าขนาดของครอบครัวที่ใหญ่ (ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของประเทศที่มีรายได้น้อย) มักจะเป็นผลของความยากจนมากกว่าที่จะเป็นสาเหตุของความยากจนและการด้อยพัฒนา ดังนั้นโครงการเกี่ยวกับประชากรตามแนวทางการตอบความจำเป็นพื้นฐานจะต้องเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมของชาติและการกำหนดโครงการประชากรต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมและเป้าหมายทางด้านกำลังคนและการกระจายรายได้ของแต่ละประเทศ ปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายประชากรของชาติจึงเกี่ยวข้องกับทรัพยากรต่างๆ ที่มีและอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในประเทศที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ปัจจัยดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาในแนวสนองความจำเป็นพื้นฐาน ดังนั้นจึงต้องมีโครงการควบคุมจำนวนประชากรอย่างจริงจัง

การจะนำแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของมวลชน (mass participation) ซึ่งหมายถึงการมีมาตรการต่างๆ ในการกระจายอำนาจของสถาบันต่างๆ ทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐในหมู่ประชาชนในชนบท ซึ่งนับเป็นมิติทางด้านการเมืองที่ยุทธศาสตร์แบบเดิมๆ ไม่มี

ความสำคัญของนโยบายนี้ในระดับระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้ามไปประเทศต่างๆ ที่สนับสนุนแนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานจะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาได้บรรลุเป้าหมายของตน โดยทั่วไปจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปในระดับนานาชาติก็คือ การกระจายผลประโยชน์ของการเติบโต

อย่างเท่าเทียมกันในระบบเศรษฐกิจโลกดังนั้นองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ และรัฐบาลประเทศต่างๆ จะต้องร่วมมือกันในการลงมือปฏิรูปการค้าระหว่างประเทศและการจัดการด้านการเงินของโลก และจะต้องเพิ่มการเคลื่อนย้ายทรัพยากรเพื่อการพัฒนาไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังประสบปัญหาในการชำระเงิน รวมทั้งผ่อนคลายภาระหนี้สิน และท้ายที่สุดเพื่อที่จะลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือและเงินทุนจากประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องทำอย่างเป็นขั้นเป็นตอนในการเพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันและกัน

การจำแนกประเภทของยุทธศาสตร์การพัฒนา

ชนิดของยุทธศาสตร์	วัตถุประสงค์หลัก	เป้าหมาย	แนวทางหลักของนโยบาย	ภาคเศรษฐกิจที่เน้น
1.1 แนวทางที่เน้นการเจริญเติบโต (growth-oriented)	เพิ่มความเจริญของ GNP ให้มากที่สุด	เพิ่มอัตราการก่อตัวของทุนที่เป็นรูปธรรม	เพิ่มอัตราการออมและการลงทุนเพื่อให้เกิดกระบวนการอุตสาหกรรม	ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่
2.1. แนวทางการจ้างงาน (employment-oriented)	1.เพิ่มค่าจ้างและการสร้างงานให้มากที่สุดและตามด้วยการกระจายรายได้ใหม่ 2.เพิ่มผลผลิตในระดับสูงสุดซึ่งสอดคล้องกับข้อ1	เพิ่มระดับการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลิต	1.โครงการพัฒนาชนบทรวมทั้งกิจกรรมภายนอกภาคเกษตรกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นและงานสาธารณะต่างๆ 2. การพัฒนากิจกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นในเขตเมือง 3.ปรับปรุงการเข้าถึงที่ดินการเข้าศึกษา การอำนวยความสะดวก ด้านสินเชื่อ เทคนิคการผลิต และการบริการสาธารณะ	1.ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการที่ทันสมัยและอยู่ในเมือง 2.ภาคเศรษฐกิจในชนบทที่มีการรวมตัวหรือจัดตั้ง
2.2.แนวทางการขจัดความยากจน (poverty-oriented)	1.ขจัดความยากจนสัมบูรณ์ 2.เพิ่มการจ้างงานที่ก่อให้เกิดการผลิตในหมู่คนยากจน 3.เพิ่มผลผลิตเพียงเพื่อให้ผลผลิตนั้นลดรายได้และความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม	ยกระดับรายได้ต่อหัวของกลุ่มคนยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้อยู่เหนือเส้นความยากจนสัมบูรณ์	1.กระจายความมั่งคั่งทรัพย์สินและผลผลิตใหม่เพื่อเห็นแก่คนจน ก.นโยบายการเงินและสินเชื่อ ข.ปรับปรุงการเข้าถึงที่ดิน การศึกษา สุขภาพและโภชนาการ ค.จัดขบวนใหม่ด้านการผลิตและอุปสงค์ต่อสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภคของคนส่วนใหญ่ ซึ่งใช้แรงงานหนานแน่นโดยการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่เกี่ยวข้องและราคาของสินค้า 3.การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อ	

ชนิดของยุทธศาสตร์	วัตถุประสงค์หลัก	เป้าหมาย	แนวทางหลักของนโยบาย	ภาคเศรษฐกิจที่เน้น
			การผลิตใหม่ประโยชน์แก่คนจน ก.การโยกย้ายการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ข.การโยกย้ายการบริโภคโดยตรงมีการปฏิบัติการในทุกด้านไปพร้อมๆ กันเพื่อสนับสนุนให้มีการเจริญเติบโต (growth) และมีการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution)	
2.3. แนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (basic-needs oriented)	1.การปรับปรุงสภาวะการครองชีพของประชาชนในประเทศหนึ่งๆ ภายในชั่วอายุคน 2.เพิ่มผลผลิตที่เป็นสินค้าและบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในบริบทที่มีการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 3.ส่งเสริมการจ้างงานที่มีรายได้พอเพียงและตอบสนองความพอใจทางสังคม เพื่อให้เกิดการแบ่งปันรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น	การบรรลุความต้องการขั้นพื้นฐานในการบริโภค หรือมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำสำหรับทุกครัวเรือน และด้วยกระบวนการอย่างต่อเนื่องที่จะบรรลุเป้าหมายความต้องการขั้นพื้นฐานเหนือระดับพอยังชีพ	1. การใช้ทรัพยากรการผลิต (a) มีระดับการลงทุนสูงในการผลิตสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานหนาแน่นมากกว่าใช้ทุนหนาแน่น (b) มีการนำเทคโนโลยี ที่เหมาะสมใช้เพื่อเพิ่มผลิตภาพของคนทำงานที่ยากจน (c) มีการนำทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นมาใช้ในการผลิตมากขึ้น 2. มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการกระจายใหม่ (a) จัดหาโอกาสในการทำงานให้แก่ตนงานว่างงาน/คนที่วางงานแอบแฝง (b) เปลี่ยนแนวทางในการให้บริการสาธารณะให้หันมาใช้บริการมวลชนมากขึ้น (c) มีการจัดสรรความเป็นเจ้าของหรือการเข้าถึงที่ดิน เงินทุนและการศึกษาให้เท่าเทียมกันมากขึ้น 3. การปฏิรูปทางด้านสถาบัน (a) ให้มวลชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างแข็งขัน	เน้นประเทศเป็นวงกว้าง แต่จุดมุ่งหมายอยู่ที่ครัวเรือนที่อยู่ได้มาตรฐานขั้นต่ำในการครองชีพโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจใด

ชนิดของยุทธศาสตร์	วัตถุประสงค์หลัก	เป้าหมาย	แนวทางหลักของนโยบาย	ภาคเศรษฐกิจที่เน้น
			(b) เพิ่มความสนับสนุนของรัฐบาลในการปฏิรูปโครงสร้างสังคม 4.มีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบหรือปัจจัยหลายๆ อย่างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจเพื่ออำนวยความสะดวกภารกิจของประเทศต่างๆ ในการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานอาทิ (a) การปฏิรูปโครงสร้างการค้าโลก (b) การปฏิรูประบบการเงิน	
			ของโลก (c) เพิ่มการไหลเวียนของทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของประเทศ LDCs	

Franklyn Lisk, “Convention Development Strategies and Basic-Needs Fulfillment” The Struggle for Economic Development: Reading in Problems and Politics. Michael P. Todaro (ed), New York: Longman, 1983. (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช แปลและเรียบเรียง)

สรุปแนวนโยบายการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวมาข้างต้น เป็นยุทธศาสตร์และแสหลักที่รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เรียกขานว่า ยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนา โดยอธิบายว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งหาประโยชน์จากกระบวนการโลกานุวัตรเป็นหลัก โดยไม่ได้สนใจเท่าที่ควรในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่มีต่อภาคประชาชน ยุทธวิธีสำคัญของยุทธศาสตร์นี้เน้นการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเสนอแนะ โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญ ดังนี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์) พ.ศ. 2538, หน้า 132-4)

1. การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (outward orientation) ด้วยการส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศโดยเสรี ขจัดทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก

2. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) ทั้งทางด้านการผลิต การค้า และการเงิน

3. การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคธุรกิจ (privatization) พร้อมทั้งลดการควบคุมและลดการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ (deregulation)

4. การให้ความสำคัญกับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งการรักษาดุลยภาพภายในและดุลยภาพภายนอก

5. การส่งเสริมการสะสมทุนเพื่อลดการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ และเพื่อเกื้อกูลให้มีการลงทุนใหม่ที่จะช่วยให้ได้เทคโนโลยีใหม่ที่ติดมากับทุน

6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีใหม่

7. การลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชาชน

8. การสร้างและขยายเครือข่ายการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการเร่งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และใช้เขตการค้าเสรีอาเซียนไปเชื่อมสัมพันธ์กับเขตเศรษฐกิจยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ รวมตลอดจนการสร้างเครือข่ายการค้าสาธารณรัฐประชาชนจีนและอินโดจีน

9. การสร้างและขยายเครือข่ายการผลิต ด้วยการส่งเสริมให้บรรษัทระหว่างประเทศเข้ามาลงทุน ด้วยการอำนวยความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณูปโภคและระบบโทรคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการแก้ปัญหาจราจร ทั้งยังส่งเสริมในนายทุนไทยไปลงทุนต่างประเทศเพื่อขยายเครือข่ายการผลิตของเศรษฐกิจไทย

10. การกำหนดนโยบายการวิจัยและพัฒนาอย่างเด่นชัด เพื่อให้ได้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่กำลังเกิดขึ้น

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวขอให้เกิดปรากฏการณ์ไร้พรมแดนของ ทุนไทย ในการเคลื่อนย้ายไปลงทุนต่างแดนและก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ทุน กับภูมิภาคต่างๆ ภายในประเทศ และปรากฏการณ์ ชีพจรลงเท้าของแรงงานไทยในการไปทำงานต่างประเทศกับบรรษัทระหว่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งการเกิด การลอดรัฐ ของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านที่ยากจน เช่น พม่า ลาว เขมร บังกลาเทศและจีนฮ่อ ซึ่งเป็นแรงงานที่ไร้ทักษะและค่าแรงถูกกว่า ซึ่ง

จะทำให้เกิดการแย่งงานคนไทยทำ รวมทั้งเกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการระบาดของโรคติดต่อที่มากับคนต่างชาติ

3.ยุทธศาสตร์การค้าของประเทศไทย (Stephen C. Smith, อ้างใน Michael P. Todaro, 2000, pp. 613-616)

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 อันเป็นเหตุให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1990s ประเทศไทยพุ่งทะยานในการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรม (manufacture) เช่นเดียวกับที่เกาหลีและไต้หวันเคยทำได้ในทศวรรษ 1970s ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมนั้นเอง

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยเริ่มขึ้นในทศวรรษ 1960s ภายใต้ยุทธการปกป้องสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า (highly protectionist import substitution strategy) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่งและสอง (1961-1971) ในช่วงดังกล่าวอัตราการเจริญเติบโตของภาคหัตถอุตสาหกรรมเฉลี่ยต่อปีสูงถึง 11% ในทศวรรษ 1960s ในขณะที่สัดส่วนของหัตถอุตสาหกรรมขั้นปฐม (primary-process manufacturing) ลดลงจาก 60% เป็น 40% อุตสาหกรรมที่มาแทนที่หัตถ-อุตสาหกรรมขั้นปฐมได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภคผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและสินค้าเพื่อการผลิตอย่างอื่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามนับเป็นแผ่นแรกที่ส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ผลจากกลยุทธ์ดังกล่าวทำให้ภาคครับอุตสาหกรรมเจริญเติบโตต่อไปในระดับ 10% ต่อปีตลอดทั้งทศวรรษ 1970s สินค้าเหล่านี้ได้แก่ เสื้อผ้าเครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เคมีเพื่อการผลิตต่อ ชิ้นส่วนยานยนต์และสิ่งทอในช่วงที่มีภาวะปั่นป่วนทางเศรษฐกิจในตอนต้นทศวรรษที่ 1980s ผลการประกอบการไม่ค่อยราบรื่นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 1986 เป็นต้นมา เศรษฐกิจกลับมาแรงอีกครั้งในด้านการส่งออกและการลงทุน จนทำให้เกิดการคาดการณ์เช่นที่เคยเกิดขึ้นในช่วงท้ายของทศวรรษที่ 1970s ว่าประเทศไทยจะเป็นเสือตัวที่ห้าในเอเชีย ในช่วงนี้ประเทศไทยนำหน้าประเทศต่างๆ ในโลกในด้านการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัว โดยเพิ่มขึ้นกว่า 10% ต่อปีตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1985-1994

ความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวเกิดจากกลยุทธ์การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนั้นเอง ใน ค.ศ. 1965 สินค้าส่งออกของไทยมีเพียง 4% เท่านั้นที่เป็นสินค้าหัตถอุตสาหกรรมแต่ในปี ค.ศ. 1992 ตัวเลขพุ่งขึ้นไปเป็น 77% และมีความหลากหลายของสินค้าที่ส่งออกมากขึ้นด้วย ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 อัตราการเจริญเติบโตของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสูงถึง 25 % ต่อปี

การที่ไทยประสบความสำเร็จเช่นนี้ นอกจากจะเป็นที่เลื่อนขายที่เป็นปัจจัยภายนอกประเทศแล้ว การเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งกระทรวงและสถาบันต่างๆ มีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งรวมถึงสำนักงานส่งเสริมการลงทุน(Board of Investment-BOI) กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of

Industry) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce) สำนักงานนโยบายด้านการเงินการคลัง (Fiscal Policy Office-FPO) ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) และกรมศุลกากร (Department of Customs-DOC)

นโยบายทางด้านการค้าของประเทศไทย

นโยบายทางด้านการค้าที่สำคัญอาจจำแนกได้ 7 ประการคือ

1. **ระเบียบว่าด้วยการให้มีชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ (Domestic-content regulations)**

ตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมาที่รถยนต์และมอเตอร์ไซค์ที่ประกอบภายในประเทศต้องมีชิ้นส่วนที่ผลิตขึ้นภายในประเทศเป็นส่วนประกอบ โดยรถยนต์มีสัดส่วนชิ้นส่วนที่ประกอบภายในประเทศ 45 % และมอเตอร์ไซค์มีสัดส่วนชิ้นส่วนที่ประกอบภายในประเทศ 70%

2. **การส่งเสริมการส่งออก (Export promotion)**

สำนักงานส่งเสริมการลงทุนเสนอเงื่อนไขเพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกหลายอย่าง เช่น การยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลสำหรับกิจการที่ส่งออกสินค้าหัตถกรรมการลดและยกเว้นภาษีธุรกิจและภาษีศุลกากรสินค้าเข้าที่เป็นวัตถุดิบ เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก และการลดภาษีเพิ่มให้อีกสำหรับกิจการอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน (investment promotion zones) และการผลิตสินค้าในภาคส่วนที่จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอย่างสูง รวมทั้งสินค้าส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีก้าวหน้า นอกจากนี้ BOI, FPO และ DOC ยังมีมาตรการคืนภาษีศุลกากร และอำนวยความสะดวกในด้านสินเชื่อพิเศษเพื่อการส่งออกอีกด้วย

3. **การลงทุนจากต่างชาติ (Foreign investment)**

มีการใช้มาตรการภาษีและการจูงใจอื่นๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (direct foreign investment) การขยายตัวของการส่งออกของไทยส่วนใหญ่เกิดจากการไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศ เช่น จากญี่ปุ่นและประเทศสี่เสือแห่งเอเชีย (สิงคโปร์ ไต้หวัน เกาหลีใต้ และฮ่องกง) นักลงทุนเหล่านี้เชื่อว่าพวกเขากำลังเลื่อนขั้นทางด้านเทคโนโลยีในด้านความได้เปรียบเปรียบเทียบ ดังนั้นจึงย้ายฐานการผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีต่ำมายังประเทศไทยและหวังกำไรจากการลงทุน

4. **การปกป้องคุ้มครองการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมบางอย่าง (Selective protection)**

มีการตั้งกำแพงภาษีสูงมากสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าขั้นกลางขนาดเบา (light intermediate goods) ในทศวรรษ 1970s (ช่วงการพุ่งทะยานในการพัฒนาของไทย) ถึง 35% และ

60% สินค้าเหล่านี้ยังคงได้รับการปกป้องคุ้มครอง แม้จะมีการลดกำแพงภาษีลงบ้าง (เหตุผลในการลดกำแพงภาษีกับเพื่อลดการจูงใจในการลักลอบนำเข้ามากกว่าเพื่อการเปิดเสรีทางการค้า) เป็นต้นว่าในแม้ในปี ค.ศ. 1992 โทรทัศน์ยังได้รับการคุ้มครองด้วยกำแพงภาษีถึง 40 % และสินค้าอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ รวมทั้ง VCRs และอุปกรณ์สเตอริโอยังมีกำแพงภาษีที่ 30% อัตราการคุ้มครองสินค้าหัตถอุตสาหกรรมมองไกลยังคงดำเนินไปสูงกว่า 60% และธนาคารโลกพบว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนมากที่สุดในบรรดาประเทศต่างๆ ในเอเชีย มาตรการการป้องปกป้องคุ้มครองสินค้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกับที่ผลิตเพื่อการส่งออกนี้จัดเป็นมาตรการเดียวกับที่เกาหลีใต้และไต้หวัน การกระทำในช่วงแรกๆ ประเทศไทยให้เหตุผลการกระทำที่ว่าเป็นไปเพื่อการเพิ่มรายได้ของประเทศมากกว่าเพื่อการปกป้องคุ้มครอง (protectionism) กล่าวโดยสรุป คือ ประเทศไทยเลือกใช้กลยุทธ์การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงแรกของการพัฒนาและยังคงใช้ต่อไปโดยการปกป้องคุ้มครองสินค้าเหล่านี้แม้จะมีการผลิตสินค้าเหล่านี้เพื่อการส่งออกด้วยก็ตาม

5. การแข็งค่าเงิน (Currency overvaluation)

เงินบาทของไทยถูกลดค่าลงเมื่อ ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) และ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) จากนั้นมีการตึงค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์สหรัฐแต่มีการขึ้นค่าเงินบาทอย่างมากในช่วงกลางทศวรรษ 1990s เมื่อการขาดดุลดุลบัญชีเดินสะพัดขยายตัวขึ้นและเงินสำรองระหว่างประเทศลดลง อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1997 เงินบาทไทยถูกบังคับให้มีการลอยตัวซึ่งส่งผลให้มีการลดค่าลงถึงกว่า 50%

6. การห้ามนำเข้าและการตั้งข้อจำกัดการนำเข้า

ประมาณ 40 % ของสินค้าเข้าและสินค้าออกถูกห้ามนำเข้าและถูกจำกัดการนำเข้าประมาณว่ามีการจำกัดการนำเข้าสินค้าถึง 20 ชนิด (ลดลงจาก 43 อย่างในปี พ.ศ. 1985) ซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีของไต้หวันที่บริษัทต่างๆ ที่ต้องการนำเข้าสินค้าจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าไม่สามารถหาสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศได้ในเวลาที่กำหนด ในราคาที่เท่ากัน และในคุณภาพที่เท่ากัน

7. วัฒนธรรมการส่งออก (Export culture)

ประเทศไทยพยายามอย่างมากในการสร้างวัฒนธรรมการส่งออก (โดยดูตัวอย่างจากเกาหลีใต้) มีการจัดตั้งคณะกรรมการหลายองค์คณะเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการส่งออก (The Export Promotion Committee) ที่ประกอบด้วยตัวแทนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วมภาครัฐและภาคเอกชนที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการให้รางวัลสำหรับการส่งออกโดยเลียนแบบจากประเทศเกาหลี

สิ่งที่ประเทศไทยแตกต่างจากประเทศเกาหลี คือ ประเทศไทยเปิดกว้างมากสำหรับบรรษัทข้ามชาติและให้ความสำคัญน้อยมากในการส่งเสริมธุรกิจของคนไทยด้วยกันและในการกำกับดูแลบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

ในภาวะที่ประเทศไทยกำลังเจอคู่แข่งรายใหม่ๆ เช่น ประเทศจีนและเวียดนามปัจจุบันนี้ สิ่งที่ไทยต้องปรับตัวในด้านนโยบายอุตสาหกรรม คือ การเพิ่มขีดความสามารถทางด้านทักษะของแรงงานและการส่งเสริมความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังต้องลดระดับการคอรัปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ไทยมีการคอรัปชั่นมากกว่า

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เบญจพร ทังเกษมวัฒนา. (2540). **การพัฒนาเศรษฐกิจเบื้องต้น.** กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. (2538). **สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550: ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกานุวัตร.** กรุงเทพ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

Stephen C. Smith, “Thailand and the Philippines: Trade Strategy”, in Michael P, Todaro. (ed.), 2000. **Economic Development** (7thEd). Harrow, England: Addison-Wesley.

Franklyn Lisk, **“Convention Development Strategies and Basic-Needs Fulfillment”** The Struggle for Economic Development: Reading in Problems and Politics. Michael P. Todaro (ed.), 1983. New York: Longman.

บทที่ 6
ทศวรรษการพัฒนาและแผนพัฒนาและเศรษฐกิจและสังคมชาติ

แนวคิดของการพัฒนาแบบเสรีนิยมได้รับอิทธิพลจากนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ซึ่งรวมถึงสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนาการที่ถือกำเนิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองของสหรัฐอเมริกาในองค์กรการเงินระหว่างประเทศคือ (1) ธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) (2) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และสหประชาชาติที่เน้นแนวทางเศรษฐกิจเสรีใหม่ (neo-liberalism) โดยมีการระดมเงินจากประเทศสมาชิกองค์กรการเงินระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนายุโรปก่อน ภายใต้แผนที่เรียกว่า "แผนการมาร์แชล" (Marshall) ซึ่งเรียกตามชื่อของนายพล ยอร์จ. ซี. มาร์แชล (George C. Marshall) ของสหรัฐอเมริกา ต่อมาในศตวรรษที่ห้าสิบและหกสิบหลังจากประสบความสำเร็จในยูโร จึงได้มีการนำแนวทางการพัฒนาดังกล่าวมาใช้ได้ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยประเทศเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือในการวางแผนพัฒนาพร้อมทั้งได้รับเงินอุดหนุนและการให้กู้ยืมเงินจากประเทศที่พัฒนาแล้วองค์กรการเงินระหว่างประเทศเพื่อกิจกรรมการพัฒนา (E. Waynes Nafziger, 1997, p.63)

แนวทางในการพัฒนาในระยะแรกของประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นการดำเนินการตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา องค์กรการเงินระหว่างประเทศ และสหประชาชาติโดยผู้ให้ความช่วยเหลือเหล่านี้จะส่งนักวิชาการเข้ามาศึกษาและให้คำแนะนำด้านการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนา ถ้ายังให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาจากประเทศกำลังพัฒนาเข้าไปศึกษาที่สหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ด้วย (ดังจะพบว่านักวิชาการของไทยที่มีชื่อเสียงในสังคมเวลานี้ส่วนใหญ่จบการศึกษามาจากต่างประเทศโดยทุนจากรัฐบาลสหรัฐลีมมุนีที่เอกชนของสหรัฐฯ หรือมูลนิธิเอกชนของสหรัฐฯ เช่น มูลนิธิฟุลไบร์ท มูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิรอกกี้เฟลเลอร์ หรือทุนตามแผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) หรือทุนจากองค์การป้องกันร่วมแห่งเอเชียอาคเนย์ (Southeast Asia Treaty Organization หรือ SEATO) (ที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพฯ แต่ปัจจุบันนี้องค์การดังกล่าวได้สลายตัวไปแล้ว) จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นพันธมิตรกับโลกเสรีได้รับอิทธิพลทางความคิดและอุดมการณ์การพัฒนาจากกลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือเหล่านี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546, หน้า 70-73)

นอกจากนี้การส่งผ่านแนวคิดด้านการพัฒนายังกระทำผ่านการช่วยเหลือระหว่างประเทศ (foreign aids) และการให้เงินกู้ กล่าวคือเมื่อองค์กรการเงินระหว่างประเทศ หรือสหรัฐอเมริกาให้การช่วยเหลือประเทศใดๆ หรือให้เงินกูกับประเทศใดก็ตาม ก็จะเสนอนโยบายและเงื่อนไขเชิงนโยบายกำกับไปด้วย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546, หน้า 74-78) ดังนั้นแนวทางการพัฒนา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกระแสหลัก (เน้นการผลิตเพื่อการขายและการลงทุนภาคอุตสาหกรรมมากกว่าการผลิตเพื่อบริโภค) จึงเป็นอิทธิพลจากภายนอกประเทศการศึกษาแนวทางการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยจึงต้องสนใจบริบทระหว่างประเทศ (international context) โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาของสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศในทศวรรษต่างๆ ตั้งแต่ทศวรรษ 1960_s เป็นต้นมา

หน่วยงานการที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นและให้คำแนะนำตลอดจนชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจและบริหารงานด้านเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างถูกต้อง คือ **“สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”** ซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 ในชื่อขณะนั้นว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” แต่ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานการวางแผนส่วนกลางนั้นเริ่มขึ้นตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2502 ภายหลังจากที่ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทย ในระหว่างเดือนกรกฎาคมพ.ศ. 2500 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2501 ตามการร้องของรัฐบาลในขณะนั้น

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในครั้งแรกจึงเป็นการวางแผนตามข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ซึ่งได้เสนอไว้ในรายงานที่มีชื่อว่า “A Public Development Program for Thailand” และแผนที่เกิดขึ้นก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 นับแต่นั้นมาประเทศไทยก็ได้เข้าสู่ยุคของการพัฒนามีแผน โดยจัดทำแผนระยะปานกลางมีระยะเวลา 5 ปี ยกเว้นฉบับแผนฉบับแรกที่มีระยะเวลาของแผนเวลา 6 ปี แต่ละแผนมีเทคนิควิธีในการวางแผนและมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน และการดำเนินการตามแผนก็ประสบความสำเร็จในระดับต่างๆ กัน

จากการที่ประเทศไทยมีหน่วยงานกลางในการวางแผนพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาของไทยโดยเฉพาะยิ่งในช่วงต้นๆ จึงเป็น “การพัฒนาที่นำโดยรัฐ” (state-ledapproach) และแผนทุกฉบับมีลักษณะเป็น “แผ่นชี้แนะ” (indicative plan) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐพยายามใช้กลยุทธ์นโยบาย มาตรการ และเครื่องมือต่างๆ เพื่อสร้างอิทธิพลหันเหกระตุ้นหรือชักนำให้เอกชนซึ่งอยู่ภายใต้ระบบตลาดเสรีดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม

เมื่อเราพิจารณาย้อนไปในอดีต เราอาจจัดกลุ่มทฤษฎีการพัฒนาและกลยุทธ์ในการพัฒนาตามช่วงเวลาเป็นรายทศวรรษได้ดังนี้

1. ทศวรรษที่หนึ่งของการพัฒนา (1960_s)

แนวคิดเชิงทฤษฎี (โปรดศึกษารายละเอียดในบทที่ 5 ทฤษฎีที่ 1-3)

นักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการวิเคราะห์ปัญหาของประเทศยากจนว่าการที่ประเทศยากจนอยู่ในภาวะด้อยพัฒนาเพราะมีรายได้ต่ำเนื่องจากการผลิตอยู่ในภาคเกษตรกรรมที่มีผลิตภาพต่ำ จึงทำให้มีสัดส่วนการออมและการลงทุนเพียงร้อยละ 5-10 ของรายได้ประชาชาติ เป้าหมายการพัฒนาจึงมุ่งไปที่การเพิ่มรายได้ประชาชาติโดยการเคลื่อนย้ายทุนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศที่ยากจนที่ถูกเรียกในขณะนั้นว่าประเทศด้อยพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ทั้งนี้ได้โดยได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีลำดับขั้นของการเจริญเติบโต (stages of growth theory) ของรอสทาว (Rostow) และแนวทางการแก้ปัญหาด้วยตัวของฮาร์รอด-โดมาร์ (Harrod-Domar) ในเรื่องอัตราส่วนเพิ่มของทุนต่อผลผลิต (incremental capital-output ratio) ทั้งยังเชื่อในฐานมติเกี่ยวกับกระบวนการไหลลงโดยอัตโนมัติ (automatic trickle down process) ที่ว่าความมั่งคั่งจะไหลจากคนรวยไปยังคนจนได้เองโดยอัตโนมัติเหมือนน้ำที่ไหลจากที่สูงไปยังที่ต่ำ นักวิชาการของไทยจึงเรียกฐานมตินี้ว่าทฤษฎีฝายน้ำล้น ดังนั้นทฤษฎีการพัฒนาในทศวรรษแรกจึงไม่ให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ แต่เน้นไปที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น ด้วยความเชื่อที่ว่ากระบวนการสะสมทุนต้องมาก่อนถ้าเศรษฐกิจยังไม่มั่นคงพอก็อย่าพูดถึงการกระจายรายได้

แนวคิดที่นำมาใช้ในการพัฒนาในทศวรรษนี้จึงเป็นไปตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่ให้คำจำกัดความว่าการพัฒนาคือการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้ประชาชาติและรายได้ต่อหัว ฯลฯ ประเทศกำลังพัฒนาโดยมากได้รับคำแนะนำนักวิชาการอเมริกันและธนาคารโลกให้ใช้กลยุทธ์การพัฒนาไม่สมดุล ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกเพราะเชื่อว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะแก้ปัญหาความยากจนได้โดยอัตโนมัติ จริงยังไม่ต้องให้ความสนใจกับเรื่องของความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหาการออมในประเทศต่ำซึ่งทำให้ขาดแคลนเงินทุนที่จะทุ่มเพื่อการพัฒนาในทุกๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน ทางเลือกในการพัฒนาจึงเน้นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ยุคภาคอุตสาหกรรม

ผลของการวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอแนวทางการแก้ไขในกรณีของประเทศไทยในทศวรรษแรกได้นำมาซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1-2

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966)

1.1 อิทธิพลและแนวคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ

- เน้นใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth)

- เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

- เชื่อในฐานมติเกี่ยวกับกระบวนการไหลลงโดยอัตโนมัติ (automatically trickle down process)

- เน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (ingrasturcture) เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปการ ระบบเขื่อนเพื่อชลประทานและพลังงานไฟฟ้า เพื่อปูพื้นฐานให้มีการลงทุนทางด้านเอกชน และเกิดการขยายตัวของการผลิตใจภาคเอกชนเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม อันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว

1.2 เป้าหมายการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) คือร้อยละ 5 ต่อปี

1.3 ผลของการพัฒนา

- มีการเริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด

- มีการเริ่มส่งพลังงานจากโครงการเขื่อนยันฮี และโครงการไฟฟ้าลิกไนต์ที่กระบี่

- มีการเริ่มโครงการชลประทานใหญ่ 2 โครงการ คือ โครงการแม่กลองและโครงการแม่น้ำน่าน

- มีดำเนินการตามโครงสร้างอื่นๆ อีกหลายสิบโครงการ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ต่อปี

- การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว (ดูจากมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้า) แม้ว่าจะมีการขาดดุลและดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะเกินดุล

- ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพเป็นที่เชื่อถือ

- ฐานะการคลังชองประเทศมีความมั่นคง

1.4 เทคนิคการวางแผน

- ใช้เทคนิคการวางแผนแบบรวมโครงการ (project) ซึ่งจัดเป็นการวางแผนในระดับจุลภาค

- เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงการว่าโรงการใดควรมีการลงทุนหรือไม่หรือควรจัดอันดักก่อนหลังอย่างไร สังคมจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด คือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ในแง่สังคม (social cost-benefit analysis) ซึ่งนอกจากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ในแง่ตัวเงินแล้วยังต้องพิจารณาถึงต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น ผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา เป็นต้น

- วิธีการวางแผนกระทำโดยอาศัยข้อมูลในอดีต ศึกษาประวัติศาสตร์ประกอบการใช้สำนึก คาดเดาจากประสบการณ์และความรู้ของผู้วางแผน

1.5 จุดอ่อนหรืออุปสรรคในการวางแผนและการดำเนินการตามแผน

- ขาดการเชื่อมโยงในระดับมหาภาคกับจุลภาค ไม่มีความประสานสอดคล้องระหว่างโครงการต่างๆ กับแผนส่วนรวม และเป็นเพียงการนำเอาโครงการต่างๆ ที่ตั้งใจจะทำและเตรียมการไว้และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศมารวมเข้าด้วยกัน ทำให้มีการดำเนินการซ้ำซ้อน

และเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีจุดอ่อนในด้านการขาดแคลนบุคลากรในด้านการวางแผน และบริหารงานตามโครงการ ทำให้ได้แผนที่ไม่ดีพอและดำเนินการตามแผนขาดประสิทธิภาพ และสุดท้ายคืออุปสรรคในการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้โครงการ โดยที่โครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นโครงการที่อาศัยเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จึงทำให้การดำเนินโครงการเกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

2 **แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2517 หรือ ค.ศ. 1967-1971)**

2.1 อิทธิพลและแนวคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ

- ใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการปะทะหน้าที่สมดุล (balanced growth) โดยให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และเริ่มให้ความสำคัญในการวางแผนระดับสาขาโดยให้ความให้ลำดับความสำคัญ (priority) กับการลงทุนที่สอดคล้องกับสาขาการผลิตที่เห็นว่ามีลำดับความสำคัญ ซึ่งถือสาขาเกษตรกร และอุตสาหกรรม และให้ความสำคัญกับวางแผนภาค โดยพยายามกระจายการพัฒนาให้เกิดผลทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ มีการจัดสรรงบพัฒนาร้อยละ 75-80 เพื่อการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาคและมี

โครงการพิเศษนอกเหนือจากโครงการพัฒนาตามปกติของหน่วยราชการ เช่น โครงการพัฒนาภาพโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการช่วยเหลือชาวนา ทั้งยังขยายขอบเขตของแผนให้คุมถึงการพัฒนารัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเน้นความสำคัญของการพัฒนากำลังคน กล่าวคือ เริ่มมีการเน้นการพัฒนาด้านการศึกษาและสาธารณสุข และสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

2.2 เป้าหมายการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมรวมประชาชาติ (GDP) คือร้อยละ 8.5 ต่อปี โดยกำหนดให้สาขาเกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 4.3 ต่อปี และสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราร้อยละ 10.9 ต่อปี โดยเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

2.3 เทคนิคการวางแผน

- ใช้เทคนิคการวางแผนระดับสาขา (sectoral planning technique)
- เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงการ คือ การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร (cost-benefit analysis)
- ใช้เทคนิคหรือตัวการวางแผนบางอย่าง เช่น ตัวแบบฮาร์ดร็อด โดมาร์
- ใช้แนวคิดเรื่องอัตราส่วนเพิ่มของทุนต่อผลผลิต (incremental capital output ratio)

2.4 ผลของการพัฒนา

- ส่งผลที่ไม่น่าพอใจนัก กล่าวคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เหลือประมาณร้อยละ 7.5 ต่อปีโดยเฉลี่ย และการขยายตัวในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่ำกว่าเป้าหมาย จากสาเหตุ

(1) โครงสร้างความต้องการของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้าออกที่สำคัญของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว และยางลดลงมาก

(2) รายจ่ายทางทหารของสหรัฐฯ ในประเทศไทยลดลง

(3) การลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะก่อนหน้านั้น กลับลดลงอย่างมาก

- มีความแตกต่างหรือช่องว่างของรายได้เพิ่มขึ้นในหมู่ประชากร และระหว่างพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ ทั้งนี้เพราะมีประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐตามแนวทางการพัฒนาฯ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 นั่นคือ ประชาชนที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และมีปัจจัยการผลิตพร้อมมูลที่สามารถจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากการบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนมากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือขาดปัจจัยการผลิต ทางรัฐเองก็ยังไม่สามารถส่งประโยชน์ถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดยตรงและทั่วถึง

2.5 จุดอ่อนหรืออุปสรรคในการวางแผนและดำเนินการตามแผน

- คล้ายคลึงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 กล่าวคือ การขาดการประสานงาน การขาดแคลนบุคลากรมีประสิทธิภาพ การขาดการบริหารโครงการและกำกับติดตามผลโครงการที่ดีพอ การขาดกลไกของรัฐที่จะก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่

2. ทศวรรษที่ 2 ของการพัฒนา (1970s)

แนวคิดเชิงทฤษฎี (โปรดศึกษารายละเอียดจากบนที่ 1: นิยามหลังดั้งเดิม)

จากปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่เพิ่มมากขึ้น อันสืบเนื่องมาจากผลของการพัฒนางานในทศวรรษแรก ที่ทำให้ในทศวรรษนี้ต้องมีการทบทวนกลยุทธ์การพัฒนาใหม่ โดยเน้นการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการกระจายรายได้

เมื่อสิ้นทศวรรษหกสิบ (1960s) ประเทศกำลังพัฒนามีการเพิ่มของรายได้ประชาชาติตามเป้าหมาย แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่ได้ตกอยู่กับประชาชนทั่วไป ดัดลี เซียร์ (Dudley Seers) นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาคนสำคัญได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความยากจน การว่างงาน การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมไม่ใช่ “ภาวการณ์พัฒนา” และเขาได้เสนอให้มีการนิยามความหมายของการพัฒนาขึ้นมาใหม่ โดยให้การเพิ่มของรายได้ประชาชาติมีความสัมพันธ์กับคนยากคนจนในการที่จะลดปัญหาที่กล่าวสามประการข้างต้น

มีการมีพากวิจารณ์ทฤษฎี “ผลการไหลลงโดยอัตโนมัติ” (automatic trickle-down effects theory) โดยสรุปว่าผลประโยชน์ของการพัฒนาไม่ได้ไหลลงไปยังคนทั่วไปโดยเฉพาะ “คนตกขอบ” (ประชาชนที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลิตภาพแก่ประเทศชาติและไม่ได้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตที่เพิ่มขึ้น) แต่กลับเป็นการไหลขึ้นจากคนจนไปยังคนชั้นกลางและคนรวย และนี่ได้ก่อให้เกิดสังคมทวิลักษณ์ (dualistic society) ที่ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มมากขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาอีกสองท่านคือ โอเวนส์ (Owens) และ ชอว์ (Shaw) ได้อธิบายความแตกต่างระหว่างสังคมแบบสองขั้ว (dual societies) กับสังคมทันสมัย (modernizing societies) และเสนอให้สร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันท้องถิ่นที่จากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองได้ การเน้นเกษตรกรรายย่อย การเพิ่มการจ้างงาน การให้ความสำคัญกับการศึกษาแบบไม่เป็นทางการหรือการศึกษานอกโรงเรียน (non-formal education) และการให้บริการสาธารณะ

ประธานธนาคารโลกคนใหม่ในช่วงเวลานั้น คือ นายโรเบิร์ต แมคนามารา (Robert McNamara) ได้เรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเขาเสนอให้หันมาเน้นภาคชนบทมากขึ้น เช่นกลยุทธ์เพื่อเพิ่มผลิตภาพของชาวนารายย่อย การผลิตสิ่งของจำเป็นสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่การผลิตสินค้าฟุ่มเฟือยสำหรับชนชั้นนำ การกระจายที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมออกไปจากเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากร การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อไปบริการภาคเกษตรกรรม

นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาคนสำคัญในขนาดนั้นอีกท่านหนึ่ง คือ อะเดลแมน (Adelman) ได้เสนอมีการผนวกระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเข้ากับตลาดโลกโดยการผลิตเพื่อการส่งออก โดยยกตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา คือ อิสราเอล ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และไต้หวัน นอกจากนี้เขาเสนอให้มีการกระจายทรัพย์สินถอนรากถอนโคน เช่น ที่ดิน การใช้และการสะสมทุน, การสะสมทุนมนุษย์, การใช้แรงงานหนาแน่น

แนวทางการพัฒนา (โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทที่ 6 ยุทธศาสตร์ทางด้านสังคม)

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเปลี่ยนไปเน้นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบท การส่งเสริมการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรจำพวกพืชไร่วงจรสั้นๆ เพื่อนำเม็ดเงินเข้าประเทศและเพิ่มมิติการพัฒนาสังคมแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ 3 ประการ คือ (**1) กลยุทธ์การจ้างงาน**โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานในชนบท (2) **กลยุทธ์การขจัดความยากจน**ที่เน้นการแก้ปัญหากลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนจนทั้งในชนบทและในเมือง และ (3) **กลยุทธ์การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน**ซึ่งมีความกว้างขวางขอบคุณทั่วทั้ง

ประเทศและมีเป้าหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายในช่วงอายุคน (กำหนดเป้าหมายไว้ 20 ปี) นอกจากนี้ได้มีการสร้างตัวชี้วัดทางสังคมเพิ่มขึ้นจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่ใช้ในทศวรรษหกสิบ เพื่อวัดคุณภาพชีวิต เช่น การศึกษาโภชนาการ สุขอนามัย ที่อยู่อาศัย การวางแผนประชากรอาชญากรรม การจัดตั้งถิ่นฐาน การเคลื่อนตัวทางสังคม ส่วนตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์ได้เพิ่มเรื่องการกระจายรายได้และอัตราการจ้างงาน

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519 หรือ ค.ศ. 1972-1976)

3.1 อิทธิพลและแนวคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ

- ใช้กลยุทธ์เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้ (growth with distribution) โดยเพิ่มมาตรการทางด้านการกระจายรายได้และบริการทางสังคม และแยกออกเป็นประเด็นให้เห็นชัดเจนในระหว่างเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม นอกเหนือจากเป้าหมายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การขยายขีดความสามารถทางการผลิตสูงขึ้น และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

3.2 เป้าหมายต่างๆ ของแผน

(1) ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

- รักษาการขยายตัวของปริมาณเงินตราให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษาระดับสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจะเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้และการยกระดับรายได้ต่อบุคคลให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี

- รักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคง

(2) ด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต

- กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในอัตราร้อยละ 5.1 เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยมีมาตรการที่ดี คือโครงการเร่งรัดการผลิตพืชผลที่มีลู่ทางที่ดีทางด้านการตลาด การก่อสร้างระบบการส่งน้ำเพื่อการชลประทาน ซึ่งเป็นการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่เช่นเขื่อนต่างๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้มากขึ้น

- กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี โดยเน้นการปรับปรุงโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมและให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น

(3) ด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม

- เน้นการดำเนินงานในแนวใหม่เพิ่มขึ้นอีก 3 แนว คือ

ก. การลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 2.5 ต่อปี เพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่ยากจนและประเทศชาติระยะยาวเพื่อให้การบริการสาธารณสุขจากภาครัฐขยายตัวได้ทั่วถึงเร็วขึ้น

ข. การขยายการกระจายบริการดานเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทและในเขตเมืองให้น้อยลง

ค. การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตร

3.3 เทคนิคการวางแผน

- ใช้ตัวแบบทางเศรษฐกิจมิติ (econometric model) ในการวางแผนในระดับมหภาค
- มีการนำเอาเทคนิคการวางแผนรายสาขา (sectoral planning) และการวางแผนเฉพาะเรื่อง (project) มาใช้
- มีการประสานการวางแผนในระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย (larget) วัตถุประสงค์ (objective) และจุดมุ่งหมาย (goal) ของการพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม

3.4 ผลของการพัฒนา

- ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในหลายๆ ด้าน เพราะภาวะเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยมีความผันผวนอย่างมากจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

(1) ภาวะผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดต่ำลง

(2) การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลก ประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515

(3) การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (oil shock) ทำให้น้ำมันขึ้นราคาถึง 4 เท่าตัวในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ

(4) ภาวการณ์ในข้อ (1) – (3) ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจชะงักงัน และเศรษฐกิจชะงักงันในหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีผลทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศลดต่ำลง และเกิดปัญหาการว่างงานแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ

(5) ภาวการณ์ในข้อ (1) – (4) ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจของไทย ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อสูงสุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน ควบคู่ไปกับเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางดานการเงินทั้งภาครัฐบาลและเอกชนลดน้อยลง การส่งออกสินค้า เช่น

ข้าวโพด ยาง และสิ่งทอลดลงทั้งปริมาณและราคา รายได้ของประชาชนตกต่ำ โดยเฉพาะประชาชนในชนบท และจำนวนคนว่างงานสูงขึ้น ยิ่งเมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองและเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การลงทุนยิ่งซบเซาลง การก่อสร้างส่วนใหญ่หยุดชะงักไป

- รัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการทั้งการเงิน การคลัง และราคา เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว และปรากฏสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มคลี่คลายขึ้นในช่วงปลายแผนฯ กล่าวคือ

(1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.1 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 7 ต่อปี)

(2) รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 4.5 ต่อปี)

(3) ในด้านการกระจายบริการเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร พบว่า

- เนื้อที่ชลประทานของประเทศเพิ่มขึ้นแต่การดำเนินการจัดรูปที่ดินสามารถครอบคลุมเนื้อที่ทั้งประเทศได้เพียงประมาณร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้นในปี พ.ศ. 2518 และประมาณร้อยละ 99 ของเนื้อที่จัดรูปที่ดินดังกล่าวนี้ อยู่ในบริเวณภาคกลาง

- สัดส่วนของการก่อสร้างระบบถนนจากไร่นาสู่ตลาดในรูปทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเส้นทางบนถนคลองชลประทานขยายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ของระยะทางทั้งหมด เป็นร้อยละ 59 ของระยะทางทั้งหมด ในปีพ.ศ. 2518

- สามารถกระจายบริการทางด้านการวางแผนครอบครัวไปสู่ส่วนภูมิภาคได้ทั่วถึงมากขึ้น กล่าวคืออัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 3.1 ในปี พ.ศ. 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี พ.ศ. 2519 (เป้าหมายร้อยละ 3.1) ในปี พ.ศ. 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี พ.ศ. 2519 (เป้าหมายร้อยละ 2.5)

3.5 ปัญหา

- การให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขยังไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

- ยังมีเด็กในวัยเรียนอยู่ที่นอกระบบโรงเรียนถึงประมาณร้อยละ 56 และมีปัญหาความไม่เสมอภาคของการศึกษาของเด็กในระดับก่อนวัยเรียนในวัยเรียน กล่าวคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสเข้าเรียนสุขภาพอื่นๆ และเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด

- บริการทางด้านสาธารณสุขขาดแคลนมาก โดยเฉพาะในเขตชนบท เช่น อัตราแพทย์ต่อประชากรในภูมิภาคสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศถึงประมาณ 2.3 เท่าตัว คือ แพทย์ 1 คนต่อประชากร 15,800 คน ในปีพ.ศ. 2519 มีสถานีอนามัยชั้นหนึ่งในระดับอำเภอประมาณร้อยละ 70 ของจำนวนอำเภอทั้งประเทศ และมีสถานีอนามัยชั้นสองในระดับตำบลประมาณร้อยละ 68.5 ของจำนวนตำบลนอกเขตเทศบาล นอกจากนี้สถานีอนามัยส่วนใหญ่ในเขตชนบทยังขาดอุปกรณ์การแพทย์ ยาที่มีคุณภาพ และเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิเหมาะสม

- ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้รับการปรับเปลี่ยนใหม่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของอเนกประสงค์ของการพัฒนา แต่เทคนิคการวางแผนจำกัดขอบเขตอยู่แค่การพัฒนาระดับสาขาและทำโครงการ (project) จึงทำให้การดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นจริงเป็นจังขึ้นมายังไม่สามารถเป็นไปได้ ปัญหาความยากจนหรือการกระจายรายได้จึงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพด้วยกรอบแนวคิดการพัฒนาระดับสาขา

4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2504 - 2524 หรือ ค.ศ.1977-1981)

4.1 อิทธิพล / แนวคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ

- มีแนวทางหลักในการพัฒนา 2 ประการ

(1) การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อกระจายรายได้ตลอดจนมีงานทำในส่วนภูมิภาคขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐ เพื่อฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังคงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเน้นการรักษาฐานดุลการชำระเงินและการขาดดุลงบประมาณให้หยุดในระดับที่เหมาะสมที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้ได้พยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนการนำเข้า แผนเร่งการส่งออก แผนลงทุน แผนเงินกู้ แผนรายจ่าย และระดับราคาให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนดไว้

มีการผนวกแนวทางเรื่องการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเอาไว้ในสาขาสุขอนามัย โดยให้บรรลุเป้าหมาย “สุขภาพดีถ้วนหน้าในปี 2543” (Health for All by the year 2000) ตามเจตนารมณ์ขององค์การอนามัยโลก (WHO) แนวทางดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของการวางแผนพัฒนาสังคมไทย เพราะต่อไปนี้จะไม่ถือวสาธารณสุขเป็นสิ่งที่ได้รับหรือมาจากภายนอกดังในกรณีของการให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอีกต่อไป แต่ต้องพิจารณาว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องคุณภาพ และที่แท้จริงเป็นเรื่องปัจเจกบุคคลและชุมชนที่สามารถส่งเสริมและสนับสนุนได้ โดยปัจเจกบุคคลและครอบครัวจะเป็นผู้รับผิดชอบสุขภาพอนามัยและสวัสดิการของตัวเขาเอง และจะขยายไปสู่ชุมชนในท้ายที่สุด แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการปรับเปลี่ยนการพัฒนาสังคมจากการกระจายบริการทางสังคมไปตามสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ด้วยการวางแผนแบบบนลงล่างไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นการพึ่งตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) เน้นการเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และเมืองแร่ (เร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน พัฒนาและจะสรรแหล่งน้ำ

ภายในประเทศ อนุรักษ์ท้องทะเลหลวง สงวนแร่และนำมาใช้อนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ สำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศ เช่น น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยฝั่งทะเลตะวันออกของภาคใต้

4.2 เป้าหมาย

- เป้าหมายของการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) คือร้อยละ 7 ต่อปี โดยกำหนดให้สาขาเกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี

4.3 เทคนิคการวางแผน

- ใช้เทคนิคการวางแผนส่วนรวม โดยมีการพัฒนาตัวแบบทางเศรษฐกิจมิติในระดับมหาภาค (macro econometric model) ขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำหนดเป้าหมายและนโยบาย รวมทั้งมีการริเริ่มการใช้เทคนิคหรือตัวแบบวางแผนอื่นๆ ประกอบ เช่น Social Accounting Metrix หรือ SAM

- เป็นการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาหลัก (problem – oriented planning approach) โดยเริ่มด้วยการวิเคราะห์ศึกษาปัญหาหลักของการพัฒนาแล้ว จึงศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในแต่ละด้านเพื่อสร้างชุด (package) ของเครื่องมือหรือแนวทางในการแก้ปัญหาที่ประสานกันอย่างดี

- มีการใช้ตัวแบบการวางแผนระหว่างสาขา (intersectoring planning) เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ของแผนสาขาต่างๆ ไปพร้อมๆ กัน

4.4 ผลของการพัฒนา

- ผลการดำเนินงานเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจซบเซาของประเทศตามแผนพัฒนา ทำให้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นกว่าเป้าหมายเล็กน้อย คือเพิ่มในอัตราเฉลี่ยรา่อยร้อยละ 7.1 ต่อปี แต่การผลิตสาขาเกษตร ซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจส่วนร่วม ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย 3.5 ต่อปี (ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยถึงร้อยละ 1.5) ส่วนการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นต่ำกว่าเป้าหมายเช่นกัน สำหรับการผลิตในสาขาอื่นๆ เกือบทั้งหมดขยายตัวเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมาย

- เนื่องจากไม่สามารถรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรได้ทั่วถึงทั้งประเทศ ทำให้ความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ระหว่างประชากรที่อยู่ในสาขาเกษตรกับประชากรในสาขาการผลิตอื่นเพิ่มสูงขึ้น (รายได้เฉลี่ยของเกษตรมีเพียง 11,464 บาทต่อคนต่อปี เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งได้รับจำนวน 29,949 บาท และต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรมเกือบ 5 เท่าตัว พานิชกรรมกว่า 5 เท่าตัว และด้านบริการอื่นอีกกว่า 2 เท่าตัว)

- มีการขาดดุลการค้าเป็นมูลค่าที่สูงเฉลี่ยต่อปีถึง 45,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.5 ของ GDP (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ขาดดุลเฉลี่ย 13,000 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 5.1 ของ GDP) อันเป็นผลจากการที่ภาวะเศรษฐกิจโลกโดยทั่วไปตกต่ำ และราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

หลายเท่าตัว (ทั้งนี้ไทยต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศถึงร้อยละ 75 ของการใช้พลังงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2524) นอกจากนี้ยังเป็นผลจากการใช้จ่ายเงินของรัฐในการลงทุนโครงการต่างๆ เพื่อเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผน การใช้เงินอุดหนุนกิจการสาธารณูปโภคประการต่างๆ

- ยังไม่อาจกระจายรายได้และบริการสังคมได้เพียงพอและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตชนบทล้าหลัง โดยยังมีประชากรในชนบทที่ยากจนกระจายอยู่ตามภูมิภาคทั้งของประเทศถึง 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในเขตชนบท (หนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน) ประชากรเหล่านี้มีปัญหาความอดอยาก ขาดแคลนบริการพื้นฐานในการดำรงชีวิตและมีโรคภัยไข้เจ็บ ประมาณว่าเด็กก่อนวัยเรียนในชนบทร้อยละ 70-80 ได้รับอาหารไม่เพียงพอ

4.5 จุดอ่อนอุปสรรคในการวางแผนและดำเนินการตามแผน

- การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เกิดขึ้นในทางการบรรยากาศของความไม่แน่นอนทางการเมือง ปัญหาหลักที่สำคัญที่เผชิญหน้านักวางแผนในช่วงเวลานั้น คือจะจัดทำแผนพัฒนาที่มีผลอย่างสำคัญและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงภายใต้สภาวการณ์ของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ ได้อย่างไร ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งไม่ได้เสนอทางออกเพียงแต่ระบุปัญหาและประเด็นที่สำคัญๆ ของการพัฒนาโครงสร้างที่ประเทศชาติกำลังเผชิญหน้าในขณะนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงถูกโจมตีว่ามีความอ่อนด้อย (weak) เมื่อเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมาซึ่งเป็นการวางแผนแบบเน้นโครงการหรือการพัฒนาระดับสาขาเศรษฐกิจ แต่จากการใช้แนวทางที่เน้นปัญหาเป็นหลัก ทำให้มโนทัศน์ในการวางแผนพัฒนาฯเริ่มมีชัดเจนขึ้นว่าปัญหาและประเด็นต่างๆ ที่ระบุในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้นโดยตัวของมันเองแล้วไม่ได้มีลักษณะแยกแยะเป็นสาขาแต่อย่างใด เช่น ปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแร่ธาตุนั้นเป็นปัญหาร่วมระหว่างสาขาเศรษฐกิจที่ไม่สามารถแบ่งออกจากกันได้ เพราะการลดจำนวนป่าไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกให้มากขึ้นนั้นจะกระทบถึงแรงต้นน้ำลำธาร นักวางแผนจึงได้ตระหนักว่าการที่จะจัดการกับประเด็นการพัฒนาที่หลากหลาย และมีจุดมุ่งหมายเอนกประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรจะต้องพิจารณาถึงแนวทางการวางแผนการพัฒนาระหว่างสาขาร่วมกัน (intersectoral development planning)

3. ทศวรรษที่ 3 ของการพัฒนา (1980s)

แนวคิดเชิงทฤษฎี (โปรดศึกษารายละเอียดจากบทที่ 5: ทฤษฎีที่ 4)

แนวคิดทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนในทศวรรษนี้ คือ แนวทางเศรษฐกิจฉันทานุมัติวอชิงตัน (Washington Consensus) ส่วนแนวทางในการวางแผนนั้นเน้นการวางแผนที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่หลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เน้นการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโดยภาคเอกชนและโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มาของการวางแผนจากล่างขึ้นบน และเป็นการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529 หรือ ค.ศ. 1982-1986)

5.1 อิทธิพล/แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ

- เป็นแผนที่ได้ปรับแนวนโยบายพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” (Washington Consensus) และได้รับอิทธิพลจากแนวนโยบายของ IMF ในเรื่องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment)

- ความใหม่ที่สำคัญของแผน 5 ได้แก่

(1) เป็นแผนที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการ เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น

(2) เป็นแผนที่เน้นรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่างๆ (เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตรโดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตและแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการเพื่อเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้มีการใช้พลังงานน้อยลง ฯลฯ

- การขาดดุลการค้าดุลบัญชีเดินสะพัด (ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในช่วงแผนพัฒนาฯ ได้ลดความรุนแรงลง

- อัตราเงินเฟ้อได้คลี่คลายลง โดยลดจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.6 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เหลือเพียงร้อยละ 2.8 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป้าหมายกำหนดให้เพิ่มได้ร้อยละ 10.6 ต่อปี อันแสดงถึงเสถียรภาพในระดับราคา

- การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยรัฐบาลสามารถจัดโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้ถึงร้อยละ 99.8 ของพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด แม้ว่าประชาชนในพื้นที่เป้าหมายจะได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาหลายอย่าง เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การได้รับบริการด้านสาธารณสุขและสังคม การได้รับการส่งเสริมให้มีงานทำในฤดูแล้งแต่ก็ยังได้สามารถแก้ปัญหาอย่างลุล่วงไปได้ เช่น ปัญหาที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรและบริโภค เป็นต้น

- การกระจายบริการด้านสังคมสามารถดำเนินการได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยขยายบริการการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1 ล้านคน ทำให้อัตราเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี พ.ศ. 2514 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 (เป้าหมายร้อยละ1.5)

- การกระจายบริการด้านการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ถึงประมาณร้อยละ 98

- กระจายบริการสาธารณสุข (สร้างโรงพยาบาลอำเภอเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2509 เป็น 509 แห่งหรือคิดเป็นร้อยละ 75.5 ของอำเภอทั่วประเทศ โดยเพิ่มจากสุดท้ายของแผนฯ จำนวน 231 แห่ง หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 และจัดตั้งสถานีอนามัยครบทุกตำบล อีกทั้งอัตราส่วนของเด็กที่เป็นโรคขาดอาหารมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว)

- การผลิตสาขาเกษตรและอุตสาหกรรม ไม่ได้ผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.1 (ภาคเกษตร) และร้อยละ 5.2 (ภาคอุตสาหกรรม) เป้าหมายที่ร้อยละ 4.5 และ 7.6 ตามลำดับ) ซึ่งส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมายของแผน โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.3 เทียบกับเป้าหมายที่ให้เพิ่มถึงเฉลี่ยร้อยละ 6.0

(3) เน้นความสมบูรณ์ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค ให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เน้นในเรื่องการมีระเบียบวินัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

(4) เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมาย 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ (ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้) โดยมีแผนงานที่สำคัญคือ แผนงานสร้างคนในชนบท แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น และแผนงานส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตที่ใช้เทคนิคการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ

(5) เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นทั้งในด้านการตัดสินใจ การสั่งการ การปฏิบัติงานและการติดตามผล โดยมีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ประกาศใช้ทั่วประเทศในปีพ.ศ. 2527 และมีกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท 4 กระทรวง เป็นผู้นำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ให้หมู่บ้านเป็นหน่วยพื้นฐานของระดับปฏิบัติการซึ่งมีนัยถึงการกระตุ้นการมีส่วนรวมของประชาชน และการจัดตั้งการวางแผนในระดับต่างๆ อันเป็นการวางแผนแบบล่างขึ้นบน

(6) เน้นบทบาและการระดมความร่วมมือจากเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรับรอง (คณะกรรมการร่วมรัฐเอกชน หรือ กรอ.) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้สถาบันเอกชนเพิ่มขึ้น

5.2 เป้าหมายและผลการดำเนินการ

- การพัฒนาประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนในหลายด้าน อันเป็นผลจากการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามคำแนะนำของ IMF เช่นการใช้มาตรการด้านการคลังอย่างเข้มงวด การใช้มาตรการเร่งรัดการส่งออก โดยการลดปัญหาการส่งออกควบคู่กับการให้

สิ่งจูงใจกับผู้ผลิตและผู้ส่งออก การปรับค่าเงินบาทให้ส่วนตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งออก (ปี พ.ศ.2527) ประกอบกับการลดลงของราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.6 ต่อปี และการที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นต่ำเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา โดยมีคนว่างงานเพิ่มขึ้นจากประมาณ 0.2 ล้านคน หรือร้อยละ 0.9 ของกำลังแรงคนในปี พ.ศ. 2524 เป็นประมาณ 1 ล้านคน หรือร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานในปี พ.ศ.2529 และส่งผลต่อเนื่องให้การระดมเงินออมในประเทศสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

5.3 เทคนิคการวางแผน

- ใช้ตัวแบบหรือหุ่นจำลองทางเศรษฐมิติ (econometric), (Social Accounting Metrix—SAM),(Computable,General Equilibrium model—CGES)

- พัฒนาการเชื่อมโยงโครงการและประสานโครงการโดยอาศัยระบบการวางแผนแบบแผนงาน (programming) โดยเชื่อมโยงทั้งแผนระดับมหาภาคกับจุลภาค และเชื่อมโยงในระหว่างสาขา (multi-sectoral planning) เช่น นำการพัฒนาสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสาธารณสุขและการศึกษา) มาผนวกผสมผสานไว้แผนงานใหญ่ 2 แผน (แผนการขจัดความยากจนและพัฒนาเขตชนบทล้าหลัง และแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก) ดังนั้นแผนงานต่างๆ จึงมีจุดมุ่งหมายแบบอเนกประสงค์ และมีความชัดเจนมากขึ้นทั้งยังสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องต้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของแผนงานได้อีกด้วย

5.4 สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ

- สถานการณภายใน: สถานการณ์ทางการเมืองค่อนข้างมั่นคง โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายากรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนทั้งจากข้าราชการพลเรือนและทหาร นับเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ยาวนานที่สุดหลังจากเหตุการณ์ (14 ตุลาคม พ.ศ. 2516) จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ถึง 5 ครั้ง และมีความพยายามทำรัฐประหารโดยคณะนายทหารหนุ่ม (Young Turk) ถึง 2 ครั้ง (แต่ไม่สำเร็จ) ปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ลดลงด้วยนโยบายการเมืองนำการทหาร ที่ 66/2523 ทำให้มีการยุติการรบระหว่างคนไทยด้วยกันเอง และการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปได้ด้วยดี มีการสำรวจพบก๊าซในอ่าวไทยและพบแหล่งน้ำมันดิบที่จังหวัดกำแพงเพชร

- สถานการณ์ภายนอกประเทศ: รัฐบาลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกฝ่ายโลกเสรีและญี่ปุ่น เป็นรัฐบาลที่มีแนวนโยบายเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ (neo-liberalism) ซึ่งส่งเสริมและสนับสนุนแนวทางการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จัดเป็นพวกเสียงข้างมากในองค์การโลกทางการเงิน (IMF ธนาคารโลก และบรรดาธนาคารเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ) และองค์กรโลกทางการค้า (GATT) จึงมีอิทธิพลครอบงำองค์การเหล่านี้ให้ใช้แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นเงื่อนไขกำหนดให้ประเทศลูกหนี้ทั้งหลายต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศตน

รวมทั้งไทยซึ่งมีผลทำให้ไทยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต เป็นการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมแทนยุทธศาสตร์การผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการลงทุนโดยตรงจากบรรษัทข้ามชาติของประเทศญี่ปุ่นอย่างหนาแน่น อันเป็นผลจากการที่เงินเยนญี่ปุ่นมีค่าแข็งขึ้น ทำให้ผู้ผลิตชาวญี่ปุ่นต้องย้ายฐานการผลิตมาที่ประเทศไทย ซึ่งมีความได้เปรียบเทียบในด้านแรงงานราคาถูก

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

1. ฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ลดการขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจให้มีการประหยัด เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2. ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ เพิ่มการผลิตด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การใช้พลังงานภายในประเทศ เพื่อลดการนำเข้าสินค้าเชื้อเพลิง

3. การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม เน้นการพัฒนาคุณภาพประชากรให้มีระเบียบ วินัย ศีลธรรม และวัฒนธรรม จัดการศึกษาและสาธารณสุขให้ทั่งถึง และลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 1.5 ต่อปีเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ

4. แก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ให้ประชาชนในพื้นที่ยากจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้และได้รับบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง

5. ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติให้สอดคล้องกัน โดยเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ

6. ปฏิรูปการบริหารการพัฒนาของรัฐ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินและอัตราก้าวหน้า เพื่อลดหย่อนการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไร และการกระจายการถือครองสินทรัพย์ในภาเอกชนให้มากขึ้น

การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

สาเหตุของปัญหาความยากจน และความล้าหลังในชนบทเกิดจากความผิดพลาดในการวางแผนพัฒนาในอดีต การทุ่มเทการลงทุนเฉพาะเขตชนบทที่พัฒนาแล้ว และเน้นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งผลประโยชน์มิได้ตอบสนองเข้าชนบทที่ยากจนโดยตรง ตลอดจนมิได้เน้นให้ประชาชนพึ่งตนเอง

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มุ่งให้ความสำคัญแก่บุคคลให้สามารถพึ่งตนเองได้โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. ให้ความสำคัญแก้พื้นที่ยากจน หนาแน่น 38 จังหวัด ให้มีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง

2. เน้นให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

3. แก้ปัญหาที่ประชาชนเผชิญหน้าโดยให้โดยตรงให้ทั่วถึงกัน เช่น ปัญหาความยากจนการเจ็บไข้ได้ป่วยและการขาดแคลนน้ำใช้

แผนพัฒนาฯงานชนบทในการพัฒนาชนบนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายไว้ชัดเจนโดยแบ่งเป็นอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศ 242 อำเภอ ใน 38 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ แผนงานในการพัฒนาชนบทประกอบด้วยแผนงานที่สำคัญๆ รวม 4 ประการ

1. แผนงานสร้างงานในชนบท เพื่อกระจายรายได้สู่ประชาชนในเขตชนบทให้มากขึ้น โดยเน้นพื้นที่ที่มีปัญหาการว่างงานสูง ที่จะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเงิน งานโครงการได้แก่การสร้างสะพาน ขุดคลองส่งน้ำ ปลูกป่า ทำถนน ฯลฯ

2. แผนงานแก้ปัญหาระดับหมู่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาระดับหมู่บ้าน เช่น ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ การป้องกันโรคระบาดสัตว์ ฯลฯ

3. แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดบริการที่จำเป็น ให้แก่ประชาชนที่ยากจนในชนบทได้แก่ให้บริการด้านกฎหมาย การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ การจัดสร้างศูนย์อนามัยประจำตำบล เป็นต้น

4. แผนงานการผลิต มุ่งเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคนิคที่ไม่ต้องลงทุนมาก และชาวชนบทสามารถนำไปปฏิบัติด้วยตนเอง ได้ เช่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าวไร่ การส่งเสริมการทำปุ๋ยพืชสดและปุ๋ยหมัก การค้นคว้าทดลองพรรณพืชที่ทนดินเค็มได้ เป็นต้น

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5

1. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มผลิตภัณฑ์รายได้ประชาชาติ มีอัตราต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ ร้อยละ 4.4 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 6.6 ต่อปี ทั้งนี้เพราะความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก มีการแข่งขันการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ

2 การขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ เพราะการใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และการเก็บภาษีอากรต่ำกว่าเป้าหมาย ทำให้การขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

3. ปริมาณเงินออมลดต่ำลงมาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐบาล ธุรกิจภาคเอกชนและครัวเรือนมีรายจ่ายมากขึ้น ส่งผลให้เงินออมลดน้อยลง และกระทบกระเทือนต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

4. ความอ่อนแอของโครงสร้างการผลิต รายได้หลักของประเทศ ยังคงต้องพึ่งผลผลิตทางการเกษตรไม่กี่ชนิด จึงมักได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของตลาดโลกอยู่เสมอ นอกจากนี้

โครงสร้างการผลิตด้านอุตสาหกรรม ยังคงต้องพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งในรูปของสินค้าทุนและวัตถุดิบอย่างมาก

5. การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

6. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา

ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5

1. ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และฐานะการเงินของประเทศ ปัญหานี้เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตประการน้ำมันใน พ.ศ. 2516 ทำให้ภาวะเงินทั่วโลกเกิดตึงตัวอัตราดอกเบี้ยสูง ราคาน้ำมันสูงมากทำให้สินค้าอื่นๆ มีราคาตามไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินเกินตัวในทุกระดับทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในการเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นมาก เพื่อการลงทุนในโครงการต่างๆ และการป้องกันประเทศประชาชนต้องประสบปัญหาราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่รายได้เพิ่มขึ้นไม่ทันกัน

2. ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะภาคกลางเท่านั้น โอกาสการมีงานทำของประชาชนภาคอื่นๆ ขาดความมั่นคงและมักประสบกับความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจ ทางการเกษตรในชนบท เกษตรกรมักมีปัญหาผลตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมขาดแคลนแหล่งน้ำ ขาดแคลนที่ดินทำกินและมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้

3. ปัญหาประชากรการว่างงาน การเพิ่มของประชากรในอัตราที่ค่อนข้างสูง ทำให้เกิดปัญหาแรงงานและรายงานส่วนใหญ่มีความรู้ต่ำ ทำให้ได้รายได้ต่ำ และภาวการณ์ลงทุนซบเซา ทำให้ปริมาณการว่างงานมีมากขึ้น

4. ปัญหาทางสังคม การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจทำให้โครงสร้างทางสังคมปรับตัวไม่ทันเกิดปัญหาด้านอาชญากรรม ปัญหาความเสื่อมโทรมทางด้านจิตใจและศีลธรรม

5. ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และการและการประมง ขาดการอนุรักษ์ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำ

6. ปัญหาการพึ่งการนำเข้าสินค้าเข้าสูง การอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มักพึ่งเครื่องจักรมากกว่าการใช้แรงงานที่มีอยู่ เครื่องจักรต้องใช้น้ำมันมากไม่เหมาะกับภาวะราคาน้ำมันซึ่งต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ

7. ปัญหาความยากจนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงต้องพยายามแก้ไขและประสานความต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังนั้นแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 จึงคล้ายคลึงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ค่อนข้างมาก

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534 หรือ ค.ศ.1987-1991)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ภาวการณ์ว่างงาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตลอดจนภาวะตกต่ำทางฐานะของเกษตรกร และความยากจนในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดแนวทางหลัก 3 แนวทางดังนี้

1. การเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ สร้างงานให้ทำ และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

2. การปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ เนื่องจากการค้าขายระหว่างประเทศ หรือการส่งออกเป็นรายได้หลักโดยตรงของประเทศ

3. การกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท

เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป้าหมายหลัก หมายถึง การพัฒนาที่เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพการบริการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาภายในประเท และเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ จุดเด่นที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือการเปลี่ยนแนวทาง และปรับระบบการพัฒนาประเทศให้สามารถออกไปต่อสู้แข่งขันในต่างประเทศได้อย่างจริงจังซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสังคม เน้นการสร้างงานเพิ่มรายได้ และแก้ไขความยากจนโดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- ลดอัตราการเพิ่มประชากร จากร้อยละ 1.55 ในปี พ.ศ. 2529 ให้เหลือเพียงร้อยละ 1.3 ในปี พ.ศ. 2534
- เพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลให้สูงขึ้นจาก 21,000 บาท เป็น 2 ประมาณ 28,000 บาท ในปี พ.ศ.2534
- การให้ค่าครองชีพเพิ่มในอัตราต่ำ คือ ให้มีเงินเฟ้อเพียงร้อยละ 2.3 ต่อปี
- เพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี

2. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ลดปัญหาหนี้สินของประเทศ และปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยมีเป้าหมายดังนี้

- เร่งรัดให้อุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 6.6 ต่อปี
- รักษาการขยายตัวทางการเกษตรให้คงเดิม ประมาณร้อยละ 2.9 ต่อปี
- เร่งรัดการส่งออกสินค้าให้เพิ่มขึ้น เป็นมูลค่าร้อยละ 10.7 จากเดิมร้อยละ 7.6 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และลดการนำเข้าให้อยู่ในอัตราร้อยละ 9.5 ต่ำกว่าการส่งออก

- ลดการขาดดุลการค้าให้เหลือเฉลี่ยปีละ 36,000 ล้านบาท จากเดิมเฉลี่ยปีละ 54,000 ล้านบาท

- ลดปัญหาหนี้สินของประเทศมิให้กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

แผนงานหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม จะปรับปรุงการผลิตต่างๆ ให้มีการเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ต่อปี โดยใช้มาตรการสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกและการท่องเที่ยว

2. แผนพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมดำเนินมาตรการ เพื่อให้อัตราการเพิ่มประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.3 นอกจากนี้ ได้มีการพัฒนาคุณภาพคนเพื่อเพิ่มความสามารถในการประกอบอาชีพและเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

3. แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จะปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แก้ไขปัญหาดินเสื่อมโทรม พัฒนาป่าไม้ พัฒนาแหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี ทำแผนแม่บทของอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเล

4. แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่จำเป็นแก่การพัฒนาประเทศ ส่งเสริมการวิจัยในสาขาที่มีความเร่งด่วน เพิ่มประสิทธิภาพในการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

5. แผนปรับปรุงระบบบริการของรัฐ พัฒนาคุณภาพข้าราชการ ปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพและสะดวกรวดเร็ว ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการบางส่วน

6. แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของวิสาหกิจให้พึ่งตนเองได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารริช่วยลงทุน

7. แผนพัฒนาการบริการพื้นฐาน พัฒนาคุณภาพการบริการด้านกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการการพลังงาน กิจการขนส่งและสื่อสารให้ได้มาตรฐานสากล และมีความสะดวกรวดเร็ว

8. แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ให้มีการกระจายการผลิตสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกและเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว

9. แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาไว้ 3 บริเวณคือ

- กรุงเทพมหานครและปริมณฑล
- เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาครวม 19 เมือง
- พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และท่าเรือน้ำลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณแหลมฉบัง

10. แผนพัฒนาชนบท จะขยายขอบเขตทางการพัฒนาให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ แต่จะเน้นการพัฒนาในเขตล้าหลังและเขตปานกลางเป็นหลัก

แผนหลักที่กำหนดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีการเพิ่มจุดเน้นบางประการเป็นพิเศษ ได้แก่

- การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลมากขึ้น ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม
- การสนับสนุนให้พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ
- การพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น

4. ทศวรรษที่สี่ของการพัฒนา (1990s)

แนวคิดเชิงทฤษฎี (โปรดศึกษารายละเอียดจากบทที่ 2 และ 5 : ทฤษฎีที่ 5-6)

การพัฒนาในทศวรรษนี้ให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเน้นด้านสิ่งแวดล้อม UNDP ได้ประกาศให้ทศวรรษนี้เป็นทศวรรษที่มีมนุษย์เป็นเป้าหมายปลายทางการพัฒนาและสร้างดัชนีวัดความสำเร็จของการพัฒนาที่เรียกว่า Human Development Index หรือ HDI ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ (1) การมีอายุยืนยาว (longevity) 2 การรู้หนังสือ (lieracy) (3) รายได้ที่เป็นอำนาจซื้อ (purchasing power parity หรือ PPP)

การพัฒนามีเป้าหมายแบบอเนกประสงค์ที่เน้นทั้งการขจัดความยากจน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเน้นความเสมอภาคทางเพศอสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย์ โลกาภิวัตน์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ฯลฯ

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ คือ กลุ่มคนที่ยากไร้และเสียเปรียบในสังคม และให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล (individual choice) รวมทั้งสถาบันต่างๆ นอกเหนือจากภาครัฐอาทิ ครอบครัว ภาคเอกชน และภาคประชาชน (ประชาสังคม) เป็นต้น

7. แผนงานหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539 หรือ ค.ศ.1991-1996)

มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ให้ตกต่ำลงกว่าเดิมหรือสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินไป แต่ให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

2. การกระจายรายได้ และการกระจายการพัฒนาไปสู้ภูมิภาค และชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แก้ปัญหาความยากจนของผู้คนในชนบท และสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึง โดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

3. เร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

โอกาสการพัฒนาหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้การพัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าตามแผนพัฒนาฯ

1. การขยายตัวของการส่งออกสินค้าไทยมีแนวโน้มที่ดี โดยเฉพาะตลาดในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป (EU) สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) รวมทั้งการขยายตลาดใหม่ในตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ และอินโดจีน

2. การขยายตัวของการผลิตภาคอุตสาหกรรมยังคงมีลู่ทางแจ่มใส มีการลงทุน และการโยกย้ายฐานการผลิตจากประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ มายังประเทศไทยมากขึ้น

3. การเปิดตลาดการค้าและการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านที่มีลู่ทางที่ดี อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศอินโดจีนและพม่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี จึงเป็นโอกาสดีของนักธุรกิจไทย

4. ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับความไว้วางใจจากนักลงทุนชาวต่างประเทศ และมีตลาดหลักทรัพย์ที่มีฐานะมั่นคงก้าวหน้า

5. แรงงานไทยมีคุณภาพขั้นพื้นฐานดีขึ้น มีอัตราการรู้หนังสือถึงร้อยละ 86 ของจำนวนประชากรของประเทศ มีวินัย ขยันอดทน

6. ความต้องการสินค้า และบริการของตลาดในประเทศมีมากขึ้น กำลังซื้อของประชาชนมีสูงขึ้นกระตุ้นให้การผลิตภายในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศมิให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ

1. ที่ดินเพื่อการผลิตมีจำนวนลดลงและมีราคาสูงขึ้น

2. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ระบบบริหารงานราชการ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ยังล้าสมัย

4. การเผยแพร่ระบาดของโรคภัยไข้เจ็บใหม่ๆ ทำให้มีการตายเพิ่มสูงขึ้น

5. รัฐต้องแบบภาระในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ใดโอกาสมากขึ้น

6. การสร้างบริการพื้นฐานยังขาดแคลนในระยะ 3 ปีข้างหน้า

7. ความได้เปรียบด้านทรัพยากรมนุษย์กำลังลดน้อยลง ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะการแคลนแรงงานระดับช่างฝีมือ ช่างเทคนิค

8. การออมสำหรับภาคเอกชนขยายตัวในอัตราต่ำ ไม่สอดคล้องกับความต้องการขยายตัวในการลงทุนที่มีอยู่สูง ทำให้ต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยเรื่อยๆ

9. ความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจโลก เช่น ความผันผวนของราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตรและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจการค้า ของประเทศคู่ค้าสำคัญทำให้การกิจกันและแข่งขันทางการค้าอาจทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

เป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7

1. เป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- กำหนดให้รายได้ถัวเฉลี่ยของประชากรต่อปีเพิ่มสูงขึ้นจาก 41,000 บาท ในปี พ.ศ. 2534 เพิ่มเป็น 71,000 บาท ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

- กำหนดอัตราการขยายตัวทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม มูลค่าการส่งออกให้สูงขึ้น

2. เป้าหมายการกระจายรายได้

- กำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมาย 6 กลุ่มที่จะต้องดูแลเป็นพิเศษมิให้การกระจายรายได้ตกต่ำลงได้แก่ กลุ่มเกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร กลุ่มนักธุรกิจขนาดเล็ก กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและคนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

3. เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการยกระดับคุณภาพชีวิต

- ลดอัตราการเพิ่มของประชากร ให้เหลือร้อยละ 1.2 ในปีสุดท้ายของแผนฯ ประมาณปี พ.ศ. 2539 จะมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 61ล้านคน

- ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปีและจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต

- ยกระดับมาตรฐานสุขภาพอนามัยของประชาชนให้สูงขึ้นเหน่ง

- เน้นการพัฒนาคุณภาพของประชากรให้มีคุณธรรม มีสุขภาพอนามัยที่ดี

- เน้นประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

4. เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้มีถึงร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

- เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน

- อนุรักษ์หลังปะการังให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

- มลพิษทางน้ำ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเล และแหล่งท่องเที่ยว และช่วงตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา และท่าจีน

สรุปแนวทางการพัฒนาประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

1. พัฒนาการเกษตรกรรม

2. พัฒนาอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน

3. พัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ 4. การจัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ

5. การขยายการลงทุนด้านบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ

6. พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เชื่อมโยงเข้ากับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

7. การพัฒนาผลิตด้านเกษตรกรรมและกระจายอุตสาหกรรมและบริการไปสู่ภูมิภาค

8. พัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของชนในชนบทและคนยากจนในเมือง

9. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข

10. ปรับปรุงระบบการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

11. พัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

12. พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

8. **แผนงานหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544 หรือ ค.ศ.1997- 2001)**

8.1 สรุปสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในสังคมไทย ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”

8.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

8.2.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเสริมศักยภาพของคนทุกคน ทั้งด้านร่างกาย/จิตใจ/สติปัญญา ให้มีสุขภาพดี (healthy) มีความสามารถ (capable) มีทักษะ (skillful) สามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม (adaptable to changes in PES)

(2) เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคง และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

(3) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพมั่นคง สมดุลเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม

(4) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีมีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน

(5) เพื่อปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนชุนชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น

8.2.2 เป้าหมาย

เป้าหมายจะเป็นเครื่องชี้วัดผลการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์

(1) เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย (0-5ปี) อย่างมีคุณภาพ

(2) เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน และเตรียมการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี รวมทั้งให้มีการฝึกอบรม ครูอาจารย์ทุกคนอย่างต่อเนื่อง

(3) ยกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี

(4) ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับโอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง

(5) ลดอัตราการประสบอันตรายจากการทำงาน และลดจำนวนการเกิดอุบัติเหตุต่างๆ โดยเฉพาะการจราจร การขนส่งวัตถุเคมีอันตราย และอัคคีภัยในอัตตาสูง

(6) รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย โดยการลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้อยู่ในระดับร้อยละ 3.4 ของผลผลิตรวมในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี

(7) ระดมการออมของภาคครัวเรือนให้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างน้อยร้อยละ 10 ของผลผลิตรวมในปีสุดท้ายของแผนฯ 8

(8) ขยายปริมาณและเพิ่มคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานสู่ภูมิภาคและชนบท

(9) ลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศไทยน้อยกว่าร้อยละ 10 ในช่วงแผนฯ 8

(10) อนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ รวมทั้งรักษาพื้นที่ป่าชายเลนให้คงไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ในปีสุดท้ายของแผนฯ 8

(11) สร้างโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพเกษตรในรูปแบบของเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรี เกษตรผสมผสานและวนเกษตร

(12) เพิ่มการลงทุนในการควบคุมและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ภูมิภาค และชนบท

8.2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

8.2.4 การพัฒนาศักยภาพของคน

ส่งเสริมให้ประเทศมีโครงสร้างประชากรที่เหมาะสม มีการกระจายตัวของประชากรที่สอดคล้องกับศักยภาพ และโอกาสการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ของประเทศ ปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาจิตใจ สติ ปัญญา ฝีมือให้มีให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้นในกระบวนการผลิต สามารถปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ พัฒนาสุขอนามัยให้คนมีสุขภาพและมีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรค พัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส 8 กลุ่ม

8.2.5 การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน

เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน สร้างโอกาสให้คนครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและสังคม พัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันด้านต่างๆ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เสริมสร้างขีดความสามารถในระบบอำนวยความยุติธรรมและระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน ส่งเสริมให้วัฒนธรรมมีบทบาทในการพัฒนาคนและประเทศให้สมดุลและยั่งยืน (ครอบครัว ชุมชน สังคม วัฒนธรรม)

8.2.6 การเสริมสร้างศักยภาพพัฒนาของภูมิภาค และชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วถึง

การกระจายโอกาสและความเจริญในการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคพัฒนา การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและกระจายการพัฒนาด้วยการเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน สนับสนุนการเรียนรู้ของชุมชนและเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน เสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ โดยการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม แก้ไขปัญหาและรักษาสภาพแวดล้อมเมืองบริหารจัดการงานพัฒนาในลักษณะพหุภาคี ทั้งนี้ในงานพัฒนาทั่วไปและในระดับพื้นที่

8.2.7 การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนแรกคุณภาพชีวิต

เสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาพื้นที่ชุมชนและบริการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิต

8.2.8 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสุขสมบูรณ์ เกิดความสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยาและดูแลรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและเป็นงานการพัฒนาประเทศในระยะยาว จัดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดการใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนอย่างแท้จริง บริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากธรรมชาติ

8.2.9 การพัฒนาประชารัฐ

พัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและเป็นพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคน ทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยเสริมสร้างหลักนิติธรรม (rule of law) ในการบริหารรัฐกิจ จัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี ให้ประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจการกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ โดยสร้างความรู้ความเข้าใจด้านนโยบายสาธารณะและการกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ

8.2.10 การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

แปลงแผนสู่การปฏิบัติด้วยระบบการจัดการในระดับ พื้นที่ (area) ตามภารกิจ (function) ของหน่วยราชการและการมีส่วนร่วม (participation) จากทุกฝ่ายในสังคม (AFP) พัฒนากลไกของรัฐในการปฏิบัติงาน เร่งรัดพัฒนากฎหมายรองรับแผนฯ (ตามแนวกฎหมายมหาชน) ปรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีเพื่อการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานกลาง ในการวางแผนไปสู่การปฏิบัติ พัฒนาสมรรถนะกลไกนอกภาครัฐ ติดตามและประเมินโดยทำดัชนีชี้วัดผลของการพัฒนาองค์รวม

8.3 ลักษณะการใช้แผนพัฒนาฉบับที่

8.3.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นแผนชี้ทิศทางการพัฒนา (indicative) ซึ่งเน้นการพัฒนาในลักษณะที่เป็นกระบวนการ เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาแบบแยกส่วนหรือตามสายสาขาเศรษฐกิจสังคมมาเป็นแบบองค์ร่วม คือ การพัฒนาแบบรวมส่วนหรือบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และคนไทยทั้งหมดได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าที่ผ่านมา

8.3.2 เนื่องจากเป็นแผนชี้ทิศทางการพัฒนาฯ จึงไม่เน้นรายละเอียดของแนวทางการพัฒนาตามสาขาเศรษฐกิจและสังคมและมาตรการระยะสั้น ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติต้องดำเนินการตามปกติอยู่แล้วเพราะฉะนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำยุทธศาสตร์และแนวทางทั้งหมดไปกำหนดแผนงาน โครงการและมาตรการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายและโครงการที่ก่อให้เกิดผลต่อประชาชน ไม่ใช่องค์กรของรัฐ หรือเป็นโครงการพัฒนาที่ประชาชนตัดสินใจ หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐ

8.3.3 จัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์นั้น ควรดำเนินการแบบองค์รวม คือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกองค์กรจะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ มีการประสานจากการวิเคราะห์โดยยึดหลัก AFPเป็นกรอบในการจัดทำแผนงานและโครงการ แผนเงินและแผนคน โดยใช้ยุทธศาสตร์แนวทางของแผนควบคู่ไปกับพื้นที่เป็นเครื่องมือในการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ตลอดจนการติดตามประเมินผลประจำปี

8.3.4 สร้างดัชนีชีวะความสำเร็จ / ล้มเหลวของการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนฯ 8 ทั้งในระดับภาพรวมและแผนงานโครงการใน 5 ระดับ คือ

(1) ดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา วัดความก้าวหน้าโดยรวมในทุกด้าน : คนสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่ให้พัฒนาโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางมากน้อยเพียงใด

(2) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้านแต่ละด้านที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์เพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จและและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลักษณะผสมผสานระหว่าง A , f และกลุ่มเป้าหมาย เพื่อจะนำไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานโครงการในแต่ละสาขาให้มีประสิทธิภาพ

(3) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา

(4) ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลขององค์กรทุกระดับที่ดำเนินงานพัฒนาตามแนวทางประสานแผนงาน แผนเงิน แผนคน และประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายในการปรับปรุงคุณภาพและผลงานขององค์กร

(5) ดัชนีชี้วัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่างๆ รวบรวมข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างดัชนีชีวะประสิทธิผลของการพัฒนา (1) – (4)

5. ทศวรรษที่ห้าของการพัฒนา (2000s)

แนวคิดเชิงทฤษฎี (โปรดศึกษารายละเอียดจากบทที่ 2 และ 5: ทฤษฎีที่ 6)

ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) ผู้นำ 189 ประเทศได้ร่วมการประชุมสุดยอดที่กรุงนิวยอร์คและให้คำรับรอง **“ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Declaration)** ซึ่งกำหนดวาระการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคนและลดช่องว่างการพัฒนาให้เป็นจุดเริ่มต้นศตวรรษใหม่

ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษเป็นที่มาของ **“เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Declaration Goals หรือ MDGs)** ซึ่งกำหนดเวลาการบรรลุผลภายในปี ค.ศ. 2015 ประกอบด้วยเป้าหมายหลัก 8 ประการ เป้าหมายย่อย 18 ข้อ และตัวชี้วัด 48 ตัว

เป้าหมายหลัก 8 ประกอบด้วย

(1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย

(2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างน้อยในระดับประถมศึกษา

(3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี

(4) ลดอัตราการตายของเด็ก

(5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์

(6) ต่อสู้โรคเอดส์ มาเลเรียและโรคสำคัญอื่นๆ

(7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

ปฏิญญาแห่งสหัสวรรษยืนยันหลักการและคุณค่าของการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน 6 ประการ คือ

(1)เสรีภาพ

ชายหญิงมีสิทธิที่จะใช้ชีวิตและเลี้ยงดูบุตรของตนอย่างมีศักดิ์ศรี ปลอดภัยจากความหิวโหย และความหวาดกลัวต่อความรุนแรง การกดขี่หรือความอยุติธรรม สิ่งที่ประกันสิทธิดังกล่าวได้ดีที่สุด คือธรร-มาภิบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเจตน์จำนงของประชาชน

(2) ความเท่าเทียมกัน

พลเมืองและชาติทุกชาติจักต้องไม่ถูกปฏิเสธโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากาการพัฒนา ชายและหญิงจะต้องได้รับสิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน

(3) เอกภาพ

การจัดการปัญหาและสิ่งท้าทายต่างๆ ในระดับโลกจะต้องมีการกระจายต้นทุนและภาระต่างๆ อย่างเป็นธรรม ผู้ที่ประสบความยากลำบากหรือได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุด สมควรได้รับการช่วยเหลือจากผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด

(4) ขันติธรรม

มนุษย์ต่างต้องให้ความเคารพซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะมีความแตกต่างหลากหลายเพียงใดในด้านความเชื่อ วัฒนธรรมและภาษา ความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นภายในสังคมหรือระหว่างสังคมต่างๆ มิใช่สิ่งที่ควรต้องเกรงกลัวหรือปิดกั้น หากแต่ควรรักษาไว้ในฐานะที่เป็นสิ่งที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ชาติ สันติธรรมและการพูดจาธรรมความเข้าใจต่อกันระหว่างอารยธรรมต่างๆ เป็นสิ่งที่ควรได้รับการส่งเสริม

(5) ความเคารพต่อธรรมชาติ

ดำเนินตามหลักการการพัฒนาแบบยั่งยืนในการจัดการความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติด้วยความรอบคอบ. ด้วยวิธีทางนี้เท่านั้นที่เราจะสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์อันยิ่งใหญ่ ซึ่งธรรมชาติได้ให้แก่เราและคงเหลือไว้ให้คนรุ่นหลัง

(6) ความรับผิดชอบร่วมกันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

แบ่งปันความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก รวมทั้งจัดการกับภัยคุกคามที่มีต่อสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันระหว่างชาติต่างๆ ในโลกโดยอาศัยกลไกความร่วมมือพหุภาคีสหประชาชาติควรเข้ามามีบทบาทหลักเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความเป็นสากลมากที่สุด และประกอบไปด้วยผู้แทนจากต่างประเทศต่างๆ มากที่สุด

9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549 หรือ 2002-20006)

9.1 ความนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤติ สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังนี้

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่แล้วปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัฒน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำเอาวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งทางวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า โดยนำความคิดของทุกภาคส่วนในสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และระดับชาติ มาสังเคราะห์เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น “วิสัยทัศน์ร่วม” ที่สั่งคนไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พึงประสงค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาในประเทศ ในระยะปานกลาง ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

จากการประเมินผลการพัฒนาในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดสมดุล โดยประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาตร แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ “จุดอ่อน” ของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ คือ การทุจริตประพฤติมิชอบ ที่เกิดขึ้นทั้งในภาคราชการในภาคธุรกิจเอกชนขนาดเดียวกันคุณภาพการศึกษาของคนไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ไม่สามารถปรับตัวรู้เท่าทันวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งฐานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยอ่อนแอ ไม่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการธุรกิจด้อยประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความยากจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้น ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ความอ่อนแอของสังคมไทยที่ตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยม ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและปัญหาสังคมมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดทุนทางสังคมและทางเศรษฐกิจหลายประการ ซึ่งเป็น “จุดแข็ง" ของประเทศที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางพื้นฐานให้เกิดการปฏิรูปที่สำคัญทั้งทางสังคม การเมือง การบริหารภาครัฐ และการกระจายอำนาจ ขณะที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและพลังท้องถิ่นชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น สื่อต่างๆ มีเสรีภาพมากขึ้นเอื้อต่อการเติบโตของประชาธิปไตย การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยทั้งจุดแข็งของฐานการผลิตการเกษตรที่หลากหลาย มีศักยภาพเป็นแหล่งผลิตอาหารของโลกพร้อมทั้งมีธุรกิจบริการที่มีความเชี่ยวชาญ มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ และมีเอกลักษณ์ความเป็นไทย มีวัฒนธรรมที่เป็นจุดเด่น รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมเป็นปึกแผ่นและมีสถาบันหลักยึดเหนี่ยวทางจิตใจ ซึ่งจะช่วยเป็นภูมิคุ้มกันที่สำคัญในการลดความเสี่ยงจะกระแสโลกาภิวัตน์

ขณะเดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเป็นทั้ง “โอกาสและภัยคุกคาม” ต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น มีการปรับระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลกที่นำไปสู่กติกาการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศใหม่ และแนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจใหม่ในภูมิภาคทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอิทธิพลเพิ่มขึ้น รวมทั้งแนวโน้มการพัฒนาสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ที่มีเทคโนโลยีและการใช้ความรู้เป็นฐานการพัฒนา ทำให้ต้องเร่งเตรียมพร้อมทั้งการสร้างระบบ กลไกและพัฒนาคนให้สามารถปรับตัวรู้เท่าทันได้รวดเร็ว เพื่อคงสถานการณ์แข่งขันของประเทศและก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ได้เท่าทันโลกได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังมีความเปราะบางและมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวต่อเนื่อง และคาดว่าจะฟื้นตัวได้ช้ากว่าที่ประมาการไว้เดิม จะส่งผลต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทยซึ่งต้องปรับตัวให้ทันทั้งการ

เริ่มปรับฐานเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับฐานรากถึงระดับมหาภาค และการปรับนโยบายของเศรษฐกิจของประเทศที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ภายใต้สถานการณ์และแนวโน้มในอนาคตที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงเป็นแผนที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ ที่จำเป็นจะต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น และมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤต พร้อมทั้งวางรากฐานการพัฒนาระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างภาวะผู้นำร่วมกันในทุกระดับในอันที่จะสร้างพลังร่วมกันให้เกิดค่านิยมใหม่ในสังคม ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการประเทศใหม่ที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของโลก

9.2 วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศไทยในอนาคต 20 ปี มีจุดมุ่งหมายมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ ให้เกิด "การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย" และสร้างค่านิยมร่วม ให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนการคิด ทัศนคติ และกระบวนการทำงาน โดยยึด "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวใหม่ ที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพและก้าวตามโลกได้รู้เท่าทัน

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าที่ดีในสังคมไทย บนพื้นฐานของการอนุรักษ์วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของความเป็นไทย จึงได้กำหนดสภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์ โดยมุ่งพัฒนาสู่ "สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ" 3 ด้าน คือ

(1) สังคมคุณภาพ ที่ยึดหลักความสมดุล ความพอดี สามารถสร้างคนทุกคนให้เป็นคนดี คนเก่งพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะ พึ่งตนเอง คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีเมืองชุมชนน่าอยู่ มีระบบดี มีประสิทธิภาพ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองการปกครองโปร่งใส เป็นประชาธิปไตยตรวจสอบได้ และมีความเป็นธรรมในสังคมไทย

(2) สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่เปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็น ทำเป็น มีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันโลก เพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา รักษาและต่อยอดภูมิปัญญา

(3) สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ที่ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของเอกลักษณ์สังคมไทยที่พึงพาเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี มีจารีตประเพณีดีงาม มีความเอื้ออาทร รักภูมิใจในชาติและท้องถิ่น มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง ตลอดจนเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศ

ในการพัฒนาประเทศจะยึดหลัก "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นปรัชญานำทางให้การพัฒนายึดทางสายกลาง อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลพอดีและความพอประมาณอย่างมีเหตุผล นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันโลก คนไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาและรู้จักเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นคนดี มีคุณธรรมและซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สามารถรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าทางสังคมไทยที่มีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน อันจะเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล มีคุณธรรมและยั่งยืน

เพื่อก้าวสู่วิสัยทัศน์ร่วมของสังคมไทย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการวาง "บทบาทการพัฒนาประเทศ" ในอนาคตอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยคนในชุมชนมีส่วนร่วมที่จะวางรากฐานการพัฒนาเป็นสังคมและชุมชนที่เข้มแข็ง มีระบบบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับขณะเดียวกันมีการใช้ศักยภาพด้านเอกลักษณ์วัฒนธรรมที่ประนีประนอม เปิดกว้างในการพัฒนาเป็นแกนประสานการเจรจา เสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาคและใช้ศักยภาพด้านการผลิตและบริการเพื่อเตรียมพัฒนาประเทศสู่ความเป็นฐานเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยเฉพาะด้านการเกษตร การแปรรูปการเกษตรและอาหารการเป็นฐานท่องเที่ยวที่หลากหลาย และเป็นศูนย์กลางการศึกษาและวิทยาการที่เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค ด้านการขนส่งทางอากาศ ทางบกและทางน้ำ รวมทั้งการสื่อสารโทรคมนาคมภูมิภาค โดยอาศัยศักยภาพที่ได้เปรียบของพื้นที่เศรษฐกิจโครงข่ายบริการพื้นฐานที่พัฒนาขึ้นแล้ว เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ก้าวตามโลกอย่างรู้เท่าทัน

9.3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของวิสัยทัศน์ร่วม ภายใต้ "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" และสังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2524-2549) จึงกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ ไว้ดังนี้

9.4 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน สร้างความเข้มแข็งของภาคการเงิน ความมั่นคงและเสถียรภาพของฐานะการคลัง ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจระดับฐานรากมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่

(2) เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศไทยให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก โดยการพัฒนาคุณภาพคน ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูประบบสุขภาพ สร้างระบบคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน ให้เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืออย่างยั่งยืน มีการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสังคมไทย

(3) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ เป็นพื้นฐานให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เน้นการปฏิรูประบบบริหาร

จัดการภาครัฐ การบริหารจัดการที่ดีของภาคธุรกิจเอกชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา การสร้างระบบการเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคม และลดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(4) เพื่อแก้ปัญหาความยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเองให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกการภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา

9.5 เป้าหมาย

(1) เป้าหมายดุลยภาพทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจมหภาคให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวอย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพ โดยมีเป้าหมายให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี สามารถเพิ่มการจ้างงานใหม่ในประเทศได้ไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี มีอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี รักษาการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดให้คงอยู่เฉลี่ยประมาณร้อยละ 1-2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และรักษาทุนสำรองเงินตราต่างประเทศให้มีเสถียรภาพเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน รวมทั้งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตให้แข่งขันได้ โดยให้การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ให้ผลิตภาพการผลิตรวมในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อปี ผลิตภาพการผลิตรวมในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี และผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว โดยมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี และให้คนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี

(2) เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต ให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุล และขนาดครอบครัวที่เหมาะสม โดยรักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง คนไทยมีสุขภาพดี มีคุณภาพ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม ให้ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไป มีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี ในปี พ.ศ. 2549 ยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2549 ขยายการประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และให้มีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สร้างหลักประกันแก่คนไทยทุกช่วงวัย ตลอดจนเพิ่มความเข้มแข็งให้ชุมชนและประชาสังคม และใช้กระบวนการชุมชนเข้มแข็งขับเคลื่อนให้เกิดการมีส่วนร่วมพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ รวมทั้งปรับระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและประชาชนมีส่วนร่วม

(3) เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดี สร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขีดความสามารถจัดเก็บรายได้สูงขึ้นและมีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจให้โปร่งใส มีระบบตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

(4) เป้าหมายการลดความยากจน ให้มีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เอื้ออาทรต่อคนจน พร้อมทั้งเพิ่มโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างศักยภาพให้คนจนเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้ เพื่อลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศไทยอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี พ.ศ. 2549

10 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 250-2554 หรือ ค.ศ. 2007-2011)

10.1 ความนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศและเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างไรก็ตามในปีแรกของแผนฯ ประเทศไทยต้องประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อคนในสังคมเป็นอย่างมาก จึงต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพมั่นคง และลดผลกระทบจากวิกฤตที่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและความยากจนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนทรรศน์การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจให้ลุล่วง และสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ขณะเดียวกันมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สรุปได้ว่า ประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ขณะเดียวกันระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย การมีหลักประกันสุขภาพที่มีการปรับปรุงทางด้านปริมาณและคุณภาพ โดยครอบคลุมส่วนคนส่วนใหญ่ของประเทศ และการลดลงของปัญหายาเสพติด แต่เศรษฐกิจไทยยังไม่เข้มแข็งและอ่อนไหวต่อความผันผวนของปัจจัยภายนอก ขณะที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐ ที่ยังต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และแสวงหาประโยชน์รู้เท่าทันโลกาภิวัตน์และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

10.2 การเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาสถานะและทิศทางการปรับตัวของประเทศไทย

10.2.1 การเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกในหลายด้านที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งแนวโน้มของบริบทการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมี 5 บริบท ดังนี้

(1) การรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในตลาดการเงินของโลก ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า และบริการรวมทั้งคนในระหว่างประเทศมีความคล่องตัวมากขึ้น ประกอบกับการก่อตัวของศตวรรษแห่งเอเชียที่มีจีนและอินเดียเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อน

เศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายการค้าในเชิงรุก ทั้งการหาตลาดเพิ่มและการผลักดันให้ผู้ผลิตในประเทศปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้บนฐานความรู้ ฐานทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นไทย นอกจากนั้นปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจของโลกที่สะสมมานาน และการขยายตัวของกองทุนประกันความเสี่ยงจะสร้างความผันผวนต่อระบบการเงินของโลก จึงมีความจำเป็นต้องยกระดับการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และการเตรียมความพร้อมต่อการผันผวนของค่าเงินและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก

(2) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีชีวภาพเทคโนโลยีวัสดุ และนาโนเทคโนโลยี สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในด้านโอกาส และจะต้องมีการบริหารจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ทั้งการพัฒนาหรือสร้างองค์ความรู้รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมาผสมผสานร่วมกับจุดแข็งในสังคมไทย อาทิสร้างความเชื่อมโยงเทคโนโลยีกับวัฒนธรรมและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการมีการบริหารจัดการลิขสิทธิ์และสิทธิบัตรและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมกับชุมชน

(3) การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม ปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อประเทศไทย โดยด้านหนึ่งประเทศไทยจะมีโอกาสมากขึ้นในการขยายตลาดสินค้าเพื่อสุขภาพ และการให้บริการด้านอาหารสุขภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแพทย์พื้นบ้านสถานที่ท่องเที่ยวและการพักผ่อนระยะยาวของผู้สูงอายุ จึงนับเป็นโอกาสในการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยและนำมาสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ แต่ในอีกด้านก็จะเป็นการภัยคุกคามในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือและทักษะไปสู่ประเทศที่มีผลตอบแทนสูงกว่าขณะเดียวกัน การแพร่ขยายของข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดนทำให้การดูแลและป้องกันเด็กและวัยรุ่นจากค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์เป็นไปอย่างลำบากมากขึ้น ตลอดจนปัญหาการก่อการร้าย การระบาดของโรคพันธุกรรมไม่ๆ และการค้ายาเสพติดในหลายรูปแบบ

(4) การเคลื่อนย้ายของคนอย่างเสรี ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการขนส่งและกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้มีการเดินทางทั้งเพื่อการท่องเที่ยวและการทำธุรกิจในที่ต่างๆ ทั่วโลกมากขึ้น รวมทั้งสังคมและเศรษฐกิจฐานความรู้ ทำให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญของบุคลากรที่มีองค์ความรู้สูงต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในขณะที่กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจมุ่งสู่การส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานผู้ประกอบการ เพื่อไปทำงานในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องคำนึงถึงมาตรการทั้งด้านการส่งเสริมคนไปทำงานต่างประเทศ การดึงดูดคนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ และมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของคนในเชิงสุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

(5) การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนประชากรในโลกที่มากขึ้น ได้สร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกให้เสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบต่อความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ และการเกิดภัยธรรมชาติบ่อยครั้งขึ้น รวมทั้งการเกิด

การระบาดและแพร่เชื้อโรคที่มีรหัสพันธุกรรมใหม่ๆ เป็นเหตุให้เกิดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศและสนธิสัญญาเพื่อให้มีการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมโลกในประเด็นต่างๆ ร่วมกัน อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์เป็นต้นนอกจากนั้นการกีดกันทางการค้าที่เชื่อมโยงกับประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มีมากขึ้นประเทศไทยจึงต้องยกระดับมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยปกป้องฐานทรัพยากรเพื่อรักษาความสมดุลยั่งยืนของระบบนิเวศ ด้วยการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม และปรับรูปแบบการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขณะเดียวกัน ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และพัฒนาพลังงานทางเลือกเพื่อรองรับความต้องการใช้พลังงานในประเทศ

10.2.2 สถานะของประเทศ

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต การทบทวนสถานะของประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการประเทศ แสดงว่าประเทศไทยมีโอกาสการปรับตัวและได้รับประโยชน์จากสกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ยังต้องพัฒนาโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในหลายประการเพื่อให้คนไทยอยู่ดีมีสุข ซึ่งสรุปสถานะของประเทศที่สำคัญได้ดังนี้

(1) สถานะด้านสังคมของประเทศ

ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาคนระดับกลางและมีแนวโน้มการพัฒนาคนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยค่าดัชนีการพัฒนาคนของประเทศไทยในปี 2548 เท่ากับ 0.778 อยู่ในลำดับ 73 จาก 77 ประเทศ ซึ่งสูงกว่าจีนและเวียดนามแต่ต่ำกว่าญี่ปุ่น เกาหลี และสิงคโปร์ สำหรับการพัฒนาคุณภาพคนด้านการศึกษาขยายตัวเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว โดยจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 8.5 ปี ในปี 2548 และมีคนไทยที่คิดเป็นทำเป็นร้อยละ 60 ของประชากร ส่วนการขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีมากขึ้น แต่ความสามารถในการเรียนรู้โดยเชื่อมโยงนำความรู้ไปปรับใช้ของคนไทยยังอยู่ในระดับต่ำ คุณภาพการศึกษายังไม่เพียงพอในการปรับตัวเท่าทันการเปลี่ยนแปลง และเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้จึงเป็นประเด็นที่ต้องเร่งให้ความสำคัญระยะต่อไป แม้การศึกษาของแรงงานไทยที่จบการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.8 ในปี 2548 แต่ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานไทยยังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย เกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน และญี่ปุ่น ตลอดทั้งกำลังคนระดับกลางและระดับสูงยังขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพ และยังมีการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาเพียงร้อยละ 0.26 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยถึง 7 เท่า ตลอดจนการนำองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ยังอยู่ในระดับต่ำ จึงเป็นจุดอ่อนของไทยในการสร้างองค์ความรู้ นวัตกรรม รวมทั้งการวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ และเป็นจุดฉุดรั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันต่างประเทศ

ขณะเดียวกันคนไทยกำลังประสบปัญหาวิกฤติค่านิยมที่เป็นผลกระทบจากการเลื่อนเลื่อนไหลทางวัฒนธรรมต่างชาติ เข้าสู่ประเทศทั้งทางสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสาระสนเทศ โดยขาดการคัดกรองและเลือกและวัฒนธรรมที่ดีงาม ทำให้คุณธรรมและจริยธรรมของคนไทยลดลง โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน เนื่องจากวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป ทำให้สถาบันครอบครัว

สถาบันการศึกษาและสถาบันศาสนามีบทบาทในการอบรมเลี้ยงดู ให้ความรู้ปลูกฝังศีลธรรมให้มีคุณภาพและจริยธรรมลดน้อยลง นำไปสู่ค่านิยมและพฤติกรรมที่เน้นวัตถุนิยมบริโภคนิยมเพิ่มมากขึ้น ในด้านสุขภาวะคนไทยได้รับประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงร้อยละ 96.3 ในปี พ.ศ. 2548 การเจ็บป่วยโดยรวมลดลงเหลือ 1,798.1 ต่อประชากรพันคนในปี พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม คนไทยยังเผชิญกับการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง รวมทั้งโรคอุบัติใหม่หรือโรคระบาดซ้ำที่เป็นผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ ส่วนหลักประกันทางสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง และคนไทยยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงขึ้น สำหรับสถานะด้านชุมชน พบว่าสังคมไทยได้ปรับตัวเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การพัฒนาชนบทกับเมืองมีลักษณะแยกส่วนส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาของชุมชนชนบท อย่างไรก็ดี กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาและการจัดการความรู้มีมากขึ้น ส่งผลให้ชุมชนในการรวมตัว รวมกลุ่มและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาที่มากระทบกับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง พร้อมกับมีการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีกลไกการบริหารงานให้พร้อมรับภารกิจกระจายอำนาจ โดยภาครัฐได้ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เพื่อกับเพื่อการจัดทำแผนชุมชน 3,657 ตำบล การส่งเสริมกระบวนการประชาคมในการจัดทำแผนของส่วนท้องถิ่นและอำเภอ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชน การสร้างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน และกระบวนการมีส่วนร่วมสร้างงานสร้างอาชีพให้แก่ชุมชน ขณะที่ในด้านวัฒนธรรม ค่านิยมที่ดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่นยังถูกละเลยและมีการถ่ายทอดสู่คนรุ่นใหม่น้อย ทั้งระบบคุณค่าของสังคมไทยในเรื่องที่จิตสาธารณะ ความเอื้ออาทร และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเริ่มเสื่อมถอยอย่างไรก็ตาม สังคมไทยยังมีผู้นำการพัฒนาโดยเฉพาะผู้นำชุมชนและปราชญ์กระจายอยู่ทุกพื้นที่ประมาณ 1.7 ล้านคน และมีบทบาทสำคัญเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทำให้มีชุมชนต้นแบบที่มีความเข้มแข็งสามารถเป็นแบบอย่างเพื่อเรียนรู้และประยุกต์ใช้ทั่วทุกภูมิภาค ขณะเดียวกันพฤติกรรมการดำรงชีวิตและการปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนปรับเปลี่ยนไปจากอดีต โดยกระแสวัตถุนิยมที่เข้าสู่ชุมชนได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนในชุมชน ทำให้มีความสะดวกสบายสะดวกมากขึ้นแต่มีความสุขลดลง มีรายได้ไม่พอรายจ่าย มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนลดน้อยลงในลักษณะต่างคนต่างอยู่มากขึ้น

(2) สถานะด้านเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 57 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2548 และจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง โดยมีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นลำดับที่ 20 จากจำนวน 192 ประเทศในโลก โดยยังคงมีบทบาททางการค้าระหว่างประเทศ และรักษาส่วนแบ่งการตลาดไว้ได้ในขณะที่การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น ตลอดทางการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้ของประเทศไทยปรับตัวดีขึ้น ขณะที่โครงสร้างการผลิตมีจุดแข็งที่มีฐานการผลิตที่หลากหลาย ช่วยลดความเสี่ยงจากภาวะผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจและสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจไทยมีจุดอ่อนในเชิงโครงสร้างที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบ ชิ้นส่วน พลังงาน เงินทุน และเทคโนโลยี ในสัดส่วนที่สูงโดยที่ผลิตภาพการผลิตยังต่ำ การผลิตอาศัยฐานทรัพยากรมากกว่าองค์ความรู้ มีการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและบริโภคอย่างสิ้นเปลือง ทำให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมและผลกระทบในด้านสังคมตามมา โดยไม่ได้มีการสร้างภูมิคุ้มกันอย่างเหมาะสม ส่วนโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านขนส่ง และโลจิสติกส์ยังขาดประสิทธิภาพและการเชื่อมโยงผิดเป็นระบบทำให้มีต้นทุนสูงถึงร้อยละ 16 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอีกทั้งภาคขนส่งยังมีสัดส่วนการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์สูงถึงร้อยละ 38 นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศและสื่อสาร และนำเข้าเพื่อการอุปโภคบริโภค ยังไม่กระจายไปสู่พื้นที่ชนบนจากเพียงพอและทั่วถึง ส่วนโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของไทยต่างอยู่ในระดับต่ำและตกเป็นรองประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคู่แข่งทางการค้า อย่างไรก็ดีประเทศไทยมีจุดแข็งอยู่ที่การมีเสถียรภาพเศรษฐกิจในระดับที่ดีจากการดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ดี โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2548 อัตราการว่างงานอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 2 และทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศอยู่ในระดับ 52.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นระดับที่มีความเพียงพอในการเป็นภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากภายนอก อย่างไรก็ตามราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมาตั้งแต่ปลายปี 2547 และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงปัญหาความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างที่พึ่งพิงจากภายนอกมากเกินไป รวมทั้งประเทศไทยยังมีฐานะการออมที่ต่ำวัดการลงทุน จึงต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศทำให้ประเทศมีความเสี่ยงจากการขาดทุนบัญชีเดินสะพัดและจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบภูมิคุ้มกันเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขบริบทโลก ที่มีการเคลื่อนย้ายเสรีของคนองค์ความรู้เทคโนโลยี เงินทุน สินค้าและบริการ สำหรับการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหา

ความยากจน มีส่วนช่วยให้ความยากจนลดลงตามลำดับและการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างช้าๆ ในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนประชากรที่ยังอยู่ภายใต้เส้นความยากจนซึ่งเป็นระดับรายได้ 1212 บาทต่อเดือนอยู่จำนวน 7.3 4,000,000 คนคิดเป็นร้อยละ 11.3 ของประชากรทั้งประเทศสำหรับการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นอย่าช้าๆ โดยค่าดัชนีจีนี่ (Gini coefficient) ของประเทศไทยเท่ากับ 0.499 ลดลงต่อเนื่องจาก 0.525 ในปี 2543 และ 0.501 ในปี 2545 แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ต้องได้รับลำดับความสำคัญเนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วการกระจายรายได้ในประเทศไทยยังมีความเท่าเทียมน้อยกว่าหลายประเทศ

(3) สถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในอดีตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67,000,000 ไร่ในช่วง 40 ปี ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง และภัยธรรมชาติ ที่บ่อยครั้งและรุนแรงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลงโดยป่าชายเลนลดลงจาก 2,000,000 ไร่ เหลือ 1,500,000 ไร่ อัตราการจับสัตว์น้ำลดลง 3 เท่า แหล่งปะการังและหญ้าทะเลสภาพเสื่อมโทรม สำหรับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ก็กำลังถูกทำลายอย่างรวดเร็วสาเหตุมาจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่ทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตชนิดต่างๆ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ทำให้อัตราการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตเพิ่มขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรม มีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของจำนวนประชากร และแบบแผนการดำรงวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น โดยคุณภาพอากาศและน้ำอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีมากขึ้นเกินศักยภาพในการกำจัดได้ทัน ขณะที่การนำเข้า

สารอันตรายที่ใช้ในการผลิตมีมากขึ้น โดยขาดกลไกการจัดการในการควบคุมกระบวนการผลิต การจัดเก็บ การขนส่ง ทำให้เกิดการแพร่กระจายในสิ่งแวดล้อมและปนเปื้อนห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำกัดรวมทั้งมีความซ้ำซ้อน มีช่องว่างและขาดการบังคับใช้

(4) สถานะด้านการบริหารจัดการประเทศ กระบวนการบริหารจัดการประเทศได้เริ่มเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมกับภาครัฐมากขึ้น แต่ภาคประชาชนและถ้าสาธารณะอื่นๆ ยังมีบทบาทจำกัด กล่าวคือ ภาคการเมืองปรับตัวเข้มแข็งขึ้นและมีเสถียรภาพอย่างมาก ขณะที่ยังมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ ขณะที่การปฏิรูประบบราชการนำไปสู่ความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กระบวนการบริหารจัดการยังมีลักษณะปิดค่อนข้างมาก และยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการประเมินการพัฒนาระบบราชการในด้านต่างๆ โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับดีขึ้นไป และมีคะแนนเฉลี่ยในภาพรวมเท่ากับ 3.82 ในปี พ.ศ. 2547 ส่วนภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและขยายบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งด้านการเมือง และการพัฒนาท้องถิ่นสัดส่วนผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นร้อยละ 7 12.6 ในปีพ.ศ. 2548 สำหรับภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง แล้วมีการบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาลมากขึ้นผลการจัดอันดับธรรมาภิบาลของพรรคเอกชนของสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการ (Institute for Management Development IMD) ปรากฏว่าประเทศไทยมีอันดับดีขึ้น จากอันดับที่ 36 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 30 ในปี 2549 แต่ยังไม่มีพลังเพียงพอที่จะขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชนโดยรวมโดยเฉพาะธุรกิจนอกตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐดังกล่าวยังไม่ตอบสนองต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ยังไม่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการนี้ส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในการดำเนินงานการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้ามากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่เข้มแข็งและขาดอิสระในการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการพึ่งตนเอง นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมและกฎหมายปรับตัวไม่ทันการจึงเปลี่ยนแปลง จึงยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมกับทุกภาคีขณะที่กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐยังขาดประสิทธิภาพ และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกรัฐยังมีบทบาทจำกัด ขาดการทำงานเป็นเครือข่ายที่จะก่อให้เกิดพลังร่วมในการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐมีแนวโน้มดีขึ้นต่อเนื่อง โดยดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชั่น จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3.8 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนนในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ทั้งวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึก ยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ประกอบกับการขาดคุณภาพและจิตสำนึกสาธารณะ จึงทำให้ไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและการทุจริตประพฤติมิชอบที่ซับซ้อนมากขึ้น

10.2.3 แนวคิดและทิศทางการปรับตัวของประเทศไทย

(1) แนวคิดหลัก

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศไทยในอนาคต ตลอดทั้งการทบทวนผลการพัฒนาและสถานะของประเทศ สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างการพัฒนาของประเทศที่ไม่สมดุล ไม่ยั่งยืน และอ่อนไหวต่อผลกระทบจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวหันมาทบทวนกระบวนทัศน์การพัฒนาในทิศทางที่พึ่งตนเองและมีภูมิคุ้มกันมากขึ้น โดยยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวทางปฏิบัติควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพื่อให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปในทางสายกลาง บนพื้นฐานดุลยภาพเฉลิมพลวัตของการพัฒนาที่เชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาที่เชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยมีการวิเคราะห์อย่าง “มีเหตุผล” จะใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ความสนใจระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง โดยมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอ พร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” ในการพัฒนาด้านต่างๆ ด้วยความรอบคอบ เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีของสังคมไทย รวมทั้งการเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม”จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วยความเพียร อันจะเป็นภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ นอกจากนี้ยังได้ยึดความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของเราจะธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้วยแล้ว

(2) ทิศทางการปรับตัวของประเทศไทย

การพัฒนาประเทศสามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จำเป็นต้องสร้างความแข็งแกร่งของระบบแรกโครงสร้างต่างๆ ภายในประเทศให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยให้ความสำคัญต่อการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพ และความได้เปรียบด้านอัตลักษณ์และคุณค่าของชาติ ทั้งทุนสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเป็นเสมือนเสาเข็มหลักในการพัฒนาประเทศ โดยการเสริมสร้างทุนสังคม ที่มุ่งพัฒนาศักยภาพคนในทุกมิติทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ครอบครัวมีความอบอุ่น มั่นคง ชุมชนมีความเข้มแข็ง และรวมพลังเป็นเครือข่ายในการพัฒนาสำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจไทยสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวยังมีเสถียรภาพ มีคุณภาพ มีการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุน ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างศักยภาพและภูมิคุ้มกันของเศรษฐกิจฐานราก เพื่อกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ในส่วนของการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมสิทธิชุมชนในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรเพื่อสงวนรักษาให้ทุนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมคงความอุดมสมบูรณ์เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ และเป็นรากฐานการดำรงชีวิตของคนไทยให้มีความสุขอย่างยั่งยืนขณะเดียวกันจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบ โครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารประเทศไทย อยู่บนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย โดยบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและทุกระดับในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน พร้อมทั้งปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ลดบทบาทอำนาจของข้าราชการในส่วนกลางและเพิ่มบทบาท มอบอำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินการและกระจายการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และชุมชน ส่งเสริมบทบาทเอกชนและการปฏิรูปธุรกิจเอกชนให้เข้มแข็ง สุจริต โปร่งใส และเร่งปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อสร้างสมดุลในการจัดสรรและกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้ทั่วถึงเป็นธรรม โดยต้องดำเนินการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงควบคู่ไปด้วย อันจะสนับสนุนให้การบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงนำไปสู่สันติสุขความยั่งยืน

10.3 วิสัยทัศน์และพันธกิจ

10.3.1 วิสัยทัศน์ประเทศไทย

มุ่งพัฒนาสู่ "สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน" (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี

10.3.2 พันธกิจ

เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ "สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน" "ภายใต้แนวปฏิบัติของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เห็นควรกำหนดพันธกิจของการปะทะหน้าประเทศ ดังนี้

(1) พัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม นำความรอบรู้เท่าทัน มีสุขภาวะที่ดี อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่น ชุมชนที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้ดุลยภาพของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม มุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์ บนพื้นฐานการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ มีระดับการออมที่พอเพียง มีการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และนวัตกรรม ใช้จุดแข็งของความหลากหลายทางชีวภาพและเอกลักษณ์ความเป็นไทย ควบคู่กับการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ และการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ พลังงาน กฎกติกาและกลไกลสนับสนุนการแข่งขันและกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

(3) ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีการสร้างสรรค์คุณค่า สนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้และสร้าง

ภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร คุ้มครองสิทธิ์และส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร

11. (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 หรือ ค.ศ. 2012-2016

11.1 บทนำ

การจัดทำแผนพัฒนาประเทศของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกเมื่อปี 2504 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไข รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 การพัฒนาประเทศอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงเป็นจุดเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการวางแผนที่ยึด "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" ตามแนวพระราชดำรัส "เศรษฐกิจพอเพียง" มี "การพัฒนาแบบองค์รวม" และเริ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 10 ได้ น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศผลการพัฒนาประเทศก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ข้อสรุปว่า การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้า การพัฒนาสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงประยุกต์ใช้ในการพัฒนาหน้าประเทศที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอนหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ หัวต่อเนื่องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงอัญเชิญหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ เน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้กับภาคส่วนต่างๆ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ยังคงน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาพื้นฐาน มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศภายใต้ทุนสำคัญ 3 ทุน ได้แก่ ทุนสังคม ทุนทรัพยกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผลการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พบว่าสังคมไทยได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้อย่างกว้างขวางในทุกภาคส่วนขณะที่ความอยู่เย็นเป็นสุขในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 อยู่ระหว่างร้อยละ 66-67 ใกล้เคียงกับร้อยละ 65 ในปี 2549 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การมีงานทำความเข้มแข็งของชุมชน และความอบอุ่นของครอบครัว ส่งผลต่อความอยู่เย็นเป็นสุข อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ ความสมานฉันท์ในสังคม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศขาดความสมดุล รวมถึงสุขภาวะของคนไทยในด้านคุณภาพการศึกษา การพัฒนาหน้าประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางระดับโลกและในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทางโอกาสที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ขณะที่ต้องคำนึงภัยคุกคามและจุดแข็งที่ใช้ผลักดันการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า รวมทั้งแก้จุดอ่อนที่มีอยู่ไม่ให้เป็นอุปสรรคการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งประเมินศักยภาพของประเทศและผลการพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีภูมิคุ้มกัน

ต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

11.2 การประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ

11.2.1 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งที่จะเป็นโอกาสและอุปสรรค ดังนี้

11.2.1.1 การเปลี่ยนแปลงในระดับโลกที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) กฎกติกาใหม่ของโลกหลายด้านส่งผลให้ทุกประเทศต้องปรับตัว วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของโลกที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการบริหารจัดการสหกิจโลกทางด้านการค้า การลงทุน การเงิน สิ่งแวดล้อมและสังคมเพื่อการจัดระเบียบใหม่ของโลก ครอบคลุมถึงกฎระเบียบด้านการค้า การลงทุน การเงิน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา พันธกรณีและข้อตกลงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพผู้มีอากาศ มาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของโลกร้อน และกฎ ระเบียบด้านสังคมมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดความเคารพและรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

2) การปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจโลกหลายศูนย์กลางรวมทั้งภูมิภาคเอเชีย ซึ่งทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อาทิ ฮ่องกง เกาหลีสิงคโปร์ ไต้หวัน และกลุ่มประเทศอาเซียน ที่มีแนวโน้มเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของโลก ขณะที่นโยบายกันทั่วประเทศเปิดประเทศของจีน รัสเซีย พลวัตการขยายตัวของบราซิลอินเดีย การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในภูมิภาคเอเชียจะช่วยเพิ่มกำลังซื้อในตลาดโลกทั้งนี้การรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญต่อประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้แก่ การรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชีย ภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับ จีน ญี่ปุ่นและอินเดีย และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 รวมทั้งกรอบความร่วมมืออื่นๆ อาทิ กรอบความร่วมมือเอเชีย-แปซิฟิก จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะรองรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

3) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ประชากรสูงอายุในโลกจะเพิ่มขึ้นอีก 81.86 ล้านคน และการเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศสำคัญๆ ในโลก มีผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายกำลังคนข้ามประเทศ เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะที่โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้นเป็นการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีมากขึ้น มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้ทดแทนกำลังแรงงานที่ขาดแคลน โครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณเปลี่ยนแปลงไป ประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณสำหรับการลงทุนพัฒนาด้านอื่นๆ ลดลง

4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอุณหภูมิโลกสูงขึ้น โดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้งและทวีความรุนแรง อาทิ แผ่นดินไหว ดินถล่ม ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ไฟป่า ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกอ่อนแอสูญเสียพันธุ์พืชและสัตว์ พื้นผิวโลก

เปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งเนื่องจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น นำไปสู่การย้ายถิ่นฐานของประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเล รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน เขตท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง โรคระบาดเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชากรรวมทั้งการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง สร้างความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตรและธัญญาหารของโลก ร่วมทั้งกระทบต่อภาคสังคม อาทิ ปัญหาความยากจน การอพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากร

5) ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของโลกมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาสำคัญความต้องการพืชพลังงาน สินค้าเกษตรและอาหารมีแนวโน้มพึ่งพิงจากการเพิ่มประชากรโลก แต่การพี่ผลิตพืชอาหารลดลงด้วยข้อจำกัดด้านพื้นที่ เทคโนโลยีที่มีอยู่และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานในอนาคต ส่งผลให้ผลผลิตอาหารสู่ตลาดลดลง ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรโลก หรือมีราคาสูงเกินกว่ากำลังซื้อโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยากจน อาจนำไปสู่การเกิดวิกฤตอาหารโลก

6) ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี ทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นาโนเทคโนโลยี เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการทำงานของสมองและจิต ซึ่งจะเป็นได้ทั้งโอกาสและภัยคุกคามในการพัฒนา อทิ การจารกรรมข้อมูลธุรกิจหรือข้อมูลส่วนบุคคล ประเทศที่พัฒนาเทคโนโลยีได้ช้าจะกลายเป็นผู้ซื้อและมีผลิตภาพต่ำไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ และการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาจึงเป็นความท้าทายในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและลดความเหลื่อมล้ำ

7) การก่อการร้ายสากลเป็นภัยคุกคามประชาคมโลก การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวทั่วโลกและรุนแรง มีรูปแบบและโครงข่ายที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ต้องเตรียมความพร้อมและสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติจากภัยก่อการร้าย

11.2.1.2 การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ สรุปได้ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงสภาวะด้านเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสูง ภาคเกษตรเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ และเป็นฐานในการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจ ขณะที่การเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศไทยกับเศรษฐกิจต่างประเทศทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมทางการค้าและการลงทุน โดยการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย แต่จากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำและขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง ทำให้บทบาทของการลงทุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วนของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย กฎ และระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการจัดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม และเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลทางเศรษฐกิจ

2) การเปลี่ยนแปลงสภาวะด้านสังคม ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ จากการมีโครงสร้างประชากรที่ไว้สูงอายุเพิ่มขึ้น วัยเด็กวัยแรงงานลดลง คนไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกช่วงวัยแต่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา และสติปัญญาของเด็กมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ และผลิตแรงงานตามประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้น และมีการจัดสวัสดิการทางสังคมในหลายรูปแบบ แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรเป็นปัญหาการพัฒนาประเทศ สังคมไทยเผชิญวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย รวมถึงเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและการเพิ่มขึ้นของการพนันโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเยาวชน แต่คนไทยตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมและระบบธรรมาภิบาลมากขึ้น

3) การเปลี่ยนแปลงสภาวะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรง กระทบต่อผลผลิตภาคการเกษตรความยากจน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ประเทศไทยยังมีความมั่นคงด้านอาหาร แม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความต้องการพืชพลังงาน

4) การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น แต่ความขัดแย้งทางการเมืองและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงดำรงอยู่และส่งผลต่อเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของประชาชนและความเชื่อมั่นของนานาประเทศ ตลอดจนความสงบสุขที่ลดลง ขณะที่ประสิทธิภาพภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมที่ดีขึ้น แต่ขีดความสามารถในการป้องกันการทุจริตจัดต้องปรับปรุง การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจและมีความไม่ชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่กับราชการส่วนกลาง ขณะเดียวกัน การคอรัปชั่นยังคงเป็นปัญหาสำคัญของไทยกลุ่มคนรุ่นใหม่เห็นว่าการคอร์รัปชั่นเป็นเรื่องที่ยอมรับได้

11.3.2 การประเมินความเสี่ยงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ประเทศไทยจะเผชิญกับความเสี่ยงที่ต้องเตรียมการสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศ พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ 6 ประการ ดังนี้

11.2.2.1 การบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและระหว่างประชาชนกับประชาชนในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นแต่การมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับนโยบายมีน้อย เจ้าหน้าที่รัฐย่อหย่อนในการปฏิบัติตามหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง การดำเนินงานไม่โปร่งใส เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทย

11.2.2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การขยายตัวทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิตดั้งเดิม โดยเฉพาะทุน และแรงงานราคาถูกที่นี่ผลิตภาพการผลิตต่ำเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะที่ผ่านมาพึ่งภาคส่งออกและการลงทุนเป็นหลัก ผลตอบแทนแรงงานในภาคเกษตรมีสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับนอกภาคเกษตรเกษตรกรประสบความยากจนและมีปัญหาหนี้สิน ความต้องการใช้พลังงานของไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น มีการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศจำนวนมาก

11.2.2.3 โครงสร้างประชากรที่มีไว้สูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรวัยเด็กวัยแรงงานลดลงประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2568 ขณะที่ประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลงลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 อาจจะกระทบต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจในอนาคต การแข่งขันเพื่อแย่งชิงรายงานจะมีมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานคุณภาพ ภาครัฐและครัวเรือนจะมีภาระจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ส่งผลต่อภาระงบประมาณของภาครัฐ และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการดูแลสุขภาพอนามัย และการจัดสวัสดิการทางสังคม

11.2.2.4 ค่านิยมที่ดีงามของไทยเสื่อมถอย กระแสโลกาภิวัตน์มีผลกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมที่ดีงาม ส่งผลให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยม คนไทยให้ความสำคัญกับศีลธรรมและวัฒนธรรมที่ดีงามลดลง ทั้งการดำรงชีวิตประจำวัน การใช้ชีวิตความสัมพันธ์กับผู้อื่น มุ่งหารายได้เพื่อสนองความต้องการ การช่วยเหลือเกื้อกูลกันลดลง ความมีน้ำใจไมตรีน้อยลง ต่างแก่งแย่งเอารัดเอาเปรียบกัน ทำให้คนไทยขายความสามัคคี การเข้าเคารพสิทธิ์ผู้อื่น และกันยึดถือประโยชน์ส่วนรวม

11.2.2.5 ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงท้งในด้านกายภาพกายภาพ การใช้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ การใช้ทรัพยากรสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ รวมไปถึงการกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง กระทบต่อฐานการผลิตภาคเกษตร ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงานสุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน

112.2.6 ประเทศไทยยังคงมีความเสี่ยงด้านความมั่นคง ทั้งที่มาจากปัญหาการก่อความไม่สงบในประเทศ ปัญหาการก่อการร้าย วิกฤตเศรษฐกิจและการแข่งขันด้านต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติมีความรุนแรงและผลกระทบสูง มีแนวโน้มจะมีความรุนแรงรับผลกระทบเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป เป็นประเด็นท้าทายต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการบริหารวิกฤติการณ์ การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองฉับไว และการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกอย่างต่อเนื่อง

11.2.3 การสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกันประเทศดังนี้

11.2.3.1 ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่ยึดโยงคนในชาติให้ก่อเกี่ยวกันอย่างนั้นแฟนเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะรัชกาลปัจจุบันที่ส่งเป็นแบบอย่างของการดำรงชีวิตบนทางสายกลางความพอเพียง รวมถึงทรงให้ความสำคัญกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของพสกนิกรในทุกด้าน

11.2.3.2 การพัฒนาประเทศให้อยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย การวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ในการปรับเปลี่ยนการผลิตจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่การใช้ความรู้และความชำนาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

11.2.3.3 สังคมไทยมีค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีงาม วัฒนธรรมไทยที่ดีงามสามารถยึดโยงคนไทยให้เป็นเอกภาพ ลดอิทธิพลของความทันสมัยและความขัดแย้งในสังคมไทย ประชาชนนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับชีวิตประจำวัน ครอบครัวบ่มเพาะความเป็นไทยที่มีจิตสำนึก และอัตลักษณ์ให้บุตรหลานได้ตระหนักถึงรากเหง้าของตนเอง

11.2.3.4 ภาคการเกษตรเป็นฐานรายได้หลักและความมั่นคงด้านอาหารของประเทศก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ทั้งแหล่งสร้างงาน แหล่งผลิตอาหาร และเชื่อมโยงวิถีชีวิตของสังคมไทย มีส่วนสำคัญในการลดความยากจน สร้างงาน และลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

11.2.3.5 ชุมชนเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสวะสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนารากฐานของประเทศให้มั่นคงชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลไกชุมชนสามารถท้องถิ่นพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรือง

11.3 ประเด็นการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

ภาคใต้สถานสถานการณ์เปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พร้อมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อนและข้อจำกัดที่เป็นจุดเสี่ยงของประเทศ รวมทั้งภูมิคุ้มกันที่จะต้องเร่งเสริมสร้างให้เข้มแข็งมากขึ้นในสังคมไทย ได้นำมาสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนาสำคัญเพื่อเป็นกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ดังนี้

11.3.1 การเตรียมคนไทยให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ ไฟเรียนรู้ มีคุณธรรมจริยธรรมค่านิยมที่ดีงาม รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ควบคู่กับการเสริมสร้างพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแหล่งเรียนรู้ในระดับชุมชน

11.3.2 การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยเหมือนปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและยั่งยืน มีฐานการพัฒนาที่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับการปรับ

โครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกกลาง อัฟริกา และเศรษฐกิจในประเทศ ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์และการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพบนฐานของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมพัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์และเมืองสร้างสรรค์ สร้างความเข้มแข็งภาคการเกษตรและความมั่นคงด้านอาหารพร้อมทั้งให้ขยายเศรษฐกิจฐานรากให้มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น มีระบบค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการหน่วยงานที่เป็นธรรม มีการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะความรู้ทางด้านการผลิตและการบริหารจัดการ การเข้าถึงทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย เพื่อเพิ่มโอกาสการประกอบสัมมาอาชีพที่มั่นคง รวมทั้งพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีคุณภาพและครอบคลุมอย่างทั่วถึง

11.3.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย มุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และการจัดการความรู้ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาพเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคม และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกระตุ้นชุมชนและภาคประชาสังคมร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาคอาเซียนและโลก

11.3.4 การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม เน้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ควบคู่กับการพัฒนากำลังคนที่มีสมรรถนะสูง บริหารจัดการโลจิสติกส์พัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ระบบราง พัฒนาบริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง และสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน รวมทั้งปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

11.3.5 การส่งเสริมความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาทั้งในระดับอนุภาพและภูมิภาคเน้นสร้างความเชื่อมโยงด้านการขนส่ง และระบบโลจิสติกส์ที่ประสิทธิ์ภาพรองรับการขยายตัวด้านการค้า การลงทุนผ่านการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดม การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่เชื่อมโยงภูมิภาคเอเชียใต้

11.3.6 การเตรียมความพร้อมของไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้ความสำคัญในการสร้างความตระหนักในความสำคัญของประชาคมอาเซียน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้สามารถแข่งขันได้ และใช้ประโยชน์จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พัฒนาทักษะแรงงานให้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงานอาเซียน รวมทั้งการปรับกฎ ระเบียบ และการจัดการเชิงสถาบันให้สอดคล้องกับกฎกติกาของอาเซียน

11.3.7 การบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหาร และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มุ่งพัฒนา ปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำ ต้นทุน พัฒนาระบบโครงข่ายกระจายน้ำ และความมั่นคงด้านน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปรับปรุงระบบประสิทธิภาพการใช้น้ำ ฟื้นฟูและพัฒนาที่ดินเสื่อมสภาพให้เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม แก้ไข

ปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตอนุรักษ์ ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบ กระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม ป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

11.3.8 การยกระดับขีดความสามารถในการปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ให้ความสำคัญกับการวางแผนรองรับและจัดการปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อรองรับภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตภาวะโลกร้อน

11.3.9 การบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม พัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรควบคู่ไปกับปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม

11.4 วิสัยทัศน์และทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มุ่งพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาของเสร็จกิจพอเพียง และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกระดับ ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ความสำคัญกับการพัฒนากับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม พัฒนาประเทศสู่ความสมดุลย์ในทุกมิติอย่างบูรณาการ และเป็นองค์รวม และยึดวิสัยทัศน์ปี พ.ศ. 2570 ดังนี้

"คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลกสามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี"

1.4.1 วิสัยทัศน์และพันธกิจการพัฒนาประเทศ การจัดทำแผนพัฒนาในระยะ 5 ปี ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาวดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงในช่วงระยะ 5 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงประกอบด้วยวิสัยทัศน์และพันธกิจ ดังนี้

11.4.1.1 วิสัยทัศน์ "สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง"

11.4.1.2 พันธกิจ

(1) สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ทุกคนมีความมั่นคงในชีวิตได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใสเป็นธรรม

(2) พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและการดำรงชีวิตเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปรับตัวรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง

(3) พัฒนาฐานการผลิตและบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ความคิดสร้างสรรค์ และภูมิปัญญา สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

(4) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ

11.4.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

11.4.2.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรมและเป็นสังคมสงบสันติสุข

(2) เพื่อพัฒนาคนไทยทุกกลุ่มวัยเป็นองค์รวมทั้งทางกาย ใจ สติปัญญา อารมณ์คุณธรรม จริยธรรม และสถาบันทางสังคมมีบทบาทหลักในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ

(3) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพและยั่งยืน เป็นผู้นำการผลิตสินค้าและบริการบนฐานปัญญาและความคิดสร้างสรรค์ในภูมิภาคอาเซียน มีความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ

(4) เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ

11.4.2.2 เป้าหมายหลัก

(1) ความอยู่เย็นเป็นสุข และความสงบสุขของสังคมไทยเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลง และภาพลักษณ์การคอรัปชั่นดีขึ้น

(2) คนไทยมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะดีขึ้น และสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น

(3) เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่เหมาะสมตามศักยภาพของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มคุณค่าผลิตภัณฑ์ของวิตวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม GDP ให้มีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 และลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(4) คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพิ่มประสิทธิภาพการ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลย์ของระบบนิเวศ

11.4.2.3 ตัวชี้วัด

(1) ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ดรรชนีความสงบสุข สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มที่มีรายได้น้อยร้อยละ 10 สัดส่วนแรงงานนอกระบบ

ที่สามารถเข้าถึง การคุ้มครองทางสังคม คดีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐต่อ 10,000 ครัวเรือน คดีในศาลปกครองต่อ 10,000 ครัวเรือน และดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตประพฤติมิชอบไม่ต่ำกว่า 5.0 คะแนน

(2) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย สัดส่วนผู้ใช้อินเตอร์เน็ตเพื่อการเรียนรู้จำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ และดัชนีความอบอุ่นของครอบครัว

(3) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ผลิตภาพการผลิตรวมอันดับความสำคัญในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อ GDP

(4) คุณภาพน้ำและอากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ และสัดส่วนการปล่อยการเรือนกระจกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

11.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

การพัฒนาประเทศให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภาพในและภายนอกประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็ว คาดการณ์ได้ยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม โดยเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง และเสริมรากฐานของประเทศด้านต่างๆ ให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจโดยถามความรู้และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มีดังนี้

11.5.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับ

11.5.1.1 การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง มุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีฐานการพัฒนาที่ทั่วถึงและยั่งยืน พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่มีความหลากหลายและแข่งแกร่งมากขึ้น ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม ปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบให้สนับสนุนการกระจายรายได้และเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรกาถึงของทรัพย์สิน พัฒนาการใช้ประโยชน์เทคโนโลยีและสารสนเทศและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมแก่คนในสังคมไทย รวมทั้งยกระดับคุณภาพระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมทุกคนอย่างทั่วถึงสอดคล้องกับความต้องการความจำเป็น

11.5.1.2 การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐานเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ มุ่งพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง การจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย เสริมสร้าง

เจคคติด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายและพัฒนาระบบฐานข้อมูล ในการคุ้มครองทางสังคม ให้ครอบคลุมประชาชนทุกคนตามสิทธิและสามารถเข้าถึงบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

11.5.1.3 การเสริมสร้างพลังให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ให้ทุกคนสามารถแสดงออกทางความคิดสร้างสรรค์ เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ส่งเสริมให้ผ่านเอกชน ภาพประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพลัง ร่วมในการพัฒนาสังคม พัฒนามาตรฐานระบบการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค ส่งเสริมบทบาทสตรีในระดับการบริหารและการตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสุนการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

11.5.1.4 การสานสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมไม่มีคุณค่าร่วมและตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคม และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบตรวจสอบและการรับผิดชอบที่รัดกุม โดยสร้างค่านิยมใหม่ที่ยอมรับร่วมกันบนฐานของความไว้เนื้อเชื่อใจและเกื้อกูลกันในสังคม ส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองที่มีธรรมาภิบาลนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ถูกต้องและเหมาะสมเสริมสร้างระบบบริหารราชการให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ มีระบบถ่วงดุลอำนาจ การตรวจสอบที่เข้มงวดและรอบด้าน พัฒนาข้าราชการให้มีคุณภาพสูง มีคุณธรรม จริยธรรมทางอาชีพและมีความรับผิดชอบ ปฏิรูปการเมืองไทยทั้งระบบให้เป็นประชาธิปไตยของมวลชน สร้างความเท่าเทียมในกระบวนการยุติธรรมและเพิ่มช่องทางในการรับข้อร้องเรียนและให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้เสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสนับสนุนการใช้สื่อเพื่อสังคมทางในระดับประเทศและท้องถิ่น และสังคมออนไลน์ให้เป็นพลังหนุนเสริมการพัฒนา

11.5.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญกับ

11.5.2.1 การปรับโครงสร้างการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม เป็นการส่งเสริมคู่สมรสที่มีความพร้อมให้มีบุตรเพิ่มขึ้น และรักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ไม่ให้ต่ำกว่าระดับที่เป็นอยู่ปัจจุบันสนับสนุนการกระจายตัว และส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานของประชากรให้เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพโอกาสและทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่

11.5.2.2 การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปง มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย สอดแทรกการพัฒนาคนด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการเกื้อกูล พัฒนาทักษะให้คนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ต่อยอดสู่การสร้างนวัตกรรมที่เกิดจากการฝึกฝนเป็นความคิดสร้างสรรค์ ปลูกฝังการพร้อมรับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น และมิจิตใจที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัยพัฒนาคนด้วยการเรียนรู้ในศาสตร์วิทยาการให้สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลาย สอดคล้องกับแนวโน้มการจ้างงานและเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สร้างจิตสำนึกให้คนไทยมีความรับผิดชอบต่อสังคม เคารพกฎหมาย หลักสิทธิมนุษยชน สร้างค่านิยมการผลิตและบริโภคที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เรียนรู้การร้องรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ

11.5.2.3 การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพเป็นองค์รวม โดยสร้างเสริมสุขภาวะคนไทยให้มีความสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ พัฒนาความรู้และทักษะในการดูแลสุขภาพของตนเองครอบครัว ชุมชน สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพควบคู่กับการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพ พร้อมทั้งการส่งเสริมการแพทย์ทางเลือก การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสุขภาพของประเทศ การพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขให้เหมาะสมทั้งการผลิตและการกระจายบุคคลตลอดจนการใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

11.5.2.4 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งสร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน นิสัยใฝ่รู้ รักการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก ส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัยควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร กลุ่มบุคคล ชุมชน ประชาชน และสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ สื่อสารด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย รวมถึงส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสนับสนุนปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

11.5.2.5 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาบทบาทของสถาบันหลักทางสังคม ให้เอื้อต่อการพัฒนาคนสร้างค่านิยมให้คนไทยภูมิใจในวัฒนธรรมไทย และยอมรับความแตกต่างของความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ลดปัญหาความขัดแย้งทางความคิด และสร้างความเป็นเอกภาพในสังคม สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวัฒนธรรมร่วมกับประชาคมโลกโดยเฉพาะประชาคมอาเซียน ให้เกิดการไหลเวียนทางวัฒนธรรมในรูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในการเรียนรู้ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร

11.5.3 ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงานให้ความสำคัญกับ

11.5.3.1 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน มุ่งรักษา ป้องกัน และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมิสิทธิ์ทำกินในที่ดิน ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทางการการผลิตภาคเกษตร ฟื้นฟูและส่งเสริมค่านิยม วัฒนธรรมที่ดี และวิถีชีวิตทางการเกษตรที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเกษตรแต่กรรมยั่งยืน

11.5.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตรภาครัฐ ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ควบคุมและกำกับดูแลให้มีการนำเข้าและใช้สารเคมีทางการเกษตรที่ได้มาตรฐาน ปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อการผลิตให้ทั่วถึง ส่งเสริมการผลิตที่คงไว้ซึ่งความหลากหลายของพันธุ์พืชและสัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศ พัฒนาและเสริมสร้างองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ ที่เหมาะสมทาง

การเกษตร รวมทั้งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

11.5.3.3 การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการผลิตและบริการของชุมชนในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร อาหารและพลังงาน ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้ร่วมทำการศึกษาวิจัยกับภาคเอกชนสนับสนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการนำองค์ความรู้ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มาใช้ ในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร ยกระดับคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรอาหาร มาตรฐานระบบการผลิตสินค้าเกษตรให้เทียมเท่าระดับสากล ส่งเสริมระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรและตลาดสินค้าซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ส่งเสริมภาคเอกชนและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบสินค้าเกษตร และอาหาร ร่วมกับสถาบันเกษตรกรเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์ของภาคเกษตร

11.5.3.4 การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร มุ่งพัฒนาระบบการสร้างหลักประกันรายได้ของเกษตรกร ให้มีความมั่นคงและครอบคลุมเกษตรกรทั้งหมด พัฒนาระบบประกันพืชผลการเกษตร ส่งเสริมระบบการทำการเกษตรแบบมีพันธสัญญาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร สร้างแรงจูงใจให้เยาวชนเกษตรกรรุ่นใหม่และแรงงานที่มีคุณภาพ เข้าสู่อาชีพเกษตรกรรมพัฒนาสถาบันเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่มีต้นทุนต่ำที่เป็นผลมาจากข้อตกลงการเปิดการค้าเสรี

11.5.3.5 การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกต้นไม้ปลูกป่า โดยชุมชนและเพื่อชุมชนเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรด้วยระบบเกษตรยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สนับสนุนให้มีการจัดการและเผยแพร่องค์ความรู้และการพัฒนาด้านอาหารศึกษาทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสมของบุคคลและชุมชน สนับสนุนการสร้างเครือข่ายการผลิตและการบริโภคที่เกื้อกูลกันในระดับชุมชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน ส่งเสริมการนำวัตถุดิบทางการเกษตรที่ผลิตได้ในชุมชนและที่เหลือใช้จากการเกษตรมาผลิตเป็นพลังงานทดแทนในชุมชน รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งด้านอาหารให้กับเกษตรกรและชุมชนอย่างเป็นระบบ

11.5.3.6 การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร ด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานจากพืชพลังงาน จัดให้มีระบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นทั้งอาหารและพลังงานเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้พลังงานชีวภาพที่เกี่ยวเนื่องกับภาคการผลิตและบริการให้จัดให้มีกลไกกำกับดูแลโครงสร้างราคาของพลังงานชีวภาพและปลูกจิตสำนึกในการใช้พลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

11.5.3.7 การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน โดยสนับสนุนบทบาทของเกษตรกร เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านภาคเอกชน และ

ชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและวางแผนการผลิตทางการเกษตร ปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการร่วมมือและบูรณาการการทำงานอย่างจริงจัง ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอาหารและพลังงานตั้งแต่การผลิต การตลาดไปจนถึงการบริโภค พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการเกษตร ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีโดยเฉพาะประชาคมอาเซียน ที่ก่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

11. 5.4 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับ

11.5.4.1 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสุขการพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้นำผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแรงผลักดันให้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและแข่งขันได้ ด้วยการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชีย แอฟริกา และเศรษฐกิจภายในประเทศ ปรับโครงสร้างภาคบริการให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาที่มีศักยภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์ การพัฒนาเมืองสร้างสรรค์ และการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ พัฒนาภาคเกษตรบนฐานการเพิ่มผลิตภาพในภาคการผลิตและยกระดับการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลโนยีแลกระบวนการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่มุ่งการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีคุณภาพและยั่งยืนด้วยการใช้ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์ สู่อุตสาหกรรมฐานความรู้เชิงสร้างสรรค์และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

11.5.4.2 การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมให้เป็นพลังขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เน้นการนำความคิดสร้างสรรค์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพย์สินทางปัญญา วิจัยและพัฒนาไปต่อยอดถ่ายทอด และประยุกต์ใช้ประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์ สังคม และชุมชน โดยสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัย และวรรณกรรมที่ส่งเสริมการใช้ความคิดสร้างสรรค์และสร้างมูลค่าภาคการผลิต ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมให้ทั่วถึงและเพียงพอ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในลักษณะของความร่วมมือภาครัฐและเอกชน

11.5.4.3 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมและเป็นธรรม มุ่งพัฒนาตลาดเงิน และตลาดทุน รวมทั้งกำลังแรงงานให้เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ พัฒนาระบบการจัดการทรัพย์สินทางปัญญา พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเชื่อมโยงในการขนส่งทั้งภายในและประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานสู่สากลสร้างความมั่นคงด้านพลังงานด้วย การเสริมสร้างการใช้พลังงานสะอาด พัฒนาพลังงานทางเลือกและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ ปฏิรูปกฎหมายและกฎ ระเบียบต่างๆ ทางเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขัน และสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก

11.5.4.4 การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมยังมีเสถียรภาพให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านการเงิน โดยดำเนินนโยบายการเงินที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมและทันต่อเหตุการณ์ เพิ่มบทบาทตลาดหุ้นในระบบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคการเงินโลก ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน พัฒนากลไกการเฝ้าระวังความผันผวนทางเศรษฐกิจและพัฒนาระบบเตือนภัยแบบองค์รวม เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินทุนระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการด้านการคลังที่ปรับปรุงระบบการแต่เก็บรายได้ของประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ ป้องกันความเสี่ยงทางการคลัง พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของวิสาหกิจ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานของภาครัฐเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11.5.5 ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ความสำคัญกับ

11.5.5.1 การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่างๆ มุ่งพัฒนาบริการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล ปรับปรุงกฎระเบียบการขนส่งคนและสินค้าที่เกี่ยวข้องพัฒนาบุคลากรในธุรกิจการขนส่ง และโลจิสติกส์เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน/เขตเศรษฐกิจชายแดนตลอดจนเชื่อมโรงระบบการผลิตพื้นที่ตอนในของประเทศ

11.5.5.2 การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาคมุ่งพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้เป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมการเกษตร และการท่องเที่ยว พัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมืองชายแดน รวมทั้งบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุประโยชน์ร่วมกันทางด้านความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่

11.5.5.3 การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ที่มีศักยภาพในการพัฒนาบุคลากรในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับในระดับสากลยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของคุณภาพสินค้าและบริการที่เป็นการป้องกันสินค้าและบริการนำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพภายในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

11.5.5.4 การเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคภายใต้บทบาทที่สร้างสรรค์ เป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศในเวทีโลก มุ่งรักษาบทบาทของไทยในการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ของกรอบความร่วมมือที่ดำเนินอยู่ รวมทั้งรักษาดุลยภาพของปฏิสัมพันธ์กับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเดิมและมหาอำนาจใหม่

11.5.5.5 การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ส่งเสริมผู้ประกอบการไทยในการขยายการลงทุนไปสู่ต่างประเทศ

โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยและแรงงานไทยในต่างประเทศ

11.5.5.6 การมีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างสังคมนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิตป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย มุ่งพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการป้องกันและแก้ปัญหาข้ามชาติด้านการก่อการร้าย ยาเสพติด และการหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พัฒนาศักยภาพและความร่วมมือภายในภูมิภาคเพื่อเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติทางธรรมชาติและเหตุฉุกเฉิน และร่วมมือในการป้องกันการติดเชื้อและการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่โรคระบาดซ้ำ

15.5.5.7 การเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีจริยธรรม และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพร้อมทั้งเปิดรับความคิดร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับอนุภูมิภาค เสริมสร้างการผลิตและบริโภคสินค้าและบริการที่นำสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่งเสริมและอำนวยความสะดวกองค์กรระหว่างประเทศ ที่ไม่แสวงหากำไรให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการให้ไทยเป็นผ่านการดำเนินความร่วมมือกาเพื่อการพัฒนาประเทศในภูมิภาค

11.5.5.8 การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้วเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้กับภาคธุรกิจโดยเฉพาะ ผู้ได้รับผลกระทบทางเชิงบวกและลบให้สามารถพัฒนาศักยภาพและโอกาสของตนในการใช้ประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับการสนับสนุน เยียวยาและดูแลจากรัฐในกรณีที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน

11.5.5.9 การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการลงทุน และการประกอบธุรกิจในเอเชียรวมทั้งเป็นฐานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาค โดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาคและสนับสนุนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร

11.5.5.10 การปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น มุ่งเสริมสร้างศักยภาพชุมชนท้องถิ่นให้รับรู้และเตรียมพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ สนับสนุนกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมศักยภาพด้านวิชาการและเครือข่ายของสถาบันการศึกษาของไทย ที่สร้างความใกล้ชิดและปฏิสัมพันธ์กับประเทศในอนุภูมิภาค

11.5.6 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับ

11.5.6.1 การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าเขตอนุรักษ์ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินและจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ ปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน ส่งเสริมให้การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำแผนแม่บท

โครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

11.5.6.2 การปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ เพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมการบริโภคเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมและขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรม สังคม ระบบนิเวศเข้าด้วยกัน

11.5.6.3 การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน มุ่งพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อรองรับกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

11.5.6.4 การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดอันดับเพิ่มพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัดยกระดับการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลการสื่อสารโทรคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติพั ฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจัง และให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อม และจัดทำแผนปฏิบัติรองรับภัยพิบัติ

11.5.6.5 การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มุ่งติดตามและเฝ้าระวังมาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน เตรียมมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการทางการค้าและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศึกษาผลกระทบและกำหนดแผนกลและยุทธ์สินค้า รวมทั้งมาตรการเยียวยาในสินค้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้ผู้ส่งออกทำคาร์บอนฟุตพริ้นต์ และสร้างแรงจูงใจให้เกิดในอุตสาหกรรมใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

11.5.6.6 การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นการศึกษารายละเอียดและสร้างความเข้าใจในพันธกรณีติดตามสถานการณ์การเจรจาและท่าทีของประเทศต่างๆ พัฒนาบุคลากรภาครัฐเพื่อเสริมสร้างทักษะการเจรจาพัฒนาความร่วมมือในกลุ่มอาเซียนและประเทศคู่ค้าสำคัญ สนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

11.5.6.7 การควบคุมและลดพิษ มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน พัฒนาระบบจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ขยะติดเชื้อลดความเสี่ยงอันตราย การรั่วไหล การเกิดอุบัติภัยจากสารเคมี และพัฒนาระบบเตือนภัย แจ้งเหตุฉุกเฉินระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติภัยด้านมลพิษ

11.5.6.8 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนา

ศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลรวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

11.6 การบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติ

การบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาหน้าประเทศโดยยึดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นกรอบทิศทางและแปลงสู่การปฏิบัติในระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม และกระจายการพัฒนาลงสู่พื้นที่โดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ภารกิจและการมีส่วนร่วม ให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศและประเทศสู่ชุมชน เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วนทั้งระดับพื้นที่ท้องถิ่น และชุมชน ใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพด้วยกระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ โดยมีแนวทางสำคัญ ดังนี้

11.6.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจในทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและพร้อมเข้าร่วมในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำแนวทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนตระหนักและยอมรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สร้างความเข้าใจภาคการเมืองในเป้าประสงค์และแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และผลักดันให้ภาคการเมืองนำประเด็นการพัฒนาสำคัญไปผสมผสานในการจัดทำนโยบาย รวมทั้งจัดทำคู่มือการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เผยแพร่ให้ภาคีการพัฒนารับรู้และนำไปปฏิบัติ

11.6.2 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนระดับอื่นๆ โดยกำหนดประเด็นการพัฒนาสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่เสนอต่อสาธารณะอย่างชัดเจน บูรณาการประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกัน และจัดทำแผนการลงทุนหรือแผนพัฒนาเฉพาะด้านที่ตอบสนองการพัฒนาในหลายมิติเชื่อมโยงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์ ประเด็นพัฒนาสำคัญและแผนพัฒนาเฉพาะด้านภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เข้ากับนโยบายรัฐบาล แผนการบริราชการแผ่นดิน และแผนระดับต่างๆ จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยบูรณาการสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกันรวมถึงกำหนดแนวทางจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนท้องถิ่นภายใต้แนวทางการพัฒนาที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ตลอดจนผลักดันให้เอกชน นำประเด็นการพัฒนาสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พิจารณาประกอบการจัดทำแผนการลงทุนทางธุรกิจ

11.6.3 การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนแผนของภาคีการพัฒนาต่างๆ นำการวิจัยเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ให้เอื้อต่อการขับเคลื่อน

การพัฒนานำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารจัดทำฐานข้อมูลที่ภาคส่วนต่างๆ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่าย รวมทั้งสร้างช่องทางให้ประชาสังคมมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมกิจกรรมการพัฒนา

11.6.4 การเพิ่มประสิทธิภาพกลไกรับผิดชอบการขับเคลื่อนแผนฯ ที่ชัดเจนสามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้เชื่อมโยงคณะกรรมการระดับชาติที่มีอยู่นำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มาเป็นกรอบดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ให้จังหวัดเป็นจุดประสานการพัฒนาระดับพื้นที่รวมทั้งประสานและผลักดันกลไกนอกภาครัฐมีส่วนร่วมขับเคลื่อนฯ มากขึ้น

11.6.5 การเสริมสร้างบทบาทของทุกภาคส่วนให้สามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ พัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้พร้อมรองรับกับความเปลี่ยนแปลงเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ผลักดันให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เข้าร่วมพัฒนาชุมชนให้มากขึ้น สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมที่ดีและพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

11.6.6 การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยติดตามความก้าวหน้าประเมินผลสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตามประเด็น การพัฒนายุทธศาสตร์และผลการพัฒนาในภาพรวม พัฒนากลไกการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติในภาพรวม การติดตามประเมินผลการพัฒนาระดับพื้นที่ และการตรวจสอบของภาคประชาชนให้เข้มแข็ง โดยสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมกลุ่มติดตามความก้าวหน้า ตรวจสอบความโปร่งใสและความสำเร็จของโครงการต่างๆ ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในทุกระดับ ทั้งฐานข้อมูลระดับภาพรวมและระดับพื้นที่

อ้างอิง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530.** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-10 และร่างแผนพัฒนาฯ 11**.

Jeffrey Haynes. 2008 Development Studies. MA: Polity Press.

E.Wayne Nafziger. 1987. **The Economics of Developing Countries.** (3rd ed). New Jersey: Prentice-Hall International, Inc

Jan Nederveem. (2001). **Development Theory**. London: Sage Publication.

Michael P Todaro. 2000. **Economic Development**. Essex, England: Pearson Education Limited.

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/E/152/1.PDF

บทที่ 7
การเมืองนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์ชาติ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ แนวทางการปฏิบัติ รวมถึงกิจกรรมที่ทางรัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและต่อสังคมเป็นหลัก ซึ่งเป็นผลผลิตที่มาจากระบบการเมือง โดยนโยบายสาธารณะจะส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ โดยรัฐบาลต้องออกนโยบายและนำไปปฏิบัติเพื่อช่วยแก้ไขปัญหา หรือทำให้ประชาชนที่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนประชาชนเมื่อเห็นว่านโยบายของรัฐบาลมีประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการในการดำเนินชีวิต ก็จะให้การสนับสนุนรัฐบาลมากขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ต่อทั้งประชาชนและรัฐบาล โดยนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทนั้นก็จะแตกต่างกันออกไป ตามความเหมาะสม ส่วนการนำไปใช้บริหารประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดว่าจะกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะแบบไหน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

การสร้างนโยบายสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งด้านบวกและลบ นโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะสามารถเกิดจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชนและสังคมด้วย

นโยบายสาธารณะ กิจกรรมทางการเมืองที่สมาชิกในรัฐต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น” หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะไม่ได้อยู่ที่คำประกาศ หรือข้อเขียนที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นทางการ แต่อยู่ที่ “กระบวนการ” ที่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องเป็น “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม”

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ในอุดมคติควรประกอบด้วยกุศล 3 ประการ คือ (1) เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (2) เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้เสีย สังคมควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใส (3) กระบวนการทางศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ไม่แฝงเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมบนพื้นฐานทางปัญญา (Participatory Public Policy Process based on Wisdom : 4PW) เป็นกระบวนการใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ประสบการณ์และองค์ความรู้ของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง มาพูดคุยแลกเปลี่ยนกันอย่างสันติวิธี มีกติกา

และมีเทคนิควิธีการ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายใหญ่คือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม และเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญต่อสุขภาพมาประกอบการกำหนดและตัดสินใจทางนโยบายทุกด้าน ตามแนวทาง “ทุกนโยบายห่วงใยสุขภาพ” (Health in all Policies)

ในทางการเมือง การจัดทำนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้นเรียกได้ว่า นโยบายสาธารณะ (Pubic Policy) โดยจะต้องมีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำโครงการ มีกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง รวมตลอดทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง

นโยบายสาธารณะคือ เครื่องมือที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นโยบายสาธารณะที่ดีเมื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลก็จะช่วยแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการบางอย่างของประชาชนได้ แต่ถึงแม้จะมีหลายนโยบายที่น่าสนใจ หรือที่รัฐบาลพิจารณาว่าดีสำหรับทุกคน นโยบายที่ว่านั้นอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหวัง และบางนโยบายอาจไม่สามารถเกิดขึ้นจริงเสียด้วยซ้ำ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? SDG Updates ฉบับนี้ พาทุกคนหาช่องว่างที่ทำให้นโยบายสาธารณะไทย (ยัง) ไปไม่ถึงความยั่งยืน

แผนยุทธศาสตร์ (Strategic P(an) เป็นที่นิยมใช้กันในการทหาร การศึกสงครามและในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจุบันนี้การวางแผนแบบแผนยุทธศาสตร์ได้แพร่หลายเข้ามาในวงการเอกชน วางงานต่าง ๆ และรวมถึงวงงานของราชการมากขึ้น

การวางแผนยุทธศาสตร์นั้น เป็นการวางแผนที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด มีการวิเคราะห์อนาคตและคิดเชิงการแข่งขันที่ต้องการระบบการทำงานที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง สำหรับการทำงานในสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ต้องการระบบการทำงานที่คล่องตัวและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสูงในการนำไปสู่เป้าหมายในอนาคต โดยสามารถผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเพื่อความอยู่รอด (Survive) และความก้าวหน้า(Growth) ของหน่วยงานในอนาคตหลังจากการปฏิรูประบบราชการ

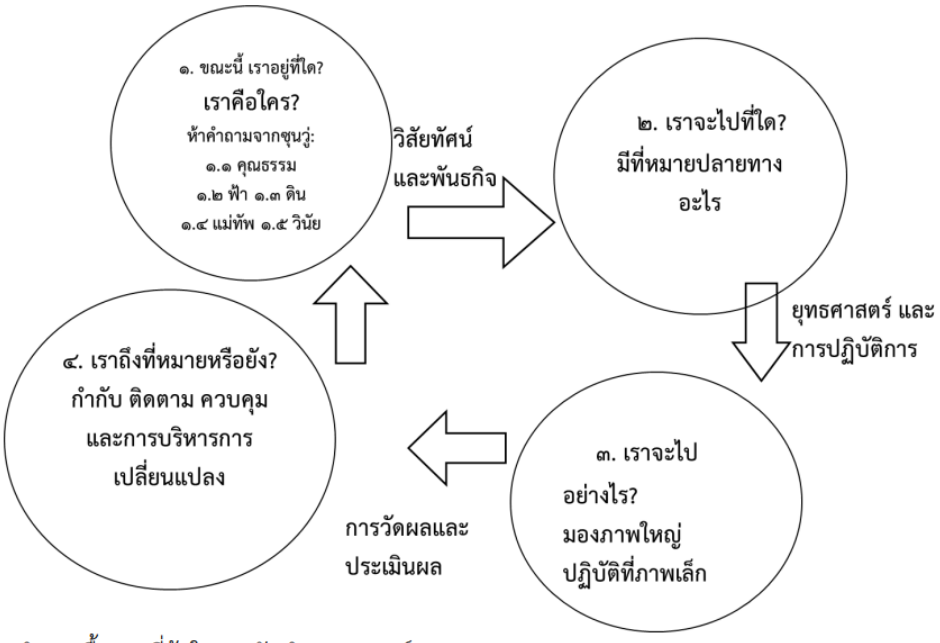
รัฐบาลมีนโยบายในการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance BasedBudgeting : SPBB) การริเริ่มให้กระทรวงจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและระดับหน่วยงาน พร้อมทั้งให้ส่วนราชการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเป้าหมายการให้บริการและภารกิจของหน่วยงาน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการบริการสาธารณะของรัฐบาลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต้องมีความรู้ และความเข้าใจในกระบวนการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้มีทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพสูงสุด

การวางแผนเป็นหลักการสำคัญขั้นต้นของกระบวนการบริหาร แผนที่ดีจะช่วยให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รูปแบบของแผนมีหลายอย่างต่างกัน สุดแต่ว่าจะวางแผนขึ้นมาสำหรับภารกิจใด และเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใด แผนงานเปรียบเสมือนเข็มทิศช่วยชี้ช่องทางในการดำเนินงาน อย่างไร และแผนนั้นจะดีเด่นสักปานใดก็ตาม หากผู้ใช้แผนไม่ดำเนินตามแผนหรือไม่ให้ความสนใจแก่แผนงานนั้นเท่าที่ควรแล้ว แผนนั้นก็ไร้ความหมาย แผนงานเป็นหลักและรากฐานในการปฏิบัติงานทั้งปวง ถ้าปราศจากการวางแผนและการติดตามผลที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้ผลดีมีอยู่น้อยมาก และเสียเงินจำนวนมาก การวางแผนช่วยแก้ไขอุปสรรคและปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยอยู่เสมอ

การจัดทำแผน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้ปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันในกระบวนการจัดทำแผนช่วยให้เห็นโอกาสและภัยคุกคามที่ต้องเผชิญ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับวิธีการทำงาน การเตรียมรับและพัฒนาให้ทันความเปลี่ยนแปลง ของสภาวะแวดล้อมของสังคมโลก ทั้งในด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ทั้งของประเทศและสังคมโลก และมีการบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด โดยนำศักยภาพทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า โดยอาศัยกระบวนการปฏิบัติงานที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning)
2. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)
3. การควบคุม ติดตามและประเมินผล (Strategic Control)

การวางแผนยุทธศาสตร์ ส่วนใหญ่มีกระบวนการที่เริ่มต้นด้วยขั้นตอนการเตรียมการซึ่งเป็นขั้นตอน ของการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการวางแผน กระบวนการจัดทำแผน เพื่อให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนโดยทั่วไปมักจะใช้รูปแปลการระดมสมองจากกระบวนการมีส่วนร่วมกันคิดร่วมกันทำ บนพื้นฐานความมีเหตุผล และบรรยากาศที่สร้างสรรค์



ภาพที่ ๒ คำถามพื้นฐานสี่ข้อในการจัดทำยุทธศาสตร์

“นโยบายสาธารณะโดยสังคม”เติมเต็ม “นโยบายสาธารณะโดยรัฐ” เพื่อสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่ประชาชนเลือกตั้งไปนั้น เป็นรัฐบาล “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” อย่างแท้จริงคือ การที่ประชาชนตัวเล็กๆที่ไม่ได้มีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอนโยบายของประชาชนต่อรัฐได้ หรือที่เรียกว่า “นโยบายสาธาณะโดยสังคม” ภารกิจดังกล่าว ถือเป็น หนึ่งในภารกิจสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ หรือ สช. ที่ได้ทำงานอย่างหนักในการผลักดันแนวคิด "กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมบนพื้นฐานทางปัญญา" ที่เรียกว่า "4PW" ย่อมาจาก "Participatory Public Policy Process base on Wisdom" ให้ปักหมุดในสังคมไทย เพื่อสร้างประกันว่ากลุ่มภาคประชาชนของสังคมไทยสามารถเสนอนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศไทยได้ เพราะเรื่องนโยบายสาธารณะมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ดังนั้น ทุกคนควรสามารถเข้าถึงการเสนอนโยบายแบบมีส่วนร่วมได้ ซึ่งถือเป็นก้าวหน้าด้านการเมืองการปกครองของไทยอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อ Top down policy ยังไม่ใช่คำตอบ ที่มาที่ไปในเรื่องนี้ ได้รับการเปิดเผยจาก นพ.พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสช. ว่า การผลักดันแนวคิด “4PW” เกิดจากการการต้องการสร้าง นโยบายสาธารณะที่มาจากสังคม” เพราะนี่คือ กระบวนการสร้างนโยบายสาธาณะโดยสังคม (Public Policy by Social) ซึ่งแตกต่างจากนโยบายสาธารณะโดยรัฐ (Public Policy by State) ทั้งนี้ที่ผ่านมาพอพูดถึงนโยบาย คนจะนึกถึงว่ารัฐต้องเป็นคนอนุญาต/ประกาศ/บังคับใช้/และออกออกนโยบายเท่านั้น ซึ่งความจริงแล้วยังมีนโยบายสาธารณะอีกแบบหนึ่งที่ประชาชนเป็นคนกำหนด/ริเริ่มและขับเคลื่อนเอง โดยอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ/กฎหมาย การเสนอนโยบายต้องไม่มีการทำผิดกฎหมาย เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะโดยสังคม ต้องเป็นนโยบายที่ไปเติมเต็มนโยบายสาธารณะของรัฐ เพื่อทำให้นโยบายรัฐมีความสมบูรณ์สามารถตอบสนองต่อทุกภาคส่วนในสังคมอย่างแท้จริง

ดังนั้น สช.มีหน้าที่ส่งเสริมนโยบายสาธารณะโดยสังคมไปเติมเต็มนโยบายของรัฐที่รัฐบาล รัฐสภา กระทรวง ทบวงกรม ต่างๆทั้งหมดกำหนดออกมา เพราะนโยบายสาธารณะของรัฐมีลักษณะจากบนลงล่าง “Top Down Policy” ที่กำหนดมาจากรัฐบาลและมีผลบังคับใช้ให้เจ้าหน้าที่และประชาชนต้องปฏิบัติตามนี้ ถ้าไม่ปฏิบัติจะมีผลทางกฎหมายและมีการลงโทษ ซึ่งต่างจากนโยบายสาธารณธะโดยสังคม ที่เป็นนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom Up Policy) เอาความต้องการและความเดือดร้อนของสังคมเป็นตัวตั้ง และมีส่วนร่วมในการกำหนดว่าเราจะทำการแก้ไข/พัฒนาเรื่องนี้อย่างไร และประกาศออกมาเป็นเจตนารมย์ร่วมกันของสังคมว่าจะมีการเรื่องนี้ ในทิศทางแบบนี้และเป็นการลงมือทำด้วยตัวเอง ไม่ต้องรอให้ใครมาสั่ง ไม่มีผลที่จะบังคับลงโทษใคร มีแต่ขอความร่วมมือ เพื่อที่จะให้นโยบายนั้นๆเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด” นพ. พลเดช

นโยบายสาธารณะที่คนไทยรู้จัก

นโยบาย “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” เป็นหนึ่งในนโยบายของภาครัฐที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งภายในและต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหนึ่งในโครงการ Microfinance ขนาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ดำเนินการโดยภาครัฐ กองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกของหมู่บ้าน โดยแต่ละหมู่บ้านจะได้รับเงินทุนจำนวนเท่ากัน

คำถาม นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ผ่านมากว่า 21 ปีแล้ว ประชาชนคนไทยหลุดพ้นจากความยากจนได้จริงหรือไม่ หรือโจทย์ใหญ่ท้าทายความสำเร็จ "กองทุนหมู่บ้าน-พลังชุมชนพัฒนา" ว่า กองทุนหมู่บ้านเกิดมา 18 ปี ได้ร่วมคิด ร่วมทำในงานสัมมนาเปิดให้สมาชิกเสนอกรอบแนวคิดการพัฒนากองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อพัฒนาเป็นแผนแม่บท ซึ่งคงไม่เหลือบ่ากว่าแรงที่จะตอบคำถามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะการตอบทำถามแนวทางที่กองทุนหมู่บ้านฯ ลดความเหลื่อมล้ำ แก้ไขความยากจน

นโยบายประชา(ยอด)นิยม คือนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ยังมีนโยบายประชานิยมที่เป็นที่กล่าวถึง ซึ่งเป็นที่กล่าวถึงมากว่าเป็นนโยบายประชานิยมที่ดีที่สุดที่หลายคนเสนอว่าไม่ควรยกเลิกนโยบายนี้ ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค หรือนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งบางคนชอบเรียกนโยบายนี้เป็น “นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” หรือ “universal (healthcare) coverage” หรือ “uc” ซึ่งไม่ใช่การให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจริง เพราะว่าถ้าให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ทั่วถึงทุกคน)จริง ประชาชนไทยทั้งหมด 63 ล้านคน ย่อมต้องได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้แน่นอน แต่หลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือ 30 บาทนี้ ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนเพียง 48 ล้านคนเท่านั้น โดยประชาชนจำนวนนี้จะได้รับสิทธิในการไปรักษาความเจ็บป่วยโดยจ่ายเงินค่าตรวจรักษา ค่ายาทั้งหมดทั้งปวงในราคาครั้งละ 30 บาท และต่อมาได้มีการ

แก้ไขให้ประชาชนไม่ต้องจ่ายเงินเลยในการไปตรวจรักษาผ่าตัด และค่ายาทุกชนิด (แต่ก็ยังเรียกกันว่า 30 บาทอยู่เหมือนเดิม)

ส่วนประชาชนที่เหลืออีก 15 ล้านคนนั้น 10 ล้านคนต้องจ่ายเงินตนเองสมทบทุกเดือน จึงจะได้รับสิทธิไปรักษาในระบบประกันสังคม และประชาชนอีก 5 ล้านคนได้รับสิทธิรักษาจากระบบสวัสดิการข้าราชการนโยบาย 30 บาทนี้เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนมาก ทำให้พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายนี้ ได้รับความนิยมสูงสุดอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้พรรคไทยรักไทยได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกเป็นสมัยที่ 2 แต่รัฐบาลชุดนี้ก็อยู่ได้ไม่นานเนื่องจากประชาชนได้มองเห็นการทุจริตคอร์รัปชันและเผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้ประชาชนออกมาชุมนุมต่อต้านรัฐบาลอย่างยืดเยื้อยาวนาน จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เพื่อยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลจากการปฏิวัติ หรือรัฐบาลพลเรือนทุกรัฐบาลหลังจากการปฏิวัติครั้งนี้ ก็ไม่กล้าที่จะล้มเลิกนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เพราะเกรงกลัวว่าการเลิกนโยบายที่เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนนี้จะทำให้รัฐบาลนั้นเองไม่ได้รับความนิยม หรือเสื่อมความนิยมในเวลาอันรวดเร็ว จึงมีผลให้นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคที่มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นสำนักงานบริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังสามารถยืนยงคงกระพันในการบริหารเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่มีเงินงบประมาณแผ่นดินในโครงการนี้จากเริ่มต้น 1,200 บาทต่อประชาชน 1 คน มาเป็น 2,895.09 บาทต่อคน มาได้เป็นปีที่ 13 แล้ว โดยที่ไม่มีการตรวจสอบเรื่องความสุจริต โปร่งใสใด ๆ แก่

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ญาดา มุกดาพิทักษ์. (2567). **Theory of Public Policy Process**. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร STIPI06 ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567.

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา) พิมพ์ครั้งที่ 1 ตุลาคม 2561.

แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้าน ของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี (พ.ศ. 2557 - 2566)

ภาษาอังกฤษ

Stephen C. Smith, “Thailand and the Philippines: Trade Strategy”, in Michael P,

Todaro. (ed.), 2000. Economic Development (7^{th}Ed). Harrow, England: Addison-Wesley.

Franklyn Lisk, “Convention Development Strategies and Basic-Needs Fulfillment” The

Struggle for Economic Development: Reading in Problems and Politics. Michael P. Todaro (ed.), 1983. New York: Longman.

บทที่ 8
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน

จากการทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน มีดังนี้

ยศธร ทวีพล (2565), บทคัดย่อ การวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบเป็นเครื่องมือวิเคราะห์กลไกการทำงานนโยบายสาธารณะ ภายใต้ความต่างของสภาพแวดล้อมแต่ละประเทศ โดยความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดการบรรลุ เป้าหมายความสำเร็จทางการปฏิบัตินโยบายต่างกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อข้อค้นพบใหม่ที่มีน้ำหนักเพียงพอใน การหักล้างความรู้เดิมและต่อยอดหรือผลิตองค์ความรู้ใหม่ทดแทน บทความนี้วัตถุประสงค์ศึกษาการ วิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบในฐานะการวิจัยสมัยใหม่ การศึกษาประกอบด้วยการออกแบบวิจัย ครอบคลุมการกำหนดพื้นที่ศึกษา การใช้แหล่งข้อมูล ขั้นตอนและวิธีวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงสะท้อนข้อ ค้นพบจากการออกแบบการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบผ่านตัวแทนกรณีศึกษาทั่วโลก การศึกษาพบว่าการวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบเป็นเทคนิคที่มีความได้เปรียบ สามารถจัดการกับ พื้นที่ศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพการประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะแทบทุกมิติจาก การใช้แหล่งข้อมูลและมีขั้นตอนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์นโยบาย เปรียบเทียบยังคงมีข้อจำกัดเนื่องจากการศึกษานโยบายเกี่ยวข้องกับสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิง พลวัตทำให้การศึกษาไม่สามารถพิจารณาศึกษากลุ่มทางสังคมในฐานะกลุ่มควบคุมหรือทดลองได้

โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ (2564), การพัฒนาศาสตร์การนำผลงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไปใช้ประโยชน์. โครงการพัฒนาศาสตร์การน าผลงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไปใช้ประโยชน์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อรวบรวม ประมวลและทบทวนแนวทาง ระบบ กลไกการน าผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ สร้างกรอบ แนวคิด วิเคราะห์ปัจจัยเกื้อหนุนหรือขัดขวาง และสังเคราะห์องค์ความรู้และสร้างเครื่องมือเพื่อการนำ

ผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ด้านนโยบายสาธารณะ โดยคัดเลือก 8 กรณีศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย สาธารณะสำคัญด้านต่างๆ ทั้งงานวิจัยที่ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ต่อสาธารณะ งานวิจัยที่ ก่อประโยชน์การน าไปใช้ในระดับท้องถิ่นและงานวิจัยที่มีปัจจัยในระดับนานาชาติเข้ามาเกี่ยวข้องสรุปผลเชิงวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิด “บทบาทของงานศึกษาวิจัย และปฏิสัมพันธ์กับกระบวนการนโยบายสาธารณะ และสภาพแวดล้อมทางนโยบาย” ที่เป็นปัจจัยสำคัญและส่งผลต่อการนำผลงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไปใช้ประโยชน์

1. ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “งานวิจัย (Research: R)” กับ “กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process: PPP)” และ กับ “สภาพแวดล้อมทางนโยบาย (Policy Environment: PE)” พบว่า เกือบทุกกรณีศึกษาเป็นงานวิจัยที่ถูกน าไปใช้ในระดับนโยบาย ในการก าหนดนโยบายสาธารณะ ส าหรับ กลไกการปฏิสัมพันธ์ของงานวิจัย (R) กับกระบวนการทางนโยบาย (PPP) และสภาพแวดล้อมทางนโยบาย (PE) นั้น งานวิจัยจะมีบทบาทมากในการสร้างสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่ทำให้ตัวกระท าทางนโยบายที่ สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายการเมือง ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เกิดความตระหนัก และเข้าร่วมในกระบวนการทางนโยบาย

2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “นักวิจัย” กับ “ตัวกระท าทางนโยบาย” (Policy Actor) ในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ (PPP) พบว่าบทบาทของนักวิจัยในกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีส่วนเกี่ยวข้อง บทคัดย่อ-1 สำคัญต่อการน างานวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยยิ่งนักวิจัยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย สาธารณะมากเท่าใด ยิ่งเพิ่มโอกาสให้แก่การน างานวิจัยไปใช้ประโยชน์

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญที่มาจาก PE และ PPP ประกอบด้วย ปัจจัยที่มีผลกระทบทางบวกต่อการ น างานวิจัยไปใช้ประโยชน์ ได้แก่ 1) วิกฤต/ความรุนแรงของปัญหา 2) ข้อผูกพันจาก กติกา/กระแส/ความตกลงระหว่างประเทศ 3) การสนับสนุนจากตัวกระท าทางนโยบาย/ผู้บริหารระดับสูง 4) บทบาทของ สื่อมวลชน 5) ความสนใจ/แรงผลักดันจากภาคการเมือง 6) กระแสการตื่นตัวของสังคม ในส่วนของปัจจัย ที่มีผลกระทบทางลบต่อการน างานวิจัยไปใช้ประโยชน์ ที่พบมากที่สุดได้แก่ ข้อจ ากัดด้านกฎหมาย อิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ อาทิ สถานการณ์ทางการเมือง การที่ประเด็น ปัญหาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน มุมมองของภาคการเมือง สื่อ และปัจจัยเชิงโครงสร้าง อื่นๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้

4.ระบบการบริหารและสนับสนุนงานวิจัย ปัจจัยที่จะมีผลสำคัญต่อการท าให้งานวิจัยมีคุณภาพ และเพิ่มโอกาสมากขึ้นต่อการน าไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การก าหนด วัตถุประสงค์ของงานวิจัย การสนับสนุนทุนวิจัยอย่างต่อเนื่อง การกำหนดและสนับสนุนให้เป็นการวิจัย แบบสหวิทยาการ การเชื่อมโยง สร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างทีมวิจัยกับตัวกระท าทางนโยบาย เพื่อที่องค์กร สนับสนุนทุนวิจัยจะได้รับความเชื่อถือและยอมรับในการท าบทบาทนี้ ในฐานะที่มีความเป็นกลางในทาง การเมืองและผลประโยชน์ และการสื่อสารต่อสาธารณะเพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจ และความตื่นตัวต่อ สาธารณะเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบายที่มีการวิจัย ช่วยท าให้เกิดประเด็นสาธารณะในเรื่องนโยบายนั้น ข้อเสนอการออกแบบกระบวนการวิจัยเชิงนโยบายในอนาคต โดยพิจารณาจากปัจจัยที่มีผลต่อ การน าผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ มีข้อเสนอแนะต่อการออกแบบกระบวนการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะ ในอนาคต ได้แก่

1. Interaction with Government Model: ใช้รูปแบบ Government Lab หรือ Policy Lab หรือ Sandbox โดยมีการก าหนดโจทย์วิจัยร่วมกัน และให้ผู้จัดท านโยบาย (Policy

Formulator) เข้า มาร่วมเป็นนักวิจัย ท างานร่วมกันแบบ Partnership ทำการวิจัยและทดลองปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีข้อยกเว้นหรือยืดหยุ่นกฎระเบียบ กฎหมายในรูปแบบของ Sandbox

2. Interaction with Social Movement Model : ใช้รูปแบบ Social Lab ให้งานวิจัยท าหน้าที่สร้างเสริมความรู้ เปิดหรือขยายโอกาสทางนโยบาย และเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Empower) ให้กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

3. พัฒนาและปรับปรุงระบบการท างานของราชการเพื่อให้เอื้อต่อการท างานวิจัยเชิงนโยบาย (Enabling Factor) อาทิ ปรับกระบวนการวิจัย การมีแหล่งทุนสนับสนุนทุนอย่างต่อเนื่อง การหาความคิด นวัตกรรม รูปแบบใหม่ๆ การพัฒนาผู้สังเคราะห์ (Integrator) ให้เกิดขึ้น เสนอให้เป็นบทบาทของ สกสว. และ วช. โดยอาจจะพัฒนามาจากนักวิจัยที่มีศักยภาพ หรือมีการเสริมสร้างศักยภาพในกระบวนการวิจัย

ภาณิศา หาญพัฒนนันท์, สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, (2568). ภาคการเกษตรขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหาร และสินค้าทางเกษตรที่สำคัญแห่งหนึ่งในโลก จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงทั่วโลก สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะการใช้สารเคมีปริมาณสูง และค่าความเป็นพิษที่รุนแรง ส่วนหนึ่งที่สำคัญคือการนำมาใช้ในภาคการเกษตร เนื่องจากสารเคมีถือเป็นนวัตกรรมที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรที่สามารถเพิ่มปริมาณผลผลิต คุณภาพ และรูปลักษณ์ของผลิตผลทางการเกษตรให้สูงขึ้น ส่งผลต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่อุตสาหกรรม และธุรกิจด้านการเกษตร แต่อย่างไรก็ดี หากใช้สารเคมีด้วยปริมาณสูงเกินความจำเป็น หรือสารเคมีที่มีความเข้มข้นที่ส่งผลต่อความเป็นอันตรายสูง จึงนำไปสู่การทำเกษตรกรรมที่ลด ละ และเลิกการใช้สารเคมี เพื่อมุ่งสู่การเกษตรยั่งยืน ดังนั้น นโยบาย และกลไกสนับสนุนจากภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อน และยกระดับขีดความสามารถด้านเกษตรกรรม ในบทความนี้จึงเป็นการศึกษา และแสดงให้เห็นถึงเครื่องมือนโยบายด้านการคลัง คือ การจัดเก็บภาษีสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร จึงได้กล่าวถึงความเป็นมาของการใช้สารเคมีในภาคการเกษตรของประเทศไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้น แนวทางการควบคุมการใช้สารเคมี ความสำคัญของการใช้เครื่องมือด้านนโยบายการคลัง คือ ภาษีสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร และกรณีศึกษาของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการประยุกต์ให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ และสิ่งที่น่าสนใจในบทความนี้ คือ แนวทางการจัดเก็บภาษีในช่วงเริ่มต้น และการคาดการณ์จำนวนภาษีสำหรับสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรที่สามารถจัดเก็บได้ เพื่อสะท้อนให้เห็นผลกระทบเชิงบวกที่จะเกิดขึ้น และข้อค้นพบที่สำคัญ เช่น การกำหนดอัตราภาษีสารเคมีในการเกษตรของประเทศไทยควรคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ และความจำเป็นในการพัฒนาระบบข้อมูลที่ทันสมัยเกี่ยวกับสารเคมีที่ใช้ในปัจจุบัน ผู้ใช้สารเคมี และผู้จำหน่ายสารเคมี โดยในระยะแรกอาจมีการให้เงินทุนหรือเงินอุดหนุนสนับสนุนการทำการเกษตรแบบอินทรีย์หรือ

การเกษตรแบบปลอดสารเคมี รวมถึงจำเป็นต้องมีการพัฒนา และสนับสนุนระบบนิเวศ และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนระบบเกษตรกรรมแบบยั่งยืน

ขวัญแก้ว จันทรวเชียร (2557), **กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องคกรปกครองสวนทองถิ่น**
การศกษากระบวนการกาหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกาหนด นโยบายดานการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น มีจุดมงหมายทจะศึกษาถึงอำนาจ หนาท และกระบวนการกาหนดนโยบายดานการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น เพราะเปนองคกรที่รับผดชอบเชงนโยบายที่มีความสาคัญตอทศทางการบรหารราชการสวนทองถิ่น และจากความสาคัญของคณะกรรมการการกระจายอานาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะม กระบวนการตดสนใจในการกาหนดนโยบาย มีปัจจัยใดทสนับสนุน หรือเป็นอปสรรคในการกระจายอำนาจองค์กรปกครองสวนทองถิ่น การวเคราะหกระบวนการกาหนดนโยบายดานการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครอง ส่วนทองถิ่น มี 4 ประเด็น คือ นโยบายดานการถายโอนภารกจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น นโยบายการกระจายอานาจ ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และนโยบายดานการถายโอน บุคลากร และนโยบายการแก้ไข หรือจดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพอการดำเนินการตามแผนการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น ซึ่งเปนแนวทางในการศึกษา ประเดนนโยบายดานการถายโอนภารกิจ เมอองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถาย โอนภารกจแล้ว ไม่ควรโอนภารกจกลบไปยงสวนราชการเดิมอีก สำนักงบประมาณจะตองเป็น หน่วยงาที่กำหนดว่าภารกจใดของสวนราชการควรเปนภารกิจ หนาทขององคกรปกครอง ส่วนทองถิ่น ผู้แทนสวนราชการของกระทรวงศกษาธการ และกระทรวงสาธารณะสขจะเปนผให ความเหนคดคานในเชงปญหา อุปสรรค มากกวาการเสนอแนะมาตรการในการถายโอนภารกิจ (2) ผู้ทรงคณวุฒิ จะเปนผลักดัน เสนอแนวทางการถายโอนภารกิจ เช่น การจดทาแผนการกระจาย อำนาจเป็นต้น และสวนราชการทจะถายโอนภารกจให แกองคกรปกครองสวนท้องถิ่นจะตอง ปรบปรงพัฒนาความพรอมให้ดีก่อน ประเดนนโยบายดานการเงินการคลัง ในระยะแรกตองกาหนดรายได้ ประเภท ภาษีมูลคาเพิ่ม และเงินอุดหนนจากรฐบาลเพมขึ้น การพจารณาหลักเกณฑการจดสรรภาษ และเงิน อุดหนุน ผู้แทนองคกรปกครองสวนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงินอดหนนที่จัดสรรใหแก องคกรปกครองสวนทองถิ่น ควรระบุวัตถประสงคในการใช้จ่ายเงินไว การพจารณาราง พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจาปี หากมการปรบลด การแปรญัตติเพิ่ม จะตองเป็น รายการทคณะกรรมการการกระจายอานาจใหแกองคกรสวนท้องถิ่นใหความเหนชอบ ใหองคกร ปกครองสวนท้องถิ่นมกำหนดหลักเกณฑ์ การจดสรรรายได้ โดยพจารณาในภาพรวม เปนผให ความเห็น ในสวนของกระบวนการและขนตอนการจดสรรกระทรวงมหาดไทย และกรมสงเสรมการ ปกครองทองถิ่นเปนผเสนอความคดเหนเกยวกบความ

จาเปนในการจดสรรตงงบประมาณเงินอดหนุน ใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น และเงินเหลอจาย จากเงนอดหนุน ควรคนใหแกองคกรปกครอง ส่วนทองถิ่น ประเดนนโยบายดานการถายโอนบคลากร ผู้แทนสวนราชการทหน่วยงานได้ถ่ายโอนไป ยังองคกรปกครองสวนท้องถิ่นจะเสนอแนวทางการถายโอนบุคลากร ใหได้รับคาตอบแทน สิทธิประโยชนและสวสดการ เทากบที่ข้าราชการสวนท้องถนนได้รับ และระบบงานควรเปลี่ยนด้วยความ สมัครใจ และสรรหาบคลากรเพอดำเนินการตามภารกจได้อยางตอเนอง องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนท้องถนน ดังน นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรฐมนตรี ที่นายกรฐมนตรมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลดกระทรวงมหาดไทย ปลดกระทรวงการคลัง ปลดกระทรวงศกษาธการ ปลดกระทรวงสาธารณะสุข เลขาธการ คณะกรรมการกฤษฎกา เลขาธการ ก.พ. เลขาธการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสงคม แหงชาต ผู้อำนวยการสานกงบประมาณ อธิบดีกรมสงเสรมการปกครองทองถิ่น ผู้แทนองคกร ปกครองสวนทองถิ่น จำนวน 12 คน ให้หัวหนาสานกงานคณะกรรมการการกระจายอานาจใหแกองค์กรปกครองสวนทองถิ่น เป็นเลขานการ ผลการศกษาเปรยบเทยบคณะกรรมการพฒนาระบบราชการกบบทบาทของ คณะกรรมการการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น พบว่า คณะกรรมการพฒนา ระบบราชการมการกาหนดเปาหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการการบรหารงานภาครัฐและระบบ ราชการที่มีความชดเจน สามารถให้ข้อเสนอแนะ และคาปรกษาแก่ส่วนราชการตาง ๆ ได้แต่เป็นการ (3) รวมศูนย์อำนาจ กระบวนการจดทาแผนการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น และ แผนปฏิบัติการกาหนดขนตอนการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนท้องถิ่นใชความเปนอสระ ขององคกรปกครองสวนทองถิ่น หลักความสมพนธของการบรหารราชการแผนดิน หลักประสทธิภาพ การบรหารขององคกรปกครองสวนทองถิ่น มีมาตรฐานการบรหารให้มีความโปรงใส รวมทงสงเสริม ใหประชาชน ภาคประชาสงคม และชมชน มีส่วนรวมในการตดสนใจร่วมดำเนินงาน และตดตาม ตรวจสอบ สภาพปญหา กระบวนการกาหนดนโยบายดานการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครอง ส่วนทองถิ่น ช่วงระหวาง พ.ศ. 2543 – 2550 ยังเผชิญกับปัญหาความขดแยงทางการเมอง ไม่ใหh ความสาคัญกบนโยบายการกระจายอานาจ นโยบายการกระจายอานาจขาดความตอเนอง และมการ เปลยนแปลงไปตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ ผลการวเคราะหกระบวนการกาหนดนโยบายสาธารณะไทย:กรณีศึกษากระบวนการ กำหนดนโยบายดานการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น ด้านการถายโอนภารกิจ มีข้อจากดเรองศกยภาพของบคลากร และงบประมาณ ขาดการผลกดัน ขาดแรงจงใจ การกระจายอำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้านการเงิน การคลงทองถิ่น ยังพบปญหา การจดสรรทไม่ เปนไปตามที่กำหนด ผลการศกษาพบวาบคลากรผปฏิบัติงานในองคกรสวนทองถิ่น ส่วนหนงยงขาดความ เขาใจเรองภารกจตามอานาจหนาทขององคกรปกครองสวนทองถิ่น และภารกิจที่ได้รับการถายโอน บางหน่วยงานยงมการ

ตงงบประมาณซาซอนกบภารกจที่ถ่ายโอนให้กับองคกรปกครองสวนทองถิ่น การถายโอนงบประมาณและบคลากรยงตดขดอยู่ที่ส่วนราชการเดิม เนองจากการกาหนดหลักเกณฑ การจดสรรภาษอากรและเงินอดหนนมการเปลยนแปลงทกป ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับ ระยะเวลาที่กำหนดและทนกบความตองการของประชาชนในทองถิ่น หลักเกณฑและขนตอน การปฏิบัติ ยังไม่คลองตัว และไม่ชัดเจน จึงมการแก้ไข ปรบปรงกฎหมายอย การตดตามประเมนผล การประชาสมพนธ การมีส่วนรวมของประชาชน สรปการศกษาพบว่า กระบวนการตดสนใจของ คณะกรรมการการกระจายอานาจใหแกองคกรปกครองสวนทองถิ่น โดยสวนใหญ่ มักจะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาทเกดขนจากการกระจายอำนาจ มากกว่าการกหนดนโยบายเชงรุก หรือการวางแผน หรือกาหนดแนวทางการกระจายอานาจในระยะยาว

ยศธร ทวีพล (2565), การวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบเป็นเครื่องมือวิเคราะห์กลไกการทำงานนโยบายสาธารณะ ภายใต้ความต่างของสภาพแวดล้อมแต่ละประเทศ โดยความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดการบรรลุ เป้าหมายความสำเร็จทางการปฏิบัตินโยบายต่างกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อข้อค้นพบใหม่ที่มีน้ำหนักเพียงพอใน การหักล้างความรู้เดิมและต่อยอดหรือผลิตองค์ความรู้ใหม่ทดแทน บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาการ วิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบในฐานะการวิจัยสมัยใหม่ การศึกษาประกอบด้วยการออกแบบวิจัย ครอบคลุมการกำหนดพื้นที่ศึกษา การใช้แหล่งข้อมูล ขั้นตอนและวิธีวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงสะท้อนข้อ ค้นพบจากการออกแบบการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบผ่านตัวแทนกรณีศึกษาทั่วโลก การศึกษาพบว่าการวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบเป็นเทคนิคที่มีความได้เปรียบ สามารถจัดการกับ พื้นที่ศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพการประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะแทบทุกมิติจาก การใช้แหล่งข้อมูลและมีขั้นตอนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์นโยบาย เปรียบเทียบยังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากการศึกษานโยบายเกี่ยวข้องกับสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิง พลวัต ทำให้การศึกษาไม่สามารถพิจารณาศึกษากลุ่มทางสังคมในฐานะกลุ่มควบคุมหรือทดลองได้

เอกสารอ้างอิง

โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ (2564), **การพัฒนาศาสตร์การนำผลงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไปใช้ ประโยชน์. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม พฤษภาคม 2564.**

ยศธร ทวีพล (2565), การวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบ: การออกแบบวิจัยนโยบายสาธารณะ**, วารสารศิลปะศาสตร์ราชมงคลสุวรรณภูมิ** ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2565).

ภาณิศา หาญพัฒนนันท์, สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, (2568) มาตรการทางภาษีสำหรับสารเคมีที่ใช้ ใน การเกษตรเพื่อมุ่งสู่การเกษตรยั่งยืนหน้า 89-107 **วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ** 16(31) : 89 -10790 ปีที่ 16 ฉบับที่ 31 มกราคม - มิถุนายน 2568.

ขวัญแก้ว จันทรวเชียร **(2557), กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องคกรปกครองสวนทองถิ่น**, วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยศธร ทวีพล (2565), การวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบ: การออกแบบวิจัยนโยบายสาธารณะ ,**วารสารศิลปะศาสตร์ราชมงคลสุวรรณภูมิ** ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2565), 373-385.

บทที่ 9

องค์ความรู้และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ 9 ว่าด้วยองค์ความรู้และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งการเสนอเรื่องออกเป็น 9 ส่วนด้วยกัน คือ (1) องค์ความรู้โดยสังเขป (2) ที่มาของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (5) การทบทวนวรรณกรรมจากผลงานของนักวิชาการ ต่างประเทศและของไทย (6) การสังเคราะห์องค์ความรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นการวิจารณ์แนวคิดแบบ Top-Down และ Bottom-Up และการผสมผสานของแนวคิดทั้งสอง (7) การสำรวจปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (8) การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (9) สรุปความ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 องค์ความรู้โดยสังเขป

จากนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 1 ที่ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหน เพียงใด" (Vilams 1971, 1975, Van Meter and Van Hom, 1977) หรือ อีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับ "ความสามารถในการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุมลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้" (Pressman and Wildavsky, 1973) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการหลากหลายท่าน อาทิ วอลเตอร์วิลเลียมส์ (Walter Williams) คาร์ล แวน ฮอร์น (Carle E. Van Horn) โดแนลด์ แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey Pressman)

และอารอน วิลดัฟสกี้ (Aaron Wildavsky)

เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) เพื่อ ที่จะสามารถพัฒนาเป็นแนวทางและกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จขอบเขตและความครอบคลุมของเนื้อหาจึงรวมถึงการศึกษาพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ รวมถึง ปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งแสวงหาความจริงที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องทราบถึงหลักปรัชญาในการน้ำนโยบายไปปฏิบัติก่อน ปรัชญาในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองระดับคือ ระดับแรก ปรัชญาเป็นเรื่องของการแสวงหา

ความรู้ความจริง ระดับที่สอง เมื่อแสวงหาความจริงแล้ว จะได้ความรู้ความจริงที่ค้นพบนั้น และความรู้ความจริงที่ค้นพบนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าความรู้ความจริงนั้นไม่ใช่สัจธรรมหรือความจริงที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (unchangeable truth) เช่น เกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2539)ปรัชญาในฐานะที่เป็นวิชาโดยแท้ที่จริงแล้วถือได้ว่าเป็นแม่ของ ทุกศาสตร์หรือวิชาทั้งหลายที่มีอยู่ในโลกนี้ ปรัชญาจึงเป็นเรื่องของการมุ่งแสวงหาความรู้ความจริงที่เป็นระบบและเป็นแก่นแท้ของความจริง ปรัชญาในลักษณะที่เป็นวิชาหรือเป็นศาสตร์จะมีลักษณะต่างไปจากปรัชญาทั่วไป คือมุ่งเสนอกรอบหรือเทคนิคในการมองทุกอย่างให้ทะลุปรุโปร่งที่สุด เพื่อตอบปัญหาหรือคำถามต่างๆ ให้ได้ แม้ว่าการให้ความหมายของปรัชญาที่แน่ชัดและเฉพาะเจาะจงจะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก แต่จากการสำรวจและ สังเคราะห์ของ จอห์น ดิวอี้ (John Dewey, 1959: 118-128) ในสารานุกรมทางสังคมศาสตร์ (Encyclopedia of the Social Science) พบว่า

(1) ปรัชญาเป็นเรื่องของ การแสวงหาความรู้ความจริง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาวะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จาก พื้นฐานทางค่านิยมของผู้แสวงหา หรืออีกนัยหนึ่งปรัชญาเป็นเรื่องของการมุ่งพิจารณาถึงความจริงในภาพรวมที่สมบูรณ์เท่าที่จะทำได้ในช่วงเวลานั้น

(2) ปรัชญาในบางลักษณะ อาจเป็นเรื่องของ การวิพากษ์เพื่อแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้น (basic principles)

ตลอดจนเป็นความเชื่อซึ่งมีอยู่ร่วมกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้น

(3) ในประการสำคัญ ปรัชญาเป็นเรื่องของ ความพยายามศึกษาให้เห็นถึงผลลัพธ์ (outcomes) ของประเด็นหรือเรื่องที่ศึกษาอย่างเป็นระบบให้มากที่สุด

ดังนั้น ปรัชญาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของความพยายามในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความจริง ความรู้ เหตุผล ที่ก่อให้เกิดการกระทำในเรื่องนั้นๆ โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์บั้นปลาย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (utimate outcomes) ที่เกิดขึ้น เพื่อทำให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบให้มากที่สุด

2.2 ที่มาของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินับว่าเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ราวทศวรรษที่ 1970 (Hill and Hupe, 2002: 41) เมื่อเทียบกับการศึกษาด้านนโยบายอื่นๆ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ความสนใจในการศึกษา วิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) แล้ว จะพบว่าในอดีตมุ่งเน้นหนักไปที่การศึกษากระบวนการของการกำหนดนโยบาย (plicy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation)

เสียเป็นส่วนใหญ่การศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความ

สนใจ (Hargrove, 1975) ซึ่งเป็นสาเหตุบ่อยครั้งที่นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องแรกว่าดีหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ กลับล้มเหลวเมื่อนำไปปฏิบัติจริง โดยที่ไม่สามารถหาสาเหตุของความล้มเหลวนั้นได้ จึงทำให้นโยบายดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในที่สุดด้วยเหตุนี้ทำให้นักวิชาการหลายท่านเห็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญในอันที่จะพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายตลอดจนการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามเจตจำนงของนโยบายให้ดีขึ้น

ซาบาเตียร์ และแมซมาเนียน ได้กล่าวถึงจุดกำเนิดของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเริ่มมีรูปร่างชัดเจนเมื่อปี 1973 จากผลงานของเพรสแมน และวิลดัฟสกี้ เรื่อง Implementation ที่ได้ทำการศึกษานโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย การศึกษาของ ทั้งสองช่วยกระตุ้นให้นักวิชาการอื่นๆ เห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและส่งผลให้เกิดผลงานเพิ่มขึ้นมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นมาจากองค์ความรู้เชิงทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์ อย่างน้อย 2 สาขาวิชา คือสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และสาขาวิชาที่สอง คือการวิเคราะห์ระบบ (Systems Approach) (ทองใบ สุดชารี, 2534) อย่างไรก็ตามการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่ใช่ของใหม่เสียทีเดียว หากพิจารณาในแง่ขององค์ความรู้ที่นำมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ ในประเด็นสำคัญ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาปัญหาพื้นฐานในกระบวนการของนโยบายที่แตกต่างไปจาก ปัญหาพื้นฐานในการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่หรือสลับซับซ้อน ทั่วไปโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นในด้านกรอบของการมองปัญหา หน่วยวิเคราะห์และการออกแบบกลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (วรเดช จันทรศร, 2528) และอาศัยสหวิทยาการเช่นเดียวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน และมีความใหม่ในฐานะที่เป็นสาขาวิชาที่มีรากฐานมาจากการขาดความสนใจและการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยนัยนี้ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงมักให้ความสนใจไปที่การศึกษารวบรวมข้อมูลโดยละเอียด (detailed investigation) เกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการ ณ สถานที่ปฏิบัติ การศึกษามีขอบเขตกว้างโดยดูจากปัจจัยทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ระบบราชการตลอดจนปัจจัยทางด้านเทคนิคต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเหตุที่มีขอบเขตในการศึกษาที่กว้าง แนวทางในการสั่งสมความรู้จึงมักจะไม่ได้เน้นระเบียบวิธีศึกษาที่เข้มหรือการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) ส่วนใหญ่พยายามมุ่งประยุกต์ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (field interview technique) ที่มีอยู่จากแนวทางของนักหนังสือพิมพ์ นักมนุษยวิทยาและนักประวัติศาสตร์ ไปจนถึงแนวทางอย่างเข้มของการศึกษาเชิงสำรวจ (survey research) ข้อมูลในส่วนที่การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการเป็นข้อมูลโดยเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อการวินิจฉัยปัญหาของนโยบายแต่ละนโยบายที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน ประการที่สอง เพื่อพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การหรือแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่ค้นพบ และประการ สุดท้าย เพื่อวางขั้นตอนและกระบวนการของการนำทางเลือกต่างๆ ที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ

ในภาพรวมจึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ และโดยที่เป็นการ ศึกษาเฉพาะเรื่อง และ ณ จุดที่ปฏิบัติหรือจุดที่ให้บริการของโครงการโดยเฉพาะ จึงยังไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นหรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2.3 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลพอล เบอร์แมน (Berman, 1978: 157-184) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐหน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

(1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

(2) หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไป

ปฏิบัติในระดับจุลภาค (ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิที่ 6)

2.3.1 การน้ำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macrolmplementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือการที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอน

หรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman and McLaughlin, 1977) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน(infuence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร

(resouree deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์การ (communication difficulties among organizations)

นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนันหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่ายิ่งมีหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใด ก็จะยิ่งมีปัญหามากขึ้นเท่านั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 7) ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากเพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาหรือประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัย ที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงาน รับผิดชอบมีระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้

หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของ ท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (streetlevel bureauerats) เป็นสำคัญ (Lipsky, 1980) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2.3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (MicroImplementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายแผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการน้ำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า "การปรับตัวเข้าหากันและกัน" (mutual adaptation) (Berman,1977)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ จุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro-Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับการน้ำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilzation) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deiverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalzation)

หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์การ

ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรกหน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจ ดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์การอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องแรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจทำการ ตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (Lipsky, 1980)

พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ ผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการ สังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึง ขึ้นอยู่กับการแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของ ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

เบอร์แมนและแมคลาฟลินได้สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 รูปแบบ คือ

1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (nonimplementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำ

นโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือ ข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยน วิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นเป็นต้น

3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning)

หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการ อินเตอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเตอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

2.3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (MicroImplementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการน้ำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า "การปรับตัวเข้าหากันและกัน" (mutual adaptation) (Berman,1977)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ จุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro-Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับการน้ำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilzation) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deiverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalzation)

หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์การ

ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรกหน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจ ดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์การอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องแรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจทำการ ตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (Lipsky, 1980)

พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ ผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการ สังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึง ขึ้นอยู่กับการแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของ ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

เบอร์แมนและแมคลาฟลินได้สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไป ปฏิบัติทั้ง 3 รูปแบบ คือ

1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (nonimplementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือ ข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยน วิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นเป็นต้น

3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning)

หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการ อินเตอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเตอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดย ผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก อีกขั้นตอนหนึ่งเนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลา ต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้น กับนโยบายนั้นให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนในช่วงแรกๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่ และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็ก ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมานาน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น

นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (sustainability) อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือ ส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อไปทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบายพื้นที่ตลอดจนสภาพแวดล้อม

2.4 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้อง ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อย ต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2543)

2.4.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการการกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับ ต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่งสองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติโดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไป พิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการ พิจารณาปรับปรุงนโยบายซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกัน หน่วยราชการ ที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

สำหรับในประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติมักจะเป็นความรับผิดชอบ ร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้องบางนโยบาย เช่น นโยบายยกระดับราคา ข้าวเปลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีหลายกระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีการแบ่งแยกกันโดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวงเหล่านั้น

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจาก ฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบ

ความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2.4.2 หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

ในระบบราชการหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการกำหนดนโยบายหน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้ง ผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมดซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นกรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งขันที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการ ด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใด ที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมากเนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

2.4.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (incentives) เป้าหมาย (goals) และค่านิยม (values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละ บุคคลที่แตกต่างกัน

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบอุปสรรคหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง

ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริงข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของ ข้าราชการเหล่านี้อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการ ดังกล่าวมากขึ้น

2.4.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (individuals) กลุ่ม (groups) หน่วยงานภาคเอกชน (private sector) และภาคหน่วยงานที่มิได้มุ่งหากำไร (non-profit sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไป มิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อ กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัว กันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่ม ผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือ ต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้จึงประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกันซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

2.5 การทบทวนวรรณกรรม

ในหัวข้อนี้จะเป็นการรวบรวมผลงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ที่มีนักวิชาการได้ทำการศึกษามา ซึ่งส่วนใหญ่นั้นจะเป็นการศึกษาถึงการน้ำนโยบายแต่ละประเภทไปปฏิบัติ หรือเป็นการศึกษาโดยใช้กรณีศึกษาในการวิเคราะห์และเก็บข้อมูล ผลงานของการศึกษาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติใน ยุคแรกเริ่ม ซึ่งผู้เขียนได้คัดเลือกผลงานที่มีความสำคัญของทั้งนักวิชาการ ต่างประเทศ และผลงานของนักวิชาการไทย ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น แต่ก็ยังคงเป็นการศึกษาที่เริ่มต้นทำกันในประเทศไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.5.1 ผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ

เกรแฮม อัลลิสัน (Graham T. Allison, 1971) ได้ทำการศึกษา วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในปัญหาการติดตั้งขีปนาวุธในประเทศคิวบาของสหภาพโซเวียตในปี 1971 ซึ่งอัลลิสันได้ใช้ตัวแบบเพื่ออธิบายพฤติกรรมของ รัฐบาลสหภาพโซเวียตในการเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น 3 ตัวแบบ คือ

(1) ตัวแบบผู้กระทำใช้หลักเหตุผลหรือตัวแบบคลาสสิค (The Rational Actor or Classic Model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มาจากแนวคิดพื้นฐานว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคำนึงถึงผลประโยชน์ในเรื่องของผลตอบแทนในการลงทุนว่าสามารถสร้างให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การหรือ ผู้ปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด โดยไม่คำนึงว่าแนวทางในการปฏิบัตินโยบาย นันจะสามารถทำได้จริงหรือไม่ ตัวแบบนี้จึงสนใจที่จะศึกษาเฉพาะตัวผลิตผลของนโยบาย (policy outputs) ในเชิงเปรียบเทียบเพียงอย่างเดียว ทำให้ตัวแบบนี้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

(2) ตัวแบบกระบวนการขององค์การ (Organizational Process Model) เป็นตัวแบบที่ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) โดยจะเน้นที่การวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการตัดสินใจที่ส่งผลมาจากรัฐบาลไปยังการปฏิบัติหน้าที่ประจำของหน่วยงาน โดยจะมองที่ผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลักมากกว่ามุ่งเน้นที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

(3) ตัวแบบทางการเมืองของรัฐบาล (Governmental Politics Model) พัฒนามาจากทฤษฎีทางการเมืองว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้จะเน้นการวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ในการเจรจาต่อรองทางการเมือง ตัวแบบนี้จะสนใจว่าใครคือผู้เล่น (players) หรือผู้ที่ทำให้เกิดการเจรจาต่อรอง โดย ศึกษาตัวแปรต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัด เป้าหมาย ผลประโยชน์ ช่องทางในการปฏิบัติ การกำหนดขอบเขต หรือเหตุการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ก็คือตัวแปรที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางการเมืองนั่นเอง

การศึกษาของอัลลิสันจากตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบนี้ สรุปได้ว่าตัวแบบ ที่ 2 และตัวแบบที่ 3 มีประโยชน์ต่อการอธิบายวิกฤตการณ์ปัญหาในประเทศคิวบา เพราะเป็นตัวแบบที่สามารถวิเคราะห์ถึงกระบวนการที่เน้นความสำคัญของผู้นำและกลไกการบริหารงานของรัฐบาล จากผลการศึกษาของอัล

ลิสัน ทำให้พบข้อสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ และการเจรจาต่อรองระหว่างผู้นำในกระบวนการนโยบาย อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรมองไปที่ปัจจัยเพียงด้านหนึ่งด้านเดียว แต่ควรพิจารณาถึงปัจจัยด้านต่างๆ เพราะฉะนั้นการศึกษาของอัลลิสันจึงควรมองไปที่การบูรณาการทั้งสามตัวแบบข้างต้นโรเบิร์ต เซบบลิง (Robert H. Sebling, 1977) ได้ทำการศึกษาถึง ปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ล้มเหลวลง ซึ่งพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น (1) สภาพแวดล้อมขององค์การและรูปแบบการบริหารงาน (organizational environments and management styles) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุม ทรัพยากรและรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามกฎระเบียบในทางตรงกันข้ามมหาวิทยาลัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคง พร้อมกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความกดดันทางการเมืองภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนี้ การขาดประสบการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้าหากันได้ (2) ลักษณะของโครงสร้างองค์การ (organizational structure characteristics) ของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมขององค์การ แต่เนื่องจากแต่ละองค์การมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันเป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์การในหลากหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการดำเนินงาน การพิจารณาความดีความชอบ มิติด้านเวลา ระดับความเป็นทางการขององค์การ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมสวัสดิการสังคมและมหาวิทยาลัยไม่ประสบความสำเร็จ (3) ปัญหา ด้านอื่นๆ เช่นการขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา หรือการที่ผู้เสนอโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ลงมาปฏิบัติงานเอง ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในด้านระยะเวลาและระยะทางในการเดินทางเพื่อประสานงานและปฏิบัติงาน ร่วมกัน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำเร็จของการนำนโยบายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไปปฏิบัตินั้น จะต้องพิจารณาตัวแปรสำคัญต่าง ๆ อีก 5 ตัวแปร ได้แก่ (1) ระดับการแลกเปลี่ยนที่เกิดจากการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานและความเห็นพ้องระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของ ทั้งสองฝ่ายจะต้องเป็นทางการ และจะต้องทำให้อีกฝ่ายยอมรับถึงแนวทางการปฏิบัติงานตน (2) ความสม่ำเสมอของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ในการลงทุนระหว่างกัน (intensity) หมายถึงหน่วยงานทั้งสองฝ่ายจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่อย่างสม่ำเสมอ โดยสามารถวัดได้จากจำนวนครั้งของการเข้าประชุมในระดับต่างๆ เพื่อวางแผนและรับทราบถึงปัญหาของแต่ละฝ่าย (3) สัดส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองหน่วยงาน ซึ่งเท่ากับระดับของความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (reciprocity) หรืออาจหมายถึงทรัพยากรที่ทั้งสองฝ่ายใช้ร่วมกันอย่างเท่าเทียม (resource reciprocity) (4) มาตรฐาน (standardization) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ถ้า

หากทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะกำหนดรูปแบบของกระบวนการดำเนินงานที่จะต้องแลกเปลี่ยนกันให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และ (5) รูปแบบของการสื่อสารระหว่างกัน (communication pattern) โดยความสำเร็จของการดำเนินนโยบายระหว่างหน่วยงานนั้นจะต้องมีการสื่อสารที่ยืดหยุ่น

(flexibility) และเข้าถึงกันได้ (accessibility)แอตทิเวลและเกอร์สทีน (Paul Attewell and Dean R. Gerstein, 1979:311-327) ได้ทำการศึกษากรณีความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัด ผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1979 พบว่า ความ ล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักมาจากการที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสำเร็จของโครงการ และการกำหนดข้อปฏิบัติที่เข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัตินี้ไปใช้พบว่าประสบความล้มเหลวรัฐบาลกลางได้ประกาศว่า ถ้าโรงพยาบาลหรือคลินิกเอกชนใดให้ความร่วมมือในการรับผู้ติดยาเสพติดไปบำบัด จะให้เงินสนับสนุนโรงพยาบาลและคลินิกนั้น โดยรัฐได้กำหนดเกณฑ์ตัวชีวัดความสำเร็จของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติประกอบด้วยการวัดที่ปัจจัยนำเข้า inout) ของโครงการ คือ จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการหรือผู้ป่วยที่เข้ามารับการรักษาในสถานพยาบาลต่างๆ และวัดที่ผลผลิต (output) ซึ่งก็คือจำนวนของ ผู้ป่วยที่รักษาจนครบกระบวนการการรักษาที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งหากสถานพยาบาลใดมีผลผลิตของโครงการดีก็จะถือว่าโครงการประสบความสำเร็จ การวัดผลสำเร็จของโครงการวิธีนี้ทำให้เกิดข้อผิดพลาดและเป็นผลให้โครงการล้มเหลวในที่สุด เนื่องจากขาดการคำนึงถึงผลลัพธ์ (outcome) ของโครงการ ซึ่งก็คือ การที่ผู้ป่วยได้รับการรักษาจนหายขาด และสามารถกลับสู่สังคมไปใช้ชีวิตประจำวันได้

นอกจากนี้ ตัวนโยบายเองก็มีความผิดพลาดเช่นกัน กล่าวคือ การที่รัฐบาลกำหนดให้นำสารเมธาโดนมาใช้กับคนไข้นั้น ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเห็นว่าการใช้สารเมธาโดนเป็นประจำอาจทำให้ผู้ป่วยเปลี่ยนจากการติดเฮโรอีนมาติดสารเมธาโดนแทน ทำให้ภายหลังรัฐต้องออกมาตรการในการตรวจสอบอย่างเข้มงวด เช่น มีการตรวจปัสสาวะของผู้ป่วยอย่างต่อเนื่องเพื่อลดการต่อต้านจากภายนอก หากพบว่าผู้ป่วยกลับไปเสพยาอีอีกก็จะไล่ออกจากโครงการ ไม่ให้รับการรักษาอีก การกำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติงานอย่างเข้มงวดให้สถานพยาบาลทำให้เกิดความไม่พอใจต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเอง และตัวผู้ป่วยที่เห็นว่ามาตรการของ รัฐบาลในด้านการลงโทษส่งผลเสียหลายอย่างต่อตนเอง (negative penalty)

ยิ่งไปกว่านั้น สถานพยาบาลหลายแห่งก็มุ่งเป้าหมายไปที่การหาเงินจากโครงการมากกว่าการรักษาผู้ป่วยให้หายขาด ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของ

เป้าหมายโครงการ (displacement of goal)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการนำนโยบายบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติ มาจากการตั้งเกณฑ์ตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ผิดพลาด การกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง และการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่ตายตัวเกินไปผลงานของแอตทีเวลและเกอร์สทีนนี้ช่วยทำให้มองเห็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ในปีเดียวกันนั้น มองจอย และ โอทูล (Montjoy and O'Toole, 1979; 465-476) ได้เสนอกรอบทฤษฎี

ในการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การมักจะเผชิญกับปัญหา 2 ลักษณะ คือ

1. เมื่อองค์การได้รับมอบหมายให้น้ำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ จะส่งผลให้เกิดกิจกรรมใหม่ๆ ที่ต้องแข่งขันกับกิจกรรมเดิมที่เคยปฏิบัติมา ส่งผลให้เกิดปัญหาภายในองค์การ (intra-organizational problems)

เมื่อมีนโยบายที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม (participation) ระหว่างหน่วยงานย่อมต้องอาศัยการประสานงานมากขึ้น และไม่อาจจะควบคุมได้โดยคนๆ เดียว จึงก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานขึ้น (inter-organizational problems)

ทั้งสองได้มุ่งทำการศึกษาเฉพาะกรอบทฤษฎีที่เรียกว่า "Toward a Theory of Intra-organizational Implementation" ซึ่งเป็นแนวการวิเคราะห์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีองค์การ (organization theory) และตามทฤษฎีนี้มีฐานคติที่สำคัญ คือ องค์การจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีค่านิยมที่เป็นของตนเอง แล้วพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยอาศัยกระบวนการทางข้อมูลเป็นสาระสำคัญ และขณะเดียวกันความชอบและความเชื่อที่มีอยู่ร่วมกันของสมาชิกจะนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายและ วิสัยทัศน์ขององค์การ (goals and world view) และถือเป็นเกณฑ์ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมภายใน แต่ใช่ว่าจะเข้มงวดเกินไป โดยเฉพาะการได้รับนโยบายใหม่ๆ มาย่อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติไปด้วย

ปัจจัยที่นำมาสร้างเป็นกรอบทฤษฎี ประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ

1. ความเฉพาะเจาะจง (specificity) และความไม่ชัดเจน (vague) ของคำสั่ง (mandate) หรือนโยบาย

2. ความต้องการ และ/หรือความไม่ต้องการทรัพยากรใหม่ (new resources) สำหรับการปฏิบัติตามนโยบาย จากตัวแปรข้างต้นทำให้สามารถจำแนกประเภทของนโยบายออกได้เป็น 4 ประเภท จากการศึกษาของทั้งสองพบว่านโยบายที่ต่างกันจะทำให้เกิด

ข้อจำกัดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างกันไป ดังนี้นโยบายประเภท A (Type A) มีลักษณะที่ต้องใช้ทรัพยากรใหม่แต่ไม่มีความชัดเจน จะทำให้องค์การสามารถใช้ดุลยพินิจ (discretion) ได้สูง ถ้าหากผู้นำขององค์การมีความผูกพันกับองค์การสูง และทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์การได้ ย่อมเป็นที่คาดหมายว่า การแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์การ แต่ถ้าองค์การไม่มีความชัดเจนในเป้าหมาย โอกาสที่จะผลักภาระไปให้ผู้อื่นปฏิบัติย่อมมีมากขึ้น

2. นโยบายประเภท B (Type B) เป็นนโยบายที่จัดสรรทรัพยากรใหม่มาให้องค์การเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่การเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่ถูกกำหนดมาจากภายนอก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าองค์การที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายประเภทนี้จะต้อง ตั้งหน่วยงานอื่นขึ้นเพื่อการปฏิบัติตามนโยบายใหม่ และการ ตัดสินใจจากองค์การเองย่อมจะมีน้อยกว่านโยบายประการแรก ส่วนในระหว่างที่กำลังพัฒนาเทคโนโลยีใหม่จะทำให้ต้นทุนเพิ่ม สูงขึ้น และอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้

3. นโยบายประเภท C (Type C) เป็นนโยบายที่ขาดทั้งความชัดเจนและทรัพยากร ทำให้มีข้อจำกัดมากกว่านโยบาย A และนโยบายแบบนี้จะเปิดช่องให้องค์การสามารถตีความนโยบายได้มาก แต่มีข้อจำกัดที่องค์การจะต้องรับผิดชอบงานประจำ การขาดทรัพยากรจึงทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวังไว้ซึ่งอาจจะทำให้องค์การถูกลงโทษจากหน่วยเหนือได้ นโยบายประเภทนี้จึงเป็นนโยบายที่มักจะไม่นำไปสู่การปฏิบัติ

4. นโยบายประเภท D (Type D) เป็นนโยบายที่ขาดทรัพยากร แต่กำหนดความชัดเจนไว้ว่าจะให้ทำอะไร แต่เนื่องจากข้อจำกัดในแง่ของงานประจำ และการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมคาดการณ์ได้ว่า นโยบายดังกล่าวทำให้องค์การไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้เท่าที่ควรอย่างไรก็ตาม เมื่อนักบริหารต้องเผชิญกับข้อจำกัดทั้งในแง่ทรัพยากรและข้อจำกัดของนโยบาย ย่อมนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจในที่สุด ได้มีการตั้งสมมติฐานไว้ว่า การที่องค์การจะใช้ดุลยพินิจมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความแข็งแกร่งและทิศทางของแรงผลักดันในองค์การลาร์สัน (Larson, 1980) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในเป้าหมายของนโยบาย (2) ขบวนการของการนำไปปฏิบัติ (implementation procedures) ซึ่งรวมถึงขั้นตอนของการสื่อสารข้อมูล และการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ (3) ระดับของความสลับซับซ้อนในการติดต่อ สัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ และ (4) ระดับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นักวิชาการอีก ท่านหนึ่งคือ เอดเวอร์ด (Edwards, 1980) กล่าวไว้ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ (1) ความเพียงพอของทรัพยากร (2) ระดับของความสนับสนุน (3) โครงสร้างของระบบองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพียงใด (4) รูปแบบวิธีทำงานโดยทั่วไปขององค์การ และ (5) เงื่อนไขทางประสิทธิผลของการสื่อความ ผลงานของ นักวิชาการทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันภายใต้การมองว่ากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง (Top-Down Approach) และภายใต้กระบวนการนั้นมีปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคบ้าง

เออร์วิน ฮาร์โกรฟ (Erwin Hargrove, 1983) ได้ทำการทดสอบการนำโครงการที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาไปปฏิบัติในหน่วยงาน ต่างๆ ของรัฐซึ่งได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 2 นัย คือ

1. การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบาย และ

2. การดำเนินการซึ่งหมายรวมถึงการยินยอมทำตาม (compliance)

นโยบายและการปฏิบัติงานประจำขององค์การอย่างคงเส้นคงวาเช่นเดียวกับข้อสรุปของมองจอยและโอทูล จากการศึกษาของฮาร์โกรฟ พบว่าพฤติกรรมขององค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะแปรผันไปตามลักษณะของนโยบาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อ

สังคมส่วนรวม (Distributive Policies)

2. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น (Redistributive

Policies)

3. นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective Regulatory

Policies 660°

4. นโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการบริการ หรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ซึ่งแข่งขันซึ่งกันและกัน (Competitive Regulatory Policies)

ผลงานของฮาร์โกรฟมีข้อแตกต่างจากผลงานของมองจอยและโอทูลตรงที่กรอบในการพิจารณานโยบายกว้างกว่า กล่าวคือฮาร์โกรฟจะเน้นไปที่การส่งผลประโยชน์จากนโยบายไปยังตัวองค์การและผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายตลอดจนพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในแง่มุมต่างๆ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทของนโยบาย ในขณะที่ผลงานของมองจอยและโอทูล จะมุ่งประเด็นไปที่ตัวนโยบายว่ามีความเฉพาะเจาะจงหรือคลุมเครือและการจัดสรรทรัพยากรว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มหรือไม่

ผู้เขียนยังได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดนี้เพิ่มเติม (วรเดช จันทรศร, 2540:

28-32) พบว่า ในส่วนของระบบราชการซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การรัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทสำคัญในด้านนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (distributive policies) กล่าวคือ หน่วยราชการส่วนกลางจะเป็นฝ่ายให้ความสนับสนุน ควบคุมอำนวยการ ในขณะที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจะเป็นหน่วยปฏิบัติการ มีปฏิสัมพันธ์หรือให้บริการแก่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรงอย่างไรก็ตามหากนโยบายนั้นเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการให้บริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะที่แข่งขันซึ่งกันและกัน(competitive regulatory policies) หน่วยราชการกลางมักจะมีบทบาทมาก ที่สุดในการให้สิทธิแก่องค์การเอกชนเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นเป็นแผนงานหรือโครงการในการปฏิบัติ โดยนัยนี้ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นจะไม่มีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเลยสำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective regulatory policies)และนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคม (Redistributive policies) อาจเป็นไปในลักษณะของการ พึ่งพากันและกัน ซึ่งในบางกรณีหน่วยราชการกลางอาจเป็นผู้ควบคุมและสนับสนุนในขณะที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ในอีก นัยหนึ่ง ระดับความสำคัญของหน่วยราชการแต่ละแห่งอาจแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของการออกแบบรายละเอียดของโครงการที่ถูกนำไปปฏิบัติ ตัวอย่างของ Protective regulatory policy ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ หน่วยงานองค์การอาหารและยา (อย.) เป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทมากพอๆ กับหน่วยงานระดับภูมิภาค เพราะ อย. ต้องเป็นผู้

กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานระดับล่างที่ดี และสามารถควบคุมหน่วยงานระดับล่างได้จึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

ในส่วนของผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายอาจกล่าวได้ว่า นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมทุกฝ่ายจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ไม่มีใครหรือฝ่ายใดถูกจำกัดสิทธิ อย่างไรก็ตาม หากทรัพยากรที่จะจัดสรรมีจำนวนจำกัด ผู้เสียประโยชน์จะเกิดขึ้น ซึ่งหากเป็นในระยะยาวกลุ่มผู้เสียประโยชน์จะทำการเรียกร้องสิทธิหรือเรียกร้องให้เกิดการปรับนโยบายเสียใหม่ได้สำหรับนโยบายประเภทที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม จะมีลักษณะโดยเฉพาะคือไม่มีกลุ่มที่เสียประโยชน์นอกจากฝ่ายที่ถูกควบคุม ส่วนในอีกสองประเภทของนโยบายที่เหลือจะมีลักษณะของการแบ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้ถูกจำกัดสิทธิอย่างเฉพาะเจาะจงอย่างชัดเจน ซึ่งแต่ละฝ่ายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพยายามต่อสู้หรือเรียกร้องเพื่อรักษาสิทธิของตน เมื่อกล่าวถึงการศึกษาด้านพฤติกรรม เจมส์ ซอร์ก (James D. Sorg,1983: 391-406) ได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง (streetlevel bureaucrats) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในปี 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของบาร์แดช แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น เพื่อมาอธิบายในลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาของซอร์กสามารถจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างได้ 4 รูปแบบ คือ

(1) แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ (intentional compliance)

(2) แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (intentional non-compliance)

(3) แบบตั้งใจไม่ทำตาม และไม่ทำตามสำเร็จ (unintentional non-compliance) และ

(4) แบบตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ (unintentional compliance)

พฤติกรรมประเภทแรก คือ แบบตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จ (intentional compliance) เป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาในการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเหล่านี้จะต้องมีความรู้ความสามารถและเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนต้องมีทรัพยากรทางการบริหารเพียงพอ และไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมของนโยบาย

พฤติกรรมประเภทที่สอง คือ แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (intentional non-compliance) เป็นพฤติกรรมที่สามารถเกิดจากหลายสาเหตุ เช่นนโยบายขาดความชัดเจนด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงทำให้เกิดพฤติกรรมที่ทำเกิน (excessive) หรือพฤติกรรมที่ทำขาด (deficient) หรืออาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติระดับล่างยังขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเพียงพอ

พฤติกรรมที่ทำเกิน หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้ประโยชน์แก่ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์และผู้ที่ไม่สมควรได้รับประโยชน์คละเคล้ากันไป ทำให้เกิดความเสียหายต่อนโยบายนั้น ในลักษณะที่ "ผู้ที่ไม่สมควรได้ กลับได้" และ "ผู้ที่สมควรได้ กลับได้น้อยกว่าที่ควร" ส่วนพฤติกรรมที่ทำ

ขาด หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้ประโยชน์กับ ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์น้อยเกินไป หรือจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์เพียงวงแคบ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อนโยบายในลักษณะ "ผู้ที่สมควรได้กลับไม่ได้" และ "ผู้ที่สมควรได้ กลับได้น้อยกว่าที่ควร" พฤติกรรมประเภทนี้สามารถแก้ไขได้หากมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายให้มีความชัดเจน มีคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินตาม มีการจัดที่ปรึกษา และการอบรมสัมมนา หรือการจัดสอนงาน มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สร้างให้เกิดกลไกของการควบคุมขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง

พฤติกรรมประเภทที่สามคือ แบบตั้งใจไม่ทำตาม และไม่ทำตามสำเร็จ (unintentional non-compliance) เป็นพฤติกรรมที่มีสาเหตุมาจากความ ต้องการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ หรือเป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือ ต้องการจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมประเภทนี้สามารถแบ่งย่อยได้หลายแบบด้วยกัน ได้แก่ พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการตั้งใจเปลี่ยนเป้าหมาย (Target) หรือตั้งใจเปลี่ยนวิธีการขั้นตอน (Procedures) พฤติกรรมการเปลี่ยนเป้าหมายและไม่ทำตามขั้นตอนนี้รวมเรียกว่า Replacement พวก ที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการใช้กฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือ (Rituaism) พวกเตะถ่วง (Delay) พวกผักชีโรยหน้า (Bluffing) พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยแสดงออกอย่างเปิดเผย (Voice) พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการผลักภาระให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนหรือย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่น (Exit)

พฤติกรรมประเภทที่สามนี้จะสามารถแก้ไขให้น้อยลงได้โดยอาศัย วิธีการต่อไปนี้คือ

• ให้ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ได้รับทราบสิทธิของตน (ป้องกันพวก

Replacement และ Ritualism)

• ให้สื่อมวลชน องค์การสาธารณะประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุล (ป้องกันพวก Replacement และ Ritualism)

• ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามารับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบโดยทำการประชาสัมพันธ์ทางสื่อ จัดสัมมนา หรือจัดทำประชาพิจารณ์ (ป้องกันพวก Replacement และ Ritualism)

• เตรียมทรัพยากรในการบริหารไว้ให้เพียงพอ (ป้องกันพวก Delay)

• มีแหล่งข้อมูลอ้างอิงจากหลายๆ แหล่ง โดยเฉพาะจากองค์การเอกชน สื่อมวลชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เชื่อถือได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการค้นหาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว (ป้องกันพวก

Bluffing)

• กำหนดมาตรการลงโทษที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาค (ป้องกันพวก Bluffing และพวกที่มีพฤติกรรมทุจริตอื่นๆ)

•สรรหาผู้ที่มีความซื่อสัตย์ มีประวัติดีเพื่อมาดำรงตำแหน่ง ผู้ปฏิบัติงาน (ป้องกันพวก Bluffing และพวกที่มีพฤติกรรมทุจริตอื่นๆ)

- จัดอบรมสัมมนา เพื่อขอรับทราบความคิดเห็น สร้างให้เกิดการ มีส่วนร่วมก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ (ป้องกันพวก Voice และ Exit)

พฤติกรรมประเภทที่สี่ คือ แบบตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ (unintentional compliance) เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ร่วมมือแต่ทำไม่สำเร็จ ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเพราะระบบที่เข้มแข็งสามารถตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ได้

2.5.2 ผลงานของนักวิชาการไทย

อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศและพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎีประกอบไปด้วยปัจจัยหลากหลายด้านด้วยกัน ดังนี้

• ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพ ปัญหาภายใต้เงื่อนไขของแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณากำหนด

นโยบายนั้นๆ

• ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ได้แก่ การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

• ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการได้แก่ ความรู้ความสามารถ ความ ตั้งใจจริง ตลอดจนการปรับตัว

• ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณและจำนวนทีมงาน หรือ บุคลากร

• ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน

• ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบายได้แก่ความ ต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น

• ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ ความสำคัญด้านสังคมและ วัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณได้แบ่งการทดสอบออกเป็น 2 แบบ คือแบบแรกเป็นการทดสอบปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านลักษณะประชาชนพบว่าปัจจัยดังกล่าวถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายทั้งเชิง ทัศนคติและเชิงพฤติกรรมแต่ก็มีผลกระทบน้อยมาก ส่วนแบบที่สองเป็นการทดสอบลักษณะของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้าน ลักษณะข้าราชการปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร และ ปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่าปัจจัยทั้งหมดมีผล

ต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติพอใช้ แต่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการน้อยมาก

จากการศึกษาในเชิงคุณภาพ อธิบายได้ว่าตัวแปรทุกตัวมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ค้นพบว่าความสัมพันธ์นั้นไม่สามารถระบุเป็นน้ำหนักเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าและการสัมภาษณ์สามารถจำแนกให้เห็นถึงปัจจัยที่มีความสำคัญ (Key factors) ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ได้ 3 ปัจจัย คือ

(1) ปัจจัยด้านชุมชนที่เป็นความยึดมั่นในวัฒนธรรม กล่าวคือ มีความเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของพื้นที่ได้ส่งผลต่อพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ นโยบายใดที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่จะต้องมีความสอดคล้องต่อวัฒนธรรมจึงจะสำเร็จ

(2) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย การกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่จะต้องมีความชัดเจนในจุดประสงค์ ที่สำคัญคือนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริงและไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อ วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

(3) ปัจจัยด้านข้าราชการ ได้แก่ความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ส่วน ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะองค์การปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดจนปัจจัย ด้านประชาชนถือเป็นเพียงปัจจัยรอง (minor factors) เท่านั้นในอันที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติกล้า ทองขาว (2534) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่าการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัตินั้นประสบปัญหาหลายด้านด้วยกัน อาทิเช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความร่วมมือ ความตั้งใจจริงของผู้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านการประสานงาน ปัญหา ด้านการควบคุมและกำกับดูแลที่เป็นระบบ และปัญหาด้านความชัดเจนของนโยบาย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่

(1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นอย่างดี

(2) มีการมอบหมายงานและภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการกำหนดวิธีและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน

(3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวคือ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์การที่รับผิดชอบโครงการจะต้อง มีความเข้าใจขั้นตอนวิธีการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการผนึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็งจริงจัง นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานสำคัญ (key actors) จะต้องเอาจริงเอาจังด้วย

(4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะ ต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชนองค์การ ชมรม สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิตนักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือกันปฏิบัตินโยบายให้เกิดผลสำเร็จ

(5) มาตรการควบคุม ประเมินและกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูง มีการเร่งรัด สอบถามหรือให้มีหนังสือแสดงผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และ

(6) การเห็นประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้เรียนเห็นคุณค่าของการรู้หนังสือ ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทองใบ สุดชารี (2536) ได้ทำการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยมีที่มาของการศึกษาจากการที่นโยบายด้านการศึกษาของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ในขณะนั้น จึงมีการเปลี่ยนนโยบายของวิทยาลัยครูเพื่อขยายการผลิตครูในสาขาวิชาอื่นเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนขยายการบริการไปยังพื้นที่อื่น ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม พบว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายของวิทยาลัยครูนั้น ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากตามมา

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานทั้งสิ้น 3 ข้อ ดังนี้สมมติฐานที่ 1 ตัวแปรลักษณะโครงสร้างของนโยบาย ทรัพยากรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การสนับสนุนทางการเมือง การติดต่อสื่อสาร และภาวะผู้นำ มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐานสูงกับการนำนโยบายของ วิทยาลัยครูไปปฏิบัติ

สมมติฐานที่ 2 ตัวแปรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำเป็นชุดตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ

สมมติฐานที่ 3 ตัวแปรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำเป็นชุดตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการพยากรณ์การจำแนกกลุ่ม ตามระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาได้ยืนยันตามสมมติฐานทั้ง 3 ข้อข้างต้น กล่าวคือ ตัวแปรเชิงนโยบายทุกตัว (ยกเว้นการสนับสนุนทางการเมือง) มีความสำคัญต่อการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ นอกจากนี้ตัวแปรทั้งสองยังเป็น ตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการพยากรณ์การจำแนกกลุ่มตามระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ

กิตติ บุนนาค (2536) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติในโรงแรมระดับชั้นหนึ่ง และโรงแรมระดับชั้นสองในต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมี 6 ปัจจัย คือ• ปัจจับด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบไปด้วยความชัดเจนของการสื่อความหมายข่าวสารนโยบาย ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้มีส่วนร่วม รับผิดชอบโครงการตรงตามเจตนาของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระหว่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสอดคล้องและความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม

• ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานประกอบด้วยความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้แก่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความ ยืดหยุ่นของกระบวนการทำงาน ความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานกับองค์การภายนอก

• ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบไปด้วย สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อความหมายของนโยบาย ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์

ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมประกอบด้วยการกำหนดมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้การกระตุ้นและการเสริมแรงทางบวก การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย การให้คำแนะนำและควบคุมจากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม

• ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย ความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนจำนวน ผู้ปฏิบัติที่มากพอ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุนและระเบียบข้อบังคับที่มีความเหมาะสม ตลอดจนความพร้อมทาง ด้านอุปกรณ์ และวัสดุต่างๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

• ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและประชาชนประกอบด้วย ประโยชน์ที่ธุรกิจและประชาชนจะได้รับจากนโยบาย(การเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบาย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม)ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติตาม

โดยการศึกษาดังกล่าว กิตติ บุนนาค ได้ใช้แนวคิดของเจมส์ ซอร์ก เป็นมาตรฐานในการวัดระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยการสังเกตและเก็บข้อมูลจากพฤติกรรมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น3 กลุ่มคือ

1. ประชาชนผู้มาพักโรงแรม โดยสังเกตว่าตอนออกจากโรงแรมได้ให้ความร่วมมือในการขอใบเสร็จรับเงินหรือไม่

2. พนักงานเก็บเงินของโรงแรม โดยสังเกตว่าพนักงานได้ให้ความ ร่วมมือในการออกใบเสร็จรับเงินให้กับประชาชนผู้มาพักโรงแรมหรือไม่

3. เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรที่มาตรวจโรงแรม โดยตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นเป็นใจกับเจ้าของโรงแรมในการให้การลดหย่อนในการคำนวณจำนวนผู้มาพักแรม หรือมีพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด

ซึ่งจากการตรวจสอบและเก็บข้อมูลในโรงแรมระดับชันหนึ่ง และโรงแรมระดับชั้นสองในต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง พบว่าในโรงแรมระดับชั้นหนึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายให้เกิดความชัดเจน และการวางระบบ บัญชีและการเงินที่เป็นมาตรฐาน จะมีผลทำให้ธุรกิจโรงแรมชั้นหนึ่งปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะโรงแรมที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ จะเน้นการตรวจสอบจากระบบบัญชี และเน้นการให้พนักงานและลูกค้าปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการซึ่งไม่สามารถมา ดูแลได้โดยตรง

ส่วนโรงแรมระดับชั้นสอง พบว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับความร่วมมือจะแตกต่างกัน ทั้งนี้หากมีการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนผู้มาพัก เช่น ประชาชนขอใบเสร็จรับเงินจากโรงแรมแล้วสามารถ ถูกสลากออกรางวัล ความร่วมมือก็จะมาก หรือหากมีการประชาสัมพันธ์ให้กับผู้มาใช้บริการโรงแรมทราบถึงความจำเป็นในการขอใบเสร็จรับเงิน เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้วความร่วมมือก็จะสูงด้วย หรือมีการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการที่ทำตามระเบียบมาก ก็จะได้รับลดหย่อนภาษีมาก ระดับความร่วมมือก็จะสูงขึ้น เป็นต้น

สรุปผลงานของ กิตติ บุนนาค เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่นำมาสู่มาตรการในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นประโยชน์ต่อกรมสรรพากรเป็นอย่างมาก

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติโดยทำการเปรียบเทียบกันระหว่างตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปรซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร ความ ซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ พบว่าตัวแปรความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพลและสามารถอธิบายความมีประสิทธิผลได้มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้าง ตัวแปร ความชัดเจนในเปาหมาของนอบาย และตัวแปรการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการตามลำดับ ส่วนในด้านทิศทางของความสัมพันธ์พบว่า ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในขณะที่ความซับซ้อนของโครงสร้างมีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ ในรายละเอียดของการศึกษามิติย่อยของประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ อันได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการและความเป็นธรรมในการให้บริการ พบว่า ในด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง โดยมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านความรวดเร็วในการให้บริการพบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความรวดเร็วในการให้บริการมากที่สุด โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความรวดเร็วในการให้บริการ ในด้านความเสมอภาคในการให้บริการพบว่าความพร้อมของทรัพยากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเสมอภาคในการให้บริการในด้านของความเป็นธรรมในการให้บริการพบว่าตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในขณะที่ตัวแปร ที่เหลือไม่สามารถใช้อธิบายได้

ชนัด เผ่าพันธ์ดี (Bhowbhandee, 2002) ได้เสนอตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) ของหน่วยงานโทรคมนาคมของไทย ที่ได้จากการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical approach) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ กลยุทธ์ด้านการจัดการ (management strategy) แหล่งเงินทุน (sourees of funds) และการสร้างพันธมิตรธุรกิจ (strategic partnership) ตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรที่มีผลกระทบทางตรงต่อความสำเร็จในการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน และผลกระทบทางอ้อมต่อตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร ซึ่งได้แก่ การออกกฎหมายด้านโทรคมนาคม (telecom law estabishment) และความสามารถในการนำไปปฏิบัติ (implementation capacity)

กิตติ บุนนาค (2536) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติในโรงแรมระดับชั้นหนึ่ง และโรงแรมระดับชั้นสองในต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมี 6 ปัจจัย คือ• ปัจจับด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบไปด้วยความชัดเจนของการสื่อความหมายข่าวสารนโยบาย ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้มีส่วนร่วม รับผิดชอบโครงการตรงตามเจตนาของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสอดคล้องและความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม

• ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานประกอบด้วยความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้แก่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความ ยืดหยุ่นของกระบวนการทำงาน ความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานกับองค์การภายนอก

• ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบไปด้วย สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อความหมายของนโยบาย ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์

ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมประกอบด้วยการกำหนดมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้การกระตุ้นและการเสริมแรงทางบวก การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์

นโยบาย การให้คำแนะนำและควบคุมจากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม

• ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย ความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนจำนวน ผู้ปฏิบัติที่มากพอ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุนและระเบียบข้อบังคับที่มีความเหมาะสม ตลอดจนความพร้อมทาง ด้านอุปกรณ์ และวัสดุต่างๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

• ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและประชาชนประกอบด้วย ประโยชน์ที่ธุรกิจและประชาชนจะได้รับจากนโยบาย(การเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบาย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติตาม

โดยการศึกษาดังกล่าว กิตติ บุนนาค ได้ใช้แนวคิดของเจมส์ ซอร์ก เป็นมาตรฐานในการวัดระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยการสังเกตและเก็บข้อมูลจากพฤติกรรมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น

3 กลุ่มคือ

1. ประชาชนผู้มาพักโรงแรม โดยสังเกตว่าตอนออกจากโรงแรมได้ให้ความร่วมมือในการขอใบเสร็จรับเงินหรือไม่

2. พนักงานเก็บเงินของโรงแรม โดยสังเกตว่าพนักงานได้ให้ความ ร่วมมือในการออกใบเสร็จรับเงินให้กับประชาชนผู้มาพักโรงแรมหรือไม่

3. เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรที่มาตรวจโรงแรม โดยตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นเป็นใจกับเจ้าของโรงแรมในการให้การลดหย่อนในการคำนวณจำนวนผู้มาพักแรม หรือมีพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด

ซึ่งจากการตรวจสอบและเก็บข้อมูลในโรงแรมระดับชันหนึ่ง และโรงแรมระดับชั้นสองในต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง พบว่าในโรงแรมระดับชั้นหนึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายให้เกิดความชัดเจน และการวางระบบ บัญชีและการเงินที่เป็นมาตรฐาน จะมีผลทำให้ธุรกิจโรงแรมชั้นหนึ่งปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะโรงแรมที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ จะเน้นการตรวจสอบจากระบบบัญชี และเน้นการให้พนักงานและลูกค้าปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการซึ่งไม่สามารถมา ดูแลได้โดยตรง

ส่วนโรงแรมระดับชั้นสอง พบว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับความร่วมมือจะแตกต่างกัน ทั้งนี้หากมีการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนผู้มาพัก เช่น ประชาชนขอใบเสร็จรับเงินจากโรงแรมแล้วสามารถ ถูกสลากออกรางวัล ความร่วมมือก็จะมาก หรือหากมีการประชาสัมพันธ์ให้กับผู้มาใช้บริการโรงแรมทราบถึงความจำเป็นในการขอใบเสร็จรับเงิน เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว ความร่วมมือก็จะสูงด้วย หรือมีการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการที่ทำตามระเบียบมาก ก็จะได้รับลดหย่อนภาษีมาก ระดับความร่วมมือก็จะสูงขึ้น เป็นต้น

สรุปผลงานของ กิตติ บุนนาค เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่นำมาสู่มาตรการในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นประโยชน์ต่อกรมสรรพากรเป็นอย่างมาก

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติโดยทำการเปรียบเทียบกันระหว่างตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปรซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร

ความ ซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ พบว่าตัวแปรความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพลและสามารถอธิบายความมีประสิทธิผลได้มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้าง ตัวแปร ความชัดเจนในเปาหมาของนอบาย และตัวแปรการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการตามลำดับ ส่วนในด้านทิศทางของความสัมพันธ์พบว่า ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในขณะที่ความซับซ้อนของโครงสร้างมีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ ในรายละเอียดของการศึกษามิติย่อยของประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ อันได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการและความเป็นธรรมในการให้บริการ พบว่า ในด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง โดยมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านความรวดเร็วในการให้บริการพบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความรวดเร็วในการให้บริการมากที่สุด โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความรวดเร็วในการให้บริการ ในด้านความเสมอภาคในการให้บริการพบว่าความพร้อมของทรัพยากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเสมอภาคในการให้บริการในด้านของความเป็นธรรมในการให้บริการพบว่าตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในขณะที่ตัวแปร ที่เหลือไม่สามารถใช้อธิบายได้

ชนัด เผ่าพันธ์ดี (Bhowbhandee, 2002) ได้เสนอตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) ของหน่วยงานโทรคมนาคมของไทย ที่ได้จากการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical approach) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ กลยุทธ์ด้านการจัดการ (management strategy) แหล่งเงินทุน (sourees of funds) และการสร้างพันธมิตรธุรกิจ (strategic partnership) ตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรที่มีผลกระทบทางตรงต่อความสำเร็จในการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน และผลกระทบทางอ้อมต่อตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร ซึ่งได้แก่ การออกกฎหมายด้านโทรคมนาคม (telecom law estabishment) และความสามารถในการนำไปปฏิบัติ (implementation capacity)

การศึกษาดังกล่าวต้องการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชนโดยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดได้จากระดับของ คุณภาพในการให้บริการ ความพึงพอใจของลูกค้า ความสามารถในการทำกำไร และความสามารถในการแข่งขัน พบว่า ผลของการทดสอบสมมติฐานสามารถสรุปได้ดังนี้

• การทดสอบสมมติฐานที่ 1 พบว่า ความสำเร็จของการออกกฎหมายด้านโทรคมนาคม การมีกลยุทธ์ด้านการจัดการที่มีประสิทธิผล ความสามารถของหน่วยงานในการปฏิบัติ และการมีแหล่งเงินทุนมากนั้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลของ ตัวแปรตาม

• การทดสอบสมมติฐานที่ 2 พบว่าระดับของความสำเร็จในการออกกฎหมายโทรคมนาคม การมีกลยุทธ์ด้านการจัดการที่มีประสิทธิผล จำนวนแหล่งเงินทุนที่มีมาก การมีพันธมิตรทาง ธุรกิจที่มีประสิทธิผลนั้น มีความเกี่ยวข้องกับระดับของความสามารถของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

• การทดสอบสมมติฐานที่ 3 พบว่าประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการและการมีพันธมิตรทางธุรกิจที่แข็งแกร่งนั้นจะทำให้หน่วยงานมีแหล่งเงินทุนมากขึ้น

• การทดสอบสมมติฐานที่ 4 พบว่าประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการนั้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการออกกฎหมายโทรคมนาคม

นอกจากนี้ จากการสำรวจเชิงคุณภาพโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเอกชนสามารถอธิบายได้จากตัวแปร 4 ตัวแปร ได้แก่ ประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการ ระดับของความสามารถในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ประสิทธิผลในการตั้งกฎหมายโทรคมนาคม และการศึกษาดังกล่าวต้องการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชนโดย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดได้จากระดับของ คุณภาพในการให้บริการ ความพึงพอใจของลูกค้า ความสามารถในการทำกำไร และความสามารถในการแข่งขัน พบว่า ผลของการทดสอบสมมติฐานสามารถสรุปได้ดังนี้

• การทดสอบสมมติฐานที่ 1 พบว่า ความสำเร็จของการออกกฎหมายด้านโทรคมนาคม การมีกลยุทธ์ด้านการจัดการที่มีประสิทธิผล ความสามารถของหน่วยงานในการปฏิบัติ และการมีแหล่งเงินทุนมากนั้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลของ ตัวแปรตาม

• การทดสอบสมมติฐานที่ 2 พบว่าระดับของความสำเร็จในการออกกฎหมายโทรคมนาคม การมีกลยุทธ์ด้านการจัดการที่มีประสิทธิผล จำนวนแหล่งเงินทุนที่มีมาก การมีพันธมิตรทาง ธุรกิจที่มีประสิทธิผลนั้น มีความเกี่ยวข้องกับระดับของความสามารถของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

• การทดสอบสมมติฐานที่ 3 พบว่าประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการและการมีพันธมิตรทางธุรกิจที่แข็งแกร่งนั้นจะทำให้หน่วยงานมีแหล่งเงินทุนมากขึ้น

• การทดสอบสมมติฐานที่ 4 พบว่าประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการนั้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการออกกฎหมายโทรคมนาคม

นอกจากนี้ จากการสำรวจเชิงคุณภาพโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเอกชนสามารถอธิบายได้จากตัวแปร 4 ตัวแปร ได้แก่ ประสิทธิผลของกลยุทธ์ด้านการจัดการ ระดับของความสามารถในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ประสิทธิผลในการตั้งกฎหมายโทรคมนาคม และการมีแหล่งเงินทุนที่เพิ่มมากขึ้น

รำจวญ เบญจศิริ (Benjasiri, 2002) ได้ทำการศึกษาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการนำระบบมาตรฐานสากลภาครัฐของประเทศไทย (P.S.O.) มาใช้เพื่อ พัฒนาการดำเนินงานของกรมพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยหลักที่ช่วยผลักดันให้หน่วยงานนำระบบมาตรฐานสากลมาใช้ที่สำคัญได้แก่ การ

สนับสนุนจาก ผู้บริหารระดับสูงในองค์การ ประสบการณ์และความสามารถในการใช้นวัตกรรมขององค์การ ตัวระบบมาตรฐานสากล การยอมรับในระบบมาตรฐานสากล ความร่วมมือร่วมใจของผู้บริหาร ลักษณะของหน่วยงานในการเรียนรู้ และกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผล ต่อการนำระบบมาตรฐานสากลมาใช้ยังประกอบด้วยปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เวลาในการปฏิบัติงานให้เห็นผลทรัพยากร (งบประมาณเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์) ความพร้อมของสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้รับรองระบบมาตรฐานสากล การสานต่อของผู้บริหารของกรมพัฒนาชุมชน และการเปลี่ยนรัฐบาล

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กล้า ทองขาว. "การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ." วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญา พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.

กิตติ บุนนาค. "การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษา วิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม." วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

ทองใบ สุดชารี."การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้." วิทยานิพนธ์

หลักสูตรปริญญา พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไป

ปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

ประภาภรณ์ วงศ์ศรีดาแก้ว และคณะ. "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายบัตรประกัน

สุขภาพไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีจังหวัดร้อยเอ็ด," รายงานการวิจัย วิชาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหาร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (บรรณาธิการ), การบริหารรัฐกิจะ บทความทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2528.

วรเดช จันทรศร. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ", วารสารรามคำแหง. ปีที่ 10

ฉบับที่ 1 (ธันวาคม, 2527).

วรเดช จันทรศร. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ : บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2532.

วรเดช จันทรศร. "การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจวรรณกรรม." รายงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.

วรเดช จันทรศร. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า", วารสาร พัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 24 ฉบับที่

4 ตุลาคม 2527. 535-554.

วรเดช จันทรศร. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 25

ฉบับที่ 4 ตุลาคม 2529. 490-491.วรเดช จันทรศร. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดย

สังเขป"1 ใน อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2543.

วรเดช จันทรศร, การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล๊อกและการพิมพ์, 2543.

วรเดช จันทรศร. ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล๊อกและการพิมพ์, กันยายน, 2539.

อาคม ใจแก้ว, "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้:ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.

ภาษาอังกฤษ

Alexander, Robert. "Implementation: does a literature add up to a theory?,"

Journal of the American Planning Association, Winter 1982, pp. 132-155.

Allison, G.T. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile

Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Anderson, J.D. Public Policy-Making. New York: Holt, Winston & Rinehart, 1979.

Attewell, Paul and Dean R. Gerstein "Government Policy and Local Practice," American

Sociological Review. Vol. 44, April 1979,pp.311-327.

Austin, J.E. Managing in Developing Countries. New York: The Free Press, 1990.

Bardach, E. The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.

Barrett, S.M. and Fudge, C. Policy and Action: Essays on the Implementation Public Policy. London: Methuen, 1981.

Benjasiri, R. "The Implementation of Thailand International Public Sectors

Standard Management System and Outcomes: Case study of the community development department." Dissertation for the Doctor of Philosophy (Development Administration) School of Public Administration, National Institute of Development Administration,2002.

Berman, P. "The study of macro- and micro-implementation," Public Policy. Vol. 26(2), 1978, pp. 157-184.

Berman, P. and Mclaugnlin M.W. Federal Programs Supporting

Educational Change, Vol. VII: Factors Affecting Implementation and Continuation. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1977.

Bhowbhandee, C. "Factors Affecting Chance of Successful Privatization of

Public Telecommunication Organizations in Thailand." Dissertation for the Doctor of Philosophy (Development Administration) School of Public Administration, National Institute of Development Administration, 2002.

Bossidy, L. and Charan, R. Execution: the discipline of getting things done. London: Random House Business Books, 2002.

Chandarasorn, Voradej. "Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy: A study of agencies functional responsibility." Ph.D. Dissertation, New York University, 1985.

Chandarasorn, Voradej. "Implementation of Primary Health Care Policy in Thailand: An analysis of strengths and weaknesses in the management system." Report submitted to the lASIA Annual Conference, Marrakesh, Morocco, 1989.

Chase, Gordon. "Implementing a human service program: How hard will it

be?," Public Policy, Vol. 27(4), 1979.

Dewey, J. "Philosophy", in Edwin R.A Seligman and Alvin Johnson,

Encyclopedia of the Social Science. Vol. 11, 13th printing, New York: The MacMillan Co., 1959, pp. 118-128.

Easton, D. A System Analysis of Political Life. New York, 1965.

Edwards, G.C. III. Implementing Public Policy. Washington, D.C. Congressional Quarterly Press,

1980.

Elmore, R.F. "Organizational models of social program implementation," Public

Policy, Vol. 26(2), 1978, pp. 185-228.

Elmore, R.F. "Complexity and Control: What legislators and Administrators can do about Implementation," Public Policy Paper No. 11.

Institute of Governmental Research, University of Washington, 1979.

Elmore, R.F. "Backward mapping: Implementation research and policy decisions," Political Science Quarterly. Vol. 94(4), 1980, pp.601-616.

Enriquez, Juan. As the Future Catches You: How Genomics & Other Forces Are Changing Your Life, Work, Health & Wealth. New York: Crown Business, 2001.

Erwin C. Hargrove. The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy. Washington D.C.: The Urban Institute, 1975.

Fullan, M. and Pomfret, A. "Research on Curriculum and Instruction Implementation," Review of Educational Research. Vol. 47,1977, pp.335-397.

Goggin, M.L., Bowman, A.O*M., Lester, J.P. and O'Toole, L.J., Jr. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview III.: Scott Foresman/Little, Brown and Company, 1990.

Hambleton, R. "Planning Systems and Policy Implementation," Journal of Public Policy. 1982,3,4, pp. 397-419.

Hargrove, E.C. "The search for implementation theory," in R.J. Zeckhauser

and D. Leebaert (eds), What Role for Government? Lessons form Policy Research.

Durham, NC: Duke University Press, 1983, pp. 280-294.

Hargrove, E.C. The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy.

Washington D.C.: The Urban Institute, 1975.

Hill, Michael, ed. The Policy Process: A Reader. New York: Harvestor Wheatsheaf, 1993.

Hill, M. and Hupe, P. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.

SAGE Publications Ltd., 2002.

Hjern, B. "Implementation research: The link gone missing," Journal of Public Policy, Vol. 2(3),

1982, pp. 301-308.

Hiern and Hull, C. "Implementation research as empirical constitutionalism, » in B. Hjern and C. Hull (eds), Implementation Beyond Hierarchy. Amsterdam: Elevier (Special issue of

European Journal of Political Research, 1982, pp. 105-115.

Hogwood, B.W. and Gunn, L. Policy Analysis for the Real World.

Oxford: Oxford University Press, 1984.

Ingram, H.M. and Dean E.M. Why Policies Succeed or Fail. Beverly Hills, California: Sage

Publications, Inc., 1980.

Karagiannis, G. and Pehlivanidis, H. "Governance and Public Administration in the 21st

century: New trends and new techniques, implications for education and training." Research paper of International Association of Schools and Institutes of Administration. 9-13 July 2001.

Keen, Peter G.W. "The California School Finance Simulation: A case study of effective

implementation." Research Paper NO. 467, Graduate School of Business Administration, Standford University, 1978.

Kerr, D.H. "The logic of "Policy' and successful policies," Policy Sciences. Vol.7, 1976.

Larson, J.S. Why Government Programs Fails: Improving Policy Implementation. New York: Praeger, 1980.

Lipsky, M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Marshall, G. The concise oxford dictionary of sociology. New York:

Oxford University Press, 1994.

Montjoy, R.S. and O'Toole, L.J., Jr. "Toward a theory of policy implementation: An

organizational perspective," Public Administration Review. Vol. 40(5), 1979, pp.465-

476.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. Implementation. 3rd edn. (1st edn, 1973; 2nd edn, 1979),

Berkeley: University of California Press, 1984.

Sabatier, P.A. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical

analysis and suggested synthesis," Journal of Public Policy. Vol. 6(1), 1986, pp. 21-48.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The implementation of public policy: A framework of

analysis," Policy Studies Journal. Vol. 8 (special issue), 1980, pp. 538-550.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "Policy Implementation," Encyclopedia of Policy Studies.

Edited by Staurt S. Nagel, New York and Bassel : Marcel Dekker, 1983, pp. 143-169.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The Implementation of Public Policy : A Framework of

Analysis," Effective Policy Implementation.

Edited by Mazmanian and Sabatier. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981, pp. 18-73.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives," Policy Analysis. Vol 5., pp. 481-504.

Sebling, R. "The Five-Million Dollar Misunderstanding: A perspective on state government-

university interorganizational conflicts," Administrative Science Quarterly. 22 (September), 1987, pp. 505-523.

Sharkansky, l. ed. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Markham, 1970.

Smith, Thomas B. "The Policy Implementation Process," Policy Sciences. Vol. 4, 1973 pp. 197-

209.

Sorg, James D. "A Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats," Public

Studies Review. Vol.2 (3), 1983, pp. 391-406.

Stuart S. Nagel. Improving Policy Analysis. Beverly Hills, California: Sage

Publications, 1980, pp.7-10.

Tihonen, P.M. "New Information and Management Technologies for the 21st Century Public

Administration," International Institute of Administrative Sciences. 9-13 July 2001.

Van Meter, D. and Van Horn, C.E. "The policy implementation process: A conceptual

framework," Administration and Society. Vol. 6(4), 1975, pp. 445-488.

Van Meter, D. and Van Horn, C.E. "The Implementation of Intergovernmental Policy," in Stuart

S. Nagel. ed. Policy Studies Review Annual, Volume I, Beverly Hills, California Sage Publications, 1977.

Walter Williams. "Implementation Analysis and Assessment," Policy Analysis. Vol. I, No.3

(Summer 1975), pp.535.

Walter Williams. Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social

Agencies. New York: American Elsevier, 1971.

Warwick, Donald P. A Theory of Public Bureaucracy. Cambridge, Mass.:: Harvard University

Press, 1975.

Warwick, Donald P. "Implementation Analysis and Assessment," Policy Analysis. Vol.I, No.3

(Summer, 1975).

Yin, Robert. Studying the Implementation of Public Programs. Boulder: Solar Energy Research

Institute, 1980.

Yin, Robert. "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest: Two innovative

processes?," Policy Sciences. 1977, pp. 381-399.

Yin, Robert K., Karen A. Heald and Mary E. Vogel. Tinkering with the System. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กล้า ทองขาว. (2534). "**การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.**" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญา พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กิตติ บุนนาค. (2536). "**การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษา วิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม.**" วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทองใบ สุดชารี. (2536). "**การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้.**" วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2536). **"ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร."** วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประภาภรณ์ วงศ์ศรีดาแก้ว และคณะ. (2541). "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายบัตรประกันสุขภาพไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีจังหวัดร้อยเอ็ด," รายงานการวิจัย วิชาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหาร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (บรรณาธิการ). (2528). **การบริหารรัฐกิจะ บทความทางวิชาการ.** กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2527). "การนำนโยบายไปปฏิบัติ", **วารสารรามคำแหง.** ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม).

วรเดช จันทรศร. (2532). **การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข.** กรุงเทพฯ : บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2532). "การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจวรรณกรรม." รายงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรศร. (2527). "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า", **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์.** ปีที่ 24 ฉบับที่ 4 ตุลาคม. 535-554.

วรเดช จันทรศร. (2529). "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 25ฉบับที่ 4 ตุลาคม. 490-491.

วรเดช จันทรศร. (2543). "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป"1 ใน อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2543). **การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ.** กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2539). **ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ** .กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล๊อกและการพิมพ์, กันยายน.

อาคม ใจแก้ว. (2533). **"การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้:ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ".** วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Alexander, Robert. (1982). "Implementation: does a literature add up to a theory?," **Journal of the American Planning Association**, Winter, pp. 132-155.

Allison, G.T. (1971). **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown and Company.

Anderson, J.D. (1979). **Public Policy-Making.** New York: Holt, Winston & Rinehart.

Attewell, Paul and Dean R. Gerstein. (1979). "Government Policy and Local Practice," **American Sociological Review**. Vol. 44, April, pp.311-327.

Austin, J.E. (1990). **Managing in Developing Countries**. New York: The Free Press..

Bardach, E. (1977). **The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law**. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barrett, S.M. and Fudge, C. (1981). **Policy and Action: Essays on the Implementation Public Policy.** London: Methuen.

Benjasiri, R. (2002). "**The Implementation of Thailand International Public Sectors Standard Management System and Outcomes: Case study of the community development department."** Dissertation for the Doctor of Philosophy (Development Administration) School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

Berman, P. (1987). "The study of macro- and micro-implementation," **Public Policy**. Vol. 26(2), , pp. 157-184.

Berman, P. and Mclaugnlin M.W. Federal Programs Supporting

Educational Change, Vol. VIl: Factors Affecting Implementation and Continuation. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1977.

Bhowbhandee, C. "Factors Affecting Chance of Successful Privatization of Public Telecommunication Organizations in Thailand." Dissertation for the Doctor of Philosophy (Development Administration) School of Public Administration, National Institute of Development Administration, 2002.

Bossidy, L. and Charan, R. Execution: the discipline of getting things done. London: Random House Business Books, 2002.

Chandarasorn, Voradej. "Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy: A study of agencies functional responsibility." Ph.D. Dissertation, New York University, 1985.

Chandarasorn, Voradej. "Implementation of Primary Health Care Policy in Thailand: An analysis of strengths and weaknesses in the management system." Report submitted to the lASIA Annual Conference, Marrakesh, Morocco, 1989.

Chase, Gordon. "Implementing a human service program: How hard will it be?," Public Policy, Vol. 27(4), 1979.

Dewey, J. "Philosophy", in Edwin R.A Seligman and Alvin Johnson, Encyclopedia of the Social Science. Vol. 11, 13th printing, New York: The MacMillan Co., 1959, pp. 118-128.

Easton, D. A System Analysis of Political Life. New York, 1965.

Edwards, G.C. III. Implementing Public Policy. Washington, D.C. Congressional

Quarterly Press, 1980.

Elmore, R.F. "Organizational models of social program implementation," Public Policy, Vol. 26(2), 1978, pp. 185-228.

Elmore, R.F. "Complexity and Control: What legislators and Administrators can do about Implementation," Public Policy Paper No. 11.

Institute of Governmental Research, University of Washington, 1979.

Elmore, R.F. "Backward mapping: Implementation research and policy decisions," Political Science Quarterly. Vol. 94(4), 1980, pp.601-616.

Enriquez, Juan. As the Future Catches You: How Genomics & Other Forces Are Changing Your Life, Work, Health & Wealth. New York: Crown Business, 2001.

Erwin C. Hargrove. The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy. Washington D.C.: The Urban Institute, 1975.

Fullan, M. and Pomfret, A. "Research on Curriculum and Instruction Implementation," Review of Educational Research. Vol. 47,1977, pp.335-397.

Goggin, M.L., Bowman, A.O*M., Lester, J.P. and O'Toole, L.J., Jr. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview III.: Scott Foresman/Little, Brown and Company, 1990.

Hambleton, R. "Planning Systems and Policy Implementation," Journal of Public Policy. 1982,3,4, pp. 397-419.

Hargrove, E.C. "The search for implementation theory," in R.J. Zeckhauser and D. Leebaert (eds), What Role for Government? Lessons form Policy Research.

Durham, NC: Duke University Press, 1983, pp. 280-294.

Hargrove, E.C. The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy. Washington D.C.: The Urban Institute, 1975.

Hill, Michael, ed. The Policy Process: A Reader. New York: Harvestor Wheatsheaf, . 1993.

Hill, M. and Hupe, P. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in

Practice.

SAGE Publications Ltd., 2002.

Hjern, B. "Implementation research: The link gone missing," Journal of Public Policy,

Vol. 2(3), 1982, pp. 301-308.

Hiern and Hull, C. "Implementation research as empirical constitutionalism, » in B.

Hjern and C. Hull (eds), Implementation Beyond Hierarchy. Amsterdam: Elevier (Special issue of European Journal of Political Research, 1982, pp. 105-115.

Hogwood, B.W. and Gunn, L. Policy Analysis for the Real World.

Oxford: Oxford University Press, 1984.

Ingram, H.M. and Dean E.M. Why Policies Succeed or Fail. Beverly Hills, California:

Sage Publications, Inc., 1980.

Karagiannis, G. and Pehlivanidis, H. "Governance and Public Administration in the 21st

century: New trends and new techniques, implications for education and training." Research paper of International Association of Schools and Institutes of Administration. 9-13 July 2001.

Keen, Peter G.W. "The California School Finance Simulation: A case study of effective

implementation." Research Paper NO. 467, Graduate School of Business Administration, Standford University, 1978.

Kerr, D.H. "The logic of "Policy' and successful policies," Policy Sciences. Vol.7, 1976.

Larson, J.S. Why Government Programs Fails: Improving Policy Implementation. New

York: Praeger, 1980.

Lipsky, M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.

New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Marshall, G. The concise oxford dictionary of sociology. New York:

Oxford University Press, 1994.

Montjoy, R.S. and O'Toole, L.J., Jr. "Toward a theory of policy implementation: An

organizational perspective," Public Administration Review. Vol. 40(5), 1979, pp.465-476.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. Implementation. 3rd edn. (1st edn, 1973; 2nd edn, ล 1979), Berkeley: University of California Press, 1984.

Sabatier, P.A. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis," Journal of Public Policy. Vol. 6(1), 1986, pp. 21-48.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The implementation of public policy: A framework of analysis," Policy Studies Journal. Vol. 8 (special issue), 1980, pp. 538-550.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "Policy Implementation," Encyclopedia of Policy Studies. Edited by Staurt S. Nagel, New York and Bassel : Marcel Dekker, 1983, pp. 143-169.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," Effective Policy Implementation. Edited by Mazmanian and Sabatier. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981, pp. 18-73.

Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives," Policy Analysis. Vol 5., pp. 481-504.

Sebling, R. "The Five-Million Dollar Misunderstanding: A perspective on state government-university interorganizational conflicts," Administrative Science Quarterly. 22 (September), 1987, pp. 505-523.

Sharkansky, l. ed. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Markham, 1970.

Smith, Thomas B. "The Policy Implementation Process," Policy Sciences. Vol. 4, 1973 pp. 197-209.

Sorg, James D. "A Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats," Public Studies Review. Vol.2 (3), 1983, pp. 391-406.

Stuart S. Nagel. Improving Policy Analysis. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1980, pp.7-10.

Tihonen, P.M. "New Information and Management Technologies for the 21st Century Public Administration," International Institute of Administrative Sciences. 9-13 July 2001.

Van Meter, D. and Van Horn, C.E. "The policy implementation process: A conceptual framework," Administration and Society. Vol. 6(4), 1975, pp. 445-488.

Van Meter, D. and Van Horn, C.E. "The Implementation of Intergovernmental Policy," in Stuart S. Nagel. ed. Policy Studies Review Annual, Volume I, Beverly Hills, California Sage Publications, 1977.

Walter Williams. "Implementation Analysis and Assessment," Policy Analysis. Vol. I, No.3 (Summer 1975), pp.535.

Walter Williams. Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies. New York: American Elsevier, 1971.

Warwick, Donald P. A Theory of Public Bureaucracy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.

Warwick, Donald P. "Implementation Analysis and Assessment," Policy Analysis. Vol.I, No.3 (Summer, 1975).

Yin, Robert. Studying the Implementation of Public Programs. Boulder: Solar Energy Research Institute, 1980.

Yin, Robert. "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest: Two innovative processes?," Policy Sciences. 1977, pp. 381-399.

Yin, Robert K., Karen A. Heald and Mary E. Vogel. Tinkering with the System. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.