

ยุทธศาสตร์ชาติกับนโยบายการพัฒนาประเทศ National Strategy and National Development Policy.

วัชรเดช เกียรติชานอน

Watcharadet Kiatchanon

อธิการวิทยาลัยการปกครอง

College Rector of Institute of Administration Development

Corresponding Author Email: watcharadet2565@gmail.com

Received: 7 June 2022

Revised: 17 June 2022

Accepted: 23 June 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงความสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยที่รัฐบาลได้มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความเชื่อมโยงกัน ภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่หน่วยงานดังกล่าวจะได้นำยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นกรอบการพัฒนาหน่วยงานตนเองและแผนปฏิบัติการ ซึ่งการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว มุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” ของคนในประเทศ สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ตลอดจนพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ประกอบด้วย 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มีเป้าหมายพัฒนาคน เพื่อให้ประชาชนเกิดความผาสุก โดยเน้นการบริการของภาครัฐแบบบูรณาการเน้นหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมประเทศ 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ 3. ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างศักยภาพคน เน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัย ให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพ เป็นทั้งคนเก่งและคนดี 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม เป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง 5. ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตและ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้องค์กรมีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เห็นว่า การพัฒนาประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนระดับมหภาคเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้กับหน่วยงานในระดับบัญชาการนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาประเทศก้าวไปอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, นโยบายสาธารณะ, การพัฒนาประเทศ

Abstract

This academic article aims to explain the importance of national development. The government has set a strategy for the development of the country to be connected with the government, both central, regional, local and various agencies. So that such agencies can adopt the national strategy as a framework for the development of their own agency and the government action plan. which targeting the direction of development of the said strategy is towards "security, prosperity and sustainability" of the people in the country. society coexist peacefully as well as develop the economy to grow with quality and sustainability The 20-year national strategy (2018 - 2037) consists of: 1. Security strategies have goals to develop people in order to make

the people happy by focusing on integrated government services, emphasizing good governance Emphasis on the management of the country's environment. 2. Strategies for building competitiveness. The goal is to enhance the country's potential in many dimensions. 3. Strategies for empowering people. Emphasis on the development of people in all dimensions and in all ages to be a quality person being both a smart person and a good person 4. Strategies for creating equal opportunities and social equality This is to create a mechanism for participation in both the private sector, civil society, and local communities in order for people to have access to quality services and welfare fairly and thoroughly. It determines the development to achieve a balance of economy, environment and quality of life and 6. Strategies for balancing and developing the government management system. is a reform of the bureaucracy for the organization to have high performance adhere to good governance Adjusting the work culture to focus on results and common interests modern and ready to adapt to the changes of the world all the time in this regard, The development of a country is of paramount importance to macro planning. to serve as a framework and direction for the departments at the command level leading to actions for sustainable development of the country.

Keywords: National Strategy, Public Policy, National Development

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการกระทำหรือการเลือกตัดสินใจหรือกฎหมายของรัฐซึ่งได้ตัดสินใจและกำหนดไว้เพื่อชี้แนะให้กระทำตามอันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้วยการวางแผน การจัดทำโครงการ การบริหาร กระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน ที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชน เพื่อให้ได้นโยบาย สาธารณะที่ดีสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kenaphoom. S, 2018) นโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสังคมประเทศชาติ หากนโยบายสาธารณะมีเนื้อหาสาระที่ดีก็จะเป็นปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จที่ส่งผลต่อโอกาสการพัฒนาสู่ความสมบูรณ์แบบได้ดีขึ้น การได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดีนั้นส่วนที่สำคัญยิ่งคือได้มาจากกระบวนการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามหลักวิชาการเป็นอย่างดี (Kenaphoom. S, 2021) ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมาเป็นผลงานและเป็นสิ่งชี้ชะตาประเทศของรัฐบาลในหลายยุคหลายสมัยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีในการได้รับประโยชน์จากนโยบายด้านต่าง ๆ หลอมเป็นยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งขับเคลื่อนทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องมีการนำมาเป็นกรอบพัฒนา (ยุทธศาสตร์ พันธกิจ วิสัยทัศน์) เพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศร่วมกันอย่างยั่งยืน ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีดังกล่าวนี้เป็นแผนแม่บทหลักที่มีเป้าหมายคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น.คำนำ) รวมถึงการปรับโครงสร้างประเทศไปสู่ประเทศไทย 4.0 และการปฏิรูปประเทศ

การนำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นกรอบหรือแนวทาง เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนนั้น ทุกฝ่ายหรือภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องตระหนักร่วมกันในการกำหนดทิศทาง ซึ่งปัจจัยสำคัญย่อมเกิดจากความเชื่อมโยงและสอดคล้องทั้งนโยบายจากส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น นำไปสู่แนวทางปฏิบัติจึงจะก่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นการทำงานกันระหว่างหน่วยงานนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการประสานกันอย่างเป็นระบบพร้อม ๆ กันจึงจะทำให้ประเทศขับเคลื่อนต่อไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงมั่งคั่ง

บทวิเคราะห์

1. แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย เกราะ อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ สำหรับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง จะมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคน เพื่อให้ประชาชนเกิดความสุข โดยเน้นการบริการของภาครัฐแบบบูรณาการเน้นหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศ

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนา ที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” (2) “ปรับปรุงปัจจุบัน” และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” สำหรับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เป็นการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาประเทศ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ 1. ต่อยอดอดีต โดยการมองกลับไปที่เราทำสำเร็จ เพื่อประยุกต์ผสมกับเทคโนโลยีและดิจิทัล 2. ปรับปรุงปัจจุบัน เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ 3. สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต เป็นการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการโดยเฉพาะการพัฒนาคนรุ่นใหม่

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมาย การพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีคนเก่ง และมีคุณภาพ สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์นั้น เน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัย ให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพ เป็นทั้งคนเก่งและคนดี

4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมาย การพัฒนาที่สำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนโดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำ เพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทย ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเอง และทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้มากที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต

6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาท หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการ

บริหารจัดการภาครัฐ เป็นการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้องค์กรมีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา

2. แนวคิดนโยบายสาธารณะ

2.1 ความหมายนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมาย คำว่า "นโยบายสาธารณะ" (Public Policy) ไว้ดังนี้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ซึ่งจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็น แนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของประเทศ (ภาคิน เจริญนนทสิทธิ์, 2562) นอกจากนั้น นโยบายสาธารณะ อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล พหุนากรม และมติการตัดสินใจของรัฐบาล นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้กิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง (มยุรี อนุมานราชชน, 2556)

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า มีการกำหนดวิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะกำหนดเป็นกรอบการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2542: 18-28; ศุภชัย ยาวะประภาส, 2538: 91-95; อ้างถึงในมยุรี อนุมานราชชน, 2556)

ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐบาลและคณะรัฐมนตรี กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ กำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณพิจารณาหาหน่วยงานที่มีสมรรถนะที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุง สนับสนุน ยุตินโยบายเมื่อได้นำนโยบายนั้น ๆ ไปดำเนินการเป็นระยะเวลาหนึ่ง จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมือง มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ เป็นในลักษณะของการออกเป็นระเบียบ ข้อกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการปฏิบัติต่อไป

ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ กล่าวได้ว่า ระบบราชการมีความสำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการสามารถรองรับฝ่ายการเมืองได้เพราะระบบราชการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมืองจากการที่ข้าราชการมีความชำนาญและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารงาน โดยเฉพาะมีหน้าที่กำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ เนื่องจากระบบราชการผูกขาดการให้บริการสาธารณะ และมีความได้เปรียบภาคเอกชนที่ไม่มีคู่แข่งในการดำเนินงาน จึงไม่ประสบปัญหาล้มละลายหรือขาดทุนในการดำเนินงาน แต่อาจมีหนี้สาธารณะเกิดขึ้นได้เมื่อบริหารงานผิดพลาด จะเห็นได้ว่า ระบบราชการ นับเป็นกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ข้าราชการ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมายและค่านิยมต่างกัน มีผลทำให้พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้แตกต่างกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันคือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและผูกพันกับนโยบายที่ตนต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้บริหารโครงการคือ ผู้นำของข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการให้สำเร็จผล ขณะที่ผู้ให้บริการตาม

โครงการคือข้าราชการระดับปฏิบัติซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ ผู้ให้บริการตามโครงการมีอิสระ/อำนาจ/วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับสูงควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการตีความกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติของนโยบายในลักษณะที่แตกต่างกันไป จะเห็นได้ว่า ข้าราชการเป็นการลำดับการบังคับบัญชาตามตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นผู้มีความสำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ ทั้งระดับบุคคล กลุ่ม องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งอาจรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อแสวงหาประโยชน์จากนักการเมืองหรือข้าราชการ โดยการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับจากนโยบายนั้น เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการบริการ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นไปตามระบบของทางราชการ และระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

2.3 การวิเคราะห์นโยบายภายใต้กระบวนการนโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายภายใต้กระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้ (Hajer and Wagenaar; อ้างถึงในอัมพร อารังลักษณ์ และคณะ, 2556)

(1) การเมืองและการกำหนดนโยบายถูกทำให้อยู่ในพื้นที่ใหม่ โดยการเมืองของสังคมเครือข่ายถูกกำหนดให้มองในลักษณะของการบริหารปกครองหลากหลายระดับ และการวิพากษ์นโยบายข้ามชาติ เป็นต้น ส่วนนโยบายสาธารณะก็มีผู้แสดงใหม่ ซึ่งคือ เครือข่ายนโยบาย กลุ่มพลเมือง ผู้เชี่ยวชาญ ภาคธุรกิจเป็นผู้แก้ไขปัญหานโยบายด้วยตัวเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการรับผิดชอบ จะไม่มีการถูกกำหนดอย่างชัดเจน ผู้แสดงแต่ละกลุ่มต่างนำเอาวิถีของตนมาใช้ด้วยเหตุผลของความเหมาะสม เกิดเป็นกฎเกณฑ์ของเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรมแทน ซึ่งมีความผันแปรได้ตลอดเวลา ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขของช่องว่างที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ใหม่ของการเมืองและการกำหนดนโยบาย

สรุปได้ว่า การเมืองจะถูกกำหนดให้มองในลักษณะของการบริหารปกครองหลายระดับ ซึ่งกฎระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการรับผิดชอบของผู้แสดงบทบาทจะไม่มีการถูกกำหนดอย่างชัดเจน

(2) การเมืองและการกำหนดนโยบายต่างอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอน และความผันแปรที่รุนแรงเนื่องจากความซับซ้อนของการเมืองและสังคมปัจจุบัน ตลอดจน ความหลากหลายของผู้แสดงในกระบวนการทำให้หลายต่อหลายครั้งข้อมูลมีมากมายเกินกว่าที่จำทำความเข้าใจ จนบางครั้งการตัดสินใจที่ยากลำบากนั้นกลับกระทำบนหลักฐานที่อ่อน และการสนับสนุนที่ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร การที่การเมืองและสังคมเปลี่ยนไปเช่นนี้ ทำให้องค์ความรู้ที่แท้จริงในสังคมเริ่มซับซ้อนและไม่ชัดเจน ซึ่งผลร้ายต่อศาสตร์ทางด้านการวิเคราะห์นโยบาย ที่มีจุดยืนในการผลิตองค์ความรู้ทางด้านนโยบายสู่สังคม นักวิเคราะห์นโยบายต้องตระหนักถึงข้อจำกัดของการตัดสินใจหรือการหาคำตอบจากสิ่งที่รู้อย่างรวดเร็ว ภายใต้สภาพการณ์ที่ผันผวนนี้สถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ จึงหันมาตอบสนองต่อปัญหาเหล่านี้ด้วยการตัดสินใจด้วยระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นหันมาใช้การแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ใช้การกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์กร และใช้เทคนิคการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอน อีกทั้งมีความสลับซับซ้อนของการเมือง จึงจะต้องตระหนักการตัดสินใจหรือการหาคำตอบอย่างรวดเร็ว จะใช้การกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์กร และใช้เทคนิคการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

(3) ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของความแตกต่างในสังคม ในการทำความเข้าใจการเมืองและการกำหนดนโยบาย คือ ด้วยสังคมที่ซับซ้อนขึ้น ผู้คนมีความแตกต่างมากขึ้นทั้งด้านภาษา วัฒนธรรม การเรียนรู้ การรับรู้ และการทำความเข้าใจโลก ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้นำมาซึ่งปัญหาของการทำความเข้าใจระหว่างภาษา ระหว่างการวิพากษ์ การปรึกษาหารือ และท้ายที่สุดคือ

ปัญหาระหว่างประชาชน ดังนั้น นโยบายต้องตระหนักถึงองค์ประกอบเหล่านี้ในการวิเคราะห์นโยบาย หรือการใช้เทคนิคนโยบาย การมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า ความแตกต่างในสังคม ทั้งภาษา วัฒนธรรม การเรียนรู้ การรับรู้ และการทำความเข้าใจโลก จึงต้องทำความเข้าใจการเมืองและการกำหนดนโยบาย โดยใช้เทคนิคนโยบายการมีส่วนร่วม

(4) ความหลากหลายและซับซ้อนในสังคม นำมาซึ่งปัญหาของการแปลความและการทำความเข้าใจต่อสิ่งต่าง ๆ แล้ว ความตระหนักในภาวะการณ์ทั้งปวงจะเป็นสิ่งชักนำให้เกิดความพยายามในการมองข้ามความแตกต่างเหล่านี้ และสามารถก้าวข้ามอุปสรรคของความต่างนั้นได้ ในอดีตนั้นปัญหาเรื่องความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่ การข้ามเขตอำนาจหน้าที่ หรือกรอบการมองปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถจัดสรรบริการสาธารณะได้เต็มที่ แต่ด้วยความตระหนักในการพึ่งพาอาศัยกัน จะทำให้กลุ่มต่าง ๆ รับรู้ถึงปัญหาร่วมกัน ระบุงบประมาณปัญหาร่วมกัน และร่วมกันวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย พัฒนานโยบาย รวมไปถึงทางไขปัญหาร่วมกัน นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องเข้าใจการสรรค์สร้างความสามารถในการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายนั้น ๆ

สรุปได้ว่า ความหลากหลายและซับซ้อนในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่การข้ามเขตอำนาจหน้าที่ หรือกรอบการมองปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถจัดสรรบริการสาธารณะได้เต็มที่ จึงจะต้องเข้าใจการสรรค์สร้างความสามารถในการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายนั้น ๆ

(5) การกำหนดนโยบายและความผันแปรของความเชื่อมั่นและอัตลักษณ์ เห็นได้จากการที่ปัญหาหลาย ๆ ปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยระดับการดำเนินการแบบเดิม ๆ ของภาครัฐ ทำให้เกิดความต้องการทำงานรูปแบบใหม่ด้วยการรับรู้ปัญหาร่วมกันของเครือข่าย หรือการร่วมกันหาทางแก้ไข ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ในการกำหนดนโยบาย จากการละทิ้งขอบเขตเดิมของตน มาร่วมกันในกระบวนการนี้เอง ที่ทำให้เกิดความต้องการในการสร้างความเชื่อมั่นใหม่ขึ้นภายใต้วิถีทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม จากแต่ก่อนที่นโยบายมักจะได้มาจากการแลกเปลี่ยนระหว่างนักการเมือง หรือกลุ่มข้าราชการและภาคธุรกิจ แนวคิดเรื่องเครือข่ายแสดงให้เห็นว่า นโยบายได้มาจากการพิจารณาาร่วมกัน ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและมีภาวะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน เป็นการสร้างอัตลักษณ์ใหม่จากการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจากการเรียนรู้ร่วมกัน

สรุปได้ว่า ความต้องการทำงานรูปแบบใหม่ด้วยการรับรู้ปัญหาร่วมกันของเครือข่ายหรือการร่วมกันหาทางแก้ไขทำให้เกิดรูปแบบใหม่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและมีภาวะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน เป็นการสร้างอัตลักษณ์ใหม่จากการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจากการเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากนั้น ประเด็นสาธารณะ (Public Issue) หมายถึง ประเด็นปัญหา ประเด็นการพัฒนา ตลอดจน ประเด็นความท้าทายที่มีความสำคัญระดับชาติ ภูมิภาคหรือท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลหรือสังคมโดยรวมว่าจำเป็นต้องหาทางดำเนินการ มิฉะนั้นจะเกิดผลกระทบเสียหายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลกระทบ ต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประเด็นสาธารณะมีลักษณะ สำคัญ 4 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, น.84-85)

หากดำเนินการได้สำเร็จ จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในประเทศ จึงมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ตลอดจน การเมืองการปกครอง ทั้งในมุขมณฑลและในแนวกว้าง จะเห็นว่า ประเด็นสาธารณะจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ดีมีสุขของประชาชนในภาพรวมของประเทศก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงทั้งในทางบวกและทางลบ ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาวจะเห็นว่า ประเด็นสาธารณะจะเกิดผลกระทบต่อประเทศทั้งทางบวกและลบ รวมทั้งระยะเวลาที่มีมิติของเวลาในการเริ่มต้นดำเนินการ จะเห็นว่า ประเด็นสาธารณะจะมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการเป็นที่สนใจของรัฐบาล สังคม

ซึ่งมักแสดงออกผ่านการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ ขอบข่ายประเด็น (Scope of Issues) หรือแนวทางดำเนินการ (Measures) ตลอดจน ผลกระทบ (Impacts) อย่างกว้างขวาง หลังจากที่มีการหยิบยกขึ้นมาโดยผู้นำหรือบุคคลสำคัญ ในคณะรัฐบาลหรือสังคม จะเห็นว่า ประเด็นสาธารณะที่จะถูกนำมาพิจารณา จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือสังคม โดยผ่านการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ ขอบข่ายประเด็น (Scope of Issues) หรือแนวทางดำเนินการ (Measures) ตลอดจน ผลกระทบ (Impacts) อย่างกว้างขวาง

ซึ่งการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีทิศทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็น วิถีชีวิตความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของคน นอกจากนั้น การพัฒนา คือ (1) การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีกำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือการพัฒนาได้เป็นเรื่องตามธรรมชาติ หากเป็นความพยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่า จะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ข้าหรือเร็วอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนาหรือถูกพัฒนา เป็นต้น (2) เป้าหมายสุดยุดของการพัฒนาอยู่ที่คน คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและผู้รับผลของการพัฒนา และมองคนเป็นกลุ่ม หรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้น การพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม (3) เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคน หรือสังคม คือความกินดีอยู่ดีด้านต่าง ๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจ และการเมือง (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540, น.3) ดังนั้น นโยบายการพัฒนาประเทศจะเป็นนโยบายที่จะต้องมีการครอบคลุมในทุกด้าน การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นกรอบการกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อให้หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ เป็นแนวทางกำหนดทิศทางการดำเนินงานต่อไป

สรุป

สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ซึ่งองค์กรภาครัฐจะนำกรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบแนวทางการบริหารราชการ และได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง จะมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคน เพื่อให้ประชาชนเกิดความผาสุก โดยเน้นการบริการของภาครัฐแบบบูรณาการเน้นหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศ 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ 3. ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างศักยภาพคน เน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัย ให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพ เป็นทั้งคนเก่งและคนดี 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม เป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง 5. ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตและ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้องค์กรมีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นการกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเชื่อมประสานของทุกภาคส่วนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อวางเป้าหมายให้ประเทศชาติเกิดการพัฒนายั่งยืนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้ สำเร็จลุล่วง โดยได้รับคำแนะนำชี้แนะ และแก้ไขปรับปรุงจากกองบรรณาธิการและคณะ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ แนะนำ ตรวจสอบแก้ไข จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณเอกสาร ตำรา ตลอดจนทั้งนักวิชาการที่ได้นำข้อมูลอันเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการนำเสนอบทความ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ ในการที่จะนำไปเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องการที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ภาคิน เจริญนนทสิทธิ์. (2562). *การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ*. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- มยุรี อนุমানราชธน. (2556). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *ประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580)*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. 13 ตุลาคม 2561
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2540). *ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
- อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. (2556). *การบริหารการปกครองสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Hajer, M,A.and Wagenaar, H., eds., (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University
- Kenaphoom, S. (2018). Process of Public Policy Analysis under Public Administration Theories. *Public and Private Management Innovation Journal*, 6(2), 1-19
- _____. (2021). Concept of Public Policy Analysis based on Political Science Theories. *Journal of Public and Private Management*, 28(2), 43-68