

## บทที่ 4

### นโยบายสาธารณะและการวางแผน

#### หัวข้อเรื่อง

1. ความนำ
2. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
  - 2.1 ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”
  - 2.2 จุดมุ่งหมายของการศึกษานโยบายสาธารณะ
  - 2.3 ลักษณะทั่วไปของการศึกษานโยบายสาธารณะ
3. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน
  - 3.1 ความหมายของการวางแผน
  - 3.2 ประเภทของการวางแผน
  - 3.3 กระบวนการวางแผน
  - 3.4 ประโยชน์ของการวางแผน
  - 3.5 บัญชีในการวางแผนกับเทคนิคการปรับปรุงแผนงานและโครงการ
4. นโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย
5. สรุป

#### แนวคิด

1. นโยบายสาธารณะและการวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ
2. นโยบายสาธารณะและการวางแผนเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จ
3. การศึกษานโยบายสาธารณะและการวางแผน ทั้งในด้านเนื้อหา กระบวนการและวิธีการ จะทำให้ผู้ศึกษามีกรอบแนวคิดในการพิจารณาสภาพปัญหาต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ ทั้งในระดับหมู่บ้านและจังหวัด ตลอดจนแสวงหาแนวทางและวิธีการในการแก้ปัญหาอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม

## วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาจบบทที่ 4 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้
2. อธิบายความแตกต่างระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการได้
3. อธิบายกระบวนการทางนโยบายและกระบวนการวางแผนได้
4. อธิบายประชารัฐของนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้
5. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

# บทที่ 4

## นโยบายสาธารณะและการวางแผน

ดร.สัชธรรม พรมมະ

### 1. ความนำ

ในการทำงานสาธารณะต่างๆ ด้วยความมุ่งมั่นที่จะไปสู่ความสำเร็จนั้น ปัจจัยหลายประการได้เข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคนหรือระบบ เช่น ความสามารถของผู้บริหาร มนุษย์สัมพันธ์ภายในองค์การ ความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์การกับสมาชิก วิธีการติดต่อสื่อสาร การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ ความร่วมมือของสมาชิกในองค์การ ความพึงพอใจในงาน ความต้องการส่วนบุคคล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัจจัยหนึ่งที่เป็นเสมือนแผนที่นำทางการปฏิบัติงานไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวคือ นโยบายสาธารณะ อันมีเนื้อหาสาระสำคัญหลายประการจนนักวิชาการหลายคนนำมาศึกษาและสร้างเป็นศาสตร์หนึ่งขึ้นมา เรียกว่า นโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ซึ่งมีรายละเอียดที่นาศึกษาอีกมาก แต่ในขั้นเริ่มต้นศึกษานั้น สิ่งที่ควรทราบเป็นเบื้องต้นคือแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะซึ่งนักวิชาการตะวันตกหลายคนทำการศึกษาไว้ โดยจะนำเสนอแนวคิดดังกล่าวแต่เพียงสั้นๆ ทั้งในเรื่องความหมายของนโยบายสาธารณะ จุดมุ่งหมายของ政策ศึกษา นโยบายสาธารณะ และลักษณะทั่วไปของการศึกษานโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ ยังนำเสนอความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน ตลอดจนตัวอย่างนโยบายสาธารณะในประเทศไทยอีกด้วย เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะและการวางแผนอย่างลึกซึ้งต่อไป

### 2. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

#### 2.1 ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

คำว่า “นโยบาย” ในภาษาไทยตามที่บัญญัตไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 กล่าวไว้ว่าเป็น “หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2526 : 422) ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Policy” ซึ่งมีรากฐานมาจากคำว่า “polis” (city-state) ในภาษากรีกและสันสกฤต กับ “pur” (city) ซึ่งวิัฒนาการมาเป็น “politia” (state) ในภาษาละติน จนกลายเป็น “policies” ในภาษาอังกฤษกลาง (Middle English) ซึ่งหมายถึง “การดำเนิน

กิจการสาธารณะ” หรือ “การบริหารงานของรัฐบาล” ด้วยเหตุนี้ คำว่า “politik” ในภาษาเยอรมัน และ “politika” ในภาษาเยอรมันเชี่ยงมีความหมายได้ทั้ง “policy” (นโยบาย) และ “politics” (การเมือง) และมีผลให้เกิดความคลุมเครือระหว่างขอบเขตของวิชาการรัฐศาสตร์ (Political Science) รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) และนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ตามมา (Dunn, 1981: 7-8) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการพยายามให้ความกระจາในเรื่องความหมายของ “นโยบาย” ไว้ว่า นโยบายเป็นแนวทางการกระทำอย่างมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม (Salisbury in Dennis L. Thompson ed., 1972: 65; Anderson, 1975: 3; MacRae, Jr. and Wilde, 1979: 3) นโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานเป็นอย่างมากทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน นโยบายเป็นสิ่งกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย แต่ละองค์การยอมมีนโยบายของตน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานในองค์การนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม นโยบาย มุ่งสู่การทำให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย มุ่งความสนใจไปที่การกระทำ

ส่วนคำว่า “สาธารณะ” นั้น ในภาษาไทยหมายถึง “เพื่อประชาชนทั่วไป” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2526 : 799) ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “public” ซึ่งหมายถึง “ผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันของคนทุกคน หรืออย่างน้อยที่สุดก็ของคนส่วนใหญ่” (Harrison in Julius Gould and William L. Kolb eds., 1964 : 557-558)

ดังนั้น “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) จึงหมายถึง แนวทางการกระทำที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันของคนส่วนใหญ่ (Hofferbert, 1974: 4) อาจเป็นแนวทางที่จะทำหรือจะไม่ทำก็ได้ (Dye, 1981: 1-3; Edward III and Sharkansky, 1978: 2; Anderson, 1975: 3-4) ประกอบไปด้วยเจตนารณ์และกฎหมาย ซึ่งอาจปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย คำพูดของผู้นำ โครงการและการกระทำต่างๆ (Edward III and Sharkansky, 1978: 2) สิ่งที่เป็นนโยบายสาธารณะ ได้แก่ นโยบายการพัฒนาเมือง นโยบายการพัฒนาชนบท นโยบายสาธารณะสุขมูลฐาน นโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม นโยบายแก้ปัญหาความยากจน นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายการปรามโสเกนีเด็ก นโยบายการพัฒนา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เราจะเรียกนโยบายได้ว่าเป็น “นโยบายสาธารณะ” ก็ต่อเมื่อเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลมักจะเป็นผู้จัดการ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ทำงานเพื่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะ (Public policy) เป็นได้ทั้งนโยบายของรัฐบาล (Governmental policy) และนโยบายของเอกชน (Private policy) ทั้นนโยบายนั้น มุ่งผลประโยชน์ของคนส่วนรวมเป็นสำคัญ เช่น นโยบายกระจายรายได้ไปสู่ชนบทเป็นนโยบาย

สาระจะเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่องค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ สมาคมพัฒนาประชากร และชุมชนก็มีนโยบายดังกล่าว นโยบายรักษาความสะอาดในกรุงเทพมหานครเป็นนโยบายสาระที่เป็นนโยบายของกรุงเทพมหานคร แต่ภาคเอกชนก็มีนโยบายนี้ จะเห็นได้จากโครงการตามศูนย์เป็นที่รู้จักกันดีในกรุงเทพมหานคร นโยบายด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นนโยบายสาระและเป็นนโยบายของรัฐบาล ก็เป็นนโยบายของภาคเอกชนหลายแห่ง เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง มูลนิธิดวงประทีป สมาคมธุรกิจไทยต้านภัยเอชไอวี อุปนายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีทั้งที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและเป็นนโยบายขององค์กรเอกชน กลุ่มนี้รักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นโยบายส่งเสริมประชาธิบุคคลโดยมีทั้งที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและของสมาคมประชาธิบุคคลโดยเป็นองค์กรเอกชน เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลต้องเป็นนโยบายสาระ แต่นโยบายสาระอาจเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายของเอกชนก็ได้

## 2.2 จุดมุ่งหมายของการศึกษานโยบายสาระ

การที่มีการนำนโยบายสาระมาศึกษานั้น จุดประสงค์สำคัญก็คือการทำความเข้าใจเหตุและผลของการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำนโยบายมาใช้ให้บรรลุเป้าหมาย rome s. ar. daly (Dye, 1981 : 5-6) ซึ่งให้เห็นถึงเหตุผลในการศึกษานโยบายสาระไว้ 3 ประการ คือ (1) เหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific reasons) คือ การทำความเข้าใจเหตุและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย โดยอาจพิจารณานโยบายสาระว่าเป็นด้วย什么原因 ซึ่งได้รับผลกระทบจากสังคม หรือเป็นด้วยผลกระทบต่อสังคมก็ได้ (2) เหตุผลเชิงวิชาชีพ (professional reasons) คือ การนำไปใช้แก้ปัญหาในทางปฏิบัติ และ (3) เหตุผลทางการเมือง (political reasons) คือ การดัดแปลงนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมทางการเมืองมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ถูกต้องทางการเมือง ซึ่งจากเหตุผลทางการเมืองที่ด้วยเสนอไว้นี้เองสะท้อนให้เห็นว่า การเมืองมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายสาระเป็นอย่างมาก การศึกษานโยบายสาระจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดทางการเมืองในสังคมนั้นๆ ควบคู่ไปด้วย เพราะจะทำให้เข้าใจเหตุผลของการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องศึกษาความเป็นไปได้ในการปฏิบัติและเหตุผลในทางวิชาการอีกด้วย เพราะนโยบายที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้และขาดเหตุผลทางวิชาการยอมประสบความสำเร็จได้ยาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาระเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาสตร์และศิลป์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานนั้นเอง

## 2.3 ลักษณะทั่วไปของการศึกษานโยบายสาระ

การศึกษานโยบายสาระ เป็นการศึกษาธรรมชาติ สาเหตุ และผลของนโยบายสาระซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมอย่างโดยย่างหนึ่ง นักวิชาการที่สนใจศึกษานโยบาย

สาระนั้นมีจุดเน้นในการศึกษาแตกต่างกัน เช่น ดันแคน แมครี ดูเนียร์ (Duncan MacRae Jr.) และเยเชล ดรอร์ (Yechezkel Dror) มักเน้นเรื่องผลของนโยบาย (policy effects) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) โธมัส อาร์. ดาย (Thomas R. Dye) และ查尔斯 อ. 琼斯 (Charles O. Jones) มักเน้นตัวแปรเชิงสาเหตุและผล (causal determinants) กับกระบวนการทางนโยบาย (policy process) เป็นต้น

การศึกษานโยบายสาระนั้นแม้จะเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์ แต่ก็มีความแตกต่างจากรัฐศาสตร์ เพราะรัฐศาสตร์มุ่งศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมืองการปกครอง ไม่ได้นิยามนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น อาชญากรรม ความยากจน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่การศึกษานโยบายเน้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและผลของนโยบาย เน้นเนื้อหาสาระของนโยบายและการประเมินผลของนโยบาย มีการนำวิธีการเชิงปริมาณและความรู้ทางรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัญหานโยบาย การศึกษานโยบายสาระมีลักษณะเป็นสาขาวิชาการ คือ อาศัยความรู้จากหลายสาขามาประยุกต์ดังต่อไปนี้

- ใช้ รัฐศาสตร์ ใน การศึกษาลักษณะความเป็นไปได้ทางการเมืองและการบริหาร ของนโยบายสาระ
- ใช้ เศรษฐศาสตร์ ใน การศึกษาผลประโยชน์และต้นทุนในการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ
- ใช้ จิตวิทยา ใน การให้รางวัลและการลงโทษในการจูงใจประชาชน รวมทั้งการวิจัย ทดลองต่างๆ
  - ใช้ สังคมวิทยา ใน การศึกษาปัญหาสังคม ชนชั้นทางสังคม และสหภาพทางสังคม
  - ใช้ มนุษยวิทยา ภูมิศาสตร์ และ ประวัติศาสตร์ ใน การขยายทัศนะให้กว้างขวาง ขึ้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่างกัลต่างสถานที่
  - ใช้ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ใน การศึกษาปัจจัยทางกายภาพและชีววิทยาที่มีความ สัมพันธ์กับปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย เช่น พลังงาน สาธารณสุข เป็นต้น
  - ใช้ คอมพิวเตอร์ เป็นเครื่องมือเชิงปริมาณในการวัด วิเคราะห์ และประเมินผลของ นโยบายสาระ
  - ใช้ ปรัชญา ใน การชี้ให้เห็นถึงคุณค่าของนโยบายสาระ และใช้ตรรกวิทยาใน การวิเคราะห์นโยบาย

ความสนใจในการศึกษานโยบายสาระอย่างจริงจังนั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2483 (Gordon, 1982 : 28) และขยายขอบเขตออกไปมากด้วยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 โดยมีการตี

พิมพ์วารสาร บทความ หนังสือและเอกสารเผยแพร่oyer ทั่งรวดเร็ว มีการประชุมจัดหลักสูตร ให้ทุนดังต่อไปนี้ ดังองค์การเพื่อศึกษา เผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้อย่างกว้างขวาง การที่มีการเปลี่ยนแปลงมากมาย เช่นนี้สืบเนื่องมาจากการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน สมความแห่งความยุติธรรม การเรียกร้องสันติภาพ เสรีภาพของสตรี การป้องกันสิ่งแวดล้อม และปัญหาทางสังคม อื่นๆ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2500 เศษถึงต้นปี พ.ศ. 2513 การศึกษาโนบายสาธารณะดังกล่าว มีการพัฒนามาใช้วิธีการทางสังคมและคณิตศาสตร์ใหม่ๆ รวมทั้งวิทยาการคอมพิวเตอร์ ตลอดจนวิทยาการแขนงอื่นๆ ในการวิเคราะห์โนบายมากขึ้นๆ ทำให้การศึกษาโนบายสาธารณะในเชิงการวิเคราะห์โนบายรุ่งเรืองมากในประเทศไทยในปัจจุบัน (Nagel, 1983 : xvi)

โดยทั่วไป การจัดการศึกษาเกี่ยวกับโนบายสาธารณะในประเทศไทย นอกจากจะมีการสอนระดับอุดมศึกษาแล้ว ยังมีในรูปของโครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับโนบายสาธารณะ เช่น กระบวนการทางโนบาย การประเมินทางเลือกของนโยบาย นโยบายระดับสหพันธ์หรือระดับรัฐและระดับท้องถิ่น นโยบายระหว่างประเทศหรือระดับประเทศ การตั้งคำถามเกี่ยวกับเป้าหมายของสังคมโดยทั่วไป เป็นต้น และในรูปของศูนย์วิจัยของเอกชน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ศูนย์ของมหาวิทยาลัย เช่น
  - สถาบันศึกษาโนบายและสังคมของมหาวิทยาลัยเยล
  - สถาบันวิจัยทางสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัย UCLA
- (2) ศูนย์ที่ไม่ใช่ของมหาวิทยาลัย เช่น
  - Brookings
  - Abt Associates
  - Urban Institute
  - Mitre
  - The American Enterprise Institute

การส่งเสริมการศึกษาดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินทุน 2 ประเภท คือ

- (1) แหล่งเงินทุนภาครัฐบาล ที่สำคัญ ได้แก่
  - The National Science Foundation (โดย เอกพัฒน์ยิ่ง The Division of Applied Research กับ The Division of Policy Analysis)
- (2) แหล่งเงินทุนภาคเอกชน ที่สำคัญ ได้แก่
  - The Ford Foundation (โดยเอกพัฒน์ยิ่ง The National Affairs Division กับ The Committee on Public Policy)

- Rockefeller
- Russell Sage

นอกจากนี้ ยังมีเหล่าตีพิมพ์สนับสนุนการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะจำนวนมากอีก ด้วย วารสารที่สำคัญ ได้แก่

- *Policy Analysis* เน้นระบุวิธีการศึกษาโดยนัยและการให้เหตุผลทางเศรษฐกิจในการประเมินผลโครงการ

- *Policy Sciences* เกี่ยวข้องกับระบุวิธี โดยเน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ วิทยาการจัดการ และนักเขียนข้ามชาติ

- *Public Policy* เน้นเนื้อหาสาระมากกว่าวิธีการ มีการเปลี่ยนจากการเน้นการเมืองมาเป็นเน้นเศรษฐกิจ

- *Public Interest* เน้นเนื้อหาสาระและค่านิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้แนวคิดทางสังคมวิทยาที่ไม่ใช้คณิตศาสตร์

- *Policy Study Journal* เน้นการรวมเนื้อหา กับวิธีการเข้าด้วยกัน ส่วนใหญ่เน้น การเมืองและรูปแบบการประชุม

ส่วนวารสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีดังต่อไปนี้

- *Evaluation Quarterly*
- *The Journal of the American Institute of Planners*
- *The Journal of Legal Studies*
- *The Journal of Political Economy*
- *The Journal of Public Economics*
- *The Journal of Social Issues*
- *The Journal of Urban Analysis*
- *Law and Contemporary Problems*
- *Law and Society Review*
- *Policy and Politics*
- *Public Administration Review*
- *Public Choice*
- *Social Indicators Research*
- *Social Policy*
- *Social Problems*

- Society
- Socio-Economic Planning Sciences
- Urban Affairs Quarterly

สำหรับหนังสือนั้นมีแหล่งตีพิมพ์มากมาย ที่สำคัญ ได้แก่ Sage, Lexington, Elsevier

เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีสมาคมให้การสนับสนุนอีกด้วย ที่สำคัญได้แก่

- The Policy Studies Organization (ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2515)
- The Association for Policy Analysis and Management (ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2523)
- The Evaluation Research Society (ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2520)

แหล่งงานในสหรัฐอเมริกาที่ให้ข้อมูลเพื่อการศึกษาในเรื่องนโยบายสาธารณะก็มีหลายแห่ง ที่สำคัญคือหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานวางแผนและประเมินผลด้านการเคหะและการพัฒนาเมือง (Housing and Urban Development-HUD) การบริการด้านมนุษย์กับสุขภาพ (Health and Human Services-HHS) แรงงาน (Labor) ความมั่นคง (Defense) เป็นต้น

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่ผ่านมานั้นถึงปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 3 แนว คือ

### 1. การศึกษานิءองหาทางด้านนโยบายสาธารณะ

ในช่วงแรก นักวิชาการด้านนโยบายศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะโดยมุ่งความสนใจไปที่เนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy-issue knowledge) แต่ละเรื่อง เช่น ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข เป็นต้น การศึกษาแนวโน้มนี้เน้นเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบาย ตลอดจนประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งการคาดการณ์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต นั่นการศึกษานโยบายเป็นรายกรณี ให้ความสำคัญต่อสาระของนโยบายแต่ละเรื่อง มุ่งวิพากษ์วิจารณ์ข้อดีข้อเสียของนโยบายนั้นๆ ตามความรู้สึกนึกคิดของผู้ศึกษา ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องกระบวนการทางนโยบายหรือวิธีการในการวิเคราะห์

### 2. การศึกษาระบวนการทางด้านนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากการศึกษาที่เน้นเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะนั้น เป็นการอธิบายเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่สามารถมองเป็นภาพรวมได้ จึงเกิดแนวการศึกษาอีกแนวหนึ่งที่ให้ความสำคัญต่อการมองภาพรวมของนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ สนใจนโยบายสาธารณะในลักษณะกระบวนการ (Policy process) โดยในตอนแรกได้มุ่งศึกษาการกำหนดนโยบาย (Policy-making knowledge) เป็นหลัก แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตของการศึกษาไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) การติดตามผล (Policy monitoring) และการ

ประเมินผล (Policy evaluation) การศึกษาตามแนวที่จึงเน้นในเรื่องกระบวนการและวิธีการทางนโยบาย ตลอดจนระบบและสิ่งแวดล้อมของนโยบาย เป็นการมองภาพรวมของกระบวนการทางนโยบายซึ่งสามารถใช้อธิบายนโยบายต่างๆ ได้ทุกนโยบาย ในขณะที่การศึกษาเนื้อหาสาระของนโยบายสามารถอธิบายนโยบายได้เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น

การศึกษาระบวนการทางนโยบาย (Policy Process) เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญในเรื่องขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

- (1) การระบุปัญหาทางนโยบาย (Policy problem structuring)
- (2) การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหา (Policy formulation)
- (3) การแปลงนโยบาย (Policy adoption)
- (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)
- (5) การติดตามผล (Policy monitoring)
- (6) การประเมินผล (Policy evaluation)

### 3. การศึกษาแนวทางวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เป็นการศึกษาที่มุ่งนำองค์ความรู้และเทคนิคการวิเคราะห์ในศาสตร์สาขาต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทั้งในด้านเนื้อหาและกระบวนการทางนโยบาย เทคนิคตั้งกล่าวมีทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เช่น เทคนิคการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ วิทยาการจัดการ คณิตศาสตร์ สถิติ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เป็นต้น ตลอดจนใช้ทฤษฎีหรือแนวคิดเชิงทฤษฎีในการอธิบายอีกด้วย (อรัสมรรน, 2537)

จะเห็นได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะก้าวหน้าไปถึงขั้นที่มีการนำวิทยาการแผนใหม่หลายสาขาวิชาเข้ามาประยุกต์ใช้จนเกิดการศึกษาแนวทางวิเคราะห์นโยบายขึ้นมา การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบายนี้ต้องอาศัยเทคนิควิธีการต่างๆ ผสมผสานกับแนวคิดเชิงสาขาวิชาการอย่างกว้างขวางในการวิเคราะห์ สำหรับประเทศไทยนั้นศาสตร์ด้านการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากยังขาดนักวิชาการที่ชำนาญการในด้านนี้ และผู้ที่ศึกษาเทคนิคด้านการวิเคราะห์นโยบายอย่างจริงจังก็มีน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมุ่งศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก คือ เนื้อหาสาระ (substance) กระบวนการ (process) และวิธีการ (method) เกี่ยวกับนโยบายที่มีผลต่อส่วนรวม โดยมีพัฒนาการจากการเน้นเนื้อหาสาธารณะสู่กระบวนการและวิธีการมากขึ้น ตามลำดับ

### 3. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

#### 3.1 ความหมายของการวางแผน

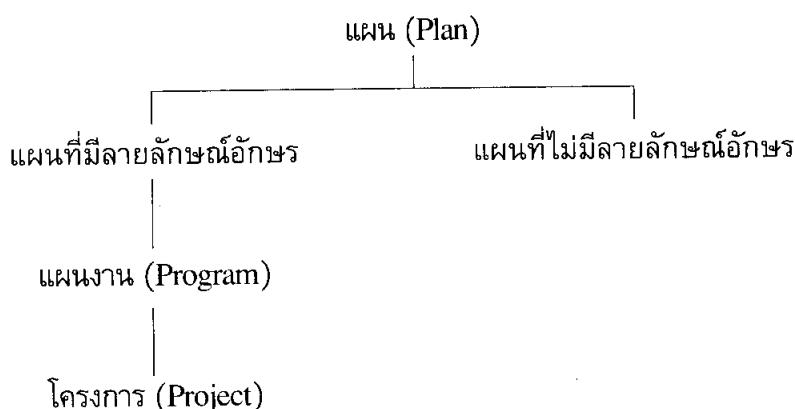
การวางแผนเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการการทำงานนโยบาย คือ ขั้นการแปลงนโยบาย (Policy adoption) เป็นขั้นตอนที่เชื่อมระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการวางแผนนั้น มีคัพท์ทางวิชาการหลายคำที่จะต้องทำความเข้าใจ แต่ที่สำคัญได้แก่คำว่า “แผน” (Plan) “แผนงาน” (Program) “โครงการ” (Project) และ “งานประจำ” (Work)

“แผน” (Plan) หมายถึงวิธีการกระทำที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มีลักษณะสำคัญ คือ จะต้องเกี่ยวกับอนาคต เกี่ยวข้องกับการกระทำ มีวัตถุประสงค์ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับองค์การ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แผนอาจมีรายลักษณ์อักษรหรือไม่มีรายลักษณ์อักษรก็ได้ แผนที่มีรายลักษณ์อักษรประกอบด้วยแผนงาน (Program) และโครงการ (Project)

“แผนงาน” (Program) หมายถึงกลุ่มของโครงการหลายๆ โครงการที่เกี่ยวข้องกัน เช่น แผนงานลดปัญหาอาชญากรรมในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยโครงการเพื่อนบ้าน เดือนภัย โครงการสายตรวจเดินเท้า ฯลฯ แผนงานป้องกันภัยเอ็ดส์ ประกอบด้วยโครงการ ถุงยาง 100% โครงการประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องโรคเอ็ดส์ ฯลฯ

“โครงการ” (Project) หมายถึงกลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กัน โดยมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด เช่น โครงการแก้ปัญหาภัยแล้ง ประกอบด้วยกิจกรรมการเจกน้ำ กิจกรรมการรณรงค์ให้ประชาชนประยัดน้ำ ฯลฯ โครงการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ประกอบด้วยกิจกรรมการจัดตั้งองค์กรกลาง กิจกรรมการให้ความรู้ด้านการเลือกตั้ง ฯลฯ ถ้า โครงการได้มีการนำมาปฏิบัติต่อเนื่องโดยไม่มีการสิ้นสุดก็จะกลายเป็น “งานประจำ” (Work)

ความสัมพันธ์ระหว่าง “แผน” “แผนงาน” และ “โครงการ” มีลักษณะดังแสดงในแผนภูมิต่อไปนี้



ส่วนแผนที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร คือ แผนที่ยังอยู่ในความคิด เช่น นักศึกษาคิดที่จะอ่านหนังสือ 1 ชั่วโมง หลังจากนั้นจะไปมหาวิทยาลัยเพื่อฟังคำบรรยายจากอาจารย์ 3 ชั่วโมง แล้วจึงเดินทางไปเยี่ยมเพื่อนที่นอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล และจะกลับบ้านเวลา 20.00 น. หรือแผนที่ใช้ภาษา เช่น ในการวางแผนจับกุมคนร้าย สารวัตรใหญ่จะวางแผนสั่งการให้ลูกน้องของตนบุกจับคนร้ายโดยใช้ภาษา ไม่ต้องเขียนแผนอย่างมีลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า “การวางแผน” (Planning) เป็นการกำหนดวิธีการกระทำไว้ล่วงหน้าในเรื่องอนาคตเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) ที่ต้องการ โดยอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) หรือไม่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์จึงเป็นสิ่งสำคัญมากในการวางแผน การที่จะวัดว่าแผนประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากการบรรลุเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์

คำว่า “เป้าประสงค์” (Goal) กับ “วัตถุประสงค์” (Objective) มีความแตกต่างกันดังนี้

ประเด็นการอภิยานเที่ยบ	เป้าประสงค์ (Goal)	วัตถุประสงค์ (Objective)
การระบุความมุ่งประสงค์ (purpose)	ระบุกว้าง เช่น เพื่อยกระดับคุณภาพของการดูแลรักษาสุขภาพ	ระบุเป็นรูปธรรม เช่น เพื่อเพิ่มจำนวนแพทย์ประมาณร้อยละ 10
การนิยามศัพท์	เป็นทางการโดยทั่วไป (formal) เช่น คุณภาพของการดูแลรักษา สุขภาพหมายถึงการเข้าถึงบริการทางการแพทย์	เป็นเชิงปฏิบัติการ (operational) เช่น คุณภาพของการดูแลรักษา สุขภาพหมายถึงจำนวนแพทย์ที่จะทะเบียนเพื่อไปปฏิบัติงาน
ช่วงเวลา	ไม่ได้ระบุ เช่น ...ในอนาคต	ระบุ เช่น ...ในช่วงปี 2523-2528
กรรมวิธีการวัด	เชิงคุณภาพ เช่น เข้าถึงแพทย์อย่างเพียงพอ	เชิงปริมาณ เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คน
การทำหนolgุ่มเป้าหมาย (Target groups)	นิยามอย่างกว้างๆ เช่น ...คนที่ต้องการดูแลรักษา	นิยามเฉพาะเจาะจง เช่น ...ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 56,000 บาทต่อปี

(Dunn, 1981:144)

จากความแตกต่างระหว่างเป้าประสงค์กับวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า วัตถุ-ประสงค์มีความเป็นรูปธรรมมากกว่า จึงเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการกำหนดแผนงานและโครงการมากกว่า เพราะสามารถถอดผลได้ชัดเจนกว่า

### 3.2 ประเภทของการวางแผน

การวางแผนอาจจำแนกได้หลายวิธี ได้แก่

#### (1) จำแนกตามระบบเศรษฐกิจการเมือง

(1.1) การวางแผนแบบสั่งการ (Directive planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและควบคุมการผลิต การบริโภค และการใช้ทรัพยากร ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องปฏิบัติตาม เป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยม เช่น ในรัสเซีย

(1.2) การวางแผนแบบชี้นำ (Indicative planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลวางแผนหรือทิศทางการพัฒนาเพื่อชักนำให้เอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดำเนินการ เป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองแบบทุนนิยม เช่น ในฝรั่งเศส

#### (2) จำแนกตามหน้าที่

(2.1) การวางแผนส่วนรวมหรือmacro (Macro-planning) เป็นการวางแผนโดยส่วนรวมของทั้งประเทศเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.2) การวางแผนรายสาขา (Sectorial planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย แนวทาง และบทบาทของแต่ละสาขา เช่น แผนพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาประชากร แผนพัฒนาจิตใจ

(2.3) การวางแผนโครงการ (Project planning) หรือการวางแผนในระดับจุลภาค (Micro-planning) เป็นการวางแผนโครงการแต่ละสาขาวิชาพัฒนา ซึ่งรวมถึงการวางแผนเพื่อพัฒนานาด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด หรือโครงการพัฒนาชนบทและโครงการพัฒนาเมือง

#### (3) จำแนกตามระยะเวลา

(3.1) การวางแผนระยะยาว (Long-term planning or perspective planning) ประมาณ 10-20 ปี เป็นการวางแผนที่ประเมินแนวโน้มการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ

(3.2) การวางแผนระยะปานกลาง (Intermediate range planning) ประมาณ 3-7 ปี ส่วนมาก 5 ปี เป็นการวางแผนที่มีการระบุจุดมุ่งหมาย นโยบาย ทรัพยากร และแนวทางการพัฒนาต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการในระยะของแผน

(3.3) การวางแผนหมุนเวียน (Rolling planning) เป็นการวางแผนระยะปานกลางที่จัดทำขึ้นทุกๆ สิ้นปี คือเมื่อมีการปฏิบัติตามแผนของปีที่หนึ่งแล้ว ก็จะมีการทบทวนเป้าหมาย แนวทาง และโครงการต่างๆ ของแผนที่เหลือ และที่จะเพิ่มเติมเข้าไปอีกเป็นปีสุดท้ายของแผนเพื่อทำให้ระยะเวลาของแผนเป็นไปตามเดิม

(3.4) การวางแผนประจำปี (Annual planning) เป็นการวางแผนเชิงปฏิบัติการ (Operational planning) หรือการวางแผนเชิงควบคุม (Controlling planning) โดยมีการกำหนดเป้าหมาย วงเงิน แผนงาน และโครงการ (ประสิทธิ์, 2534 : 25-58)

### 3.3 กระบวนการวางแผน

ขั้นตอนในการวางแผนนั้น นักวิชาการหลายคนได้เสนอไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลแนวคิดต่างๆ เหล่านั้นเข้าด้วยกัน จะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนสำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.3.1 การเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหาที่จะนำมาจัดทำแผน

ก่อนที่จะมีการจัดทำแผน นักวางแผนจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขและนโยบายที่ต้องการจะนำไปดำเนินการอย่างเพียงพอ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสมองไฟล์ ปัญหางบประมาณ ปัญหาราชการติดขัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาจริยธรรม ปัญหาการเมือง ปัญหาเงินเพื่อ ปัญหาความยากจน ฯลฯ ตลอดจนนโยบายและแผนที่เคยใช้ในการแก้ปัญหาเหล่านี้ รวมทั้งนโยบายที่จะดำเนินการต่อไป โดยการเก็บข้อมูลจากการรณรงค์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานทางสถิติ บันทึกการประชุมด้านการบริหาร การสังเกต การสัมภาษณ์ และอื่นๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา การใช้กราฟตาราง แผนที่ การวิเคราะห์ทางสถิติ เป็นต้น หลังจากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้มาสืบสารโดยคำนึงถึงความง่าย (Simplicity) ความถูกต้อง (Accuracy) การมีหลักฐานเอกสารยืนยัน (Documentation) ตลอดจนความยุติธรรม (Fairness) ในกรณีนำเสนอข้อมูล ไม่ใช่เลือกข้อมูลบางอย่างมานำเสนอเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและครอบคลุมของตนเท่านั้น

#### 3.3.2 การกำหนดนิยามและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่จะนำมาจัดทำแผน

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายหลากหลายประเภท ทั้งที่เป็นปัญหาส่วนตัวและส่วนรวม นักวางแผนจะต้องวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาที่เรียกว่า ปัญหาทางนโยบาย (Policy problems) เพราะปัญหาที่จะต้องนำมาจัดทำแผนต้องเป็นปัญหาทางนโยบายเท่านั้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เป็นปัญหาที่นำมาเป็นเป้าหมายของการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขให้หมดไปหรือลดลง เช่น อาชญากรรม สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ความยากจน โรคเอดส์ เป็นต้น นักวางแผนจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าปัญหา

ทางนโยบายที่ต้องการนำมาจัดทำแผนนั้นคือปัญหาอะไร ทำไม่ถึงต้องแก้ปัญหา พัฒนาทั้งน้ำเสนอ้อมูลโดยละเอียด เช่น สภาพแวดล้อมของปัญหา สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะของปัญหา เป็นต้น

### 3.3.3 การกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

เมื่อทราบปัญหาที่ต้องการแก้ไขอย่างชัดเจนแล้ว นักวางแผนจะต้องพยายามหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้สอดคล้องกับเจตกรรมหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ แนวทางในการแก้ปัญหานั้นอาจมีได้หลายแนวทาง เช่น การแก้ไขปัญหาระดิดในกรุงเทพมหานครอาจใช้วิธีการสร้างทางด่วน การสร้างรถไฟฟ้า การสร้างรถไฟได้ดิน เป็นต้น การนำเสนอแนวทางต่างๆ เหล่านี้อาจได้มาจากวิธีการระดมสมอง (Brain storming) การวิเคราะห์จากการวิจัยและการทดลอง การสำรวจอย่างรวดเร็ว การทบทวนวรรณกรรม การศึกษาวิธีการแก้ปัญหาที่มีอยู่ เป็นต้น

### 3.3.4 การประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา

หลังจากมีการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา อาจพบว่าบางปัญหามีการเสนอแนวทางแก้ปัญหาหลายแนวทาง แต่ละแนวทางอาจมีข้อดี ข้อเสียต่างกัน ดังนั้น ผู้วางแผนจึงต้องทำการคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสม เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนต่อไป แนวทางหลากหลายแนวทางเหล่านี้เรียกว่า “ทางเลือก” การประเมินทางเลือกต่างๆ เพื่อคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดนั้นจะทำได้หลายวิธี ที่สำคัญคือการใช้เทคนิคในการพยากรณ์ อาจเป็นการพยากรณ์แนวโน้ม (Extrapolation) ซึ่งใช้เหตุการณ์ในอดีตทำนายเหตุการณ์ในอนาคต การพยากรณ์ทางทฤษฎี (Theoretical forecasting) ซึ่งนำความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ มาพิจารณาเพื่อทำนายผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการพยากรณ์เชิงอัชญาณ (Intuitive forecasting) ซึ่งอาศัยความรู้สึกที่เกิดขึ้นในใจในการทำนายเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังมีเทคนิคอื่นๆ ที่สามารถนำไปใช้ในการประเมินทางเลือกดังกล่าวได้ เช่น การวิเคราะห์การตัดสินใจอย่างรวดเร็ว (Quick decision analysis) การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity analysis) เป็นต้น

### 3.3.5 การเขียนแผนงาน (Program)

เมื่อผู้วางแผนตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาได้แน่นอนแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการเขียนแผนงานในการแก้ปัญหาตามแนวทางที่ได้เลือกไว้ การเขียนแผนงานดังกล่าวอาจใช้วิธีการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Program Planning Method) หรือการใช้กลยุทธ์สร้างแบบตามอุดมคติ (Ideals Strategy) ก็ได้

### 3.3.6 การขออนุมัติแผนงาน

แผนงานที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีการนำเสนอผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบเพื่อลงนามอนุมัติ หลังจากได้รับการอนุมัติแล้วจึงจะนำไปจัดทำโครงการในแต่ละแผนงานต่อไป

### 3.3.7 การเขียนโครงการ (Project)

แผนงานแต่ละแผนงานอาจนำมาจัดทำเป็นโครงการได้หลายโครงการ การเขียนโครงการที่นิยมทำกันประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังนี้

- (1) หลักการและเหตุผล
- (2) วัตถุประสงค์
- (3) เป้าหมาย
- (4) วิธีดำเนินการ
- (5) ระยะเวลาในการดำเนินการ
- (6) งบประมาณ
- (7) ผู้รับผิดชอบโครงการ

นอกจากนี้ อาจเขียนโครงการโดยใช้กรอบแนวคิดเชิงตรรกะ (Logical Framework) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าประสงค์ (Goal) ความมุ่งประสงค์ (Purpose) ผลผลิต (Outputs) สิ่งป้อนเข้า (Inputs) 假定 (Assumption) สิ่งชี้วัด (Objectively Verifiable Indicators) และวิธีการตรวจสอบสิ่งชี้วัด (Means of Verification)

### 3.3.8 การขออนุมัติโครงการ

ก่อนที่โครงการต่างๆ จะมีการนำไปปฏิบัติ จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบ โครงการดังกล่าวอาจไม่ได้รับการอนุมัติทั้งหมด เนื่องจากแต่ละโครงการย่อมมีข้อดีข้อเสียมากน้อยต่างกัน การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละโครงการดังกล่าวเรียกว่าการวิเคราะห์โครงการ ซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเทคนิค การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและการเงิน การวัดความอยู่รอดทางการเมือง การวัดความสามารถทางการบริหาร เป็นต้น ตามหลักการ โครงการที่ได้รับการประเมินว่าเหมาะสมสมที่สุดหรือมีความเป็นไปได้มากที่สุดยอมมีแนวโน้มว่าจะได้รับการอนุมัติมากกว่าโครงการที่ได้รับการประเมินว่ามีความเป็นไปได้น้อยกว่า แต่ในทางปฏิบัติ อาจมีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนเข้าไปเกี่ยวข้อง การอนุมัติโครงการบางโครงการจึงไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

เมื่อกระบวนการวางแผนและการสืบสานโครงการเสร็จสิ้นแล้วจะต้องมีการนำไปปฏิบัติจริงจึงจะบังเกิดผล แม้ว่าผลนั้นจะสำเร็จหรือล้มเหลว ก็ตาม

### 3.4 ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการทำงานอย่างมีระบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ

- (1) ทำให้มีแนวทางชัดเจนในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- (2) ทำให้ความสำเร็จในการทำงานมีความเป็นไปได้มากขึ้น
- (3) ทำให้เกิดความประยัดในการใช้ทรัพยากรส่วนรับปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะในเรื่องกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่
- (4) ทำให้เกิดความรอบคอบในการทำงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ เพราะต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญของนักวางแผนในการกำหนดวิธีการปฏิบัติ
- (5) ทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น เพราะมีการกำหนดวิธีการทำงานไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า
- (6) ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของแผนงานและโครงการร่วมกันถ้ามีการประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้วางแผนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

### 3.5 ปัญหาในการวางแผนกับเทคนิคการปรับปรุงแผนงานและโครงการ

แม้ว่าการวางแผนจะเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้มีการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนในการทำงานชัดเจน แต่ก็มีปัญหาหลายประการเกิดขึ้นทั้งในด้านปรัชญาการจัดทำแผน กระบวนการในการวางแผน การใช้เทคนิคในการวางแผน การวิเคราะห์โครงการ การบริหารแผนและโครงการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลโครงการ ปัญหาเหล่านี้มักมีรากฐานมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในด้านการวางแผน รวมทั้งขาดการติดตามและประเมินผลโครงการ ดังนั้น นักวางแผนจึงต้องพยายามสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตนทำงาน เข้าใจวิธีการในการวางแผน เข้าใจสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการวางแผน และเข้าใจการปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นอย่างดี นอกจากนี้ นักวางแผนยังต้องพยายามแสวงหาทางเปรียบเทียบประสบการณ์ของตนเองกับผู้ร่วมงาน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้เพิ่มขึ้น ต้องสนใจความรู้และประสบการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ต้องรู้จักถ่ายทอดประสบการณ์ รู้จักเปรียบเทียบการวางแผนที่ต่างสิ่งแวดล้อม ต่างขอบเขตเนื้อหา เพราะจะทำให้นักวางแผนสามารถสร้างกรอบแนวคิดในการวางแผนได้ ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ก็คือนักวางแผนจะต้องพยายามปรับปรุงหน่วยงานและวิธีการวางแผนอย่างเป็นระบบ นั่นก็คือ นักวางแผนจะต้องพัฒนาศักยภาพของตนทั้งในด้านความเข้าใจ (Understanding) การเปรียบเทียบ (Comparing) และการออกแบบ (Designing) เป็นอย่างดี (Faludi, 1973 : 8-12)

การวางแผนจัดเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง เนื่องจากมีรากฐานมาจากแนวคิดทางทฤษฎี ซึ่งต้องมีการผสมผสานวิธีการทางการวิจัยหรือวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ากับสังคมศาสตร์ ซึ่งสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเป็นอย่างมากก็คือ สังคมวิทยา หรือที่เรียกว่า “สังคมวิทยาการวางแผน” (Sociology of Planning) สังคมวิทยาการวางแผนเป็นศาสตร์ที่ให้แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการวางแผนว่า หน่วยงานวางแผนเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานวางแผนด้วยกันและกับหน่วยงานอื่นๆ จึงเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้นมา แต่เนื่องจากหน่วยงานวางแผนจะต้องปฏิบัติการภายใต้อำนาจจากการเมือง จึงต้องตอบสนองทางการเมืองด้วย (Faludi, 1973 : 12-13) นักวางแผนจะต้องเข้าใจความสัมพันธ์ดังกล่าว และต้องระลึกเสมอว่าการวางแผนไม่ใช่วิชาชีพที่เน้นการวิเคราะห์ แต่เน้นที่การสังเคราะห์ เพราะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งต่างๆ ไม่ใช่แต่เพียงเข้าใจเท่านั้น นักวางแผนจะต้องศึกษาなんัตกรรมในการวางแผนเป็นอย่างดีเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในโอกาสต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน นักวางแผนนั้นนอกจากจะต้องมีบทบาทในการสร้างแผนแล้ว ยังต้องมีบทบาทในการนำแผนไปปฏิบัติอีกด้วย นักวางแผนจะต้องมีทักษะในด้านเทคนิคการวางแผนควบคู่ไปกับทักษะทางการเมือง ต้องเป็นนักวิเคราะห์พร้อมกับเป็นนักสังเคราะห์ ต้องเป็นทั้งนักสะสมข้อมูล นักแก้ปัญหา ผู้จัดการ นักบริหาร นักจัดระเบียบ และนักประเมินผล ต้องสามารถอธิบายโครงการที่นำเสนอได้ กำหนดระยะเวลาทำงานได้ ระบุแหล่งข้อมูลได้ อธิบายกระบวนการ ทบทวนโครงการได้ ปลุกเร้าคนอื่นให้มีส่วนร่วมได้ สามารถซื้อทางเลือกที่เป็นไปได้ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ วิพากษ์วิจารณ์ และแกล้งต่อที่ประชุมได้ (Baum, 1980 : 490-493; Forester, 1980-81: 595-598)

แม้ว่านักวางแผนจะมีบทบาทมากตามที่คาด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่ามีปัญหาหลายประการเกิดขึ้น ชาวเวลล์ เอส. โบม (Howell S. Baum) ได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้ (Baum, 1980 : 486-487)

1. ปัญหาของการวางแผนเป็นปัญหาด้านการวิเคราะห์หรือด้านเทคนิค ในทางวิชาการนั้น กระบวนการวางแผนมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงวิชาการอย่างเป็นระบบ โดยมีแนวทางมาจากการทั้งฐานของความสมเหตุสมผล (Rationality) แต่ในความเป็นจริง ปัญหาในทางเทคนิคที่นักวางแผนเกี่ยวข้องนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของปัญหาทางการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ นักการเมืองมักจะใช้งานทางเทคนิคเพียงเพื่อการตัดสินใจที่มีรากฐานมาจากเกณฑ์ทางการเมือง
2. นักวางแผนเรียนรู้จากสถาบันที่ตนเรียนเกี่ยวกับบทบาททางวิชาชีพว่า นักวางแผนเป็นเจ้าของปัญหาของงานที่เขาทำอยู่ นักวางแผนจึงมีหน้าที่แก้ปัญหา แต่ในความเป็นจริง

นักวางแผนได้มีส่วนในการเสนอวิธีการแก้ปัญหาเพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะมีผู้อื่นที่มีอำนาจตัดสินใจเป็นผู้ทำการแก้ปัญหา

3. บทบาทของนักวางแผนอาจมี 2 แบบ คือ เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และนักวิชาชีพอิสระคล้ายกับหน้าที่ความดันนักวางแผนจึงต้องใจรับการอบรมมาอย่างดีในการระบุปัญหาและกำหนดดูทิศทางในการแก้ปัญหา แต่ในความเป็นจริง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ที่ผู้อำนวยการด้านการวางแผนซึ่งต้องตอบสนองผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและผู้มีอำนาจทางการเมืองดังนั้น ในความเป็นจริง นักวางแผนจึงไม่ได้เป็นหัวผู้ประกอบการและนักแก้ปัญหา เป็นเพียงผู้ช่วยผู้ที่แก้ปัญหาเท่านั้น

นอกจากนี้ นักวางแผนก็มักพบกับปัญหาในขั้นของการบริหารแผน การติดตามกำกับดูแล ตลอดจนการประเมินผลโครงการอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นของการติดตามและประเมินผล

แม้ว่าการติดตามและประเมินผลของแผนงานและโครงการจะเป็นขั้นตอนสำคัญในการที่จะทำให้ทราบว่าแผนงานและโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานและโครงการนั้นๆ หรือไม่ แต่การทราบเพียงผลลัพธ์อย่างเดียวຍ่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด หากมิได้นำผลดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนและโครงการเพื่อการแก้ปัญหาในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวอาจบ่งชี้ได้ว่าปัญหาที่กำลังแก้ไขนั้นเป็นปัญหาเดิมที่ได้รับการแก้ไขไปได้ระดับหนึ่งแล้ว หรือเป็นปัญหาเดิมที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังสามารถชี้ได้ว่าการที่แผนงานและโครงการไม่ประสบความสำเร็จ อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น วิธีการแก้ปัญหาตามที่ระบุไว้ในแผนงานและโครงการไม่สามารถใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ไม่มีการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการอย่างแท้จริง แผนงานและโครงการไม่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการตามแผนงานและโครงการ เป็นต้น ดังนั้น ถ้ามุ่งหวังจะแก้ปัญหาให้สำเร็จ แนวทางหนึ่งก็คือนักวางแผนจะต้องทำการปรับปรุงแผนงานและโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานและโครงการให้ชัดเจน
  2. การปรับปรุงวิธีการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ โดยศึกษาจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีต
  3. การปรับปรุงวิธีการเขียนแผนและการ
  4. การปรับปรุงวิธีการติดตามและประเมินผลของแผนงานและโครงการ
- เทคโนโลยี ที่ควรนำมาใช้ในการปรับปรุงเรื่องดังกล่าวก็คือการสำรวจความคิดเห็นของผู้นำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งความคิดเห็น

เห็นของผู้ที่เป็นกสุ่มเป้าหมายของโครงการด้วย ในการสำรวจดังกล่าวอาจมีการนำเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ มาใช้ และจึงประมวลความคิดเห็นดังกล่าว และนำมารวบรวมโดยอาศัยวิธีการระดมสมอง (Brainstorming) เพื่อปรับปรุงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน วิธีการเขียนแผนและโครงการ ตลอดจนวิธีการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ ยังต้องนำเทคนิคต่างๆ ในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน เทคนิคการกำหนดปัญหาที่จะนำมาจัดทำแผน เทคนิคการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา เทคนิคการประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา เทคนิคการเขียนแผนและโครงการแบบต่างๆ เทคนิคในการติดตามผล ตลอดจนเทคนิคในการประเมินผลของแผนและโครงการมาใช้ในการปรับปรุงแผนและโครงการหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าแผนและโครงการที่ดำเนินงานมาแล้วมีปัญหาในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินการ การเขียนแผนงานและโครงการรวมทั้งวิธีการติดตามและประเมินผลอย่างไร

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงแผนและโครงการก็คือกระบวนการย้อนกลับไปพิจารณากระบวนการจัดทำแผนงานและโครงการทั้งหมด รวมไปถึงการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลของแผนและโครงการ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และหาทางปรับปรุงในแต่ละขั้นตอนของการวางแผนดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มจัดทำแผนจนกระทั่งประเมินผลโครงการ และย้อนกลับไปพิจารณาในขั้นการจัดทำแผน อีกเป็นวัฏจักร

#### 4. นโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาประเทศไทยมีมานานแล้ว แต่ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของคำสั่ง กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ไม่ได้กระทำเป็นนโยบายและแผนที่ชัดเจน จะต้องวิเคราะห์จากคำสั่ง กฎหมาย และระเบียบเหล่านั้น จึงจะทราบได้ว่ามีนโยบายและแผนอย่างไร แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาในประเทศไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2475 เมื่อ ดร. ปรีดี พนมยงค์ นำเสนองค์กรทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลก็ปฏิเสธแนวคิดดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 สหราชอาณาจักรได้ส่งมิชชัน กริฟฟิน (Griffin Mission) เข้ามาสำรวจสภาพและเงื่อนไขต่างๆ ของสังคมไทย สืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า “ประเทศไทยนิยมที่พัฒนาแล้วจะต้องรับผิดชอบช่วยเหลือดินแดนที่ล้าหลังหรือด้อยพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ” (ขอบ, 2531 : 7) ในปีเดียวกันนี้ คือ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 รัฐบาลไทยจึงประกาศจัดตั้ง

“สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อทำการวิจัยสถานการณ์เศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้านปัญหาการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจ ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” (กศว.) ทำหน้าที่ประสานงานด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกาที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2500-2501 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกซึ่งได้รับการติดต่อจากรัฐบาลไทย ได้เข้ามาสำรวจสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับชาติเพื่อวางแผนพัฒนาประเทศ เพราะสภาเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ใช่หน่วยงานวางแผนเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและขีดความสามารถไม่เพียงพอ จึงได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2502 และเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ในปี พ.ศ. 2515 (ประสิทธิ์, 2534 : 44-47) การก่อตั้งสำนักงานสภាទนากการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ 造成 เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการและมีลายลักษณ์อักษรในประเทศไทย โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา นโยบายสาธารณะและแผนดังกล่าวมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 4.1 นิยามนโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

หลังจากที่ธนาคารโลกได้ส่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2500-2501 และเสนอให้รัฐบาลไทยสมัครใจผลสุขดี ชนะรัชดี เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งหน่วยงานวางแผนการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร ทำให้เกิด “สภាទนากการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ที่ถาวรขึ้นในปี พ.ศ. 2502 (ในปี พ.ศ. 2493 ใช้คำว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ”) และประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับแรกในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นแผนที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุนสร้างสาธารณูปการต่างๆ (Infra-structure) เช่น เขื่อน ไฟฟ้า ถนน รถไฟ โทรศัพท์ โทรคมนาคม เป็นต้น มุ่งเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยวัดอุกมาเป็นรายได้ประชาชาติ มุ่งเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้และการพัฒนาการเกษตรภาคชนบท ทำให้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และเกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทมากขึ้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ดังกล่าว ปรากฏนโยบายสาธารณะซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

กิจกรรม	การพัฒนา	มาตรฐาน	การพัฒนา	การพัฒนา	การประเมิน	การพัฒนาต่อไป
1. เพิ่มร้านค้า การผลิตโดย นายกราชล- ประทาน	1. ดำเนินการ ปรับปรุงและ จัดซื้อสิ่งของ น้ำดื่ม 2. ส่งเสริมให้ บ้านบึงขาย สินค้าเสียง ดีๆ ให้ดีขึ้น	1. ดำเนินงาน ตามโครงการ ลงทุนอย่าง โดยชุมชน โดย เฉพาะที่ซื้อห์ บ้านบึง ให้ บ้านบึงขาย สินค้าเสียงดีๆ ให้ดีขึ้น	1. ปรับปรุง กิจกรรมนี้ ทางบ้านบึง และอาภาน บ้านบึงดูแล ให้มีความยั่ง ยืนและดีขึ้น	1. วางแผน และประเมิน มาตรฐานของ มาตรฐานของ บ้านบึงฯ	1. บริษัทชั้นนำ นำสินค้ามาขาย ที่ร้านของรัฐ- มนตรี ให้จัดตั้ง ตลาดน้ำกิจการ อยู่ในนี้ ให้ขาย สินค้า สำหรับ คนที่ชื่นชม	1. ดำเนินการ ตามที่ได้แก้ไข- ปรับปรุง - เพิ่มเติม ให้ดี ขึ้น ให้จัดตั้ง ตลาดน้ำที่บ้านบึง
- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-	- ก้าวผ่าน การเปลี่ยนรัฐ-
- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม	- ชักจูงให้ กิจกรรมเดิม
การร่วมมก- กรรม	การพัฒนา มาตรฐาน	การพัฒนา มาตรฐาน	การพัฒนา มาตรฐาน	การพัฒนา มาตรฐาน	การพัฒนา มาตรฐาน	การพัฒนา
5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ	5. สร้างความเข้มแข็ง เชิงวิชาการ

กิจกรรม	การสอนวิชา	อุดมการณ์	อุดมการณ์	การพัฒนา	การพัฒนา	การสอนราย-ไทย	กระบวนการจัดทำน้ำยำ	การรับรู้แบบรูป-ไทย	การรับรู้แบบรูป-ไทย	การรับรู้แบบรูป-ไทย	การรับรู้แบบรูป-ไทย	การสังคม
1. ศูนย์กลางการ นำร่องและปลูก สร้างน้ำใจ สั่งเปลี่ยนแปลง	ใหม่ๆ และ ขยายผลต่อ จ忙่าย	ใหม่ๆ และ ขยายผลต่อ จ忙่าย	ใหม่ๆ และ ขยายผลต่อ จ忙่าย	จนเร่งสร้าง ระบบโครง- คุณภาพ	จะต้องคำนึง ถึงความสม- พันกับบริการ	โดยอาศัยรีซีฟ การสอนที่ดี	2. ดำเนินการสั่ง- คุมสมควรแก้- ก. ดำเนินฯ - ดำเนินการสั่ง- ดำเนินการแก้- เคลื่อนที่	พัฒนาการ	2. ดำเนินการสั่ง- คุมสมควรแก้- ก. ดำเนินฯ - ดำเนินการสั่ง- ดำเนินการแก้- เคลื่อนที่	พัฒนาการ	พัฒนาการ	พัฒนาการ
4. ปรับปรุงนำร่อง รักษากลไก สร้างและส่ง ผลิตและพาก เสียงสตอร์น่า ชีวิตรักษา	รักษาและรักษา <sup>*</sup>	รักษาและรักษา <sup>*</sup>	รักษาและรักษา <sup>*</sup>	ตามโครงสร้าง ที่ได้รับการ ซ้ายเหลือจาก นั้นด้วย	สามารถท่องที่ โภคในห้องที่ นั้นด้วย	4. สนับสนุนให้ คนไทยประ- ภูมิอาชีวศึกษา <sup>*</sup>	4. สนับสนุนให้ คนไทยประ- ภูมิอาชีวศึกษา <sup>*</sup>	การแก้ไขปัญหา	4. สนับสนุนให้ คนไทยประ- ภูมิอาชีวศึกษา <sup>*</sup>	การแก้ไขปัญหา	การแก้ไขปัญหา	การแก้ไขปัญหา
5. ประเมินผล และขยาย โครงการที่ดี อย่างต่อเนื่อง	ประเมินผล และขยาย โครงการที่ดี อย่างต่อเนื่อง	ประเมินผล และขยาย โครงการที่ดี อย่างต่อเนื่อง	ประเมินผล และขยาย โครงการที่ดี อย่างต่อเนื่อง	ตามมาตรฐาน และมาตรฐาน ของประเทศไทย	ตามมาตรฐาน และมาตรฐาน ของประเทศไทย	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	การแก้ไขปัญหา	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	การแก้ไขปัญหา	การแก้ไขปัญหา	การแก้ไขปัญหา
3. ดำเนินการ ให้กับจังหวัด บริการสื่อสาร และการจัดทำ น้ำให้ความ ช่วยเหลือและ ความรู้ด้าน อาชีวศึกษา ประมง	ดำเนินการ เพิ่มปริมาณ น้ำด้วยการลด น้ำที่ความ น้ำให้ความ ช่วยเหลือและ ความรู้ด้าน <sup>*</sup> อาชีวศึกษา ประมง	ดำเนินการ เพิ่มปริมาณ น้ำด้วยการลด น้ำที่ความ น้ำให้ความ ช่วยเหลือและ ความรู้ด้าน <sup>*</sup> อาชีวศึกษา ประมง	ดำเนินการ เพิ่มปริมาณ น้ำด้วยการลด น้ำที่ความ น้ำให้ความ ช่วยเหลือและ ความรู้ด้าน <sup>*</sup> อาชีวศึกษา ประมง	จะต้องคำนึง ถึงความสม- พันกับบริการ	4. สนับสนุนให้ คนไทยประ- ภูมิอาชีวศึกษา <sup>*</sup>	6. ลงเรียนการ สังสั�พัฒนา <sup>*</sup> นอกประเทศ	6. ลงเรียนการ สังสั�พัฒนา <sup>*</sup> นอกประเทศ	ลงเรียนการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	6. ลงเรียนการ สังสั�พัฒนา <sup>*</sup> นอกประเทศ	ลงเรียนการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	ลงเรียนการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	
5. เผยแพร่และ ส่งเสริมการ สืบสืตร์การ ก้าวต่อไป	เผยแพร่และ ส่งเสริมการ สืบสืตร์การ ก้าวต่อไป	เผยแพร่และ ส่งเสริมการ สืบสืตร์การ ก้าวต่อไป	เผยแพร่และ ส่งเสริมการ สืบสืตร์การ ก้าวต่อไป	จะต้องคำนึง ถึงความสม- พันกับบริการ	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	ดำเนินการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	5. ดำเนินฯ ร่วม กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	ดำเนินการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	ดำเนินการ และอ่านวิทยา คุณสมบัติของ ความรู้ใน รายการน้ำ	

กิจกรรม	การสอนภาษา	อุตสาหกรรม	การผลิต	การคิดเห็น	การสารสนเทศ-โลก	ความเข้าใจทางวิชาชีพ	การรักษาสิ่งแวดล้อม	การสร้างเสริมภูมิปัญญา	การพัฒนาระบบ	การสังคม
6. พัฒนาการ ท่องถิ่นใน ชนบทให้ หนังดำเนินการ นำเสนอเรื่องการ เกษตรและ มนต์เสน่ห์แห่ง ศาสร์ฯ หลัง ทดลองรับ การท่องเที่ยว สมแล้ว										5. สังเคราะห์ ภาระงาน ของครัวเรือน
7. ดำเนินการ ตามโครงการ จัดสรรที่ดิน ตีบ ยะ ก า ว สำราญและ จำเนียระ- ภูเขาตีนเขือ <sup>๑</sup> จัดสร้างที่ดิน เพื่อกางเกงชาว และป้องกัน <sup>๒</sup> ภาระสาธารณะ ป่าไม้พร้อม <sup>๓</sup> ก้าวต่อไป										

កinciple របៀប	ការសាងរដ្ឋ	ឯទាខករវម	ការផលសំណង	ការគម្រោគ	ការសរុបរូបិយ-ក្រុត	ការរំរឹងប្រុង-ធម្មការចាប់ខោយ	ការរំរឹងប្រុង-ភាពអូរីន	ការសំណុំ
8. ប្រែប្រើប្រាស់ សំណើនូវការ ក្នុងពេលវេលា ដែលមានការបង្កើតឱ្យ រាយការណ៍ រាយការណ៍ សំណើនូវការ ប្រាស់								

(ស្ថាប័ន្ទានការសរុបរូបិយ-ភាពអូរីន, សំណើនូវការ, 2503)

#### 4.2 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เน้นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra-structure) เช่น กัน แต่เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นเพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนากำลังคน การวางแผนการศึกษา การพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ที่ทุรกันดาร การพัฒนาสาธารณสุขและสาธารณูปโภค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการกระจายรายได้ก็ยังมีเพิ่มขึ้น สาระสำคัญของนโยบายสาธารณะที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 สรุปได้ดังนี้

การพัฒนา ค่าเสื่อม	การพัฒนา ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น	การพัฒนา ธุรกิจบริการ	การพัฒนา อุตสาหกรรม และหนึ่งเดียว	การพัฒนา ความคิด และทักษะ	การพัฒนา การพัฒนา ความคิด และทักษะ	การพัฒนา การพัฒนา ความคิด และทักษะ	การพัฒนา การพัฒนา ความคิด และทักษะ	การพัฒนา การพัฒนา ความคิด และทักษะ	การพัฒนา การพัฒนา ความคิด และทักษะ
1. จัดทำกราฟ เมืองท่า ขยายตัว เพียงพอ กับจิตวิเคราะห์ วัยเด็ก ที่อยู่ใน ชั้นน้ำท่า	1. จำแนก ความจริง ของการรัฐ- วิสาหกิจ- เฉพาะกิจ- การท่องเที่ยว ดิจิทัล ให้เข้าใจ ได้ดี 2. ส่งเสริมให้ ประชาชน ใช้สมาร์ท โฟน 80%	1. เร่งรัดการ กิจกรรมสังคม- เศรษฐกิจ- เฉพาะกิจ- การท่องเที่ยว ดิจิทัล ให้เข้าใจ ได้ดี 2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี 3. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	1. สร้างเสริม เพื่อผลิต ความเชื่อม บัญชีและ กฎหมาย ให้เข้าใจ ได้ดี	1. จัดทำกราฟ อุตสาหกรรม และหนึ่งเดียว ให้เข้าใจ ได้ดี					
2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี 3. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี	2. จัดทำกราฟ เมืองท่า ให้เข้าใจ ได้ดี





(ສັນຕິພາບ ພະຍາດວັດທະນາທີ່ມະນຸຍາ, ສົກລະເໜີ້ນທີ່ມະນຸຍາຈົກລາງວັດທະນາທີ່ມະນຸຍາ, 2510)

#### 4.3 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

จากการตระหนักในปัญหาด้านการกระจายรายได้ตั้งแต่ล่าสุด จึงได้มีการประยุกต์  
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายรายได้ การจ้างงาน และความยากจนมาใช้ในการวางแผน  
นั้นก็คือ ทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเสมอภาค (Growth and Equality)  
ทฤษฎีการเติบโตควบคู่กับการกระจาย (Redistribution with Growth) แนวคิดในการสร้างโลก  
ที่สามให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries หรือ NICs) เป็นต้น  
แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงมีเรื่องของมาตรการในการกระจายรายได้และการกระจายบริการทาง  
สังคมเด่นชัดขึ้น เน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น นำโครงสร้างทางเศรษฐกิจ  
ใช้เพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากร เน้นการขยายและกระจายบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ  
และสังคมให้เข้าถึงประชาชนมากขึ้น แต่ผลก็ยังปรากฏว่าภาคชนบทพัฒนาได้ช้ากว่าภาคเมือง  
เกษตรกรรมได้รับผลกระทบจากการพัฒนามากกว่าเกษตรกรยากจน การบริการทางการศึกษาและ  
สาธารณสุขยังไม่เพียงพอ กับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น นโยบายสาธารณะที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ  
ฉบับที่ 3 (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน, 2514) สรุปได้ดังนี้

1. ส่งเสริมการส่งออกและจำกัดการสั่งสินค้าเข้า ลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้สามารถแข่ง  
ขันกับตลาดต่างประเทศได้มากขึ้น ปรับระบบผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาด ปรับโครงสร้าง  
สินค้าเข้า สนับสนุนให้ใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศ
2. สนับสนุนบทบาททางเศรษฐกิจของเอกชนและคนไทยตามระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม  
ภายใต้ขอบเขตการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม
3. สนับสนุนการกระจายรายได้ให้ทั่วถึง เร่งพัฒนาการเกษตร และดำเนินโครงการที่  
ใช้แรงงานชนบทจำนวนมาก จัดตั้งอุตสาหกรรมในชนบท เร่งรัดการวางแผนพัฒนาระดับภาค  
และระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับระดับชาติ ขยายบริการสังคมของรัฐโดยเฉพาะด้านการศึกษา  
การสาธารณสุข และสาธารณูปการให้ถึงมือประชาชนในเขตทุรกันดาร รวมทั้งผู้มีรายได้น้อยที่  
เดือดร้อนในเขตเมืองและนครหลวง
4. ส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอาชีพ โดยขยายระบบการศึกษาชั้นประถมศึกษา ฝึก  
อบรมเยาวชนที่ออกจากโรงเรียนแต่ยังไม่ถึงวัยทำงานให้มีความรู้ด้านวิชาชีพ ปรับปรุงปริมาณ  
และคุณภาพของการศึกษาชั้นสูง เน้นการผลิตกำลังคนในประเภทวิชาชีพที่สอดคล้องกับความ  
ต้องการทางเศรษฐกิจสังคม
5. สนับสนุนให้เพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องใช้คนงานจำนวนมากเพื่อป้องกัน  
ปัญหาการว่างงาน

#### 4.4 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

ในช่วงนี้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างแรงจากภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากการค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาตกต่ำ ราคาน้ำมันสูงขึ้น และระดับราคาสินค้าสำคัญประเภทอาหารและวัสดุดิบในตลาดโลกเพิ่มขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งเน้นการกระจายรายได้สู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เริ่มให้ความสำคัญในเรื่องการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เน้นด้านการพัฒนาสังคมมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2521 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชัยนันทน์ ได้มีโครงการพื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) ขึ้น และในปี พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็มีการจัดโครงสร้างงานในชนบท (กสช.) แต่ผลก็ยังปรากฏว่ามีปัญหาซ่อนเร้น เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างภาคและระหว่างเขต ชนบทกับเขตเมือง ประชากรเกือบ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศยังยากจน และการกระจายบริการทางสังคมไม่เพียงพอ นโยบายสาธารณะที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.บ.ก) มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. เร่งขยายการผลิตสาขานาgapชตให้ได้โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 5.0 ต่อปีเป็นอย่างต่อเนื่อง
2. ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อการส่งออกและเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกระจายรายได้และเพิ่มการมีงานทำในส่วนภูมิภาค
3. วางแผนเร่งรัดการส่งออกและการผลิตทดแทนการนำเข้า เพื่อปรับปรุงการค้ากับต่างประเทศให้เชื่อมโยงกับแนวทางการผลิตภายในประเทศ
4. กำหนดแนวทางการพัฒนาภาคและการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาคให้มีแผนอย่างชัดเจน
5. เร่งขยายและกระจายบริการเศรษฐกิจพื้นฐาน
6. สนับสนุนและเร่งรัดแผนงานในการลดอัตราเพิ่มประชากรจากร้อยละ 2.5 ในสิ้นปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2519) ให้เหลือร้อยละ 2.1 ในปลายปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2524)
7. วางแผนการขยายและการกระจายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง
8. วางแผนทางการพัฒนาเสถียรภาพทางสังคมของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น

9. กำหนดแนวทางการบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเชิงธุรกิจลักษณะและแนว  
ทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

## 10. วางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

### 4.5 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มุ่งกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาโดย  
เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในเขตชนบทลักษณะ หนึ่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ ใช้  
“แนวคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท” ซึ่งมีสาระสำคัญคือ (1) เน้นความสำคัญที่ตัว “คน” และ  
“พื้นที่” (2) ให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริง และ (3) ปรับปรุง  
องค์กรบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพ ก่อให้เกิด “ระบบ กชช.”  
อันประกอบด้วยองค์กร 4 ระดับ คือ ระดับชาติเรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)  
มีหน้าที่กำหนดและประสานนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ระดับจังหวัด  
ประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับ  
จังหวัด (อกจ.) มีหน้าที่รับนโยบายจาก กชช. มาประสานกับองค์กรระดับอำเภอ ระดับ  
อำเภอประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ  
(กพอ. กิ่งอำเภอ) มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน ระดับตำบลและหมู่  
บ้านประกอบด้วยสภากาแฟ คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล  
(คปต.) คณะกรรมการหมู่บ้าน และหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) มีหน้าที่  
เสนอความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นสู่องค์กรระดับอำเภอ

นอกจากนี้ แผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ยังมีระบบประเมินผลโดยใช้ดัชนีชี้วัดการ  
พัฒนาในระดับหมู่บ้านและอำเภออีกด้วย การดำเนินงานตามแผนนี้ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการ  
บริหารงานพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยลำดับ อย่างไรก็ตาม  
การดำเนินงานตามแผนดังกล่าวก็ประสบกับอุปสรรคหลายประการ เช่น โครงการที่ลงสู่พื้นที่  
เป้าหมายไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในท้องถิ่น ประชาชนเข้าร่วมโครงการน้อย เจ้าหน้าที่  
ภาครัฐมีความยังไม่เด็ดขาด การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ระบบ  
ข้อมูลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การแก้ไขเกี่ยวกับที่ดินทำกินของราชภูมิชนบทยังคง  
หน้างานไปได้น้อยมาก ราชภูมิชนบทส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาผลผลิตตกต่ำ  
ปัญหาการคมนาคมสื่อสาร การสร้างงานยังต่ำกว่าจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลเป็นอย่างมาก  
7,094 จาก 52,927 หมู่บ้านยังมีประชาชนเป็นโรคทางเดินอาหาร ไข้ป่า และไข้มาเลเรีย ประมาณ

1,400 หมู่บ้านมีอัตราการตายของทารกแรกเกิดค่อนข้างสูง ประชาชนร้อยละ 5 ในแต่ละหมู่บ้านมีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น (ซอบ, 2531: 6-20; ไพรัตน์, 2532 : 112-5; สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531 : 7-15; วิโรจน์, 2527 : 17-21; สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ช : 346-9)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ช) มีการกำหนดแนวโน้มนโยบายสาธารณะไว้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

1. แนวโน้มด้านการเงินการคลัง

1.1 เร่งระดมเงินออม หั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้สูงขึ้น

1.2 สร้างวินัยทางเศรษฐกิจและการเงินในชาติ หั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ให้มีการประหยัดและลดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย สิ้นเปลือง และสูญเปล่าลง

1.3 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ เพื่อขยายชีดความสามารถในการส่งออก หารายได้เข้าประเทศ โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร ภายในประเทศให้มีผลตอบแทนสูงขึ้น และลดการพึ่งการนำเข้าพลังงานและวัตถุดิบจาก ต่างประเทศลง

2. แนวโน้มด้านการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน

2.2 ปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารควบคู่กันไป

2.3 ลดปริมาณนำเข้ามันเชื้อเพลิงบิโตรเลียมลงเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี

2.4 ชะลอการก่อสร้างถนน

2.5 ปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางรถไฟ

2.6 ส่งเสริมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและชายฝั่งทะเลให้มากขึ้น

2.7 ขยายกิจการขนส่งทางอากาศและกิจการสื่อสารโทรคมนาคมควบคู่กันไป

3. แนวโน้มด้านการพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม

3.1 ลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 1.5 ต่อปี เมื่อสิ้นปี 2529 และ สนับสนุนงานของสถาบันและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนครอบครัวอย่างเต็มที่

3.2 ขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทั้งทางด้านบริมานและคุณภาพเพื่อให้เด็กที่มีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ได้มีโอกาสสรับการศึกษาทุกคน ควบคู่กับการขยายการศึกษาใน

ระดับมัธยมต้นและการศึกษาอุดมเรียนในห้องที่ชั้นบทห่างไกลทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ส่วนการศึกษาในระดับกลางและอุดมศึกษาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนได้มีการลงทุนในการศึกษาระดับนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยจะให้การสนับสนุนทางวิชาการมากขึ้น

3.3 ทางด้านสาธารณสุข จะส่งเสริมให้ประชาชนในห้องถีนรู้จักแก็บัญหา สาธารณสุขขั้นพื้นฐาน โดยการให้ความรู้และฝึกอบรมให้สามารถดำเนินการช่วยตนเองได้ แผนงานที่สำคัญได้แก่การฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสาร สาธารณสุขหมู่บ้าน (ผสส.) ให้ครบเขตชนบทยากจนจำนวน 154,000 คน โดยเน้นงานด้าน การป้องกันควบคู่กับงานบำบัดรักษาและแก้ไขจุดอ่อนตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน

3.4 ให้ความรู้และฝึกอบรมประชาชนทั้งในเมืองและชนบทให้รู้ถึงวิธีการป้องกัน และการร่วมมือร่วมใจในการแก็บัญหาอชญากรรมร่วมกัน ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพบริการ ของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอชญากรรมให้เป็นไปตามขบวนการยุติธรรมอย่าง เคร่งครัด

3.5 ปรับปรุงระบบงานศาลยุติธรรมใหม่ีประสิทธิภาพสูง สามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้แก่สังคมได้อย่างทั่วถึง และเพิ่มนบทบาทของศาลยุติธรรมให้มีส่วนช่วยให้ประชาชน ได้รับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.6 ปรับปรุงลักษณะรูปแบบการให้บริการด้านสวัสดิการ และสวัสดิการสังเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้รู้จักการช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

3.7 เร่งรัดและพื้นฟูสถาบันในระดับบ้าน โรงเรียน ให้มีบทบาทในการสร้างค่านิยม จริยธรรม ความมีระเบียบและการรักษาหน้าที่ของเด็กและเยาวชนของชาติ

#### 4. แนวนโยบายด้านการแก็บัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง

4.1 ให้หลักประกันที่จะให้ชาวชนบทล้าหลังมีระบบการศึกษาและความรู้เกี่ยวกับ การทำมาหากิน

4.2 ให้หลักประกันที่จะให้ชาวชนบทมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์

4.3 ให้ชาวชนบทได้รับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตตามสมควรอย่างเหมาะสมใน แต่ละห้องที่

5. แนวนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ให้สอดคล้องและ สนับสนุนชึ่งกันและกันให้มากที่สุด

- 5.1 ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศ
- 5.2 พึ่งตนเองในยุทธปัจจัยหลัก
- 5.3 ประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
- 5.4 สร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง
  
6. แนวโน้มนายด้านการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์
  - 6.1 ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในระดับชาติ
  - 6.2 ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาในระดับท้องถิ่น
  - 6.3 ระดมทรัพยากรจากต่างประเทศ
  - 6.4 ระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน
  - 6.5 กระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

#### **4.6 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)**

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเร่งรัดการพัฒนาในทุกภาคทั่วประเทศโดยแบ่งเป็นเขตชนบทล้าหลัง ปานกลาง และก้าวหน้า โดยให้รัฐทุ่มเททรัพยากรลงในเขตพื้นที่ชนบทล้าหลังและปานกลางเป็นหลักและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมาลงทุนในเขตชนบทก้าวหน้า มุ่งเน้นการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนมากขึ้น โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนระดับหมู่บ้านและตำบล สนับสนุนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาในรูปกองทุนต่างๆ ใช้เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ฉบับ) เป็นเครื่องมือในการวัดการพัฒนา ยังคงยึดรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. แต่ปรับปรุงกลไกการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทุกระดับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มุ่งพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบท มุ่งประสานเป้าหมายในการพัฒนาชนบททั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงเข้าไว้ด้วยกัน ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาด้านการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวชนบท พร้อม กับเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิตเพื่อให้เกิดรายได้และการสร้างงาน โดยมีแนวทางสำคัญ คือ (1) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท (3) การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการสนับสนุนที่หลากหลาย ฝ่าย อย่างเป็นระบบครบวงจร และ (4) การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท ในการดำเนินงานตามแนวทางทั้งสี่นี้มีการจัดทำแผนงานรองรับ (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ค : 341-3) การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้นมีลักษณะเป็นแนวโน้มอย่าง (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ค) แต่ละแนวโน้มมีแผนงานรองรับดังนี้

1. แนวโน้มอย่างด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา มีแผนงานรองรับ 6 แผนคือ

- 1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- 1.2 แผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วย
  - 1.2.1 แผนเกี่ยวกับขนาดและการกระจายตัวประชาชน
  - 1.2.2 แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน
  - 1.2.3 แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม
  - 1.2.4 แผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม
- 1.3 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.4 แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 1.5 แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ
- 1.6 แผนพัฒนาธุรกิจวิสาหกิจ

2. แนวโน้มอย่างด้านการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการบริการ มีแผนงานรองรับ 2 แผน คือ

- 2.1 แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน
- 2.2 แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน ประกอบด้วย
  - 2.2.1 แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
  - 2.2.2 แผนพัฒนาด้านพลังงาน
  - 2.2.3 แผนพัฒนาด้านการขนส่ง
  - 2.2.4 แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร

3. แนวโน้มอย่างด้านการกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม มีแผนงานรองรับ 2 แผน คือ

- 3.1 แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย
  - 3.1.1 แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล
  - 3.1.2 แผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค
  - 3.1.3 แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลวันออก

### 3.2 แผนพัฒนาชนบท ประกอบด้วย

3.2.1 แผนงานของหน่วยงานกระทรวงหลัก (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ)

3.2.2 แผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน

3.2.3 แผนงานบริหารการพัฒนาชนบท

อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ยังปราบปรามความไม่สมดุล อยู่หลายด้าน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปไว้ดังนี้

- (1) ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่างๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง
- (2) การขาดแคลนบริการพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีความรุนแรงมากขึ้น
- (3) ช่องว่างระหว่างการออมในประเทศกับการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น
- (4) ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น
- (5) ความเสื่อมโกร姆ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- (6) ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เฉพาะเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้นั้นพบว่า กลุ่มคนรวยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้ของคนทั้งประเทศเพิ่มจากร้อยละ 49.3 ในปี พ.ศ. 2518/2519 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี พ.ศ. 2530/2531 ในขณะที่คนยากจนที่สุดของประเทศ 20 เปอร์เซ็นต์ หลังมีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือเพียงร้อยละ 4.5 ในเวลาเดียวกัน กลุ่มอาชีพที่ยากจนที่สุดคือกลุ่มเกษตรกร ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองหนาครและส่วนภูมิภาคมีมากขึ้น (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.p.p.g: 3-6)

### 4.7 นโยบายสาธารณะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

จากปัญหาการพัฒนาที่พับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังกล่าว ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงกำหนดแนวทางในการกระจายรายได้ และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทโดยเน้นนโยบายด้านการเงินการคลังและการพัฒนาตลาดทุน เน้นการกระจายการถือครองทรัพย์สินให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินและที่อยู่อาศัย หรือมีหลักประกันในที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรมและกระจายอุตสาหกรรมและบริการไปสู่ภูมิภาค เน้นการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเริญในภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจ

และฐานการจ้างงานหลักของแต่ละภาค เน้นการพัฒนาภาระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบท ตลอดจนการพัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ง : 19-20) โดยนาย สาระณะที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.ง) มีดังนี้

1. แนวทางการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ ประกอบด้วย

- 1.1 การพัฒนาการเงินการคลังและตลาดทุน
- 1.2 การพัฒนาการเกษตร
- 1.3 การพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และบริการ
- 1.4 การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 1.5 การพัฒนาบริการพื้นฐาน
- 1.6 การพัฒนาพลังงาน
- 1.7 การพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่

2. แนวทางการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท

ประกอบด้วย

- 2.1 แนวทางนโยบายการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้
- 2.2 การกระจายการถือครองทรัพย์สิน
- 2.3 การปรับโครงสร้างการผลิต การเกษตร และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิ

ภาค

- 2.4 การกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค
- 2.5 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท

3. แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

- 3.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา และการสาธารณสุข
- 3.2 การพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรม และสังคม
- 3.3 การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต
- 3.4 การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

4. แนวทางการพัฒนาภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

## 5. สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การศึกษาโดยบายสาธารณะนั้นมีแนวทางการศึกษาเป็น 3 แนวทาง คือ การศึกษาที่เน้นเนื้อหาของนโยบาย การศึกษาที่เน้นกระบวนการทางนโยบาย และการศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์นโยบาย ส่วนการวางแผนนั้นเป็นกระบวนการกำหนดวิธีการกระทำไว้ล่วงหน้าให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ ในนโยบายจะไม่ปรากฏรายละเอียดของวิธีการกระทำ แต่ในแผนจะต้องมีรายละเอียดของวิธีการกระทำการ แนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในนโยบาย แผนมีทั้งแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แผนที่เป็นลายลักษณ์อักษรประกอบด้วยแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) แผนงานประกอบด้วยกลุ่มโครงการที่ตอบสนองแนวนโยบายเดียวกัน ส่วนโครงการประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีการทำระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด ในประเทศไทยนโยบายสาธารณะและการวางแผนอย่างมีลายลักษณ์อักษรเป็นทางการ pragmatism ให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการศึกษาโดยบายสาธารณะและการวางแผนได้เป็นอย่างดี ในปัจจุบันการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้ก้าวไปจนถึงระดับปริญญาเอก เพราะมีเนื้อหาและวิธีการที่ละเอียดลึกซึ้งมาก อันเป็นประโยชน์ทั้งในทางการเมือง การบริหาร และการปฏิบัติงาน ที่นำเสนอมาทั้งหมดนี้จึงเป็นเพียงความรู้เบื้องต้นซึ่งเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการศึกษาในระดับสูงต่อไป

## คำถ้ามท้ายบท

1. นโยบายสาธารณะหมายถึงอะไร ให้ยกตัวอย่างประกอบอย่างชัดเจน
2. นโยบายกับแผนมีความแตกต่างกันอย่างไร
3. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะมีกี่แนว แต่ละแนวมีความแตกต่างกันอย่างไร
4. กระบวนการทางนโยบายประกอบด้วยอะไรบ้าง
5. การวางแผนจัดอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนอะไรบ้าง
6. แผนงานกับโครงการมีความแตกต่างกันอย่างไร
7. การศึกษานโยบายสาธารณะกับการศึกษาวิชาศาสตร์มีความสัมพันธ์และความแตกต่างกันอย่างไร
8. ที่กล่าวกันว่าวิชานโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาการหมายความว่าอย่างไร
9. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยเป็นการวางแผนแบบใด
10. นโยบายสาธารณะที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย แต่ละแผนมีจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันอย่างไร และมีปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ชอบ เข็มกลัด. การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและแนวทางของการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในประเทศไทยและสาธารณรัฐเกาหลี. รายงานการวิจัยได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบัน เอเชียตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2531.

ประสิทธิ์ คงยิ่งคิริ. “การวางแผนพัฒนาของไทย: สำเร็จหรือล้มเหลว.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 31, 2 (เมษายน-มิถุนายน) 2534 : 25-58.

ไพรัตน์ เดชะวนิทรร. ชนบทไทย : การผันแปรในอนาคตภายหลังการพัฒนา. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2532.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทักษ์, 2526.

วิโรจน์ ภู่จินดา. “นโยบายและโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาล.” เทศกิจปัล 79, 9 (กันยายน) 2527 : 17-21.

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น. การประเมินผลกระทบระดับพื้นที่ในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2531.

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2503.

———. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2514.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2510.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ สี่ พ.ศ. 2520-2524. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.บ.ก.

———. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.บ.ช.

———. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยุ่นเต็ดโปรดักชั่น, ม.ป.บ.ค.

———. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยุ่นเต็ดโปรดักชั่น, ม.ป.บ.ง.

อรัสรธรรม พรหมมະ. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: สังเขปทฤษฎีและเทคนิค. เอกสาร  
ประกอบการสอนวิชา PS 610 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ บัณฑิตศึกษาสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.

### ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. *Public Policy-Making*. London : Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975.
- Baum, Howell S. "Analysts and Planners Must Think Organizationally." *Policy Analysis* 6, 4 (Fall) 1980 : 479-494.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981.
- Dye, Thomas R. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Alabama : The University of Alabama Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1981.
- Edward III, George C. and Sharkansky, Ira. *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1978.
- Faludi, Andreas. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, 1973.
- Forester, John. "What Do Planning Analysts Do?" *Policy Studies Journal* 9, 4 (Special Issue # 2) 1980-81 : 595-604.
- Garson, G. David. "From Policy Science to Policy Analysis: A Quarter Century of Progress." *Policy Studies Journal* 9, 4 (Special Issue # 2) 1980-81 : 535-544.
- Gordon, George J. *Public Administration in America*. 2nd ed. New York : St. Martin's Press, 1982.
- Hambleton, Robin. "Planning Systems and Policy Implementation." *Journal of Public Policy* 3 (October) 1983 : 397-418.
- Harrison, Wilfred. "Public." PP. 557-558 in Julius Gould and William L. Kolb (eds). *A Dictionary of the Social Sciences*. New York : The Free Press, 1964.
- Hofferbert, Richard I. *The Study of Public Policy*. New York : The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1974.
- MacRae, Jr., Duncan and Wilde, James A. *Policy Analysis for Public Decisions*. California: Wadsworth, Inc., 1979.

Nagel, Stuart S. *Encyclopedia of Policy Studies*. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc., 1983.

Salisbury, Robert H. "The Analysis of Public Policy." P. 65 in Dennis L. Thompson (ed.). Politics, Policy, and Natural Resources. New York : The Free Press, 1972.

## ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 4

1. นโยบายจะต้องประกอบด้วย

- (1) กิจกรรมที่จะดำเนินการ
- (2) เจตนาณ์ของการกระทำ
- (3) ระยะเวลาในการดำเนินการ
- (4) ขั้นตอนในการปฏิบัติ
- (5) งบประมาณในการทำกิจกรรม

2. ข้อใดมีความเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติมากที่สุด

- (1) แผนงาน
- (2) นโยบาย
- (3) โครงการ
- (4) กฏหมาย
- (5) มาตรการ

3. ข้อใดเป็นนโยบายสาธารณะ

- (1) การเพิ่มยอดขายของบริษัท
- (2) การปฏิรูปที่ดิน
- (3) การลดต้นทุนการผลิตในโรงงาน
- (4) การปรับปรุงร้านค้า
- (5) การปรับโครงสร้างการบริหารของบริษัท

4. ก่อนที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายต้องทำการวิเคราะห์อะไร

- (1) ทฤษฎีทางนโยบาย
- (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (3) งบประมาณ
- (4) ผลการปฏิบัติตามนโยบาย
- (5) สภาพปัญหาที่ต้องการแก้ไข

5. กิจกรรมและระยะเวลาเป็นองค์ประกอบสำคัญของ

- (1) นโยบาย
- (2) แผนงาน
- (3) โครงการ
- (4) เป้าหมาย
- (5) มาตรการ

6. นโยบายจะนำเกิดผลเมื่อใด

- (1) มีการติดตามกำกับดูแล
- (2) มีการประเมินผล
- (3) มีการนำไปปฏิบัติ
- (4) มีการกำหนดวัดถูกประสงค์
- (5) มีการวางแผน

7. แนวทางการกระทำที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยยัง

ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของวิธีการปฏิบัติ เรียกว่า

- (1) โครงการ
- (2) กิจกรรม
- (3) นโยบาย
- (4) มาตรการ
- (5) แผน

8. เป้าหมายสำคัญของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ
- (1) การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
  - (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน
  - (3) ผลกำไรของบริษัท
  - (4) ผลประโยชน์ต่อส่วนรวม
  - (5) ความเสมอภาค
9. ข้อได้หมายถึงกระบวนการทางนโยบาย (Policy Process)
- (1) นโยบายทางเศรษฐกิจ—>นโยบายทางสังคม—>นโยบายทางการเมือง
  - (2) การกำหนดเนื้อหาของนโยบาย—>การกำหนดวิธีการกำหนดนโยบาย
  - (3) การกำหนดปัญหา—>การสร้างกรอบแนวคิด—>การตั้งสมมติฐาน—>การเก็บรวบรวมข้อมูล—>การวิเคราะห์ข้อมูล—>การรายงานผล
  - (4) การกำหนดปัญหา—>การกำหนดนโยบาย—>การแปลงนโยบายไปเป็นแผนงานและโครงการ—>การนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ—>การติดตามผล—>การประเมินผล
  - (5) การกำหนดปัญหาและระบุนโยบาย—>การเขียนแผน—>การขออนุมัติแผน—>การเขียนโครงการ—>การขออนุมัติโครงการ
10. จุดประสงค์สำคัญที่สุดของการศึกษานโยบายสาธารณะและการวางแผนคือ
- (1) เพื่อจำแนกความแตกต่างระหว่างนโยบายและแผนได้
  - (2) เพื่อทราบบทบาทหน้าที่ของรัฐในการกำหนดนโยบายและแผน
  - (3) เพื่อทราบกระบวนการทางนโยบายและกระบวนการวางแผน
  - (4) เพื่อนำความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผนไปใช้ในการทำงาน
  - (5) เพื่อแยกการบริหารออกจาก การเมือง

#### เฉลยคำตอบ

- |        |        |        |        |         |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. (2) | 2. (3) | 3. (2) | 4. (5) | 5. (3)  |
| 6. (3) | 7. (3) | 8. (4) | 9. (4) | 10. (4) |