

บทที่ 3

การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาฉบับที่ 10 และแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องด้านคุณภาพชีวิต

3.1 กรอบคิดที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ด้านคุณภาพชีวิต

ทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดขึ้นบนพื้นฐานการเสริมสร้างทุนของประเทศทั้งทุนทางสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง โดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยให้ความสำคัญลำดับสูงกับการพัฒนาคุณภาพคน เนื่องจากเป็นทั้งเป้าหมายสุดท้ายที่จะได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนา ขณะเดียวกันเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการ

การประเมินสถานะการพัฒนาคนและสังคมไทยพบว่าคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ผลการพัฒนาชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญหลายประการที่ต้องเร่งแก้ไขและเสริมสร้างให้เข้มแข็ง โดยจากการประเมินสถานะคนและสังคมไทยประกอบกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาในอนาคต ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยนั้นครอบคลุมใน 3 เรื่องหลัก คือ

1) การพัฒนาคนไทยให้มีคุณธรรมนำความรู้ ส่งเสริมให้คนไทยเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต จัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่ตั้งแต่ระดับชุมชนถึงประเทศจนสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2) การเสริมสร้างสุขภาวะคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ เน้นการพัฒนาระบบสุขภาพอย่างครบวงจรและเสริมสร้างให้คนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข โดยเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของคนในสังคมบนฐานของความมีเหตุมีผล ดำรงชีวิตอย่างมั่นคงทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน

3) พัฒนาระบบการคุ้มครองทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลายและครอบคลุมทั่วถึง สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่ายุ่ บนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม ตลอดจนการเสริมสร้างจิตสำนึกด้านสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองและความตระหนักถึงคุณค่าและการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อลดความขัดแย้ง

3.2 แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดเรื่องคุณภาพชีวิตและสังคมอยู่เย็นเป็นสุขที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

โดยทั่วไปแล้วคุณภาพชีวิต หมายถึง สภาพสุขภาวะที่ดีของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่พวกเขาอาศัยอยู่ โดยในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามเรื่องคุณภาพชีวิตที่เป็นที่ยอมรับกัน

ทั่วไป ตัวอย่างเช่น บางกลุ่มมองเรื่องสุขภาวะส่วนบุคคลและระดับความพึงพอใจหรือความสุขของปัจเจกชน แต่บางกลุ่มจะมองเรื่องสภาพสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่สัมพันธ์เงื่อนไขการดำรงอยู่ของสภาพพื้นที่นั้นๆด้วย

โดยในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพชีวิตนั้น จะแยกระหว่างคุณภาพชีวิตในเชิงอัตวิสัยและภาวะวิสัยออกจากกัน และรวมทั้งกำหนดดัชนีตัวชี้วัดที่จะมาใช้ในการวัดคุณภาพชีวิตดังกล่าว กล่าวคือ คุณภาพชีวิตเชิงอัตวิสัย หมายถึง สภาพที่ดีและน่าพึงพอใจกับสิ่งต่างๆโดยทั่วไปของปัจเจกชนรวมถึงระดับความพึงพอใจของปัจเจกชนในเชิงองค์ประกอบของชีวิต เช่น สุขภาพ ความสุข และชีวิตครอบครัว เช่น ความพึงพอใจในชีวิตครอบครัว นั้นหนาการเฉพาะด้านและความพึงพอใจด้านอาชีพการงานและเงินเดือน เป็นต้น

ส่วนคุณภาพชีวิตเชิงภววิสัย หมายถึง การบรรลุถึงความต้องการทางสังคมในด้านปัจจัยทางวัตถุ สถานะทางสังคมและสุขภาวะทางกายภาพ อันได้แก่ มุมมองในเชิงโครงสร้างซึ่งหมายถึงเงื่อนไขในการดำรงชีวิต การดำรงอยู่ของสภาพแวดล้อม สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสวัสดิการหรือบริการสาธารณะ และมุมมองในเชิง เงื่อนไขทางสังคม จิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ เช่น ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัย และกลไกด้านการสื่อสาร เป็นต้น

คุณภาพชีวิตนั้นแตกต่างจากมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่หมายถึงการวัดในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของสินค้าและบริการประชาชนที่รัฐสามารถจัดหาได้ อาทิเช่น การวัดผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ต่อประชากรต่อหัว อายุขัยโดยเฉลี่ยของพลเมือง อัตราการเกิด อัตราการตาย จำนวนสัดส่วนของแพทย์ต่อประชากร ระดับการอ่านออกเขียนได้ สัดส่วนGDP ที่รัฐจ่ายในด้านการศึกษาและด้านสุขภาพ เป็นต้น

3.3 การแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่แผนปฏิบัติการของหน่วยงานราชการ

คณะผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยงานราชการเพื่อศึกษาในเรื่องการแปลงแผนในขอบเขตงานวิจัยเอาไว้ดังนี้

(1) ด้านพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- กระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กระทรวงวัฒนธรรม

(2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ด้านสาธารณสุข

- กระทรวงสาธารณสุข
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(4) หน่วยงานสนับสนุน

- กระทรวงการคลัง
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

(หมายเหตุ : สำนักพัฒนานโยบายสาธารณะ สำนักนายกรัฐมนตรีได้รับคำสั่งให้ยุบเลิกตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 208/2550 ลงวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2550)

ทั้งนี้ เนื่องจากคณะวิจัยมองว่ายังมีหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่มีขอบเขตของบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความอยู่เย็นเป็นสุขของคนและชุมชนในสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ จึงได้มีการศึกษาเพิ่มเติมในอีก 3 หน่วยงาน ได้แก่

- กระทรวงอุตสาหกรรม
- กระทรวงแรงงาน
- การเคหะแห่งชาติ (สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

ผลจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานราชการที่ได้ดำเนินการจัดทำแผนของหน่วยงานสอดคล้องแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แล้วมีดังนี้

1) หน่วยงานที่มีแผนครอบคลุมระยะเวลาของแผนฯ 10 (ปี พ.ศ. 2550-2554)

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ (ร่าง) แผนพัฒนาการเกษตร ปี พ.ศ. 2550-2554 แผนงบประมาณ ปี พ.ศ. 2550-2554 แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2550 แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2549 และ แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2548 (ตามยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2548-2551)

- กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์กระทรวง ระยะยาว 4 ปี (พ.ศ. 2551-2554) และระยะสั้น (พ.ศ. 2550)

- กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ปี พ.ศ. 2550-2554 และ แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมไทยฯ และยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมฯ ปี พ.ศ. 2550-2554 แผนปฏิบัติการโครงการศึกษาวิจัย (สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

2) หน่วยงานที่มีแผนรายปี (เฉพาะปี พ.ศ. 2550/2551)

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 แผนงบประมาณ ปี พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาบุคลากรประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และ แผนยุทธศาสตร์สำหรับของงบประมาณ ปี พ.ศ. 2551
- กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และแผนงบประมาณ ปี พ.ศ. 2551

3) หน่วยงานราชการที่ยังไม่สามารถจัดทำแผนของหน่วยงานสอดคล้องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 แล้วเสร็จ

- กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548-2551 แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) และ กรอบแนวทางปฏิบัติตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ. 2546-2551
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) และ ข้อเสนอสำหรับการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ของสำนักงานปลัดกระทรวง ประจำปีงบประมาณ 2549-2551 (มีแผนงบประมาณและโครงการรวมอยู่ด้วย)
- กระทรวงการคลัง ได้แก่ แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551)
- กระทรวงแรงงาน ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548-2551

4) หน่วยงานราชการที่มีแผนระยะยาวครอบคลุมตั้งแต่ช่วงก่อนหน้า ระหว่าง และพ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10

- กระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการจัดทำแผนของหน่วยงานสอดคล้องตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 (ครอบคลุมเวลา 15 ปี) ได้แก่ แผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2545-2559 : ฉบับสรุป (ช่วงเวลาในการจัดทำระหว่าง ปี พ.ศ. 2543-2545) แผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2551 (ประกอบด้วยนโยบาย มาตรการและโครงการ) แผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ แผนงบประมาณ เป้าหมายการให้บริการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

5) สถานะของความสัมพันธ์ของแผนฯ 10 ในภาพรวม

- หน่วยงานราชการในขอบเขตการวิจัยซึ่งมีจำนวน 13 หน่วยงานมีเพียง 4 หน่วยงาน หรือ 1 ใน 4 ที่พัฒนาแผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10
- หน่วยงานราชการโดยส่วนใหญ่ยังคงใช้แผนปฏิบัติการของกระทรวงที่จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมา ครอบคลุมช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2548-2551) ไปก่อน

โดยอาจจัดกลุ่มของหน่วยงานราชการตามแนวการประเมินความสัมพันธ์กับความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ดังนี้

- 1) กลุ่มที่มีแผนงานของกระทรวงที่สอดคล้องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10
- 2) กลุ่มที่มีแผนกระทรวงสอดคล้องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 แต่มีเพียงแผนรายปี
- 3) กลุ่มที่มีแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงสอดคล้องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 แต่ในความเป็นจริงยังใช้แผนเดิมที่มีก่อนหน้าช่วงที่ยังไม่มีแผนของหน่วยงานที่สอดคล้อง
- 4) กลุ่มที่ยังไม่มีแผนสอดคล้องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และยังคงใช้แผนปฏิบัติราชการตามนโยบายรัฐบาล
- 5) กลุ่มที่มีและใช้แผนของหน่วยงานตั้งแต่ยังไม่มีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และครอบคลุมระยะยาวหลังช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไปแล้ว ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ 2545-2559

โดยในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 กับแผนของหน่วยราชการระดับต่างๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นหลักของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดสองส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหาและสาระสำคัญของแผน (policy content) และการวิเคราะห์บริบทเชิงนโยบาย (policy context) โดยเฉพาะในประเด็นของการแปลงแผนและปฏิบัติตามแผน โดยในการดำเนินการตามแผนนั้นจะต้องเปิดโอกาสและสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ด้วยกลไกที่ชัดเจน ทัวถึง และเป็นระบบ

3.4 ข้อค้นพบในเรื่องการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

โดยหลักการแล้ววัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้น ย่อมเป็นกรอบของการประเมินในการพิจารณาว่า หน่วยงานต่างๆ ได้นำนโยบาย ไปปฏิบัติให้เกิดผลมากน้อยโดยดูจากโครงการ/กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายนั้นๆ และผลลัพธ์ของการดำเนิน โครงการและกิจกรรมก็เพื่อให้เป้าหมายของนโยบายบรรลุเป็นผลสำเร็จได้

ในความเป็นจริง นโยบายและแผนยุทธศาสตร์อาจวางไว้อย่างกว้างๆ จนเปิดโอกาสให้การดำเนินโครงการและกิจกรรมใด ๆ หรือแม้แต่จะเป็นโครงการที่ขัดแย้งกัน ก็สามารถทำได้ภายใต้กรอบของนโยบายดังกล่าว แล้วมาสรุปเอาว่านโยบายได้มีการนำไปปฏิบัติแล้วซึ่งทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวมีความคลุมเครือว่า เป็นผลสะท้อนของการปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบาย หรือเป็นผลมาจากการออกนอกกรอบนโยบายที่วางไว้ในขั้นตอนการดำเนินโครงการและกิจกรรม

การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องที่ดีหลายเรื่อง จึงอาจเกิดปัญหาในการให้ลำดับความสำคัญแก่ผู้นำแผนไปปฏิบัติที่ต้องเลือกในสิ่งที่ขัดกัน ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าแผนฯ 10 มีข้อจำกัดในตัวเองหรือไม่ อย่างไร และผู้ปฏิบัติจะแปลงแผนอย่างไร นอกจากนั้นการนำแผนฯ 10 ไปปฏิบัติโดยแยกการทำงานออกเป็นกระทรวง กรม กอง ในขณะที่ยังมีความต้องการการบูรณาการจากทุกหน่วยงานเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันนั้น การประสานงาน หรือการบูรณาการที่เกิดขึ้นมีมากน้อยเพียงใด และมีข้อจำกัดอย่างไร ประเด็นสำคัญของแผนฯ 10 คือการให้ภาคีมีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ในลักษณะใด และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

ในการประเมินการปฏิบัติตามแผนนั้นขอบเขตของการวิจัยประกอบด้วยประเด็นย่อย 6 ประเด็นได้แก่

1. การแปลงแผนไปสู่ปฏิบัติการ (ยุทธศาสตร์ โครงการ งบประมาณ)
 2. ความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ในประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตและการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน
 3. การบูรณาการแผนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 4. ความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับชุมชน
 5. การดำเนินการตามแผน (ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพประสิทธิผล)
- ผลการศึกษาแต่ละประเด็น จะนำเสนอตามลำดับดังนี้

1) การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ในกรณีของแผนฯ 10 นั้น ทั้งแผนรัฐบาล แผนกระทรวง และแผนฯ 10 ล้วนถูกใช้อ้างอิงในการนำไปปฏิบัติงาน โดยแผนฯ 10 เป็นเหมือนแผนที่ทางและกรอบที่ทุกกระทรวงต้องดู ซึ่งในการทำแผนปฏิบัติการ แต่ละกระทรวงจะทำแผนโดยยึดโครงสร้างเดิมแล้วนำมาปรับให้เข้ากับแผนฯ 10 หรืออาจจะสร้างโครงการใหม่ที่สอดคล้องกับแผนฯ 10 ขึ้นมา ดังนั้น ปัญหาจะอยู่ที่แต่ละหน่วยงานจะแปลงแผนฯ 10 ให้เป็นรูปธรรมได้แค่ไหน มีความตระหนักรู้ถึงแผนฯ 10 หรือไม่ ก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะบางหน่วยงานมีการอ้างอิงแผนฯ 10 ในการของบประมาณ แต่แผนนั้นไม่ได้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ในแผนฯ 10

การวางแผนงบประมาณมี 2 วิธี คือ ตามยุทธศาสตร์ของกรมซึ่งจำกัดในแต่ละปี ยกเว้นแต่รัฐมนตรีจะเป็นรองนายกรัฐมนตรี ก็จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น อีกวิธีคือ แผนแบบบูรณาการซึ่งต้องมีเจ้าภาพแล้วกระจายงบ ซึ่งวิธีหลังนี้ทำได้แต่น้อยกรณี

นอกจากนั้นการอนุมัติงบประมาณก็เป็นปัจจัยหลักที่เป็นตัวกำหนดว่าแผนปฏิบัติการจะทำได้หรือไม่ ซึ่งการอนุมัติงบนั้นขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนว่าสำนักงานประมาณใช้เกณฑ์อะไรตัดสินการอนุมัติงบประมาณ

ในการของงบประมาณนั้นยังมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาโครงการที่มีเพียง 1 ปี การตั้งงบประมาณต่อเนื่อง 2-3 ปีจะไม่ได้รับการอนุมัติ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการดำเนินงานบางโครงการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนต้องใช้เวลามากกว่านั้น ดังนั้น แผนงานที่ใช้เวลาเกี่ยวเนื่องกันมักจะทำได้ไม่เนื่องจากการของงบประมาณส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณได้แบบปีต่อปีเท่านั้น

ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ผ่านๆ มา ไม่สามารถบรรลุเป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ แม้ในกรณีแผนฯ 10 จะได้มีการระบุเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของแผนเอาไว้ว่า จะต้องมีการและแนวทางที่ชัดเจนให้มีการแปลงแผนที่วางไว้ไปสู่การปฏิบัติ การสร้างกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมดำเนินการของภาคีการพัฒนาฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลตามแผน แต่ก็ไม่พบเท่าที่ควร

2) ความสอดคล้องของแผนฯ 10 ในประเด็นด้านคุณภาพชีวิตและการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข

ปัญหาที่มีมาตั้งแต่แผนฯ 8 คือ สถานะของแผนชาติมีผลเชิงบังคับแค่ไหน และควรยึดอะไรเป็นหลัก และใครจะทำให้เกิดการบูรณาการได้ การพัฒนาโดยยึดหลัก 3 ทุน คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีการอิงน้ำหนักอย่างไรในการจัดทำแผน ฐานการศึกษาในพื้นที่เท่าเทียมกันหรือไม่ในการให้ความสำคัญของแต่ละด้าน เพราะบางพื้นที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจแบบตลาด บางพื้นที่เน้นเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน บางพื้นที่เน้นเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ควรมีความสอดคล้องกัน สามารถเชื่อมโยงเข้ากับฐานการศึกษาและการรับรู้ของคนในพื้นที่ได้จริง ซึ่งผู้วิจัยไม่ได้พบเท่าที่ควร แต่กลับปรากฏสถานะต่างคนต่างอยู่ แต่ละแผนมีความเป็นเอกเทศจากกัน

3) การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

แผนฯ 10 เป็นกรอบคิดที่ให้คิดต่างได้ง่ายขึ้น จนทำให้ยากในการบูรณาการและเป็นเพียงแผนเล็กๆ ในการทำแผนกระทรวงการบูรณาการในความเป็นจริงจึงเป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละกระทรวงมีเป้าหมาย บทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกินไป แต่ละกระทรวงก็ดูแลเฉพาะหน้าที่ของตน ตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่บังคับอยู่ แม้ในกระทรวงเดียวกันเองก็ยังมีการทำงานแยกกัน ไม่ได้มีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน แม้จะมีสำนักนโยบายและแผนของแต่ละกระทรวงทำหน้าที่บูรณาการแผนชาติและแผนของกรมและสำนักต่างๆ ในกระทรวง แม้การทำงานจะทำในเรื่องเดียวกันแต่เป็นลักษณะการเสนอแนะกันมากกว่าร่วมมือจัดการไป

พร้อมๆกัน นอกจากนั้น ในกระบวนการในการจัดการบริหารประเทศ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การปฏิบัติ แต่อยู่ที่การเชื่อมโยง เพราะข้างบนจัดการโดยไม่ได้ดูข้อมูลข้างล่าง ขณะที่ข้างล่างส่งข้อมูลไปไม่ถึงข้างบน ดังนั้นหากมีกระบวนการสื่อสารและวางแผนที่ดีก็จะไม่มีปัญหาต่างคนต่างทำ

แผนพัฒนาเป็นเหมือนแผนภาพรวมของการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแต่ต้องเน้นเรื่องการบูรณาการทั้งจากล่างขึ้นบนและจากบนลงล่าง ให้เกิดความสำเร็วมากขึ้น เพราะปัจจุบันยังเป็นการมองภาพแบบแยกกัน แต่ละส่วนมีแผนของตัวเองแต่ไม่มีส่วนกลางมาปรับการรับรู้ ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ ปัญหาจึงอยู่ที่การบูรณาการแผนโดยอาจมองได้ว่า การบูรณาการคือการประสานผลประโยชน์ เช่น การเสนอวิธีการจัดสวัสดิการชุมชนโดยให้ชุมชนในหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลกันเองแทนที่จะเป็นส่วนกลางไปดูแล ขณะที่ส่วนกลางก็คอยอยู่ห่างๆ ซึ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนและราชการก็จะค่อยๆ สลายไป

นอกจากนั้นสองส่วนที่อาจไม่ได้ไปด้วยกันคือแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ ยุทธศาสตร์องค์กร ปัจจุบันนี้การจัดทำแผนให้ความสำคัญกับอำนาจองค์กรเป็นหลัก ทำให้เน้นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตัวเองมีบทบาทมากกว่าการคิดเชิงวิสัยทัศน์ของแผนฯ 10 ยิ่งไปกว่านั้น ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถของบประมาณได้เองโดยไม่ผ่านกระทรวง ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งของแผนได้

4) ความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับชุมชน

แม้ว่าการลงพื้นที่ของหน่วยงานราชการและการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ทำให้อำนาจหนึ่งเกิดการรับรู้ในกลุ่มชาวบ้านและช่วยทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ง่ายขึ้น การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องเน้นความรู้ของคนไปพร้อมกับความซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่เข้าไปในพื้นที่บ่อยครั้ง ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และไม่ให้ความร่วมมือในการประชุม

แม้จะมีแผนที่สร้างโดยประชาชน แต่แผนนั้นมักจะไม่ได้รับงบประมาณเพื่อเริ่มโครงการ ซึ่งบทบาทของนักการเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องในแง่ที่ว่านักการเมืองหรือ สส. จะเป็นผู้ไปเรียกงบประมาณเพื่อให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองมีบทบาทในการตรวจสอบความต้องการของคนในพื้นที่ เพื่อจะมาปรับแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโครงการที่มาจากประชาชนจริงๆ จะขึ้นอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าโครงการไกลตัวจะเกี่ยวข้องกับระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง วิธีการที่หลากหลายทำให้การมีส่วนร่วมกระจายและวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายจะเปลี่ยนไป

นอกจากนั้นยังมีปัญหาของการดำเนินงานที่การมีส่วนร่วมในระดับล่าง (bottom-up) ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร โครงการส่วนใหญ่ยังคงต้องอาศัยเกณฑ์ของหน่วยราชการ ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วม (แผนบูรณาการ) ขาดการส่งเสริมความรู้ คือ ท้องถิ่นไม่มีการนำเสนอ ซึ่งภาค

ราชการควรมีการให้ความรู้กับชุมชนและองค์กรที่จัดตั้งขึ้น ในเรื่องของการเผยแพร่ความรู้ส่วนราชการยังลงไปน้อยมาก การละเลยวัฒนธรรมในชุมชน ความรู้ของคนในชุมชนยังไม่ทั่วถึง ไม่ทราบว่าชาวบ้านมีความเข้าใจมากน้อยเพียงใดในประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตและสวัสดิการชุมชนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในชุมชนดังกล่าว นอกจากนี้การจัดทำแผนงบประมาณในระดับชุมชนยังมีปัญหาในส่วนราชการ การผลักดันนโยบายที่ทำแผนยังยึดติดกับภาคราชการ/หน่วยงานเป็นหลัก การติดตามประเมินผลยังขาดประสิทธิภาพ จึงควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความรู้ให้กับคนในชุมชน การประยุกต์และการกระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดจิตสำนึก

ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนทั้งในด้านการวางแผนและการกำกับตรวจสอบแผนนั้นพบว่ายังมีทั้งแบบที่เป็นพิธีกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีมานานแล้ว เนื่องมาจากภายใต้การปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจนั้นเป็นการบังคับให้แผนทุกชนิดต้องมีการทำประชาคม ซึ่งการทำประชามนั้นแต่เดิมเป็นเพียงพิธีกรรม ซึ่งเป็นการเชิญชาวบ้านมาเสนอและรับฟังข้อมูล แต่ข้อที่น่าสนใจก็คือ แม้จะเป็นไปในลักษณะของพิธีกรรม แต่ก็เป็นการบังคับให้กิจกรรมหรือโครงการของหน่วยงานราชการจำเป็นต้องไปขอการยอมรับจากคนในพื้นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ ซึ่งในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงอาจสามารถใช้พื้นที่นั้นเป็นเวทีในการถกเถียงในเชิงข้อมูลซึ่งจะพบได้ในบางกรณี เช่น การถกเถียงในกรณีการจัดการที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ กรณีความสัมพันธ์ระหว่างการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบตลาดหรือแบบพึ่งตนเอง ตลอดจนกรณีความขัดแย้งอื่นๆ ที่คุกคามหรือส่งผลต่อภาวะความอยู่เย็นเป็นสุขในพื้นที่ ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวคือการขาดกลไกที่เป็นกลางที่จะทำหน้าที่ในการตัดสินในเวทีประชาคม

5) การดำเนินการตามแผน (ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล)

ในการประเมินผลสำเร็จของโครงการ จะมีการประเมินเมื่อหมดระยะเวลาครั้งแผนแรก เพื่อปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมแผน ซึ่งทุกกระทรวงต้องทำการประเมินแผนของกระทรวงตน แต่ละปีจะมีการประเมินแต่อาจจะไม่ละเอียด การประเมินมีลักษณะไม่เป็นทางการและเป็นการทบทวนร่วมกันมากกว่า ในทางปฏิบัติ สำนักนโยบายและแผน จะมีการประชุมประจำปีในช่วงทำงบประมาณใหม่ มีการวางตัวชี้วัดในระดับกระทรวงเดียวกัน หากข้ามกระทรวงจะต้องลงไปดูที่ระดับจังหวัด

กลไกการทำงานที่ไม่ชัดเจนทำให้ภาพพร่ามัว เพราะไม่รู้ว่าเป็นเรื่องของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่รู้ว่าจะติดตามส่วนไหน ส่วนกลางวางแผน แต่ส่วนภูมิภาคอาจไม่ดำเนินงาน จึงไม่รู้ใครนำ ใครตาม ใครประเมิน เมื่อกลไกไม่ชัด กลไกก็ไม่แน่นอน ทำให้ดำเนินงานไม่ได้

จากตัวอย่างปัญหาข้างต้นเกี่ยวกับการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย โครงการ กิจกรรมและผลลัพธ์แล้ว การตรวจสอบว่ามีการนํานโยบายที่วางไว้ไปปฏิบัติหรือไม่ สามารถมองได้จากเนื้อหาของตัวนโยบายและบริบทของนโยบาย

3.5 การประเมินเนื้อหาของแผน/นโยบาย

โดยหลักการแล้วเนื้อหาของแผนหรือนโยบายที่มีความชัดเจนและสร้างความเข้าใจตรงกัน ในหมู่ผู้ปฏิบัติงานนั้นเป็นส่วนสำคัญในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งควรประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข รวมทั้งมีความชัดเจนในการกำหนดกรอบความรับผิดชอบ ว่าอะไรคือภารกิจหลักที่พึงกระทำ โดยหน่วยงานใด วิธีการอย่างไร ภายในกรอบระยะเวลาแค่ไหน และทำไปเพื่อหวังผลอะไรย่อมทำให้การปฏิบัติตามนโยบายเกิดขึ้นได้อย่างเป็นเอกภาพมากกว่า นโยบายที่วางไว้อย่างกว้าง ๆ แบบครอบจักรวาล หรือไม่มีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับแนวคิดหลัก ของยุทธศาสตร์ และไม่มีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบอย่างชัดเจน หรือมิได้ระบุกลไกหรือ ระบบการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมใดๆ ไว้

ความชัดเจนในเนื้อหาของสาระของนโยบายที่ส่งผลต่อการนํานโยบายนั้นไปปฏิบัติ ยังรวมถึง ความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่ว่าการปฏิบัติพึงเกิดขึ้นในพื้นที่ไหนและในระดับใดบ้างและเมื่อ พื้นที่ของการนํานโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติมีการกระจายตัวอยู่ ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ และในเชิง โครงสร้างองค์กร ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยการตัดสินใจหลากหลายระดับและ ต่างพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ภารกิจความรับผิดชอบ และทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงเป็นปัญหาหลัก ของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปตาม แผนฯ 10 ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นปัญหาอันเนื่องมาจาก

- ข้อจำกัดของตัวเนื้อหาของแผนฯ 10 เองที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและยืนอยู่บน ข้อเสนอที่มาจากความต้องการของทุกฝ่ายและใส่รวมเข้าไปในแผนซึ่งกว้างและมีนิยามต่างกัน เมื่อ แผนกว้างขวางไร้ขอบเขต หน่วยงานจึงอ้างว่า กิจกรรมของหน่วยงานตัวเองเข้าอยู่ในแผนฯ 10 แล้ว
- แผนรัฐบาล แผนกระทรวง และแผนฯ 10 มักถูกใช้อ้างอิงในการนำไปปฏิบัติงาน โดย แผนฯ 10 เป็นเหมือนแผนที่ทิศทางและกรอบที่ทุกกระทรวงต้องดู แต่ในทางปฏิบัติแต่ละกระทรวง จะทำแผนโดยยึดโครงสร้างเดิม แล้วนำมาปรับให้เข้ากับแผนฯ 10 หรืออาจจะสร้างโครงการใหม่ที่ สอดคล้องกับแผนฯ 10 ขึ้นมา ดังนั้นปัญหาจะอยู่ที่แต่ละหน่วยงานจะแปลงแผนฯ 10 ให้เป็น รูปธรรมได้แค่ไหน มีความตระหนักรู้ถึงแผนฯ 10 หรือไม่ก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะบาง หน่วยงานมีการอ้างอิงแผนฯ 10 ในการของบประมาณ แต่แผนนั้นอาจไม่ได้สอดคล้องกับแผน ยุทธศาสตร์ที่วางไว้ในแผนฯ 10

- รูปธรรมของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติยังเป็นลักษณะโครงการแบบบนลงล่าง (top-down policy) เช่น จากระดับกรมไปสู่ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่

- หน่วยงานราชการจำนวนมากไม่สามารถปรับแผนของหน่วยงานให้สอดคล้องแผนพัฒนาได้เสร็จสิ้นทันใช้ในช่วงเวลาเริ่มต้นของแผนตามที่กำหนดและบางหน่วยงานราชการไม่เข้าใจแนวคิดหลัก หรือ ยังไม่ได้ข้อสรุปเป็นความเข้าใจที่ตรงกัน ชัดเจน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะส่วนงานที่รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงในลำดับต้น ๆ ก่อนลงไปสู่หน่วยงานย่อยอื่นในกระทรวงและส่วนภูมิภาคท้องถิ่น เช่น แนวคิดเรื่องสังคมอยู่เย็นมีสุข หมายถึงอะไร วัดอย่างไร ความเข้าใจแนวคิดรวบยอดดังกล่าวในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

- การบูรณาการแผนข้ามหน่วยราชการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ของแผนนั้นยังไม่ปรากฏส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีลักษณะรองรับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แม้จะคาดหวังว่าคณะกรรมการในระดับจังหวัดจะเป็นพื้นที่ที่มีการบูรณาการแผน แต่ก็พบว่าเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลแต่ละชุดมากกว่า จะอิงตามแผนฯ 10

- การอนุมัติงบประมาณเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดว่าแผนปฏิบัติการจะทำได้หรือไม่ ซึ่งการอนุมัติงบนั้นขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณและรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณและรัฐสภาใช้เกณฑ์อะไรตัดสินอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ

- ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการดำเนินโครงการในกรณีที่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือ เปลี่ยนนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมทั้งปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงค่อนข้างมาก

- กลไกการประเมินผลของการปฏิบัติตามแผนนั้นควรจะต้องมีการประเมินผลลัพธ์และสัมฤทธิ์ผลที่จะได้จากการดำเนินโครงการ แต่ในกรณีแผนฯ 10 ยังเป็นการประเมินตามแผนของแต่ละโครงการและกระทำตามรายปีตามยุทธศาสตร์แผนจัดสรรงบประมาณ มากกว่าการประเมินจากผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินโครงการ จึงไม่สามารถใช้เป็นกรอบในการประเมินสัมฤทธิ์ผลของโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้เท่าที่ควร

3.6 การประเมินบริบทของแผน

โดยหลักการแล้วแผนหรือนโยบายหนึ่ง ๆ มิได้ดำรงอยู่โดยลำพัง หากแต่ต้องพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งในบริบทของนโยบายอื่นๆ ทั้งในแง่บริบทขององค์ความรู้และวาทกรรมเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและทางเลือกเชิงนโยบายในเรื่องนั้นๆ และในบริบทเชิงสถาบันที่กำกับกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างผู้วางหรือกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ผู้นำ

นโยบายหรือยุทธศาสตร์นั้นไปปฏิบัติ กลุ่มพื้นที่และประเด็นปัญหาอันเป็นเป้าหมายที่นโยบายหรือยุทธศาสตร์นั้นต้องการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินนโยบายหรือยุทธศาสตร์นั้น ๆ

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า

- แผนฯ 10 เกิดขึ้นสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งไม่ให้ความสำคัญเรื่องแผนพัฒนาฯ อยู่แล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายเห็นว่ามีเรื่องอื่นที่เป็นปัญหาเร่งด่วนมากกว่าหรือต้องการเน้นเรื่องที่ให้ผลที่เป็นรูปธรรมได้เร็วกว่า ก็ทำให้การจัดลำดับความสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากที่วางไว้ในแผนฯ 10 เดิม เช่น การเน้นการเพิ่มรายได้และโครงการอุดหนุนแบบประชานิยม มากกว่าการเน้นเรื่องการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต

- ในทางกลับกัน การนำแผนฯ 10 มาใช้ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ไม่ได้มีรูปธรรมที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะตัวแผนกว้างและบริบททางการเมืองในขณะนั้นทำให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายเห็นว่านโยบายบางประการอาจเป็นดั่งถ่วงรั้งประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ตนให้ความสำคัญทำให้ลดการสนับสนุนการนำนโยบายรวมทั้งการกำหนดมาตรการที่นโยบายนั้นกำหนดไว้ไปปฏิบัติ เช่น การแปลความหมายจากสังคมอยู่เย็นเป็นสุข ไปสู่โครงการอยู่ดีมีสุข ที่อาจจะเป็นคนละความหมายกับที่ตั้งไว้เดิมในแผนฯ 10

- กลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่กำกับนโยบาย โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์นั้นไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดหรือพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ และกำกับติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควรและมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่อยู่แยกกันเป็นคนละส่วน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และทำหน้าที่กำกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 องค์กรที่มีบทบาท ได้แก่ สศช. กพร. สำนักงบประมาณ ซึ่งในแต่ละหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการกำกับนโยบายในระดับที่ต่างกันและมีการใช้ตัวชี้วัดที่แตกต่างกันในการประเมินโครงการ

- ปัญหาพลวัตของการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำที่ของภาคีการพัฒนาฝ่ายต่าง ๆ ที่แสดงออกมาในกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายและแนวโน้มที่นโยบายจะได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากภาคีการพัฒนานั้น พบว่าบริบทภาคีการพัฒนาในฝ่ายภาคประชาชนที่เกิดขึ้นจากแผนฯ 10 นั้นไม่ได้เกิดขึ้นจริง หากแต่เกิดภาคีเฉพาะกลุ่ม หรือการรวมตัวในลักษณะที่มีปัญหาร่วมและลักษณะความร่วมมือของภาคีที่เกิดขึ้นยังเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในเชิงกดดัน เช่น การประท้วง คัดค้าน และใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลักดันแผนและนโยบายของตน

3.7 ข้อเสนอแนะต่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง

ในการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าจะทำโดยละเอียดก็จริง ๆ ต้องประเมินทั้งในกรอบของเนื้อหา นโยบายและบริบทของนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบทในเชิงสถาบันที่เป็นกฎเกณฑ์กติกาที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย แต่การประเมินเช่นนี้ จำเป็นต้องอาศัยเวลา และต้องทิ้งระยะให้การปฏิบัติผ่านไปชั่วระยะหนึ่ง

ในกรณีของแผนฯ 10 นั้นผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังนี้

- ภายใต้บรรยากาศของความผันผวนไม่แน่นอนทางการเมืองในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาในช่วงต้นของการใช้แผนฯ 10 มีผลทำให้การดำเนินโครงการและกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เกิดความชะงักงัน หรือชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการและกิจกรรมที่มีใช้เรื่องเร่งด่วน เพราะตระหนักว่าเมื่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามารับช่วงการบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องมีการกำหนดทิศทางและแนวทางยุทธศาสตร์ภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กรอบระยะเวลาของการประเมินการนำแผนฯ ไปปฏิบัติตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ทำการวิจัยจึงเป็นกรอบเวลาที่อาจไม่เอื้อให้เห็นภาพรวมของผล อันเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินทำได้เพียงในระดับการติดตามดูว่าแผนงานโครงการและกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้นำยุทธศาสตร์ของแผนฯ 10 มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน รวมทั้งปฏิบัติตามมาตรการด้านต่าง ๆ ตามที่แผนฯ 10 ได้กำหนดไว้หรือไม่

- การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงก่อนที่แผนฯ 10 จะเริ่มขึ้นนั้น ได้ส่งผลไม่น้อยต่อการลดสถานภาพความสำคัญของแผนฯ 10 ในฐานะที่เป็นกรอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจของ สชช. ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการลดสถานภาพความสำคัญของแผนพัฒนายุทธศาสตร์ 5 ปี

- ในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่มีอิทธิพลสูงมากกว่า สชช. ในการกำหนดเนื้อหาของโครงการและกิจกรรมคือสำนักงบประมาณ ที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนและคำของบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ สำนักงบประมาณมีแนวโน้มที่จะใช้ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลที่ได้เสนอไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกรอบในการพิจารณาการอนุมัติแผนงานและงบประมาณมากกว่าจะยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบ

- การที่ฝ่ายการเมืองหันมาให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางลงไปพัฒนาพื้นที่ตามดุลพินิจเชิงนโยบายของตน ก็ยังเป็นการส่งสัญญาณให้แก่ฝ่ายปฏิบัติทราบว่า การตอบสนองนโยบายของใคร ในด้านใด ที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะวางวาดไว้อย่างสวยหรูเพียงใด แต่ถ้าการเสนอโครงการตามแผนเหล่านั้นแล้วไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ หรือมีโอกาสน้อย ก็เป็นการเปล่าประโยชน์ที่จะเสนอโครงการเช่นนั้นเข้าไป ถ้าแผนงานในระดับกระทรวงมิได้เน้นให้ความสำคัญแก่การปฏิบัติตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเลือกปฏิบัติแต่เฉพาะบางส่วนที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของตนหรือของผู้บริหารกระทรวง ก็จะทำให้ยากที่จะคาดหวังว่าหน่วยงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่จะดำเนินโครงการและกิจกรรมของตนตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- เป็นเรื่องน่าคิดสำหรับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า การที่ สช. เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดทิศทางและยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นั้น สช. มีความตั้งใจและความคาดหวังมากน้อยเพียงใดว่าแผนดังกล่าวจะได้รับการนำไปปฏิบัติในที่สุด หรือเพียงแค่ใช้วาระดังกล่าวทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้รู้สึกเสมือนว่าฝ่ายตนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ และข้อเรียกร้องต้องการของตนได้รับการรับฟังโดยผู้กำหนดนโยบาย

- การกระจายอำนาจการปกครองลงไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรเหล่านี้มีงบประมาณและการวางแผนงานด้านการพัฒนาของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องยึดกรอบของ สช. และแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาของชาวบ้านอยู่แล้วอาจจะเป็นคำตอบในเรื่องนี้ได้หรือไม่

- การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรในระดับชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดกำกับและตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่และภายใต้ความคาดหวังต่อบทบาทของสภาองค์กรชุมชนอาจเป็นคำตอบต่อแผนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ได้ในอนาคต

- ในบริบทเดียวกันนั้น ควรตั้งคำถามด้วยเช่นกันว่า การที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงให้น้ำหนักความสำคัญต่อการติดตามว่าได้มีการปฏิบัติตามแผนฯ 10 นั้น ในที่สุดแล้วจะสามารถมีส่วนผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด และหากมีการปรับกลไกเชิงสถาบันในการกำหนดและแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจต้องทำหน้าที่ที่มากกว่าการให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลในระดับชาติ

3.8 ตัวอย่างของการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในต่างประเทศ

กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

ตัวอย่างการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนนี้มาจากประเทศบราซิล สืบเนื่องจากความบกพร่องของโครงสร้างทางสังคมการเมืองและบริบทการพัฒนาประเทศที่นำมา

สู่ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรและการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะของรัฐในระดับท้องถิ่นของคนจน อันเนื่องมาจากอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก คือ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ตัวแทนทางการเมืองไม่สามารถเป็นสื่อกลางสำหรับการเจรจาต่อรองให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง คือ ประเพณีการบริหารและการเจรจาต่อรองทางการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ อันเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นและทำให้มั่นคงภายใต้ระบอบ/รัฐบาลแบบเผด็จการ

ประการที่สาม สภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

ระบบดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบที่สำคัญคือ ลดอำนาจและความสามารถของตัวแสดงทางสังคมอื่นๆ ในการเจรจาต่อรองและเรียกร้องทรัพยากรให้กับตนเองในฐานะของพลเมือง นอกจากนี้ยังทำให้นโยบายทางสังคมและการบริหาร/การจัดสรรงบประมาณของรัฐไร้ประสิทธิภาพอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นแหล่งที่มาสำคัญของความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรงบประมาณในประเทศ

จากสาเหตุเชิงโครงสร้างที่กล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การริเริ่มกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณในระดับท้องถิ่นขึ้น และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นครั้งแรกจากการนำเสนอของพรรคแรงงานใน ปอร์โต อัลลิเกร ในปี 1989 และใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) ในปี 1993 ซึ่งทั้งสองเมืองต่างเป็นเมืองใหญ่ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ประมาณร้อยละ 5 ต่อปี และรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะย้ายคนจนออกจากเขตเมืองไปสู่เขตพื้นที่ที่ขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานและบริการต่างๆ เช่น ในปี 1960 ปรากฏว่ามีชุมชนแออัดมากกว่า 70 แห่งในเมืองเบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) จนกระทั่งทศวรรษ 1970s ยังคงไม่มีการขยายบริการสาธารณะสู่พื้นที่ดังกล่าว เกิดเป็นความแตกต่างระหว่างเมืองศูนย์กลางและเมืองชายขอบอย่างชัดเจน ดังนั้น การก่อตัวและความเข้มแข็งของประชาสังคมและกลุ่มละแวกบ้านที่ก่อตัวขึ้นหลังยุคเผด็จการจึงเป็นฐานให้กับกระบวนการจัดทำนโยบายท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย เป็นการมีส่วนร่วมในนโยบายของท้องถิ่น อันเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาของคนจนในเมืองใหญ่ๆของบราซิล เป็นกระบวนการที่รวมเอาตัวแสดงทางสังคมต่างๆ สมาชิกในสมาคมเพื่อนบ้านและพลเมืองทั่วไปเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อพิจารณา ซึ่งการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสองขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง

ขั้นตอนที่สอง คือ การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยรวมเลือกตัวแทนหรือสมาชิกสภา

Participatory Budgeting (PB) ใน ปอร์โต อัลลิเกร กระบวนการ PB จะดำเนินการโดยการประชุมสมัชชาในระดับภาค 2 รอบ โดยการประชุมรอบแรกจะเริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคมของทุกปี จะเป็นการประชุมของสมัชชาในแต่ละภาคโดยมีนายกเทศมนตรี และประชาชนในภาคเหล่านั้นเข้าร่วม เนื้อหาสาระคือ การพิจารณาการดำเนินการและการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในปีที่ผ่านมา มีการเปิดโอกาสให้ประชาชน/พลเมืองที่เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากคณะบริหาร หรือแสดงข้อโต้แย้งหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารที่ผ่านมา และเสนอสิ่งที่ต้องการในปีต่อไป การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมแบบปัจเจก ที่ได้ผ่านกระบวนการลงทะเบียนเป็นสมาชิกอาสาสมัครของสมาคมต่างๆ สุดท้ายของการประชุมสมัชชาภาคในรอบแรกนี้จะมีการคัดเลือกตัวแทนของภาค โดยมีเกณฑ์คัดเลือก 2 ประการ ประการแรก คือคัดเลือกจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด เช่น 100 คนแรก เลือกตัวแทน 1 คน จาก 10 คน ส่วน 100 คนจากนั้นคัดตัวแทน 1 คน ต่อผู้เข้าร่วม 20 คน ประการที่สอง คือตัวแทนที่มาจากผู้ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์เป็นตัวแทนสมัชชาภาคไว้

ส่วนการประชุมในรอบที่สอง เรียกว่า การประชุมเพื่อรวบรวมประเด็น (Thematic oriented meeting) ซึ่งกระบวนการการประชุมรอบที่สองนี้เป็นการประชุมของเมือง หรือเรียกว่า สภา PB โดยดำเนินการในเดือนมิถุนายน สภาเมืองจะทำหน้าที่สำคัญ คือ เรียงลำดับสาระสำคัญของผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 12 ประเภท (ทางเท้า การบำบัดน้ำ การครอบคลุมทรัพย์สินอย่างถูกกฎหมาย, องค์การภาคเมือง ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพและการได้รับความช่วยเหลือทางสังคม การขนส่งกฎหมาย กีฬา การพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรม)

การประชุมรอบนี้จะเลือกให้เหลือเพียง 5 ประเด็น โดยกระบวนการเรียงลำดับจะเริ่มจากการประเมินการเข้าถึงและความจำเป็นต่อบริการสาธารณะแต่ละประเภทของประชาชนในปีก่อนหน้านี้ โดยเรียงลำดับความจำเป็นตามการให้คะแนน แล้วจึงประเมินข้อเรียกร้องแต่ละประเภทตามประชากรของแต่ละภาค และสุดท้ายคือ การประเมินจากการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ว่าชุมชนให้ระดับคะแนนเท่าใด โดยเรียงจากมากถึงน้อย (5 คะแนนถึง 1 คะแนน)

สมาชิกสภา PB ประกอบด้วย ตัวแทนจากแต่ละภาค ภาคละ 2 คน (16 ภาคจำนวน 32 คน) ตัวแทนจากข้อเรียกร้อง 5 ประเภท ประเภทละ 2 คน (10 คน) 1 คนจากองค์กรแม่ของสมาคม/องค์กรชุมชน และ 1 คน จากสหภาพแรงงาน รวมทั้งหมด 44 คน ซึ่งสมาชิกทั้งหมดนี้จะดำเนินการในเดือน กรกฎาคม ทำหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอของที่ได้จากการประชุมกลางร่วมกัน (intermediary meeting) อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวจะถูกประเมินโดยหน่วยงานการวางแผนงบประมาณ และคณะที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี และตัดสินใจโดยหน่วยงานบริหารของเมือง และในเดือนธันวาคมงบประมาณที่เสนอขอเข้าสู่การตัดสินใจ

Participatory Budgeting ใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) PB จะดำเนินการผ่านการประชุมสมัชชาภาค 3 รอบ ซึ่งนำไปสู่การอภิปรายถึงสิทธิประโยชน์ระดับภาค กล่าวคือ

รอบแรก มีกระบวนการคล้ายกับปอร์โต อัลลิเกร แต่แตกต่างกันตรงที่เป็นการประชุมที่เน้นการถกเถียงมากการเน้นกระบวนการของการพิจารณา ซึ่งเป็นการชี้แจงถึงสิ่งที่ได้ตัดสินใจไปในปีก่อนหน้าและสถานะของการดำเนินการในปัจจุบัน

รอบสอง การประชุมสมัชชาภาค เป็นรอบที่ PB เน้นการพิจารณามากขึ้น ในรอบนี้คณะบริหารจะชี้แจงถึงทรัพยากรหรืองบประมาณทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะเรื่อง บาทวิถี การบำบัดน้ำเสียและที่อยู่อาศัย กระบวนการตัดสินใจจะแตกต่างตรงที่การจัดสรรงบประมาณจะมีการใช้สูตรทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณ ซึ่งเป็นสูตรที่สัมพันธ์กับขนาดของประชากรและสัมพันธ์ผกผันกับค่าเฉลี่ยของงบประมาณ ดังนี้

$$\text{จำนวนประชาชนที่แท้จริง} = \frac{\text{จำนวนประชากรในแต่ละภาค}}{2.7181 / \text{งบประมาณภาค}}$$

จากงบประมาณทั้งหมด ร้อยละ 50 จะถูกจัดสรรโดยใช้สูตรข้างต้น ส่วนอีก ร้อยละ 50 จะจัดสรรให้กับแต่ละภาค ในรอบสองนี้ข้อเสนอหลักของแต่ละภาคย่อยๆของเมืองจะเริ่มเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองในหมู่ชุมชนต่างๆ

รอบที่สาม จะเป็นรอบที่เริ่มมีการคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าพิจารณางบประมาณของเมือง โดยมีหลักการคัดเลือกคือ ในสองร้อยคนแรก ตัวแทน 1 คนต่อผู้เข้าร่วม 20 คน สองร้อยคนต่อมา 1 ตัวแทนต่อ ผู้เข้าร่วม 15 คน นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากสมาคม/องค์กรในพื้นที่ด้วย เมื่อตัวแทนถูกเลือกเพื่อเข้าร่วมอภิปรายสิทธิประโยชน์ของภาคแล้ว กระบวนการในการเจรจาและโต้แย้งก็ได้เริ่มดำเนินการขึ้น โดยการประชุมรอบนี้ชุมชนแต่ละชุมชนที่เสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับบริการสาธารณะของตนจะมีการเจรจาและเยี่ยมเยียนชุมชนอื่นๆ เพื่อต่อรองและตัดสินใจร่วมกันในการพิจารณาประเมินความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่ได้เยี่ยมเยียนเพื่อระบุเป็นข้อเสนอสำหรับนำไปสู่กระบวนการพิจารณาพิจารณางบประมาณเพื่อกิจการสาธารณะของเมือง

ในขั้นตอนของการอภิปรายสิทธิประโยชน์ของภาค ตัวแทนของแต่ละภาคย่อยๆ ที่ได้เยี่ยมเยียนกับภูมิภาคอื่นๆ จะได้เจรจาและต่อรองร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นงบประมาณสุดท้าย ซึ่งในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของ PB ใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) จะมีการร่วมมือ เจริญต่อรองระหว่างภาคย่อยต่างๆ ซึ่งกิจกรรมสาธารณะที่เห็นชอบจากตัวแทนจะถูกบรรจุรวมเป็นข้อเสนอเรื่องงบประมาณของภาค ที่สำคัญ ร้อยละ 20 ของตัวแทนในเวทีอภิปรายถกเถียงจะได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภา Comforcas ซึ่งเป็นองค์กรควบคุม มีอำนาจในการติดตามกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการสาธารณะและการเจรจาเมื่อเกิดปัญหาทางการจัดการและการดำเนินการขึ้น

PB ได้แสดงให้เห็นว่าสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสำคัญสามประการ อันเป็นปัญหาที่ระบบประชาธิปไตยปกติไม่สามารถแก้ไขได้ คือ ปัญหาความยากจนในระดับ

ท้องถิ่นและการขาดแคลนสาธารณูปโภคในเมือง ปัญหาระบบอุปถัมภ์ และการขาดประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรและการบริหารสาธารณะ และปัญหาการขาดรูปแบบการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ

การมีส่วนร่วมในการพิจารณากิจการสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ได้ เพราะได้ก่อให้เกิดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายบริการสินค้าสาธารณะต่างๆ และได้เชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นเข้ากับกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ซึ่งได้ทำให้รูปแบบการกระจายทรัพยากรเปลี่ยนไปสู่รูปแบบใหม่ที่เป็นการกระจายให้กับสาธารณชนอย่างเท่าเทียมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมและความซับซ้อนอย่างเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความซับซ้อนของกระบวนการในการคัดเลือกและเรียงลำดับข้อเรียกร้องเข้ากับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา การเชื่อมโยงดังกล่าวแม้ไม่เคยเกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยมาก่อน แต่ได้ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ารูปแบบการตัดสินใจของคณะบริหารที่ผ่านมา

นอกจากนี้ PB ยังเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ โดยการสร้างแรงจูงใจให้เข้าร่วมสมาคม องค์กรและลดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการใช้ PB เป็นสถาบันในการสร้างแรงจูงใจทางสถาบันและวัตถุให้กับกลุ่มประชาชน และแทนที่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งการชักนำให้ประชาชนเข้าร่วมในการประชุมสมัชชาภาคอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้รูปแบบการจัดการชีวิตสาธารณะและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเรียกร้องผ่านตัวกลางทางการเมือง ภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน PB ยังได้แก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ด้วยการเพิ่มการพิจารณาและการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านการดึงเอาประชาชนให้มีส่วนร่วมในสภา PB และในองค์กรควบคุมตรวจสอบต่างๆ

ในระดับของการเจรจาต่อรองภายในระหว่างตัวแสดงทางสังคมต่างๆ ในกระบวนการ PB นั้น สามารถตอบประเด็นปัญหาด้านประชาธิปไตยได้ เพราะในอดีตตัวแสดงทางสังคมในเมืองของบราซิลไม่ได้พัฒนาความสามารถในการเจรจาต่อรองระหว่างกันขึ้นมาได้ เพราะหน้าที่และความสามารถดังกล่าวถูกรวบไว้ที่รัฐ อีกทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมผ่านสมาคม องค์กรและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะยังคงอ่อนแอ PB จึงเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นการขยายการมีส่วนร่วมในการพิจารณาไปสู่ระดับสาธารณะมากขึ้น ผ่านการพัฒนาความสามารถและทักษะในการมีส่วนร่วม เช่น การสร้างรูปแบบของการผนึกกำลัง (coalition) การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม การเชื่อมโยงความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ดังเช่นกรณีของการเชื่อมโยงความรู้ในองค์กรควบคุมต่างๆ ใน PB การพัฒนาความสามารถและทักษะดังกล่าวนี้ได้ช่วยให้การมีส่วนร่วมในการพิจารณามีความเท่าเทียม ตัวแสดงทางสังคมต่างๆ ได้พัฒนาความสามารถในการสร้างทางเลือกที่เท่าเทียมมากขึ้นด้วย

PB จึงเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจที่แก้ปัญหาช่องว่างทางวัฒนธรรมของชนชั้นนำที่สืบเนื่องมายาวนานด้วยการสร้างวัฒนธรรมสาธารณะ (public culture) ขึ้นมาใหม่ ด้วยการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจที่เป็นสาธารณะที่สามารถกำจัดอุปสรรคของ การเมืองแบบชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มอบอำนาจให้นักเลือกตั้งเพื่อทำการแทน และเป็นกลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยโดยตรงที่จะรองรับต่อปัญหาเฉพาะของการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

ดังนั้น PB จึงเป็นตัวอย่างในการเปลี่ยนสาธารณชนที่เคยอยู่นอกระบบไปสู่สาธารณชนที่มีส่วนร่วมในการเข้ามาถกแถลง ปรีชาหาหรือ (deliberative publics) นอกจากนี้ PB ยังได้ช่วยทำให้เกิดค่านิยมใหม่ทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นค่านิยมที่มีความเป็นสาธารณะ และเมื่อค่านิยมประชาธิปไตยใหม่นี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสาธารณะ การเปลี่ยนผ่านของการเข้ามีส่วนร่วมจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับสาธารณะย่อมเกิดขึ้นตามมา

ที่สำคัญคือ PB ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาถกเถียงความต้องการในการจัดการชีวิตสาธารณะโดยตรง และได้เปลี่ยนทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบรรลุมิติประสงค์ในการให้ความสำคัญแก่คนจนเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการประเมินผล พบว่า คนจนที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คนที่มีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่า มากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี และรายได้สูง¹

ปัจจุบัน PB ได้ขยายไปยังเมืองต่างๆ ในบราซิลมากกว่า 100 เมือง และได้นำผู้คนมากกว่า 100,000 คนเข้ามามีส่วนร่วม ในเซาเปาโล มีประชาชนมากกว่า 55,000 คน เข้าร่วมในเวทีสมัชชางบประมาณแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ PB ยังได้ขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ ในละตินอเมริกาอีกมากกว่า 100 เมือง และอีกหลายเมืองในยุโรป อเมริกาเหนือ เอเชีย ([http://en.wikipedia.org/wiki/participatory budgeting](http://en.wikipedia.org/wiki/participatory_budgeting))

สำหรับ PB ในรัฐเคอเรลา (Kerala) ของอินเดีย เกิดขึ้นในรัฐซึ่งจัดได้ว่ามีความยากจนที่สุด และก็มีมีการคอร์รัปชันมากที่สุดเช่นกัน ในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้เฉลิมฉลองชัยชนะการเลือกตั้งโดยการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ร้อยละ 40 ได้นำมาจัดสรรแก่สภาองค์กรชุมชนราว 900 ชุมชนบนหลักคิด PB ภายใต้คำขวัญว่า “คืนอำนาจให้ประชาชน” โครงการดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละชุมชนสามารถวางแผนชุมชนบนฐานความต้องการของตนเอง รวมทั้งการเข้ามาร่วมประเมินผลตลอดกระบวนการของแผน

จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณโดยประชาชนก็คือ การจัดประชุมเวทีประชาคมให้คนในชุมชนทั้งหมดเข้ามาร่วมประชุม เพื่อสะท้อนปัญหา และเลือกตัวแทนของชุมชนเพื่อเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของชุมชน เมื่อแผนของชุมชนเป็นที่ตกลงร่วมกันแล้วก็

¹ ดูการประเมินผลโดย Abers, Rebecca, 1997

จะได้รับการเสนอเข้าสู่สภาท้องถิ่นและสภาระดับตำบล หรือสภาในระดับที่สูงขึ้นมา หลังจากนั้น ก็จะมีการนำไปประเมินในด้านเทคนิค ความเป็นไปได้ และความสมเหตุสมผลของจำนวนงบประมาณ

จากการประเมินผล PB ของรัฐเคอเรลา ในปี ค.ศ.1997-8 พบว่า ในระดับสภาองค์กรชุมชน มีจำนวนผู้เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนจำนวน 2 รอบ รวม 2 ล้านคน มีการจัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่ผู้แทนชุมชนโดยมีผู้แทนเข้าร่วมรวม 300,000 คน มีแผนชุมชนเกิดขึ้นรวม 100,000 แผนงาน และมีการประชุมระดับที่สูงกว่าสภาชุมชนร่วมกันเพื่อพิจารณาแผนชุมชนรวม 5,000 ครั้ง² ผลสำคัญก็คือ ได้ลดปัญหาคอร์รัปชัน และปรับปรุงบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ เพราะ PB ได้ก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมา นักการเมือง และข้าราชการ ซึ่งเป็นต้นตอของการคอร์รัปชันลงและทำให้การจัดแผนงบประมาณชุมชนนั้นได้ยกระดับจากกระบวนการร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ขยายไปสู่การจัดการชีวิตสาธารณะด้วยตนเองในทุกมิติให้เกิดขึ้นในความเป็นจริงได้

3.9 ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ต่างไปจากสมัยเผด็จการทหาร ที่อาศัยการมีแผนพัฒนาประเทศเพื่อให้ประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจโลก โดยมีกรอบระยะเวลาของแผนประมาณ 4-5 ปีในแต่ละช่วงเวลา แต่ระยะหลัง การเมืองไทยมีตัวละครมากขึ้นทั้งภาคราชการ และภาคนักการเมือง ซึ่งไม่สนใจแผน 10 และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและถือว่าตนได้รับฉันทานุมติมาแล้วจากประชาชนอาจไม่จำเป็นต้องทำตามแผน อีกทั้งสามารถตั้งคำถามต่อสถานะความชอบธรรมของแผน 10 นี้ว่า แผนพัฒนาดังกล่าวมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ เป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนทั้งประเทศจริงหรือไม่ นอกจากนั้น ยังเป็นปัญหาเรื่องความชัดเจนของแผนอีกด้วย

แผนพัฒนาที่ดีนั้นนอกจากต้องมีความชัดเจน พยายามนำเสนอทุกประเด็นแล้ว ควรจะมีลักษณะเคารพในความหลากหลายของประชาชน/สังคมแบบต่างๆ วิธีชีวิตแบบต่างๆ อาทิ เช่น ต้องการให้ประชาชนทุกคนได้รับความมั่นคงทางสังคม (คุณภาพชีวิตขั้นต่ำ มีที่ดินเป็นของตนเอง มีงานทำ มีรายได้ สวัสดิการ มีที่อยู่อาศัย) หลักประกันความมั่นคงทางสังคม และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ประชาชนทุกคนที่มาร่วมร่างแผนควรจะเห็นแสงสว่างปลายทางอุโมงค์ชุมชนจะเดินหน้าไปทางไหนและมีความหวังสำหรับอนาคตอย่างไร ประชาชนทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการต่างๆที่ปรากฏในแผนได้เห็นพ้องต้องกันหรือไม่

² คุรยละเอียดกระบวนการได้ใน Jos Chathukulam. "Five Years of Participatory Planning in Kerala" EPW Special Article December 7, 2002 เว็บไซต์ <http://www.mgu.ernet.in/DLR/DLArchive/joh02.pdf>

ตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องสังคมอยู่เย็นเป็นสุขนั้นระหว่างภาคราชการและประชาชนนั้นมองเหมือนกันหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องอาจจะเป็นอุปสรรคใหญ่กว่าวิสัยทัศน์ อุปสรรคด้านทัศนคติ วิธีคิด และความเข้าใจต่อมุมมองเรื่องความอยู่เย็นเป็นสุข เป็นต้น

ภาคีการพัฒนา ความร่วมมือของภาคีนั้นเป็นความร่วมมือประเภทไหน ใครเป็นคนกำหนดกรอบความร่วมมือ เช่น ราชการมีกรอบที่ต้องการจะทำอยู่แล้วขอความร่วมมือจากชุมชนหรือราชการต้องการตอบสนองชุมชน ต้องการให้ราชการทำอะไรได้บ้าง

ประเด็นที่ตกลงกันได้ควรเป็นวาระร่วมกันระหว่างราชการกับชุมชน โดยการหาจุดร่วม เช่น กรณีการปฏิรูปที่ดิน การเข้าถึงการศึกษาโดยถ้วนหน้า+หลักสูตร ประเด็นที่ล่อแหลมอาจจะมีปัญหาถ้ากำหนดวาระร่วมกัน

เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่แผนปฏิบัติงานของหน่วยราชการ ประกอบกับ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาของแผนฯ 10 คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการแปลงแผนฯ 10 ไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังนี้

1. เพื่อให้หน่วยราชการและภาคประชาชน ทราบความชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯ กับ นโยบายรัฐบาล และทำให้การติดตามและการอ้างอิงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลชี้แจงถึงความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างไร และในการแถลงผลงานของรัฐบาล ขอให้เชื่อมโยงให้เห็นถึงการดำเนินการตามแผนพัฒนา ฯ

2. เพื่อให้หน่วยราชการยึดถือแนวทางส่งเสริมภาคีความร่วมมือในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ควรกำหนดกลไกที่กระตุ้นให้เกิดภาคีความร่วมมือ โดยสภาที่ปรึกษาควรเป็นศูนย์กลางจัดเวทีให้ภาคราชการได้มาชี้แจงต่อภาคีภาคประชาชน ถึงการเปิดพื้นที่สำหรับการทำงานในลักษณะภาคีความร่วมมือ และ กำหนดความรับผิดชอบให้หน่วยราชการ ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น กรอบแนวทางงบประมาณ ที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากพบว่า ไม่เปิดเผย ให้ถือว่ามีความผิด ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

3. สืบเนื่องจากยุทธศาสตร์ของแผนฯ 10 ในเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ควรเพิ่มบทบาทของสภาองค์กรชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ในด้านการกำกับ ติดตามและตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์ระดับชุมชน โดยเฉพาะแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน

4. เพื่อสนับสนุนความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการจัดสวัสดิการสังคมระดับชุมชน รัฐบาลกลางควรเพิ่มสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้อปท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 10

5. สืบเนื่องจากแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมไปยัง อปท. เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าวควรมีการกำหนดสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณด้านคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชนอย่างน้อยร้อยละ 40 ของงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว