

ก่อนจะเป็นแผนฯ 8

สมชาย กรสวนสมบัติ*

1. คำนำ

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 นับเป็นแผนพัฒนาที่ได้รับการกล่าวขวัญจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่ามีผู้สนใจมากที่สุดนับแต่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ เป็นต้นมา สาเหตุสำคัญเป็นเพราะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผน ได้ปรับเปลี่ยนวิธีทำงานเสียใหม่ คือแทนที่จะใช้วิธีเขียนแผนอยู่ในวงแคบ ๆ เฉพาะส่วนราชการเท่านั้น มาเป็นวิธีที่เปิดกว้างให้หลาย ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการ ตลอดจนประชาชน และสื่อมวลชน ทุกแขนง เข้าร่วมในการกำหนดกรอบและทิศทางของแผนพัฒนานับนี้อย่างใกล้ชิด ทั้งด้วยการประชุมสัมมนา และการเปิดรับฟังข้อคิดเห็นในทุกรูปแบบ ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากมีความรู้สึกเป็นเจ้าของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ร่วมกับส่วนราชการ

1.2 รายงานฉบับนี้จะเป็นการนำเสนอผลสรุปของการประชุมสัมมนาต่าง ๆ ที่จัดขึ้นทั่วประเทศกว่า 100 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมตั้งแต่ครั้งละ 50 จนถึง 1,500 คน รวมทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 10,000 คน ซึ่งผลสรุปดังกล่าวนี้ต่อมาได้กลายเป็นรากฐานสำคัญของการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ฉบับสมบูรณ์ และได้มีการประกาศใช้แผนดังกล่าวนี้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศไปแล้วเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2539

1.3 แม้ว่าสาระที่สรุปอยู่ในรายงานนี้จะค่อนข้างสั้น และยังขาดรายละเอียดในหลาย ๆ จุด แต่ก็จะช่วยให้อ่านเข้าใจถึงข้อเสนอเบื้องต้นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างดี ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความตั้งใจที่จะรวบรวมประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ไว้เพื่อเป็นข้อมูลอีกด้านหนึ่งสำหรับผู้สนใจและใคร่รู้ว่าแผนฯ 8 มีที่มาอย่างไร และสาระหลัก ๆ แรกเริ่มนั้นเป็นอย่างไร

2. สถานการณ์ก่อนแผนฯ 8

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ในการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น แม้จะได้ใช้วิธีการเริ่มต้นที่คล้ายคลึงกับการจัดเตรียมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่าน ๆ มา ได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างลงมือทำแผนว่าเป็นอย่างไร จากนั้นจึงกำหนดทิศทางการพัฒนาให้ต่อเนื่องไปในอนาคต แต่จุดแตกต่างที่สำคัญยิ่งของแผนฯ 8 ก็คือ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิได้เป็นผู้กำหนดขึ้นเองแต่ฝ่ายเดียว ในทางตรงข้ามกับเปิดเวทีให้บุคคลต่างๆ จากหลาย ๆ กลุ่มอาชีพเข้าร่วมในการกำหนด“แนวทางการพัฒนาประเทศ” อย่างกว้างขวางยิ่ง สำหรับรายละเอียดของ “การประเมินผล” ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นก่อนที่จะมีการระดมความคิดในการจัดทำแผนฯ 8 นั้น สรุปได้ดังนี้

* ผู้เขียนเคยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีส่วนสำคัญยิ่งในการระดมความคิดและร่างแผนฯ 8 ต่อมาภายหลังประกาศใช้แผนฉบับนี้แล้ว ได้ขอเกษียณตัวเองออกจากราชการเมื่ออายุครบ 55 ปี ปัจจุบันนอกจากจะเป็นคอลัมนิสต์ของไทยรัฐ และเป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชนหลายแห่งแล้ว ยังรับเป็นที่ปรึกษาทางด้านการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคให้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสานต่อแผนงานบางส่วนที่ได้ร่วมร่างไว้

2.1 เศรษฐกิจดี การพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการเร่งรัดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลักนับว่าประสบความสำเร็จอย่างดียิ่งตลอดระยะเวลาของการพัฒนาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 6 - 7 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น 15 เท่าตัว ในระยะครึ่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 การขยายตัวทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ในอัตราสูงเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี และเป็นไปตามเป้าหมายโดยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี 2537 ประมาณ 60,000 บาท ฐานะทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี มีเสถียรภาพ ซึ่งช่วยบรรเทาความยากจน ตลอดจนช่วยยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขึ้นมาได้อย่างมีระดับหนึ่ง สัดส่วนคนยากจนต่อประชากรทั้งประเทศลดลงจากร้อยละ 26.3 ในปี 2529 เหลือร้อยละ 13.7 ในปี 2535 ปัจจุบันธนาคารโลกได้ประกาศให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประเทศที่ยากจนแล้ว (รายได้เฉลี่ยเกิน 1,500 เหรียญสหรัฐ ต่อคนต่อปี)

2.2 สังคมมีปัญหา แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี แต่ผลของการพัฒนานี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม หลายประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในสังคมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

(1) ช่องว่างการกระจายรายได้ยังมีแนวโน้มสูง กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนในรายได้รวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มีรายได้ต่ำสุด 20 เปอร์เซ็นต์หลัง มีสัดส่วนรายได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ความแตกต่างของสัดส่วนรายได้ระหว่าง 2 กลุ่มนี้เพิ่มจาก

12.2 เท่าในปี 2531 เป็น 15.8 เท่า ในปี 2536 ส่วนความแตกต่างของรายได้ประชาชาติต่อหัวในระดับภาคนั้น ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้ต่ำกว่าประชากรกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2534 ถึง 10.2 เท่า และเพิ่มเป็น 11.2 เท่าในปี พ.ศ. 2536 นอกจากนี้ยังคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 11.9 เท่า ในปี พ.ศ. 2537

(2) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงโดยในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ป่าไม้ยังคงถูกทำลายถึงปีละ 1 ล้านไร่ ในขณะที่ปลูกทดแทนได้เพียงปีละ 1.6 แสนไร่ ที่ดินทำกินมีปัญหาทางด้านดินเปรี้ยวดินเค็ม 182 ล้านไร่ และชะล้างพังทลายลง 107 ล้านไร่ คุณภาพน้ำบางลุ่มน้ำได้เสื่อมโทรมลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างช่วงไหลผ่านกรุงเทพฯ จนถึงปากคลองพระโขนงมีคุณภาพน้ำต่ำสุดจนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ความแออัดของชุมชนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา อย่างรวดเร็วและไม่สามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างเพียงพอทำให้คุณภาพอากาศและเสียงในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักต่าง ๆ ลดลงไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะปริมาณฝุ่นละอองเฉลี่ยตลอดปีมีค่าสูงขึ้นและเกินมาตรฐาน

(3) สังคมมีความสับสนและมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น การพัฒนายาได้ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างสู่นานาชาติและเน้นหนักทางด้านวัตถุนิยมมากขึ้นทุกขณะ ก่อให้เกิดปัญหาความย่อหย่อนของศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัยและความเคร่งครัดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนปัญหาการปรับตัวของคนในสังคมให้สามารถเลือกรับวิถีชีวิตค่านิยมของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่อัน

เต็มไปด้วยการแข่งขัน การเอารัดเอาเปรียบเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งมาผสมผสานประยุกต์เข้ากับวิถีชีวิตและค่านิยมอันดีงามของสังคมไทยซึ่งเน้นความสันโดษ การพึ่งตนเอง ความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ได้อย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกัน ปัจจัยทางเศรษฐกิจและภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลง ทำให้โครงสร้างครอบครัวมีแนวโน้มว่าจะมีขนาดเล็กลงเป็นลำดับ ทั้งในสังคมเมืองและชนบท ระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวก็ได้เปลี่ยนไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดปัญหาเยาวชนและปัญหาสังคมมากยิ่งขึ้น

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการแพร่ขยายบริการสาธารณสุขมูลฐานของรัฐ และความก้าวหน้าของการทางการแพทย์ นอกจากจะทำให้อายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเป็นลำดับแล้ว ภาวะการเจ็บป่วยของคนไทยกำลังค่อยๆ เปลี่ยนไปจากโรคติดเชื้อตามธรรมชาติ มาเป็นโรคสมัยใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น อุบัติเหตุ โรคเมรัย โรคหัวใจ โรคเอดส์ โรคจากความเครียดต่าง ๆ โรคเหล่านี้ได้กลายเป็นสาเหตุของการตายหลักของคนไทยในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากสภาพบีบคั้นทางจิต ปัญหามลภาวะที่สะสม ความแออัดของชุมชนเมือง ที่มากับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมของชีวิต

2.3 สาเหตุของปัญหา สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การพัฒนาที่ผ่านมามุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหารายได้ที่เป็นตัวเงินเป็นหลักมากเกินไป จนมิได้คำนึงถึงต้นทุนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม เท่าที่ควร

พิจารณาคอนเป็นเพียงปัจจัยการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงาน มองข้ามคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพบนรากฐานของภูมิปัญญา และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง มุ่งเน้นแต่เพียงรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภายนอก ขาดการให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อต่อยอดต่อฐานความรู้ที่มีอยู่แล้วของตนเอง

(2) ระบบการศึกษามีลักษณะรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ยังคงเน้นการศึกษาในโรงเรียน กระบวนการเรียนรู้จึงอ่อนแอและขาดความต่อเนื่อง วิธีการสอนยังคงเน้นการสื่อสารทางเดียวจากครูผู้สอน และขาดการชี้แนะให้รู้จักคิดแยกแยะเหตุผล ในขณะที่การศึกษานอกระบบยังเอื้อต่อกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ แต่คนส่วนใหญ่ในชนบทกลับขาดกระบวนการเรียนรู้นอกระบบอย่างต่อเนื่อง กระบวนการเรียนรู้ยังไม่สอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จึงไม่เอื้อต่อการสร้างภูมิปัญญาชาวบ้านให้เกิดประโยชน์แก่วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้กระบวนการคิดของคนในสังคมยังคงเป็นวิธีการคิดแบบแยกส่วน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม เพราะมุ่งแก้ปัญหาโดยการเรียกร้องเฉพาะในส่วนของตนเท่านั้น

(3) โครงสร้างระบบบริหารงานของรัฐมีลักษณะเป็นรูปแบบแยกส่วนความรับผิดชอบ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะขาดกลไกประสานงานที่จะสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมได้อย่างทันการณ์ ในขณะที่กระบวนการวางแผนและตัดสินใจในระบบราชการเป็นการรวมศูนย์อำนาจและมองปัญหาจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถเข้าใจปัญหาในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างถ่องแท้

และบางครั้งก็ยังมีอคติต่อคนชนบท ทำให้มองการเรียกร้องของคนชนบทเป็นเรื่องการเมืองไปหมด

(4) ระบบการเมืองยังไม่ได้เป็นเสาหลัก และสอดคล้องกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ และแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาก็ไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความสัมพันธ์เชื่อมโยงของการพัฒนาทางการเมือง การปกครอง และระบบราชการเท่าที่ควร

3. จุดประกายความคิดสู่แผนฯ 8

ต่อมาเพื่อระดมความคิดและข้อเสนอแนะขึ้นต้นสำหรับการกำหนดทิศทางการพัฒนาในแผนฯ 8 โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชาติอย่างกว้างขวาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดการเสวนา “จุดประกายความคิดสู่แผนฯ 8” ขึ้นเป็นครั้งแรก ระหว่างวันที่ 28-29 มกราคม 2538 ณ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน อำเภอชะอำ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยเชิญนักวิชาการ นักคิด นักปรัชญา สื่อมวลชน และองค์กรเอกชน เข้าร่วมจำนวนหนึ่ง โดยใช้ผลสรุปของการพัฒนาข้างต้นเป็นข้อมูลหลักในการเสวนา ซึ่งต่อมาก็ประชุมเสวนาดังกล่าวได้ร่วมกันให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นและสาเหตุของปัญหาการพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมา และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต สรุปข้อเสนอแนะร่วมกันได้ดังต่อไปนี้ คือ

3.1 สังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต ผู้เข้าร่วมเสวนาได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ (VISION) ของสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต ไว้ดังนี้

- เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพ มีเสรีภาพ มีความยุติธรรม มีความเมตตากรุณา และเคารพในสิทธิมนุษยชน

- เป็นสังคมที่คนมีความสุข ครอบครองอู่บ้าน ชุมชนเข้มแข็ง คนมีความรู้ รู้จักตนเอง และรู้เท่าทันโลก

- เป็นสังคมที่สันติไม่มีความขัดแย้งรุนแรง ประเทศชาติมีความมั่นคง

- เป็นสังคมที่พัฒนาไปอย่างสมดุลระหว่าง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

3.2 ปรัชญาหรือจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาประเทศ จากการพิจารณาถึงประเด็นปัญหาสาเหตุของปัญหา รวมทั้งวิสัยทัศน์ของสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต ผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นว่าควรปรับเปลี่ยนกระบวนทรรศน์ในการวางแผนพัฒนาประเทศเสียใหม่ โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจควรเป็นเครื่องมือ (Means) ของการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคนเท่านั้น ไม่ควรถือว่าเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป

3.3 ในการเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนานั้น หมายความว่า การให้ทุกคนในสังคมได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ มีภูมิปัญญา ความคิด ที่จะเป็นผู้นำกระแสการพัฒนา มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมในทุกมิติ เน้นศักดิ์ศรีของความเป็นคนมีจิตสำนึกและรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่มีพื้นฐานบนความเป็นไทย รู้จักตัวเอง รู้จักวัฒนธรรมไทย ไม่ละเลยการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ทิ้งการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่การพัฒนาทุกเรื่องต้องมุ่งให้คนมีความสุข และสามารถแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์ได้โดยไม่ทิ้งสภาพความเป็นไทย โดย

ปรับเปลี่ยนวิธีการหรือวิธีการคิดของคนไทยจากความคิดเดิมที่เป็นการแยกส่วนมาเป็นบูรณาการ

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเบื้องต้น

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2538 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้จัดสัมมนาใหญ่ขึ้นอีกครั้ง โดยเชิญบุคคลจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ถึง 1,500 คน เข้าร่วมสัมมนา ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียนชลบุรี ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวได้ลงมติเห็นด้วยกับวิสัยทัศน์และปรัชญาหลักในการพัฒนาประเทศที่ได้มาจากการเสวนา ณ มฤคทายวัน ทุกประการ พร้อมกับเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนฯ 8 เพิ่มเติม รวม 4 ประการ ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพของคนทุกกลุ่มเป้าหมายอายุและเพศ ให้คนมีทางเลือกในชีวิตและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญสูงสุด จึงควรจะดำเนินการดังนี้

- ปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมให้คิดเป็น ทำเป็น มีการเรียนรู้จากประสบการณ์และของจริง ได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องหลากหลาย สนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงองค์ความรู้ สากลเข้ากับภูมิปัญญาไทยที่มีวิวัฒนาการจากพื้นฐานสังคมเกษตรภายใต้บริบทของวัฒนธรรม ค่านิยมดั้งเดิมที่ไม่แปลกแยกจากธรรมชาติ สร้างแนวทางการดำรงชีวิตที่ประชาชนรู้เท่าทันการพัฒนา และสามารถรักษาระดับการพัฒนาที่เหมาะสมได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

- สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน

และท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทสามารถจัดการศึกษาได้พร้อม ๆ ไปกับพ่อ่นคลายกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และให้สิ่งจูงใจเพิ่มเติมแก่ภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น

- ให้ความสำคัญเป็นลำดับสูงต่อการปฏิรูปการฝึกหัดครู เพื่อให้ครูเป็นวิชาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี สามารถดึงดูดคนเก่งคนดีเข้าเรียนวิชาครู รวมทั้งเร่งรัดการพัฒนาครูประจำการและบุคลากรทางการศึกษา และปฏิรูปการเรียนการสอนในการผลิตครูอย่างจริงจัง

- เสริมสร้างศักยภาพของสื่อสารมวลชน เพื่อให้สนับสนุนการพัฒนา โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถดำเนินการได้ทันทีอย่างต่อเนื่องไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มทักษะของการเป็นผู้รับสารหรือผู้บริโภคสื่อที่มีคุณภาพ โดยเน้นบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการสร้างปัญญา ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับสากล ภาวณ

- สร้างรรยาคาลังแวดล้อม ที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน

- สนับสนุนให้มีการพัฒนาจิตใจคน ให้เป็นคนดีมีวินัย คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนส่งเสริมวัฒนธรรมไทยโดยเน้นศักดิ์ศรีและศักยภาพของคนไทยในการสร้างสรรค์ผลงานศิลปะ

- ปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุขให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า โดยเน้นการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาทางการรักษาพยาบาลแบบพื้นบ้าน เช่น แพทย์แผนโบราณ สมุนไพร เป็นต้น

4.2 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในกระบวนการพัฒนา ซึ่งก็มีความสำคัญ

ไม่น้อย เพราะจะเป็นการระดมสรรพกำลังของประชาชนทุกส่วนในชาติให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาโดย

- ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชนให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมือง การปกครอง โดยให้ความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้ชนบท รวมทั้งพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งและมีความต่อเนื่อง

- สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถมีรายได้และพึ่งตนเองได้ เพื่อช่วยลดช่องว่างระหว่างรายได้

- ส่งเสริมบทบาทของสตรีให้เป็นพลังในการพัฒนาและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อบูรณาการและสร้างความสมดุลของการพัฒนา

- เร่งรัดการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยเน้นให้มีโครงสร้างขั้นพื้นฐานทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน

- เพิ่มบทบาทของประชาชนในการเรียนรู้การพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเตรียมคนและชุมชน เพื่อรองรับผลกระทบของการพัฒนาจากภาคนอกชนบท

- พัฒนาและปรับปรุงระบบประกันสังคมให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

- พัฒนาระบบการเมืองให้มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างเป็นวิถีชีวิต ให้มีค่านิยม วัฒนธรรม กติกา และวิธีการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อ

สนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ยั่งยืน

4.3 ยุทธศาสตร์การสร้างสมรรถนะทางด้านเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังจำเป็น แผนฯ 8 ยังให้ความสำคัญแก่เรื่องเศรษฐกิจ แต่จะต้องเป็นเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจส่วนรวมให้มีเสถียรภาพและเอื้อต่อการขยายโอกาสการมีงานทำของประชาชน

- สนับสนุนให้มีการผสมผสานมิติทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับมิติทางด้านเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจก่อผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตน้อยที่สุด

- เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจชาวบ้าน และเศรษฐกิจชุมชน ทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง และพัฒนาการเกษตรที่กลมกลืนกับธรรมชาติ โดยใช้ประโยชน์และรักษาความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายของพันธุ์พืชและดิน

- ปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเน้นการปรับปรุงตลาดการเงินและพัฒนาลาดทุนให้เข้าสู่ระบบสากล เพื่อช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งลดการคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมที่ขาดประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อข้อตกลงทางการค้าระดับนานาชาติและความร่วมมือของกลุ่มเศรษฐกิจระดับภูมิภาค

- พัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อช่วยยกระดับฐานะการแข่งขันของประเทศ โดยให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นกับการเพิ่มกำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐานควบคู่ไปกับ

กำลังคนด้านเทคโนโลยีในสาขาที่ขาดแคลนให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ พร้อมทั้งเน้นการจัดงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาให้เป็นสัดส่วนต่อรายได้ประชาชาติให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มพูนฐานความรู้ที่จะสามารถนำไปใช้ให้เกิดผลในเชิงพาณิชย์จากการที่ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น

- ให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงต้นทุนทางสังคมด้วย

- ขยายบริการขั้นพื้นฐานให้สามารถรองรับความต้องการของประเทศ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปเพื่อยกระดับมาตรฐานให้เข้าสู่ระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านระบบการคมนาคมสื่อสาร ระบบการขนส่งเพื่อเปิดประตูสู่นานาชาติ ตลอดจนสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ในหลายพื้นที่ของประเทศเพื่อเชื่อมโยงกับนานาประเทศ การปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่อุตสาหกรรมและบริการที่ใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นในพื้นที่ที่ฐานเศรษฐกิจหลักมีความพร้อม รวมทั้งเร่งรัดการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงระบบบริการพื้นฐานทั้งในเขตเมืองและชนบทให้เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต

4.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ โดยเหตุที่การบริหารจัดการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นคนเป็นจุดมุ่งหมายหลักสามประการดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องมีความสลับซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นที่จะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาเป็นองค์รวม ที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงานจากหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ เอกชน ตลอดจนองค์กรประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น จะใช้แนวความคิดแบบเดิมซึ่งอาศัยการบริหารงาน

ตามระบบราชการเป็นหลักเพียงอย่างเดียวคงจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เพราะจะทำให้เกิดความต้องการใช้กำลังคนและงบประมาณเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจำกัดการเพิ่มอัตราข้าราชการ ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 จึงจำเป็นที่จะต้องเน้นการกำหนดแนวทางในเรื่องของการบริหารจัดการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งให้ความสำคัญเร่งด่วนในเรื่องที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจน เพื่อให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง จะต้องมีการกำหนดรูปแบบวิธีการที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานในลักษณะของแผนงานร่วมกัน โดย

- ปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กกระทัดรัดแต่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยให้มีกลไกและกระบวนการในการกระจายอำนาจในการตัดสินใจที่สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครอง พร้อมทั้งเน้นการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพิ่มในส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ และใช้ระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง

- สนับสนุนให้เกิดระบบการจัดการบริหารงานในลักษณะแผนงานร่วมกันระหว่างหลายฝ่าย และมีเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้สามารถปรับปรุงระบบการทำงานให้เข้าสู่ลักษณะการผนึกกำลังกันอย่างเป็นทีม เพื่อมุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม จะต้องมีการเสริมสร้างความเข้าใจอย่างกว้างขวางในเรื่องแนวคิดการพัฒนา และปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากเบื้องบนแต่เพียง

อย่างเดียวยังไปสู่แนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดกระบวนการวางแผน ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนที่มาจากเบื้องล่าง ทั้งนี้เพื่อ

- การกระจายการวางแผนและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจลงสู่ระดับภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน มากยิ่งขึ้น

- ส่งเสริมการผนึกกำลังร่วมมือกันในทุกระดับทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจ นักวิชาการ องค์กรประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา โดยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการคิดและการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้ามาเรียนรู้ร่วมกันจากการทำงานด้วยกัน ใช้ความพยายามร่วมกัน บนรากฐานความไว้วางใจความเมตตาโดยไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

- สนับสนุนการวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ในแต่ละภาค ให้เป็นแผนที่คำนึงถึงความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และเป็นการวางแผนที่ชุมชนและท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำแผนจากเบื้องล่างขึ้นมาด้วย

5. ยุทธศาสตร์แผนฯ 8 เดิมรูป

จากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ต่อมาได้มีการนำไปจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติม และใช้เวลาปรึกษาหารือกับผู้สนใจต่าง ๆ อีกหลายรอบ จนเมื่อร่างออกมาเป็นแผนฯ 8 ฉบับสมบูรณ์แล้ว ได้มีการออกเป็น 7 ยุทธศาสตร์ เพื่อให้ง่ายต่อการกำหนดกรอบการพัฒนาและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการ ได้แก่

- (1) การพัฒนาศักยภาพคน
- (2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม
- (3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

- (4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต

- (5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (6) การพัฒนาประชาธิปไตย

- (7) การบริหารจัดการเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ซึ่งทั้ง 7 ยุทธศาสตร์นี้ มีรายละเอียดอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดังที่ได้เผยแพร่อยู่ในขณะนี้ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายความและเพิ่มรายละเอียดในยุทธศาสตร์ดั้งเดิมทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวถึงในข้อ 4 ของเอกสารฉบับนี้นั่นเอง

6. สรุป

ขณะนี้ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนฯ 8 ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในภาคราชการ อาจกล่าวได้ว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้ยึดกรอบของแผนฯ 8 เป็นแนวทางจัดทำแผนปฏิบัติการแทบทั้งสิ้น โดยในปีงบประมาณ 2540 ก็ได้มีการเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามแนวดังกล่าวอย่างชัดเจน และสำหรับในปีงบประมาณ 2541 รัฐบาลก็ได้กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเตรียมโครงการให้สอดคล้องกับแผนฯ 8 เช่นกัน รวมไปถึงการมองออกไปในระยะยาวด้วย ผลการดำเนินการจะเป็นอย่างไรบ้าง เมื่อมีการประเมินผลในอนาคตก็คงจะทราบถึงผลเหล่านั้น สำหรับรายงานฉบับนี้ผู้เขียนมีจุดประสงค์เพียงจะนำเสนอความคิดเห็นมาเผยแพร่ให้ทราบไว้ และหวังว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจแผนฯ 8 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแผนของทุก ๆ คน มิใช่แผนของคนหนึ่งคนใดดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา