



ในยุครัฐบาล คสช. มีผู้กล่าวถึงคำว่า ยุทธศาสตร์ชาติบ่อยครั้ง คนจำนวนไม่น้อยคงเกิดความสงสัยว่า ยุทธศาสตร์ชาติที่ปรากฏในสื่อต่างๆ คืออะไร ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกำหนดไว้อย่างไร ยิ่งเมื่อทราบว่า ประเทศไทยกำลังจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศล่วงหน้าถึง 20 ปี หลายคนได้ตั้งคำถามว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ล่วงหน้าขนาดนี้เป็นการเหมาะสมแล้วหรือไม่ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในอนาคตจะมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีกำหนดเวลาฉบับละห้าปีนั้น จะมีบทบาทอย่างไร มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างไร บทความนี้จะกล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และผลที่จะเกิดขึ้นกับระบบสุขภาพของประชาชนในอนาคต

ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านการทำประชามติเมื่อ 7 สิงหาคม 2559 ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก เพื่อวางเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ กระบวนการวางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่ 30 มิถุนายน 2558 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เสนอให้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ระหว่างปี 2560–2579 โดยเห็นชอบให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”¹

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติไว้ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา 65 รัฐพึงจัด

ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมี บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ...

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และ**ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ** และแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ...

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่าภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว ยุทธศาสตร์ชาติจะถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการวางแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แผนการดำเนินการของส่วนราชการ รวมถึงแผนการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้เนื้อหาสาระที่จะปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น

ทำไมจึงต้องมียุทธศาสตร์ชาติ

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแต่ละแผนฯ มีระยะเวลาห้าปีเท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมักให้ความสำคัญกับนโยบายสำคัญของพรรคที่หาเสียงไว้กับประชาชนเป็นลำดับแรก เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็มักจะเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมหลายเรื่อง ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง ดังนั้นเพื่อเป็นการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและเพื่อเป็นการกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีความรับผิดชอบที่จะต้องขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่ทุกคนในประเทศยอมรับร่วมกัน จึงมีแนวคิดจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ สมาชิบขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (เดิมคือ สมาชิบปฏิรูปแห่งชาติ) นักวิชาการจากหลายองค์กรที่เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว หรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้แต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศกำหนดนโยบายเพื่อบังคับเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ และเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายของกระทรวงต่างๆ ให้เป็น

แผนภาพที่ 1 วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

วิสัยทัศน์: ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง		
ความมั่นคง	ความมั่งคั่ง	ความยั่งยืน
• การมีความมั่นคงปลอดภัย จากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครอบครัว และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง • ประเทศ มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน ระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไก ที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล • สังคม มีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชน มีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น • ประชาชน มีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคง พอเพียงกับการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน • ฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ	• ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ยกระดับเป็นประเทศในกลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น • เศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันสูง สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ สร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคต และเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและระดับโลก เกิดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการค้าอย่างมีพลัง • ความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	• การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่ไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของนิเวศ • การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับกฎระเบียบของประชาคมโลกซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม • มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อการพัฒนาในทุกระดับอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน • ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

แผนภาพที่ 2 กรอบการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดพลังในการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ชาติของไทย

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีพลเอกวิลาศ อรุณศรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน² เมื่อ 30 มิถุนายน ทำหน้าที่ยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี 2558 เป็นร่างเบื้องต้น เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญพิจารณาปรับปรุง จนถึงต้นปี 2560 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ได้ดำเนินการยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี โดยได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาเป็นข้อมูล ซึ่งร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มีสาระสำคัญดังนี้

เป้าหมาย: เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาจากการเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงภายในปี 2579

วิสัยทัศน์: ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งได้มีการขยายความคำว่า มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามแผนภาพที่ 1

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาที่รัฐบาลแต่ละรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ ซึ่งส่วนราชการจะได้นำไปกำหนดนโยบายให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดการบูรณาการ ส่วนรายละเอียดรูปแบบวิธีการดำเนินงาน จะเปิดโอกาสให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ยุทธศาสตร์ชาติ กับระบบสุขภาพของประชาชน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพของประชาชนใน 2 ยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์แรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคคนและเสริมสร้างศักยภาพคน โดยกรอบแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพที่ดี ยุทธศาสตร์ที่สอง ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม โดยกรอบแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ

เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว ดังนั้นเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการดำเนินการในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและแนวทางดำเนินการในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปีมาเป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดเป้าหมายและกรอบแนวทางสำคัญในยุทธศาสตร์ชาติ ออกมาเป็นเป้าหมายระยะสั้นถึงปานกลาง ซึ่งกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) จะถูกถ่ายทอดโดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 – 15

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่ต้องดำเนินการตามกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ ได้ถ่ายทอดเป้าหมายในการสร้างเสริมให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี โดยการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อาทิ ประชากรอายุ 15 – 79 ปี ที่มีภาวะน้ำหนักเกินต้องลดลง การตายจากอุบัติเหตุทางถนนต่ำกว่า 18 คนต่อประชากรแสนคน รายจ่ายสุขภาพทั้งหมดไม่เกินร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ผู้สูงอายุที่อาศัยในบ้านที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพิ่มเป็นร้อยละ 20 เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วง 5 ปีแรก ยังเน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางสุขภาพและลดปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลต่อสุขภาพ การพัฒนาให้คนมีความรู้ในการดูแลสุขภาพ ส่งเสริมให้คนมีกิจกรรมทางสุขภาพที่เหมาะสมกับวัย การใช้มาตรการทางกฎหมายและภาษีในการควบคุมการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ตลอดจนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงผลกระทบด้านสุขภาพ และนำไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี อีกทั้งยังเน้นการแก้ปัญหาการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยผ่านสื่อสารสาธารณะ ให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อที่จะลดการเกิดอุบัติเหตุ และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางถนนอย่างเป็นระบบ

แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี ของกระทรวงสาธารณสุข

ทางฝ่ายกระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี โดยกำหนดเป้าหมายไว้สามประการ ได้แก่ ประชาชนสุขภาพดี เจ้าหน้าที่มีความสุข และระบบสุขภาพยั่งยืน⁴ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สู่ความเป็นเลิศ 4 ด้าน 16 แผนงาน และ 48 โครงการ ได้แก่

1) ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคเป็นเลิศ (PP Excellence Strategies) ประกอบด้วย 4 แผนงาน ได้แก่ 1.1) พัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทยทุกกลุ่มวัย 1.2) การป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ 1.3) ความปลอดภัยด้านอาหาร 1.4) และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและพัฒนาคุณภาพสถานบริการ

2) บริการเป็นเลิศ (Service Excellence Strategies) ประกอบด้วย 4 แผนงาน ได้แก่ 2.1) การพัฒนางานตามพระราชดำริ 2.2) การพัฒนาระบบการแพทย์ปฐมภูมิ 2.3) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพ และ 2.4) ประเทศไทย 4.0 ด้านสาธารณสุข สุขภาพและเทคโนโลยีทางการแพทย์/เขตเศรษฐกิจพิเศษและการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพในชายแดนใต้

3) บุคลากรเป็นเลิศ (People Excellence Strategies) ประกอบด้วย 4 แผนงาน ได้แก่ 3.1) การวางแผนกำลังคนด้านสุขภาพ 3.2) การผลิตและพัฒนาากำลังคน 3.3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนด้านสุขภาพ และ 3.4) แผนกำลังคนด้านสุขภาพภาคีเครือข่าย

4) บริหารเป็นเลิศด้วยธรรมาภิบาล (Governance Excellence Strategies) ประกอบด้วย 4 แผนงาน ได้แก่ 4.1) ระบบข้อมูลสารสนเทศ/กฎหมายด้านสุขภาพ 4.2) ระบบหลักประกันสุขภาพ 4.3) ความมั่นคงด้านยาและเวชภัณฑ์ และการคุ้มครองผู้บริโภค และ 4.4) ระบบธรรมาภิบาลและการวิจัย

สรุป

ประเทศไทยในยุครัฐบาล คสช. ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้นำแนวทางดังกล่าวมากำหนดแผนยุทธศาสตร์ 20 ปีของกระทรวงฯ เช่นเดียวกัน ประกอบด้วย การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคเป็นเลิศ บริการเป็นเลิศ บุคลากรเป็นเลิศ และบริหารเป็นเลิศด้วยธรรมาภิบาล ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ที่จะดำเนินการตามกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายในการสร้างเสริมให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี จากนั้นไปในช่วง 20 ปีข้างหน้า คาดว่าประเทศไทยจะได้รับการพัฒนา ด้านระบบสุขภาพพระยะยาวอย่างเป็นระบบโดยมีเป้าหมายคือ ประชาชนสุขภาพดี เจ้าหน้าที่มีความสุข และระบบสุขภาพยั่งยืน

