

ผลการดำเนินงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปีงบประมาณ 2546

1. การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบาย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1. การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.1 กรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้นำเสนอกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) เพื่อพิจารณา

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) กรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อการพัฒนาและการบริหารงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้ครอบคลุมถึงการจัดทำงบประมาณเพื่อมุ่งเน้นผลงานและการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า ประกอบกับสถานการณ์หนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศมีข้อจำกัดมากขึ้น ขณะที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มตามกรอบนโยบายต่าง ๆ อาทิ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้การจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางยังเป็นแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขหนี้สาธารณะ โดยมีแนวทางที่ต้องดำเนินการ 3 ด้าน คือ หนึ่ง ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ การขาดดุลงบประมาณและการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเพื่อความยั่งยืนของฐานะการคลังในอนาคต สอง ควบคุมด้านรายจ่ายเพื่อไม่ให้เกิดการขาดดุลการคลังสูงเกินความจำเป็น และ สาม สร้างความยั่งยืนทางการคลังโดยควบคุมดูแลไม่ให้เกิดหนี้ที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้รัฐบาล

สศช. จึงได้จัดทำกรอบการใช้จ่ายระยะปานกลางของรัฐบาลขึ้นเป็นการเบื้องต้น และจะเป็นพื้นฐานในการจัดทำกรอบ MTEF ที่มีความสมบูรณ์ต่อไป โดยในการจัดทำเบื้องต้นได้ใช้ข้อมูลจากกรอบมาตรการที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร ผลการจัดทำแสดงให้เห็นถึงกรณีที่จะต้องมีการพิจารณาปรับเป้าหมายหรือวิธีบริหารจัดการของยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม

2) วัตถุประสงค์ของการจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง เพื่อให้ได้ระบบที่สามารถคำนวณภาระผูกพันของงบประมาณได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จากการทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า เพื่อให้ทราบถึงจำนวนเงินที่เหลือที่จะสามารถนำไปจัดสรรให้กับแผนงานและ

โครงการใหม่ นอกจากนี้ยังช่วยลดข้อจำกัดทางการคลัง เนื่องจากทำให้ทราบได้แน่นอนว่าจำนวนรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นเป็นเท่าใดจากการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ที่จะต้องให้ความสำคัญกับผลลัพธ์จากการจัดสรรงบประมาณในระยะปานกลาง ทั้งจากการดำเนินงานในแผนงานปัจจุบันและแผนงานใหม่

3) ประโยชน์จากการจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง ช่วยควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายเพื่อรักษาวินัยการคลังโดยรวม (Aggregate Fiscal Discipline) ควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสำหรับแผนงานใหม่ๆ และช่วยให้รัฐบาลมีระยะเวลานานขึ้นสำหรับการวางแผนเพื่อการตัดสินใจที่เป็นระบบให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและการจัดลำดับความสำคัญของด้านต่างๆ รวมทั้งทำให้มีองค์ประกอบของรายจ่ายที่ดีขึ้น (Better Expenditure Composition) เนื่องจากเป็นการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคุณค่าของงบประมาณในแผนงานใหม่ และค่าของงบประมาณที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ช่วยลดภาระในการพิจารณาค่าของงบประมาณที่เป็นฐานในการจัดทำ และจะเป็นการนำผลการดำเนินงานของส่วนราชการกลับมาประเมินผลใหม่ นอกจากนี้ยังสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น (Better Operational Efficiency) เนื่องจากส่วนราชการได้วางแผนงานของตนเอง พร้อมกับทราบว่าจะได้งบประมาณเท่าใดในอนาคตสำหรับแผนงานนั้น ๆ และช่วยให้ส่วนราชการลดการขอเพิ่มงบประมาณที่เกินความจำเป็นในแต่ละปีได้

4) กรอบการใช้จ่ายภาครัฐเบื้องต้นปี 2545-2549 การจัดทำ MTEF แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ได้แก่ การจัดทำกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค (Macro/Fiscal Framework or MFF) ซึ่งใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจประมาณการภาพรวมของรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับแนวโน้มเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลัง ส่วนที่ 2 ได้แก่ การจัดทำกรอบงบประมาณเฉพาะด้าน (Sector Expenditure Framework or SEF) ที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ

การจัดทำกรอบการใช้จ่ายรัฐบาลเบื้องต้นได้ใช้กรอบ MFF ที่สอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และในการจัดทำ SEF ได้จำแนกรายจ่ายตามสาขาเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเด็นนโยบาย และทำการประมาณการแนวโน้มรายจ่ายรายสาขาในอนาคต 2 วิธี ดังนี้

(1) การเพิ่มของรายจ่ายการศึกษา สาธารณสุข และคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร ได้จากข้อมูลเบื้องต้นที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ประมาณการเอาไว้

(2) การเพิ่มของรายจ่ายด้านอื่น ๆ เพิ่มตามแนวโน้มในอดีต โดยใช้การประมาณการแบบ Trend Regression

จากการประมาณการพบว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลภายใต้กรอบ MTEF จะเพิ่มขึ้นตามลำดับจากประมาณ 1,099,800 ล้านบาท ในปี 2546 เป็น 1,259,309 ล้านบาท ในปี 2549

และสูงกว่ารายจ่ายตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาคอยู่ประมาณ 332,916 ล้านบาท ตลอดช่วงปี 2546-2549 ทั้งนี้ งบประมาณเงินลงทุนด้านคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร ของหน่วยราชการที่รับผิดชอบเป็นโครงการต่อเนื่องเท่านั้น โดยยังไม่มีโครงการใหม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

เปรียบเทียบงบประมาณในกรอบ MTEF (ปีงบประมาณ)

หน่วย : ล้านบาท

	2546	2547	2548	2549
1. รายจ่ายตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค	999,942	1,072,790	1,133,642	1,192,228
2. รายจ่ายตามกรอบมาตรการรายสาขา	1,099,800	1,165,747	1,206,662	1,259,309
3 ส่วนต่างรายจ่าย (2-1)	99,858	92,957	73,020	67,081
4. ดุลงบประมาณตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค	-126,947	-122,106	-98,060	-56,163
- สัดส่วนต่อ GDP (%)	-2.28	-2.05	-1.53	-0.81
5. ดุลงบประมาณตามกรอบมาตรการรายสาขา	-207,615	-230,143	-209,134	-163,294
- สัดส่วนต่อ GDP (%)	-3.7	-3.9	-3.3	-2.4
6. GDP at Current Prices (Billions Baht, Fiscal year)	5,577.4	5,968.3	6,411.2	6,914.9

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ในการประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา หากคำนึงถึงกรณีที่ต้องใช้จ่ายเพิ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ เช่น การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกระบวนการเรียนการสอนอย่างทั่วถึง การเพิ่มเงินเดือนครู และการให้เงินจูงใจในการเข้ารับการศึกษาอย่างถ้วนหน้า เป็นต้น จะทำให้รายจ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4 แสนล้านบาท ในช่วงปี 2545-2549

แนวโน้มการใช้จ่ายรัฐบาลรายสาขา

หน่วย : ล้านบาท

	รายจ่ายจำแนกตามสาขา				
	2545	2546	2547	2548	2549
1. การบริหารทั่วไป	183,438	194,955	204,307	213,658	223,010
2. การบริหารชุมชนและสังคม	422,305	478,517	503,647	525,098	545,908
2.1 การศึกษา	219,734	247,794	257,280	266,519	275,053
2.2 การสาธารณสุข	72,114	117,365	125,371	129,948	134,587
2.3 อื่น ๆ	130,457	113,358	120,996	128,631	136,268
3. การเศรษฐกิจ	192,933	181,017	175,064	167,348	177,168
3.1 การเกษตร	75,192	72,440	75,575	78,709	81,844
3.2 การคมนาคม ขนส่ง สื่อสาร	67,982	65,829	52,598	37,544	40,026
3.3 อื่น ๆ	49,759	42,748	46,891	51,095	55,298
4. ด้านอื่น ๆ	131,062	120,403	124,279	128,155	132,031
รวม	1,028,970	1,099,800	1,165,747	1,206,662	1,259,309

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเห็นคณะกรรมการฯ (18 พฤศจิกายน 2545)

กรอบการใช้จ่ายฯ ที่ สศช. ได้นำเสนอเป็นการส่งสัญญาณสำคัญให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การจัดทำกรอบการใช้จ่ายฯ จึงเป็นการเริ่มต้นที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรและการบริหารงบประมาณภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อให้ สศช. ประกอบการพิจารณาปรับปรุงกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (MTEF) ดังนี้

(1) ควรจัดให้มีการประสานความร่วมมือระหว่าง สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และ สศช. ในการจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางในรายละเอียดเพื่อให้มีแนวทางร่วมกันในการจัดทำและการนำไปใช้ และ สศช. ควรขยายขอบเขตการจัดทำให้ครอบคลุมการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมถึงงบประมาณรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

(2) การจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง ควรครอบคลุมทุกรายการที่สำคัญที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล และรายการหนี้สาธารณะที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เช่น ผลการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายประจำบางรายการมิให้สูงเกินกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้สามารถประมาณการงบลงทุนที่มีอยู่ในแต่ละปีได้ชัดเจน

(3) การศึกษาแนวโน้มกรอบการใช้จ่ายรายสาขา (SEF) ในบางสาขาอาจยังไม่สะท้อนภาพที่เป็นจริง เช่น รายจ่ายด้านการศึกษาตามแนวโน้มปกติและค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จะเพิ่มสูงขึ้นมากหากคำนึงถึงการพัฒนาด้านคุณภาพ รวมทั้งยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่จะถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่น

(4) การจัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง ควรมีกรอบแนวทางและแผนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ตามกรอบนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และนโยบายของรัฐบาล โดยจัดลำดับความสำคัญและจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เนื่องจาก 2 สาขาดังกล่าวมีข้อจำกัดเป็นอย่างมากในการนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(5) การบริหารการคลังของภาครัฐในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความไม่แน่นอนจากปัจจัยภายนอกสูงและอาจส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติในอนาคต ภาครัฐจึงควรพิจารณาใช้กรอบนโยบายการคลังที่มีความยืดหยุ่นเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารงบประมาณเข้าสู่เป้าหมายงบประมาณสมดุล และการบริหารหนี้สาธารณะ เช่น ไม่ควรกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติไว้อย่างเข้มงวดซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศในอนาคตได้

(6) ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้รับทราบและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ โดยสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเรื่องการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ ผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาภาคประชาชนให้สามารถทำหน้าที่กำกับตรวจสอบการทำงานของภาครัฐตามแนวทางการพัฒนาของระบบประชาธิปไตยต่อไปในอนาคต

(7) มอบหมายให้ สศช. ประสานกับหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนโยบายด้านการศึกษา และสาธารณสุข และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อร่วมกันศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณและคุณภาพการบริการ เช่น คุณภาพการศึกษาและคุณภาพการบริการด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล เป็นต้น

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. นำความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (MTEF) และนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 เพื่อพิจารณา และเสนอสำนักงบประมาณเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำ MTEF ในรายละเอียดตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ รวมทั้งเห็นชอบให้ สศช. ขยายขอบเขตการจัดทำ MTEF ให้ครอบคลุมรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมงบประมาณของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจต่อไป

1.2 รายงานผลการสัมมนาโครงการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยร่วมกับ Prof. Michael E. Porter

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอรายงานผลการสัมมนาโครงการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยร่วมกับ Prof. Michael E. Porter ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) เพื่อขอรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นที่ควรดำเนินการทันที โดยร่วมกับภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) สศช. ได้จ้างสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ และทีมงาน Prof. Michael E. Porter ทำการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางการยุทธศาสตร์พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย โดยใช้แนวคิดคลัสเตอร์ (Cluster) ซึ่งใช้ Diamond Model ของ Prof. Michael E. Porter เป็นเครื่องมือในการศึกษา ทั้งนี้ การศึกษาได้ใช้ 2 แนวทางควบคู่กัน ได้แก่ Top Down ซึ่งหมายถึงศึกษาจากภาพรวมในระดับประเทศและ Bottom Up ซึ่งหมายถึงศึกษาถึงระดับอุตสาหกรรมโดยมีอุตสาหกรรมที่เป็นกรณีสำหรับศึกษา 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร ยานยนต์ แฟชั่น ซอฟต์แวร์ และท่องเที่ยว

2) ผลการศึกษา

(1) กรอบแนวคิดวิเคราะห์ Diamond Model มองว่า ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 4 ประการที่จะช่วยผลักดันให้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ ได้แก่ เงื่อนไขปัจจัยการผลิต อุตสาหกรรมเชื่อมโยงและสนับสนุน เงื่อนไขความต้องการสินค้า/บริการ และการดำเนินกลยุทธ์ของธุรกิจและบรรยากาศการแข่งขัน

(2) นโยบายและมาตรการระดับมหภาคไม่เพียงพอต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จำเป็นต้องใช้มาตรการและเครื่องมือในระดับจุลภาคเข้ามาสนับสนุน หัวใจของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งเป็นการสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศอย่างยั่งยืน โดยจะต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อให้แรงงานมีการศึกษา พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีศักยภาพในการผลิต ภาคเอกชนจะต้องเพิ่มบทบาทของตัวเอง ซึ่งต้องเน้นการวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า การพัฒนากลุ่มเครือข่ายธุรกิจหรือคลัสเตอร์ (Cluster)

(3) ข้อเสนอประเด็นเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์พบว่า ประเทศไทยยังคงมีจุดอ่อนและอุปสรรคที่สำคัญ ธุรกิจไทยยังพึ่งพาแรงงานขั้นต่ำ ขาดการพัฒนาห่วงโซ่ในการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Chain) จนทำให้การลงทุนในทรัพย์สินที่สามารถให้ผลตอบแทนในระยะยาวอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยสำคัญที่กีดขวางความสามารถในการแข่งขัน คือ กำแพงภาษีระเบียบขั้นตอนทางราชการและการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อก้าวข้ามอุปสรรคดังกล่าวไปสู่เป้าหมายในการเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง Prof. Michael E. Porter เห็นว่ามีประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ 6 ประการ คือ ยกระดับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคลัสเตอร์ ปรับกลยุทธ์ระดับบริษัท ปรับบทบาทภาคธุรกิจและภาครัฐ กระจายอำนาจการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจให้กับภูมิภาค และผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาข้ามพรมแดน

(4) การประเมินวิสัยทัศน์สู่ความเป็นเลิศของ 5 อุตสาหกรรม ประกอบด้วย กลุ่มอุตสาหกรรมซึ่งวิสัยทัศน์ที่ประกาศมีความท้าทายและมีความเป็นไปได้ ได้แก่ ยานยนต์ และท่องเที่ยว กลุ่มอุตสาหกรรมซึ่งวิสัยทัศน์ที่ประกาศมีลักษณะท้าทายมากเกินไปและอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานปัจจุบันและยังต้องมีการพัฒนาอีกมาก ได้แก่ แพชั่น และอาหาร กลุ่มอุตสาหกรรมซึ่งวิสัยทัศน์ที่ประกาศไม่ชี้นำไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ได้แก่ ซอฟต์แวร์

(5) ประเด็นที่ควรมีการดำเนินงานโดยทันที ได้แก่ ยกระดับความเป็นมืออาชีพของบริการภาครัฐ โดยกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ เพิ่มค่าตอบแทนโดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและผลงาน เชื่อมโยงเพื่อลดช่องว่างระหว่างนโยบาย (Top-down) กับการปฏิบัติ (Bottom-up) เพื่อลดคอร์รัปชัน การทำธุรกรรมกับภาครัฐผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อความโปร่งใส ทำให้วัตถุประสงค์ของ

หน่วยงานรัฐบาลชัดเจนและวัดได้ เผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลและมอบหมายภารกิจให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลเฉพาะ เพื่อให้สามารถประสานกิจกรรมระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(6) ข้ออภิปรายและความเห็นของคณะกรรมการ กพข.

(6.1) ในการนำเสนอผลการศึกษา ภายใต้หัวข้อ “Thailand’s Competitiveness: Creating the Foundations for Higher Productivity” ต่อที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรือผู้แทน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง รวม 75 คน เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2546 ณ โรงแรมรีเจนท์ กรุงเทพฯ Prof. Michael E. Porter ได้เน้นย้ำว่าการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับประเทศไทย และเป็นสิ่งที่ต้องลงมือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เป็นที่น่ายินดีที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการขับเคลื่อนไปในแนวทางที่ถูกต้อง แต่จำเป็นที่จะต้องมีการลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บท/แผนงานที่ได้จัดทำไว้อย่างมีบูรณาการ อย่างจริงจังและโดยรวดเร็ว รวมทั้งได้กล่าวเน้นว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานล้วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยมีภาคเอกชนเป็นผู้เล่นหลักที่สำคัญ

(6.2) ที่ประชุมได้มีการอภิปรายและขอความเห็นเพิ่มเติมจาก Prof. Michael E. Porter ในประเด็นที่สำคัญดังนี้ บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและของบริษัท การพัฒนา ICT การพัฒนาคุณภาพของการศึกษา และการเปรียบเทียบประเทศไทยในฐานะไอร์แลนด์ตะวันออก

3) แนวทางดำเนินงานขั้นต่อไป

เมื่อได้รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย ซึ่งมีข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและระดับรายอุตสาหกรรม รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของอุตสาหกรรมและประเทศแล้ว สศช. จะทำการวิเคราะห์และจัดกลุ่มข้อเสนอแนะต่างๆ รวมทั้งมีการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับภาคเอกชนหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการแปลงข้อเสนอในแต่ละส่วนไปสู่แผนปฏิบัติ กำหนดผู้รับผิดชอบและดำเนินการในรายละเอียดต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการฯ (19 พฤษภาคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้รับทราบรายงานผลการสัมมนาโครงการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยร่วมกับ Prof. Michael E. Porter แล้วมีความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) องค์การกลไกผลักดันการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(1.1) เพื่อให้การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยดำเนินการไปได้อย่างเป็นขั้นตอน มีความต่อเนื่องและดำเนินการได้จริง ควรพิจารณาจัดตั้งองค์กร

มหาชนหรือองค์กรอิสระขึ้นเพื่อรับผิดชอบ โดยกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เดิม ทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

รวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้สอดคล้องกับประเด็นนโยบาย 6 ประการที่ Prof. Michael E. Porter เสนอ

อนึ่ง เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรเป็นการสร้างหน่วยราชการใหม่เพิ่มขึ้น การคงอยู่ขององค์กรจึงควรมีระยะเวลาที่เหมาะสมและดำรงอยู่เพียงชั่วคราว ดังนั้นจึงควรมีกองทุนที่ใช้ในการดำเนินงานแทนการตั้งงบประมาณรายปี ทั้งนี้ ความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แน่วแน่และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

(1.2) ในการทำงานร่วมกันของสถาบันภาคเอกชนและรัฐบาลควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะสภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคาร ควรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถควบคุมภาคธุรกิจด้วยกันได้

(1.3) ควรกำหนดกลไก แนวทางการสรรหาและองค์ประกอบของบุคลากรทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับภารกิจของงานอย่างแท้จริง โดยมีคำตอบแทนที่เหมาะสมซึ่ง ดร. อมร จันทรสัมบูรณ์ สามารถให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าว

(2) การศึกษา : มหาวิทยาลัยควรเน้นการผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพแทนการมุ่งเน้นที่ปริมาณ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ และทักษะสามารถปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(3) การพัฒนาคลัสเตอร์หรือข่ายธุรกิจ (Cluster) : ควรดำเนินการในธุรกิจหลักที่มีศักยภาพก่อน แล้วจึงพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุน โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนดูแลรับผิดชอบในด้านมาตรฐานสินค้า ทั้งนี้ต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับภาคธุรกิจว่า หัวใจของการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายธุรกิจ คือ การแข่งขันในระบบตลาด

(4) การตลาด : การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันนั้น ประเทศไทยควรใช้ข้อได้เปรียบด้านตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของประเทศและความคล่องตัวทางด้านวัฒนธรรมของคนในภูมิภาคนี้ชักชวนกลุ่มประเทศในอาเซียนทั้ง 10 ประเทศรวมกลุ่มกันทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างตลาดของตนเอง ซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่เพราะมีประชากรจำนวน 2 เท่าของประเทศสหรัฐอเมริกา

(5) กฎหมาย : ควรมีการปรับปรุงกฎหมายทั้งในประเด็นของการเพิ่มเติมและผ่อนคลายกฎระเบียบ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(6) การท่องเที่ยว : เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ แต่ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรเป็นแหล่งท่องเที่ยวของภาครัฐและเอกชนขาดการจัดการที่ดี ปัจจุบันมีแนวโน้มที่เลวร้ายลง ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีแหล่งท่องเที่ยวใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางทะเล ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น จึงควรให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในชั้นปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อรักษาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีอยู่เดิมให้มีศักยภาพต่อไป

(7) ความสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน : การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการเพิ่ม Productivity จะต้องไม่ขัดแย้งกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน (High Sustainable Development)

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. รับความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.3 ทูทางสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอ (ร่าง) กรอบแนวคิดการพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ก.สศช.) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

1) หลักการและเหตุผล

(1) การพัฒนาที่ผ่านมา ประเทศไทยอาศัยแรงงานราคาถูกและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เหลือเฟือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา ถึงแม้ว่าจะประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าสนใจในระดับหนึ่ง แต่ทำให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างหลายเรื่อง ซึ่งสะท้อนออกมาชัดเจนจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้หลายฝ่ายมีการทบทวนแนวทางการพัฒนาใหม่และส่วนหนึ่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของทุนทางสังคม (Social Capital) ในการเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่ดีในการพัฒนาประเทศภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

(2) สศช. ได้ปรับโครงสร้างและบทบาทขององค์กรเพื่อการเป็น Economic and Social Intelligence Agency โดยกำหนดวาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การสร้างเศรษฐกิจฐานราก ทุนทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานพัฒนาประเทศให้ก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มีสมรรถนะสูงได้อย่างเหมาะสมและช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ให้ดีขึ้นโดยถ้วนหน้า เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด

(3) เนื่องจากทุนทางสังคมเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นปัจจัย/เครื่องมือ ในกระบวนการพัฒนาทุกด้าน ประกอบกับเกี่ยวข้องกับภาคีการพัฒนาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันหลายประเด็นของเรื่องนี้ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ไม่มีผู้รับผิดชอบและขาดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบแนวคิดหลัก (Conceptual Framework) ในการพัฒนาทุนทางสังคมและวิธีการทำงานของ สศช. ให้ชัดเจนต่อการนำไปดำเนินการในขั้นต่อไป

2) สรุปสาระสำคัญ

(1) ทุนทางสังคม คือ การรวมตัวของคนที่มีคุณภาพเพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมบนพื้นฐานความไว้วางใจ ความผูกพันและวัฒนธรรม และเป็นผลรวมของสิ่งดีงามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและการต่อยอด เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนรวมให้ดีขึ้น

(2) ผลจากการประเมินทุนทางสังคมที่มีอยู่ของประเทศไทยซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบัน และทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม ในเบื้องต้น พบว่า ทุนมนุษย์มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทุนที่เป็นสถาบัน พบว่า สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนาและองค์กรชุมชนมีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพคนและสังคม และเป็นแหล่งที่สะสมองค์ความรู้ ภูมิปัญญา ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนและธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาสังคมมากขึ้น ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม มีความหลากหลายและผสมผสานอยู่ในวิถีชีวิต

ซึ่งบางเรื่องสามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนาได้ดี ในขณะเดียวกัน อาจนำไปสู่การสร้างระบบอุปถัมภ์ และปัญหาคอร์รัปชันได้ ขณะที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ขาดการจัดการที่ชัดเจน ทำให้ขาดพลังและนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ค่านิยม ระบบคุณค่าและพฤติกรรมของคนในสังคมบางเรื่องอาจเป็นผลเสียต่อการพัฒนา

(3) เมื่อพิจารณาสถานการณ์และเงื่อนไขที่จะมีผลต่อการพัฒนาทุนทางสังคมในอนาคต พบว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันควบคู่กับการสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจฐานราก รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการนำทุนทางสังคมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนามากขึ้น

(4) ในการดำเนินงานพัฒนาทุนทางสังคมนั้น มีการกำหนดกรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้ ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของผู้บริหาร/ผู้วางแผน โดยคำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ต้องมุ่งไปที่การรักษา ต่อยอด พัฒนาทุนทางสังคมที่ดีอยู่แล้ว ผสมผสานทุนที่ดีที่มีอยู่ เข้ากับทุนดีที่เกิดขึ้นใหม่อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ควบคู่กับลดค่านิยมหรือพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และสร้างทุนทางสังคมใหม่ ๆ ขึ้นมา

ในการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม ต้องมีความสมดุลระหว่างการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่กับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในทางปฏิบัติ ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยมีกลยุทธ์ที่เหมาะสม ตั้งแต่การระดมความคิดจากนักคิด การสร้างเครือข่ายในทุกสาขาอาชีพในลักษณะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) การสร้างสภาพแวดล้อมให้ทุนทางสังคมเจริญงอกงามและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาได้ รวมทั้งการณรงค์สร้างจิตสำนึกให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญ/ความจำเป็นในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม

(5) ตัวอย่างของแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมทั้ง 3 ประเภท มีดังนี้
ทุนมนุษย์ เน้นการสร้างทักษะในเรื่องการคิดวิเคราะห์บนหลักของเหตุผล การมีทักษะในการดำรงชีวิตและการทำงานในโลกยุคใหม่ เช่น การทำงานเป็นทีม ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม รวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีการประสานใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทุนที่เป็นสถาบัน เร่งสร้างค่านิยมให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันหลักของประเทศ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาสถาบันต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งเพื่อเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม เน้นการนำกระบวนการทางวิทยาศาสตร์มาต่อยอดสร้างมูลค่าเพิ่ม ภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนการรวมกลุ่มและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรการจูงใจและลงโทษเพื่อลดค่านิยมและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

3) แนวทางการดำเนินงาน

(1) การระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งในระดับชาติและระดับภาค รวมทั้งการจัดประชุม/เสวนาโต๊ะกลมในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(2) การนำเสนอ “(ร่าง) กรอบแนวคิดการพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” สู่การพิจารณาในการประชุมร่วมระหว่างคณะรัฐมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดกลไกการทำงานในรายละเอียดต่อไป

(3) การประมวล สังเคราะห์สร้างองค์ความรู้และการศึกษาวิจัย รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดและระบบการติดตามประเมินผลทุนทางสังคม

(4) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง และสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากภาคีต่างๆ ในการแปลงสู่การปฏิบัติ

ความเห็นคณะกรรมการฯ (18 พฤศจิกายน 2545)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องทุนทางสังคมแล้ว เห็นด้วยกับกรอบแนวคิดการพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามข้อเสนอของ สศช. และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

(1) ควรพัฒนาสถาบันต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาทุนทางสังคมซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

(2) ประเทศไทยมีทุนทางสังคมที่มีคุณค่ามากมายที่สามารถนำไปพัฒนาให้ยั่งยืนได้ การพัฒนาทุนทางสังคมให้เห็นผลเป็นรูปธรรมควรดำเนินการเป็นขั้นตอน แบ่งเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยเลือกดำเนินการในเรื่องหลัก ๆ (Core Activities) ที่สามารถพัฒนาให้เห็นผลได้ในระยะสั้นก่อน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนพลังของชาติ โดยร่วมมือกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนานโยบายสังคมอยู่แล้ว รวมทั้งใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่สู่สาธารณชนทั้งในด้านการส่งเสริมพัฒนาทุนทางสังคม และปรับลดค่านิยมที่ไม่ดีลง

(3) การพัฒนาทุนทางสังคมควรเริ่มต้นที่การพัฒนาและสร้างพื้นฐานที่ดีแก่เด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อให้การดำเนินการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจว่าวัฒนธรรมมีขอบเขตที่กว้างและสามารถปรับเปลี่ยนได้

(4) การปรับเปลี่ยนค่านิยมของคนไทยที่ไม่เหมาะสมและไม่สร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่เดียวกันการส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดี ย่อมสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสามารถพัฒนาให้ยั่งยืนได้ การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีแนวร่วมทางความคิดเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โดย สศช. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงศึกษาธิการควรร่วมกันเป็นผู้รับผิดชอบผลักดันแนวคิดในเรื่องการพัฒนาทุนทางสังคมไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

1.4 ประมาณการความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอ เรื่อง ประมาณการความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบวงเงินงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคม การจัดลำดับ

ความสำคัญและการพิจารณาบททวนแผนงาน/โครงการ รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อ สศช. จะได้ประสานกับสำนักงานประมาณและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ต่อไป

สาระสำคัญ

1) ภาระงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ด้านการพัฒนาคนและสังคม จากการจัดสรรงบประมาณแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พบว่า งบพัฒนาคนและสังคมส่วนใหญ่เป็นเรื่องการศึกษาและสาธารณสุข คือ คิดเป็นร้อยละ 32.2 ของงบประมาณรายจ่าย และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกมากเมื่อคำนึงถึงภาระผูกพันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล (ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายเร่งด่วนและนโยบายปกติ) โดยในเบื้องต้นได้มีการประมาณการความต้องการงบประมาณสำหรับการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคไว้ ดังนี้

(1) การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ประมาณการโดยใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับการศึกษาต่างๆ (ตาม กระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) สรุปได้ว่า งบการจัดสรรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำนวน 794,833 ล้านบาท ช่วงปี 2547-2549 จำนวน 504,301 ล้านบาท ในขณะที่ความต้องการงบด้านการศึกษาเบื้องต้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประมาณ 1,422,283.20 ล้านบาท ช่วงปี 2547-2549 ประมาณ 1,002,900 ล้านบาท

(2) โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ประมาณการเบื้องต้น โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ครอบคลุมประชากรร้อยละ 46 ค่าใช้จ่ายต่อหัว 1,202 บาท/ปี (ไม่รวมกรณียาต้านไวรัสเอดส์และการฟอกไต) ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ต้องการงบประมาณ 295,493.0 ล้านบาท ปี 2547-2549 ต้องการงบประมาณ 184,675.2 ล้านบาท (กรณี 1,414 บาท/คน/ปี เพิ่มเป็น 195,132.0 ล้านบาท) ขณะที่ประมาณความต้องการงบสาธารณสุขเบื้องต้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประมาณ 539,937.7 ล้านบาท ช่วงปี 2547-2549 ประมาณ 355,000 ล้านบาท

2) สมมติฐานในกรอบงบประมาณ

(1) งบประมาณรายจ่ายของประเทศแต่ละปีเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 (เพิ่ม 4-5% ต่อปี) ปี 2547-2549 ความต้องการงบประมาณ ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำนวน 5,307,900 ล้านบาท ช่วงปี 2547-2549 จำนวน 3,285,000 ล้านบาท กรณีที่ 2 (เพิ่ม 5-7% ต่อปี) ปี 2547-2549 ความต้องการงบประมาณ ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำนวน 5,422,900 ล้านบาท ช่วงปี 2547-2549 จำนวน 3,400,000 ล้านบาท

(2) แนวโน้มความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมจะเพิ่มขึ้นสูงมาก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-10 ทั้งด้านงบรวมและงบเฉพาะเรื่อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ระบุเรื่องการพัฒนาคนและสังคม การคุ้มครองสิทธิของประชาชน รวมทั้งนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญลำดับสูงต่อการพัฒนาคน

3) แนวโน้มความต้องการงบประมาณเพื่อพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง : ประมาณการขั้นต่ำ

ให้สัดส่วนงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมต้องประมาณส่วนรวมใกล้เคียงกับสัดส่วนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คือร้อยละ 40 พบว่า งบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคม ประมาณ 2,123,160-2,169,160 ล้านบาท ซึ่งค่อนข้างต่ำ งบด้านการศึกษา ประมาณ 1,305,740.4-1,334,033.4 ล้านบาท และงบสาธารณสุข (สุขภาพ) ประมาณ 403,400.4-412,140.4 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอ เพราะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายตามข้อผูกพันต่าง ๆ สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม 3-4% งบประมาณด้านศึกษาและสาธารณสุข จะอยู่ในระดับ 1,709,143.8 ล้านบาท ในขณะที่การขยายการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี และ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค จะต้องการงบประมาณ 1,100,000 ล้านบาท จะเหลือวงเงินสำหรับเรื่องอื่นๆ เพียง 600,000 ล้านบาท ที่สำคัญที่สุดคือจะไม่มียกงบประมาณสำหรับการปรับปรุงคุณภาพ รวมทั้งการเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่มีความจำเป็น-ความสำคัญสูง

กรณีที่สอง : ประมาณการขั้นกลาง

(1) ในการประมาณการมีสมมุติฐาน ดังนี้ ใช้งบประจำ และโครงการต่อเนื่องเพิ่มในอัตรา/ระดับที่ใกล้เคียงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ยังไม่มีการทบทวนนโยบายและแผนงานโครงการต่าง ๆ เน้นการจัดสรรงบประมาณให้งานที่เป็นไปตามข้อผูกพันอย่างพอเพียงตามรัฐธรรมนูญ, นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้แก่ การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้ครอบคลุมเด็กในกลุ่มอายุทุกคน การดูแลสุขภาพและป้องกันโรค การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับ การพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาทักษะฝีมือทั้งในระบบและนอกระบบ การศึกษา การศึกษาวิจัย ถ่ายทอดเทคโนโลยี/บริการทางวิชาการต่อสังคม การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและการเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค รวมทั้งความจำเป็นต้องจัดสรรงบลงทุน-งบดำเนินงาน ให้หน่วยงานที่ตั้งใหม่เนื่องจากการปรับโครงสร้างกระทรวง กรมใหม่ และให้กับกิจกรรมที่มีส่วนสนับสนุนงานตามนโยบายรัฐบาลและตามแผนอย่างเพียงพอด้วย

(2) ผลการประมาณการ (กรณีที่ 2) แนวโน้มความต้องการงบประมาณเพื่อการพัฒนาคนและสังคม (เบื้องต้น) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จะตกประมาณ 2,472,656.2

ล้านบาท หรือร้อยละ 45.6 กรณีงบประมาณรายจ่าย 5,422,900 ล้านบาท โดยงบด้านการศึกษาจะคิดเป็นร้อยละ 25.9-26.8 ของงบประมาณ (เทียบกับในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 24.6) และงบสาธารณสุข คิดเป็นร้อยละ 9.8-10.2 ของงบประมาณ (เทียบกับในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 7.6)

(3) แนวโน้มความต้องการงบประมาณ ในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีการจัดสรรงบประมาณด้านคนและสังคมไปแล้ว 770,135.7 ล้านบาท ร้อยละ 38.1 ของงบประมาณ (เป็นด้านการศึกษา 419,383.2 ล้านบาท, ด้านสุขภาพ 184,934.7 ล้านบาท, อื่นๆ 165,817.8 ล้านบาท)

เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วนที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2547-2549) จะปรากฏว่า แนวโน้มของตัวเลขความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมจะตกประมาณ 1,701,520.0 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 50.0 (ในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 40) ของงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบด้านการศึกษา จะตกประมาณ 29.5 ของงบประมาณ (เทียบกับในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 24.6) และงบด้านสุขภาพ/สาธารณสุข ประมาณร้อยละ 10.4 (เทียบกับในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 7.6)

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความเป็นไปได้แล้ว สรุปได้ว่าไม่สามารถจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมให้เป็นไปตามแนวโน้ม-ความต้องการข้างต้นได้ เพราะในทางปฏิบัติมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามข้อผูกพันอื่น ๆ อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชำระหนี้เงินกู้ทั้งในและต่างประเทศ, การแก้ไขปัญหาความยากจน, การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, การฟื้นฟูเศรษฐกิจ ฯลฯ

4) ข้อเสนอแนะ เพื่อที่จะให้งานด้านพัฒนาคนและสังคมในเรื่องสำคัญ ๆ ได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างพอเพียง (ภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด) ในเบื้องต้นมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

(1) จากแนวโน้มความต้องการงบประมาณด้านคนและสังคม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เบื้องต้น เสนอให้กำหนดกรอบวงเงินด้านคนและสังคม ช่วงปี 2547-2549 ประมาณ 1,600,000 ล้านบาท มาจากงบประมาณแผ่นดินประมาณ 1,500,000-1,550,000 ล้านบาท (หรือประมาณ 44-45.6% ของงบประมาณรายจ่าย) ที่เหลือมาจากเงินกู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการปรับค่าบริการทางสังคมให้สะท้อนต้นทุนมากขึ้น

(2) จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน-โครงการเรื่องที่จำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การปฏิรูปการศึกษา การสร้างหลักประกันสุขภาพ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคทั้งการป้องกันและบำบัด โดยเฉพาะกลุ่มยากจนและด้อยโอกาสและการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมที่สำคัญ ๆ เช่น ยาเสพติด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคการผลิตและพัฒนากำลังคนในสาขาที่มีความจำเป็นให้สอดคล้องกับสนับสุนนวาระแห่งชาติทั้ง 4 ด้าน และความต้องการ

ของสังคม ทั้งนี้ ให้มีการบูรณาการแผนงาน-โครงการ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ควบคู่กับการปรับ การบริหารจัดการ/พัฒนากลไกต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคีการพัฒนาต่างๆ มีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานมากขึ้น (สร้างสิ่งจูงใจและลด/ขจัดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรค)

(3) ทบทวนแผนงานโครงการที่ล้าสมัย หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับ นโยบาย/แผน โดยยกเลิก/ชะลอ/ตัดทอน เช่น การจัดตั้ง/ขยาย สถาบันการศึกษา ในรูปแบบ ต่าง ๆ ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน การเกลี้ยอัตราครู-อาจารย์ และบุคลากรประเภทต่างๆ และ ทบทวนนโยบายและการดำเนินงานกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงกลุ่ม เป้าหมายที่แท้จริง

(4) การขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เน้นการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ที่ยากจน-ด้อยโอกาส โดยมีมาตรการพิเศษเฉพาะกลุ่ม เช่น การให้ทุนการศึกษา, การกู้ยืมเพื่อ การศึกษา, การบริการรับ-ส่ง/สนับสนุนค่าพาหนะเดินทาง ฯลฯ

(5) โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งดำเนินการ ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงเสนอให้เน้นการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ยากจน-ด้อยโอกาสและคนพิการ และมีมาตรการพิเศษเฉพาะกลุ่ม และเร่งติดตามประเมินผล และศึกษาวิจัย เกี่ยวกับผลกระทบ ต่าง ๆ ทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม ทั้งด้านกลุ่มเป้าหมาย ต้นทุน (เพื่อเชื่อมโยงสู่การปรับค่าใช้จ่ายต่อหัวและการคิดค่าบริการ) ตลอดจนประเภทและระดับการ ให้บริการ

ความเห็นคณะกรรมการฯ (18 พฤศจิกายน 2545)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่อง ประมาณการความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคน และสังคมฯ แล้ว เห็นชอบกับแนวทางการจัดลำดับความสำคัญและการพิจารณาทบทวนแผนงาน / โครงการ และข้อเสนอเกี่ยวกับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบเงินงบประมาณด้านการพัฒนา คนและสังคม ดังนี้

(1) ในการประมาณความต้องการงบประมาณด้านการศึกษา ควรให้ความสำคัญกับ งบประมาณที่ต้องใช้เพื่อการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งการทบทวนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้การประมาณการครอบคลุมรายการสำคัญครบถ้วน นอกจากนี้ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีการ จัดตั้งสถานศึกษาใหม่และการขยายวิทยาเขตไปในส่วนภูมิภาคจำนวนมาก หากไม่มีนโยบายที่ชัดเจน และการปรับปรุงการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพแล้วจะเป็นภาระต่องบประมาณของรัฐมากขึ้น เรื่อย ๆ

(2) การลงทุนด้านการพัฒนาคนและสังคมควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้าน คุณภาพมากกว่าปริมาณ และควรมีการทบทวนกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน โดยเน้นกลุ่มผู้ยากจน

ผู้ด้อยโอกาสเป็นลำดับแรกเพื่อให้มีงบประมาณเหลือพอสำหรับการปรับปรุงด้านคุณภาพและ
สำหรับ

โครงการใหม่ที่มีลำดับความสำคัญสูง รวมทั้งควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม
ดำเนินการด้านการพัฒนาคนและสังคมมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณภาครัฐลง

(3) ควรพิจารณาปรับวิธีการประมาณกรอบงบประมาณในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
ใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เน้นเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์เป็นหลัก หรือระบบ
งบประมาณฐานศูนย์ ซึ่งอาจจะทำให้กรอบงบประมาณลดลงจากที่ประมาณการไว้

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. รับความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปพิจารณาปรับปรุงประมาณการ
ความต้องการงบประมาณด้านการพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-
2549) และประสานกับสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสร
งบประมาณ และจัดทำแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ต่อไป

1.5 (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

เสนอพิจารณาครั้งที่ 1

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอ (ร่าง)
แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ต่อ
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อ
นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำ
แผนปฏิบัติการ และให้สำนักงบประมาณใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้แต่งตั้ง
คณะทำงานร่างทิศทางการนโยบายประชากรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ขึ้น
เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2545 ทำหน้าที่ในการร่างทิศทางการดำเนินงานด้านนโยบายประชากรใน
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คณะทำงานฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2545 มีความเห็นว่า
ควรจัดทำเป็นร่างแผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-
2549) ซึ่งได้มีการประชุมเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ทั้งการประชุมเชิงปฏิบัติการ และการสัมมนาระดม
ความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

2) (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ประกอบด้วย 5 บทหลัก ได้แก่

บทที่ 1 สถานการณ์และปัญหาประชากร

ประชากรไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุที่เป็นผลจากการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้สัดส่วนประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ประชากรวัยแรงงาน (15-59 ปี) มีแนวโน้มที่จะเพิ่มต่อไปอีกระยะหนึ่ง และประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ การกระจายตัวประชากรมีความแตกต่างกันในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ที่อยู่ต่ำกว่าระดับทดแทน (replacement level) เป็นปัญหาประชากรที่สำคัญ อัตราเจริญพันธุ์รวม หมายถึง จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยต่อสตรี 1 คน ซึ่งในปี 2543 ในระดับประเทศมีเพียง 1.82 ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์ที่ต่ำกว่าระดับทดแทนจะทำให้ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนลดลงและประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วน

สูงมากขึ้น การพัฒนาคุณภาพประชากรไทยจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณภาพพื้นฐานให้มั่นคงสามารถเผชิญสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ในสังคมยุคปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันแต่ประชากรไทยยังมีปัญหาทั้งในด้านการดูแลสุขภาพพื้นฐานยังไม่เพียงพอ การเรียนรู้ที่นำไปสู่การดำเนินชีวิตที่เหมาะสมยังมีน้อย และการพัฒนาทักษะพื้นฐานที่นำไปสู่การประกอบอาชีพในอนาคตยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้การกระจุกตัวของประชากรในบางพื้นที่ทำให้การจัดบริการด้านต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการ อีกทั้งการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทยในบางอาชีพก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

บทที่ 2 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด

(1) จุดแข็งและโอกาส ได้แก่ การกำหนดนโยบายประชากรมีความชัดเจนมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 หน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถดำเนินงานด้านประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จอย่างมากในงานวางแผนครอบครัว สามารถสร้างความร่วมมือทั้งในและนอกประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การลดลงของประชากรวัยเด็กทำให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มการพัฒนาคุณภาพประชากรให้ดียิ่งขึ้นได้ และการที่ประชากรวัยแรงงานยังมีสัดส่วนสูงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและส่งเสริมการออมภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับครัวเรือน

(2) จุดอ่อนและข้อจำกัด ได้แก่ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้การพัฒนาประชากรระยะต่อไปอาจต้องเผชิญกับการมีทรัพยากรที่จำกัดในการดำเนินงาน กฎระเบียบหลายเรื่องยังไม่เอื้อต่อการรักษาภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง แรงงานไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ขาดทักษะ ความรู้และความเข้าใจในการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง การเตรียมรับสถานการณ์ที่ประเทศจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุยังมีน้อย ขณะที่วิกฤตเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดที่มี

ผลกระทบต่อการมีบุตรและการเว้นช่วงการมีบุตร และการที่ผู้หญิงไทยมีสัดส่วนที่เป็นโสดสูงขึ้น ทำให้การรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทนทำได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ข้อมูลประชากรบางด้านยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

บทที่ 3 วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

(1) วิสัยทัศน์ “ประชากรไทยใน 20 ปีข้างหน้า มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความเป็นอยู่ที่เหมาะสม โดยมีอัตราเพิ่มประชากร โครงสร้างและการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม มีอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดี มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง มีทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ มีการใช้และรักษาทรัพยากรที่พอเหมาะทั้งในเขตเมืองและชนบท เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

(2) วัตถุประสงค์ เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ข้างต้นการพัฒนาประชากรในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เห็นควรกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ ดังนี้

(2.1) เพื่อรักษาโครงสร้างประชากรให้เหมาะสม มีประชากรวัยแรงงานเพียงพอที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ และสามารถรับภาระเลี้ยงดูผู้ที่พึ่งตนเองไม่ได้ ทั้งเด็กและผู้สูงอายุ รวมทั้งเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพประชากร

(2.2) เพื่อพัฒนาคุณภาพประชากรให้มีอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดี มีการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีสถาบันครอบครัวเป็นฐานหลักในการปูพื้นฐานชีวิต มีการพัฒนาทักษะฝีมือและเพิ่มพูนความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2.3) เพื่อให้การกระจายตัวประชากรเป็นไปอย่างเหมาะสม เกิดความสมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากรในมิติทางกายภาพและทางสังคม และสิ่งแวดล้อม

(3) เป้าหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงกำหนดเป้าหมายในปี 2549 ไว้ 3 ประการ ดังนี้ 1) รักษาอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน 2) ประชากรทุกกลุ่มวัยมีอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดีอย่างน้อยร้อยละ 80 ของเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดในแต่ละพื้นที่ 3) ลดอัตราการย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทไปสู่เขตเมือง

บทที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากร

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายข้างต้น เห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากรที่สำคัญไว้ 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ การรักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน การพัฒนาคุณภาพพื้นฐานประชากร การส่งเสริมการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม การพัฒนาระบบข้อมูล การศึกษาวิจัย และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและระหว่างประเทศ

บทที่ 5 แนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อให้ยุทธศาสตร์และแนวทางต่างๆ ของแผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ จึงได้กำหนดขั้นตอนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติไว้ ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การชี้แจงสร้างความเข้าใจในเนื้อหาสาระของแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขั้นตอนที่ 2 การจัดองค์กร โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชากรระดับชาติขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการ เป็นกลไกทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทฯ และจัดทำประเมินผลภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง ขั้นตอนที่ 3 การสอดแทรกแนวทางการดำเนินงานด้านประชากรไว้ในแผนปฏิบัติการกระทรวงหรือหน่วยงานในส่วนกลาง ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับพื้นที่ ขั้นตอนที่ 5 การติดตามประเมินผล และขั้นตอนที่ 6 การกำหนดเครื่องชี้วัดผลสัมฤทธิ์

3) ความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทอื่น ๆ

(1) จะช่วยสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในส่วนเป้าหมายรวมด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ต้องการให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุล และขนาดครอบครัวที่เหมาะสม

(2) สามารถนำไปเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แผนพัฒนาแรงงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้การพัฒนาประชากรโดยรวมดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความเห็นคณะกรรมการฯ (24 กุมภาพันธ์ 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณา (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แล้ว มีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

(1) ควรพิจารณาวิธีการแก้ปัญหาประชากรในแนวทางใหม่ แทนนโยบายการเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อรักษาภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นเรื่องการพัฒนาคุณภาพของประชากรและการใช้เทคโนโลยีที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตต่อคนของประชากรทั้งผู้สูงอายุและผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานให้สามารถรับภาระเลี้ยงดูผู้ที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้มากกว่าในปัจจุบัน

(2) รัฐควรมีนโยบายที่จะดำเนินการเรื่องระบบประกันสังคมและระบบบริการ

สาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากร เพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต หลังเกษียณอายุของประชากรวัยแรงงานในปัจจุบัน ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดในอีก 20 ปีข้างหน้า เพื่อมิให้เป็นภาระทางการคลังของรัฐในอนาคต

(3) เห็นควรให้ สศช. ทำการศึกษา ทบทวนความถูกต้องของตัวเลขอัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศ และเทคนิควิธีการพยากรณ์จำนวนประชากรอีกครั้ง ก่อนที่จะใช้เป็นข้อมูลการวางแผนพัฒนาประชากร

(4) นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า เมื่อนักประชากรศาสตร์ไม่สามารถกำหนดสัดส่วนกลุ่มประชากรในอุดมคติที่แสดงว่าสัดส่วนประชากรวัยแรงงานที่เหมาะสมที่จะสามารถรับภาระดูแลประชากรวัยเด็กและประชากรวัยสูงอายุได้ควรเป็นเท่าใด ประกอบกับปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนไปจากอดีตมาก ดังนั้น การกำหนดอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศจึงเป็นไปได้ยาก

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ไปพิจารณาดำเนินการ ทบทวน (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แล้วนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาอีกครั้ง

เสนอพิจารณา ครั้งที่ 2

สศช. ได้นัดประชุมคณะทำงานฯ ซึ่งเป็นผู้จัดทำ (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรฯ ดังกล่าว เพื่อร่วมกันพิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 ในเรื่องอัตราเจริญพันธุ์และสัดส่วนประชากรที่เหมาะสม การพัฒนาคุณภาพของประชากร นโยบายประกันสังคม และการศึกษาทบทวนความถูกต้องของตัวเลขอัตราเจริญพันธุ์รวม (TFR) ซึ่งที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้พิจารณาแล้ว มีข้อชี้แจงและปรับปรุง (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรฯ เสนอคณะกรรมการฯ พิจารณา ดังนี้

1) ความเห็นเกี่ยวกับอัตราเจริญพันธุ์และสัดส่วนประชากรที่เหมาะสม

(1) แผนแม่บทฯ นี้ไม่มีนโยบายที่จะเพิ่มประชากรแต่อย่างใด แต่ต้องการที่จะรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้เท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งมีอัตราเจริญพันธุ์อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับทดแทน แต่จำนวนประชากรยังคงเพิ่มขึ้น และจะยังไม่ลดลงในช่วง 40-50 ปีข้างหน้า ปัจจุบันสัดส่วนประชากรวัยแรงงานยังคงสูงอยู่ ตามหลักวิชาการถือว่าเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเรียก

ช่วงเวลานี้ว่าเป็นช่วงของการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend) เป็นช่วงที่ประชากรวัยแรงงานยังมีสัดส่วนสูง ประชากรวัยเด็กลดลง ขณะที่ประชากรวัยสูงอายุเพิ่มเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้อัตราการพึ่งพิงต่ำ ทำให้ประชากรวัยแรงงานซึ่งมีสัดส่วนสูงอยู่สามารถเพิ่มผลผลิต และดูแลเด็กและผู้สูงอายุได้อย่างไม่เป็นภาระแต่ประการใด จากเหตุผลดังกล่าว แผนแม่บทฯ นี้ จึงให้ความสำคัญต่อการรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (1.8) ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อมุงรักษาช่วงเวลาปันผลทางประชากรให้นานที่สุด

(2) ขนาดและโครงสร้างประชากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยนับว่าอยู่ในสภาพที่เหมาะสมและควรจะพยายามรักษา/ชะลอไว้ให้นานเท่าที่จะทำได้ จึงจะส่งผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จากข้อมูลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568 พบว่าสัดส่วนประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62.2 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 67.0 ในปี 2553 แล้วจะลดลงเป็นร้อยละ 62.0 ในปี 2568 โดยอัตราส่วนการพึ่งพิงจะลดลงจากที่ประชากรวัยแรงงาน 100 คน ต้องดูแลเด็กและผู้สูงอายุ 83 คน ในปี 2523 เป็นดูแลเพียง 49 คน ในปี 2553 และหลังจากนั้นจะเริ่มสูงขึ้นอีกครั้ง

2) ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของประชากร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาคุณภาพประชากรโดยมีการจัดทำแผนเฉพาะด้านขึ้นหลายแผน ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน แผนแม่บทฯ นี้จึงเน้นเฉพาะการพัฒนาคุณภาพประชากรที่มีได้ระบุไว้ในแผนเฉพาะด้านฉบับอื่นๆ

3) ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายประกันสังคม ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเรื่องนี้ไว้ในแผนประกันสังคม แผนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน

4) ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาทบทวนความถูกต้องของตัวเลขอัตราเจริญพันธุ์รวม (TFR) ในการทำสำมะโนประชากรทุก 10 ปี ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จะได้ข้อมูลอัตราเจริญพันธุ์รวมที่เป็นตัวชี้ให้เห็นว่า สตรีหนึ่งคนมีบุตรโดยเฉลี่ยเป็นจำนวนเท่าใด ในสำมะโนประชากรปี 2543 พบว่า TFR เป็น 1.82 ซึ่งใกล้เคียงกับผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและครอบครัวในประเทศไทย โดยวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี 2544 ที่พบว่า TFR เป็น 1.86 นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของประชากรในช่วงเวลาระหว่างสำมะโนประชากรแต่ละครั้ง ดังนั้น จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่า ข้อมูล TFR ที่ได้จากสำมะโนประชากรปี 2543 สอดคล้องกับข้อมูล TFR ที่ได้จากการสำรวจหลายแหล่ง

5) สำนักงานฯ ได้ปรับปรุง (ร่าง) แผนแม่บทฯ ตามความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ โดยปรับเป้าหมายในบทที่ 3 จากเดิม “รักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน” เป็น “รักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่า 1.8” และปรับยุทธศาสตร์ใน

บทที่ 4 จากเดิม “การรักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน” เป็น “การรักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่า 1.8”

ความเห็นคณะกรรมการฯ (21 กรกฎาคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณา (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ฉบับปรับปรุงแล้ว เห็นชอบการปรับปรุง (ร่าง) แผนแม่บทฯ ตามที่ สศช. เสนอ

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. นำ (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ฉบับปรับปรุงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และให้สำนักงานประมาณใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป

ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานประมาณพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

(1) (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรฯ ดังกล่าว จะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และได้กำหนดสภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน มีเป้าหมายเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิต โดยให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุล มีขนาดครอบครัวที่เหมาะสมโดยรักษาภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง ประชากรมีสุขภาพดีทั้งทางร่างกาย จิตใจและสังคม รวมทั้งมีการส่งเสริมการกระจายประชากรให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากรทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวจะเป็นแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและความคุ้มครองทางสังคมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

(2) ส่วนราชการด้านสาธารณสุขและแรงงาน ควรกำหนดโครงการอยู่ภายในกรอบของแผนแม่บทฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ซึ่งน่าจะไม่มีปัญหาในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนแม่บทฯ

(3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะได้ใช้แผนแม่บทเป็นกรอบโดยในด้านแรงงานจะได้นำรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณมาประกอบการพิจารณาเป็นภาพรวมของแผนงานด้วย

มติคณะรัฐมนตรี (7 ตุลาคม 2546)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 อนุมัติ (ร่าง) แผนแม่บทการพัฒนาประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2545-2549) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการและให้สำนักงานประมาณใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อไป ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ ทั้งนี้ให้ สศช. รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

(1) การกำหนดเป้าหมายประชากรหนึ่งของ (ร่าง) แผนแม่บทฯ ที่จะรักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่า 1.8 นั้น ควรมีรายละเอียดของเหตุผล ความจำเป็น ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการรองรับและสนับสนุนการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน

(2) เพื่อให้ (ร่าง) แผนแม่บทฯ สามารถแปลงผลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม สศช. ควรเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่สมควรจะดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

(3) การเก็บรวมข้อมูลประชากรในวัยเจริญพันธุ์นอกจากจะจำแนกตามพื้นที่แล้ว สศช. ควรเก็บข้อมูลในลักษณะที่จำแนกตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio-Economic Survey) ด้วย เพื่อสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจหรือดำเนินการแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมว่า ควรดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือสนับสนุนส่งเสริมประชากรกลุ่มใด อย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประชากรที่กำหนดขึ้น โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวนี้ สศช. อาจประสานและขอความร่วมมือจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในการดำเนินการต่อไปได้

1.6 กลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปีงบประมาณ 2546-2547

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน” วันที่ 6 มิถุนายน 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามกรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส การจัดการทรัพยากร

ธรรมชาติ และการปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยที่ประชุมมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ต้องเน้นให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตนเอง ต้องแก้ไขปัญหาให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย และเพิ่มบทบาทภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ รวมทั้งปรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐจากการสั่งการ ควบคุม กำกับ มาเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ภาคชุมชน

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 ได้ให้ความเห็นชอบมติคณะกรรมการ กนภ. ในการประชุมเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ควรมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้ชัดเจน ให้ สศช. ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหายากจน และมอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยประสานภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและแก้ไขปัญหาความยากจน

3) ข้อเท็จจริง

(1) จากการศึกษาวิเคราะห์รายจ่ายงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหายากจนช่วงปี 2543-2546 พบว่า รายจ่ายงบประมาณที่ภาครัฐให้การสนับสนุนนั้นเพียงพอสำหรับแก้ไขปัญหายากจนของประเทศ แต่ต้องบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลที่ตรงต่อกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และตรงกับสาเหตุของความยากจนมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่า การกระจายทรัพยากรมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค และการจัดสรรทรัพยากรยังไม่สมดุลกับสถานการณ์ความยากจน รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อการแก้ไขปัญหายากจนยังมีลักษณะแยกส่วนและขาดกลไกกลางในการประสานงาน ทำให้การแก้ไขปัญหายากจนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน การมีเป้าประสงค์ร่วม และมีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมและพื้นที่ดำเนินงานร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการแก้ไขปัญหายากจน ดังนั้น สศช. ได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่างๆ ร่วมกันจัดทำกลยุทธ์การจัดการปัญหายากจนในปีงบประมาณ 2546-2547 ซึ่งประกอบด้วย แนวทางการจัดการรายจ่ายงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหายากจนพร้อมด้วยข้อเสนอแนะสำหรับการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2546-2547 การกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหายากจน และการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน

4) แนวทางการจัดการรายจ่ายงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหายากจน

(1) สรุปภาพรวมการจัดสรรรายจ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหายากจน 2543-2546 จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2544 ประเมินการว่ามีคนจนจำนวน 8.2 ล้านคนหรือร้อยละ 13.0 ของประชากร ลดลงจาก 8.9 ล้านคนหรือ

ร้อยละ 14.2 ของประชากรปี 2543 ขณะเดียวกันการใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยลำดับ จาก 88,338.89 ล้านบาทหรือร้อยละ 10.37 ของรายจ่ายงบประมาณในปี 2543 เป็น 133,590.11 ล้านบาทในปี 2546 คิดเป็นร้อยละ 13.36 ของงบประมาณแผ่นดิน สำหรับงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนในปี 2546 นั้น จำแนกตามยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ได้ ดังนี้

การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน ได้รับงบประมาณ ร้อยละ 83.89 ของงบฯ ยากจนทั้งหมด หรือจำนวน 112,075.02 ล้านบาท การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม และผู้ด้อยโอกาส ได้รับงบประมาณร้อยละ 7.61 หรือ 12,834.25 ล้านบาท การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับงบประมาณร้อยละ 6.5 หรือ 8,680.84 ล้านบาท สำหรับยุทธศาสตร์การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องใช้เงิน อนึ่งรายจ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเพียงร้อยละ 11.63 เท่านั้นที่บริหารจัดการภายใต้ระบบ กนภ.

(2) ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า

(2.1) รายจ่ายงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนพอเพียงสำหรับแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ ทว่าต้องบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลที่ตรงต่อกลุ่มเป้าหมายพื้นที่และครัวเรือน และตรงกับสาเหตุของความยากจนมากที่สุด และเมื่อพิจารณาแบบแผนของการกระจายรายจ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงปี 2543 ถึง 2545 เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคแล้วพบว่า การกระจายทรัพยากรมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะภาคอีสานเมื่อเทียบเป็นรายจ่ายต่อหัวคนจนแล้วพบว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยต่อหัวคนจนทั่วประเทศ ประมาณ 3.74 เท่า

(2.2) การจัดสรรทรัพยากรยังไม่สมดุลกับสถานการณ์ความยากจน กลุ่มเป้าหมายเกษตรกรรายจนยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ในขณะที่คนจนร้อยละ 60 เป็นเกษตรกรแต่งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรรายจนคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.23 เท่านั้น ในขณะที่การดำเนินงานยังไม่ให้น้ำหนักกับสาเหตุหลักของความยากจน โดยเฉพาะในเรื่อง การขาดโอกาสทางการศึกษา และการขาดโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพ โดยงบประมาณสำหรับสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.83 ของงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งหมด

(2.3) การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นแบบแยกส่วน และขาดกลไกกลางในการประสานงานที่จะทำให้หน่วยงานต่างๆ ทำงานโดยยึดเป้าประสงค์เดียวกัน

(2.4) มาตรการที่สำคัญยังขาดงาน/โครงการรองรับ การแก้ไขปัญหาความยากจนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากแนวทางการดำเนินงานที่มีลำดับความสำคัญสูงยัง

ดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมหรือยังไม่มีนำไปปฏิบัติ อาทิ การลดภาระรายจ่ายในเรื่องที่อยู่อาศัย แก่คนจนในชนบท การส่งเสริมระบบตลาดสำหรับกระจายสินค้าเกษตรให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สินค้าเกษตรมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงพัฒนาข้อมูลให้สามารถชี้วัด ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความ ยากจนและสอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนแปลงไป

(2.5) การดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาความยากจนยัง ไม่ครอบคลุมประชากรและสถานะการณ์ที่เปราะบางต่อปัญหาความยากจน โดยเฉพาะแรงงาน นอกระบบและเกษตรกร นอกจากนี้ยังไม่ครอบคลุมการประกันความเสี่ยงของสถานการณ์ที่ทำให้ เกิดความยากจน เช่น ภัยธรรมชาติ

(3) แนวทางการจัดการรายจ่ายงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาความยากจน

(3.1) แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปี 2547 เพื่อแก้ไขปัญหา ความยากจน ควรให้ความสำคัญกับเรื่องการลดภาระรายจ่ายของคนจน โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่อาศัยให้ ครอบคลุมคนจนในชนบทและด้านการศึกษาของบุตรหลานคนจน การเพิ่มรายได้และเสริมสร้าง ความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานรากควรเน้นการพัฒนาอาชีพและสร้างทักษะ/โอกาสในการเป็น ผู้ประกอบการแก่กลุ่มประชากรวัยแรงงานที่ยากจน ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะของแรงงาน ไร้ฝีมืออย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาเกษตรกรยากจนให้ครบวงจรโดยครอบคลุมเรื่อง “ระบบ ตลาด” พัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันความยากจน โดยพัฒนาระบบการคุ้มครอง ทางสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร และศึกษาความเป็นไปได้ของการ นำระบบประกันภัยจากภัยธรรมชาติมาใช้ และการพิจารณาทบทวน ยุบเลิก ปรับลดงบประมาณ สำหรับโครงการที่ไม่จำเป็นเพื่อใช้ทรัพยากรที่ประหยัดได้สำหรับโครงการที่สำคัญข้างต้น

(3.2) จัดให้มีกลไกกลางในการขับเคลื่อนและประสานงานทั้งระหว่าง หน่วยงานส่วนกลางและระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นสำหรับจัดการปัญหาความยากจนแบบเป็น องค์กรร่วมและใช้ทรัพยากรให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการลดภาวะความยากจน โดยเห็นควรให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักจัดทำแผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณา การ ปีงบประมาณ 2547 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของมาตรการดำเนินงานที่จะมีผลต่อการ แก้ไขปัญหาความยากจน ความเป็นธรรมของการกระจายงบประมาณโดยรวม รวมทั้งมอบให้ คณะกรรมการ กนภ. ประสานและติดตามการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่เป้าหมายและกลุ่ม ประชากรเป้าหมาย

(3.3) การดำเนินงานระยะเร่งด่วนในปีงบประมาณ 2546 ปรับการ กระจายงบประมาณปี 2546 ให้เป็นธรรม สอดคล้องกับภาวะความยากจนในแต่ละภูมิภาค โดยอุดหนุนงบประมาณให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างน้อยให้ได้รับค่าใช้จ่าย

ต่อหัวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ สำหรับการจัดที่ดินทำกินนั้นควรให้ความสำคัญกับเกษตรกรยากจนเป็นลำดับแรกและต้องพัฒนามาตรการป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ควรปรับปรุงและพัฒนาข้อมูลให้สามารถชี้วัดความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนและสอดคล้องตามสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

5) การกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

(1) ข้อเท็จจริง การแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงที่ผ่านมาได้เน้นการแก้ไขในภาพรวม โดยใช้แผนงาน/โครงการแบบสำเร็จรูปที่เป็นแนวทางเดียวกันในทุกพื้นที่ ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาในแต่ละพื้นที่มีความซับซ้อนและความรุนแรงแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) วัตถุประสงค์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งในส่วนของแผนงาน/โครงการของหน่วยงานภาครัฐและการบูรณาการ/จัดทำแผนชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่โดยภาคชุมชนและภาคีการพัฒนา

(3) แนวทางการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

(3.1) กรอบแนวคิด นิยามหรือความหมาย “ความยากจนหรือคนจน” นอกจากจะหมายถึงความถึงคนจนที่ขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพแล้ว ยังครอบคลุมถึงความยากจนในความหมายที่กว้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต และไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนิยามหรือความหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) ที่นำมาใช้ในการประมวลผลพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

(3.2) หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย การกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ประมวลผลจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ในปี 2544 ประกอบด้วยข้อมูล 6 กลุ่ม 31 ตัวชี้วัด ได้แก่ กลุ่มสภาพพื้นฐาน กลุ่มผลผลิต รายได้และการมีงานทำ กลุ่มสาธารณสุข และการอนามัย กลุ่มแหล่งน้ำ กลุ่มความรู้ การศึกษาและวัฒนธรรม และกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ได้คัดเลือกเฉพาะตำบลที่มีหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 (ล้าหลัง) ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่มีปัญหามาก (ต่ำกว่าเกณฑ์) 11-31 ข้อ และหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 2 (ปานกลาง) ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่มีปัญหามาก (ต่ำกว่าเกณฑ์) 6-10 ข้อ โดย สศช. และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงให้มีความถูกต้องสมบูรณ์สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

(4) สรุปผล

(4.1) พื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคความยากจน ซึ่งกำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยนับ พบว่า พื้นที่ชนบททั่วประเทศ 75 จังหวัด มีพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคความยากจนทั้งสิ้น 4,635 ตำบล ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ 7,255 ตำบล โดยมีจำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย 16,555 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ

(4.2) จากจำนวนพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศ 75 จังหวัด 4,635 ตำบล โดยกระจายอยู่ใน 845 อำเภอ ปรากฏว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,928 ตำบล หรือคิดเป็นร้อยละ 41.6 ของจำนวนตำบลเป้าหมายทั่วประเทศ ภาคเหนือ 1,235 ตำบลหรือร้อยละ 26.6 ภาคกลาง 940 ตำบลหรือร้อยละ 20.3 และภาคใต้ 532 ตำบลหรือร้อยละ 11.5

(4.3) สำหรับจังหวัดในแต่ละภูมิภาคที่มีพื้นที่ตำบลเป้าหมายยากจนมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย นครราชสีมา อุบลราชธานี บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด ภาคเหนือ ประกอบด้วย เชียงใหม่ เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ เชียงราย น่าน ภาคกลาง ประกอบด้วย ลพบุรี กาญจนบุรี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ปราจีนบุรี และภาคใต้ ประกอบด้วย นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ปัตตานี ชุมพร สงขลา

6) แนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน

(1) ข้อเท็จจริง ปัจจุบันได้มีการทำแผนชุมชนไปแล้วและหน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมายจะดำเนินการในปี 2546 รวมจำนวน 3,049 ตำบล แผนส่วนใหญ่มีเป้าหมายและจุดเน้นแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน ทำให้การดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน และไม่มีการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการแผนชุมชนที่ได้ดำเนินการไปแล้วและส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่ใหม่เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน

(2) แนวคิดการบูรณาการแผนชุมชน เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน เป็นการพัฒนาระบบการเรียนรู้ของชุมชน โดยเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการโดยชุมชนเพื่อชุมชน มีการบูรณาการความคิด บูรณาการคน และบูรณาการทรัพยากร โดยใช้พื้นที่หรือชุมชนเป็นศูนย์กลางและใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือ

(3) ความหมายของแผนชุมชน เป็นแผนปฏิบัติการระดับตำบลที่เกิดขึ้นจากการจัดการและกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ซึ่งชุมชนร่วมกันคิดร่วมกันกำหนดกิจกรรมขึ้นมาเอง รวมทั้งชุมชนร่วมกันดำเนินการตามแผน โดยเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนและเน้นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก

(4) วัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ที่เน้นพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง

(5) เป้าหมาย บูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจนให้ขยายผลครอบคลุมทุกตำบล/เทศบาล จำนวน 7,405 แห่ง ทั้ง 75 จังหวัด ภายในปี 2548 โดยมีพื้นที่ดำเนินการในปี 2546 เน้นพื้นที่ตำบลที่มีการทำแผนชุมชนไปแล้วและพื้นที่ตำบลที่หน่วยงานต่างๆ มีเป้าหมายดำเนินการแผนชุมชนในปี 2546 จำนวน 3,049 แห่ง ปี 2547 เน้นพื้นที่ตำบลเป้าหมายยากจนหรือพื้นที่เร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 และ 2 ที่ยังไม่ได้มีการทำแผนชุมชน และเทศบาลที่ได้มีการทำแผนชุมชนแล้ว จำนวน 2,673 แห่ง ปี 2548 พื้นที่ตำบลและเทศบาลอื่น ๆ ที่เหลือ จำนวน 1,683 แห่ง

(6) การดำเนินการ ในการจัดทำแผนชุมชนจะเน้นบทบาทของชุมชนโดยมีทีมปฏิบัติการตำบลซึ่งประกอบด้วยผู้นำอย่างเป็นทางการและผู้นำอย่างไม่เป็นทางการที่ได้รับการคัดเลือกจากเวทีหมู่บ้าน เป็นตัวแทนจัดทำแผนชุมชน สำหรับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่และภาคีการพัฒนาต่างๆ จะมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชน

(7) กลไกการบริหารจัดการ จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับชุมชน รวมทั้งติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงาน และการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับแผนชุมชน กลไกการบริหารจัดการ มี 2 ระดับ คือ

(7.1) กลไกการบริหารระดับส่วนกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการฯ คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงาน 4 ชุด ได้แก่ (1) คณะทำงานภาคีเจ้าภาพและเตรียมวิทยากรกระบวนการ (2) คณะทำงานประเมินผลและสร้างองค์ความรู้ใหม่ (3) คณะทำงานข้อมูลแผนชุมชน และ (4) คณะทำงานประชาสัมพันธ์แผนชุมชน โดยมีบทบาทที่สำคัญ อาทิ การประสานงาน กำกับ ติดตาม การประเมินผล/สังเคราะห์ภาพรวม สร้างองค์ความรู้ใหม่ การพัฒนาฐานข้อมูล และการประชาสัมพันธ์แผนชุมชน เป็นต้น

(7.2) กลไกการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย ทีมเจ้าภาพในพื้นที่ ทีมวิทยากรอำเภอ ทีมปฏิบัติการตำบล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและการปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อให้เกิดกระบวนการแผนชุมชนและการนำแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีส่วนในการอำนวยความสะดวกและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนเชื่อมโยงแผนชุมชนกับแผนต่างๆ ของภาครัฐในระดับต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมตามแผนชุมชนในส่วนที่เกินความสามารถของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้

(8) กระบวนการทำงาน กระบวนการทำงานของคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานชุดต่างๆ เพื่อสนับสนุนการบูรณาการแผนชุมชนฯ มี 2 ขั้นตอน คือ ขั้นเตรียมการ และขั้นปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญดังนี้

(8.1) ขั้นเตรียมการ มีกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การสำรวจข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูลแผนชุมชนที่ได้ทำไปแล้ว การเตรียมกลไก/เตรียมคู่มือการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค การเตรียมวิทยากรกระบวนการ การวางแผนงานในการประชาสัมพันธ์ และการวางระบบการติดตามความก้าวหน้าและระบบการประเมินผลพร้อมด้วยการพัฒนาตัวชี้วัดความสำเร็จ

(8.2) ขั้นปฏิบัติการ มีกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การเตรียมความพร้อมของชุมชนโดยภาคีเจ้าภาพในพื้นที่ วิทยากรกระบวนการ และทีมปฏิบัติการในพื้นที่ การบูรณาการแผนชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ และผลักดันให้เกิดการสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ การจัดทำฐานข้อมูลแผนชุมชน การติดตามความก้าวหน้า และการประเมินผลการดำเนินงาน

(9) งบประมาณดำเนินการ โครงการนี้จะของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวน 290.73 ล้านบาท สำหรับกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งแบ่งงบประมาณออกเป็น 3 ปี คือ ปี 2546 จำนวน 51.85 ล้านบาท ปี 2547 จำนวน 143.70 ล้านบาท และปี 2548 จำนวน 95.18 ล้านบาท

(10) การนำแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ โครงการ/กิจกรรมในแผนชุมชน บางส่วนที่ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้ เป็นบทบาทของชุมชนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกัน แต่สำหรับโครงการ/กิจกรรมบางส่วนที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ต้องได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งในส่วนนี้ อบต. ควรพิจารณาโครงการ/กิจกรรมให้ผนวกอยู่ในแผนของ อบต. พร้อมสนับสนุนงบประมาณตามความเหมาะสม หรือประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้โครงการ/กิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้น

(11) ผลที่คาดว่าจะได้รับ มีดังนี้

(11.1) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับชุมชน ในปี 2548 จะมีแผนชุมชนในทุกตำบล/เทศบาล ทั้ง 75 จังหวัด อันจะนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน ชุมชนมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์ และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น/ชุมชนด้วยตนเอง และเกิดเวทีชุมชนที่มี

ความต่อเนื่อง มีการขยาย/เชื่อมโยงเครือข่ายภาคีการพัฒนาในทุกระดับ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น/ชุมชนของตนเอง

(11.2) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการทำงาน โดยเน้นการบริหารจัดการการพัฒนา/แก้ไขปัญหาโดยยึดพื้นที่หรือชุมชนเป็นศูนย์กลาง และเน้นส่งเสริมบทบาทของชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับภาคประชาชนและให้การช่วยเหลือในสิ่งที่เกินความสามารถของชุมชนจะดำเนินการเองได้ ในขณะที่การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากแผนชุมชนเป็นแผนที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงในระดับท้องถิ่น/ชุมชน โดยเน้นการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นหรือองค์กรชุมชนเป็นหลัก ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่อาจสนับสนุนกิจกรรมบางด้านที่เกินศักยภาพของชุมชน ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายทรัพยากรภาครัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น

ความเห็นคณะกรรมการฯ (27 มกราคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่อง กลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปีงบประมาณ 2546-2547 แล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

(1) เห็นชอบแนวทางการจัดการรายจ่ายงบประมาณ เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

(1.1) การจัดสรรงบประมาณปี 2547 ควรให้ความสำคัญกับเรื่องการผลิตหารายจ่ายในด้านที่อยู่อาศัยของคนจนในชนบทและด้านการศึกษาของบุตรหลานคนจน สำหรับการเพิ่มรายได้และเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานราก ควรเน้นการพัฒนาอาชีพและสร้างทักษะ/โอกาสในการเป็นผู้ประกอบการแก่กลุ่มประชากรวัยแรงงานที่ยากจนและการพัฒนาทักษะแรงงานไร้ฝีมือ เน้นการแก้ไขปัญหาเกษตรกรรายจนให้ครบวงจร โดยครอบคลุมเรื่อง “ระบบตลาด” และพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันความยากจนให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร และศึกษาความเป็นไปได้ของการนำระบบประกันภัยจากภัยธรรมชาติมาใช้

(1.2) การดำเนินงานระยะเร่งด่วนในปีงบประมาณ 2546 ให้เน้นการปรับการกระจายงบประมาณปี 2546 ให้เป็นธรรม สอดคล้องกับภาวะความยากจนในแต่ละภูมิภาค โดยอุดหนุนงบประมาณให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในสัดส่วนที่สูงขึ้น ควบคู่กับการให้ความสำคัญกับการจัดที่ดินทำกินแก่เกษตรกรรายจนและพัฒนามาตรการป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกิน รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาข้อมูลให้สามารถชี้วัดความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(1.3) จัดให้มีกลไกกลางในการจัดการปัญหาความยากจนแบบเป็นองค์รวม โดยเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงบูรณาการปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของมาตรการดำเนินงานงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความยากจนในระดับพื้นที่ และมอบให้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ประสานและติดตามการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ให้ตรงพื้นที่เป้าหมายยากจนและกลุ่มประชากรเป้าหมาย

(2) เห็นชอบการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นพื้นที่ดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกัน และประสานการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่

(3) เห็นชอบแนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน ประกอบด้วย แนวทางการดำเนินงาน เป้าหมาย งบประมาณ และกลไกการบริหารจัดการตามที่ สศช. นำเสนอ และเห็นควรให้ภาคีการพัฒนาและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนกระบวนการแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในพื้นที่ต่อไป

(4) คณะกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

(4.1) ระบบฐานข้อมูลที่ใช้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์สถานะการพัฒนาระดับพื้นที่ควรมีการพัฒนาให้เป็นข้อมูลที่มีมิติในเชิงกว้างและลึก ทั้งข้อมูลการพัฒนาและข้อมูลด้านการเงินของชุมชน ครอบคลุมลักษณะการใช้งานที่หลากหลาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนใช้เป็นเครื่องมือประเมินผลการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับหมู่บ้านที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประเมินผลสำเร็จตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น การพัฒนาของกองทุนหมู่บ้านไปสู่ธนาคารเพื่อการพัฒนาธุรกิจขนาดเล็กต่อไป

(4.2) การแก้ไขปัญหาความยากจนต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่คนจนในการแก้ไขปัญหา เพื่อชุมชนจะได้ตระหนักและร่วมแก้ไขปัญหของชุมชนเอง โดยมีภาคีพัฒนาอื่น ๆ เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้องค์ความรู้ ทักษะสังคมและทรัพยากรของชุมชนในการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นแนวทางที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนประสบผลสำเร็จได้โดยใช้งบประมาณน้อยลง และสามารถใช้เป็นชุมชนตัวอย่างเพื่อขยายผลไปยังชุมชนอื่นได้ในภายหลัง

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. นำกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปีงบประมาณ 2546-2547 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่อง 1) แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปี 2547 เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน 2) การกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหา

ความยากจน 3) แนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน และงบประมาณดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

1.7 แนวทางการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นำเสนอผลการสัมมนาเรื่องแนวทางการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาเพื่อขอรับข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในระยะต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) จากการสำรวจความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวในปี 2543 ทั่วประเทศ พบว่า ร้อยละ 60 อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม/จำเป็นต้องฟื้นฟู พัฒนา และอนุรักษ์ภายใต้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2) ภาพรวมการดำเนินงานพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยทั้งแผนงานภายใต้ งบประมาณปกติ งบกลาง และงบเงินกู้ต่างประเทศต่างประสบกับปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาด้านกระบวนการบริหารจัดการโครงการของ หน่วยงานที่ รับผิดชอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและดูแลรักษาสภาพแหล่งท่องเที่ยว

3) รัฐบาลได้มุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรายได้เงินตรา ต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2545 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ความ เห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2547-2549 เพื่อใช้เป็นแนวทางการ พัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในระยะ 3 ปีข้างหน้า

4) จากสภาพปัญหาของการบริหารจัดการ และผลกระทบต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ประกอบกับการดำเนินนโยบายเชิงรุกของรัฐบาลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง สำนักงานฯ จึงได้ร่วมกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ดำเนินการ จัดสัมมนาภายใต้หัวข้อเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมี ประสิทธิภาพและยั่งยืน” เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2545 เพื่อกำหนดทิศทาง และประเด็น/เงื่อนไข เชิงบริหารจัดการที่สำคัญร่วมกันจากทุกภาคส่วน ในการลงทุนและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของประเทศ ให้เกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชนและในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาและดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

5) สรุปสาระสำคัญและผลที่ได้จากการสัมมนา

(1) สถานภาพการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระยะที่ผ่านมา ในช่วงระยะ 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2530-2544) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 15,481 ล้านบาท เพื่อปรับปรุง พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานสำหรับรองรับนักท่องเที่ยว โดยกระจายไปตามแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ รวม 2,879 แห่ง ในด้านสภาพแวดล้อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและจัดทำฐานข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศในปี 2543 ผลจากการสำรวจแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศทั้ง 2,879 แห่ง พบว่ามีแหล่งท่องเที่ยวในสภาพเสื่อมโทรมถึง 1,699 แห่ง ภาคกลางเป็นแหล่งที่มีภาวะเสื่อมโทรมมากที่สุด มีสาเหตุ 3 สาเหตุหลัก คือ การทำลายโดยมนุษย์ กิจกรรมการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยว และกิจกรรมนอกแหล่งท่องเที่ยว เช่น การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียงแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

(2) ผลที่ได้จากการสัมมนา

(2.1) ทิศทางการลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ที่ประชุมได้มีความเห็นให้ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนในการเตรียมการ และการดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในเรื่องต่าง คือ ควรกำหนดขอบเขตของกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ครอบคลุมครบวงจรทุกมิติ และในการลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมนั้น ควรมีการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวควบคู่กับสถานการณ์ด้านการตลาดเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว ขณะเดียวกัน ควรเพิ่มการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เพื่อช่วยยกระดับขีดความสามารถในการบริหารโครงการและจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ด้านการตลาด เพื่อสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพด้วย

(2.2) การปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว ในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับโลก (World Class Destination) นั้น จำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานความสะดวกสบาย และความปลอดภัยด้านการขนส่งและการบริการตั้งแต่เริ่มออกเดินทาง มีการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่นักท่องเที่ยว โดยการสร้างความร่วมมือและความเข้าใจ กับองค์กรส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบระเบียบการดูแลรักษาความปลอดภัยนักท่องเที่ยว รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของบุคลากรเพื่อรองรับความต้องการของธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว โดยการเสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกสาขา

(2.3) การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว

(2.3.1) กำหนดรูปแบบ/กลไกการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว โดยการสนับสนุนให้องค์กรหรือกลุ่มคนในท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมาย รวมถึงการปรับโครงสร้างการบริหารขององค์กรให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับภารกิจจัดการแหล่งท่องเที่ยว และเสริมสร้างความเข้มแข็งและภาวะการเป็นผู้นำ (Leadership) ขององค์กรท้องถิ่นและองค์กรชุมชน โดยการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

(2.3.2) เสริมสร้างความสามารถในด้านการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นและชุมชน เพื่อรองรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว โดยศึกษา และดูงานโครงการที่ประสบความสำเร็จ สนับสนุนโครงการฝึกอบรมภาคทฤษฎีท้องถิ่น และส่งเสริมการประยุกต์ใช้พื้นฐานความรู้ที่มีอยู่ควบคู่ไปกับการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้

(2.3.3) พัฒนาข้อมูลระบบข่าวสารแหล่งท่องเที่ยวของประเทศ เพื่อการประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว โดยพัฒนาระบบข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัย ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ พร้อมจัดทำ web site เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งภายในและต่างประเทศ จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลสถานที่/แหล่งท่องเที่ยว โดยเริ่มต้นจากแหล่งท่องเที่ยวในเมืองท่องเที่ยวหลักของประเทศ และพัฒนา/จัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการเดินทางเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยว

6) แนวทางการดำเนินงาน

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับจะเป็นกลไกหลักในการประสานการจัดทำแผนงานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของประเทศ และนำเสนอต่อกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยกำหนดจะดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ประกอบด้วยแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่

(1) การศึกษารายละเอียดสภาพข้อเท็จจริงและเงื่อนไขเชิงบริหารจัดการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในกลุ่มพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว (Cluster) ตามกรอบยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2547-2549 ที่วางไว้ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด และแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในแต่ละกลุ่มพื้นที่ ภายใต้กรอบแนวทางที่ได้จากการสัมมนา ประกอบด้วย กลุ่มชายทะเล/หมู่เกาะ กลุ่มธรรมชาติและอุทยานป่าเขา กลุ่มประวัติศาสตร์โบราณสถาน และกลุ่มแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น

(2) การศึกษาทดลองเชิงปฏิบัติการกับโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่จริงในการบริหารจัดการตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ได้จากผลการศึกษาในระยะที่ 1 โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่อง (Pilot Project) เพื่อเป็นกรณีศึกษาและนำผลที่ได้มาปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติยิ่งขึ้นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ พร้อมทั้ง

กำหนดเป็นข้อปฏิบัติ (Instruction) ของหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน สำหรับการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ และกำหนดเป็นแผนงานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในแต่ละกลุ่มพื้นที่อย่างเหมาะสมต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการฯ (18 พฤศจิกายน 2545)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนแล้ว เห็นด้วยกับข้อเสนอการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนในการเตรียมการและดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามผลการสัมมนาโดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดดังนี้

(1) ควรให้ความสำคัญกับการลงทุนในแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอยู่แล้ว โดยการพัฒนาให้เต็มศักยภาพและยั่งยืนซึ่งจะสามารถสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้กับประเทศได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่รู้จักในระดับโลก เช่น เกาะภูเก็ตและเกาะพีพี รวมทั้งลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพใหม่ ด้วยการสร้างจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น โดยดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่องและขยายผลต่อไป ในขณะเดียวกันจะต้องพัฒนาให้เติบโตและดูแลรักษาให้มีศักยภาพและยั่งยืน ทั้งนี้เอกชนควรมีบทบาทเป็นผู้นำการพัฒนาโดยมีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน

(2) ควรใช้ภูเก็ตเป็นกรณีทดลอง (Test Case) ในการผสมผสานการพัฒนาทุนทางสังคมกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพและยั่งยืน

(3) เพื่อให้การลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้อย่างแท้จริง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ควรให้ความสำคัญกับผลลัพธ์และตัวชี้วัดผลการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยใช้วิธี Benchmarking รวมทั้งการเปรียบเทียบต้นทุนของโครงการกับผลตอบแทน (Benefit/Cost) ของแต่ละโครงการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการบริหารจัดการและพัฒนาโครงการต่อไป

1.8 โอกาสของเกษตรกรกับความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาในภาคกลาง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอโครงการศึกษาเรื่องโอกาสของเกษตรกรกับความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ : กรณีศึกษาในภาคกลาง มาเพื่อขอรับข้อเสนอแนะและความเห็นเพิ่มเติมในส่วนของสรุปผลการสัมมนา เพื่อเป็นแนวทางดำเนินงานในภูมิภาคอื่น ๆ

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการศึกษาและจัดการสัมมนาภายใต้หัวข้อเรื่อง โอกาสของเกษตรกรกับความสำเร็ของโครงการ

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ : กรณีศึกษาในภาคกลาง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ณ โรงแรมเฟลิกซ์ ริเวอร์แคว รีสอร์ท จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ องค์กรเกษตรกร และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ระดมความเห็นและร่วมกันพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และจุดอ่อน จุดแข็ง ของการดำเนินโครงการฯ เพื่อนำไปสู่การขยายโอกาสการผลิตและการตลาดของเกษตรกรให้สามารถพึ่งพาตนเองและแข่งขันได้ต่อไป พร้อมทั้งปรับปรุงวิธีดำเนินโครงการภาครัฐให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนมากขึ้น โดยใช้กรณีตัวอย่างของกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในภาคกลาง เป็นกรณีศึกษา

2) ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนปัจจุบันได้มีการดำเนินงานในหลายหน่วยงาน โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) การจัดกลไกและขั้นตอนการบริหาร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในส่วนกลางและคณะกรรมการในส่วนภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานในระดับตำบล อำเภอและจังหวัด โดยเน้นความสำเร็จในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

(2) การจัดทำแผนงานและงบประมาณ ได้จัดทำร่างแผนแม่บทหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้กรอบวงเงินรวม 9,625 ล้านบาท

(3) การดำเนินการสนับสนุนด้านการผลิต มีหน่วยงานหลักดำเนินการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม สำหรับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการส่งเสริมการผลิตและการตลาดแก่กลุ่มต่าง ๆ ในปี 2544 รวม 225 กลุ่ม และในปี 2545 ได้ดำเนินการคัดเลือกและสนับสนุนกลุ่มเกษตรกร รวม 2,064 กลุ่ม สำหรับกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานสนับสนุนการผลิตหลัก คือ กรมการพัฒนาชุมชน โดยในปี 2545 ได้ส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตลอดจนวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ใน 7,255 ตำบล 876 อำเภอ ให้มีการจัดทำประชาคมและคัดเลือกผลิตภัณฑ์ รวม 6,358 ผลิตภัณฑ์ สำหรับกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยงานหลัก คือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จะสนับสนุนโดยให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์ในเชิงอุตสาหกรรม

(4) การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ ได้มีการดำเนินการเพื่อคัดเลือกผลิตภัณฑ์ และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลต่าง ๆ ไว้แล้ว 461 ผลิตภัณฑ์ จำแนกเป็นสินค้ากว่า 2,000 รายการ จาก 450 ตำบล

(5) การสนับสนุนด้านการตลาด หน่วยงานต่าง ๆ ได้สนับสนุนกิจกรรมจำหน่ายสินค้าตามโครงการในทุกพื้นที่ มีการจัดงานมหกรรมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่องทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด โดยมียอดจำหน่ายสินค้าเพิ่มขึ้นจาก 215.55 ล้านบาท ในช่วงเดือนมกราคม - ธันวาคม 2544 เป็น 19,027 ล้านบาท ในช่วงเดือนมกราคม - ตุลาคม 2545 นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนงบประมาณด้านการวิจัยผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการด้านการตลาด โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(6) แผนและแนวทางดำเนินงาน ปี 2546 ในปีงบประมาณ 2546 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 800 ล้านบาท ผ่านทางกองทุน SME ใน 13 แผนงาน โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าและผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมช่องทางการตลาด และการสร้าง Brand name ของผลิตภัณฑ์ เพื่อมุ่งให้สินค้าตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ สามารถเข้าสู่ระดับสากลได้ในปี 2546

3) ประเด็นและสรุปผลการสัมมนา

(1) ภาพรวมข้อเท็จจริงการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างจากการสำรวจจากการศึกษาสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในเขตภาคกลางเป็นกรณีตัวอย่าง จำนวน 10 ราย ในจังหวัดอ่างทอง อยุธยา สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ได้ข้อสรุป ดังนี้

(1.1) กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ก่อตั้งมาก่อนเริ่มโครงการและมีวัตถุประสงค์เพื่อทำกิจกรรมเสริมรายได้ให้แก่สมาชิก มีรูปแบบการบริหารจัดการและมีการจัดทำบัญชีค่อนข้างเป็นระบบ โดยแหล่งเงินทุนหลักของกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มาจากสมาชิก

(1.2) กลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมักมีประสบการณ์ในการผลิตสินค้าหลายชนิดมาก่อนที่จะได้ผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเป็นจุดเด่นของกลุ่มอย่างแท้จริง สินค้าของกลุ่มจะมีโอกาสทางการตลาดที่แตกต่างกัน บางกลุ่มมีการพัฒนาตลาดไปถึงระดับส่งออก เช่น ผลิตภัณฑ์ผักตบชวา และดอกไม้ประดิษฐ์ แต่สินค้าประเภทอาหารมักมีตลาดแคบกว่า คือ อยู่ในประเทศและท้องถิ่น

(1.3) กลุ่มเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการในระดับหนึ่ง จากการขยายโอกาสทางการตลาดจากการจัดงานมหกรรมสินค้า การได้รับเงินทุนสนับสนุน การได้รับการสนับสนุนความรู้ในด้านต่าง ๆ และเห็นว่า จำเป็นต้องมีการพัฒนากลุ่มให้เข้มแข็งต่อไป

(2) ภาพรวมการสนับสนุนของภาครัฐในพื้นที่

(2.1) รูปแบบและการสนับสนุนของภาครัฐของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่ต่างกัน โดยแต่ละหน่วยงานมีการดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลายกับกลุ่มที่ตนเองได้เข้าไปส่งเสริมไว้เดิมทั้งที่ขาดความชำนาญในภารกิจ และยังมีรูปแบบการสนับสนุนที่ต่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกัน และสร้างความสับสนให้กับกลุ่มเกษตรกร

(2.2) การสร้างโอกาสด้านการตลาดในการรองรับผลิตภัณฑ์ของกลุ่มยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญ คือ การจัดตลาดยังทำได้ไม่เพียงพอ และไม่มีความต้องการทางการตลาด ทำให้ไม่คุ้มค่าในการลงทุน และขาดแรงจูงใจในการพัฒนาผลิตภัณฑ์

(3) สรุปผลการสัมมนา จากการสัมมนาฯ ได้ข้อสรุปความเห็นเกี่ยวกับประเด็นและแนวทางดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่ชัดเจน ดังนี้

(3.1) ความจำเป็นและแนวทางการสนับสนุนและประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

(3.1.1) รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนเพื่อเร่งรัดกระบวนการพัฒนาสินค้า การพัฒนาดังกล่าวต้องเริ่มต้นจากการค้นหาเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและภูมิปัญญาของชาวบ้าน เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์และเปลี่ยนสังคมเกษตรจากสังคมทำมาหากินไปสู่สังคมค้าขาย

(3.1.2) จุดอ่อนสำคัญของการสนับสนุนของภาครัฐ คือ คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ และขาดทิศทางของการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ มีความซ้ำซ้อนทั้งในแง่บทบาทและพื้นที่ดำเนินการ รวมถึงบทบาทของภาครัฐมีลักษณะของการชี้แนะ ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(3.1.3) ข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงการประสานงานของหน่วยงานรับผิดชอบในระดับพื้นที่ ได้แก่ การสนับสนุนให้มีกองทุนพัฒนาสินค้าและผลิตภัณฑ์ตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับจังหวัด และมีหน่วยงานหลักในพื้นที่ดำเนินการให้สำเร็จครบทุกขั้นตอนทั้งในด้านการผลิต การตลาด เงินทุน และการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้กับเกษตรกร

(3.2) แนวทางการพัฒนาสินค้าเกษตรให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดมากขึ้น

(3.2.1) ควรเน้นสร้างผลิตภัณฑ์ที่เป็นจุดเด่นของท้องถิ่นจากการใช้ภูมิปัญญา วัตถุดิบ และฝีมือแรงงาน ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น และเป็นสินค้าที่มีศักยภาพด้านการตลาด

(3.2.2) ควรมีการจัดทำมาตรฐานเปรียบเทียบ (Benchmarking) ของสินค้าควบคู่กับการวิเคราะห์กระบวนการผลิตและคุณภาพของสินค้า และการวิเคราะห์ด้านการตลาดเพื่อหาจุดอ่อนจุดแข็ง (SWOT)

(3.2.3) รัฐควรลดภาษีมูลค่าเพิ่มสินค้าและผลิตภัณฑ์ภายใต้ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในช่วง 5-10 ปีแรก เพื่อให้ผู้บริโภคสนใจและหันมาใช้ ผลิตภัณฑ์พื้นบ้านมากขึ้น

(3.2.4) ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาหีบห่อบรรจุภัณฑ์ที่ แสดงถึงจิตวิญญาณและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งขนาดของผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ ที่ต้อง สอดคล้องกับกระบวนการขนส่งและการตลาด

(3.3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกลุ่มเกษตรกรและการถ่ายทอด แนวความคิดเพื่อนำไปเป็นบทเรียนในการพัฒนาต่อไป

(3.3.1) องค์ประกอบหลักของความสำเร็จของเกษตรกร ควรประกอบด้วย ความพร้อมขององค์กรและสมาชิก การมีระบบบริหารจัดการกลุ่มที่ดี มีระบบ แบ่งปันผลตอบแทนที่โปร่งใสยุติธรรม รู้จักการประชาสัมพันธ์และการลงทุน การผลิตผลิตภัณฑ์ ที่มีคุณภาพและมีศักยภาพด้านการตลาดและการมีกระบวนการบริหารจัดการด้านการตลาดไป พร้อม ๆ กัน รวมถึงการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม

(3.3.2) จุดอ่อนสำคัญของการดำเนินการของเกษตรกร ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดของกลุ่มเกษตรกร จากการใช้เวลาว่างในช่วงหลังจาก ทำการเกษตรไปสู่การมุ่งดำเนินการในเชิงธุรกิจ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการต้องพึ่งพาทรัพยากร นอกท้องถิ่นมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง นอกจากนี้ การสนับสนุนการดำเนินการในกลุ่มที่เริ่มก่อตั้ง หรือในกลุ่มขนาดเล็ก จะทำได้ยากกว่ากลุ่มที่มีประสบการณ์ในการร่วมกันบริหารงานมาก่อน

4) แนวทางดำเนินการต่อไป เพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์ สามารถสรุปถึงปัจจัยที่มี ผลต่อความสำเร็จ จุดอ่อน และจุดแข็ง ของการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่มีพื้นที่ ดำเนินการครอบคลุมทั่วประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาระดมความเห็นให้ครบทุกภูมิภาค เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อเสนอในเชิง นโยบายในการเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เสนอ รัฐบาล โดยเร็วต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการฯ (24 กุมภาพันธ์ 2546)

คณะกรรมการฯ ได้รับทราบสรุปผลการสัมมนา เรื่อง โอกาสของเกษตรกรกับความสำเร็จ ของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ฯ แล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) ในการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ควรพิจารณายึดปรัชญาหลักของ โครงการในการพัฒนามูลค่าเพิ่มของสินค้าหลักในท้องถิ่นที่มีศักยภาพอยู่แล้วให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่น ทั้งในด้านคุณภาพ รูปแบบผลิตภัณฑ์ และมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ โดยกลุ่มเกษตรกร

จะต้องมีการเรียนรู้ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการใหม่ ๆ ตลอดเวลา ร่วมกับการสนับสนุนที่จำเป็นของภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืนจากพื้นฐานการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก

(2) ในการพัฒนาด้านการตลาดของสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของไทย ควรมีพื้นฐานเริ่มต้นจากตลาดในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของตลาดเพื่อรองรับการผลิตของชุมชนก่อนจะพัฒนาไปสู่ตลาดในระดับประเทศและตลาดส่งออกต่อไป และควรพิจารณาว่าสินค้าใดสามารถพัฒนาเป็นสินค้าระดับท้องถิ่น สินค้าใดสามารถพัฒนาเป็นสินค้าระดับประเทศ และสินค้าใดสามารถเป็นสินค้าส่งออก

(3) ในด้านการผลิตสินค้าในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ควรพิจารณาความเหมาะสมในการพัฒนาการผลิตสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีศักยภาพไปสู่การเป็นอาชีพหลัก เนื่องจากในการพัฒนาการผลิตมีความจำเป็นต้องอาศัยเวลา ในการศึกษาและพัฒนา ควบคุม ดูแล และการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง

(4) หน่วยงานหลักของรัฐทั้ง 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม ควรประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเพื่อลดความซ้ำซ้อนทั้งในแง่บทบาทและพื้นที่ดำเนินการ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาให้มีความคล่องตัว และลดบทบาทการชี้้นำเพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยอาจสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการครบทุกขั้นตอน (One Stop Service) ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวกให้กับเกษตรกรในพื้นที่ดำเนินการและสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านการตลาดของโครงการ

(5) สศช. ควรมีการประเมินเพิ่มเติมถึงผลสำเร็จที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น จากการดำเนินการตามแนวคิดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และควรศึกษาเพิ่มเติมถึงการเชื่อมโยงซื้อขายระหว่างสินค้า (Commodity) เพื่อดู backward linkage แนวทางการคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ว่าสินค้าเหล่านั้นได้ส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์มากน้อยแค่ไหน อย่างไร รวมทั้งมีการจัดทำดัชนีชี้วัดของโครงการว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เช่น เป้าหมายการส่งออก เป็นต้น

(6) กรณีที่สินค้าเป็นที่ต้องการของตลาด แนวคิดหลายตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อาจเหมาะสมกว่าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพราะจะช่วยให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ มีการเรียนรู้และพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการที่เหมาะสมกับการผลิตที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้สามารถรองรับคำสั่งซื้อจำนวนมากได้

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. รับความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปพิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานต่อไป

1.9 รายงานผลการศึกษาโครงการพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอรายงานผลการศึกษาโครงการพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) เพื่อพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และอนุมัติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำกรอบแนวคิดและดัชนีชี้วัดระบบบริหารจัดการที่ดีไปใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) สืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2539-2540 ทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีความตื่นตัวในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีขึ้นภายในองค์กร/หน่วยงานของตนเองอย่างกว้างขวาง รวมทั้ง การบริหารจัดการที่ดีนั้นเป็นยุทธศาสตร์ 1 ในจำนวน 7 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สศช. จึงได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีเพื่อใช้ในการติดตามความก้าวหน้าและวัดผลสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ โดยว่าจ้างสถาบันพระปกเกล้าเป็นที่ปรึกษา

2) สรุปผลการศึกษา

(1) วัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในภาพรวมภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ในส่วนของภาคราชการ รวมทั้งพัฒนาดัชนีชี้วัดในเชิงกระบวนการ และดัชนีชี้วัดผลกระทบ/ผลสำเร็จการดำเนินงาน และวางแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำดัชนีดังกล่าว

(2) วิธีการศึกษา เริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จัดทำกรอบแนวคิดของระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งในระดับภาพรวมและหลักการย่อย พร้อมทั้งกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักการ จากนั้นได้แจกแจงหลักการทั้งหมดออกเป็นองค์ประกอบหลักและองค์ประกอบย่อย และจัดทำแบบสอบถามที่ได้นำไปทดสอบในหน่วยงานตัวอย่าง 10 หน่วยงาน ใน 10 จังหวัด ที่กระจายครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาค โดยกลุ่มตัวอย่างที่สอบถาม คือ ประชาชนที่รับบริการและข้าราชการที่ให้บริการ

(3) กรอบแนวคิด คณะที่ปรึกษาได้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาตัววัด โดยหลักการบริหารจัดการที่ดีมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งกรอบแนวคิดพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้ในการพัฒนาตัววัดมีทั้งสิ้น 6 หลักการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

(4) การพัฒนาตัววัดการบริหารจัดการที่ดี คณะที่ปรึกษาได้แปลงหลักการพื้นฐานทั้ง 6 ประการ ออกเป็นองค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย เพื่อพัฒนาเป็นตัววัดและเป็นกรอบในการสร้างคำถามในแบบสอบถาม ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลและทดสอบตัววัดในพื้นที่ ทั้งนี้ตัววัดที่พัฒนาขึ้นมีทั้งสิ้น 27 ตัว และได้นำไปทดสอบภาคสนาม ปรากฏผลว่าตัววัดชุดนี้มีความเหมาะสมสามารถใช้วัดระดับการบริหารจัดการที่ดีได้ทั้งในระดับภาพรวมและระดับหน่วยงาน

(5) ข้อเสนอจากการศึกษา ที่ปรึกษาฯ ได้จัดทำข้อเสนอไว้ 2 ประการ คือ

(5.1) แนวทางการผลักดันการบริหารจัดการที่ดีไปสู่การปฏิบัติมีแนวทางดังนี้

ระดับนโยบาย รัฐบาลควรประกาศเป็นนโยบายหลัก และให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้งให้องค์กรทำการประเมินตนเองทุกปี ควรกำหนดให้มีการวัดระบบบริหารจัดการที่ดีของประเทศเป็นประจำปี โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ ควรส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการที่ดีของภูมิภาค และควรกำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยราชการนำหลักบริหารจัดการที่ดีไปเป็นส่วนหนึ่งของการคิดระบบความดีความชอบประจำปี

การนำไปใช้เชิงการบริหารจัดการ โดยการประชาสัมพันธ์แนวคิดและดัชนีชี้วัดของการบริหารจัดการที่ดีให้กว้างขวางเพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะการเมืองภาคประชาชนได้เข้าใจและสามารถใช้ติดตามตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐได้ จัดการศึกษาและฝึกอบรมทั้งในระดับสถานศึกษา หน่วยงานราชการ และเอกชน กำหนดนโยบายให้มีการประเมินโดยหน่วยงานทั้ง 3 เป็นประจำทุกปี โดยเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ

(5.2) แนวทางการพัฒนาตัววัดจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยระดับภาพรวมพบว่าข้อมูลที่มีอยู่สามารถนำมาปรับใช้ได้ในตัววัดบางตัวและบางหลักการเท่านั้น กล่าวคือ

(5.2.1) หลักนิติธรรม ใช้ข้อมูลจำนวนคดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสามารถสะท้อนหลักนิติธรรมได้ เพราะเป็นการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยตรง

(5.2.2) หลักคุณธรรม ข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ผลได้มี 3 ตัว คือ ข้อมูลด้านการคอร์ปชั่น ของ The 2000 Transparency International ข้อมูลจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ปี 2532-2542 รายกระทรวง รายเพศ และจำแนกตามระดับตำแหน่ง ของสำนักงาน ก.พ. และข้อมูลผลการตรวจสอบสืบสวน ในกรณีปฏิบัติผิดระเบียบหรือมีข้อบกพร่องที่ทำให้ทางราชการเสียหาย ปี 2541-2542 ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(5.2.3) หลักความโปร่งใส ใช้ตัวชี้วัดความเห็นในเรื่องคอร์ปชั่นของประเทศต่างๆ ในช่วงปี 2538-2544 ของ Transparency International

(5.2.4) หลักการมีส่วนร่วม ข้อมูลทุติยภูมิที่จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์มีเพียงข้อมูลที่สะท้อนได้เพียงหลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคือ สถิติการเลือกตั้งของประเทศไทย ซึ่งนักวิจัยมีความเห็นว่าไม่เพียงพอที่จะสามารถใช้อธิบายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง จึงมีข้อเสนอให้พัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ เพิ่มเติม คือ สถิติผู้มาขอข้อมูลของหน่วยงานราชการ สถิติงบประมาณที่ใช้เพื่อการให้ข้อมูลข่าวสาร สถิติการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น สถิติความเห็นของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ จำนวน Web Site ต่างๆ ที่เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

(5.2.5) หลักสำนักับผิตชอบ ยังไม่มีข้อมูลทุติยภูมิระดับประเทศที่จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ผล แต่ข้อมูลในระดับหน่วยงานสามารถปรับใช้ได้บางส่วน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการทำงาน ข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารในองค์การ การให้การสนับสนุน/ขวัญกำลังใจแก่บุคลากร

(5.2.6) หลักความคุ้มค่า กำหนดไว้ 3 องค์ประกอบ และดัชนีหลักในการวัด 12 ตัว คือ การประหยัด (ตัวชี้วัดผลผลิตภาพและผลตอบแทน) การใช้ทรัพยากร (ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการพัฒนาทรัพยากร) และความสามารถในการแข่งขัน (ตัวชี้วัดเศรษฐกิจมหภาค การพัฒนาตลาดการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถของรัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และความสามารถในการบริหารจัดการภาคเอกชน)

3) แนวทางการนำตัวชี้วัดบริหารจัดการที่ดีไปใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษาของโครงการฯ สศช. ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีภายใต้โครงการศึกษานี้ไว้ 2 แนวทาง คือ

(1) การพัฒนาดัชนีชี้วัดระบบบริหารจัดการที่ดีในระดับองค์กร/หน่วยงาน
สศช. จะประสานขอความร่วมมือจาก ก.พ. และ ก.พ.ร. มอบนโยบายให้หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐทำการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีด้วยตนเองเป็นประจำทุกปี โดยใช้ตัวชี้วัดและแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการนี้ เป็นแนวทางและปรับใช้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกิจหลักของหน่วยงานนั้น ๆ

(2) การพัฒนาดัชนีชี้วัดระบบบริหารจัดการที่ดีในภาพรวม ในส่วนที่เป็นข้อมูล
ทุติยภูมิ สศช. จะพัฒนาระบบฐานข้อมูล และนำไปใช้ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีเพื่อใช้ในการประเมินผลความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ร่วมกับดัชนีชี้วัดด้านอื่นๆ อีก 6 ด้าน สำหรับข้อมูลปฐมภูมินั้นจะพัฒนาจากฐานข้อมูลระดับองค์กร/หน่วยงาน ซึ่งจะดำเนินการในระยะต่อไปหลังจากที่องค์กร/หน่วยงานได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการประเมินผลด้วยตนเอง

ความเห็นคณะกรรมการฯ (24 มีนาคม 2546)

คณะกรรมการฯ ได้รับทราบผลการศึกษาโครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีแล้ว เห็นชอบให้มีการนำกรอบแนวคิดและดัชนีชี้วัดระบบบริหารจัดการที่ดีไปใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล และลดการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทิศทางการพัฒนาประเทศ และแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ควรเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีของหน่วยราชการ เนื่องจาก ก.พ.ร. จะมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยราชการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ..... และในระยะต่อไปอาจพิจารณาแนวทางจัดตั้งสถาบันอิสระทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประเมินผล เพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงาน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นภาคี

(2) รูปแบบการประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีที่ให้ความสำคัญทั้งด้านการประเมินจากภายในหน่วยงานและการประเมินจากประชาชนผู้ให้บริการควรมี 2 ลักษณะ คือ การประเมินเพื่อพัฒนาหน่วยงาน (Evaluation for Development) และการประเมินเพื่อพัฒนาบุคลากร (Evaluation for Appraisal) ซึ่งการประเมินลักษณะแรกมีโอกาสสูงที่จะได้ข้อมูลที่เป็นจริงมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลด้วยตนเองของหน่วยงานต้องคำนึงถึงวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงและสะท้อนภาพการบริหารจัดการ

(3) ดัชนีชี้วัดที่จัดทำขึ้นควรมีลักษณะเป็นกรอบแนวทางกว้าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมของลักษณะงานและวัฒนธรรมของหน่วยงาน นอกจากนี้การเริ่มดำเนินการวัดผลการบริหารจัดการ ควรคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการนำตัวชี้วัดไปใช้อย่างกว้างขวางควรทำโครงการทดลองกับหน่วยงานขนาดเล็กก่อน เพื่อทดสอบและพัฒนาระบบให้ได้แบบแผนการประเมินที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีของประเทศ โดยอาจเรียนรู้แนวทางการบริหารจัดการที่ดีจากประสบการณ์การพัฒนาระบบคุณภาพการให้บริการของโรงพยาบาล (Hospital Accreditation : HA) ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นกระบวนการประเมินจากหน่วยงานภายนอกที่ประสบผลสำเร็จภายในระยะเวลาที่รวดเร็วและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากโรงพยาบาล ทั้งนี้ระบบ HA ไม่ได้มุ่งเน้นการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ แต่เป็นการประเมินเพื่อร่วมกันพัฒนาและยกระดับมาตรฐานบริการของผู้รับการประเมิน

(4) การประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรทั้งหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี มีแนวโน้มที่จะมีความซ้ำซ้อนกันในเรื่องของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และความเข้มข้นของการตรวจสอบประเมินผลที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียได้หากไม่มีความสมดุลและความชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความโปร่งใสที่อาจส่งผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานลดลง เกิดการเสียโอกาสทางธุรกิจ หรือทำให้มีผู้อาศัยช่องทางของกฎระเบียบอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์จากข้อมูลภายในองค์กรได้ ในทางปฏิบัติจึงควรคำนึงถึงระดับความเหมาะสมของการประเมินตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบและข้อขัดแย้งในสังคมที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. นำเสนอตัวชี้วัดและเครื่องมือการติดตามประเมินผลภายใต้โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำไปใช้ประโยชน์ในระดับหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายและระบบราชการ) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานกรรมการ พิจารณาแล้วมีประเด็นอภิปรายและมติดังนี้

ประเด็นอภิปราย

(1) รายงานผลการศึกษาโครงการพัฒนาต้นนวัตกรรมพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีเพื่อใช้ในการติดตามความก้าวหน้าและวัดผลสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้นนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้กรอบแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้จัดเพื่อส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่โดยที่ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติ (22 กรกฎาคม 2546) อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้กรอบแนวคิดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบางส่วน จึงเห็นควรให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. รับรายงานผลการศึกษาตามโครงการดังกล่าวไปพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

(2) โดยที่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจุบันได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 และร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ ซึ่งคาดว่าจะประกาศใช้บังคับในเร็ว ๆ นี้ การกำหนดหลักเกณฑ์บางเรื่องอาจซ้ำซ้อนกันและในบางเรื่องก็มีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งเมื่อร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้มีผลใช้บังคับแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้ จึงเห็นควรให้สำนักงาน ก.พ. รับไปพิจารณาปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ หรือหากเห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีความจำเป็นแล้วก็ได้ดำเนินการยกเลิกต่อไป

มติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7

(1) เห็นควรรับทราบรายงานผลการศึกษาโครงการพัฒนาต้นนวัตกรรมพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ โดยมอบให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติต่อไปได้

(2) เห็นควรให้สำนักงาน ก.พ. รับไปพิจารณาปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. หรือหากเห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีความจำเป็นแล้วก็ได้ดำเนินการยกเลิกต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี (26 สิงหาคม 2546)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรอง เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7

1.10 การสร้างขบวนการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอเรื่องการสร้างขบวนการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นต่อ (ร่าง) การสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง และขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเป็นมา

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้อัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปณิธานนำทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ดี เนื่องจากยังมีความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนและมีการตีความที่หลากหลายเกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สศช. และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ทก.) จึงร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนารอบแนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปรัชญาฯ ครอบคลุมเนื้อหาในด้านต่างๆ ที่นำไปสู่การประมวลและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับปรัชญาฯ และได้จัดพิมพ์ผลงานเป็นชุดหนังสือ 4 เล่ม ได้แก่ ประมวลคำในพระบรมราโชวาท ที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง กรอบแนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2) ต่อมา สศช. ได้ร่วมกับ ทก. จัดสัมมนาเรื่องการพัฒนากรอบแนวคิดและการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่ศูนย์ฝึกอบรมไทยพาณิชย์ จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2546 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานข้างต้น จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ และจุดประกายให้เกิดการบูรณาการกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักปรัชญาฯ ให้สามารถนำความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้เข้ากับหน้าที่และบทบาทของแต่ละบุคคลได้อย่างเหมาะสม และเกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

3) ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นตรงกันให้มีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงไปในทุกวงการและทุกระดับ และศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ใน

การนำไปประยุกต์ใช้ได้ และยังสามารถเสนอให้ สศช. เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง

สาระสำคัญ

1) การพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง คือ การพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนใช้ความรู้ ความรอบคอบ และคุณธรรม ประกอบการตัดสินใจและการกระทำ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้คนไทยหันกลับมาทบทวนวิถีการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา และให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ตามคำชี้แนะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากขึ้น สศช. จึงได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่างๆ มาร่วมกันกลั่นกรองพระราชดำรัสฯ สรุปเป็นนิยามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และได้เชิญปรัชญามาเป็นปรัชญานำทางในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ มีความเข้าใจและนำไปประกอบการดำเนินชีวิต

2) ในครั้งนี้ สศช. จึงเสนอให้ริเริ่ม ขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสานต่อความคิดและเชื่อมโยงการขยายผล ที่เกิดจากการนำหลักปรัชญาฯ ไปใช้อย่างหลากหลาย รวมทั้งเพื่อจุดประกายให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับ และการนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติในทุกภาคส่วนของสังคมอย่างจริงจัง

3) ขบวนการขับเคลื่อนฯ มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างกระแสสังคมให้มีการนำเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้เป็นกรอบความคิดหรือส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปลูกฝังปรับเปลี่ยนจิตสำนึกและกระบวนทัศน์ในการดำรงชีวิต ให้อยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียง และนำไปสู่การปรับระบบ และโครงสร้างการพัฒนาให้อยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งนี้ยุทธวิธีในการขับเคลื่อนจะมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและชัดเจน โดยมีขอบเขตการดำเนินงาน 4 ด้านควบคู่กันไป คือ เชื่อมโยงเครือข่าย พัฒนาความรู้และวิชาการ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และสร้างกระบวนการเรียนรู้และภาวะความเข้าใจ

4) การขับเคลื่อนจะเป็นในลักษณะเครือข่ายและระดมพลังจากทุกภาคส่วน โดยมีแกนกลางการดำเนินการ 3 ระดับ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง และส่วนเศรษฐกิจพอเพียงภายใน สศช. ซึ่งจะเป็นหน่วยปฏิบัติในการประสานและขับเคลื่อน ทั้งนี้จะมีระยะเวลาในการดำเนินการ 4 ปี ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2546- ธันวาคม 2550 โดยจะถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสมหามงคลสมัยเฉลิมพระชนมพรรษา ครบรอบ 80 พรรษา ในเดือนธันวาคม 2550 โดยประมาณการงบประมาณในการดำเนินงานทั้งสิ้น 120 ล้านบาท

ความเห็นคณะกรรมการฯ (1 กันยายน 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องการสร้างขบวนการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบต่อ (ร่าง) การสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี และควรสนับสนุนให้มีการเผยแพร่ไปยังประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อให้มีความเข้าใจในกรอบแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมากยิ่งขึ้น สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1.1) กรอบแนวคิดหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงคือทางสายกลาง เน้นความพอประมาณ ความมีเหตุผล แต่ในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมีการแข่งขัน ซึ่งจะเชื่อมโยงในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การสร้างเศรษฐกิจฐานราก ทุนทางสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในการดำเนินการจะต้องไม่ขัดแย้งกัน ทั้งนี้ควรมีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้

(1.2) การสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง ควรเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจ ให้ความรู้แก่ประชาชน มีการร่วมคิดร่วมทำ และควรมีหลากหลายวิธี เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ ทั้งนี้การวัดผลสำเร็จอาจจะวัดผลในเชิงคุณภาพ นอกเหนือจากการวัดผลในเชิงปริมาณ

(1.3) การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติจะเป็นประโยชน์กับประชาชนทุกระดับในเรื่องการปรับเปลี่ยนจิตสำนึก ปรับวิธีคิด การสร้างภูมิคุ้มกันตนเองในการดำเนินชีวิต ให้อยู่บนพื้นฐานของความพอเพียง พอประมาณ และมีสติ รวมทั้งยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

(1.4) ในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ อาจจะมีปัญหาการตีความว่าสิ่งที่ทำไปนั้นสอดคล้องกับปรัชญา เพียงใด เนื่องจากปรัชญาเป็นเพียงแนวคิดและยังไม่มีรูปแบบทางเศรษฐศาสตร์รองรับที่ชัดเจน จึงเห็นควรให้คณะกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานด้วย

(2) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สศช. รับความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการเรื่องการสร้างขบวนการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อไป

1.11 การแก้ไขปัญหาเงินนอกระบบจากการให้บริการประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอเรื่องการแก้ไขปัญหานอกระบบจากการให้บริการประชาชนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กก.สศช.) พิจารณาเพื่อขอรับข้อเสนอนี้เพิ่มเติมก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบกับดำรินของนายกรัฐมนตรีเรื่องการแก้ไขปัญหานอกระบบการทุจริต เรียกรับเงินนอกระบบ หรือรับสินบน รวมทั้งสมควรปรับปรุง เปลี่ยนแปลง วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน อัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียม ในการติดต่อขอรับบริการเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ให้มีความเหมาะสม ครบถ้วน โปร่งใส โดยไม่เปิดช่องให้มีการเรียกรับเงินนอกระบบหรือรับสินบนใดๆ อีก และนำเงินค่าบริการและค่าธรรมเนียมที่เก็บอย่างถูกต้องดังกล่าว มาเฉลี่ยเป็นเงินตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติมจากเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานเพื่อการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้รัฐมนตรีทุกท่านรับแนวทางดังกล่าวไปพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงประเภทของการบริการหรือภารกิจที่สมควรกำหนดหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียม โดยให้แจ้งรายละเอียดผลการพิจารณาไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2546

2) สศช. ได้รับแจ้งและรวบรวมข้อมูลและผลการพิจารณาในเรื่องการปรับปรุงการปฏิบัติงานบริการประชาชน รวมถึงค่าบริการและค่าธรรมเนียม จากหน่วยงานต่าง ๆ รวม 16 กระทรวง และ 2 สำนักงาน ทั้งนี้ สศช. ยังมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม ผลการพิจารณาและข้อเสนอของแต่ละหน่วยงาน สรุปได้ว่า ไม่มีหน่วยงานใดแจ้งว่ามีการเรียกร้องหรือรับเงินนอกระบบ ส่วนใหญ่แล้วกระทรวงได้มีการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงาน ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เพื่อความรวดเร็ว และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ รวมทั้งใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการ นอกจากนั้น หน่วยงานที่มีการเรียกเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมจากประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าอัตราที่เรียกเก็บมีความเหมาะสม และมีระเบียบที่รัดกุมแล้ว

3) ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเงินนอกระบบในวงราชการ มีงานศึกษาและการสำรวจความเห็นของประชาชนและผู้ประกอบการ ทั้งโดยนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ ที่ยืนยันว่าการเรียกร้องหรือรับเงินพิเศษจากการให้บริการแก่ประชาชนและธุรกิจมีอยู่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เช่น การศึกษาของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ศึกษาเรื่อง “สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนะของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ” เมื่อ พ.ศ. 2542 และเรื่อง “สภาพแวดล้อม

ทางธุรกิจและประสิทธิภาพการจ่ายสินบนของภาคธุรกิจไทย” ศ.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะวิจัย เรื่อง “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันในสังคมไทย” สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้สำรวจ “ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน” จากกลุ่มตัวอย่าง 10,000 คนทั่วประเทศ ในเดือนเมษายน 2546

4) สาเหตุของเงินนอกระบบจากการบริการประชาชน ได้แก่ ระเบียบขั้นตอนในการดำเนินงานยุ่งยาก จึงมักมีการอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งรู้ระเบียบปฏิบัติดีอยู่แล้วช่วยชี้ช่องอำนวยความสะดวก โดยจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นพิเศษ การบริการมีความล่าช้าเนื่องจากปริมาณงานมาก จึงมีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับบริการรวดเร็วกว่าปกติ และการบริการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือธุรกิจที่มีมูลค่ามาก จึงมีการขอส่วนแบ่งในผลประโยชน์ที่ผู้รับบริการจะได้รับนอกเหนือไปจากค่าธรรมเนียมและภาษีที่จะต้องเสียตามปกติ

5) การจัดกลุ่มการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐสามารถจัดเป็น 4 กลุ่ม โดยมีหลักการเก็บค่าบริการ ดังนี้ การให้บริการประชาชนตามสิทธิพื้นฐานที่ต้องได้รับโดยไม่คิดค่าบริการ การบริการที่ให้สิทธิประโยชน์กับบุคคลเฉพาะกลุ่มโดยมีค่าธรรมเนียมมาตรฐาน การบริการภาคธุรกิจที่มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติ และการบริการภาคธุรกิจที่ช่วยสนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ

6) ข้อเสนอของ สศช.

(1) ให้ทุกหน่วยงานดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทำให้ผู้รับบริการได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นและลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกเงินตอบแทนพิเศษ โดยให้มีการปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ ให้หน่วยงานติดประกาศแจ้งผู้มาติดต่อราชการทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ทุกหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนและธุรกิจนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยลดขั้นตอนและเวลาในการดำเนินงาน ให้โอนงานบางอย่างที่ไม่ใช่บริการตามสิทธิพื้นฐานให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานภายนอกทำแทน กระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการอนุมัติคำขออนุญาตเป็นลำดับขั้น และให้หน่วยงานที่ให้บริการประชาชนและธุรกิจจัดให้มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเป็นระยะ

(2) การคิดค่าธรรมเนียมและบริการของหน่วยงานและการจัดสรรค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่

(2.1) การให้บริการแก่ประชาชนตามสิทธิพื้นฐาน ไม่ควรคิดค่าบริการ

(2.2) การให้บริการอื่นที่ไม่ใช่บริการตามสิทธิพื้นฐานให้กับบุคคลเฉพาะกลุ่มและผู้รับได้ประโยชน์จากการบริการนั้น ควรแยกการพิจารณาในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดสรรค่าตอบแทน ดังนี้

(2.2.1) เรื่องใดที่ต้องเสียภาษีหรืออากรให้รัฐอยู่แล้ว ไม่ควรจะมีการเรียกเก็บค่าบริการอีก ยกเว้นกรณีที่มีบริการเพิ่มเติม

(2.2.2) งานที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ เพื่อชดเชยต้นทุนในการดำเนินงานหรือเป็นรายได้รัฐจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย มีอัตราที่แน่นอนครอบคลุมต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น และไม่เก็บเงินนอกระบบอีก

(2.2.3) บางงานที่มีการเก็บทั้งภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ถ้าสมควรจ่ายค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงาน ให้จัดสรรจากส่วนของค่าธรรมเนียม

(2.3) การให้บริการสนับสนุนภาครัฐกิจที่ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียม สมควรมีการเก็บค่าบริการเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้นำเงินที่เก็บได้ไปใช้ปรับปรุงบริการ

(3) วิธีการทำงาน ตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจที่ขึ้นกับสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลการปรับปรุงและพิจารณาอัตราค่าตอบแทน โดยมีองค์ประกอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยมีวาระการทำงาน 2 ปี

ความเห็นคณะกรรมการฯ (1 กันยายน 2546)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหานอกระบบจากการให้บริการประชาชนแล้ว เห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของ สศช. และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ควรมีการพิจารณาปรับค่าธรรมเนียมค่าบริการทั้งระบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ในระยะยาวควรปรับค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ทั้งระบบเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ โดยคำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการและการปรับเงินเดือนข้าราชการ อย่างไรก็ตามกระบวนการปรับค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องใช้เวลาพอสมควร ในระยะสั้น จึงเห็นควรให้มีการจัดสรรเงินค่าบริการเป็นค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานโดยรวม มิใช่จัดสรรให้เฉพาะผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เสียขวัญและกำลังใจ หรือเกี่ยงงาน โดยให้หน่วยงานจัดทำ Workload และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ประกอบการจัดสรรค่าตอบแทนต่อไป โดยจะต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่าแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว

(2) ควรให้ความสำคัญกับการที่แต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในหน่วยงานของตนเองเป็นอันดับแรก โดยวิธีการเพิ่มปัจจัยที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานทั้งทางด้านเทคโนโลยีและกำลังคนควบคู่ไปกับการปรับค่าธรรมเนียมและ

ค่าบริการให้เหมาะสม เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว และลดโอกาสที่ผู้ปฏิบัติงานจะเรียกเงินตอบแทนพิเศษ และให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและควบคุมประสิทธิภาพภายในก่อนที่จะให้หน่วยงานภายนอกตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายว่าจะใช้กฎหมายใดเป็นบทลงโทษ นอกจากนี้ สำนักงาน กพร. กำลังจัดทำมาตรการในการสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ และมีหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตามผลการปฏิบัติงานอยู่แล้ว

(3) เห็นควรให้จัดแบ่งประเภทการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการให้มีความชัดเจน ปรับอัตราการจัดเก็บให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน เช่น การให้บริการของภาครัฐในการสนับสนุนธุรกิจของภาคเอกชนควรจัดเก็บในอัตราสูง ในขณะที่ธุรกิจที่ช่วยเหลือสังคมควรจัดเก็บในอัตราต่ำ เป็นต้น ทั้งนี้ประชาชนจะต้องได้รับบริการที่ดีขึ้นจากการเก็บค่าบริการที่เพิ่มขึ้นด้วย

(4) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเงินนอกระบบจากการให้บริการประชาชนเกิดผลในทางปฏิบัติจะต้องมีการแก้ไขทั้งระบบจึงควรทำการรณรงค์ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากภาคเอกชนอาจมีส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหา โดยการเสนอเงินเพิ่มพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย

(5) กลไกในการทำงานควรมีองค์ประกอบจากบุคคลภายนอกราชการและฝ่ายวิชาการ นอกเหนือจากมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เป็นกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดสรรค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามข้อเสนอของหน่วยงาน ตลอดจนติดตามตรวจสอบประเมินผล

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้ สชช. รับความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงข้อเสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาเงินนอกระบบจากการให้บริการประชาชน ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป