

สรุปผลการประชุมประจำปี ๒๕๖๘ ของ สศช.
เรื่อง “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย Thailand's Institutional Reform”
วันศุกร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๘ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๐๐ น.
ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ บางกอก คอนเวนชัน เซ็นเตอร์ แอท เซ็นทรัลเวิลด์
กรุงเทพมหานคร

๑. ข้อเท็จจริง

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดประชุมประจำปี ๒๕๖๘ ภายใต้หัวข้อ “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย Thailand's Institutional Reform” ในวันศุกร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๘ ณ ห้องเวสต์บอลรูม โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ บางกอก คอนเวนชัน เซ็นเตอร์ แอท เซ็นทรัลเวิลด์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในระยะ ๒ ปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ความก้าวหน้าและข้อจำกัดของการขับเคลื่อนแผนฯ รวมถึงระดมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันของประเทศ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ฉุดรั้งการพัฒนา และมีกิจกรรมการเสวนาโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อสะท้อนมุมมองเกี่ยวกับแนวทางการรับมือหรือแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันดังกล่าวในด้านต่าง ๆ อาทิ กฎหมายและระเบียบ การทุจริตและคอร์รัปชัน หลักนิติธรรม การบริหารจัดการภาครัฐ มีผู้เข้าร่วมประชุมจากทุกภาคส่วน ทั้งในสถานที่จัดประชุมและผ่านระบบออนไลน์ รวมทั้งสิ้นประมาณ ๑,๘๖๖ คน ทั้งนี้ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม สศช. จะนำไปประกอบการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะเวลา ๒ ปีที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ และใช้ประกอบการจัดทำกรอบการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๔ ต่อไป

๒. สรุปสาระสำคัญการประชุมประจำปี ๒๕๖๘ ของ สศช.

การประชุมประจำปี ๒๕๖๘ ของ สศช. มีกิจกรรมสำคัญเริ่มด้วย ดร.ศุภวุฒิ สายเชื้อ ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวเปิดงาน จากนั้น นายดอนชา พิษยนันท์ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เลขาธิการ สศช.) นำเสนอความก้าวหน้าการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ข้อจำกัดของการขับเคลื่อน ปัญหาเชิงโครงสร้างและปัจจัยเชิงสถาบันของประเทศ รวมถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นแรงกดดันการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป ตามด้วยการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่อง “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย ทำอย่างไรให้เป็นจริง” โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ประธานกรรมการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) ดร.ปิติ ตัณฑเกษม กรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหารทีเอ็มบีธนาคาร หรือ ทีทีบี และ ดร.วิโรจน์ สันติประภาพร ประธานกรรมการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมี นางสาวชุตินา พึ่งความสุข เป็นผู้ดำเนินรายการ ก่อนเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งจากในที่ประชุมและทางออนไลน์แสดงความคิดเห็น จากนั้น เลขาธิการ สศช. กล่าวสรุปแนวทางการดำเนินการของ สศช. ในระยะต่อไป มีสาระสำคัญของการประชุม สรุปได้ดังนี้

๒.๑ คำกล่าวเปิดงานของ ดร.ศุภวุฒิ สายเชื้อ ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๑.๑ การประชุมในปีนี้ จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย Thailand’s Institutional Reform” เป็นประเด็นที่มองปัญหาในเชิง “รากฐานและโครงสร้าง” ของประเทศว่ากลไกใดที่หยุดชะงักหรือเป็นอุปสรรค และสาเหตุอะไรที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

๒.๑.๒ ประเทศไทยมีศักยภาพที่โดดเด่นในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ด้วยทำเลที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ฐานอุตสาหกรรมที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน และทุนทางวัฒนธรรมที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ ศักยภาพเหล่านี้ควรผลักดันให้ไทยเป็นประเทศรายได้สูงที่มีเศรษฐกิจแข็งแกร่งและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ แต่ความเป็นจริงกลับสวนทาง เนื่องจากประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ฉุดรั้งการเติบโตและบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง

๑) เศรษฐกิจไทยเติบโตต่ำกว่าร้อยละ ๕ ต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐)

๒) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของ IMD ในปีล่าสุด พบว่า อันดับของไทยลดลงถึง ๕ อันดับ โดยตกมาอยู่อันดับที่ ๓๐ จาก ๖๙ เขตเศรษฐกิจ โดยในด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับตัวลดลงถึง ๘ อันดับ มาอยู่อันดับที่ ๓๒ ซึ่งเป็นการลดลงมากที่สุดในรอบ ๑๐ ปี

๓) ปัญหาหลักที่ฝังรากลึก ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาไปได้ไกลมี ๕ ด้านสำคัญ ได้แก่

๓.๑) **ระเบียบกฎหมาย** ที่มีจำนวนมาก ล้าสมัย และไม่เอื้อต่อการแข่งขัน

๓.๒) **หลักนิติธรรม** ที่ไม่เข้มแข็ง เพิ่มความไม่แน่นอน เพิ่มต้นทุนที่ไม่จำเป็น และลดทอนความน่าเชื่อถือของประเทศ

๓.๓) **การทุจริตคอร์รัปชัน** ที่บิดเบือนโครงสร้างแรงจูงใจ ลดทอนความเชื่อมั่นและผลิตภาพของประเทศในภาพรวม

๓.๔) **ประชาธิปไตย** ที่ยังไม่มั่นคง ไม่สามารถสร้างกติกาที่เปิดกว้างและเป็นธรรม จนอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน อีกทั้งยังสร้างการผูกขาดทางการค้า และลดผลิตภาพของเศรษฐกิจทั้งระบบ

๓.๕) **ประสิทธิภาพของภาครัฐ** ที่มีขนาดใหญ่ เทอะทะ และมีต้นทุนสูง การทำงานที่แยกส่วน ขาดการบูรณาการ ระบบงบประมาณที่ไม่เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และช่องว่างทางการคลังที่แคบลง

๒.๒ การนำเสนอในหัวข้อ “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย Thailand's Institutional Reform” โดยเลขาธิการ สศช.

๒.๒.๑ การติดตามความก้าวหน้าการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ในช่วง ๒ ปีของแผนพัฒนาฯ

๑) ภาพรวมด้านแผนงาน/โครงการ รวมถึงงบประมาณที่จัดสรรเพื่อดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ระหว่างปี ๒๕๖๖ – ๒๕๖๘ พบว่า มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ โดยเฉลี่ยสูงกว่า ๑ ล้านล้านบาท โดยมีการถ่ายทอดประเด็นการพัฒนาตามแผนฯ ไปสู่ขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการภายใต้แผนระดับ ๓ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๒๓๐ แผนงาน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ มีการดำเนินโครงการภายใต้แผนงานดังกล่าว จำนวน ๙,๑๓๒ โครงการ

๒) ผลการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ในช่วง ๒ ปีของแผนฯ ยังไม่บรรลุเป้าหมายทั้ง ๕ เป้าหมายหลักตามที่กำหนดไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการจำนวนมากก็ตาม โดยผลการพัฒนาเพื่อบรรลุแต่ละเป้าหมายมีดังนี้

๒.๑) เป้าหมายที่ ๑ การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม ซึ่งสะท้อนจากรายได้ประชาชาติต่อหัว พบว่า ในปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีรายได้ประชาชาติ ๗,๔๙๗.๕ ดอลลาร์ สรอ./คน/ปี (๒๖๔,๖๖๑ บาท/คน/ปี) ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมาย ๙,๓๐๐ ดอลลาร์ สรอ./คน/ปี (๓๐๐,๐๐๐ บาท/คน/ปี)

๒.๒) เป้าหมายที่ ๒ การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ ซึ่งสะท้อนจากดัชนีความก้าวหน้าของชน (HAI) พบว่า ในปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีค่าดัชนีดังกล่าว ๐.๖๓๕๔ มีความก้าวหน้าอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้ความก้าวหน้าอยู่ในระดับสูงที่คะแนน ๐.๗๒๐๙

๒.๓) เป้าหมายที่ ๓ การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม ซึ่งสะท้อนจากความแตกต่างของความเป็อยู่ (รายจ่าย) ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดร้อยละ ๑๐ และต่ำสุดร้อยละ ๔๐ ในปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีความแตกต่างด้านรายจ่ายของประชากรทั้ง ๒ กลุ่มอยู่ที่ ๕.๒๒ เท่า สูงกว่าเป้าหมายความแตกต่างด้านรายจ่ายที่กำหนดไว้ที่ ๕ เท่า

๒.๔) เป้าหมายที่ ๔ การเปลี่ยนผ่านการผลิตและบริการไปสู่ความยั่งยืน ซึ่งสะท้อนจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พบว่า ในปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๑ เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ซึ่งยังไม่บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง ร้อยละ ๒๐

๒.๕) เป้าหมายที่ ๕ การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่ ซึ่งสะท้อนจากดัชนีรวมสะท้อนความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่ พบว่า ในปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีค่าดัชนีดังกล่าว ร้อยละ ๘๙.๖๙ ซึ่งต่ำกว่าค่าเป้าหมาย ร้อยละ ๙๐ เล็กน้อย

๓) เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินงาน และงบประมาณในการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าการลงทุนในโครงการที่มีความสอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาตามแผนฯ ยังมีน้อย โดยโครงการขับเคลื่อนการพัฒนาของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่เป็นโครงการและกิจกรรมที่เป็นภารกิจปกติของหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว

๒.๒.๒ ความก้าวหน้าการพัฒนาในภาพรวม

๑) เมื่อพิจารณาจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ประชากร อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาของประเทศไทยหยุดชะงักมาเป็นเวลายาวนานแล้ว เนื่องจาก

๑.๑) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ เป็นต้นมา มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยในแต่ละช่วงแผนฯ ต่ำกว่าร้อยละ ๕ โดยในช่วงแผนฯ ๑๒ อัตราการขยายตัวต่ำที่สุดร้อยละ ๑.๔ เนื่องจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ขณะที่ช่วง ๒ ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๒.๓

๑.๒) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยถดถอยลงทุกด้าน อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยในปี ๒๕๖๘ อยู่ในอันดับที่ ๓๐ ลดลงจากปีก่อนหน้า ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่ออันดับความสามารถในการแข่งขันแล้ว พบว่า ทั้งปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะด้านการศึกษา รวมถึงด้านเทคโนโลยี และปัจจัยด้านประสิทธิภาพภาครัฐมีอันดับความสามารถลดลงและฉุดรั้งความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑.๓) ความเหลื่อมล้ำมีความรุนแรงมากขึ้น สะท้อนจากความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชากรที่จนที่สุดร้อยละ ๑๐ และประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ ๑๐ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยในปี ๒๕๖๖ กลุ่มประชากรร้อยละ ๑๐ ที่รวยที่สุดมีรายได้ต่อหัว ๓๖,๗๐๖ บาท/เดือน ขณะที่ประชากรที่จนที่สุดมีรายได้ ๒,๖๓๕ บาท/เดือน แตกต่างกัน ๑๔ เท่า

๒) จากข้อมูลความก้าวหน้าการพัฒนาเหล่านี้ ชี้ให้เห็นว่าไทยกำลังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนา ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาได้อย่างที่กำหนดไว้

๒.๒.๓ ปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการพัฒนาของประเทศไทย

แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีความพยายามในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาเชิงโครงสร้างและสถาบันก็ยังคงปรากฏอยู่ และฉุดรั้งการพัฒนาประเทศ ทำให้ไม่สามารถก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้ เห็นได้ชัดทั้งจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำ ความสามารถในการแข่งขันที่ลดลง และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่สูงขึ้น ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ ประกอบด้วย ๕ ประเด็น ดังนี้

๑) **ปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และขั้นตอนทางราชการเป็นอุปสรรค**ในการประกอบธุรกิจ ปัจจุบันไทยมีกฎหมายระดับ พ.ร.บ. จำนวน ๙๗๑ ฉบับ กฎหมายลำดับรองมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ฉบับ รวมถึงใบอนุญาตมากกว่า ๒,๙๐๐ ฉบับ

ในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจไทยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทำให้การดำเนินการมียุ่งยากซับซ้อน นอกจากนี้ ผู้ประกอบการต้องเสียเวลานานในการติดต่อหน่วยงานหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ ซึ่ง หากมีการปรับลดกฎหมายและใบอนุญาตที่ไม่จำเป็นจะช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเวลาของผู้ประกอบการได้มาก

- ๒) **การทุจริตและคอร์รัปชัน**ส่งผลกระทบต่อการลงทุนของแรงจูงใจ และความเชื่อมั่นของนักลงทุน โดยอันดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ในปี ๒๕๖๗ ของประเทศไทยลดลงต่ำสุดในรอบ ๑๐ ปี โดยมีคะแนนต่ำกว่าหลายประเทศที่มีระดับรายได้ใกล้เคียงกัน
 - ๓) หลักนิติธรรมของไทยที่ถดถอย เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยดัชนีหลักนิติธรรมของไทยอยู่ในระดับต่ำและมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ ความอ่อนแอของกระบวนการทางกฎหมายบั่นทอนความเชื่อมั่น ลดความสามารถในการแข่งขัน และขยายช่องว่างความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น
 - ๔) ความท้าทายด้านประชาธิปไตยของไทยซึ่งสะท้อนจากดัชนีประชาธิปไตยยังอยู่ในระดับที่ต้องมีการพัฒนา โดยเฉพาะปัญหาประสิทธิภาพและความโปร่งใสในระบบบริหาร และการยอมรับความหลากหลายทางความคิด ถึงแม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะอยู่ในระดับโดดเด่นก็ตาม
 - ๕) ภาครัฐของไทยมีขนาดใหญ่ แต่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยอันดับประสิทธิภาพภาครัฐของไทยในปี ๒๕๖๘ ลดลงมากที่สุดในอาเซียน ซึ่งเป็นผลมาจากอันดับความสามารถของกรอบการบริหารสถาบันและการคลังสาธารณะที่มีอันดับลดลงมากที่สุด ทั้งนี้เศรษฐกิจของประเทศที่มีรายได้สูงโดยมากเกิดจากภาครัฐที่บริหารงานอย่างโปร่งใส คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
- ทั้งนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันของไทย หากไม่มีการยกระดับให้มีความเข้มแข็ง สร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจของทุกภาคส่วน จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงของไทยในอนาคต ทั้งด้านภูมิรัฐศาสตร์ สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสุดขั้ว ความก้าวหน้าเทคโนโลยีอนาคตที่จะทวีความรุนแรงขึ้น

๒.๒.๓ ข้อเสนอหลักคิดในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (D-A-R-E to Reform)

- ๑) D – Determination ความมุ่งมั่น และตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการลงมือดำเนินการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรม
- ๒) A – Action Together สร้างการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนในการผลักดันการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องให้เกิดเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- ๓) R – Redesign Innovation การออกแบบนวัตกรรมเชิงสถาบัน และกติกาใหม่ เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว
- ๔) E – Emergency Mindset การปรับเปลี่ยนมุมมองต่อปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

๒.๓ การเสวนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิในหัวข้อ “ยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย ทำอย่างไรให้เป็นจริง”

๒.๓.๑ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ประธานกรรมการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

๑) สถานการณ์ในปัจจุบัน

ในการขับเคลื่อนประเทศจำเป็นต้องอาศัยหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นรากฐานให้สังคมไทยสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้สำเร็จ เปรียบเสมือนกับโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่มองไม่เห็น เพื่อกำหนดทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยหลักนิติธรรมในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากหลายสาเหตุ ทั้งด้วยความเป็นนามธรรมและซับซ้อน ทำให้คนทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องของนักกฎหมาย ไม่ใช่เรื่องของประชาชน ทั้งที่จริงแล้วหลักนิติธรรมคือหลักประกันของประชาชนที่จะไม่ให้กฎหมายถูกใช้อย่างไม่ถูกต้อง

๑.๑) สถานการณ์จาก World Justice Project จากตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศไทย พบว่า มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคและของโลก แสดงถึงภาวะถดถอยของโครงสร้างอำนาจระบอบประชาธิปไตย

๑.๒) ความอ่อนแอของสถาบันทางสังคมส่งผลต่อความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม ทั้งในการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่เสมอภาค ประชาชนขาดความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือล้าหลัง ส่งผลให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือต่อภาครัฐ

๑.๓) โครงสร้างอำนาจรัฐส่งผลต่อการปฏิรูปกฎหมายที่พิจารณาเฉพาะในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ ขาดการพิจารณาแบบองค์รวม ส่งผลให้ขาดการประสานและผลักดัน (collaboration) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

๒) ประเด็นสำคัญในการปรับเปลี่ยนของไทย

การแก้ไขปัญหาลหลักนิติธรรมจำเป็นต้องมีกติกาที่เป็นธรรม กระบวนการพัฒนากฎระเบียบมีความทันสมัย รวมถึงการมีส่วนร่วมของทุกสถาบัน

๒.๑) ส่งเสริมหลักนิติธรรม (Rule of law) ให้มีบทบาทมากขึ้น หลักนิติธรรมเป็นรากฐานที่สำคัญของทุกเรื่องในสังคม ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ดังนั้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมายที่เป็นธรรม มีกระบวนการพัฒนากฎหมาย/กฎระเบียบที่ทันสมัย และส่งเสริมให้มีกลไกเจ้าภาพในการปฏิรูปกฎหมายที่ชัดเจน

๒.๒) สนับสนุนให้สามเสาหลัก (ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ) ทำงานร่วมกันโดยมีการถ่วงดุลกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาหลักนิติธรรม (Rule of law) ธรรมาภิบาล (Governance) และประชาธิปไตย (Democracy) ให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจนและตรวจสอบได้ ทำให้ทั้งสามเสาหลักมีความมั่นคงโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม

- ๒.๓) **สร้างความตระหนักรู้ของประชาชน** สร้างความตระหนักและยกระดับความเข้าใจเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ความร่วมมือกันในการกำกับการทำงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เคารพสิทธิ หน้าที่ และร่วมตรวจสอบได้

๓) ความท้าทายในการปฏิรูปโครงสร้างประเทศ

- ๓.๑) **การจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Power)** โดยไม่ให้นำนานาจนมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความขัดแย้งทางการเมือง สร้างความน่าเชื่อถือ (Trust and Confidence) สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูป (Reform) ภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- ๓.๒) **การจัดการการคอร์รัปชัน (Corruption) และรัฐบาลโปร่งใส (Open Government)** ต้องดำเนินการควบคู่กัน โดยใช้ระบบฐานข้อมูลที่ดี มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพในการใช้ตรวจสอบข้อมูลของทั้งภาครัฐและเอกชน
- ๓.๓) **การปฏิรูประบบยุติธรรม (Regulatory Reform)** โดยเฉพาะกฎหมาย การประกอบธุรกิจและการลงทุนที่ล่าช้า เกิดช่องว่างในการเอื้อประโยชน์ เฉพาะกลุ่ม ต้องนำระบบมาตรฐานสากลเข้ามาใช้สร้างความน่าเชื่อถือ และการบังคับใช้อย่างเสมอภาค โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ
- ๓.๔) **กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)** มีความซับซ้อนและยุ่งยาก ทั้งจากการใช้อำนาจรัฐ ปัญหาการคอร์รัปชัน กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนระบบกฎหมายที่ยังขาดการออกแบบให้ครอบคลุมองค์รวม ส่งผลต่อความเชื่อมั่น (Trust) ของประชาชนที่มีต่อภาครัฐที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ

๔) แนวทางการแก้ไขปัญหา/ความท้าทายที่เกิดขึ้น

เพื่อให้การขับเคลื่อนประเทศและการปฏิรูปกฎหมายประสบความสำเร็จ สามารถสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนได้ ควรมีกกลไกขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบผ่านการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- ๔.๑) **การขับเคลื่อนการปฏิรูปหลักนิติธรรม (Rule of law)** ยกย่องให้เป็นวาระแห่งชาติ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Whole-Society Approach) ในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยให้แต่ละภาคส่วนทำหน้าที่ตามบทบาทและกลไกที่รับผิดชอบอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ต้องมีการส่งเสริมความเข้าใจและการเรียนรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่ พร้อมสร้างเป้าหมายในการปฏิรูป โดยใช้แรงผลักดันจากภายนอก (International-Pull) และการผลักดันใช้ภายในประเทศ (Domestic Push)
- ๔.๑.๑) **ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสังคม** สร้างความตระหนักรู้และความรับผิดชอบในสังคมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

๔.๑.๒) **ผลักดันการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย** มีคณะกรรมการปฏิรูปที่มองกฎหมายอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงโอกาสได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

๔.๒) **การสร้างกลไกการตรวจสอบ (Accountability)** โดยมีระบบรัฐธรรมนูญที่ประชาชนทุกคนยอมรับ มีความเชื่อมั่นต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐ (Policy Decision) บนพื้นฐานความเป็นธรรม ความโปร่งใส และการไม่เลือกปฏิบัติ

๔.๒.๑) การทำให้หลักนิติธรรมเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและตรวจสอบได้จากหน่วยงานที่เป็นกลาง เช่น การใช้ดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) โดย องค์กร World Justice Project (WJP) ที่ได้จัดทำขึ้นสำหรับสะท้อนผลของการมีหลักนิติธรรมของแต่ละประเทศ

๔.๒.๒) ส่งเสริมระบบที่สามารถช่วยตรวจสอบด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) เข้ามาช่วยตรวจสอบการใช้กฎหมาย การเปิดเผยข้อมูล รวมถึงเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นในภาครัฐให้กับประชาชน

๒.๓.๒ ดร.ปิติ ตัณฑเกษม กรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหารทีเอ็มบีธนาคาร หรือ ทีทีบี

๑) ปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศไทยในมุมมองของภาคการเงิน เอกชน การลงทุน และผู้ประกอบการ

๑.๑) **บริบทและโครงสร้างเศรษฐกิจไทย** ประเทศไทยมีนโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างเศรษฐกิจที่สนับสนุนและเอื้อต่อการดำเนินกิจการของภาคธุรกิจมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นกลไกหลักในการดึงดูดการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยกลับเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจสีเทา เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ ประกอบกับการเคลื่อนย้ายของเงินทุน ทรัพย์สินดิจิทัล และทองคำที่สามารถทำได้อย่างเสรี ส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยเฉพาะต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SME)

๑.๒) **ปัญหาของ SME** ธุรกิจ SME เป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นแหล่งจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ ๙๐ ของบริษัททั้งหมดในประเทศเป็นธุรกิจ SME แต่กลับมีส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ค่อนข้างน้อยประมาณร้อยละ ๓๕ ซึ่งปัญหาที่ SME ต้องเผชิญ ที่สำคัญมี ดังนี้

- ๑.๒.๑) กำลังซื้อของประชาชนลดลง เนื่องจากภาวะหนี้ครัวเรือนที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง
- ๑.๒.๒) โมเดลของธุรกิจ SME ส่วนใหญ่เป็นการทำตามธุรกิจอื่น จึงมีความเสียเปรียบด้านการแข่งขันในตลาดเดียวกับธุรกิจรายใหญ่นอกจากนี้ ธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่ได้จดทะเบียน และธุรกิจสีเทา ส่งผลให้เกิดภาวะหนี้เสีย (Non-Performing Loan: NPL) ที่เพิ่มมากขึ้นในธุรกิจ SME
- ๑.๒.๓) กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการขออนุญาตเริ่มต้นธุรกิจใหม่มีความซ้ำซ้อนและยุ่งยาก สร้างต้นทุนด้านเวลาและค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าศักยภาพของธุรกิจ SME
- ๑.๒.๔) การติดสินบนและการคอร์รัปชันในภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจและการขออนุญาตต่าง ๆ

๒.) แนวทางการแก้ไขปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

- ๒.๑) ภาคเอกชน ภาคการเงิน และภาครัฐ ควรมีการทำงานร่วมกัน ผ่านแพลตฟอร์ม REINVENT THAILAND ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสร้างพลวัตใหม่สู่การเติบโตอย่างยั่งยืน โดยมีหลักคิด ๓ ประการประกอบด้วย
 - ๒.๑.๑) การมีส่วนร่วมโดยทุกภาคส่วนในสังคม (Whole Society Approach) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการเงิน โดยตัวอย่างโครงการ/นโยบายที่สะท้อนแนวทางการมีส่วนร่วมนี้ เช่น ระบบพร้อมเพย์ โครงการคนละครึ่ง โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการคุณสู้ เราช่วย เป็นต้น
 - ๒.๑.๒) กระบวนการทางเลือก (Alternate Process) เป็นการสร้างทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา โดยใช้วิธีคิดที่ต่างไปจากวิธีการแก้ปัญหาแบบเดิม ซึ่งในบางกรณีสามารถใช้ทางเลือกดังกล่าวไปพร้อมกับวิธีการเดิมได้ เช่น การแก้ปัญหาคาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ที่มีการกำหนดบทลงโทษผู้จำหน่ายสลากฯ เกินราคา ขณะเดียวกัน ภาครัฐมีการออกช่องทางการจำหน่ายสลากฯ ผ่านแอป “เปาตัง” ซึ่งถือเป็นกระบวนการทางเลือกที่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้ เป็นต้น
 - ๒.๑.๓) การให้สิ่งจูงใจที่ถูกต้อง (Right Incentive) เช่น โครงการคนละครึ่ง การให้สิ่งจูงใจไม่ใช่การแจกเงิน แต่เป็นการให้ประชาชนแบ่งจ่ายร่วมกันกับรัฐบาล เพื่อเป็นการช่วยแก้ปัญหาด้านรายจ่าย โดยที่ร้านค้าต้องมีการลงทะเบียนเข้าระบบ ซึ่งเป็นการทำให้ร้านค้าเข้าสู่ระบบภาษีด้วย

๒.๑.๔) จากหลักคิด ๓ ประการดังกล่าวนำไปสู่กระบวนการ REINVENT THAILAND โดยมีขั้นตอน ดังนี้

- (๑) การระบุปัญหาสำคัญที่ต้องการแก้ไขอย่างชัดเจน (Clear Problem Statement)
- (๒) การกำหนดนโยบายที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data-Driven Policy)
- (๓) การลงมือทำ เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง (Lead to Structural Reform)
- (๔) การแบ่งการทำงานที่ชัดเจนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Clear Person to Act: PTA)
- (๕) การมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน (Clear KPI/OKR)
- (๖) การมีความมุ่งมั่นร่วมกัน (Joint Commitment)
- (๗) การใช้เอกสารมีชีวิต (Living Document) ที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้อย่างยืดหยุ่นและรวดเร็ว
- (๘) การมีความสามารถในการอยู่รอดผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (Survive Through Political Change)

นอกจากนี้ การ REINVENT THAILAND จะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างใน ๓ ภาคส่วนหลัก ได้แก่ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ดังนี้

(๑) **ภาคประชาชน** เรื่องเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข คือ การแก้หนี้ครัวเรือน และการเข้าไม่ถึงสินเชื่อในระบบ ซึ่งหากพิจารณาตามกระบวนการของ Reinvent Thailand พบว่า การแก้ปัญหาที่ผ่านมา ยังไม่มีการระบุปัญหาสำคัญที่ต้องการแก้ไขอย่างชัดเจน รวมถึงยังไม่มีการใช้ข้อมูลอย่างเพียงพอในการกำหนดนโยบาย ที่เห็นได้ชัดคือปัญหาหนี้สหกรณ์ หนี้ กยศ. และหนี้ในระบบ ที่ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้การกำหนดนโยบายขาดข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน รวมถึงวาทกรรมการเมืองที่ชี้้นำให้มีการยกเลิก บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (National Credit Bureau) เนื่องจากการไม่ได้รับอนุมัติเงินกู้ และการมีประวัติการกู้เงินในระบบของ NCB จึงควรมีแนวทางแก้ไข ดังนี้

- (๑.๑) สถาบันการเงินร่วมกันจัดตั้ง Joint Venture-Asset Management Company (JV-AMC) รับซื้อหนี้เสียจากสถาบันการเงิน (Bank + SFIs) และนำมาบริหารจัดการเอง ภายใต้เงื่อนไขที่จะช่วยลูกหนี้ผ่อนชำระหนี้ได้ในจำนวนที่ลดลง
- (๑.๒) สร้าง National Credit Score ครอบคลุมกลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบ NCB และกลุ่มที่มีประวัติกับสถาบันการเงินอยู่แล้วภายใต้ Credit score มาตรฐานเดียวกัน ขณะเดียวกันกลไก Central Fraud Registry (CFR) จะช่วยป้องกัน/แก้ไขภัยทางการเงินจาก Customer Profiling
- (๑.๓) Open Data จะช่วยให้สถาบันการเงินมีความเข้าใจพฤติกรรมการทำธุรกรรมของลูกค้ามากขึ้น สามารถตรวจจับความผิดปกติ ยืนยันตัวตน

ประเมินความเสี่ยงและคาดการณ์ภัยทางการเงินที่จะเกิดขึ้นกับลูกค้า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและป้องกันภัยทางการเงินได้มากขึ้น

- (๒) **ภาคธุรกิจ** มีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข คือ การที่ธุรกิจ SME ไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจรายใหญ่ได้ เนื่องจากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จาก BOI เอื้อต่อธุรกิจขนาดใหญ่ มีแนวทางแก้ไขที่เสนอ ดังนี้

- (๒.๑) สร้างรูปแบบธุรกิจแบบ “ดอกไม้กับแมลง” ที่ธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจ SME มีการพึ่งพากัน และมีระบบแรงจูงใจแบบ “พี่ช่วยน้อง” โดยให้บริษัท SET Listed Companies ช่วย SME ยกระดับศักยภาพให้สามารถเข้าสู่ Supply Chain ในอุตสาหกรรม ผ่านแรงจูงใจทางภาษีและกองทุน ESG (Environmental- Social – Governance)
- (๒.๒) การทำ Greenly Made by Thais (GMBT) โดยเป็นการให้แต้มต่อกับสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม/ปลอดภัย/มีคุณภาพ ซึ่งผลิตด้วยคนไทย เพื่อสนับสนุนธุรกิจไทยที่สร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ
- (๒.๓) การปรับกระบวนการ Rules of Origin เพื่อป้องกันการสวมสิทธิสินค้า และช่วยให้ภาคธุรกิจได้รับ Regional Value Content (RVC) ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

- (๓) **ภาครัฐ** มีประเด็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข คือ ปัญหาเม็ดเงินไม่กระจายสู่ท้องถิ่น และการขาดการเชื่อมโยงด้านเทคโนโลยี โดยมีแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

- (๓.๑) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นช่องทางกระจายเม็ดเงินไปสู่ภาคเอกชนได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ผ่านการสนับสนุนการซื้อสินค้า/บริการของ SME และส่งเสริมการสร้าง Supply chain ที่เข้มแข็งของธุรกิจไทย ด้วยการส่งเสริมการใช้ Local content, BCG Economy Model ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-Government Procurement) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมตรวจสอบได้ ซึ่งจะนำไปสู่การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๓.๒) การกำหนด KPI หรือ OKR ร่วมกับการมี Digital Government ในการบริหารงบประมาณจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน เพิ่มความรับผิดชอบ และยังช่วยให้รัฐสามารถวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ดีขึ้น

- ๒.๒) การปรับโครงสร้างสวัสดิการภาครัฐ โดยการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก ๗% เป็น ๑๐% โดยอยู่ในรูปแบบหลายชั้น (Multi-tier VAT) และสร้างสวัสดิการภาครัฐในรูปแบบใหม่ที่ดูแลและสนับสนุนประชาชนอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความจำเป็นและศักยภาพของประชาชนในแต่ละกลุ่ม โดยแบ่งเป็น ๓ ชั้น ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาก ได้รับสวัสดิการแบบแจกสิทธิ (๒) กลุ่มรายได้น้อย ได้รับสวัสดิการแบบการร่วมจ่าย (Co-Payment)

และ (๓) กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง-สูง ได้รับสวัสดิการแบบสิทธิประโยชน์ทางภาษี ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับสิทธิทั้งประชาชนและผู้ประกอบการร้านค้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อให้มีข้อมูลเข้าสู่ระบบสวัสดิการภาครัฐ

๒.๓) การมีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบแผนการยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทย เพื่อเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒.๓.๓ ดร.วิโรจน์ ลั่นติประภพ ประธานกรรมการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

๑) ปัญหาเชิงระบบราชการ ปัญหาของภาคราชการไทยอยู่ที่ “ระบบ” ที่เป็นตัวถ่วงการพัฒนาประเทศ ไม่ใช่ปัญหาเชิงปัจเจกบุคคล

๑.๑) **ผลิตภาพของระบบราชการยังต่ำ (Low Productivity)** และต่ำกว่าผลิตภาพของทุกภาคเศรษฐกิจในประเทศ การบริการของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นต้นทุนในการใช้ชีวิตของประชาชนและการประกอบธุรกิจ ส่งผลต่อผลิตภาพของภาคเอกชน

๑.๒) **ความสามารถในการปรับตัวต้องรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ (Low Adaptability)** ภาครัฐยังขาดความสามารถในการปรับตัวให้เท่าทันโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการหาเจ้าภาพในระบบราชการในการผลักดันเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยใช้เทคโนโลยี Carbon Capture and Storage (CCS) ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ขณะที่ประเทศอื่น ๆ เริ่มดำเนินการไปแล้ว

๑.๓) **ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusivity)** ที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ภาครัฐเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการลดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากมีหน้าที่ในการดูแลสวัสดิการ ปัจจัยพื้นฐาน และการพัฒนาคนโดยเฉพาะคนในระดับฐานล่าง โดยภาครัฐใช้กลไกด้านการศึกษาเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสการพัฒนาให้กับทุกคน แต่ยังมีข้อจำกัดด้านการใช้งบประมาณที่สูงมาก แต่ก็ยังไม่สามารถยกระดับคุณภาพได้อย่างที่ควรจะเป็น

๑.๔) **ภูมิคุ้มกัน (Low Immunity)** ของภาครัฐลดลง ภูมิคุ้มกันทางการคลังของประเทศลดลงเรื่อย ๆ สะท้อนจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ เช่น สถาบัน Moody's ได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของไทยลง เป็นต้น

๒) ข้อสังเกตที่ทำให้การปฏิรูปภาครัฐไม่สามารถบรรลุผลได้

๒.๑) **การปรับระบบราชการในปัจจุบัน** มุ่งเน้นที่การปรับให้ทันสมัย (Modernization) เช่น การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในงานบริการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น แต่ระบบราชการยังไม่มีพลิกโฉม (Transformation) ที่แท้จริง โดยเฉพาะในด้านธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งเป็นหัวใจของการพลิกโฉมระบบราชการ

- ๒.๒) การขยายจำนวนหน่วยงานมากขึ้น ระบบราชการมีการแตกหน่วยงานย่อยกันมากขึ้น แทนที่จะรวบรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจทับซ้อนหรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานกันมากขึ้น
- ๒.๓) การยึดกรอบกฎหมายเดิมเป็นหลัก กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ล้าสมัยและถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาในอดีต แต่ไม่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาในปัจจุบันที่มีบริบทเปลี่ยนไปมาก
- ๒.๔) วัฒนธรรมองค์กรที่เน้นระบบอุปถัมภ์ มากกว่าการสร้างธรรมาภิบาล เกิดการแทรกแซงจากการเมือง มุ่งเน้นพิธีกรรมมากกว่าสาระสำคัญ (substance) ส่งผลให้ข้าราชการมีวัฒนธรรมหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ไม่กล้าตัดสินใจและไม่มีการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการรับมือกับโจทย์การพัฒนาใหม่ ๆ ของประเทศ
- ๒.๕) การยึดโยงกับผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก เช่น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มักมีส่วนของข้าราชการระดับสูงค่อนข้างสูงมาก (กว่าร้อยละ ๔๐ ในบางแห่ง)

๓) แนวทางการยกเครื่องโครงสร้างประเทศไทยผ่านการปฏิรูปภาครัฐ

- ๓.๑) การจัดการคอร์รัปชัน รัฐบาลต้องจริงจังกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ต้องเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากลักษณะกินรวบ (Extractive) ไปสู่การกระจายผลประโยชน์ (Inclusive) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขแรกที่ต้องทำการปฏิรูปอื่น ๆ เพื่อสร้างความไว้วางใจ
- ๓.๒) การจำกัดบทบาทภาครัฐ รัฐควรเน้นบทบาทผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และ ผู้กำกับดูแล (Regulator) ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ (Operator) โดยเฉพาะในเรื่องที่เอกชนทำได้ดีกว่า
- ๓.๓) การยกเลิกกฎหมาย/กฎเกณฑ์ที่ล้าสมัย โดยมีประเด็นสำคัญ ๒ เรื่อง ได้แก่ (๑) ควรดำเนินการแบบเหมาเข่ง (Package) เช่น ยกเลิกกฎหมายที่ออกก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๐ และ (๒) ควรมีการปฏิรูปกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย แทนที่จะให้หน่วยงานเจ้าของกฎหมายประเมินตัวเอง ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเข้ามาประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับผลกระทบทางกฎหมาย ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
- ๓.๔) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน (Redesign Process) โดยให้ความสำคัญกับการออกแบบกระบวนการทำงานใหม่แบบครบวงจร (End-to-End) โดยให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งการ Redesign Process จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Transformation) ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่ยังไม่มีเตรียมพร้อมการเปลี่ยนแปลงจาก Analog Process สู่ Digital Process ด้วย
- ๓.๕) โครงสร้างการรับผิดชอบ (Accountability) และการกระจายอำนาจ โครงสร้างภาครัฐต้องยึดโยงกับผลประโยชน์ของประชาชน มุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่น ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานส่วนกลาง

รวมทั้งต้องมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐใหม่ เช่น ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกข้าราชการระดับสูง ไม่ให้นักการเมืองเข้ามามีบทบาทในการโยกย้ายข้าราชการได้ และจำกัดสัดส่วนของข้าราชการในกรรมการรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้ไม่เกินร้อยละ ๒๕

- ๓.๖) วัฒนธรรมที่กล้ารับความเสี่ยง ต้องเปลี่ยนจากวัฒนธรรมที่หลีกเลี่ยงความเสี่ยงไปสู่การกล้ารับความเสี่ยงและบริหารจัดการความเสี่ยง โดยระดับความยากของความเสี่ยง (Risk) และรางวัล (Rewards) สำหรับการบริหารความเสี่ยงต้องสอดคล้องกัน
- ๓.๗) สร้างภูมิคุ้มกันทางการคลัง โดยการลดขนาด และการจัดการทรัพย์สินของภาครัฐ เช่น การบริหารจัดการที่ดินและการสัมปทานภาครัฐ รวมทั้งการมุ่งเน้นให้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งสร้างรายได้ ไม่ใช่แหล่งรายจ่ายของภาครัฐ
- ๓.๘) ผลักดันการทำ Digital Transformation อย่างจริงจัง โดยการปรับโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลทั้งระบบราชการ (Whole Government) เพื่อรองรับ AI Open Data และความโปร่งใสในระบบราชการ ซึ่งการทำการกระบวนการแปลงข้อมูลไปสู่ดิจิทัล (Digitization) ที่รัฐทำในปัจจุบัน การเปลี่ยนจากกระดาษเป็นอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่ปรับกระบวนการ จะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง

๓. ความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุม

- ๓.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๔ ควรมีประเด็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างดังนี้
 - ๓.๑.๑ การพัฒนาคน ต้องมีการศึกษาแนวทางการพัฒนาของประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น เวียดนาม จีน ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา จนทำให้ไม่มีคนจนในประเทศ
 - ๓.๑.๒ ปฏิรูปโครงสร้างหลักของภาครัฐเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและ AI ควบคู่ไปกับการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ
 - ๓.๑.๓ ประเด็นด้านสังคม ที่มุ่งเน้นคุณธรรม จริยธรรม หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ รวมถึงการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง (online)
- ๓.๒ ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหานี้ครัวเรือนสูง สวนทางกับรายได้ รวมทั้งเรื่องโครงสร้างของประชากรที่ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน จึงควรมีการส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานชั้นสูงที่มีความรู้ความสามารถ (Intellectual labor) เข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น

๔. แนวทางการดำเนินการระยะต่อไป

- ๔.๑ เผยแพร่สรุปผลการประชุมประจำปี ๒๕๖๘ ของ สศช. สู่สาธารณชนผ่านเว็บไซต์ของ สศช.
- ๔.๒ สศช. จะนำผลการประชุมและข้อคิดเห็นที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์แนวทางบริหารจัดการการพัฒนาประเทศที่เหมาะสม รวมถึงใช้ประกอบการจัดร่างกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๔ ต่อไป