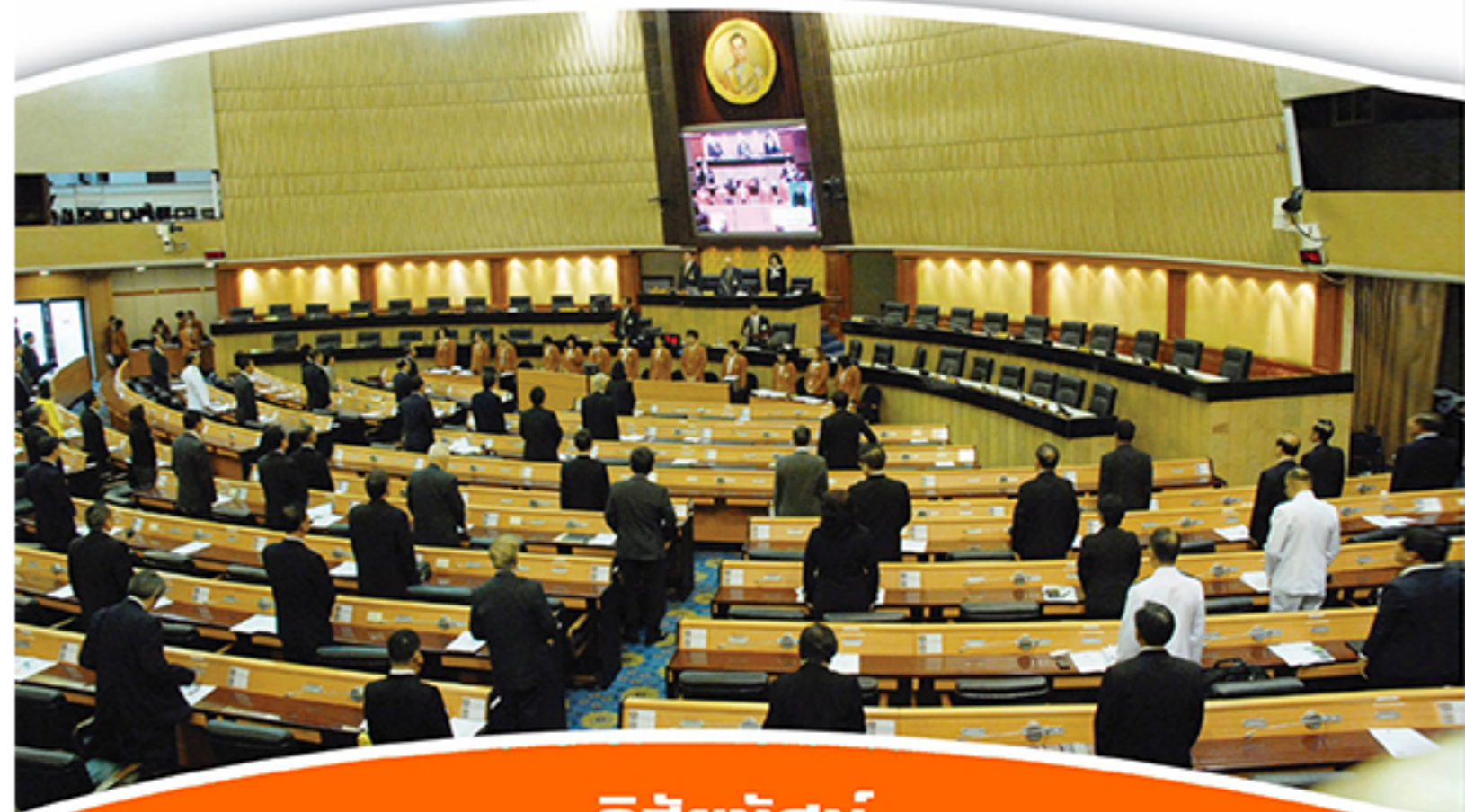




# สภาปฏิรูปแห่งชาติ



วิสัยทัศน์

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทย  
และการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

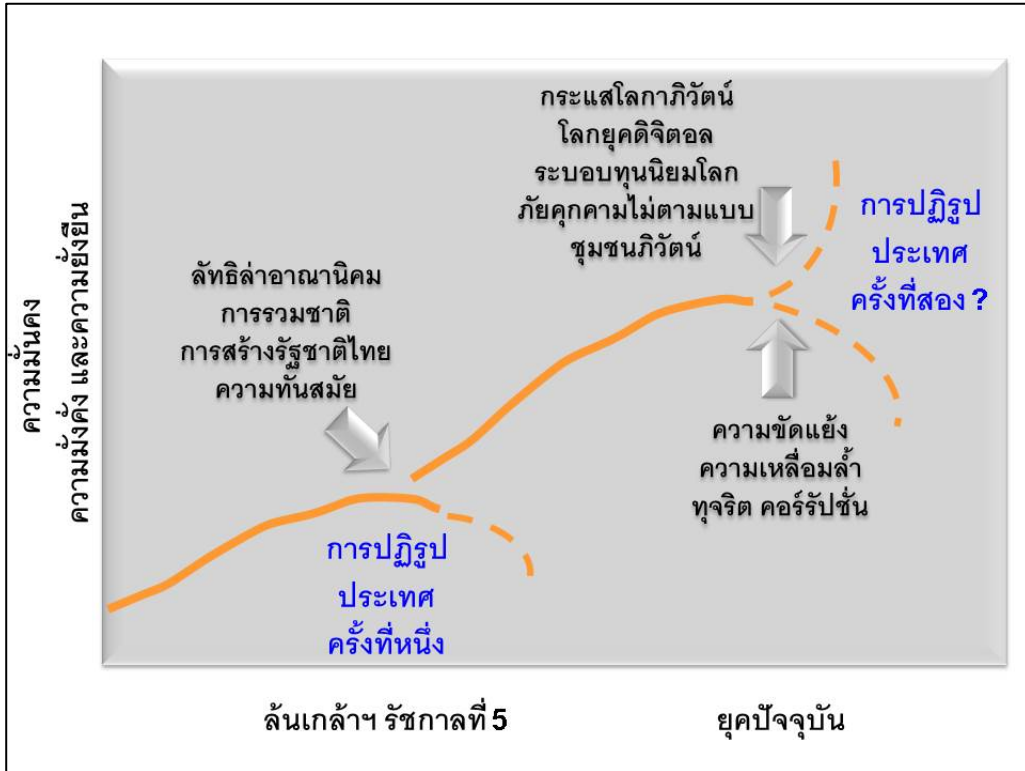
ทุกประเทศล้วนต้องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศในโลกรุ่นหนึ่งที่มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน หลายประเทศในเอเชีย อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน ต่างประสบความสำเร็จสามารถเปลี่ยนผ่านจากประเทศในโลกรุ่นที่สองซึ่งจัดเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา มาสู่ประเทศในโลกรุ่นหนึ่งซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในศตวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเกิดจาก “กระบวนการปฏิรูปขนานใหญ่อย่างเป็นระบบ” (Great Reform) ครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยก็ได้แตกต่าง การเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมในสมัยรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ทำให้ล้มเหลว รัชกาลที่ ๕ ตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปครั้งใหญ่ โดยการสร้างรัฐชาติไทย ควบคู่ไปกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้วยการจัดการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปสังคม ด้วยการยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปคมนาคม ฯลฯ เพื่อให้ประเทศเกิดความทันสมัยเฉกเช่นเดียวกับอารยประเทศอื่นๆ

การปฏิรูปขนานใหญ่อย่างเป็นระบบในสมัยรัชกาลที่ ๕ ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองตามมาในอีกกว่าศตวรรษต่อมา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปฏิรูปขนานใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยขาดการปฏิรูปอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในเวลาต่อมาจวบจนปัจจุบัน ทำให้ขาด Momentum of Change ในการเปลี่ยนผ่านประเทศให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทั้งจากภายนอก และภายในที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัย ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ เมื่อพัฒนาไปได้ถึงระดับหนึ่ง ประเทศไทยต้องเผชิญกับกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เป็นประเทศที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำของอำนาจ ความมั่งคั่งและโอกาส ทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างดาษดื่น มิเพียงเท่านั้น ยังเป็นประเทศที่กำลังเผชิญกับความขัดแย้งที่รุนแรงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

พลวัตการเปลี่ยนแปลงสู่โลกศตวรรษที่ ๒๑ ก่อให้เกิดโอกาส ความเสี่ยงและภัยคุกคามชุดใหม่ การสะดุดขาตัวเองทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแสวงหาโอกาสและรับมือกับความเสี่ยงและภัยคุกคามชุดใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากปราศจากการปฏิรูปใหญ่ครั้งที่ ๒ (Second Great Reform) ประเทศไทยอาจกลายเป็นประเทศที่ถดถอย เป็นรัฐที่ล้มเหลวในที่สุด จมดิ่งอยู่ในทศวรรษแห่งความสูญเปล่า (Lost Decades) อีกยาวนาน ในทางกลับกัน ถ้าหากมีการขับเคลื่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่อย่างจริงจัง อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน ก็อาจเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยจะสามารถปรับเปลี่ยนกลายเป็นประเทศในโลกรุ่นหนึ่ง เป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน เฉกเช่นเดียวกับอารยประเทศอื่น ๆ ในประชาคมโลก



ภาพที่ ๑ : ความจำเป็นในการปฏิรูป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ จำนวน ๑๑ ด้าน จึงได้ตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภา จำนวน ๑๘ คณะ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ เพื่อดำเนินการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสถานการณ์ภายในประเทศ และสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในประชาคมโลก เพื่อแสวงหาหนทางในการปฏิรูปประเทศและขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคตที่ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งตามข้อบังคับการประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ ข้อ ๘๔ (๒) ได้แก่ คณะกรรมาธิการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบภาพอนาคตประเทศไทย พร้อมทั้ง พัฒนายุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปเชิงระบบและโครงสร้าง ที่สำคัญ ตลอดจนเน้นกระบวนการในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งยังมี อำนาจหน้าที่ในการประสานเชื่อมโยงการทำงานกับคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ และแหล่งอื่น ๆ เพื่อพัฒนาการดำเนินงานจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย ให้มีความสมบูรณ์ และเหมาะสมกับการปฏิรูปและการพัฒนาและการขับเคลื่อนประเทศไทยในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการวิเคราะห์และประมวลผลวาระการปฏิรูปและวาระการพัฒนา

จากข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทย เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะสามารถตอบสนองต่อประเด็นท้าทายที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ และชุมชนกัวัตน์ เพื่อให้ประเทศก้าวสู่การเป็นประเทศโลกที่หนึ่งที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการขับเคลื่อนประเทศจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องอาศัยภาครัฐ ในฐานะที่เป็นกลไกการขับเคลื่อนประเทศที่มีความสำคัญ เนื่องจากกลไกภาครัฐเป็นกลไกที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพระดับสูงในด้านงบประมาณ โครงสร้างและอัตรากำลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ แต่ในปัจจุบัน กลไกภาครัฐของไทย ประสบกับปัญหาการดำเนินการที่ไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ปัญหาการใช้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นต้น จึงทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้อย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยนอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทยจึงได้จัดทำหนังสือ “วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทย และการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ” ขึ้น เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทย อันจะเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ยังเสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศไทยไปสู่อนาคตที่ดียิ่งขึ้นประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยหนังสือฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ ๓ ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** สภาวะเสี่ยงของประเทศไทยจากสถานการณ์โลกในปัจจุบัน และอนาคต **ส่วนที่สอง** ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ และ**ส่วนที่สาม** การปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ คณะกรรมาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจในสภาพปัญหาของประเทศ และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ จากทุกภาคส่วนเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการปฏิรูปและวางแผนขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศโลกที่หนึ่ง อันจะก่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งทำให้ประเทศไทยดำรงอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างเต็มภาคภูมิและสมศักดิ์ศรีสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิงหาคม ๒๕๕๘

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก - ค
สารบัญ	ง - ฉ
สารบัญภาพ	ช - ซ
<b>ส่วนที่ ๑ สภาวะเสี่ยงของประเทศไทยจากสถานการณ์โลกในปัจจุบันและอนาคต</b>	<b>๑</b>
<b>สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศไทย</b>	<b>๑</b>
- ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีโลก	๑
- ปัญหาคุณภาพคนกับขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ	๒
- การเผชิญกับภัยคุกคามประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง	๔
- การเผชิญกับภัยคุกคามเหลื่อมล้ำ	๗
- การเผชิญกับภัยคุกคามธรรมชาติที่เชื่อมโยงกัน	๘
<b>ภูมิทัศน์ของโลกในศตวรรษที่ ๒๑</b>	<b>๘</b>
- ภูมิเศรษฐศาสตร์โลกในศตวรรษที่ ๒๑	๙
- ภูมิรัฐศาสตร์โลกในศตวรรษที่ ๒๑	๑๐
- การเผชิญกับภัยคุกคามร่วม	๑๑
<b>ส่วนที่ ๒ วิสัยทัศน์ประเทศไทย ผลประโยชน์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ</b>	<b>๑๓</b>
<b>วิสัยทัศน์ประเทศไทย</b>	<b>๑๓</b>
- ประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่านและประเด็นท้าทายของประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑	๑๓
วิวัฒนาการยุทธธรรม	๑๔
ภัยคุกคามจากภายนอก	๑๔
การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม	๑๔
การเปลี่ยนระบอบการปกครอง	๑๔
- มุ่งสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง	๑๕
- โมเดลขับเคลื่อนความมั่งคั่ง	๑๘
กลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่	๑๘
กลุ่มอุตสาหกรรมในโมเดลประเทศไทย ๔.๐	๒๐
- การนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน	๒๑
- การปลูกฝังจิตสำนึกในคุณธรรมจริยธรรม	๒๒
- ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง	๒๓
<b>ผลประโยชน์ชาติ</b>	<b>๒๔</b>
- ผลประโยชน์ชาติในภูมิทัศน์ใหม่ของโลก	๒๔
ความเป็นอิสระในการกำหนดกฎกติกาและกรอบนโยบาย	๒๔
ขอบเขตอำนาจ	๒๔

การสร้างความมั่งคั่งของชาติ	๒๔
ตัวชี้วัดความมั่งคั่งของประเทศ	๒๕
- ผลประโยชน์ชาติในมิติของทุนประเภทต่าง ๆ	๒๕
- การได้มาซึ่งผลประโยชน์ชาติ	๒๖
- การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติ	๒๗
- การบริหารจัดการความมั่งคั่งในระบบทุนนิยมโลก	๒๘
ทุนนิยมอิงตลาด (Market Capitalism)	๒๙
ทุนนิยมอิงรัฐ (State Capitalism)	๒๙
ทุนนิยมอิงสังคม (Social Capitalism)	๒๙
- การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทของภูมิเศรษฐศาสตร์โลก	๒๙
<b>ยุทธศาสตร์ชาติ</b>	<b>๓๑</b>
- ประเด็นท้าทายความเป็นรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑	๓๒
- การกำหนดประเด็นเชิงยุทธศาสตร์และวาระยุทธศาสตร์ชาติ	๓๓
- ยุทธศาสตร์ชาติกับวาระการปฏิรูป/วาระการปรับเปลี่ยน	๓๔
- Roadmap การขับเคลื่อนประเทศในระยะเวลา ๒๐ ปีข้างหน้า	๓๖
- ภารกิจหลักของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ	๓๙
<b>ส่วนที่ ๓ การปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ</b>	<b>๔๑</b>
- รัฐไทยเป็นรัฐที่น่าเชื่อถือ	๔๒
- กลไกภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ	๔๒
<b>ความจำเป็นในการรวมศูนย์อำนาจในสมัยสั้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕</b>	<b>๔๔</b>
<b>ประเด็นท้าทายรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑</b>	<b>๔๔</b>
- ประเด็นท้าทายระดับโลกผ่านกระแสโลกาภิวัตน์	๔๖
- ประเด็นท้าทายระดับจุลภาคผ่านกระแสชุมชนภิวัตน์	๔๖
<b>กระบวนทัศน์ในการจัดระเบียบอำนาจใหม่</b>	<b>๔๗</b>
<b>ทวาระการปรับเปลี่ยนกลไกขับเคลื่อนภาครัฐ</b>	<b>๔๙</b>
- การสร้างธรรมาภิบาลระหว่างภาคการเมืองกับภาคราชการ	๕๐
การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ	๕๐
การปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบผสม	๕๑
การสร้างระบบการคานอำนาจ	๕๒
แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ	๕๓
- การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ กรอบอำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ	๕๔
การปรับเปลี่ยนกลไกจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เป็นการดำเนินงาน	
โดยให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจ	๕๕
Right Scoping และ Right Sizing	๕๗

- การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ๖๑
  - การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การปกครอง” มาสู่ “การร่วมบริหารจัดการ” ๖๑
  - การร่วมบริหารจัดการในระดับภูมิภาคและระดับชุมชน ๖๒
  - การพัฒนากลไกภาครัฐในอนาคต ๖๔
- การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง ๖๕
  - การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง (Responsive to Change Capacity) ๖๖
- การปรับเปลี่ยนด้านการบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร ๖๘
  - การจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program Based Budgeting) ๖๘
  - องค์ประกอบของการจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program-Based Budgeting) ๖๙
  - การบริหารจัดการงบประมาณในองค์กรรวม ๖๙
- ระบบราชการแบบไร้รอยต่อ ๗๑

#### ภาคผนวก

- คณะกรรมการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย

## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
๑ ความจำเป็นในการปฏิรูป	ข
๒ ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน	๒
๓ โครงสร้างและคุณภาพทุนมนุษย์	๓
๔ การเผชิญกับภัยคุกคามประเทศรายได้ระดับปานกลาง	๕
๕ ภูมิภาคเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ ๒๑	๙
๖ The United States of Asia	๑๐
๗ ภัยคุกคามร่วมในประชาคมโลก	๑๑
๘ กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ	๑๓
๙ ประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน	๑๕
๑๐ วิสัยทัศน์ประเทศไทย: มุ่งสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง	๑๖
๑๑ โมเดลประเทศไทย ๔.๐	๑๘
๑๒ กลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่	๑๙
๑๓ การพัฒนาที่สมดุลในสี่มิติ	๒๑
๑๔ ผลประโยชน์ของชาติในมิติของทุนประเภทต่าง ๆ	๒๖
๑๕ การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติ	๒๗
๑๖ การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติในบริบทโลก	๒๘
๑๗ การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในระบอบทุนนิยมโลก	๒๙
๑๘ การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทของภูมิเศรษฐศาสตร์โลก	๓๐
๑๙ “บันไดลิง” และ “งูที่อยู่ในอุโมงค์”	๓๑
๒๐ ประเด็นท้าทายความเป็นรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑	๓๒
๒๑ ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์	๓๓
๒๒ การกำหนดวาระตามยุทธศาสตร์	๓๔
๒๓ การขับเคลื่อนประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง	๓๕
๒๔ RoadMap การขับเคลื่อนประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง	๓๖
๒๕ วงจรอุบาทว์ ๓ ปี.	๓๗
๒๖ ข้อเสนอทางเลือก	๓๘
๒๗ แผนดำเนินการขับเคลื่อนประเทศในระยะ ๒๐ ปี	๓๙
๒๘ เจ็ดภารกิจหลักของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ	๔๐
๒๙ ความสำคัญของกลไกภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ	๔๑
๓๐ วงจรที่สร้างอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนกลไกภาครัฐ	๔๓



๓๑	วิวัฒนาการของโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทย	๔๕
๓๒	ประเด็นท้าทายของโลกในศตวรรษที่ ๒๑	๔๖
๓๓	การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจขนาดใหญ่	๔๗
๓๔	การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการจัดระเบียบอำนาจใหม่	๔๘
๓๕	ทหวาระการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ	๔๙
๓๖	การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบผสม	๕๒
๓๗	ระบบการคานอำนาจ	๕๓
๓๘	แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ	๕๔
๓๙	การปรับเปลี่ยนด้านภารกิจ กรอบอำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ	๕๕
๔๐	การจัดโครงสร้างหน่วยงานและการจ้างงานภาครัฐรูปแบบใหม่	๕๘
๔๑	การถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น	๖๐
๔๒	การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การปกครอง” มาสู่ “การร่วมบริหารจัดการ”	๖๑
๔๓	ยุทธศาสตร์การบูรณาการเชื่อมต่อชุมชนภูมิตั้งกับโลกาภิวัตน์	๖๓
๔๔	รูปแบบภาคีความร่วมมือระหว่างภาคส่วน	๖๕
๔๕	การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง	๖๖
๔๖	การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาวะวิกฤต	๖๗
๔๗	การบริหารจัดการงบประมาณแบบองค์รวม	๗๐
๔๘	การบูรณาการงบประมาณตามวาระการขับเคลื่อนระดับต่าง ๆ	๗๑
๔๙	ความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ	๗๒

# ส่วนที่ ๑

## สถานะเสี่ยงของประเทศไทย

### จากสถานการณ์โลกในปัจจุบันและอนาคต

โลกในศตวรรษที่ ๒๑ เป็นโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงทางภูมิทัศน์ในหลายด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการเมือง การเปลี่ยนแปลงไปของภูมิทัศน์ดังกล่าวก่อให้เกิดโอกาส ความเสี่ยงและภัยคุกคาม ชุมชนใหม่ สถาปัตยกรรมแห่งชาติตระหนักถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สถานภาพของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในประชาคมโลก รวมทั้งการก่อตัวขึ้นของระบอบทุนนิยมโลก ซึ่งได้เปลี่ยนภูมิทัศน์เศรษฐกิจของโลกอย่างมีนัย อันจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาปัตยกรรมแห่งชาติ ในการกำหนดวาระการปฏิรูปและวาระการปรับเปลี่ยนประเทศได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและสถานการณ์โลกปัจจุบัน ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปประเทศ และร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคตที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ของสถาปัตยกรรมแห่งชาติ ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย และประชาคมโลกในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศไทย

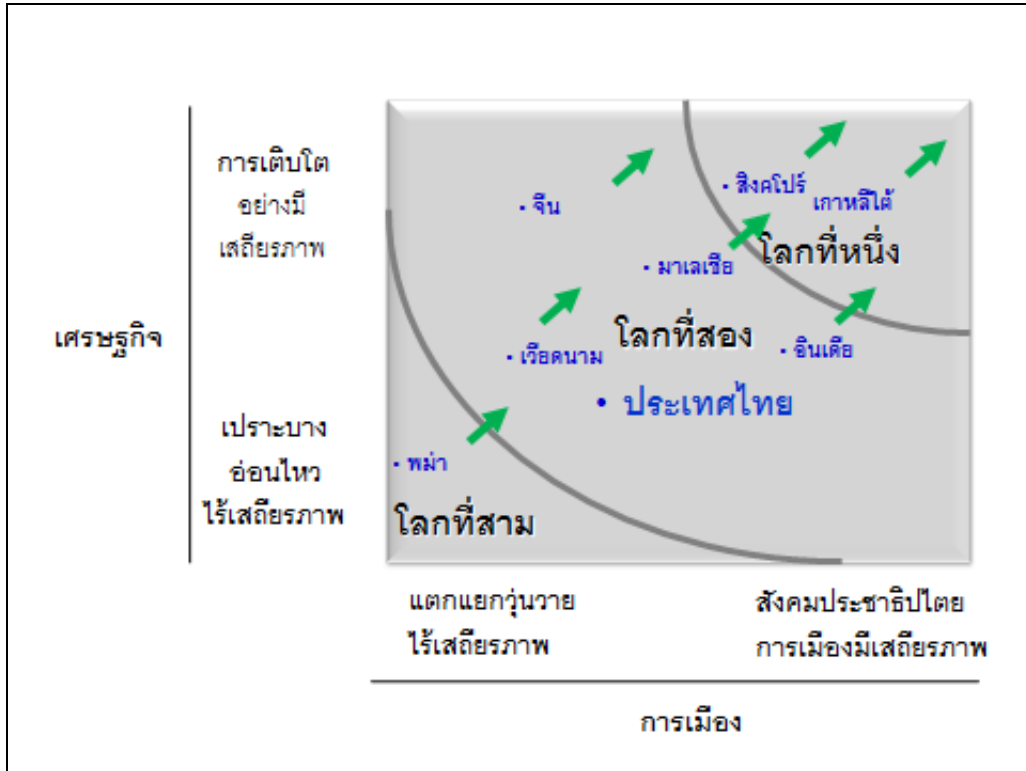
##### ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีโลก

หากพิจารณาประเทศต่าง ๆ ในประชาคมโลกตามระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมือง สามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ กลุ่ม อันประกอบด้วย (๑) กลุ่มประเทศโลกที่หนึ่ง ได้แก่ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (๒) กลุ่มประเทศโลกที่สอง ได้แก่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และ (๓) กลุ่มประเทศโลกที่สาม ได้แก่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในระยะเริ่มต้น

ประเทศไทยในปัจจุบันถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศโลกที่สอง นั่นคือ ประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวพ้นการเมืองที่มีปัญหาและไร้เสถียรภาพ เพื่อไปสู่การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมีเสถียรภาพ พร้อม ๆ กันนั้น ประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวพ้นสถานะเศรษฐกิจที่มีความเปราะบาง อ่อนไหว ไปสู่ภาวะเศรษฐกิจที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพได้

ประเด็นที่น่าสนใจคือ หลายประเทศที่เมื่อก่อนอยู่ในโลกที่สองเหมือนประเทศไทย อย่างเกาหลีใต้ สิงคโปร์หรือแม้แต่มาเลเซีย ปัจจุบันได้ก้าวขึ้นสู่ประเทศในโลกที่หนึ่งเรียบร้อยแล้ว และในขณะเดียวกัน ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งปัจจุบันมีสถานะอยู่ในกลุ่มประเทศโลกที่สาม เช่น พม่า และเวียดนาม ก็มีแนวโน้มจะสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศให้อยู่ในกลุ่มประเทศโลกที่สองได้เป็นผลสำเร็จในเวลาอันใกล้

ประเด็นคือ หากประเทศอื่นสามารถก้าวข้าม “โลกที่สาม” และ “โลกที่สอง” ไปสู่ “โลกที่หนึ่ง” ได้ ประเทศไทยก็น่าจะอยู่ในวิสัยที่ทำได้ หลายประเทศเช่นเกาหลีใต้ อยู่ท่ามกลางอิทธิพลของวัฒนธรรมจีนและญี่ปุ่น อันแข็งแกร่ง กลับเขียนประวัติศาสตร์หน้าใหม่ขึ้นมาว่า แท้จริงแล้ว เกาหลีใต้เป็นชาติที่เก่าแก่ เป็นชาติที่ยิ่งใหญ่มาก่อนในอดีต คำถามคือ ถ้าประเทศอื่นพยายามบอกประชาชนของตน พร้อมทั้งประชาคมโลกว่า ชาติของตนเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่ ประเทศไทยก็น่าจะอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ กล่าวคือ ชาติไทยเป็น “ชาติที่ยิ่งใหญ่” เป็นประเทศใน “โลกที่หนึ่ง” ได้หรือไม่ อยู่ที่คนไทยมีความเชื่อเช่นนั้นหรือไม่เป็นสำคัญ



ภาพที่ ๒ : ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

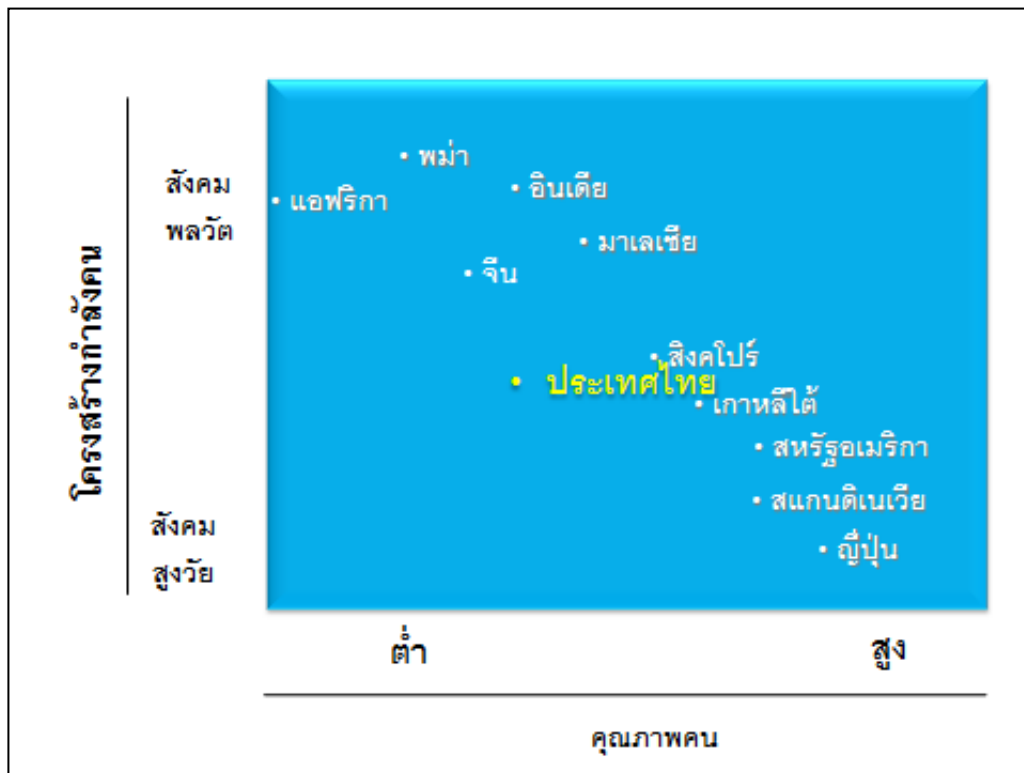
หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ตลอดจนไม่ดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนประเทศผ่านการปฏิรูปและการปรับเปลี่ยนอย่างจริงจัง ประเทศไทยอาจจะประสบกับสถานะเสื่อมถอยจากประเทศในโลกที่สองในปัจจุบันเป็นประเทศในโลกที่สามในอนาคตก็เป็นได้ อันเป็นดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานไว้ว่า “เราจำต้องก้าวไปข้างหน้าเสมอ เราต้องไม่ถอยหลังเป็นอันขาด แม้ว่าหยุดอยู่กับที่ก็ได้ เพราะการหยุดก็เสมอด้วยการถอยหลัง”

### ปัญหาคุณภาพคนกับขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ

เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุที่มาของสภาพปัญหาซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบสถานะวิกฤตในช่วงที่ผ่านมา พบว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากคุณภาพของคน กล่าวคือ โครงสร้างกำลังคน และคุณภาพของทุนมนุษย์ของสังคมไทยกำลังมีปัญหา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งชี้ขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ

หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว กำลังเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้าง คือ ภาวะประชากรสูงวัย แต่ประเทศเหล่านี้ ก็มีคุณภาพของทุนมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมที่ดีพอรองรับในทางตรงข้ามประเทศที่กำลังพัฒนาที่ยากจน กลับมีประเด็นปัญหาที่กลับกัน กล่าวคือ มีโครงสร้างที่มีประชากรวัยหนุ่มสาวจำนวนมากแต่ยังไม่สามารถสร้างให้ทุนมนุษย์เหล่านี้ให้มีคุณภาพที่ดีพอได้

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับภาวะที่หนักหน่วง อันเนื่องมาจากจะต้องเผชิญกับทั้งปัญหาภาวะประชากรสูงวัย และคุณภาพของทุนมนุษย์ที่อ่อนด้อยในเวลาเดียวกัน



ภาพที่ ๓ : โครงสร้างและคุณภาพทุนมนุษย์

หากพิจารณาโครงสร้างประชากรของประเทศไทย โดยดูการเปลี่ยนแปลงจากปี ๒๕๑๓ มาสู่ปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๕) และมองทอดออกไปถึงปี ๒๕๘๓ จะพบข้อมูลที่น่าตกใจ ดังต่อไปนี้

- จำนวนประชากรมีการเพิ่มขึ้นจาก ๓๔.๓๙ ล้านคน ในปี ๒๕๑๓ เป็น ๖๔.๓๖ ล้านคน ในปี ๒๕๕๕ และมีแนวโน้มที่ลดลงเหลือ ๖๓.๘๗ ล้านคนในปี ๒๕๘๓
- ที่น่าเป็นห่วงคือประชากรสูงวัย มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยตลอด จาก ๑.๖๘ ล้านคน ในปี ๒๕๑๓ เป็น ๙.๑๒ ล้านคนในปี ๒๕๕๕ และจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐.๕๒ ล้านคนในปี ๒๕๘๓
- ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานได้เพิ่มขึ้นจาก ๑๗.๑๙ ล้านคนในปี ๒๕๑๓ เป็น ๔๒.๙๔ ล้านคน ในปี ๒๕๕๕ แต่จะมีแนวโน้มที่ลดลง เหลือเพียง ๓๕.๑๘ ล้านคนในปี ๒๕๘๓
- พร้อม ๆ กันนั้น ประชากรวัยเด็ก ซึ่งจะเติบโตเป็นอนาคตของชาติ กลับมีแนวโน้มที่ลดลงมาโดยตลอด จาก ๑๕.๕๒ ล้านคนในปี ๒๕๑๓ เป็น ๑๒.๓ ล้านคนในปี ๒๕๕๕ และเหลือเพียง ๘.๑๗ ล้านคนในปี ๒๕๘๓ (ที่มา : โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (๒๕๕๕), สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล)

หากพิจารณาอัตราส่วนการค้ำจุนผู้สูงอายุ (Potential Supportive Ratio) จะพบว่าเมื่ออัตราส่วนที่ลดลงอย่างน่าใจหาย คือ จาก ๑๐.๒๓ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๑๓ เป็น ๔.๗ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๕๕ และเหลือเพียง ๑.๗๑ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๘๓ นั่นหมายถึงภาระของสังคมจะเกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากขาดสวัสดิการสังคมที่รองรับภาระของสังคมจะเลวร้ายยิ่งขึ้น

หากพิจารณาข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างประเทศ พบว่าประเทศจีนและสิงคโปร์ ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเช่นเดียวกับไทยและมีสัดส่วนผู้สูงอายุใกล้เคียงกัน ต่างมีอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานสูงกว่าประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากกว่าไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีรายได้สูงและพัฒนาแล้ว และประเทศที่มีสัดส่วนประชากรวัยทำงานมากกว่าไทย เช่น มาเลเซีย เวียดนาม อินโดนีเซีย อินเดีย เมียนมาร์ ก็เป็นประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย โดยเฉพาะมาเลเซียที่มีอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานใกล้เคียงกับไทย (ที่มา: UN, International Productivity Organization)

การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้เป็นความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่หลีกเลี่ยงได้ยากแต่สามารถเตรียมความพร้อมได้ โดยเฉพาะการเตรียมพร้อมด้านสวัสดิการ เช่น การส่งเสริมการออม บำนาญ การดูแลสุขภาพ การมีงานทำและการปรับ/เสริมทักษะของผู้สูงอายุ การเตรียมความพร้อมทางด้านกำลังคน เช่น การเพิ่มกำลังแรงงาน การยกระดับผลิตภาพแรงงาน การบริหารจัดการปริมาณและการเคลื่อนไหลของแรงงาน (Stock & Flow of Talents) ทั้งในประเทศและแรงงานจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการเตรียมรองรับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระดับหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น แต่ยังไม่มิติศทางการเตรียมความพร้อมด้านระบบสวัสดิการและการวางแผนกำลังคนเชิงรุก หรือการฉกฉวยโอกาสจากสังคมผู้สูงอายุที่ชัดเจนนัก เช่น ด้านการแพทย์สาธารณสุข ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ระบบบำนาญ และสวัสดิการทั้งระบบแรงงาน

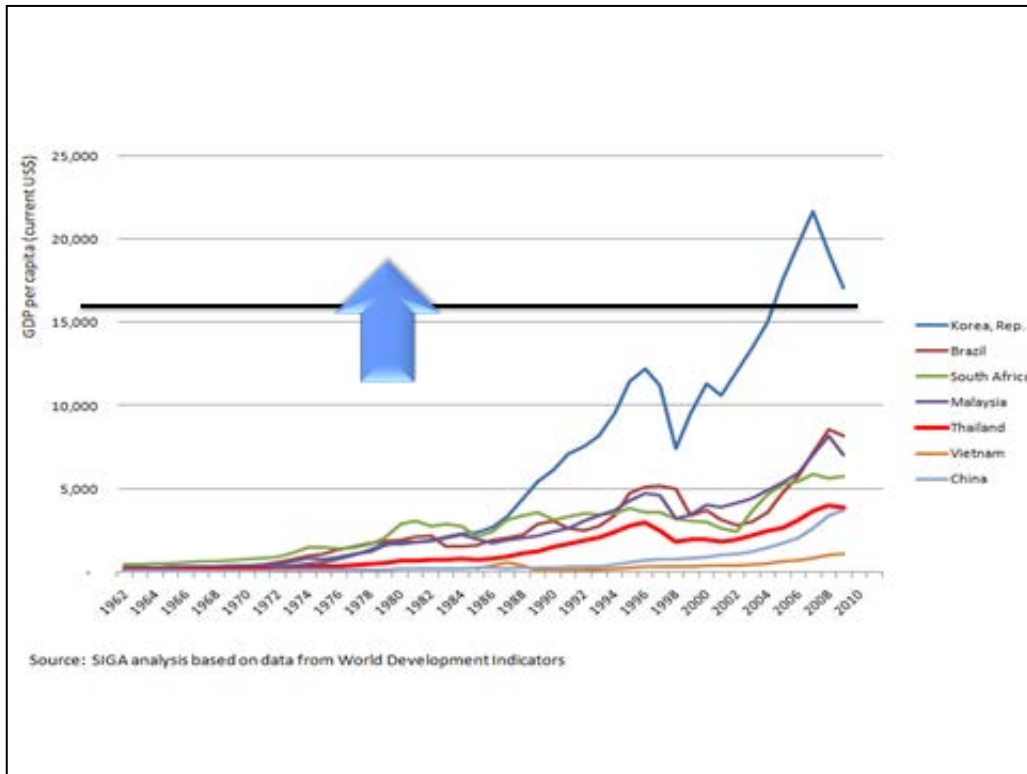
หากทุนสังคมยังมีความอ่อนแอ เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำของอำนาจ ความมั่งคั่งและโอกาส และหากทุนมนุษย์ยังอ่อนด้อย มีปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างและคุณภาพ ข้ำร้ายกว่านั้น แทนที่รัฐจะดำเนินการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมอย่างจริงจัง กลับดำเนินนโยบายประชานิยมที่สุดขั้วอย่างเข้มข้น ในสถานะเช่นนี้ สังคมไทยกำลังจะ “ส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น” (Intergeneration Transfer of Poverty) แทนที่จะ “ส่งต่อความมั่งคั่งจากรุ่นสู่รุ่น” (Intergeneration Transfer of Wealth)

ดังที่ทราบกันดี ความเหลื่อมล้ำจะเป็นตัวส่งต่อความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปล่อยไว้เช่นนี้ต่อไป อีกไม่นาน จะเกิดการล่มครืนของทั้งระบบ (System Collaspe) หากไม่ต้องการให้ภาวะนี้เกิดขึ้น เราจะต้องมียุทธศาสตร์การเตรียมคนไทยสู่นาคตทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงคุณภาพที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และต้องรีบดำเนินการก่อนที่จะสายเกินไป

### การเผชิญกับกับดักประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง

ในปี ๒๐๑๑ ธนาคารโลกได้เลื่อนขั้นรายได้เฉลี่ยของคนไทย จากเดิมที่อยู่ในกลุ่มรายได้ระดับ “ปานกลาง-ล่าง” ขึ้นมาเป็นรายได้ระดับ “ปานกลาง-บน” โดยพิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัว ซึ่งขึ้นมาอยู่ที่ระดับ ๔,๒๑๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อปี การเลื่อนขั้นครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยรายได้ประชาชาติต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา แต่หากมองทอดออกไปในอนาคตประเทศไทย

ยังติดอยู่ใน “กับดักรายได้ปานกลาง” (Middle Income Trap) ทำให้ไม่สามารถขยับไปสู่กลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้สูงได้



ภาพที่ ๔ : การเผชิญกับกับดักประเทศรายได้ระดับปานกลาง

การติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ขนาดปานกลาง สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังติดอยู่ใน “Competitive Nutcracker” กล่าวคือ เราไม่สามารถที่จะขยับขึ้นไปแข่งขันกับประเทศคู่แข่งที่ขับเคลื่อนด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ อย่างเช่นอิตาลี ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้ ในขณะที่เดียวกันเราก็ไม่สามารถขยับลงมาแข่งกับประเทศคู่แข่งที่ขับเคลื่อนด้วยการผลิตสินค้าต้นทุนต่ำ ด้วยแรงงานจำนวนมากและราคาถูก อย่างจีนหรือเวียดนามได้ เราติดอยู่ตรงกลาง ที่เรียกว่า “Stuck in the Middle”

ในโลกของการแข่งขัน เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศนั้น จำเป็นจะต้องยกเครื่องกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเสียใหม่ เน้นการใช้องค์ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ แทนการเน้นทรัพยากรพื้นฐาน ที่นับวันจะหมดลงเรื่อยๆ เป็นการเติมเต็ม “ความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ” (Comparative Advantage) ที่มีอยู่ด้วย “ความได้เปรียบในการแข่งขัน” (Competitive Advantage) เพื่อ “สร้างมูลค่า” (Value Creation) แทนที่จะเป็นแค่ “เพิ่มมูลค่า” (Value Added) ผลลัพธ์ที่ได้จากการขับเคลื่อนกลไกเศรษฐกิจชุดใหม่ จึงเป็นไปในลักษณะ “ทำน้อยได้มาก” ไม่ใช่ในลักษณะ “ทำมากได้น้อย” แบบเดิมอีกต่อไป

ประเทศไทยจะสามารถก้าวข้ามกับดัก “ประเทศรายได้ปานกลาง” ได้ ก็ต่อเมื่อ

๑) ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยผลิตภาพ (Productivity Based) ไม่ใช่การขับเคลื่อนด้วยทรัพยากร (Resource- Based) แบบที่เป็นอยู่

๒) มีการสร้างความสมดุลระหว่างการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Wealth) กับการสร้างสังคมอยู่ดีมีสุข (Social Well-being) การรักษาสีเขียว (Environmental Wellness) และการสร้างเสริมภูมิปัญญามนุษย์ (Human Wisdom)

๓) มีการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุม ทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม (Inclusive Growth)

## กับดักประเทศรายได้ระดับปานกลาง

ตัวอย่างประเทศที่เคยติดกับดักรายได้ระดับกลางในอดีตที่เห็นได้ชัดคือ ประเทศบราซิล ในยุคทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๐๐ บราซิลเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ ๖ เป็นเวลากว่าทศวรรษ จากปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่มีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยที่ ๑,๗๐๐ เหรียญสหรัฐ เศรษฐกิจบราซิลได้เติบโตขึ้นจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยรายได้ต่อหัวเฉลี่ยสูงขึ้นถึง ๕,๕๐๐ เหรียญสหรัฐ และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ ๙.๕ อย่างไรก็ตามหลังจากนั้น บราซิลได้เข้าไปติดกับดักรายได้ระดับกลาง การเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวและเริ่มซบเซาอย่างรุนแรง เป็นเวลาถึงกว่าสองทศวรรษ กล่าวคือรายได้ต่อหัวจากปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้เพิ่มขึ้นเลยมาเป็นเวลากว่าเกือบ ๒๐ ปี สาเหตุหลัก ๆ ที่ทำให้การก้าวข้ามกับดักนี้เป็นไปได้ยากคือ การที่จะต้องเผชิญกับทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาซึ่งจุดแข็งคือที่การขายแรงงานราคาถูก ซึ่งประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลางไม่สามารถลดค่าจ้าง เพื่อลงไปสู้กับประเทศเหล่านี้ได้ และในขณะเดียวกันยังต้องต่อสู้กับประเทศที่เจริญแล้วซึ่งจุดแข็ง คือ นวัตกรรมหรือวิทยาศาสตร์ชั้นสูง ทำให้ประเทศเหล่านี้ ติดอยู่ในกับดัก หากไม่สามารถหาทางก้าวข้ามอุปสรรคที่บีบรัดอยู่ทั้งสองด้านที่กล่าวไว้ข้างต้น

ประเทศที่ก้าวข้ามกับดักรายได้ระดับกลางได้สำเร็จ คือ เกาหลีใต้ รัฐบาลเกาหลีใต้ผลักดัน Strategic Transformation ถึง ๓ ครั้งสำคัญ

๑) จากการ Diversification หรือการทำธุรกิจแบบหลากหลาย เป็นการ Specialization คือ การทำอย่างเดียวให้ชำนาญและสร้างเสริมจุดแข็ง

๒) จากการส่งสมปัจจัยทางกายภาพ เป็นการเติบโตโดยใช้ Productivity เป็นตัวขับเคลื่อน ผ่านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์

๓) จากการรวมอำนาจการบริหารจัดการเศรษฐกิจไว้ศูนย์กลางสู่การกระจายอำนาจ Strategic Transformation ทั้ง ๓ ขั้นตอน ทำให้เกาหลีใต้สามารถผ่านพ้นกับดักประเทศรายได้ขนาดปานกลาง และในปัจจุบันมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่า ๑๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ ทั้งๆที่ในยุคทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๒๐ เกาหลีใต้ยังมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวอยู่ในระดับเดียวกับประเทศบราซิล

คำถาม คือ ประชาชนคนไทยมี “ความมุ่งมั่นในการเปลี่ยนแปลง” (Willingness to Change) และ “ความสามารถในการเปลี่ยนแปลง” (Ability to Change) ผ่านกระบวนการปฏิรูปและการปรับเปลี่ยนเพื่อให้หลุดพ้นจากกับดักดังกล่าวมาน้อยเพียงใด

## การเผชิญกับกับดักความเหลื่อมล้ำ

นอกจากจะเผชิญกับปัญหาการติดกับดักของการเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางแล้ว ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เรื้อรัง

เมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับอันดับความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงเป็นอันดับ ๒ ของทวีปเอเชีย หากพิจารณาสัดส่วนรายได้ของประชากรและการถือครองทรัพย์สิน ระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๕๐ สัดส่วนรายได้ของประชากรร้อยละ ๒๐ ที่รวยที่สุด มีรายได้รวมกันประมาณร้อยละ ๕๕ ของรายได้รวมทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ ๒๐ มีรายได้รวมเพียงร้อยละ ๔ ของรายได้รวมทั้งประเทศเท่านั้น โดยสัดส่วนรายได้นี้ดังก้าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา และ ข้อมูลการถือครองทรัพย์สินครัวเรือน แสดงว่า ในปีพ.ศ. ๒๕๔๙ กลุ่มประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศ มีทรัพย์สินประมาณ ๗๐ เท่าของกลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศ (ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

มิเพียงเท่านั้น ประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค การกระจายผลประโยชน์อันเป็นผลพวงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงมีความเหลื่อมล้ำปรากฏอยู่ระหว่างกลุ่มพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก เปรียบเทียบกับกลุ่มพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ โดยกลุ่มพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปรายได้ของภูมิภาค รายได้ประชากรต่อหัว จำนวนเงินลงทุน แรงงานทักษะที่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น หนึ่งในประเด็นเชิงนโยบายที่ภาครัฐต้องให้ความสำคัญ คงหนีไม่พ้นการกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจไปยังภูมิภาคอื่น ๆ อย่างทั่วถึง การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและการลงทุนในภูมิภาค และการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้เท่าเทียม (ที่มา: IMF ๒๐๑๒)

หากสถานภาพทางเศรษฐกิจของคนไทยยังมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ มีคน “จนกระจาย” ทั่วประเทศ ขณะที่คน “รวยกระจุก” อยู่จำนวนหยิบมือเดียว สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากและสะสมมานาน ไม่อาจทำให้ผู้คนเชื่อได้ว่า อนาคตของตนหรือลูกหลานจะดีขึ้น ในสังคมที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในอนาคตของตนเอง จะเป็นสังคมที่มีอนาคตได้อย่างไร

หากไม่ต้องการให้ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้น เราต้องช่วยกันปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนสังคมไทย จาก “สังคมแห่งความเหลื่อมล้ำ” มาสู่ “สังคมแห่งความเท่าเทียม” ให้ได้

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาสำคัญหลายประการ และสาเหตุของปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากการที่ประเทศไทยมิได้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับพลวัตด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประชาคมโลกได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ของโลกได้ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหา ผ่านการออกแบบวิสัยทัศน์และกำหนดวาระการปฏิรูป และวาระการปรับเปลี่ยนประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคตที่มีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่งถ้วนหน้า และประเทศไทยมีความยั่งยืนสืบไป



## การเผชิญกับกับดัคคุณธรรมจริยธรรมที่เสื่อมทราม

คุณธรรมจริยธรรมของคนไทยเสื่อมทรามลงไปมาก ในอดีต คำสอนในศาสนาพุทธ ทำให้คุณธรรมจริยธรรมของผู้คนในสังคมเข้มแข็ง ในปัจจุบัน ประชาชนคนไทยจำนวนมากไม่น้อยถูกรอบงำด้วย “วัตถุนิยม” “บริโภคนิยม” และ “สุขนิยม” มิเพียงเท่านั้น การศึกษาก็นั่นแต่ในเรื่องของความรู้เพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพ แต่เรื่องของหน้าที่พลเมืองศีลธรรมและจริยธรรม กลับไม่ได้มีการเน้นอย่างเป็นทางการเป็นเรื่องเป็นราว อิทธิพลของเศรษฐกิจทุนนิยมที่ปราศจากขอบเขตและการถ่วงดุลมีส่วนที่ทำให้สังคมไทยตกอยู่ในภาวะบกพร่องทางคุณธรรมจริยธรรม ที่เกิดขึ้นพร้อมๆกับการมีจิตใจที่คำนึงถึงส่วนรวมและชาติบ้านเมืองที่ลดน้อยลง

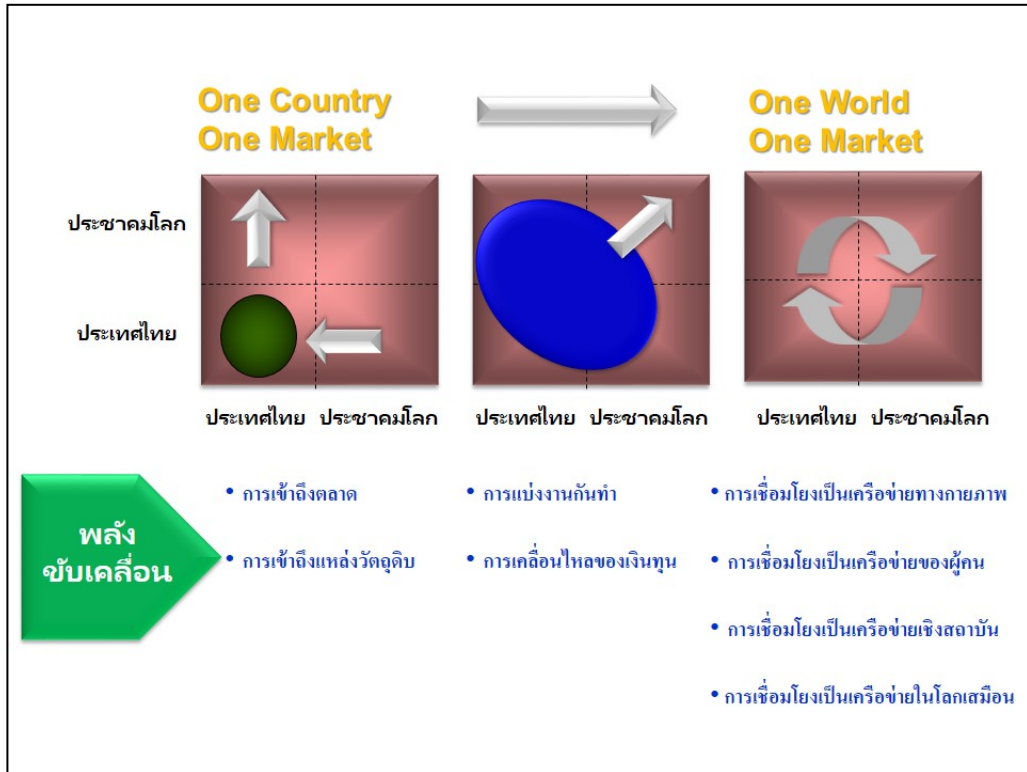
มีตัวอย่างมากมายที่สะท้อนความเสื่อมทรามของคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย แต่ที่เลวร้ายที่สุดคงหนีไม่พ้นการคอร์รัปชัน ที่มีแนวโน้มที่หนักหน่วงมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตัวอย่างความคิดเห็นของ “กลุ่มคนเสื้อเหลือง” ที่มีต่อเรื่องดังกล่าว

“สาเหตุของวิกฤตการเมืองไทยอยู่ที่การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง และไม่ใช่ว่าจะเพิ่งทุจริตในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ทุจริตกันมานานแล้ว เพียงแต่มันทุจริตกันถึงจุดสูงสุดในสมัยพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สาเหตุที่มีการทุจริตมากขึ้นเรื่อยๆนั้น พี่น้องเสื้อเหลืองเชื่อว่าเป็นเพราะกระแสของทุนนิยมโลกที่ส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางจริยธรรมและคุณธรรมของผู้คนในสังคมไทยในทุกๆระดับ ส่งผลให้มีทัศนคติที่ว่า นักการเมืองที่เป็นรัฐบาลนั้นโกงทุกรัฐบาล แต่รัฐบาลไหนที่โกงแล้วแบ่งให้ไม่เป็นไร ผู้คนอยากเข้าไปเล่นการเมืองเพราะเป็นแหล่งผลประโยชน์ยิ่งใหญ่ และที่สำคัญคือ ไม่เคยมีการลงโทษนักการเมืองได้อย่างจริงจังและรุนแรง จะมีบ้างก็เพียงส่วนน้อยเท่านั้น การเลือกตั้งถือเป็นการลงทุน เข้าไปเป็นรัฐบาลคือการไปถอนทุนคืน”

ที่แย่กว่านั้น จากผลสำรวจความคิดเห็นเรื่องคอร์รัปชัน พบว่า ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่ยอมรับ “นักการเมืองโกงกินไม่เป็นไร ขอให้มีความบาง” ซึ่งเท่ากับยอมรับการใช้อำนาจที่ไม่สุจริต ยอมรับการไร้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมของผู้มีฐานะในสังคมและผู้มีอำนาจการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ต้นน้ำของระบบอุปถัมภ์อันเลวร้าย หากไม่ต้องการให้ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้น สังคมไทยจะต้องต่อต้านหรือมีการลงโทษทางสังคมต่อบุคคลที่มีพฤติกรรมดังกล่าวพร้อม ๆ กับการฟื้นฟูคุณธรรมจริยธรรมให้กลับคืนมาในสังคมไทยโดยเร็ว

## ภูมิทัศน์ของโลกในศตวรรษที่ ๒๑

ประชาคมโลกในปัจจุบันมีการบูรณาการเป็นหนึ่งเดียวกันในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันในทุกมิติ โครงสร้างเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนจาก One Country, One Market ในอดีต มาเป็น One World, One Market ในปัจจุบัน กฎเกณฑ์สำคัญในการสร้างความมั่งคั่งในโครงสร้างเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องของความสามารถในการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Connectivity) ทั้งเครือข่ายทางกายภาพ เครือข่ายของผู้คน เครือข่ายเชิงสถาบัน ตลอดจน เครือข่ายในโลกเสมือน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้เกิดความสอดคล้องประสานกับโครงสร้างเศรษฐกิจโลกได้อย่างแนบสนิทและเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อเสริมสร้างความมั่งคั่งและยกระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของตนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป



ภาพที่ ๕ : ภูมิทัศน์เศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ ๒๑

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ศึกษาวิเคราะห์ภูมิทัศน์ของโลกศตวรรษที่ ๒๑ และได้ข้อสรุปที่น่าสนใจเกี่ยวกับชุดของโอกาส ความเสี่ยงและภัยคุกคามด้านต่าง ๆ ชุดใหม่ โดยประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมรองรับกับชุดของโอกาส และป้องกันผลกระทบจากภัยคุกคาม รวมทั้งการบริหารจัดการกับความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โดยสาระสำคัญของข้อสรุปดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ภูมิเศรษฐศาสตร์โลกในศตวรรษที่ ๒๑

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญของโลกที่จะเกิดขึ้นในช่วง ๓ - ๔ ทศวรรษนับจากนี้ คือความเปลี่ยนแปลงอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยมีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจจากโลกตะวันตกมาสู่โลกตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในบริเวณสามเหลี่ยมเศรษฐกิจของทวีปเอเชีย หรือที่เรียกว่า “The New United States of Asia (The New USA)” อันประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก นำโดยจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ นำโดยอินเดีย และที่สำคัญคือประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะเป็นพลังขับเคลื่อนร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้สามารถรองรับกับโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ผ่านการปฏิรูปและการปรับเปลี่ยนประเทศอย่างเหมาะสม ซึ่งหากประเทศไทยไม่ดำเนินการเตรียมความพร้อมดังกล่าว อาจทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปอย่างน่าเสียดาย



ภาพที่ ๖ : The United States of Asia

### ภูมิรัฐศาสตร์โลกในศตวรรษที่ ๒๑

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ครั้งสำคัญจาก “โลกสองขั้ว” กลายเป็น โลกในสามรูปแบบใหม่ ดังต่อไปนี้

๑. โลกขั้วเดียว (Unipolar World) เป็นโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งในมิติทางการเมือง และการทหาร

๒. โลกหลายขั้ว (Multi-Polar World) เป็นโลกที่มีหลายขั้วอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน ญี่ปุ่น อินเดีย รัสเซีย บราซิล เป็นต้น

๓. First Among Equals (The ๑+X World) เป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างสองแนวคิดแรก คือ สหรัฐอเมริกายังมีบทบาทนำในเกือบทุกด้าน และในแต่ละด้านก็จะมีมหาอำนาจอื่นเป็นผู้นำร่วม เช่น เรื่องเศรษฐกิจ อาจจะมีสหรัฐอเมริกา ร่วมกับสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีน ร่วมกันเป็นผู้นำ ด้านความมั่นคงอาจจะมีสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และรัสเซีย ร่วมกันเป็นผู้นำ เป็นต้น

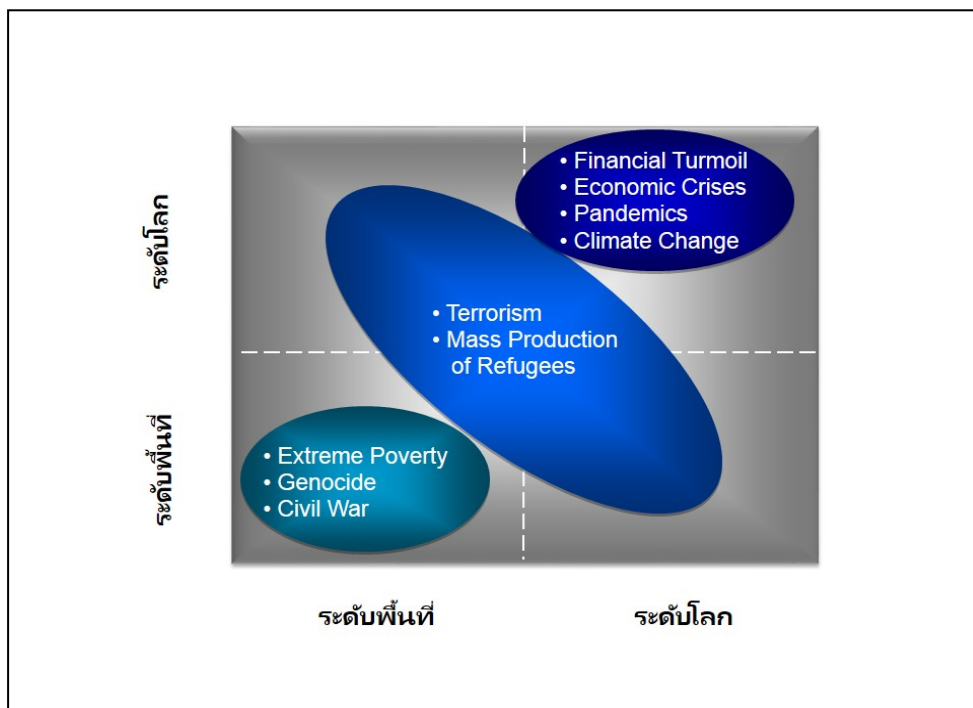
พร้อม ๆ กับการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น กระแสโลกาภิวัตน์ได้เปลี่ยนโลกไปสู่ยุคที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หรือปัจเจกบุคคลมีมากขึ้น โดยการรวมตัวของ “ผู้เล่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ” (Non-State Actors : NSAs) เช่น International Governmental Organizations (IGOs: อาทิ WTO, WEF, World Bank), International Non-Governmental Organizations (INGOs: อาทิ Greenpeace, World Wildlife Federation, Amnesty International และ The World Social Forum) รวมถึงเครือข่ายขบวนการก่อการร้าย กลุ่มทหารรับจ้างอิสระและโจรสลัดข้ามชาติ เกิดเป็น “โลกไร้ขั้ว” (Non-Polar World)

ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมี “กรอบยุทธศาสตร์” (Grand Strategy) ที่ชัดเจนในการรับมือกับพลวัตที่เกิดขึ้นทั้งในภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์โลก เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศอย่างมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนในโลกศตวรรษที่ ๒๑

### การเผชิญกับภัยคุกคามร่วม

แม้ภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์โลกยุคปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไปและประเทศไทยมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่โลกยุคปัจจุบันก็มีความเสี่ยงและภัยคุกคามชุดใหม่เกิดขึ้นเช่นกัน โดยความเสี่ยงและภัยคุกคามดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ หากแต่ส่งผลกระทบต่อโลกโดยรวม เป็นปัญหาที่ทุกประเทศต้องเผชิญที่เรียกกันว่า “Global Commons” อาทิ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โรคระบาด การก่อการร้าย ภาวะโลกร้อน เป็นต้น

โลกในศตวรรษที่ ๒๑ เป็นโลกที่ทุกประเทศเชื่อมต่อกันอย่างแนบสนิ (Connected World) นั้นหมายความว่าจากนี้ไป เวลาสุขประชาคมโลกจะสุขด้วยกัน และเวลาทุกข์ประชาคมโลกก็จะทุกข์ด้วยกันด้วย เรื่องของ Global Coordination, Global Collaboration, Global Standards ตลอดจน Global Ethics จึงเป็นประเด็นที่สำคัญมากในโลกที่เชื่อมต่อกันอย่างแนบสนิท ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับความเสี่ยงและภัยคุกคามดังกล่าวด้วย ผ่านการประสานงาน การต่อรองและความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ กับประชาคมโลก เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศต่อไปในอนาคตได้อย่างเหมาะสม



ภาพที่ ๗ : ภัยคุกคามร่วมในประชาคมโลก

กล่าวโดยสรุป การต่อสู้เพื่อสร้างความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืนให้กับประเทศภายใต้ศตวรรษที่ ๒๑ นี้ จะไม่ใช่ การต่อสู้เชิงอุดมการณ์เหมือนในศตวรรษก่อนหน้า (ระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตย กับ สังคมนิยมคอมมิวนิสต์) แต่จะเป็นการต่อสู้ด้วยอัตลักษณ์ใน ๓ มิติ

๑) ในมิติทางการเมือง เกิดการเปลี่ยนแปลงจาก “โลกสองขั้ว” ไปเป็น “โลกหลายขั้ว” อย่างไรก็ตาม ภาครัฐ ภาคประชาสังคมจะมีบทบาทมากขึ้น เกิดเป็น “โลกไร้ขั้ว” เพื่อมาคานอำนาจของภาครัฐต่างๆในโลกหลายขั้ว

๒) ในมิติทางเศรษฐกิจ โลกที่ทุกประเทศเชื่อมต่อกันอย่างแนบสนิท ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแพลตฟอร์ม การสร้างความมั่งคั่งจาก One Country, One Market เป็น One World, One Market ระบบทุนนิยมที่มีชัยชนะเหนือระบอบสังคมนิยมในศตวรรษก่อน ได้ค่อย ๆ คืบคลานกลายเป็นระบบทุนนิยมโลก (Global Capitalism) ภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ประชาคมโลกกำลังค้นหาโมเดลในการสร้างความมั่งคั่ง เป็นการปรับเปลี่ยนหรือทดแทนระบบทุนนิยมเสรีแบบเดิม หลังจากการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจซ้ำแล้วซ้ำเล่า

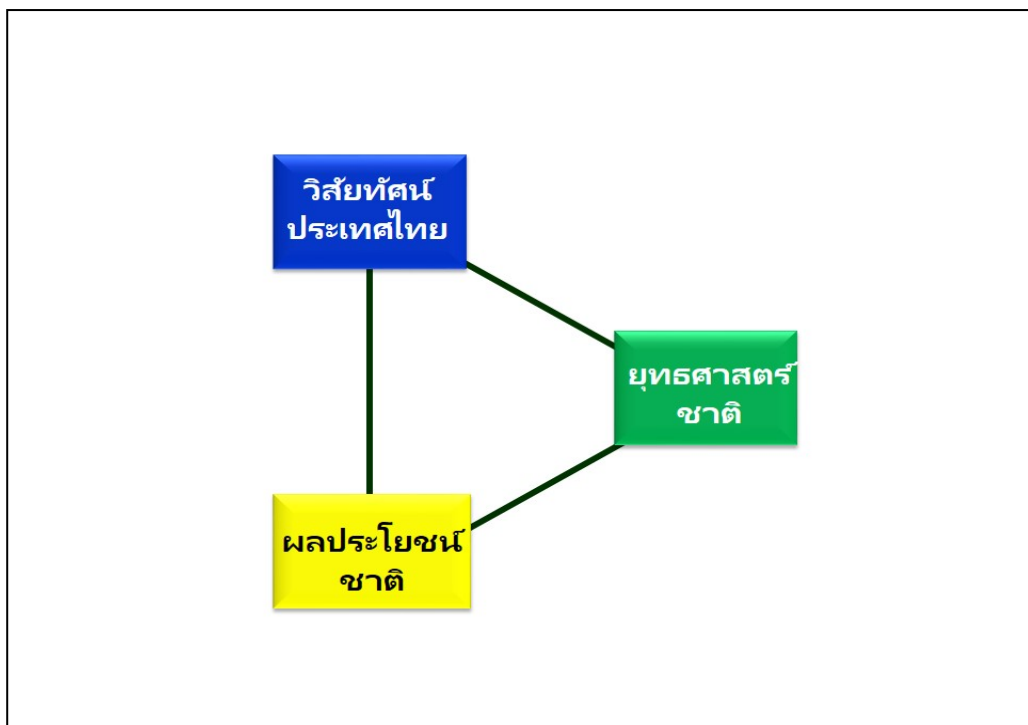
๓) ในมิติทางวัฒนธรรม กระแสวัฒนธรรมตะวันตก (Westernization) และอเมริกันนิยม (Americanization) ได้ถูกลดบทบาทลง เริ่มเกิดกระแสวัฒนธรรมโลก (Globalized World Culture) พร้อม ๆ กันนั้น หลายประเทศหรือหลายพื้นที่เริ่มตระหนักถึงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากวัฒนธรรม และความเป็นท้องถิ่นของตนในการสร้างความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืนให้เกิดขึ้น

## ส่วนที่ ๒

### วิสัยทัศน์ประเทศไทย

### ผลประโยชน์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

การที่จะปฏิรูปประเทศไทยให้หลุดพ้นจากสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืนภายใต้บริบทของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “วิสัยทัศน์” เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับประเด็นท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยยึด “ผลประโยชน์ชาติ” เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังต้องกำหนด “กรอบยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นแนวทางขับเคลื่อนประเทศเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ได้



ภาพที่ ๔ : กรอบสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ

### วิสัยทัศน์ประเทศไทย

การกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยให้สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ และผลประโยชน์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

### ประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่านและประเด็นท้าทายของประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ นั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นท้าทายที่ประเทศไทยต้องเผชิญมีความเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นท้าทายออกเป็น ๔ มิติ คือ ๑) วิวัฒนาการยุทธธรรม ๒) ภัยคุกคามจากภายนอก ๓) การเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม และ ๔) การเปลี่ยนระบอบการปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## วิวัฒนาการยุทธธรรม

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยพยายามที่จะฟื้นฟูอารยธรรมอยุธยา กลับคืนมาในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ภายหลังจากนั้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยได้เผชิญกับอิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกที่เข้ามายังประเทศไทย และเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ กระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยายจากโลกตะวันตกมาสู่โลกตะวันออกได้ก่อให้เกิดการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วของทวีปเอเชีย (The Rise of Asia) กลายเป็นอารยธรรมโลกที่มีการผสมผสานระหว่างอารยธรรมตะวันออกกับอารยธรรมตะวันตก

ประเด็นท้าทายในศตวรรษที่ ๒๑ ของประเทศไทย คือ การที่จะเตรียมคนไทยให้สามารถปรับตัวเข้ากับอารยธรรมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างไร

## ภัยคุกคามจากภายนอก

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก หรือ ลัทธิล่าอาณานิคมในสมัยรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ และเปลี่ยนไปเป็นภัยคุกคามตามแบบ (Conventional Threats) นั่นคือ ภัยคุกคามจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ และ ๒ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ รวมทั้งภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น พลวัตโลกในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า ภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non – Conventional Threats) ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนและเกิดขึ้นในหลากหลายมิติ อาทิ การก่อการร้าย วิกฤตเศรษฐกิจ โรคระบาด เครือข่ายยาเสพติดข้ามชาติ และผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

ประเด็นท้าทายในศตวรรษที่ ๒๑ คือ ประเทศไทยจะสามารถบริหารจัดการและรับมือกับภัยคุกคามไม่ตามแบบนี้ได้อย่างไร

## การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม

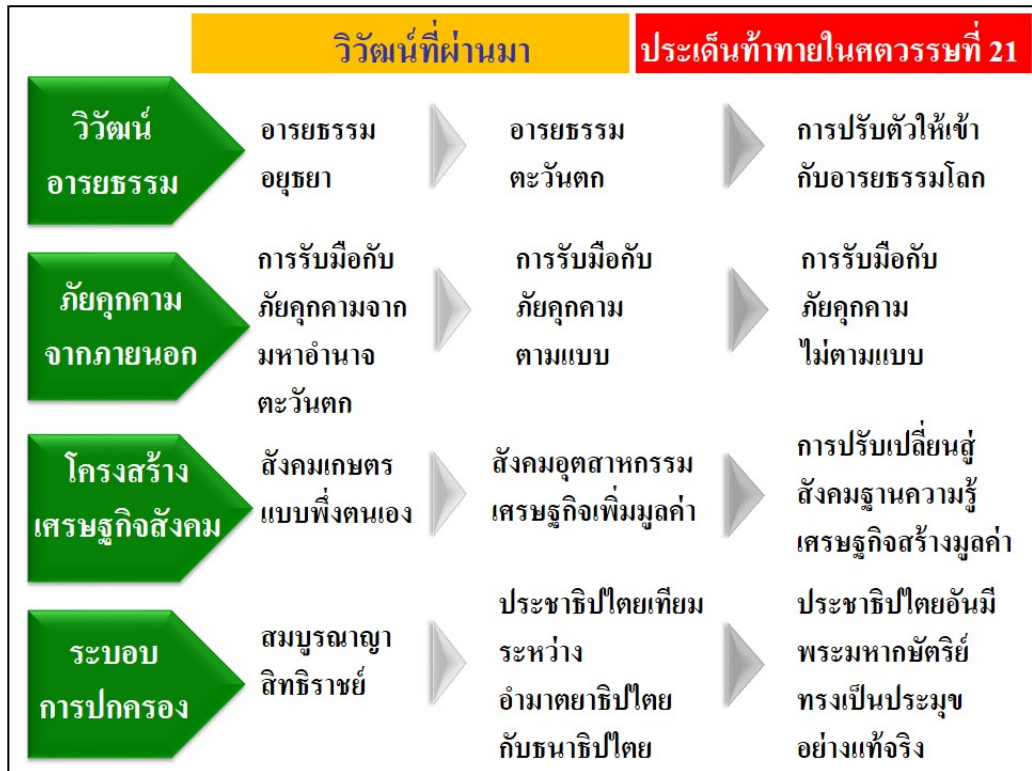
ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในรูปแบบของ “เกษตรแบบพึ่งตนเอง” และหลังจากนั้นประเทศไทยได้รับอารยธรรมตะวันตกเข้ามาและต้องการพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัย โดยเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไปเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพิ่มมูลค่า (Value Added Industrial Economy) จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลและความเหลื่อมล้ำระหว่างเศรษฐกิจสังคมในเมืองและชนบท ระหว่างภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม และระหว่างผู้ได้ออกาสกับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการขยายปัญหาความเหลื่อมล้ำออกไปพร้อม ๆ กับการเติบโตที่รวดเร็วของเศรษฐกิจภาพรวมภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์

ประเด็นท้าทายในศตวรรษที่ ๒๑ คือ จะปรับเปลี่ยนประเทศไทยจากโครงสร้างเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นโครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพิ่มมูลค่า ไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจที่ใช้องค์ความรู้ในการสร้างมูลค่า (Value Creation Knowledge Economy) ได้อย่างไร

## การเปลี่ยนระบอบการปกครอง

เนื่องจากประเทศไทยเคยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานาน จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกลับเป็นระบอบประชาธิปไตยเทียม (Pseudo - Democracy) กล่าวคือ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของอำมาตยาธิปไตยและธนาธิปไตย

ประเด็นท้าทายของประเทศไทยเกี่ยวกับระบอบการปกครองในศตวรรษที่ ๒๑ คือ ประเทศไทยจะพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างแท้จริงได้อย่างไร



ภาพที่ ๙ : ประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน

### มุ่งสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศมหาอำนาจต่างแข่งขันกันแผ่ขยายอำนาจไปยังดินแดนอื่นผ่านการล่าอาณานิคม เมื่อหมดยุคของลัทธิล่าอาณานิคม หลายๆประเทศเริ่มปรับเปลี่ยนประเทศของตนเองให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยมุ่งหวังให้ประเทศของตนเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐

การเปลี่ยนผ่านขนานใหญ่จากเศรษฐกิจสังคมอุตสาหกรรม มาสู่เศรษฐกิจสังคมดิจิทัลในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๑ ทำให้ความคิดที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว อาจจะไม่เพียงพอในเศรษฐกิจสังคมดิจิทัลนั้น หลายประเทศได้ดำเนินการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนขนานใหญ่อย่างเป็นระบบเพื่อรับมือกับชุดของโอกาส ความเสี่ยงและภัยคุกคามชุดใหม่ ทำการรื้อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างพื้นฐาน ปรับเปลี่ยนระบบคุณค่าและวัฒนธรรมการดำรงชีวิต การทำงาน และการเรียนรู้ ตลอดจนเร่งการลงทุนเพื่ออนาคต เพื่อสร้างความเป็นเลิศในหลากหลายมิติ โดยการยกระดับคุณภาพในทุกภาคส่วนและปรับเปลี่ยนให้เป็น “ประเทศในโลกที่หนึ่ง”

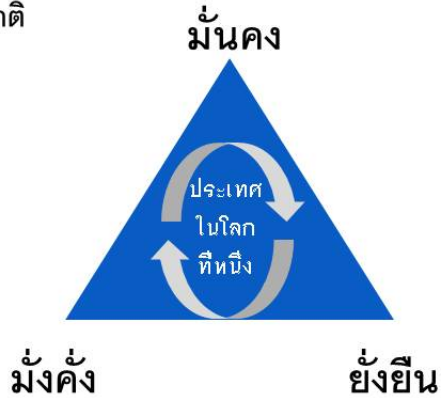
ฉะนั้น วิสัยทัศน์ของประเทศไทย ก็คือ การพัฒนาประเทศให้เป็น “ประเทศในโลกที่หนึ่ง” เป็นประเทศที่มีความมั่งคั่ง ความมั่นคง และความยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๕



## วิสัยทัศน์ประเทศไทย

### เป็นประเทศในโลกรที่หนึ่ง ภายในปี ๒๕๗๕

- มีความภาคภูมิใจในความเป็นชาติ และวัฒนธรรมของตน
- คนไทย เป็น **Smart Citizen**
- มีสังคมที่มีคุณภาพ
- มีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่
- มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง
- มีบทบาทสำคัญในเวทีระดับ ภูมิภาคและระดับโลก



ภาพที่ ๑๐ : วิสัยทัศน์ประเทศไทย: มุ่งสู่การเป็นประเทศในโลกรที่หนึ่ง

ในบริบทของประเทศไทย การเป็นประเทศในโลกรที่หนึ่ง มีคุณลักษณะ ๖ ประการ ดังนี้

๑) มีความภาคภูมิใจในความเป็นชาติและวัฒนธรรมของตน (Dignity of the Nation) สะท้อนผ่าน

- การมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรม
- มีอัตลักษณ์ความเป็นไทย
- มีความภาคภูมิใจในความเป็นรัฐชาติ
- มีความรักชาติ ความเป็นเจ้าของ และความเป็นเอกภาพ
- การมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้ประเทศ

๒) คนไทยเป็น Smart Citizen สะท้อนผ่าน

- การเป็นคนที่มีความเชื่อมั่นและความคิดที่เป็นอิสระ
- การเป็นคนที่มีจิตสาธารณะและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม
- การเป็นคนที่สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง
- การเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้
- การเป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลกในเวลาเดียวกัน

๓) มีสังคมที่มีคุณภาพ (Liveable Society) สะท้อนผ่านการเป็น

- สังคมอุดมปัญญา
- สังคมแห่งโอกาส
- สังคมที่เป็นธรรม
- สังคมแห่งคุณธรรม

ซึ่งหากสามารถทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพแล้ว จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม ครอบคลุม ทัวถึง และเป็นธรรม อันจะเหนี่ยวนำไปสู่การสร้างเสริมพลังทางสังคม ตลอดจนการสร้างความปลอดภัย ความสมานฉันท์ และความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติอีกด้วย

**๔) มีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ (Decent Environment) สะท้อนผ่านการมี**

- ชุมชนที่เข้มแข็ง
- เมืองที่มีพลวัต
- สังคมคาร์บอนต่ำ
- ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับสภาพตามสภาพอากาศที่แปรเปลี่ยน
- อุตสาหกรรมสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

**๕) มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง (Strong Economic Platform) สะท้อนผ่าน**

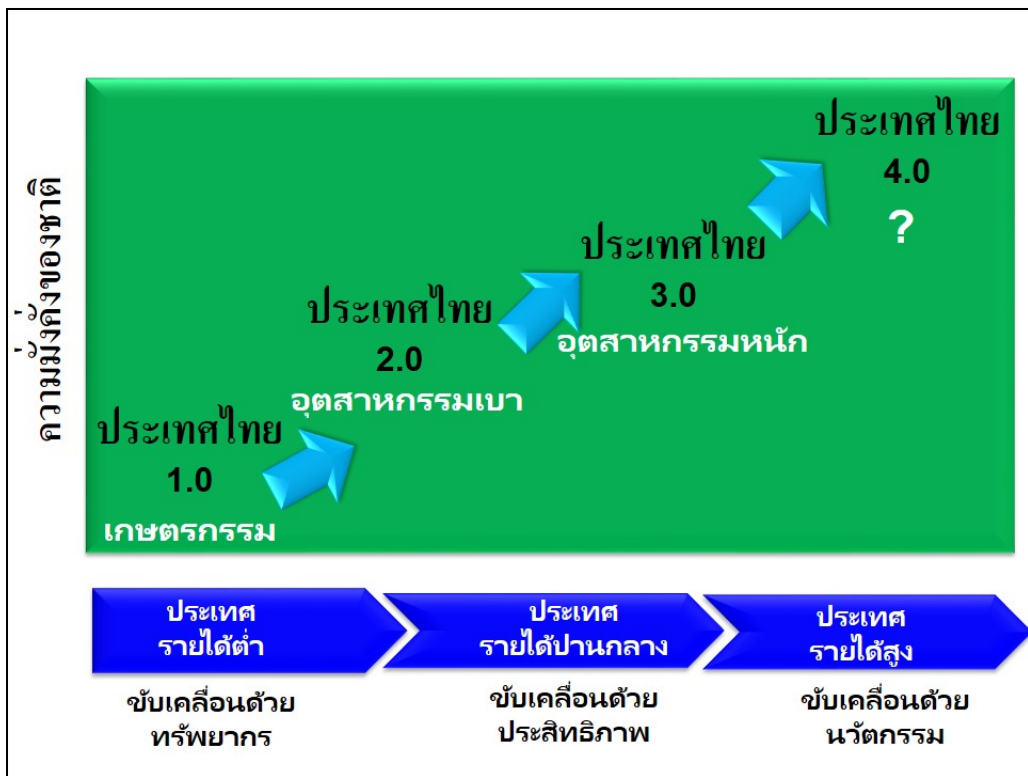
- มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ เน้นการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม
- มีการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ประชาชนกินดีอยู่ดี มีระดับคุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐานโลก
- มีตลาดภายในประเทศที่แข็งแกร่งโดยไม่ผูกติดอยู่กับตลาดโลกเพียงอย่างเดียว
- ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยผลิตภาพ เป็นสังคมที่เต็มเปี่ยมด้วยการสร้างสรรค์นวัตกรรมและการเรียนรู้
- มีกลุ่มผู้ประกอบการที่แข็งแกร่งสามารถแข่งขันในเวทีโลก
- มีโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล โครงสร้างพื้นฐานทางพลังงาน และโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาในระดับมาตรฐานโลก
- เป็น Regional Trading Nation ที่เชื่อมต่อการค้าการลงทุนกับประชาคมโลก

**๖) การมีบทบาทสำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก (Active Global Player) สะท้อนผ่าน**

- การมีบทบาทในการขับเคลื่อนวาระสำคัญของโลก (Global Agenda) ในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศและประชาคมโลกในเวลาเดียวกัน
- การใช้วัฒนธรรมเป็นกลไกในการเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในประชาคมโลก (Soft Power)
- การอาศัยความได้เปรียบในด้านภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นปัจจัยส่งเสริมและพัฒนาประเทศให้ป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Regional Hub)
- การยกระดับให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองระดับโลก (Global City) เช่นเดียวกับ นิวยอร์ก ลอนดอน โตเกียว ดูไบ และสิงคโปร์
- การเป็นผู้นำโลกในบางอุตสาหกรรม (Global Niches) ที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและความได้เปรียบเชิงแข่งขันที่จะสร้างความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืนให้กับประเทศ
- การปฏิบัติตามกติกาและพันธสัญญาในธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) ตลอดจนให้ความร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อรับมือภัยคุกคามร่วมกันในหลายรูปแบบที่เกิดขึ้น

### โมเดลขับเคลื่อนความมั่งคั่ง

กลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด จาก “โมเดลประเทศไทย ๑.๐” ที่เน้นการสร้างความมั่งคั่งของชาติด้วยเกษตรกรรม พัฒนาไปสู่ “โมเดลประเทศไทย ๒.๐” ที่เน้นการสร้างความมั่งคั่งของชาติด้วยอุตสาหกรรมเบา และ “โมเดลประเทศไทย ๓.๐” ที่เน้นการสร้างความมั่งคั่งของชาติด้วยอุตสาหกรรมหนัก ตามลำดับ ซึ่งประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ จะต้องเปลี่ยนผ่านจากโมเดลประเทศไทย ๓.๐ เป็น “โมเดลประเทศไทย ๔.๐” เพื่อพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่การเป็นประเทศในโลกรุ่นที่หนึ่ง ปรับเปลี่ยนจากประเทศรายได้ปานกลาง เป็นประเทศรายได้สูง ปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยประสิทธิภาพ เป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้



ภาพที่ ๑๑ : โมเดลประเทศไทย ๔.๐

### กลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่

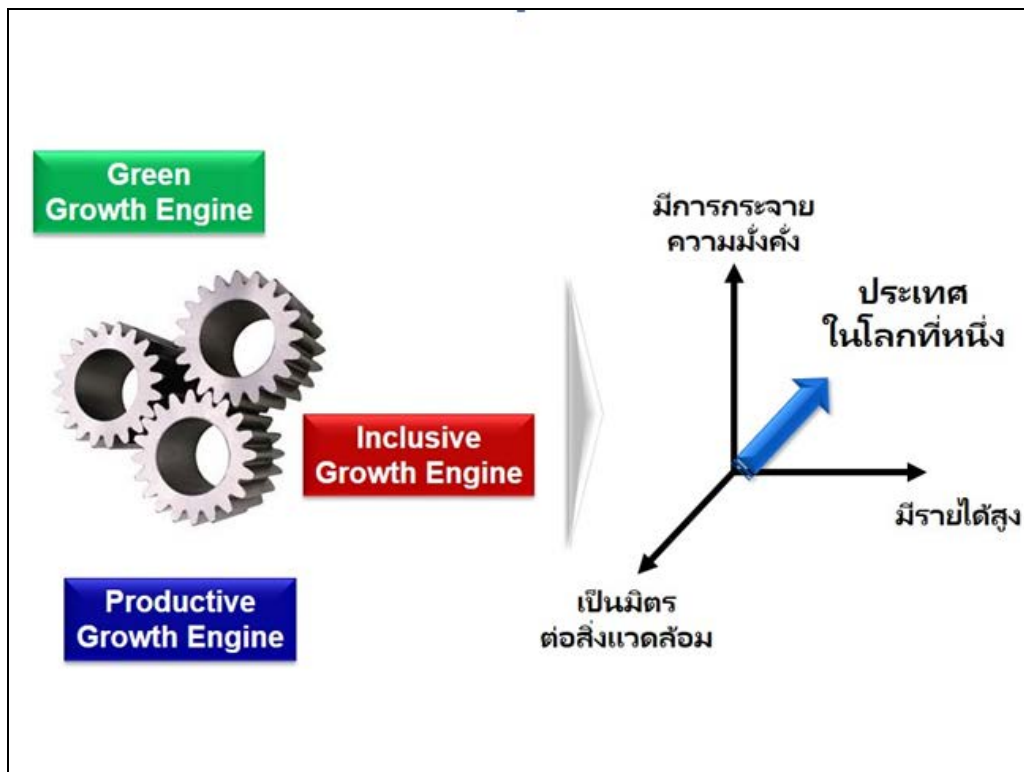
โมเดลประเทศไทย ๔.๐ ประกอบด้วยกลไกการขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่ (New Growth Engine) ๓ กลไกสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยการสร้างและยกระดับผลิตภาพ (Productive Growth Engine) สะท้อนผ่านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ การออกแบบและเทคโนโลยี การพัฒนาขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาธุรกิจร่วมลงทุน และการบ่มเพาะธุรกิจด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

(๒) กลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่คนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Growth Engine) เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และเป็นการกระจายความมั่งคั่ง สะท้อนผ่านการสร้างกลุ่มเศรษฐกิจระดับจังหวัด การสร้างเศรษฐกิจระดับฐานรากในชุมชน การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำธุรกิจ การส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก การสร้างงานใหม่

เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การยกระดับขีดความสามารถ การเสริมสร้างทักษะและการเติมเต็มศักยภาพของประชาชนให้ทันกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และการจ่ายภาษีให้แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดแบบมีเงื่อนไข (Negative Income Tax)

(๓) กลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Green Growth Engine) เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกิจซึ่งต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่มีต่อประชาคมโลก ดังนั้น การสร้างความมั่งคั่งของประเทศไทยในอนาคต จึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการใช้พลังงานทดแทน การปรับแนวคิดจากเดิมที่คำนึงถึงความได้เปรียบเรื่องต้นทุน (Cost Advantage) เป็นหลัก มาสู่การคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้จากการลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นทั้งระบบ (Lost Advantage) หัวใจสำคัญอยู่ที่การพัฒนากระบวนการผลิตให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด อันจะเกิดประโยชน์กับประเทศและประชาคมโลกด้วยในเวลาเดียวกัน



ภาพที่ ๑๒ : กลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่

กลไกการขับเคลื่อนความมั่งคั่งชุดใหม่ทั้ง ๓ กลไก จะปรับเปลี่ยนประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง เป็นความมั่งคั่งที่กระจาย ตลอดจนเป็นระบบเศรษฐกิจสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเป็น “ประเทศโลกที่หนึ่ง”

### กลุ่มอุตสาหกรรมในโมเดลประเทศไทย ๔.๐

การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยโมเดลประเทศไทย ๔.๐ ผ่านกลไกการขับเคลื่อนประเทศชุดใหม่นี้ ทำให้ต้องมีการพัฒนาและยกระดับกลุ่มอุตสาหกรรมเดิมของประเทศที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ให้มีความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) โดยการนำเอาองค์ความรู้ วิชาการ การบริหารจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมาประยุกต์ใช้ เพื่อปรับเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมเศรษฐกิจเพิ่มมูลค่า (Value Added Industries) ไปสู่อุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างมูลค่า (Value Creation Industries) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมหลักจำนวน ๕ กลุ่ม ได้แก่

(๑) **กลุ่มอุตสาหกรรมทางชีวภาพ (Bio - Based Industry Cluster)** ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร เพื่อจะยกระดับการสร้างคุณค่าของผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ โดยอาศัยองค์ประกอบสำคัญ คือ องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการสมัยใหม่ เพื่อสร้างให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน Bio - economy ของโลก

(๒) **กลุ่มอุตสาหกรรมพลังงานทดแทน (Renewable Industry Cluster)** ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรและพลังงาน ดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพลังงาน (Energy Mix) จากเดิมที่เน้นหนักในพลังงานฟอสซิลเป็นพลังงานทดแทนมากขึ้น เพื่อตอบโจทย์ความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศอย่างยั่งยืน

(๓) **กลุ่มอุตสาหกรรมด้านวิศวกรรมและการออกแบบ (Engineering & Design Industry Cluster)** ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ โดยการขยายขอบเขตอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมจักรกลทางการเกษตร ระบบการควบคุมพลังงาน อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ เทคโนโลยีและระบบการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๔) **กลุ่มอุตสาหกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Wellness Industry Cluster)** ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สุขภาพและการแพทย์ ซึ่งประเทศไทยมีความได้เปรียบในเรื่องดังกล่าว เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

(๕) **กลุ่มอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy Industry Cluster)** โดยการนำเอาความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประเทศ (Cultural Diversity) ซึ่งเป็นแหล่งทุนสำคัญมาสร้างคุณค่าและมูลค่าในเชิงเศรษฐกิจ

ทั้ง ๕ กลุ่มอุตสาหกรรมใหม่นี้ตั้งอยู่บนฐานของ “ความได้เปรียบเชิงธรรมชาติ” (Nature) และ “ความได้เปรียบเชิงวัฒนธรรม” (Culture) ที่ประเทศไทยมีทุนเดิมเพิ่มอยู่แล้ว คือ “ความหลากหลายเชิงชีวภาพ” (Biodiversity) และ “ความหลากหลายเชิงวัฒนธรรม” (Cultural Diversity) และต่อยอดด้วยการบริหารจัดการ องค์ความรู้สมัยใหม่และเทคโนโลยี

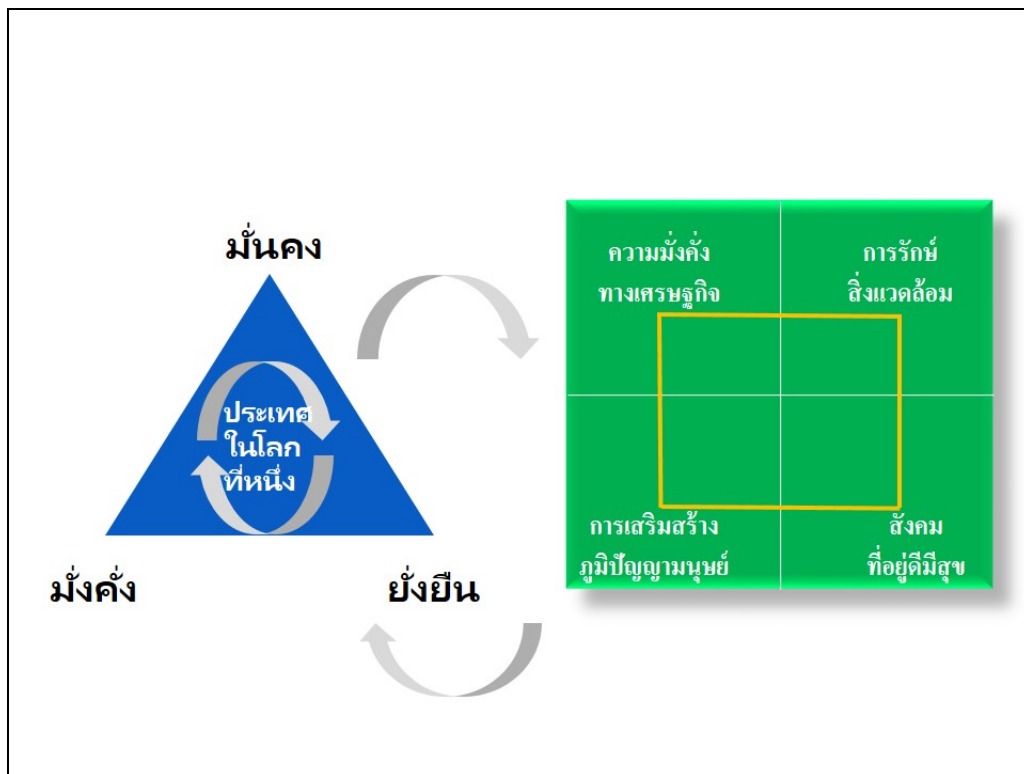
ทั้ง ๕ กลุ่มอุตสาหกรรมใหม่นี้ จะสอดรับกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงในประชาคมโลกที่กำลังค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านจากยุคของสังคมที่เน้นองค์ความรู้ (Knowledge-Based Society) มาสู่ยุคของสังคมที่เน้นการยกระดับคุณภาพชีวิต (Better - Life Society) มากขึ้น

นอกจากนี้ กลุ่มอุตสาหกรรมหลักของประเทศทั้ง ๕ กลุ่มจะต้องได้รับการเสริมความแข็งแกร่งและสามารถต่อยอดสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มได้ในอนาคต ด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุน ประกอบด้วย

- (๑) กลุ่มอุตสาหกรรมโครงสร้างพื้นฐาน
- (๒) กลุ่มอุตสาหกรรมเพื่อยกระดับการศึกษาและการพัฒนาทุนมนุษย์
- (๓) กลุ่มอุตสาหกรรมการวิจัยและการพัฒนา
- (๔) กลุ่มอุตสาหกรรมระบบโลจิสติกส์
- (๕) ฯลฯ

### การนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในอดีตประเทศไทยมุ่งเน้นการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Wealth) เป็นสำคัญ โดยขาดการพัฒนาในมิติอื่นให้มีความสอดคล้องกัน จึงทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบในด้านต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น หากประเทศไทยจะก้าวสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง เป็นประเทศที่มีความมั่งคั่ง ความมั่นคง และความยั่งยืน จะต้องมีการพัฒนาที่สมดุลใน ๔ มิติ กล่าวคือ มีความสมดุลในความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Wealth) การรักษาสังแวดล้อม (Environmental Wellness) การมีสังคมที่อยู่ดีมีสุข (Social Well-Beings) และการเสริมสร้างภูมิปัญญามนุษย์ (Human Wisdom)



ภาพที่ ๑๓ : การพัฒนาที่สมดุลในสี่มิติ

การพัฒนาที่สมดุลตั้งอยู่บนฐานคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักการสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีอยู่ว่า “เมื่อพร้อม ต้องรู้จักเติม เมื่อพอ ต้องรู้จักหยุด เมื่อเกิน ต้องรู้จักปัน”

**ในระดับจุลภาค** การรู้จักเต็ม รู้จักพอ รู้จักปัน จะทำให้ประชาชนมีหลักประกันในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม สร้างสังคมที่เกื้อกูลและแบ่งปัน ก่อให้เกิดการสร้างเสริมพลังทางสังคม และการสร้างความเป็นปึกแผ่นของคนในสังคมตามมา

**ในระดับมหภาค** การรู้จักเต็ม รู้จักพอ รู้จักปัน จะทำให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงพลวัตโลก (Global Responsiveness) เติบโตขีดความสามารถในการแข่งขัน (National Competitiveness) ตลอดจนการสร้างพลังจากการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน (Local Inclusiveness)

### การปลูกฝังจิตสำนึกในคุณธรรมจริยธรรม

จิตสำนึกในคุณธรรมจริยธรรมในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความมั่นคง ความมั่งคั่งและยั่งยืน จะต้องอาศัยส่วนผสมที่ลงตัวของกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม คุณธรรมจริยธรรมมีมาก่อนกฎหมาย อยู่เหนือกฎหมาย มีความละเอียดอ่อนกว่ากฎหมาย เป็นบ่อเกิดของกฎหมาย ถ้าไม่มีคุณธรรมจริยธรรม ก็อาจจะไม่มีกฎหมาย เมื่อไม่มีกฎหมายก็จะมีเสรีภาพ เมื่อไม่มีเสรีภาพก็อาจจะไม่มีความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หากบ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อยแล้ว สังคมก็ไม่มีชื่อไม่มีแป อำนาจและความป่าเถื่อนก็จะเป็นใหญ่ และเข้าแทนที่กฎหมายแล้วบ้านเมืองก็จะหาความสงบสุขไม่ได้

ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นในบ้านเมืองที่มีการจัดระเบียบสังคมที่ดี (Social Order) ประสิทธิภาพในการจัดระเบียบสังคมให้เกิดขึ้น จะขึ้นอยู่กับระดับคุณธรรมจริยธรรมของผู้คนในสังคมนั้นเป็นสำคัญ ตรรกะมีอยู่ว่า หากทุกคนคิดว่าสามารถที่จะฝ่าฝืนกฎหมายได้ตราบเท่าที่ไม่ถูกจับกุม วิธีเดียวในการลดปัญหาอาชญากรรม คือการเพิ่มจำนวนของผู้รักษากฎหมาย แต่ถ้าทุกคนคิดว่า ต้องเคารพกฎหมาย จำนวนของผู้รักษากฎหมายก็อาจจะเล็กลงได้ สังคมต่าง ๆ ในโลกของความเป็นจริงอยู่ระหว่างสองขั้วนี้ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว สังคมญี่ปุ่นและเกาหลีดูจะค่อนข้างไปทางการเคารพกฎหมาย ซึ่งผิดกับสังคมไทย ซึ่งดูจะอยู่ในอีกขั้วตรงข้าม (ที่มา : โยชิฮิระ คุนิโอะ, ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ : เกาหลีและไทย)

พลเมืองที่มีจิตสำนึกในคุณธรรมจริยธรรมและยึดมั่นในความถูกต้องยอมเคารพศักดิ์ศรีของตนเอง และเคารพศักดิ์ศรีของผู้อื่น ในสังคมที่ผู้คนสามารถหาความสมดุลที่เหมาะสม ระหว่าง “ผลประโยชน์ส่วนตัว” กับ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” ความปรองดอง ความสมานฉันท์ และความเอื้ออาทร ย่อมจะเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าสังคมที่แต่ละคนมองเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัว ในสังคมที่ยึดเอาผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นตัวตั้ง ประชาชนมีความเต็มใจที่จะรักษากฎหมายมากกว่า พร้อมๆกันนั้น ผู้ทำหน้าที่รักษากฎหมายและกฎระเบียบจะปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมมากกว่า (ที่มา : โยชิฮิระ คุนิโอะ, ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ : เกาหลีและไทย)

หากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสิ่งที่เดียวที่ผู้คนตามหา ตราบเท่าที่ความเป็นไปได้ที่จะไม่ถูกจับหรือถูกลงโทษ พวกเขาจะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการฝ่าฝืนกฎระเบียบ หรือกฎหมาย ในสังคมที่นักการเมือง ข้าราชการ และพ่อค้าพร้อมที่จะฉ้อโกงเมื่อใดก็ตามที่เปิดโอกาส และตำรวจกับผู้พิพากษาที่พร้อมที่จะรับสินบน สังคมดังกล่าวจะเรียกหาความยุติธรรมมาจากไหน และเมื่อไม่มีความยุติธรรม จะเรียกร้องให้เกิด Clear, Fair, Care, Share ขึ้นในสังคมได้อย่างไร และเมื่อไม่มี Clear, Fair, Care, Share ป่วยการที่จะเรียกหาความปรองดอง ความสมานฉันท์ และความเอื้ออาทรให้เกิดขึ้นในสังคม

ในการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้คนจะต้องยกมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมไว้ให้สูงอย่างระบบศาลของฟิลิปปินส์ ทำงานได้ไม่ดี เพราะผู้พิพากษามีการคอร์รัปชัน ในทางตรงกันข้าม โดยเปรียบเทียบแล้ว ผู้พิพากษาของเกาหลีมีการคอร์รัปชันน้อยกว่ามาก ในเรื่องเดียวกันกับตำรวจเกาหลีเปรียบเทียบกับตำรวจฟิลิปปินส์ ความแตกต่างไม่ได้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของผลตอบแทนที่ข้าราชการเหล่านี้ได้รับ (ซึ่งมีผลกระทบต่อความเอนเอียง

ในการรับสินบนของพวกเขา) แต่เป็นเพราะสังคมเกาหลีตั้งความหวังที่สูงต่อการที่ประชาชนเห็นประโยชน์ของผู้อื่น เป็นที่ตั้ง อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าประชาชนทุกคนจะมีความเต็มใจเท่ากันที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย ถ้าคนในสังคมยึดมั่นในความถูกต้อง ให้ความสำคัญกับความมีระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์ และการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ยึดมั่น ความเป็นไปได้ที่จะทำร้ายหรือละเมิดทรัพย์สินของผู้อื่นก็จะน้อยลง (ที่มา : โยเซชิฮาระ คุนิโอะ, ชาติและการเติบโตทางเศรษฐกิจ : เกาหลีและไทย)

ผิดกับสังคมเกาหลี สังคมไทยไม่ได้ปลูกฝังให้คนไทยใส่ใจในผลประโยชน์ของผู้อื่น ผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของชาติ ด้วยเหตุนี้ การฝ่าฝืนกฎหมายจึงเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมาย จึงอยู่ในระดับที่ต่ำ และตอบใจที่ว่าทำไมประเทศไทยจึงเป็นสังคมที่มีความปรองดอง ความสมานฉันท์ที่ต่ำ

ระดับคุณธรรมจริยธรรมของผู้คนในสังคมกับระบอบประชาธิปไตยแบบตรวจสอบรอบด้าน จึงเสมือนเป็น “เบรค” และ “คันเร่ง” ของกันและกัน สังคมที่มีระดับคุณธรรมจริยธรรมสูง ประชาธิปไตยแบบตรวจสอบรอบด้านก็สามารถลดความเข้มข้นลง โดยไม่ทำให้คุณภาพของสังคมตกต่ำลง ในทางตรงข้าม สังคมที่มีคุณธรรมจริยธรรมเสื่อมทราม ความเข้มของประชาธิปไตยแบบตรวจสอบรอบด้านก็ต้องเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถรักษาคุณภาพของสังคมไว้ให้อยู่ในระดับเท่าเดิม อย่างไรก็ตาม “ต้นทุนสังคม” (Social Cost) และ “ประสิทธิภาพของสังคม” (Social Efficiency) ของสังคมทั้ง 2 แบบไม่เท่ากัน สังคมแบบหลังจะมีต้นทุนทางสังคมที่ต่ำกว่าและมีประสิทธิภาพทางสังคมที่สูงกว่าแบบแรก

ดังนั้น การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมควบคู่ไปกับการนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทุกบริบทของการพัฒนา จึงเป็น “การลงทุนทางสังคม” (Social Investment) ที่คุ้มค่าที่ควรให้ความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ เพราะเป็น “ระบบคุณค่าใหม่” (New Value System) ที่จะสามารถนำพาประเทศไทยไปสู่ความมั่งคั่ง ความมั่นคง และความยั่งยืนในโลกที่หนึ่งได้ในที่สุด

### ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง

การขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง จะวัดผลสัมฤทธิ์ในรูปแบบของดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators : KPIs) โดยมีตัวอย่างดังต่อไปนี้

- รายได้ประชากร วัดผลจากรายได้ต่อหัวประชากรที่เพิ่มขึ้น
- ระดับความเหลื่อมล้ำในสังคม วัดผลจากค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient)
- การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) วัดผลโดยร้อยละของ GNP ที่เพิ่มขึ้น
- การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) วัดผลโดยร้อยละของ GDP ที่เพิ่มขึ้น
- ระดับการจ้างงาน วัดผลโดยพิจารณาจากตำแหน่งงานใหม่ในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เพิ่มขึ้น
- ระดับการลงทุนของภาคเอกชน วัดผลจากการเพิ่มขึ้นเป็นก็เท่าเมื่อเทียบกับการลงทุนในระยะสี่ปีที่ผ่านมาโดยเฉลี่ย
- ระดับการลงทุนเพื่ออนาคต วัดผลจากการเพิ่มขึ้นเป็นก็เท่าเมื่อเทียบกับการลงทุนในระยะสี่ปีที่ผ่านมาโดยเฉลี่ย
- ระดับการวิจัยและพัฒนา วัดผลจากการเพิ่มงบประมาณการวิจัยและพัฒนา (R&D) เป็นร้อยละต่อ GDP
- ระดับการค้าระหว่างประเทศ วัดผลโดยพิจารณาจากร้อยละที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP
- ความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ซึ่งจัดลำดับโดยธนาคารโลกและวัดผลโดยพิจารณาจากผลการจัดลำดับที่ดีขึ้น
- สถานะการเงินการคลัง วัดผลโดยพิจารณาจากร้อยละของการขาดดุลงบประมาณที่ลดลง
- ปัญหาหนี้ครัวเรือน วัดผลโดยพิจารณาจำนวนหนี้ครัวเรือนที่ลดลง



- ปัญหาคุณภาพวัยใส (ปัญหาการตั้งครรภ์ของสตรีที่มีอายุน้อยกว่า ๒๐ ปี) วัดผลโดยพิจารณาการตั้งครรภ์ที่ลดลง
- ระดับการพัฒนามนุษย์ วัดผลโดยพิจารณาจากดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) ที่เพิ่มขึ้น
- ปริมาณผืนป่าของประเทศ วัดผลโดยพิจารณาจากพื้นที่ป่าที่เพิ่มขึ้น
- ความหลากหลายทางชีวภาพ วัดผลโดยพิจารณาจากค่าดัชนีชี้วัดความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio – Diversity Index) ที่เพิ่มขึ้น
- ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา วัดผลโดยพิจารณาจากลำดับความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาที่ดีขึ้น
- ฯลฯ

จะต้องมีระบบการประมวลผลตามดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ข้างต้น เพื่อให้สามารถบ่งชี้ความคืบหน้า อุปสรรค ตลอดจนช่องว่างที่จะต้องเติมเต็ม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามวิสัยทัศน์ของประเทศ

## ผลประโยชน์ชาติ

การขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง นอกจากจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว ยังต้องยึดผลประโยชน์ชาติเป็นสำคัญด้วย

## ผลประโยชน์ชาติในภูมิทัศน์ใหม่ของโลก

นิยาม “ผลประโยชน์ชาติ” ในศตวรรษที่ ๒๑ มีความแตกต่างอยู่ไม่น้อย เมื่อเทียบกับศตวรรษก่อน ๆ

### ความเป็นอิสระในการกำหนดกฎกติกาและกรอบนโยบาย

ในศตวรรษก่อนๆ การกำหนดกฎกติกาและกรอบนโยบายของแต่ละประเทศจะสามารถกำหนดได้โดยรัฐชาติของตนเองเป็นสำคัญ แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ การกำหนดกฎกติกาจะถูกกำหนดโดยสถาบันระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การการค้าโลก ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นสำคัญ

### ขอบเขตอำนาจ

ในศตวรรษก่อนๆ แต่ละประเทศสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนตามปริมาณพลทางภูมิศาสตร์ของแต่ละรัฐชาติได้ ซึ่งทำให้แต่ละรัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ ขอบเขตอำนาจที่แท้จริงจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งในประชาคมโลก

### การสร้างความมั่งคั่งของชาติ

ในอดีตการสร้าง ความมั่งคั่งของชาติขับเคลื่อนโดยใช้การใช้การได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ซึ่งเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ว่า ประเทศของตน มีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบด้านใดบ้าง แล้วนำความได้เปรียบนั้นมาสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ เช่น ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม เนื่องจากภูมิประเทศตั้งอยู่ในบริเวณที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกพืชผลต่าง ๆ จึงเป็นความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ กับประเทศอื่น และเป็นการสร้างความเข้มแข็งจากภายในประเทศ แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ การสร้างความมั่งคั่งของชาติ จะขับเคลื่อนโดยการใช้ความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการสร้างความมั่งคั่งโดยการใช้วิทยาการ องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งสร้างเครือข่ายพันธมิตรจากภายนอกประเทศไปพร้อมกัน

ประเทศก็เหมือนองค์กรเอกชนที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ Network Economy เป็นขอบเขตที่ไร้ขอบเขต เพราะฉะนั้น การสร้างความมั่งคั่งใน Network Economy ขึ้นอยู่ที่ว่าประเทศไทยมีระดับความเชื่อมโยง มีปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด พร้อมกับการมีความได้เปรียบในเชิงแข่งขันอยู่ในระดับใด

### ตัวชี้วัดความมั่งคั่งของประเทศ

ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในการสร้างความมั่งคั่งของประเทศนั้นเปลี่ยนจากเดิมใช้การวัดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) มาเป็นการวัดผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (Gross Nation Product : GNP) ควบคู่ไปด้วย โลกที่ประเทศต่าง ๆ เชื่อมต่อกันอย่างแนบสนิท ดังเช่นในปัจจุบัน ตัววัด GNP นั้นน่าจะตรงกว่า เพราะครอบคลุมธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศของประชาชนในชาตินั้น ดังนั้น ประเทศไทยต้องเริ่มหันมาสนใจเรื่องของการลงทุนในต่างประเทศ เรื่องการค้าการลงทุนในภาคบริการ สนใจผลการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติสัญชาติไทย นอกเหนือจากการลงทุนจากต่างประเทศ การค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิต หรือโดยเฉพาะผลประกอบการของเอกชนในประเทศ จากนั้นไปประเทศไทยคงต้องดูรายได้สุทธิจากต่างประเทศควบคู่ไปกับรายได้สุทธิจากภายในประเทศและดุลการค้า

### ผลประโยชน์ชาติในมิติของทุนประเภทต่าง ๆ

ผลประโยชน์ชาติ มีนิยามอยู่มากมาย แต่เมื่อพิจารณาในมิติของทุนแล้ว พบว่าสามารถแบ่งทุนประเภทต่าง ๆ ออกเป็น ๖ ประเภท ดังนี้

๑) **ทุนธรรมชาติ (Natural Capital)** คือ ทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติซึ่งมีอยู่แล้วแต่ดั้งเดิม อันให้ประโยชน์โดยตรงในรูปของปัจจัยการผลิต เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์

๒) **ทุนมนุษย์ (Human Capital)** คือ ความรู้ ความสามารถ รวมถึงทักษะ ความชำนาญ ผ่านกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดจนประสบการณ์ของมนุษย์แต่ละคนที่สั่งสมอยู่ในตัวเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถสร้างหรือพัฒนาเพิ่มเติมขึ้นมา ผ่านการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้

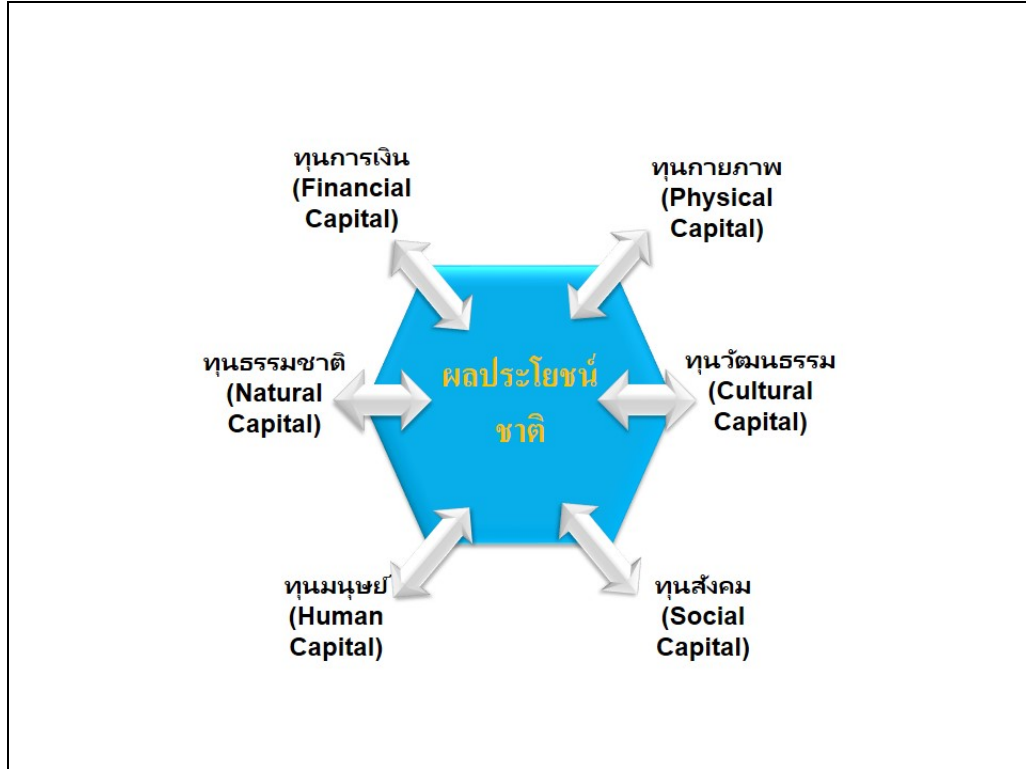
๓) **ทุนสังคม (Social Capital)** คือ ทรัพยากรทางสังคมที่ยึดตรึงผู้คนให้ดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข ครอบคลุมถึงความไว้วางใจ การเคารพซึ่งกันและกัน ความเชื่อถือศรัทธา ฯลฯ

๔) **ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital )** คือ ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญา ความรู้ งานสร้างสรรค์ ผลงานทางศิลปะ ตลอดจนความเชื่อและค่านิยม ซึ่งทุนวัฒนธรรมก่อให้เกิดคุณค่าที่สามารถนำมาสร้างมูลค่าให้แก่ประเทศได้

๕) **ทุนกายภาพ (Physical Capital)** คือ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต หรือสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่สนับสนุนการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ระบบโลจิสติกส์ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย ระบบพลังงาน ระบบการสื่อสาร เป็นต้น

๖) **ทุนการเงิน (Financial Capital)** คือ ปัจจัยสำคัญของการดำเนินงานทางธุรกิจทั้งจากแหล่งภายในประเทศและเกิดจากการแลกเปลี่ยนจากแหล่งภายนอกประเทศ

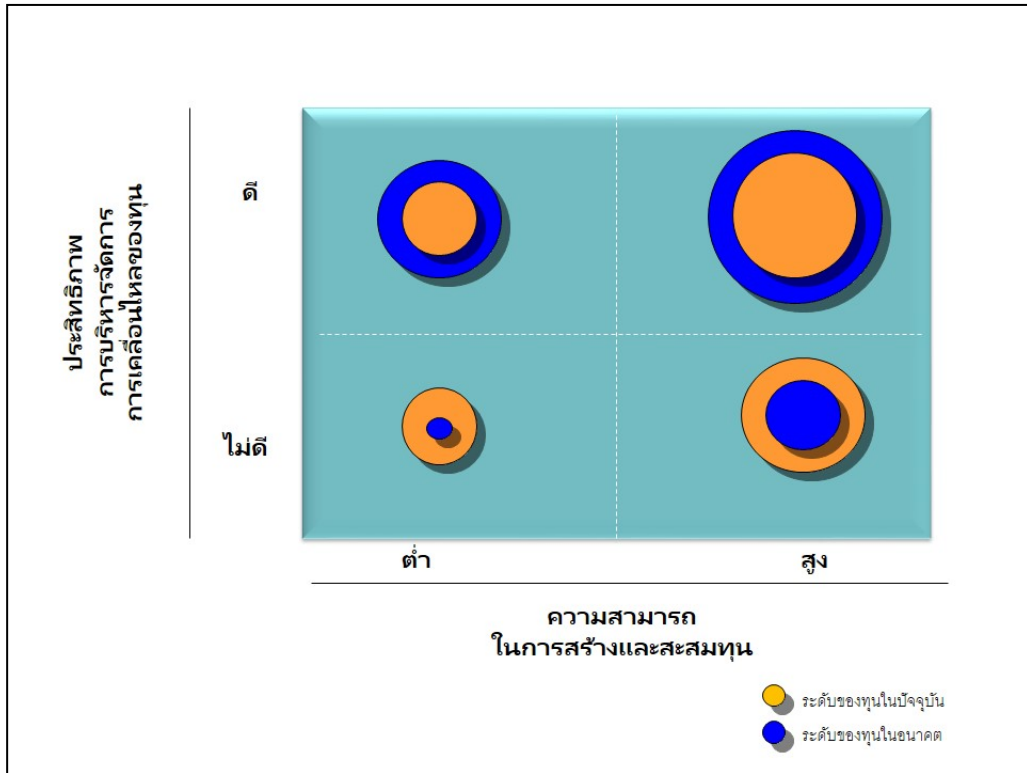
แม้ทุนทั้ง ๖ ประเภท จะมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่ส่งเสริมและเกื้อกูลกัน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ความสามารถในการบริหารจัดการทุนต่างๆดังกล่าว ในทิศทางที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติเป็นสำคัญ



ภาพที่ ๑๔ : ผลประโยชน์ของชาติในมิติของทุนประเภทต่าง ๆ

### การได้มาซึ่งผลประโยชน์ชาติ

การได้มาซึ่งผลประโยชน์ชาติภายใต้บริบทของยุคโลกาภิวัตน์ ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศในการบริหารจัดการกับการเคลื่อนไหลของทุนในรูปแบบต่าง ๆ ช้างตัน (Managing Flow of Capital) ควบคู่ไปกับความสามารถในการสร้างและสะสมทุน (Building Stock of Capital) ของแต่ละประเทศว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด เช่น สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีทุนธรรมชาติจำกัด แต่ลงในทุนมนุษย์ ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการการเคลื่อนไหลของทุนประเทศต่าง ๆ ในการสร้างความมั่งคั่ง ความมั่นคงและความยั่งยืนของชาติ ในทางกลับกัน บางประเทศที่มีทุนธรรมชาติมาก อย่างเช่นประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานของโลก แต่มีจุดด้อยทางด้านทุนมนุษย์ และความสามารถในการบริหารจัดการการเคลื่อนไหลของทุน การสร้างให้เกิดความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืนของชาติเหล่านี้ จึงถูกจำกัดหรือมีแนวโน้มถดถอยลง ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน้าตักของทุนมหาศาล ทั้งทุนธรรมชาติ ทุนกายภาพ ทุนมนุษย์ ฯลฯ อีกทั้งมีความสามารถในการบริหารจัดการการเคลื่อนไหลของทุนทั้งสองปัจจัยส่งผลให้สหรัฐอเมริกายังคงความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกต่อไปอีกนาน



ภาพที่ ๑๕ : การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติ

ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กที่มีทุนจำกัด ดังนั้น ผลประโยชน์ชาติจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารจัดการการเคลื่อนไหวกองทุนต่างๆในบริบทโลกเป็นสำคัญ

### การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติ

การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติ แต่เดิมจะพิจารณาจากบริบทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเท่านั้น แต่ในปัจจุบันจะต้องพิจารณาถึงบริบทของโลกในอนาคตด้วย ซึ่งบางประเทศได้มีการวางแผนและปรับเปลี่ยนประเทศโดยคำนึงถึงบริบทของโลก เช่น สิงคโปร์ ได้จัดตั้ง Temasek Holdings (Private) Limited ขึ้นมาซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการ และการลงทุนของรัฐบาลทั้งหมด หรือ จีนได้จัดตั้ง CITIC Limited ขึ้น ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่และมีธุรกิจหลากหลายประเภท โดยแนวทางในการบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติของทั้ง ๒ ประเทศนั้น เป็นการแผ่ขยายอิทธิพลและอำนาจทางเศรษฐกิจไปยังประเทศอื่น รวมทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ จากประเทศที่มีแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ เช่น แร่หายากชนิดต่าง ๆ (Rare Earth) แหล่งพลังงานต่าง ๆ แหล่งผลิตอาหาร (ผ่านกระบวนการ Offshore Farming) เป็นต้น

ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติผ่านเครือข่ายการลงทุนในต่างประเทศของภาคเอกชน ควบคู่กับการขยายขอบเขตในการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ เช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ตลอดจนการลงทุนในต่างประเทศโดยกองทุนภาครัฐ (Government Sovereign Wealth Funds) ที่จะไปแสวงหาโอกาสผลประโยชน์และความมั่งคั่งกลับมาสู่ประเทศไทยในอนาคต



ภาพที่ ๑๖ : การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติในบริบทโลก

อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทโลกให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องสร้างทีมผู้บริหารที่มี Outward Looking, Global Mindset และ Long-term Perspective เป็นสำคัญ

### การบริหารจัดการความมั่งคั่งในระบบทุนนิยมโลก

ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศกำลังเผชิญกับระบบทุนนิยมโลก (Global Capitalism) ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง โดยประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถควบคุมระบบทุนนิยมโลกได้

ในหนังสือ Global Capitalism, Jeffrey A. Frieden ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าฟังว่า ประวัติศาสตร์ของเศรษฐกิจโลกยุคใหม่บอกพวกเราในสองประเด็นสำคัญ

ประเด็นที่หนึ่ง เศรษฐกิจของประเทศจะขับเคลื่อนได้ดีที่สุด ถ้าเปิดออกสู่ตลาดโลก

ประเด็นที่สอง เศรษฐกิจของประเทศจะขับเคลื่อนได้ดีที่สุด ถ้ารัฐบาลนั้นสามารถรู้เท่าทันความบกพร่องของระบบทุนนิยมโลก และมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจบนประโยชน์สุขของประชาชนในประเทศ

ดังนั้น สิ่งที่ทำลายจากระบบทุนนิยมโลกในศตวรรษที่ ๒๑ นี้คือ การผนวกกระแสโลกาภิวัตน์กับรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบทางการเมือง และมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของสังคมเข้าด้วยกัน การศึกษาทั้งในแง่มุมมองทางประวัติศาสตร์และทางทฤษฎีต่างยืนยันว่า กระแสโลกาภิวัตน์สามารถอยู่ร่วมกันได้กับรัฐบาลที่มีความจริงใจและมุ่งมั่นในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ประเทศไทยจึงต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและรอบคอบ เพื่อคัดเลือกกลไกในการขับเคลื่อนความมั่งคั่งและความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยผ่านระบบทุนนิยมที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งระบบทุนนิยมมีหลายรูปแบบ ดังนี้

### ทุนนิยมอิงตลาด (Market Capitalism)

เป็นระบบที่ภาคเอกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรที่สำคัญ โดยมีเป้าหมายหลักที่สำคัญ คือ ผลกำไร เน้นในเรื่องการค้าเสรีอย่างไร้พรมแดน โดยเชื่อว่า บทบาทรัฐจะต้องลดลง ปล่อยให้ทุนและพลังตลาดทำงานอย่างเต็มที่

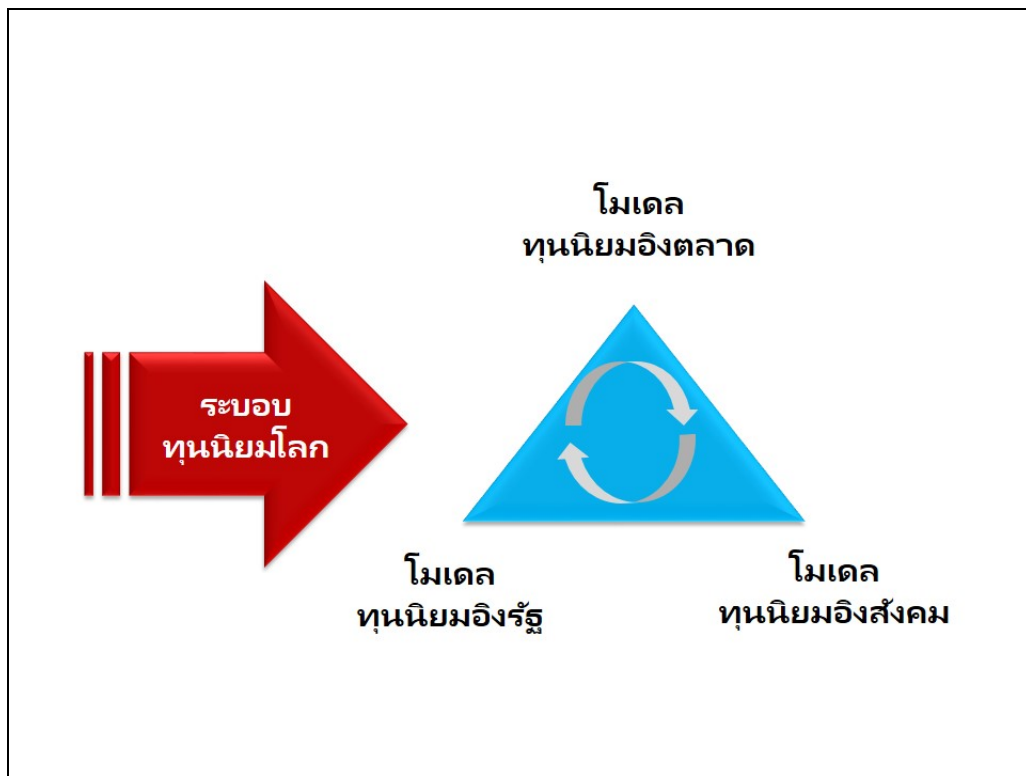
### ทุนนิยมอิงรัฐ (State Capitalism)

เป็นระบบที่รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในกิจการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าไปแทรกแซงเมื่อกลไกตลาดมีความบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

### ทุนนิยมอิงสังคม (Social Capitalism)

เป็นระบบที่เน้นสวัสดิการ ความเข้มแข็งของชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมท้องถิ่น และความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นหลัก

แต่ละระบบทุนนิยมทั้ง ๓ รูปแบบข้างต้น มีข้อดีและข้อด้อยที่แตกต่างกัน ประเทศไทยจึงต้องเรียนรู้ที่จะปรับใช้ระบบทุนนิยมทั้งสามรูปแบบโดยยึดถือผลประโยชน์ชาติเป็นหลัก ควบคู่ไปกับการสร้างกลไกในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและมาตรการป้องกันความผันผวนที่เกิดจากระบบทุนนิยมโลก

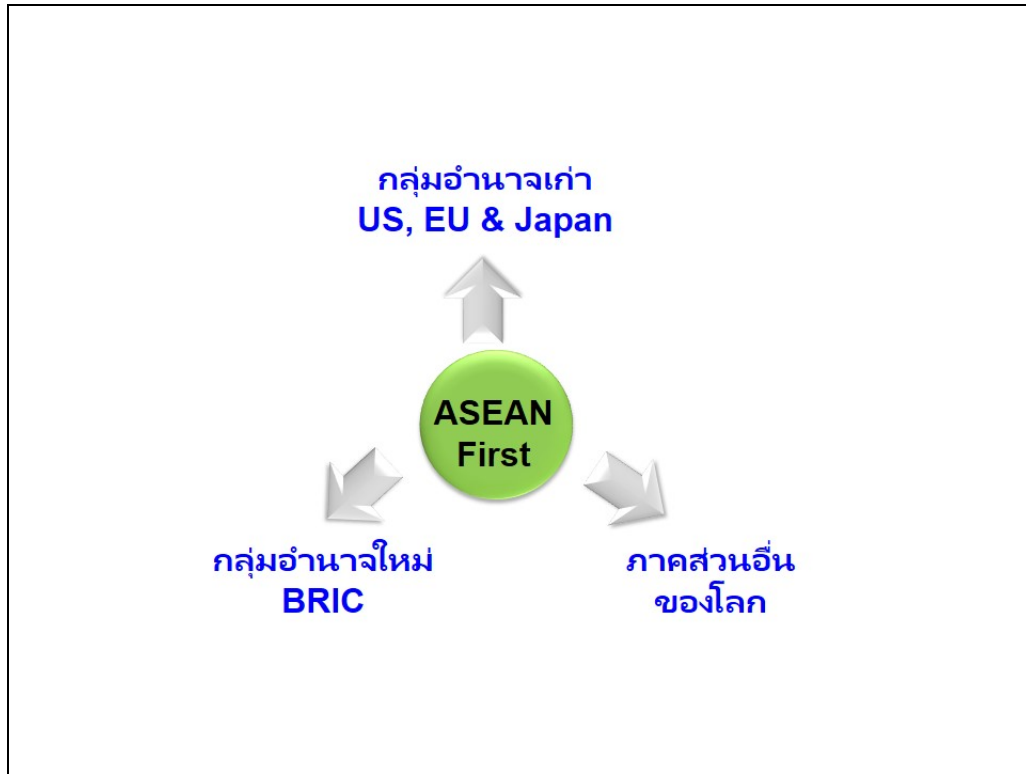


ภาพที่ ๑๗ : การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในระบอบทุนนิยมโลก

### การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทของภูมิเศรษฐศาสตร์โลก

การบริหารจัดการความมั่งคั่งของประเทศไทย จะต้องพิจารณาถึงภูมิเศรษฐศาสตร์โลกด้วย โดยประเทศไทยต้องยึด “อาเซียน” เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (ASEAN Centrality) เนื่องจากอำนาจต่อรองของประเทศไทยเพียงประเทศเดียว ย่อมมีไม่มาก จึงต้องผนึกกำลังกับอาเซียนเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง รวมทั้งวางแผน

และดำเนินนโยบายของประเทศในเวทีโลก เพื่อสร้างสมดุลของอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ระหว่างกลุ่มประเทศมหาอำนาจเก่า (อันประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) และกลุ่มประเทศมหาอำนาจใหม่ (อย่างเช่น กลุ่มประเทศ BRIC ซึ่งประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน) ตลอดจนภาคส่วนอื่นของโลก เช่น ประเทศในแอฟริกาและอเมริกาใต้ ที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในทศวรรษต่อ ๆ ไป



**ภาพที่ ๑๘ :** การบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทของภูมิเศรษฐศาสตร์โลก

หัวใจสำคัญของการบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติในบริบทของภูมิเศรษฐศาสตร์โลก คือ การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Connectivity) ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องดำเนิน Broadening และ Deepening Strategy จากบริบทของอาเซียน

Deepening Strategy ครอบคลุมถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง ๖ ประเทศ (Greater Mekong Subregion : GMS) รวมถึงกรอบแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ ๓ ฝ่าย (The Indonesia – Malaysia – Thailand Growth Triangle : IMT – GT)

Broadening Strategy ครอบคลุมถึง ASEAN +๓, ASEAN + ๖ และ Trans – Pacific Partnership (TPP) เป็นต้น

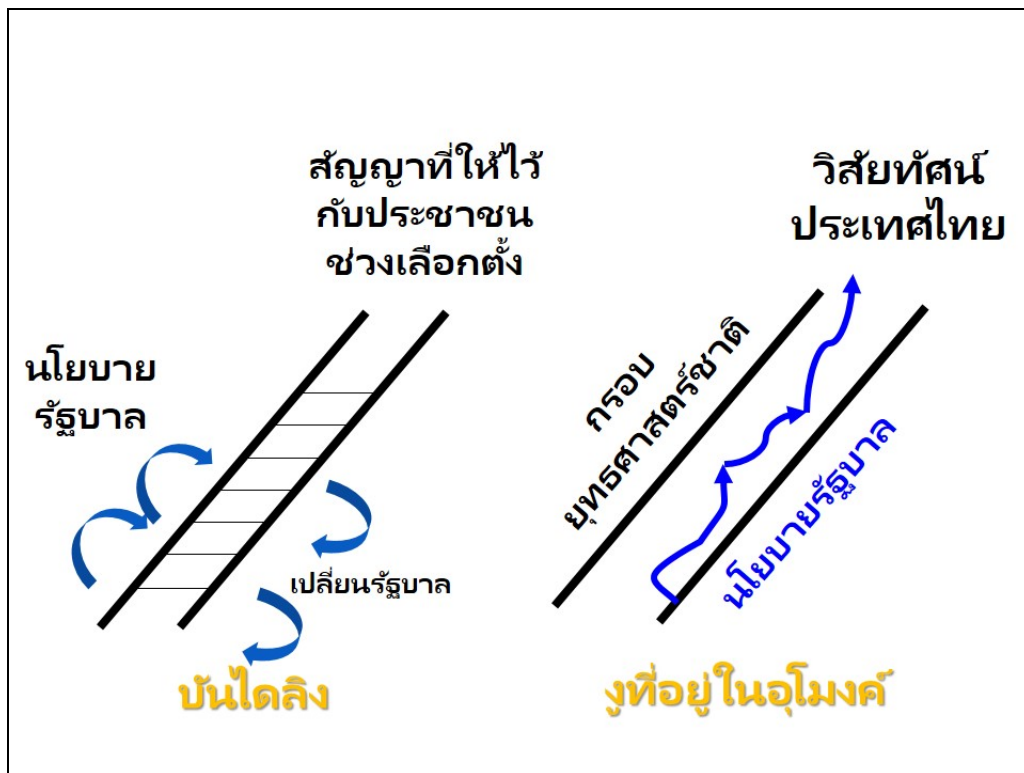
การสร้างสมดุลของอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ระหว่างกลุ่มประเทศ จะต้องอยู่ในกรอบยุทธศาสตร์ที่ตอบโจทย์ผลประโยชน์ของชาติในระยะยาวเป็นสำคัญ โดยดำเนินนโยบายผ่านการเจรจาแบบพหุภาคี แบบทวิภาคี รวมถึงแบบเอกภาคี เป็นต้น

## ยุทธศาสตร์ชาติ

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศและยุทธศาสตร์ชาติไว้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคการเมืองของตนเองตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนเป็นหลัก ส่งผลให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้รัฐบาลคณะดังกล่าวต้องสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลง นโยบายสาธารณะเดิมที่กำหนดขึ้นตามนโยบายของพรรคการเมืองก็จะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย และถูกกำหนดขึ้นใหม่ตามนโยบายของพรรคการเมืองใหม่ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารแทน

สถานการณ์การกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยดังที่ปรากฏนี้ อาจเปรียบได้กับ “บันไดลิง” ซึ่งไม่มีการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนประเทศที่ชัดเจน เป็นการตอบโจทยปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก เน้นนโยบายหรือมาตรการที่เกิดผลในระยะสั้น เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลใหม่ก็จะผลักดันนโยบายของตนเองตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน โดยไม่สนใจที่จะสานต่อนโยบายที่ได้ดำเนินไปแล้วจากผู้บริหารชุดก่อน

แรงกดดันจากการต้องรักษาฐานคะแนนเสียง และจะต้องให้เห็นผลสัมฤทธิ์เกิดขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว พรรคการเมืองจึงต้องใช้นโยบายประชานิยมเป็นฐานในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นโยบายประชานิยมนั้นเกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้ในเวลาสั้น แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติในระยะยาวได้



ภาพที่ ๑๙ : “บันไดลิง” และ “งูที่อยู่ในอุโมงค์”

ปัญหาการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์ในระยะสั้น (Short-termism) สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศและวางกรอบยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวไว้ โดยรัฐบาลที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศจะต้องเสนอนโยบายของตนให้เกิดความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ประเทศและกรอบยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว การเสนอนโยบายรัฐบาลในรูปแบบใหม่นี้ จึงเปรียบเสมือน “งูที่อยู่ในอุโมงค์” (Snake in the Tunnel) ที่มีวิสัยทัศน์ และกรอบยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และให้รัฐบาลสามารถขับเคลื่อนนโยบายที่สอดคล้องกับกรอบที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง



### ประเด็นท้าทายความเป็นรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑

ท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์โลก รัฐชาติต่างๆกำลังเผชิญกระแสความท้าทายที่เกิดขึ้นในสองระดับ ได้แก่

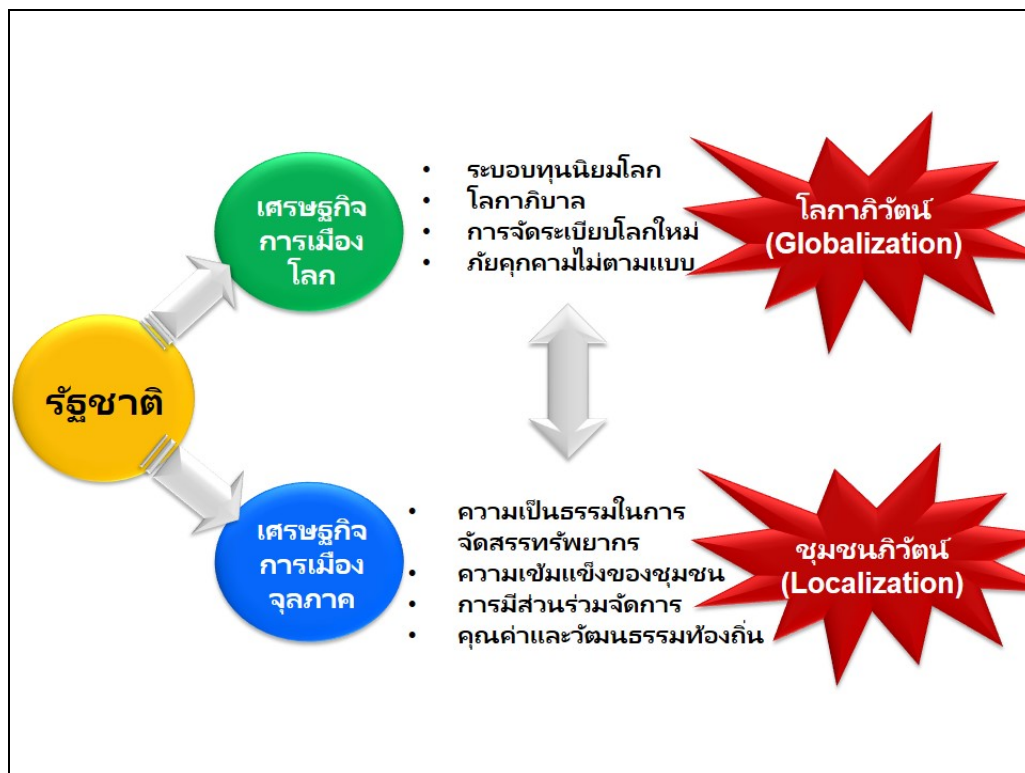
๑) **กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)** ที่ก่อให้เกิดพลวัตการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ และภูมิเศรษฐศาสตร์ของโลก

๒) **กระแสชุมชนภิวัตน์ (Localization)** เป็นกระแสอำนาจที่เกิดจากพลังการรวมตัวของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

กระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสชุมชนภิวัตน์ ก่อให้เกิดประเด็นท้าทายความเป็นรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ในสองมิติ คือ

๑) **มิติเศรษฐกิจการเมืองระดับโลก** แต่ละรัฐชาติต้องเผชิญกับระบบทุนนิยมโลก โลกาภิบาล การจัดระเบียบโลกใหม่ ตลอดจนการเผชิญกับภัยคุกคามไม่ตามแบบ

๒) **มิติเศรษฐกิจการเมืองระดับจุลภาค** แต่ละรัฐชาติจะต้องเผชิญกับการเรียกร้องความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการ ตลอดจนการอนุรักษ์คุณค่าและวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น



ภาพที่ ๒๐ : ประเด็นท้าทายความเป็นรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑

กระแสโลกาภิวัตน์และชุมชนภิวัตน์ได้บั่นทอนอำนาจผูกขาดของรัฐ โดยอำนาจผูกขาดของรัฐในกรณีโดยเหนือดินแดน ในการปกครองเหนือพลเมือง และในการบริหารจัดการสวัสดิการให้กับประชาชนของตนเริ่มถูกลดทอนมิเพียงเท่านั้น สิ่งที่เคยถูกจำกัดอย่างอำนาจ (Power) ก็ถูกปลดปล่อย แยกเป็นอิสระจากการเมือง (Politics)

อย่างเช่นอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดา Sovereign Wealth Funds ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่มีการลงทุนกระจายตามภูมิภาคต่างๆทั่วโลก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจกำลังทะยานสู่ระดับโลกหรือระดับภูมิภาค ทั้งการเมืองไปไว้อยู่ในระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์และชุมชนภิวัตน์ส่งผลให้ความชอบธรรม (Legitimation) และความเป็นตัวแทน (Representation) ของความเป็นรัฐชาติลดน้อยถอยลง นัยของความเป็นชาติ (Nation) รัฐ (State) พลเมือง (Citizen) และสังคม (Society) ถูกลดความสำคัญลง และถูกแทนที่ด้วยผู้เล่นที่มีหลากหลายตา (Heterogeneous Actors) ประชาสังคมระดับโลก (Global Civil Society) ผู้คนที่มิจำกัดสำนึกของการเป็นพลเมืองโลก (Cosmopolitan Individuals) ตลอดจนชุมชน/ภูมิภาคย่อย (Community/Subregion) แทน

### การกำหนดประเด็นเชิงยุทธศาสตร์และวาระตามยุทธศาสตร์

กระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสชุมชนภิวัตน์ ได้ก่อให้เกิดประเด็นเชิงยุทธศาสตร์สำคัญ ๓ ประเด็นด้วยกัน คือ



ภาพที่ ๒๑ : ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์

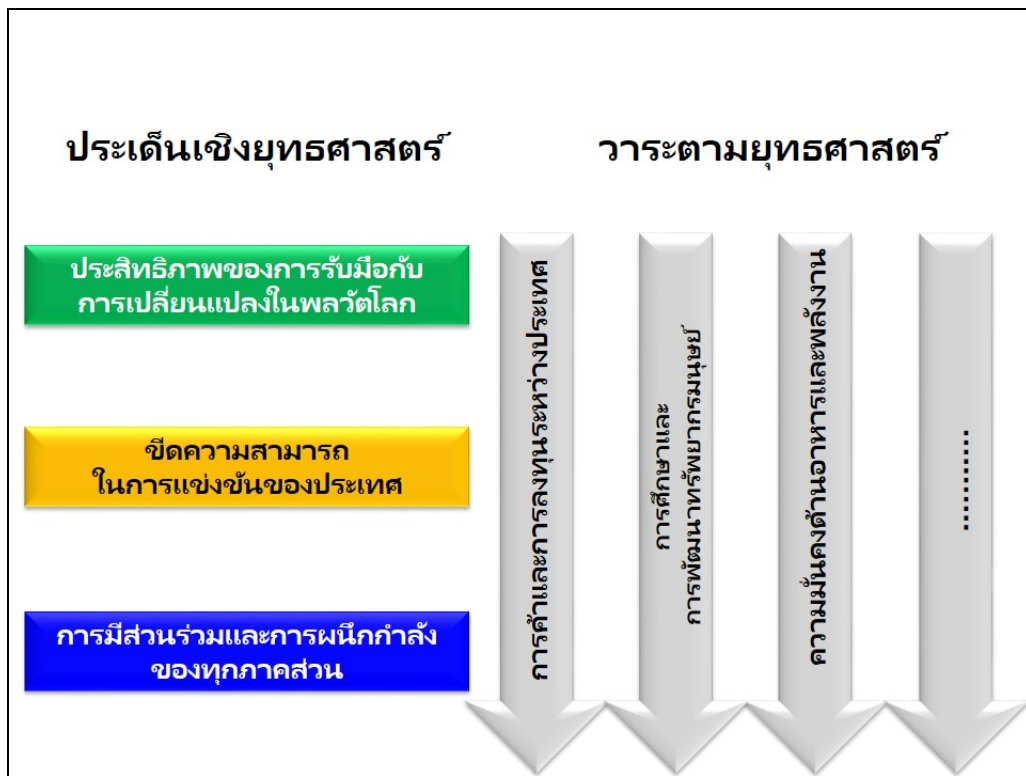
๑) ความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในพลวัตโลก (Global Responsiveness) อาทิ ภาวะโลกร้อน วิกฤตเศรษฐกิจ โรคระบาดต่าง ๆ การก่อการร้าย และการป้องกันภัยคุกคามในโลกไซเบอร์ เป็นต้น

๒) การมีส่วนร่วมและการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน (Local Inclusiveness) สะท้อนผ่านการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ครอบคลุม และทั่วถึง การมีส่วนร่วมบริหารจัดการ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน เป็นต้น

๓) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) อันได้แก่ การยกระดับของเศรษฐกิจมหภาคที่เข้มแข็ง การยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ การทำให้ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพ ในการสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศ และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ของประเทศ เป็นต้น

แต่ละวาระตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดขึ้น จะต้องครอบคลุมและสามารถตอบโจทย์ทั้งสามประเด็น ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ตัวอย่างของวาระตามยุทธศาสตร์ ได้แก่

- วาระเศรษฐกิจว่าด้วยการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ
- วาระความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน
- วาระการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง
- วาระการเชื่อมโยงภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก
- วาระการยกระดับขีดความสามารถของประชากรผ่านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- วาระการพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน



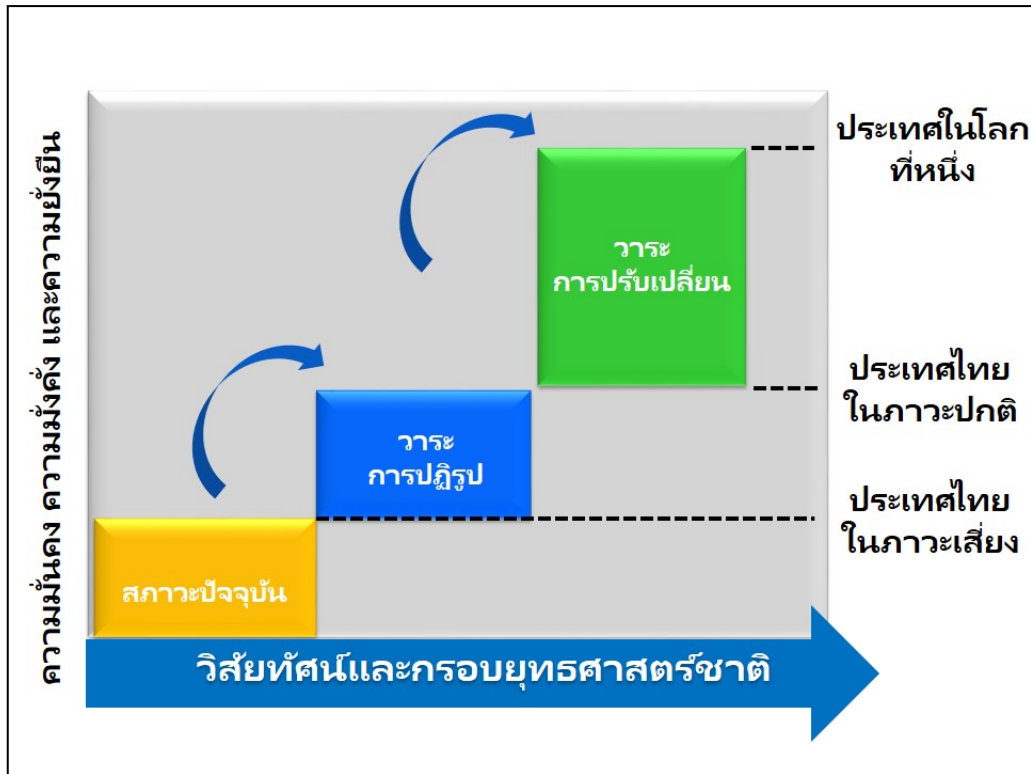
ภาพที่ ๒๒ : การกำหนดวาระตามยุทธศาสตร์

### ยุทธศาสตร์ชาติกับวาระการปฏิรูป/วาระการปรับเปลี่ยน

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นประเทศในโลกรุ่นที่หนึ่งได้นั้น จำเป็นต้องมีความพร้อมในทุกด้าน แต่ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่เป็นปกติ จึงไม่มีความพร้อมที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศในโลกรุ่นที่หนึ่งดังที่คาดหวังไว้ เนื่องจากยังคงประสบกับปัญหาที่สะสมเรื้อรังในหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความขัดแย้งรุนแรง ปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีภารกิจที่สำคัญในการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศในโลกรุ่นที่หนึ่งอยู่ ๒ วาระ ได้แก่

๑) วาระการปฏิรูป (Reform Agenda) คือ การปฏิรูปประเทศในประเด็นปัญหาที่สะสมเรื้อรังมานาน เพื่อให้ประเทศกลับเข้าสู่สภาวะปกติ

๒) วาระการปรับเปลี่ยน (Transformation Agenda) คือ การปรับเปลี่ยนเพื่อเตรียมความพร้อม และเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการเปลี่ยนผ่านประเทศสู่โลกที่หนึ่ง

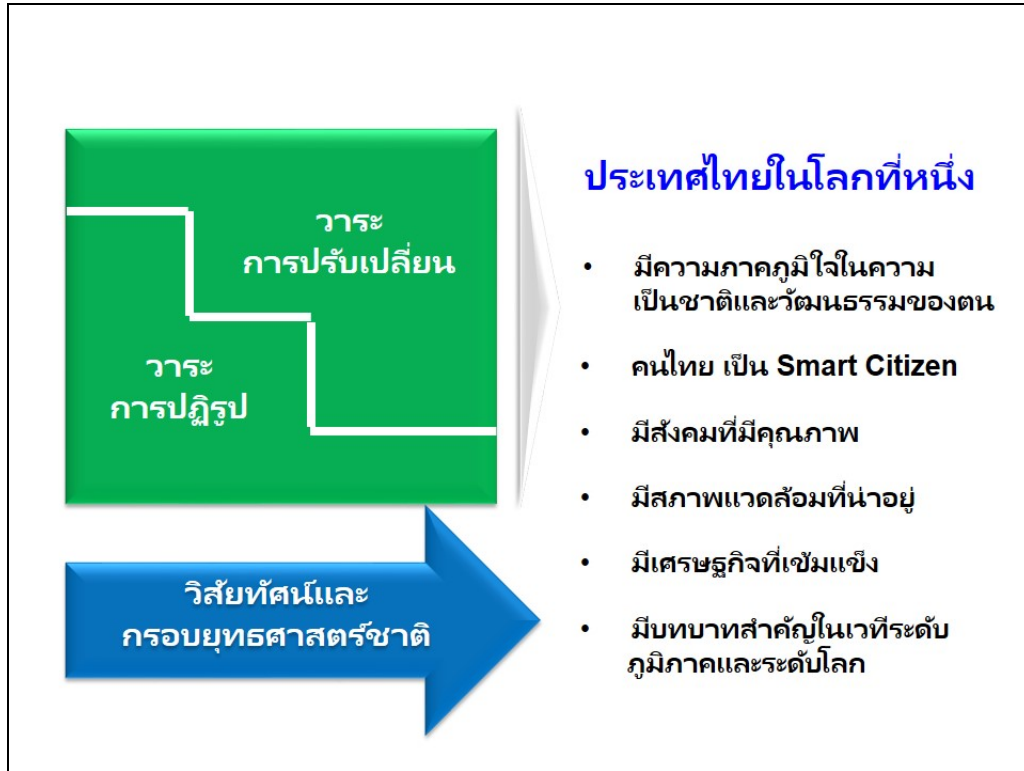


ภาพที่ ๒๓ : การขับเคลื่อนประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง

วาระการปฏิรูป และวาระการปรับเปลี่ยน จะมีลักษณะงานหรือภารกิจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ วาระการปฏิรูป จะมีลักษณะงานเป็นการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง ระบบ กระบวนการ รวมถึงการปรับเปลี่ยนเชิงพฤติกรรม ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์จนได้ข้อเสนอวาระการปฏิรูปจำนวน ๓๗ วาระด้วยกัน อาทิ การปฏิรูประบบงบประมาณ กระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือโครงสร้างภาษี เป็นต้น ส่วนวาระการปรับเปลี่ยน จะเป็นภารกิจใหม่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อเตรียมและเติมเต็มประเทศให้มีขีดความสามารถในการยกระดับไปสู่ประเทศในโลกรที่หนึ่ง เช่น กลไกการขับเคลื่อนประเทศชุดใหม่ การส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ระบบบริหารจัดการน้ำ การปรับเปลี่ยนสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล และการบริหารจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เป็นต้น

ด้วยสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงต้องเผชิญกับปัญหาเรื้อรังหลายประการ ด้วยเหตุนี้ในระยะแรก จำเป็นต้องเน้นการขับเคลื่อน “วาระการปฏิรูป” เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายให้ประเทศกลับคืนสู่สภาวะปกติเสียก่อน ซึ่งเมื่อปัญหาสำคัญหลายประการได้รับการแก้ไขจนประเทศกลับเข้าสู่สภาวะปกติแล้ว จุดเน้นจะเปลี่ยนไปสู่การขับเคลื่อน “วาระการปรับเปลี่ยน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการพัฒนาเป็นประเทศในโลกรที่หนึ่งต่อไป

การขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปและวาระการปรับเปลี่ยนจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ กล่าวคือ การดำเนินการตามวาระการปฏิรูปและวาระการปรับเปลี่ยนจะต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบโจทย์ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ อันประกอบด้วย ความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในพลวัตโลก การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การมีส่วนร่วมและการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน

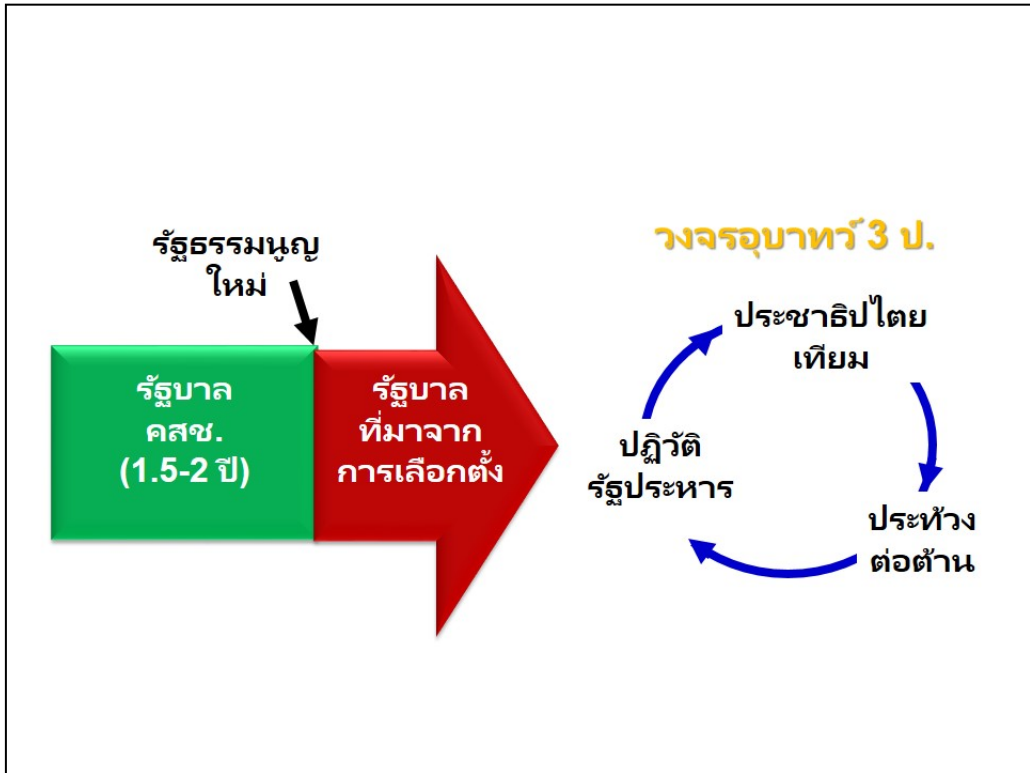


ภาพที่ ๒๔ : RoadMap การขับเคลื่อนประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง

### Roadmap การขับเคลื่อนประเทศในระยะเวลา ๒๐ ปีข้างหน้า

ตาม Roadmap ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดไว้ว่า รัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะมีอำนาจในการบริหาร และพัฒนาประเทศจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่และมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

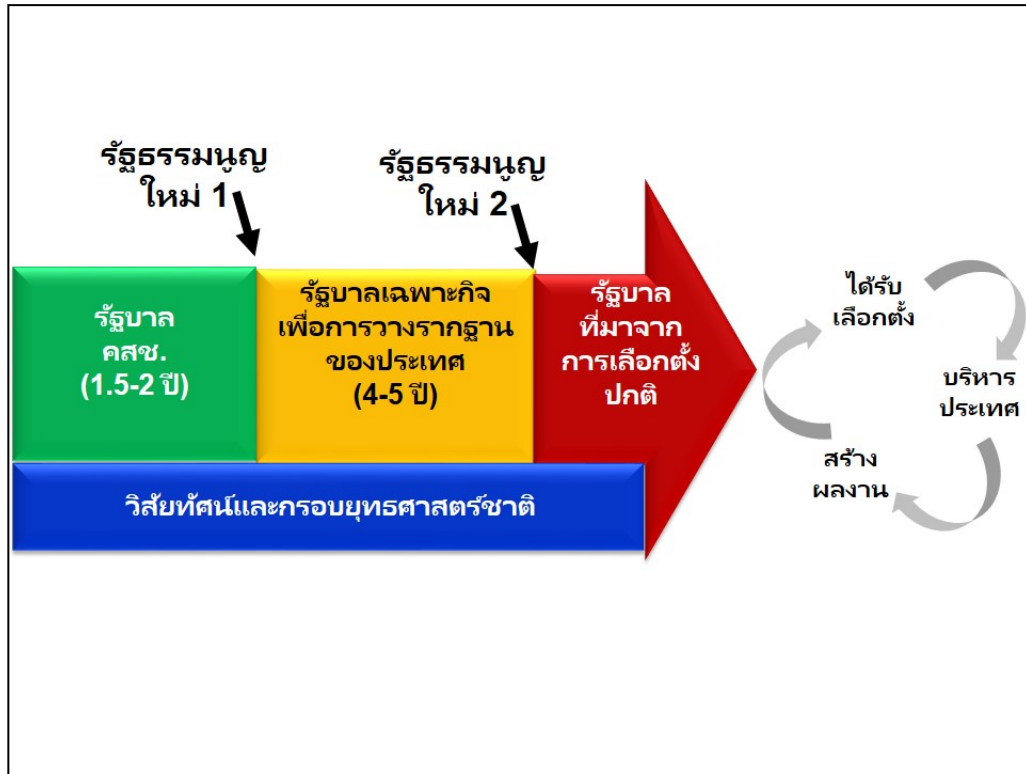
อย่างไรก็ดี หากดำเนินตาม Roadmap นี้ มีความเป็นไปได้สูงที่หลังการเลือกตั้ง ประเทศอาจต้อง กลับไปเผชิญกับ “วงจรอุบาทว์ ๓ ป.” --ประชาธิปไตยเทียม ประท้วงต่อต้าน และการปฏิวัติรัฐประหาร กล่าวคือ ในระยะเวลาอันสั้น วาระการปฏิรูปยังไม่ได้ถูกผลักดันอย่างเต็มที่ ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเชิงฐานราก ยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น มีโอกาสสูงที่การขับเคลื่อนประเทศหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและเป้าหมาย จะเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมืองมากกว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหาความขัดแย้งจึงยังคงดำรงอยู่ และความรุนแรงมีโอกาสปะทุได้ทุกเมื่อ



ภาพที่ ๒๕ : วงจรรอบาหว์ ๓ ป.

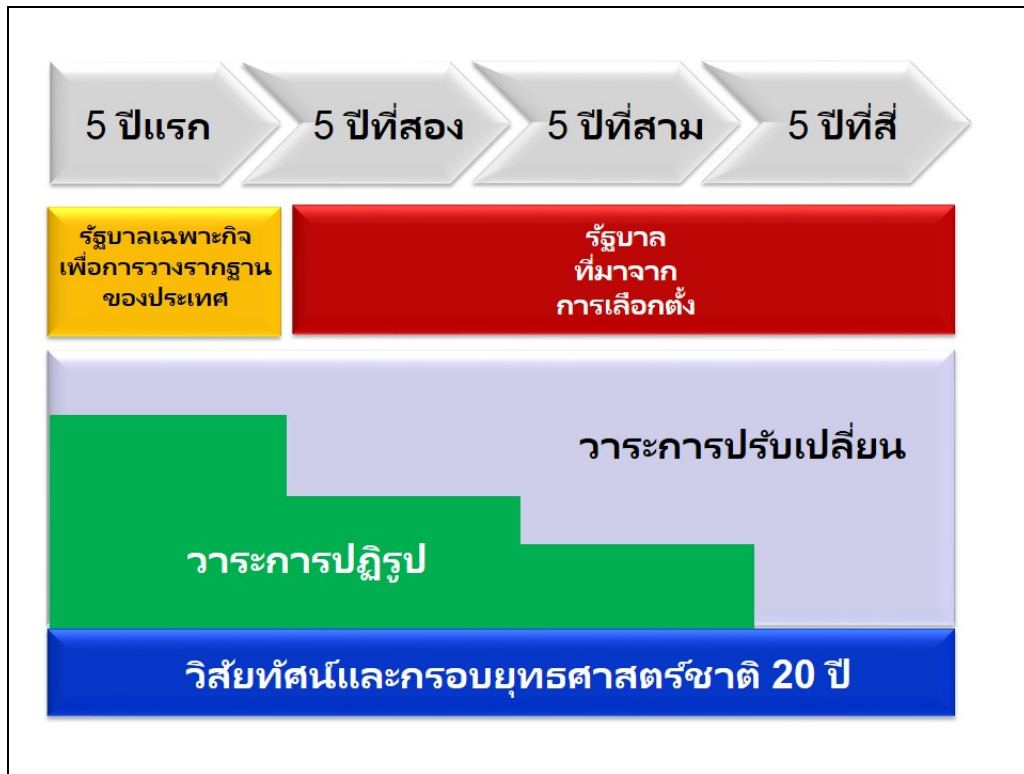
ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีรากฐานที่มั่นคงเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง จึงขอเสนอแผนการดำเนินการในระยะต่อไป ดังนี้

๑) การกำหนดให้มีรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่แล้ว ควรกำหนดให้มีรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศเข้ามาขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วาระการปฏิรูป และวาระการปรับเปลี่ยนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๔ - ๕ ปี เพื่อสร้างฐานราก วางระบบ ปรับโครงสร้างประเทศให้สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสร้างความปลอดภัย สมานฉันท์ เปลี่ยนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้กลายเป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน ภายหลังจากนั้น จึงจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามปกติต่อไป



ภาพที่ ๒๖ : ข้อเสนอทางเลือก

๒) การกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติในระยะ ๒๐ ปี โดยแบ่งออกเป็น ๔ ช่วง ๆ ละ ๕ ปี ซึ่งในช่วง ๕ ปีแรกจะเป็นการขับเคลื่อนประเทศภายใต้การบริหารของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ โดยจะต้องจัดลำดับความสำคัญของวาระการปฏิรูปประเทศทั้ง ๓๗ วาระและเน้นการขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปเป็นสำคัญ ในขณะที่วาระการปรับเปลี่ยนจะมีความสำคัญรองลงมา และในช่วง ๑๕ ปีหลัง จึงเป็นการขับเคลื่อนประเทศภายใต้การบริหารของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะค่อย ๆ ลดความสำคัญของวาระการปฏิรูปลงแล้วหันมามุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับวาระการปรับเปลี่ยน เพื่อให้ประเทศก้าวไปข้างหน้าพร้อมกับการพัฒนาเพื่อยกระดับขีดความสามารถของประเทศให้เป็นประเทศในโลกที่หนึ่งต่อไป



ภาพที่ ๒๗: แผนดำเนินการขับเคลื่อนประเทศในระยะ ๒๐ ปี

### ภารกิจหลักของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ

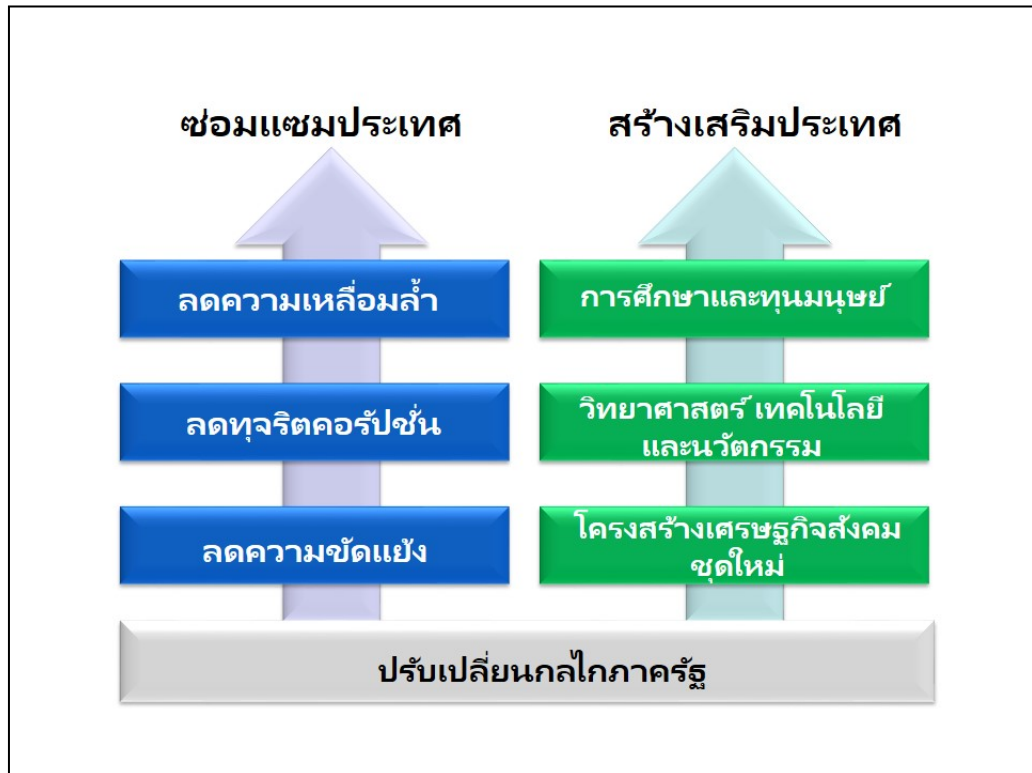
ภารกิจสำคัญของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศตามวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะเวลา ๒๐ ปีซึ่งต้องดำเนินการในช่วงระยะเวลา ๕ ปีแรก จะประกอบด้วย ๒ ภารกิจหลัก คือ

๑) ภารกิจซ่อมแซมประเทศ ได้แก่ การลดความเหลื่อมล้ำ การลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และการลดความขัดแย้ง

๒) ภารกิจเสริมสร้างประเทศ ได้แก่ การพัฒนาการศึกษาและทุนมนุษย์ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมชุดใหม่

ซึ่งจะต้องดำเนินทั้งสองภารกิจหลักนี้ควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม ภารกิจดังกล่าวจะไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากปราศจากกลไกการจัดการภาครัฐที่เหมาะสม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันแล้วพบว่า กลไกภาครัฐยังคงประสบกับปัญหาความไร้ประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ ๆ ไม่ชัดเจน รวมทั้งการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง กลไกภาครัฐซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาประเทศจึงกลายเป็นอุปสรรคขั้นสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ประเทศโลกที่หนึ่งได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการจัดระเบียบและปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐเสียใหม่ เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจซ่อมแซมและเสริมสร้างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อไป

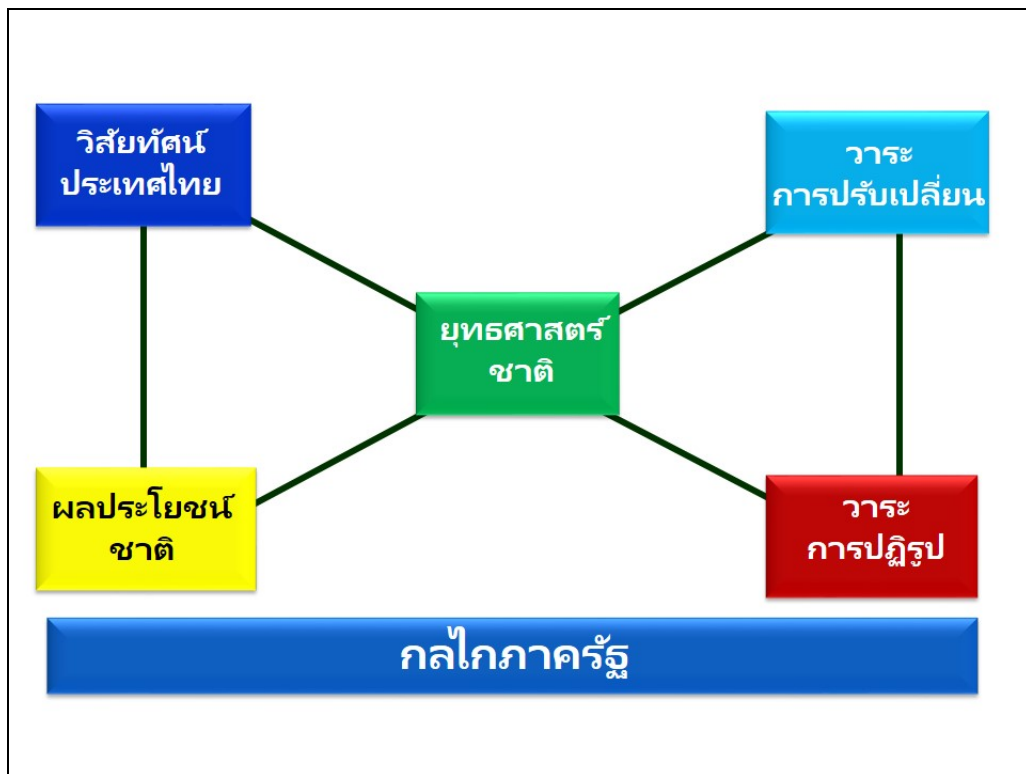




ภาพที่ ๒๘ : เจ็ดภารกิจหลักของรัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อการวางรากฐานของประเทศ

### ส่วนที่ ๓ การปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ

การดำเนินการปฏิรูปประเทศและปรับเปลี่ยนให้ประเทศไทยสามารถมุ่งสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่งได้เป็นผลสำเร็จ จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกลไกภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และมีระบบการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสม ทั้งในด้านบทบาทภารกิจ รูปแบบองค์กร งบประมาณ บุคลากร รวมถึงการจัดการข้อมูลสารสนเทศ



ภาพที่ ๒๙ : ความสำคัญของกลไกภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกลับกลายเป็นอุปสรรคตัวสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่โลกที่หนึ่ง อันมาจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการคือ

- ๑) รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลที่ไม่น่าเชื่อถือ
- ๒) กลไกภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ

## รัฐไทยเป็นรัฐที่ไม่น่าเชื่อถือ

ปัจจัยความสำเร็จของการทะยานสู่โลกที่หนึ่งของหลายประเทศในเอเชีย อย่างจีน เกาหลีใต้ หรือ สิงคโปร์ คือการมี “รัฐที่น่าเชื่อถือ” (Credible Government) ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการนำพาประเทศไปสู่ “โลกที่หนึ่ง” สำหรับประเทศไทย กับดักความน่าเชื่อถือในภาครัฐประกอบไปด้วย ๓ ประเด็นท้าทายคือ

- ๑) ประเด็นว่าด้วยความชอบธรรม
- ๒) ประเด็นว่าด้วยคุณธรรมจริยธรรม
- ๓) ประเด็นว่าด้วยความรู้ความสามารถ

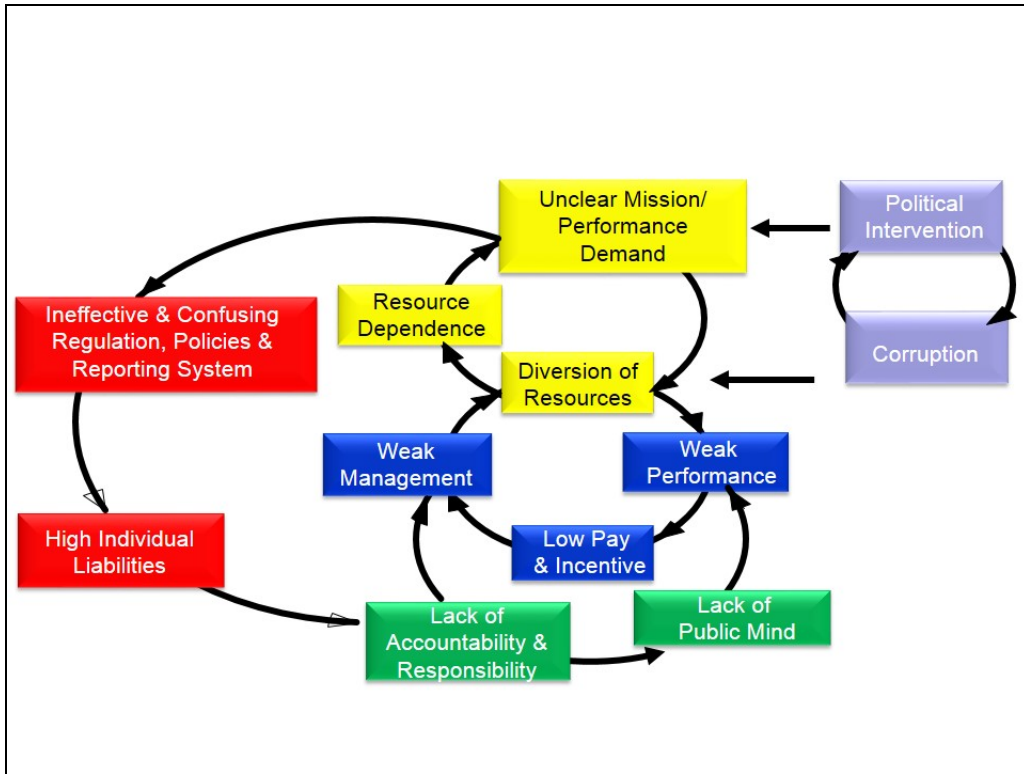
ความชอบธรรม ความรู้ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรมจึงเป็น ๓ องค์ประกอบสำคัญของการเป็น “รัฐที่น่าเชื่อถือ”

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นเวลากว่า ๘๐ ปีแล้ว ประเทศไทยไม่เคยมี รัฐที่น่าเชื่อถือ ตัวอย่างรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ แม้ว่าจะโดดเด่นในเรื่องของคุณธรรมจริยธรรม แต่ก็มีประเด็นปัญหา ทางด้านความชอบธรรม เพราะ ณ ขณะนั้น อาจถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ ในขณะที่รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ หรือรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในยุคต่อมา แม้จะโดดเด่นในเรื่องของความรู้ความสามารถ แต่ก็มีข้อสงสัยในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม จนกระทั่งถูกโค่นล้มด้วยการทำปฏิวัติรัฐประหาร

ประเด็นท้าทายคือ หาก “ความน่าเชื่อถือ” ของรัฐมีอยู่ในระดับต่ำ “ความมั่นใจ” และ “ความไว้วางใจ” ที่ภาคส่วนอื่น ๆ มีต่อรัฐก็จะตกต่ำลงไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น เราจะผนึกกำลังกันทุกภาคส่วนเพื่อสร้างสัญญาประชาคม มุ่งมั่นเปลี่ยนผ่าน “ประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง” ได้อย่างไร

## กลไกภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบ โครงสร้างและระบบของกลไกภาครัฐในประเทศไทย จะพบว่า กลไกภาครัฐของไทยกำลังเผชิญกับวงจรอุบาทว์ที่สร้างอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนประเทศในหลายด้าน โดยวงจรดังกล่าวสามารถ จำแนกสาเหตุที่มาของปัญหาได้ ๔ ประการ คือ



ภาพที่ ๓๐ : วงจรที่สร้างอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนกลไกภาครัฐ

ประการที่หนึ่ง กลไกภาครัฐของไทยถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง และเป็นการแทรกแซงที่มีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน จึงเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ตบโจทย์ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก ไม่ได้สนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประเทศชาติและประชาชน การแทรกแซงดังกล่าว ทำให้ไม่มีความคิดอ่านที่จะออกแบบวิสัยทัศน์ประเทศไทย บังชี้ผลประโยชน์ชาติ ผลักดันยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นจริงเป็นจัง รวมถึงกำหนดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น

ประการที่สอง เมื่อภาครัฐไม่สามารถกำหนดบทบาทภารกิจที่ชัดเจน ส่งผลให้ทรัพยากรของภาครัฐถูกใช้ในภารกิจที่ไม่จำเป็น และไม่สามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมต่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ

ประการที่สาม ผลจากการที่ภาครัฐไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐตกต่ำลง และเกิดผลกระทบในเชิงลบต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ โอกาสที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐไม่สามารถเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ยังเป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐง่ายยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มบางท่านสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามช่องทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่ตนเองหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยขาดจิตสำนึกในการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สี่ ในขณะที่ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยการกำหนดกฎหมายและมาตรการจำนวนมาก เพื่อควบคุมและป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่กฎหมายและมาตรการดังกล่าว กลับส่งผลเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนและภาคประชาชนผู้ใช้บริการ มิเพียงเท่านั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

มีความกังวล เกรงว่าจะถูกลงโทษหากไม่ยึดตามกฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ทำให้ขาดความยืดหยุ่น แทนที่จะยึดเอาผลสัมฤทธิ์ กลับยึดกฎเกณฑ์ต่างๆเป็นตัวตั้ง ทำให้ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ความไม่กล้าตัดสินใจ โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขสภาพแวดล้อมหรือประเด็นท้าทายใหม่ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการเลื่อนการตัดสินใจออกไป โดยไม่ตระหนักว่า “ต้นทุนของการเลื่อนการตัดสินใจ” (Cost of Delay) ได้ถูกผลักไปอยู่กับภาคเอกชนหรือภาคประชาชนผู้ให้บริการแล้ว

ปัญหาโลกภาครัฐของไทยที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศดังกล่าวมานี้ หากดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มาของปัญหา จะพบว่า สาเหตุมูลฐานของปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากรูปแบบการปกครองของภาครัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แม้ว่ารูปแบบการปกครองดังกล่าว เคยสร้างคุณูปการมากมายในอดีต แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป รูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์ได้กลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่โลกที่หนึ่ง

## ความจำเป็นในการรวมศูนย์อำนาจในสมัยล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕

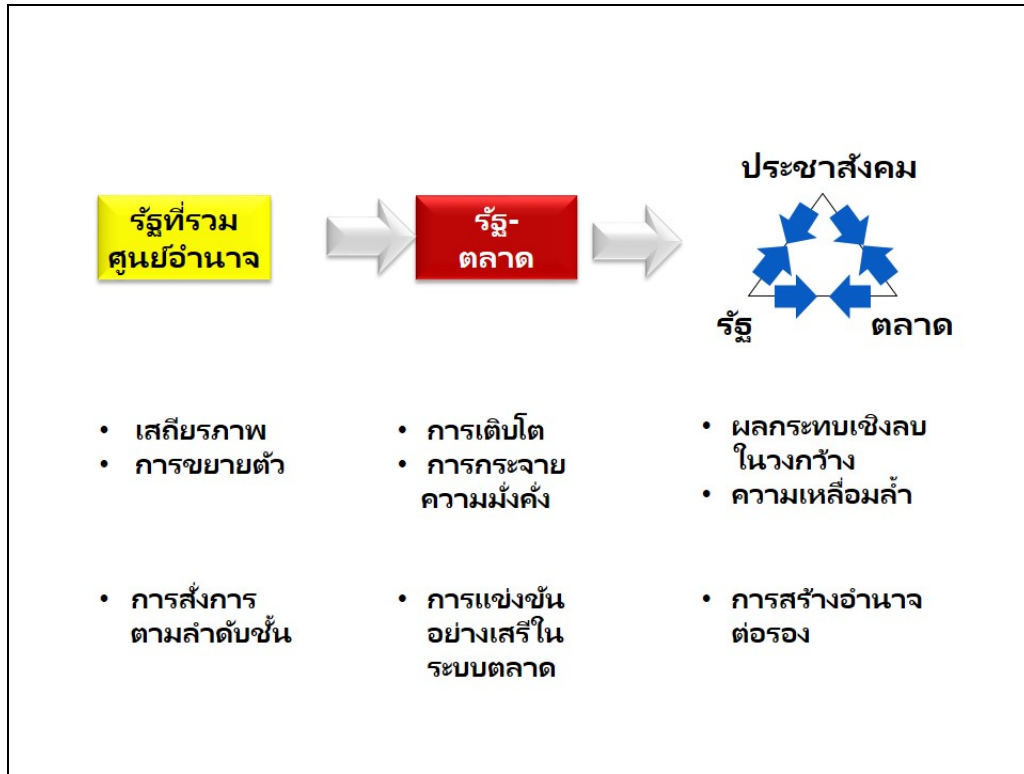
ราชอาณาจักรสยามหรือประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๔ สืบเนื่องถึงรัชกาลที่ ๕ เป็นช่วงเวลาประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตท่ามกลางกระแสภัยคุกคามจากภายนอก อันได้แก่ การล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์ไทยทั้งสองรัชกาลจึงต้องทรงดำเนินการปฏิรูปปรับเปลี่ยนประเทศให้เกิดความทันสมัยและทัดเทียมนานาอารยประเทศ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยต้องถูกยึดครองเป็นดินแดนอาณานิคม การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้เริ่มต้นขึ้นในแผ่นดินรัชกาลที่ ๔ และได้รับการสานต่ออย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัชกาลที่ ๕ ผ่านการปฏิรูประบบการปกครองและระบบราชการของไทยครั้งสำคัญ โดยเปลี่ยนจากเดิมที่เคยปกครองในรูปแบบอาณาจักรโบราณและนครรัฐ ซึ่งปราศจากศูนย์อำนาจที่ชัดเจนและขาดความเป็นเอกภาพ อันไม่ส่งเสริมต่อความมั่นคงของชาติ ให้เป็นการปกครองรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะเป็น “รัฐชาติ” โดยการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางหรือเมืองหลวง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ เกิดความชัดเจนส่งเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นและความมั่นคงของประเทศได้เป็นอย่างดี

## ประเด็นท้าทายรัฐชาติในศตวรรษที่ ๒๑

การปฏิรูปการปกครองและระบบราชการของไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ นับเป็นการปฏิรูปประเทศครั้งสำคัญที่ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่ และส่งผลให้ “ประเทศไทย” ดำรงความเป็นไทมาถึงกระทั่งทุกวันนี้

อย่างไรก็ตาม นับเนื่องถึงปัจจุบัน กาลเวลาได้ล่วงเลยไปกว่าศตวรรษ ปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมได้สิ้นสุดลง และขณะเดียวกัน การปกครองประเทศในระบบรวมศูนย์อำนาจที่มีลักษณะเป็นการสั่งการตามลำดับชั้น และให้ความสำคัญกับเสถียรภาพและการขยายบทบาทภารกิจของภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ อาจไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคปัจจุบันได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อภาคเอกชนได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการขับเคลื่อนประเทศ ผ่านกลไกตลาด รวมทั้งมิติด้าน “ความมั่นคง” ก็ได้มีความสำคัญแต่เพียงด้านเดียว แต่ไม่มีมิติของ “ความมั่งคั่ง” ที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายความมั่งคั่ง มิติด้านความมั่งคั่งที่ขับเคลื่อน

ผ่านกลไกของภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การดำรงอยู่ของรัฐชาติมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และในห้วงเวลาต่อมา ภาคประชาสังคมเริ่มเข้มแข็ง และเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น เกิดเป็นความสัมพันธ์สามภาคส่วนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม แต่เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของความขัดแย้ง การเผชิญหน้า และการแข่งขันเป็นส่วนใหญ่ รูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจึงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่ทุกภาคส่วนล้วนเข้ามามีบทบาท ปกป้องผลประโยชน์ เรียกร้องสิทธิและสร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น



ภาพที่ ๓๑ : วิวัฒนาการของโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทย

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐของไทย เพื่อให้กลไกดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งเป็นกลไกที่สามารถรับมือกับประเด็นท้าทายในโลกศตวรรษที่ ๒๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นท้าทายดังกล่าวมีอยู่ ๒ ระดับด้วยกัน คือ ประเด็นท้าทายระดับโลกผ่าน “กระแสโลกาภิวัตน์” และประเด็นท้าทายระดับจุลภาคผ่าน “กระแสชุมชนภิวัตน์” โดยสาระสำคัญของประเด็นท้าทายทั้งสองระดับมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ ๓๒: ประเด็นท้าทายของโลกในศตวรรษที่ ๒๑

### ประเด็นท้าทายระดับโลกผ่านกระแสโลกาภิวัตน์

โลกในปัจจุบันมิได้เป็นโลกที่ประกอบด้วยรัฐชาติที่เป็นปัจเจกดังเช่นที่ปรากฏในศตวรรษที่ ๒๐ หากแต่เป็นโลกที่ประกอบด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์ในรูปแบบประชาคมระหว่างประเทศ อันมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน และอยู่บนพื้นฐานของกติกาข้อตกลงและกฎหมาย โดยภาคส่วนต่าง ๆ ของประชาคมระหว่างประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ กติกาและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับ ซึ่งสามารถเรียกปฏิสัมพันธ์ของประชาคมระหว่างประเทศดังกล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาลโลก” (Global Governance)

ธรรมาภิบาลโลก ดังกล่าว แม้ในด้านหนึ่งจะมีผลสนับสนุนให้โลกเกิดสันติสุข เนื่องจากสมาชิกประชาคมระหว่างประเทศดำเนินความสัมพันธ์ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนด แต่ในอีกด้านหนึ่งก็นับเป็นข้อท้าทายแก่สมาชิกประชาคมระหว่างประเทศที่จะต้องดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระเบียบแบบแผนดังกล่าว ไม่ว่าจะมีความพร้อมหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนดังกล่าว

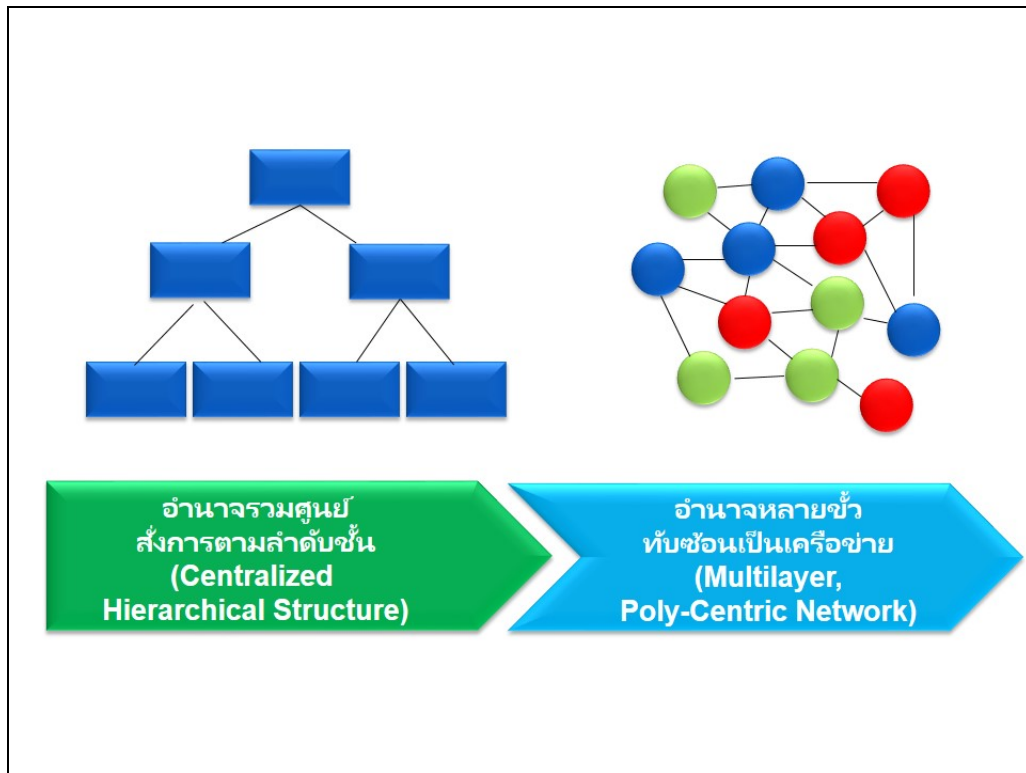
### ประเด็นท้าทายระดับจุลภาคผ่านกระแสชุมชนภิวัตน์

ภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศในปัจจุบัน มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะภาครัฐดังเช่นอดีต เนื่องจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นตามขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ จึงต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านกระแสที่เรียกว่าชุมชนภิวัตน์

### กระบวนการทัศน์ในการจัดระเบียบอำนาจใหม่

ผลที่เกิดจากประเด็นท้าทายทั้งสองกระแสได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจของรัฐแบบรวมศูนย์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการสั่งการตามลำดับชั้น (Centralized Hierarchical Structure) โดยส่วนกลางมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จะไม่สามารถตอบสนองต่อข้อท้าทายทั้งสองกระแสได้ และในขณะเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจรูปแบบใหม่ ที่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนหลาย ๆ ชั้น (Multi-layers) ของอำนาจ โดยมีการกระจายตัวไปตามภาคส่วนต่าง ๆ (Poly-Centric) เป็นการบริหารจัดการหรือดูแลปกครองกันเองในรูปแบบของเครือข่าย (Network Governance) มากขึ้น

โครงสร้างอำนาจใหม่ที่มีลักษณะหลายชั้นทับซ้อนเป็นเครือข่าย (Multilayer, Poly-Centric Network) ได้ลดทอนความสำคัญของรัฐชาติลงอย่างมาก จากการที่ภาคส่วนต่าง ๆ มีการจัดการดูแลกันเอง เป็นปัจเจกภิบาล (Self Governance) มากขึ้น พร้อม ๆ กับการใช้อำนาจรัฐที่ถูกลดทอนหรือจำกัด เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงหรือดำเนินการที่สอดคล้องกับบรรณานิติภิบาลของโลก (Global Governance) มากขึ้น



ภาพที่ ๓๓ : การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจขนาดใหญ่

ในโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ สั่งการตามลำดับชั้น จะเน้นการรวบอำนาจ (Monopolization of Power) และการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) เป็นสำคัญ ในทางกลับกัน ในโครงสร้างอำนาจหลายชั้นทับซ้อนเป็นเครือข่าย การรวบอำนาจได้แปรเปลี่ยนไปเป็นการคืนอำนาจ (De-Monopolization of Power) และการรวมศูนย์อำนาจเดิมแปรเปลี่ยนไปเป็นการกระจายศูนย์อำนาจ (Decentralization of Power)



มีเพียงเท่านั้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ สู่การตามลำดับชั้น ไปสู่โครงสร้างอำนาจหลายชั้นทับซ้อนเป็นเครือข่าย ยังได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ จากความขัดแย้ง การเผชิญหน้า และการแข่งขันไปสู่การประสานงาน การฉีกกำลัง และการร่วมรังสรรค์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น



ภาพที่ ๓๔ : การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการจัดระเบียบอำนาจใหม่

กระบวนทัศน์ในการจัดระเบียบอำนาจใหม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนในบทบาทของรัฐบาล จากการเป็นชาติรัฐที่เน้นความเป็นอธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereign Government) ไปสู่

๑) ความเป็นรัฐสากล (Cosmopolitan Government) ที่เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับสถาบันระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการกับ Global Commons เป็นการปรับเปลี่ยนภารกิจจาก “การเมืองระดับประเทศ” (National Politics) ไปสู่ “การเมืองระดับโลก” (Global Politics) ที่เน้น Global Coordination, Global Collaboration, Global Standards, Global Justices Global Ethics

๒) ความเป็นรัฐมวลชน (Population Government) เป็นการปรับเปลี่ยนภารกิจจาก “การเมืองระดับมหภาค” (Macro-Politics) ไปสู่ “การเมืองระดับจุลภาค” (Micro-Politics) ที่เน้นเรื่องปากท้อง ดูแลสารทุกข์สุกดิบ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชนในประเทศมากขึ้น

จากการที่ต้องเล่นบทบาทของ Global Politics และ Micro Politics ในเวลาเดียวกัน ยุทธศาสตร์ของชาติในศตวรรษที่ ๒๑ จึงต้องเป็น “Global-Domestic Strategy” โดยปริยาย ไม่ใช่ “National Strategy” แบบเดิม ใน Global-Domestic Strategy นั้น จะมี Global Content และ Domestic Content ผสมอยู่ในทุกอณูของยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะ เป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง

## ทหวาระการปรับเปลี่ยนกลไกขับเคลื่อนภาครัฐ

พร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนในบทบาทของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการตัดสินใจในการจัดระเบียบอำนาจใหม่ ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐซึ่งประกอบด้วยวาระสำคัญ ๖ ประการดังต่อไปนี้

๑. การสร้างธรรมาภิบาลระหว่างภาคการเมืองกับภาคราชการ (Politics-Public Governance)
๒. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ และรูปแบบการปฏิบัติราชการ (Mission, Scope of Business & Operating Models)
๓. การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ (New Collaborative Models)
๔. การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง (Responsive to Change Capacity)
๕. การบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร (Finance & Resource Arrangement)
๖. การสร้างระบบราชการแบบไร้รอยต่อ (Connected Government)



ภาพที่ ๓๕ : ทหวาระการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ

## การสร้างธรรมาภิบาลระหว่างภาคการเมืองกับภาคราชการ

### การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนชาวไทยอย่างแท้จริงได้ จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

- ๑) พระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรม (Meritocratic Monarchy)
- ๒) รัฐที่น่าเชื่อถือ (Credible Government)
- ๓) พลเมืองที่มีความตื่นรู้ (Active Citizens)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรมและทรงพระปรีชาสามารถในศาสตร์ทุกแขนง แต่ประเทศไทยกลับประสบกับปัญหาวิกฤตความน่าเชื่อถือ พร้อม ๆ กันนั้น ประชาชนชาวไทยก็ขาดความตื่นรู้ ทำให้การขับเคลื่อนประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่อาจประสบผลสำเร็จได้

หัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินคือการมี “รัฐที่น่าเชื่อถือ” คุณลักษณะของรัฐที่น่าเชื่อถือประกอบไปด้วย

- (๑) การมีนิกการเมืองที่มีคุณภาพ ภายใต้ระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ
- (๒) การมีผู้นำทางการเมืองที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และมีความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง
- (๓) การมียุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

(๔) การมีระบบราชการ สถาบัน และกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ รวมทั้งกรอบยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถก้าวสู่ประเทศในโลกที่หนึ่ง คือการไม่มีรัฐที่น่าเชื่อถือ การไม่มีรัฐที่น่าเชื่อถือ ส่งผลให้

๑. เกิดวงจรอุบาทว์ระหว่างการปฏิวัติรัฐประหารกับการเลือกตั้ง
๒. ขาดความต่อเนื่องในการผลักดันนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาวให้เกิดผล
๓. โอกาสที่จะผลักดันยุทธศาสตร์ที่เป็น การปรับเปลี่ยนในระดับฐานรากเกิดขึ้นได้น้อย นโยบายประชานิยม จึงเข้ามาแทนที่

๔. ความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่โลกที่หนึ่งอย่างต่อเนื่อง แทบจะไม่มีเลย

๕. ขาดโมเมนตัมของพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชนและเอกชน

การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ ที่มีความชอบธรรม มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมจริยธรรม จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่โลกที่หนึ่ง

กลไกสำคัญในการสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ คือ การยึด “**หลักธรรมาภิบาล**” ซึ่งมีอยู่หกประการสำคัญด้วยกันคือ

**หลักความรับผิดชอบ** โดยตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบผลจากการกระทำ

**หลักคุณธรรม** ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน มีระเบียบวินัย

**หลักการมีส่วนร่วม** โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศ

**หลักความคุ้มค่า** โดยการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีการใช้อย่างประหยัดคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ชาติ และแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

**หลักความโปร่งใส** เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้สาธารณชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน (Open Government)

**หลักนิติธรรม** มีกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม

สภาพัฒนาฯ แห่งชาติได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “**สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ**” ขึ้น เพื่อสร้างกรอบและกลไกที่จะทำให้หลักธรรมาภิบาลทั้งหกประการดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันในการสร้าง “**รัฐที่น่าเชื่อถือ**” (Credible Government) และนำไปสู่การสร้าง “**สังคมแห่งความเชื่อมั่น**” (Society with Trust) ขึ้นในที่สุด

### **การปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบผสม**

ระบอบประชาธิปไตยไทยปัจจุบันยังอยู่ในกระบวนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สะท้อนออกมาในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยตรง

ภายใต้พลวัตโลกที่เปลี่ยนแปลงไป กระแสโลกาภิวัตน์และชุมชนโลกทำให้ประเทศไทยต้องหันมาทบทวนว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีอยู่เดิมตอบโจทย์หรือไม่

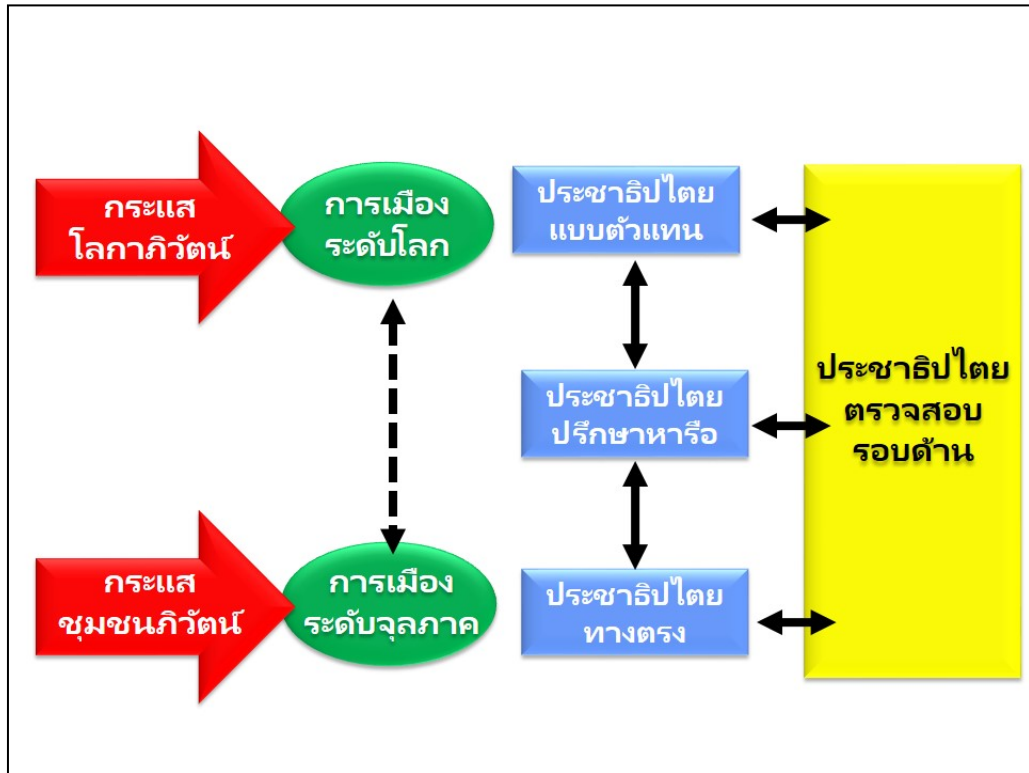
โลกในศตวรรษที่ ๒๑ ที่เต็มไปด้วยประเด็นท้าทายมากมายทั้งในการเมืองระดับโลกและการเมืองระดับจุลภาค ทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนถูกตั้งคำถามอย่างน้อย ๒ ข้อว่า

๑) รัฐมีความชอบธรรม (Legitimation) ในการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยปราศจากความเห็นชอบหรือการปรึกษาหารือกับภาคส่วนอื่น ๆ ก่อนหรือไม่

๒) รัฐเป็นตัวแทนที่แท้จริง (Representation) ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่

เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง ทั้งทางการเมืองการปกครองในระดับโลกและระดับจุลภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยจากเดิมที่เน้นประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบผสม ซึ่งประกอบด้วยประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาธิปไตยแบบทางตรง และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมคิด ร่วมบริหารจัดการในประเด็นต่าง ๆ มากขึ้น

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยของไทยจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใส เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้รอบด้าน อันเปรียบเสมือนเบรกและคันเร่งในการขับเคลื่อนกลไกภาครัฐ ให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเบรกจะทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามให้การบริหารราชการแผ่นดินให้อยู่ในครรลองของความถูกต้อง ความสุจริตยุติธรรม โดยยึดผลประโยชน์ชาติเป็นสำคัญ



ภาพที่ ๓๖ : การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบผสม

### การสร้างระบบการคานอำนาจ

ระบบการคานอำนาจมีความสำคัญมาก อำนาจทำให้คนเสื่อม ตามที่ Lord Acton กล่าวไว้ว่า All Power Corrupts, Absolute Power Corrupts Absolutely เราจึงต้องสร้างกลไกเพื่อให้เกิดระบบการคานอำนาจ เช่น ระบบรัฐสภาอังกฤษจะเป็นระบบการคานอำนาจในสภาสามัญที่มีฝ่ายค้านทำหน้าที่ฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ ซึ่งผู้นำฝ่ายค้านได้รับการขนานนามว่าเป็น Her Majesty’s Leader of Loyal Opposition ในขณะที่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะเกิดการถ่วงดุลระหว่างสภาองเกรส ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญผ่านองค์กร ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจของทั้ง ๓ ฝ่ายจะมีลักษณะเป็นอิสระต่อกันพร้อมกับการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

สำหรับอำนาจทั้ง ๓ ฝ่ายมีสาระสำคัญ ดังนี้

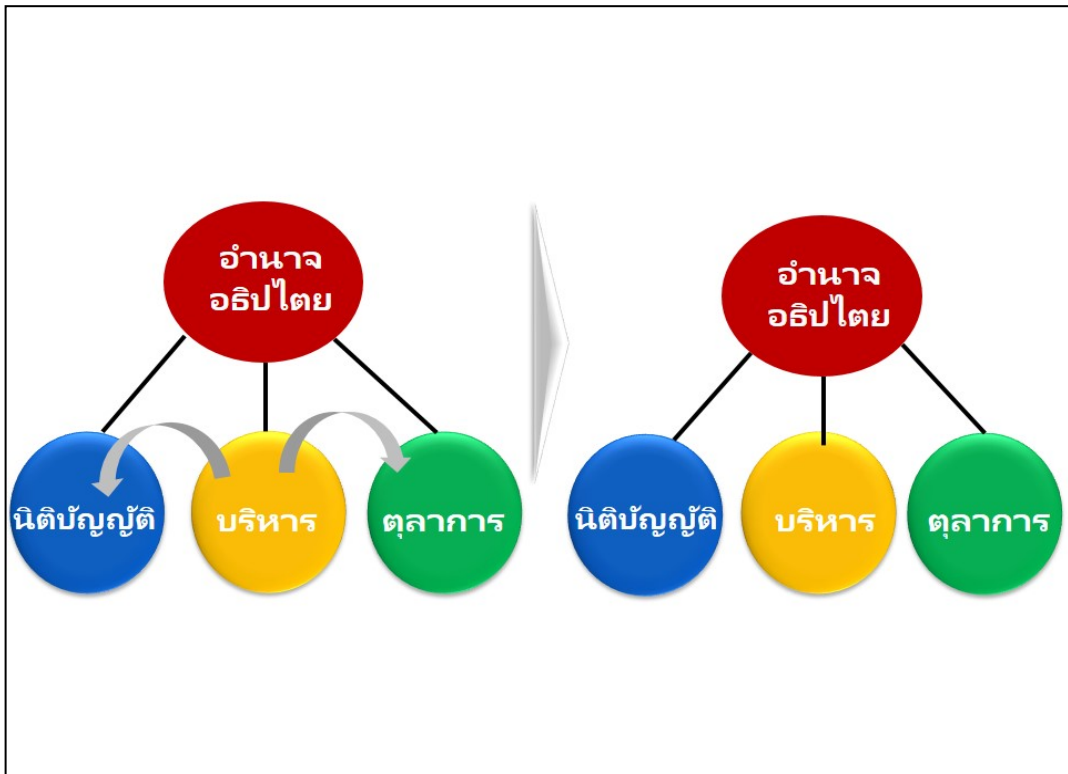
(๑) อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการตรากฎหมาย ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ประชาชนใช้อำนาจนี้ผ่านตัวแทน กล่าวคือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แทนตนเอง

(๒) อำนาจบริหาร ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจ

(๓) ฝ่ายตุลาการ มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินคดีความตามกฎหมาย โดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ โดยพบว่ามี การแทรกแซงและครอบงำ ส่งผลให้กลไกการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ขาดความเป็นอิสระ และระบบถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมี

การทบทวนและปรับปรุงรูปแบบให้การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายรัฐบาล ให้มีอิสระต่อกันและมีลักษณะถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายได้อย่างเหมาะสม



ภาพที่ ๓๗ : ระบบการคานอำนาจ

### แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ

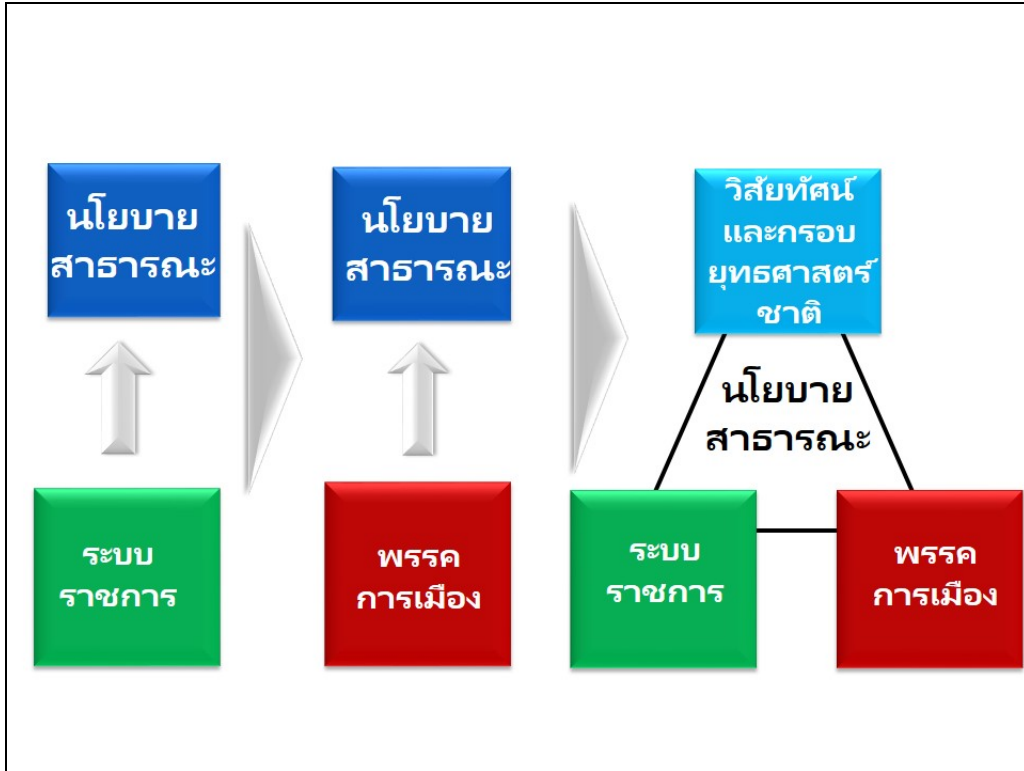
นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การบรรลุทิศทางและเป้าหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีที่มาจาก การเสนอโดยสภาราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พรรคการเมืองได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะที่มาจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และส่วนใหญ่มีวาระที่หวังผลทางการเมือง นโยบายส่วนใหญ่ที่ออกมาจึงเป็นนโยบายประชานิยม ซึ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้นทุกขณะ นโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ได้ก่อให้เกิดประเด็นว่าด้วย Short-term Gain, Long-term Lost ขึ้น เป็นภาระงบประมาณที่ผลักให้คนรุ่นต่อ ๆ ไปต้องแบกรับ

เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะที่ดีไม่ควรถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว และไม่ควรถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้นเป็นหลัก ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะของช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี จะต้องมีความสมดุลระหว่างการบริหารจัดการปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า การปฏิรูปประเทศและการลงทุนเพื่ออนาคต และเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องมีที่มาจาก ๓ ส่วน สำคัญประกอบด้วย

- ส่วนที่ ๑ ระบบราชการ ในฐานะที่เป็นภาคส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ
- ส่วนที่ ๒ นโยบายของพรรคการเมือง ในฐานะที่สามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

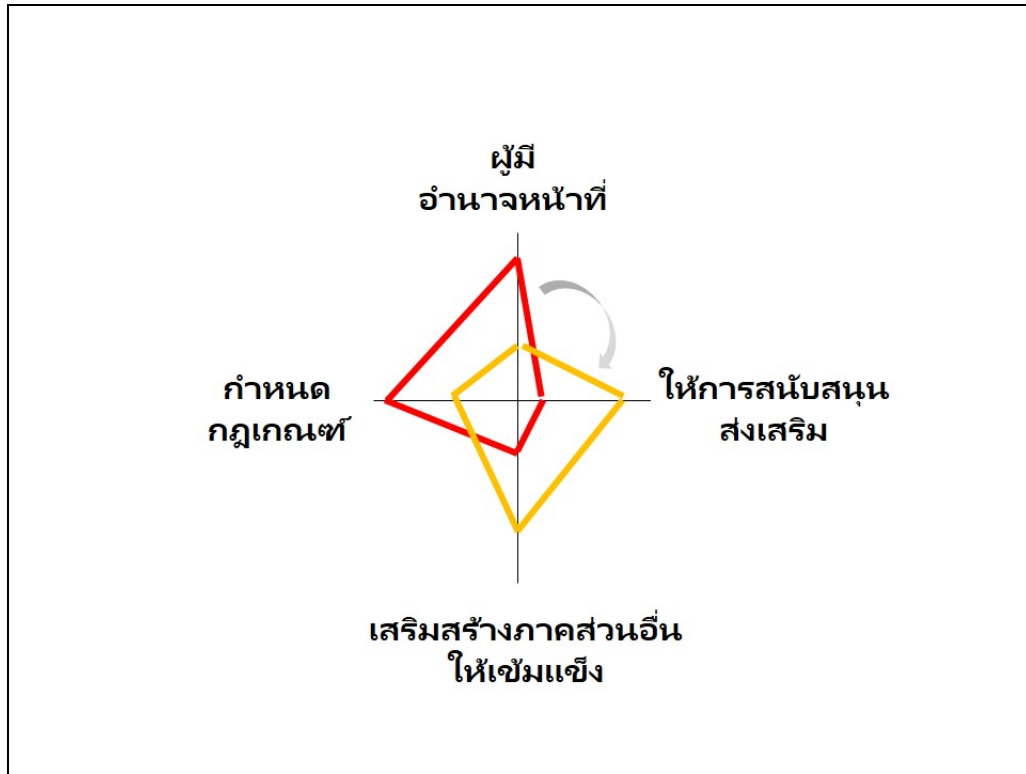
ส่วนที่ ๓ วิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ในฐานะเป็นกรอบหลักที่กำหนดทิศทางและสร้างความต่อเนื่อง เพื่อไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ร่วมของคนในชาติ



ภาพที่ ๓๘ : แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ

### การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ กรอบอำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยภาครัฐส่วนกลางจะมีบทบาทเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Authority & Regulation) อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองในระบบดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อประเด็นท้าทายของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ที่อยู่ภายใต้ อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์และกระแสชุมชนภิวัตน์ได้อีกต่อไป ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และบทบาทภารกิจใหม่ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาสังคม มีความเข้มแข็ง และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการ (Empowerment & Facilitation) มากขึ้น



ภาพที่ ๓๙ : การปรับเปลี่ยนด้านภารกิจ กรอบอำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ

ควบคู่ไปกับการทบทวนบทบาทภารกิจ กฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐจำเป็นต้องถูกนำมาทบทวน โดย

๑. การยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น (Deregulation) เนื่องจากกฎระเบียบดังกล่าวอาจจะไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามปกติของภาคส่วนอื่น ๆ

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบ (Reregulation) เนื่องจากกฎระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้หรือไม่สนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศได้ดีเท่าที่ควร ให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ดียิ่งขึ้น

### **การปรับเปลี่ยนกลไกจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เป็นการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจ**

ภูมิทัศน์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทำให้ระบบการปกครองรูปแบบเดิมประสบปัญหา จึงจำเป็นต้องทบทวนและปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนจะต้องทำให้กลไกภาครัฐดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจ (Agenda-Based Organization) และการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มากกว่าการดำเนินงานโดยยึดถือตามอำนาจหน้าที่ (Functional-Based Organization) หรือการดำเนินงานแบบแยกส่วน เน้นเฉพาะประเด็นตามขอบเขตภารกิจภายใต้โครงสร้างของกระทรวง กรมแบบเดิม เพื่อให้กลไกภาครัฐสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาและการขับเคลื่อนประเทศได้อย่างแท้จริง



การปรับเปลี่ยนองค์กรภาครัฐ จากเดิมที่เน้นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด มาเป็นองค์กรที่เน้นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุภารกิจนั้น ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยน Mindset และ Skillset ครั้งใหญ่

- จากการยึดตามแบบแผนและตัวบทกฎหมายที่ตายตัว เป็นความยืดหยุ่นปรับตามภารกิจและสถานการณ์
- จากการมีโมเดลการทำงานเพียงแบบเดียว เป็นการยอมรับโมเดลการทำงานหลากหลายรูปแบบ
- จากการเน้นการดำรงระบบให้คงสภาพเดิม เป็นการเน้นความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไข

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

- จากการเน้นรูปแบบและกระบวนการ เป็นการเน้นเนื้อหาและผลลัพธ์

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจแบบใหม่ที่สำคัญกับการสร้างเครือข่ายอำนาจหลายชั่วดั่งกล่าว จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ (Inclusion-based Transparency) ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างอำนาจแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์ ทำให้มีเพียงภาครัฐเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการบริหารจัดการทุกด้าน ส่งผลให้ความโปร่งใสมีระดับต่ำ (Exclusion-based Transparency)

ในทางปฏิบัติ การปรับเปลี่ยนจากการดำเนินงานที่ยึดถือตามอำนาจหน้าที่ เป็นการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจ มีเรื่องที่จะต้องคำนึงถึง ดังนี้

(๑) วิธีการหรือกระบวนการที่จะทำให้รูปแบบโครงสร้างและการกำหนดหน่วยงานภาครัฐมี “ความยืดหยุ่น” โดยไม่ยึดถือรูปแบบโครงสร้างตามข้อบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

(๒) วิธีการหรือกระบวนการที่จะทำให้โครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นหน่วยงานถาวร “จัดตั้งได้ยาก” และ “ยุบเลิกได้ยาก” ให้เป็นหน่วยงานที่สามารถ “จัดตั้งได้ง่าย” และ “ยุบเลิกได้ง่าย”

(๓) วิธีการหรือกระบวนการที่จะทำให้การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน มีลักษณะเป็นการให้อิสระในการกำหนด “โปรแกรม” หรือ “โครงการ” ที่สอดคล้องกับภารกิจหลัก และสามารถปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โปรแกรมหรือโครงการเหล่านั้นยังอยู่ภายใต้กรอบภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว หรือสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

(๔) วิธีการหรือกระบวนการในการจัดหน่วยงานภาครัฐ ให้สามารถ “บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว” (One Stop Service Delivery Unit)

(๕) แนวคิดในการบริหารประเทศรูปแบบใหม่ ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานทุกด้านด้วยตนเอง โดยหากภารกิจใดที่ภาครัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า หากมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าภาครัฐ ก็ให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนภาครัฐ ตามหลักที่เรียกว่า “Contestability” ในกรณีนี้ ภาครัฐยังคงเป็นผู้กำหนดและควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการบริหารจัดการให้บริการของภาคส่วนนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากภารกิจบางอย่างไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการได้ ภาครัฐก็ต้องรับภารกิจหน้าที่เหล่านั้นมาดำเนินการเอง

(๖) การปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินผลและตัวชี้วัดการทำงานขององค์กร จากตัวชี้วัดประเมินผลตามอำนาจหน้าที่ในแต่ละองค์กรนั้น ๆ ที่รับผิดชอบอยู่ (ตัวอย่างเช่น กรมสรรพากร อาจจะมีการประเมินผลตัวชี้วัดเกี่ยวกับเรื่องของการจัดเก็บภาษี ในขณะที่ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อาจจะมีการประเมินผลตัวชี้วัดในเรื่องของตัวเลขการส่งออกของประเทศแต่เพียงอย่างเดียว) เป็นตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่มี

เป้าหมายเดียวกัน หรือภารกิจร่วมกัน ที่เรียกว่า “Joint KPIs” (เช่น หากจะประเมินผลเกี่ยวกับเรื่องของยาเสพติด จะต้องไม่ใช่การประเมินผลตัวชี้วัดในหน่วยงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่จะต้องเป็นการประเมินผลตัวชี้วัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีเป้าหมาย มีภารกิจ และหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกัน หรือปราบปรามยาเสพติดทั้งหมด เช่น อาจจะต้องประเมินผลตัวชี้วัดร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เป็นต้น) การวัดผลสัมฤทธิ์ผ่าน Joint KPIs จะบรรลุผลก็ต่อเมื่อมีการจัดการ ข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการข้อมูลแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

(๗) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงานของภาครัฐ ภาครัฐจะต้องจัดทำรายงาน ให้ประชาชนได้รับทราบถึงผลของความคืบหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้ให้สัญญาแก่ประชาชนไว้ หรือที่เรียกว่า “Citizen Report” ซึ่งภาครัฐอาจจะรายงานให้ประชาชนได้รับทราบเป็นระยะ ในทุก ๆ ไตรมาส หรือทุก ๆ ปี

### Right Scoping และ Right Sizing

วิสัยทัศน์ประเทศและกรอบยุทธศาสตร์ชาติ จะเป็นตัวกำหนดความชัดเจนในขอบเขตภารกิจของภาครัฐ (Right Scoping) จะทำให้ทราบได้ว่า ภารกิจใดที่ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการเองต่อไป ขณะที่ภารกิจใดไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอีก ตลอดจนภารกิจใดเป็นภารกิจใหม่ที่ภาครัฐจะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ความชัดเจนในขอบเขตภารกิจดังกล่าว ยังเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังของหน่วยงานภาครัฐ ที่เหมาะสม (Right Sizing) ตามมา

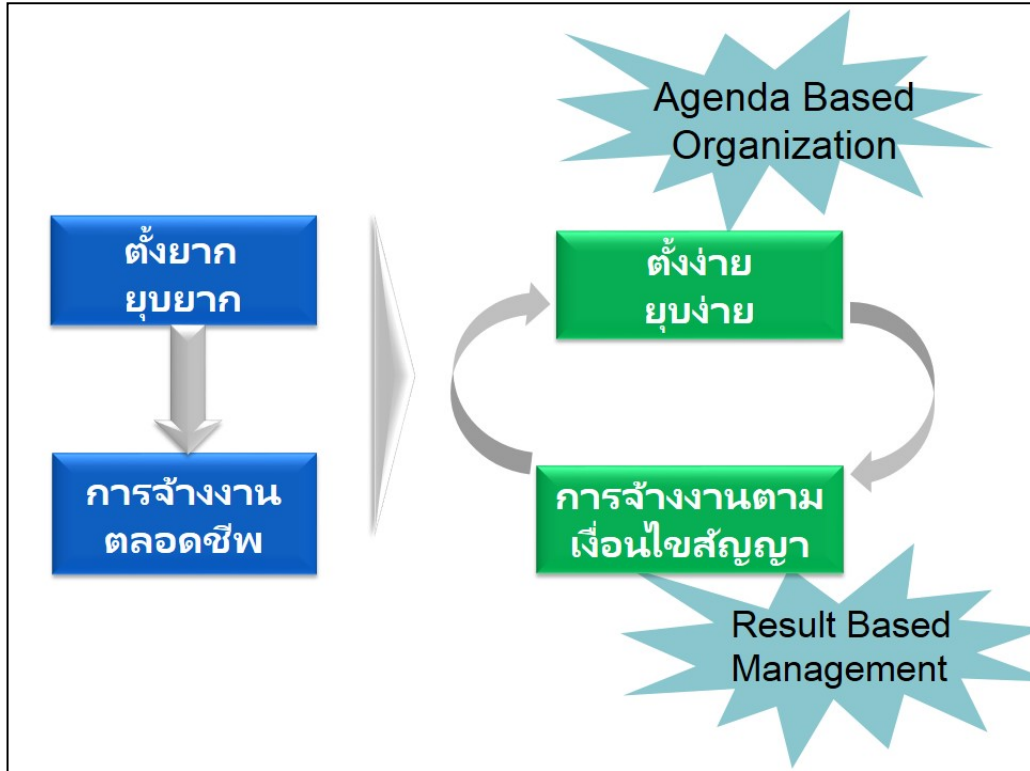
#### ๑) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ

วิสัยทัศน์ประเทศและยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน จะช่วยให้ภาครัฐสามารถทบทวนและจำแนก ประเภทภารกิจ รวมทั้งรูปแบบขององค์กรและระบบการจ้างงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในด้านภารกิจ สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ประกอบด้วย “ภารกิจหลัก” และ “ภารกิจสนับสนุน”

ภารกิจหลักจะเป็นภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการและต้องปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น อย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภารกิจสนับสนุน หน่วยงานภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง และสามารถมอบอำนาจให้ หน่วยงานอื่น ๆ อาทิ องค์กรมหาชนดำเนินการแทนได้ นอกจากนี้ ภารกิจใดที่ภาครัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบหมาย ให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในภารกิจดังกล่าว ดำเนินการจะมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่ามากกว่าการดำเนินการเอง ตามหลัก (Contestability) ก็สามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนดังกล่าว รับผิดชอบดำเนินการแทนได้ อันเป็นลักษณะของการจ้างหน่วยงานภายนอก (outsourcing)

สำหรับด้านรูปแบบขององค์กรและการจ้างงานภาครัฐนั้น ภารกิจใดที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการ ด้วยตนเอง จะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการเป็นการเฉพาะ และเมื่อภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็สามารถยุบเลิกหน่วยงานให้สิ้นสุดลงตามภารกิจได้ รวมทั้ง สามารถพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ตามภารกิจที่เกิดขึ้น ณ ช่วงนั้นและความจำเป็นต้องดำเนินการได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดดังกล่าวจะเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรภาครัฐของไทยจากเดิม ที่มีลักษณะจัดตั้งและยุบเลิกได้ยาก ตลอดจนให้ความสำคัญกับการดำเนินงานบนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เปลี่ยนมาเป็นองค์กรที่สามารถจัดตั้งและยุบเลิกได้ง่าย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการดำเนินงานรูปแบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ ๔๐ : การจัดโครงสร้างหน่วยงานและการจ้างงานภาครัฐรูปแบบใหม่

ส่วนด้านการจ้างงานภาครัฐ ควรมีการปรับเปลี่ยนลักษณะการจ้างงานจากที่ปัจจุบันที่ใช้ระบบการจ้างงานตลอดชีพและเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบตามที่กฎหมายบัญญัติ (ยกเว้นกรณีประพตมิชอบหรือกระทำความผิดร้ายแรง จึงจะถูกไล่ออกหรือปลดออกก่อนครบอายุราชการ) เป็นการจ้างงานตามสัญญา (Contractual Employment) โดยพิจารณาการจ้างงานตามภารกิจที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ ซึ่งจะสอดคล้องกับระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) นอกจากนี้ ในด้านการจัดสรรบุคลากรภาครัฐ ควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรบุคลากรตามตำแหน่งเป็นการจัดสรรบุคลากรตามภารกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินงานที่มุ่งเน้นตามประเด็นภารกิจด้วย

ในการพิจารณาเพื่อจัดสรรบุคลากรตามภารกิจจะต้องไม่ดำเนินการโดยมุ่งเน้นระบบอาวุโสเป็นสำคัญ แต่จะต้องดำเนินการตามหลักความรู้ ความสามารถ จะต้องมีการบริหารอัตรากำลังและการเคลื่อนไหลของบุคลากรภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

(๑) พิจารณาคัดสรรคนเข้าดำรงตำแหน่งจากทักษะ ความชำนาญ และความสามารถของบุคลากร โดยเป็นการคัดสรรจากภายนอกภาครัฐ (Lateral Entry) วิธีการนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรระดับสูงในภาครัฐของไทยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้ด้วย

(๒) คัดสรรบุคลากรโดยพิจารณาจากทักษะ ความชำนาญ ความรู้ และความสามารถเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงลำดับชั้นหรืออายุราชการของบุคคลดังกล่าว (Fast Track) ดังนั้น บุคลากรชั้นผู้น้อยที่มีความสามารถจะมีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ตามความเหมาะสมของภารกิจ

(๓) ยืมตัวบุคลากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ ความสามารถตามแต่ละภารกิจ เข้าดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (Secondment)

เพื่อให้การจัดโครงสร้างหน่วยงานและการจ้างงานภาครัฐในรูปแบบใหม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนอำนาจตามกฎหมายในการปรับปรุงโครงสร้างภาครัฐของไทย ซึ่งในปัจจุบัน อำนาจในการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าว เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องดำเนินการผ่านการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา ทำให้การดำเนินการมีกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานานพอสมควร อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามภารกิจภาครัฐรูปแบบใหม่ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นภารกิจ ดังนั้น จึงควรมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการดังกล่าว โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งจะช่วยให้สามารถดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น เหมาะสมกับประเภทภารกิจที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการ

## ๒) กลุ่มหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รัฐและองค์กรในการกำกับดูแลของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ เป็นเจ้าของรวมทั้งบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในกลไกภาครัฐ และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการทบทวนขอบเขตภารกิจและการยุบเลิกด้วยเช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ในการทบทวนขอบเขตภารกิจ รวมทั้งการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๓ ประการดังต่อไปนี้

(๑) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ (Infrastructure-Service Provider) หรือไม่

(๒) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ หรือไม่

(๓) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือไม่

เมื่อพิจารณาทบทวนขอบเขตภารกิจรัฐวิสาหกิจของไทยตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้ข้อสรุปที่สามารถจำแนกเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ ๓ กรณี ดังนี้

(๑) รัฐวิสาหกิจใดมีขอบเขตภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น จะต้องดำเนินการยุบเลิกปรับเปลี่ยนภารกิจ หรือมอบหมายให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินการแทน

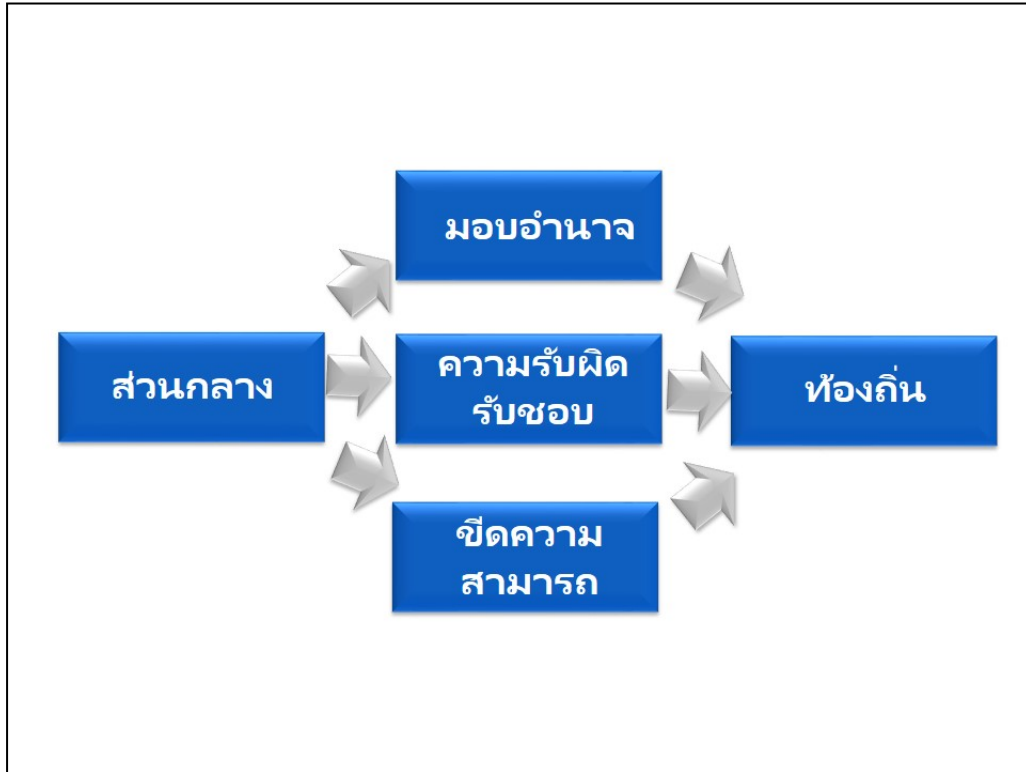
(๒) รัฐวิสาหกิจใดมีขอบเขตภารกิจที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความเหมาะสม (Contestability) แล้ว พบว่า ภาคส่วนอื่น อาทิ ภาคเอกชน หรือท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดีกว่า จะต้องยุบเลิกและมอบหมายให้ภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินการแทน

(๓) รัฐวิสาหกิจใดมีขอบเขตภารกิจที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น แต่การดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีคุณภาพหรือประสิทธิภาพดีเพียงพอ จะต้องปรับปรุงคุณภาพและยกระดับประสิทธิภาพ ให้สามารถบริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

## ๓) กลุ่มหน่วยงานท้องถิ่น

กลไกภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ยังคงใช้ระบบการปกครองในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ภาคส่วนกลางยังคงเป็นภาคส่วนสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันที่ภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งภาคท้องถิ่น มีบทบาทและภารกิจในการบริหารจัดการตนเองมากยิ่งขึ้นตามกระแสชุมชนกวีวัฒน์ ดังนั้น เพื่อให้ภาครัฐสามารถ

ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ภาครัฐจึงควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ ผ่านการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว จะต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน แต่ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นทุกแห่งพร้อมกันทั่วประเทศ เนื่องจากความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละพื้นที่อาจมีระดับแตกต่างกัน จึงสมควรถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบตามความเหมาะสมและศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น



ภาพที่ ๔๑ : การถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ก่อนการดำเนินการกระจายอำนาจดังกล่าว ภาครัฐส่วนกลางจะต้องสร้างความพร้อมแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียมความพร้อมในด้านความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) พร้อมทั้ง ยกกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่น (Capacity Building) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการบริหารจัดการและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐส่วนกลางมาเป็นเวลานาน จึงอาจขาดทักษะความรู้ในการบริหารจัดการในประเด็นต่าง ๆ

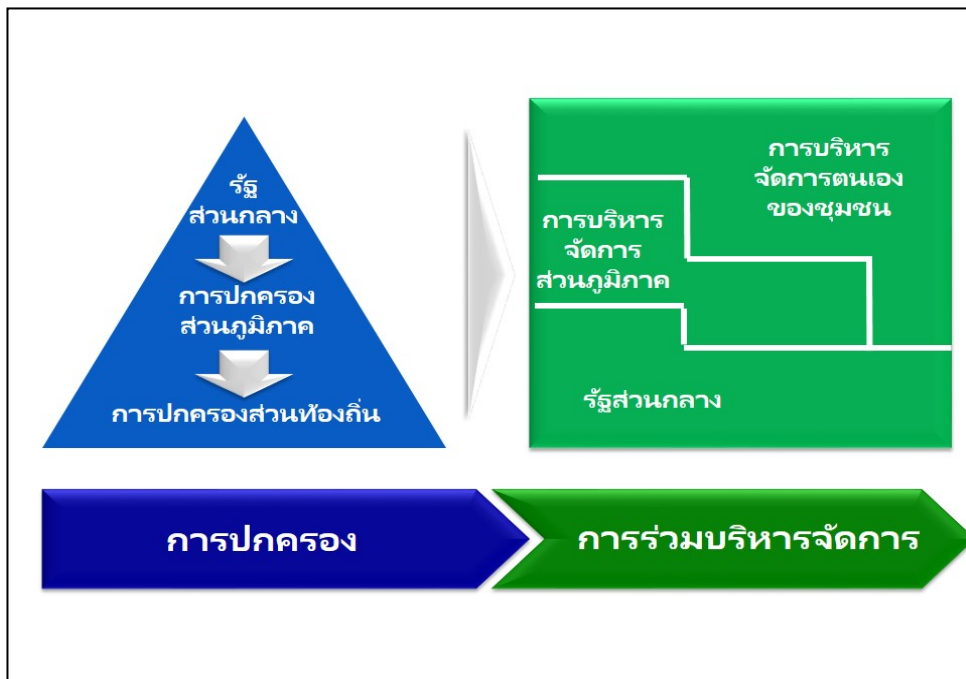
### การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ

#### การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การปกครอง” มาสู่ “การร่วมบริหารจัดการ”

การปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ในอดีต กลไกภาครัฐขับเคลื่อนผ่าน “การปกครอง” เป็นหลัก โดยมีโครงสร้างการทำงานแบบพีระมิด ภาครัฐจะเป็นผู้รวมศูนย์อำนาจทั้งหมด และควบคุมอำนาจสั่งการตามแบบลำดับชั้น (Centralized Hierarchical Structure) โดยส่วนบนสุดของยอดพีระมิดจะเป็นส่วนของผู้มีอำนาจสั่งการ ในขณะที่ส่วนล่างของพีระมิด จะเป็น

ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่ง จะเห็นได้ว่า ลำดับชั้นการควบคุมอำนาจเริ่มจากภาครัฐส่วนกลางมาสู่ระดับภูมิภาค และจากระดับภูมิภาคสู่ระดับท้องถิ่น

ในอดีตภาครัฐอาจจำเป็นต้องรวมศูนย์อำนาจไว้เพื่อความมั่นคง เนื่องจากแต่เดิมประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอก แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้โครงสร้างการควบคุมดังกล่าวไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการของภาครัฐอีกต่อไป มีเพียงเท่านั้น ภาคประชาสังคม มีความรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีความพร้อมมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ภาครัฐส่วนกลางจำเป็นต้องปรับลดอำนาจ หน้าที่ และภารกิจต่าง ๆ ลง และโอนถ่ายอำนาจ หน้าที่ และภารกิจดังกล่าว ไปสู่ “การร่วมบริหารจัดการ” หรือ “การบริหารจัดการตนเอง” ของท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น



ภาพที่ ๔๒ : การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การปกครอง” มาสู่ “การร่วมบริหารจัดการ”

อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการภาครัฐในส่วนภูมิภาคนั้น ยังจะต้องคงอยู่ในอีกระยะหนึ่ง โดยในระหว่างการโอนถ่ายอำนาจ หน้าที่ และภารกิจภาครัฐ ไปสู่การบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นและชุมชน การบริหารจัดการส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงและประสานงานที่สำคัญระหว่างภาครัฐส่วนกลางกับการบริหารจัดการของท้องถิ่นและชุมชน ผ่านแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “การร่วมบริหารจัดการ” ซึ่งจะเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ครั้งใหญ่

๑) จากการเน้นความมั่นคงมาสู่การเน้นความมั่งคั่ง ในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคง” ของชาติเป็นสำคัญ แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไป “ความมั่งคั่ง” ได้เข้ามา มีบทบาทแทนที่ ซึ่งหากมีความมั่งคั่งเกิดขึ้นอย่างแท้จริง และกระจายตัวอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ครอบคลุมและทั่วถึง ความมั่นคงในชาติก็จะเกิดตามขึ้นมา

๒) ปรับเปลี่ยนจากการใช้ “อำนาจในแนวตั้ง” ไปสู่การใช้ “อำนาจในแนวนอน” มากขึ้น นั้นหมายถึง การปรับเปลี่ยนการทำงานที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยภาครัฐไปสู่การทำงานแบบ ๓ ประสาน โดยมีภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้ามาร่วมดำเนินการการทำงานร่วมกัน

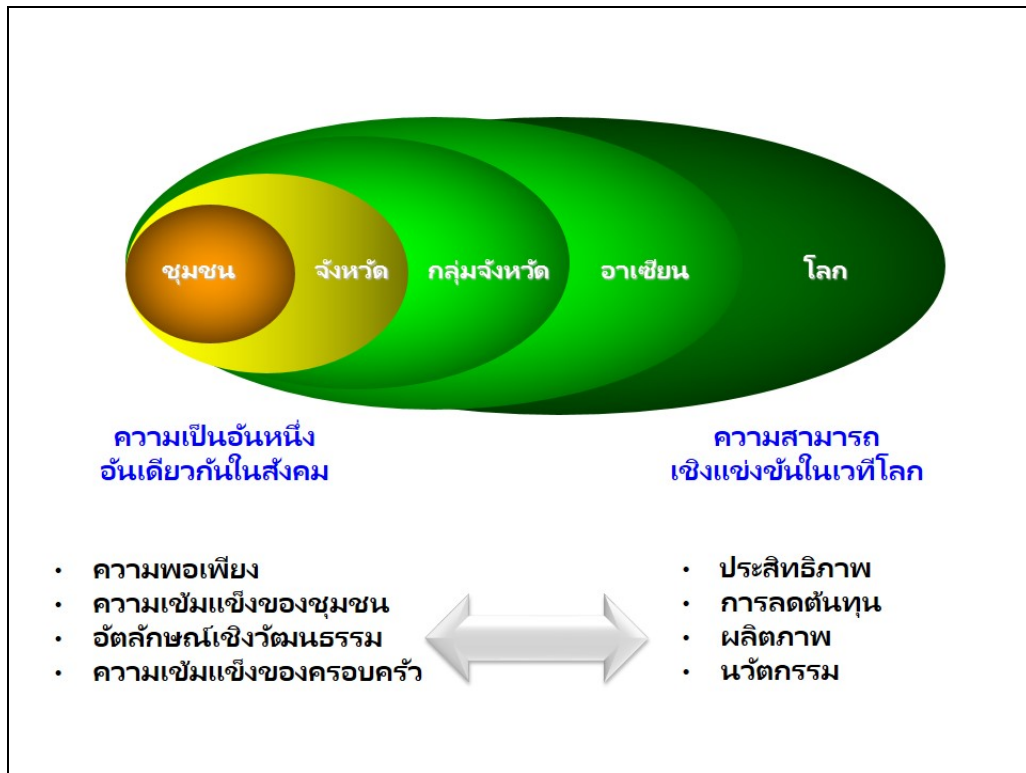
๓) เป็นการเปลี่ยนจากอำนาจนิยมเป็นการปลุกฝังระบอบประชาธิปไตย เพราะ “การร่วมบริหารจัดการ” นั้น เป็นฐานความคิดหลักในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว

### การร่วมบริหารจัดการในระดับภูมิภาคและระดับชุมชน

ยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ การบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงกระแสชุมชนภูิวัตน์ กับกระแสโลกาภิวัตน์เข้าไว้ด้วยกันให้ได้

- ในการรับมือกับโอกาสและภัยคุกคามจากอิทธิพลภายนอกได้อย่างเหมาะสม การสร้างขีดความสามารถของประเทศในการแข่งขันในเวทีโลกจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งครอบคลุมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพ การลดต้นทุน และการยกระดับผลิตภาพ ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ

- ในการรับมือกับประเด็นท้าทายที่เกิดจากกระแสชุมชนภูิวัตน์ หัวใจสำคัญอยู่ที่การเคารพในความหลากหลาย และสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเป็นปกติสุข โดยการยึดหลักความพอเพียง เน้นความเข้มแข็งของชุมชน ความเข้มแข็งของครอบครัว รวมถึงอัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรม



ภาพที่ ๔๓ : ยุทธศาสตร์การบูรณาการเชื่อมต่อชุมชนภูิวัตน์กับโลกาภิวัตน์

เพื่อตอบสนองต่อประเด็นท้าทายที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และกระแสชุมชนภิวัตน์ได้อย่างสมดุลและเหมาะสม ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคมีส่วนร่วมการบริหารจัดการ โดยต้องดำเนินการให้การร่วมบริหารจัดการดังกล่าวเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ เพื่อแก้ไขไม่ให้อำนาจกระจุกอยู่แต่เฉพาะภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ต้องกระจายไปสู่ระดับภูมิภาคของประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค” (Regional States)

เกาหลีใต้ เป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค โดยวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน หนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของเกาหลีใต้คือการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดให้ Seoul Metro-Area เป็นศูนย์กลางทางการเงิน โลจิสติกส์ อิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีชีวภาพ กำหนดให้เกาะเจจูซึ่งอยู่ทางใต้ เป็นเมืองระดับนานาชาติ ที่เน้นทางด้านการท่องเที่ยว เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีสารสนเทศ และอีกสามเขตเศรษฐกิจพิเศษ อยู่ที่ ปูซาน กวางหยาง และอินชอน เน้นทางด้านโลจิสติกส์ และบริการด้านการเงิน นอกจากนี้ยังจัดให้มี ๖ ย่านอุตสาหกรรมสำหรับนักลงทุนต่างชาติ โดยมี ๕๒๓ นิคมอุตสาหกรรมรองรับ

รูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาคของเกาหลีใต้ สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมี ๑๙ กลุ่มจังหวัด บางกลุ่มจังหวัดมีศักยภาพที่สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เช่น กลุ่มจังหวัดทางภาคตะวันออก (จังหวัดระยองและจังหวัดชลบุรี) มีศักยภาพเป็นฐานอุตสาหกรรมผลิตของประเทศ หรือ กลุ่มจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน (ภูเก็ต พังงาและกระบี่) มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวและสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว Sand Sea Sun ระดับโลกได้ เป็นต้น

นอกเหนือจากการร่วมบริหารจัดการในระดับภูมิภาค ภาครัฐจะต้องส่งเสริมการบริหารจัดการในระดับของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเอง ผ่านระบบและกลไกของภาครัฐ เช่น การบริหารจัดการด้านสวัสดิการชุมชน ชุมชนแบบนิติบุคคล การมีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน ป่าชุมชน โฉนดชุมชน แผนแม่บทชุมชน และวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ความเข้มแข็งของชุมชนจะเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดในการนำพาประเทศไทยไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนอย่างแท้จริง

ชุมชนที่น่าอยู่คือชุมชนที่อยู่ในแผนที่โลก ไม่ใช่ชุมชนที่ถูกก้าวข้าม ถูกกลืนหายไป แต่สามารถที่จะอยู่ในนิเวศวิทยาที่รายล้อมด้วยจังหวัด กลุ่มจังหวัด ประเทศ หรือโลกได้ เป็นชุมชนที่มีภูมิคุ้มกัน ความแนบแน่นทางวัฒนธรรมในทางหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็สู้กับโลกได้ถ้าจะต้องสู้ มีผลิตภาพ มีนวัตกรรม อาจจะได้สู้กันที่ Mass แต่สู้กันที่ Global Niche สู้กันที่เสน่ห์ของความมีอัตลักษณ์ของตนเอง

### **การพัฒนาภูมิภาคภาครัฐในอนาคต**

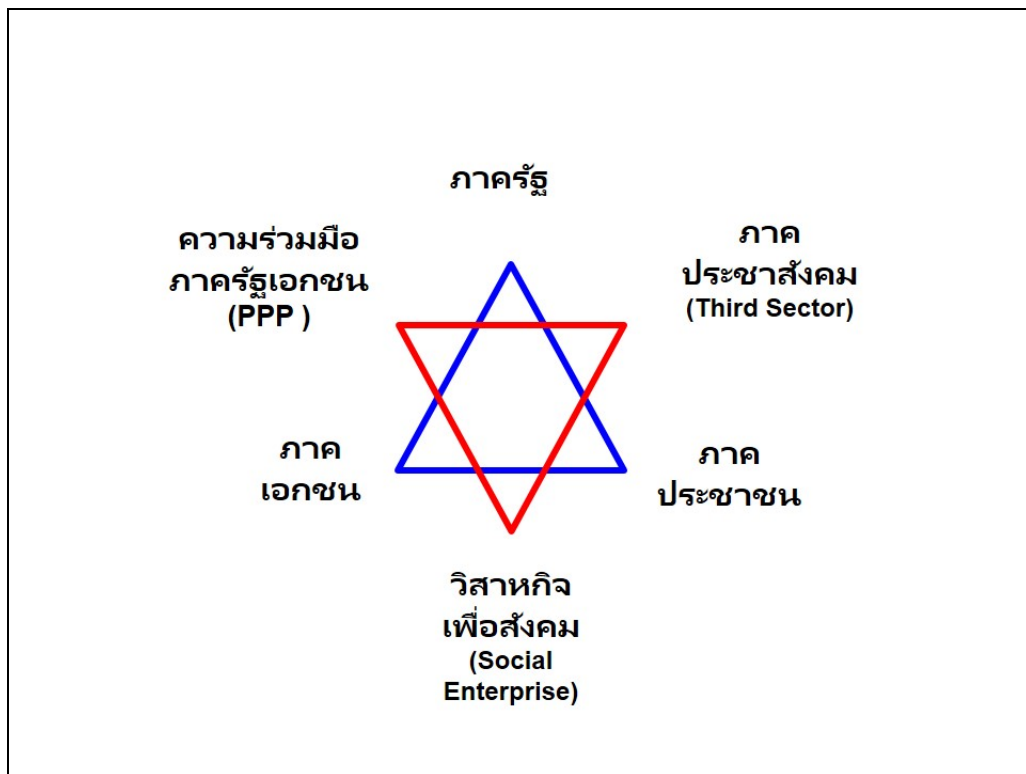
การดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในศตวรรษที่ ๒๐ แต่ละภาคส่วนจะถูกแยกส่วนภารกิจออกจากกันอย่างชัดเจน โดยแบ่งแยกภารกิจหน้าที่อย่างชัดเจนว่า ภารกิจหน้าที่หรืองานในลักษณะใดอยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ ภาคเอกชน และของภาคประชาชน หรือเรียกว่า Division of Labor ซึ่งเกิดจากพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า แต่ละภาคส่วนมีความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น ภาคเอกชนอาจไม่มีแรงจูงใจเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ เพราะอาจมีผลตอบแทนต่ำ ทำให้ภาคเอกชนไม่ประสงค์จะเข้ามาดำเนินการหรือร่วมลงทุน และภาครัฐต้องดำเนินการเอง แต่ในทางตรงข้าม ภารกิจหน้าที่ หรืองานประเภทใดที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้ หรือการดำเนินงานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากภาคเอกชน



มีแรงจูงใจเพียงพอ ภาคเอกชนก็อาจดำเนินการแทนภาครัฐได้ เป็นต้น แนวคิดดังกล่าวอาจประสบผลสำเร็จในอดีต แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปในหลายด้าน ทำให้แนวคิดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน และส่งผลให้นโยบายสาธารณะและการบริการสาธารณะในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร

สำหรับแนวโน้มการบริหารจัดการหรือกลไกการทำงานในศตวรรษที่ ๒๑ ภาครัฐจะต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้ง ประสานงาน และบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นการทำงานในรูปแบบผสมผสาน หรือ Hybrid Models เช่น

- ความร่วมมือกันระหว่าง “ภาครัฐ” และ “ภาคเอกชน” ในรูปแบบของ “Public Private Partnership” (PPP)
- ความร่วมมือกันระหว่าง “ภาคเอกชน” และ “ภาคประชาชน” ในรูปแบบของ “วิสาหกิจเพื่อสังคม” (Social Enterprises)
- ความร่วมมือกันระหว่าง “ภาครัฐ” และ “ภาคประชาชน” ในรูปแบบของ “Third Sectors”



ภาพที่ ๔๔ : รูปแบบภาคีความร่วมมือระหว่างภาคส่วน

PPP เป็นตัวอย่างที่ดี โดยผนวกเอาข้อดีของทั้งสองภาคส่วน กล่าวคือ เอา Social Interest ของภาครัฐ กับ Private Efficiency ของภาคเอกชนเข้าด้วยกัน รูปแบบความร่วมมือดังกล่าว นอกจากจะตอบโจทย์ประเด็นความท้าทายใหม่ๆที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการทุเลาภาระข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของภาครัฐลงพร้อม ๆ กับเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคส่วนอื่น ๆ อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ แนวโน้มการบริหารจัดการของภาครัฐในศตวรรษที่ ๒๑ จะถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ระดับความผันผวนที่สูงอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ย่อมได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนประเทศไทยประสบผลสำเร็จ การผนึกกำลังของทุกภาคส่วนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และสามารถเสริมสร้างขีดความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงหรือความผันผวนของสถานการณ์โลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

หากพิจารณาถึงสถานการณ์โลกในปัจจุบัน อาจจะทำให้คำนิยามเกี่ยวกับโลกในปัจจุบันได้ด้วยคำว่า VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) กล่าวคือ โลกในปัจจุบันเป็นโลกที่เต็มไปด้วยความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความไม่ชัดเจนที่มากขึ้น ดังนั้น กลไกภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นได้ ดังจะเห็นจากการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องต่าง ๆ หลายประการ ในช่วงที่ผ่านมา เช่น

- ปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย โดยขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing - IUU)

- ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

- ปัญหาการโยกย้ายถิ่นแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา

ปัญหาเหล่านี้ประเทศไทยยังไม่สามารถรับมือได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นการออกแบบระบบและกลไกภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อประเด็นท้าทายต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

### การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง (Responsive to Change Capacity)

เพื่อรับมือกับสถานการณ์โลกที่เต็มไปด้วยความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความไม่ชัดเจนที่มากขึ้น ระบบและกลไกภาครัฐจะต้องถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๔๕ : การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

(๑) การบริหารจัดการความเสี่ยงประเทศ (Country Risk Management)

เมื่อประเทศไทยประสบกับสถานการณ์วิกฤต ภาครัฐจะต้องมีแผนรับมือและแผนบริหารจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที เช่น การบริหารจัดการความเสี่ยงประเทศเมื่อเกิดภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก (External Shocks) อาทิ ปัญหาการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างรวดเร็วและรุนแรง ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของประเทศอื่น อาทิ มาตรการ Quantitative Easing หรือ ปัญหาการเกิดสงครามค่าเงิน เป็นต้น

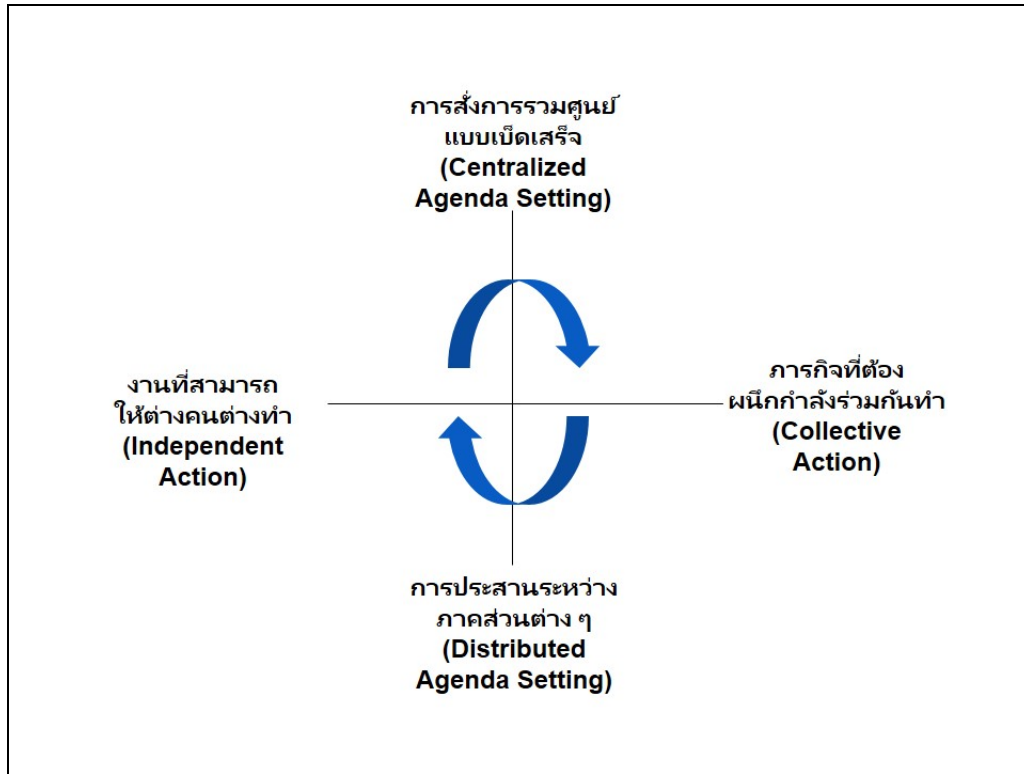
(๒) การบริหารจัดการภัยคุกคามนอกรูปแบบ (Non-Conventional Threats Management)

ภาครัฐจะต้องสร้างกลไกที่สามารถรับมือกับภัยคุกคามที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจเป็นภัยคุกคามที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหรือเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหายาเสพติด ภัยคุกคามในโลกไซเบอร์ และปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ เป็นต้น

(๓) การบริหารจัดการในสถานการณ์ภาวะวิกฤต (Crisis Management)

เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤต ภาครัฐจะต้องมีกลไกในการบริหารจัดการสถานการณ์เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที ท่วงถึง และรวดเร็ว เพื่อยับยั้งไม่ให้อาการวิกฤตรุนแรงหรือบานปลายมากขึ้นกว่าเดิม โดยภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขสถานการณ์วิกฤตแบบบูรณาการร่วมกันกับทุกภาคส่วน ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์ ระหว่างเกิดเหตุการณ์ และการเยียวยาภายหลังเหตุการณ์วิกฤต ในบางกรณี เช่น ในสถานการณ์อุทกภัย ภาครัฐจะต้องใช้อำนาจสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ประสบภัย หรือยับยั้งผลกระทบที่เกิดขึ้น

ให้มีความเสียหายน้อยที่สุด ส่วนในกรณีอื่น ๆ ภาครัฐอาจมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินการแทนหรือดำเนินการเองได้ตามความเหมาะสม รวมทั้ง ในบางกรณี ภาครัฐอาจทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้แต่ละภาคส่วน เมื่อมีความจำเป็นต้องผนึกกำลังกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย



ภาพที่ ๔๖ : การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาวะวิกฤต

(๔) การบริหารจัดการสถานการณ์ภาวะวิกฤตที่สามารถคาดการณ์ได้ (Predictable Surprises)

สถานการณ์วิกฤตในบางกรณี เป็นสิ่งที่ภาครัฐสามารถคาดการณ์และควบคุมได้ล่วงหน้า แต่ภาครัฐกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการ เนื่องจากไม่ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็น จนเกิดเป็นความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในเวลาต่อมา อย่างในกรณีของการตรึงค่าเงินบาทจนกระทั่งเกิดวิกฤตต้มยำกุ้ง ดังนั้น ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานใหม่ โดยให้ความสนใจในการป้องกันมากกว่าการคิดหาหนทางแก้ไข เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์วิกฤตขึ้นมาในอนาคต นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจากเดิมที่มุ่งเน้นรูปแบบการทำงานในเชิงรับ มาเป็นรูปแบบการทำงานในเชิงรุกมากขึ้น

หากประเทศไทยสามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการของภาครัฐได้อย่างเหมาะสม เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้ ก็จะสามารถนำพาให้ประเทศไทยไปสู่อนาคตที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในสภาวะการณ์ที่โลกมีความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความไม่ชัดเจนได้

## การปรับเปลี่ยนด้านการบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร

ในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ จำเป็นจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ รัฐจึงต้องพิจารณาจัดหาแหล่งเงินทุน (Source of Fund) ให้สอดคล้องกับแหล่งที่ใช้ไปของเงินทุน (Use of Fund)

### การจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program Based Budgeting)

ในอดีตพบว่า ประเทศไทยจัดทำงบประมาณของประเทศในรูปแบบปีต่อปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่มีการจัดทำเป็นช่วงเวลา คือ ระยะเวลายาว ๒๐ ปี ระยะเวลาปานกลาง ๕ ปี และระยะสั้น ๑ ปี จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณ โดยเป็นการจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program-Based Budgeting) ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งในขั้นแรกต้องมีการวิเคราะห์และแปลงวาระตามยุทธศาสตร์ออกมาเป็นโครงการต่าง ๆ ต่อจากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์ความสำคัญ ระยะเวลาและงบประมาณในแต่ละโครงการ เช่น โครงการระยะยาวบางโครงการอาจต้องลงทุนตั้งแต่ปัจจุบันอย่างต่อเนื่องไปตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี หรือโครงการที่ต้องเร่งดำเนินการในช่วงปัจจุบันแต่จะเห็นผลในอีก ๕ ปีข้างหน้า หรือโครงการระยะสั้นที่ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๑ - ๓ ปี เป็นต้น

หากยึดวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก จะพบว่า ระบบการจัดทำงบประมาณควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็นและความเร่งด่วนของแต่ละโครงการ (Rational Process) มากกว่าเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Process) อย่างเป็นอยู่เดิม
- การจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program-Based Budgeting) ต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ก่อน เช่น โครงการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจดิจิทัล หรือ โครงการพัฒนาเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการค้าของภูมิภาค เป็นต้น โดยต้องสามารถแจกแจงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม มีรายละเอียด ศึกษาผลกระทบ และสามารถบ่งชี้ผลลัพธ์ของโครงการที่เห็นได้อย่างชัดเจน
- หากโครงการใดไม่ประสบผลสำเร็จ ภาครัฐก็ต้องมีอำนาจในการยุบ เปลี่ยนแปลง และยุติโครงการ

### องค์ประกอบของการจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program-Based Budgeting)

การจัดทำงบประมาณตามโครงการ (Program-Based Budgeting) ประกอบไปด้วย

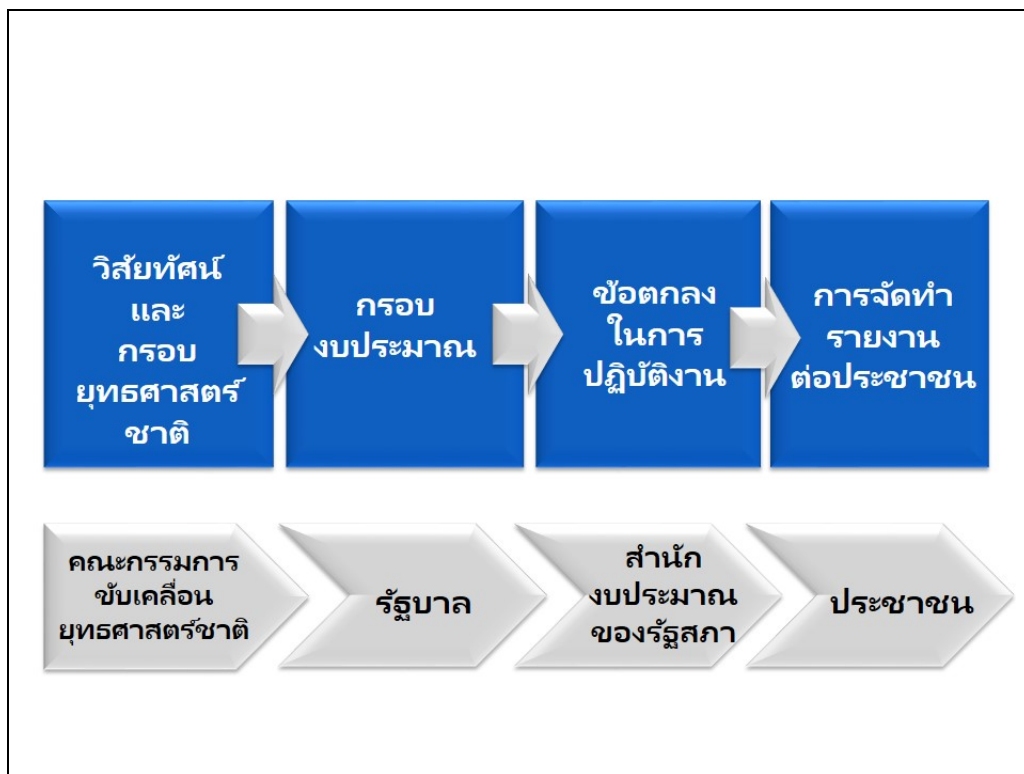
๑. การจัดทำงบประมาณประจำแบบปีต่อปี (Routine-Based Budgeting) ต้องพิจารณาโครงการตามงบประมาณแบบปีต่อปีว่า จะต้องใช้งบประมาณอย่างไร และโครงการดังกล่าวนี้จะต้องเชื่อมโยง เป็นฐานหรือนำไปต่อยอดการพัฒนาโครงการอื่น ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อโครงการตามงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาวในเรื่องใด

๒. การจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic-Based Budgeting) เป็นการลงทุนเพื่ออนาคต อาทิ การบริหารจัดการป่า การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ การพัฒนาระบบรางเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ เป็นต้น

๓. การจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการสนองตอบการเปลี่ยนแปลง (Responsive to Change Capacity) โดยใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันเหตุ (มากกว่าการแก้ไขเมื่อเหตุเกิดแล้ว) หรือรองรับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง ดังที่ทราบกันดี การเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้ง หากไม่มีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้า จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงงบประมาณในการเตรียมการป้องกันภัยพิบัติมากกว่าการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงเป็นแบบเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะการใช้มาตรการป้องกันเชิงรุก (Preventive) มากกว่าการแก้ไขเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤตแล้ว ซึ่งเป็นมาตรการเชิงรับ (Reactive) ขณะเดียวกันก็จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณบางส่วน เพื่อไปจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่คาดไม่ถึง (Contingency) ด้วย เช่น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ไม่อาจคาดเดาได้ล่วงหน้า เป็นต้น

### การบริหารจัดการงบประมาณในองค์กรรวม

การจัดทำงบประมาณแบบองค์กรรวมจะต้องยึดตามวิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นสำคัญ โดยงบประมาณแผ่นดินจะต้องก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยต้องมีข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ว่าถ้าได้รับงบประมาณไปใช้ จะเกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงกับประชาชนและประเทศชาติอย่างไร และจะต้องจัดทำรายงานต่อประชาชน (Citizen Report) ด้วย



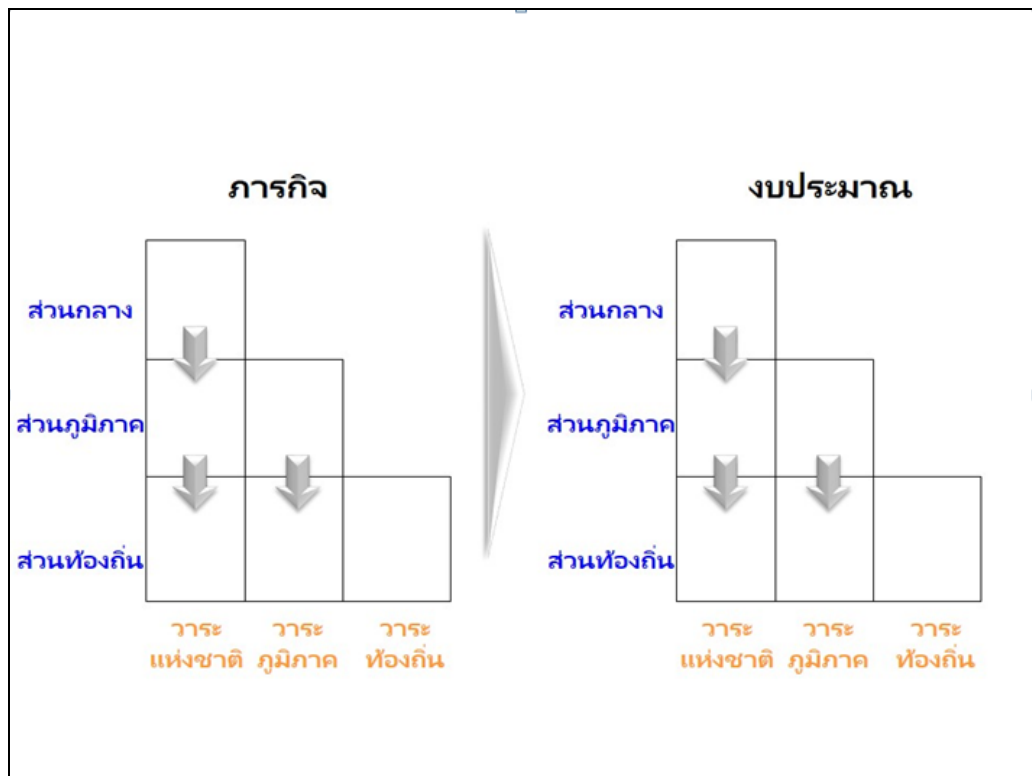
ภาพที่ ๔๗ : การบริหารจัดการงบประมาณแบบองค์กรรวม

ในการบริหารจัดการงบประมาณในองค์กรรวมจะมีกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ รัฐบาล สำนักงบประมาณของรัฐบาล (Parliamentary Budget Organization : PBO) และประชาชน

การบริหารจัดการเงินและทรัพยากรแบบใหม่จะต้องยึดภารกิจเป็นหลัก รวมทั้งขับเคลื่อนตามวาระในระดับต่าง ๆ ประกอบด้วย

- วาระระดับชาติ (National Agenda) เช่น วาระด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง ด้านสังคม เป็นต้น
- วาระระดับภูมิภาค (Regional Agenda) เช่น วาระของกลุ่มจังหวัดในประเด็นต่าง ๆ อาทิ จังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพังงา ต้องการให้กลุ่มพื้นที่ตนเองเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก หรือพื้นที่ ๓ จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ต้องการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น
- วาระระดับท้องถิ่น (Local Agenda) ซึ่งจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละพื้นที่ท้องถิ่น และชุมชน

เมื่อวาระในการขับเคลื่อนแต่ละระดับเกิดความชัดเจนและมีความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจของภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณตามวาระการขับเคลื่อนระดับต่าง ๆ จะสามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจและงบประมาณ รวมทั้งสะท้อนภาพบูรณาการของภารกิจและงบประมาณที่จะไปตอบโจทย์วิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ



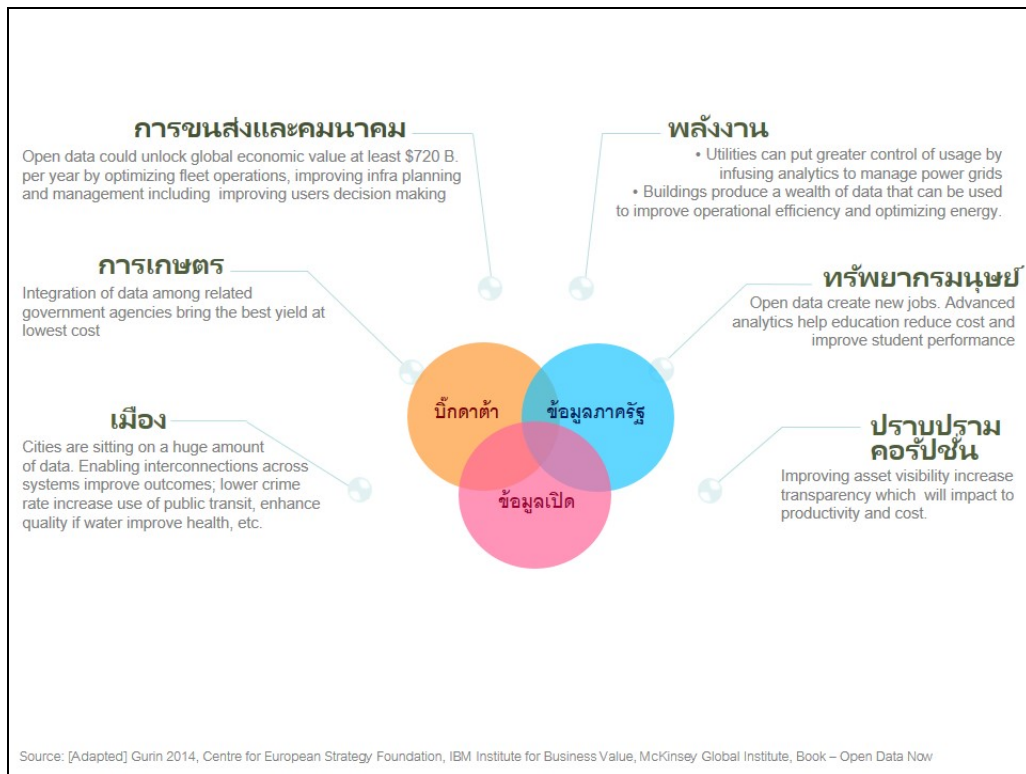
ภาพที่ ๔๘ : การบูรณาการงบประมาณตามวาระการขับเคลื่อนระดับต่าง ๆ

### ระบบราชการแบบไร้รอยต่อ

“ระบบราชการแบบไร้รอยต่อ” เป็นการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศของภาครัฐ โดยการสร้างฐานข้อมูลสารสนเทศขนาดใหญ่ (Big Data) ที่เป็นเอกภาพ บูรณาการ และ ประสานเชื่อมโยง บนดิจิทัลแพลตฟอร์ม เพื่อให้มีการนำข้อมูลสารสนเทศมาประมวลผลผ่านแผนปฏิบัติการและการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Engagement Model)

ซึ่งจะทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์และระดับบริหารจัดการของประเทศ อาทิ

- การตรวจสอบความโปร่งใสของภาครัฐ
- การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน
- การพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์
- การวางแผนทางด้านการเกษตร
- การบริหารจัดการทรัพยากรและพลังงาน
- การเตรียมการเพื่อป้องกันและรับมือภัยพิบัติธรรมชาติ
- การวางแผนทางด้านโลจิสติกส์และการขนส่ง
- การบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (Smart City)



ภาพที่ ๔๙ : ความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศภาครัฐ

การบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศของภาครัฐ เป็นหัวใจสำคัญของการสร้าง “รัฐที่น่าเชื่อถือ” (Credible Government) สร้าง “รัฐบาลที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง” (People-Centered Government) และสร้าง “รัฐบาลที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้” (Open Government) ให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

ที่สำคัญ การบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศของภาครัฐ จะทำให้ภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถประสานเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศซึ่งกันและกัน ใน ๓ ระดับด้วยกัน คือ



**๑) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Government to Government – G to G)**

การสร้างการเชื่อมโยงของข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการข้อมูลข่าวสารและการตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ ในการบริหารจัดการปกติ และในการบริหารจัดการภาวะวิกฤต เช่น กรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ เรื่องแรงงานข้ามชาติ เรื่องการค้ามนุษย์ เรื่องยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งการสร้างการเชื่อมโยงของข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐจะช่วยแก้ไขปัญหาปัจจุบันที่หน่วยงานภาครัฐแต่ละองค์กรดูแลและจัดการข้อมูลสารสนเทศของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ ทำให้การตัดสินใจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน รวมทั้งยังขาดความโปร่งใส ไม่สามารถตรวจสอบได้

**๒) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ (Government to Business – G to B)**

การเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กรธุรกิจต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

**๓) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน (Government to People – G to P)**

การเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐแก่ประชาชนในสังคมให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป กลไกภาครัฐเป็นกลไกที่มีความสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนประเทศ เนื่องจากเป็นกลไกที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพระดับสูง ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพยากร เครือข่ายและอัตรากำลัง จึงเป็นกลไกที่มีสถานะเป็นเสมือน “คานงัด” ในการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคตที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้น การดำเนินการตามวาระการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐทั้ง ๖ ประการดังกล่าวมานี้ จะช่วยให้กลไกภาครัฐสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง พร้อมกับความมั่นคง มั่นคั่งและยั่งยืนอย่างแท้จริงได้เป็นผลสำเร็จต่อไป

ภาคผนวก

## คณะกรรมการวิสามัญ จัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย

๑. นายสุวิทย์ เมษินทรีย์	ประธานกรรมการ
๒. นางจุรี วิจิตรวาทการ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายมนูญ ศิริวรรณ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมการ
๕. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๖. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	เลขาธิการคณะกรรมการ
๗. นายเข้มแข็ง สุคนธ์สิงห์	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
๘. นายกอบศักดิ์ ชุติกุล	กรรมการ
๙. นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์	กรรมการ
๑๐. นางพรรณสิรี อมาตยกุล	กรรมการ
๑๑. นายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	กรรมการ
๑๒. นางสาวอรทัย ก๊กผล	กรรมการ

---