



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION

Engage • Analyze • Inform

มิถุนายน 2557

3 ข้อเสนอในการเดินทาง



ณ เวลาที่หลายฝ่ายต่างออกมาพูด ออกมาเรียกร้องถึงข้อเสนอที่ควรต้องทำมากมาย ทั้งเรื่อง กระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเรื่องปฏิรูป ซึ่งสถานการณ์ไม่ต่างจากช่วงที่มี กระแสปฏิรูปที่มีการยื่นข้อเสนอมากมายจากหลายฝ่าย ทั้งจากฝ่ายราชการ และเอกชน เช่น กระทรวงการคลังเสนอ 13 มาตรการปฏิรูปภาษี 7 องค์การเอกชนเสนอ 7 มาตรการปฏิรูปเศรษฐกิจ บวกกับ อีก 8 ข้อเสนอองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน และยังมีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางบก ทางน้ำทางอากาศ ยังไม่รวมข้อเสนอเกี่ยวกับปฏิรูปที่สมาชิกรัฐสภาเคยเสนอ 21 มติการปฏิรูป ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เสนอ 24 เรื่อง 94 ข้อเสนอ

ซึ่งต้องเลือกให้ดีว่าจะทำอะไรและจัดลำดับว่าจะอะไรควรทำก่อนหรือทำทีหลัง ด้วย 2 เหตุผลด้วยกัน

หนึ่งคือภาครัฐเองมีความสามารถในการจัดการที่จำกัด เป็นสิ่งที่ต้องยอมรับว่าอายุของรัฐบาลที่ผ่านมา ไม่ค่อยยืนยาวนัก แกมรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกเปลี่ยนบ่อยครั้ง ในระดับปฏิบัติการก็มีข้อจำกัด อีกมากมาย เห็นได้จากหลายโครงการขนาดใหญ่ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็น mega project มูลค่า 1.6 ล้านล้านบาท ถูกเสนอเป็นแผนสำหรับปี 2548-2555 ซึ่งยังไม่ทันได้เริ่มต้น แต่ก็ไม่ได้ถูกสานต่อ หรือ โครงการไทย เข้มแข็งมูลค่ารวม 1.43 ล้านล้านบาท (SP2) จนถึงปัจจุบันก็ไม่สามารถทำงานเสร็จสิ้น

สองคือ “ช่วงเวลาฮันนีมูน” (Honeymoon Period) นั้นมีไม่นาน และความชอบธรรมและคะแนนนิยมที่มีจำกัดอยู่เสมอ ตัวอย่างมีให้เห็นอยู่แล้วจากช่วงวิกฤติต้มยำกุ้ง เพื่อแลกกับเงินกู้ที่จะนำมาแก้ไขวิกฤติ เราต้องเซ็นหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดย IMF ได้ระบุเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจลงใน LOI ด้วย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ใช่เรื่องเลวร้าย แต่ก็ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเร่งทำในช่วงนั้นเพราะไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติในปี 2540 ประกอบกับเป็นช่วงวิกฤติที่อารมณ์ความรู้สึกของคนค่อนข้างอ่อนไหวอยู่แล้ว พอผสมกับกระแสเรื่องขายชาติจึงทำให้เกิดการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และลามมาจนถึงการต่อต้านมาตรการและนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่จะช่วยแก้วิกฤติ และเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายต่างๆ ดังนั้น การสร้างโมเมนตัมที่ดีจะช่วยลดกระแสต่อต้าน และช่วยสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นได้

ดังนั้น เราจึงขอเสนอว่าเพื่อให้ประเทศเดินหน้าได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน เราต้องทำ 3 สิ่งคือ ทำน้อย ทำจริง และทำให้ยั่งยืน

1. ทำน้อยเท่าที่จำเป็น ซึ่งได้แก่เรื่องที่จะตอบโจทย์ที่เป็นสาเหตุหรือผลของความขัดแย้ง คือเรื่องการใช้ อำนาจโดยมิชอบ คอร์รัปชัน และความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม และที่สำคัญ คือต้องเร่งฟื้นฟูความเชื่อมั่นจาก ต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังควรคิดในแง่ของระยะเวลาที่ใช้ในการจัดการว่าจะอะไรสามารถจัดการได้ในระยะ สั้น หรืออะไรที่เป็นเรื่องระยะยาว ด้วยวิธีนี้จะทำให้แบ่งเรื่องที่ต้องทำออกเป็น 4 หัวข้อ คือ สิ่งที่ต้องทำ ตอนนี้ (Do Now) คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และจัดการได้ในระยะสั้น เช่น การเร่งรัดโครงการที่

หยุดชะงัก และฟื้นฟูความเชื่อมั่นนักลงทุน/นักท่องเที่ยว และ**สิ่งที่ต้องทำต่อ (Do Next)** คือการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ เช่น ระบบสวัสดิการสังคม การดำเนินคดีคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการโดยไม่เลือกปฏิบัติ ที่เหลือคือ**สิ่งที่ควรทำเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย (Do Opportunistically)** ที่สามารถจัดการได้ในระยะสั้น แต่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และ**ที่เป็นเรื่องระยะยาว (Do Later)** ที่อาจจะไม่โยงกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยตรง เช่น ปฏิรูปการศึกษา เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น (ดูตารางที่ 1 และอ่านรายละเอียดส่วนที่ 1 หน้า 5)

2. ต้องทำจริง สิ่งที่จะทำให้เกิดผลจริง คือการปรับปรุงกระบวนการทำงานต่างๆ ซึ่งหนึ่งในเรื่องที่สำคัญ คือการทำให้ KPI ที่ใช้ในภาครัฐนั้น “ศักดิ์สิทธิ์” จริงๆ ไม่ใช่ “สักแต่ว่าทำ” ซึ่งควรปรับปรุงกระบวนการด้าน KPI ใน 4 เรื่องได้แก่ 1. KPI ต้องวัดที่ผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ 2. ต้องมี KPI น้อยๆ กระจุกไม่เกิน 5 ตัวชี้วัด 3. ต้องระบุผู้รับผิดชอบเป็นรายบุคคลไม่ใช่เพียงหน่วยงาน และ 4. ต้องใช้ผลประเมินจาก KPI ไปใช้จัดสรรงบประมาณ ถ้ากระบวนการ KPI ขาดประสิทธิภาพแล้วเราจะทราบได้อย่างไรว่าเราได้อะไรกลับมาจากงบประมาณที่แต่ละกระทรวงในแต่ละปี (ดูรายละเอียดส่วนที่ 2 หน้า 7)

3. ต้องทำให้ยั่งยืน การปฏิรูปถูกยกเลิกได้เสมอ ถ้ามีการเปลี่ยนรัฐบาล แต่การเปิดเผยข้อมูลให้โปร่งใสลดโอกาสในการคอร์รัปชัน และยังทำให้เกิดความยั่งยืนเพราะข้อมูลใดๆ ที่มีการเปิดเผยแล้วจะไม่ถูกปิดได้ง่ายนัก แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ตาม ควรมีการเปิดเผยข้อมูล ด้วย 2 วิธีด้วยกัน หนึ่งคือการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการเปิดเผยข้อมูลหน่วยงานรัฐ โดยแก้ไขพรบ.ข้อมูลข่าวสารให้เปิดเผยข้อมูลอย่างไม่มีเงื่อนไข สองคือใช้ 2% ของงบประมาณโครงการขนาดใหญ่เพื่อจัดทำฐานข้อมูลโครงการ และนำไปใช้ในการติดตามประเมินผล (ดูรายละเอียดส่วนที่ 3 หน้า 9)

ตารางที่ 1 กรอบการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ

		ความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง	
		มาก	น้อย
ระยะเวลา ที่ชั้น การจัดการ	สั้น	<p>1. สิ่งที่ต้องทำตอนนี้ (Do Now)</p> <ul style="list-style-type: none"> เร่งสานต่อโครงการหยุดชะงัก (จ่ายหนี้จำนำข้าว, เร่งรัดการเบิกจ่าย อนุมัติงบประมาณสำหรับปีหน้า) เน้นตรวจสอบโปร่งใส (เช่น ตรวจสอบการใช้งบประมาณโครงการสำคัญๆ ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจโดยไม่เลือกปฏิบัติ) ลดความสิ้นเปลืองงบประมาณ (เช่น ตัดโครงการที่ไม่จำเป็น 10 โครงการ) ฟื้นฟูความเชื่อมั่นจากทั้งรัฐบาล นักธุรกิจ นักลงทุน นักท่องเที่ยวต่างประเทศการลงทุนและการท่องเที่ยว (BOI เร่งอนุมัติโครงการที่มีการยื่นขอให้เสร็จภายใน 30 วัน, ฟื้นฟูความเชื่อมั่นนักท่องเที่ยว) 	<p>3. สิ่งที่ต้องทำ เมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย (Do Opportunistically)</p> <ul style="list-style-type: none"> ลดอุดหนุนราคาโดยตั้งราคาที่เป็นธรรมสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เร่งเจรจาข้อตกลงเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
	ยาว	<p>2. สิ่งที่ต้องทำต่อ (Do Next)</p> <ul style="list-style-type: none"> เร่งสานต่อโครงการหยุดชะงัก (เช่น โครงการบริหารจัดการน้ำ ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน) ลดความสิ้นเปลืองงบประมาณ (จำกัดงบประมาณโครงการประชานิยม) เน้นตรวจสอบโปร่งใส (ดำเนินคดีคอร์รัปชัน นักการเมือง/ข้าราชการ โดยไม่เลือกปฏิบัติ) ลดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม (ปฏิรูปการกระจายอำนาจ จัดสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงแทนโครงการประชานิยม) ปรับปรุงกระบวนการการใช้ KPI ให้เน้นผลลัพธ์ มีน้อยๆ ใส่ชื่อผู้รับผิดชอบ และโยงกับการจัดสรรงบประมาณ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น แก่พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ใช้ 2%ของงบโครงการในการทำฐานข้อมูล 	<p>4. สิ่งที่ต้องทำในระยะยาว (Do Later)</p> <ul style="list-style-type: none"> เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน เพิ่มธรรมาภิบาลของการบริหารงานองค์กรอิสระ ให้เปิดเผยข้อมูล จัดรายงานประจำปี ปฏิรูปการศึกษาให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ปรับบทบาทภาครัฐ ลดกฎระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็น และลดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

1

ทำน้อยเท่าที่จำเป็น

ต้องเลือก และจัดลำดับความสำคัญเรื่องที่ต้องทำ โดยพิจารณาจาก 2 มิติที่สำคัญ มิติที่หนึ่งคือ ดูว่ามีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด และระยะเวลาที่ใช้ในการแก้ปัญหา ด้วยวิธีนี้จะทำให้เราสามารถแบ่งสิ่งที่ต้องทำออกเป็น 4 ประเภทตามที่แสดงในตารางที่ 1

สิ่งที่ต้องทำตอนนี้ (Do Now)

สิ่งที่ต้องเร่งทำเป็นอันดับแรก ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน และแก้ไขได้ในระยะสั้น ซึ่งอาจจะเปรียบได้กับ แผนการ 100 วันแรกของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ต้องประกาศเมื่อรับตำแหน่ง และมีการประเมินผลหลังจากครบกำหนด การแก้ปัญหาควรเริ่มจากการเร่งดำเนินโครงการที่หยุดชะงัก และสุดท้ายคือเรื่องฟื้นฟูความเชื่อมั่นของต่างชาติ

- **จ่ายหนี้ชานา เคลียร์บัญชีจำนำข้าว** เร่งระบายข้าวในสต็อก โครงการรับจำนำข้าวปี 2556/2557 ที่ยังค้างจ่ายอีก 9 หมื่นล้านบาท จำนวนชานา 8 แสนคน
- **เร่งกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณปี 2557** จากปัจจุบันเบิกจ่ายไปเพียง 1 ใน 3 ของเป้าหมายที่วางไว้ โดยเฉพาะงบลงทุนปีงบประมาณ 2557 ยังต่ำกว่าเป้าหมายอยู่ 9% และอนุมัติงบประมาณประจำปี 2558 ให้ทันใช้ตามกำหนด
- **ทำการตรวจสอบ (Audit) อย่างละเอียด ครบถ้วน** หน่วยงานหรือโครงการสำคัญๆ ของรัฐ รวมถึงรัฐวิสาหกิจ โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อเป็นการปกปิดเรื่องความโปร่งใส
- **เรื่องฟื้นฟูความเชื่อมั่นของต่างชาติ** ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล นักธุรกิจ นักลงทุน หรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะประเทศที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับไทยในมิติต่าง ๆ เช่น ตลาดส่งออก (อันดับหนึ่ง จีน+ฮ่องกง 18%ของมูลค่าส่งออก 5 ปีที่ผ่านมา) แหล่งเงินลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ (ญี่ปุ่น 38%ของเงินลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศสุทธิ) และรายได้จากนักท่องเที่ยว (จีน+ฮ่องกง 11%ของรายได้จากนักท่องเที่ยวทั้งหมด) ส่วนสหรัฐอเมริกามีความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ทางการเมือง รวมถึงต้องเร่งพิจารณาโครงการที่ยื่นขอสิทธิประโยชน์จาก BOI ที่ค้างค้างอยู่ให้แล้วเสร็จใน 3 เดือน เนื่องจากมีโครงการที่รอการอนุมัติอยู่กว่า 700 โครงการ และมีมูลค่าถึง 7.6 แสนล้านบาท

สิ่งที่ต้องทำเป็นลำดับต่อไป (Do Next)

นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่สำคัญในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ที่ต้องใช้ระยะเวลามากขึ้นในการดำเนินการ และสานต่อสิ่งที่ทำอยู่แล้วให้เกิดความต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรอยู่ในแผนปฏิบัติการระยะกลางซึ่งอาจจะมี Timeline ระหว่าง 100-300 วัน ตัวอย่างเช่น

- **รื้อฟื้นโครงการสำคัญที่หยุดชะงักไป โดยเฉพาะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน** เช่น โครงการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรทำแต่ต้องหยุดชะงักเพราะมีปัญหาเรื่องความไว้วางใจ จึงจำเป็นจะต้องเรียกคืนความไว้วางใจด้วยความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการตัดสินใจ
- **วางกรอบวินัยการคลังในการจำกัดงบประมาณโครงการประชานิยมที่เป็นภาระทางการคลัง** บิดเบือนตลาดสูง และใช้งบประมาณต่อหัวสูงหรือมีผู้ได้รับผลประโยชน์ในวงจำกัด ซึ่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีการใช้งบประมาณไปกับโครงการประชานิยมไปมากกว่า 25% ในขณะที่งบลงทุนได้ส่วนแบ่งเฉลี่ยเพียง 18%
- **พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมและทั่วถึง เพื่อมาแทนที่โครงการประชานิยม** โดยต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนแต่ละกลุ่มด้วย เช่น ประกันภัยธรรมชาติสำหรับเกษตรกร ประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบกว่า 20 ล้านคน ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสำหรับชุมชนเมืองใกล้สถานประกอบการ
- **เร่งดำเนินคดีคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงให้แล้วเสร็จโดยไม่เลือกปฏิบัติ** ติดตามผลการดำเนินการตาม KPI ในการต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น อันดับของ corruption perception index ที่ดีขึ้น จำนวนคดีคอร์รัปชันที่ตัดสินเสร็จสิ้นในแต่ละปี เป็นต้น
- **ปฏิรูปการกระจายอำนาจ** ซึ่งจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งได้ ในกรณีที่คนในท้องถิ่นไม่พอใจกับผลงานของรัฐบาล ก็สามารถไปผลักดันเรื่องที่ต้องการในระดับท้องถิ่นได้ แต่การกระจายอำนาจยังไม่ค่อยมีความก้าวหน้า กว่าสิบปีที่มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับให้อำนาจ (autonomy) ในการจัดสรรงบประมาณของตัวเองไม่ถึงครึ่งคิดเป็นเพียง 41% เท่านั้นจากข้อมูลปี 2554
- **ปรับปรุงกระบวนการการใช้ KPI ใน 4 เรื่องด้วยกัน** คือ วัดผลลัพธ์แทนที่จะเป็นกระบวนการ ลดตัวชี้วัดรายการกระทรวงให้เหลือไม่เกิน 5 ตัวชี้วัด ระบุตัวผู้รับผิดชอบเป็นรายบุคคล และเชื่อมโยงผลประเมินตามตัวชี้วัด กับการจัดสรรงบประมาณ
- **เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** เช่น แก่พรบ.ข้อมูลข่าวสารให้เปิดเผยโดยไม่มีเงื่อนไข สำหรับโครงการขนาด 1 พันล้านบาทขึ้นไป ควรใช้ 2% ของงบโครงการในการทำฐานข้อมูลเพื่อการประเมินผลและเผยแพร่ต่อสาธารณชน

สิ่งที่ควรทำเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย (Do Opportunistically)

หลายอย่างก็เป็นเรื่องที่สามารถทำให้สำเร็จได้เร็ว แต่อาจจะไม่ได้มีส่วนช่วยแก้ไขความขัดแย้ง ในขณะที่เดียวกันก็ยังสามารถเป็นการใช้คะแนนนิยมและความชอบธรรมที่มีจำกัดใน “ช่วงฮันนิมูน” จึงควรพิจารณาทำก็ต่อเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย โดยเฉพาะเรื่องที่จะนำไปสู่ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันอาจจะต้องมีถกเถียงกันอย่างสาธารณะ มีการทำประชามติ หรือประชาพิจารณ์

- ยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงาน โดยตั้งราคาที่เป็นธรรมและสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง¹ การอุดหนุนราคา LPG กับราคาน้ำมันดีเซล นั้นใช้เงิน (จากกองทุนน้ำมันรวมกับภาษีสรรพสามิตที่หายไป) ไปมากกว่า 5 แสนล้านบาทใน 5 ปีที่ผ่านมา และยังเป็นการบิดเบือนให้เกิดการใช้พลังงานผิดประเภท และใช้พลังงานอย่างสิ้นเปลือง ทำให้ไทยกลายเป็นประเทศที่ใช้พลังงานสิ้นเปลืองเป็นอันดับ 168 จาก 199 ประเทศ
- เร่งจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อบรรเทาปัญหาที่จะตามมาจากรางงานต่างตัวผิดกฎหมาย และในขณะเดียวกันนักลงทุนยังคงได้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกจากฝั่งไทย

สิ่งที่เป็นเรื่องระยะยาว (Do Later)

สุดท้ายเป็นภารกิจที่ต้องใช้เวลาเป็นปี เป็นโครงการระยะยาว เน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างประเทศโดยที่อาจจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งโดยตรง แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำ และหลายเรื่องอาจจะต้องกินเวลานานกว่าอายุรัฐบาล แต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเริ่มทำ

- เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาในระบบทวิภาคีทั้งการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา และสายสามัญ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจด้านมาตรการภาษีให้กับเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการศึกษาดังกล่าว
- เพิ่มธรรมาภิบาลของการบริหารงานองค์กรอิสระ เช่น ปปช. กกต. และ สตง. ให้เปิดเผยข้อมูล จัดรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานอย่างไม่ล่าช้า เปิดเผยแพร่ทรัพย์สิน
- มุ่งลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส โดยการให้การศึกษาระดับสูงและบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม
- ปรับบทบาทภาครัฐ ทั้งในแง่งบประมาณ และการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ การลดบทบาทรัฐจะช่วยให้เศรษฐกิจยังสามารถเดินได้ ถึงแม้ในยามที่ภาครัฐอยู่ในสภาวะชะงักงัน และยังเป็นการลดปัญหาคอร์รัปชันได้ เพราะรัฐบาลมีบทบาทสูงในระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่คนคิด เกือบ 1 ใน 4 ของการลงทุนโดยรวมเป็นการลงทุนโดยภาครัฐ 1 ใน 3 ของสินเชื่อในระบบปล่อยโดยธนาคารของรัฐ เกือบครึ่งของสินค้าที่คนทั่วไปบริโภค² เป็นสินค้าควบคุม นอกจากนี้ยังควรลดภาระจากกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ขั้นตอนการขออนุญาตยิ่งมาก การคอร์รัปชันก็ยิ่งมาก สุดท้ายคือลดการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเองของหน่วยงานรัฐ เช่น มีอย่างน้อย 9 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลช่วยเหลือเอสเอ็มอี เป็นต้น

¹ แนวทางการปฏิรูปพลังงานอย่างยั่งยืน สามารถติดตามได้จากข้อเสนอของกลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน www.energyreform.in.th

² สินค้าที่คนทั่วไปบริโภคคิดจากสินค้าในตะกร้าการบริโภคที่นำมาใช้คำนวณเงินเฟ้อ

2

ทำจริง และให้เกิดผลได้จริง

การจะทำอะไรให้เกิดผลได้จริง ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการภาครัฐในหลายเรื่อง ทั้งการปรับปรุงขั้นตอนการทำงานที่ยุงยาก ซ้ำซ้อน อย่างที่ได้กล่าวถึงในช่วงที่ 1 รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ³ แต่จะขอเน้นไปที่การปรับปรุงตัวชี้วัด (KPI) เพื่อให้ KPI นั้นได้ทำหน้าที่ของมันในฐานะเครื่องมือในการประเมินผล ซึ่งจะช่วยให้ KPI มีความ “ศักดิ์สิทธิ์” ไม่ใช่ “สักแต่ว่าทำ” จึงขอเสนอวิธีการปรับปรุง KPI ใน 4 เรื่องด้วยกัน

- 1. KPI วัดที่ผลลัพธ์ ไม่ใช่ กระบวนการ** เพื่อให้แน่ใจว่าสิ่งที่ทำนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการจริงๆ ไม่เช่นนั้นจะทราบได้อย่างไร ว่าสิ่งที่คิดสรรมาแล้วว่าจะทำนั้นทำสำเร็จหรือไม่ และเกิดผลจริง ๆ หรือไม่ นอกจากนี้ผลลัพธ์จะเป็นสิ่งที่คนสามารถเห็นตรงกันได้ง่ายกว่า
- 2. KPI ควรมีน้อยตัว ไม่ใช่ มาก KPI** ระดับกระทรวงควรมีไม่เกิน 5 ตัวชี้วัด จากการศึกษาของ World Bank⁴ ระบุว่าจำนวน KPI ของหน่วยงานรัฐ เฉพาะระดับกระทรวงและกรมนั้นมีมากกว่า 3,000 ตัว นอกจากนี้ยังมีอีกอย่างน้อย 2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำและประเมินผล KPI คือสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานประมาณ แถม KPI ของทั้งสองหน่วยงานยังแตกต่างกันอีกด้วย
- 3. ระบุผู้รับผิดชอบรายบุคคล ไม่ใช่ หน่วยงาน จะช่วยสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ดีขึ้น** ที่ผ่านมามักจะระบุเป็นชื่อหน่วยงาน เช่น สำนักนายกฯ หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบอกไม่ได้ว่าใครคือผู้รับผิดชอบจริงๆ
- 4. ต้องเชื่อมโยงกลับมาที่การจัดสรรงบประมาณ** ที่ผ่านมากการประเมินผลงานด้วย KPI ยังไม่ถูกนำมาใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ สังเกตได้จากสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ ใน 10 ปีที่ผ่านมาแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก

ทุกวันนี้ตัวชี้วัดของบางหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่มีคุณสมบัติข้างต้น ตัวอย่างเช่นกระทรวงศึกษา ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่สำคัญที่สุดในการให้การศึกษาที่มีคุณภาพกับเด็กและเยาวชน และเป็นกระทรวงที่ได้งบประมาณมากที่สุด เราคาดหวังว่ากระทรวงศึกษาจะใช้งบประมาณปีละ 4.8 แสนล้านบาทไปกับอะไรบ้าง? เมื่อเราดูจากตัวชี้วัดของกระทรวงศึกษาธิการตามเอกสารงบประมาณมีมากถึง 33 ตัว และไม่มีการระบุน้ำหนักของแต่ละตัวชี้วัดไว้ ปรากฏว่ามีตัวชี้วัดที่สะท้อนผลลัพธ์เรื่องคุณภาพการศึกษา เช่น คะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาหลักระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากการทดสอบระดับชาติ (O-Net) ที่เพิ่มขึ้นในแต่

³ ดูรายละเอียดได้จากรายงาน “10 ปีงบประมาณไทย: เราได้อะไร ของสถาบันอนาคตไทยศึกษา”

http://www.thailandff.org/th/reports/detail.php?ID=176&SECTION_ID=12

⁴ World Bank (2011), Implementing Results Based Management in Thailand.

ละปี แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีตัวชี้วัดที่มุ่งวัดที่กระบวนการอย่าง “จำนวนนักเรียนนักศึกษา ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ที่เข้ารับการพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษและหรือภาษาของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน” หรือ “ร้อยละของนักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับ การปลูกฝังจิตสำนึก และค่านิยม ให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต” เป็นต้น การมีตัวชี้วัดเป็นจำนวนของผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น จำนวนผู้ที่เข้ารับการอบรมภาษาอังกฤษนั้น เป็นการวัดที่ระดับกระบวนการเท่านั้น และยังสามารถบรรลุเป้าหมายได้ง่าย แต่ไม่ได้สะท้อนถึงผลลัพธ์ที่ควรได้รับว่าผู้ที่เข้าอบรมนั้นได้พัฒนาทักษะ ภาษาอังกฤษจริงหรือไม่

ตารางที่ 2 เราได้อะไรจากงบประมาณ 4.8 แสนล้านบาท ของกระทรวงศึกษาธิการ?

ตัวชี้วัดของกระทรวงศึกษาธิการ

คุณสมบัติของตัวชี้วัด	สิ่งที่เกิดขึ้นจริงของตัวชี้วัดกระทรวงศึกษาธิการ
1. วัดที่ผลลัพธ์	✘ มีอย่างน้อย 9 ตัวชี้วัดที่เป็นการวัดกระบวนการ
2. KPI ควรมีน้อยตัว	✘ มี KPI ทั้งหมด 33 ตัว
3. ระบุผู้รับผิดชอบรายบุคคล	✘ มีแต่หน่วยงานรับผิดชอบในระดับกระทรวง ไม่มีแม้แต่การระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับกรม
4. ต้องเชื่อมโยงกลับมาที่การจัดสรรงบประมาณ	✘ งบประมาณกระทรวงศึกษาเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าในรอบ 10 ปี และสัดส่วนงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับต่อ งบประมาณทั้งหมดแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

ที่มา: เอกสารงบประมาณปี 2557

3

ทำอย่างไรยืน โดยการเปิดเผยข้อมูล

สิ่งสำคัญที่คนมักจะมองข้ามไป คือการเปิดเผยข้อมูล เพราะการเปิดเผยข้อมูลจะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปเกิดขึ้นจริงได้ และมีความยั่งยืน การปฏิรูปถูกยกเลิกได้เสมอ ถ้ามีการเปลี่ยนรัฐบาล แต่การเปิดเผยข้อมูลให้โปร่งใส ลดโอกาสในการคอร์รัปชัน และยังทำให้เกิดความยั่งยืนเพราะข้อมูลใดๆ ที่มีการเปิดเผยแล้วจะไม่ถูกปิดได้ง่ายๆ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ตาม

ขอยกตัวอย่างที่เกิดจากวิกฤติปี 2540 ในตอนนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศไปในการปกป้องค่าเงินบาทโดยการขายอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า จนแทบไม่เหลือเงินทุนสำรอง ทำให้ประเทศอยู่ในภาวะเปราะบาง แต่ในปัจจุบันเหตุการณ์เช่นนั้นมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเงินทุนสำรองระหว่างประเทศรายสัปดาห์ และยังเผยแพร่ข้อมูลการซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนล่วงหน้า จากที่ไม่เคยเผยแพร่มาก่อนอีกด้วย ช่วยให้คนสามารถติดตามการบริหารจัดการเงินทุนสำรองได้ง่าย และมีส่วนไม่มากนักน้อยทำให้การบริหารจัดการเงินทุนสำรองเป็นไปอย่างระมัดระวังมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการเปิดเผยข้อมูล เราจึงขอเสนอ 2 วิธีการในการเปิดเผยข้อมูลดังนี้

เปลี่ยนบรรทัดฐานของการเปิดเผยข้อมูล โดยการแก้ไขพรบ.ข้อมูลข่าวสาร ให้หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างไม่มีเงื่อนไข ปัจจุบันประชาชนที่ต้องการข้อมูลของหน่วยงานรัฐต้องทำจดหมายอธิบายเหตุผลว่าจะนำข้อมูลไปทำอะไร สิ่งที่ดีควรจะเป็นคือหน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมด และแจ้งกับประชาชนว่าข้อมูลที่จำเป็นต้องปิดอยู่นั้นเพราะอะไร เพราะประชาชนที่เสียภาษีเองก็เลือกไม่ได้ว่าจะเสียภาษีให้กับโครงการไหน หรือไม่เสียให้กับโครงการไหน ดังนั้นข้อมูลของทุกโครงการก็ต้องถูกเปิดเผยทั้งหมดเช่นกัน

ใช้สูตร 2/98 เพื่อแบ่งงบไปทำฐานข้อมูลโครงการ สำหรับโครงการใหญ่ๆ ที่มีมูลค่าเกิน 1 พันล้านบาท จัดสรรเงิน 2% ของงบประมาณสำหรับการทำฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่แบบทันที (Real-Time) ต่อสาธารณะ ซึ่งจะดีกว่าการไปจ้างบริษัทที่ปรึกษาประเมินผล ด้วย 3 เหตุผล หนึ่งคือเร็วกว่า ถ้าพบปัญหาที่จะสามารถแก้ได้ ถ้าวอนนักภาพถึงโครงการจำนำข้าวที่น่าจะเสียหายน้อยกว่านี้ถ้ามีการเปิดเผยข้อมูลเร็วกว่านี้ สองคือถูกกว่า เพราะมีนักวิชาการนักวิจัยที่ต้องการนำข้อมูลไปวิเคราะห์อยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ไม่ต้องจ้างเป็นพิเศษก็ได้ และสามคือไม่มีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ระหว่างผู้ประเมินที่เป็นลูกจ้าง กับหน่วยงานที่เป็นนายจ้าง

ถ้าเรานึกว่าโครงการมูลค่าพันล้านจะต้องใช้เงินทำข้อมูลราว 20 ล้านอาจจะรู้สึกว่ามันแพง แต่ถ้ามองว่าเป็นการใช้เงิน 2% เพื่อให้แน่ใจ อีก 98% จะบรรลุผลก็ถือว่าเป็น 2% ที่คุ้มค่ามาก ๆ

คณะผู้วิจัย

เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ ประธานกรรมการบริหารสถาบันอนาคตไทยศึกษา และ Managing Partner บริษัท ดี แอทไวเซอร์ จำกัด เคยร่วมงานกับบริษัท McKinsey ธนาคารโลก กระทรวงการคลัง และเครือข่ายธนาคารไทยพาณิชย์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (เกียรตินิยมสูงสุด) จาก Swarthmore College ปริญญาโทและปริญญาเอกด้านเศรษฐศาสตร์จาก Yale University

ศิริกัญญา ตันสกุล นักวิจัยอาวุโส สถาบันอนาคตไทยศึกษา มีประสบการณ์ดำเนินงานวิจัยนโยบายเศรษฐกิจกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระดับปริญญาโท สาขา Economics, Markets, and Organization จาก Toulouse School of Economics

เกี่ยวกับสถาบันอนาคตไทยศึกษา



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
**THAILAND FUTURE
FOUNDATION**

สถาบันอนาคตไทยศึกษา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิไม่แสวงหากำไร ก่อตั้งโดยความตั้งใจของกลุ่มนักธุรกิจ นักวิชาการและผู้นำความคิดจากหลายสาขาที่มีความห่วงใยอนาคตของประเทศไทย เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัยและนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีนัยสำคัญต่อภาคธุรกิจสังคมโดยรวม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนเพื่อสร้างเครือข่ายนักคิดทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

โทร. 02 264 5481-3 โทรสาร 02 264 5480

อีเมล network@thailandff.org

www.thailandfuturefoundation.org

การยืมผลงานของสถาบันฯ

- ผลงาน เอกสารเผยแพร่ทุกชิ้นของสถาบันอนาคตไทยศึกษาสงวนลิขสิทธิ์ภายใต้สัญญาอนุญาตหรือที่ฟคอมมอนส์แบบ แสดงที่มา-ไม่ใช้เพื่อการค้า-ไม่ดัดแปลง 3.0 ประเทศไทย (CC BY-NC-ND 3.0)
- ไม่แก้ไขเนื้อหาใดๆ จากเว็บสถาบันอนาคตไทยศึกษาที่นำไปเผยแพร่ ยกเว้นเพื่อสะท้อนความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับเวลา สถานที่ และแนวบรรณาธิการ เช่น คุณอาจแก้คำว่า “เมื่อวาน” เป็น “เมื่อสัปดาห์ก่อน” และ “ขอนแก่น” เป็น “ที่นี่”
- ท่านจะต้องอ้างอิงแหล่งที่มาจากสถาบันอนาคตไทยศึกษาสำหรับทุกผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ที่นำไปเผยแพร่ เช่น “ที่มา: สถาบันอนาคตไทยศึกษา” หรือ “Source: www.thailandfuturefoundation.org”
- ท่านไม่สามารถนำผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ไปเผยแพร่เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า กรณีเผยแพร่ผลงานของสถาบันฯ ทางออนไลน์ ท่านจะต้องลิงก์กลับมายาเว็บไซต์ของสถาบันฯ www.thailandfuturefoundation.org และรักษาเนื้อหาทั้งหมดของลิงก์สถาบันฯ ไว้
- หากมีคำถามเกี่ยวกับการยืมผลงานสถาบันฯไปใช้ กรุณาติดต่อที่สถาบันอนาคตไทยศึกษา ได้โดยตรงที่ network@thailandff.org