



ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/ ๔๔๕๑

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

กรกฎาคม ๒๕๕๘

สวค. ๑๘๖

วันที่ ๕ ก.ค. ๕๘

เวลา ๑๑.๓๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส16210

รับที่ : ส13895/58

วันที่ : 08 ก.ค. 58 เวลา : 10:30

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลที่ต้องปฏิรูป

๑.๑ การพัฒนาของประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะคำนึงถึงแต่ประโยชน์เฉพาะในช่วงสมัยรัฐบาลนั้น ๆ มากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายในการพัฒนาประเทศจึงมักเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว ๑๑ ฉบับ แต่ที่ผ่านมามีฝ่ายการเมืองมักเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะจำนวนกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกินกว่ากึ่งหนึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง

๑.๒ ประเทศไทยมีแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์ที่หลากหลายและกระจัดกระจายไปตามแต่ละกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานต่างจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ระยะต่าง ๆ เป็นของตัวเอง และเป็นเอกเทศจากแผนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการมีกรอบแผนอุดมศึกษา ระยะ ๑๕ ปี กระทรวงพลังงานมีแผนพัฒนาพลังงาน มากกว่า ๑ แผน ได้แก่ แผนพัฒนาพลังงานทดแทน ๑๕ ปี แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ๒๐ ปี กระทรวงอุตสาหกรรมมีแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย ๒๐ ปี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๐ ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีความพยายามที่จะกำหนดแผน ๒๐ ปี แต่ปัจจุบันยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม ฯลฯ การที่หน่วยงานต่าง ๆ มีการจัดทำแผนเพื่อมุ่งพัฒนาเฉพาะรายสาขาส่งผลให้แผนพัฒนาเหล่านั้นขาดการบูรณาการเป็นองค์รวม และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศ

แม้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้บูรณาการแผนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน แต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกลับไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่บูรณาการแผนพัฒนาที่สำคัญของประเทศในทุกด้าน

๑.๓ การจัดสรรและการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศของไทยเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน โดยงบประมาณของส่วนราชการได้รับการพิจารณาโดยสำนักงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นหลัก ประกอบกับการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องเพราะผันแปรไปตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล ในขณะที่บลงทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งใช้งบประมาณจํานวนมหาศาลนั้น จะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นหลัก แม้ว่าจะมีสำนักนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สังกัดกระทรวงการคลัง) คอยกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทุกแห่งก็ตาม แต่การพิจารณางบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาแยกส่วนแต่ละรัฐวิสาหกิจ

๑.๔ การกำหนดอนาคตของประเทศไทยที่ผ่านมากระทำโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการแถลงทิศทางนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทิศทางดังกล่าวมักจะเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละชุด ประกอบกับการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทยขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งนี้ ในการดำเนินการที่ผ่านมา แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของประเทศ แต่กลับไม่ใช่ว่ามีส่วนร่วมโดยตรงแต่อย่างใด

๑.๕ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมียุทธศาสตร์ชาติซึ่งยึดวัตถุประสงค์หลักแห่งชาติเป็นแม่บทหลัก เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณ ฯลฯ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ล่าช้ากว่าประเทศในกลุ่มอาเซียน ทั้ง ๆ ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ได้มีการศึกษาและกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยนักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมากกว่า ๕๐ ปี แล้วก็ตาม แต่กลับมิได้นำผลการศึกษาดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปกระบวนการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และเป็นกลไกในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ระยะยาวของประเทศอย่างน้อย ๒๐ ปี ที่สะท้อนความต้องการของชาติและประชาชน และเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาและจัดทำแผนพัฒนากลุ่มภารกิจในแต่ละช่วง โดยการจัดทำเป็นแผนพัฒนาประเทศระยะกลาง (๕ ปี) ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ผลักดันให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ไว้เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้มีความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติควบคู่ไปกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตสามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและทรงพลัง

๒. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูป

การกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศในทุกมิติจะส่งผล ดังนี้

๒.๑ การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน มีความต่อเนื่อง

๒.๒ แผนพัฒนาต่าง ๆ มีการบูรณาการและจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและประชาชน รวมทั้งความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาประเทศในด้านที่สำคัญ

๒.๓ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๒.๔ ทุกภาคส่วนในประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน จะมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชาติ และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถนึกกำลังร่วมกันในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น การมียุทธศาสตร์ชาติที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติและความต้องการของประชาชนเป็นหลักนั้น จะช่วยให้การพัฒนาประเทศในอนาคต นำมาซึ่งความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศ

๓. กรอบเวลาในการปฏิรูป

เพื่อให้การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับแรก เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ควรดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ ให้กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้นภายในรัฐบาลนี้ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และเพื่อให้ประเทศไทยพ้นจาก “กับดัก” ของการเป็นประเทศกำลังพัฒนา และเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ ซึ่งเป็นปีครบรอบ ๑๐๐ ปี ของการมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

๓.๒ ให้ยุทธศาสตร์ชาติมีความสำคัญควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในร่างรัฐธรรมนูญ

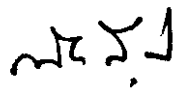
๓.๓ เพื่อเตรียมความพร้อมให้ทันรัฐบาลใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า รัฐมนตรี (ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี) ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการและขั้นตอนการปฏิบัติในการเตรียมการและดำเนินการ โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

(๑) พิจารณาตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) เพื่อดำเนินการศึกษาและจัดเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งตั้งสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) ทำหน้าที่เลขานุการ

(๒) ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มภารกิจต่าง ๆ การศึกษาวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันท์)
ประธานสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๒๙

โทรสาร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๒