

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๑๐๔/ ๕๔๙๙



318
วันที่ 14 ต.ค. 58
เวลา 14.30 น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส17606
รับที่ : ๘19915/58
วันที่ : 14 ต.ค. 58 เวลา : 14:20

สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ครั้งที่ ๒ (The Second APEC Structural Reform Ministerial Meeting) และผลการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค (Economic Committee: EC) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกข้อความด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๐๔/๕๘๐๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

ตามที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอเรื่อง ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ครั้งที่ ๒ (The Second APEC Structural Reform Ministerial Meeting) และผลการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค (Economic Committee: EC) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ ต่อนายกรัฐมนตรี และต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย นั้น

สำนักงานฯ ขอเสนอเรื่องดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่เสนอดังกล่าวนี้นับว่าเข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

๒. เรื่องเดิม

๒.๑ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบติดตามและเข้าร่วมการประชุมในคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค (Economic Committee: EC) และการปฏิรูปโครงสร้าง (APEC Structural Reform) โดยประสานร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่ดูแลรอบแผนงานของ EC และการมีส่วนร่วมของประเทศไทย

๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ครั้งที่ ๒ และอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนเจ้าหน้าที่ไทย และปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรี ในการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ระหว่างวันที่ ๗-๘ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองเซบู ฟิลิปปินส์ และร่วมรับรองเอกสารดังกล่าวโดยไม่มีการลงนาม อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมฯ ติดภารกิจในช่วงเวลาดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้นางปัทมา เรียววิศิษฐ์สกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยและปฏิบัติหน้าที่แทนในการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ระหว่างวันที่ ๗-๘ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองเซบู ฟิลิปปินส์

๓. เหตุผลความจำเป็น

๓.๑ การใช้ประโยชน์และโอกาสของไทยในกลุ่มเอเปคภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปคเพื่อสนับสนุนความร่วมมือของประเทศสมาชิกที่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

โดยเฉพาะช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา คือความร่วมมือเพื่อผลักดันการยกระดับมาตรฐานด้านกฎระเบียบและการบังคับใช้เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดและการพัฒนานวัตกรรม การปรับตัวของภาครัฐให้การบังคับใช้กฎระเบียบทางการค้ามีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาอุปสรรค เอื้ออำนวยให้การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนมีความง่ายและคล่องตัว (EoDB) รวมทั้งการศึกษาถึงแนวทางและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการสนับสนุนให้ SMEs ดำเนินธุรกิจได้ในบรรยากาศที่มีการแข่งขันและมีระดับมาตรฐานในด้านต่างๆ ที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ล่าสุดการดำเนินการภายใต้คณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปคได้เน้นความสำคัญที่จะต้องปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างมีนวัตกรรมให้การขับเคลื่อนให้การพัฒนาที่มีความยั่งยืน

๓.๒ เพื่อเสนอผลการทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ (APEC New Strategy for Structural Reform: ANSSR) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ และกำหนดทิศทางและจุดเน้นสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างของประเทศไทยหลังปี ๒๕๕๘ ต่อไปภายใต้กรอบแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างของเอเปคหลังปี ค.ศ ๒๐๑๕

๔. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักงานฯ จำเป็นต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยรับทราบผลการประชุมที่สำคัญ และพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕. สารสำคัญ

๕.๑ การประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ระหว่างวันที่ ๗-๘ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองเซบู ฟิลิปปินส์ สรุปได้ดังนี้

๕.๑.๑ กรอบการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการเติบโตแบบมีส่วนร่วมผ่านการปฏิรูปโครงสร้าง นำเสนอโดย นาย Marcus Bonturi ผู้อำนวยการ Global Relations Secretariat OECD กล่าวว่า การปฏิรูปโครงสร้างเป็นกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม ที่ผ่านมามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งการพัฒนาศักยภาพ SMEs การยกระดับห่วงโซ่มูลค่าของโลก และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพทั้งทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยี และนวัตกรรม การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน การสนับสนุนการแข่งขัน ซึ่งทิศทางการดำเนินงานในอนาคตของเอเปคเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างควรให้ความสำคัญกับ ๕ ประเด็น ได้แก่ ๑) การปฏิรูปโครงสร้างภาษี เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ๒) นโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการต่อต้านคอร์รัปชันและการส่งเสริมการลงทุน ๓) การสนับสนุน SMEs ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าของโลก ๔) การลดช่องว่างระหว่างเพศ โดยสนับสนุนให้สตรีมีบทบาทในตลาดและตลาดแรงงานมากขึ้น และ ๕) การเพิ่มคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ หลุดพ้นกับดักความยากจน ทั้งนี้การเติบโตทางเศรษฐกิจต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ควรเพิ่มความตระหนักรู้และความเข้าใจอันดีในหมู่สมาชิกเอเปคเพื่อไปสู่การลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน และการปฏิรูปโครงสร้างที่นำไปสู่การเติบโตแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth)

๕.๑.๒ การปฏิรูปกฎระเบียบและความร่วมมือในสาขาบริการ นำเสนอโดย นาย Aaditya Mattoo ผู้จัดการการวิจัย ธนาคารโลก มุ่งเน้น ๕ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ๑) ยังคงมีการกีดกันทางการค้าในภาคบริการแม้ว่าหลายประเทศจะเปิดเสรีทางการค้าฝ่ายเดียวแล้ว ๒) การเจรจาการค้าระหว่างประเทศยังไม่นำไปสู่การเปิดเสรีอย่างแท้จริง ๓) กฎระเบียบที่เคร่งครัดในภาคบริการของแต่ละประเทศเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีด้านบริการ ๔) ประเทศต่างๆ ควรร่วมมือกันด้านกฎระเบียบเพื่อเปิดเสรีอย่างทั่วถึงมากขึ้น และ ๕) ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ถูกกลืนในสังคมด้วย ทั้งนี้ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียมีระดับการปกป้องและกีดกันทางการค้าสาขาบริการสูงที่สุด โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมบริการวิชาชีพ และคมนาคมและการสื่อสาร ซึ่งการเปิดเสรีและการสนับสนุนการแข่งขันยังทำได้

ยาก เนื่องจากขาดศักยภาพภายใน และขาดความร่วมมือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศควร ทบทวนนโยบายการค้าในสาขาบริการและกฎระเบียบภายในให้ชัดเจนและเอื้อต่อการเปิดเสรีและการแข่งขัน กระชับความร่วมมือด้านกฎระเบียบระหว่างประเทศ และให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อกลุ่มด้อยโอกาสหรือ รายได้น้อยที่อาจถูกละเลยในสังคม

๕.๑.๓ การอภิปราย เรื่อง ความท้าทายในการดำเนินการด้านการปฏิรูป โครงสร้าง ผู้แทนเม็กซิโก เวียดนาม และอินโดนีเซีย ได้ร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการปฏิรูปโครงสร้าง โดยเม็กซิโก ได้ดำเนินงานตามวาระการปฏิรูปทางการเงินมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ต่อด้วยการปฏิรูปการศึกษา พลังงาน และแรงงาน และการปฏิรูปการคลังที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมศักยภาพของประเทศ การปฏิรูปในด้านต่างๆ ดังกล่าวได้ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดการสร้างงาน การเพิ่มผลิตภาพในห่วงโซ่มูลค่า มีความโปร่งใสและการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เม็กซิโกยังเผชิญข้อท้าทายในการเพิ่มโอกาสของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการเข้าร่วม ในห่วงโซ่มูลค่าของโลก และการพัฒนาระบบการศึกษา เวียดนาม ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อม เพื่อการหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง ซึ่งต้องดำเนินการปฏิรูปโครงสร้าง ๓ ด้านเป็นอันดับแรก ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ การลงทุนภาครัฐ และภาคการเงิน ทั้งนี้ เวียดนามได้เผชิญข้อท้าทาย อาทิ ค่าใช้จ่ายการประกอบ ธุรกิจที่สูง การจ่ายไฟฟ้าไม่ทั่วถึง การเข้าถึงตลาดต่างประเทศยังจำกัด การทำงานร่วมกันของภาครัฐและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีน้อยไม่สัมฤทธิ์ผล การกระจายผลประโยชน์ทางการค้าการลงทุน และการขาดการ ประเมินผลกระทบด้านต่างๆ เป็นต้น อินโดนีเซีย เผชิญข้อท้าทาย ได้แก่ โครงสร้างทางการเงินที่มีอัตรา ดอกเบี้ยสูง การพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ และขาดแหล่งสนับสนุนเงินทุนระยะยาว นอกจากนี้ ยังเผชิญ ข้อท้าทายในการตอบสนองความต้องการของตลาดโดยเฉพาะตลาดในประเทศ การสร้างความเชื่อมโยง ระหว่างหมู่เกาะทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและเทคโนโลยีที่ยังไม่ครอบคลุมและมีค่าใช้จ่ายสูง โดยเห็น ว่าควรดำเนินการปฏิรูปด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรบุคคล นวัตกรรม ตลาดการเงิน และระบบประกันภัย รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจ และหาแนวทางเพิ่มการส่งออกไปยังต่างประเทศ นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษา ทางธุรกิจเอเปค (ABAC) ได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีเอเปคให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดอุปสรรคทาง การค้าที่มีไข่มุก การทบทวนและปรับกฎระเบียบให้เอื้อต่อวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดเล็ก (MSME) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ การลงทุนระยะหลายปี และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังเห็นว่าการ ดำเนินงานของรัฐบาลโดยเฉพาะเรื่องการออกกฎระเบียบควรเน้นหลักสำคัญ ๕ ประการ คือ ความโปร่งใส ความเรียบง่าย ความสม่ำเสมอคงเส้นคงวา ความเสมอภาคเป็นธรรม และความรวดเร็วในการตัดสินใจ

๕.๑.๔ การนำเสนอและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นภายใต้หัวข้อการปฏิรูป โครงสร้าง ใน ๕ หัวข้อ ดังนี้

๑) การปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการเติบโตแบบมีส่วนร่วม ที่ประชุม เห็นพ้องว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มมากขึ้น ผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วไม่ได้กระจายสู่ภูมิภาคเอเปคและแต่ละเขตเศรษฐกิจ เอเปคอย่างเท่าเทียม โดยสนับสนุนนโยบายเพื่อการพัฒนา ยกระดับตลาด สนับสนุนการค้าและการลงทุน เพิ่มโอกาสการเข้าถึงสินค้า บริการ และตลาดแรงงาน เพิ่มความเชื่อมโยงห่วงโซ่มูลค่าของโลก และปรับตัวสู่ ภาวะปกติหลังเกิดวิกฤต เพื่อการเติบโตที่ครอบคลุมและประชาชนมีส่วนร่วม และเร่งพัฒนากอบนโยบาย เกี่ยวกับวิธีการที่การปฏิรูปโครงสร้างสามารถนำไปสู่การเติบโตอย่างทั่วถึง โดยการคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อย่างครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างที่ริเริ่มโดยคณะกรรมการและคณะทำงานอื่นๆ ของเอเปค

๒) การปฏิรูปโครงสร้างและนวัตกรรม ที่ประชุมตระหนักถึง ความสำคัญของนวัตกรรมในการเพิ่มผลิตภาพและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยนวัตกรรมทั้งในแง่การ ผลิต การออกแบบ การตลาด ล้วนเป็นแหล่งนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมยังเป็นสิ่งจำเป็น

สำหรับเขตเศรษฐกิจที่ต้องการก้าวข้ามจากสถานะรายได้ปานกลางสู่รายได้สูง เพื่อหลีกเลี่ยงการติดกับดักรายได้ปานกลาง โดยการปฏิรูปที่จำเป็นรวมถึง การเปิดตลาดมากขึ้น การเพิ่มการแข่งขันในตลาด การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกำกับดูแล การคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างแรงจูงใจให้บริษัทค้นคว้าและพัฒนานวัตกรรม การเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมต่อการลงทุน

๓) การปฏิรูปโครงสร้างและการบริการ ที่ประชุมรับทราบความสำคัญของภาคบริการในการส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพในสาขาการผลิต และบทบาทที่เพิ่มขึ้นของภาคบริการในการเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมและรายได้การส่งออก ทั้งนี้ประสิทธิภาพและการแข่งขันของภาคบริการจะช่วยเพิ่มสมรรถนะของภาคส่วนอื่นๆ อาทิ เกษตร เหมืองแร่ และการผลิต นอกจากนี้ ยังตระหนักถึงศักยภาพการสร้างงานของภาคบริการ โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจโลกขยายตัวเกณฑ์ต่ำ โดยภาคบริการถือเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญของ MSME ในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพในภาคบริการ การพัฒนานวัตกรรม และการแข่งขันที่สูงขึ้น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเพิ่มผลประโยชน์จากภาคบริการ ดังนั้นการมีส่วนร่วมจากต่างประเทศจะสนับสนุนการเผยแพร่เทคโนโลยีและการบริหารจัดการในตลาด และกระตุ้นการสร้างนวัตกรรม การทำให้ผู้ให้บริการในประเทศปรับตัวเพื่อแข่งขันกับต่างประเทศจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการบริการในประเทศ ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การค้าบริการระหว่างประเทศยังประสบกับอุปสรรคโดยเฉพาะด้านกฎระเบียบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขผ่านการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ที่ประชุมยังได้รับข้อเสนอที่ให้หัวข้อหลักในรายงานนโยบายเศรษฐกิจเอเปคปี ๒๕๕๙ เป็นเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและการบริการ

๔) เครื่องมือสำหรับการปฏิรูปโครงสร้าง ภายใต้กรอบความร่วมมือเอเปคได้มีการหารือเกี่ยวกับเครื่องมือที่จะใช้เพื่อช่วยให้การปฏิรูปโครงสร้างสำเร็จได้ด้วยดี หนึ่งในเครื่องมือที่ได้มีการใช้กันอย่างกว้างขวางในเอเปคคือ แนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดกฎระเบียบ (Good Regulatory Practices: GRP) ประกอบด้วย การมีความโปร่งใส กลไกการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมยังได้ยกย่องการดำเนินงานของเอเปคในการทำงานร่วมกับที่ประชุมแห่งกรุงเฮกด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคลและคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ โดยเห็นพ้องว่าการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศและการนำเครื่องมือเหล่านั้นมาใช้จะสร้างสถานะที่เอื้อต่อการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน จะช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนส่งเสริมความตระหนักรู้และการนำเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายของเขตเศรษฐกิจเอเปค โดยได้สนับสนุนให้เขตเศรษฐกิจสมาชิกประเมินตนเองเกี่ยวกับอุปสรรคในการแข่งขัน ซึ่งรวมถึงการทบทวนกฎหมายและนโยบายการแข่งขันที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๕) ทิศทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างในเอเปค เนื่องจากกรอบยุทธศาสตร์การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ (ANSSR) จะมีการดำเนินงานที่สิ้นสุดลงในปี ๒๕๕๘ จึงต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานปี ๒๕๕๙-๒๕๖๓ ต่อไป ซึ่งก่อนการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านการปฏิรูปโครงสร้างเอเปค ได้มีการหารือและทบทวนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจเอเปคโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค โดยที่ประชุมเห็นพ้องว่าข้อริเริ่มภายใต้ ANSSR¹ ควรดำเนินต่อไป และเห็นควรให้กำหนดเป้าหมายการปฏิรูปโครงสร้างเอเปคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และไม่ควรเปลี่ยนแปลงกรอบการดำเนินงานด้านการปฏิรูปโครงสร้างเอเปคไปอย่างสิ้นเชิง โดยได้เสนอ วาระใหม่

¹ ๕ เสาหลักของ ANSSR ได้แก่ (๑) การเปิดตลาดมากขึ้น มีความโปร่งใส มีการแข่งขัน และเป็นระบบ (๒) การมีระบบควบคุมกำกับตลาดการเงินที่มีประสิทธิภาพ (๓) การสร้างโอกาสในตลาดแรงงานและการศึกษา (๔) การพัฒนา SME อย่างยั่งยืน และการสร้างโอกาสให้แก่สตรีและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และ (๕) การมีระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเอเปค (Renewed APEC Agenda for Structural Reform: RAASR) สำหรับปี ๒๕๕๙-๒๕๖๓ ซึ่งให้ความสำคัญกับ ๑) ตลาดที่เปิดกว้าง เป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีการแข่งขัน ๒) การที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในตลาดมากขึ้น รวมทั้งวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดเล็ก สตรี เยาวชน แรงงานสูงวัย และผู้พิการ และ ๓) นโยบายทางสังคมที่ยั่งยืนที่ส่งเสริมวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น เพิ่มศักยภาพของระบบเศรษฐกิจให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปคจัดทำร่างยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจเอเปค (๒๕๕๙-๒๕๖๓) ให้เสร็จสมบูรณ์ และเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีเอเปคพิจารณาในเดือนพฤศจิกายน นอกจากนี้ ยังได้มีการทบทวนแผนการดำเนินงานเรื่องความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business Action Plan) และเห็นชอบกับข้อเสนอที่หารือกันในคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปคที่จะปรับตัวชีวิตทั้งห้าด้านภายใต้การดำเนินงานเรื่องความยากง่ายในการประกอบธุรกิจให้ดีขึ้นร้อยละ ๑๐ ภายในปี ๒๕๖๑ (ได้แก่ ด้านการเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การค้าข้ามพรมแดน การขอรับสินเชื่อ และการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาและข้อตกลง) ทั้งนี้ ที่ประชุมยังได้เห็นพ้องว่าปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างคือความมุ่งมั่นและเจตจำนงทางการเมือง ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนวาระการปฏิรูปโครงสร้างเอเปคให้มีความก้าวหน้าต่อไป

๕.๒ ผลการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘

การประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ มีรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล) ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุม พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมประชุม ระหว่างวันที่ ๒ - ๓ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองเซบู ฟิลิปปินส์ สรุปได้ดังนี้

๕.๒.๑ การประชุมกลุ่มเพื่อนประธาน ๖ กลุ่ม ได้แก่ ๑) กลุ่มนโยบายการแข่งขันและกฎหมาย ๒) กลุ่มกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทและบริษัทภิบาล ๓) กลุ่มความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ ๔) กลุ่มธรรมาภิบาลภาครัฐ ๕) กลุ่มการปฏิรูปกฎระเบียบ และ ๖) กลุ่มเสริมสร้างความเข้มแข็งโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย โดยแต่ละกลุ่มเพื่อนประธานได้มีการหารือถึงโครงการที่จัดในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

๕.๒.๒ การจัดทำรายงานเศรษฐกิจเอเปคประจำปี ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณารายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการจัดทำรายงานเศรษฐกิจเอเปคประจำปี ๒๕๕๘ ในหัวข้อเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างและนวัตกรรม ซึ่งมีประเด็นและคำถามในหมวดต่างๆ ประกอบด้วย บริบททางเศรษฐกิจ นโยบายด้านกฎระเบียบ นโยบายการแข่งขันทางการค้า การกำกับดูแลกิจการ และกลไกการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเชื่อมโยงในแต่ละประเด็นนโยบายเชิงโครงสร้างกับการพัฒนานวัตกรรม โดยในส่วนของไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม กรมการค้าภายใน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยประมวลข้อมูลและจัดทำรายงานดังกล่าวส่งไปยังฝ่ายเลขานุการเอเปคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ร่างรายงานฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการแจ้งเวียนให้สมาชิกให้ความเห็น โดยรายงานเศรษฐกิจเอเปคประจำปี ๒๕๕๘ ฉบับสมบูรณ์จะแล้วเสร็จภายในเดือนต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘

๕.๒.๓ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ (APEC New Strategy for Structural Reform: ANSSR) ที่ประชุมรับทราบผลการประเมินยุทธศาสตร์การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจเอเปค ซึ่งจัดทำแล้วเสร็จโดยหน่วยงานสนับสนุนนโยบายของเอเปค (PSU) ผลการศึกษาได้เน้นถึงการใช้ตัวชี้วัดเชิงนโยบาย ซึ่งควรถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่จะช่วยให้แต่ละเขตเศรษฐกิจจัดลำดับความสำคัญของการปฏิรูปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเน้นถึงความสำคัญของ

การหารือแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับรูปแบบของความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อสังเกตการทำงานภายใต้ ๕ เสาหลักของ ANSSR จะเห็นได้ว่าการดำเนินการภายใต้การปฏิรูปกฎระเบียบและความง่ายในการประกอบธุรกิจ และกลุ่มเสริมสร้างความเข้มแข็งโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย ค่อนข้างโดดเด่นเมื่อเทียบกับการดำเนินงานในส่วนของกลุ่มนโยบายการแข่งขันและกลุ่มกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทและบริษัท-ภิบาล และมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมค่อนข้างน้อย นอกจากนี้งบประมาณเอเปคจำนวนมากได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการภายใต้ ANSSR จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

๕.๒.๔ ความง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business: EODB) สหรัฐอเมริการายงานผลประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “2015 Ease of Doing Business Workshop: Preparation for the 2nd APEC EoDB Action Plan” ซึ่งจัดขึ้นก่อนการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานเกี่ยวกับความง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business: EODB) และหารือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในการกำหนดและวางแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับ EODB ในอีก ๓ ปีข้างหน้า (Implementation Plan for 2016 - 2018) ทั้งนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมา สมาชิกเอเปคมีพัฒนาการในตัวชี้วัดทั้ง ๕ ด้าน ได้แก่ ด้านการเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การค้าข้ามพรมแดน การขอรับสินเชื่อ และการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาและข้อตกลงปรับตัวในระดับที่ดีขึ้นร้อยละ ๑๒.๗ แต่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาร้อยละ ๒๕ ได้ เอเปคจึงจะดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานในระยะที่ ๒ (2nd APEC EoDB Action Plan) ระหว่างปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑ สำหรับตัวชี้วัดทั้ง ๕ ด้านต่อไป โดยตั้งเป้าหมายให้ลำดับโดยรวมดีขึ้นร้อยละ ๑๐ จากฐานในปี ๒๕๕๘

๕.๒.๕ แนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดกฎระเบียบ (Good Regulatory Practice: GRP) สหรัฐอเมริกาได้รายงานว่าจะมีการจัดทำการศึกษาพื้นฐานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดกฎระเบียบในปี ๒๕๕๘ และการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในด้านนี้ตามที่ผู้นำเอเปคได้ให้การสนับสนุนเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาสาธารณะเกี่ยวกับกฎระเบียบในยุคอินเทอร์เน็ต โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปคจะเป็นผู้จัดการจัดประชุม GRP ในปี ๒๕๕๙ โดยร่วมมือกับคณะกรรมการย่อยด้านมาตรฐานและการรับรอง (Sub-Committee on Standards and Conformance: SCSC)

๕.๒.๖ การหารือระดับนโยบายเรื่องที่ ๑: ทิศทางและแนวโน้มเศรษฐกิจของกลุ่มเอเปค โดยหน่วยงานสนับสนุนนโยบายของเอเปคได้ชี้ว่าในแนวโน้มเศรษฐกิจในอนาคตจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการ ได้แก่ ๑) จังหวะเวลาและการทำให้นโยบายการเงินเข้าสู่ภาวะปกติของสหรัฐอเมริกา ๒) ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจจีนและเสถียรภาพของค่าเงินและตลาดหลักทรัพย์ และ ๓) การชะลอตัวอย่างต่อเนื่องของราคาน้ำมันและตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ ทั้งนี้การปฏิรูปโครงสร้างเป็นสิ่งที่จำเป็นในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยภายหลังปี ๒๕๕๘ การปฏิรูปโครงสร้างควรมุ่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต และการเติบโตแบบมีส่วนร่วม โดยการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการส่งเสริมการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดเล็ก การส่งเสริมนวัตกรรม และการแสวงหาและพัฒนาแหล่งที่มาของการขยายตัวทางเศรษฐกิจใหม่ๆ

๕.๒.๗ การหารือระดับนโยบายเรื่องที่ ๒: ช่องทางการเงินของห่วงโซ่อุปทาน โดยหน่วยงานสนับสนุนนโยบายของเอเปค (PSU) ยังได้นำเสนอเกี่ยวกับการเข้าถึงแหล่งเงินของห่วงโซ่อุปทานและ SMEs โดยการขาดการเข้าถึงเงินทุนเป็นอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นกรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่เหมาะสมจึงมีบทบาทที่สำคัญในการเข้าถึงด้านการเงินของผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทาน โดยมีการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปช่องทางการเงินของห่วงโซ่อุปทานมีที่แตกต่างกันในภูมิภาคนี้ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการปฏิรูป อาทิ การระงับข้อพิพาทและการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิรูปเพื่อพัฒนาความสามารถของบริษัทในการจัดการหลักทรัพย์ค้ำประกัน ยังเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยได้ตั้งข้อสังเกตว่ากลุ่มเพื่อนประธานเสริมสร้างความเข้มแข็งโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย จะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานปฏิรูปในด้านดังกล่าวต่อไป

๖. ความเห็นของสำนักงานฯ

๖.๑ การปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการเติบโตแบบครอบคลุมมีส่วนร่วมควรดำเนินการโดยการวางแผนทางพัฒนาที่ครอบคลุมการกำหนดกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มเนื่องจากจุดเน้นเชิงนโยบายในการพัฒนาแต่ละกลุ่มและการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจรวมถึงการยกระดับรายได้มีความแตกต่างกัน โดยที่ทุกกลุ่มยังต้องได้รับการเพิ่มศักยภาพ

๖.๒ การจัดลำดับความสำคัญประเด็นการพัฒนาและการจัดลำดับนโยบายเป็นสิ่งท้าทายเนื่องจากมีปัญหาเชิงโครงสร้างหลายจุดที่ต้องได้รับการแก้ไขภายใต้งบประมาณที่จำกัด เช่น การปฏิรูปการศึกษาและการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ต้องการงบประมาณจำนวนมาก ในขณะที่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานก็สำคัญ จึงต้องดำเนินการให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ทั้งในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและในทุนมนุษย์สัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในการเพิ่มคุณภาพบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคและสวัสดิการสังคมจะต้องมีความเข้มข้นมากขึ้นเพื่อสร้างสังคมที่มีคุณภาพและเอื้อต่อการปรับโครงสร้าง

๖.๓ การปฏิรูปโครงสร้างในภาคบริการระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมข้อได้เปรียบ และข้อจำกัดของแต่ละประเทศด้วย โดยการพัฒนาภาคบริการในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาสาขาบริการให้เป็นฐานรายได้ใหม่ๆ ที่สำคัญของประเทศทั้งในด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร บริการด้านโลจิสติกส์ การท่องเที่ยว สาธารณสุข และบริการการเงิน โดยเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างภาคบริการต้องจำแนกกลุ่มบริการและดำเนินการเป็นระยะๆ ที่แตกต่างกันระหว่างสาขาบริการ

๖.๔ สนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมทางสังคม ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านนวัตกรรมอื่นๆ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือจากภาคเอกชนในการพัฒนานวัตกรรมทางสังคม เพื่อสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสและรายได้น้อยรวมทั้งเป็นการเปิดช่องว่างในระบบตลาดที่บางกลุ่มอาจเข้าไม่ถึง อาทิ ธุรกิจเพื่อสังคม กิจกรรมเพื่อสังคม ที่นำมาช่วยในการยกระดับการบริการสาธารณสุข การเพิ่มมูลค่าภาคเกษตร การสร้างอาชีพใหม่ในภาคบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานและวิชาชีพ และระบบการเงินฐานราก เป็นต้น

๖.๕ การจัดทำหลักและคู่มือในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessments: RIA) เพื่อเป็นเครื่องมือให้การออกแบบนโยบาย การออกกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและมีผลกระทบในทางลบน้อย นอกจากนี้ ในการปฏิรูปโครงสร้างเอเปคเห็นควรให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการติดตามและประเมินผลกระทบของนโยบายนั้นๆ

๖.๖ การดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างของประเทศไทยยังคงมีช่องว่างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ ส่งผลให้การดำเนินการเป็นแบบแยกส่วนขาดการกำหนดจุดยืนและตำแหน่งในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมทั้งการขาดการบูรณาการเป็นกลุ่มนโยบายหรือมาตรการ ในขณะที่ข้อจำกัดในระดับการปฏิบัติหรือเชิงเทคนิคกลายเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปในระดับยุทธศาสตร์ หรือเป็นการดำเนินการในระดับปฏิบัติ/ในเชิงเทคนิคที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ ดังนั้นที่ประเทศไทยที่รับผิดชอบดำเนินงานภายใต้กรอบเอเปคควรต้องมีการบูรณาการการทำงานและมีการกำหนดตำแหน่งยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในเวทีเอเปคร่วมกัน โดยในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

๖.๗ การขาดการสื่อสารเชิงกลยุทธ์อาจนำไปสู่แรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการปฏิรูปโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำและกลุ่มที่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจในสังคม เช่น การจัดจัดการการใช้ที่ดินและโซนนิ่งในภาคการเกษตร การพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำ การปฏิรูปภาษีที่ระบบต้องเผชิญกับการต่อต้านต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

๗. ข้อเสนอของหน่วยราชการ

๗.๑ รับทราบผลการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคด้านการปฏิรูปโครงสร้าง ครั้งที่ ๒ (The Second APEC Structural Reform Ministerial Meeting) และผลการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค (Economic Committee: EC) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ และการดำเนินการในส่วนของสำนักงานฯ

๗.๒ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกระดับและขับเคลื่อนวาระใหม่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเอเปค (Renewed APEC Agenda for Structural Reform: RAASR) สำหรับปี ๒๕๕๙-๒๕๖๓ รวมทั้งการสร้าง ความชัดเจนถึงบทบาทของประเทศไทยในเวทีเอเปคโดยยึดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรเมธี วิมลศิริ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๖๒๘ ๒๘๓๔

โทรสาร ๐ ๒๖๘๐ ๘๐๐๕

Email: sumitra@nesdb.go.th