

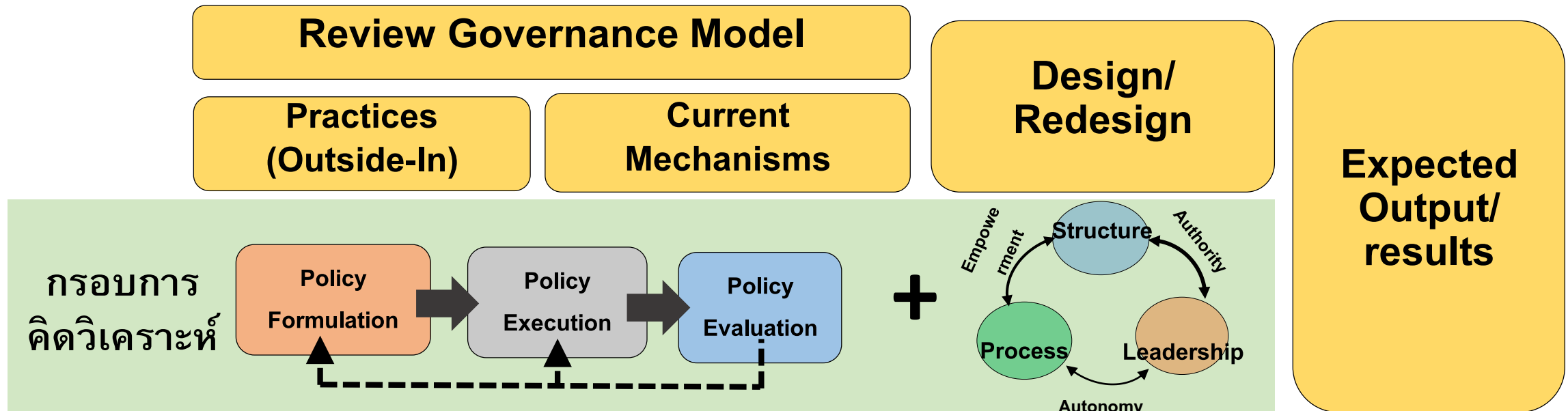


*Economic
Developme
nt*

องค์กรและกระบวนการบริหาร เศรษฐกิจไทย

ปัทมา เวียรวิศิษฐ์สกุล

กรอบการการคิดวิเคราะห์



- ผลการพัฒนาเศรษฐกิจ (Performance)
- บทบาทภารกิจหน่วยงาน/กลไก และ Governance
- รูปแบบ/ปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้กลไกมีประสิทธิภาพ
 - โครงสร้าง
 - ศักยภาพคน
 - ระบบงาน/Line of command
 - ระบบจัดสรรทรัพยากร
- Key success factors

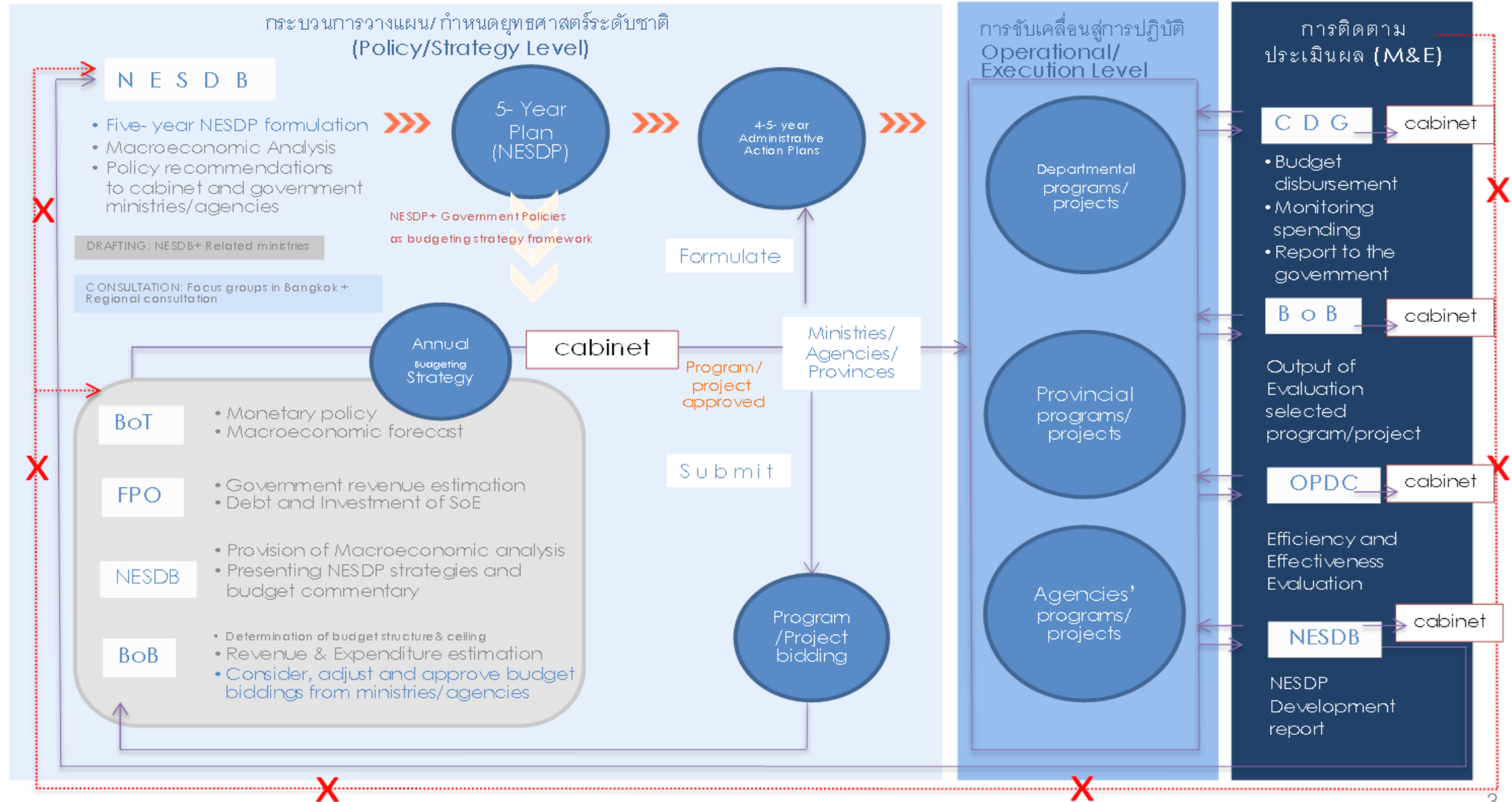
- Identify Critical Issues ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกลไกและกระบวนการนโยบาย
- วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของ Critical Issues ต่างๆ เพื่อหา root cause และภายใต้ condition/context อย่างไร
- จุดไหนคือ Game Changer
- จัดลำดับความสำคัญของ Game Changers

- กำหนดบทบาทที่ชัดเจนของหน่วยงานหลัก
- ออกแบบกลไก ระบบ และกระบวนการที่ทำให้หน่วยงานหลักทำงานร่วมกัน โดยเน้น Result-oriented
- สร้างการยอมรับให้กับหน่วยงานในการปรับบทบาท

- ระบบ/กลไกกลางด้านนโยบายเศรษฐกิจได้รับการจัดวางอย่างถูกต้อง
- ศักยภาพของหน่วยงานที่มีบทบาทหลักพัฒนาดีขึ้น

กระบวนการถ่ายระดับแผน นโยบาย แผนงาน/โครงการสู่การติดตาม ประเมินผล

กรอบวงจรนโยบายสาธารณะ (Framework of Policy Cycle)

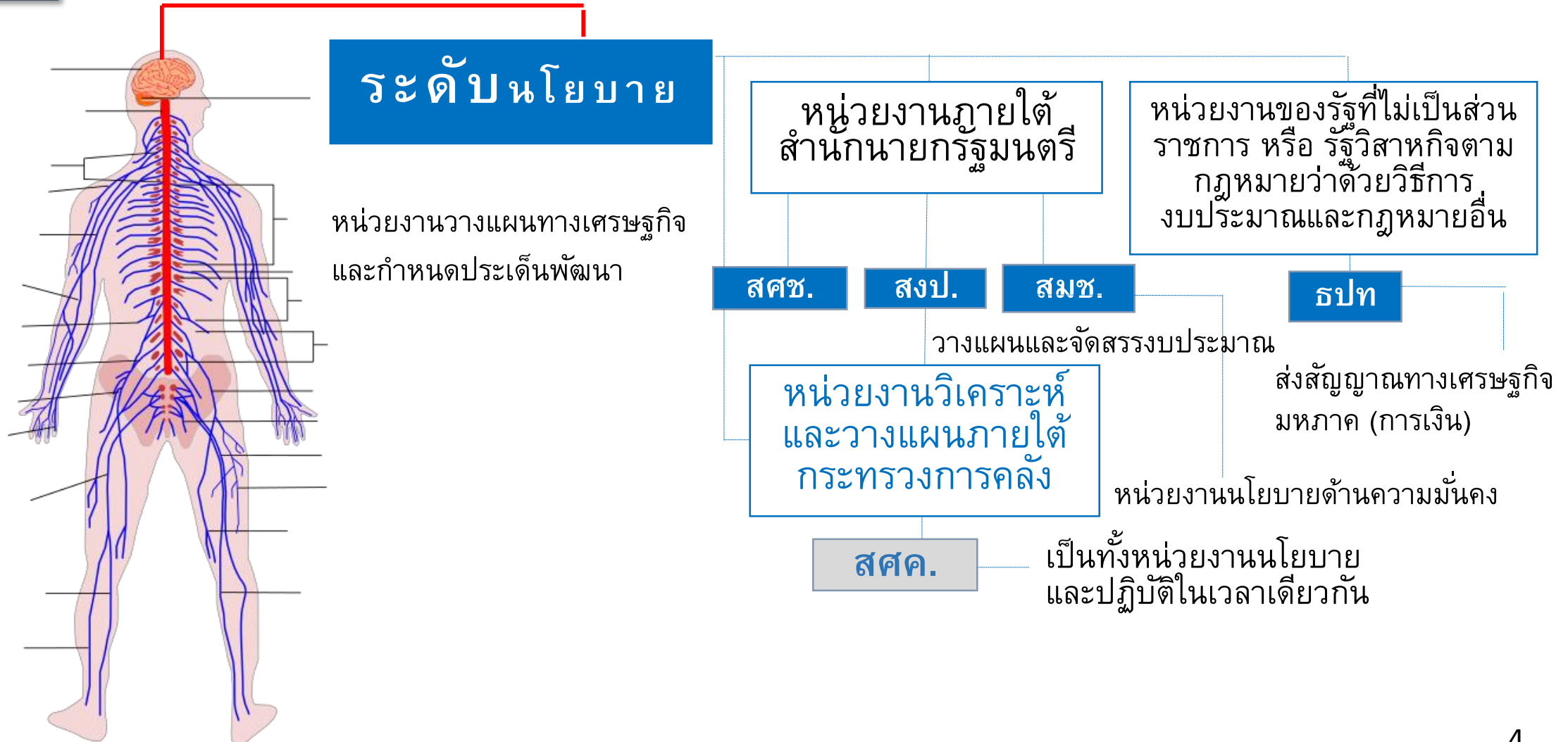


โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกลไก วางแผน/กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ

1

Policy/Strategic Unit

หน่วยงานนโยบาย/แผนระดับชาติ

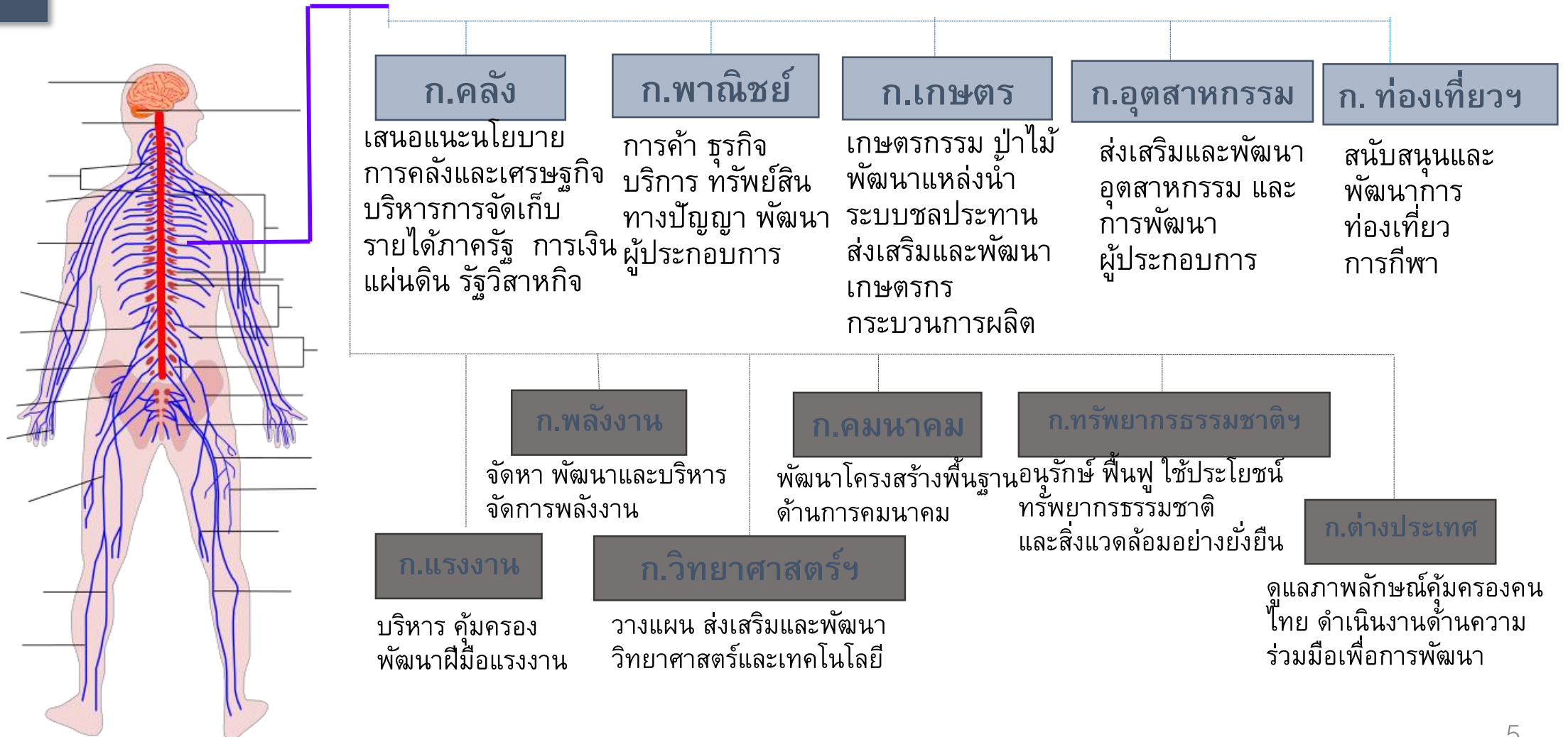


โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการแปลงแผน/นโยบายด้านเศรษฐกิจไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลไกด้านเศรษฐกิจหลัก

2

Operational/Execution Unit

ระดับส่วนกลาง



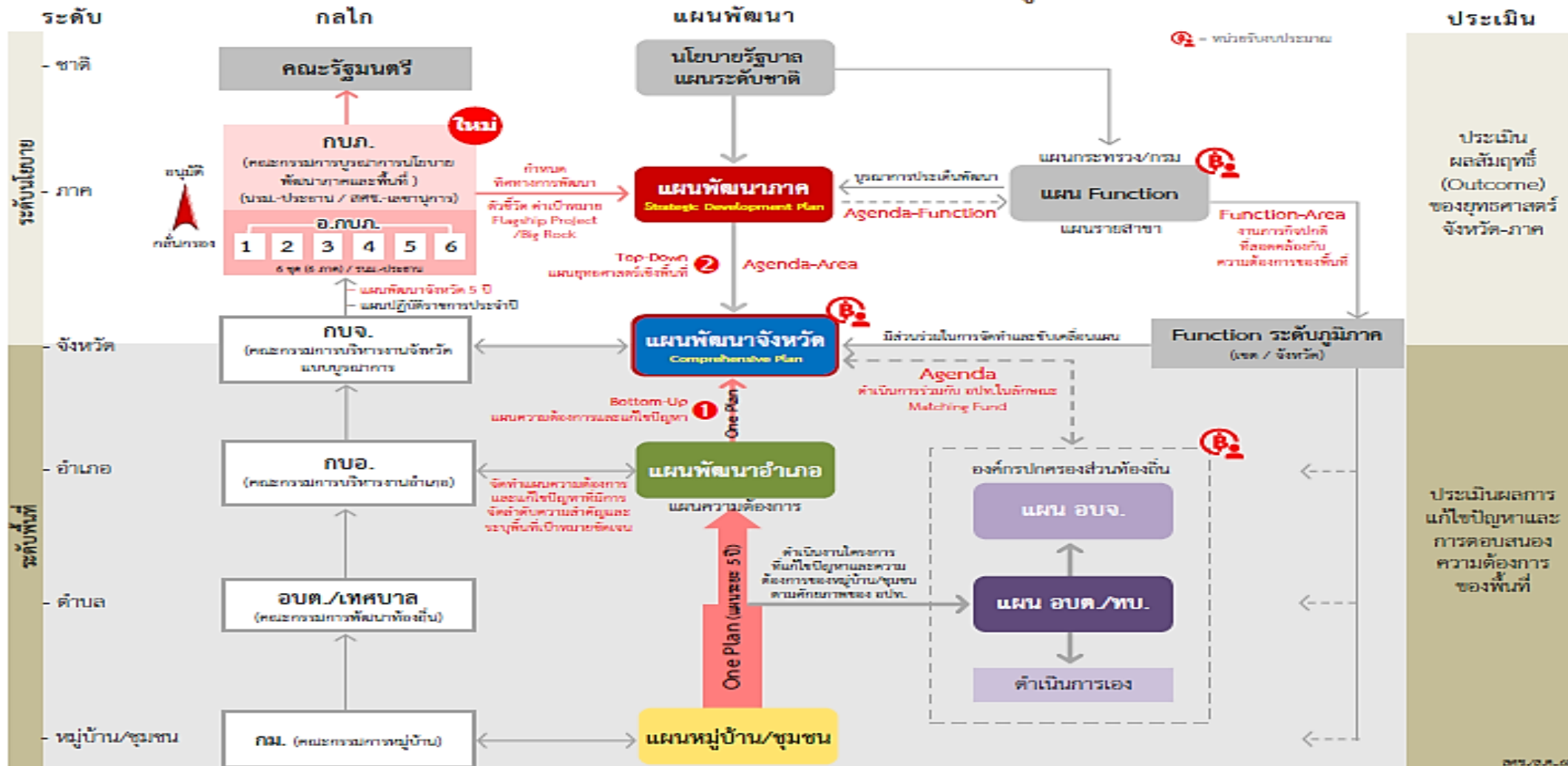
2

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการแปลงแผน/นโยบายด้านเศรษฐกิจไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลไกด้านเศรษฐกิจหลัก

Operational/Execution unit — ระดับภูมิภาค/พื้นที่

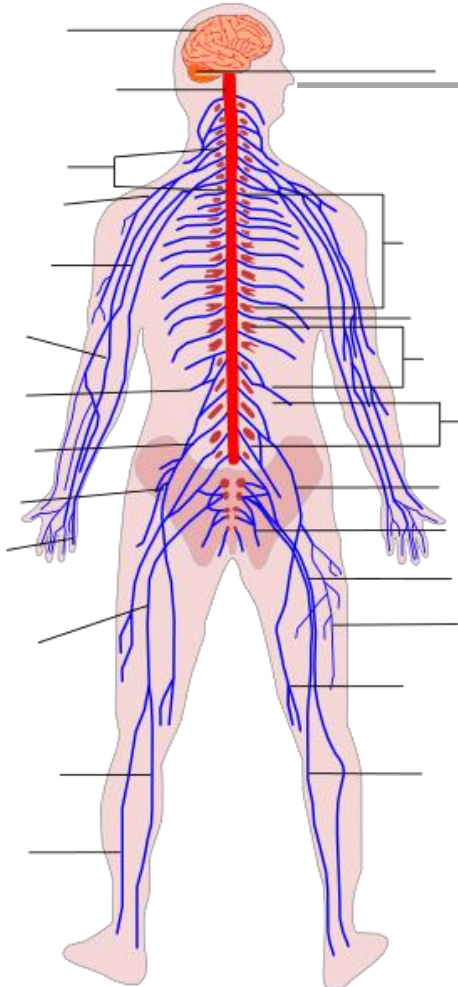
๒.๒ การบริหารงานภาคและพื้นที่แบบบูรณาการ

ข้อเสนอกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ



Monitoring & Evaluation

หน่วยงานติดตาม ประเมินผล



หน่วยงานภายใต้ สำนักนายกรัฐมนตรี

สศช.

- ติดตามผลการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ
- ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนภาค แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- ประเมินผลการพัฒนาประเทศ ในระดับผลกระทบ (Impact) ภาพรวม ตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ

สปป.

ติดตามและประเมินผล
การใช้จ่าย
งบประมาณ
ให้เป็นไป
อย่างคุ้มค่า

กพร.

ติดตาม ประเมินผล
สัมฤทธิ์ผล และ
ประสิทธิภาพของ
หน่วยงานในการ
ดำเนินโครงการสำคัญ
ตามภารกิจของ
หน่วยงาน หรือที่รับ
มอบหมายจากรัฐบาล

หน่วยงานภายใต้ กระทรวงการคลัง

บก.

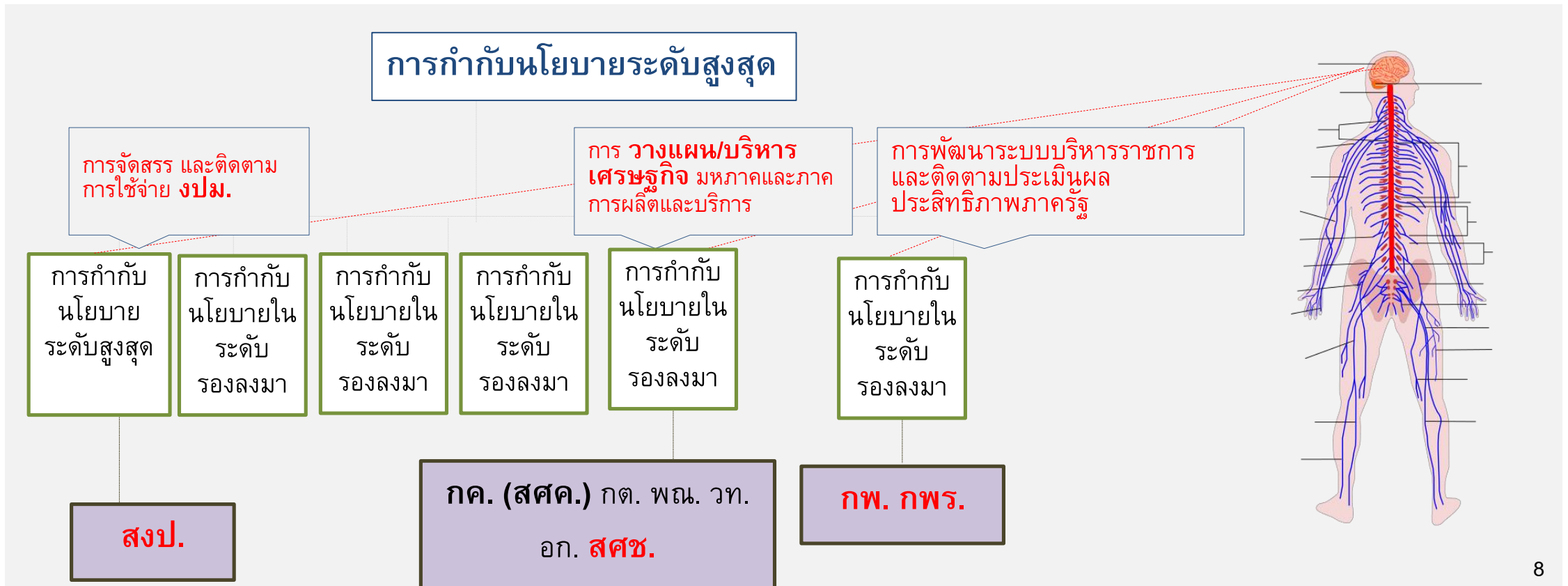
ติดตามประสิทธิภาพ
การเบิกจ่ายงบประมาณ

ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเบื้องต้น ในระดับนโยบาย

1

โครงสร้าง การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์และการถ่ายโอนสู่การปฏิบัติกระจายตัว แยกส่วน (Fragmentation)

หน่วยงานกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนศูนย์กลางระบบประสาท (Central nerve) ที่มีอำนาจหน้าที่ (Authority) กำหนดกลยุทธ์ในภาพรวมและจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและประเด็นการพัฒนาถูกแยกส่วนการกำกับดูแล การแบ่งปันข้อมูลเชิงกลยุทธ์เพื่อการตัดสินใจต้องอาศัย Line of command และช่องทางเป็นทางการเป็นหลัก

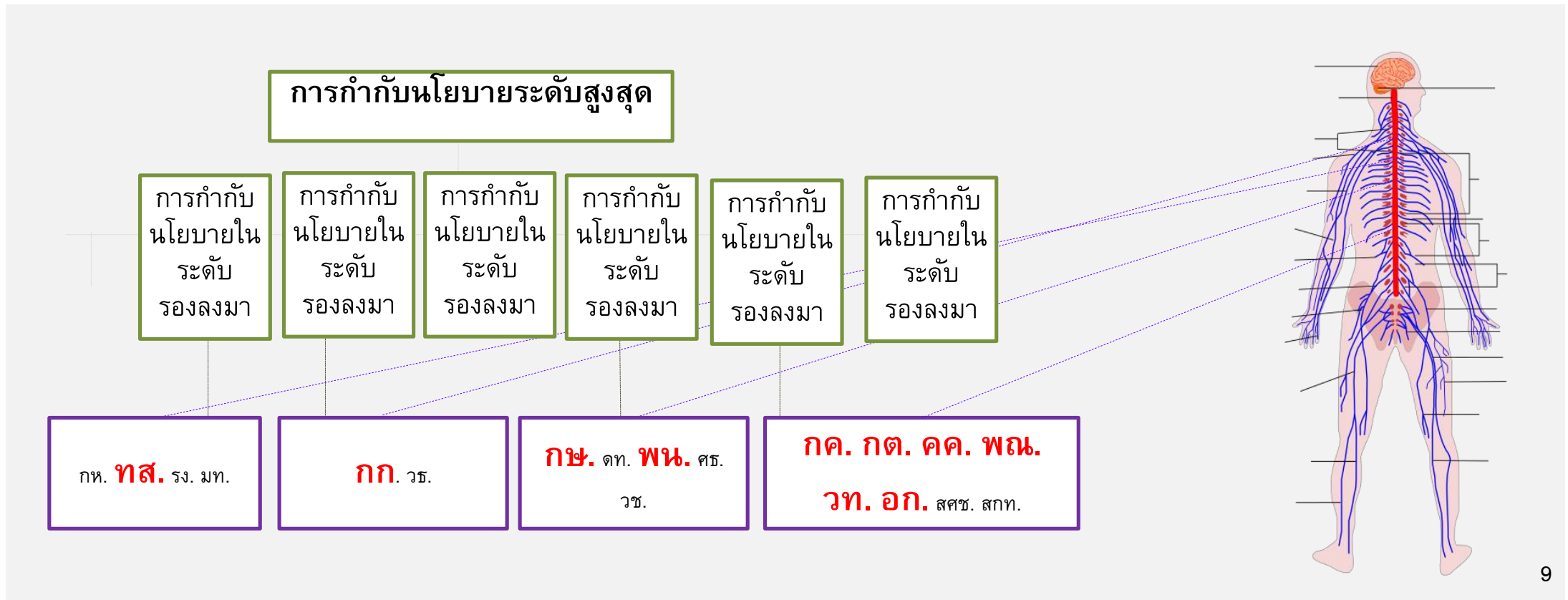


ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเบื้องต้น ในระดับนโยบาย

1

โครงสร้าง การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์และการถ่ายโอนสู่การปฏิบัติกระจายตัว แยกส่วน (Fragmentation)

การถ่ายระดับจากระดับ แผน นโยบายระดับชาติที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันกับกระทรวง/กรม ที่เปรียบเสมือนเป็นกระดูกสันหลังในการบริหารและขับเคลื่อนนโยบาย ถูกแยกส่วนการควบคุม กำกับดูแล เนื่องจาก line of command



ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเบื้องต้น **ในระดับติดตามประเมินผล**

ระบบติดตามประเมินผล

1

ระบบการติดตามประเมินผลแยกส่วนกัน และไม่สามารถสะท้อนกลับมายังกระบวนการวางแผนนโยบาย แผนงาน/ โครงการได้ มีปัญหา....

- ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ติดตามประเมินผลไม่ครอบคลุมการพัฒนาจากภาคีการพัฒนาอื่นๆ เช่น ภาคเอกชน ประชาสังคม
- มีการบูรณาการการทำงานระหว่าง สศช. กพร. และ สงป. น้อย
- ติดตามประเมินผลไม่สามารถดำเนินการได้ครบวงจรตามหลักวิชาการตั้งแต่ก่อน กำลังดำเนินการ และ หลังดำเนินแผนงาน/โครงการเสร็จสิ้น
- ขาดการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวง จังหวัด การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถสนับสนุนทิศทางการพัฒนาประเทศได้สมบูรณ์
- ส่วนใหญ่เป็นการประเมินผลแบบหน่วยงานประเมินเอง ผลการประเมินไม่สะท้อนข้อเท็จจริง
- บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจจำกัด ทำให้ระบบประเมินผลขาดมาตรฐาน มีการจัดทำตัวชี้วัดที่ขาดเกณฑ์มาตรฐาน ไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดร่วม

2

ขาดฐานข้อมูลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเพื่อการตัดสินใจ (Big data)

ข้อเสนอแนะประเด็นพลิกโฉมที่สำคัญและสร้างการเปลี่ยนแปลงสูง (Game changers)

คำอธิบาย
เพิ่มเติม

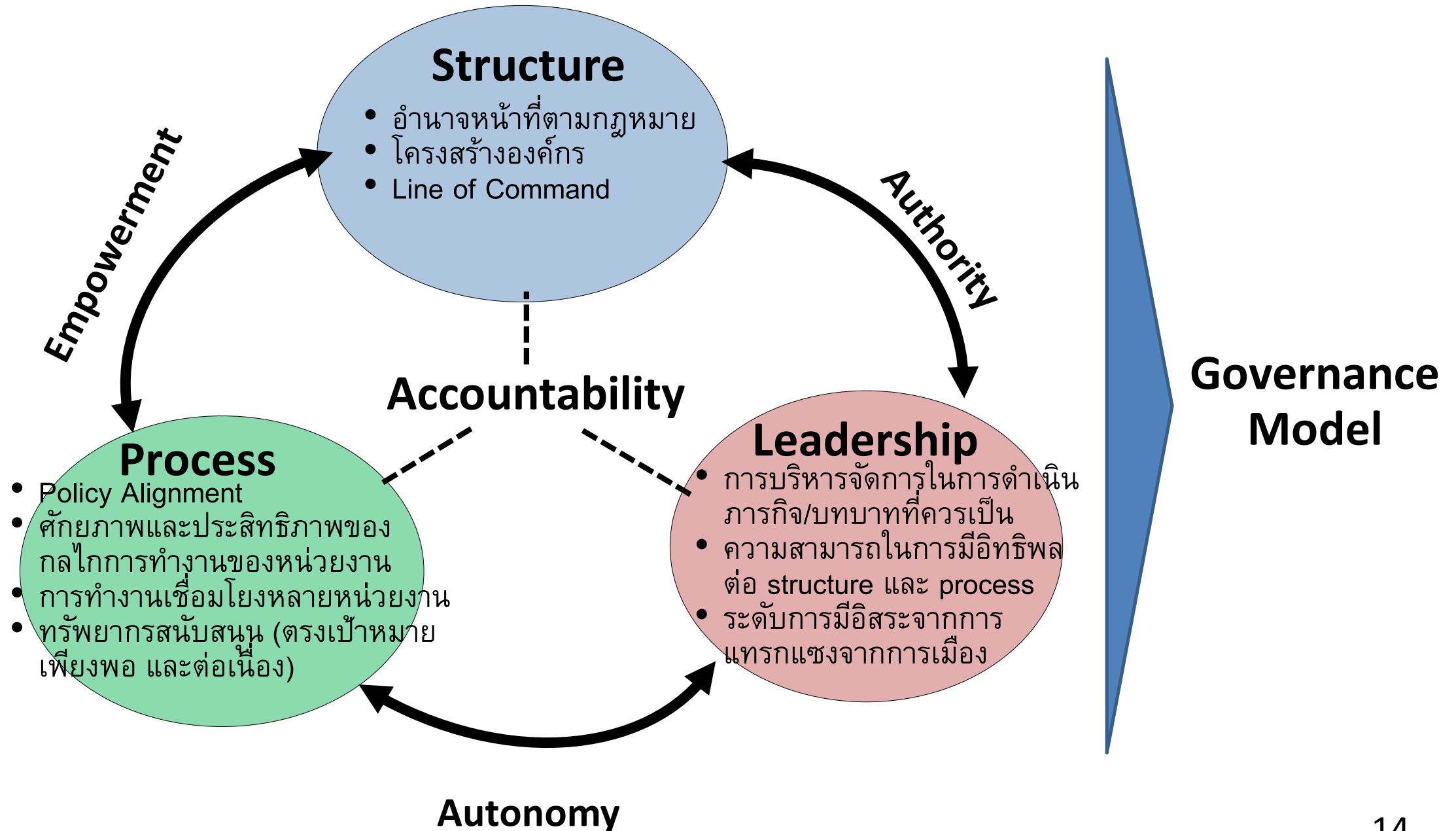
	Policy/Strategy Level	Operational/ Execution Level	Monitoring & Evaluation
ความ คาดหวัง	นโยบาย แผน และแผนการ จัดสรรทรัพยากร คม ชัด Focus มีลำดับความสำคัญ และสอดคล้องกัน	- Effectiveness - การจัดทำแผนงาน/โครงการมีการวิเคราะห์ ความจำเป็น ผลกระทบเชิงบวกและลบ - ปฏิรูปองค์กร/กฎหมายให้หน่วยงานปฏิบัติ ทำงานเชิงบูรณาการได้ - พัฒนาความรู้ ทักษะบุคลากร	การกำหนดเป้าหมายและ กระบวนการที่ติดตามประเมินผล ของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนและ นำไปสู่การกำหนดแนวนโยบาย ระดับชาติ การจัดลำดับ ความสำคัญแผนงาน/โครงการได้
	----- การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพและเป็นอิสระ(Authority& Autonomy) -----		
Game Changers	- ปฏิรูปให้กลไกการวางแผน และการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ+ คน) ให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกันตามที่แผน กำหนดไว้ - จัดทำ Medium- Term expenditure - พัฒนาบุคลากรและสร้าง ผู้เชี่ยวชาญในสถาบัน เศรษฐกิจ	- ปฏิรูปเครื่องมือวิเคราะห์ประเมินผลกระทบมา ใช้ในการกำหนดมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย และ กฎหมาย - ปฏิรูปกลไกขับเคลื่อน - การจัดซื้อและจัดจ้างอย่างมีเงื่อนไขของภาครัฐ (Offset Policy) - SME Development - Productivity Institute และระบบมาตรฐาน - Mechanism for National Innovation System - Public Procurement Reform	- ปฏิรูประบบติดตามประเมินผล (Process) - ปฏิรูปกลไกการบูรณาการติดตาม ประเมินผลระหว่างหน่วยงาน
	จัด ทำ Big Data และ ปฏิรูป สำ หัก งาน ส ถิ ตี แ ห่ ง ช า ตี		

กลไกและกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ของประเทศไทย

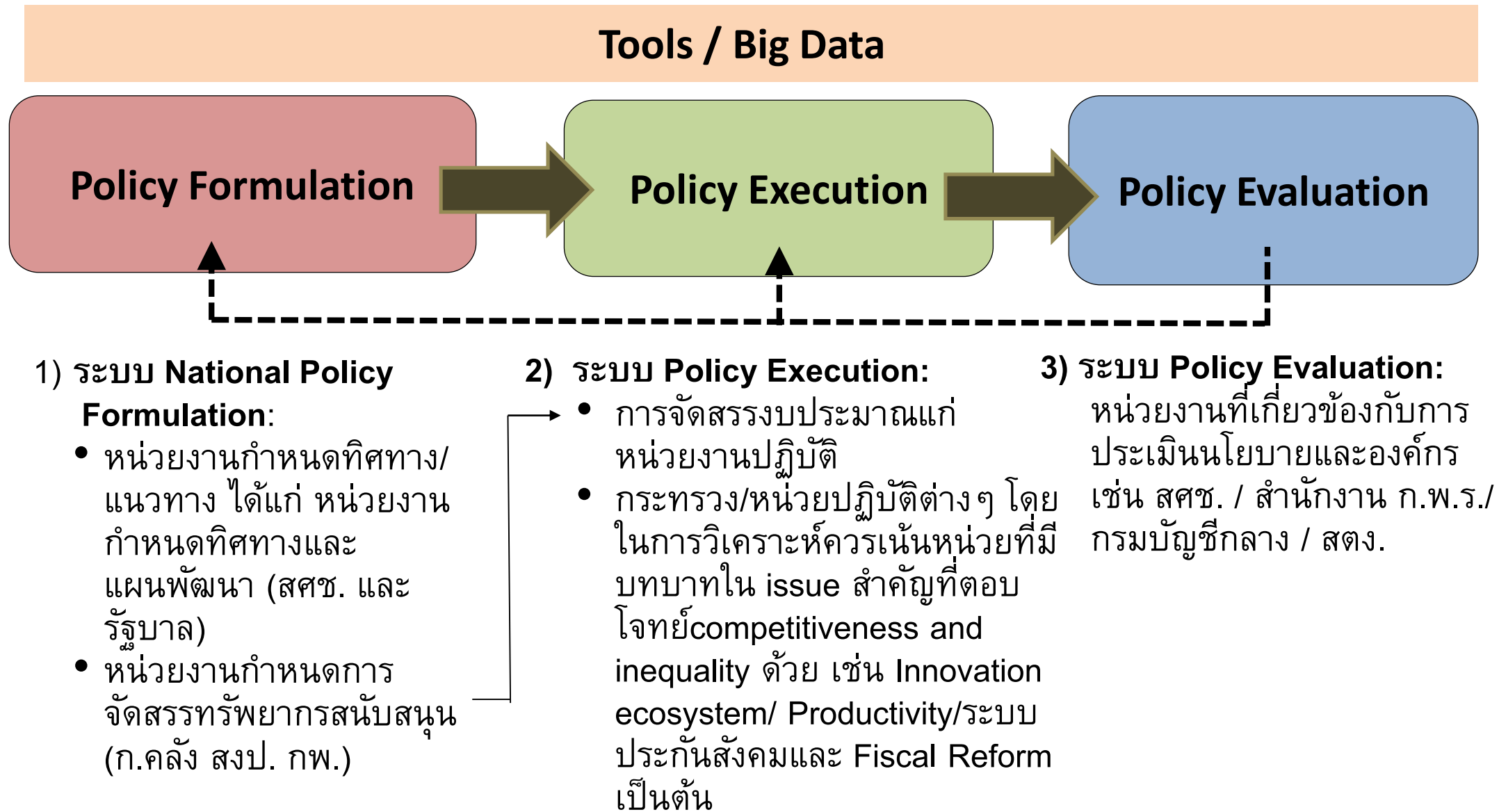
ทำไมต้องมีการปฏิรูปเชิงสถาบันด้านนโยบายเศรษฐกิจ

- นโยบายด้านเศรษฐกิจในประเด็นสำคัญ ๆ ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่มีผลสัมฤทธิ์ที่เด่นชัด (แผนไม่ focus และไม่มี priority) เช่น การพัฒนา SME
- หน่วยงานที่เป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังไม่สามารถเป็นหัวหอกสำคัญชี้ทิศทางและขับเคลื่อนภาคเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การเกิดขึ้นของ พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ และ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ส่งผลต่อ Policy Cycle ทั้งหมด
- ความคาดหวังของสังคม และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง/ประเด็นการพัฒนาในลักษณะที่เป็นบูรณาการ และมี Impact สูง

องค์ประกอบหลักของระบบสถาบัน



การวิเคราะห์ มุ่งพิจารณาเป็นระบบ ตาม Policy Process โดยแบ่งเป็น 3 ระบบ และมีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทั้งวงจรของทั้ง 3 ระบบ



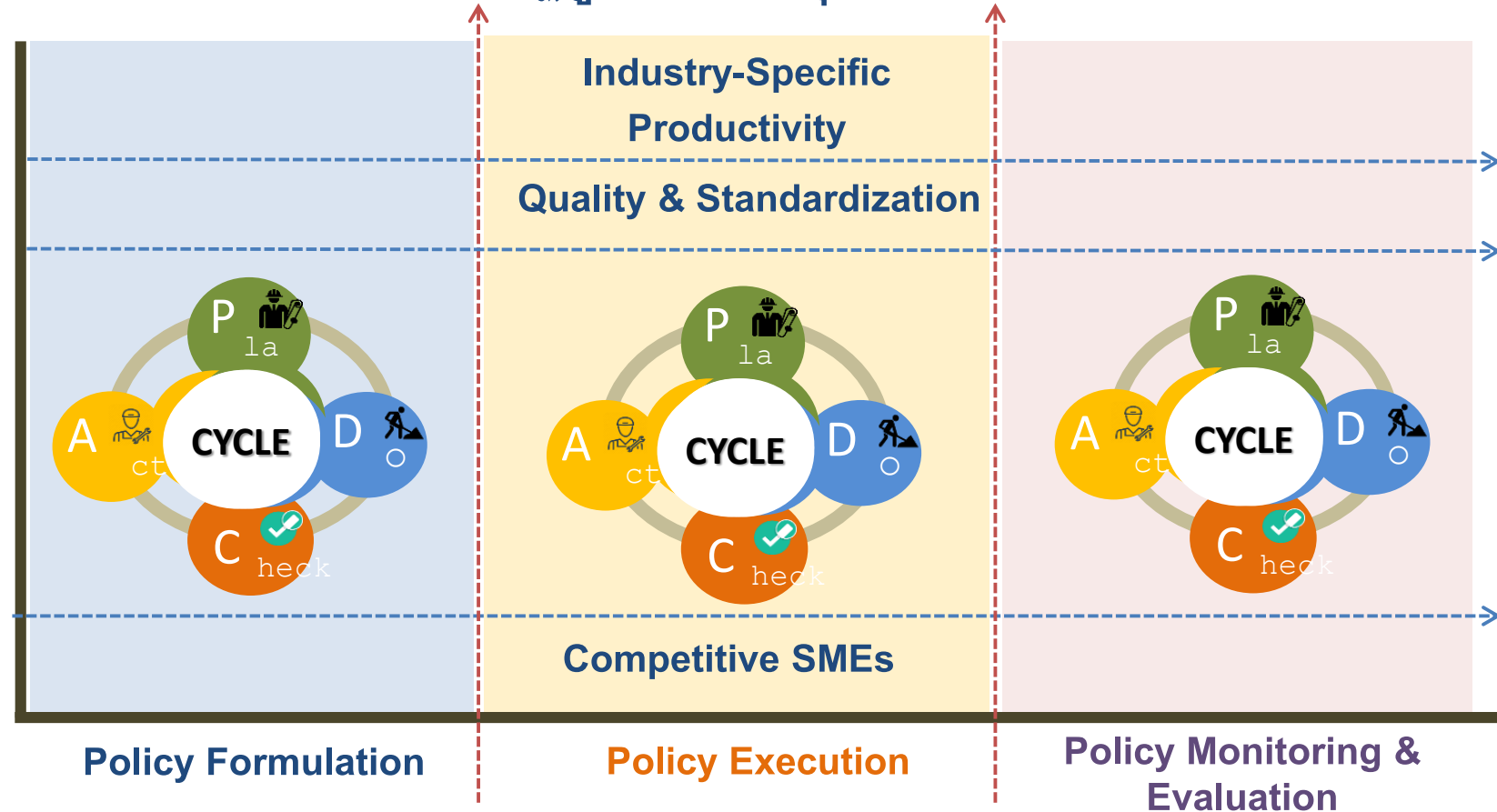
การปฏิรูปสถาบัน มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเด็นการปฏิรูปเศรษฐกิจในด้าน ความสามารถในการแข่งขัน และการลดความเหลื่อมล้ำ อย่างเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน

2

Response to Key National Agendas

ปรับปรุงกลไกทางราชการ
ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้รองรับการ
ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของ
รัฐบาล และประเด็นการพัฒนา
ประเทศที่สำคัญในอนาคต

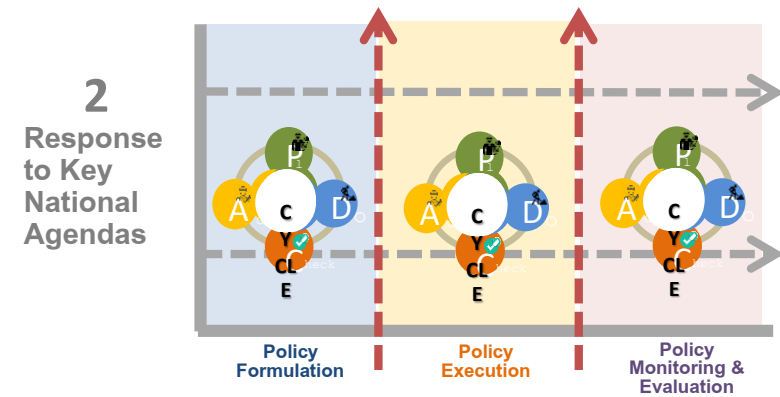
การปฏิรูปสถาบัน มุ่งเน้น 2 มิติ



1

Create Strong Fundamentals (Policy System Reform)

ปรับในระดับองค์กรและกระบวนการนโยบาย เพื่อให้มีความเข้มแข็ง แก้ปัญหาและปิดช่องว่างที่มีอยู่ รวมทั้งทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในโลก (เช่น IoT, Big Data, AI, Holistic and Evidence-based Policy Making, ข้อจำกัดของงบประมาณ)



1 Create Strong Fundamentals

1

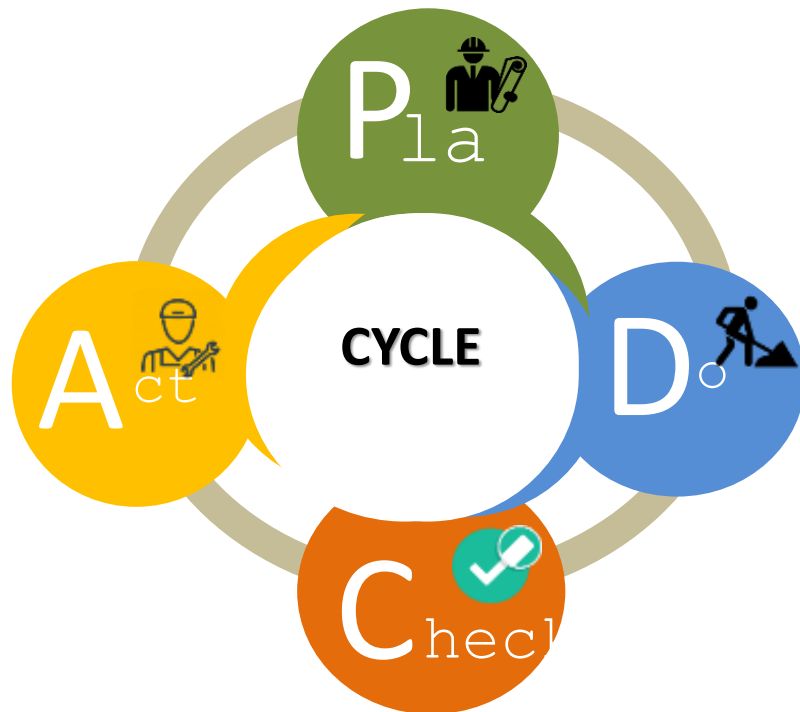
Policy System Reform

Create Strong Fundamentals

ปรับในระดับองค์กรและกระบวนการนโยบาย เพื่อให้มีความเข้มแข็ง แก้ปัญหาและปิดช่องว่างที่มีอยู่ รวมทั้งทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในโลก (เช่น IoT, Big Data, AI, Holistic and Evidence-based Policy Making) และข้อจำกัดด้านงบประมาณ

Approach/model

- ยึดหลักการ PDCA
- ต้องครบวงจรของการทำนโยบาย
(expected complete cycle)



Guiding Principles



- Focuses based on integrated consideration
- Synergy of policies
- Innovative and Visionary



- Resources Match Priority
- Result-Oriented and Efficiency
- Coordinated/Integrated
- Accountability



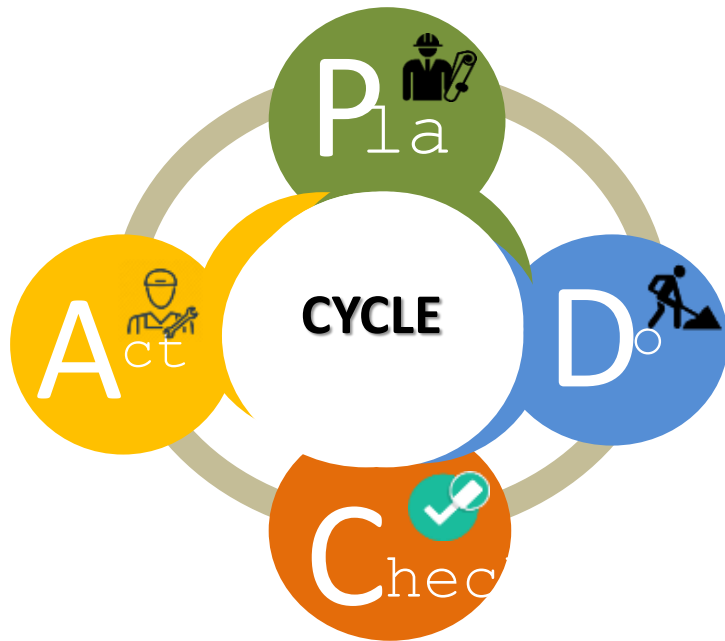
- Relevant (feedbacks)
- Validity, Reliability, and Integrity
- Culture of Self Improvement



- Fast and Adaptive

วงจร P-D-C-A ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ 3 องค์ประกอบ Authority Process และ Leadership ต้อง work ไปด้วยกันและสอดคล้อง

Factors for
Effective **P-D-C-A** Cycle



1 Authority : มีกฎหมายรองรับการกำหนดบทบาทภารกิจ ไม่
มี grey areas บ่งชี้การแบ่งความ
รับผิดชอบ และนำสู่ accountability

พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ

พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดิน

พ.ร.บ. สศช.

พ.ร.บ. สงป.

พ.ร.บ. ของหน่วยงานขับเคลื่อน
และติดตามประเมินผล

Policy
Formulation

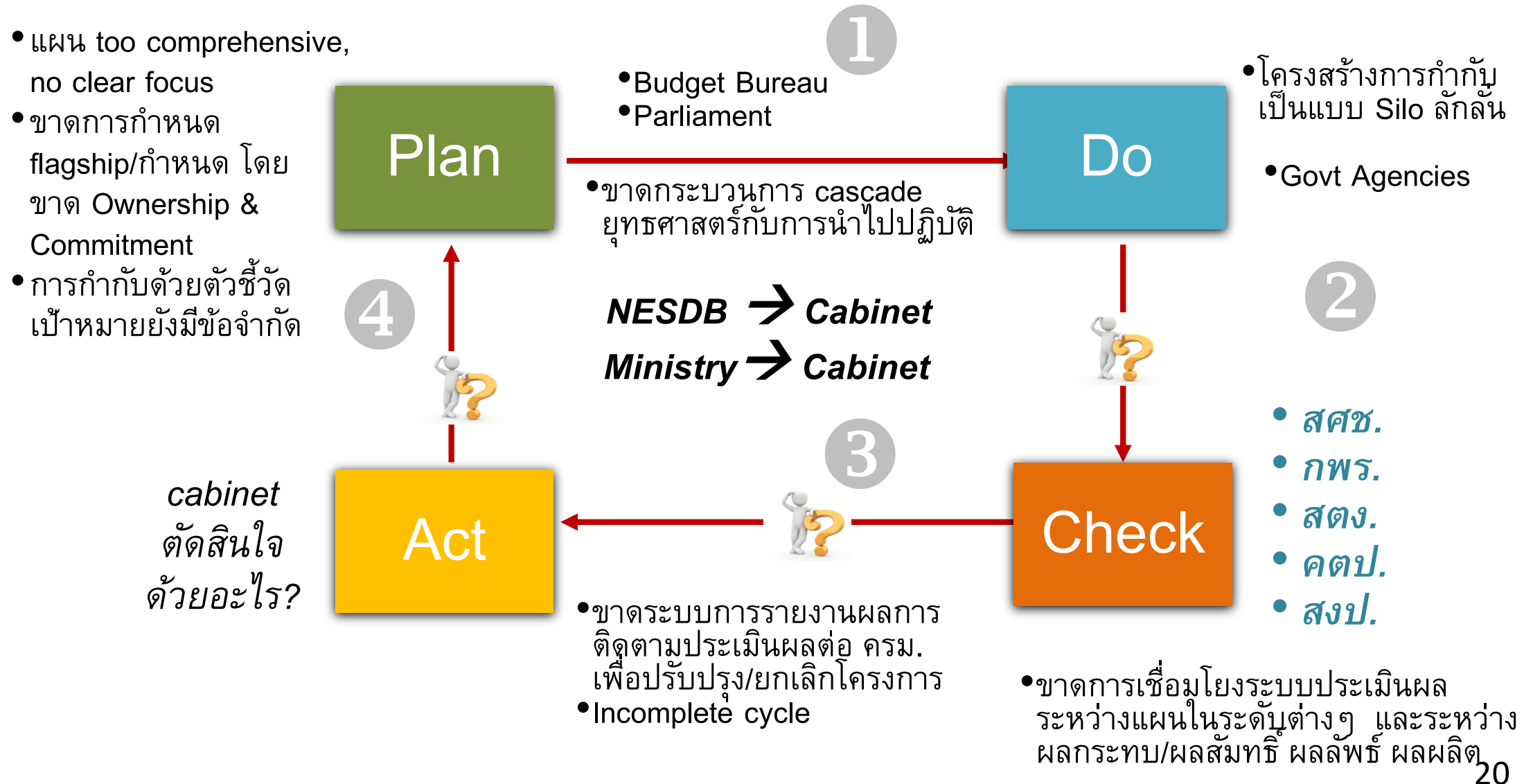


Policy
Execution &
Evaluation

2 Process : อาศัยกลไกในรูปกรรมการ (เป็นส่วนใหญ่)

3 Leadership : ต้องเป็นตัวช่วยผลักดันในการใช้ Authority/เป็น
Conductor

สภาพปัญหาสำคัญของระบบ Policy Cycle ของไทย



ปัญหาหลักของ Policy Cycle คือ การเชื่อมต่อ P-D-C-A ขาดประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน



ปัญหาที่เกิดขึ้น

Inefficient Implementation & Policy Ineffectiveness

- หน่วยปฏิบัติเข้าใจประเด็นบูรณาการ และประเด็นคาบเกี่ยวแตกต่างกัน
- ไม่สามารถขับเคลื่อนประเด็นพัฒนาสำคัญได้สำเร็จ (ไม่มีการปรับปรุง/ยกเลิกแผนงาน/โครงการที่ไม่มีประสิทธิผล ทำซ้ำๆ แต่เปลี่ยนชื่อโครงการ)
- แผน respond ต่อ emerging issues ได้ช้า
- ประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะทางการปฏิรูป 6 ด้านหลัก

1. Open Evidence-based Policy Making



บูรณาการแผนงาน-เงิน-คน ปรับการทำบทบาท/Authority

- **สศช.**: ชีทิศทาง กำหนด flagships และ Agenda-based
- **สงป.**: จัดสรร งบประมาณ. (function-/area-based) งบประมาณ จัดสรรตาม สศช.

ปรับ Process

- ปรับ line of command + อำนาจหน้าที่ โดยปรับ พรบ. สศช. พรบ. วิธีการ งบประมาณ. และกฎกระทรวง สศช. และ สงป.

สร้าง Competency

- Foresight + multidisciplinary
- Policy Lab
- Scenario analysis

2. Accountable Administration



ปรับบทบาท/Authority

- กำหนดให้หน่วยปฏิบัติ ไม่ต้องทำยุทธศาสตร์รวม

ปรับ Process

- สร้างระบบการจัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนา
- มีการติดตามราย functions ที่มีประสิทธิภาพและตอบภาพรวมได้

สร้าง Competency

- Data Analytics/Business Intelligence System

3. Collaborative Governance



สร้างกลไกบูรณาการ

- มีระบบ/กลไกขับเคลื่อน cross cutting issues มี line of command ชัดเจน
- สศช. และ ก.พ.ร. กำหนด joint KPIs ที่ตอบเป้าหมายการพัฒนาโดยรวม
- มีระบบติดตามการใช้ งบประมาณ. ที่สะท้อน outcome และ impact ที่ชัดเจน

สร้าง Competency

- ใช้เครื่องมือใหม่ๆ เช่น Policy sandbox

4. Open Evaluation



มี Oversight Agency ด้านการประเมินผลของประเทศ

- มี คกก.ขับเคลื่อนและประเมินผลแห่งชาติ
- มี สนง. ประเมินผลแห่งชาติ (สศช./ก.พ.ร./สสช.) มีหน้าที่ประเมินภาพรวมและ accredit ระบบประเมินผล

บูรณาการระบบรายงานการประเมินผล

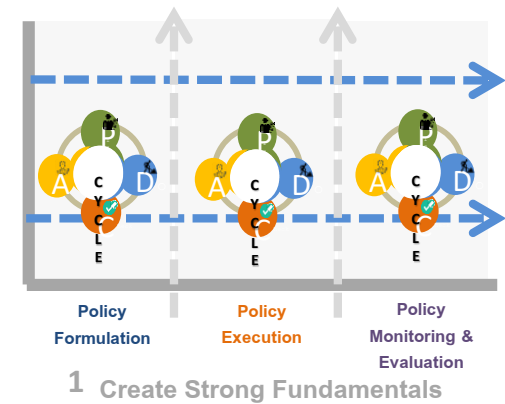
- Single report system
- ระบบการประเมิน 3 ระยะ (ก่อน-กลาง-หลัง)

5. พัฒนาระบบ Big Data เพื่อการบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์

6. ปรับระบบการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ (Modernization & Open Recruitment)

2

Response to Key National Agendas



2

Response to Key National Agendas

ปรับปรุงกลไกทางราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้รองรับการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล และประเด็นการพัฒนาประเทศที่สำคัญในอนาคต

ตอบโจทย์การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่สำคัญของประเทศ

2.1 SME Development

2.2 Productivity and Standardization

Cross-industry Enablers

มุ่งเน้นที่ “productivity” ทั้งสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย และในปัจจัยสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมโดยรวม

Industry-specific analyses and initiatives

Focused key industries



B. 1 Hospitality



B.2 Agriculture

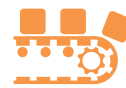


B.3 Food

Growth industries



B.4.1 Electric vehicles



B.4.2 Smart electronics



B.4.3 Bio-economy



B.4.4 Digital economy



B.4.5 Education



B.4.6 Healthcare

Cross-industry enablers



Human capital development



Technology enhancement



Competition improvement