

# TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ **170**  
พฤศจิกายน  
2563

ขีดความสามารถของภาครัฐ  
กับอนาคตประเทศไทย

## บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิ้มโพธิ์ยวงค์

## กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

## ออกแบบ

wrong design

## ผู้สรุป

กิตติพัฒน์ บัวอุบล

## ผู้ประสานงาน

นันทพร เมธาคณวุฒิ

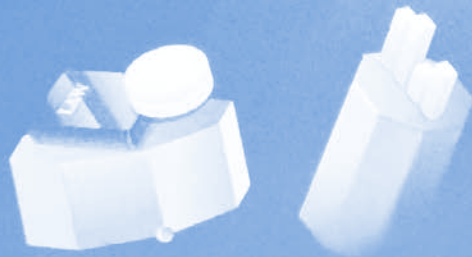
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลิ่นกรอมงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายละเอียด และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

**ที่มา:** การนำเสนอของสมเกียรติ ตังทิวาวิชย์ ในงานสัมมนาสาธารณะที่ดีอาร์ไอ ประจำปี 2563 เรื่อง “แฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศ” เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 ในรูปแบบ Virtual Conference



ขีดความสามารถ  
**ของภาครัฐ**  
กับอนาคตประเทศไทย





## ขีดความสามารถของภาครัฐ กับอนาคตประเทศไทย

ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของรัฐและความเข้มแข็งของภาคสังคม<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม หากรัฐมีความเข้มแข็งมากเกินไป ในขณะที่ภาคสังคมอ่อนแอ ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังตัวอย่างของการสอดแนมหรือคุกคามประชาชนในประเทศจีน การชู้ตรีดแรงงานโดยชนชั้นนำในกัวเตมาลา การกำจัดคู่แข่งทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรงในรัสเซีย เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม หากรัฐมีความอ่อนแอ ก็จะมีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการให้บริการ “สินค้าสาธารณะ” พื้นฐานเช่นการรักษาความปลอดภัยของประชาชน ดังตัวอย่างของการที่รัฐบาลเลบานอนไม่สามารถจัดการกับปัญหาขยะ จนทำให้เกิดกลิ่นเหม็นสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน และไม่สามารถจัดการกับสารเคมีตกค้างจนเป็นเหตุระเบิดครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2020 หรือการที่รัฐบาลโคลัมเบียไม่สามารถสร้างถนนที่มีคุณภาพได้ จนทำให้

<sup>1</sup> Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2020). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin Books.

## รูปที่ 1 คะแนนขีดความสามารถของรัฐไทยในด้านต่างๆ



ที่มา: ภัตติอาร์โอ จากข้อมูลของ WEF, IMD, UNDP, EPI และ Credit Suisse (ดูวิธีในการให้คะแนนในภาคผนวก)

เกิดอุบัติเหตุจำนวนมาก ดังนั้น การพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ต้องทำให้อำนาจรัฐและพลังของสังคมมีความสมดุลกัน

ขีดความสามารถของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาดของประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน ตัวอย่างเช่นการระบาดของโควิด-19 ซึ่งปัจจุบันมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1 ล้านคนทั่วโลก<sup>2</sup> ทั้งในประเทศที่รัฐไม่มีขีดความสามารถสูงมาก เช่น อินเดีย บราซิล อิหร่าน และรัฐที่มีความสามารถสูงแต่ขาดความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน เช่น สหรัฐอเมริกาและหลายประเทศในยุโรป ในด้านนี้ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างมาก จนได้รับการจัดอันดับจาก Global COVID-19 Index (GCI) ว่าเป็นประเทศที่สามารถรับมือการระบาดของโควิด-19 ได้ดีเป็นอันดับต้นๆ ของโลก<sup>3</sup> และยังไม่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจเหมือนหลายประเทศ ทั้งที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐไทยมีขีดความสามารถสูงในการจัดการด้าน

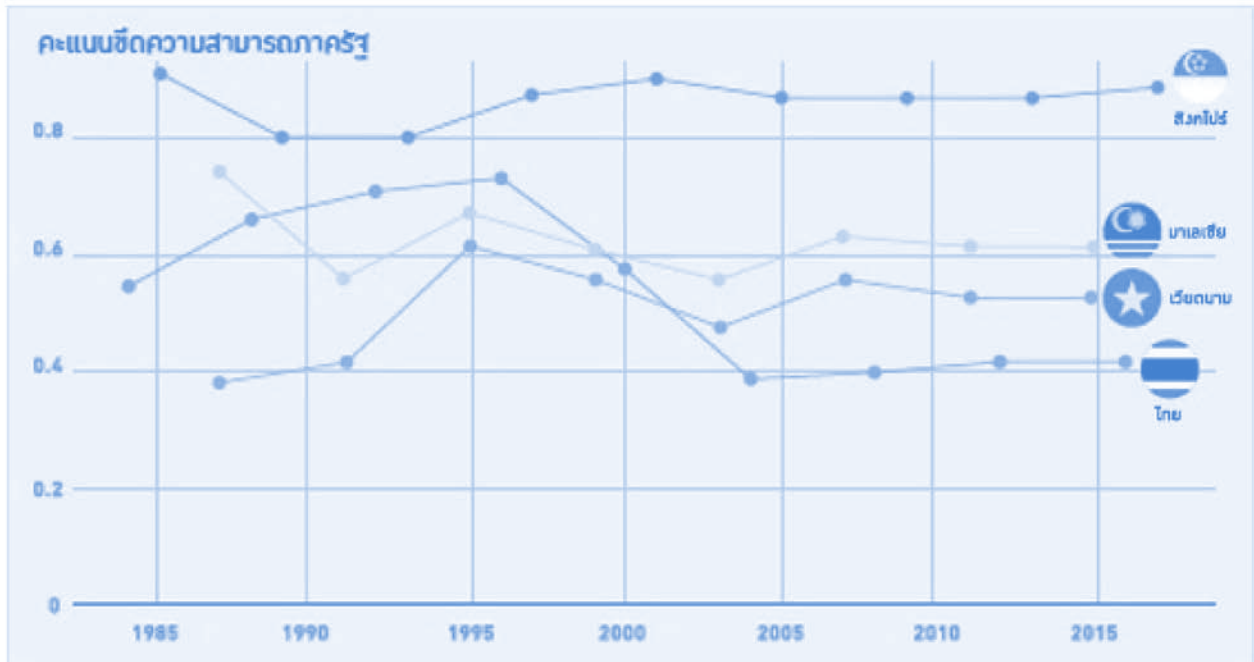
สาธารณสุขและการบริหารเศรษฐกิจมหภาค อย่างไรก็ดีตาม น่าเสียดายว่าขีดความสามารถของภาครัฐในด้านดังกล่าวไม่ใช่ตัวแทนของขีดความสามารถของรัฐไทยทั้งหมด

จากการคำนวณคะแนนขีดความสามารถของภาครัฐโดยที่ภัตติอาร์โอ โดยใช้ข้อมูลดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (Global Competitiveness Index) ประกอบกับข้อมูลอื่นๆ พบว่า รัฐไทยมีความสามารถที่โดดเด่นในด้านการบริหารเศรษฐกิจมหภาค สาธารณสุข และการลดความยากจน ซึ่งได้คะแนนสูงถึง 90, 89 และ 93 คะแนน ตามลำดับ จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐไทยมีขีดความสามารถจัดการกับหน้าที่พื้นฐานได้ค่อนข้างดี อย่างไรก็ตาม รัฐไทยยังมีขีดความสามารถในระดับค่อนข้างต่ำในอีกหลายด้านมาก ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทักษะของคนผ่านระบบการศึกษาและการฝึกอบรมแรงงาน การป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ อย่างทั่วถึง ตลอดจนการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมด้วยการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐไทยไม่มีขีดความสามารถในการจัดการกับหน้าที่ชั้นกลางและหน้าที่ชั้นสูงมากนัก (รูปที่ 1)

<sup>2</sup> องค์การอนามัยโลก ข้อมูล ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2563

<sup>3</sup> <https://covid19.pemandu.org/>

รูปที่ 2 คะแนนขีดความสามารถของรัฐ



ที่มา: ICRG Indicator of Quality of Government

โดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยมีขีดความสามารถในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับหลายประเทศในโลก แต่ขีดความสามารถดังกล่าวกำลังถดถอยลงอย่างรวดเร็ว จากข้อมูลคะแนนขีดความสามารถของภาครัฐโดย International Country Risk Guide (ICRG) พบว่า เดิมประเทศไทยเคยมีคะแนนสูงถึง 70 คะแนนจาก 100 คะแนนในปี 2540 แต่ในปัจจุบันคะแนนดังกล่าวลดลงเหลือเพียง 40 คะแนนเท่านั้น ขณะที่หลายประเทศมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น เวียดนาม มาเลเซีย ทั้งที่ประเทศเหล่านี้เคยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศไทย (รูปที่ 2)

นอกจากนี้ หลายประเทศในโลกที่มีขีดความสามารถอยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว ยังสามารถยกระดับขีดความสามารถของภาครัฐของตนให้สูงขึ้นไปอีก เช่น เอสโตเนียได้นำบริการรัฐบาลดิจิทัลมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งช่วยให้บริการของรัฐบาลเอสโตเนียมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและช่วยลดต้นทุนของภาครัฐลงได้ประมาณปีละ 2% ของจีดีพี อีกตัวอย่างหนึ่งคือ สหรัฐ

อาหรับเอมิเรตส์ (UAE) ซึ่งตั้งกระทรวงแห่งความเป็นไปได้ (Ministry of Possibilities) ซึ่งเป็นกระทรวงเสมือนจริงแห่งแรกของโลก โดยมีภารกิจสำคัญคือ ทำสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ได้ให้เป็นไปได้ เพื่อรองรับความท้าทายในอนาคต ประเด็นที่น่าเป็นห่วงคือ ขีดความสามารถของประเทศไทยกำลังถดถอย แม้ว่าประเทศไทยจะมีบุคลากรที่มีความสามารถจำนวนมากในภาครัฐ และมีทรัพยากรไม่น้อย ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีรายได้จากการเก็บภาษีมากพอในระดับประมาณ 15% ของจีดีพี แต่ขีดความสามารถของรัฐยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ในระดับใกล้เคียงกัน (รูปที่ 3)

จากข้อมูลของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปี 2562 ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะเพียง 41% ของจีดีพี ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีกำลังมากพอที่จะอัดฉีดเงินเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 แต่กลับมีปัญหาคือ การให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมาหลายครั้งไม่สามารถทำได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายมากนัก ทำให้มีผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือกลับไม่ได้รับ

### รูปที่ 3 คะแนนขีดความสามารถของรัฐเทียบกับรายได้จากการเก็บภาษี



ที่มา: ICRG Indicator of Quality of Government

ความช่วยเหลือ และผู้ที่ไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ แต่ได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาในด้านอื่นๆ ก็จะเห็นว่า ประเทศไทยมีความสามารถสูงในบางมิติ แต่ก็ขาดความสามารถในบางมิติเช่นกัน เช่น จากข้อมูลกระทรวงคมนาคมพบว่า ประเทศไทยมีถนนยาวกว่า 7 แสนกิโลเมตร ในปี 2562 ซึ่งมากกว่าหลายประเทศและสามารถเพิ่มความยาวของถนนขึ้นได้ต่อเนื่องทุกปี แต่รัฐไทยกลับไม่มีความสามารถมากพอในการลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนท้องถนน จนองค์การอนามัยโลกจัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตบนท้องถนนสูงเป็นอันดับ 9 ของโลกในปี 2561

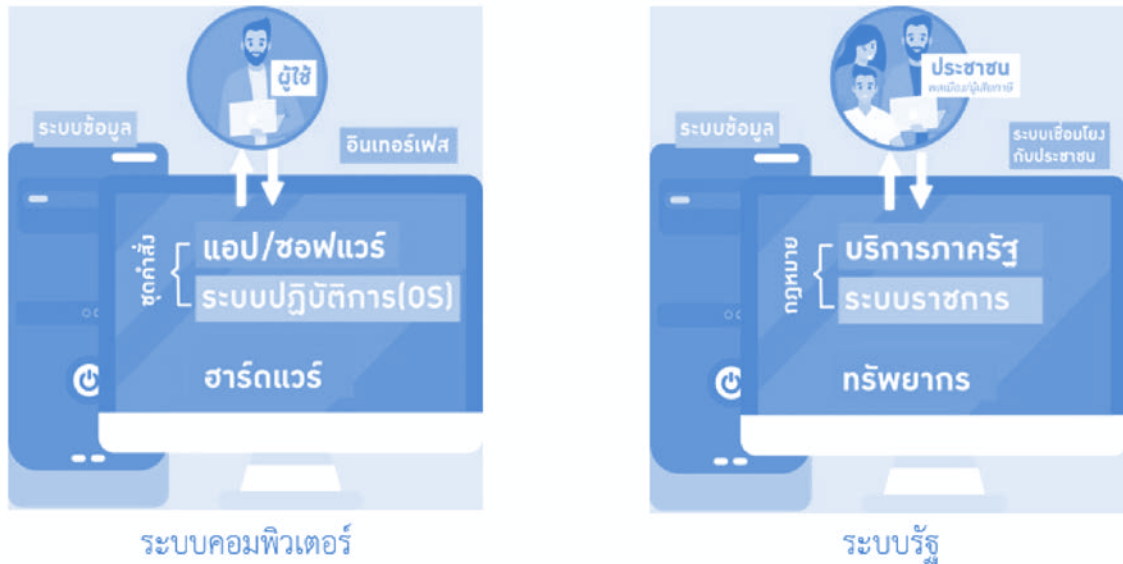
ในด้านการศึกษา ประเทศไทยสามารถขยายการเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างค่อนข้างทั่วถึง จากการสร้างโรงเรียนจำนวนมาก และจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวงศึกษาธิการมากกว่า 3 แสนล้านบาท ในปี 2563 ซึ่งมากกว่าทุกกระทรวง อย่างไรก็ตาม รัฐไทยยังไม่มีขีดความสามารถในการยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพเพียงพอ ดังปรากฏจากคะแนนการสอบ Programme for International Student Assessment หรือ PISA ของ OECD ซึ่งชี้ว่า คุณภาพการศึกษาของ

ไทยมีแนวโน้มต่ำลง โดยในปี 2562 นักเรียนไทยประมาณ 45-60% มีทักษะวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และการอ่านอยู่ในระดับที่ไม่สามารถใช้งานได้ (functionally illiterate)

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนทรัพยากร และด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ ประเทศไทยควรมีขีดความสามารถในการบริการประชาชนมากกว่านี้ และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าภาครัฐไทยมีขีดความสามารถลดลงตามที่กล่าวมาแล้ว ก็เชื่อได้ว่าประเทศไทยจะไม่สามารถแก้ไขปัญหายากๆ หลายประการที่เผชิญในปัจจุบันและในอนาคต เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจให้ประเทศพ้นจาก “กับดักรายได้ปานกลาง” (middle-income trap) การลดความสูญเสียจากอุบัติเหตุบนท้องถนน การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากจนอย่างตรงเป้าหมาย และการเตรียมพร้อมต่อการเข้าสู่สังคมสูงอายุ ตลอดจนการรับมือกับความท้าทายจากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะมีผลอย่างมากต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนไทยในอนาคต

หากจะเปรียบเทียบรัฐไทยเป็นระบบคอมพิวเตอร์แล้ว ทรัพยากรของรัฐก็อาจเปรียบเทียบกับฮาร์ดแวร์

รูปที่ 4 ระบบคอมพิวเตอร์กับระบบรัฐ



(Hardware) ที่คอยหล่อเลี้ยงระบบราชการ ซึ่งเปรียบเสมือนระบบปฏิบัติการ (Operating System หรือ OS) โดยอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมาย ซึ่งเปรียบเสมือนชุดคำสั่ง (Code) เพื่อให้สามารถให้บริการประชาชนผ่านแอปพลิเคชัน (App) หรือซอฟต์แวร์ (Software) ต่างๆ โดยมีการเชื่อมต่อหรืออินเทอร์เฟซ (Interface) กับประชาชน (รูปที่ 4)

จากปัญหาขีดความสามารถของรัฐไทยในปัจจุบัน เราอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่มีหน่วยความจำน้อย มีชุดคำสั่งที่ล้าสมัยหรือมีข้อผิดพลาดมาก ซึ่งทำให้ระบบปฏิบัติการของภาครัฐเป็นระบบที่ตอบสนองช้า จนสร้างภาระแก่ประชาชนที่มารับบริการ อีกทั้งการเชื่อมต่อระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมก็มีปัญหามาก จนเกิดเหตุระบบล่มอยู่บ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น สิ่งที่ต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วนก็คือ การปฏิรูประบบรัฐ หรือที่จะขอเรียกในที่นี้ว่า การ “แยก” ภาครัฐ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การปฏิรูประบบกฎหมายให้เกิดกฎกติกาที่มีความเหมาะสมเป็นธรรม มีต้นทุนต่ำและสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้ การพัฒนา

ระบบข้อมูลซึ่งจะทำให้รัฐสามารถให้บริการประชาชน และกำหนดนโยบายได้อย่างชาญฉลาด และการปรับปรุงการเชื่อมต่อระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งจะทำให้รัฐเข้าใจประชาชนและสามารถให้ความช่วยเหลือได้ดีขึ้น ตลอดจนสามารถนำเอาพลังของสังคมมาช่วยพัฒนาภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวจะเกิดขึ้นอยู่กับระบบการเมือง หากระบบการเมืองไม่มีความเข้มแข็ง เราก็คงไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งพอจะปฏิรูประบบราชการได้ ดังนั้น การปฏิรูปที่กล่าวมาข้างต้นต้องเริ่มจากการสร้างกติกาดังกล่าวคือ รัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่ตอบสนองต่อประชาชน (responsive government) และมีขีดความสามารถในระดับสูง ทั้งนี้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นควรมีต้นแบบจากรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ซึ่งช่วยให้เกิดรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งของกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยการเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งถดถอยไปอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พร้อมกับการ



ลดบทบาทขององค์กรอิสระและตุลาการ ให้เหลืออำนาจในการตรวจสอบรัฐบาลได้เฉพาะในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง และการเปิดพื้นที่ให้สื่อและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐบาล

ทั้งนี้ ขั้นตอนต่อจากการปฏิรูปการเมืองคือการ “แฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศ” โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูประบบราชการ โดยทบทวนภารกิจที่ควรดำเนินการโดยรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ ในบริการที่รัฐควรดำเนินการต่อไป ควรมุ่งให้เกิดการพัฒนา “บริการรัฐบาลดิจิทัล” (digital government) ที่ออกแบบโดยยึดความสะดวกของประชาชนเป็นตัวตั้ง และการทดลองวัฒนธรรมการทำงานใหม่ใน “สนามทดลอง” (sandbox) ที่เอื้อต่อการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การปรับเปลี่ยนงบประมาณให้เป็นงบประมาณแบบหลายปีในลักษณะบล็อกแกรนท์ (multi-year block grant) ในภารกิจที่ต้องการความต่อเนื่องและยืดหยุ่น และพัฒนาระบบการประเมินผลให้เอื้อต่อการทำงานที่เน้นผลงานมากขึ้น (ดูรายละเอียดในบทความเรื่อง “ระบบราชการในฐานะระบบปฏิบัติการประเทศไทย” โดย บุญวรา สุมะโน)
2. การปฏิรูประบบกฎหมาย โดยใช้เครื่องมือสำคัญ 2 เครื่องมือคือ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) เพื่อกลั่นกรองกฎระเบียบก่อนที่จะออกมาบังคับใช้ และการทำกิลโยตินกฎระเบียบ (Regulatory Guillotine) เพื่อยกเลิก หรือปรับปรุงกฎระเบียบที่บังคับใช้แล้ว แต่ก่อให้เกิดภาระต่อประชาชนเกินสมควร (ดูรายละเอียดในบทความเรื่อง “กฎหมายในฐานะชุดคำสั่งประเทศ” โดย กิรติพงศ์ แนวมาลี และ สลิลธร ทองมีนสุข)
3. การพัฒนาระบบข้อมูลภาครัฐ โดยเก็บข้อมูลอย่างสมาร์ต เชื่อมข้อมูลอย่างสมาร์ต และเปิดเผยข้อมูลอย่างสมาร์ต โดยใช้ประโยชน์อย่างเต็ม

ที่จากกลไกตามพระราชบัญญัติการบริหารงาน และการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 (ดูรายละเอียดในบทความเรื่อง “ระบบข้อมูลกับความสมาร์ตของภาครัฐ” โดย อิศร์กุล อุณหเกตุ)

4. การยกระดับรูปแบบความร่วมมือหรือ “อินเทอร์เฟส” ระหว่างภาครัฐและประชาชน ไปสู่ระดับที่เอื้อให้ประชาชนสามารถร่วมตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติร่วมกับภาครัฐ และระดับที่ภาครัฐสนับสนุนกิจกรรมที่ภาคสังคมริเริ่มขึ้น ทั้งในด้านข้อมูล งบประมาณและการขยายผลกิจกรรมที่มีประโยชน์ออกไปสู่วงกว้าง (ดูรายละเอียดในบทความเรื่อง “อินเทอร์เฟสของระบบรัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน” โดย กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และ ธิปไตย แสลงวงศ์)

#### ภาคผนวก: การให้คะแนนขีดความสามารถของภาครัฐไทย

คะแนนด้านเศรษฐกิจ =

ใช้คะแนนความสามารถในการแข่งขันของ WEF

คะแนนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม =

ใช้คะแนนของ Environmental Performance Index

คะแนนการลดความยากจน =

100 - สัดส่วน (คนใต้เส้นความยากจน + คนจนในมิติต่างๆ + คนเสี่ยงจนในมิติต่างๆ)

โดยใช้ข้อมูลจาก Human Development Index ของ UNDP

คะแนนการกระจายรายได้ =

$100 - 100 \times (\text{ค่า Gini ไทย} - \text{ค่า Gini ต่ำสุด}) / (\text{ค่า Gini สูงสุด} - \text{ค่า Gini ต่ำสุด})$

โดยใช้ข้อมูลจาก Human Development Index ของ UNDP

คะแนนการกระจายความมั่งคั่ง =

$100 - 100 \times (\text{ค่า Gini ไทย} - \text{ค่า Gini ต่ำสุด}) / (\text{ค่า Gini สูงสุด} - \text{ค่า Gini ต่ำสุด})$

โดยใช้ข้อมูลจาก Global Wealth Report ของ Credit Suisse