

# ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

เรียบเรียงโดย

ศ.พิเศษ ดร. ยงยุทธ สาระสมบัติ

ประธานอนุกรรมการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

# สารบัญ

๑. ความสำคัญที่ต้องมียุทธศาสตร์ชาติ
๒. ยุทธศาสตร์ชาติและประเด็นปฏิรูป
๓. หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
๔. กรอบความคิดในการจัดทำและกลไกในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ
๕. ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศและการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ
๖. สารสำคัญของกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ
๗. ข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
๘. ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการปฏิรูป
๙. ตัวชี้วัดความสำเร็จ
๑๐. สรุป

## ๑. ความสำคัญที่ต้องมียุทธศาสตร์ชาติ

๑.๑ การพัฒนาของประเทศไทย ขาดความต่อเนื่อง เพราะลักษณะของการเมือง ส่วนใหญ่มุ่งหวังประโยชน์เฉพาะช่วงระยะของรัฐบาลนั้น มากกว่าประโยชน์ระยะยาวของประเทศ และประชาชน

๑.๒ แผนพัฒนาของไทยกระจัดกระจายอยู่ตามรายกระทรวงมิได้มีการบูรณาการอย่างแท้จริง

๑.๓ การจัดสรรงบประมาณ และจัดสรรทรัพยากรของประเทศส่วนใหญ่เป็นการ ดำเนินการแบบแยกส่วน

๑.๔ ภาคเอกชนมีโอกาสร่วมน้อย และภาคประชาชนเกือบไม่มีส่วนร่วมในการ กำหนดอนาคตของชาติ

๑.๕ ประเทศพัฒนามียุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ – ๓๐ ปี ซึ่งยึดผลประโยชน์ แห่งชาติเป็นแม่บทหลักในการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางขับเคลื่อนประเทศ กำหนด แผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่ได้รับการบูรณาการ แต่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติที่เป็น รูปธรรม

## ๒. ยุทธศาสตร์ชาติ และประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ยุทธศาสตร์ชาติ คือ แม่บทหลักที่เป็นกรอบชี้้นำการกำหนดนโยบาย และแผนต่างๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของประเทศ และประชาชน

๒.๒ ผลเสียที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนและเป็นทางการ ส่งผลให้

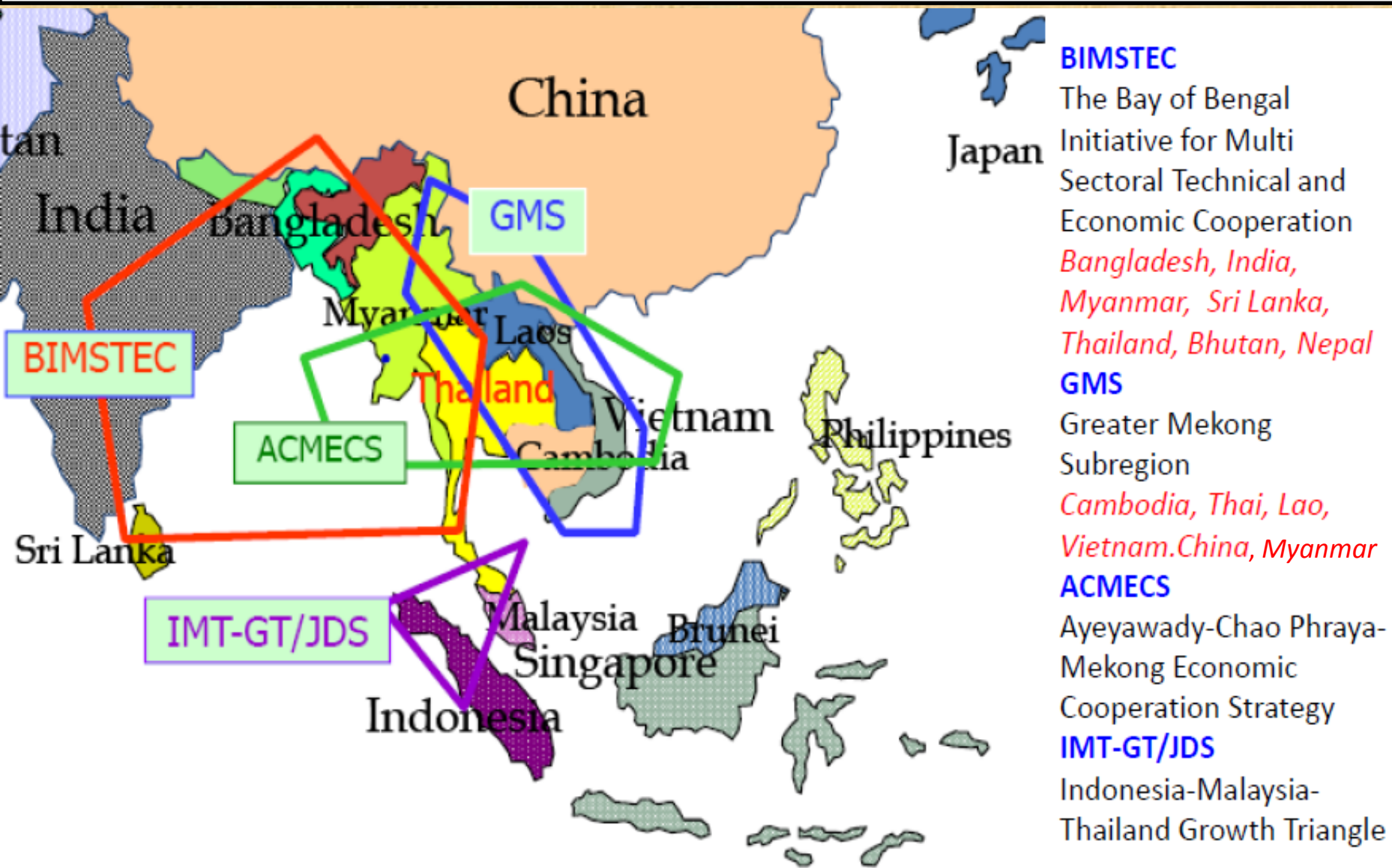
๑) การลงทุน การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการขับเคลื่อนการพัฒนายึดโยงเพียงเฉพาะกับนโยบายของรัฐแต่ละช่วง

๒) ไม่สามารถฉีกพลังการพัฒนาจากภาคส่วนต่างๆ ให้มีทิศทางการพัฒนาให้ไปแนวทางเดียวกันและต่อเนื่อง

๓) ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้าได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งๆที่ประเทศไทยมีโอกาส และจุดเด่นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ (กรุณาดูแผนภาพที่ ๑) ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ และจำนวนประชากรที่มากกว่า

๔) การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ขาดทิศทางที่จะบูรณาการกันและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายความสำเร็จร่วมกันในการยกระดับการพัฒนาของประเทศได้

# แผนภาพที่ ๑



Thailand : the Crossroads of ASEAN



## ๒.๓ ประเด็นการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปประเทศโดยมี ยุทธศาสตร์ชาติ จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำกฎหมายว่าด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้มี

๑) กลไกและกระบวนการจัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศที่มี วิสัยทัศน์ระยะยาวอย่างน้อย ๒๐ ปี ที่คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ

๒) มีกลไกและกระบวนการของกรอบการบูรณาการแผนพัฒนากลุ่ม ภารกิจ กลุ่มจังหวัด

๓) มีการกำหนดเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญ กำหนดตัวชี้วัด มีการ ติดตามประเมินผลและปรับแก้ตามความจำเป็น

๔) มีกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต่อมาร่างกฎหมายนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ และได้เสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๕) เลขานุการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ กราบเรียนประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติความสรุปว่า เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะให้มียุทธศาสตร์ชาติ



## ๓. หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

๓.๑ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป้าหมายในระยะยาว และมี การพิจารณาทบทวนทุก ๕ ปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นนัยสำคัญ

๓.๒ สร้างกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มี ประสิทธิภาพที่สามารถจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน และสะท้อนความต้องการของประเทศอย่างแท้จริง

๓.๓ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งเพื่อให้เกิดการ ยอมรับและใช้เป็นแนวทางการพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์หลักร่วมกัน

๓.๔ ให้มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง

๔. กรอบความคิดในการจัดทำและกลไกในการ  
บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ

# แผนภาพที่ ๒ กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ความต้องการของประชาชนผ่าน กระบวนการมีส่วนร่วม

ความต้องการในการพัฒนาประเทศในอนาคต

การวิเคราะห์สถานการณ์ในและต่างประเทศ

- มีเอกราชมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- สังคมไทย ร่มเย็นเป็นสุข มีพัฒนาการที่ยั่งยืน มั่นคง มีพลัง อยู่ดีมีสุข
- มีเกียรติและศักดิ์ศรีในสังคมโลก อยู่กับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างสันติสุข

เป้าหมายประสงค์หลักของชาติ/  
ผลประโยชน์แห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ / วัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ  
(วิสัยทัศน์ประเทศ ๒๐ ปี)

คณะกรรมการ  
ยุทธศาสตร์ชาติ

รัฐสภา  
(นิติบัญญัติ)

คณะรัฐมนตรี  
(ฝ่ายบริหาร)

- ภาครัฐ
- ภาคเอกชน
- ภาคประชาชน
- ยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ

วิเคราะห์วัตถุประสงค์เพื่อเลือก  
ยุทธศาสตร์ / วัตถุประสงค์แห่งชาติ  
การพัฒนาในระยะ ๕ ปี

คณะกรรมการบริหารสำนักงาน  
ยุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงานคณะกรรมการ  
ยุทธศาสตร์ชาติ

หน่วยงานปฏิบัติ  
(กระทรวง กรม  
จังหวัด หน่วยงาน  
รัฐอื่นๆ)

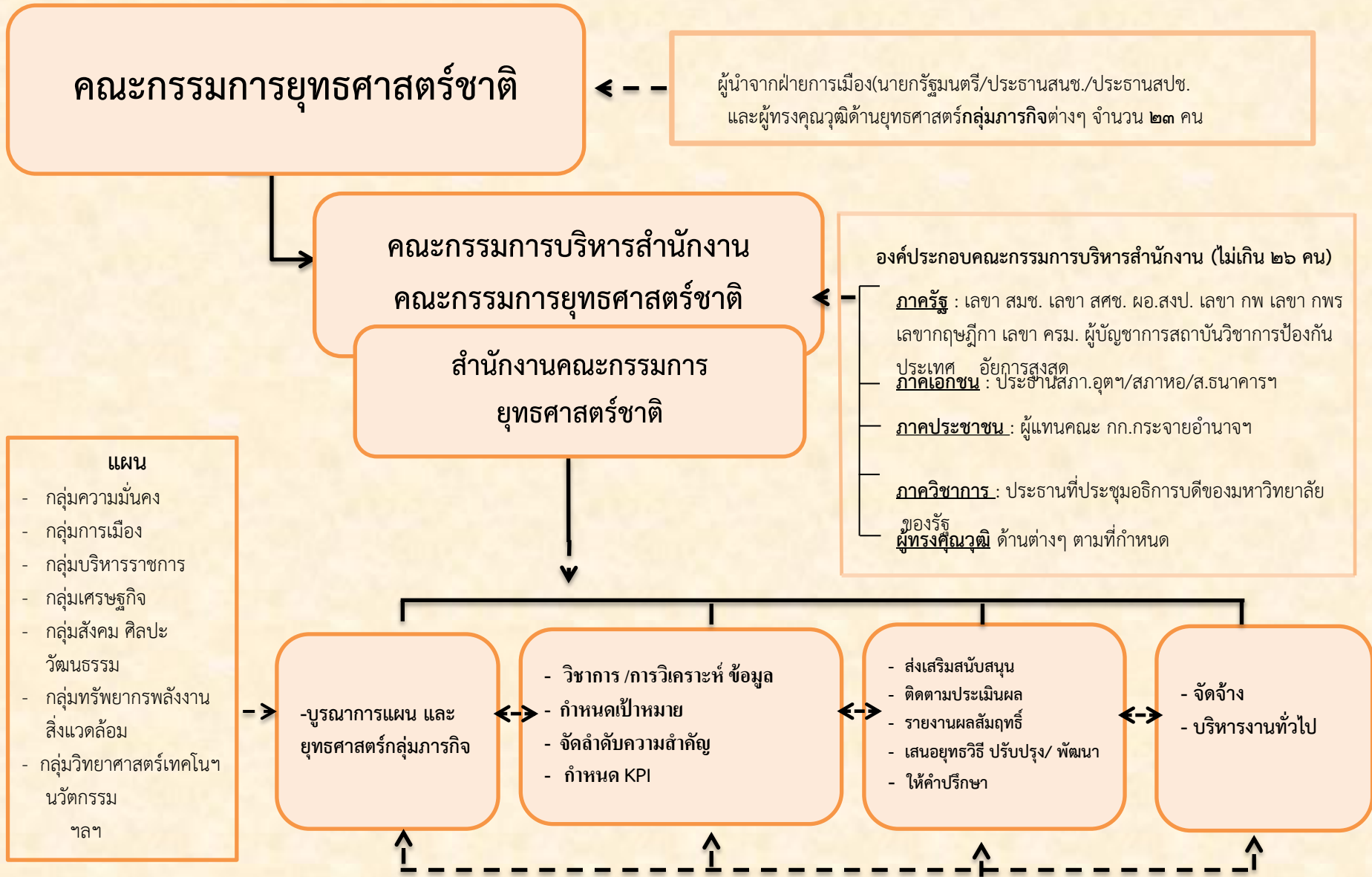
- กลุ่มภารกิจ
- ความมั่นคงทางทหาร
  - การเมือง
  - เศรษฐกิจ
  - สังคม
  - วทน.
  - พลังงาน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
  - เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฯลฯ

- แผนพัฒนาด้านต่าง ๆ  
(สมช. สศช. วทน. ฯลฯ)

การประมาณงบประมาณรายรับ/รายจ่าย

-----

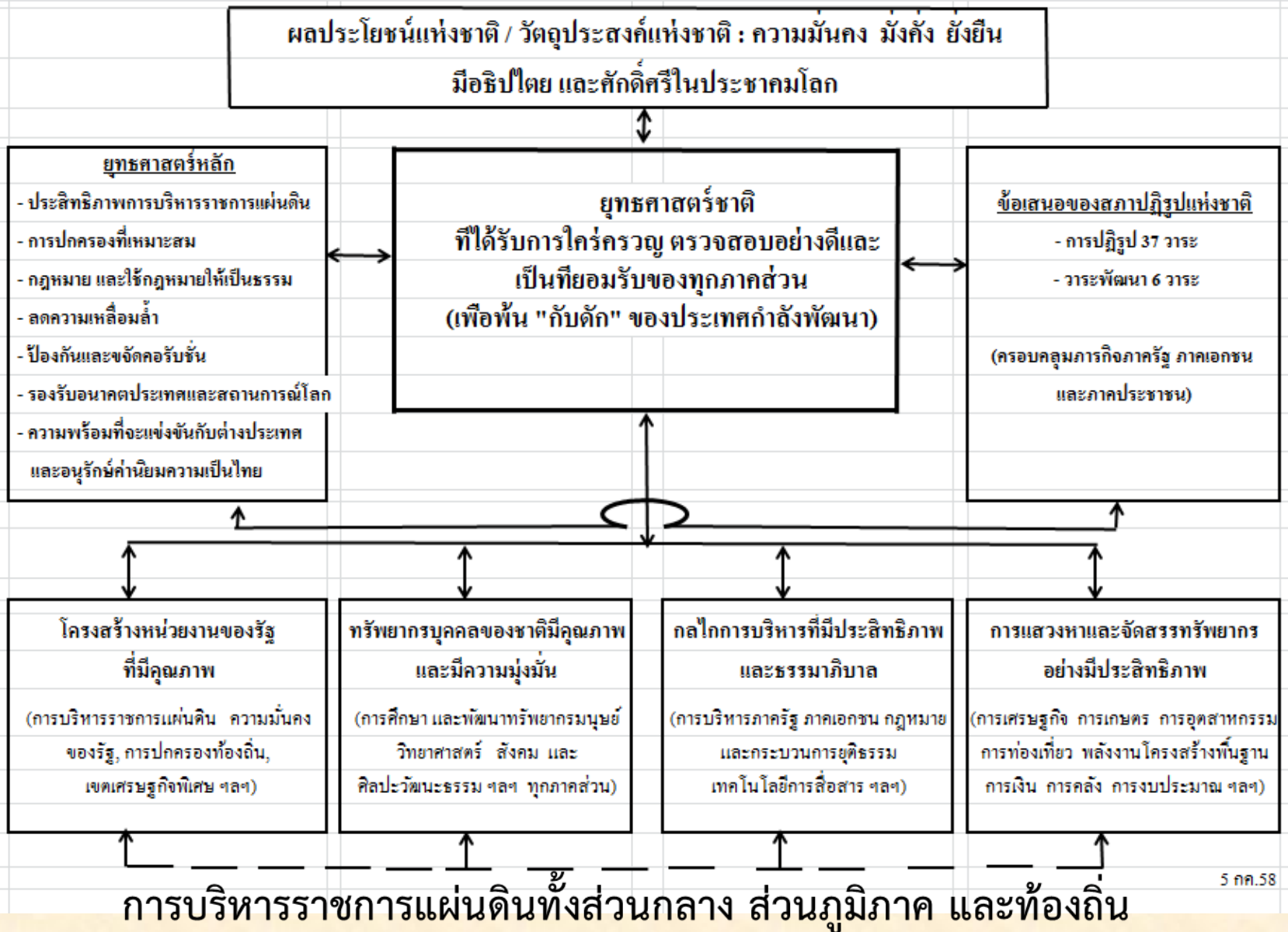
# แผนภาพที่ ๓ กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ



๕. ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศและ  
การถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

# ๕.๑ ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศ

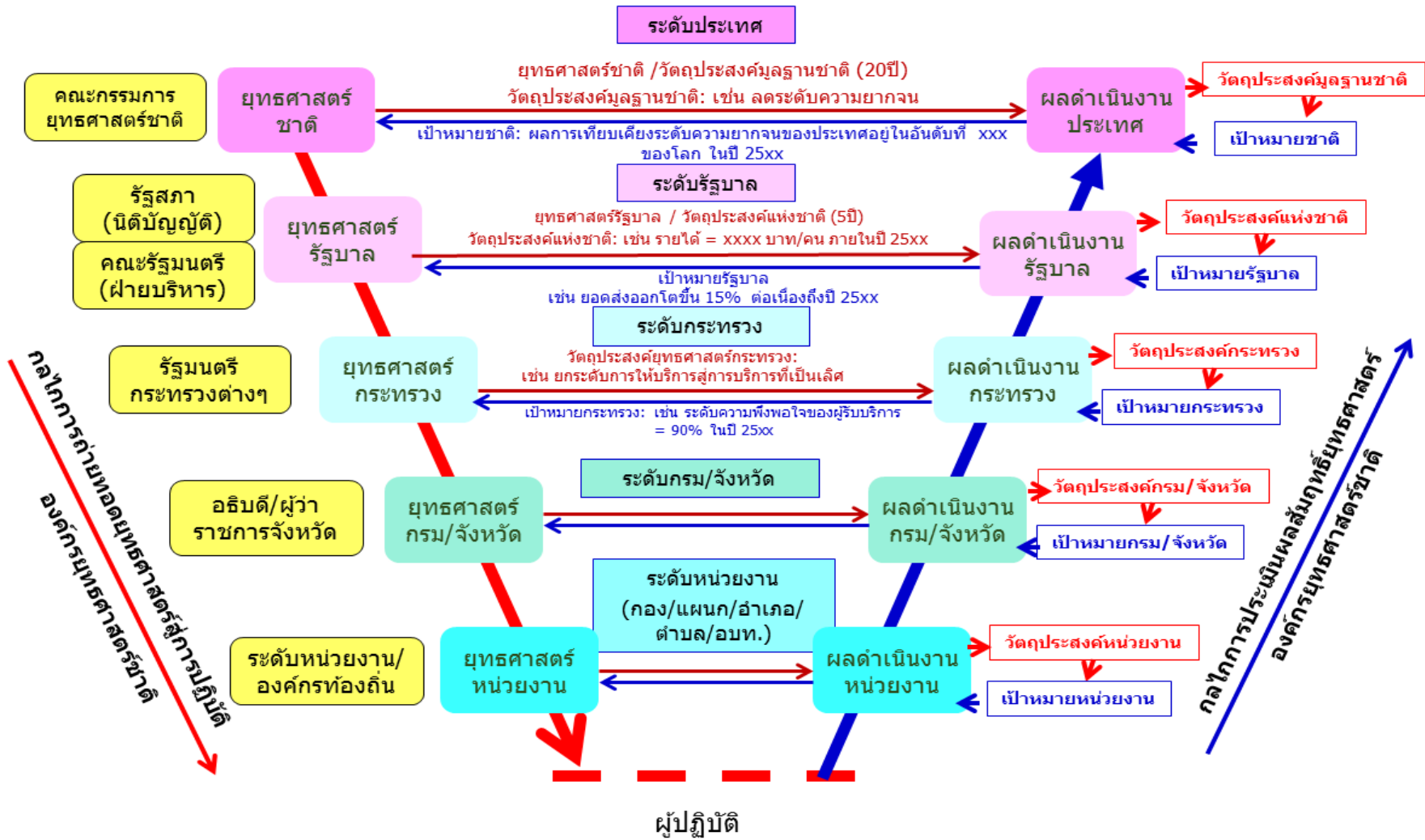
## แผนภาพที่ ๔ ปณิธานร่วมเพื่อขับเคลื่อนประเทศ





# ๕.๒ กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงานในแต่ละระดับ

## กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงานในแต่ละระดับ



## ๖. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... มี ๖๑ มาตรา ดังนี้

### ๖.๑ บททั่วไป (มาตรา ๑ – ๕)

กำหนดนิยามของคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ว่า เป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบชี้้นำการกำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร (ร่างมาตรา ๔)

## ๖.๒ หมวด ๑ การจัดทำยุทธศาสตร์ (มาตรา ๖ – ๑๐)

(๑) กำหนดสาระสำคัญที่ต้องกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ (ร่างมาตรา ๖)

(๒) กำหนดให้คณะกรรมการประชุมร่วมกันเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนเสนอรัฐสภา (ร่างมาตรา ๗)

(๓) สำหรับยุทธศาสตร์ชาติส่วนใดเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหารหรือ อธิปไตยหรือประโยชน์สำคัญของชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจะเสนอให้ ไม่เปิดเผย (ร่างมาตรา ๘ วรรคสี่)

(๔) ยุทธศาสตร์ชาติมีผลบังคับใช้สี่ปี และอาจทบทวนทุกห้าปี หรือ เมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักอย่างมีนัยสำคัญ (ร่างมาตรา ๙)

(๕) กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รวมทั้งองค์กร และหน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินนโยบายหรือแผนหรือแผนงาน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (ร่าง มาตรา ๑๐)

## ๖.๓ หมวด ๒ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและการสรรหา

(๑) ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๑๑ – ๒๖)

(๒) ส่วนที่ ๒ การสรรหาคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๒๗ – ๓๔)

## ๖.๔ หมวด ๓ การติดตาม ตรวจสอบ ใต้สวน และการประเมินผล (มาตรา ๓๕ – ๓๘)

กรณีไม่ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ หากเป็นฝ่ายการเมืองทำให้เสียหายจะถูกถอดถอน หากเป็นข้าราชการต้องมีบทกำหนดโทษทางวินัย หากดำเนินการส่อไปในทางทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ให้ส่งให้ ป.ป.ช. ดำเนินการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓๗)

๖.๕ หมวด ๔ คณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๓๙ – ๔๓)

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ

๖.๖ หมวด ๕ สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๔๔ – ๕๔)

กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ใช่วิสัยกิจ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ร่างมาตรา ๔๔)

๖.๗ บทเฉพาะกาล (มาตรา ๕๕ – ๖๑)

## ๗. ข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อมูลที่ได้รับมาจากคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ และคณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความเห็นของประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดเวทีเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและรับฟังความเห็นของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นมา โดยได้ดำเนินการใน ๓ รูปแบบคือ

๗.๑ เวทีประชาพิจารณ์ใน ๗๗ จังหวัด โดยในระดับจังหวัด ๆ ละ ๑ เวที ในระดับอำเภอในแต่ละจังหวัดอย่างน้อยจังหวัดละ ๑๐ เวที รวม ๙๓๘ เวที โดยมีผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน ฯลฯ เข้าร่วมประมาณ ๙๖,๒๗๒ ราย ในระยะเวลากว่า ๙ เดือน

- ๗.๒ เวทีการมีส่วนร่วมเฉพาะประเด็นปฏิรูป ๑๘ ประเด็น (เพิ่มเติมจาก ๗.๑))
- ๗.๓ การจัดเวทีประชาชน ๑๘ ประเด็น (เพิ่มเติมจาก ๗.๑))
- (หมายเหตุ : รวมมีข้อมูลประมาณ ๑๓๙,๑๐๕ ข้อมูล)



## ๘. ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการปฏิรูป

ผลจากการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติครั้งนี้ จะทำให้ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ระดับชาติ ที่เป็นแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ซึ่งจะส่งผลให้

๘.๑) การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน มีความต่อเนื่อง

๘.๒) แผนพัฒนาต่าง ๆ มีการบูรณาการและจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและประชาชน รวมทั้งความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาประเทศในด้านที่สำคัญ ๆ

๘.๓) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๘.๔) ทุกภาคส่วนในประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน จะมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชาติ และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถผนึกกำลังร่วมในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น การมียุทธศาสตร์ชาติที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติและความต้องการของประชาชนเป็นหลักนั้นจะช่วยให้การพัฒนาประเทศในอนาคต นำมาซึ่งความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

## ๙. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

### ๙.๑ ระยะสั้น

- ๑) กฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ชาติมีผลบังคับใช้ใน  
รัฐบาลปัจจุบัน
- ๒) ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้รับการ  
ดำเนินการ
- ๓) มีการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการตามกลไกตามที่เสนอแนะไว้
- ๔) ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมี  
ความสำคัญควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

## ๙.๒ ระยะยาว

- ๑) มีการใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแม่บทหลักในการพัฒนา แสวงหา จัดสรร และสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากร รวมทั้งมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง
- ๒) กลไกการจัดทำ การกำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล
- ๓) การพัฒนาประเทศบรรลุผลตามเป้าประสงค์หลักที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ

ประเทศไทยเป็นประเทศพัฒนาอย่างสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ ซึ่งเป็นปีครบรอบ ๑๐๐ ปี ของการมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

### ๙.๓ ตัวอย่างตัวชี้วัดการเป็นประเทศพัฒนา ณ ปี พ.ศ. ๒๕๗๕

- ๑) รายได้เฉลี่ยคนละ ๔๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน
- ๒) กลุ่มรายได้ต่ำสุด ๑๐% มีรายได้ ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน
- ๓) คอรัปชันน้อยในระดับ ๒๐% ของจำนวนประเทศในโลก (หรือ ๒๐% ของ Corruption Perception Index)
- ๔) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับ ๒๐% ของโลกจาก ๑๔๔ ประเทศ (WEF, IMD)
- ๕) ความรู้พื้นฐานด้านการศึกษาและด้านการเงินอยู่ในกลุ่มสูงสุด ๒๐% ของโลก
- ๖) ความกินดีอยู่ดีอยู่ในระดับ ๒๐% แรกของโลก (Human Development Index (HDI))

## ๑๐. สรุป

ปณิธานร่วมที่จะปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศของทุกภาคส่วน จักเป็นการเพิ่มแรงผลักและลดแรงต้าน ที่มียุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักชัย ทำให้ประเทศไทยพ้นจาก “กักตัก” ของประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศพัฒนาในปี พ.ศ. ๒๕๗๕

ด้วยความขอบคุณที่มีปณิธานร่วมที่จะขับเคลื่อนประเทศ

