



# ทิศทางการปรับเปลี่ยนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

เอกสารประกอบการสัมมนา

เรื่อง “วิฤตเตสรชฐกิจไทยกับการปรับเปลี่ยนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8”

วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2540

ณ ห้องบางกอกดาวน์เวเนชันเซ็นเตอร์ ชั้น 5

ศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



## คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีภารกิจหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ในปัจจุบัน ซึ่งในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้น ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาภายใต้สถานการณ์และสมมติฐานตามแนวโน้มที่คาดว่าจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงและมีการจ้างงานอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังและเศรษฐกิจส่วนรวม ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ นำไปสู่การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในที่สุด โดยได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและรับพันธกรณีที่จะปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้ตกลงร่วมกัน

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2540 มอบหมายให้สำนักงานฯ ดำเนินการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านมหภาคที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และต่อมาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานฯ ไปพิจารณาปรับปรุงกรอบและทิศทางของแผนฯ 8 ให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

สำนักงานฯ ได้จัดทำร่างเอกสารทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ขึ้น โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเงื่อนไขและผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนการปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคและเสนอแนะทิศทางการปรับแผนฯ ที่มุ่งเน้นการเร่งรัดปรับปรุงและเพิ่มเติมเรื่องสำคัญๆ เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตและบรรเทาผลกระทบที่มีต่อคนและสังคมพร้อมกับปูพื้นฐานการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในระยะต่อไป และเพื่อให้การปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในครั้งนี้สนองตอบแนวคิดใหม่ของการพัฒนาที่ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม สำนักงานฯ จึงได้จัดให้มีการสัมมนาวิกฤตเศรษฐกิจไทยกับการปรับแผนฯ 8 ในครั้งนี้ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ อย่างกว้างขวาง และสำนักงานฯ จึงได้นำไปประมวลใช้ประกอบการจัดทำเอกสารทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

17 ธันวาคม 2540

## สารบัญ

	หน้า
1. ความนำ	1
2. สารสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และสถานการณ์ในปีแรก ของแผน	2
3. วิกฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อคนและสังคมไทย	9
4. การดำเนินงานแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่สำคัญ	13
5. ทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	16

ภาคผนวก : ผลการพัฒนาในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8  
และวิกฤตเศรษฐกิจ

# วิกฤตเศรษฐกิจไทยกับ ทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

## 1. ความนำ

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ได้เริ่มประกาศใช้มาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2539 และได้สิ้นสุดปีแรกในเดือนกันยายน 2540 ที่ผ่านมานั้น แม้หลายฝ่ายจะได้มีความพยายามริเริ่มดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางของแผนพัฒนาฯ ให้เกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติอยู่บ้าง แต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรุนแรงกว่าที่ได้คาดหมายไว้มาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาทบทวนว่า ในช่วงระยะเวลาที่เหลือนั้น การพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทยในอนาคตควรเป็นอย่างไร และควรจะมีแนวทางการพัฒนาอย่างไร ที่จะมิให้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเสถียรภาพของประเทศไทยโดยรวม

1.2 จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และการที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พร้อมด้วยพันธกรณีที่จะต้องรักษาวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัดนั้น นอกจากจะเป็นความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสูงสุดเพื่อความอยู่รอดของประเทศแล้ว ยังควรใช้เป็นโอกาสสำคัญที่จะแก้ปัญหาความอ่อนแอของโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่สะสมมาเป็นเวลานาน ตลอดจนการบริหารนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวมของรัฐที่ขาดเอกภาพ ควบคู่ไปกับการดำเนินการตามปรัชญาและแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งการพัฒนาคนและการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคงในระยะยาว

1.3 เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงนับว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะใช้วิกฤตการณ์ครั้งนี้กระตุ้นให้มีการฉีกกำลัง ร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน ร่วมกันแก้ไขปัญหาให้ดีขึ้น รวมทั้งผลักดันให้ทุกฝ่ายต้องเร่งดำเนินการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่ให้เข้มแข็ง พร้อมรับกับสถานการณ์ในอนาคต ตามจุดมุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และนำไปสู่การสร้างฐานเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพในระยะยาวได้ในที่สุด

## 2. สารสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และสถานการณ์ในปีแรกของแผน

### 2.1 ปรัชญาและยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1) การประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงการเตรียมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ปรากฏผลการพัฒนาที่สำคัญ คือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาที่ขาดความสมดุล อันเกิดจากภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สังคมและสภาวะแวดล้อมมีสัญญาณที่ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย และการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้นทิศทางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้เปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา โดยการเสริมสร้างศักยภาพของคนและสภาพแวดล้อมทางสังคม เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ตลอดจนการดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนและสังคม และใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาคน ทั้งนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาที่จะให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคงและสมดุล และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

(2) ในการดำเนินงานตามปรัชญาและแนวคิดดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 7 ยุทธศาสตร์ คือ

(2.1) **การพัฒนาศักยภาพของคนไทย** ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของคนทุกวัยทั้งด้านจิตใจ สติปัญญา ทักษะ และฝีมือแรงงาน ควบคู่กับการให้ความสำคัญต่อการป้องกันด้านสุขภาพและพลานามัยนอกเหนือจากการป้องกันปัญหา โดยไม่ละเลยประชากรกลุ่มด้อยโอกาสทั้งในเมืองและชนบท

(2.2) **การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม** ซึ่งเป็นการพัฒนาที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพคนอย่างเต็มที่ โดยมุ่งให้มีการพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสวัสดิการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

(2.3) **การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนให้ทั่วถึง** เน้นความสำคัญของการพัฒนา การมีส่วนร่วมและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา การสนับสนุนการทำงานร่วมกันทุกฝ่ายในลักษณะพหุภาคี ตลอดจนการจัดระบบบริหารจัดการในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(2.4) **การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต** เน้นความสำคัญของเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ การสร้างรากฐานการผลิตของประเทศให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งจะรับกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก โดยไม่ละเลยการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง และเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

(2.5) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ซึ่งมุ่งที่จะฟื้นฟู บูรณะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะแวดล้อมในเมืองและชนบท โดยให้องค์กรนอกภาครัฐมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากขึ้น ตลอดจนการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(2.6) **การพัฒนาประชาธิปไตย** เน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน การสนับสนุนให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการและความต่อเนื่องในการบริหารงานพัฒนา

(2.7) **การบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ** ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะให้แนวคิด และกระบวนการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สามารถเริ่มต้นและดำเนินการให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมได้ โดยจะเน้นการปรับกระบวนการบริหารงานพัฒนาสู่การปฏิบัติ ด้วยระบบการจัดการในระดับพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม การกระจายอำนาจในระบบกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ตลอดจนการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

## 2.2 สถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1) **เสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง** จากวิกฤตการณ์ทางการเงินและสถาบันการเงิน

(1.1) **ภาวะเงินเฟ้อ** ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อในครึ่งแรกของปี 2540 จะอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมายของแผน แต่ค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงได้สร้างแรงกดดันให้ต้นทุนวัตถุดิบที่เป็นสินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น รวมทั้งค่าขนส่งและค่าบริการสาธารณูปโภคสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน ทำให้อัตราเงินเฟ้อ ตลอดทั้งปี 2540 อยู่ในระดับร้อยละ 6.0

(1.2) **ช่องว่างของการออม-การลงทุนขยายกว้างขึ้น** เนื่องจากการออมภาคครัวเรือนลดลงอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการแก้ไขทั้งการเพิ่มรายได้และประหยัดรายจ่าย แต่ก็ยังไม่ทำให้การออมต่อครัวเรือนมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะสาเหตุพื้นฐานของปัญหาดังกล่าวมาจากปัญหาด้านการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไข ในระยะสั้นการออมภาคครัวเรือนจะยังคงได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยต่อไปอีกระยะหนึ่ง

(1.3) **ฐานะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงขึ้น** จากร้อยละ 5.6 ของผลผลิตรวมของประเทศในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นร้อยละ 8.2 ในปี 2539 เป็นผลมาจากการขาดดุลการค้า รายได้จากภาคบริการและการท่องเที่ยวลดลง ในขณะที่การขาดดุลจากยอดผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตสุทธิเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการกู้ยืมเงินต่างประเทศจำนวนมาก สำหรับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะอยู่ในระดับร้อยละ 3.9 ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(1.4) **ระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ** ได้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่เริ่มเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยเฉพาะตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เมื่อมีการเก็งกำไรค่าเงินบาท และเกิดภาวะขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศต่อสถานการณ์ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้รัฐต้องใช้ทุนสำรองส่วนใหญ่ไปในการรักษาค่าเงินบาท นอกจากนี้ยังมีภาระการชำระหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนด้วย

(1.5) **ภาวะตลาดเงินตลาดทุนและสถาบันการเงินมีความอ่อนไหวสูง** ขนาดของภาคการเงินไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และมีสภาพคล่องสูงมาก อันเป็นผลมาจากการดำเนินมาตรการผ่อนคลายทางการเงิน จนกระทั่งถึงช่วงปี 2538-2539 สภาพคล่องทางการเงินเริ่มมีความตึงตัว ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาถึงปี 2540 จากปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงินอันเนื่องมาจากการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มีการลงทุนสูงกว่ากำลังซื้อปัญหาดังกล่าวนำไปสู่วิกฤตทางสถาบันการเงิน จนทางการต้องสั่งปิดดำเนินการบริษัทเงินทุน 56 แห่งเป็นการถาวร รวมทั้งการดูแลแก้ไขภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(1.6) **ฐานะการคลังของรัฐบาล** ในปีงบประมาณ 2540 สถานการณ์ด้านรายได้ของรัฐยังคงได้รับผลกระทบจากภาวะชะงักงันของการส่งออกและการลงทุนภาคเอกชน มีผลให้การจัดเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่จะรักษาภาวะสมดุลทางการคลัง รัฐบาลจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งมีส่วนทำให้แผนการดำเนินงานตามแนวทางสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต้องชะลอออกไป โดยเฉพาะการริเริ่มแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ ที่ต้องอาศัยการปรับแนวคิดและกระบวนการทำงานภายใต้ปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(2) **ระบบเศรษฐกิจอ่อนแอโดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเป้าหมาย** ร้อยละ 8.0 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยได้เริ่มชะลอตัวลงในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และต่อเนื่องมาถึงปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งขยายตัวเพียงร้อยละ 0.6 อันเนื่องมาจากปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(2.1) **การใช้จ่ายของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว** ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยและการเก็งกำไร จนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีความรุนแรงยิ่งขึ้น

(2.2) **การขยายการลงทุนที่ขาดประสิทธิภาพของภาคเอกชน** โดยนำเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรในตลาดทุน

(2.3) **ภาวะซบเซาในภาคส่งออกปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี 2539** เนื่องจากขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ เริ่มมีแนวโน้มลดลงในทุกกลุ่มสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้แรงงานมาก

**(3) ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ยังเป็นปัญหาสำคัญโดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว**

**(3.1) ความยากจนลดลงในอัตราที่ช้ากว่าที่คาดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8** การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงมีผลให้สัดส่วนคนยากจนลดลงโดยลำดับ จากร้อยละ 23.1 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2535 เหลือเพียงร้อยละ 16.3 ในปี 2537 และจากการที่ภาวะเศรษฐกิจได้ชะลอตัวลงอย่างรวดเร็วในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ประเมินการว่าสัดส่วนความยากจนในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะลดลงมาอยู่ในระดับร้อยละ 13.9 ซึ่งช้ากว่าแนวโน้มที่ผ่านมา และอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จะลดสัดส่วนความยากจนให้อยู่ในระดับร้อยละ 10 ในปีสุดท้ายของแผนได้

**(3.2) ช่องว่างของการกระจายรายได้ยังอยู่ในระดับสูง** การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในอดีต แม้จะเป็นผลให้ภาวะความยากจนลดลงโดยลำดับ แต่การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค ยังคงเป็นปัญหาสำคัญและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในช่วงปี 2535-2538 เป็นต้นมา จากการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดความยากไร้ของรายได้ต่อหัวโดยรวม (Gini Index of Per Capita Income) เริ่มเห็นว่าปัญหาการกระจายรายได้มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย และความเหลื่อมล้ำระหว่างชั้นรายได้ก็ปรากฏว่าลดลงเช่นกัน โดยกลุ่มคนจนที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์สุดท้าย มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่กลุ่มคนรวย 20 เปอร์เซ็นต์แรกมีสัดส่วนรายได้ลดลง

**(4) การเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Regional Inequality Adjusted Growth Rate) ทำให้รายได้ที่แท้จริงของประเทศลดลงมาก** จากการพัฒนาเครื่องชี้วัดเพื่อให้สามารถใช้เครื่องชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจสะท้อน “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชน ได้มากขึ้น เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อ “คน” ในฐานะผู้รับประโยชน์และผลกระทบ โดยการนำค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคมาหักออกจากอัตราการเติบโตของผลผลิตรวมของประเทศ ทำให้พบว่า ในกรณีของประเทศไทย ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดหรือเครื่องบั่นทอนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงจะสูงขึ้น

**2.3 ผลการดำเนินงานด้านกระบวนการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้นำวิธีการใหม่มาใช้ในการพัฒนาที่สำคัญ 2 เรื่อง คือ การใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคมในกระบวนการพัฒนา และให้มีระบบบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในปีแรกของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีกระแสการผลักดันและริเริ่มกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

**(1) การพัฒนาประชาธิปไตย** มีการพัฒนาในประเด็นสำคัญๆ คือ

**(1.1) การปฏิรูประบบราชการและปรับบทบาทภาครัฐ** ถึงแม้จะได้มีการริเริ่มจัดทำแผนแม่บทเพื่อการปฏิรูประบบราชการในทิศทางดังกล่าว แต่ก็นับว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานพัฒนาตามปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ส่วนการปรับบทบาทภาครัฐ ที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่ประชาชนและองค์กรชุมชน เพื่อให้มีโอกาสดูแลและพัฒนาตนเองได้มากขึ้นนั้นนับว่ายังขาดการปรับปรุงกฎระเบียบ และกระบวนการฝึกอบรมบุคลากรภาครัฐในการเร่งรัดบทบาทดังกล่าว เพื่อให้สามารถทำงานเป็นเครือข่ายกับชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถพึ่งทรัพยากรภาครัฐแต่เพียงลำพังได้

**(1.2) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน** ในส่วนของการให้บริการด้านต่างๆ ทดแทนหรือเสริมภาครัฐ ยังต้องมีการกำหนด และปรับปรุงกฎระเบียบ ตลอดจนการสร้างสิ่งจูงใจให้เพียงพอเพื่อกระตุ้นความสนใจของภาคเอกชน สำหรับในส่วนของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกระบวนการผลิต และการลงทุน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะให้เห็นผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว ตามแผนฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ทำความตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

**(1.3) การสร้างกระบวนการเจรจาหรือข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและประชาชน** เพื่อคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐ และประชาชน ปัจจุบันได้ริเริ่มดำเนินการใน 2 รูปแบบ

1) กระบวนการที่มีองค์กรคนกลางเป็นผู้จัดการเจรจา ตัวอย่างสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ริเริ่มคลี่คลายข้อขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานวางท่อส่งแก๊สของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่จังหวัดกาญจนบุรีกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว

2) กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน อาทิ กรณีการแก้ปัญหาชุมชนสลัมคลองเตย การเจรจาแก้ปัญหาคนจนระหว่างภาครัฐกับสมัชชาคนจน เป็นต้น

**(1.4) การกระจายอำนาจการบริหารและการคลังสู่ท้องถิ่น** ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฉบับ พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2538 เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทในการบริหารทรัพยากร และการพัฒนาภายในท้องถิ่นเองเพิ่มขึ้น ขณะนี้มีการจัดตั้ง อบต. แล้วกว่า 6,000 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 7,000 แห่ง ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการจากส่วนกลางจะต้องมีการปรับเปลี่ยนสู่การอำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำหรือประสานการดำเนินงานร่วมกับท้องถิ่นแทนการสั่งการและชี้นำ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และจะต้องเร่งรัดเสริมสร้างศักยภาพบุคลากร และการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้สามารถรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถใช้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจ และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตาม

เป้าหมายอย่างแท้จริง โดยอาศัยหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุน ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างเต็มที่

## (2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประชาชน

(2.1) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจและการสร้างเครือข่ายรองรับการแก้ปัญหาสังคมร่วมกัน อาทิ การระดมทรัพยากรภายในชุมชนเองในรูปของการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ชุมชน และอื่นๆ ที่ได้เริ่มแพร่หลายแล้วในหลายพื้นที่ การเสริมสร้างรากฐานความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยการดำเนินธุรกิจชุมชนทั้งโดยความริเริ่มของชุมชนเอง และการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจสมัยใหม่ การสร้างกระบวนการประชาคมจังหวัดเพื่อเสริมสร้างการทำงานในระบบพหุภาคี ได้เริ่มเกิดขึ้นในลักษณะการจัดทำโครงการนำร่อง โดยสนับสนุนขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ การพัฒนาเครือข่ายชุมชนในรูปแบบต่างๆ อาทิ จส.100 เพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ซึ่งกันและกัน เป็นต้น

(2.2) การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิรูประบบการเมืองทั้งในกระบวนการยกร่างและการทำประชาพิจารณ์ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

## (3) การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

(3.1) การพัฒนากรอบดัชนีชี้วัด "ความอยู่ดีมีสุข" เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวัดผลกระทบการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

1) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางใหม่ของการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์บริหารจัดการในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดให้มีการพัฒนาเครื่องชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินผลการพัฒนาไว้ 5 ระดับ คือ 1) การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา 2) การวัดประสิทธิภาพการพัฒนาเฉพาะด้าน 3) การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา 4) การวัดประสิทธิผลขององค์กร 5) การวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่างๆ โดยการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา นับเป็นภารกิจโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถตอบสนองการดำเนินงานในทิศทางดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานฯ จึงได้ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อจัดทำเครื่องชี้วัดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้มีการพัฒนาและจัดทำเครื่องชี้วัดภายใต้องค์ประกอบ "ความอยู่ดีมีสุข" หรือ "Well-Being" ของประชาชน 7 ด้าน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางวัดผลกระทบจากการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

2) การสร้างดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จะเน้นการพัฒนาเครื่องชี้วัดทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่ เพื่อให้เห็นความแตกต่างในระดับและทิศทางการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ "กลุ่มดัชนี" มากกว่าการใช้ดัชนีเพียงตัวเดียว (single index) เพื่อให้สามารถพิจารณามิติต่างๆ ของ "ความอยู่ดีมีสุข" ได้ครบถ้วน ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 7 ด้านของเครื่องชี้วัด

“ความอยู่ดีมีสุข” ได้แก่ สุขภาพอนามัยและโภชนาการ การศึกษา ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัว การพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และการพัฒนาประชารัฐ องค์ประกอบดังกล่าวนี้มีความหมายสอดคล้องกับปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้นให้ “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และครอบคลุมสาระสำคัญตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทั้งหมด

3) การพัฒนาเครื่องชีวิตที่ได้ดำเนินการแล้วในขณะนี้ คือ องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ ซึ่งได้ช่วยเชื่อมโยงการพัฒนาเครื่องชีวิตด้านเศรษฐกิจ ให้เป็นเครื่องชีวิตด้านสังคมที่จะช่วยอธิบายว่า “คน” ซึ่งเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้นได้รับประโยชน์อย่างไรจากการพัฒนา นอกจากนี้เครื่องชีวิตที่ได้พัฒนาขึ้นภายใต้องค์ประกอบนี้ ยังสามารถช่วยกำหนดเกณฑ์และแจกแจงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ต้องการความช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากเครื่องชีวิตด้านรายได้ที่ปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Regional Inequality Adjusted GDP) ซึ่งจะมีการปรับค่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างภูมิภาคต่างๆ และเครื่องชีวิตเส้นความยากจนเพื่อกำหนดเกณฑ์และแจกแจงกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสที่พัฒนาขึ้น ให้สามารถระบุระดับความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคลที่มีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มอายุ เพศ และพื้นที่ได้ สามารถใช้เป็นเครื่องมือกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส และผู้อยู่ในข่ายยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือในบริการด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ อาทิ กลุ่มเด็กอายุ 0-5 ปี และ 5-10 ปี ที่อยู่ในครอบครัวยากจน กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เครื่องชีวิตนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการชี้้นำการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**(3.2) การแปลงแผนสู่การปฏิบัติอย่างมีบูรณาการ** หน่วยงานกลางระดับนโยบายคือ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการ ก.พ. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกันสนับสนุนหน่วยปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติรวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พยายามผลักดันการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยปฏิบัติ อาทิ แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นเริ่มต้น

**(3.3) การบริหารจัดการและพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจสังคม** ให้ทันเหตุการณ์ แม่นยำ และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อสร้างสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าต่อระบบเศรษฐกิจ การดำเนินงานในส่วนนี้ยังนับว่าเป็นจุดอ่อน จนกระทั่งได้ส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นับเป็นบทเรียนที่จะต้องมุ่งให้ความสำคัญและเร่งพัฒนาโดยเร็ว เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล เพื่อปกป้องระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ได้

### 3. วิฤตติเศรษฐกิจและผลกระทบต่อดบและสังคมไทย

#### 3.1 ปัจจัยและตัวเร่งของวิฤตติเศรษฐกิจ

วิฤตติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาโครงสร้างที่สะสมมาและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง รวมทั้งปัญหาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ขาดเอกภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีปัจจัยและตัวเร่งที่สำคัญคือ

#### (1) ปัญหาเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย

(1.1) การก่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นจำนวนมากและการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าของภาคเอกชน ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างมากและได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างประเทศ ได้มีการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศในรูปของหนี้ภาคเอกชน และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม เงินทุนเหล่านั้นส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรในตลาดทุน ซึ่งการลงทุนดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาปริมาณอสังหาริมทรัพย์มีมากเกินไปเกินความต้องการ ราคาหุ้นสูงเกินกว่าพื้นฐานที่ควรจะเป็น และการเพิ่มขึ้นของการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยในภาคเอกชน ในที่สุดปัญหาได้ขยายไปสู่ภาคการเงินของประเทศและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และหนี้สูญของสถาบันการเงิน ซึ่งได้เชื่อมโยงไปถึงการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงิน และความสามารถในการชำระหนี้ในต่างประเทศ

(1.2) โครงสร้างการผลิตที่อ่อนแอและพึ่งพิงต่างประเทศเป็นหลัก การขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ ทำให้โครงสร้างการลงทุนและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทุนและแรงงานไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนในระยะสั้น ซึ่งเป็นการแข่งขันการใช้ทรัพยากรกับภาคการผลิตเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันจากการผลิตสินค้าที่พึ่งแรงงานไร้ฝีมือไปสู่สินค้าคุณภาพและการใช้เทคโนโลยี ประกอบกับในระยะที่ผ่านมา การปรับโครงสร้างการผลิตให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ด้วยการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ยังไม่ก้าวหน้า รวมทั้งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพภาคการผลิต ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การส่งออกของประเทศในปี 2539 ลดลงในอัตราร้อยละ 0.2 เมื่อเทียบกับปีก่อน ส่งผลให้เศรษฐกิจที่กำลังประสบปัญหาเสถียรภาพและความอ่อนแอของสถาบันการเงินเข้าสู่ภาวะวิฤตติ

(1.3) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการเงินโดยขาดการกำกับและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ภาระหนี้ระยะสั้นของประเทศ และสินเชื่อด้อยคุณภาพ ส่งผลต่อการขาดความเชื่อมั่นในเครดิตของประเทศ และของสถาบันการเงินหลายแห่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีปัญหาหนี้สินด้อยคุณภาพ นอกจากนี้การก่อหนี้ของภาคเอกชนจำนวนมาก และการลงทุนไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าข้างต้น

ได้ผลักดันให้สถาบันการเงินทั้งระบบมีความเสี่ยงสูงไปด้วย องค์กรที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินพยายามแก้ไขโดยการเพิ่มสภาพคล่อง แทนการเข้าควบคุมกิจการ ซึ่งมีผลดีในระยะสั้น แต่เป็นการสร้างปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในขณะเดียวกัน ความเชื่อมั่นที่ลดลง และการส่งออกที่ชะลอตัวลงทำให้ปริมาณเงินลงทุนไหลออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้เกิดแรงกดดันให้ค่าเงินบาทลดลง ในช่วงนี้มีการใช้นโยบายแทรกแซงพยุ้อัตราแลกเปลี่ยนด้วยการขายเงินสำรองระหว่างประเทศทั้งในตลาดซื้อขายปัจจุบัน และตลาดล่วงหน้า ควบคู่ไปกับการใช้นโยบายการเงินตึงตัวเพื่อให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง ซึ่งได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาสภาพคล่องทางการเงินยิ่งขึ้น

**(2) ระบบเศรษฐกิจและการเมืองในลักษณะรวมศูนย์** ระบบโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ ซึ่งการบริหารและตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง และเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการตัดสินใจดำเนินงานพัฒนาประเทศขาดการกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจไปสู่ระดับชุมชนและท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังต่ำ ทำให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาบริการแก่ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนและชุมชนยังไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดชี้นำทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้การแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

**(3) ความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐ** เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่ และการบริหารงานมีลักษณะแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงาน ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบราชการจึงไม่สามารถตอบสนองต่อการปรับเปลี่ยนของสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ในขณะเดียวกันทัศนคติของบุคลากรในภาครัฐส่วนใหญ่ยังยึดติดกับการควบคุมดูแลมากกว่าการให้บริการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งมีการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะประพฤตินิยมชอบและขาดความโปร่งใส

**(4) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคของคนไทยที่มีค่านิยมทางวัตถุและสิ่งฟุ่มเฟือย** การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้รายได้ของคนไทยส่วนใหญ่ในรูปตัวเงินสูงขึ้น แต่จากการที่พฤติกรรมกรรมการบริโภคได้เปลี่ยนไป โดยมีการใช้จ่ายซื้อสินค้ามากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศประเภทเครื่องสำอาง เหล้า และบุหรี่ย การใช้จ่ายซื้อรถยนต์ การนำเข้าความบันเทิงจากต่างประเทศ รวมทั้งการเดินทางท่องเที่ยวและการศึกษาต่อต่างประเทศ ตลอดจนการกู้เพื่อบริโภคมากขึ้นตามความก้าวหน้าของพัฒนาการในระบบสินเชื่อและบริการทางการเงิน เช่น บัตรเครดิตในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าการออม เป็นส่วนสำคัญทำให้ช่องว่างการออม-การลงทุนอยู่ในระดับสูงมาอย่างต่อเนื่อง

### 3.2 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อคนและสังคมไทย

#### (1) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

(1.1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลง เศรษฐกิจโดยรวมจะขยายตัวต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยในช่วงต้นหรือระยะ 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะเป็นช่วงที่ต้องเร่งสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจำเป็นต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวด ซึ่งจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากราคาสินค้านำเข้าและราคาน้ำมัน ภาวะหนี้ต่างประเทศโดยเฉพาะของภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้นในรูปของเงินบาท อัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

(1.2) วงเงินลงทุนโดยรวมของประเทศลดลง การที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเดิมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทำให้รายได้ของภาครัฐลดลง จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายภายในประเทศของภาครัฐให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกรอบการลงทุนใหม่ของประเทศในระยะ 5 ปี จะมีวงเงินประมาณ 10,614,210 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.6 ของผลผลิตโดยรวมของประเทศเทียบกับร้อยละ 40.7 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะเป็นการลงทุนภาครัฐในวงเงิน 2,565,426 ล้านบาท กรอบการลงทุนใหม่นี้จะเป็นข้อจำกัดต่อการขยายการลงทุนของภาครัฐทำให้ต้องชะลอการลงทุนในโครงการใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

(1.3) ภาวะหนี้ต่างประเทศของภาครัฐสูงขึ้น แม้ว่าภาวะหนี้ต่างประเทศของทั้งภาครัฐและเอกชน จะมีสัดส่วนร้อยละ 73.0 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2540 นับได้ว่าอยู่ในระดับสูง แต่ภาวะหนี้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้ของภาคเอกชน ส่วนที่เหลือเป็นหนี้ของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินการระดมเงินสำรองเงินตราต่างประเทศในระยะสั้นเพื่อสร้างความมั่นคง และผลักดันให้มีสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น รวมทั้งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น OECF ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น

#### (2) ผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม

(2.1) การว่างงานเพิ่มขึ้น จากแนวโน้มเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง คาดว่าในปี 2540 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มเป็นประมาณ 1.15 ล้านคน หรือประมาณเกือบร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงาน ซึ่งมีประมาณ 32.5 ล้านคน โดยยังไม่รวมแรงงานที่รอฤดูกาลเกษตรอีกประมาณ 5.8 แสนคน และคาดว่าในปี 2541 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.84 ล้านคนหรือประมาณร้อยละ 5.6 ของกำลังแรงงาน ซึ่งมีประมาณ 32.7 ล้านคน และยังมีแรงงานรอฤดูกาลเกษตรอีก 7.5 แสนคน ในจำนวนผู้ว่างงาน 1.84 ล้านคนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงานที่ค้างจากปี 2540 อีกส่วนหนึ่งคือ แรงงานใหม่ที่จบออกมาจากระบบการศึกษาระดับต่าง ๆ สำหรับการว่างงานของแรงงานระดับล่างที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีประมาณ 1 ล้านคนอีกด้วย

(2.2) มีผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากที่จะไม่ได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสในการศึกษาต่อ และบริการด้านสุขภาพอนามัย ทั้งนี้เกิดจากค่ารักษาพยาบาลที่สูงขึ้น ในขณะที่ภาครัฐเองก็ขาดทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้ไม่สามารถให้บริการผู้ด้อยโอกาสได้เต็มที่

(2.3) ปัญหาการกระจายรายได้และอัตราความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว คือ กลุ่มคนยากจนและรายได้น้อย ซึ่งอาจจะต้องเผชิญกับภาวะถูกเลิกจ้างงาน อันจะมีผลกระทบต่อตนเองหรือต่อครอบครัว ซึ่งต้องรับภาระจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งกลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กที่ถูกเลิกจ้าง ทำให้เด็กเหล่านี้ต้องขาดรายได้ที่จะช่วยตนเองหรือครอบครัวของตนเองได้ ตลอดจนแรงงานที่อพยพกลับสู่ชนบท

(2.4) รายได้ที่ลดลงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสติปัญญา การที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนและของครัวเรือนลดลง จะส่งผลให้อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่างๆ ลดต่ำลง โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยากจนหรือด้อยโอกาส จากการประมาณการในปี 2540 จะมีนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 มัธยมศึกษาปีที่ 6 และปวช. ปีที่ 3 ที่ไม่เรียนต่อและต้องออกมาหางานทำมีจำนวนทั้งสิ้น 188,915 คน และแนวโน้มที่ผู้ปกครองจะไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อจะเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาการตกงานของบัณฑิตจะมีสูงขึ้นร้อยละ 41 หรือประมาณ 100,000 คน ในปี 2540 นี้

(2.5) ผลกระทบต่อการบริการสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิต วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้น ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและยารักษาโรค โดยทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเลือกใช้บริการจากโรงพยาบาลของรัฐแทนโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความแออัดของการใช้บริการในสถานบริการภาครัฐและยังกระทบต่อคุณภาพของการให้บริการด้วย นอกจากนี้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตที่ไม่สามารถปรับตัวได้ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาทางธุรกิจ กลุ่มคนว่างงานนาน ซึ่งถูกยกเลิกสวัสดิการและการคุ้มครองด้านสุขภาพ ตลอดจนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องเผชิญกับปัญหาค่าครองชีพที่แพงขึ้น มีแนวโน้มจะมีปัญหาด้านสุขภาพจิตสูงขึ้น

(2.6) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีปัญหารุนแรงขึ้น ปัญหาอาชญากรรมจะรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งด้านปริมาณของอาชญากรรมและรูปแบบการก่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการว่างงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ทั่วประเทศเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนี้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคดีแพ่งจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดคดีล้มศาลและการพิจารณาตัดสินได้ล่าช้า และทวีความซับซ้อนและยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

### (3) ผลกระทบต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน

(3.1) **ขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าออกลดลง** โดยมีสาเหตุจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น การพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีแบบเบ็ดเสร็จที่มีต้นทุนสูง และการมีคู่แข่งทางการค้าเพิ่มขึ้น จากผลการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการแข่งขันด้านการส่งออกของประเทศ และการวิเคราะห์ภาวะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกหลักของไทย ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ขีดความสามารถการแข่งขันของไทยมีแนวโน้มลดลงในทุกกลุ่มสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้แรงงานมากซึ่งลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2534 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย จีน และอินเดีย โดยการส่งออกกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงมีแนวโน้มสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศจีนและมาเลเซีย ในขณะที่ประเทศไทยยังมีความได้เปรียบในสินค้าเกษตร แต่อุตสาหกรรมเกษตรเริ่มมีคู่แข่งเพิ่มมากขึ้น

(3.2) **ปัจจัยพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันมีข้อจำกัดมากขึ้น** สืบเนื่องจากการลงทุนของภาครัฐที่มีแนวโน้มลดลง จะส่งผลให้การขยายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นไปได้ช้ากว่าที่คาดไว้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านมาตรฐานและคุณภาพสินค้า และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตให้พร้อมรับกับการแข่งขัน ตลอดจนการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

## 4. การดำเนินงานแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่สำคัญ

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ชะลอการไหลออกของเงินทุน และสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเงิน ซึ่งการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนนี้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนและวิกฤตการณ์ทางการเงิน รัฐบาลไทยจึงได้เสนอขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและรับพันธกรณีที่จะปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นร่วมกัน

**4.1 แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ** ซึ่งมุ่งฟื้นฟูการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจครอบคลุมประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย

(1) การกำหนดกรอบเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2540-2541 ในส่วนของอัตราการเจริญเติบโต การดูแลรักษาเงินเฟ้อ การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการรักษาระดับเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับ 23-24 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2540-2541 และระยะปานกลางให้อยู่ในระดับ 30 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่ามูลค่าการนำเข้าประมาณ 4-5 เดือน

(2) การปรับโครงสร้างภาคการเงิน การสร้างวินัยทางการคลัง และการดำเนินนโยบายทางการเงินเข้มงวด ตลอดจนรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว โดยการแทรกแซงของทางการตามความจำเป็น

(3) การดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจ โดยการรักษาฐานะโดยรวมของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในระดับสมดุล ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(4) การปฏิรูประบบราชการเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

(5) การดำเนินงานเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐให้อยู่ในระดับไม่เกินอัตราเงินเพื่อพื้นฐาน และดูแลการปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

(6) การติดตามและเปิดเผยข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศให้โปร่งใส และเอื้ออำนวยต่อการประเมินภาวะเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### 4.2 เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(1) จำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานฟื้นฟูเศรษฐกิจ

(1.1) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและมิตรประเทศต่างๆ จำนวน 14,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ระยะเวลา 34 เดือน เป็นโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement

(1.2) จากธนาคารโลก จำนวน 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ระยะเวลา 3 ปี (2540-2542) แยกเป็นเงินกู้ในโครงการที่ดำเนินการอยู่ 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(1.3) จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จำนวน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งออกเป็นโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการพัฒนาตลาดทุน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และการพัฒนาด้านสังคมอีก 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(2) การเบิกจ่ายเงินกู้ครั้งที่ 1 เมื่อสิงหาคม 2540 จำนวน 1,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้เบิกจ่ายเงินกู้ครั้งที่ 2 เมื่อ 8 ธันวาคม 2540 อีกจำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

#### 4.3 การดำเนินงานด้านการเงินการคลัง

(1) ด้านการเงิน ให้ความสำคัญกับการรักษาค่าเงินบาท จึงต้องดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้นระหว่างธนาคารให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพและอัตราแลกเปลี่ยนและการรักษาความเชื่อมั่นที่มีต่อสินทรัพย์ทางการเงินของไทย

(2) **ด้านการคลัง** ดำเนินการสร้างวินัยทางการคลังโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยรักษาการเกินดุลฐานะการคลังภาครัฐร้อยละ 1 ของผลผลิตรวม ทำให้รัฐบาลได้ปรับลดงบประมาณปี 2540 และ 2541 ให้สอดคล้องกับการคาดการณ์รายได้ รวมทั้งการเสริมมาตรการด้านภาษีเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2540

(3) **ด้านรัฐวิสาหกิจ** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยให้งบลงทุนสอดคล้องกับรายได้ รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

**4.4 มาตรการฟื้นฟูภาคการเงิน** รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นในภาคการเงินของประเทศให้กลับคืนมา สรุปได้คือ

(1) **มาตรการฟื้นฟูสถาบันการเงิน** โดย

(1.1) ปิดกิจการบริษัทเงินทุน 56 แห่งเป็นการถาวร โดยให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินมิให้เกิดการเสียหาย

(1.2) สร้างความมั่นคงแก่สถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่ โดยให้มีการเพิ่มทุน และให้โอกาสต่างชาติเข้าถือหุ้นได้เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นเวลา 10 ปี พร้อมทั้งปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลฐานะสถาบันการเงินที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มความเข้มงวดของกฎเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรองหนี้สูญ ตั้งแต่สิ้นปี 2540 เป็นต้นมา รวมทั้งรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และแก้ไขสถาบันการเงินที่ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) **การจัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง** ได้แก่ องค์กรเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดูแลบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับกิจการ และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่เข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ไม่สามารถฟื้นฟูฐานะได้ เพื่อนำมาบริหารและขายต่อ

(3) **การออกพระราชกำหนด 5 ฉบับ** ให้สอดคล้องกับแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวคือ พระราชกำหนดองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) พระราชกำหนดค้ำประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

## 5. กิตติกรรมประวัติการพัฒนา ฉบับที่ 8

### 5.1 กรอบแนวคิด

ในการพิจารณาปรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ในครั้งนี้ได้มีการวางกรอบแนวคิดไว้ดังนี้

(1) **ยังคงยึดแนวคิดและทิศทางการพัฒนาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8** ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอในการปรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ 9 กันยายน 2540 โดยจะยังคงรักษาจุดมุ่งหมายที่เน้นการพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่มากขึ้น และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีความสมดุลและยั่งยืนในระยะยาว

(2) **คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่สำคัญ** โดยเฉพาะพันธกรณีตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งพันธกรณีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ตลอดจนข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับต่างๆ

(3) **คำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศในมุมกว้างให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด** ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งนอกจากการใช้ทรัพยากรด้านเงินทุนแล้วยังครอบคลุมถึงการพัฒนาขีดความสามารถของคนและองค์กรต่างๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อให้สามารถนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้สามารถพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในระยะยาว

(4) **ภาครัฐจำเป็นต้องดูแลการจัดสรรและการใช้จ่ายคุ้มค่า** ประหยัดและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด โดยเน้นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการที่ต้องดำเนินการ ที่ควรยกเลิก หรือชะลอการดำเนินงานและตัดทอนวงเงินที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น

### 5.2 กลยุทธ์การปรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8

จากปัจจัยและผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคมไทย รวมทั้งกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดกลยุทธ์การปรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ในช่วง 3 ปีที่เหลือ (2542-2544) ไว้ 4 ประการ ดังนี้

(1) **ให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** ซึ่งจะต้องมีการปรับเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคและการลงทุน รวมทั้งการดำเนินนโยบายและมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะปานกลางให้เหมาะสม

(2) **เพิ่มเติมให้ชัดเจนในเรื่องการลดผลกระทบด้านคนและสังคม** ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่แตกต่างจากที่คาดการณ์ไว้ในช่วงการจัดทำเตรียมแผนพัฒนา ฉบับที่ 8

(3) **เพิ่มเติมและเร่งรัดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ให้ชัดเจน** ทั้งที่เป็น เศรษฐกิจชุมชนและเศรษฐกิจส่งออกเพื่อการพึ่งตนเองและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

(4) **เร่งรัดการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น** ทั้งด้านการ ปฏิรูกระบบราชการ การกระจายอำนาจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา

### 5.3 ทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

#### 5.3.1 การปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาค

(1) เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมที่สำคัญ ในช่วง 3 ปีหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มุ่งให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวในระดับปานกลาง เฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี โดยอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ของผลผลิตรวม สำหรับการส่งออกจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.3 ต่อปี

#### เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมในระยะเร่งด่วนและระยะปานกลาง

(ร้อยละ)

	เฉลี่ย แผนฯ 7	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
การขยายตัวของเศรษฐกิจ	8.0	0.6	0.0	0.3	4.0	4.3	4.4	4.2
เงินเฟ้อ	4.8	6.0	10.0	8.0	4.0	4.0	4.0	4.0
การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	6.5	3.9	1.8	2.9	3.0	3.2	3.3	3.2
การขยายตัวของการส่งออก (US\$)	14.4	3.2	7.9	5.6	9.0	9.3	9.6	9.3
การออมภาคครัวเรือนต่อ GDP	7.5	7.4	7.8	7.6	7.6	7.5	7.5	7.5
ดุลเงินตราต่างประเทศต่อ GDP	2.3	-0.9	1.0	0.1	1.8	1.7	1.7	1.7
การลงทุนรวมต่อ GDP	40.7	35.8	34.3	35.1	36.5	36.6	36.7	36.6
<b>สมมติฐานที่สำคัญ</b>								
การขยายตัวเศรษฐกิจโลก		4.2	4.3		4.5	4.5	4.5	
การขยายตัวของการค้าโลก		7.7	6.8		6.3	6.3	6.3	
อัตราเงินเฟ้อกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม		2.8	2.5		2.6	2.6	2.6	
การเพิ่มขึ้นราคาน้ำมันดิบตลาดโลก		-5.1	-1.8		-1.4	-1.4	-1.4	
อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/ดอลลาร์)		30.82	35.00		35.46	35.99	35.53	
อัตราดอกเบี้ย LIBOR		5.9	6.3		6.1	6.1	6.1	

ที่มา : ประมาณการเบื้องต้น ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) กรอบการลงทุนของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะมีสัดส่วนต่อผลผลิตรวมลดลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนโดยเฉลี่ยของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กล่าวคือลดจากร้อยละ 40.7 เหลือเพียงร้อยละ 36.6 ของผลผลิตรวม โดยเป็นการลงทุนของภาครัฐในวงเงินรวม 2,565,426 ล้านบาท และการลงทุนของภาคเอกชนในวงเงิน 7,896,470 ล้านบาท

### กรอบการลงทุนของประเทศ

(ล้านบาท)

	แผนฯ 7	แผนฯ 8	ลดลง
1. ภาคเอกชน	5,860,552	7,896,470	3,318,330
2. ภาครัฐ	1,608,940	2,565,426	1,540,874
(1) รัฐบาล	921,348	1,574,999	997,189
(2) รัฐวิสาหกิจ	687,592	990,428	543,684
3. การลงทุนรวม	7,469,492	10,614,210	4,706,890

ที่มา : ประมาณการเบื้องต้น ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) กรอบลงทุนใหม่ที่ลดลงนี้จะเป็นตัวกำหนดการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการในแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการกำกับดูแลการลงทุนของภาคเอกชนและการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เพื่อมิให้กระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่นในปัจจุบัน

### สัดส่วนการลงทุนของประเทศ

(ร้อยละของ GDP)

	แผนฯ 7	2540	2541	เฉลี่ย	2542	2543	2544	เฉลี่ย
1. ภาคเอกชน	32.0	27.0	27.8	27.4	27.7	27.4	27.0	27.3
2. ภาครัฐ	8.7	10.6	7.7	9.2	8.2	8.7	9.3	8.7
(1) รัฐบาล	4.9	7.0	4.8	5.9	5.1	5.3	5.3	5.2
(2) รัฐวิสาหกิจ	3.8	3.6	2.9	3.3	3.1	3.5	4.0	3.5
3. การลงทุนรวม	40.7	38.3	36.1	37.2	36.5	36.6	36.7	36.6

ที่มา : ประมาณการเบื้องต้น ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### 5.3.2 แนวทางการฟื้นฟูและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

#### (1) รักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

(1.1) ลดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะภาระต้นทุนที่เกิดจากภาครัฐ เช่น การปรับโครงสร้างภาษีสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน และการลดการผูกขาดในตลาดสินค้าและบริการ

(1.2) ใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังเพื่อจำกัดการปล่อยสินเชื่อไปสู่ภาคการบริโภคที่ไม่จำเป็นและฟุ่มเฟือย รวมทั้งการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต

#### (2) รักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด

(2.1) ปรับลดงบประมาณให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสอดคล้องกับกรอบการลงทุนของภาครัฐ โดย

1) ทบทวนแผนการลงทุนภาครัฐ โดยการปรับลดงบลงทุนเป็นรายโครงการหรือแผนงานและเลือกปรับลดโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อบทบาทของภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการให้บริการทางสังคม

2) จำกัดการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ โดยปรับโครงสร้างองค์กรให้เล็กและมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงการทำงานของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(2.2) ประหยัดรายจ่ายภาครัฐ โดยให้มีมาตรการประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารการดำเนินงานทั้งภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอย่างเคร่งครัด

### (3) ส่งเสริมการออมในประเทศอย่างจริงจัง

(3.1) เร่งพัฒนาตลาดตราสารหนี้ระยะยาวให้เป็นแหล่งระดมเงินออมภายในประเทศ

(3.2) เร่งรัดการขยายการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งจัดระบบการบริหารเงินกองทุนดังกล่าว และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้เป็นแหล่งเงินออมในระยะยาว

(3.3) ส่งเสริมการประหยัดรายจ่ายภาคประชาชน โดยสร้างค่านิยมในการประหยัดและลดค่าใช้จ่ายการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและเกินความจำเป็น เช่น เครื่องสำอางค์ เหล้า บุหรี่ และยารักษาโรคที่แพงเกินเหตุ ซึ่งจำเป็นต้องรณรงค์ให้ประชาชนดูแลรักษาสุขภาพเพื่อลดค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ เป็นต้น

### (4) ลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(4.1) เร่งรัดหารายได้เงินตราต่างประเทศจากภาคบริการ โดยใช้บริการด้านการท่องเที่ยวเป็นตัวนำและสร้างความต้องการต่อเนื่องถึงสินค้าและบริการอื่นๆ

1) รณรงค์เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวต่างชาติและสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวไทยหันมานิยมท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น

2) ส่งเสริมบริการทางการแพทย์และศูนย์สุขภาพอย่างจริงจัง เพื่อใช้จุดเด่นของความเชี่ยวชาญของแพทย์ไทยและการฟื้นฟูสุขภาพเพื่อหารายได้เงินตราต่างประเทศ

3) ส่งเสริมการศึกษาระดับสูงให้ได้ระดับมาตรฐานสากล เพื่อดึงดูดให้ต่างชาติและคนไทยนิยมเรียนในเมืองไทยมากขึ้น

4) ส่งเสริมการส่งออกบริการรูปแบบใหม่ๆ เช่น บริการที่ปรึกษา (consultant) วิศวกร และวิชาเฉพาะอื่นๆ

(4.2) เร่งรัดแก้ไขปัญหาการส่งออกเพื่อใช้ประโยชน์จากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลง โดยใช้สินเชื่อเพื่อการส่งออก (Packing Credit) ให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสภาพคล่องทั้งผู้ส่งออกและผู้ผลิต รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายได้ไ้ตะ เพื่อช่วยลดต้นทุนของผู้ผลิตเพื่อส่งออกอีกทางหนึ่ง

(4.3) เร่งรัดการพัฒนากิจการขนส่งระหว่างประเทศโดยเฉพาะกิจการพาณิชย์นาวี เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบริการขนส่งที่ต้องจ่ายให้กับต่างประเทศ และส่งเสริมการหารายได้จากกิจการขนส่งระหว่างประเทศอีกทางหนึ่ง

#### (5) สร้างความเข้มแข็งของระบบการเงิน

(5.1) สร้างระบบการกำกับ ตรวจสอบ และดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้านการเงินของสถาบันการเงินและบริการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ให้มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ ตลอดจนจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยในสถาบันการเงิน และกำหนดมาตรฐานการจัดชั้นหนี้และการสำรองหนี้สูญอย่างเข้มงวดตามระบบสากล

(5.2) พัฒนาตลาดเงินตามวัตถุประสงค์ของหนังสือแสดงเจตจำนงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่จะขอกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ได้แก่ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกฎระเบียบและกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์ฯ การปรับปรุงกฎหมายและกรอบการกำกับการบริหารความเสี่ยง และให้มีเครื่องมือลดความเสี่ยงด้านการเงินและผู้ออกตราสาร และการพัฒนาแหล่งเงินทุนระยะยาวจากสถาบันต่างๆ โดยการส่งเสริมและขยายการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

### 5.3.3 การลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคม

#### (1) แนวนโยบายหลัก

(1.1) ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของภาครัฐ จำเป็นต้องดูแลการจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดิน เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(1.2) พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการโดยมุ่งเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม แรงร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา และเสริมสร้างสภาวะการเป็นผู้นำในทุกระดับ

(1.3) บูรณาการเพื่อปฏิรูประบบการพัฒนาคนและสังคมในเรื่องสำคัญๆ ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

#### (2) แนวทางการดำเนินงาน

(2.1) การลดผลกระทบจากการว่างงาน การเสริมสร้างอาชีพและธุรกิจชุมชน

1) การป้องกันแก้ไขปัญหาการว่างงานและความยากจนส่วนรวมในเมือง

- เร่งพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน โดยสร้างระบบเครือข่ายข้อมูลแจ้งเตือนการเปลี่ยนแปลงภาวะการมีงานทำและการว่างงาน ที่รวดเร็ว ทันสมัย และ

การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารแรงงานกับเครือข่ายบริการจัดหางานและความต้องการแรงงาน รวมทั้งการเร่งฝึกทักษะฝีมือแรงงานที่ถูกละทิ้งให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

- สนับสนุนการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศโดยเน้นการเตรียมความพร้อมด้านความรู้และทักษะฝีมือควบคู่กับการช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศมากขึ้น

- ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระทั้งด้านการผลิต การค้าและบริการ โดยให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมทักษะฝีมือ และการตลาด รวมทั้งการจัดหาเงินทุน สินเชื่อและปัจจัยการผลิตให้เพียงพอและเหมาะสม ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาอาชีพบริการที่เป็นที่ต้องการของสังคมเมืองในปัจจุบันและอนาคต เช่น การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้เจ็บป่วย การดูแลบ้าน การแพทย์แผนไทย และการนวดแผนโบราณ

- ขยายการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและธุรกิจชุมชนที่คนในชุมชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยสนับสนุนทางวิชาการในการผลิต การตลาด การจัดการ และสินเชื่อผ่านกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน การมีอาชีพที่มั่นคงและสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด

## 2) การป้องกันแก้ไขปัญหาการว่างงานและความยากจนในชนบท

- เร่งปรับโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ให้มีการใช้แรงงานคนแทนเครื่องจักรในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยเริ่มจากโครงการของ 8 กระทรวงหลักภายใต้ระบบ กนภ.

- สนับสนุนให้ อบต. และชุมชน เร่งรัดจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท ทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ตามความต้องการของท้องถิ่น เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจากแรงงานที่กลับถิ่น บนพื้นฐานของการคิดริเริ่มและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพในรูปแบบที่หลากหลาย (เช่นกลุ่มออมทรัพย์แบบครบวงจร) โดยให้ภาครัฐและภาคเอกชนเร่งช่วยเหลือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและ อบต. เพื่อให้มีบทบาทในการพัฒนาคนและสังคมและการแก้ไขปัญหาต่างๆ มากขึ้น

- เร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมชุมชน โดยสนับสนุนให้ชุมชนริเริ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจชุมชนที่จะเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมทั้งส่งเสริมการรับช่วงงานมาทำในชุมชนและครัวเรือน เพื่อการพัฒนาสังคมและการพัฒนาอาชีพในระดับท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

### (2.2) การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

- 1) เร่งจัดทำระบบข้อมูลผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ จำแนกตามพื้นที่สำคัญๆ รวมทั้งเร่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาและช่วยเหลือเป็นการเร่งด่วน โดยเน้นเด็กยากจน เด็กในภาวะยากลำบาก ผู้สูงอายุที่ยากจนไร้ผู้ดูแล คนพิการ รวมทั้งผู้ประสบภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ

2) ส่งเสริมการเรียนรู้ในระดับสูงขึ้น และลดปัญหาการลาออกกลางคัน โดยการขยายขอบเขต และเป้าหมายของการให้ทุนการศึกษา รวมทั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้กว้างขวางและครอบคลุมกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

3) สนับสนุนการสร้างเครือข่ายบริการให้คำปรึกษาและแนะนำเพื่อลดปัญหาด้านสุขภาพจิตหรือโรคเครียดให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง

4) ขยายการคุ้มครองด้านสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจาก 6 เดือน เป็น 1 ปี

### (2.3) การป้องกันแก้ไขปัญหาลังคมและการเสริมสร้างค่านิยมอันดีงาม

1) เร่งขยายการปฏิบัติงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรมและยาเสพติดในพื้นที่ที่มีปัญหาสูงและพื้นที่เสี่ยง รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญๆ โดยการปรับปรุงการดำเนินงานและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่มีบทบาทมากขึ้น

2) เร่งสร้างกลไกและเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ รวมทั้งสื่อมวลชนทุกประเภท ในการกระตุ้นให้คนไทย และสังคมไทยเกิดความหวัง กำลังใจและแรงบันดาลใจที่จะร่วมกันแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

3) เร่งระดมทุกฝ่ายในสังคมในการช่วยเสริมสร้างค่านิยมอันดีงามเช่นการรักษาวินัย การประหยัด อุดมคติ การยกย่องผู้มีคุณธรรม จริยธรรมและบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์ต่อสังคม ตลอดจนการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเป็นทีม

(2.4) เร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อผลักดันให้แนวทางที่วางไว้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะลดผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคม และให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จะต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการ ดังนี้

1) เร่งประสานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายนโยบาย ฝ่ายวางแผน และฝ่ายจัดสรรทรัพยากร เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือในการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญ ตลอดจนเร่งดำเนินงานตามแผนปฏิบัติที่วางไว้

2) เร่งปรับรูปแบบการให้บริการในการพัฒนาคนและสังคม โดยกำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และหน่วยปฏิบัติให้ชัดเจน มีอิสระและคล่องตัว ควบคู่กับการสร้างระบบประกันคุณภาพ การติดตามประเมินผลให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งการวางระบบการเลือกตั้งหรือการสรรหาผู้บริหารแต่ละหน่วยให้มีประสิทธิภาพ

3) ดูแลการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาลังคม และการพัฒนาคนและสังคมอย่างเพียงพอ โดยให้ความสำคัญลำดับสูงแก่แผนงาน โครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน ช่วยลดปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ และเร่งพิจารณายกเลิก ชะลอ เลื่อน รวมทั้งการตัดทอนเป้าหมายและวงเงินของโครงการ/งานต่างๆ ที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น หรือหมดความจำเป็น

4) เร่งระดมทรัพยากรทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการลดปัญหาผลกระทบต่อการจ้างงาน คุณภาพชีวิตของคน การปฏิรูปพื้นฐานในการปฏิรูประบบการพัฒนาคนและสังคมในระยะยาว เช่น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสาธารณสุข การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบของการจัดตั้งเป็นกองทุนกลางเพื่อการพัฒนาสังคมระดับท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่ส่วนราชการในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

### 5.3.4 การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

#### (1) แนวนโยบายหลัก

(1.1) สร้างกระบวนการในการปรับโครงสร้างการผลิตในสาขาต่างๆ เข้าสู่ระบบการผลิตที่พึ่งพาตนเอง มีการใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น และแข่งขันในตลาดโลกได้ในระยะยาว โดยให้ภาคเกษตรและภาคบริการมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(1.2) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการให้เกิดการเพิ่มการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ การสร้างงานและการสร้างมูลค่าเพิ่มของการผลิตที่สูงขึ้น

(1.3) เร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพด้านบริหารจัดการระบบการผลิตให้สามารถระดมความร่วมมือจากทุกส่วนของสังคมและพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ

(1.4) ภายใต้กรอบการลงทุนที่จำกัด การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน จำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญในการลงทุนของแผนงานและโครงการของภาครัฐ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในการใช้นโยบายราคาที่เหมาะสมต้นทุนที่แท้จริง ลดต้นทุนการดำเนินงาน และปรับปรุงคุณภาพการบริการ

#### (2) แนวทางการดำเนินงาน

##### (2.1) การสร้างรากฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง

##### 1) การปรับโครงสร้างการเกษตร

- เร่งรัดกระบวนการที่จะทำให้การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรจากสินค้าดั้งเดิมไปสู่สินค้าประเภทใหม่ๆ ให้เกิดผลเร็วขึ้น โดยเน้นการคัดเลือกประเภทและพันธุ์ตามความต้องการของตลาด การเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ การใช้เทคโนโลยีจัดการเกษตรสมัยใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และเกษตรกร

- เร่งรัดขยายฐานการพัฒนาเกษตรยั่งยืน โดยใช้ระบบภาคีการพัฒนาเป็นแกนนำ เพื่อการมีงานทำและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกรโดยการสนับสนุนสินเชื่อ การถ่ายทอดวิทยาการแบบสหวิทยาสู่เกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อนำสินค้าออกสู่

ตลาด และสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์ของเกษตรกรด้วยตนเอง ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนที่ดินให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน และรองรับแรงงานที่อพยพกลับสู่ภาคการเกษตรให้มีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพการเกษตร

- เร่งรัดจัดทำแผนลดการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมีปราบศัตรูพืช ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมีในการปราบศัตรูพืชด้วยวิธีผสมผสาน การผลิตพืชผักผลไม้ปลอดสารพิษ และการใช้สารชีวภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างคุ้มค่า และสามารถทดแทนหรือลดการใช้สารเคมีได้อย่างมีประสิทธิภาพให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในอนาคต โดยเร่งด่วน

- เร่งรัดการขยายผลเทคโนโลยีการเกษตรของทฤษฎีใหม่ สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินและแรงงานในครัวเรือนน้อย โดยกำหนดให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วนคือ พื้นที่นา แหล่งน้ำ พื้นที่ปลูกพืชผักผลไม้และไม้ยืนต้น และที่อยู่อาศัยซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรสามารถมีผลผลิตสำหรับการบริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอในระยะแรกเริ่ม และสามารถมีผลผลิตเหลือออกจำหน่ายในตลาดท้องถิ่นในระยะต่อมา ซึ่งเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน และถาวรในระยะยาว

2) การพัฒนาเกษตรแปรรูป เร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรระดับโรงงาน โดย

- ส่งเสริมภาคเอกชนไทยให้ย้ายฐานการผลิตสินค้าเกษตรที่ไทยขาดความได้เปรียบในเชิงการผลิต เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด กระเทียม เป็นต้น ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน พม่า และลาว เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าแปรรูปเกษตรเพื่อการส่งออกในประเทศไทย ด้วยมาตรการจูงใจด้านภาษี และการเจรจาลดปัญหาอุปสรรคด้านการผ่านแดน รวมทั้งสนับสนุนการเจรจาร่วมทุนด้านประมงเพื่อหาแหล่งวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนกำหนดมาตรการสนับสนุนให้เกษตรกรที่เพาะปลูกดังกล่าวหันไปเพาะปลูกพืชเกษตรชนิดอื่นๆ ที่ไทยมีความได้เปรียบในเชิงการผลิต

- เร่งรัดการจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนการผลิต การลดความเสี่ยง และความผันผวนด้านราคา รวมทั้งจะนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานคุณภาพและปริมาณวัตถุดิบที่จะทำการผลิตสำหรับป้อนโรงงานได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจต่ออุตสาหกรรมเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- เร่งรัดจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อพัฒนาระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้สามารถร่วมกันพัฒนาระบบความร่วมมือในการสนับสนุนภาคเอกชนไทยให้สามารถร่วมลงทุนกับต่างประเทศที่มีแหล่งวัตถุดิบการเกษตร ที่สามารถป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรในประเทศไทย หรือประเทศที่เป็นแหล่งถ่ายทอดวิทยาการการแปรรูปผลผลิตการเกษตร และเป็นแหล่งตลาดต่างประเทศที่สามารถรองรับผลผลิตและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตรของไทยได้อย่างกว้างขวางขึ้น

- เร่งสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยจัดตั้งเขตการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษด้านภาษีและเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ และเงื่อนไขผ่อนปรนสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรที่จัดตั้งในแหล่งวัตถุดิบ

3) เร่งรัดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูปการเกษตรเพื่อสนับสนุนการส่งออกที่เป็นระบบ

- วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตรประเภทใหม่ๆ เพื่อเพิ่มความหลากหลายของสินค้า โดยเฉพาะผลผลิตผลจากวัตถุดิบที่ประเทศไทยมีอยู่มาก เช่น ข้าว ยางพารา และมันสำปะหลัง นอกจากนี้ยังควรเร่งรัดการวิจัยและพัฒนาวัตถุดิบการเกษตรอื่นๆ ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับการแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออก

- เร่งรัดการแปรรูปผลิตภัณฑ์พืชสมุนไพรทั้งที่ใช้เป็นยาป้องกันรักษาโรคและอาหารเสริมสุขภาพให้สามารถขยายเป็นระดับอุตสาหกรรมสนองความต้องการทั้งตลาดภายในประเทศและส่งออก โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ การรณรงค์ทางการตลาดให้ผู้บริโภคนิยมใช้อย่างแพร่หลาย และจัดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างเกษตรกรกับโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อให้ผลผลิตพืชสมุนไพรมีคุณภาพ และปริมาณพอตรงตามความต้องการของโรงงาน

- เร่งรัดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่มีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ให้มีผลผลิตและต้านทานโรคสูง รวมทั้งพัฒนาสารชีวภาพการเกษตรเพื่อลดปัญหาสารพิษตกค้างตามมาตรฐานสากล และตามเงื่อนไขข้อตกลงขององค์การการค้าโลก

## (2.2) การสร้างฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมให้เข้มแข็ง

1) ภายใต้อาณาเขตเศรษฐกิจและกรอบการลงทุนที่จำกัด จึงจำเป็นต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ชัดเจน โดยกำหนดอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันและจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เขตอุตสาหกรรม กล่าวคือ

- กำหนดอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและสมควรได้รับการสนับสนุน

- กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลก และสามารถยกระดับเทคโนโลยีเช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอระดับล่างและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อัญมณีและเครื่องประดับ

- กลุ่มอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการจ้างงาน และสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและชนบท เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิตจากอุตสาหกรรมระดับสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอประเภทด้ายย้อม การเจียรไนพลอย การแปรรูปและถนอมอาหาร

- กลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นความหวังในอนาคต เป็นอุตสาหกรรมที่เริ่มพัฒนาและมีศักยภาพในการขยายตัวได้อีกมาก เช่น สิ่งทอระดับสูง สี เวชภัณฑ์ และสิ่งพิมพ์

- จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เขตอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดทิศทางการลงทุนให้อุตสาหกรรมสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและเป็นฐานอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

2) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อสร้างเงินตราต่างประเทศ โดยเร่งรัดการเพิ่มผลิตภาพของปัจจัยการผลิตด้านแรงงานและทุน การปรับเปลี่ยนเครื่องจักรและการใช้ระดับเทคโนโลยีที่เหมาะสม การพัฒนาทักษะเทคโนโลยีให้แก่บุคลากรและลดขั้นตอนการส่งออก

3) เร่งรัดปรับโครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพึ่งตนเองทางเทคโนโลยี โดย

- เร่งปรับปรุงและใช้เทคโนโลยีในระดับโรงงาน โดยขยายบริการให้คำปรึกษาอุตสาหกรรมของภาครัฐ และใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อสร้างแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมหันมาใช้และยกระดับเทคโนโลยี โดยเฉพาะสาขาการผลิตเพื่อการส่งออก

- เร่งสร้างพันธมิตรทางเทคโนโลยีระหว่างอุตสาหกรรมไทยกับบริษัทข้ามชาติ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาทางเทคโนโลยี

- เร่งขยายบทบาทการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชนเพื่อนวัตกรรมทางเทคโนโลยี

- เร่งทบทวนมาตรการจูงใจที่มีอยู่แล้ว และเสนอแนะมาตรการจูงใจใหม่ๆ ที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน การคลัง กฎ ระเบียบต่างๆ เช่น ให้เอกชนใช้รายได้อัดตั้งทุนพัฒนาเทคโนโลยีในธุรกิจของตน และรวมกลุ่มวิจัยและพัฒนา

- ปรับปรุงงานวิจัยและพัฒนาให้สามารถประยุกต์ใช้ได้จริงในเชิงพาณิชย์ โดยร่วมมือกับภาคเอกชนนำผลงานวิจัยที่มีอยู่แล้วมาพัฒนาโดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านการเกษตร การแปรรูป การถนอมคุณภาพและการบรรจุหีบห่อ

- เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น

- เพิ่มขีดความสามารถองค์กรของภาครัฐที่มีอยู่ด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ มาตรฐาน รับรองคุณภาพ (ISO 9000) และระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) โดยฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับวิทยาการใหม่ รวมทั้งรวมทุนหรือส่งเสริมภาคเอกชนลงทุน ให้เกิดการแข่งขันด้านประสิทธิภาพ

- ฝึกอบรมทักษะใหม่ ของแรงงานให้สอดคล้องกับศักยภาพการจ้างงาน เพื่อยกระดับฝีมือให้ทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ควบคู่กับการจัดหางานให้แรงงานฝีมือใหม่ โดยใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เพื่อจัดทำหลักสูตรและประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเพิ่มมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนจัดฝึกอบรม เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50 ของรายได้ที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

4) กระตุ้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานแบบครบวงจร เพื่อเชื่อมโยงระบบการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ ให้อุตสาหกรรมไทยสามารถพึ่งพาตนเองได้และลดการนำเข้าสินค้าชั้นกลางและเทคโนโลยีแบบเบ็ดเสร็จจากต่างประเทศ โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมชั้นกลาง เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ เครื่องจักรกล ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเส้นใยสังเคราะห์ โดยเร่งกำหนดมาตรการจูงใจในด้านการเงิน โดยเฉพาะการปรับลดภาษีการนำเข้าวัตถุดิบ รวมทั้งพัฒนากลไกเชื่อมโยง การรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมต่าง ๆ

### (2.3) การพัฒนาด้านบริการเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มการจ้างงาน

1) ปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพบริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศและส่งเสริมไทยเที่ยวไทย โดยเน้นการบริหารจัดการระดับพื้นที่

- เร่งรัดกระบวนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและงบประมาณไปสู่หน่วยงานปฏิบัติระดับท้องถิ่นให้เป็นกลไกประสานงานจัดการพื้นที่ (Area-based Allocation) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

- ส่งเสริมบทบาทขององค์กรในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมบริการด้านท่องเที่ยวอย่างครบวงจร ทั้งด้านการบำรุงรักษา การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและริเริ่มผลิตสินค้าที่ระลึก รวมทั้งการฝึกอบรมและกวดขันมัคคุเทศก์ให้มีความรู้อย่างแท้จริง

- รณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างค่านิยมการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยปรับปรุงข้อมูล/บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับระบบบริการข้อมูลที่ทันสมัย เช่น เครือข่ายคอมพิวเตอร์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- เพิ่มและกวดขันมาตรฐานด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ทั้งด้านอาชญากรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ

## 2) ริเริ่มพัฒนาธุรกิจบริการประเภทใหม่ ๆ ให้เป็นธุรกิจบริการ

ระดับนานาชาติ

- สนับสนุนธุรกิจบริการใหม่ด้านการศึกษา/การฝึกอบรม  
แรงงานและฝึกอบรมเทคนิคเฉพาะทางสำหรับชาวต่างประเทศ
  - เร่งรัดการศึกษาผลกระทบทางสังคมจากการเปิดเสรี  
ทางการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบการศึกษาไทย
  - เร่งรัดการจัดระบบการศึกษาและฝึกอบรมให้เป็นมาตรฐาน  
สากลที่สามารถเชื่อมโยงและประสานกับสถาบันระหว่างประเทศได้มากขึ้น
  - ส่งเสริมสถาบันการศึกษาเอกชนให้เปิดบริการในพื้นที่ที่  
มีศักยภาพ โดยรัฐมีมาตรการสนับสนุนด้านการลงทุนการศึกษา พร้อมทั้งปรับปรุงระเบียบและ  
กระบวนการที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาศึกษาและพำนักในเมืองไทย
- พัฒนาบริการด้านการศึกษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพ  
สำหรับชาวต่างประเทศ
  - ส่งเสริมให้มีธุรกิจประกันสุขภาพควบคู่กับการท่องเที่ยว  
เพิ่มขึ้นโดยจัดรูปแบบบริการให้มีทางเลือกหลายทาง เช่น การประกันอุบัติเหตุ การรักษาพยาบาล และ  
กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ
  - จัดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำหนด  
มาตรฐานรับรองคุณภาพบริการของโรงพยาบาลและสถานพยาบาล
  - ยกกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ของไทยในเชิงพาณิชย์  
เช่น การให้บริการแพทย์แผนไทย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายรับรองมาตรฐาน การขึ้นทะเบียนยา โดย  
การส่งเสริมการศึกษา วิจัย และพัฒนา
- สนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านภัตตาคารและอาหารใน  
ภูมิภาคโดยเฉพาะอาหารไทยและอาหารจีนควบคู่กับการท่องเที่ยว โดยกระตุ้นให้ผู้ประกอบการ  
ควบคุมดูแลมาตรฐานและสุขอนามัยมากขึ้น และส่งเสริมประชาสัมพันธ์การจัดงานเทศกาลอาหาร  
อย่างเป็นระบบ รวมทั้งรณรงค์ให้ร้านอาหารไทยในต่างประเทศรักษาระดับมาตรฐานและคุณภาพอย่าง  
สม่ำเสมอ

(2.4) เร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อผลักดันให้มีการดำเนินงาน  
ตามแนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

- 1) สนับสนุนการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัด  
ทำแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับตัวให้พร้อมรับการแข่งขันและการฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้

โดยกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรม และพื้นที่ดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งให้มีการติดตามผลการดำเนินงาน อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2) ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการเร่งระดม ทรัพยากรจากแหล่งในประเทศและแหล่งต่างประเทศ เพื่อการจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับตัวและฟื้นฟู อุตสาหกรรม โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนที่ชัดเจน

3) ปรับปรุงการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการวิจัยและ พัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพของประเทศ จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำร้องและจัดฝึกอบรมในด้าน การบริหารงานวิจัยและพัฒนา

### 5.3.5 การเร่งรัดปฏิรูประบบบริหารจัดการ

#### (1) แนวนโยบายหลัก

(1.1) ลดบทบาทของภาครัฐและมุ่งสร้างระบบราชการให้มีโครงสร้างและ ขนาดกำลังคนที่เหมาะสม มีการบริหารและการบริการที่รวดเร็ว เสมอภาค นำไปสู่การปกครองที่ดี มี ความเป็นธรรมและโปร่งใส เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วนในสังคม

(1.2) เพื่อเป็นการผ่อนคลายข้อจำกัดด้านการลงทุนของภาครัฐ จำเป็นต้อง เร่งรัดเพิ่มขีดความสามารถการบริหารทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเร่งรัดการปฏิรูป ระบบราชการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเน้นการกระจายงาน กระจายคน และกระจายเงิน จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น

(1.3) เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการสร้างรายได้และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และเป็นการเพิ่มประสิทธิ ภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

#### (2) แนวทางการดำเนินงาน

##### (2.1) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการของภาครัฐ

###### 1) เร่งรัดการปฏิรูประบบราชการ

- ให้ส่วนราชการระดับการขอจัดตั้งหรือขยายหน่วยงาน ภายในกรมหรือภายในหน่วยงานเทียบเท่ากรมขึ้นใหม่ในปีงบประมาณ 2541 ยกเว้นการจัดตั้งส่วน ราชการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- ปรับลดบทบาทของรัฐ เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ ดูแลอำนวยความสะดวก ศึกษาติดตาม วางแผน และประสานงานเป็นหลัก จัดแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเน้นการกระจายถ่ายโอนภารกิจไปสู่ส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ปรับโครงสร้างและจัดทำแผนการลดขนาดกำลังคนไม่เหมาะสมกับภารกิจในแต่ละส่วน

• **เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการงบประมาณ** โดย ทบทวนงบประมาณรายจ่ายภาครัฐทั้งด้านประสิทธิภาพ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการพัฒนาให้ สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่การลงทุนของรัฐมีขนาดลดลง โดยกำหนด แนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาแผนงานและโครงการต่างๆ ดังนี้

- ยกเลิกโครงการเก่าที่หมดความจำเป็นและโครงการ ใหม่ที่มีลำดับความสำคัญต่ำ ไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน ไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาตาม ระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศสูง

- ชะลอหรือเลื่อนโครงการใหม่ที่ยังไม่จำเป็นเร่งด่วนหรือ ก่อให้เกิดการบริโภคมายในประเทศในลักษณะฟุ่มเฟือยออกไปจนกว่าฐานะการคลังจะดีขึ้น

- ตัดทอนหรือปรับลดเป้าหมายและวงเงินงบประมาณ โครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น มีการดำเนินงานล่าช้าหรือเป็นโครงการต่อเนื่องที่มีอายุ โครงการยาวนาน

- เร่งรัดแผนงานและโครงการต่อเนื่องโดยเน้นประสิทธิ ภาพความรวดเร็วในการดำเนินงานและประหยัด โดยเฉพาะโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ในรูปเงินตรา ต่างประเทศ เกิดการจ้างงานในประเทศ และใช้เทคโนโลยีในประเทศ ช่วยลดผลกระทบด้านคนและ สังคม และลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รวมทั้งจำเป็นในการเสริมสร้างสมรรถนะและวางรากฐานเพื่อ การแข่งขันกับต่างประเทศในระยะยาว

• **พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงาน** โดยให้ทุกหน่วยงาน จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาประสิทธิภาพ ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ลดต้นทุนการทำงานของหน่วยงาน ลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และเพิ่มผลิตภาพไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พร้อมทั้ง จัดวางระบบการตรวจสอบถ่วงดุล สร้างความเสมอภาค และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการ ประเมินประสิทธิภาพโดยจัดทำตัวชี้วัดผลงานในงานหลักของหน่วยงาน และรายงานผลต่อสาธารณชน

• **เสริมสร้างศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรภาครัฐ** โดยจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ เร่งพัฒนาคุณภาพบุคลากรเพื่อสนับสนุนมาตรการเกี่ย ยอัตรากำลังและลดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชาชีพ ปรับโครงสร้างค่าตอบแทน บุคลากรโดยใช้หลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน และปรับปรุงระบบการจัดสวัสดิการและสิทธิ ประโยชน์อื่นๆ ให้เป็นธรรม รวมถึงการปรับทัศนคติและเสริมสร้างจรรยาวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รับใช้และรับผิดชอบต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะ

• **จัดตั้งองค์กรถาวรในการปฏิรูประบบราชการ** เพื่อให้เกิด กระบวนการผลักดันและสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยเร่งออกกฎหมายว่าด้วย การปฏิรูประบบราชการให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นหน่วยงานถาวรทำหน้าที่ ทั้งด้านการบริหารและวิชาการในการประสาน เร่งรัด ติดตามประเมินผล และเสนอแนะแนวทางในการ

ปฏิรูประบบราชการ พร้อมทั้งเตรียมการออกกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ เพื่อจัดระบบบริหารงานของรัฐในแนวใหม่ให้มีความคล่องตัวในรูปแบบการบริหารงานภาคเอกชน

2) **เร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น** โดยเสริมสร้างสมรรถนะของส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้และประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

- **เพิ่มบทบาทภารกิจและกำลังคนของส่วนท้องถิ่น** ทั้งในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การลงทุนจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดการทางการเงินและฐานะการคลัง ให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากขึ้น และให้หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลักในการสนับสนุนทางเทคนิควิชาการแก่ส่วนท้องถิ่น

- **กระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น** โดยเร่งดำเนินการตามกรอบแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นที่มุ่งสนองตอบการแก้ปัญหาและกระจายอำนาจทั้งทางด้านรายได้รายจ่าย และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่น

- **เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล** (อบต.) ให้เป็นหน่วยพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ โดยมีเศรษฐกิจชุมชนเป็นตัวนำไปสู่การพัฒนาในมิติอื่นๆ ทั้งด้านคุณภาพชีวิต สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในลักษณะเสริมซึ่งกันและกัน อันจะช่วยฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมในชนบท โดยให้มีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ

- **เพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล** ให้สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการริเริ่มโครงการกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ร่วมกับชุมชน การระดมแรงสนับสนุนและทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาบริหารจัดการองค์การ อบต. ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) **พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจนโยบายและการติดตามประเมินผล** โดย

- **จัดตั้งศูนย์ข้อมูลการเตือนภัยทางเศรษฐกิจล่วงหน้า** โดยปรับปรุงข้อมูลทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีอยู่แล้วให้มีคุณภาพ พร้อมทั้งพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคและจุลภาคใหม่ๆ

- **เร่งรัดการพัฒนาเครื่องชี้วัด ความอยู่ดีมีสุข** รวมทั้งสร้างกระบวนการร่วมคิดและร่วมจัดทำเครื่องชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข” ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจในความสำคัญและเทคนิควิธีการจัดทำเครื่องชี้วัดดังกล่าว

- **เร่งรัดประสานการวางระบบการติดตามประเมินผลงาน** และการตรวจสอบผลงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ของหน่วยงานกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งสร้างเกณฑ์ชี้วัดประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการ

ติดตามประเมินผลงานขององค์กรด้วยตนเอง และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานมากขึ้น

## (2.2) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1) การจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยจัดทำเป็นแผนรายสาขาให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรกำกับรายสาขา รูปแบบ/แนวทางการแปรรูป ระยะเวลาดำเนินการและมาตรการสนับสนุน

### 2) มาตรการเร่งรัดด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการแปรรูป

- เร่งออกพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Law) เพื่อให้สามารถแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น โดยไม่ต้องแก้กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจเป็นรายแห่งและปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

- จัดตั้งกองทุนชดเชยและพัฒนาทักษะแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### 3) มาตรการจัดตั้งองค์กรและการบริหารเพื่อการแปรรูป

- จัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบในการบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

- จัดตั้งองค์กรกำกับรายสาขาเพื่อกำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา การกำหนดนโยบายราคา และควบคุมคุณภาพการให้บริการและการแข่งขัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งแก่ภาครัฐ เอกชนผู้ลงทุน และผู้บริโภค

- ปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นหน่วยธุรกิจ (จัดตั้งบริษัทลูก) เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัด รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้เรียนรู้วัฒนธรรมทางธุรกิจ

- ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบัญชีต้นทุนและงบการเงินที่แสดงต้นทุนที่แท้จริง เพื่อเป็นฐานในการคิดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม

- นำระบบการอุดหนุนบริการเชิงสังคมมาใช้ เพื่อแยกกิจกรรมเชิงสังคมที่รัฐต้องให้การอุดหนุนออกจากกิจกรรมเชิงธุรกิจ

- ให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระบบการเทียบผลงานกับสากลและให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว



**ภาคผนวก**

**ผลการพัฒนาในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8**

**และวิฤตตตรรชชู่ทง**

# ผลการพัฒนาในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ วิกฤตเศรษฐกิจ

## 1.สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

1.1 **ปรัชญา** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ ในประเด็นที่สำคัญคือ การหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาโดยมี “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อให้มีการพัฒนาศักยภาพของคนในทุกด้าน ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา และจิตใจไปพร้อมๆ กัน อย่างเป็นองค์รวม ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคี การพัฒนาเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ตั้งแต่ในระดับชุมชนและท้องถิ่น

1.2 **แนวคิด** เพื่อตอบสนองปรัชญาดังกล่าว จึงได้กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือของการพัฒนาคนและสังคม มิใช่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกทั้งมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับคนทั้งในฐานะของผู้กำหนดการพัฒนา ผู้ได้รับประโยชน์ และ ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ดังนั้นภายใต้ปรัชญาและแนวคิดดังกล่าว จึงได้ให้ความสำคัญกับ

(1) การเพิ่มศักยภาพคนในฐานะผู้ขับเคลื่อนการพัฒนา

(2) การกระจายรายได้ กระจายผลประโยชน์ให้ตกถึงคน ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

(3) การดูแลผลกระทบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมทั้งในด้านการจัดสวัสดิการประเภทต่างๆ และการเพิ่มโอกาสการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ

อนึ่ง แนวคิดดังกล่าวอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานว่าจะสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีเสถียรภาพในระดับประมาณร้อยละ 8 ต่อปี

1.3 **ยุทธศาสตร์การพัฒนา** เพื่อตอบสนองปรัชญาและแนวคิดดังกล่าว จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญเป็นแนวทางดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) **ใช้ยุทธศาสตร์ประชารัฐและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติ** ในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนา โดยเน้นการมีส่วนร่วม เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนการสร้างบูรณาการในการแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(2) **ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคตลอดจนยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของคนแบบองค์รวม ลดผลกระทบที่มีต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในรูปของการจัดระบบสวัสดิการประเภทต่างๆ บริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้

มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยเน้นการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว/ชุมชน/พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

(3) **ใช้ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสมรรถนะทางเศรษฐกิจ** สร้างความแข็งแกร่งและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคน โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่เฉพาะ

**1.4 เป้าหมาย** โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีลักษณะเป็นแผนชี้หน้าในกรอบกว้างๆ มุ่งหวังความสำเร็จในระยะยาว โดยเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน จึงได้ให้ความสำคัญเฉพาะกับการกำหนดเป้าหมายหลักที่สำคัญเฉพาะด้าน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชนใช้เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานและจัดลำดับความสำคัญในขั้นตอนของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

## 2. สถานการณ์ในปีแรกของแผนฯ 8

### 2.1 ผลการพัฒนาที่สำคัญในปีแรกของแผนฯ 8

**2.1.1 การเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดปัญหาด้านเสถียรภาพอย่างรุนแรง ตั้งแต่เริ่มต้นแผนฯ 8 จนกระทั่งรัฐบาลประกาศวิกฤตเศรษฐกิจ ปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว และขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในเดือนกรกฎาคม 2540

(1) **การเติบโตทางเศรษฐกิจ** อยู่ในภาวะถดถอย ต่อเนื่องจากปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในระยะก่อนหน้าวิกฤตในเดือนกรกฎาคม 2540 อัตราการขยายตัวอยู่ในระดับประมาทร้อยละ 3.5 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากภาวะวิกฤต ประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดปี 2540 อยู่ระหว่างร้อยละ 0-0.6 โดยมีปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ

1) **การบริโภคและการใช้จ่ายเกินตัวของประชาชน** ได้เพิ่มช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนให้กว้างขึ้น เร่งปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดจากค่านิยมการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศ การเดินทางท่องเที่ยวและการศึกษาต่อต่างประเทศ

สัดส่วนการให้สินเชื่อจำแนกเป็นรายสาขาของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

หน่วย : ร้อยละ

	2537	2538	2539	2540*
1. การก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	26.75	28.1	28.18	28.95
2. การใช้จ่ายส่วนบุคคล	31.64	28.89	25.86	24.91
3. อุตสาหกรรม	13.66	14.27	15.35	15.32
4. สถาบันการเงิน	9.58	9.98	9.82	9.46
5. อื่นๆ	18.37	18.76	20.79	21.36
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : \* ข้อมูลไตรมาสแรกของปี 2540

2) **การลงทุนที่ขาดประสิทธิภาพของภาคเอกชน** โดยนำเงินกู้ต่างประเทศระยะสั้น เข้ามาใช้ในการลงทุนในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ นำไปใช้ในการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ และการเก็งกำไรผลตอบแทนระยะสั้นจากตลาดหลักทรัพย์

3) **ขีดความสามารถการส่งออกของประเทศลดลง** มีคู่แข่งจากประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ จีน อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ถึงแม้ประเทศไทยจะยังมีโอกาสแข่งขันในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น แต่ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเร่งพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และคุณภาพแรงงานให้ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง

การส่งออกของไทยเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งใน 3 ตลาดหลัก  
(Relative Export Performance Index)

หน่วย : ร้อยละ

ประเทศ	ตลาดสหรัฐอเมริกา						ตลาดญี่ปุ่น						ตลาดสหภาพยุโรป					
	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2534	2535	2536	2537	2538	2539
<b>สินค้าส่งออกรวม</b>																		
ไทย : โลก	1.3	1.4	1.5	1.6	1.5	1.4	2.2	2.6	2.7	3	3	2.9	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
ไทย : อินโดนีเซีย	189.1	173.8	157	158	152.6	138	41.1	48.6	51.9	63.4	71.1	68.5	143.2	140.1	129.8	109.8	107.6	108.4
ไทย : มาเลเซีย	100.4	91.3	80.8	73.7	64.9	63.6	81.1	90.5	84.9	99.6	95.8	88.3	113.7	114.4	114.3	88.8	84.6	72.4
ไทย : ฟิลิปปินส์	176.4	172.8	174.5	180.2	162	138.9	223.1	254.4	273.3	308.9	291.1	234.4	87.5	96.1	99.9	86.5	81.2	75.6
ไทย : อินเดีย	191.6	199.1	187.7	194.4	197.9	183.8	239.5	291	284.2	307.4	346.1	350.9	90.3	105.4	115.7	94	91.6	85
ไทย : จีน	32.3	29.3	27.1	26.6	24.9	22	37	35.1	31.7	29.8	28.1	26.1	38.7	33.5	33.6	28.2	27.5	25.2

ที่มา : ข้อมูลจากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

: ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกไทยใน 3 ตลาดหลัก**

(Revealed Comparative Advantage : RCA)

กลุ่มสินค้า	2534	2535	2536	2537	2538	2539
<b>ตลาดสหรัฐอเมริกา</b>						
สินค้าเกษตร	560.5	555.6	567.7	530.5	543.3	520.0
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	775.7	642.6	534.2	406.7	374.7	424.1
สินค้าที่ใช้แรงงาน	218.6	202.8	197.1	181.4	182.9	174.0
สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	80.2	86.5	87.0	90.4	92.2	93.0
<b>ตลาดญี่ปุ่น</b>						
สินค้าเกษตร	455.0	414.1	384.6	370.7	369.7	336.9
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	537.7	584.9	516.0	479.4	447.9	553.3
สินค้าที่ใช้แรงงาน	161.9	142.3	131.1	118.1	112.0	109.4
สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	129.1	133.8	130.5	121.5	126.0	130.2
<b>ตลาดสหภาพยุโรป</b>						
สินค้าเกษตร	726.9	591.2	655.6	501.0	470.0	383.6
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	505.5	477.0	391.6	390.6	340.5	289.4
สินค้าที่ใช้แรงงาน	267.6	274.5	240.9	249.6	241.9	238.2
สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	43.3	52.8	54.9	71.4	72.4	82.7

ที่มา : ข้อมูลจากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

: ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) **เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** เริ่มปรากฏปัญหาตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตทางการเงิน และสถาบันการเงินสาเหตุสำคัญของปัญหาเสถียรภาพโดยรวม ได้แก่

1) **ภาวะหนี้ระยะสั้นต่างประเทศและการปล่อยสินเชื่อด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน** โดยเฉพาะในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ก่อให้เกิดหนี้เสียของสถาบันการเงินในสัดส่วนที่สูง จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินทั้งระบบ ในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศระงับการดำเนินกิจการชั่วคราวของสถาบันการเงิน 58 แห่ง ในเดือนสิงหาคม 2540 และเพิ่งได้ขอยุติการปิดกิจการถาวรถึง 56 แห่ง เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2540

2) **ภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดรุนแรงขึ้น** ถึงร้อยละ 8.2 ของผลผลิตรวมของประเทศ ในปี 2539 ซึ่งสูงเกินเป้าหมายร้อยละ 5.2 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เนื่องจากการขาดรายได้เงินตราต่างประเทศและปัญหาพื้นฐานทางด้านโครงสร้างการเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่ยังต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกประเทศ ตลอดจนการนำเข้าในระดับสูงสำหรับในปี 2540 จากภาวะการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายด้านเสถียรภาพตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คาดว่า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดลงมาอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 4-4.5 ของผลผลิตรวมของประเทศ

3) **ภาวะเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้น** แม้ว่าภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจจะทำให้อัตราเงินเฟ้อในช่วงครึ่งแรกของปี 2540 อยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมายของแผน แต่ผลกระทบจากการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนและค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงจะสร้างแรงกดดันในระยะต่อไป เนื่องจากต้นทุนวัตถุดิบที่เป็นสินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น รวมทั้งค่าขนส่งและค่าบริการสาธารณูปโภคที่สูงขึ้นตามราคาน้ำมัน เป็นภาระที่รัฐต้องมีความเข้มงวดในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเป้าหมายของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

4) **ช่องว่างการออม-การลงทุนขยายกว้างขึ้น** จากการออมภาคครัวเรือนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้รัฐบาลจะได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการแก้ไขทั้งการเพิ่มรายได้และประหยัดรายจ่าย แต่ก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากมีสาเหตุพื้นฐานมาจากปัญหาการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาด้านโครงสร้างที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไข และในระยะสั้นการออมภาคครัวเรือนจะยังคงได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยต่อไปอีกระยะหนึ่ง

5) **ฐานะทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ** ลดลงอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่เริ่มเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย และภาวะขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศ ประกอบกับการเก็งกำไรค่าเงินบาท ทำให้รัฐต้องใช้ทุนสำรองส่วนใหญ่ไปในการรักษาค่าเงินบาท นอกจากนี้ยังมีภาระการชำระหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชน ทำให้ในเดือนสิงหาคม 2540 ทุนสำรองมีมูลค่าลดลงเหลือเท่ากับการนำเข้าสินค้าเพียง 3 เดือนเท่านั้น

6) **ฐานะการคลังภาครัฐเริ่มขาดดุลในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8** ถึงแม้จะมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 ลงแล้วก็ยังมีการขาดดุลการคลัง

เป็นปีแรกในรอบ 9 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย ประเมินการว่า ในปี 2540 ฐานะดุลเงินตราต่างประเทศต่อผลผลิตรวมจะขาดดุลอยู่ประมาณร้อยละ 0.9 สำหรับในระยะต่อไป รัฐบาลมีพันธะที่จะต้องดำรงฐานะการเกินดุลเงินตราต่อผลผลิตรวมให้ได้ประมาณร้อยละ 1 ตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพเศรษฐกิจ

## 2.1.2 ผลการกระจายความเจริญ การกระจายรายได้ และภาวะความยากจน

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
รายได้ต่อหัว							
Gini index	47.0	48.8	48.8	48.5	50.0	49.2	48.1
Quintile shares							
1	6.5	6.2	6.0	6.0	5.7	5.6	5.8
2	8.4	7.9	7.8	7.9	7.4	7.6	7.8
3	10.8	10.1	10.3	10.4	9.8	10.2	10.5
4	15.5	15.0	15.2	15.8	15.6	16.2	16.6
5	58.9	60.8	60.8	59.9	61.4	60.3	59.3

ที่มา: โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและการกระจายรายได้ มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย ในระยะก่อนภาวะเศรษฐกิจซบเซา ถึงแม้ว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค จะยังอยู่ในระดับสูงและยังคงเป็นปัญหาสำคัญ แต่ก็มีแนวโน้มกระเตื้องขึ้นตั้งแต่ในระยะปี 2536-2538 โดยการวิเคราะห์ดัชนีความยากไร้ของผลผลิตรวมต่อหัว พบว่า ดัชนีดังกล่าวมีค่าอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 47.0 ในปี 2532 ซึ่ง

นับว่าสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันหลายประเทศ และยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2536 จึงได้เริ่มลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 50.0 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 48.1 ในปี 2538 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากความเหลื่อมล้ำระหว่างชั้นรายได้ ก็เริ่มเห็นทิศทางที่ดีขึ้นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มคนจนที่สุด 20% ล่าง เริ่มมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนรวยที่สุด 20% แรก เริ่มมีสัดส่วนรายได้ลดลง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่นโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ได้เริ่มส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจภูมิภาค โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปรากฏว่าในระยะดังกล่าว มีอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวในอัตราสูงกว่าอัตราการเติบโตโดยรวมของประเทศ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2538 แม้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะต่ำกว่าในระยะก่อนหน้านั้น แต่การให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจภูมิภาคและการทุ่มเทพยายามเพื่อการกระจายความเจริญอย่างต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคลดลง อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างเห็นได้ชัดในปี 2539 ประกอบกับการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งรวมถึงรายจ่ายส่วนที่จะส่งผลต่อการกระจายความเจริญ อาจส่งผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะในปี 2540 ซึ่งคาดว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจจะอยู่ในระดับคงที่ ปัญหาที่จะต้องคำนึงถึง นอกจากการกระจายรายได้ คือ ปัญหาความยากจน

## อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจำแนกเป็นรายภาค ณ ราคาปี 2531

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2532-33	2533-34	2534-35	2535-36	2536-37	2537-38
ภาคกลาง	5.4	14.3	15.1	8.3	13.3	8.5
ภาคตะวันออก	2.8	11.6	10.2	13.9	9.9	12.0
ภาคตะวันตก	-1.4	9.1	7.5	4.5	4.8	9.9
ภาคเหนือ	3.8	6.1	7.0	2.7	6.7	5.7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5.7	5.3	5.6	3.5	9.5	9.6
ภาคใต้	8.7	6.6	3.9	3.4	8.9	4.7
กรุงเทพและปริมณฑล	13.2	5.4	5.3	7.4	5.4	5.9
รวมทั้งประเทศ	9.9	7.1	6.9	7.2	7.6	7.6

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ปรับค่าความเหลื่อมล้ำ (Regional Inequality Adjusted Growth Rate) ทำให้รายได้ที่แท้จริงของประเทศลดลง เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อคน ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจบั่นทอนผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่การลดความเหลื่อมล้ำจะช่วยเร่งอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง สามารถใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือตอบสนองการพัฒนาคนได้มากขึ้น

เปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยต่อหัวตามปกติกับเมื่อปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (ราคาปี 2531)

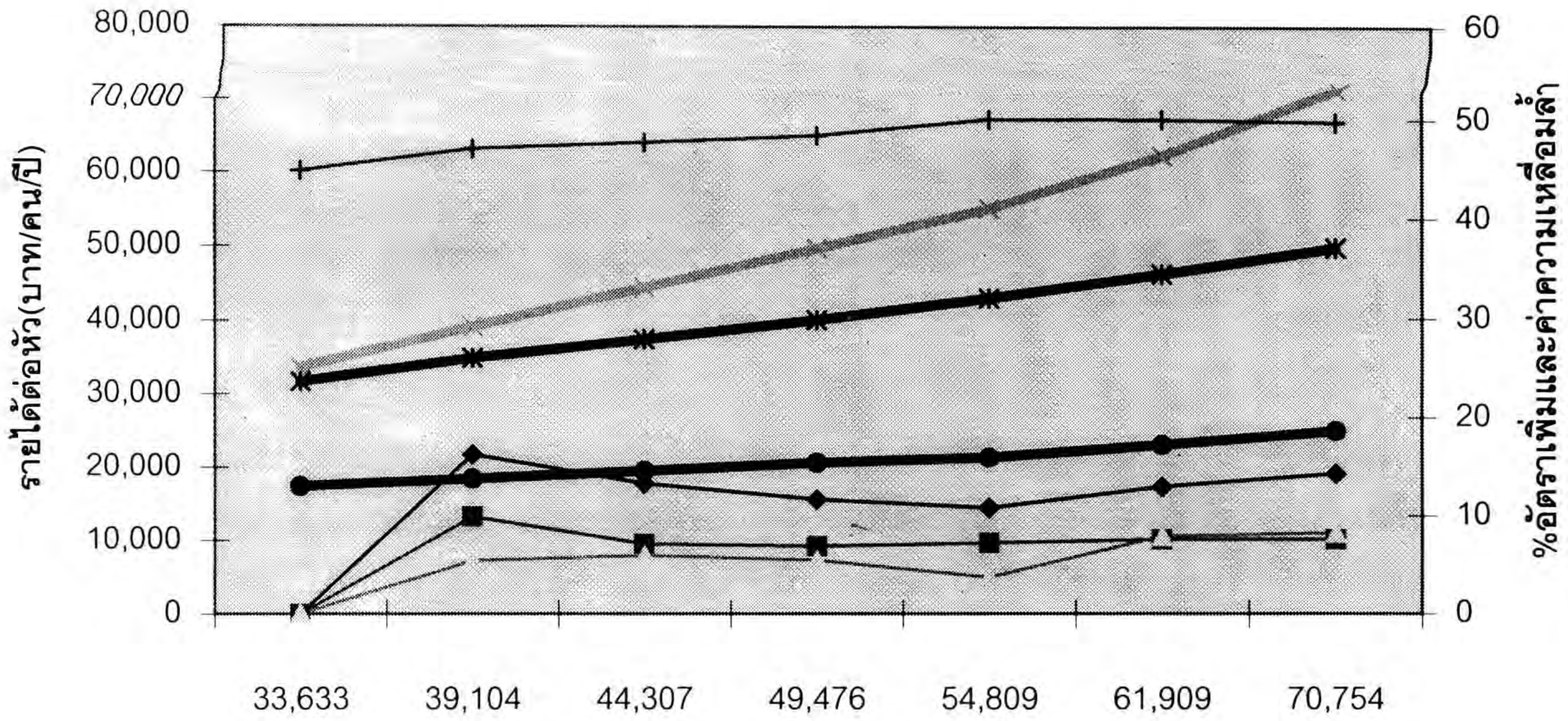
หน่วย : บาท

	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. รายได้เฉลี่ยต่อหัว(ราคาปีปัจจุบัน)	33,633	39,104	44,307	49,476	54,809	61,909	70,754
2. รายได้เฉลี่ยต่อหัวปรับตามค่าราคาคงที่	31,694	34,840	37,329	39,897	42,773	46,018	49,514
3. รายได้เฉลี่ยต่อหัวปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	17,406	18,355	19,451	20,517	21,281	22,967	24,869
อัตราเพิ่ม ของ 1.	-	16.3	13.3	11.7	10.8	13.0	14.3
อัตราเพิ่ม ของ 2.	-	9.9	7.1	6.9	7.2	7.6	7.6
อัตราเพิ่ม ของ 3.	-	5.5	6.0	5.5	3.7	7.9	8.3
ค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (r=2)	45.1	47.3	47.9	48.6	50.2	50.1	49.8

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราฟแสดงค่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวและอัตราเพิ่มความเร็วเติบโตทั้ง 3 แบบ



- 1. รายได้เฉลี่ยต่อหัว(ราคาปีปัจจุบัน)
- 2. รายได้เฉลี่ยต่อหัวปรับตามค่าราคาคงที่
- 3. รายได้เฉลี่ยต่อหัวปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- อัตราเพิ่ม ของ 1.
- อัตราเพิ่ม ของ 2.
- อัตราเพิ่ม ของ 3.
- ค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (r=2)

สัดส่วนคนยากจนรายภาค

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/พื้นที่	ระดับความยากจน					
	2531	2533	2535	2537	2538	2539
ภาคกลาง	33.0	20.7	15.4	7.2	6.3	6.0
ภาคตะวันออก	15.5	19.4	11.9	7.5	6.7	5.8
ภาคตะวันตก	32.0	26.4	13.1	12.5	11.6	11.2
ภาคเหนือ	32.0	23.2	22.6	13.2	12.2	12.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	48.4	43.1	39.9	28.6	25.0	23.1
ภาคใต้	32.5	27.6	19.7	17.3	16.3	16.0
กรุงเทพและปริมณฑล	6.1	3.5	1.9	0.9	0.8	0.8
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	14.6	13.8

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ตัวเลขปี 2538 และ 2539 ประมาณการจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ร้อยละ 7 และ 5.6 ตามลำดับ

(3) ภาวะความยากจนลดลงโดยลำดับ ในขณะที่เศรษฐกิจมีการเติบโต เครื่องชี้วัดเส้นความยากจนใหม่ สามารถนำไปใช้ในการแจกแจงกลุ่มเป้าหมายคนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือในกลุ่มอายุต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ได้เป็นรูปธรรมขึ้น ในปี 2537 สัดส่วนคนยากจน

ทั้งประเทศลดลงเหลือร้อยละ 16.3 และประมาณการได้ว่า สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด เหลือร้อยละ 14.7 และ 13.8 ในปี 2538 และ 2539 ในขณะที่เศรษฐกิจมีการเติบโตในอัตรา ร้อยละ 7 และร้อยละ 5.6 ในปี 2538 และ 2539 ตามลำดับ สำหรับในปี 2540 ซึ่งการเติบโตทาง เศรษฐกิจอยู่ในระดับคงที่ (ร้อยละ 0-0.6) ประมาณการได้ว่าสัดส่วนคนยากจนจะกลับเพิ่มขึ้น

**2.1.3 การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ยังมีปัญหาด้านการกระจายงบประมาณใน ระดับพื้นที่** ถึงแม้ในภาพรวม ทิศทางการจัดสรรงบประมาณภาครัฐ จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนฯ แต่ยังเป็นปัญหาในประเด็นการสร้างความเป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่และปัญหาในแต่ละพื้นที่ เครื่องชี้การกระจายการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งพิจารณา จากค่าความยืดหยุ่นของงบประมาณต่อระดับผลผลิตของภูมิภาค (Expenditure Elasticities) ชี้ให้เห็น ว่า นอกจากยังไม่มีการกระจายการบริหารงบประมาณไปสู่ภูมิภาคเท่าที่ควรแล้ว ทิศทางการจัดสรร งบประมาณในระดับพื้นที่ มีแนวโน้มไม่สร้างความเป็นธรรม แต่เพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำมากขึ้น งบประมาณส่วนใหญ่ โดยเฉพาะทางด้านสังคมยังกระจายไปสู่จังหวัดที่ร่ำรวยอยู่แล้วมากกว่า

ตารางค่าความยืดหยุ่นการจัดสรรรายจ่าย ( Expenditure Elasticities)

ด้าน	2535	2536	2537	2538	2539	2540
1. ด้านการเกษตร	0	-0.1	-0.1	-0.3	-0.3	0
2. ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	0.8	0.8	0.8	1.1	0.6	0.9
3. ด้านการคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร	0.3	0.5	0.5	0.4	0.3	0.8
4. ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	1.1	2.3	0.6	0.5	0.9	0.9
5. ด้านการศึกษา	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3
6. ด้านการสาธารณสุข	0.2	0	0.1	0.1	0.1	1.2
7. ด้านบริการสังคม	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
8. ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	-0.3	-0.3	-0.2	-0.4	-0.5	1.8
9. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
10. ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	0.3
รวม	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ค่าความยืดหยุ่นที่มีค่าเป็นบวก หมายถึง งบประมาณส่วนนั้นกระจายไปสู่จังหวัดที่ร่ำรวยมากกว่า

**2.1.4 โครงสร้างเศรษฐกิจหลัก** ถึงแม้ฐานเศรษฐกิจของประเทศจะมีความกว้างแต่ยังขาดความแข็งแกร่ง และสมรรถนะในการแข่งขันกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นการใช้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนการใช้แรงงานที่มีคุณภาพ

(1) **ภาคอุตสาหกรรมยังมีการกระจุกตัวสูง** เป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งยังต้องพึ่งการนำเข้าและทรัพยากรจากต่างประเทศในระดับสูง สร้างปัญหาเรื้อรัง ด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด จากการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดภาวะการส่งออกของไทยพบว่า โอกาส การแข่งขันในอนาคตอยู่ที่การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น

ดัชนีการกระจายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อหัวในภาคการผลิต  
(Concentration indices of sectorial per capita GDP)

หน่วย : ร้อยละ

สาขาการผลิต	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
เกษตรกรรม	7.9	6.5	7.9	7.6	10.8	10.8	9.8
ประมง	46.0	42.2	42.0	43.9	42.1	39.9	38.4
การแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรอย่างง่าย	30.7	32.1	34.2	32.0	33.6	35.9	35.4
อุตสาหกรรม	72.0	72.4	71.9	69.0	68.6	67.1	66.4
การก่อสร้าง	41.4	41.2	42.0	43.5	48.1	41.7	36.2
บริการ	47.0	47.2	47.0	46.4	46.0	47.1	46.2
Gini Index of Per capita GDP	47.0	48.8	48.8	48.5	50.0	49.2	48.1

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : สาขาการผลิตที่ดัชนีการกระจายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อหัวมีค่าน้อยกว่าดัชนีความยากไร้โดยรวมของผลผลิตต่อหัว (Gini Index of per capita GDP) จะแสดงถึงแนวโน้มที่การกระจายตัวดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ

(2) ภาคเกษตร โอกาสการแข่งขันในตลาดโลกอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนารูปแบบสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มของสินค้าและเชื่อมโยงภาคเกษตรเข้ากับภาคการผลิตสมัยใหม่ และเนื่องจากภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตหลักของประเทศ จึงคาดคะเนได้ว่าภาคเกษตรจะยังคงเป็นแหล่งรองรับและบรรเทาปัญหาจากวิกฤตทางภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ในประเด็นของการหันกลับมาพึ่งตนเองตั้งแต่ในระดับชุมชน สร้างโอกาสการอยู่รอดจากการระดมทรัพยากรในระดับชุมชนทดแทนทรัพยากรจากภายนอก ตามปรัชญาและแนวคิดหลักของแผนฯ 8 ภาคเกษตรจึงเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญมากในฐานะแหล่งสำรองอาหารและการแบกภาระเลี้ยงดูผู้ตกงาน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเร่งพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ

(3) ภาคบริการ มีโครงสร้างที่สนับสนุนการกระจายความเจริญและการจ้างงานสูง โดยเฉพาะการขยายบริการในสาขาการศึกษา สาธารณสุข ภัตตาคารและอาหาร ซึ่งจะมีโอกาสช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ โดยเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้บริการที่ต้องเร่งรัดพัฒนา คือ ด้านประกันภัยและพาณิชย์นาวี เพื่อลดความเสี่ยงและต้นทุนการส่งออกสินค้า

## สัดส่วนการผลิตภาคบริการต่อ GDP

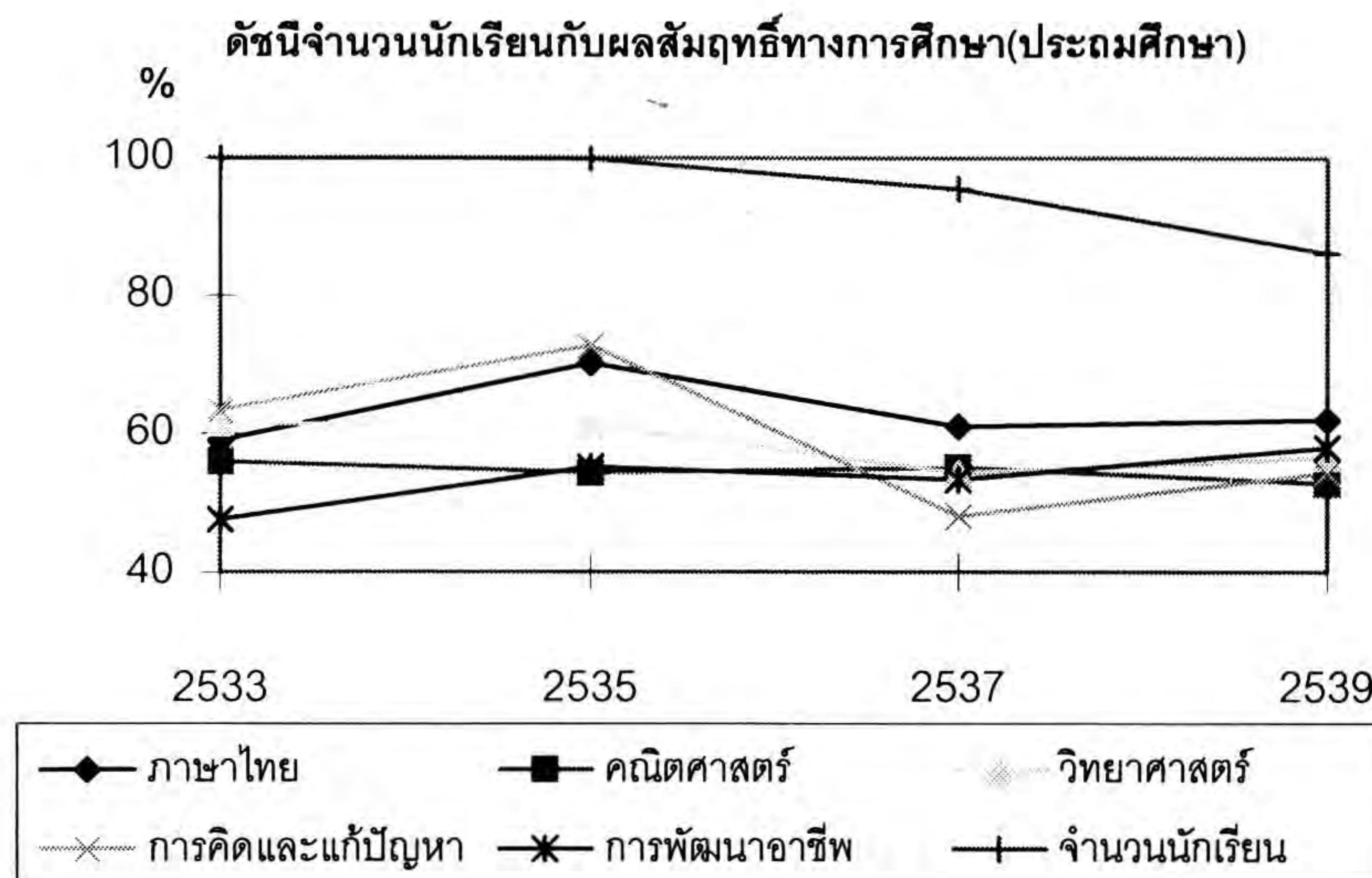
หน่วย : ร้อยละ

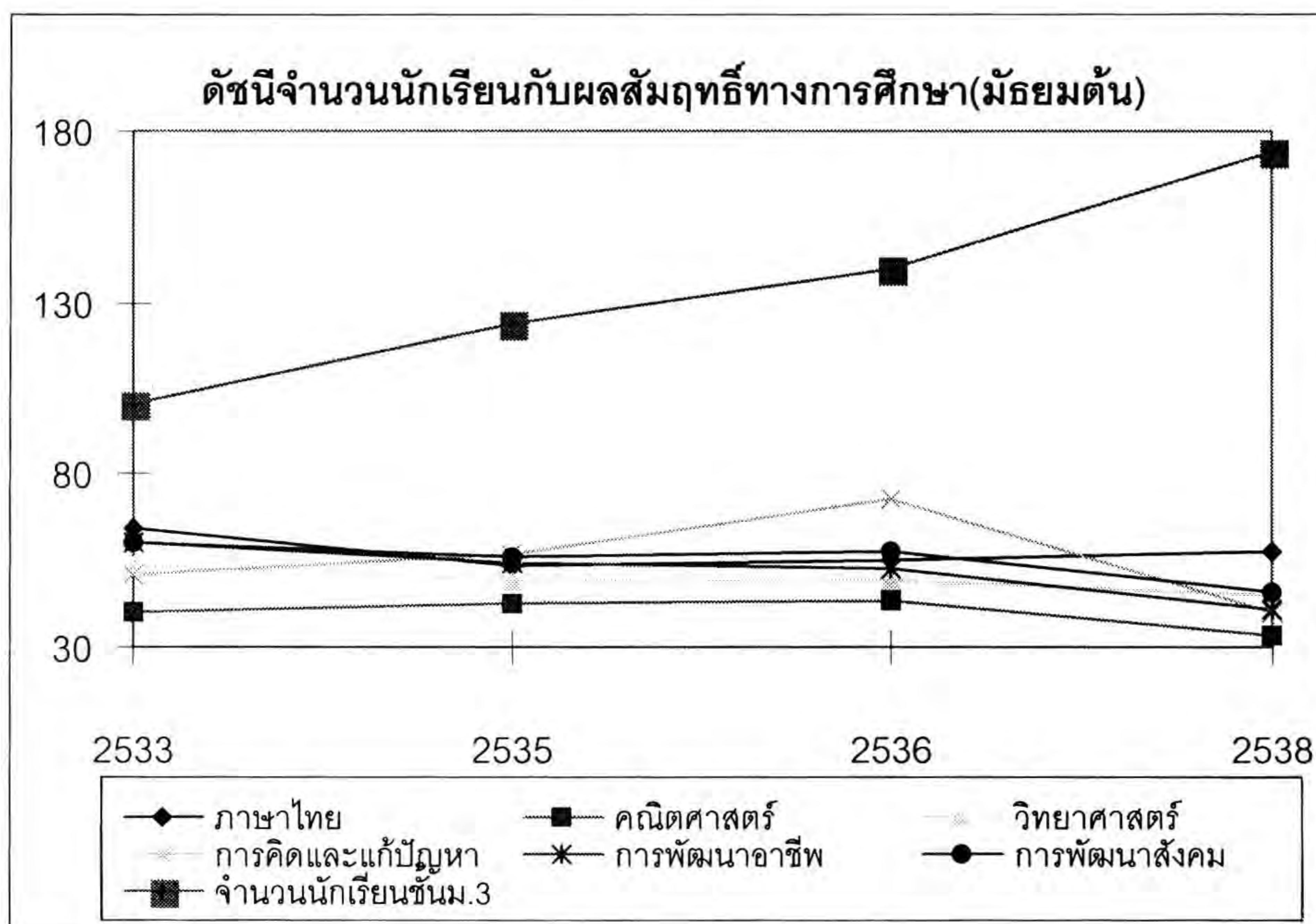
	2533	2534	2535	2536	2537	2538p
การศึกษา	2.64	2.56	2.41	2.36	2.22	2.22
การแพทย์และสาธารณสุข	1.12	1.09	1.05	1.08	1.05	1.04
การบันเทิงและนันทนาการ	0.55	0.6	0.62	0.68	0.74	0.79
โรงแรม	0.98	0.89	0.83	0.81	0.79	0.8
ภัตตาคารและร้านอาหาร	4.11	3.89	3.58	3.17	2.96	2.79
การบริการส่วนบุคคล	0.86	0.8	0.76	0.71	0.66	0.62
การบริการในครัวเรือน	0.19	0.17	0.15	0.14	0.13	0.11
การบริการทางธุรกิจ	0.52	0.56	0.54	0.58	0.55	0.53
สถาบันที่ไม่แสวงหากำไร	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
การบริการซ่อมแซม	0.88	0.86	0.86	0.88	0.9	0.91
<b>รวมภาคบริการ</b>	<b>11.89</b>	<b>11.46</b>	<b>10.84</b>	<b>10.45</b>	<b>10.04</b>	<b>9.86</b>

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**2.1.5 การพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อมของคน** ยังมีประเด็นในด้านการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัว

(1) **การเสริมสร้างศักยภาพของคนด้านการศึกษา** การขยายโอกาสทางการศึกษายังไม่ทั่วถึง ประชากรในวัยเรียนเพียงร้อยละ 61.6 เท่านั้น ที่อยู่ในระบบการศึกษา อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมปลายของนักเรียนในเกณฑ์ยังอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 42.5 ในปี 2539 เท่านั้น โดยเฉพาะโอกาสของเด็กนักเรียนในชนบท อัตราส่วนดังกล่าวนับว่าต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก ทำให้ศักยภาพของแรงงานไทยด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน นอกจากนี้ คุณภาพการศึกษายังเป็นปัญหาสำคัญ และมีแนวโน้มลดลงในทุกระดับการศึกษา เมื่อพิจารณาจากแบบทดสอบทางการศึกษา การออกกลางคัน อุปกรณ์การเรียนการสอน และคุณวุฒิของครูผู้สอน นอกจากนี้การวางแผนสร้างกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลนยังไม่สัมพันธ์กับการเตรียมบุคลากรครูในวิชาที่ขาดแคลน





(2) สุขภาพอนามัย ถึงแม้อายุขัยเฉลี่ยของประชากรจะสูงขึ้น และสามารถแก้ปัญหาโรคติดต่อร้ายแรง และให้บริการป้องกันโรคในกลุ่มเด็กแรกเกิดและเด็กในวัยเรียนได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพ ความทั่วถึง และความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการให้บริการ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล อาทิ การให้บริการบัตรสุขภาพ และแนวโน้มปัญหาได้พัฒนาไปสู่การต่อสู้กับโรคที่ไม่ติดต่อมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการป้องกันมากกว่าการรักษา การเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัว การกระจายทรัพยากรบุคคลและบริการ เพื่อสร้างความเป็นธรรม

อายุขัยเฉลี่ย (Life expectancy at birth) ปี 2538

หน่วย : ปี

ภาค	หญิง	ชาย	รวม
ภาคกลาง	75.5	67.8	71.6
ภาคตะวันออก	76.6	68	72.1
ภาคตะวันตก	75.9	68.1	71.9
ภาคเหนือ	73.6	65.1	69.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	75.7	69.3	72.4
ภาคใต้	80.1	72	75.9
กรุงเทพและปริมณฑล	78.7	71.5	75.1
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	<b>76.3</b>	<b>68.8</b>	<b>72.5</b>

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) การให้บริการด้านสวัสดิการแก่คนจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่ทั่วถึง ประเภทของสวัสดิการยังกระจุกกระจายไม่เป็นระบบ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและขาดความ

ชัดเจนในการกำหนดเกณฑ์การพิจารณากลุ่มเป้าหมายและพื้นที่การดำเนินงาน ทั้งนี้ระบบประกันสังคมที่เริ่มนำมาใช้ยังอยู่ในวงจำกัดโดยครอบคลุมเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในโรงงานขนาด 10 คนขึ้นไป และยังไม่ครอบคลุมบริการทางด้านการสงเคราะห์บุตร และการชราภาพ

สัดส่วนความยากจนระหว่างเด็กและคนชรายากจนจำแนกตามภาค

	2531		2533		2535		2537	
	สัดส่วนความยากจน	จำนวนคนยากจน	สัดส่วนความยากจน	จำนวนคนยากจน	สัดส่วนความยากจน	จำนวนคนยากจน	สัดส่วนความยากจน	จำนวนคนยากจน
<b>ภาคกลาง</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	31.0	72,309	21.0	44,338	13.0	26,596	9.7	17,489
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	42.7	155,935	26.7	88,489	24.3	71,710	9.0	24,706
คนชราอายุ 60-69 ปี	30.0	50,837	14.5	27,896	13.4	23,677	5.0	9,882
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	33.3	40,826	22.0	29,625	8.1	12,174	5.2	7,640
ประชากรทั้งหมด	32.9	918,773	20.7	562,836	15.4	396,872	7.2	187,744
<b>ภาคตะวันออก</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	16.3	41,956	22.7	52,902	15.9	41,746	11.0	31,660
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	17.7	74,549	23.7	93,532	14.6	57,074	11.3	40,902
คนชราอายุ 60-69 ปี	12.4	24,920	11.3	18,275	6.4	14,168	0.8	1,872
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	12.0	14,446	20.2	25,257	9.9	9,494	6.8	9,874
ประชากรทั้งหมด	15.5	491,341	19.4	613,635	11.9	414,600	7.5	271,830
<b>ภาคตะวันตก</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	36.5	94,347	30.1	80,582	12.9	32,772	13.7	33,965
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	38.7	169,768	29.4	119,272	15.2	63,827	14.6	58,447
คนชราอายุ 60-69 ปี	24.7	45,081	34.4	64,496	13.0	27,144	8.1	21,445
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	29.1	35,589	13.2	18,267	9.1	12,578	8.3	13,861
ประชากรทั้งหมด	32.0	1,023,516	26.4	852,826	13.1	454,416	12.5	449,240
<b>ภาคเหนือ</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	36.6	329,801	27.7	211,994	27.4	254,962	15.5	142,117
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	34.1	435,104	29.0	387,555	32.3	405,476	18.0	196,242
คนชราอายุ 60-69 ปี	30.9	194,390	16.9	103,474	16.4	125,542	9.3	81,739
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	28.3	111,792	22.8	93,626	25.1	123,022	12.3	58,670
ประชากรทั้งหมด	32.0	3,475,364	23.2	2,548,583	22.6	2,519,996	13.2	1,463,983
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	52.2	864,871	47.5	842,889	40.0	698,383	31.8	521,444
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	56.3	1,659,071	50.4	1,410,539	48.3	1,315,558	36.6	977,528
คนชราอายุ 60-69 ปี	38.0	293,101	36.7	319,625	34.7	340,669	22.9	277,530
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	46.6	220,079	37.6	198,832	40.3	215,714	35.3	247,751
ประชากรทั้งหมด	48.4	9,104,623	43.1	8,322,462	39.9	7,961,760	28.6	5,797,514
<b>ภาคใต้</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	35.7	268,530	30.5	221,341	23.5	176,683	21.7	156,570
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	38.4	420,022	34.7	365,984	25.7	260,071	24.0	255,109
คนชราอายุ 60-69 ปี	21.8	76,480	22.4	79,485	12.7	54,492	11.8	54,176
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	25.8	58,150	22.5	57,284	16.9	48,291	17.3	52,974
ประชากรทั้งหมด	32.5	2,315,227	27.6	2,069,786	19.7	1,533,624	17.3	1,397,799
<b>กรุงเทพมหานครและปริมณฑล</b>								
เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี	7.5	49,365	7.2	47,133	2.9	19,641	1.8	12,779
เด็กอายุระหว่าง 5-10 ปี	7.6	68,786	3.8	29,503	2.6	22,700	0.6	5,030
คนชราอายุ 60-69 ปี	6.4	21,893	2.6	10,896	1.5	7,699	0.5	2,386
คนชราอายุ 70 ปี หรือมากกว่า	5.7	14,555	4.4	11,482	2.6	8,831	1.0	2,803
ประชากรทั้งหมด	6.1	545,442	3.5	326,205	1.9	189,368	0.9	86,712

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(4) การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและแก้ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
ยังทำได้ในขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตจะอาศัยการสร้างระบบ และการระดมทรัพยากร  
ตลอดจน ความร่วมมือจากภาคเอกชนมากขึ้น

ผลการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนฯ 7  
ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนและชุมชน

กิจกรรม	เป้าหมาย	ปี 2534	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539
1. สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ (%)	25% ของพื้นที่ประเทศ	26.64		26.02		25.62	
พื้นที่สวนป่า(ไร่)		239,612	326,731	208,768	204,900	135,443	
2. พื้นที่ป่าชายเลน(ล้านไร่)	ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่	1.086		1.054			1.047
พื้นที่ปลูกป่าชายเลน(ไร่)	250,000 ไร่	1,400	13,350	12,920	21,137	20,000	16,000
3. คุณภาพน้ำ							
3.1 ค่ามาตรฐาน BOD(mg/l)							
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน	ไม่สูงกว่า 1.5		2.2	1.7	0.8	1.6	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง	ไม่สูงกว่า 2.0		1.7	2.3	1.4	1.4	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง	ไม่สูงกว่า 4.0		8.2	2.7	2.4	3.5	
แม่น้ำท่าจีนตอนบน	ไม่สูงกว่า 1.5		3.4	3.3	0.9	3.2	
แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง	ไม่สูงกว่า 2.0		5.8	2.1	2.8	3.4	
แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง	ไม่สูงกว่า 4.0		6.7	4.2	2.8	3.5	
3.2 ค่ามาตรฐาน DO(mg/l)							
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน	ไม่น้อยกว่า 6.0		5.6	5.9	6.3	6.5	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง	ไม่น้อยกว่า 4.0		3.8	4.9	5.0	5.7	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง	ไม่น้อยกว่า 2.0		0.3	1.5	2.2	1.0	
แม่น้ำท่าจีนตอนบน	ไม่น้อยกว่า 6.0		3.2	2.9	5.3	5.4	
แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง	ไม่น้อยกว่า 4.0		3.0	3.6	2.5	2.6	
แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง	ไม่น้อยกว่า 2.0		2.2	2.4	1.3	1.0	
3.3 ค่ามาตรฐาน TCB(mpn/100ml)							
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน	ไม่สูงกว่า 5,000		210,000	39,700	228,000	402,000	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง	ไม่สูงกว่า 20,000		207,000	248,700	144,000	76,000	
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง	ไม่สูงกว่า 912,200		2,200,000	257,700	770,000	959,000	
แม่น้ำท่าจีนตอนบน	ไม่สูงกว่า 5,000		43,000	84,200	142,000	530,000	
แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง	ไม่สูงกว่า 20,000		210,000	109,500	146,000	2,137,000	
แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง	ไม่สูงกว่า 100,000		765,000	84,300	119,000	224,000	

หมายเหตุ : คุณภาพน้ำปี 2434 ไม่ได้มีการสำรวจ

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## พื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลน ปี 2534, 2538 และ 2539

หน่วย : ล้านไร่

ภาค/ประเทศ	พื้นที่ป่าไม้				พื้นที่ป่าชายเลน			
	ปี 2534	ปี 2538	พื้นที่ถูกทำลาย		ปี 2534	ปี 2539	การเปลี่ยนแปลง	
			ไร่	ร้อยละ			ไร่	ร้อยละ
ภาคเหนือ	48.21	46.18	2.03	4.21	—	—	—	—
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13.62	13.29	0.33	2.42	—	—	—	—
ภาคตะวันออก	4.81	4.74	0.07	1.46	0.069	0.079	0.01	14.49
ภาคกลางและภาคตะวันตก	10.38	10.18	0.2	1.93	0.003	0.034	0.031	1033.33
ภาคใต้	8.41	7.78	0.63	7.49	1.014	0.934	-0.08	7.89
ทั้งประเทศ	85.44	82.18	3.26	3.82	1.086	1.047	-0.039	3.72

ที่มา : สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2539 กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

**2.2 ผลการดำเนินงานด้านกระบวนการ** กระแสการผลักดันและริเริ่มดำเนินการดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันร่วมกับภาครัฐ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังไม่กว้างขวาง และรวดเร็วพอที่จะช่วยคลี่คลายภาวะวิกฤตในปัจจุบัน

### 2.2.1 การพัฒนาประชาธิปไตย มีพัฒนาการในประเด็นสำคัญๆ คือ

(1) **บทบาทของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเกิดขึ้นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับและทุกภาคีการพัฒนา อย่างแท้จริง จะมีผลในการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย ในทิศทางที่สำคัญ คือ

1) **สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกว้างขวางขึ้น** ตั้งแต่สิทธิของชุมชนและท้องถิ่นโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน สิทธิของผู้ด้อยโอกาส สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา ตลอดจนสิทธิทางการเมืองโดยให้ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ออกกฎหมาย หรือร้องขอให้ถอดถอน นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และประธานศาลต่างๆ ได้

2) **เพิ่มการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น** โดยให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

3) **เพิ่มระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ** โดยการตั้งองค์กรอิสระใหม่ๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ ให้เกิดความชอบธรรมยิ่งขึ้น

(2) **การปรับระบบราชการให้สามารถเพิ่มขีดความสามารถและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา** ถึงแม้จะได้มีการริเริ่มจัดทำแผนแม่บทเพื่อการปฏิรูประบบราชการในทิศทางดังกล่าว แต่ก็นับว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการ

บริหารงานพัฒนาตามปรัชญาของแผนฯ 8 จนกระทั่งได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น จึงยังไม่ได้มีโอกาสใช้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาหรือคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น

1) **การปรับบทบาทภาครัฐ** โดยหันมาให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและให้คำแนะนำกับประชาชนและองค์กรชุมชน เพื่อให้มีโอกาสดูแลและพัฒนาตนเองได้มากขึ้นแทนการกำกับและชี้นำแต่ฝ่ายเดียว การดำเนินงานในส่วนนี้เห็นว่า ยังขาดการปรับปรุงกฎระเบียบ และกระบวนการฝึกอบรมบุคลากรภาครัฐในการเร่งรัดบทบาทดังกล่าว เพื่อให้สามารถทำงานเป็นเครือข่ายกับชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถพึ่งทรัพยากรภาครัฐแต่ลำพังได้

2) **การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน** ในส่วนของการให้บริการด้านต่างๆ ทดแทนหรือเสริมภาครัฐ ยังต้องมีการกำหนดและปรับปรุงกฎระเบียบ ตลอดจนการสร้างสิ่งจูงใจให้เพียงพอ เพื่อกระตุ้นความสนใจของภาคเอกชน สำหรับในส่วนของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกระบวนการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะให้เห็นผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว ตามแผนฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ได้ทำความตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(3) **การกระจายอำนาจการบริหารและการคลังสู่ท้องถิ่น** ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ฉบับ พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทในการบริหารทรัพยากรและการพัฒนาภายในท้องถิ่นเองเพิ่มขึ้น ขณะนี้มีการจัดตั้ง อบต. แล้วกว่า 6,000 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 7,000 แห่ง ทั้งนี้บทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการจากส่วนกลางจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การอำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำ หรือประสานการดำเนินงานร่วมกับท้องถิ่นแทนการสั่งการและชี้นำ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และจะต้องเร่งรัดเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรและการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้สามารถรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถใช้อำนาจการบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยอาศัยหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุน ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างเต็มที่

(4) **การสร้างกระบวนการเจรจาหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐและประชาชน** เพื่อคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างรัฐและประชาชน ปัจจุบันได้ริเริ่มดำเนินการใน 2 รูปแบบ

1) **กระบวนการที่มีองค์กรคนกลางเป็นผู้จัดการเจรจา** ตัวอย่างสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ริเริ่มคลี่คลายข้อขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานวางท่อส่งแก๊สของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่จังหวัดกาญจนบุรีกับประชาชนในละแวกดังกล่าว

2) **กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจา** โดยตรงระหว่างรัฐบาลกับชาวบ้าน อาทิ กรณีการแก้ปัญหาชุมชนสลัมคลองเตย การเจรจาแก้ปัญหาคนจนระหว่างรัฐกับสมาชิกคนจน เป็นต้น

### 2.2.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประชาชน

(1) **การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน** ทั้งด้านเศรษฐกิจและการสร้างเครือข่ายรองรับการแก้ปัญหาสังคมร่วมกัน อาทิ การระดมทรัพยากรภายในชุมชนเองในรูปของการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ชุมชน และอื่นๆ ที่ได้เริ่มแพร่หลายแล้วในหลายพื้นที่ การเสริมสร้างรากฐานความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยการดำเนินธุรกิจชุมชนทั้งโดยความริเริ่มของชุมชนเองและการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจสมัยใหม่ การสร้างกระบวนการประชาคมจังหวัดเพื่อเสริมสร้างการทำงานในระบบพหุภาคีได้เริ่มเกิดขึ้นในลักษณะการจัดทำโครงการนำร่อง โดยความสนับสนุนขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ การพัฒนาเครือข่ายชุมชนในรูปแบบต่างๆ อาทิ จส.100 เพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ซึ่งกันและกัน เป็นต้น

(2) **การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ** เพื่อปฏิรูประบบการเมืองทั้งในกระบวนการยกร่างและการทำประชาพิจารณ์ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ฉบับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

2.2.3 **การแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีบูรณาการ** หน่วยงานกลางโดยการร่วมมือระหว่างสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกันสนับสนุนและผลักดันหน่วยปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พยายามผลักดันการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญที่ต้องการบูรณาการระหว่างหน่วยปฏิบัติ อาทิ แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะนี้อยู่ในขั้นเริ่มต้น และยังได้มีการพัฒนากรอบดัชนีชี้วัด “ความอยู่ดีมีสุข” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวัดผลกระทบการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

## 3. วิฤตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อการพัฒนา

### 3.1 สรุประเด็นและสาเหตุหลักของวิฤตเศรษฐกิจ

(1) **การเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดระบบการกำกับดูแล** ให้มีการนำเงินลงทุนระยะสั้นจากต่างประเทศมาใช้ในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) **การพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอกประเทศ** ทั้งในด้านเงินลงทุน และปัจจัยการผลิตสร้างปัญหาเรื้อรังด้านการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(3) **ภาคการผลิตขาดการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน** กับต่างประเทศ ขาดการพัฒนาเพื่อปรับตัวจากการผลิตสินค้าที่พึ่งแรงงานไร้ฝีมือไปสู่การผลิตสินค้าคุณภาพและใช้เทคโนโลยี ทำให้เกิดภาวะชะงักงันในภาคส่งออก

(4) การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ขาดความยืดหยุ่นเป็นเวลานาน ทำให้นักลงทุนขาดความระมัดระวังในความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ค่าเงินบาทไม่สามารถสะท้อนระบบเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ ส่งผลกระทบต่อภาวะการส่งออก และเปิดโอกาสให้มีการโจมตีค่าเงินบาทในตลาดค่าเงินตราต่างประเทศ ทำให้รัฐต้องสูญเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไปในการพยุงค่าเงินบาท เป็นจำนวนมาก และทำให้รัฐต้องใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนการผลิตของประเทศ

(5) ปัญหานี้สินที่ด้อยคุณภาพในภาคการเงินโดยเฉพาะจากการปล่อยสินเชื่อในภาคอสังหาริมทรัพย์ที่มีการลงทุนเกินกำลังซื้อของผู้บริโภคและการเก็งกำไรผลตอบแทนระยะสั้นจากตลาดหลักทรัพย์ จนกระทั่งส่งผลต่อการขาดความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินและสภาพคล่องทั้งระบบ

ปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลตัดสินใจปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและรับพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าว

### 3.2 การแก้ไขภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเด็นสำคัญ ที่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว

#### (1) เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

1) จำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานฟื้นฟูเศรษฐกิจ

- จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและมิตรประเทศต่างๆ 7 ประเทศ จำนวน 14,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ระยะเวลา 34 เดือน เป็นโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement

- จากธนาคารโลก จำนวน 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ระยะเวลา 3 ปี (2540-2542) แยกเป็นเงินกู้ในโครงการที่ดำเนินการอยู่ 600 ล้านเหรียญสหรัฐ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ 900 ล้านเหรียญสหรัฐ

- จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จำนวน 1,200 ล้านเหรียญสหรัฐ แบ่งออกเป็นโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ 300 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับการพัฒนาตลาดทุน 300 ล้านเหรียญสหรัฐ และการพัฒนาด้านสังคมอีก 300 ล้านเหรียญสหรัฐ

2) การเบิกจ่ายเงินกู้ครั้งที่ 1 เมื่อ สิงหาคม 2540 จำนวน 1,600 ล้านเหรียญสหรัฐ และได้มีการเบิกจ่ายเงินกู้ครั้งที่ 2 อีกจำนวน 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อ 8 ธันวาคม 2540

## (2) การดำเนินงานด้านการเงินการคลัง

1) **ด้านการเงิน** ให้ความสำคัญกับการรักษาค่าเงินบาท จึงต้องดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้นระหว่างธนาคารให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพและอัตราแลกเปลี่ยนและการรักษาความเชื่อมั่นที่มีต่อสินทรัพย์ทางการเงินของไทย

2) **ด้านการคลัง** ดำเนินการสร้างวินัยทางการคลังโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยรักษาการเกินดุลฐานะการคลังภาครัฐร้อยละ 1 ของผลผลิตรวมทำให้รัฐบาลได้ปรับลดงบประมาณปี 2541 และรายจ่ายเหลือมปีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการคาดการณ์ด้านรายได้รวมทั้งการเสริมมาตรการด้านภาษีเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2540

3) **ด้านรัฐวิสาหกิจ** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยให้กองทุนสมดุลกับรายได้รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

(3) **การกำหนดมาตรการฟื้นฟูภาคการเงิน** นอกจากนี้ ยังได้มีการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นในภาคการเงินของประเทศให้กลับคืนมา สรุปได้ดังนี้

### 1) มาตรการฟื้นฟูสถาบันการเงิน โดย

- ปิดกิจการสถาบันการเงินเป็นการถาวร 56 แห่ง และกำหนดแนวทางการดูแลสถาบันการเงินที่ถูกปิดดำเนินการ โดยให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินมิให้เกิดการเสียหาย

- สร้างความมั่นคงแก่สถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่ โดย
  - ให้มีการเพิ่มทุน โดยให้โอกาสต่างประเทศเข้าถือหุ้นได้เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นเวลา 10 ปี

- ปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลฐานะสถาบันการเงินที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มความเข้มงวดของกฎเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรองหนี้สูญ ตั้งแต่สิ้นปี 2540 เป็นต้นไป

- รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน
- แก้ไขสถาบันการเงินที่ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 2) การจัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการถาวร 56 แห่ง

- องค์กรเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดูแลบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ
- บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่เข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ เพื่อนำมาบริหารและขายต่อ

## 3) การออกพระราชกำหนด 5 ฉบับ ให้สอดคล้องกับแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว คือ

- พระราชกำหนดองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)
- พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.)
- พระราชกำหนดค่าประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

### 3.3 ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และข้อเสนอเชิงนโยบาย

#### 3.3.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค

##### (1) การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

1) ในระยะเร่งด่วน (ปี 2540-2541) เมื่อเกิดวิกฤต ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และสถาบันการเงิน ภาวะขาดความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศจากนักลงทุนต่างประเทศในภาพรวมทำให้ประเทศขาดแคลนเงินลงทุน และทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ สูญเสียสภาพคล่องทางการเงินทั้งระบบ ประกอบกับขีดความสามารถการแข่งขันที่ลดลง ทำให้รายได้เงินตราต่างประเทศจากภาคส่งออกหดตัวลงมาก ทางรอดของการกอบกู้วิกฤตครั้งนี้จึงต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจให้กลับคืนมาโดยเร็วภายในระยะ 2 ปี ตามที่ได้ทำความตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงคือ

- **เพิ่มการออม** โดยเฉพาะภาครัฐ โดยรักษาการเกินดุลการคลังภาครัฐให้ได้ร้อยละ 1 ของผลผลิตรวมและรักษาสมดุลบัญชีการเงินภาครัฐวิสาหกิจ
- **ควบคุมการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด** ไม่ให้เกินร้อยละ 3 ของผลผลิตรวม ซึ่งหมายถึงต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้า และการกีดกันเป็นสำคัญ

- **กำกับดูแลและแก้ปัญหาในสถาบันการเงินแบบเบ็ดเสร็จ** เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและฟื้นฟูเสถียรภาพทางการเงินให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาคการเงินและสถาบันการเงินทั้งระบบ อันเป็นรากฐานในการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคการผลิต

2) **ในระยะปานกลาง (ปี 2542-2544)** เป็นระยะที่คาดหวังว่า เมื่อสามารถกอบกู้และฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้กลับคืนมาได้แล้ว จะเป็นโอกาสในการสนับสนุนการฟื้นตัวและการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับ

- **การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ** โดยเฉพาะทางด้านการส่งออก เพื่อให้มีการขยายการลงทุน การจ้างงาน และสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

- **การสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมากกว่าการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต** เพื่อสร้างสมดุลของการพัฒนาและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป โดยให้ความสำคัญกับการสร้างวินัยทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวด และแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งมีสาเหตุพื้นฐานมาจากปัญหาช่องว่างการออมและการลงทุน ตลอดจน ปัญหาโครงสร้างการผลิตที่พึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอกประเทศมากเกินไปให้ได้

## (2) ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1) **การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะเร่งด่วน** การสร้างเสถียรภาพของค่าเงินบาทและการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน 56 แห่ง ที่ถูกปิดกิจการไปแล้ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการเงินทั้งระบบ และฟื้นฟูสภาพคล่องทางการเงินให้กลับคืนมาเพื่อให้สามารถสนับสนุนภาคการผลิต โดยเฉพาะการส่งออกได้ และจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างวินัยทางการเงินการคลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อมิให้ประเทศเข้าสู่วงจรวิกฤตเช่นที่เกิดขึ้นอีก

2) **การลงทุนภาครัฐจะมีขนาดลดลงมาก** โดยเฉพาะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะได้รับผลกระทบอย่างหนัก จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญโครงการที่ชัดเจน และเร่งเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการ

3) **การใช้โอกาสจากวิกฤตทางเศรษฐกิจให้เปิดโอกาสในการพัฒนา** ในการทบทวนการลดการพึ่งพาทรัพยากรทั้งด้านเงินทุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศ ซึ่งนอกจากการพัฒนาการออมในระบบรวมทั้งการพัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุนแล้ว เป็นโอกาสที่จะต้องคำนึงถึงการระดมเงินออม และทรัพยากรภายในประเทศในความหมายกว้าง ซึ่งเชื่อมโยงกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพึ่งพาตนเองของชุมชน ตามปรัชญาของแผนฯ 8

4) โอกาสในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ต้องคำนึงถึงนโยบาย 2 ด้าน ไปพร้อมๆ กันคือ

- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเพิ่มการส่งออกซึ่งประเทศไทยยังมีโอกาสในกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง ประเด็นนี้จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำงานและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากการพึ่งพาการนำเข้า
- การแก้ปัญหาการว่างงานยังมีโอกาสจากการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและการเชื่อมโยงภาคอุตสาหกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่นทั้งระบบ อาทิ ภาคการเกษตร

5) การปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อความอยู่รอดมีโอกาที่จะหันกลับมาให้ความสำคัญกับภาคการผลิตที่เป็นรากฐานทางด้านวัตถุดิบและการจ้างงาน คือ ภาคเกษตร ซึ่งจะต้องมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน

### 3.3.2 ผลกระทบด้านสังคม

(1) ปัญหา วิกฤตเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคต่อการใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องในการพัฒนาคน ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน

(1.1) แรงงาน ภาวะการว่างงานจะกลับเป็นปัญหารุนแรงขึ้นตามภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ทั้งที่แนวโน้มในระยะก่อนหน้านี้ เมื่อเศรษฐกิจมีการเติบโตในระดับสูง ภาวะ

การเลิกจ้างแรงงาน ปี 2540

สาขา	การเลิกจ้างแรงงาน	แนวโน้มการเลิกจ้างแรงงาน
การก่อสร้าง และอสังหาริมทรัพย์	-	-
การบริการ การเงินและการธนาคาร	1,217	19,082
อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ	11,998	23,142
รวม	13,215	42,224

ที่มา : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สิงหาคม 2540

การว่างงานได้ลดลงโดยลำดับอย่างไรก็ตามจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการพยากรณ์การว่างงานรวมตลอดในปี 2540 ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานรวม เปรียบเทียบกับข้อมูลของการสำรวจแรงงานรอบแรกของปี 2540 ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.3 แสดงให้เห็นว่าภาวะการว่างงานมีแนวโน้มสูงขึ้นมาก เนื่องจากตั้งแต่ในระยะครึ่งหลัง ของปี 2540 จนถึงปี 2541 จะเป็นระยะที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเต็มที่ ซึ่งส่งผลให้ภาคธุรกิจมีการปิดกิจการและปลดคนงานมากขึ้น การว่างงานจะเพิ่มสูงขึ้นทั้งในกลุ่มแรงงานที่มีความรู้และแรงงานระดับล่าง โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจด้านการเงินและธนาคาร อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ และอุตสาหกรรมก่อสร้าง รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ สำหรับในปี 2541 ประมาณการว่าอัตราการว่างงานรวมจะเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ 5.7 ของกำลังแรงงานรวม คิดเป็นจำนวนผู้ว่างงานประมาณ 1.8 ล้านคน ในจำนวนนี้จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงร้อยละ 12 หรือประมาณ 0.9 ล้านคนนอกจากนี้ยังประมาณการว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีการว่างงานตามฤดูกาลมากที่สุด โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 5.0 หรือประมาณ 0.6 ล้านคน ตัวเลขดังกล่าวชี้ให้เห็นแนวโน้มปัญหาที่รัฐจะต้องบริหารจัดการทางานและจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ว่างงานดังกล่าว และปัญหาจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากแรงงานที่อพยพกลับไปสู่

ชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถึงแม้จะเป็นภาคที่มีพื้นที่ทำการเกษตรขนาดใหญ่ที่สุด แต่ก็มีปัญหาในเรื่องความอุดมสมบูรณ์และการใช้เทคโนโลยีการผลิตมากที่สุด

**(1.2) คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส** ในระยะที่ผ่านมากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงได้ส่งผลให้จำนวนคนยากจนลดลงโดยลำดับ แต่จากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวลงตั้งแต่ปี 2539-2540 ประเมินการว่า สัดส่วนคนยากจนจะกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 13.8 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 13.9 ในปี 2540 จำนวนคนยากจนเหล่านี้จะเป็นภาระที่รัฐจะต้องให้บริการทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โอกาสทางการศึกษาของกลุ่มเด็กยากจน จากตัวเลขการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า ในปี 2540 กลุ่มเด็กอายุ 13-19 ปี ซึ่งอยู่ในวัยศึกษาในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย กลุ่มที่มีการว่างงานสูงสุดถึงร้อยละ 5.6 ของจำนวนผู้ว่างงานรวมในกลุ่มอายุต่างๆ หรือคิดเป็นจำนวนถึง 1.2 แสนคน ในจำนวนนี้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงถึงประมาณ 6 หมื่นคน หรือประมาณครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ในกลุ่มเด็กอายุ 13-19 ปีนี้ ยังมีการว่างงานตามฤดูกาลอยู่สูงถึง 1.3 ล้านคน และปัญหามีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นในปี 2541

#### ประมาณการสัดส่วนคนยากจนรายภาค

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/พื้นที่	ระดับความยากจน	
	2539	2540*
ภาคกลาง	6.0	6.0
ภาคตะวันออก	5.8	5.5
ภาคตะวันตก	11.2	11.1
ภาคเหนือ	12.1	12.4
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	23.1	23.0
ภาคใต้	16.0	16.7
กรุงเทพและปริมณฑล	0.8	0.8
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	<b>13.8</b>	<b>13.9</b>

ที่มา : โครงการศึกษาระบบดัชนีชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : \* ภายใต้อสมมติฐานที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่ากับร้อยละ 0

## สถานการณ์การมีงานทำและการว่างงานของประชากรอายุ 13-19 ปี : การสำรวจแรงงานรอบแรก (กุมภาพันธ์) 2540

ภาค	ประชากรอายุ 13 ปี ขึ้นไป	จำนวนผู้มีงานทำ	จำนวนผู้ว่างงาน	จำนวนผู้ว่างงาน ตามฤดูกาล	อัตราการว่าง (%)	อัตราการว่างงาน ตามฤดูกาล (%)	อัตราการเข้าสู่ กำลังแรงงาน(%)
ภาคกลาง	354,693	72,576	2,397	1,435	3.2	1.9	21.5
ภาคตะวันออก	489,191	123,722	6,982	2,770	5.3	2.1	27.3
ภาคตะวันตก	440,592	138,574	5,888	3,150	4.1	2.1	33.5
ภาคเหนือ	1,386,077	350,828	15,403	14,518	4.2	3.8	27.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,956,167	726,345	61,827	125,145	7.8	13.7	30.9
ภาคใต้	1,084,279	287,912	7,837	1,945	2.6	0.7	27.5
กรุงเทพฯและปริมณฑล	1,307,689	321,100	18,698	127	5.5	0.0	26.0
<b>ทั้งประเทศ</b>	<b>8,018,688</b>	<b>2,021,057</b>	<b>119,032</b>	<b>149,090</b>	<b>5.6</b>	<b>6.5</b>	<b>28.5</b>

ที่มา : โครงการศึกษาระบบบัญชีชีวิตและระบบการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**(2) ประเด็นชี้แนะนโยบาย**

1) ในขณะที่ทรัพยากรภาครัฐมีจำกัด จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้น เพื่อบรรเทาปัญหาด้านการกระจายรายได้ และสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์หลักของแผนฯ 8 มากที่สุด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

2) การดูแลคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม ต้องการทรัพยากรจำนวนมาก ฉะนั้นการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่คนจนและผู้ด้อยโอกาสให้เป็นรูปธรรมจะมีความสำคัญมาก

3) โดยโครงสร้างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน กลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบท และมีแนวโน้มว่าในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จะมีคนยากจนกลับสู่ภาคชนบทมากขึ้น ปัญหาความยากจนในชนบทจะรุนแรงขึ้น การพิจารณาจัดสรรงบประมาณภาครัฐต้องคำนึงถึงประเด็นการกระจายให้สอดคล้องกับความต้องการและการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

