



## การปรับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

พ.ศ. 2541-2544

---

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี



**การปรับ**  
**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8**  
**พ.ศ. 2541-2544**

อธิบดีพัฒนาการ  
จาก  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

---

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรื

**สิ่งพิมพ์รัฐบาล**

## คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีภารกิจหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนำไปสู่การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและรับพันธกรณีที่จะปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้ตกลงร่วมกัน นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 8 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2540 มอบหมายให้สำนักงานฯ ปรับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านมหภาคที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และต่อมาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้พิจารณาปรับปรุงกรอบและทิศทางของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

ในการปรับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ตามมติ ครม.ดังกล่าว สำนักงานฯ ยังคงยึดปรัชญาและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 แต่ได้มีการปรับเป้าหมายบางเรื่องให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยได้เสนอให้มีการเร่งรัดแนวทางที่มีการชี้นำไว้แล้วในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 รวมทั้งเพิ่มเติมแนวทางสำคัญใหม่ๆ เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบที่มีต่อคนและสังคม พร้อมกับปูพื้นฐานการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในระยะต่อไป ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมมนาเรื่องวิกฤตเศรษฐกิจไทยกับการปรับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ที่สำนักงานฯ จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2540 มาใช้ประกอบการปรับเอกสารให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย

รายละเอียดการปรับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ในเอกสารฉบับนี้ ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจได้รายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2541 และในการดำเนินการขั้นตอนต่อไป จะได้มีการกลไกระดับนโยบายรับผิดชอบในการจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการพิจารณาแนวทางสำคัญที่มีความเร่งด่วนให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นไป ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กุมภาพันธ์ 2541

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8</b>	1
<b>บทที่ 2 สรุปสถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8</b>	
1. สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	11
2. สถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	13
3. การจัดสรรงบประมาณกับแนวทางการพัฒนา ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	17
4. ผลการดำเนินงานด้านกระบวนการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	19
<b>บทที่ 3 การปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8</b>	
1. วิฤตเศรษฐกิจไทยและผลกระทบต่อคนและสังคมไทย	25
2. การดำเนินงานแก้ไขวิฤตเศรษฐกิจที่สำคัญ	31
3. หลักการและทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	33
<b>บทที่ 4 การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ</b>	
1. กรอบการปรับแผนพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ	37
2. กรอบเศรษฐกิจมหภาค พ.ศ. 2542-2544	38
3. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	40
4. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ	43
<b>บทที่ 5 การพัฒนาคนและสังคม</b>	
1. กรอบการปรับพัฒนาคนและสังคม	53
2. แนวทางการพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิฤตเศรษฐกิจ	
2.1 การลดผลกระทบจากการว่างงาน	54
2.2 การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส	58
2.3 การป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมและการเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงาม	60
2.4 การพัฒนากลไกการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคนและสังคม	60

# สารบัญ

หน้า

## บทที่ 6 การพัฒนาประชาธิและกาบริหารจัดการ เพื่อกาการเปลงเพนสู่กาปฏิบัติ

1. กรอบกาปรับแผนกาบริหารจัดการ	63
2. แนวทางการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อกาการพัฒนาประเทศ	
2.1 กาปฏิรูประบบราชการ	64
2.2 กาเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการงบประมาณ	66
2.3 กากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ	68
2.4 กาเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม	70
2.5 กาพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อกาตัดสินใจนโยบาย และการติดตามประเมินผล	71

### ภาคผนวก

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องกาปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541-2544)

**บทที่ 1**

**สรุปสาระสำคัญของ การปรับเปลี่ยนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8**

## บทที่ 1

# สรุปสาระสำคัญของงานการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

### 1. ความจำเป็นในการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

1.1 การปรับแผนเป็นกระบวนการหนึ่งของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจะต้องดำเนินการเมื่อเกิดสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดไว้ในแผน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เริ่มเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินขึ้นในปีแรก และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรุนแรงกว่าที่คาดหมายไว้มาก จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยพิจารณาบททวนว่าในช่วงระยะเวลาที่เหลือนั้น การพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทยควรมีแนวทางอย่างไร ที่จะมิให้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเสถียรภาพของประเทศโดยรวม

1.2 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พร้อมด้วยพันธกรณีตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่จะต้องรักษาวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัดนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวม และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งนอกจากจะต้องรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังเพื่อสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศให้กลับคืนมาแล้ว ยังจำเป็นต้องดำเนินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นการสร้างรากฐานการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกันที่จะสามารถพึ่งตนเอง และแข่งขันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ในระยะปานกลางและระยะยาว ขณะเดียวกันจำเป็นต้องดำเนินการลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคม ที่ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานซึ่งเป็นสถานการณ์ที่แตกต่างจากที่คาดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและผู้ยากจนมากขึ้น

1.3 แม้ว่าวิกฤตการณ์ในครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย แต่ในเวลาเดียวกันได้เกิดกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่นำไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งสมควรใช้ให้เป็นโอกาสในการแก้ปัญหาความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่สะสมกันมาเป็นเวลานาน โดยเร่งรัดการปรับ

ระบบบริหารจัดการเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม อันจะเป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาประเทศที่สมดุลและมั่นคงในระยะยาว

## 2. หลักการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

2.1 ยังคงยึดแนวคิด วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบหลักในการดำเนินงานพัฒนาประเทศต่อไป โดยการปรับแผนนี้จะเป็นเพียงการเร่งรัดการดำเนินงานที่มีลำดับความสำคัญสูง หรือเพิ่มเติมเรื่องใหม่ๆ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์และเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นการจตุกลไกการดำเนินงานให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2 คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่สำคัญ โดยเฉพาะพันธกรณีตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งพันธกรณีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ตลอดจนข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับต่างๆ

2.3 พิจารณาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการระดมและใช้ทรัพยากรเงินทุนให้คุ้มค่า ประหยัด และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การพัฒนาขีดความสามารถของคนและองค์กรต่างๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในระยะยาว

## 3. แนวทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

จากปัจจัยและผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคมไทย รวมทั้งหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดแนวทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในช่วงที่เหลือของแผนไว้ 4 ประการ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### 3.1 การปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาค และแนวทางการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

โดยที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดไว้เดิม จึงจำเป็นต้องปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคใหม่และให้ความสำคัญสูงสุดต่อการเร่งรัดรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

(1) เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวม ในช่วง 2 ปีแรกของแผน (2540-2541) จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สำหรับในช่วงปี 2542-2544 เป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะมุ่งให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวในระดับปานกลาง โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินเป็นหลัก

(2) กรอบการลงทุนของประเทศ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 มีสัดส่วนต่อผลผลิตรวมลดลงมากเมื่อเทียบกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 และจะเป็นเงื่อนไขให้การลงทุนทางภาครัฐต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าการลงทุน จึงจำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการของหน่วยงานภาครัฐ โดยยึดแนวทางของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ในขณะเดียวกันจะต้องมีการกำกับการลงทุนและการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

(3) แนวทางการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จะต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอัตราเงินเฟ้อในระดับที่เหมาะสม การรักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวดด้วยการปรับลดงบประมาณและประหยัดรายจ่ายภาครัฐ พร้อมทั้งส่งเสริมการออมในประเทศโดยเฉพาะการออมภาคครัวเรือนอย่างจริงจัง ตลอดจนลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยการเร่งรัดหารายได้เงินตราต่างประเทศจากภาคบริการ ซึ่งรวมถึงบริการใหม่ๆ อาทิ บริการที่ปรึกษา บริการทางการแพทย์และศูนย์สุขภาพ และศูนย์บริการการศึกษาในระดับมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงิน การพัฒนาตลาดการเงิน ตลอดจนสร้างระบบการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

### 3.2 แนวทางการพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

โดยที่วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการว่างงานและปัญหาทางสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมแนวทางป้องกันและแก้ไขเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อคนและสังคมให้ชัดเจน รวมทั้งเตรียมปูพื้นฐานการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาคนและสังคมในระยะต่อไป ดังนี้

(1) การลดผลกระทบจากการว่างงานโดยรวมและในเมือง โดยการเร่งรัดการบรรจุงานใหม่ให้แก่แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การพัฒนาอาชีพและธุรกิจชุมชน การสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ การเร่งระดมบุคลากรที่ถูกออกจากรางงานหรือว่างงานซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อถ่ายทอดความรู้ในสถาบันการศึกษา การทบทวนมาตรการการนำเข้าแรงงานต่างชาติดระดับวิชาชีพที่ถูกกฎหมาย ตลอดจนการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน

(2) การส่งเสริมการมีงานทำในชนบทเพื่อรองรับแรงงานกลับท้องถิ่น โดยจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทเพื่อเร่งรัดการสร้างงานในชนบท การระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบท และเร่งรัดให้เกิดการวางรากฐานทางเศรษฐกิจในระดับชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและรองรับการมีงานทำที่มั่นคงในระยะยาว

(3) การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส โดยการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน ทั้งโดยการเพิ่มสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนให้ได้รับบริการเพิ่มมากขึ้น และการนำเงินกองทุนประกันสังคมมาใช้ในการสนับสนุนพัฒนาระบบงานประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาสติปัญญาให้มีการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นและลดอัตราการออกกลางคัน การสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการจัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเด็กด้อยโอกาส ตลอดจนการพัฒนาสุขภาพอนามัยโดยการสร้างเครือข่ายบริการให้คำปรึกษาแนะนำในการให้ความช่วยเหลือทางจิตวิทยา การควบคุมการใช้จ่ายด้านสุขภาพอนามัยให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนารูปแบบบริการสุขภาพแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

(4) การป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมและการเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงาม โดยขยายการปฏิบัติงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อาชญากรรมและยาเสพติด การเพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามอาชญากรรมเศรษฐกิจ การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมค่านิยมอันดีงามของไทยและรณรงค์ให้ ประชาชนประหยัดและอดออมอย่างจริงจัง

(5) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคนและสังคม โดยการ ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณ การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการในการ สนับสนุนประสานการจัดทำแผนปฏิบัติ การเร่งพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานและสร้าง กลไกการบริหารกองทุนที่มีอยู่ให้มีอิสระ คล่องตัว และให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมี บทบาทมากขึ้นพร้อมทั้งเร่งระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาสังคมทั้งจากภายในประเทศและ ต่างประเทศ เพื่อใช้ในการลดปัญหาจากผลกระทบ ตลอดจนการปูพื้นฐานการปฏิรูประบบ การพัฒนาคนและสังคม โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาให้เร่งการออกพระราชบัญญัติการ ศึกษาแห่งชาติ และการปฏิรูประบบสาธารณสุข

### **3.3 แนวทางเร่งรัดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างรากฐานการผลิตของ ประเทศให้เข้มแข็งและมั่นคง**

ในการสร้างรากฐานการผลิตของประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป จำเป็น ต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการผลิตที่ใช้แรงงานมากมีมูลค่าเพิ่มน้อยไปสู่การ ผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูง รวมทั้งเร่งสร้างความ เชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการเร่งรัดการ เพิ่มผลิตภาพการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกและเป็นรากฐาน ของตนเองได้โดย

(1) การสร้างรากฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง เพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้าง การผลิตการเกษตรจากสินค้าดั้งเดิมไปสู่สินค้าที่มีศักยภาพสูงให้เกิดผลโดยเร็ว การ ขยายฐานการพัฒนาเกษตรยั่งยืนทั้งเพื่อตลาดภายในและการส่งออก และการขยายผล เทคโนโลยีการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริเพื่อพัฒนาอาชีพและคุณภาพ ชีวิตที่ยั่งยืน พร้อมทั้งเร่งพัฒนาเกษตรแปรรูปด้วยการเร่งรัดจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้า เกษตรล่วงหน้า การจัดตั้งสถาบันเฉพาะสินค้าที่มีศักยภาพ ตลอดจนเร่งรัดพัฒนา เทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูปการเกษตร ทั้งที่เป็นการวิจัยพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การ

แปรรูปผลิตภัณฑ์พืชสมุนไพร อีกทั้งมีแผนเร่งรัดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการเร่งจัดทำแนวเขตพื้นที่เพื่อการรักษาภาวะสมดุลสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูทะเลไทย และการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การพัฒนาฐานการผลิตอุตสาหกรรมให้เข้มแข็ง โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขัน การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการขยายบทบาทการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชน การสร้างพันธมิตรทางเทคโนโลยีระหว่างอุตสาหกรรมไทยกับบริษัทข้ามชาติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการรับรองคุณภาพและระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระตุ้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานแบบครบวงจรเพื่อเชื่อมโยงระบบการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมระดับต่างๆ

(3) การพัฒนาด้านบริการเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มการจ้างงาน โดยการริเริ่มพัฒนาธุรกิจบริการประเภทต่างๆ ให้เป็นธุรกิจบริการระดับนานาชาติ ทั้งธุรกิจบริการด้านการศึกษาระดับนานาชาติ การฝึกอบรมแรงงานและฝึกอบรมเทคนิคเฉพาะทาง การพัฒนาบริการด้านการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านภัตตาคารและอาหารในภูมิภาค รวมทั้งการสนับสนุนการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ เพื่อใช้ศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวของประเทศที่มีอยู่และวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นทรัพยากรในการสนับสนุนกิจกรรมท่องเที่ยวและบริการให้เกิดขึ้น โดยเน้นการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมขององค์กรและชุมชนในระดับท้องถิ่น

(4) การพัฒนาระบบบริหารจัดการ เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ด้วยการสนับสนุนการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับตัว โดยมีการจัดตั้งกองทุนสำหรับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน ตลอดจนปรับปรุงการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพของประเทศ

(5) การจัดลำดับความจำเป็นของแผนงานโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับข้อจำกัดการลงทุนของภาครัฐและการเพิ่มผลิตภาพของภาคการผลิตที่สำคัญ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและคุณภาพบริการ โดยเน้นการใช้นโยบายราคาที่เหมาะสมต้นทุนที่แท้จริงและลดต้นทุนการ

ดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด เพื่อลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

(6) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง ลดการผูกขาด และสร้างรายได้แก่รัฐ โดยการจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องมีการเร่งรัดด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการแปรรูป ทั้งที่เป็นการออกพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งกองทุนชดเชยและพัฒนาทักษะแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการจัดตั้งองค์การบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยรวมและองค์กรกำกับรายสาขา

### 3.4 แนวทางการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศ

เพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทั้งระบบภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้การพัฒนาประชากรรัฐซึ่งเป็นมิติใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เกิดผลโดยเร็ว จำเป็นต้องเร่งรัดการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

(1) การปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งปรับลดบทบาทของภาครัฐ จัดทำแผนการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ปรับโครงสร้างการบริหารหน่วยงานให้เล็กกระทัดรัด และสนับสนุนให้เกิดกลไกกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเร่งจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาประสิทธิภาพส่วนราชการ และเสริมสร้างศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรภาครัฐทั้งในการเตรียมกำลังคน การสรรหาบรรจุและการประเมินผลงาน

(2) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการงบประมาณ โดยทบทวนแนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาแผนงานโครงการ ทั้งโครงการใหม่และโครงการดำเนินการอยู่แล้วให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของฐานะการคลังของประเทศ พร้อมทั้งใช้ระบบการบริหารงบประมาณที่เน้นผลควบคู่กับการนำระบบประเมินผลงานมาใช้ การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติมีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้นและปรับกระบวนการงบประมาณให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น

(3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเพิ่มบทบาทภารกิจและกำลังคนของส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการคลังส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการพัฒนารายได้ รายจ่ายและประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่น ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม โดยส่งเสริมกระบวนการประชาคมในระดับต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการพัฒนาชุมชน พร้อมทั้งเร่งออกกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามรัฐธรรมนูญใหม่ ได้แก่ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(5) การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจนโยบายและการติดตามประเมินผล โดยเร่งจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการเตือนภัยทางเศรษฐกิจล่วงหน้า การพัฒนาเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข พร้อมทั้งเร่งประสานวางระบบการติดตามประเมินผลงานและการตรวจสอบผลงานของหน่วยงานกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐ

#### 4. แนวทางการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อให้แนวทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทั้ง 4 เรื่องหลักดังกล่าว เกิดผลในทางปฏิบัติ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

4.1 ให้มีการจัดทำรายละเอียดร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผ่านกลไกการกำกับดูแลระดับนโยบายที่มีอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการระดับนโยบายชุดต่างๆ ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อาทิ คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น คณะกรรมการปรับโครงสร้างและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

4.2 ให้มีการจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการของทั้ง 4 เรื่อง โดยใช้กลไกระดับนโยบายตามข้อ 4.1 ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประสานการดำเนินงานและการติดตามประเมินผล ทั้งนี้สำหรับแนวทางสำคัญที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2542 และเสนอขอความเห็นชอบตามขั้นตอนต่อไป

\*\*\*\*\*

## **บทที่ 2**

### **สรุปสถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8**

## บทที่ 2

# สรุปสถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

### 1. สารสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

#### 1.1 ประเด็นและแนวคิด

(1) การประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงการเตรียมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ปรากฏผลการพัฒนาที่สำคัญ คือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาที่ขาดความสมดุล อันเกิดจากภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สังคมและสภาวะแวดล้อมมีสัญญาณที่ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย และการพัฒนาประเทศในระยะยาว

(2) ทิศทางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้เปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่โดยกำหนดให้การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาคนที่จะเสริมสร้างศักยภาพของคนและสภาพแวดล้อมทางสังคม เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ตลอดจนการดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนและสังคม อีกทั้งมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับคนทั้งในฐานะของผู้กำหนดการพัฒนา ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาดังนั้น ภายใต้ปรัชญาและแนวคิดดังกล่าว จึงได้ให้ความสำคัญกับ

(1.1) การเพิ่มศักยภาพคนในฐานะผู้ขับเคลื่อนการพัฒนา

(1.2) การกระจายรายได้ กระจายผลประโยชน์ให้ตกถึงคนซึ่งเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

(1.3) การดูแลผลกระทบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมทั้งในด้านการจัดสวัสดิการประเภทต่างๆ และการเพิ่มโอกาสการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ

(3) โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีลักษณะเป็นแผนชี้แนะในกรอบกว้าง มุ่งหวังความสำเร็จในระยะยาว โดยเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน จึงให้ความสำคัญเฉพาะกับการกำหนดเป้าหมายหลักที่สำคัญเฉพาะด้าน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนใช้เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน และจัดลำดับความสำคัญในขั้นตอนของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อแปลงแผนสู่ภาคปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

## 1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการดำเนินงานตามปรัชญาและแนวคิดดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 7 ยุทธศาสตร์ คือ

(1) **การพัฒนาศักยภาพของคน** ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของคนทุกวัย โดยปรับปรุงกระบวนการพัฒนาจิตใจให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การพัฒนาสติปัญญา ทักษะ และฝีมือแรงงาน ให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการป้องกันด้านสุขภาพและพลาอนามัย นอกเหนือจากการป้องกันปัญหา เพื่อเสริมสร้างโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสุขภาพดี ถ้วนหน้า มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรค ตลอดจนการพัฒนาประชากรกลุ่มด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี

(2) **การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม** ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน สร้างโอกาสให้คน ครอบครัว ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและสังคม การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมในด้านต่างๆ เพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และส่งเสริมวัฒนธรรมให้มีบทบาทในการพัฒนาคนและประเทศได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) **การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนให้ทั่วถึง** ได้มุ่งเน้นที่จะเสริมขีดความสามารถของคนและชุมชนให้มีศักยภาพเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว รวมทั้งส่งเสริมให้คนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การพัฒนาส่วนรวมมีความยั่งยืน ตลอดจนการจัดระบบบริหารจัดการในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต เน้นความสำคัญของการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างโอกาสใหม่ๆ ทางเศรษฐกิจ การสร้างรากฐานการผลิตของประเทศให้เข้มแข็ง เพื่อเพิ่มโอกาสการมีงานทำและพร้อมที่จะรับกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ควบคู่กับการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง และเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งที่จะฟื้นฟู บูรณะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันสภาวะแวดล้อมในเมืองและชนบท โดยเสริมสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการมากขึ้น การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม ตลอดจนเพิ่มบทบาทการร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอีกด้วย

(6) การพัฒนาประชาธิปไตย เน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน การสนับสนุนให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการและความต่อเนื่องในการบริหารงานพัฒนา

(7) การบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะให้แนวคิด และกระบวนการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สามารถเริ่มต้นและดำเนินการให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมได้ โดยจะเน้นการปรับกระบวนการบริหารงานพัฒนาสู่การปฏิบัติ ด้วยระบบการจัดการในระดับพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม การกระจายอำนาจในระบบกลไกการบริหารงานของภาครัฐ การปรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ตลอดจนการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

## 2. สถานการณ์ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

### 2.1 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากวิกฤตการณ์ทางการเงินและสถาบันการเงิน

(1) ภาวะเงินเฟ้อ ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อในครั้งแรกของปี 2540 จะอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมายของแผน แต่ค่าเงิน

บาทที่อ่อนตัวลงได้สร้างแรงกดดันให้ต้นทุนวัตถุดิบที่เป็นสินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น รวมทั้งค่าขนส่งและค่าบริการสาธารณูปโภคสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน ทำให้อัตราเงินเฟ้อ ตลอดทั้งปี 2540 อยู่ในระดับร้อยละ 6.0

(2) ช่องว่างของการออม-การลงทุนขยายกว้างขึ้น เนื่องจากการออมภาคครัวเรือนลดลงอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการแก้ไข ทั้งการเพิ่มรายได้และประหยัดรายจ่าย แต่ก็ยังไม่ทำให้การออมต่อครัวเรือนมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะสาเหตุพื้นฐานของปัญหาดังกล่าวมาจากปัญหาด้านการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไข ในระยะสั้นการออมภาคครัวเรือนจะยังคงได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยต่อไปอีกระยะหนึ่ง

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

(4) ระดับทุนสำรองระหว่างประเทศ ได้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่เริ่มเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยเฉพาะตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เมื่อมีการเก็งกำไรค่าเงินบาท และเกิดภาวะขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศต่อสถานการณ์ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้รัฐต้องใช้ทุนสำรองส่วนใหญ่ไปในการปกป้องค่าเงินบาท นอกจากนี้ยังมีภาระการชำระหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนด้วย

(5) ฐานะการคลังของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2540 สถานการณ์ด้านรายได้ของภาครัฐได้รับผลกระทบจากภาวะชะงักงันของการส่งออกและการลงทุนภาคเอกชน มีผลให้การจัดเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่จะรักษาภาวะสมดุลทางการคลัง รัฐบาลจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งมีส่วนทำให้แผนการดำเนินงานตามแนวทางสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต้องชะลอออกไป โดยเฉพาะการริเริ่มแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ ที่ต้องอาศัยการปรับแนวคิดและกระบวนการทำงานภายใต้ปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

**2.2 การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเป้าหมาย** ร้อยละ 8.0 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ภาวะเศรษฐกิจได้เริ่มชะลอตัวลงในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และต่อเนื่องมาถึงปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อันเนื่องมาจากปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญคือ

(1) การขยายการลงทุนลดลงและการลงทุนที่ขาดประสิทธิภาพของภาคเอกชน โดยนำเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรในตลาดทุน

(2) ภาวะชบเซาในภาคส่งออกปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี 2539 เนื่องจากขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ เริ่มมีแนวโน้มลดลงในทุกกลุ่มสินค้าโดยเฉพาะสินค้าที่ใช้แรงงานมาก

(2.1) ดัชนีวัดความสามารถส่งออกโดยเปรียบเทียบ (Relative Export Performance Index) โดยพิจารณาสัดส่วนสินค้าส่งออกของไทยในสินค้าแต่ละประเภท เปรียบเทียบกับสินค้าส่งออกประเภทเดียวกันของประเทศคู่แข่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก 3 ตลาดหลักคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป พบว่าความสามารถส่งออกของไทยในกลุ่มสินค้าที่ใช้แรงงานเริ่มมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2534 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย จีน และอินเดีย ส่วนการส่งออกของกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี เริ่มมีแนวโน้มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศจีน และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความสามารถในการส่งออกโดยรวมเทียบกับประเทศอื่นทั้งหมดของกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี พบว่าส่วนแบ่งการตลาดของสินค้าไทยในสินค้ากลุ่มนี้ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทั้ง 3 ตลาดหลัก

(2.2) ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกไทย (Revealed Comparative Advantage : RCA) ซึ่งเปรียบเทียบสัดส่วนของสินค้าส่งออกชนิดนั้นๆ ของไทยต่อสัดส่วนสินค้าส่งออกทั้งหมดของไทยในตลาดโลก พบว่า ประเทศไทยยังมีความได้เปรียบในสินค้าเกษตร ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรเริ่มมีคู่แข่งเพิ่มมากขึ้น สำหรับกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างมากยังมีความได้เปรียบน้อย แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

## 2.3 ทภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ยังเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว

(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 ในที่สุดท้ายของแผนได้

(2) ช่องว่างของการกระจายรายได้ยังอยู่ในระดับสูง การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในอดีต แม้จะเป็นผลให้ภาวะความยากจนลดลงโดยลำดับ แต่การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค ยังคงเป็นปัญหาสำคัญและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในช่วงปี 2535-2538 เป็นต้นมา จากการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดความยากไร้ของรายได้ต่อหัวโดยรวม (Gini Index of Per Capita Income) เริ่มเห็นว่าปัญหาการกระจายรายได้มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย และความเหลื่อมล้ำระหว่างชั้นรายได้ลดลงเช่นกัน โดยกลุ่มคนจนที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์สุดท้ายมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่กลุ่มคนรวย 20 เปอร์เซ็นต์แรกมีสัดส่วนรายได้ลดลง

(3) การเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Regional Inequality Adjusted Growth Rate) ทำให้รายได้ที่แท้จริงของประเทศลดลงมาก การพัฒนาเครื่องชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจได้สะท้อน “ความอยู่ดีมีสุข” ของประชาชนได้มากขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อ “คน” ในฐานะผู้รับประโยชน์และผลกระทบ โดยการนำค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคมาหักออกจากอัตราการเติบโตของผลผลิตรวมของประเทศ พบว่า ในกรณีของประเทศไทย ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดหรือเครื่องบั่นทอนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงจะสูงขึ้น

### 3. การจัดสรรงบประมาณกับแนวทางการพัฒนาในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

#### 3.1 การจัดสรรแยกตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ในปี 2540 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ สำนักงบประมาณได้มีความพยายามในการริเริ่มกำหนดกลุ่มแผนงาน/โครงการตามโครงสร้างยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในเบื้องต้น คิดเป็นประมาณร้อยละ 41.3 ของวงเงินงบประมาณ 925,000 ล้านบาทของปี 2540 ซึ่งพบว่า ทิศทางการจัดสรรงบประมาณที่สำคัญสรุปได้คือ

(1) มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนงานโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในอันดับสูงสุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.2 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ไปในด้านการกระจายและพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบท การปรับโครงสร้างทางการเกษตรให้สอดคล้องกับพื้นที่และการตลาด และการคมนาคมในระดับหมู่บ้าน

(2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพคน ได้รับจัดสรรรองลงมาร้อยละ 31.8 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ในการขยายโอกาสทางการศึกษาจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ได้รับจัดสรรร้อยละ 13.9 ครอบคลุมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

(4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม ได้รับจัดสรรร้อยละ 11.1 สำหรับขยายบริการสังคมในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับจัดสรรร้อยละ 5.5 เพื่อการจัดการพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่น รวมทั้งการเร่งดำเนินงานเพื่อลดมลพิษโดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ

### 3.2 ประสิทธิภาพความสอดคล้องของการจัดสรรงบประมาณกับพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

(1) โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น แม้ว่าโครงสร้างการบริหารและจัดสรรงบประมาณยังมีศูนย์รวมที่ส่วนกลางในระดับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และในพื้นที่ส่วนกลาง แต่มีการกระจายการจัดสรรและบริหารงบประมาณลงสู่ส่วนภูมิภาคโดยตรงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26.6 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 28.0 ในปี 2540 และเมื่อพิจารณาจากการจัดสรรในปี 2540 ของแต่ละด้านแล้ว พบว่างบประมาณด้านบริการสังคมมีการกระจายการบริหารจัดการสู่ภูมิภาคสูงสุด คือ ร้อยละ 63.6 เมื่อเทียบกับเฉลี่ยร้อยละ 61.5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในขณะที่งบประมาณด้านการเกษตรมีการกระจายสู่ภูมิภาคสูงขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 42.6 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นร้อยละ 46.3 ในปี 2540 ทั้งนี้งบประมาณด้านการศึกษามีการกระจายสู่ภูมิภาคร้อยละ 26.3 สูงกว่าเฉลี่ยร้อยละ 21.7 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษายังมีการรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางสูงกว่าด้านอื่น ๆ

(2) ความสอดคล้องกับความต้องการของภูมิภาค จากการพิจารณางบประมาณรายได้ต่อหัวในแต่ละภูมิภาค พบว่า ภูมิภาคที่ยากจนที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวต่ำที่สุด ในขณะที่ภูมิภาคที่มีระดับรายได้ต่อหัวสูง โดยเฉพาะภาคกลาง ภาคตะวันตกและภาคตะวันออกกลับได้รับงบประมาณต่อหัวสูงกว่า สะท้อนให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐยังไม่อาจสนับสนุนการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคซึ่งยังคงอยู่ในระดับสูงได้

งบประมาณรวมรายหัวประชากรในปี 2540  
(ปรับราคาตามปีฐาน 2539)

หน่วย : บาท

ภาคกลาง	ภาคตะวันตก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	รวมภูมิภาค	รวมทั้งประเทศ
9,709	7,392	7,362	6,722	6,367	5,216	7,136	18,602

#### 4. ผลการดำเนินงานตามกระบวนการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีมิติใหม่ของการพัฒนาที่สำคัญ 2 เรื่องคือ การใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายของสังคมในกระบวนการพัฒนา รวมทั้งมีระบบบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในปีแรกของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีกระแสการผลักดันและริเริ่มกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

##### 4.1 การพัฒนาประชาธิปไตย มีการพัฒนาในประเด็นสำคัญ คือ

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

(2) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ในส่วนของการให้บริการด้านต่างๆ ทดแทนหรือเสริมภาครัฐ ยังต้องมีการกำหนด และปรับปรุงกฎระเบียบ ตลอดจนการสร้างสิ่งจูงใจให้เพียงพอ เพื่อกระตุ้นความสนใจของภาคเอกชน ในส่วนของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกระบวนการผลิต และการลงทุน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะให้เห็นผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว ตามแผนฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ทำความตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(3) การสร้างกระบวนการเจรจาหรือข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐ และประชาชน ปัจจุบันได้ริเริ่มดำเนินการใน 2 รูปแบบ

(3.1) กระบวนการที่มีองค์กรคนกลางเป็นผู้จัดการเจรจา ตัวอย่างเช่น สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ริเริ่มคลี่คลายข้อขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานวางท่อส่งแก๊สของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จังหวัดกาญจนบุรีกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว

(3.2) กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน อาทิ กรณีการแก้ปัญหาชุมชนสลัมคลองเตย การเจรจาแก้ปัญหาคนจนระหว่างภาครัฐกับสมัชชาคนจน เป็นต้น

(4) การกระจายอำนาจการบริหารและการคลังสู่ท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฉบับ พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2538 เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทในการบริหารทรัพยากร และการพัฒนาภายในท้องถิ่นเองเพิ่มขึ้น ขณะนี้มีการจัดตั้ง อบต. แล้วกว่า 6,000 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 7,000 แห่ง ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการจากส่วนกลางจะต้องมีการปรับเปลี่ยนสู่การอำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำ หรือประสานการดำเนินงานร่วมกับท้องถิ่นแทนการสั่งการและชี้แนะ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และจะต้องเร่งรัดเสริมสร้างศักยภาพบุคลากร และการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้สามารถรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจการบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจ และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยอาศัยหน่วยงานของภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุน ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างเต็มที่

#### 4.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประชาชน

(1) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจและการสร้างเครือข่ายรองรับการแก้ปัญหาสังคมร่วมกัน อาทิ การระดมทรัพยากรภายในชุมชนเองในรูปแบบของการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ชุมชน และอื่นๆ ที่ได้เริ่มแพร่หลายแล้วในหลายพื้นที่ การเสริมสร้างรากฐานความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยการดำเนินธุรกิจชุมชนทั้งโดยความริเริ่มของชุมชนเอง และการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจสมัยใหม่ การสร้างกระบวนการประชาคมจังหวัดเพื่อเสริมสร้างการทำงานในระบบพหุภาคี เริ่มเกิดขึ้น

ในลักษณะการจัดทำโครงการนำร่อง โดยการสนับสนุนขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ การพัฒนาเครือข่ายชุมชนในรูปแบบต่างๆ อาทิ จส.100 เพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ซึ่งกันและกัน เป็นต้น

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิรูประบบการเมืองทั้งในกระบวนการยกร่างและการทำประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

#### 4.3 การบริหารจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลงแปงไปสู่การปฏิบัติ

(1) การพัฒนากรอบดัชนีชี้วัด "ความอยู่ดีมีสุข" เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวัดผลกระทบการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1.1) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางใหม่ของการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์บริหารจัดการในระยะแผนพัฒนาฯ 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

(1.2) การสร้างดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จะเน้นการพัฒนาเครื่องชี้วัดทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่ เพื่อให้เห็นความแตกต่างในระดับและทิศทางการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ "กลุ่มดัชนี" มากกว่าการใช้ดัชนีเพียงตัวเดียว (single index) เพื่อให้สามารถพิจารณามิติต่างๆ ของ "ความอยู่ดีมีสุข" ได้ครบถ้วน ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 7 ด้านของเครื่องชี้วัด "ความอยู่ดีมีสุข" ได้แก่ สุขภาพอนามัยและโภชนาการ การศึกษา ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัว การพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และการพัฒนาประชาธิปไตย องค์ประกอบดังกล่าวนี้มีความหมาย

สอดคล้องกับปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้นให้ "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และครอบคลุมสาระสำคัญตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทั้งหมด

(1.3) การพัฒนาเครื่องชีวิตที่ได้ดำเนินการแล้วในขณะนี้คือองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ ซึ่งช่วยเชื่อมโยงการพัฒนาเครื่องชีวิตด้านเศรษฐกิจให้เป็นเครื่องชีวิตด้านสังคมที่จะช่วยอธิบายว่า "คน" ซึ่งเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้นได้รับประโยชน์อย่างไรจากการพัฒนา นอกจากนี้เครื่องชีวิตที่ได้พัฒนาขึ้นภายใต้องค์ประกอบนี้ ยังสามารถช่วยกำหนดเกณฑ์และแจกแจงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ต้องการความช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากเครื่องชีวิตด้านรายได้ที่ปรับด้วยค่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Regional Inequality Adjusted GDP) ซึ่งจะมีการปรับค่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างภูมิภาคต่างๆ และเครื่องชีวิตเส้นความยากจนเพื่อการกำหนดเกณฑ์และแจกแจงกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสที่พัฒนาขึ้น ให้สามารถระบุระดับความยากจนของแต่ละปัจเจกบุคคลที่มีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มอายุ เพศ และพื้นที่ได้ สามารถใช้เป็นเครื่องมือกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาส และผู้อยู่ในข่ายยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือในบริการด้านต่างๆ จากภาครัฐ อาทิ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และ 5-10 ปี ที่อยู่ในครอบครัวยากจน กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เครื่องชีวิตนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการชี้้นำการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) การแปลงแผนสู่การปฏิบัติอย่างมีบูรณาการ หน่วยงานกลางระดับนโยบายคือ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกันสนับสนุนหน่วยปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พยายามผลักดันการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยปฏิบัติ อาทิ แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นเริ่มต้น

(3) การบริหารจัดการและพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ให้ทันเหตุการณ์ แม่นยำ และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อสร้างสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าต่อระบบเศรษฐกิจ การดำเนินงานในส่วนนี้ยังมีจุดอ่อน จนกระทั่งได้ส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นับเป็นบทเรียนที่จะต้องมุ่งให้ความสำคัญและเร่งพัฒนาโดยเร็ว เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล เพื่อปกป้องระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ได้

\*\*\*\*\*

**บทที่ 3**  
**การปรับโฉมพัฒนาฯ ฉบับที่ 8**

# บทที่ 3

## การปรับเปลี่ยนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

### 1. วิฤตตเศรษฐกิจและผลกระทบต่อดนและสังคมไทย

#### 1.1 ปัจจัยและตัวเร่งของวิฤตตเศรษฐกิจ

วิฤตตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาโครงสร้างที่สะสมมาและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง รวมทั้งปัญหาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ขาดเอกภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีปัจจัยและตัวเร่งที่สำคัญ คือ

(1) ปัญหาเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย

(1.1) การก่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นจำนวนมากและการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าของภาคเอกชน ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างมาก และได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างประเทศ ได้มีการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศในรูปของหนี้ภาคเอกชน และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ อย่างไรก็ตาม เงินทุนเหล่านั้นส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรในตลาดทุน ซึ่งการลงทุนดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาปริมาณอสังหาริมทรัพย์มีมากเกินไปเกินความต้องการ ราคาหุ้นสูงเกินกว่าพื้นฐานที่ควรจะเป็น และการเพิ่มขึ้นของการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยในภาคเอกชน ในที่สุดปัญหาได้ขยายไปสู่ภาคการเงินของประเทศและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและหนี้สูญของสถาบันการเงิน ซึ่งได้เชื่อมโยงไปถึงการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ในต่างประเทศ

(1.2) โครงสร้างการผลิตที่อ่อนแอและพึ่งพิงต่างประเทศเป็นหลัก การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ ทำให้โครงสร้างการลงทุนและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทุนและแรงงานไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนในระยะสั้น ซึ่งเป็นการแข่งขันการใช้

ทรัพยากรกับภาคการผลิต เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันจาก การผลิตสินค้าที่พึ่งแรงงานไร้ฝีมือไปสู่สินค้าคุณภาพและการใช้เทคโนโลยี ประกอบกับใน ระยะที่ผ่านมา การปรับโครงสร้างการผลิตให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นด้วยการนำเอาเทคโนโลยีที่ ทันสมัยมาใช้ยังไม่ก้าวหน้า รวมทั้งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนการผลิตและ การเพิ่มประสิทธิภาพภาคการผลิต ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง เป็นสาเหตุ ส่วนหนึ่งที่ทำให้การส่งออกของประเทศในปี 2539 ลดลงในอัตราร้อยละ 0.2 เมื่อเทียบ กับปี 2538 ส่งผลให้เศรษฐกิจที่กำลังประสบปัญหาเสถียรภาพและความอ่อนแอของ สถาบันการเงินเข้าสู่ภาวะวิกฤต

(1.3) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการเงินโดยขาดการกำกับและตรวจสอบ ที่มีประสิทธิภาพ ภาระหนี้ระยะสั้นของประเทศ และสินเชื่อต่อคุณภาพ ส่งผลต่อการขาด ความเชื่อมั่นในเครดิตของประเทศ และของสถาบันการเงินหลายแห่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่มี ปัญหาหนี้สินต่อคุณภาพ นอกจากนี้การก่อหนี้ของภาคเอกชนจำนวนมาก และการลงทุน ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าข้างต้นได้ผลักดันให้สถาบันการเงินทั้งระบบมีความเสี่ยง สูงไปด้วย องค์กรที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงิน พยายามแก้ไขโดยการเพิ่มสภาพคล่องแทน การเข้าควบคุมกิจการ ซึ่งมีผลดีในระยะสั้น แต่เป็นการสร้างปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจโดย รวม ในขณะเดียวกัน ความเชื่อมั่นที่ลดลง และการส่งออกที่ชะลอลงทำให้ปริมาณเงิน ลงทุนไหลออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้เกิดแรงกดดันให้ค่าเงินบาทลดลง ในช่วงนี้มีการใช้ นโยบายแทรกแซงพยุ้อตราแลกเปลี่ยนด้วยการขายเงินสำรองระหว่างประเทศทั้งในตลาด ชื่อขายปัจจุบัน และตลาดล่วงหน้า ควบคู่ไปกับการใช้นโยบายการเงินตึงตัวเพื่อให้อัตรา ดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง ซึ่งได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาสภาพคล่องทางการเงินยิ่งขึ้น

(2) ระบบเศรษฐกิจและการเมืองในลักษณะรวมศูนย์ ระบบโครงสร้าง เศรษฐกิจและการเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ ซึ่งการบริหารและตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง และ เป็นความรับผิดชอบของภาครัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการวางแผน การจัด สรรงบประมาณ และการตัดสินใจดำเนินงานพัฒนาประเทศขาดการกระจายอำนาจการ บริหารและตัดสินใจไปสู่ระดับชุมชนและท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรส่วนท้องถิ่นมีขีดความ สามารถทางการคลังต่ำ ทำให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาบริการแก่ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนและชุมชนยังไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดชี้แนะทิศทางการพัฒนา ท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้การแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ท้องถิ่น

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

(4) **การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคของคนไทยที่มีค่านิยมทางวัตถุและสิ่งฟุ่มเฟือย** การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้รายได้ของคนไทยส่วนใหญ่ในรูปตัวเงินสูงขึ้น แต่จากการที่พฤติกรรมกรรมการบริโภคได้เปลี่ยนไป โดยมีการใช้จ่ายซื้อสินค้ามากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศประเภทเครื่องสำอาง เหล้า และบุหรี่ย การใช้จ่ายซื้อรถยนต์ การนำเข้าความบันเทิงจากต่างประเทศ รวมทั้งการเดินทางท่องเที่ยวและการศึกษาต่อต่างประเทศ ตลอดจนการกู้ยืมเพื่อบริโภคมากขึ้นตามความก้าวหน้าของพัฒนาการในระบบสินเชื่อและบริการทางการเงิน เช่น บัตรเครดิตในรูปแบบต่างๆ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าการออม เป็นส่วนสำคัญทำให้ช่องว่างการออม-การลงทุนอยู่ในระดับสูงมาอย่างต่อเนื่อง

## 1.2 **wan:รกบววงวิฤตตรษชฎก**

### (1) **ผลกระทบทตอเศรษฐกิจสรนรวม**

(1.1) **การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอลดตัวลง** เศรษฐกิจโดยรวมจะขยายตัวต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยในช่วงต้นหรือระยะ 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะเป็นช่วงที่ต้องเร่งสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจำเป็นต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวด ซึ่งจะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากราคาสินค้านำเข้าและราคาน้ำมัน ภาระหนี้ต่างประเทศโดยเฉพาะของภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้นในรูปของเงินบาท และอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

(1.2) วงเงินลงทุนโดยรวมของประเทศลดลง การที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเดิมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ทำให้รายได้ของภาครัฐลดลง จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายภายในประเทศของภาครัฐให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ทำให้ต้องชะลอการลงทุนในโครงการใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

(1.3) ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐสูงขึ้น แม้ว่าภาระหนี้ต่างประเทศของทั้งภาครัฐและเอกชน จะมีสัดส่วนร้อยละ 73.0 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2540 ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับสูง แต่ภาระหนี้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้ของภาคเอกชน ส่วนที่เหลือเป็นหนี้ของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การระดมเงินสำรองเงินตราต่างประเทศในระยะสั้นเพื่อสร้างความมั่นคง และผลักดันให้มีสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น รวมทั้งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECP) ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น

## (2) ผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม

(2.1) การว่างงานเพิ่มขึ้น จากแนวโน้มเศรษฐกิจที่ชะลอลง คาดว่าในปี 2540 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มเป็นประมาณ 1.15 ล้านคน หรือประมาณเกือบร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงาน ซึ่งมีประมาณ 32.5 ล้านคน โดยยังไม่รวมแรงงานที่รอดูฤดูกาลเกษตรอีกประมาณ 5.8 แสนคน และคาดว่าในปี 2541 จะมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.84 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 5.6 ของกำลังแรงงานซึ่งมีประมาณ 32.7 ล้านคน และยังมีแรงงานรอดูฤดูกาลเกษตรอีก 7.5 แสนคน ในจำนวนผู้ว่างงาน 1.84 ล้านคนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงานที่ค้างจากปี 2540 อีกส่วนหนึ่งคือ แรงงานใหม่ที่จะจบออกมาจากระบบการศึกษาระดับต่าง ๆ สำหรับการว่างงานของแรงงานระดับล่างที่เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีประมาณ 1 ล้านคนอีกด้วย

(2.2) มีผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากที่จะไม่ได้รับบริการพื้นฐานทางสังคม หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสในการศึกษาต่อ และบริการด้านสุขภาพอนามัย ทั้งนี้เกิดจากค่ารักษาพยาบาลที่สูงขึ้น ในขณะที่ภาครัฐเองก็ขาดทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้ไม่สามารถให้บริการผู้ด้อยโอกาสได้เต็มที่

(2.3) ปัญหาการกระจายรายได้และอัตราความยากจนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว คือ กลุ่มคนยากจนและรายได้น้อย ซึ่งอาจจะต้องเผชิญกับภาวะถูกเลิกจ้างงานและภัยแล้ง อันจะมีผลกระทบต่อตนเองหรือต่อครอบครัว ซึ่งต้องรับภาระจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งกลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กที่ถูกเลิกจ้าง ทำให้เด็กเหล่านี้ต้องขาดรายได้ที่จะช่วยตนเองหรือครอบครัวของตนเองได้ ตลอดจนแรงงานที่อพยพกลับสู่ชนบท

(2.4) รายได้ที่ลดลงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสติปัญญา การที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนและของครัวเรือนลดลง จะส่งผลให้อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ ลดต่ำลง โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยากจนหรือด้อยโอกาส จากการประมาณการในปี 2540 จะมีนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 มัธยมศึกษาปีที่ 6 และปวช.ปีที่ 3 ที่ไม่เรียนต่อและต้องออกมาหางานทำมีจำนวนทั้งสิ้น 188,915 คน และแนวโน้มที่ผู้ปกครองจะไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อจะเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ คาดว่าผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญาตรีจะมีปัญหาในการหางานทำไม่ต่ำกว่า 100,000 คนในปี 2540

(2.5) ผลกระทบต่อการบริการสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิต วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้น ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและยารักษาโรค โดยทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเลือกใช้บริการจากโรงพยาบาลของรัฐแทนโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความแออัดของการใช้บริการในสถานบริการภาครัฐและยังกระทบต่อคุณภาพของการให้บริการด้วย นอกจากนี้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตที่ไม่สามารถปรับตัวได้ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาทางธุรกิจ กลุ่มคนว่างงานนานซึ่งถูกยกเลิกสวัสดิการและการคุ้มครองด้านสุขภาพ ตลอดจนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องเผชิญกับปัญหาค่าครองชีพที่แพงขึ้นมีแนวโน้มจะมีปัญหาด้านสุขภาพจิตสูงขึ้น

(2.6) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีปัญหารุนแรงขึ้น ปัญหาอาชญากรรมจะรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งด้านปริมาณของอาชญากรรมและรูปแบบการก่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการว่างงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ทั่วประเทศเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนี้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคดีแพ่งจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดคดีฉ้อโกงและการพิจารณาตัดสินล่าช้า ทวีความซับซ้อน และยุ่งยากมากยิ่งขึ้น

### (3) ผลกระทบต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน

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

(3.2) ปัจจัยพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันมีข้อจำกัดมากขึ้น สืบเนื่องจากการลงทุนของภาครัฐที่มีแนวโน้มลดลง จะส่งผลให้การขยายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นไปได้ช้ากว่าที่คาดไว้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านมาตรฐานและคุณภาพสินค้า และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตให้พร้อมรับกับการแข่งขัน ตลอดจนการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

## 2. การดำเนินงานแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่สำคัญ

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

**2.1 แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ** ซึ่งมุ่งฟื้นฟูการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจครอบคลุมประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย

(1) การกำหนดกรอบเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2540-2541 ในส่วนของอัตราการเจริญเติบโต การดูแลรักษาเงินเฟ้อ การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการรักษาระดับเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับ 27 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2540 และ 23-25 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2541 ส่วนระยะปานกลางให้อยู่ในระดับ 30 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่ามูลค่าการนำเข้าประมาณ 4-5 เดือน

(2) การปรับโครงสร้างภาคการเงิน การสร้างวินัยทางการคลัง และการดำเนินนโยบายทางการเงินเข้มงวด ตลอดจนรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว โดยการแทรกแซงของทางการตามความจำเป็น

(3) การดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจ โดยการรักษาฐานะการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจให้สามารถขาดดุลได้ประมาณร้อยละ 0.5 ของผลผลิตรวม ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(4) การปฏิรูประบบราชการ เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

(5) การดำเนินงานเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ ให้อยู่ในระดับไม่เกินอัตราเงินเพื่อพื้นฐาน และดูแลการปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

(6) การติดตามและเปิดเผยข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศให้โปร่งใส และ  
เอื้ออำนวยต่อการประเมินภาวะเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(7) การดำเนินงานฟื้นฟูเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้รับเงินกู้จำนวน 17,200  
ล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งเป็นเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement จากกองทุนการเงินระหว่าง  
ประเทศ และมิตรประเทศต่างๆ รวมทั้งจากธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยจะ  
เป็นการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อการรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นงวดในกรณีที่ไทยได้  
ดำเนินการตามพันธกรณีในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การพัฒนาตลาดทุน และการ  
พัฒนาด้านสังคม

## 2.2 การดำเนินงานด้านการเงินการคลัง

(1) ด้านการเงิน ให้ความสำคัญกับการรักษาค่าเงินบาท จึงต้องดำเนิน  
นโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้นระหว่าง  
ธนาคารให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพและอัตราแลกเปลี่ยน และการ  
รักษาความเชื่อมั่นที่มีต่อสินทรัพย์ทางการเงินของไทย

(2) ด้านการคลัง ดำเนินการสร้างวินัยทางการคลังโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไข  
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยรักษาการขาดดุลการคลังโดยรวมภาครัฐร้อยละ 1.5  
และร้อยละ 2.0 ของผลผลิตรวมในปี 2540 และปี 2541 ทำให้รัฐบาลได้ปรับลด  
งบประมาณในทั้งสองปีดังกล่าวให้สอดคล้องกับการคาดการณ์ด้านรายได้ รวมทั้งการเสริม  
มาตรการด้านภาษีเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เมื่อ 4 พฤศจิกายน  
2540 และเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2541 ซึ่งรวมถึงภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์และภาษีธุรกิจ  
เฉพาะจากขายอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี  
สรรพากร

(3) ด้านรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกองทุนการเงิน  
ระหว่างประเทศ รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ  
การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

## 2.3 มาตรการฟื้นฟูภาคการเงิน

รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นในภาคการเงินของ  
ประเทศให้กลับคืนมา 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 รวมทั้งรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน และแก้ไขสถาบันการเงินที่ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) การจัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ 56 แห่ง ได้แก่ องค์กรเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดูแลบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับกิจการ ซึ่งได้กำหนดให้มีการประมวลขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในปี 2541 และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดราคาสินทรัพย์ดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐขึ้น 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารรัตนสินเพื่อเข้าทำการประมวลซื้อสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดี และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่เข้าประมวลซื้อสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ไม่สามารถฟื้นฟูฐานะได้ เพื่อนำมาบริหารและขายต่อ

(3) การออกพระราชกำหนด 5 ฉบับ ให้สอดคล้องกับแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวคือ พระราชกำหนดองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) พระราชกำหนดค้ำประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเออร์

## 3. ผลักการและทิศทางารปรับเัพนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

### 3.1 ผลักการ

โดยที่วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยรุนแรงกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ค่อนข้างมาก จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขใหม่ๆ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

รวมถึงโอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาประเทศ ในช่วง 4 ปีที่เหลือของแผนส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย และเสถียรภาพของประเทศโดยรวม โดยวางหลักการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไว้ดังนี้

**(1) ยังคงยึดแนวคิด วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบหลักในการดำเนินงานพัฒนาประเทศต่อไป**

(1.1) ยังคงมุ่งวัตถุประสงค์ที่จะให้คนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา เน้นการพัฒนาคนให้เต็มศักยภาพทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา ควบคู่กับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการให้สนับสนุนการพัฒนาคน พร้อมทั้งเปลี่ยนวิธีคิดและค่านิยมหลักที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการร่วมมือของภาคีการพัฒนาทุกฝ่าย

(1.2) ยังจำเป็นต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักทั้ง 7 ประการอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับแผนนี้จะเป็นเพียงการเร่งรัดการดำเนินงานที่มีลำดับความสำคัญสูง หรือเพิ่มเติมเรื่องใหม่ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์และเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นการจัดกลไกการดำเนินงานให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

**(2) คำเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่สำคัญ กล่าวคือ**

(2.1) พันธกรณีตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะต้องปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้ตกลงร่วมกัน ทั้งในด้านการฟื้นฟูภาคการเงินและการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด และการป้องกันและบรรเทาผลกระทบทางสังคมในระยะเร่งด่วน รวมทั้งเป้าหมายระยะกลางในการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลงทุนแทนภาครัฐ เพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการปรับปรุงเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดความโปร่งใสและเอื้อต่อการประเมินภาวะเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(2.2) กระบวนการปฏิรูปการเมืองที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารจัดการของประเทศที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ มีการปกครองที่ดี และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากยิ่งขึ้น

(2.3) พันธกรณีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และการเมืองการค้าโลก (WTO) ตลอดจนข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับต่างๆ ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อลดการคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าในประเทศ และเปิดเสรีตลาดการค้า การบริการ และการลงทุนให้มากขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นต้องเร่งรัดการเสริมสร้างรากฐานการผลิตให้แข็งแกร่ง สามารถแข่งขันได้ และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกได้ต่อไป

(3) คำเนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศในความหมายกว้าง โดยระดมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน กล่าวคือ นอกจากการใช้ทรัพยากรด้านเงินทุนให้คุ้มค่า ประหยัด และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว ยังควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของทรัพยากรคนและองค์กรต่างๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในระยะยาว

### 3.2 กิตติภาพการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

จากปัจจัยและผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคมไทย รวมทั้งหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดทิศทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในระยะ 4 ปีที่เหลือ (2541-2544) ไว้ดังนี้

(1) ปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคและให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด

(1.1) จำเป็นต้องมีการปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้นำไปสู่ภาวะถดถอยของระบบเศรษฐกิจ และบั่นทอน



## **บทที่ 4**

### **การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ**

## บทที่ 4

# การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ

### 1. กรอบการปรับแผนพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ

1.1 ยังคงยึดวัตถุประสงค์หลักที่ใช้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนโดยให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคงและสมดุล และยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบการดำเนินการต่อไป

#### 1.2 ทิศทางการปรับแผนพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

(1) ปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคและกรอบการลงทุนของประเทศให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในระยะเร่งด่วน (ปี 2540-2541) และให้สอดคล้องกับแนวทางการปรับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 3 ปีหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(2) ให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยดำเนินนโยบายและมาตรการฟื้นฟูภาคการเงินและสร้างวินัยทางการเงินการคลัง ทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลางให้เหมาะสม

(3) เร่งรัดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากการผลิตที่ใช้แรงงานมากมีมูลค่าเพิ่มน้อยไปสู่การผลิตที่ใช้ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูง เพื่อสร้างฐานการผลิตให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก ดังนี้

(3.1) สร้างกระบวนการในการปรับโครงสร้างการผลิตในสาขาต่างๆ เข้าสู่ระบบการผลิตที่พึ่งพาตนเอง เพิ่มผลผลิตการผลิต มีการใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยให้ภาคเกษตรและบริการมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(3.2) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ เพื่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น และการสร้างมูลค่าเพิ่มของการผลิตที่สูงขึ้น

(3.3) เร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการระบบการผลิต โดยสามารถระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม

(3.4) ให้ความสำคัญกับการจัดลำดับความจำเป็นของแผนงานโครงการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับข้อจำกัดในการลงทุนของภาครัฐและการเพิ่มผลิตภาพของภาคการผลิตที่สำคัญ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการและคุณภาพบริการ โดยเน้นการใช้นโยบายราคาที่เหมาะสมต้นทุนที่แท้จริงและลดต้นทุนการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและการประหยัดเพื่อลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

(3.5) เพิ่มบทบาทการลงทุนของภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการลดการผูกขาด สร้างรายได้และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อันเป็นมาตรการสำคัญในการ เสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง

## 2. กรอบเศรษฐกิจมหภาค พ.ศ. 2542-2544

### 2.1 แนวโน้มเศรษฐกิจส่วนรวมในปี 2540-2541

(1) ในการประเมินภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศในปี 2540 และ แนวโน้มปี 2541 สรุปได้ดังนี้

(1.1) ในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะซบเซาเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี และในช่วงครึ่งปีหลัง ค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลง อัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น การขาดสภาพคล่องของระบบการเงิน และการเลิกจ้างงาน ส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงมาก อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเฟ้อยังอยู่ในระดับไม่สูงเกินไป และการส่งออกเริ่มฟื้นตัวขึ้นหลังจากการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยน ขณะที่การนำเข้าอ่อนตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงมาก

(1.2) สำหรับแนวโน้มปี 2541 คาดว่าเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศจะยังคงหดตัวลง เนื่องจากความไม่แน่นอนของค่าเงินบาท และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียทำให้เศรษฐกิจของภูมิภาคชะลอตัวลงอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกโดยรวมให้ชะลอตัวลงด้วย อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศแผนฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบการเงินและมาตรการการคลังและภาษี เพื่อป้องกันไม่ให้

ความตกต่ำของเศรษฐกิจญี่ปุ่นส่งผลถึงปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก คาดว่ามาตรการเหล่านี้จะมีผลในการช่วยเพิ่มการส่งออกของไทย และภูมิภาคอาเซียน

(2) ในด้านประมาณการเศรษฐกิจส่วนรวมในช่วงปี 2540-2541 ภายใต้การดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ คาดว่าจะเป็นไปตามที่รัฐบาลได้กำหนดร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 3 คือ มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ -0.4 ในปี 2540 และร้อยละ -3.0 ถึง -3.5 ในปี 2541 โดยอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 5.6 ในปี 2540 และร้อยละ 11.6 ในปี 2541 ขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลร้อยละ 3.3 ของผลผลิตรวมในปี 2540 และเกินดุลร้อยละ 4.4 ของผลผลิตรวมในปี 2541

## 2.2 เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมที่สำคัญในปี 2542-2544

ในช่วง 3 ปีหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะได้มีการกำหนดเป้าหมายให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและขยายตัวในระดับปานกลาง โดยเน้นเสถียรภาพด้านระดับราคา ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินเป็นหลัก เมื่อความผันผวนของเศรษฐกิจในภาวะวิกฤตลดลงและทิศทางเศรษฐกิจชัดเจนขึ้นจะได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวที่เหมาะสมต่อไป

## 2.3 การเสริมสร้างความมั่นคงของฐานะการคลังภาครัฐ

เป้าหมายด้านการคลังในช่วงปี 2541 จะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศคือ ให้มีฐานะดุลการคลังโดยรวมขาดดุลได้ร้อยละ 2.0 ของผลผลิตรวม โดยเป็นการขาดดุลของรัฐบาลกลางร้อยละ 1.5 และการขาดดุลของรัฐวิสาหกิจร้อยละ 0.5 ของผลผลิตรวม และในช่วงที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2542-2544) ภาครัฐยังคงต้องรักษาเสถียรภาพการคลัง โดยดำเนินการ 2 ด้าน คือ

(1) ปรับลดงบประมาณการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการของกระทรวงและกรอบการลงทุนของภาครัฐทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนของโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(2) ปรับปรุงโครงสร้างและประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เพื่อหารายได้ให้กับภาครัฐเพิ่มขึ้น และจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีมรดก เป็นต้น

## 2.4 กรอบการลงทุนของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1) จากเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมดังกล่าว คาดว่ากรอบการลงทุนของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะมีสัดส่วนต่อผลผลิตรวมลดลงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งกรอบลงทุนใหม่ที่ลดลงนี้จะเป็นเงื่อนไขในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการในแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการกำกับดูแลการลงทุนของภาคเอกชน และการกีดกันต่างประเทศของภาคเอกชนให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เพื่อมิให้กระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่นในปัจจุบัน

(2) การจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนของแผนงานและโครงการภาครัฐ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำคัญคือ เป็นโครงการที่ไม่มีสัดส่วนการนำเข้าจากต่างประเทศ และให้ความสำคัญกับโครงการที่ใช้ส่วนประกอบภายในประเทศ และก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศ หากเป็นโครงการที่ใช้ส่วนประกอบนำเข้าจากต่างประเทศ จะต้องมีความสามารถในการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศอย่างน้อยในสัดส่วนที่ต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไป ส่วนโครงการที่ให้เอกชนดำเนินการจะต้องเป็นการดึงดูดการลงทุนต่างชาติที่นำเงินเข้ามาลงทุน มิใช่เป็นการกู้เงินมาลงทุน

## 3. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในการปรับแผนพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ได้ให้ความสำคัญลำดับสูงสุดต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ ซึ่งนอกจากมาตรการเพื่อฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นในภาคการเงิน และมาตรการรักษาวินัยทางการคลังที่รัฐได้ดำเนินการแล้ว ควรเร่งดำเนินการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

### 3.1 รักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

(1) ลดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะภาระต้นทุนที่เกิดจากภาครัฐ เช่น การปรับโครงสร้างภาษีสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ การส่งเสริมให้มีการแข่งขันและการผูกขาดในตลาดสินค้าและบริการ

(2) ใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังเพื่อจำกัดการปล่อยสินเชื่อไปสู่ภาคการบริโภคที่ไม่จำเป็นและฟุ่มเฟือย รวมทั้งการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต

### 3.2 รัทษานโยบายการคลังอย่างเข้มงวด

(1) ปรับลดงบประมาณให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสอดคล้องกับกรอบการลงทุนของภาครัฐ โดย

(1.1) ทบทวนแผนการลงทุนภาครัฐ โดยการปรับลดการลงทุนเป็นรายโครงการหรือแผนงาน เลือกปรับลดโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อบทบาทของภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการให้บริการทางสังคม

(1.2) จำกัดการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ โดยปรับโครงสร้างองค์กรให้เล็กและมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงการทำงานของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(2) ประหยัดรายจ่ายภาครัฐ โดยให้มีมาตรการประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารการดำเนินงานทั้งภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอย่างเคร่งครัด

### 3.3 ส่งเสริมการรวมเงินในประทศอย่างจริงจัง

(1) เร่งพัฒนาตลาดตราสารหนี้ระยะยาวให้เป็นแหล่งระดมเงินออมภายในประเทศ

(2) เร่งรัดการขยายการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งจัดระบบการบริหารเงินกองทุนดังกล่าว และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้เป็นแหล่งเงินออมในระยะยาว

(3) ส่งเสริมการประหยัดรายจ่ายภาคประชาชน โดยสร้างค่านิยมในการประหยัดและลดค่าใช้จ่ายการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและเกินความจำเป็น เช่น เครื่องสำอาง เหล้า บุหรี่ และยารักษาโรคที่แพงเกินเหตุซึ่งจำเป็นต้องรณรงค์ให้ประชาชนดูแลสุขภาพเพื่อลดค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ เป็นต้น

### 3.4 ลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(1) เร่งรัดหารายได้เงินตราต่างประเทศจากภาคบริการ โดยใช้บริการด้านการท่องเที่ยวเป็นตัวนำและสร้างความต้องการต่อเนื่องถึงสินค้าและบริการอื่นๆ

(1.1) รณรงค์เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวต่างชาติและสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวไทยนิยมท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น

(1.2) ส่งเสริมบริการทางการแพทย์และศูนย์สุขภาพอย่างจริงจัง เพื่อใช้จุดเด่นของความเชี่ยวชาญของแพทย์ไทยและการฟื้นฟูสุขภาพเพื่อหารายได้เงินตราต่างประเทศ

(1.3) ส่งเสริมการศึกษาระดับสูงให้ได้ระดับมาตรฐานสากล เพื่อดึงดูดให้คนต่างชาติและคนไทยนิยมเรียนในเมืองไทยมากขึ้น

(1.4) ส่งเสริมการส่งออกบริการรูปแบบใหม่ๆ เช่น บริการที่ปรึกษา (consultant) วิศวกร และวิชาเฉพาะอื่นๆ

(2) เร่งรัดแก้ไขปัญหาการส่งออก เพื่อใช้ประโยชน์จากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลง โดยใช้สินเชื่อเพื่อการส่งออก (Packing Credit) ให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสภาพคล่องทั้งผู้ส่งออกและผู้ผลิต รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายได้ไ้โต๊ะ เพื่อช่วยลดต้นทุนของผู้ผลิตเพื่อส่งออกอีกทางหนึ่ง

(3) เร่งรัดการพัฒนากิจการขนส่งระหว่างประเทศโดยเฉพาะกิจการพาณิชย์นาวี เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบริการขนส่งที่ต้องจ่ายให้กับต่างประเทศ และส่งเสริมการหารายได้จากกิจการขนส่งระหว่างประเทศอีกทางหนึ่ง

### 3.5 สร้างความเข้มแข็งของระบบการเงิน

(1) แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกระงับกิจการเป็นการถาวรให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยแก้ไขปัญหาระบบการบริหารจัดการของสถาบันการเงินเหล่านี้ การช่วยเหลือลูกหนี้คุณภาพดี และการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ โดยดำเนินการผ่านองค์กรที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ได้แก่ องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.)

(2) สร้างระบบการกำกับ ตรวจสอบ และดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้านการเงินของสถาบันการเงินและบริการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ ตลอดจน

จัดตั้งระบบประกันเงินฝาก เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยในสถาบันการเงิน และกำหนดมาตรฐานการจัดชั้นหนี้และการสำรองหนี้สูญอย่างเข้มงวดตามระบบสากล

(3) พัฒนาตลาดเงินตามวัตถุประสงค์ของหนังสือแสดงเจตจำนงนโยบาย เพื่อการพัฒนาที่จะขอกู้เงินจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ได้แก่ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกฎระเบียบและกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์ฯ การปรับปรุงกฎหมายและกรอบการกำกับการบริหารความเสี่ยง และให้มีเครื่องมือลดความเสี่ยงด้านการเงินและผู้ออกตราสาร และการพัฒนาแหล่งเงินทุนระยะยาวจากสถาบันต่างๆ โดยการส่งเสริมและขยายการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(4) เสริมสร้างสภาพคล่องของระบบการเงินและบริหารทุนสำรองเงินตรา ระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดเสถียรภาพของค่าเงินบาทโดยเร็ว และดำเนินมาตรการกำกับดูแลการก่อหนี้ต่างประเทศของไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจไทย

#### 4. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างรากฐานการผลิตให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อฟื้นฟูฐานเศรษฐกิจใหม่ให้สามารถแข่งขันได้ในระยะปานกลาง โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

##### 4.1 การสร้างรากฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง

###### (1) การปรับโครงสร้างการเกษตร

(1.1) เร่งรัดกระบวนการที่จะทำให้การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรจากสินค้าดั้งเดิมที่มีปัญหาไปสู่สินค้าใหม่ๆ ที่มีศักยภาพสูง ให้เกิดผลเร็วขึ้น โดยเน้นการคัดเลือกประเภทและพันธุ์ตามความต้องการของตลาด การเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ การใช้เทคโนโลยีจัดการเกษตรสมัยใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และเกษตรกร

(1.2) เร่งรัดขยายฐานการพัฒนาเกษตรยั่งยืน ทั้งเพื่อตลาดภายในและการส่งออก โดยใช้ระบบภาคีการพัฒนาเป็นแกนนำ เพื่อการมีงานทำและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกรโดยการสนับสนุนสินเชื่อ การถ่ายทอดวิทยาการแบบสหวิทยาสู่เกษตรกร

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการนำสินค้าออกสู่ตลาด และสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์ของเกษตรกรด้วยตนเอง ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนที่ดินให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน และรองรับแรงงานที่อพยพกลับสู่ภาคการเกษตรให้มีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพการเกษตร

(1.3) เร่งรัดจัดทำแผนลดการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมีปราบศัตรูพืชซึ่งประกอบด้วยแนวทางการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมีในการปราบศัตรูพืชด้วยวิธีผสมผสาน การผลิตพืชผักผลไม้ปลอดสารพิษ และการใช้สารชีวภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างคุ้มค่า และสามารถทดแทนหรือลดการใช้สารเคมีได้อย่างมีประสิทธิภาพให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในอนาคตโดยเร่งด่วน

(1.4) เร่งรัดการขยายผลเทคโนโลยีการเกษตรของทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินและแรงงานในครัวเรือนน้อย โดยกำหนดให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วนคือ พื้นที่นา แหล่งน้ำ พื้นที่ปลูกพืชผักผลไม้และไม้ยืนต้น และที่อยู่อาศัยซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรสามารถมีผลผลิตสำหรับการบริโภคในครัวเรือนอย่างเพียงพอในระยะเริ่มแรก และสามารถมีผลผลิตเหลือออกจำหน่ายในตลาดท้องถิ่นในระยะต่อมา ซึ่งเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน และถาวรในระยะยาว

## (2) การพัฒนาเกษตรแปรรูป

(2.1) เร่งรัดการจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนการผลิต การลดความเสี่ยง และความผันผวนด้านราคารวมทั้งจะนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานคุณภาพและปริมาณวัตถุดิบที่จะทำการผลิตสำหรับป้อนโรงงานได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจต่ออุตสาหกรรมเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.2) เร่งรัดจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อพัฒนาระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้สามารถร่วมกันพัฒนาระบบความร่วมมือในการสนับสนุนภาคเอกชนไทยให้สามารถร่วมลงทุนกับต่างประเทศที่มีแหล่งวัตถุดิบการเกษตร ที่สามารถป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรในประเทศไทย หรือประเทศที่เป็นแหล่งถ่ายทอดวิทยาการการแปรรูปผลผลิตการเกษตร และเป็นแหล่งตลาดต่างประเทศที่สามารถรองรับผลผลิตและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตรของไทยได้อย่างกว้างขวางขึ้น

(2.3) พิจารณาจัดตั้งสถาบันเฉพาะอุตสาหกรรมสำหรับสินค้าที่มีศักยภาพ เช่น ยางและผลิตภัณฑ์ยาง เพื่อประสานและดำเนินการพัฒนาอย่างครบวงจร ทั้งด้านการผลิต การวิจัย และการพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งการออกแบบและบรรจุผลิตภัณฑ์ โดยให้สถาบันมีฐานะเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับสถาบันอาหารและสถาบันสิ่งทอ

(2.4) พิจารณาทบทวนปรับโครงสร้างภาษีให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร และให้สิ่งจูงใจด้านการเงินด้วย

(3) การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการแปรรูปการเกษตรเพื่อสนับสนุนการส่งออกที่เป็นระบบ

(3.1) วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการเกษตรประเภทใหม่ๆ เพื่อเพิ่มความหลากหลายของสินค้า โดยเฉพาะผลิตผลจากวัตถุดิบที่ประเทศไทยมีอยู่มาก เช่น ข้าว ยางพารา และมันสำปะหลัง นอกจากนี้ยังควรเร่งรัดการวิจัยและพัฒนาวัตถุดิบการเกษตรอื่นๆ ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับการแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อการส่งออก

(3.2) เร่งรัดการแปรรูปผลิตภัณฑ์พืชสมุนไพรทั้งที่ใช้เป็นยาป้องกันรักษาโรคและอาหารเสริมสุขภาพให้สามารถขยายเป็นระดับอุตสาหกรรมสนองความต้องการทั้งตลาดภายในประเทศและส่งออก โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ การรณรงค์ทางการตลาดให้ผู้บริโภคนิยมใช้อย่างแพร่หลาย และจัดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างเกษตรกรกับโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อให้ผลผลิตพืชสมุนไพรมีคุณภาพและปริมาณตรงตามความต้องการของโรงงาน

(3.3) เร่งรัดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่มีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ให้มีผลผลิตและต้านทานโรคสูง รวมทั้งพัฒนาสารชีวภาพการเกษตรเพื่อลดปัญหาสารพิษตกค้างตามมาตรฐานสากล และตามเงื่อนไขข้อตกลงขององค์การค้าโลก

(4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4.1) เร่งการจัดทำแนวเขตพื้นที่ที่ภาครัฐมีนโยบายกำหนดไว้สำหรับการรักษาภาวะสมดุลสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกอันอาจเกิดจากความต้องการ

ที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นผลกระทบจากภาวะแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง และกลับสู่ชนบทให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(4.2) เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทะเลไทย ทั้งการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนอุตสาหกรรมประมงของประเทศให้มั่นคงยิ่งขึ้น

(4.3) เร่งรัดการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้านความต้องการใช้น้ำ โดยมุ่งการประหยัด การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ และเร่งปรับโครงสร้างราคาค่าน้ำให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากการเก็บค่าน้ำให้ครอบคลุมต้นทุน การปฏิบัติการและบำรุงรักษา โครงข่ายระบบแหล่งน้ำและระบบจัดสรรน้ำเป็นลำดับแรกก่อน

## 4.2 การสร้างฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมให้เข้มแข็ง

(1) ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจและกรอบการลงทุนที่จำกัดจึงจำเป็นต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ชัดเจน โดยกำหนดอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันและจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เขตอุตสาหกรรม กล่าวคือ

(1.1) กำหนดอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและสมควรได้รับการสนับสนุน

1) กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลก และสามารถยกระดับเทคโนโลยี เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอระดับล่างและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อัญมณีและเครื่องประดับ

2) กลุ่มอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการจ้างงาน และสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและชนบท เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิตจากอุตสาหกรรมระดับสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอประเภทด้ายย้อม การเจียรระไนพลอย การแปรรูปและถนอมอาหาร

3) กลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นความหวังในอนาคต เป็นอุตสาหกรรมที่เริ่มพัฒนาและมีศักยภาพในการขยายตัวได้อีกมาก เช่น สิ่งทอระดับสูง สี เวชภัณฑ์ และสิ่งพิมพ์

(1.2) จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เขตอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดทิศทางการลงทุนให้อุตสาหกรรมสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและเป็นฐานอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

(2) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อสร้างเงินตราต่างประเทศ โดยเร่งรัดการเพิ่มผลิตภาพของปัจจัยการผลิตด้านแรงงานและทุน การปรับเปลี่ยนเครื่องจักรและการใช้ระดับเทคโนโลยีที่เหมาะสม การพัฒนาทักษะเทคโนโลยีให้แก่บุคลากรและลดขั้นตอนการส่งออก

(3) เร่งรัดปรับโครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งสนับสนุนให้อุตสาหกรรมมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งตนเองในระยะยาว โดย

(3.1) เร่งปรับปรุงและใช้เทคโนโลยีในระดับโรงงาน โดยขยายบริการให้คำปรึกษาอุตสาหกรรมของภาครัฐ และใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อสร้างแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมหันมาใช้และยกระดับเทคโนโลยี โดยเฉพาะสาขาการผลิตเพื่อการส่งออก

(3.2) เร่งสร้างพันธมิตรทางเทคโนโลยีระหว่างอุตสาหกรรมไทยกับบริษัทข้ามชาติ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาทางเทคโนโลยี

(3.3) เร่งขยายบทบาทการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชน เพื่อนวัตกรรมทางเทคโนโลยี

1) เร่งทบทวนมาตรการจูงใจที่มีอยู่แล้ว และเสนอแนะมาตรการจูงใจใหม่ๆ ที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน การคลัง กฎ ระเบียบต่างๆ เช่น ให้เอกชนใช้รายได้จัดตั้งทุนพัฒนาเทคโนโลยีในธุรกิจของตน และรวมกลุ่มวิจัยและพัฒนา

2) ปรับปรุงงานวิจัยของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการในการใช้ และให้มีการประยุกต์ใช้ได้จริงในเชิงพาณิชย์ โดยร่วมมือกับภาคเอกชนพัฒนาผลงานวิจัยที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีการผลิตทางการเกษตร การแปรรูป การถนอมรักษา และการบรรจุหีบห่อ เป็นผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการผลิตต้นแบบ รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ทางการตลาดด้วย

3) พิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อรัฐสามารถให้การสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาเชิงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของหน่วยงานเอกชนได้ โดยให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย มีบทบาทส่งเสริม และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชน

#### (3.4) เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

1) เพิ่มขีดความสามารถองค์กรของภาครัฐที่มีอยู่ด้านการวิเคราะห์ทดสอบและสอบเทียบเครื่องมือวัดให้เป็นที่ยอมรับของสากล โดยการฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้แก่อุตสาหกรรมเกี่ยวกับระบบการรับรองคุณภาพ (ไอ เอส โอ 9000) รวมทั้งการร่วมทุนหรือส่งเสริมภาคเอกชนลงทุนให้เกิดประสิทธิภาพด้านการแข่งขัน

2) ฝึกอบรมทักษะใหม่ของแรงงานให้สอดคล้องกับศักยภาพการจ้างงาน เพื่อยกระดับฝีมือให้ทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ควบคู่กับการจัดหาคนใหม่ให้แรงงานฝีมือ โดยใช้เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อจัดทำหลักสูตรและประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเพิ่มมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนจัดฝึกอบรม เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50 ของรายได้ที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

(4) กระตุ้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานแบบครบวงจรเพื่อเชื่อมโยงระบบการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ ให้อุตสาหกรรมไทยสามารถพึ่งพาตนเองได้และลดการนำเข้าสินค้าชิ้นกลางและเทคโนโลยีแบบเบ็ดเสร็จจากต่างประเทศ โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมชิ้นกลาง เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ เครื่องจักรกล ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเส้นใยสังเคราะห์ โดยเร่งกำหนดมาตรการจูงใจในด้านการเงิน โดยเฉพาะการปรับลดภาษีการนำเข้าวัตถุดิบ รวมทั้งพัฒนากลไกเชื่อมโยง การรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมต่าง ๆ

(5) สร้างความสมดุลของการผลิตกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคของการส่งออก โดย

(5.1) ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ไอ เอส โอ 14000) เพื่อให้มีการผลิตและการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล โดยให้คำแนะนำปรึกษา รวมทั้งฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้แก่อุตสาหกรรม

(5.2) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในระดับต่ำ โดยให้การสนับสนุนเป็นพิเศษสำหรับอุตสาหกรรมที่นำเทคโนโลยีการลด-การใช้ใหม่-การแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ (reduce-reuse-recycle) มาใช้ รวมถึงส่งเสริมให้มีการใช้ระบบตรวจสอบและบันทึกผลเพื่อให้สามารถควบคุมและป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนผลิตผลได้ด้วย

### 4.3 การพัฒนาฐานบริการเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มการจ้างงาน

(1) ปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพบริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศและส่งเสริมไทยเที่ยวไทย โดยเน้นการบริหารจัดการระดับพื้นที่

(1.1) เร่งรัดกระบวนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและงบประมาณไปสู่หน่วยงานปฏิบัติระดับท้องถิ่นให้เป็นกลไกประสานงานจัดการพื้นที่ (Area-based Allocation) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

(1.2) ส่งเสริมบทบาทขององค์กรในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมบริการด้านท่องเที่ยวอย่างครบวงจร ทั้งด้านการบำรุงรักษา การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและริเริ่มผลิตสินค้าที่ระลึก รวมทั้งการฝึกอบรมและกวดขันมัคคุเทศก์ให้มีความรู้อย่างแท้จริง และริเริ่มผลิตสินค้าหัตถกรรมท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวที่ประยุกต์ศิลปะ เอกลักษณ์ไทย ร่วมกับการใช้วิทยาการสมัยใหม่ในการเพิ่มมูลค่าสินค้า ฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่น โดยการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด

(1.3) รณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างค่านิยมการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยปรับปรุงข้อมูล/บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับระบบบริการข้อมูลที่ทันสมัย เช่น เครือข่ายคอมพิวเตอร์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(1.4) เพิ่มและกวดขันมาตรฐานด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ทั้งด้านอาชญากรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ

(1.5) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (ecosystem) ควบคู่กับการจัดทำแผนจัดการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณค่าทั้งทางธรรมชาติ ศิลปกรรมและวัฒนธรรม เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจตลอดไป

(2) ริเริ่มพัฒนาธุรกิจบริการประเภทใหม่ ๆ ให้เป็นธุรกิจบริการระดับนานาชาติ

(2.1) สนับสนุนธุรกิจบริการใหม่ด้านการศึกษา/การฝึกอบรมแรงงาน และฝึกอบรมเทคนิคเฉพาะทางสำหรับชาวต่างประเทศ

1) เร่งรัดการศึกษาผลกระทบทางสังคมจากการเปิดเสรีทางการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบการศึกษาไทย

2) เร่งรัดการจัดระบบการศึกษาและฝึกอบรมให้เป็นมาตรฐานสากลที่สามารถเชื่อมโยงและประสานกับสถาบันระหว่างประเทศได้มากขึ้น

3) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาเอกชนให้เปิดบริการในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยภาครัฐมีมาตรการสนับสนุนด้านต้นทุนการศึกษา พร้อมทั้งปรับปรุงระเบียบและกระบวนการที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาศึกษาและทำงานในเมืองไทย

(2.2) พัฒนาบริการด้านการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพสำหรับชาวต่างประเทศ

1) ส่งเสริมให้มีธุรกิจประกันสุขภาพควบคู่กับการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น โดยจัดรูปแบบบริการให้มีทางเลือกหลายทาง เช่น การประกันอุบัติเหตุ การรักษาพยาบาล และกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ

2) จัดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำหนดมาตรฐานรับรองคุณภาพบริการของโรงพยาบาลและสถานพยาบาล

3) ยกกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ของไทยในเชิงพาณิชย์ เช่น การให้บริการแพทย์แผนไทย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายรับรองมาตรฐาน การขึ้นทะเบียนยา โดยการส่งเสริมการศึกษา วิจัย และพัฒนา

(2.3) สนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านภัตตาคารและอาหารในภูมิภาคโดยเฉพาะอาหารไทยและอาหารจีนควบคู่กับการท่องเที่ยว โดยกระตุ้นให้ผู้ประกอบการควบคุมดูแลมาตรฐานและสุขอนามัยมากขึ้น และส่งเสริมประชาสัมพันธ์การจัดงานเทศกาลอาหารอย่างเป็นระบบ รวมทั้งรณรงค์ให้ร้านอาหารไทยในต่างประเทศรักษาระดับมาตรฐานและคุณภาพอย่างสม่ำเสมอ

#### 4.4 เร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อผลักดันให้มีการดำเนินงานตามแนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

(1) สนับสนุนการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับตัวให้พร้อมรับการแข่งขัน และการฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกลุ่มอุตสาหกรรม และพื้นที่ดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งให้มีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(2) ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการเร่งระดมทรัพยากรจากแหล่งในประเทศและแหล่งต่างประเทศ เพื่อการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งจะใช้ในการลงทุนร่วมกับภาคเอกชนที่ต้องการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตในสาขาที่ตรงกับแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนให้มีการร่วมทุนระหว่างเอกชนไทยและเอกชนต่างชาติในการพัฒนาเทคโนโลยีร่วมกันเพื่อบุกเบิกกิจกรรมเหล่านั้นให้เป็นรากฐานในการพัฒนาระบบการผลิต การจัดการ และการตลาด โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการสนับสนุนที่ชัดเจน

(3) ปรับปรุงการบริหารกองทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพของประเทศ จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำร้อง และจัดฝึกอบรมในด้านการบริหารงานวิจัยและพัฒนา

#### 4.5 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(1) การจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยจัดทำเป็นแผนรายสาขาให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับองค์การกำกับรายสาขารูปแบบ/แนวทางการแปรรูป ระยะเวลาดำเนินการและมาตรการสนับสนุน

##### (2) มาตรการเร่งรัดด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการแปรรูป

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

(2.2) จัดตั้งกองทุนชดเชยและพัฒนาทักษะแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### (3) มาตรการจัดตั้งองค์กรและการบริหารเพื่อการแปรรูป

(3.1) จัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบในการบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

(3.2) จัดตั้งองค์กรกำกับรายสาขา เพื่อกำกับดูแลนโยบายการพัฒนารายสาขา การกำหนดนโยบายราคา และควบคุมคุณภาพการให้บริการและการแข่งขัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งแก่ภาครัฐ เอกชนผู้ลงทุน และผู้บริโภค

(3.3) ปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นหน่วยธุรกิจ (จัดตั้งบริษัทลูก) เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัด รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้เรียนรู้วัฒนธรรมทางธุรกิจ

(3.4) ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบัญชีต้นทุนและงบการเงินที่แสดงต้นทุนที่แท้จริง เพื่อเป็นฐานในการคิดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม

(3.5) นำระบบการอุดหนุนบริการเชิงสังคมมาใช้ เพื่อแยกกิจกรรมเชิงสังคมที่รัฐต้องให้การอุดหนุนออกจากกิจกรรมเชิงธุรกิจ

(3.6) ให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระบบการเทียบผลงานกับสากลและให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว

\*\*\*\*\*

**บทที่ 5**  
**การพัฒนาศูนย์และสังคม**

# บทที่ 5

## การพัฒนาคนและสังคม

### 1. กรอบการปรับแผนพัฒนาคนและสังคม

1.1 ยึดแนวคิด วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคนและยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบการดำเนินงานต่อไป คือ การมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาคนให้เต็มศักยภาพทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ควบคู่กับการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม และเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นชนบท เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะพึ่งตนเอง และทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

1.2 จำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาและช่วยเหลือประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นการด่วน รวมทั้งการแก้ปัญหาผลกระทบสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นต่อคนและสังคมดังกล่าว เพราะหากไม่ได้รับการเร่งป้องกันและแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันการณ์แล้ว ปัญหาจะยิ่งขยายตัว และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะนำกลับไปสู่สภาพที่ไม่พึงปรารถนาคือ “เศรษฐกิจไม่ดี สังคมมีปัญหา และการพัฒนาไม่ยั่งยืน”

1.3 ทิศทางหลักในการลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคม ในระยะที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีดังนี้

(1) จำเป็นต้องดูแลการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดินมิให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(2) พัฒนากลไกการบริหารจัดการพัฒนาคนและสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา และเสริมสร้างสภาะการเป็นผู้นำในทุกระดับ

(3) ปูพื้นฐานการปฏิรูประบบการพัฒนาคนและสังคมในเรื่องสำคัญๆ ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ได้แก่ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสาธารณสุข และการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม

ทั้งนี้ได้มีการกำหนดเรื่องสำคัญๆ ที่ต้องเร่งรัดดำเนินการไว้ 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การลดผลกระทบจากการว่างงาน
- 2) การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส
- 3) การป้องกัน แก้ไขปัญหาทางสังคม และเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงาม
- 4) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคนและสังคม

## 2. แนวทางการพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

### 2.1 การลดผลกระทบจากการว่างงาน

เร่งสนับสนุนการเสริมสร้างอาชีพและการมีรายได้เพื่อลดปัญหาการว่างงานและลดปัญหาการกระจายรายได้ทั้งในเมืองและชนบท

#### (1) การลดปัญหาการว่างงานโดยรวมและในเมือง

(1.1) เร่งรัดการบรรจุงานใหม่ให้แก่แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง โดยการสำรวจตำแหน่งงานว่างที่มีอยู่ ควบคู่กับการฝึกอบรมอาชีพเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการเจริญเติบโตสูงในอนาคต อาทิ อุตสาหกรรมด้านการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร อาหาร ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ บริการขนส่งทางเรือ และบริการสาธารณสุข

(1.2) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน โดยการสร้างระบบเครือข่ายข้อมูลแจ้งเตือนการเปลี่ยนแปลงภาวะการมีงานทำและการว่างงาน (Early Warning System for Employment) ที่รวดเร็วและทันสมัย โดยร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่เชื่อมโยงเครือข่ายบริการจัดหางานและความต้องการแรงงาน โดยใช้ระบบเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแนะแนวอาชีพและบริการจัดหางาน

(1.3) ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ด้านการผลิต การค้า รวมทั้ง อาชีพบริการที่เป็นที่ต้องการของสังคมปัจจุบัน เช่น พี่เลี้ยงเด็ก ผู้ช่วยแม่บ้าน และคนดูแล ผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะอาชีพ การตลาด และสินเชื่อ รวมทั้งปรับกฎระเบียบด้านเงินทุน/สินเชื่อให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสม

(1.4) ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและธุรกิจชุมชน โดยกระบวนการที่คนใน ชุมชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นแกนหลักในกิจกรรมพัฒนา ตลอดจนขยายเครือข่ายของ กลุ่มอาชีพ การสนับสนุนทางเทคนิคการผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ การฝึกอบรมด้าน การตลาดและการจัดการ รวมทั้งการให้สินเชื่อผ่านกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนเพื่อการเริ่ม กิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างตนเองและสังคมในที่สุด

(1.5) สนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ โดยเน้นการให้ ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนไป ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานไทย ที่ไปทำงานในต่างประเทศให้มากขึ้น

(1.6) ทบทวนมาตรการนำเข้าแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพที่ถูก กฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานไทยที่ประสบปัญหาการเลิกจ้างหรือการว่าง งาน เช่น วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น และเร่งดำเนินการปราบปรามการลักลอบใช้ แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือผิดกฎหมายเพื่อมิให้กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย

(1.7) เร่งระดมบุคลากรที่ถูกออกจากงาน/ว่างงานซึ่งมีความรู้ความ สามารถด้านการบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เพื่อถ่ายทอดความรู้ใน สถาบันการศึกษา รวมทั้งใช้ในการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนกำลังคนสาขาดังกล่าวทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชน

## (2) การส่งเสริมการมีงานทำในชนบทเพื่อรองรับแรงงานกลับท้องถิ่น

จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจาก แรงงานกลับท้องถิ่น และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชนบท เพื่อเสริมสร้าง รายได้และการมีงานทำให้แก่คนชนบทอย่างมั่นคงในระยะยาว ทั้งนี้ กิจกรรมที่จะก่อให้เกิด การจ้างงานจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการคิดริเริ่มและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก โดยมีภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเพียงผู้สนับสนุน ซึ่งมีมาตรการที่จะดำเนินการดังนี้

## (2.1) เร่งรัดการสร้างงานในชนบท ในระยะเร่งด่วน โดย

1) ให้มีการใช้แรงงานในโครงการก่อสร้างของรัฐในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยเฉพาะโครงการขนาดเล็กที่สามารถใช้แรงงานแทนเครื่องจักรได้ โดยเริ่มจากโครงการของ 8 กระทรวงหลักภายใต้ระบบ กนภ. รวมทั้งให้มีการปรับตัวอุปสงค์ของการใช้บกลางคือ งบประมาณพัฒนาตำบลเพื่อสนับสนุนการจ้างงานภายใต้กิจกรรมที่เป็นความต้องการของท้องถิ่น

2) ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งหน่วยงานของภาครัฐฝ่ายพลเรือนและทหาร ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างรายได้และมืงานทำ รวมทั้งเร่งหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตซึ่งเกิดจากภัยแล้ง

3) สนับสนุนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจร โดยเน้นวัตถุประสงค์การสร้างอาชีพและการจ้างงานระดับหมู่บ้านที่ให้แก่คนในหมู่บ้าน ร่วมกันคิดวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อความอยู่รอดบนหลักการพึ่งตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้งปรับปรุงระเบียบ วิธีการ ให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานดังกล่าว

4) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหลักร่วมกับชุมชนในการริเริ่มกิจกรรมที่เป็นความต้องการของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบรรเทาปัญหาการว่างงานในท้องถิ่นโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง โดยใช้งบประมาณของ อบต. เป็นหลัก

(2.2) ระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบท ทั้งจากภายในและจากภายนอกประเทศในรูปเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนท้องถิ่นในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นการวางรากฐานการพัฒนาต่อเนื่องไปสู่ระยะยาว เช่น

1) จัดตั้งกองทุนกลางเพื่อการพัฒนาสังคมระดับท้องถิ่น โดยมอบหมายให้สถาบันอิสระเป็นผู้บริหารกองทุน เช่น สถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน ซึ่งต้องเร่งรัดให้เกิดขึ้นโดยเร่งด่วนเพื่อบริหารกองทุนในลักษณะเป็นสถาบันกลางเพื่อสนับสนุนด้านการเงินและการบริหารจัดการให้แก่ชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น

2) สนับสนุนด้านการเงินให้แก่ส่วนราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ในการดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นและการจ้างงาน เช่น การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการเกษตร อุตสาหกรรม การค้า และบริการในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

3) สนับสนุนด้านการเงินให้สถาบันการเงินของภาครัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่มเกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมที่จะส่งผลต่อการเพิ่มรายได้และการจ้างงาน

(2.3) สร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจชนบทเพื่อเป็นฐานรองรับการมีงานทำอย่างมั่นคง โดยเน้นการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนและชุมชนซึ่งประกอบด้วย

1) การพัฒนาการเกษตร ทั้งเกษตรระดับไร่นาเพื่อการเลี้ยงชีพ เช่น เกษตรผสมผสาน และการเกษตรที่ผลิตเพื่อการค้า ซึ่งต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นสำคัญ

2) การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมชุมชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนริเริ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมชุมชน หรืออุตสาหกรรมขนาดเล็กที่เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ในระยะต่อไป ทั้งนี้รวมถึงการส่งเสริมการรับช่วงงานมาทำในชุมชนหรือครัวเรือนด้วย

3) สนับสนุนให้คนในพื้นที่ร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่ครบวงจร เพื่อเสริมสร้างอาชีพและรายได้แก่ประชาชนและการหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีงามระหว่างนักท่องเที่ยวกับชุมชนท้องถิ่น การธำรงรักษาไว้ซึ่งชีวิตวัฒนธรรมประจำถิ่น เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร การแพทย์แผนไทย ควบคู่กับการอำนวยความสะดวกรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

## 2.2 การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่างงาน เด็กในภาวะยากลำบาก ผู้สูงอายุที่ยากจนไร้ญาติและผู้ดูแล รวมทั้งคนพิการ โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่จะให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

### (1) การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน

(1.1) พิจารณาเพิ่มสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนให้ได้รับบริการเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยไม่กระทบกระเทือนต่อกองทุนประกันสังคม และทบทวนความเป็นไปได้ในการขยายระยะเวลาการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างให้นานขึ้น

(1.2) พิจารณานำเงินกองทุนประกันสังคมมาใช้ในการสนับสนุนพัฒนาและปรับปรุงระบบงานประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อรองรับการบริหารงานและการให้บริการงานประกันสังคม

(1.3) พิจารณานำเงินกองทุนทางด้านสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันมาสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมทั้งมีการประสานเครือข่ายกองทุนให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งทบทวนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการทำงานของกองทุนด้วย

### (2) การพัฒนาสติปัญญา

(2.1) ส่งเสริมการเรียนรู้ในระดับสูงขึ้นและลดอัตราการออกกลางคัน โดยขยายขอบเขตและเป้าหมายการให้ทุนการศึกษา และกองทุนเงินให้กู้ยืม ให้ครอบคลุมผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง พร้อมทั้งปรับเงื่อนไขในการกู้ยืมให้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น

(2.2) สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรเอกชน โดยใช้งบประมาณจากงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินงานจัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเด็กด้อยโอกาส

(2.3) สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมมากขึ้นทุกระดับ โดยเร่งรัดการปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้กู้ยืมจากกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อจัดตั้งสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

### (3) การพัฒนาสุขภาพพลานามัย

(3.1) สนับสนุนการสร้างเครือข่ายบริการให้คำปรึกษาแนะนำในการให้ความช่วยเหลือทางจิตวิทยา ทั้งของภาครัฐและเอกชนเพื่อลดปัญหาด้านสุขภาพจิตหรือโรคเครียด อาทิ การจัดตั้งคลินิกคลายเครียดในสถานพยาบาลทั่วไป และการอบรมระยะสั้นแก่กลุ่มที่มีการติดต่อกใกล้ชิดกับประชาชน เช่น พระ ครู ผู้จัดรายการวิทยุ ผู้นำแต่ละสาขา อาชีพ และผู้นำชุมชน เป็นต้น

(3.2) ควบคุมการใช้จ่ายด้านสุขภาพอนามัยให้มีประสิทธิภาพ โดย

1) ลดค่าใช้จ่ายการใช้จ่ายรักษาโรค โดยสนับสนุนการใช้บัญชียาหลักในโรงพยาบาลของรัฐและเอกชน รวมทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการใช้จ่ายที่ถูกต้องตามความจำเป็น

2) รณรงค์ให้ผู้ให้บริการทางการแพทย์ลดวิธีการรักษาพยาบาลที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะการใช้อุปกรณ์ ยาราคาแพง และการจ่ายยาเกินความจำเป็น

3) จัดทำนโยบายวัคซีนแห่งชาติ เพื่อลดผลกระทบจากการนำเข้าวัคซีนป้องกันโรค โดยเร่งหาแนวทางการจัดหาวัคซีนที่มีคุณภาพและราคาประหยัด ให้สามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

(3.3) พัฒนารูปแบบบริการสุขภาพแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจ โดย

1) ขยายการคุ้มครองด้านสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจาก 6 เดือนเป็น 1 ปี

2) ปรับการจัดสรรทรัพยากรการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยคนยากจนเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

### 2.3 การป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมและการเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงาม

(1) ขยายการปฏิบัติงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีปัญหาอาชญากรรมสูงและแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ โดยการปรับปรุงการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และปัญหาของชุมชนต่างๆ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดมากยิ่งขึ้น

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามอาชญากรรมเศรษฐกิจ โดยปรับปรุงวิธีการสืบสวนและพัฒนางานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัย เพื่อให้การปฏิบัติงานถูกต้อง รวดเร็ว รวมทั้งสามารถสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อนและมีลักษณะการกระทำผิดร่วมกันเป็นขบวนการหรือองค์กรอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาชีพ กลุ่มประชาชนในการประสานควบคุมกำกับดูแลให้สินค้าและบริการต่าง ๆ มีความปลอดภัยและเป็นธรรม

(4) คุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเร่งดำเนินการให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ หน่วยงานรับผิดชอบ และวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(5) เสริมสร้างค่านิยมอันดีงามของไทย โดยเร่งผลักดันกำลังให้องค์กรในสังคม โดยเฉพาะ บ้าน วัด โรงเรียน กองทัพ สื่อต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างค่านิยมอันดีงาม เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพประหยัดอดออมอย่างจริงจัง ตลอดจนการรักษาระเบียบวินัย การยกย่องผู้มีคุณธรรมจริยธรรม การบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์ต่อสังคม การมีเมตตากรุณาต่อผู้ด้อยโอกาส และการมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม

### 2.4 การพัฒนาภาคการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคนและสังคม

เพื่อให้การปรับแผนพัฒนาคนและสังคมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้พิจารณาปรับปรุงระบบบริหารจัดการ ดังนี้

## (1) การปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณ

(1.1) ให้ความสำคัญลำดับสูงสำหรับการดำเนินงานตามแนวทางสำคัญที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยเฉพาะสนับสนุนให้คงสัดส่วนงบประมาณของภาครัฐในด้านความช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส และการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาคนและสังคมอย่างเพียงพอ และอย่างน้อยให้มีสัดส่วนเท่าที่ได้รับจัดสรรในปี 2541 พร้อมทั้งพิจารณาหามาตรการในการช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากยอดเงินบริจาคที่ลดน้อยลงอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

(1.2) พิจารณายกเลิกหรือชะลอโครงการที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งการปรับลดงบประมาณสำหรับโครงการที่มีความสำคัญลำดับต่ำ โดยพิจารณายกเลิกโครงการ/งานที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หรือไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือเป็นโครงการเก่าที่ทำมานานจนหมดความจำเป็น หรือไม่ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอน หรือต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศสูง รวมทั้งชะลอโครงการ/งานใหม่ที่ต้องเนืองบางโครงการซึ่งสามารถเลื่อนการดำเนินงาน โดยไม่กระทบต่อการแก้ปัญหาคนและสังคม หรือโครงการที่ก่อให้เกิดการบริโภคฟุ่มเฟือย และตัดทอนวงเงิน/เป้าหมาย คือ โครงการ/งานที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น หรือดำเนินการล่าช้า หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการมานานจนบางส่วนหมดความจำเป็น

(1.3) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการและระบบงบประมาณเพื่อกระจายอำนาจให้ครอบครัว ชุมชน องค์กรระดับจังหวัดและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคนและสังคมมากขึ้น ควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบัน องค์กรส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง อบต. เพื่อให้มีขีดความสามารถในการคิดริเริ่ม วางแผน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## (2) การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการ

(2.1) สนับสนุนการประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องสำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการประสานเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชนด้วย

(2.2) เร่งปรับปรุงแบบการให้บริการการพัฒนาคนและสังคม โดยกำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนกลาง พัฒนาโครงสร้างหน่วยงานให้มีความคล่องตัว กำหนดขนาดและบทบาทของบุคลากรให้เหมาะสมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับการสร้างระบบประกันคุณภาพ การติดตามประเมินผลให้โปร่งใสตรวจสอบได้ รวมทั้งปรับปรุงระบบการเลือกตั้งหรือการสรรหาผู้บริหารแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ

(2.3) ให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาคนและสังคมที่ปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง และพิจารณาปรับแนวทางและมาตรการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

(2.4) ประสานความร่วมมือในการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูง โดยสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ร่วมมือกันเองและกับภาคเอกชน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับตลาดแรงงานของการจัดการศึกษาและฝึกอบรมด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา(TVET)โดยขจัดปัญหาอุปสรรคในการเข้าร่วมของภาคอุตสาหกรรม

(3) เร่งพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานและสร้างกลไกในการบริหารกองทุนที่มีอยู่ โดยให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีความมั่นคง รวมทั้งมุ่งเน้นให้ชุมชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการริเริ่ม และรับผิดชอบการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) เร่งระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาสังคมทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการลดปัญหาผลกระทบต่อการจ้างงาน คุณภาพชีวิตของคน พร้อมทั้งการปูพื้นฐานในการปฏิรูประบบการพัฒนาคนและสังคมในระยะยาว เช่น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสาธารณสุข และการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยเฉพาะการเร่งออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

## **บทที่ 6**

**การพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการ  
เพื่อการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ**

## บทที่ 6

# การพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

### 1. กรอบการปรับแผนการบริหารจัดการ

1.1 ยังคงยึดวัตถุประสงค์การปรับระบบบริหารจัดการของภาครัฐ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งยึดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป

1.2 ทิศทางหลักในการเร่งรัดปรับระบบบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปีที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีดังนี้

(1) ลดบทบาทของภาครัฐ และมุ่งปฏิรูประบบราชการให้มีโครงสร้างและขนาดกำลังคนที่เหมาะสม มีการบริหารและการบริการที่รวดเร็ว เสมอภาค นำไปสู่การปกครองที่ดี มีความเป็นธรรม และโปร่งใส เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วนในสังคม

(2) เร่งรัดเพิ่มขีดความสามารถการบริหารทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด พร้อมกับกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเน้นการกระจายงาน กระจายคน และกระจายเงินจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(3) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคมในระดับต่างๆ ให้ทุกฝ่ายเกิดความร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและฟื้นฟูการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## 2. แนวทางการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศ

### 2.1 การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการเป็นแนวทางสำคัญของการเพิ่มทุนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย ในปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ได้มีการริเริ่มจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการปรับแผนในช่วง 4 ปีที่เหลือของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 จึงมีเป้าหมายที่จะเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการให้มีสมรรถนะที่แข็งแกร่ง โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

#### (1) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารราชการ

(1.1) มาตรการปรับปรุงส่วนราชการในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานภายในกรมหรือภายในหน่วยงานเทียบเท่ากรมขึ้นใหม่ ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับส่วนราชการที่จำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอาจดำเนินการได้โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณค่าใช้จ่าย หรือมีการปรับลดภารกิจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน พร้อมทั้งแสดงผลสำเร็จของงานที่จะปรับปรุงอย่างเป็นรูปธรรม

(1.2) ปรับลดบทบาทของภาครัฐ โดยเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ ดูแล อำนาจ ความสะดวก ศึกษาศึกษา วางแผน และประสานงานเป็นหลัก จัดแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเน้นการกระจาย และถ่ายโอนภารกิจไปสู่ส่วนท้องถิ่น

(1.3) จัดทำแผนการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยลดกำลังคนในส่วนกลาง และถ่ายโอนกำลังคนไปสู่ส่วนท้องถิ่นตามการกระจายอำนาจและการแบ่งภารกิจใหม่

(1.4) ปรับโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานระดับกระทรวงให้เล็กกระทัดรัด โดยให้แต่ละหน่วยงานมีบุคลากรน้อย แต่มีความสามารถสูง มีภารกิจและเป้าหมายงานที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และปรับปรุงกฎหมายในการจัดตั้งยุบเลิกหน่วยงานระดับกรมให้คล่องตัวมากขึ้น

(1.5) สนับสนุนให้เกิดกลไกและกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเตรียมการออกกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ เพื่อจัดระบบบริหารงานของภาครัฐในแนวใหม่ให้มีความคล่องตัวในรูปแบบการบริหารงานภาคเอกชน

## (2) การปรับปรุงระบบการทำงานและพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ

(2.1) เร่งจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาประสิทธิภาพส่วนราชการ พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่มีขนาดกำลังคนเกินกว่า 1,000 คน ลดต้นทุนการทำงานของหน่วยงาน (ค่าใช้จ่ายและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และเพิ่มผลิตภาพไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(2.2) เปิดโอกาสให้ข้าราชการโยกย้ายสับเปลี่ยนไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นได้ และสามารถถ่ายโอนบุคลากรให้ไหลเวียนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดการถ่ายถอดประสบการณ์ระหว่างกัน

(2.3) เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและประชาชน และให้หน่วยงานจัดทำตัวชี้วัดผลงานหลักของหน่วยงานและรายงานผลต่อสาธารณชน รวมทั้งดำเนินการลดต้นทุนบริการสาธารณะต่อหน่วยในแต่ละกิจกรรมหลักของส่วนราชการ

(2.4) ปรับปรุงระบบการตรวจสอบและการประเมินผลการบริหารงานของหน่วยราชการ เพื่อนำผลดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงระบบการทำงานและจัดสรรงบประมาณ พร้อมทั้งพัฒนาระบบตรวจสอบให้หน่วยงานวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานให้โปร่งใสและมีการถ่วงดุลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้

(2.5) ปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม โดยให้มีการรายงานแผนงานประจำปีต่อประชาชน มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบบเปิดที่ภาคเอกชนและภาคประชาชนร่วมประเมิน รวมทั้งจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบายกิจการ หรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย

### (3) การเสริมสร้างศักยภาพ      คุณภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร ภาครัฐ

(3.1) เร่งรัดการปรับแผนการเตรียมกำลังคนภาคราชการ โดยขอความร่วมมือจากแหล่งทุนต่างประเทศ การหาแหล่งทุนอื่น ตลอดจนปรับวิธีการดำเนินงาน

(3.2) ปฏิรูประบบสรรหาบรรจุข้าราชการ และจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรภาครัฐ และของหน่วยราชการต่างๆ ปรับปรุงระบบการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบวินัยและประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ พร้อมทั้งปรับโครงสร้างค่าตอบแทนโดยใช้หลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน และปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการ โดยใช้การเกษียณอายุตามวันเกิดจริง

(3.3) พัฒนาระบบประเมินผลงานข้าราชการ เพื่อให้สามารถนำมาพิจารณาความดีความชอบหรือดำเนินการให้ข้าราชการที่หย่อนประสิทธิภาพออกจากราชการ หรือลงโทษข้าราชการที่ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในหน้าที่

## 2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการงบประมาณ

การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณเป็นแนวทางสำคัญ ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจากข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐ จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้การจัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยทบทวนแนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาแผนงานและโครงการของหน่วยงานราชการ ดังนี้

(1.1) หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมในการลงทุนของแผนงานและโครงการใหม่ การพิจารณาโครงการลงทุนใหม่จะต้องเข้มงวดในหลักเกณฑ์ใหม่ ดังนี้

1) เป็นโครงการที่ไม่ใช้การนำเข้าจากต่างประเทศ และให้ความสำคัญกับโครงการที่ใช้ส่วนประกอบภายในประเทศ และก่อให้เกิดการจ้างงาน

2) หากเป็นโครงการที่ใช้ส่วนประกอบนำเข้าจากต่างประเทศ จะต้องมีความสามารถในการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศอย่างน้อยในสัดส่วนเท่ากับที่ต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไป

3) โครงการที่ให้เอกชนดำเนินการจะต้องเป็นการดิงนักลงทุนต่างชาตินำเงินเข้ามาถือหุ้นมิใช่เป็นการกู้เงินมาลงทุน

(1.2) ให้กระทรวงเร่งรัดการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ ให้สอดคล้องกับข้อจำกัดฐานะการเงินของประเทศ และสนับสนุนแนวทางการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วม โดยทบทวนงบประมาณรายจ่ายภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาแผนงานและโครงการ ดังนี้

1) ยกเลิกโครงการเก่าที่หมดความจำเป็นและโครงการใหม่ที่มีลำดับความสำคัญต่ำ ไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาตามระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศสูง

2) ชะลอหรือเลื่อนโครงการใหม่ที่ยังไม่จำเป็นเร่งด่วนหรือก่อให้เกิดการบริโภคภายในประเทศในลักษณะฟุ่มเฟือยออกไปจนกว่าฐานะการคลังจะดีขึ้น

3) ตัดทอนหรือปรับลดเป้าหมายและวงเงินงบประมาณโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น มีการดำเนินงานล่าช้า หรือเป็นโครงการต่อเนื่องที่มีอายุโครงการยาวนาน

4) เร่งรัดแผนงานและโครงการต่อเนื่อง โดยเน้นประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการดำเนินงานและประหยัด โดยเฉพาะโครงการที่ก่อรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศและใช้เทคโนโลยีในประเทศ ช่วยลดผลกระทบด้านคนและสังคมและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รวมทั้งจำเป็นในการเสริมสร้างสมรรถนะและวางรากฐานเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศในระยะยาว

(2) ปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้ระบบการบริหารงบประมาณที่เน้นผลควบคู่กับการนำระบบประเมินผลงานมาใช้ รวมทั้งการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติมีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น และการปรับกระบวนการงบประมาณให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารพัสดุของหน่วยงานให้การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และระบบตรวจสอบมีการถ่วงดุล เป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

## 2.3 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นแนวทางที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย และการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคและชนบท และจะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถการบริหารจัดการของภาครัฐโดยรวมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องเร่งเสริมสร้างสมรรถนะของส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ และประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) **เพิ่มบทบาทภารกิจและกำลังคนของส่วนท้องถิ่น** ทั้งในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การลงทุนจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดการทางการเงินและฐานะการคลัง ให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากขึ้น และให้หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลักในการสนับสนุนทางเทคนิควิชาการแก่ส่วนท้องถิ่น

(2) **กระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น** โดยเร่งดำเนินการตามกรอบแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นที่มุ่งสนองตอบการแก้ปัญหาและกระจายอำนาจทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่น ดังนี้

(2.1) **พัฒนารายได้ท้องถิ่น** โดยเร่งรัดการดำเนินมาตรการปรับปรุงรายได้ส่วนท้องถิ่น 9 มาตรการต่อเนื่อง ประมวลกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเป็นฉบับเดียว พัฒนาแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มเติม อาทิ การจัดเก็บภาษีผลได้จากทุนบนที่ดิน และการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากร การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน และเร่งรัดการนำส่งรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่นให้เร็วขึ้น

(2.2) **พัฒนารายจ่ายท้องถิ่น** โดยมีการปรับปรุงระบบงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะการจัดทำนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน พร้อมทั้งพัฒนาระบบการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ ลดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเพิ่มการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเร่งรัดจัดตั้งสถาบันค้ำประกันเงินกู้และกองทุนพัฒนาเมือง ภูมิภาคและท้องถิ่น

(2.3) พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่น โดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาการบริหารการคลังท้องถิ่นเป็นองค์กรสาธารณะให้คำปรึกษาแนะนำ ฝึกอบรมด้านเทคนิควิชาการ และศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนรายได้รายจ่ายของส่วนท้องถิ่น การสร้างดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานของท้องถิ่น และการปรับปรุงระเบียบวิธีการงบประมาณรายได้และรายจ่ายของส่วนท้องถิ่น

(3) เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นหน่วยพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ โดยมีเศรษฐกิจชุมชนเป็นตัวนำไปสู่การพัฒนาในมิติอื่นๆ ทั้งด้านคุณภาพชีวิต สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในลักษณะเสริมซึ่งกันและกัน อันจะช่วยฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมในชนบท

(3.1) เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อประสานทรัพยากร และบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเร่งเสริมสร้างความเข้าใจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยประสานการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีแผนงานการฝึกอบรม ชี้แจง และสัมมนาที่จะดำเนินการโดยตรงต่อ อบต. และมีทรัพยากรอยู่แล้ว

(3.2) เพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพในด้าน

1) การริเริ่มโครงการกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ร่วมกับชุมชน โดยมองสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน ภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

2) การระดมแรงสนับสนุนและทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกพื้นที่ของตน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อระดมทรัพยากรมาสนับสนุนภารกิจของ อบต. ให้สำเร็จลุล่วง รวมทั้งนำทรัพยากรนั้นมาริเริ่มในการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจต่างๆ ในชุมชน เพื่อให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้กับคนในชุมชนนั้นๆ

3) การบริหารจัดการองค์การ อบต. ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถบริหารงานถูกต้องตามกฎระเบียบ โดยเฉพาะด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ตลอดจนสามารถเชื่อมประสานสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กร

ภาครัฐ องค์กรประชาชน องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาคมระดับตำบล

4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาในภูมิภาคได้มีบทบาทในการฝึกอบรมและให้ความรู้ด้านวิชาการแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการบริหาร การวางแผนและการพัฒนาชุมชน

## 2.4 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคมเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย และการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เริ่มเกิดกระบวนการประชาคมจังหวัด และกระบวนการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรชุมชน ภายใต้ความร่วมมือของภาคีการพัฒนาหลายฝ่าย ดังนั้น การดำเนินงานในช่วง 4 ปีที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงจำเป็นต้องเร่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงาน สามารถระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนของสังคมในการพัฒนา และก่อให้เกิดการทำงานในลักษณะภาคีการพัฒนา โดยมีแนวทางดังนี้

(1) ส่งเสริมกระบวนการประชาคมในระดับต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

(1.1) เสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทของประชาคมในระดับต่าง ๆ ที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศ โดยอาศัยเครือข่ายสื่อสารมวลชนให้เข้าถึงในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในสังคม

(1.2) สนับสนุนให้มีการริเริ่มประชาคมทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ภายใต้ความพร้อมของแต่ละพื้นที่ โดยให้สถาบันการศึกษาในระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการประชาคมในระดับพื้นที่ ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่มีกิจกรรมทางด้านนี้อยู่แล้ว

(1.3) ส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้และเครือข่ายการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการประชาคม ในรูปแบบของการศึกษาวิจัย และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของการเกิดประชาคมในแต่ละพื้นที่

**(2) เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการพัฒนาชุมชน**

(2.1) เร่งรัดจัดตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชน ให้เป็นองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันกลางด้านการเงินและการพัฒนาเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง มีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และมีทักษะในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

(2.2) เร่งรัดมาตรการทางภาษี เพื่อจูงใจให้ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลทั่วไปช่วยพัฒนาองค์กรชุมชน

(2.3) เร่งรัดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันการเงินของภาครัฐ และเอกชนให้มีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน

**(3) ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามรัฐธรรมนูญใหม่** โดยเร่งรัดการออกกฎหมายจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**2.5 การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจนโยบายและการติดตามประเมินผล**

การพัฒนาฐานข้อมูลและระบบการติดตามประเมินผลเป็นแนวทางหนึ่งของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเนื่องจากขาดระบบข้อมูลสัญญาณเตือนล่วงหน้า และการติดตามเปิดเผยข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจนโยบายและการติดตามประเมินผลเป็นสำคัญ เพื่อให้ภาครัฐมีข้อมูลที่ถูกต้องรวดเร็ว และมีความโปร่งใส สามารถใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทันสถานการณ์ และเอื้ออำนวยต่อการประเมินภาวะเศรษฐกิจและสังคมของผู้เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) เร่งจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการเตือนภัยทางเศรษฐกิจล่วงหน้า โดยปรับปรุงข้อมูลทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีอยู่แล้วให้มีคุณภาพ พร้อมทั้งพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคใหม่ที่สำคัญ อาทิ การจัดทำผลิตภัณฑ์ในประเทศรายไตรมาส ข้อมูลการสำรวจความเชื่อมั่นของธุรกิจเอกชน และข้อมูลการเงินและสินเชื่อ รวมถึงการพัฒนาข้อมูลเศรษฐกิจใหม่ๆ



## **ภาคผนวก**

**มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการปรับเปลี่ยนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541-2544)**

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

13 กุมภาพันธ์ 2541

เรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนมาก  
ที่ นร 1022/303 ลงวันที่ 29 มกราคม 2541

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ด่วนมาก  
ที่ นร 0202(คศก)/21/พ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2541

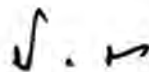
ตามที่ได้เสนอเรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8  
(พ.ศ. 2541 - 2544) ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจพิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปราย  
และมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2541 อนุมัติตามมติคณะกรรมการ  
รัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายนพดล เสงเจริญ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. 2825844

โทรสาร 2810627



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ โทร. 2827196

ที่ นร 0202 (คศก)/21/พ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2541

เรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอให้นำเรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีบัญชาให้คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจพิจารณา นั้น

คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุม ครั้งที่ 4/2541 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2541 แล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้

## 1. สรุปประเด็นอภิปราย

1.1 นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชี้แจงต่อที่ประชุมว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2540 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านมหภาคที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2540 เห็นชอบในหลักการกับกรอบและทิศทางของการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้จัดทำทิศทาง การปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 และจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่อง "วิกฤตเศรษฐกิจไทยกับการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8" เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2540 และได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนา มาประมวลประกอบการปรับปรุงเอกสารการปรับแผนพัฒนา ฯ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2541 เห็นชอบการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 และให้นำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและคณะรัฐมนตรีต่อไป สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 1.1.1 หลักการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8

1.1.1.1 ยังคงยึดแนวคิด วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 7 ประการของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 เป็นกรอบการดำเนินงานต่อไป โดยการปรับแผนนี้จะเป็นเพียงการเร่งรัดการดำเนินงานที่มีลำดับความสำคัญสูง หรือเพิ่มเติมเรื่องใหม่ ฯ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์และเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นการจัดกลไกการดำเนินงานให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ \_\_\_\_\_

ที่ \_\_\_\_\_ วันที่ \_\_\_\_\_

เรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

- 2 -

1.1.1.2 คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่สำคัญ โดยเฉพาะพันธกรณีตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตลอดจนข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับต่าง ๆ

1.1.1.3 พิจารณาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการระดมและใช้ทรัพยากรเงินทุนให้คุ้มค่า ประหยัดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การพัฒนาขีดความสามารถของคนและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในสังคม

1.1.2 แนวทางการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ที่สำคัญ 4 เรื่อง ดังนี้

1.1.2.1 การปรับกรอบเศรษฐกิจมหภาคและแนวทางการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(1) ปรับเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่เหลือของแผน ฯ ในปี 2542 - 2544 ให้เหลือเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยร้อยละ 4.0 ต่อปี ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้ปรับให้ลดลงเหลือเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ของผลผลิตรวม

(2) ปรับกรอบการลงทุนของประเทศให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง โดยกรอบวงเงินลงทุนรวมของประเทศในช่วงปี 2540 - 2544 จะมีจำนวน 10.6 ล้านล้านบาท โดยเป็นการคัดถอนงบลงทุนของภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ

(3) รักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการดูแลภาวะค่าครองชีพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การรักษาระเบียบวินัยทางการคลัง การสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินของประเทศ การส่งเสริมการออมในประเทศ และการเร่งรัดหารายได้เงินตราต่างประเทศ

1.1.2.2 แนวทางเร่งรัดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก

ในการสร้างรากฐานการผลิตของประเทศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป จำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการผลิตที่ใช้แรงงานมากมีมูลค่าเพิ่มน้อยไปสู่การผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีมูลค่าเพิ่มสูง รวมทั้งเร่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ตลอดจนเร่งรัดการเพิ่มผลิตภาพการผลิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกและเป็นรากฐานของตนเองได้โดยการสร้างรากฐานการผลิตภาคเกษตรที่มั่นคง การพัฒนารากฐานการผลิตอุตสาหกรรมให้เข้มแข็ง การพัฒนาด้านบริการเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มการจ้างงาน การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การจัดลำดับความจำเป็นของแผนงานโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.1.2.3 แนวทางการพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤต

เศรษฐกิจ

โดยที่ ...



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ \_\_\_\_\_

ที่ \_\_\_\_\_ วันที่ \_\_\_\_\_

เรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

- 3 -

โดยที่วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการว่างงานและปัญหาทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมแนวทางป้องกันและแก้ไขเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อคนและสังคมให้ชัดเจน รวมทั้งเตรียมมูลพื้นฐานการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาคนและสังคมในระยะต่อไป ดังนี้

ท้องถิ่น

- (1) การลดผลกระทบจากการว่างงานโดยรวมและในเมือง
- (2) การส่งเสริมการมีงานทำในชนบทเพื่อรองรับแรงงานกลับ

ที่ตั้ง

- (3) การพัฒนาและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส
- (4) การป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมและการเสริมสร้างค่านิยม

ประเมินผล

1.1.2.4 แนวทางการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทั้งระบบภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน จำเป็นต้องเร่งรัดการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อพัฒนาประเทศ ดังนี้

- (1) การปฏิรูประบบราชการ
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการงบประมาณ
- (3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- (4) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระบวนการประชาสังคม
- (5) การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจนโยบายและการติดตาม

1.1.3 แนวทางการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้แนวทางการปรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 เรื่องหลักดังกล่าวเกิดผลทางปฏิบัติ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

1.1.3.1 เห็นควรเสนอให้มีการดำเนินงานจัดทำรายละเอียดร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผ่านกลไกการประสานระดับนโยบายที่มีอยู่แล้ว ดังนี้

- (1) กรอบเศรษฐกิจมหภาคและแนวทางการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน)
- (2) แนวทางการพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบด้วยคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ (นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน) และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน)

/ (3) ...



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ \_\_\_\_\_

ที่ \_\_\_\_\_ วันที่ \_\_\_\_\_

เรื่อง การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

- 4 -

(3) แนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ คือ คณะกรรมการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (รองนายกรัฐมนตรีนายสุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นประธาน)

(4) แนวทางการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (รองนายกรัฐมนตรีนายพิชัย รัตตกุล เป็นประธาน) และ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน)

1.1.3.2 เห็นควรเสนอให้คณะกรรมการตามข้อ 1.1.3.1 ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการประสานการดำเนินงานและการติดตามประเมินผล ทั้งนี้สำหรับแนวทางสำคัญที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน เห็นควรให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2542 และเสนอขอความเห็นชอบตามขั้นตอนต่อไป

## 1.1.4 ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงขอเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนี้

1.1.4.1 การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

1.1.4.2 แนวทางปฏิบัติการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกลไกประสานงานระดับนโยบายดังกล่าวตามข้อ 1.1.3.1 และมอบหมายให้หน่วยงานงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการร่วมกับกลไกประสานงานระดับนโยบายดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 1.1.3.2

1.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

1.2.1 สถานการณ์เศรษฐกิจในขณะนี้ยังมีความผันผวน จึงยังไม่สามารถสรุปทิศทางที่ชัดเจนได้ นอกจากนั้นรัฐบาลกำลังอยู่ระหว่างการหารือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงอาจจะไม่เหมาะสมที่จะประกาศตัวเลขเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในขณะนี้ เพราะอาจจะเป็นการส่งสัญญาณที่ไม่ถูกต้อง

1.2.2 กรอบแนวทางการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีความเหมาะสม เพราะเป็นการส่งสัญญาณถึงนโยบายของชาติในระยะยาวใน 4 เรื่องที่สำคัญ คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก การพัฒนาคนและสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อพัฒนาประเทศ

/1.2.3 ...



## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ \_\_\_\_\_

ที่ \_\_\_\_\_ วันที่ \_\_\_\_\_

เรื่อง การปรับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541 - 2544)

- 5 -

1.2.3 ในขั้นตอนการนำกรอบแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งปรับปรุงแล้วนี้ไปปฏิบัติ ควรเน้นรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยมองถึงโครงสร้างในระยะยาว ว่าควรจะต้องปรับอย่างไร เช่น จะต้องมีการปรับเพื่อนำไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ซึ่งเป็นเรื่อง ที่ควรมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้วางแผนรับไป ศึกษาและเสนอนโยบายระยะยาว ในส่วนของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้คณะกรรมการปรับ โครงสร้างและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันนั้น อาจจะมีข้อจำกัดไม่สามารถมองระยะยาวได้ เพราะมีการกักตุนอยู่ในกรอบของมาตรการที่จะขอใช้เงินกู้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลก เพื่อแก้ปัญหาระยะสั้นเท่านั้น

1.2.4 ในเรื่องการปรับระบบบริหารจัดการ ขอให้เน้นเรื่องการกระจายอำนาจ การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

### 2. มติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ

2.1 เห็นควรให้ความเห็นชอบการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในส่วนของแนวทางการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ยกเว้นในส่วนของเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ขอให้รอทบทวนสถานการณ์เศรษฐกิจให้มีความชัดเจนกว่าปัจจุบัน รวมถึงผลการประเมินเศรษฐกิจไทยร่วมกับ IMF ดังนั้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจยังผันผวน จึงยังไม่ควรมีเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมชุดใหม่ในแผนพัฒนาฯ

2.2 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมชาติรับประเด็นความเห็น ของคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบาย เศรษฐกิจไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เห็นชอบร่างมติแล้ว และ เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

(นายวิษณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

เลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ ยูไนเต็ด โปรดักชั่น 185 ซอยพุทธโอสถ ถนนนเรศ บางรัก กรุงเทพฯ 10500 โทร. (662) 2356047-8,  
2330317, 2358015 แฟกซ์ 2371516 คุณ ขวลิต ไชยธีรภิญโญ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2541

