

วิวัฒนาการของการพัฒนา

# เศรษฐกิจและ สังคมของไทย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



# คำนำ

นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โลกได้เข้าสู่ยุคสงครามเย็นภายใต้บรรยากาศความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ระหว่างสองค่าย ได้แก่ *ค่ายเสรีนิยม* นำโดยสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก และ *ค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์* ที่นำโดยสหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งทั้งสองค่ายพยายามโน้มน้าวให้เห็นว่าแนวทางในการจัดระเบียบเศรษฐกิจและสังคมของตนจะช่วยขจัดความยากไร้และนำมาซึ่งชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป

ภายใต้ข้อสมมติฐานที่เชื่อว่าความยากไร้ ความขาดแคลน และความเหลื่อมล้ำจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ทำให้ค่ายเสรีนิยมพยายามส่งเสริมให้มีการพัฒนาภายใต้การวางแผน (Planned Development) ผ่านทางกลไกที่เรียกว่า Bretton Wood Sisters ด้วยการจัดตั้งธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยธนาคารโลกได้ริเริ่มผลักดันให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาภายใต้การวางแผนที่ยึดถือกลไกการตลาด (Market Mechanism) เป็นหลักในกลุ่มประเทศเหล่านี้ซึ่งโลกตะวันตกถือว่าเป็นพันธมิตรของค่ายเสรีนิยม

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ดังกล่าว โดยโลกตะวันตกถือว่าไทยเป็นประเทศด่านหน้า (Frontline State) ที่สำคัญที่จะช่วยสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่แผ่อิทธิพลขยายครอบคลุมกลุ่มประเทศอินโดจีน (เวียดนาม กัมพูชา และลาว) โดยไทยได้รับเอาแนวทางการวางแผนพัฒนาประเทศภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกที่มุ่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชากรเพื่อป้องกันไม่ให้

เกิดการลุกลามในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ (Domino Effect)

กระบวนการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันกว่า 50 ปี ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จในแง่รายได้ประชาชาติที่เพิ่มสูงขึ้นหลายสิบเท่า แต่ในขณะเดียวกันต้องเผชิญกับปัญหาที่รุมเร้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้นในปัจจุบัน ความแตกแยกทางสังคมที่เกิดขึ้นนับเป็นผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความรู้สึกรังเกียจความไม่เป็นธรรมที่แฝงอยู่ในโครงสร้างการพัฒนา

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 90 ส่งผลให้สภาพของปัญหาและบริบทของการพัฒนา มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ภาวะโลกร้อน และโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป กอปรกับการบริหารจัดการโดยรวมที่ขาดประสิทธิภาพ และขาดความคำนึงถึงความยั่งยืนของการพัฒนา ทำให้การพัฒนาไม่กระจายไปสู่ทุกภาคส่วน และทุกพื้นที่ของประเทศอย่างเท่าเทียม

การกระจายอำนาจหรือการกระจายความเจริญเริ่มขึ้นในยุคที่มีความผันผวนทางการเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524) และมีการสานต่ออย่างชัดเจนในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2525-2529) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระและมีศักยภาพในการบริหารจัดการภารกิจด้วยตัวเองเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาชนบทอย่างเป็นระบบเพื่อมุ่งลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้วพบว่า การกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นยังล่าช้าอยู่มาก มีการกระจุกตัวสูงอยู่ในพื้นที่เมืองใหญ่เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น

นับตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมนับเป็นกลไกสำคัญของการกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ในภูมิภาค มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งการมุ่งเน้นพัฒนาภาคอุตสาหกรรมนั้น แม้จะมีผลต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างมาก แต่ขณะเดียวกันได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายพื้นที่ อันก่อให้เกิดคำถามที่มีต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศโดยรวมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการในทุกๆระดับ ซึ่งเป็นเรื่องที่วงการการศึกษาวิจัยและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจอย่างจริงจัง

คณะผู้เขียนจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ในการทำงานด้านการวางแผนและการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งหวังให้เอกสารฉบับนี้เป็นองค์ความรู้ที่สำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย สามารถนำทริคในอดีตรมาปรับปรุงและพัฒนาต่อยอดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย มาตรการ และการบริหารจัดการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธันวาคม 2556

# วิวัฒนาการของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

จัดทำโดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบฯ  
กรุงเทพฯ 10100

โทรศัพท์ 0-2280-1420

โทรสาร 0-2281-9705

[www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (ISBN)  
978-974-9769-10-2

Copyright © 2013

By Office of the National Economic  
And Social Development Board  
All rights reserved.

พิมพ์ที่

บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด

5/37-41 ถนนรองเมือง ซอย 5

ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0-2214-4660, 0-2214-4370

โทรสาร 0-2612-4509

## สารบัญ

คำนำ

บทสรุปผู้บริหาร

ภาพรวมการพัฒนา

สรุปบทเรียนจาก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-10

ความท้าทายของเศรษฐกิจไทย  
ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

การตอบสนองของระบบ

เศรษฐกิจไทย

(Meeting the Challenges)

แนวคิดและทิศทางการพัฒนา

ประเทศในระยะต่อไป

คณะผู้จัดทำ



# สรุป

## สำหรับผู้บริหาร

**ผลการติดตามวิวัฒนาการของการพัฒนาประเทศใน**  
 ระยะที่ผ่านมา พบว่า ระบบเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม  
 และการบริหารจัดการภายในของไทยยังมีปัญหาเชิง  
 โครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนใน  
 ระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสการ  
 เปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ผันผวน  
 ซับซ้อน และคาดการณ์ได้ยาก

“  
 ประเทศไทยต้อง  
 เฝ้าระวังกับกระแส  
 การเปลี่ยนแปลง  
 ทั้งภายในและ  
 ภายนอกประเทศ  
 ที่ผันผวน  
 ซับซ้อน และ  
 คาดการณ์ได้ยาก  
 ”

**นอกจากนี้** ผลของการพัฒนาประเทศในอดีตได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคง  
 ทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเด็นของความเหลื่อมล้ำ  
 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศ ท้องถิ่น และชุมชนอย่าง  
 แท้จริง ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคน และอาจมีผลต่อความแตกแยก  
 ของสังคมไทยในวงกว้าง อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่  
 สมดุลเชิงโครงสร้างจากการพัฒนาในอดีตที่เดินตามแนวคิดการพัฒนาแบบตะวันตก โดย  
 ขาดความเข้าใจในตัวเอง ไม่นำจุดอ่อนและจุดแข็งของความเป็นไทยมาประกอบการ  
 กำหนดเป้าหมายการพัฒนา จนทำให้เกิดการพัฒนาที่ไร้ทิศทาง ขาดจุดมุ่งหมายที่ควร  
 มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคมไทย

**ทั้งนี้** ความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างรวมทั้งความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงที่เป็นอยู่  
 ในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายมิติ  
 เนื่องจากคนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลการพัฒนาหรือมีการกระจายความมั่งคั่งอย่างเป็นธรรม  
 โดยความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงมาก จนกระทั่ง  
 รัฐบาลเสนอแนวทางการแก้ไขในรูปแบบของวาระการพัฒนาที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทาง  
 รายได้ระหว่างกลุ่มคนและระหว่างพื้นที่ รวมทั้งการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐและทรัพยากรพื้นฐานที่จำเป็น



**แม้ว่า**ในระยะที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศ จะให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้เข้มแข็งตามแนวทางการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แต่อาจไม่เพียงพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่รวดเร็ว และรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น การพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้องกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มุ่งการลดความเหลื่อมล้ำและช่องว่างที่เกิดจากการพัฒนาในทุกด้าน ตลอดจนต้องสร้างความพร้อมของประเทศเพื่อรองรับความท้าทายและโอกาส (รวมทั้งความเสี่ยง) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวได้ทั้งใน “เชิงรับ” และ “เชิงรุก” ต่อทุกบริบทการเปลี่ยนแปลง

**สำหรับ**ทิศทางการบริหารจัดการประเทศนั้น จำเป็นต้องขจัดจุดอ่อนและลดข้อจำกัด พร้อมทั้งเฝ้าต่อการใช้จุดแข็งและศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตภาคเกษตรและการประกอบการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะในสาขาของภาคการผลิตและบริการที่มีศักยภาพ ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องปรับตัวให้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่สามารถใช้โอกาสที่เกิดขึ้นและเพิ่มภูมิคุ้มกันของ

ทุนที่มีอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม พร้อมก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะมาถึงในปลายปี 2558

**การพัฒนา**ประเทศในระยะต่อไปจึงต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาพรวมกับพื้นที่ทุกส่วนของประเทศ โดยไม่ถูกจำกัดอยู่แค่ภาพรวมระดับประเทศ ซึ่งออกแบบโดยหน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก อันทำให้มีข้อจำกัดในการมองเห็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะและศักยภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ ปัจจุบันแม้ว่าพื้นที่/ท้องถิ่น/ชุมชนส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รวมทั้งศักยภาพในการพัฒนาตนเอง โดยเริ่มมีทรัพยากรเป็นของตนเองมากขึ้น แต่ยังขาดองค์ความรู้ โดยเฉพาะเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพด้วยตนเอง

**การที่**หน่วยงานในส่วนกลางมีข้อจำกัดในการทำงานผ่านกลไกและกระบวนการต่างๆ ที่ต้องยึดกฎระเบียบที่ขาดความอ่อนตัวและไม่ยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพของพื้นที่และท้องถิ่นชุมชนซึ่งมีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสม จึงควรกระจายความรับผิดชอบและการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นไปอย่างล่าช้า

**ดังนั้น** รัฐบาลจึงควรตระหนักถึงการสร้างความเข้มแข็งของกลไกในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน ซึ่งมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้สามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงและลดความเสี่ยงเพื่อสร้างกระบวนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งสามารถบูรณาการแผนพัฒนาระดับต่างๆ จากแผนชาติสู่แผนพัฒนาระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชนเพื่อให้เกิดการประสานการใช้ทรัพยากรและกระจายผลประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาให้ขยายออกไปในวงกว้าง

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งให้ความสำคัญกับคุณภาพของคนในเรื่ององค์ความรู้ และความเพียรสุจริต จึงควรได้รับการส่งเสริมให้มีการปรับใช้เพื่อให้สังคมโดยรวมรู้จักความพอดี ใช้เหตุผล และมีภูมิคุ้มกันท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งต่อประเทศโดยรวม พื้นที่ ท้องถิ่นชุมชนและปัจเจกบุคคล ปัจจัยเรื่องคนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดสำหรับการพัฒนาในระยะต่อไป โดยคงต้องฝากความหวังที่จะปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงปรารถนาให้เกิดกับคนรุ่นใหม่ของสังคมไทย

**ดังนั้น** สถาบันการศึกษารวมทั้งมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทสำคัญในการผลิตองค์ความรู้ และคนที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของสังคมทั้งในแง่องค์ความรู้ ทักษะ และวิถีคิด รวมทั้งจริยธรรมและจิตสำนึกเนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่สามารถแยกตัวออกจากระบบการพัฒนาของประเทศ และควรให้ความสำคัญต่อการให้บริการแก่สังคมและองค์กรในสังคม โดยพิจารณาจากโจทย์ทางยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาในระดับประเทศ รวมทั้งการตอบโจทย์ในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น/ชุมชนที่มีปัญหาและศักยภาพของตนเองที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง โดยผ่านเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และท้องถิ่น/ชุมชน



# 1

## ภาพรวมการพัฒนา

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐบาลไทย โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ตราพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งต่อมาในปี 2494 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการวางผังเศรษฐกิจของประเทศ” ขึ้น และขอความร่วมมือจากธนาคารโลกให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย และได้ออกรายงานเรื่อง “โครงการพัฒนาการของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) พร้อมทั้งเสนอแนะให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันการวางผังเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยขึ้น เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศไทยอย่างถาวร รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดทิศทางพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

“  
รัฐบาลจัดตั้ง  
สถาบันการวางผัง  
เศรษฐกิจสำหรับ  
ประเทศไทยขึ้นเพื่อ  
ทำหน้าที่วางแผน  
พัฒนาประเทศ  
อย่างถาวร  
”





ในปี 2515 คณะปฏิวัติได้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มาเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาประเทศตามแผนตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบทิศทาง การพัฒนาประเทศรวมทั้งสิ้น 11 ฉบับ และมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาตามยุคสมัยในด้านแนวคิด พื้นฐาน เป้าหมายหลัก รูปแบบ วิธีการ และกระบวนการจัดทำแผนมาโดยลำดับ โดยในยุคแรกกระบวนการพัฒนาประเทศยังเป็นการพัฒนา “โดยราชการเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นการวางแผนโดยนักวิชาการข้าราชการ (Technocrat) ที่มุ่งเน้นการเร่งรัดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระบวนการวางแผนจากบนลงล่าง (Top Down) ในลักษณะการบริหารแบบสั่งการและควบคุม (Command and Control) อย่างไรก็ตาม เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อม

ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อน การคาดการณ์ล่วงหน้าทำได้ยากลำบาก มากกว่าในอดีต ประกอบกับกระบวนการประชาธิปไตยได้แทรกซึมไปทุกภาคส่วนของสังคมไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทรรศน์การวางแผน มุ่งเน้น “การมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยคำนึงถึงกระบวนการวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) มากขึ้น เปลี่ยนจุดมุ่งหมายจาก “อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” มาเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และ “การพัฒนาที่ยั่งยืน”

หากพิจารณาจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นับได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างดี ระบบเศรษฐกิจไทยได้มีการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อเงื่อนไขภายในและภายนอกประเทศ โดยที่ปัจจัยภายนอกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางและแนวทางในการพัฒนามากขึ้นทุกขณะ พัฒนาการที่มุ่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจมีทั้งที่เป็นส่วนที่เป็นความสำเร็จและความล้มเหลว ตลอดจนมีโอกาสนิใหม่ ๆ เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาที่เกิดขึ้นได้สะท้อนให้เห็นถึงควมมีประสิทธิภาพหรือด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงแผน ดังนี้

01/01

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)



แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับเดียวที่มีระยะเวลาครอบคลุมรวม 6 ปี โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมุ่งเน้นการวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ระบบคมนาคมและขนส่ง เชื้อเพลิง อเนกประสงค์ โรงไฟฟ้า ฯลฯ โดยภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเพื่อสนับสนุนการประกอบการของภาคเอกชน ซึ่งส่งผลไปสู่การเพิ่มผลผลิตของ

เศรษฐกิจสาขาต่างๆ และกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงถึงร้อยละ 7.9 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 1.9 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มสูงขึ้น มูลค่าสินค้าส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดุลการชำระเงินของประเทศมีฐานะเกินดุลทุนสำรองระหว่างประเทศมีมูลค่าสูงขึ้นถึง 924 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

01/02

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)



แนวทางการพัฒนายังคงเน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ แต่ในช่วงกลางแผนพัฒนาฯ ปรากฏว่าเกิดภาวะฝนแล้งและฝนทิ้งช่วง ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายในหลายพื้นที่ เศรษฐกิจเริ่มตกต่ำ ประเทศต้องประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินเป็นครั้งแรก ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยขยายตัวเพียงร้อยละ 7.2 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 8.5 ต่อปี ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.8 ต่อปี

อย่างไรก็ดี การปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี โดยปราศจากการดูแลอย่างเหมาะสมของรัฐ ได้ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน โอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และส่งผลให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อประชากรของทั้งประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.6 ต่อปี โดยภาคกลางเป็นภาคที่มีอัตราการขยายตัวสูงสุดถึงร้อยละ 6.0 ต่อปี ตามด้วยภาคใต้และภาคเหนือที่มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.2 และ 3.3 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการขยายตัวต่ำสุดเพียงร้อยละ 2.8 ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างเมืองและชนบทได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภาคของประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐานของรัฐ

01/03

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)



แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากจะเร่งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้นและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ปัญหาสังคมที่เริ่มรุนแรงมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ทำให้มีการนำประเด็นด้านการพัฒนาสังคมบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยได้มีแนวทางการลดอัตราเพิ่มของประชากร การสร้างโอกาสและขีดความสามารถของประชาชนให้ได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึง

สินเชื่อด้านการเกษตร การปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านการเกษตร ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพราคาส่งผลผลิตทางการเกษตร ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี แต่ในช่วงปี 2515-2516 ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 4 เท่าตัว ทำให้ปี 2517 มีเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 10.8 ต่อปี นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของโลกส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยอยู่ในภาวะชะงักงัน การลงทุนขบเซา และการว่างงานเพิ่มขึ้น

01/04

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)



เนื่องจากในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านได้ผลต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศที่สำคัญ 2 ประการ คือ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก กระจายรายได้ และการมีงานทำในชนบทและภูมิภาค แรงบูรณะและปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรหลักของประเทศ โดยเฉพาะแหล่ง

น้ำ ป่าไม้ ที่ดิน และแหล่งแร่ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ปัญหาพื้นที่ความมั่นคง

แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี แต่มิได้ช่วยผ่อนคลายปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก ดังจะเห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยสูงขึ้นถึงร้อยละ 11.6 ต่อปี เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอีก 2 เท่าตัว ในช่วงปี 2522-2523 ทำให้ภาวะเศรษฐกิจโลกโดยรวมตกต่ำลง และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## สรุปภาพรวมของกระบวนการพัฒนา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกของประเทศ เป็นการยอมรับแนวความคิดในเรื่องการเจริญเติบโตหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจว่าจะเป็นตัวนำเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย และหวังว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะทำให้คนไทยทุกคนมีชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยปริยาย ขณะเดียวกันรัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาช่องว่างของการพัฒนา ตลอดจนปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ 2 ฉบับแรก ทำให้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่มุ่งลดช่องว่างของการกระจายรายได้ โดยส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรควบคู่ไปกับนโยบายในการลดอัตราการเพิ่มของประชากร การขยายและการกระจายบริการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่จำเป็น



อย่างไรก็ตาม นโยบายและแนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกระจายการพัฒนา เนื่องจากรัฐบาลไม่มีมาตรการและกลไกที่จะเข้าแทรกแซงดูแลให้เกิดการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเหมาะสม ประกอบกับสถานการณ์ของเศรษฐกิจโลกค่อนข้างผันผวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาสินค้าขึ้นปฐุม (Commodity Price) ในตลาดโลกได้ตกต่ำลงจนส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในภาคชนบทโดยเฉพาะภาคเกษตร ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มอาชีพ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างเมืองกับชนบท โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ซึ่งเกษตรกรมีสัดส่วนของรายได้เฉลี่ยคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 22.4 ของรายได้ของประชากรนอกภาคเกษตร

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงเดือนตุลาคม 2516-2519 (ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน) ส่งผลให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จัดทำขึ้นภายใต้สถานการณ์ความสับสน และไร้เสถียรภาพทางการเมือง การจัดทำแผนจึงมุ่งเน้นไปในด้านการวิเคราะห์เพื่อชี้ประเด็นปัญหาของการพัฒนาของประเทศ (Problem Approach) โดยหวังว่าเมื่อฝ่ายนโยบายและฝ่ายการเมืองได้เข้ามารับทราบและพิจารณาปัญหาแล้ว จะได้มีส่วนโดยตรงในการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการในการแก้ไขปัญหาให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

กระบวนการพัฒนาในช่วงนี้ ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการจัดทำแผนพัฒนาโดยกลุ่มนักวิชาการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การคมนาคมและขนส่ง เชื้อเพลิงสำหรับการชลประทานและการผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุนของภาคเอกชนในระยะต่อมา โดยวัตถุประสงค์หลักยังคงมุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งการดำเนินงานตามแผนเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติโดยมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ มีส่วนร่วมน้อยมากในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ สามารถสรุปลักษณะสำคัญของการดำเนินการในช่วงนี้ได้ ดังนี้

### ประการแรก:

ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ ภายใต้ระบบตลาดแบบเสรี และจัดให้มีองค์กรทำหน้าที่ในการวางแผน

### ประการที่สอง:

การพัฒนาประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องเดียวกัน ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ (Development Economics) ซึ่งเชื่อว่า ถ้าประเทศสามารถเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและก้าวไปสู่ความทันสมัย (Modernization) จะแพร่กระจายลงมาถึงสังคมโดยรวมได้ (Trickle Down Effect) ในลักษณะของ “การพัฒนาด้วยความเจริญเติบโต” (Development with Growth)

### ประการที่สาม:

การวางแผนพัฒนาประเทศจำเป็นต้องใช้เทคนิคและองค์ความรู้ด้านต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐศาสตร์ ทางด้านเทคนิควิชาการในระดับสูง ในการศึกษาสถานการณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนการศึกษาความเป็นไปได้ของแผนงาน/โครงการ การวิเคราะห์ผลตอบแทนโครงการ การจัดระบบการติดตามประเมินผล ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถที่เป็นนักวิชาการ ข้าราชการ และที่ปรึกษาต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นจำนวนมาก

### ประการที่สี่:

การพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นได้ยาก หากการเมืองปราศจากความมั่นคงและเสถียรภาพ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบาย และระบบการบริหารการพัฒนาที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

01/05

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

(พ.ศ. 2525-2529)



ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบการวางแผนเพื่อให้สามารถเผชิญวิกฤตที่เกิดขึ้นทั้งในด้านความมั่นคงที่เกิดจากภัยคุกคามจากภายนอกทางด้านอินโดจีน โดยเฉพาะจากกองกำลังของเวียตนามในกัมพูชา และภัยคุกคามภายในจากพรรค

คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาภาระหนี้สาธารณะที่ต้องชำระคืนจำนวนมาก ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนและอยู่ในช่วงที่ตกต่ำเป็นระยะเวลานานจากผลของวิกฤตน้ำมัน 2 ครั้งในปี 2516 และ 2519 ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบ

เศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลง  
ทางการเมืองภายในประเทศตั้งแต่ปี 2516  
เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหาร  
ประเทศโดยรวม โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตัว  
ซึ่งกระทบต่อวินัยทางการคลัง ปัญหาความยากจน  
และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงกำหนดให้ทั้ง  
“แผนรุก” และ “แผนรับ” โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก  
(Area Approach) ในการกำหนดแผนงานและ  
โครงการ เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท  
พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก  
เป็นต้น โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทาง  
เศรษฐกิจของประเทศเป็นพิเศษ ผ่านการเร่ง  
ระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน  
และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้  
เกิดความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและ  
สังคมของประเทศ เพื่อกระจายรายได้และ  
ความเจริญไปสู่ภูมิภาค การแก้ปัญหาความ  
ยากจนในชนบทหลัง การแปลงแผนไปสู่การ  
ปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างจริงจัง  
รวมทั้งเน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือ  
จากเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข  
ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในส่วนของ “แผนรุก” มีโครงการพัฒนา  
พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern  
Seaboard Development Project) เป็น  
ยุทธศาสตร์การเปิดประเทศบริเวณชายฝั่ง  
ทะเลเพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจทางอุตสาหกรรม  
และการค้าที่ทันสมัย ซึ่งประกอบด้วย  
การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก การออกแบบนิคม  
อุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมเพื่อรองรับ  
กิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยมี  
การลงทุนขนาดใหญ่ทั้งจากทางภาครัฐและ  
เอกชน ซึ่งโครงการได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมา  
จนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น ยังได้มีการดำเนิน

โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะอื่นด้วยเช่นกัน  
ได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้  
(Southern Seaboard Development Project)  
ซึ่งได้ริเริ่มดำเนินการตามแผนงานในบางส่วน  
ไปบ้างแล้ว เช่น การสร้างสะพานเศรษฐกิจ



(Land Bridge) เชื่อมฝั่งทะเลอันดามันกับบ่อ  
ไทยที่บริเวณกระบี่-ขนอม แต่โครงการนี้ได้  
หยุดชะงักลงเนื่องจากข้อโต้แย้งด้านความ  
คุ้มค่าและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และ  
โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก  
(Western Seaboard Development Project)  
ซึ่งได้ทำการศึกษาและกำหนดแผนงานและ  
โครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ไม่มีการสานต่อ  
แต่อย่างใด

ในส่วนของ “แผนรับ” มีแผนพัฒนาพื้นที่  
ชนบทยากจน ซึ่งได้กำหนดแผนงานและ  
โครงการในพื้นที่เป้าหมายรวม 286 อำเภอ  
และกิ่งอำเภอในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ภาคเหนือ และภาคใต้ เน้นการแก้ปัญหาความ  
ยากจนในชนบทโดยมีแผนงานและโครงการที่  
มุ่งสร้างหลักประกันให้ชาวชนบทพออยู่พอกิน  
และช่วยเหลือตัวเองได้ และมีระบบบริหารการ  
พัฒนาชนบท (กพช.) ประกาศใช้ในปี 2527  
ขณะเดียวกันได้มีการพัฒนาพื้นที่เพื่อความ  
มั่นคงคู่ขนานกันไปกับการพัฒนาชนบทใน  
ระบบปกติ โดยมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายซึ่ง  
วัดจากการให้น้ำหนักจากเหตุการณ์รุนแรงที่



เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยมีการกำหนดแผนปฏิบัติทางทหารควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับการสานต่อในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

เศรษฐกิจโลกในช่วงนี้อยู่ในภาวะซบเซา อันเป็นผลเนื่องจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลก ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอด การกีดกันทางการค้ามีมากยิ่งขึ้น รัฐบาลไทยต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อ

รักษาการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ รวมถึงการปรับลดค่าเงินบาท ทำให้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.4 ต่อปี และเงินเฟ้อเฉลี่ยร้อยละ 2.8 ต่อปี ในด้านการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยรัฐบาลสามารถจัดโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้ถึง 12,562 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 99.8 ของพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด มีส่วนช่วยทำให้ปัญหาความมั่นคงภายในจากลัทธิคอมมิวนิสต์ผ่อนคลายลงมาก

01/06

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)



แนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญใน 2 มิติ คือ ด้านเศรษฐกิจที่จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้เพียงพอที่จะรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น และด้านสังคมที่จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า เกิดความเป็นธรรม และมีความสงบสุข

ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประกอบด้วย (1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ (2) การปรับปรุงระบบการผลิต การตลาดและยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด และ

(3) การกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น

ผลการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวส่งผลให้เศรษฐกิจฟื้นตัวต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีการขยายตัวในอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10.9 ต่อปี นับเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา และมีอัตราเงินเฟ้อเพียงร้อยละ 4.7 ต่อปี ด้วยปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวของการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลให้ภาระหนี้สินต่างประเทศลดลง



ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่ยังคงมีปัญหาความไม่สมดุลหลายประการ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนและระหว่างชนบทกับเมืองมีมากขึ้น บริการพื้นฐานไม่เพียงพอที่จะรองรับการ

ขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงไปมาก ตลอดจนปัญหาทางสังคมได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น



01/07

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่มุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคมควบคู่กันไป เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนไว้ 3 ประการ คือ (1) การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ (2) การกระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และ (3) การเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงมีการขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจ



และสังคมโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) จากการเกิดกระแสความเป็นประชาธิปไตย การเปิดเสรีด้านการค้าการลงทุน การให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกัน สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายซึ่งถือเป็นการยุติยุคสงครามเย็น ทำให้เกิดกระแสความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค/อนุภูมิภาค (Regional and Sub-Regional Economic Cooperation) เกิดขึ้นอย่างมากมาย รวมทั้งกรอบความร่วมมือในภูมิภาคอินโดจีน โดยมีธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เป็นแกนกลางประสานความร่วมมือและได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

การประกาศ “นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี 2532 ถือเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาที่เปิดกว้างเชื่อมโยงกับนานาชาติ (Internationalization) ส่งผลให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านตามมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างเศรษฐกิจไทยให้ก้าวไปสู่การเป็นเศรษฐกิจด้านหน้าของภูมิภาค โดยมุ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้า

การเงิน การท่องเที่ยวของภูมิภาคผ่านโครงการความร่วมมือต่างๆ ได้แก่ โครงการความร่วมมือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-Region: GMS) ซึ่งครอบคลุมประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย เวียดนาม และจีนตอนใต้ รวมทั้งความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านด้านตะวันตกในอนุทวีป (เอเชียใต้) ครอบคลุมประเทศบังกลาเทศ อินเดีย เมียนมาร์ ศรีลังกา และไทย (Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation: BIMST-EC)<sup>1</sup>

ผลการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 61,484 บาท อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.8 ฐานะการคลังของรัฐบาลมีความมั่นคงมาก มีงบประมาณเกินดุลติดต่อกัน 9 ปี และทุนสำรองระหว่างประเทศสูงถึง 38,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้ภาวะความยากจนของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ผลของการพัฒนายังคงก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างความเจริญด้านเศรษฐกิจและช่องว่างรายได้ ระหว่างกลุ่มอาชีพ ระหว่างภาค และระหว่างเมืองถึงชนบท ขณะเดียวกัน การพัฒนาด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตถูกละเลย การบริหารจัดการยังมีลักษณะตั้งรับและตามแก้ปัญหา ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้ปัญหาสังคมสะสมและพอกพูนขึ้นอย่างมาก

หากจะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการรวมตัวกันของประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจใหม่จะพบว่า กลุ่มเศรษฐกิจจีนได้เปิดโอกาสและความท้าทายใหม่ๆ ให้แก่ไทย และกลุ่มประเทศอาเซียน ในช่วงหลังของทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะโอกาสในการขยายการส่งออกไปสู่กลุ่มเศรษฐกิจผู้บริโภคนขนาดใหญ่ (จีน) โอกาสจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภาคเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ โอกาสที่อุตสาหกรรมของไทยจะปรับโครงสร้าง ยุกระดับการพัฒนา และนำเทคโนโลยีใหม่มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ผ่านมายังมีประเด็นปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข คือ การปฏิรูประบบการศึกษา การปรับปรุงการกระจายรายได้และเร่งกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกสู่ภูมิภาค การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไทยโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมจากต่างประเทศ และการพัฒนาโครงสร้างและบริการพื้นฐานเพื่อเตรียมไทยเข้าสู่ทศวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเขตเมืองใหญ่และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ รวมทั้งโครงการโทรคมนาคม และขนส่งขนาดใหญ่ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการสนามบินพาณิชย์สากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 โครงการรถไฟความเร็วสูง โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องบินขนาดใหญ่ โครงการดาวเทียมไทยคม 1 และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร 3 ระบบ



<sup>1</sup> ต่อมาในปี 2546 ประเทศเนปาลและภูฏานได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือนี้ ทำให้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นกรอบความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอล (Bay of Bengal Initiative Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC)

# สรุปภาพรวมของกระบวนการพัฒนา

## ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7

กระบวนการพัฒนาในช่วงนี้ ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในการวางแผนและการขับเคลื่อนการพัฒนา การเมืองในประเทศมีความมั่นคง แต่ความยากจนของคนในชนบทยังคงอยู่ในระดับสูง เป้าหมายของการพัฒนาจึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและมุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เน้นความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยผนึกกำลังภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนา ขณะที่ประเทศได้เปิดเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น

วิธีการวางแผนเริ่มเปลี่ยนจากแผนงานรายสาขามาเป็นแผนงาน “เชิงรุก” เช่น การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนพัฒนาชนบท มีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่ เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาท รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นในรูปแบบของกลไกคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยมีการระดมความร่วมมือจากภาคีต่างๆ ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา และได้ริเริ่มแนวคิดการจัดทำงบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) ทำให้หน่วยงานสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการที่ตอบสนองแผนพัฒนาฯ ได้มากขึ้น โดยมีประเด็นที่ควรกล่าวถึงในกระบวนการวางแผนและการขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

### ประการแรก:

ในด้านการกำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศ พบว่าไม่ควรเน้นเฉพาะการเร่งขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว จะต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ การกระจายความเจริญเติบโตออกไปทั่วทุกส่วนของประเทศ ตลอดจนต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ ทั้งด้านสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์หลายด้าน (Multiple Objectives) แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดการกับการวางแผนที่มีลักษณะหลายวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก

### ประการที่สอง:

การแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะต่างๆ ไม่สามารถวางแผนในลักษณะแยกเป็นส่วนๆ เป็นรายสาขาการผลิตได้ จำเป็นจะต้องเน้นกระบวนการพัฒนาที่ลึกลงไปในระดับพื้นที่ โดยยึดพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา (Area-Base) แทนการยึดสาขาการผลิตเป็นฐานการพัฒนา (Sector-Base)



การวางแผนในลักษณะนี้จำเป็นต้องระดมความร่วมมือของหน่วยราชการต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่เพื่อจัดทำแผนงานร่วมกัน ในลักษณะที่เป็นการผนึกกำลังกันทั้งระบบครบวงจรโดยมีตัวอย่างใน 2 แผนงาน ได้แก่ แผนพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจนและแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นกระบวนการที่ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งที่ปรึกษาจากต่างประเทศและภาคเอกชน มาร่วมกันจัดทำแผนงานในพื้นที่ ในลักษณะที่เป็นแผนปฏิบัติการแบบพิมพ์เขียวที่ชัดเจน

สำหรับกรณีของแผนพัฒนาชนบทได้เริ่มโดยการผนึกกำลังของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข เพื่อร่วมกันวางแผนในการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้มีความสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวางแผนที่เน้นการผนึกกำลังโดยยึดพื้นที่เป็นหลักนับเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ ทำให้การนำไปประยุกต์ใช้จำกัดอยู่เฉพาะกรณีปัญหาความยากจนในเขตพื้นที่ชนบท และการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเท่านั้น ส่วนการวางแผนด้านอื่นๆ ยังคงใช้แนวคิดในลักษณะการวางแผนเป็นรายสาขา ตามหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

01/08

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)



ข้อสรุปจากการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-7 ที่ว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่มีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพและนำไปสู่ผลการพัฒนาที่ไม่พึงปรารถนาทางด้านสังคมทั้งปัญหาสุขภาพ อาชญากรรม และจริยธรรม รวมทั้งการที่คนในสังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมายาวนาน ดังนั้น แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ซึ่งได้รับการออกแบบในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เพื่อชี้ทิศทางที่พึงปรารถนาของสังคมไทยท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมที่ซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะทั้งจากภายในและ

ภายนอกประเทศ จึงได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การพัฒนาใหม่ (New Paradigm Shift) โดยให้ความสำคัญกับคนทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา และผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบองค์รวมที่เน้น “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” โดยการพัฒนาคณะและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นจะต้องมีการวางรากฐานการพัฒนาประเทศที่มีความสมดุลและยั่งยืน

ขณะเดียวกัน ประเทศต้องสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกโดยให้มีการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่ทุกภาคส่วนและคนทุกกลุ่มของประเทศ โดยมีการพัฒนาพื้นที่อนุภาคและพื้นที่ชายแดนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาส



ทางเศรษฐกิจของพื้นที่และคนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองและชุมชนศูนย์กลางของอนุภาคและเมืองชายแดน ซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้สามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขาดการสร้างภูมิคุ้มกันที่เหมาะสมทำให้เศรษฐกิจไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรงในปี 2540 ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัวอย่างมากถึงร้อยละ 10.8 ในปี 2541 จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์ใหม่โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมาขยายตัวและมีเสถียรภาพ เพื่อที่จะลดผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อคนและสังคม รวมทั้งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งและสมดุล ตลอดจนปรับระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ซึ่งจากการดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่องได้ทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวจากภาวะวิกฤต แรงกดดันต่างๆ ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านเสถียรภาพเริ่มคลี่คลาย และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมีความคืบหน้าตามลำดับ

ผลการพัฒนาพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจหดตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.1 ต่อปี



ภาวะเงินเฟ้อที่สูงถึงร้อยละ 8.1 ปรับตัวลดลงเฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 3.5 ต่อปี หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของสถาบันการเงินทั้งระบบลดลงจากร้อยละ 45 ของสินเชื่อบริการรวมในปี 2541 เหลือร้อยละ 10.4 ในปี 2544 ขณะที่สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลงจากร้อยละ 93.2 ในปี 2541 เหลือร้อยละ 58.4 ในปี 2544 ซึ่งโดยรวมจะเห็นได้ว่าศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยรวมดีขึ้นจากช่วงแรกของวิกฤตการณ์ทางการเงิน อย่างไรก็ตาม คุณภาพการศึกษาของคนไทยยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากร้อยละ 68.4 ของแรงงานไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปมีการศึกษาอยู่ในขั้นไม่เกินระดับประถมศึกษา อีกทั้งการพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมแม้จะขยายขอบเขตได้มากขึ้น แต่ก็ครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น

นอกจากนี้ ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด กลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2539 เป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคนในปี 2542 ขณะที่ช่องว่างของรายได้ขยายตัวกว้างขึ้น โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 เหลือร้อยละ 3.8 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็น



ร้อยละ 58.5 อีกทั้งจำนวนคนว่างงานมีเพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเกือบ 1 ล้านคน

เมื่อพิจารณาในมิติของความมีเหตุผล ความพอดี และการมีภูมิคุ้มกันที่สะท้อนถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืน พบว่าเป็นการเติบโตที่ยังอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสิ้นเปลือง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจมีความก้าวหน้ารวดเร็วกว่าการพัฒนาทางสังคมและด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยังคงเน้นด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพและประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้ผลตอบแทน

ของทุนทั้งทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดลง รวมทั้งการเสริมสร้างหรือต่อยอดทุนในด้านต่างๆ มีน้อย และอาจกลายเป็นข้อจำกัดของการใช้ทุนและเสริมสร้างทุนให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนในสังคมไทย ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประชาชน ชุมชน องค์กรภาคประชาชนต่างๆ ตื่นตัวและเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ และทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะต่อมา



01/09

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่ได้จัดทำขึ้นโดยยึดแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และยังได้ยึดหลัก **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ รวมทั้งมุ่งวางรากฐานการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกันได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่

สมดุลทั้งด้านปัจเจก

บุคคล สังคม เศรษฐกิจ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

ผลการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราร้อยละ 5.7 ต่อปี ในขณะที่เงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 2.9 ต่อปี โดยอิทธิพลของอุปสงค์ภายนอกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยยังคงผูกพันใกล้ชิดกับอุปสงค์ของ



ตลาดโลกค่อนข้างสูง สำหรับการลงทุนรวมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.2 ต่อปี ได้สะท้อนให้เห็นว่าความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจได้ปรับตัวดีขึ้นจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นอย่างรุนแรง

ผลการดำเนินงานในภาพรวมดังกล่าวข้างต้นเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายและมาตรการในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญครอบคลุมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างมูลค่าด้วยองค์ความรู้และนวัตกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ โล

จิสติกส์ การลดบทบาทภาครัฐในการประกอบ การเชิงธุรกิจที่แข่งขันกับภาคเอกชน รวมทั้ง แผนการลงทุนในกิจการขนาดใหญ่และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ



01/10

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้มุ่งสร้างความพร้อมในการปรับตัวของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในระยะ 10-15 ปีข้างหน้า และยังคงอัญเชิญ **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงและประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้ชัดเจน และผลักดัน การขับเคลื่อน

ให้ความสำคัญต่อการรวมพลังของ

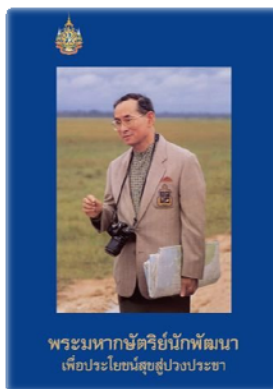
ประชาสังคมจากทุกภาค

ส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วม

ดำเนินการพัฒนาตามบทบาทของแต่ละภาคส่วน อันเป็นการระดมทรัพยากรทั้งจากภาครัฐและนอกภาครัฐ และสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งมีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง

เพื่อบ่มงู “สังคมอยู่เย็นเป็น

สุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้



**รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็ง  
สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ  
และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและ  
ทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบ  
บริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล  
ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ใน  
ประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”** จึงได้  
กำหนดพันธกิจและเป้าหมายสำคัญของการ  
พัฒนาประเทศ ซึ่งนำไปสู่การกำหนด  
ยุทธศาสตร์การพัฒนามาบนพื้นฐานหลักการ  
แนวคิดที่ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง  
ใน 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย (1) การพัฒนา  
คุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิ  
ปัญญาและการเรียนรู้ (2) การสร้างความเข้มแข็ง  
ของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคง  
ของประเทศ (3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ  
ให้สมดุลและยั่งยืน (4) การพัฒนาบนฐานความ  
หลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความ  
มั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และ  
(5) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหาร  
จัดการประเทศ

ผลจากการน้อมนำหลักปรัชญาของ  
เศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้อย่าง  
กว้างขวางทุกภาคส่วน โดยภาครัฐได้นำไปเป็น  
แนวทางกำหนดนโยบายและจัดทำแผนงาน  
โครงการต่างๆ จำนวนมาก การลงทุนใน  
โครงการขนาดใหญ่คำนึงถึงเหตุผลและมีการ  
บริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่  
ภาคเอกชนทั้งธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลางและ  
ขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชนได้ปรับกลยุทธ์  
การลงทุนเพื่อให้ธุรกิจมีภูมิคุ้มกันจากความ  
เสี่ยง ภาคประชาชนและชุมชนมีการปรับวิถี  
การดำรงชีวิตให้สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น  
การยึดมั่นและน้อมนำหลักปรัชญาของ  
เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติ

สามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน ชุมชน  
ตลอดจนประเทศชาติ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทย  
เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นในหลายด้าน และ  
สามารถปรับตัวรับกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลก  
อาทิ วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger  
Crisis) ในปี 2550-2551 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
สะท้อนได้จากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขของคน  
ไทยโดยรวมไม่ได้รับผลกระทบ โดยดัชนีความ  
อยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยในระยะของ  
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 อยู่ในระดับร้อยละ  
69.9 ในปี 2554 ใกล้เคียงกับร้อยละ 66.3 ใน  
ปี 2549 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ  
ฉบับที่ 9 อันเป็นผลจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่  
เข้มแข็ง การมีงานทำ และความเข้มแข็งของ  
ชุมชน

จากการติดตามประเมินผลการพัฒนา  
ประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10  
พบว่า เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพ การ  
ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.8 ในปี 2553  
หลังจากชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 5.1  
ในปี 2549 และหดตัวลงร้อยละ 2.3 ในปี  
2552 สอดคล้องกับผลผลิตภาพการผลิตรวมที่  
ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.1 ในปี 2553  
หลังจากชะลอตัวลงจากร้อยละ 2.4 ในปี  
2549 และหดตัวลงร้อยละ 4.2 ในปี 2552<sup>2</sup>  
อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการพึ่งพา  
ตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง โดยสัดส่วนการ  
ออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลง  
อย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 31.6 ในปี 2550  
เป็นร้อยละ 28.2 ในปี 2554 สะท้อนว่าการ  
ออมในประเทศอาจมีไม่เพียงพอต่อความ  
ต้องการลงทุนในอนาคต นอกจากนี้ ประเทศไทย

<sup>2</sup> ความเสียหายจากวิกฤติน้ำท่วมในปี 2554 ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตในวงกว้างโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 และผลผลิตภาพการผลิตรวมหดตัวร้อยละ 1.5

ยังคงพึ่งพิงตลาดต่างประเทศ สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดลงเป็นร้อยละ 61.8 ในปี 2554 จากร้อยละ 74.8 ในปี 2552

ในด้านคุณภาพชีวิตของคนไทยพบว่าดีขึ้น โดยสัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 9.6 ในปี 2549 เหลือร้อยละ 7.8 ในปี 2553 และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย คนไทยมีงานทำ ระดับการจ้างงานอยู่ในระดับค่อนข้างเต็มที่และสูงกว่าเป้าหมาย ในขณะที่การให้



ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ระบบนิเวศมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น มีการณรงค์ให้มีการปลูกป่าประเภทต่างๆ ทำให้พื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 32.7 ของพื้นที่ประเทศในปี 2549 เป็นร้อยละ 33.6 ของพื้นที่ประเทศในปี 2553 รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ชลประทานทั้งขนาดใหญ่ กลาง เล็ก โครงการแก้มลิง ได้ส่งผลให้พื้นที่ชลประทานเพิ่มเป็น 29.6 ล้านไร่ในปี 2554 อย่างไรก็ตามการพัฒนาฟื้นฟูคุณภาพดินยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการลดมลพิษยังมีความท้าทายการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มสูงขึ้น คุณภาพน้ำและอากาศต่ำกว่ามาตรฐาน แหล่งน้ำมีสถานะเสื่อมโทรม คุณภาพแม่น้ำสายหลักลดลงอย่างต่อเนื่อง การจัดการของเสียอันตรายยังทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ส่งผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีผลภาวะมากขึ้น

## สรุปภาพรวมของช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการพัฒนาใหม่โดยมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลาง เป็นการพัฒนาลักษณะองค์รวม โดยใช้กระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกมิตินำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ในอนาคต และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ทำให้ทุกภาคส่วนมีประสบการณ์การเข้าร่วมระดมความคิดเห็นในการยกร่างแผนพัฒนาฯ เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในสาระและประเด็นสำคัญของการพัฒนามาโดยตลอด

การปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการวางแผนที่เน้นการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนามาสู่แนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา **เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคีการพัฒนาขยายสู่ภาคประชาสังคมและชุมชน ขณะที่การขับเคลื่อนการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลาย**

**รูปแบบ** เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาให้สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตยและกระแสสังคมโลกในช่วงเวลาดังกล่าว การวางแผนได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันเพื่อรองรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศสมัยใหม่ เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางและพัฒนาระบบการมีส่วนร่วม กระจายการวางแผนไปสู่ระดับล่างมากขึ้น การบริหารจัดการแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดำเนินการโดยกำหนดแนวทางการแปลงแผนงานโครงการ และมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area Function Participation: AFP) รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับชุมชน



ขณะที่ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญ ประกอบกับสถานการณ์ที่ภาคการเมืองมีความเข้มแข็ง การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจึงมุ่งใช้นโยบายรัฐบาลเป็นกรอบ

ในการจัดทำแผนงาน/โครงการผ่านแผนการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการใช้แผนพัฒนาฯ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นเชิงโครงสร้างที่มุ่งความสำเร็จในระยะกลางและระยะยาวมากกว่านโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมักขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและให้ความสำคัญกับความสำเร็จเฉพาะหน้ามากกว่า

สำหรับในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้ครอบคลุมมิติการพัฒนาที่กว้างขวาง ทำให้ขาดจุดเน้นที่ชัดเจน ตลอดจนขาดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ทำให้การขับเคลื่อนแผนฯ ของแต่ละหน่วยงานทำได้ยาก นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณก็ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาในเชิงยุทธศาสตร์ด้วยเช่นกัน เนื่องจากประเด็นการพัฒนามักครอบคลุมภารกิจหลายกระทรวง แต่ไม่สามารถผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงได้ ทั้งนี้ การนำเสนอประเด็นการพัฒนาที่มีความสำคัญสูงในแผนฯ ที่ขาดความชัดเจน ทำให้การจัดทำแผนฯ ระดับรองเพื่อแปลงสู่การปฏิบัติไม่สามารถถ่ายทอดทิศทางและแนวทางการพัฒนาให้บรรลุผลได้



# สรุป

## บทเรียนจาก

# แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-10



พัฒนาการของการวางแผนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 10 ทั้งในแง่สาระและกระบวนการ ได้ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะกระบวนการวางแผนและการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ ข้อเสนอสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการวางแผนในช่วงต่อไปมี 2 ประการ ดังนี้

### 02/01 แนวคิดการพัฒนาที่เริ่มต้น

จากบนลงล่างและแนวคิดที่ผลักดันให้มีการพัฒนาที่ริเริ่มจากล่างขึ้นบน ภายใต้กรอบของแนวคิดพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม ซึ่งได้พัฒนามาถึงจุดที่แนวคิดจากบนลงล่าง (Top-Down) และจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) จะต้องหาจุดเชื่อมโยงในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งในด้านสาระของการวางแผน และกระบวนการขับเคลื่อนที่จะต้องมีการสนับสนุนทั้งในด้านความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

### 02/02 แนวคิดที่เคยยึดแนวทางที่ให้

ความสำคัญต่ออุปทานมาตั้งแต่เริ่มการพัฒนา ภายใต้ระบบการวางแผนมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนมาคำนึงถึงหลักอุปสงค์ผ่านกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ เช่น กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กลไกแผนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยเฉพาะการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย “ภูมิสังคม” ของพื้นที่ ดังนั้น การวางแผนในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของการพัฒนาทั้งในระดับภาพรวม พื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน โดยมุ่งสร้างความสมดุลและความยั่งยืนของการพัฒนาในระยะยาว

“การวางแผนในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของการพัฒนา ทั้งในระดับภาพรวม พื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน โดยมุ่งสร้างความสมดุลและความยั่งยืนของการพัฒนาในระยะยาว”



# ความท้าทาย

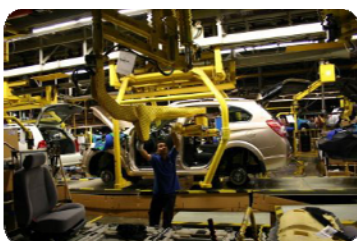
# ของเศรษฐกิจไทยภายใต้

# 3

## กระแสโลกาภิวัตน์



การพัฒนาประเทศไทยในอนาคตจะต้องเผชิญกับเงื่อนไขความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาของโลกใน 5 ประการที่สำคัญ ดังนี้



## การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเงินของโลก

ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน 5 ด้าน โดยจะเป็นทั้งโอกาส และข้อจำกัดทางการค้าและการลงทุนของประเทศไทย ได้แก่



**1. การรวมตัวทางการค้าและการลงทุนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** ทั้งในระดับทวีปภาคี พหุภาคี และระดับภูมิภาค ส่งผลให้ประเทศไทยมีโอกาสทางการตลาดกับประเทศภายใต้ข้อตกลงเดียวกันเพิ่มขึ้น รวมทั้งประเทศจีนและอินเดียที่ปัจจุบันมีบทบาทในตลาดโลกสูง นับเป็นโอกาสทางการค้าและการตลาดของประเทศไทยจากการมีความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนใกล้ชิดกับสองประเทศนี้ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงการค้าเสรีที่ประเทศต่างๆ มีอยู่กับหลายกลุ่มได้ส่งผลทำให้ข้อตกลงทางการค้าโดยรวมมีความซับซ้อนมากขึ้นจากการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันตามกลุ่มคู่ค้าภายใต้ข้อตกลงที่แตกต่างกันไป (Spaghetti Bowl Effect) จะทำให้การแข่งขันในตลาดโลกมีความเข้มข้นมากขึ้น ประเทศไทยจึงต้องปรับตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการบริหารจัดการให้แข่งขันได้ในตลาดโลก

**2. ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มมากขึ้น** ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงกดดันต่อฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดและอัตราแลกเปลี่ยนจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลการค้าของประเทศไทยที่สหรัฐอเมริกาทำให้ต้องเร่งแก้ปัญหาโดยการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกหลักของสินค้าหลายรายการ ในขณะเดียวกัน ยังมีแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปให้ประเทศจีน

ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและแรงกดดันต่อจีนทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยที่มีอัตราการเปิดประเทศสูงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

**3. การรวมตัวด้านการเงินที่เข้มข้นส่งผลให้เงินทุนไหลเข้า-ออกของประเทศไทยมีความอ่อนไหวสูง** เช่น การพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชียเพื่อให้เป็นแหล่งระดมทุนร่วมกัน รวมทั้งตลาดการค้าและตลาดการเงินเสรีจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศได้ง่ายขึ้นและเร็วขึ้น การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีโอกาสจากการมีแหล่งระดมทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็มีความเสี่ยงต่อการไหลออกของเงินทุนได้ง่ายขึ้นเช่นกัน



4. กองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge Fund) มีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อตลาดการเงินของไทย การเก็งกำไรจากค่าเงินและสินค้าต่างๆ รวมทั้งน้ำมันมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น แม้ว่ากองทุนเหล่านี้จะสามารถกระตุ้นตลาดการเงินให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเงินจากการเก็งกำไรของกองทุนที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector)

5. กฎระเบียบ การกำกับตรวจสอบ และธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินและธุรกิจจะมีความเข้มงวดมากขึ้น เช่น มาตรฐานสากลในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน Basel II และระบบการควบคุมภายในตามแนวทางของ COSO II (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission II) ซึ่งจะทำให้สถาบันการเงินและภาคเอกชนไทยต้องปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบและมาตรฐานใหม่

03/02

## ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

วิวัฒนาการของเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วจากอดีตที่มีลักษณะเป็นเทคโนโลยีรายสาขาได้พัฒนาเป็นการผสมผสานกันระหว่างเทคโนโลยีหลักในสาขาต่างๆ ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ



เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุ และนาโนเทคโนโลยี ซึ่งจะมีบทบาทต่อการพัฒนามากขึ้นและจะกระทบต่อการปรับตัวของประเทศไทยที่มีรากฐานด้านเทคโนโลยีที่อ่อนแอ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสังคมที่มีช่องว่างทางเทคโนโลยีต่างกันสูง ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างจริงจัง จะทำให้

ประเทศต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น และช่องว่างของความแตกต่างในเรื่องการเรียนรู้ประยุกต์ใช้ และพัฒนาเทคโนโลยีก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย

03/03

## การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

สังคมโลกเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรในวัยแรงงานลดลง และภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุมีมากขึ้น ปัญหาภาวะสุขภาพเกิดจากโรคอุบัติใหม่หรือโรคระบาดซ้ำจะเพิ่มขึ้น การกระจายโอกาสทางการศึกษาของไทยเพิ่มมากขึ้น



แต่ยังต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น มาเลเซียและเวียดนาม ภาวะความเป็นเมืองขยายตัวสูงขึ้นและมีการย้ายถิ่นสูง ภัยจากการก่อการร้ายมีแนวโน้มขยายรูปแบบและขอบเขตในด้านค่านิยมและวัฒนธรรม สังคมไทยมีการบริโภคสินค้าและบริการที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมมากขึ้น เช่น สินค้าญี่ปุ่นและเกาหลี ในขณะที่เดียวกันวัฒนธรรมต่างชาติที่เข้ามาอาจทำให้เกิด “การกลืนวัฒนธรรม” ขึ้นในสังคม ทำให้วัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยหายไป

03/04

## การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชากร การเกษตร แหล่งน้ำ ป่าไม้ และพื้นที่ชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เกิดการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ถูกทำลาย ทรัพยากรทางทะเล

และชายฝั่งมีสภาพเสื่อมโทรมลง ตลอดจนเกิดปัญหาการเสื่อมโทรมลงของคุณภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทย รวมทั้งการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรเส้นทางปัญญา

03/05

## การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค

ผู้บริโภคมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น ความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ ความต้องการปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ และความต้องการการตอบสนองวิถีชีวิตของคนเมือง เป็นต้น จึงทำให้ความต้องการสินค้าสำหรับผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุ สินค้าเพื่อสุขภาพ สิ่งอำนวยความสะดวกกับการดำรงชีวิตในเมือง ฯลฯ มีเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นโอกาสของธุรกิจที่มีศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการที่ต้องปรับตัวให้เสนอสินค้าและบริการที่เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง



# 4 การตอบสนองของ ระบบเศรษฐกิจไทย (Meeting the Challenges)

“  
ทิศทางการพัฒนา  
ประเทศในระยะต่อไป  
จึงควรมุ่งสร้าง  
ฐานเศรษฐกิจไทย  
ให้มั่นคงและยั่งยืน  
บนฐานความสมดุลทั้ง  
มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม  
และทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อม

”

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยเพื่อเตรียมพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทโลกทั้ง 5 ประการดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลของการพัฒนาในระยะที่ผ่านมาใน 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) ความไม่สมดุลในโครงสร้างการผลิตและการพึ่งพาต่างประเทศค่อนข้างสูง (2) การปรับตัวของสังคมที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ (3) การอ่อนด้อยของทุนทางสังคมในทุกด้าน และ (4) การพัฒนาประเทศได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ความไม่สมดุลของการพัฒนาภายในประเทศดังกล่าว เมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์โลกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นแรงกดดันให้สถานภาพความไม่สมดุลที่มีอยู่รุนแรงเพิ่มขึ้นและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปจึงควรมุ่งสร้างฐานเศรษฐกิจไทยให้มั่นคงและยั่งยืนบนฐานความสมดุลทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ด้าน ดังนี้



04/01

## ความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ โลกอย่างเหมาะสม

การเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่การแข่งขันมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อโลกมุ่งสู่การเปิดตลาดการค้าเสรีซึ่งส่งผลให้แต่ละประเทศต้องมีการปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดและแข่งขันได้ สำหรับประเทศไทย แนวทางการพัฒนาในระยะต่อไปควรกำหนดนโยบายสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินยุทธศาสตร์จัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจกับประเทศที่เป็นตลาดใหญ่และมีศักยภาพในการบริโภคสูง พร้อมกับการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความได้เปรียบจากความใกล้ชิดทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งเป็นการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลกด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในให้



มีความพร้อม ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงของฐานเศรษฐกิจมหภาค เช่น การปฏิรูปภาคการเงินให้เข้มแข็งและสามารถสนับสนุนกิจกรรมของภาคเศรษฐกิจจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการสร้างความยั่งยืนของฐานะการคลัง รวมทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมกับการพัฒนาภาคการผลิตและบริการให้เชื่อมโยงกันเพื่อปรับสมดุลของโครงสร้างการผลิตของประเทศ เสริมสร้างความสามารถในการผลิตและส่งออกสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาตลาดในประเทศให้เข้มแข็งเพื่อรองรับสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งตลาดส่งออกให้มากขึ้น



04/02

## ความหลากหลายทางชีวภาพ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรเน้นการสร้างสมดุลของการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรกับการฟื้นฟูเพื่อทดแทนทั้งทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ และพลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพ



การใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความประหยัดและไม่ก่อมลพิษ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

พหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง



04/03

## เศรษฐกิจฐานความรู้

ทิศทางเศรษฐกิจโลกกำลังเตรียมตัวเข้าสู่เศรษฐกิจยุคโมเลกุลซึ่งความรู้และการใช้ความรู้อย่างมีประสิทธิภาพและชาญฉลาดจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้น รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน นอกจากจะอาศัยความได้เปรียบจากการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีความสามารถในการใช้องค์ความรู้จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมา

สร้างนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่เรียกว่า “การพัฒนา

เศรษฐกิจด้วยฐานความรู้” สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ของประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา ได้อาศัยกระบวนการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญ รวมทั้งได้ดำเนินการในการปรับโครงสร้างภาคการผลิตด้วยการประยุกต์ใช้องค์ความรู้และวิทยาการในสาขาต่างๆ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มมูลค่าของผลผลิตโดยใช้นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์

04/04

## คุณภาพสังคม

การพัฒนาคุณภาพประชากรจะต้องเน้นให้มีความรู้และสมรรถนะทางวิชาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานและความต้องการของประเทศ ส่งเสริมให้นาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยมาพัฒนาและต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าในการผลิตสินค้าและ



บริการที่มีศักยภาพ ส่งเสริมการออมของประเทศ เพื่อสร้างวินัยในการใช้จ่ายของครัวเรือนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

และกระจายผลของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องมีระบบบริหารจัดการภาคสังคมให้เกิดความสมดุลมากขึ้น



04/05

## การพัฒนากระบวนการและ เครือข่ายวิจัยและพัฒนา

การพัฒนากระบวนการและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีควรกำหนดทิศทางการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมายในสาขาที่ประเทศไทยมีศักยภาพ (Core Competency) และให้การสนับสนุนต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์และเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ จากต่างประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และหน่วยงานวิจัยภาครัฐ เพื่อทำการวิจัยตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม สร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจภายในประเทศในการปรับปรุงเทคโนโลยีในกระบวนการผลิต และสนับสนุนภาคเอกชนให้ทำการวิจัยให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยทุนทางสังคมที่มีอยู่ สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจด้วยการใช้ทุนวัฒนธรรมโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนนำวัฒนธรรมไทยมาเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งกระตุ้นให้ชุมชนสอดแทรกเรื่องวัฒนธรรมไว้ในการท่องเที่ยวในเชิงสร้างสรรค์และสร้างมูลค่าโดยเน้นให้เห็นเอกลักษณ์

# แนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศ

# 5 ในระยะต่อไป

05/01

## แนวคิดหลัก

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต ประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม ขณะที่การทบทวนผลการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการประเทศที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งยังมีความเสี่ยงในหลายมิติที่อาจทำให้ปัญหาต่างๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้น การพัฒนาประเทศในอนาคต จึงจำเป็นต้องเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมั่นคง

“

การพัฒนาประเทศในอนาคต จึงจำเป็นต้องเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมั่นคง

”



05/02

## ทิศทางพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศในระยะต่อไปควรตระหนักถึงสถานการณ์และความเสี่ยงซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและภายในประเทศ โดยเฉพาะภาวะผันผวนด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และภูมิอากาศที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อประเทศไทยทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ดังนั้นทิศทางการบริหารจัดการประเทศภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงเป็นการใช้จุดแข็งและศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตภาคเกษตร และการประกอบการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในขณะเดียวกันจำเป็นต้องปรับตัวให้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่สามารถใช้โอกาสที่เกิดขึ้นและเพิ่มภูมิคุ้มกันของทุนที่มีอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม พร้อมก้าวสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 รวมทั้งจำเป็นต้องสร้างความพร้อมสำหรับ

เชื่อมโยงด้านกายภาพทั้งโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ควบคู่กับการยกระดับคุณภาพคน การเสริมสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย

การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างทุนทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนทางเศรษฐกิจ จะต้องมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในและต่างประเทศ มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในส่วนของการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตของภาคเกษตร มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในเวทีประชาคมโลก

นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่ม

ประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสดำเนินการสู่การยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม



05/03

## ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ

จากการประเมินผลการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาและการวิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ล้วนบ่งชี้ว่าประเทศไทยยังต้องเผชิญกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ผันผวน ซับซ้อนและคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศจะให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้เข้มแข็ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศให้มีคุณภาพและยั่งยืนในระยะต่อไปจำเป็นต้องปรับปรุงให้ระบบภูมิคุ้มกันต่างๆ มีความเข้มแข็งขึ้นตามแนวทางการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพพร้อมก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคมสีเขียว บนฐานความรู้และสร้างสรรค์ สังคมมีความเป็นธรรม การเชื่อมโยงการพัฒนาทั้งภายในประเทศและการรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศและพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนี้



1) **การพัฒนาคนเพื่อเสริมสร้างทุนทางปัญญาอย่างยั่งยืน** โดยมุ่งพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ ใฝ่เรียนรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ดีงาม รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ควบคู่กับการเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแหล่งเรียนรู้ในระดับชุมชน



**2) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย** โดยมุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพและยั่งยืน มีฐานการพัฒนาที่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชีย ตะวันออกกลาง แอฟริกา และเศรษฐกิจในประเทศ ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ และการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพบนฐานของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม พัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์และเมืองสร้างสรรค์ สร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและความมั่นคงด้านอาหาร พร้อมทั้งขยายเศรษฐกิจฐานรากให้มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น มีระบบค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการแรงงานที่เป็นธรรม มีการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและความรู้ทั้งด้านการผลิตและการบริหารจัดการ การเข้าถึงทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย เพื่อเพิ่มโอกาสการประกอบสัมมาชีพที่มั่นคง รวมทั้งพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีคุณภาพและครอบคลุมอย่างทั่วถึง

**3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม และธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย** โดยมุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และการจัดการความรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

รวมทั้งกระตุ้นชุมชนและภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาค อาเซียน และโลก

**4) การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม** โดยเน้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ควบคู่กับการพัฒนากำลังคนที่มีสมรรถนะสูง บริหารจัดการระบบโลจิสติกส์ พัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เช่น ระบบราง บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน รวมทั้งปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

**5) การส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค** โดยเน้นสร้างความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ รองรับการค้าขยายตัวด้านการค้าการลงทุนผ่านการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน และการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่เชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชียใต้

**6) การเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน** โดยสร้างความตระหนักในสำคัญของประชาคมอาเซียน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น พัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้สามารถแข่งขันได้และใช้ประโยชน์จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พัฒนาทักษะทางภาษาและฝีมือแรงงานให้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงานอาเซียน รวมทั้งการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และ

การจัดระเบียบเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) ให้สอดคล้องกับกติกาของอาเซียน โดยเฉพาะในเรื่องมาตรฐานของแรงงาน สินค้าและบริการ

**7) การบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหารและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ** โดยมุ่งพัฒนา ปรับปรุง และฟื้นฟูแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน พัฒนาระบบโครงข่ายกระจายน้ำ และความมั่นคงด้านน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำ ฟื้นฟูและพัฒนาดินที่เสื่อมสภาพให้เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตอนุรักษ์ ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบ กระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม ป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

**8) การยกระดับขีดความสามารถในการปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ** โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนรองรับและจัดการ

ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อรองรับภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตภาวะโลกร้อน

**9) การบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม** โดยพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประเพณีนิยมอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับการปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม



## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา :

นายอาคม            เต็มพิทยาไพสิฐ  
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
นายธานินทร์    ณะเอม  
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
นางสาวภาวณี    วัฒนา  
ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน  
นายวิทยา        ปิ่นทอง  
ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา  
นายฉัตรชัย    บุญบรรณรัตน์กุล  
ผู้เชี่ยวชาญด้านติดตามประเมินผลเศรษฐกิจและสังคม

### คณะผู้จัดทำ :

|            |               |                                       |
|------------|---------------|---------------------------------------|
| นางภาณี    | ชนาธิปกรณ     | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| นางสาววีณา | เตชะพนาดร     | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| นายอธิพงศ์ | หิรัญเรืองโชค | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ |
| นายสุชาติ  | ชนะภัย        | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ      |
| นายเสมา    | คล้ายสุวรรณ   | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ      |
| นายตฤตถ์   | นพคุณ         | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ      |
| นางณัจยา   | หนูนภักดี     | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ      |
| นายสุธัมมะ | ธรรมศักดิ์    | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ      |

### ศิลปินกรรมและภาพ :

|          |         |                           |
|----------|---------|---------------------------|
| นายสุรพล | สวนขยัน | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
|----------|---------|---------------------------|

พิมพ์ที่ : บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด  
5/37-41 ถนนรองเมือง ซอย 5 ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330  
โทรศัพท์ : 0-2214-4660, 0-2214-4370, 0-2214-3860  
โทรสาร : 0-2612-4509  
E-mail : [smprt2005@yahoo.com](mailto:smprt2005@yahoo.com)

