

คำนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาด้านชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทยขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแนวคิดและสร้างกระแสหลักในสังคมให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและค่านิยมของคนไทย ให้เกิดคุณค่าใหม่ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขร่วมกันของสังคม โดยที่ดัชนีชีวิตความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทยดังกล่าว มีพื้นฐานแนวคิดมาจากหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งยึดหลัก “ภูมิสังคม” ตามความหลากหลายทางธรรมชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีผลต่อแนวทางในการดำรงชีวิตในด้านความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นในการขับเคลื่อนแนวคิดและกระบวนการทศวรรษการพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดดัชนีชีวิตด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนถึงความเป็นอยู่ที่มีความมั่นคงและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เพื่อนำไปสู่การบ่งชี้ถึงสถานะความเข้มแข็งและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นธรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

สำนักงานฯ จึงได้จัดทำเอกสาร “ความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ” ฉบับนี้ขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมประจำปี 2550 โดยการเสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสู่ความสมดุลและยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 รวมทั้งแนวทางที่จะขับเคลื่อนในระยะต่อไปเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายสำคัญที่กำหนดไว้ภายใต้แผนพัฒนาฯ โดยมีเป้าหมายอันเป็นที่สุดใน “การสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย” โดยที่ได้มีการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่แนวทางการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ รวมทั้งหยิบยกประเด็นการขับเคลื่อนในด้านต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อจุดประกายและรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคีการพัฒนาในการที่จะกำหนดแนวทางร่วมกันในการผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 รวมทั้งเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันถึงตัวชี้วัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาในมิติทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรกฎาคม 2550

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทที่ 1 ความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจบนฐานเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย	1
1. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนกับการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มั่นคงเพื่อความยั่งยืนเป็นสุขของประชาชนไทย	4
2. ความหมายและกรอบแนวคิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจบนฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มั่นคง	8
บทที่ 2 การวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจโดยการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความแข็งแกร่ง	20
1. โครงสร้างเศรษฐกิจไทย	20
1.1 โครงสร้างด้านการผลิต	20
1.2 โครงสร้างด้านการใช้จ่าย	25
2. โครงสร้างรายได้และความเสมอภาค	26
2.1 ความไม่เสมอภาคของการจัดสรรผลตอบแทน	26
2.2 ความไม่เสมอภาคของการจัดสรรรายได้	27
2.3 โอกาสและทางเลือกระหว่างการบริโภคและการลงทุน	27

3. การมีสัมมาชีพ	28
3.1 การมีงานทำ	28
3.2 การมีรายได้ที่เพียงพอ	29
3.3 การมีหลักประกันความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงาน	30
4. ปัจจัยสนับสนุน สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันและเศรษฐกิจที่สำคัญ	31
4.1 ระบบโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ	31
4.2 กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับทางเศรษฐกิจที่สำคัญ	36
5. สรุปสถานะด้านความเข้มแข็งและเป็นธรรมของเศรษฐกิจและประเด็นเชิงนโยบาย	42
บทที่ 3	
ประเด็นการพัฒนาและการขับเคลื่อนนโยบายด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมที่ต้องเร่งดำเนินการในระยะต่อไป	48
1. การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในช่วงปีแรก	48
2. การขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการ แนวทาง และกลไกที่สำคัญในระยะต่อไป	53
เอกสารอ้างอิง	55
ภาคผนวก	56

บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศไทยที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society)” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นได้กำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน เป็นแนวทางในการเสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการบริหารจัดการ การพัฒนาฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นฐานในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และการสร้างภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตได้ในระยะยาวอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขยายโอกาสในการประกอบสัมมาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น ทำให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงโดยผ่านกระบวนการและกลไกที่จะสนับสนุนให้มีการกระจายผลตอบแทนที่เหมาะสมและมีบรรยากาศการแข่งขันและการลงทุนที่เป็นธรรม ซึ่งองค์ประกอบด้านความเข้มแข็ง เป็นธรรม และการมีสัมมาชีพนั้นเป็นมิติทางเศรษฐกิจที่จะขาดเสียมิได้ของความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคม ดังนั้นการพัฒนาเครื่องชี้วัดเพื่อประเมินความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมในมิติของเศรษฐกิจจึงต้องครอบคลุมทั้งทางด้านความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และการสร้างสัมมาชีพของประชาชน

จากการวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 10 และการทบทวนสถานการณ์อย่างต่อเนื่องในระยะต่อมาชี้ให้เห็นว่าฐานการผลิตที่หลากหลายและทำเลที่ตั้งของประเทศซึ่งเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้นนับว่าเป็นจุดแข็งของระบบเศรษฐกิจไทย รวมทั้งความเป็นไทยและสภาพภูมิประเทศก็นับว่าเป็นความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของการท่องเที่ยวไทย แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างการพัฒนาสาขาต่าง ๆ โดยที่ประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพการผลิตรวมของภาคเกษตรยังต่ำและเพิ่มขึ้นช้ากว่าในภาคอุตสาหกรรมและบริการบางสาขา ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวได้เร็วกว่าและมีสัดส่วนมากที่สุดรวมทั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่สัดส่วนภาคเกษตรนั้นมีแนวโน้มลดลง สำหรับภาคบริการนั้น แม้ว่าโดยรวมภาคบริการทั้งหมดจะมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ แต่ประสิทธิภาพก็ยังเพิ่มขึ้นช้า ทั้งนี้บริการท่องเที่ยวยังเป็นสาขาหลักโดยมีสาขาการบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการขนส่ง บริการด้านการเงิน และกิจกรรมการบริการใหม่ ๆ ที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในโครงสร้างเศรษฐกิจ แต่นับว่ายังอยู่ในช่วงของการปรับตัวให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจไทยยังต้องพึ่งพิงภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่มีความเชื่อมโยงกับปัจจัยภายนอกสูง ทั้งในด้านตลาดส่งออกและการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนรวมทั้งสินค้าทุน จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจประเทศไทยมีความอ่อนไหวต่อปัจจัยภายนอกมาก และมีความเสี่ยงในภาวะที่การแข่งขันในตลาดโลกเข้มข้นขึ้นทุกขณะและราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับสูงและอาจเกิดความผันผวนได้ค่อนข้างสูง ในขณะเดียวกันสินค้าอุปโภคและบริโภคภายในประเทศต้องพึ่งพาวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้นลักษณะโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยที่พึ่งตนเองได้น้อยจึงแปรเป็นความเสี่ยงที่อาจถูกกระทบจากปัจจัยภายนอกได้ง่ายและมีความเสี่ยงที่จะขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดได้ง่ายหากเงื่อนไขตลาดโลกไม่เอื้ออำนวยหรือราคาสินค้าทุน วัตถุดิบและชิ้นส่วนเพิ่มขึ้นมาก และเมื่อประกอบกับประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตและการบริหารจัดการยังต่ำยิ่งสร้างแรงกดดันต่อต้นทุนการผลิตมากขึ้น เพิ่มความเสี่ยงด้านเสถียรภาพที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะยาวได้

ในด้านความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้เริ่มมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นบ้าง แต่นับว่ายังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างอาชีพ ระหว่างผลตอบแทนสำหรับเจ้าของปัจจัยการผลิต และการกระจายของความเป็นเจ้าของทุน ที่ดิน เงินออม และทรัพย์สินอื่น ๆ ทั้งที่เป็นผลมาจากลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวแล้ว และการขาดกลไก และกฎระเบียบที่เหมาะสมในการกระจายผลประโยชน์ให้เป็นธรรมมากขึ้น ดังนั้น แม้ว่าประชาชนจะมีโอกาสในการมีสัมมาชีพมากขึ้นจากการที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตในช่วงที่ผ่านมาดังที่เห็นได้จากอัตราการว่างงานที่ต่ำ แต่ผลตอบแทนแรงงานในบางกลุ่มยังต่ำกว่าระดับรายจ่ายที่จำเป็น ทำให้ประชาชนระดับล่างยังตกอยู่ในกลุ่มความยากจนและมีปัญหาหนี้สิน นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรรายได้ระหว่างเจ้าของปัจจัยการผลิตและแรงงาน และการขาดกลไกด้านการเงินและการคลังรวมทั้งนโยบายทางสังคมที่จะช่วยสนับสนุนการกระจายรายได้ที่เหมาะสม ส่งผลให้การกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นเพียงเล็กน้อย

ดังนั้นการขับเคลื่อนเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งและเป็นธรรม ในช่วงปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 จึงให้ความสำคัญกับการวางรากฐานที่เข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจโดยรวมในระยะยาว โดยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาฐานเศรษฐกิจในประเทศซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการดำเนินนโยบายที่จะเสริมสร้างให้ภาคเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและภาคต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งด้านการผลิต การค้า การลงทุนและการบริหารจัดการ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนให้เกิดการเชื่อมโยงระบบการผลิตและการค้าตามแนวคิดคลัสเตอร์ การส่งเสริมการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานและห่วงโซ่มูลค่าซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและมูลค่าสินค้าและบริการ และบนพื้นฐานของการเกาะกลุ่มเชื่อมโยงกัน

นอกจากนั้นการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงปีแรกก็ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนมากขึ้นควบคู่ไปกับการยกระดับประสิทธิภาพภาคการผลิตและบริการในรายสาขา ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการดำเนินโครงการที่จะเสริมสร้างให้ประชาชนในระดับฐานรากมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นควบคู่ไปด้วยเพื่อกระจายความเจริญและผลประโยชน์ของการพัฒนา รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ช่วยในการคุ้มครองผู้บริโภคและแรงงานได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนและการแข่งขันที่เป็นธรรมและเป็นกลไกในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการของผู้ประกอบการในทุกระดับ

การดำเนินการเพื่อการขับเคลื่อนที่สำคัญ ครอบคลุมทั้งในด้านการสร้างความเข้มแข็ง การสร้างความเป็นธรรม และการสร้างโอกาสในการมีสัมมาชีพ ได้แก่

(1) **แผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพแห่งชาติ** โดยให้ความสำคัญต่อการยกระดับผู้ประกอบการภายใต้ความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนในการบริหารองค์ความรู้

(2) **แผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา** โดยให้ความสำคัญกับ 3 กลยุทธ์หลัก ได้แก่ การเพิ่มความสามารถทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมของภาคการผลิต การสร้างความเข้มแข็งของแหล่งผลิตความรู้ และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งผลิตความรู้ ผู้ใช้ความรู้ และการพัฒนาการเรียนการสอน อันจะเป็นพื้นฐานของการสร้างเศรษฐกิจฐานความรู้ของประเทศในระยะยาว

(3) **แผนพัฒนาระบบโลจิสติกส์** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางการค้าและลดต้นทุน เพิ่มความปลอดภัยในกระบวนการนำส่งสินค้าและบริการ และสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมโลจิสติกส์และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(4) **แผนพัฒนาพลังงานทดแทน** โดยให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนแนวทางการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้า และมีการส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในภาคขนส่งเพื่อทดแทนน้ำมัน

(5) **แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** โดยครอบคลุมน้ำ 4 ประเภท คือ น้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำบริโภค และน้ำเสีย ซึ่งได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการการเกษตรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัย จัดทำแผนฟื้นฟูการเกษตรหลังน้ำลด รวมทั้งได้มีการดำเนินโครงการการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ

(6) **การพัฒนาพื้นที่** โดยมีรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ที่เชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ

(7) **นโยบายการแข่งขันของประเทศ** โดยดำเนินการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุน ทั้งในเรื่องมาตรการทางการเงิน มาตรการทางภาษี และการกำหนดสิทธิพิเศษให้กับอุตสาหกรรม บริการที่มีศักยภาพและอุตสาหกรรมใหม่ รวมทั้งการดำเนินนโยบายพัฒนารัฐวิสาหกิจ

(8) **การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบการค้าให้มีความทันสมัย** เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า สร้างความเป็นธรรมและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน

(9) **การคุ้มครองผู้บริโภค** โดยปรับแนวทางการกำหนดมาตรการและแรงจูงใจให้มีการปฏิบัติตาม เช่น ได้มีการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรอาหารและผลิตภัณฑ์ มีระบบการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้าและผลิตภัณฑ์ มีการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการให้เข้าสู่มาตรฐานสากล และ มีการพัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

(10) **การดำเนินการตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข** จัดทำโครงการตามแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด และโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (คพพ.)

(11) **การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ** กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานปี 2550 ที่เน้นการดูแลทุกกลุ่มสังคม

(12) **การสนับสนุนการออม** โดยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมการออมในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาระบบการออมระดับชุมชนเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โครงการศึกษาการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) และการออกผลิตภัณฑ์เงินฝากเพื่อจูงใจการออม เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ชุมชน และประชาชนมีหลักประกันทางการเงินในระยะยาว

ความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

บทที่ 1 : ความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจบนฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มั่นคงเพื่อเสริมสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

การพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศไทยที่มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society)” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยได้กำหนดพันธกิจของการพัฒนาไว้ 4 พันธกิจ ประกอบด้วย **พันธกิจแรก** พัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรมนำความรอบรู้อย่างเท่าเทียมกัน มีสุขภาวะที่ดี อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่น ชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้ดุลยภาพของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม **พันธกิจที่สอง** เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม มุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์ **พันธกิจที่สาม** ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ **พันธกิจที่สี่** พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคี ควบคู่กับการสร้างความโปร่งใส สุจริต และยุติธรรม

ภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจดังกล่าว แผนพัฒนาฉบับที่ 10 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สำคัญไว้ 5 ยุทธศาสตร์ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาในทุกด้านที่สะท้อนถึงแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม ทั้งทางด้านการพัฒนาคน ชุมชน เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ทั้งนี้โดยที่การพัฒนาในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นได้กำหนดเป็น “ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายที่จะเสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งและเป็นธรรมเพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตได้ในระยะยาวอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เกิดการสร้างโอกาสในการมีสัมมาชีพของ

ประชาชนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น และมีการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาได้อย่างเป็นธรรมโดยที่ จะต้องมีการสร้างกลไกที่ช่วยสนับสนุนการกระจายผลตอบแทนที่เหมาะสมขึ้นมาเสริมด้วย ซึ่ง องค์ประกอบดังกล่าวเป็นมิติทางเศรษฐกิจที่สำคัญของความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคม ดังนั้นการพัฒนา เครื่องชี้วัดเพื่อประเมินความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมในมิติของเศรษฐกิจจึงครอบคลุมทั้งทางด้านการ ความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และการสร้างสัมมาชีพของประชาชน

เอกสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการนำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสู่ความสมดุลและยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติในปีแรกของแผนฯ 10 รวมทั้ง แนวทางที่จะขับเคลื่อนในระยะต่อไปเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายสำคัญที่กำหนดไว้ภายใต้แผนฯ 10 โดยมีเป้าหมายอันเป็นที่สุดในการสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของสังคมไทย โดยที่ได้มีการ วิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติและหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการ ขับเคลื่อนในด้านต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อจุดประกายและรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคีการพัฒนาในการที่จะ กำหนดแนวทางร่วมกันในการผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็ง และเป็นธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามที่ได้กำหนดไว้ในช่วงแผนฯ 10 รวมทั้งเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันถึงตัวชี้วัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาในมิติทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัย กำหนดความเป็นอยู่ของประชาชนที่สำคัญ เอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

บทที่ 1 เสนอประเด็นยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงแผนฯ 10 ทั้งการ ทบทวนถึงหลักการและเหตุผลที่นำมาสู่ความจำเป็นในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หลักการและ แนวคิดในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่เข้มแข็ง และเป้าหมาย ของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการชี้ประเด็นความเชื่อมโยงจากเงื่อนไขในเชิงโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมในมิติของเศรษฐกิจ

บทที่ 2 เสนอการวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญเชิง นโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสร้างฐานเศรษฐกิจ ภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นและมีความสมดุลกับภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยการ วิเคราะห์สถานะความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจใน 4 ด้านหลักเพื่อสะท้อนถึงความเข้มแข็ง และเป็นธรรม ประกอบด้วย

(1) โครงสร้างเศรษฐกิจไทยด้านการผลิต และด้านการใช้จ่าย (Supply and Demand Sides) โดยที่ในด้านอุปทานหรือด้านการผลิตนั้นทำการวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างตามฐาน การผลิตรายสาขา ผลิตภาพการผลิตซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพและศักยภาพในการใช้ปัจจัยในการ ผลิต และลักษณะของฐานการผลิตที่เป็นวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม สำหรับการ

วิเคราะห์โครงสร้างในด้านอุปสงค์หรือการใช้จ่ายนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองและการกระจายความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทย รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างภาคการผลิตและองค์ประกอบด้านการใช้จ่าย

(2) โครงสร้างด้านรายได้และความเสมอภาค โดยการวิเคราะห์สถานะและปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างอาชีพ ระหว่างผลตอบแทนสำหรับเจ้าของปัจจัยการผลิต และการกระจายของความเป็นเจ้าของทุน ที่ดิน เงินออม และทรัพย์สินอื่น ๆ

(3) การวิเคราะห์ด้านการมีสัมมาชีพ ครอบคลุมในเรื่องการมีงานทำ รวมถึงการทำงานนอกระบบ การมีรายได้ที่เพียงพอบนพื้นฐานการวิเคราะห์ภาพรวมรายได้รายจ่ายในครัวเรือนและความยากจน และการมีหลักประกันความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน

(4) การวิเคราะห์ด้านปัจจัยสนับสนุน สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันและเศรษฐกิจที่สำคัญ ประกอบด้วย 2 ด้านหลัก คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และในด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่มีผลต่อการสร้างระบบและบรรยากาศทางการค้าและการลงทุนที่เป็นธรรม รวมทั้งกลไกที่ช่วยในการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

นอกจากนั้นบทที่ 2 ได้สรุปถึงสถานะด้านความเข้มแข็ง เป็นธรรม และการมีสัมมาชีพ โดยเฉพาะในประเด็นหลักของแต่ละด้าน อาทิ ผลผลิตภาคการผลิตในมิติของความเข้มแข็ง การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิตในมิติของความเป็นธรรม และการมีงานทำและความยากจนในมิติของการมีสัมมาชีพ รวมทั้งหยิบยกประเด็นการพัฒนาที่สำคัญที่เป็นข้อสรุปจากการวิเคราะห์และมีนัยในเชิงนโยบายและในการกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีความเข้มแข็ง

บทที่ 3 นำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสู่การปฏิบัติที่กำลังดำเนินการในปีแรกของแผนฯ 10 รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางขับเคลื่อนในระยะต่อไป

1. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนกับการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มั่นคงเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ¹ ในการสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจโดยการวางแผนทางและผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างคุณค่าของสินค้าและบริการได้มากขึ้นบนฐานขององค์ความรู้และนวัตกรรม ส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการจากต้นน้ำไปสู่ปลายน้ำมากขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตในแนวทางดังกล่าวและเพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้นรวมทั้งเป็นการสร้างบรรยากาศการแข่งขันและการลงทุนที่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางในการสร้างกลไกและกำหนดแนวทางในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม² ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างฯ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการ การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจ และการสร้างระบบการแข่งขันทางการค้าและการลงทุนที่เป็นธรรมรวมทั้งการสร้างกลไกในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม โดยการสร้างความสมดุลในมิติต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น ทั้งความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่มีมาจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิต (growth and quality of growth) โดยการปรับเพิ่มผลิตภาพการผลิตที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไปในทุกสาขาการผลิตอย่างเท่าเทียมกันและสร้างพลังร่วมจากการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสาขา (synergy) โดยเฉพาะสาขาการผลิตที่เป็นฐานเศรษฐกิจสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของ

¹ ยุทธศาสตร์หลักภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ (3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน (4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และ (5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

² ภายใต้ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนนั้นได้กำหนดแนวทางหลักไว้ 3 แนวทางที่สะท้อนถึงแนวคิดการสร้าง ความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจ การสร้างเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และการสร้างโอกาสการมีสัมมาชีพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย (1) การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพและคุณค่าของสินค้าและบริการบนฐานความรู้และความเป็นไทย (2) การสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ โดยการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคงและสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิต ส่งเสริมการออมและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทน และ (3) การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ประเทศเช่นภาคเกษตรและบริการซึ่งประสิทธิภาพการผลิตยังต่ำและเพิ่มขึ้นช้ากว่าในภาคอุตสาหกรรม และการสร้างความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมกับกระแสโลกาภิวัตน์ (growth and stability) และการสร้างความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตกับการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (growth and equity) เป็นต้น

ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 10 ได้กำหนดเป้าหมายความสำเร็จจากการผลักดันยุทธศาสตร์นี้ไปสู่การปฏิบัติไว้หลายประการ ที่สะท้อนถึงเป้าหมายปลายทางในการที่จะปรับรูปแบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีความมั่นคงและแข็งแกร่งมากขึ้นจากการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตและจากการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเกษตรและบริการควบคู่ไปกับภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่าและมีการปรับประสิทธิภาพได้เร็วกว่า ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกและอยู่นอกเหนืออิทธิพลของประเทศไทย ในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจไว้ด้วย ทั้งแนวทางในการสร้างบรรยากาศการแข่งขันที่เป็นธรรม และเป้าหมายการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น รวมทั้งการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนให้เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญสำหรับประเทศ โดยมีเป้าหมายอันเป็นที่สุดคือความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนจากการที่มีโอกาสในการสร้างสัมมาชีพเพิ่มขึ้น ได้รับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินจากการดำเนินชีวิตในระบบเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

เป้าหมายสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ที่สะท้อนถึงทิศทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งและเป็นธรรมมากขึ้น คือการสร้างความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจภายในประเทศหรือฐานเศรษฐกิจภายในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเพิ่มสัดส่วนระหว่างสองภาคเศรษฐกิจนี้จากร้อยละ 71 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 75 ภายในปี 2554 ซึ่งเป็นลักษณะของเป้าหมายที่หลายประเทศมีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ เช่น ในกรณีของประเทศจีนได้มีการกำหนดที่เพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายในประเทศให้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นฐานของเศรษฐกิจที่สำคัญ³

³ ในกรณีของประเทศจีนมีสัดส่วนการใช้จ่ายในประเทศเท่ากับร้อยละ 50.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี 2548 ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนการใช้จ่ายในประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ที่มีสัดส่วนร้อยละ 65.0 ประเทศจีนจึงใช้เกณฑ์ของประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นเป้าหมายในการขับเคลื่อนการปรับสมดุลของระบบเศรษฐกิจจีนในช่วงแผนฯ 11

นอกจากนี้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจบนแนวทางของการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่เข้มแข็งและมีความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น แผนพัฒนาฉบับที่ 10 ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญอีกหลายประการที่มีเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและต้องขับเคลื่อนไปด้วยกัน ได้แก่

(1) เป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนภาคการผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรต่อขนาดของเศรษฐกิจทั้งระบบ ขึ้นจากร้อยละ 12.4 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2554 รวมทั้งการขยายฐานภาคบริการให้มีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งทั้งสาขาเกษตรและบริการนั้นเป็นสาขาที่เป็นฐานอาชีพและการสร้างรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ⁴ และเป็นกิจกรรมการผลิตและบริการที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลักจึงทำให้มีผลประโยชน์สุทธิต่อหน่วยที่ผลิตต่อประเทศมากกว่ากิจกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและชิ้นส่วนนำเข้าเป็นสัดส่วนที่สูง ดังนั้นการพัฒนารฐานการผลิตเกษตรและบริการจึงนับเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้ฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยยึดหลักของการพึ่งตนเองมากขึ้น (Self resilience)

(2) เป้าหมายสัดส่วนของผลิตภัณฑ์และบริการที่ผลิตและให้บริการโดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศรวม จากระดับร้อยละ 39.4 ในปี 2548 การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมให้เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญของประเทศนั้นนับว่าเป็นการสร้างฐานอาชีพสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่ต้องอาศัยเงินลงทุนหรือเทคโนโลยีในระดับที่สูงมากซึ่งอาจจะมีความเสี่ยงสูงและมักจะจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีทุนมาก นอกจากนี้การพัฒนาและรักษาฐานการผลิตและบริการโดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังเป็นแนวทางสำหรับการสร้างอาชีพใหม่ที่มีความหลากหลายได้ ซึ่งรวมทั้งการผลิตและบริการเพื่อป้อนตลาดภายในประเทศและเพื่อการส่งออก อาจจะเป็นการส่งออกโดยตรงในกลุ่มอุตสาหกรรมเบาหรือกิจการบริการสำหรับลูกค้าต่างชาติหรือการเป็นอุตสาหกรรมสนับสนุน (Supporting industries) การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมนั้นนอกจากจะเป็นฐานอาชีพและแหล่งรายได้ที่มีผลต่อเนื่องในการขยายตลาดภายในประเทศแล้วนับว่ายังเป็นแนวทางในการกระจายความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจจากการที่มีฐานการผลิตที่มีความหลากหลายอีกด้วย ดังนั้นเป้าหมายการรักษาและสร้างฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนจึงสะท้อนถึงแนวทางสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่ในขณะเดียวกันก็สามารถกระจายผลประโยชน์และเปิดโอกาสสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ได้พร้อม ๆ กัน

⁴ แรงงานกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศอยู่ในภาคเกษตร

(3) **ลดสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลงเหลือร้อยละ 4 ภายในปี 2554** จากระดับร้อยละ 12.5 ในปี 2547 การแก้ปัญหาความยากจนนั้นนอกจากจะเป็นผลของการพัฒนาฐานเศรษฐกิจภายในสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศแล้วปัญหาความยากจนที่ลดลงก็จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความมั่นคงมากขึ้นในระยะยาวจากกำลังซื้อของประชาชนที่เพิ่มขึ้นที่จะช่วยขยายตลาดภายในประเทศ

(4) **ลดช่องว่างระหว่างรายได้ของกลุ่มต่าง ๆ โดยกำหนดเป้าหมายรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรกมีสัดส่วนไม่เกิน 10 เท่าของรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ภายในปี 2554** การกระจายรายได้ที่ดีขึ้นนั้นไม่เพียงแต่จะเป็นผลที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างโอกาสในการมีสัมมาชีพมากขึ้นและการมีกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดีขึ้น แต่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะพัฒนาตลาดภายในประเทศให้กว้างและมีความมั่นคงได้มากขึ้นอันเนื่องมาจากกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้ที่ใกล้เคียงกับรายได้โดยเฉลี่ยของประเทศมากขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความต้องการสินค้าและบริการภายในประเทศรวมทั้งการผลักดันให้มีการยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการที่จำหน่ายในประเทศ

(5) **การพัฒนากำลังแรงงานระดับกลางที่มีคุณภาพให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานทั้งหมด** และเพิ่มสัดส่วนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาเป็น 10 คนต่อประชากร 10,000 คน การพัฒนากำลังแรงงานในระดับกลางนั้นเป็นแนวทางที่จะเพิ่มผลิตภาพแรงงานและนำไปสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการจากองค์ความรู้ และช่วยสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมแล้ว รวมทั้งยังจะช่วยยกระดับรายได้และมาตรฐานการดำรงชีวิตของแรงงานในกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องในการสนับสนุนการขยายตลาดภายในประเทศด้วย แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องสร้างระบบผลตอบแทนและการคุ้มครองแรงงานที่เป็นธรรมเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(6) **กำหนดเป้าหมายให้ความยืดหยุ่นของการใช้พลังงานเฉลี่ยไม่เกิน 1:1 ในระยะของแผนฯ 10 และเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นร้อยละ 8** รวมทั้งลดสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการใช้น้ำมันในภาคการขนส่งให้เหลือร้อยละ 30 ของการใช้พลังงานทั้งหมด ซึ่งการบรรลุเป้าหมายนี้จะทำให้ประเทศสามารถลดสัดส่วนการพึ่งพิงวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศและทำให้โครงสร้างด้านอุปสงค์ของประเทศลดความเชื่อมโยงระหว่างการส่งออกและการนำเข้าลงจากระดับปัจจุบัน รวมทั้งจะช่วยลดการพึ่งพิงการขยายตัวทางเศรษฐกิจบนฐานการนำเข้าลงเช่นกัน ในขณะเดียวกันการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนจากพืชพลังงานและการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนนั้นยังเป็นการสร้างโอกาสทางอาชีพของประชาชนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มต่อยอดจากพืชผลทางการเกษตร

(7) **การส่งเสริมการออมและกำหนดเป้าหมายสัดส่วนการออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ร้อยละ 35** เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองในด้านเงินลงทุนได้มากขึ้นและลดความเสี่ยงจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเป็นการสร้างมั่นคงในชีวิตให้กับประชาชน ซึ่งในการผลักดันให้บรรลุเป้าหมายนี้จำเป็นต้องพัฒนากลไกทั้งใน 3 ด้าน คือ การสร้างฐานอาชีพที่มั่นคงและการเพิ่มรายได้ การเพิ่มประสิทธิภาพการออมหรือประสิทธิภาพบริการและเครื่องมือทางการเงินที่จะช่วยส่งเสริมการออม และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรและการใช้เงินทุนเพื่อการลงทุน ซึ่งการผลักดันไปสู่การปฏิบัติในทั้งสามด้านนี้ จะทำให้ระดับการออมเพิ่มขึ้นและในระยะยาวจะช่วยเพิ่มอำนาจซื้อของประชาชนที่จะเป็นเงื่อนไขสำหรับการพัฒนาฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ

ดังนั้นจะเห็นว่าการขับเคลื่อนจากยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างฯ ให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้ใหญ่ขึ้นและมีความเข้มแข็งมากขึ้น และมีความสมดุลกับภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น

2. ความหมายและกรอบแนวคิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจบนฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่มั่นคง

2.1 ความหมายและกรอบแนวคิดเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

2.1.1 ความหมายและแนวคิดเรื่องความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่สามารถเจริญเติบโตต่อเนื่องไปได้ในระยะยาวอย่างมีเสถียรภาพ มีความสมดุลและมั่นคงทั้งภาคเศรษฐกิจภายในประเทศและภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยที่ระบบเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งควรมีรากฐานมาจากการพึ่งตนเองในภาคการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามการส่งเสริมลงทุนจากต่างประเทศนั้นยังเป็นแนวนโยบายที่สำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพิงในด้านเทคโนโลยี เงินทุน และเครือข่ายตลาดของบรรษัทข้ามชาติในการสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างฐานการผลิตที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกรวมทั้งการยกระดับมาตรฐานของฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการกระตุ้นการสร้างผู้ประกอบการใหม่ในประเทศรวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าและประสิทธิภาพการผลิตจากการผลิตและการค้าที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างครบวงจรมากขึ้น โดยที่ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนนั้นได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (Skill Technology & Innovation-STI) รวมทั้งการให้การส่งเสริมการลงทุนเป็นคลัสเตอร์ ตามแนวทางการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานและห่วงโซ่มูลค่าเพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่มและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการค้า

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจนั้นจะสะท้อนให้เห็นจากการขยายตัวของเศรษฐกิจตามศักยภาพการผลิตโดยที่แหล่งที่มาของการขยายตัวของเศรษฐกิจมาจากการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตเป็นหลักและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจซึ่งจะเห็นได้จากเครื่องชี้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจบางประการ ได้แก่ ระดับผลผลิตภาพการผลิตและการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตซึ่งสะท้อนถึงการเพิ่มขีดความสามารถหรือศักยภาพการผลิตให้สูงขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านปริมาณทรัพยากรและจำนวนแรงงาน อัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับที่จัดการได้ อัตราการว่างงานต่ำ ฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลหรือขาดดุลแต่เพียงระดับที่เหมาะสมกับระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในระดับที่เพียงพอ อัตราแลกเปลี่ยนไม่ผันผวน และหนี้สาธารณะและหนี้สินต่างประเทศมีสัดส่วนที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้หรือมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศรวม ซึ่งระดับของเครื่องชี้ด้านคุณภาพและเสถียรภาพดังกล่าวนี้จะต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดขึ้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา (Benchmarks หรือ thresholds) บนพื้นฐานของการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ ที่จะสะท้อนถึงศักยภาพการผลิตที่แท้จริงและองค์ประกอบฐานการผลิต สต็อกของทุนและประสิทธิภาพการใช้ทุน โครงสร้างอุปทานแรงงาน โครงสร้างความต้องการแรงงาน ผลผลิตภาพแรงงาน และประสิทธิภาพหรือผลผลิตภาพการผลิตรวมของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งกลไกตลาดและการบริหารจัดการที่จะส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรไปยังภาคเศรษฐกิจจริงอย่างเหมาะสม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะหรือความเคลื่อนไหวของเครื่องชี้วัดด้านคุณภาพและเสถียรภาพต่าง ๆ ดังกล่าวจะสะท้อนถึงทั้งลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ และการบริหารจัดการทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคซึ่งรวมถึงกลไกและกฎระเบียบที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ รวมทั้งการจัดรูปแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ดังนั้นในการประเมินเครื่องชี้วัดด้านความเข้มแข็งของเศรษฐกิจนั้นจะต้องทำการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจประกอบการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของเครื่องชี้ด้วย

2.1.2 กรอบแนวคิดและความหมายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้น เป็นการนำแนวคิดของจริยธรรม (Ethics) รวมทั้งความเท่าเทียม (Equity) มาผนวกรวมเข้าเป็นกรอบของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยในระยะที่ผ่านมา ในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลกได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องแนวคิด Trickle down economics ที่คาดหวังให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบเชิงบวกโดยกระจายผลประโยชน์การพัฒนาไปสู่คนจนนั้นยังคงมีข้อจำกัด ดังนั้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เน้นการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

ควบคู่ไปกับการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาควบคู่กันไปด้วย (Trickle down plus)⁵ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาสู่แนวคิดของการสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบตลาดกระแสหลักโดยทั่วไป มีหลักเกณฑ์ทางทฤษฎีที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคคือ การให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรโดยผ่านกระบวนการด้านการบริโภคและการผลิต คือ การสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค และการสร้างกำไรสูงสุดให้กับผู้ผลิต ซึ่งเป็นผลมาจากข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ของตนเอง (Self-interest hypothesis) แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวคิดอีกสาขาหนึ่งที่คำนึงถึงรูปแบบที่ควรจะเป็น (Normative concept) โดยให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียมกัน (Equity) ของคนในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่มีความต้องการให้บุคคลทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงโอกาสและสามารถดำเนินชีวิตในรูปแบบที่ต้องการโดยมีปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้นในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ โดยผ่านช่องทางการสร้างความเท่าเทียมของการกระจายทรัพยากรการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นแรงจูงใจโดยมีความคาดหวังที่ผนวกเอาเป้าประสงค์เชิงสังคมเพื่อสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

ดังนั้น ในระบบเศรษฐกิจที่พึงประสงค์นั้น ปัจเจกบุคคลต้องมีแรงจูงใจหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรร กระจาย และการใช้ทรัพยากรที่คำนึงถึงความอยู่ดีมีสุขของผู้อื่น (Well-being of others) เป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย โดยจักต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมและการเกื้อกูลกัน (Fairness and reciprocity) เพื่อสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเป็นธรรมที่จะส่งผลกระทบในเชิงบวก (positive externalities) ต่อสวัสดิการ (Welfare) ของแต่ละบุคคล รวมทั้งลดความรุนแรงของปัญหาความยากจนของประเทศได้ในท้ายที่สุด ซึ่งในสถานการณ์ที่ระบบตลาดล้มเหลวที่กลไกราคาไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเข้าแทรกแซงโดยการจัดสรรและสร้างช่องทางในการเข้าถึงและการกระจายทรัพยากรขึ้นใหม่เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นนั้นอาจจำเป็นจะต้องมีกระบวนการหรือกลไกการต่อรอง⁶ ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่สาม (Third party) เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและต่อรองในผลได้ (Payoffs) นั้นๆ สำหรับตัวอย่างของกระบวนการดังกล่าวนี้ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน ซึ่งมีองค์ประกอบที่เรียกว่าไตรภาคี ซึ่งมีผู้แทนจากสามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและภาครัฐ เพื่อร่วมกันกำหนด ตีราคาและรับรองค่าจ้างแรงงานที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

⁵ Stiglitz, J.E (2003), Globalization and Its Discontents, W.W. Norton & Company

⁶ Dickinson and Tiefenthaler (2002), What is Fair? Experimental Evidence, Southern Economic Journal, 69(2), pp.414-428.

ความหมายของความเป็นธรรมนั้นอาจจะพิจารณาตามองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถจำแนกในมิติของผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกรอบของการดำเนินกิจกรรมฯ ได้เป็น 3 องค์ประกอบด้วยกัน คือ **บุคคล**ซึ่งอาจจะเลือกเป็นแรงงานที่เป็นลูกจ้าง (ของตนเองหรือของผู้ประกอบการอื่น) หรือเป็นผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจ **กิจการ/สถานประกอบการ**ทั้งในรูปแบบที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร และ**กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ**สำหรับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเมื่อนำแนวคิดความเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจโดยพิจารณาในแต่ละองค์ประกอบหลักของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยมีความหมายในแต่ละระดับ ดังนี้

(1) **ความเป็นธรรมในระดับบุคคล:** หมายถึงโอกาสของบุคคลด้านการศึกษา/เรียนรู้ สุขอนามัย และทักษะความชำนาญให้กับทรัพยากรมนุษย์ การสร้างช่องทางในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตหลัก เช่น เงินทุน และที่ดิน ตลอดจนมีทางเลือกในการบริโภคสินค้าบริการของทั้งจากภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ การสร้างความเป็นธรรมในระดับบุคคลถือเป็นกระบวนการสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถและการใช้ศักยภาพตนเองเพื่อที่จะเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามความต้องการได้

(2) **ความเป็นธรรมในระดับกิจการ/ธุรกิจ:** เป็นความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการของภาครัฐในการเสริมสร้างความสามารถในการดำเนินธุรกิจของกิจการ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและขยายศักยภาพของธุรกิจ (อาทิ บริการบ่มเพาะ การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การฝึกอบรมแรงงาน เป็นต้น) และความเป็นธรรมในระดับกิจการนั้นจะต้องรวมถึงการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรธุรกิจ เพื่อสร้างความยุติธรรมระหว่างเจ้าของปัจจัยการผลิต หรือระหว่างเจ้าของกิจการกับแรงงาน รวมทั้งการเป็นพลเมืองที่ดีของกิจการธุรกิจเอกชนต่าง ๆ (Corporate Social Responsibility: CSR) ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเหมาะสม เช่น การมีความโปร่งใสทางการเงินและการชำระภาษีที่ถูกต้อง การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและการรับผิดชอบต่อต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจจะผ่านทางกลไกภาษีและการบริหารจัดการภายในองค์กรให้มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและชุมชนรอบข้าง เป็นต้น

(3) **ความเป็นธรรมในระดับสถาบันและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ:** ประกอบด้วยการมี กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนกระบวนการและกลไกต่างๆ ที่จะช่วยสร้างโอกาสและบรรยากาศการลงทุน/การดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ กรอบและข้อกำหนดเชิงสถาบันจะมีส่วนในการกำหนดความเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจได้ และมีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ชี้ว่า พฤติกรรมของคนขึ้นอยู่กับกฎ หรือกติกาที่กำหนดไว้ หากอยู่ในภาวะ

ไม่มีกฎ ระเบียบเป็นกรอบในการปฏิบัติแล้วพฤติกรรมของคนสองกลุ่มทั้งที่มีจิตใจที่เป็นธรรมและ/หรือ คนที่เห็นประโยชน์ตนอาจมีความแตกต่างไปได้

โดยสรุป ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจในความหมายกว้าง คือ **ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในมิติด้านโอกาสของการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต การบริโภคสินค้าและบริการของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ตลอดจนการมีกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ และการมีกระบวนการและกลไกของภาครัฐ ภาคเอกชนที่อำนวยความสะดวกและประสานผลประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยรวม**

2.2 การสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจไทยจากการพัฒนาฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 10

จากการกรอบแนวคิดความเข้มแข็งและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จึงได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นโดยการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจเพื่อจะได้สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ลดการพึ่งพิงปัจจัยการผลิตนำเข้าและปัจจัยภายนอกให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมโดยการส่งเสริมกิจกรรมการผลิตที่เชื่อมโยงกันอย่างครบวงจรมากขึ้นภายในประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่ช่วยลดความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกและป้องกันความผันผวนทางเสถียรภาพ ขณะเดียวกันก็มีความสามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลกจะเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ และในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจฯ ภายใต้แผนฯ 10 ก็ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนากลไกที่ส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ที่จะนำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุประบบเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งและเป็นธรรมในบริบทของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 นั้นหมายถึง “ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม”⁷ ซึ่งภายใต้กรอบการพัฒนาด้านนี้ชี้วัดเพื่อการประเมินความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมนั้นได้พิจารณาความ

⁷ เอกสารดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุข ฉบับปรับปรุงนำเสนอต่อการประชุมคณะกรรมการ สศช เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2550 จัดทำโดยสำนักประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจจาก 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ การมีสัมมาชีพ เศรษฐกิจที่เข้มแข็ง และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ โดยที่ความหมายของแต่ละองค์ประกอบที่ใช้เป็นขอบเขตและเกณฑ์ในการคัดเลือกดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมในมิติทางเศรษฐกิจนั้น พอสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 การมีสัมมาชีพ ในที่นี้หมายถึงการมีงานทำที่สุจริต⁸ ไม่เบียดเบียนตนเอง และผู้อื่น ทำงานอย่างเต็มความสามารถ โดยมีหลักประกันความมั่นคง และความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข สามารถจัดหาปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการยังชีพ และปัจจัยอื่นๆ เพื่อต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ นั่นคือการมีสัมมาชีพนั้นประกอบด้วย 4 เรื่องคือ เรื่องการมีงานทำและทำเต็มความสามารถ การมีรายได้ที่เพียงพอ (สัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไป) การมีหลักประกันมั่นคงและมีความปลอดภัยจากการทำงาน และการทำงานสุจริต

2.2.2 ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำของช่องว่างระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ มีการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตอย่างเป็นธรรมในสังคม และสามารถประกอบธุรกิจในระบบได้อย่างเสรี ปราศจากการผูกขาด

2.2.3 เศรษฐกิจเข้มแข็ง เป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถเจริญเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพในระยะยาว เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและสามารถดำเนินอยู่ได้โดยอาศัยกลไกและกระบวนการทางเศรษฐกิจที่มีความสอดคล้อง สมดุล และมีเสถียรภาพทั้งด้านเศรษฐกิจในประเทศและด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยจะต้องรากฐานมาจากการพึ่งตนเองในภาคการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศอย่างเหมาะสมกับโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานของประเทศ

⁸ การทำงานที่สุจริต หมายถึง การทำงานหรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย ไม่ผิดกฎเกณฑ์การควบคุมของภาครัฐ เพื่อจัดระเบียบให้เกิดความสงบเรียบร้อยและลดผลกระทบทางลบในสังคม และเพื่อความสะดวกในการที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษี ซึ่งรวมถึงการทำงานที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจและนอกระบบเศรษฐกิจส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ได้นับรวมอยู่ในสถิติบัญชีรายได้ประชาชาติของทางการอย่างครบถ้วน หรือยังไม่มีการหมายรองรับอย่างเป็นทางการ เพื่อการเก็บภาษีหรือเพื่อความเป็นระเบียบ มักเป็นกิจกรรมที่มีขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง เช่น ธุรกิจไนครวเรือน การทำงานส่วนตัวในกิจกรรมที่ไม่ต้องจดทะเบียน การค้าหาบเร่ แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น (ประมวลแนวคิดจากเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2547 ของสำนักงานฯ เรื่อง “เศรษฐกิจนอกระบบกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”)

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านของความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจก็จะได้ข้อสรุปสำคัญประการหนึ่งคือ **การที่จะพัฒนาให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเข้มแข็งและเป็นธรรมนั้นจะต้องเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ให้มีความมั่นคงและมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ** และเนื่องจากแรงงานกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานรวมในประเทศนั้นอยู่ในภาคเกษตรและบริการและสาขาการผลิตนี้มีลักษณะของการพึ่งตนเองสูง ดังนั้นการพัฒนาสองภาคการผลิตนี้ให้มีประสิทธิภาพและมีการเพิ่มมูลค่ามากขึ้นและให้มีความทัดเทียมกับภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความได้เปรียบในด้านเทคโนโลยีและการเข้าถึงแหล่งทุนนั้นจึงเป็นแนวทางหลักในการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งสำหรับในภาคอุตสาหกรรมเองนั้นก็จะต้องให้ลำดับความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรมากขึ้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มต่อยอดให้กับภาคเกษตร ในขณะที่ผลักดันให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการผลิตและการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง และแนวทางสำคัญประการหนึ่งในการที่จะผลักดันให้ฐานเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นฐานเศรษฐกิจสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริงนั้นเป็นการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชน

2.3 ความสำคัญของการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งเพื่อเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและเป็นธรรม

ในการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการวิเคราะห์โครงสร้างและสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและได้ข้อสรุปที่สำคัญที่นำไปสู่การกำหนดแนวทางการสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องมีพื้นฐานที่สำคัญจากการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง ดังนี้

2.3.1 โครงสร้างด้านการผลิต: การมีฐานการผลิตที่หลากหลายทั้งเกษตรอุตสาหกรรมและบริการนั้นนับว่าเป็นจุดแข็งโดยพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยที่ทำให้สามารถลดความเสี่ยงจากการที่ต้องพึ่งพิงเฉพาะบางสาขาและช่วยลดความรุนแรงในช่วงกลางของวัฏจักรเศรษฐกิจได้ แต่อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำระหว่างการพัฒนาและประสิทธิภาพของสาขาการผลิตต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยยังต้องเสริมจุดแข็งและความได้เปรียบในเรืองฐานการผลิตที่กว้างของประเทศให้กลายเป็นความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง และอาศัยความได้เปรียบนี้ในการส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งการวิเคราะห์ได้ข้อสรุปที่สะท้อนถึงสาเหตุสำคัญหลายประการที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถใช้ความได้เปรียบในเรืองฐานการผลิตที่หลากหลายในการที่จะสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของประชาชนไทยได้อย่างเต็มที่

ได้แก่ การกระจุกตัวของแรงงานกลุ่มการศึกษาน้อยและไร้ทักษะในภาคเกษตร⁹ ผลผลิตภาพแรงงานของภาคเกษตรจึงต่ำกว่าในภาคอุตสาหกรรม และเมื่อประกอบกับการมีช่องว่างในการเข้าถึงเทคโนโลยีการผลิตและการเข้าถึงแหล่งทุนและคุณภาพการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานยังมีความเหลื่อมล้ำในระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ จึงทำให้ผลิตภาพการผลิตรวมของภาคเกษตรและบริการยังต่ำกว่าภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้การสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มในภาคเกษตรยังมีน้อยกว่าในภาคอุตสาหกรรมทำให้ผลตอบแทนรวมยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต ซึ่งมีผลต่อเนื่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ นอกจากนั้นความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมการผลิตในสาขาต่าง ๆ ยังไม่ได้สร้างให้เกิดพลังร่วมที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้อย่างเต็มที่จึงทำให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างต้นน้ำและปลายน้ำยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายปลายทางในการสร้างความเป็นธรรมได้ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเองก็ต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตและทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งทำให้ผลพวงของการพัฒนาตกอยู่กับเจ้าของทุนเป็นหลักและเป็นการรั่วไหลออกนอกประเทศ

สำหรับภาคบริการทั้งบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข บริการสาธารณสุขูปโภค และการขนส่ง และบริการด้านการเงินซึ่งนับเป็นสาขาจำเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ นั้นนับว่ายังมีจุดอ่อนในเรื่องคุณภาพการบริการที่ยังไม่เท่าเทียมกันอย่างทั่วถึงพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ นอกจากนี้ภาคบริการท่องเที่ยวซึ่งเป็นภาคบริการที่เป็นฐานรายได้ที่สำคัญของประเทศและเป็นฐานรายได้ที่สำคัญสำหรับประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศก็ยังคงเร่งสร้างมูลค่ามากขึ้นจากคุณค่าทางวัฒนธรรมไทย สร้างความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนควบคู่กันไป และส่งเสริมให้เกิดการสร้างรายได้ในท้องถิ่นได้มากขึ้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแม้ว่าจะมีฐานการผลิตที่หลากหลายแต่ระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวมก็ยังคงขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ โดยที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมนั้นต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศและตลาดต่างประเทศในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์เป็นสำคัญ ในขณะที่การพัฒนาศาขการผลิตอื่นยังมีความล่าช้ากว่าและเป็นองค์ประกอบที่ยังไม่แข็งแกร่งมากพอ ซึ่งดัชนีความไม่เท่าเทียมหรือดัชนีไธล์ (Theil Index) แสดงว่ายังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผลตอบแทนรายสาขาการผลิตโดยที่สาขาเกษตรสาขา

⁹ สัดส่วนกำลังแรงงานตามระดับการศึกษาในภาคการผลิตต่าง ๆ แสดงว่าสัดส่วนแรงงานประมาณร้อยละ 80 ของภาคเกษตรเป็นแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาลงมา ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมนั้นสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ซึ่งจากการกระจายตัวของแรงงานในลักษณะดังกล่าวทำให้ผลตอบแทนของภาคเกษตรเฉลี่ยต่อเดือนคิดเป็นเพียงร้อยละ 50 ของค่าแรงเฉลี่ยของประเทศ และเท่ากับร้อยละ 40 ของค่าแรงในภาคอุตสาหกรรม และที่สำคัญคือความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มนั้นมีมากขึ้น

ก่อสร้างยังเป็นสาขาการผลิตที่เสียเปรียบการผลิตสาขาอื่น และการที่ภาคอุตสาหกรรมสามารถขยายตัวได้เร็วกว่าภาคเกษตรทั้งจากการเพิ่มประสิทธิภาพที่เร็วกว่าและการระดมทรัพยากรไปสู่ภาคการผลิตนี้ที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าทำให้สัดส่วนภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่สัดส่วนภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลง ดังนั้นฐานการผลิตที่กว้างจึงยังไม่สามารถเป็นภูมิคุ้มกันให้กับเศรษฐกิจไทยได้อย่างเต็มที่

2.3.2 โครงสร้างด้านรายจ่าย/อุปสงค์ พึ่งพาการส่งออกเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นหลักโดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม และเนื่องจากการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกนั้นต้องพึ่งพิงขึ้นส่วน วัตถุดิบ และสินค้าทุนและเทคโนโลยีนำเข้าเป็นส่วนประกอบหลักทำให้สัดส่วนการนำเข้าต่อขนาดของเศรษฐกิจสูงตามไปด้วยซึ่งทำให้มีความเสี่ยงในการที่จะขาดดุลการค้าได้ง่ายในภาวะที่ราคาวัตถุดิบนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น เมื่อประกอบกับการลงทุนเพื่อการผลิตของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศหรือการผลิตเพื่อส่งออกต้องพึ่งพิงเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยที่ประสิทธิภาพของการใช้ทุนและแรงงานยังต่ำทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงที่ประเทศมีการขยายการลงทุนและเศรษฐกิจขยายตัวเร็ว ซึ่งเป็นการ trade-off ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สะท้อนว่าโครงสร้างของเศรษฐกิจยังไม่เข้มแข็ง

2.3.3 โครงสร้างด้านรายได้มีลักษณะของความไม่สมดุลที่ทำให้ยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็ง ในปัจจุบันฐานรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศกระจุกตัวของอยู่กลุ่มคนจำนวนน้อย นั่นคือสัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 20 คิดเป็นประมาณร้อยละ 56.29 ของรายได้รวมของประเทศในปี 2549 ในขณะที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศหรือประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนประชากรทั้งหมดมีสัดส่วนการถือครองรายได้ประมาณร้อยละ 40 และกลุ่มประชากรยากจนที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนการถือครองรายได้เพียงร้อยละ 3.84 ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงพื้นฐานบางประการ ได้แก่

(1) ความไม่สมดุลระหว่างผลตอบแทนของผู้ประกอบการผลิตและแรงงาน (Operating surplus and compensation of employees)

(2) ความไม่สมดุลของปริมาณการรองรับการจ้างงานระหว่างสาขาการผลิตกับขนาดของเศรษฐกิจในแต่ละสาขา จะเห็นว่าภาคเกษตรซึ่งต้องรองรับแรงงานสูงกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนแรงงานรวมของประเทศ ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรมีมูลค่าคิดเป็นประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศทั้งหมด ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมซึ่งรองรับแรงงานเพียงประมาณร้อยละ 15 นั้นมีมูลค่าการผลิตเกือบร้อยละ 40 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ

(3) ความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพแรงงาน จะเห็นว่าในภาคการเกษตร นั้นประมาณร้อยละ 80 เป็นแรงงานที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ในขณะที่ใน ภาคอุตสาหกรรมนั้นแรงงานกลุ่มนี้มีเพียงประมาณร้อยละ 40

(4) ผลิตภาพการผลิตการผลิตในภาคเกษตรและบริการยังต่ำและเพิ่มขึ้น ช้ากว่าในภาคอุตสาหกรรม การจำแนกแหล่งที่มาของการขยายตัวตามปัจจัยการผลิตทุน แรงงาน และ ผลิตภาพการผลิตในรายสาขาแสดงว่าในภาคเกษตรนั้น ผลิตภาพการผลิตในช่วงปี 2545-2548 ลดลง ร้อยละ 1.39 ในขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมเองผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.52 ในช่วงเดียวกัน

2.3.4 หากเปรียบเทียบโครงสร้างเศรษฐกิจไทยทั้งในด้านอุปสงค์ ด้านสาขา การผลิต และการกระจายตัวด้านแรงงานระหว่างสาขาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพแรงงาน กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของหลายประเทศที่มีฐานการผลิตที่หลากหลายและระบบเศรษฐกิจมี เสถียรภาพมั่นคง เช่น เศรษฐกิจญี่ปุ่น เศรษฐกิจสหรัฐฯ เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย มี ข้อสังเกตสำคัญสำหรับการกำหนดเป้าหมายในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย ดังนี้

(1) ประเทศไทยมีสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวล รวมในประเทศสูงสุด และสัดส่วนของภาคการผลิตนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มของ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ต้องใช้เทคโนโลยีและวัตถุดิบและขึ้นส่วนจากการนำเข้าสูง โดยที่สัดส่วน การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งใช้ฐานวัตถุดิบภายในประเทศเพิ่มขึ้นช้ากว่ามาก

(2) ประเทศไทยก็มีสัดส่วนภาคเกษตรสูงสุดซึ่งสะท้อนถึงจุดแข็งหรือ ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศจากการที่สภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศเอื้ออำนวยใน การทำการเกษตรได้หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตามสัดส่วนของภาคเกษตรที่มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าและขยายตัวได้รวดเร็วกว่า แต่ภาคเกษตรนั้น ประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพการผลิตต่ำจึงมีความผันผวนตามสภาวะอากาศได้ง่ายและมีผลให้ ราคาสินค้าเกษตรและผลตอบแทนของเกษตรกรมีความผันผวนตามไปด้วย จึงไม่สามารถเป็น ภูมิคุ้มกันความเสี่ยงให้กับระบบเศรษฐกิจไทยได้ รวมทั้งทำให้ฐานอาชีพของกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ ขาดความมั่นคง และรายได้ต่ำ

(3) ภาคบริการของประเทศไทยมีข้อได้เปรียบในเรื่องบริการท่องเที่ยว แต่ ยังมีข้อจำกัดด้านบริการการศึกษา สาธารณสุข และบริการทางการเงิน ทั้งในด้านปริมาณ ความ ครอบคลุมและคุณภาพการให้บริการ

(4) ในด้านอุปสงค์สัดส่วนของการส่งออกและนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์มวล รวมของประเทศไทยสูงสุดในกลุ่มประเทศที่เปรียบเทียบ ซึ่งรวมทั้งสัดส่วนของการส่งออกสุทธิสินค้า และบริการ ในขณะที่สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนและรัฐบาลต่ำกว่าของประเทศอื่น ซึ่งแสดงว่า

เครื่องจักรสำคัญที่จะผลักดันเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องของการส่งออกและการนำเข้าซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกเป็นหลัก โดยเฉพาะในกรณีที่ผลิตภัณฑ์ของประเทศไม่สามารถขึ้นราคาตลาดได้หรือไม่มีตลาดเฉพาะ

(5) องค์ประกอบในด้านการใช้จ่ายของครัวเรือนนั้นแสดงว่า กลุ่มประเทศซึ่งได้มีการยกฐานะรายได้และมาตรฐานการดำรงชีวิตไปมากแล้ว สัดส่วนการใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นด้านบริการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการด้านเงิน เป็นต้น ในขณะที่สำหรับประเทศไทยนั้นสัดส่วนการใช้จ่ายหลักเป็นเรื่องอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐาน และการใช้จ่ายในกลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภคคงทนเริ่มมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จึงทำให้องค์ประกอบการใช้จ่ายนั้นเป็นสินค้าที่ต้องพึงพิงวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น จากโครงสร้างการใช้จ่ายแสดงว่าประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาด้านบริการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการด้านเงิน ซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากฐานรายได้ที่ต่ำและระดับรายได้สูงกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะกลุ่มประชาชนสัดส่วนน้อย

2.3.5 การวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจในมิติต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 10 และการเปรียบเทียบโครงสร้างทางเศรษฐกิจกับประเทศซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและเป็นธรรม จึงได้ข้อสรุปสำคัญว่าในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและเป็นธรรม นั้นประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งของฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายให้ฐานเศรษฐกิจในประเทศมีความสมดุลกับภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้โดยจะต้องมีทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจนใน 4 เรื่องที่เป็นพื้นฐาน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเข้มแข็งขึ้น ประกอบด้วย

(1) การศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพคน/แรงงานในทุกมิติ ทั้งองค์ความรู้ สุขภาวะ และคุณธรรม เพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้นและการเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ (value creation) รวมทั้งจะต้องมีการประเมินทิศทางการต้องการแรงงานรายสาขาและการกำหนดแนวทางการพัฒนาแรงงานในทิศทางที่สอดคล้องกัน

(2) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตรและบริการซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจที่มีลักษณะของการพึ่งตนเองและเป็นฐานการผลิตที่กว้างครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้มีความทัดเทียมกับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ในขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมเองก็จะต้องบริหารองค์ความรู้และพัฒนานวัตกรรมเพื่อเป็นฐานในการสร้างมูลค่าสินค้าและบริการมากขึ้น มีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกันเพื่อสร้างห่วงโซ่มูลค่าในประเทศไทยเอง

(3) สร้างกลไกในการสนับสนุนในการเพิ่มรายได้ประชาชนโดยเฉลี่ยให้สูงขึ้นและมีการกระจายรายได้ในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่ดีขึ้นทั้งภายในสาขาการผลิตเองและระหว่างสาขาการผลิต ผลตอบแทนค่าแรงงานอยู่ในระดับเหมาะสม และได้รับการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องตามผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ การปรับค่าครองชีพ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงานเอง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อการคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมหรือตาข่ายคุ้มครองทางสังคมที่มีความเหมาะสม (Social safety net) เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการกระจายรายได้อีกทางหนึ่งด้วย รวมทั้งมีการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะให้มีความเท่าเทียมและครอบคลุมอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะในด้านการศึกษา สาธารณสุขและระบบสาธารณสุขูปโภค และมีการดำเนินนโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคมอย่างเหมาะสมกับโครงสร้างประชากรและโครงสร้างเศรษฐกิจ

(4) พัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างฯ ทั้งในด้านกายภาพ กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ

(5) การขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างฯ จะต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการออม และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและพัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือก

บทที่ 2 : สถานการณ์และประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบายด้านการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความแข็งแกร่งเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจไทย

ในส่วนนี้ เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็ง ประกอบด้วยการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจใน 4 ด้านสำคัญ คือ (1) โครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวม เน้นการวิเคราะห์ภาพรวมทั้งด้านโครงสร้างการผลิตและอุปสงค์ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการวิเคราะห์ขีดความสามารถของปัจจัยการผลิตทั้งทุนและแรงงาน ตลอดจนการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพการผลิต รวมทั้งภาคธุรกิจภายในประเทศด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชนซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญสำหรับภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ (2) การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้และความเสมอภาคในด้านผลตอบแทนและโอกาสด้านต่างๆ เช่น การจัดสรรผลตอบแทน การจัดสรรรายได้ รวมทั้งโอกาสและทางเลือกระหว่างการบริโภคและการลงทุน (3) ด้านการมีสัมมาชีพซึ่งมีประเด็นสำคัญทั้งในเรื่องการมีงานทำ การมีรายได้ที่เพียงพอ และมีหลักประกันความมั่นคง และ (4) สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันและด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น โครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพและการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับที่สร้างระบบการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนที่เป็นธรรม ตลอดจนกลไกที่ช่วยกระจายผลประโยชน์การพัฒนา โดยในการวิเคราะห์ในแต่ละด้านจะชี้ถึงประเด็นการพัฒนาที่สำคัญที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบาย เพื่อไปสู่การกำหนดมาตรการ แนวทาง และกลไกที่จะขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีฐานเศรษฐกิจภายในประเทศที่เข้มแข็งมากขึ้นและสร้างโอกาสสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อส่งผลกระทบต่อองค์การสร้าง ความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจโดยรวม

1. โครงสร้างเศรษฐกิจ

1.1 โครงสร้างด้านการผลิต

การวิเคราะห์ความเข้มแข็งในเชิงโครงสร้างด้านการผลิตประกอบด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างด้านสาขาการผลิต (Sectoral analysis) โครงสร้างปัจจัยการผลิตและประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต (Factor analysis) และการวิเคราะห์ฐานการผลิตที่มาจากวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปเรื่องการพึ่งตนเอง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา

1.1.1 โครงสร้างการผลิตของไทย

โครงสร้างการผลิตมีฐานการผลิตหลักในภาคอุตสาหกรรมควบคู่กับภาคบริการ โดยที่สัดส่วนการผลิตในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง สัดส่วนโครงสร้างการผลิตสินค้าภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และภาคบริการ เปลี่ยนแปลงจาก 3:2:5 (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2508) มาเป็นประมาณ 1:5:4 ตามลำดับ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2548) การมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นตามนโยบายทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออกในช่วงตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา) ทำให้อัตราส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นกว่าสามเท่าตัว และเป็นการพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดการพึ่งพาเศรษฐกิจภายนอกมากขึ้น จะเห็นว่าอัตราส่วนการใช้วัตถุดิบภavnนำเข้าต่อวัตถุดิบในประเทศของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก คือจากอัตราส่วน 1:3 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็น 1:1 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตของกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลัก (Technology intensive industry) เช่น หมวดอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ หมวดยานยนต์ และเครื่องมือเครื่องจักร เป็นต้น ซึ่งใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในสัดส่วนที่สูง ส่วนภาคเกษตรกรรมและบริการมีอัตราส่วนการใช้วัตถุดิบนำเข้าต่อวัตถุดิบในประเทศเพิ่มขึ้นเช่นกัน จาก 1:9 เป็น 1:5 และจาก 1:16 เป็น 1:11 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ตามลำดับ¹⁰ แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการผลิตของไทยได้พึ่งพาการนำเข้ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาวัตถุดิบของการผลิตใน

การพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมและภาคต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงส่งผลให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมมีความอ่อนไหวต่อภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ซึ่งเชื่อมโยงต่อเศรษฐกิจไทยผ่านปัจจัยหลักต่างๆ อาทิ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก อัตราแลกเปลี่ยน และราคาน้ำมันดิบ เป็นต้น ทำให้เกิดความความผันผวนและขาดเสถียรภาพได้ง่าย ทั้งความผันผวนของปริมาณการผลิต และราคา โดยที่การพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพการผลิตและราคาได้ง่ายตามความผันผวนของราคาวัตถุดิบ

แนวทางที่ควรดำเนินการในระยะต่อไปนั้นแผนฯ 10 ได้ให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อลดแรงกดดันต่อต้นทุนต่อหน่วย การเพิ่มมูลค่าจากปัจจัยการผลิตที่ใช้โดยใช้องค์ความรู้ในการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ที่มีความแตกต่าง (Differentiated products) และเพิ่มคุณภาพสินค้าและบริการ และการส่งเสริมการผลิตที่ครบวงจรภายในประเทศซึ่งจะเป็นการสร้างฐานการผลิตภายในประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น

¹⁰ ข้อมูลจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทยปี 2518 และ 2543

1.1.2 ผลิตภาพการผลิตรวมและประสิทธิภาพการผลิต (Total Factor Productivity and Efficiency)

แหล่งที่มาของการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยในระยะที่ผ่านมา เป็นผลมาจากการใช้ปัจจัยการผลิตทั้งทุนและแรงงานในปริมาณที่เพิ่มขึ้นเป็นหลัก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุนเป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่สนับสนุนกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ การใช้องค์ความรู้และนวัตกรรมรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดียังมีส่วนจำกัด จากการวิเคราะห์แหล่งที่มาของการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมในช่วงปี 2525-2549 ซึ่งให้เห็นว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.99 ต่อปีนั้น มีที่มาจากปัจจัยทุนคิดเป็นร้อยละ 77.29 และจากปัจจัยแรงงานร้อยละ 9.85 สำหรับผลิตภาพการผลิตรวมนั้นสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจเพียงอีกร้อยละ 11.18 ซึ่งผลิตภาพการผลิตรวมนี้สะท้อนถึงความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิต องค์ความรู้และนวัตกรรมด้านกระบวนการผลิตและด้านผลิตภัณฑ์ (Process and Product Innovation) และการบริหารจัดการ ส่วนที่เหลืออีกเป็นส่วนน้อยของการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีที่มาจากการใช้ปัจจัยที่ดินในทำนองเดียวกัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสาขาการผลิตทั้งเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ในช่วงปี 2525-2549 มีที่มาจากการใช้ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะทุนอย่างเข้มข้นและมีการใช้เทคโนโลยี องค์ความรู้และนวัตกรรมอย่าง โดยที่ทั้งสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และบริการและอื่นๆ มีปัจจัยทุนมีส่วนสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยถึงร้อยละ 3.6, 5.37, และ 4.57 ต่อปีตามลำดับในช่วงปี 2525-2549 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ตารางที่ 1) ในขณะที่ผลิตภาพการผลิตรวมของภาคเกษตรลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.67 ต่อปี สำหรับภาคอุตสาหกรรมนั้น และการที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจต้องขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตเป็นสำคัญทำให้เศรษฐกิจมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิตได้ง่าย และมีผลต่อเนื่องต่อภาวะเงินเฟ้อของประเทศ ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยไม่มีเสถียรภาพ

ดังนั้น การดำเนินการพัฒนาทั้งในระดับเศรษฐกิจของประเทศ สาขาการผลิต ตลอดจนระดับอุตสาหกรรม และระดับกิจการ มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตรวมเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศภายใต้ข้อจำกัดด้านวัตถุดิบและทรัพยากร และการแข่งขันบนพื้นฐานของการใช้องค์ความรู้ที่มีมากขึ้น ดังนั้นแนวทางการพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญทั้งการสะสมทุนที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงคุณภาพแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะความชำนาญ มุ่งเน้นการสะสมทุนด้านเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีทันสมัยซึ่งจะช่วยเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและเพิ่มผลิตภาพการผลิตในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งการปรับปรุงในด้านบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

1.1.3 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และเศรษฐกิจชุมชน

โครงสร้างการผลิตของเศรษฐกิจไทยประกอบด้วยธุรกิจประเภทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 99 ของธุรกิจวิสาหกิจทั้งหมด แต่มูลค่าผลผลิตนั้นยังเป็นสัดส่วนที่น้อย โดยในปี 2549 มีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์และบริการของ SMEs คิดเป็นร้อยละ 38.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2545 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 41.3 ในขณะที่วิสาหกิจขนาดใหญ่แม้มีจำนวนน้อยแต่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศโดยมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์และบริการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยร้อยละ 45.4 ต่อปี (ในช่วงปี 2545 - 2548) และเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44.8 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 45.8 ในปี 2548 สำหรับวิสาหกิจอื่นๆ รวมทั้งวิสาหกิจชุมชนมีผลิตภัณฑ์และบริการต่อ

ตารางที่ 1: โครงสร้างผลิตภัณฑ์และบริการของวิสาหกิจ

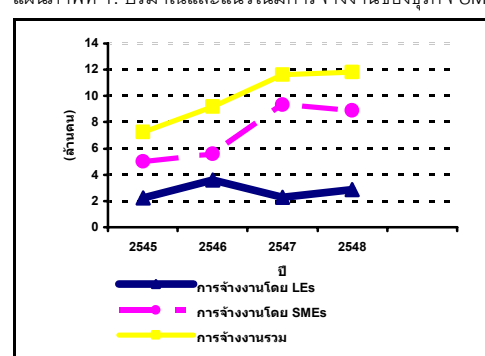
หน่วย : พันล้านบาท

	2545	2546	2547	2548
GDP ราคาประจำปี	5,450.7	5,917.3	6,489.8	7,087.7
ภาคเกษตร	514.3	615.8	669.5	721.7
นอกภาคเกษตร	4,936.4	5,301.5	5,820.3	6,366.0
- วิสาหกิจขนาดใหญ่ (LEs)	2,443.1	2,685.3	2,954.4	3,249.7
- SMEs	2,248.5	2,360.6	2,598.7	2,806
- วิสาหกิจอื่นๆ (รวมวิสาหกิจชุมชน)	244.8	255.6	286.2	310.3
สัดส่วนต่อ GDP (%)				
- LEs/GDP	44.8	45.4	45.5	45.8
- SMEs / GDP	41.3	39.9	40.0	39.6
- วิสาหกิจอื่นๆ /GDP	4.5	4.3	4.4	4.4

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยในช่วงปี 2545-2548 เพียงร้อยละ 4.4 ต่อปี (ตารางที่ 1) สำหรับการส่งออกนั้น โดยที่วิสาหกิจขนาดใหญ่นั้นมีบทบาทสำคัญในด้านการส่งออก โดยในปี 2545 – 2548 มีสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกของวิสาหกิจขนาดใหญ่ต่อมูลค่าส่งออกของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่ที่ 7 ต่อ 3 และในปี 2549 ธุรกิจ SMEs มีมูลค่าการส่งออก 1,438,280 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.1 ของการส่งออกทั้งหมดลดลงเล็กน้อย โดยสินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าในกลุ่มแปรรูปขั้นต้นและใช้แรงงานมาก เช่น ข้าว ยางธรรมชาติ (ขั้นปูลูม) ยางแผ่นรมควัน พลอยและอัญมณี โดยมีตลาดส่งออกที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ฮองกง และมาเลเซีย

สำหรับการจ้างงานนั้น ธุรกิจ SMEs มีการจ้างงานเฉลี่ย 7.20 ล้านคนต่อปี ในช่วงปี 2545-2548 (ดูแผนภาพที่ 1) และเป็นแหล่งสร้างงานที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดทั้งนี้ในบริบทของธุรกิจในประเทศนั้น SMEs มีการจ้างงานมากกว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่ และในภาพรวมของการจ้างงานทั้งประเทศนั้น SMEs มีสัดส่วนในการจ้างงานประมาณร้อยละ 25 นับตั้งแต่ปี 2547 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

แผนภาพที่ 1: ปริมาณและแนวโน้มการจ้างงานของธุรกิจ SMEs



จากประมาณร้อยละ 15 ในปี 2545 โดยที่ภูมิภาคที่มีการจ้างงานหนาแน่นที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ซึ่งเป็นตามการกระจายตัวของสถานประกอบการ

สำหรับวิสาหกิจชุมชน มียอดขายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจาก 33,276 ล้านบาทในปี 2546 เป็น 68,105 ล้านบาทในปี 2549 โดยกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่สร้างมูลค่าได้มากที่สุดคือ ผลิตภัณฑ์อาหาร รองลงมาคือ ผลิตภัณฑ์ของใช้และของตกแต่ง และผลิตภัณฑ์ผ้าและเครื่องแต่งกาย ในขณะที่ผลิตภัณฑ์กลุ่มอื่นๆ ยังมีมูลค่าใกล้เคียงกัน โดยทุกผลิตภัณฑ์ยกเว้นกลุ่มเครื่องดื่มมีมูลค่าเพิ่มขึ้น (เทียบระหว่างปี 2548 และ 2549)¹¹

แม้ว่าการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ SMEs ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 แต่อย่างไรก็ตาม ธุรกิจภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชนของไทยยังคงมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

(1) **การเข้าถึงแหล่งเงินทุนยังคงจำกัด** การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินให้กับวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมยังคงมีปัญหาเนื่องจากมีความเสี่ยงและต้นทุนการให้กู้ยืมสูง นอกจากนี้ การระดมทุนผ่านตลาดทุนยังมีข้อจำกัด เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องการเป็นเจ้าของธุรกิจเองและยังขาดความพร้อมด้านการเปิดเผยข้อมูล ประกอบกับตลาดทุน MAI ยังขาดความกว้างและสภาพคล่อง สำหรับการเข้าถึงแหล่งทุนของวิสาหกิจชุมชนนั้น ถึงแม้จะมีแหล่งทุนที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้าถึงมากขึ้นแล้วก็ตามแต่ยังคงมีปัญหาด้านการบริหารจัดการเงินทุน นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์จากชุมชนยังมีความยากลำบากในการควบคุมคุณภาพสินค้าอีกด้วย

(2) **การพัฒนาทักษะความชำนาญของแรงงาน** ทักษะความชำนาญและระดับการศึกษาของแรงงานในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังอยู่ในระดับต่ำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในระยะยาวได้ โดยมีอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ เจ้าของกิจการขาดความรู้ด้านการตลาดและกฎระเบียบต่างๆ ขาดทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ ขาดความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และขาดความสามารถในการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ นอกจากนี้ ในธุรกิจระดับชุมชนซึ่งมีขนาดเล็กยังมีลักษณะของการว่างงาน และผลิตภาพการผลิตต่ำ อนึ่ง ผลิตภัณฑ์ชุมชนยังมีความคล้ายคลึงกันและแข่งขันกันเองเพราะขาดการวางแผนการผลิตที่ดี ดังนั้น การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจจะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้ได้

¹¹ กรมการพัฒนาชุมชน

(3) การเข้าถึงบริการภาครัฐ และอุปสรรคจากกฎ ระเบียบภาครัฐ

ขาดข้อมูลในการรับรู้เกี่ยวกับบริการของรัฐ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของรัฐในหลายเรื่อง ก็ส่งผลกระทบทำให้ SMEs มีต้นทุนสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน SMEs มักได้รับผลกระทบจากกฎ ระเบียบด้านการควบคุมมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจขนาดใหญ่ แต่มักจะกลับได้รับผลประโยชน์จากกฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการส่งเสริมธุรกิจน้อยกว่า

1.2 โครงสร้างด้านการใช้จ่าย

การวิเคราะห์โครงสร้างด้านอุปสงค์หรือการใช้จ่ายของประเทศ ได้ข้อสรุปที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) สัดส่วนการส่งออกอยู่ในระดับสูง แสดงถึงการที่ภาวะเศรษฐกิจไทยต้องขึ้นอยู่ กับภาวะเศรษฐกิจโลกและเงื่อนไขภายนอกเป็นสำคัญ ทำให้อ่อนไหวได้ง่ายในภาวะที่การแข่งขันสูง และมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงพลวัตสูง นอกจากนี้ในโครงสร้างของการส่งออกเองก็ค่อนข้างกระจุกตัว โดยสินค้าสำคัญเพียงไม่กี่รายการ อาทิ แผงวงจรไฟฟ้า คอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ และ รถยนต์ มีน้ำหนักถึงประมาณร้อยละ 25-30 ในโครงสร้างการส่งออกรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้า กลุ่มนี้ต้องนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าทางตรงในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 51.64 ในปี 2543 จึงทำให้ เศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่พึ่งตนเองได้น้อยจึงขาดความเข้มแข็ง และมีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพจาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากต้องนำเข้ามากเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการผลิตและการลงทุน

(2) การลงทุนและการอุปโภคและบริโภคต้องพึ่งพิงสัดส่วนสินค้านำเข้าในสัดส่วน ที่สูงขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังต้องพึ่งพาทุนจากต่างประเทศในระดับสูง เนื่องจากการขาดแคลนเงิน ออมและการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ในขณะที่ในภาพรวม ประสิทธิภาพของการใช้ทุนยังต่ำ เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าทุน ในช่วง แรกของการพัฒนาสัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้าต่อสินค้าในประเทศของภาคครัวเรือนมีอัตราส่วน 1 ต่อ 22 (ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3) อัตราส่วนการพึ่งพาการนำเข้าได้เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าเท่าตัว เป็น 1 ต่อ 6 (ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8)¹² ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รายได้ครัวเรือนของคน ไทยสูงขึ้นจึงหันไปนิยมสินค้านำเข้าโดยเฉพาะในกลุ่มมีแบรนด์มากกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ นอกจากนี้สัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคคงทนที่ผลิตภายในประเทศก็เพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าที่มีสัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบและ ชิ้นส่วนนำเข้าสูง สำหรับกรณีสินค้านำเข้านั้นอัตราส่วนการพึ่งพาสินค้านำเข้าต่อสินค้าทุนในประเทศ

¹² ยังไม่ได้รวมการใช้สินค้านำเข้าโดยทางอ้อมที่เข้ามาในรูปของชิ้นส่วนและวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้ ภายในประเทศ

สูงขึ้นเป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 2 (ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8) กล่าวคือใช้สินค้าทุนในประเทศ 2 ส่วนและใช้สินค้านำเข้า 1 ส่วน เพิ่มขึ้นจากอัตราส่วนเพียง 1 ต่อ 3 ในช่วงต้น ๆ ของการพัฒนา

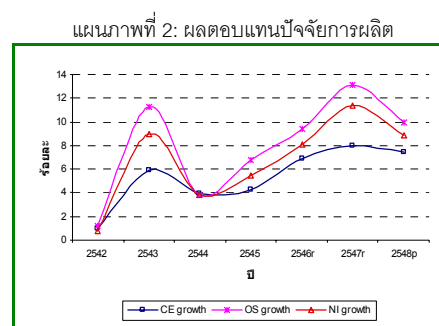
การบริโภคและการลงทุนที่ต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้นสะท้อนถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เข้มแข็ง และเป็นจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไข เช่น ในกรณีของการบริโภค รัฐควรสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรม เพื่อเพิ่มคุณภาพ การพัฒนาด้านการออกแบบ พร้อมกับสร้างตราสินค้า (Brand name) ที่สร้างกลุ่มลูกค้าในประเทศและสร้างความจงรักภักดีในกลุ่มลูกค้า ในทำนองเดียวกันกับสินค้าทุน นั้นจำเป็นต้องเร่งพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยการพัฒนาช่างเทคนิคขั้นสูงให้สามารถผลิตสินค้าทุนที่มีฐานการใช้ทั้งกระจายและหนาแน่นในภาคการผลิตต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพึ่งตนเองมากขึ้น เพิ่มฐานการผลิตในประเทศ และสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจต่อไป

2. โครงสร้างรายได้และความเสมอภาค

การกระจายรายได้ในประเทศไทยเริ่มมีการปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อพิจารณาจาก Gini Coefficient ซึ่งลดลงจาก 0.507 ในปี 2545 เป็น 0.493 ในปี 2547 แต่อย่างไรก็ตามในปี 2549 ดัชนีได้กลับมาเพิ่มขึ้นเป็น 0.515 ที่แสดงว่ากลับมามีปัญหาในการกระจายได้มากขึ้น และช่องว่างระหว่างรายได้ของกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 20 กับกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 เพิ่มขึ้นโดยที่สัดส่วนรายได้เพิ่มเป็น 14.66 เท่าจากระดับ 12.1 เท่าในปี 2547

2.1 ความไม่เสมอภาคในการจัดสรรผลตอบแทน

ค่าตอบแทนแรงงานภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมยังมีความแตกต่างสูง เห็นได้จากแรงงานภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 40 มีส่วนร่วมในการสร้างรายได้ประชาชาติได้เพียงร้อยละ 9 ขณะที่แรงงานนอกภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่ร้อยละ 60 มีส่วนร่วมในการสร้างรายได้ประชาชาติได้ถึงร้อยละ 91 ทำให้แรงงานภาคเกษตรกรรมได้รับผลตอบแทนเฉลี่ย (ค่าจ้าง) ต่ำกว่านอกภาคเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก (ผลตอบแทนภาคเกษตรกรรมเป็น 17 เท่าของผลตอบแทนในภาคเกษตร) หากพิจารณาจำแนกตามประเภทปัจจัยพบว่า อัตราส่วนผลตอบแทนแรงงานต่อผู้ประกอบการในปี 2542-2548 มีค่าเฉลี่ยประมาณ 1 ต่อ 3 โดยผลตอบแทนผู้ประกอบการเพิ่มในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มของผลตอบแทนแรงงาน เช่นปี 2543 และ 2547 อย่างไรก็ตามผลตอบแทนแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงน้อยกว่าผลตอบแทนผู้ประกอบการใน (แผนภาพที่ 2)



2.2 ความไม่เสมอภาคในการจัดสรรรายได้

พิจารณาเสถียรภาพของรายได้และการออมพบว่า รายได้พึงจ่ายใช้สอยที่แท้จริง (Disposable real income) ของภาคธุรกิจมีความมั่นคงกว่ารายได้ครัวเรือนแต่มีความอ่อนไหวและผันผวนในระยะสั้น สถานะความมั่นคงในการออมของภาคธุรกิจก็ดีกว่าภาคครัวเรือนอย่างมาก ทั้งนี้การออมภาคครัวเรือนมีความอ่อนไหวสูงในช่วงระยะสั้น โดยการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เงินออมภาคครัวเรือนแอ้งและยังถูกภาคธุรกิจดึงเงินออมไปบางส่วน หากวิเคราะห์อัตราส่วนของเงินออมระหว่างภาคธุรกิจกับภาคครัวเรือน พบว่าปัจจุบันเป็น 1 ต่อ 1 (ปี 2548p) ซึ่งต่างจากช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา (แผนพัฒนาฯ ฉบับ 1) ซึ่งเดิมเป็น 1 ต่อ 9 ซึ่งโดยปรกติแล้วการออมของครัวเรือนและการออมธุรกิจมีวัฏจักรและความผันผวนค่อนข้างสูง สัดส่วนรายได้สุทธิส่วนบุคคลต่อการออมธุรกิจ (PI/S^C Ratio)¹³ เฉลี่ยในช่วงปี 2536-2548 มีอัตราส่วนประมาณ 12 : 1 อย่างไรก็ดี ในช่วงวิกฤตปี 2540 อัตราส่วนนี้เพิ่มสูงขึ้นกว่า 30 เท่า ซึ่งคล้ายกับว่าภาคครัวเรือนเป็นผู้เล่นตามเกมที่ภาคธุรกิจวางไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาคธุรกิจมีความได้เปรียบภาคครัวเรือนเป็นอย่างมากอย่างเห็นได้ชัด

2.3 โอกาสทางเลือกระหว่างการบริโภคกับการลงทุน

อัตราส่วนการลงทุนต่อการบริโภคลดลงจาก 1 ต่อ 4 (ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับ 1) เป็น 1 ต่อ 3 (รายได้ประชาชาติ 2548p) กล่าวคือ หากมีการลงทุนในระบบเศรษฐกิจไทยจำนวน 1 หน่วยแล้ว จะส่งผลให้ภาคครัวเรือนมีความสามารถบริโภคได้จำนวน 3 หน่วย แสดงให้เห็นว่าการลงทุนในประเทศไทยมีประสิทธิภาพต่ำลง¹⁴ (Lower effective investment) โดยเงินทุนหนึ่งหน่วยก่อให้เกิดการบริโภคได้น้อยลงกว่าเดิม หากพิจารณาเสถียรภาพด้านการบริโภคและการลงทุน ทั้งการบริโภคเอกชนและการลงทุนต่างมีความอ่อนไหวในระยะสั้นเช่นกัน โดยการลงทุนมีการแกว่งตัวในช่วงสั้นๆ และมีระดับลดลงไปจากเดิมเมื่อเกิดความผันผวนของเศรษฐกิจโลกในแง่ของอัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การบริโภคภาคเอกชนกลับมีสถานะที่ดีกว่าและเพิ่มสูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยภายในเพิ่มขึ้นตาม ผู้ผลิตจึงหันไปสินค้าสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภคแทนการผลิตสินค้าทุน (Substitution effect) เนื่องจากได้ผลตอบแทนที่ดีกว่า ส่งผลดีต่อผู้บริโภคโดยการเพิ่มทางเลือกในการบริโภคมากขึ้น ผู้บริโภคมีความพอใจสูงขึ้นและสวัสดิการโดยรวมดีขึ้น อย่างไรก็ตามโอกาสของภาคครัวเรือนที่จะเลือกบริโภคนั้นถูกกำหนดโดยภาคธุรกิจ

¹³ PI/S^C (Personal disposable income/Corporate saving Ratio) เป็นอัตราส่วนที่ใช้สำหรับบ่งบอกหรือแสดงถึงโอกาสหรือทางเลือกของผู้บริโภคที่จะจัดสรร portfolio ของรายได้ในการบริโภคและการออม

¹⁴ การได้มาซึ่งหน่วยการบริโภคต่อการลงทุนหนึ่งหน่วย

3. การมีสัมมาชีพ

ปัจจุบันอัตราการว่างงานลดลงและอยู่ในระดับปกติ (Natural rate of unemployment) แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาด้านอื่นๆ เกิดขึ้น เช่น การทำงานต่ำกว่าระดับหรือทำงานไม่เต็มศักยภาพยังมีอยู่สูง และการจ้างงานจำนวนมากเป็นการทำงานนอกระบบซึ่งมีมากขึ้น และโครงสร้างประชากรแรงงานส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่ในสาขาการเกษตรซึ่งยังใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ ประสิทธิภาพต่ำ ทำให้การสร้างผลผลิตและมูลค่าส่วนเพิ่มมีน้อย จึงมีผลต่อเนื่องถึงโครงสร้างผลตอบแทนแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำ ส่งผลต่อความยากจน คุณภาพชีวิต อีกทั้งผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายแรงงาน มีความพยายามหลีกเลี่ยงในรูปแบบต่างๆ แรงงานไม่ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม ไม่ได้รับสวัสดิการและสวัสดิภาพที่ดีเพียงพอ สุ่มเสี่ยงต่อการประกอบอาชีพไม่สุจริต ส่งผลต่อความเข้มแข็งและเป็นธรรม ส่วนด้านความปลอดภัยในการทำงานดีขึ้นแต่กลับมีความสูญเสียรุนแรงขึ้น

3.1 การมีงานทำ

แม้อัตราการว่างงานลดลงแต่ยังพบว่ามีปัญหาการว่างงานต่ำกว่าระดับ แรงงานทำงานนอกระบบมีสัดส่วนที่สูงและมีส่วนสำคัญต่อการสร้างรายได้ของประเทศ และยังมีปัญหาโครงสร้างประชากรที่แรงงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ภาคเกษตรกรรมหรือในชนบท ที่ใช้เทคโนโลยีล้าหลังได้ผลผลิตต่ำ นำไปสู่การจ่ายค่าตอบแทนต่ำ ส่งผลต่อความเข้มแข็งและเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจ

อัตราการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีอัตราการว่างงานร้อยละ 2.0 และจากข้อมูลล่าสุด ไตรมาสแรกปี 2550 มีอัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.6 แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมี**ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ**¹⁵ ทั้งนี้เป็นเพราะโครงสร้างการจ้างงานเน้นที่แรงงานระดับปฏิบัติการมากกว่าการจ้างงานในตำแหน่งระดับสูงหรืองานที่ใช้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีการผลิต ทำให้ได้รับค่าตอบแทนแรงงานต่ำ แม้การทำงานต่ำกว่าระดับมีแนวโน้มลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 2.6 ของผู้มีงานทำในปี 2544 เป็นร้อยละ 1.94 ในปี 2548 แต่สัดส่วนโดยรวมยังคงสูงอยู่ การทำงานต่ำกว่าระดับหรือทำงานไม่เต็มศักยภาพ นับเป็นปัญหาที่ควรให้ความสนใจ พิจารณาในภาพรวมของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยซึ่งสัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อค่าตอบแทนผู้ประกอบการเป็น 30:70¹⁶ เป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน และมีความแตกต่างสูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นสหรัฐอเมริกาที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 63:47¹⁷ ปัญหาในมิติหนึ่งคือ **ปัญหาแรงงานนอกระบบ** ซึ่งมีแรงงานกลุ่มนี้มีรายได้ต่ำไม่พอเพียง อีกทั้งยังขาดหลักประกันความมั่นคง กฎหมายและระเบียบเข้าไม่ถึง โดยส่วนใหญ่ยังคงกระจายตัวอยู่ภาคเกษตรกรรม รongลงมาเป็น

¹⁵ ผู้มีงานทำที่ต้องการทำงานมากกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

¹⁶ ข้อมูลบัญชีประชาชาติ ปี 2548 ของ สศช.

¹⁷ International Input Output Table among Asia and Pacific Region 2000

แรงงานอิสระในเมือง เช่น หาบเร่แผงลอย รับจ้างเหมาทำงานที่บ้าน เป็นต้น ปัญหาสุดท้าย เป็นปัญหาโครงสร้างประชากร ซึ่งลักษณะโครงสร้างประชากรมีสัดส่วนอยู่ในภาคเกษตรหรือในชนบทเป็นจำนวนมาก ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ล้าหลัง ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ให้ผลตอบแทนการผลิตต่ำ ส่งผลไปยังการจ่ายค่าตอบแทนแรงงานต่ำไปด้วย

ทั้งนี้ นัยสำคัญของการมีรายได้ค่าตอบแทนต่ำดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อรายได้ของประชากรกลุ่มผู้ให้แรงงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ความสามารถในการออมเงินต่ำไปด้วย ขาดสิทธิ การคุ้มครองดูแลสวัสดิการ การขาดรายได้ที่เพียงพอไปสู่ความเสี่ยงต่อการประกอบอาชีพไม่สุจริต หากแรงงานกลุ่มนี้มีรายได้เพียงพอและเป็นธรรมแล้ว จะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการประกอบสัมมาชีพ ซึ่งจะเกิดผลต่อเนื่อง โดยเพิ่มความต้องการบริโภคเชื่อมโยงต่อไปถึงการสร้างผลิตภัณฑ์มั่นคง สร้างฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง อันเป็นองค์ประกอบหลักที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของแรงงาน และเป็นรากฐานที่สำคัญของขับเคลื่อนการพัฒนาให้สามารถก้าวไปสู่ความอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนต่อไป

3.2 การมีรายได้ที่เพียงพอ

ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่เพิ่มขึ้นช้ากว่าด้านรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งมาจากรายจ่ายสินค้าฟุ่มเฟือย มีการออมต่ำ และเป็นปัญหาความยากจน ขาดความมั่นคงในชีวิต ขาดเงินทุนสำหรับพัฒนาตนเองและพัฒนาฝีมือเพื่อให้แรงงานความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพมากขึ้น จึงส่งผลกระทบเชิงลบต่อทั้งความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

ในช่วงปี 2534-2549 ครัวเรือนที่มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีวิตอย่างเป็นสุขมีอยู่ประมาณร้อยละ 60 ของครัวเรือนทั้งหมด การใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นหมวดอาหารและเครื่องใช้ที่ไม่มีแอลกอฮอล์ โดยในปี 2548 มีสัดส่วนต่อรายจ่ายรวมคิดเป็นร้อยละ 26.3 ทั้งนี้ ความเป็นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลดีกว่าเขตอื่นๆ โดยมีทั้งรายได้และรายจ่ายสูงกว่า ในขณะที่เดียวกันหนี้สินก็สูงมากกว่าด้วยเช่นกัน ภาคใต้เป็นภาคที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้สูงสุด คือร้อยละ 89.1 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคที่มีรายได้เฉลี่ย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย และหนี้สินเฉลี่ยต่ำที่สุดของประเทศ และเมื่อพิจารณาด้านความมั่นคงในชีวิต พบว่ามีสัดส่วนเงินออมเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.5 ของรายได้ ในขณะที่สัดส่วนการจ่ายเงินประกันสังคมเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 1 ของรายได้ สำหรับด้านความยากจนจากข้อมูลปี 2537-2549 พบว่า รายได้เฉลี่ยของคนซึ่งอยู่กลุ่มรายได้ระดับปานกลางมากกว่าประมาณ 3 เท่าของรายได้เฉลี่ยของคนซึ่งกลุ่มรายได้น้อยสุด สำหรับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนของกลุ่มรายจ่ายระดับกลางมากกว่าประมาณ 2 เท่าของรายจ่ายเฉลี่ยของกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด

3.3 การมีหลักประกันความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงาน

แรงงานส่วนใหญ่ยังขาดหลักประกัน กล่าวคือ นอกจากจะได้รับความคุ้มครองตามค่าจ้างแล้ว ยังขาดสวัสดิการ สวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ได้รับสุขอนามัยขั้นพื้นฐานที่ควรจะเป็นได้รับขาดโอกาสในการจัดตั้งองค์การทำหน้าที่ต่อรองผลประโยชน์และกองทุนเลี้ยงชีพ ในบางกรณี แม้จะอยู่ในระบบแต่ยังมีการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ความปลอดภัยในการทำงานในภาพรวมดีขึ้นแต่กลับมีภาพความสูญเสียที่รุนแรงขึ้นด้วยเช่นกัน โดยลูกจ้างที่สูญเสียชีวิตจากการทำงานเพิ่มขึ้นจากจำนวน 177 คนในไตรมาสแรกปี 2549 เป็น 212 คนในไตรมาสแรกปี 2550 การขาดหลักประกันดังกล่าวส่งผลต่อค่าจ้างที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย คุณภาพชีวิตแย่ง ไม่มีค่าใช้จ่ายในยามจำเป็นและเจ็บป่วย ซึ่งอาจเป็นแรงจูงใจให้เกิดการประกอบอาชีพไม่สุจริต

สถานการณ์ด้านการคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน แม้ว่าจำนวนสถานประกอบการที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมจะสูงถึงร้อยละ 97.7¹⁸ แต่หากคิดจากจำนวนคนงานผู้ประกันตนทั้งสิ้นมีเพียง 8.5 ล้านคน คิดเป็นเพียงร้อยละ 23.8 ของจำนวนแรงงานเท่านั้น สะท้อนถึงปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานที่ยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ทั้งนี้ผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงโดยไม่ปฏิบัติแม้จะมีบทลงโทษ เกิดความยุติธรรมแก่ลูกจ้าง ขาดการดูแลสวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงาน ทำให้คุณภาพชีวิตและผลประโยชน์ที่แรงงานได้รับอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งในปี 2549 มีการตรวจพบผู้ประกอบการกระทำผิดกฎหมายแรงงาน ถึงร้อยละ 17.8 ของจำนวนสถานประกอบการที่เข้าตรวจสอบ หากใช้หลักการทางสถิติในการประมาณค่า จะพบว่าโอกาสที่แรงงานในระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองที่ดีอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านคน สถานประกอบการที่ปฏิบัติผิดกฎหมายแรงงานมากที่สุด คือ การไม่จัดทำระเบียบหรือกฎข้อบังคับในการทำงาน รองลงมาคือ การจ่ายค่าจ้างไม่ถูกต้อง ทั้งในกรณีจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าข้อตกลง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงาน รวมทั้งจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามกฎหมายและกรณีวันหยุดงาน นอกจากนี้ ในด้านกฎหมายประกันสังคม สถานประกอบการกระทำผิดโดยไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน หรือขึ้นทะเบียนแต่แจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ เป็นต้น การปฏิบัติผิดกฎหมายการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคมปรากฏอยู่ในกิจการสาขาต่างๆ เช่น สาขาค้าส่ง ค้าปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ สาขาอุตสาหกรรม โรงแรมและภัตตาคาร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาด้านความปลอดภัยในการทำงาน พบว่า สถานการณ์ด้านความปลอดภัยในการทำงานในภาพรวมดีขึ้น การประสบอันตรายและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างที่อยู่ในข่ายของกองทุนเงินทดแทนลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความร้ายแรงของการประสบอันตราย

¹⁸ สำนักงานประกันสังคม ข้อมูล ณ ธันวาคม 2549

กลับรุนแรงขึ้น ความอันตรายรุนแรงดังกล่าวเป็นไม่ใช่เป็นการสูญเสียส่วนบุคคลเท่านั้น แต่เป็นความสูญเสียทางสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ตายเป็นผู้ที่เป็นหลักในการหาเลี้ยงครอบครัวแล้วจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของบุตรและคุณภาพชีวิตของสมาชิกในครอบครัว นำไปสู่การประกอบอาชีพไม่สุจริต บั่นทอนความเข้มแข็งและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

4. ปัจจัยสนับสนุน สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันและเศรษฐกิจที่สำคัญ

ปัจจัยสนับสนุน (Enabling Factor) รวมทั้งสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการยกระดับความเข้มแข็งของเศรษฐกิจและการสร้างความเป็นธรรมและโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประชากร กลุ่มการผลิต และพื้นที่ จะประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Physical Infrastructure) และการกำหนดกติกา (Rules of the Game) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการและสาขาเศรษฐกิจ รวมทั้งพื้นที่ต่างได้ตระหนักถึงทิศทางและศักยภาพหรือจุดแข็ง รวมทั้งโอกาสที่เปิดกว้างในแต่ละส่วน

4.1 ระบบโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ

การลงทุนในภาพรวมของภาครัฐช่วงที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดจาก 327,175 ล้านบาท ในปี 2545 เป็น 624,485 ล้านบาทในปี 2549 และคาดว่าจะลงทุนในปี 2550 เป็นจำนวน 686,719 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับการจัดเก็บรายได้พบว่า สัดส่วนการลงทุนต่อการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 48 ในปี 2550 (ดูตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนทั้งในด้านความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง สื่อสาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ การลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการขนส่งและพลังงาน ซึ่งทำให้การให้บริการด้านระบบถนน และไฟฟ้าของประเทศเพียงพอกับความต้องการทั้งในระดับชุมชนและศักยภาพของประเทศ สำหรับในด้านอื่นๆ ก็มีแนวโน้มการลงทุนเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการลงทุนและการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ

หน่วย : ล้านบาท

	2545	2546	2547	2548	2549	2550
1.การลงทุน	327,175	310,720	426,918	590,190	624,485	685,719
1.1 ส่วนราชการ	223,617	211,493	292,800	318,672	358,336	374,649
1.2 รัฐวิสาหกิจ	103,558	99,226	134,118	271,518	266,149	312,070
2.การจัดเก็บรายได้	849,234	961,248	1,114,835	1,255,629	1,339,385	1,420,000
สัดส่วนการลงทุนต่อการจัดเก็บรายได้ (%)	38.5	32.3	38.3	47.0	46.6	48.3

ที่มา : สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการลงทุนตามสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา และการขนส่ง เทียบกับการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ พบว่า สัดส่วนการลงทุนในด้านการขนส่งและพลังงานมีสัดส่วนการลงทุนที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาการลงทุนในแต่ละภาค จะพบว่าในด้านการขนส่งมีสัดส่วนการลงทุนต่อการจัดเก็บรายได้ในภาคเหนือสูงสุดโดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 43.0 ในปี 2549 สำหรับด้านพลังงานมีสัดส่วนการลงทุนต่อการจัดเก็บรายได้ในภาคใต้สูงสุดโดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 39 ในปี 2549 (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการลงทุนสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญและการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ

หน่วย : ร้อยละ

	2546	2547	2548	2549
ภาคเหนือ				
ไฟฟ้า	27.6	19.5	33.7	18.0
น้ำประปา	4.8	3.3	2.3	2.3
การขนส่ง *	35.8	33.7	33.6	43.0
อื่นๆ (สื่อสาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข)	31.8	43.6	30.4	36.7
การจัดเก็บรายได้	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาคกลาง				
ไฟฟ้า	1.4	1.4	1.4	1.1
น้ำประปา	0.6	0.5	0.5	0.4
การขนส่ง *	13.9	5.5	7.9	6.6
อื่นๆ (สื่อสาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข)	84.1	92.6	90.2	91.9
การจัดเก็บรายได้	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				
ไฟฟ้า	15.5	13.2	26.8	15.7
น้ำประปา	6.5	4.6	3.8	3.4
การขนส่ง *	28.1	22.8	18.5	28.7
อื่นๆ (สื่อสาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข)	49.9	59.4	51.0	52.2
การจัดเก็บรายได้	100.0	100.0	100.0	100.0
ภาคใต้				
ไฟฟ้า	29.5	17.1	33.4	39.2
น้ำประปา	2.9	1.0	1.4	1.9
การขนส่ง *	29.2	20.1	14.9	19.4
อื่นๆ (สื่อสาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข)	38.4	61.7	50.2	39.5
การจัดเก็บรายได้	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ : * การขนส่งของส่วนราชการรวมเฉพาะกรมทางหลวง

4.1.1 การขนส่ง การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าภายในประเทศยังคงพึ่งพาระบบการขนส่งทางถนนเป็นหลัก โดยมีสัดส่วนการขนส่งผู้โดยสารทางถนน คิดเป็น ร้อยละ 95 และการขนส่งสินค้าทางถนน ร้อยละ 90 ของปริมาณการขนส่งทั้งหมด โดยที่โครงข่ายถนนของประเทศในปัจจุบันสามารถเข้าถึงพื้นที่แหล่งผลิต ตลาด และชุมชนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้งานได้ตลอดปี โครงข่ายถนนสายหลักและสายรองของประเทศมีผิวทางเป็นลาดยาง/คอนกรีต ร้อยละ 95 ของทั้งหมด ในขณะที่โครงข่ายรถไฟของประเทศที่ยังเป็นทางเดี่ยว (Single Track) ถึงกว่าร้อยละ 90 ของโครงข่ายรถไฟทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถรองรับการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ต้นทุนการขนส่งสูงและสัดส่วนการใช้พลังงานในภาคการขนส่งสูงถึงเกือบร้อยละ 40 และเป็นลักษณะเชิงโครงสร้างประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันค่อนข้างมาก และเป็นความเสี่ยงด้านเสถียรภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ภาคกลาง และภาคตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ฐานการผลิตสำคัญของประเทศและมีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโครงข่ายถนน รถไฟ และท่าเรืออย่างต่อเนื่อง จะสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางถนนสูงสุด (คิดเป็น ร้อยละ 88.7) รองลงมาคือทางรถไฟ (ร้อยละ 10.59) และท่าเรือชายฝั่งไปยังท่าเรือแหลมฉบัง (ร้อยละ 0.55)

สำหรับการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างประเทศของไทยปัจจุบันจะใช้บริการขนส่งทางอากาศผ่านทางท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศ ในขณะที่การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศจะใช้บริการขนส่งทางทะเลผ่านทางท่าเรือแหลมฉบังเป็นหลัก

4.1.2 การสื่อสาร ปัจจุบันประเทศไทยมีโทรศัพท์พื้นฐาน (Fixed Line) ที่เปิดให้บริการรวมทั้งสิ้นจำนวน 8.965 ล้านเลขหมาย โดยมีเลขหมายที่มีผู้ใช้บริการ จำนวน 7.057 ล้านเลขหมาย (11.23 เลขหมายต่อ 100 คน) คิดเป็นร้อยละ 78.72 ของเลขหมายทั้งหมด นอกจากนี้มีจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวม 31.14 ล้านเลขหมาย (48.47 หมายเลขต่อ 100 คน)

สำหรับโครงข่ายสื่อสารของประเทศในปัจจุบัน ประกอบด้วยโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งโครงข่ายสื่อสารผ่านดาวเทียม และมีผู้ประกอบการในธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ทำให้โครงข่ายสื่อสารของประเทศไทยมีความมั่นคงในการให้บริการ สามารถตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.3 พลังงาน ณ 31 พฤษภาคม 2550 ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีกำลังการผลิตติดตั้ง 28,522.45 เมกะวัตต์ มีกำลังผลิตสำรองร้อยละ 20 โดยการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติถึงกว่า ร้อยละ 70 ของพลังงานในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด และมีระบบไฟฟ้าให้บริการครอบคลุม ร้อยละ 99 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ โดยคุณภาพการให้บริการระบบไฟฟ้ามีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยดัชนีชี้วัดจำนวนครั้งที่กระแสไฟฟ้าขัดข้อง (SAIFI) ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ณ 31 ธันวาคม 2549 ปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว (Proved Reserves) ปริมาณสำรองที่คาดว่าจะพบ (Probable Reserves) และปริมาณสำรองที่อาจจะพบ (Possible Reserves) ของก๊าซธรรมชาติมีประมาณ 30.66 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และประมาณการว่าประเทศไทยจะมีก๊าซธรรมชาติใช้ได้อีกประมาณ 28 และ 21 ปี¹⁹ ตามลำดับ

4.1.4 สาธารณูปการ: ระบบประปา ปัจจุบันใน **เขตนครหลวง** มีกำลังการผลิตรวม 4.75 ล้าน ลบ.ม./วัน หรือเท่ากับ 1,736.30 ล้าน ลบ.ม./ปี มีผู้ใช้น้ำ จำนวน 1.591 ล้านราย หรือเท่ากับ 7.161 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 90 ของประชากรในพื้นที่ และ**เขตภูมิภาค** มีกำลังการผลิตรวม 3.8 ล้าน ลบ.ม./วัน หรือเท่ากับ 1,387 ล้าน ลบ.ม./ปี มีผู้ใช้น้ำได้รวม 2.08 ล้านราย หรือเท่ากับ 10.41 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 87.61 ของประชากรในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันมีเทศบาลที่มีระบบประปา รวม 1,001 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 89 จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 1,129 แห่ง และมีหมู่บ้านที่มีระบบประปา จำนวน 50,257 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 77 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 65,042 แห่ง

สำหรับอัตราค่าน้ำของประเทศไทย แยกเป็น ผู้ใช้น้ำที่อยู่อาศัย 30 ลบ.ม. แรก เฉลี่ยประมาณ 10 บาท ซึ่งต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย (12 บาท/ลบ.ม.) เกาหลีใต้ (14 บาท/ลบ.ม.) และฮ่องกง (27 บาท/ลบ.ม.) และผู้ใช้อุตสาหกรรมเฉลี่ยเท่ากับ 16 บาท/ลบ.ม. มีอัตราค่าน้ำต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย (21 บาท/ลบ.ม.) เกาหลีใต้ (21 บาท/ลบ.ม.) และฮ่องกง (25 บาท/ลบ.ม.) ซึ่งนับว่าประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเชิงต้นทุนของอุตสาหกรรม

โดยสรุป ในภาพรวมการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในสาขาขนส่ง สื่อสาร และพลังงาน มีความมั่นคงในการให้บริการสูง ในขณะที่สาขาสาธารณูปการยังมีปัญหาการให้บริการเฉพาะในพื้นที่เขตภูมิภาค เนื่องจากปัญหาขาดแคลนน้ำต้นทุนสำหรับการผลิตน้ำประปา และการขยายเขตการให้บริการประปาในพื้นที่ภูมิภาคที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยยังขาดความสมดุล โดยเฉพาะในสาขาขนส่ง เนื่องจากภาคการขนส่งของประเทศไทยยังพึ่งพาการขนส่งทางถนนเป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพการใช้

¹⁹ จำนวนที่อัตราส่วนปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติต่ออัตราการผลิตที่ 3,000 และ 4,000 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

พลังงาน โดยในภาพรวมการใช้พลังงานของประเทศนั้น ภาคการขนส่งมีสัดส่วนการใช้พลังงานถึง ร้อยละ 38 ทำให้ต้นทุนการขนส่งของประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง²⁰ นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานเฉลี่ยถึงร้อยละ 67 และสามารถผลิตพลังงานได้เพียงเฉลี่ยร้อยละ 33 ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการผันผวนของราคาพลังงานในตลาดโลกค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการผันผวนของราคาน้ำมันดิบซึ่งประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าเฉลี่ยร้อยละ 79 ของการนำเข้าพลังงานทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันการใช้พลังงานในการผลิตไฟฟ้าของประเทศยังคงพึ่งพาก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนสูง โดยใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้ากว่าร้อยละ 70 ของเชื้อเพลิงสำหรับผลิตไฟฟ้าภายในประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบผลิตไฟฟ้าในอนาคต

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า การกระจายการให้บริการพื้นฐาน ได้แก่ ระบบถนน และระบบไฟฟ้าของประเทศ สามารถกระจายการให้บริการไปยังพื้นที่ต่างๆได้อย่างทั่วถึง โดยระบบไฟฟ้าสามารถให้บริการครอบคลุมพื้นที่กว่าร้อยละ 99 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร โดยเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน (Fixed Line) ของประเทศยังคงหนาแน่นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยมีความแตกต่างของการให้บริการระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท นอกจากนี้ ในด้านสาธารณูปการนั้น ขณะนี้การให้บริการระบบประปายังไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาด้านแหล่งน้ำต้นทุนในการผลิต และการกระจายโครงข่ายระบบท่อส่งน้ำในพื้นที่ชนบท

4.2 กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

ประเทศไทยมีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่สร้างระบบการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนที่เป็นธรรมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การปรับปรุงกฎหมาย ฯ นั้นจะดำเนินงานโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ความร่วมมือของภาคเอกชน ทั้งนี้กฎหมาย กฎระเบียบฯ ที่มีผลต่อการสร้างความเป็นธรรมและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่สำคัญประกอบด้วย

²⁰ จากการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันต้นทุนโลจิสติกส์ปี 2549 อยู่ในระดับร้อยละ 23 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

4.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และแก้ไขเพิ่มเติม

ตามลำดับจนถึงปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่มีผลประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ทั้งในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยี การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาแรงงาน รวมทั้งสนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในกิจการ 7 หมวดอุตสาหกรรม ได้แก่ 1) เกษตรและผลผลิตจากการเกษตร 2) เหมืองแร่ เชรามีคส์ และโลหะขั้นมูลฐาน 3) อุตสาหกรรมเบา (เครื่องประดับ เครื่องกีฬา เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งทอ เป็นต้น) 4) ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง 5) อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า 6) เคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก และ 7) การบริการและสาธารณูปโภค

ที่ผ่านมากฎหมายการส่งเสริมการลงทุนของไทย ให้ความสำคัญกับนักลงทุนต่างชาติขนาดใหญ่หรือขนาดกลางเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึง SMEs และให้สิทธิประโยชน์ เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่ว่าตั้งในเขตใด รวมถึงการให้สิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนขนาดเล็ก มีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยมากขึ้น สำหรับสาขาบริการนั้นยังไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาลงทุนอย่างเสรี โดยจำกัดการถือหุ้นไว้ที่ ร้อยละ 49 สำหรับทุกสาขาบริการยกเว้นบริการที่มีกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นการจำกัดขอบเขตการลงทุนตามลักษณะอาชีพที่สงวนไว้สำหรับประชาชนชาวไทย

4.2.2 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับผู้มีสัญชาติไทยโดยเฉพาะตามบัญชีที่แนบ และอนุญาตให้บริษัทต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในภาคการผลิตได้อย่างเต็มที่ สำหรับภาคบริการยังจำกัดการถือหุ้นของต่างชาติไว้ไม่เกินร้อยละ 49 ทุกสาขาบริการ ยกเว้นบริการที่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น บริการโทรคมนาคม หรือ บริการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสัดส่วนหุ้นส่วนต่างชาติจะถูกกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สามารถให้การยกเว้นแก่ธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาประกอบกิจการในบัญชี 2 และ 3 ตาม พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยได้ โดยธุรกิจที่ได้รับยกเว้นจะเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความเชี่ยวชาญและทักษะสูง ซึ่งไม่มีการแข่งขันกับผู้ประกอบการไทยในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องการออกเสียงของผู้ถือหุ้นที่อาจมีทิศทางที่เชื่อต่อผู้ถือหุ้นต่างชาติ ให้สามารถมีสิทธิออกเสียงได้มากกว่าผู้ถือหุ้นคนไทย และทำให้อำนาจการตัดสินใจและการบริหารจัดการอยู่ในมือของต่างชาติโดยที่ธุรกิจไม่ต้องถูกนับเป็นนิติบุคคลต่างดาว รัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมายนี้ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยได้แก้ไขในเรื่องคำนิยามของคนต่างดาว โดยให้ใช้สิทธิในการออกเสียงเป็นเกณฑ์ ตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น ให้แก้ไขเรื่องการทำความผิดของนิติบุคคล ให้กรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจอยู่ก่อนแล้วได้รับสิทธิประกอบธุรกิจต่อไปได้ แต่ต้องแจ้งเพื่อขอหนังสือรับรองภายในเวลาที่กำหนด และหากเป็นการประกอบธุรกิจในบัญชี 3 จะประกอบธุรกิจได้ตลอดไป สำหรับการประกอบธุรกิจในบัญชี 1 และบัญชี 2 จะประกอบธุรกิจต่อไปได้อีก 2 ปี นอกจากนั้นให้ยกเลิกการบังคับกับธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลอยู่แล้ว ได้แก่ พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจอนุพันธ์ ธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และตัดข้อกำหนดเรื่องทุนขั้นต่ำของธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งมีผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกและค้าส่งทุกรายต้องขออนุญาตด้วย และให้มีการกำหนดโทษสูงขึ้นโดยการเพิ่มระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงห้าล้านบาท และเพิ่มโทษปรับรายวันเป็นวันละห้าหมื่นบาทถึงสองแสนห้าหมื่นบาท เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และลดแรงจูงใจที่จะหลบเลี่ยงกฎหมายได้อย่างแท้จริง โดยเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

4.2.3 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ 2542 กฎหมายนี้ให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมที่อาจเป็นผลให้การแข่งขันในตลาดน้อยลง และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าในการประกอบธุรกรรมกับผู้ซื้อหรือผู้ขายรายใหญ่ โดยยกเว้นการบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ และปัจจุบันได้มีการเสนอให้นำรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการที่ไม่ใช่สาธารณูปโภคซึ่งแข่งกับเอกชน ให้เข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สำหรับกลไกกำกับนั้น มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทำหน้าที่ในการป้องกันการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรมในตลาด ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ของ “ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ขึ้นเพื่อใช้บังคับใช้ในทางปฏิบัติ อันเป็นการช่วยป้องกันพฤติกรรมผูกขาดการกีดกัน การลด หรือการจำกัดการแข่งขันทางการค้า โดยกำหนดเป็นเกณฑ์เดียวในทุกธุรกิจ โดย ครม. มีมติเห็นชอบแล้ว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2550

4.2.4 พระราชบัญญัติกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง เนื่องจากปัจจุบันมูลค่าธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง มีมูลค่ารวมเพิ่มสูงขึ้นจาก 687 พันล้านบาท ในปี 2544 เป็น 1,100 พันล้านบาท ใน

ปี 2550 โดยมูลค่าของธุรกิจการค้าส่งค้าปลีกสมัยใหม่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นคิดเป็นร้อยละ 16 จาก 275 พันล้านบาท ในปี 2544 เป็น 680 พันล้านบาท ในปี 2550 ขณะที่มูลค่าของธุรกิจการค้าส่งค้าปลีกดั้งเดิมมีแนวโน้มปรับตัวลดลงคิดเป็นร้อยละ 4 จาก 412 พันล้านบาท ในปี 2544 เป็น 320 พันล้านบาท ในปี 2550 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนพบว่า สัดส่วนมูลค่าการค้าส่งค้าปลีกดั้งเดิมต่อมูลค่าการค้าส่งค้าปลีกสมัยใหม่คิดเป็น 60 : 40 ในปี 2544 และ 30 : 70 ในปี 2550

ธุรกิจค้าปลีกขยายใหญ่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลังจากผ่อนปรนให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ เกิดการแข่งขันขายตัดราคา ใช้อำนาจต่อรองราคา/เงื่อนไขธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ผลิต ผู้ค้าปลีกย่อยที่แข่งขันสู้ไม่ได้ ทอยยกเลิกกิจการ จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ... เพื่อจัดระบบธุรกิจค้าปลีก ค้าส่งทุกประเภททุกขนาดให้อยู่ร่วมกันได้ภายใต้การแข่งขันที่เป็นธรรม กำหนดมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย การป้องกันผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่อสาธารณะและป้องกัน/แก้ไขผลกระทบที่จะเกิดจากการประกอบธุรกิจ ขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550

4.2.5 ร่าง พ.ร.บ. มาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ...

จุดประสงค์ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายใน เป็นผลต่อเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการค้า WTO และ FTA เปิดโอกาสให้เราสามารถใช้กฎหมาย Safeguard เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในได้ ซึ่ง ครม. มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

4.2.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

เพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถพัฒนากิจการให้เกิดความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลได้จัดตั้ง สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานระบบการทำงานของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง และสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งให้การช่วยเหลือ อุดหนุน ร่วมกิจการ ร่วมทุน ลงทุน หรือให้กู้ยืม สำหรับการดำเนินการก่อตั้ง ปรับปรุง ขยายกิจการ การวิจัย พัฒนา และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยรวมและสามารถแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้

4.2.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2546

เนื่องจากในชุมชนมีการรวมตัวกันเพื่อประกอบธุรกิจในระดับฐานรากอยู่มากมาย ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ยังเป็นธุรกิจที่ยังมีขนาดเล็กกว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) หรือสหกรณ์ จุดประสงค์หลักของกฎหมายนี้ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และจำนวน

หนึ่งอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้า ให้ได้รับการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างรายได้ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจที่สูงขึ้น

4.2.8 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อสนับสนุนการคิดค้นสิ่งประดิษฐ์เชิงพาณิชย์ใหม่ๆ กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการร่างกฎหมายด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ร.บ. สิทธิบัตร และ พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้า ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.9 พระราชบัญญัติราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมราคาสินค้าและบริการมิให้สูงหรือต่ำเกินสมควร จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน เกี่ยวข้องกับธุรกิจโดยทั่วไป ธุรกิจการผลิต การค้า สินค้าควบคุมตามประกาศนี้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในด้านราคาสินค้าและบริการ การปรับราคาตามกลไกตลาดปกติจะกระทำไม่ได้ ทั้งนี้มีคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้า

4.2.10 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมภายใต้กฎระเบียบที่ชัดเจน โดยระบุสิทธิต่างๆ ที่ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองประกอบด้วย สิทธิในการได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายโดยสิทธิต่างๆ ครอบคลุมใน 3 เรื่องคือ การโฆษณา การติดฉลาก และการทำสัญญา

4.2.11 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งจะคุ้มครองแรงงานด้านค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ผลตอบแทนด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงาน สุขอนามัยขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับจากดูแลและคุ้มครองจากนายจ้างและภาครัฐ รวมถึงกองทุนเลี้ยงชีพการออมหลังเกษียณ

4.2.12 พระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการในกิจการที่ภาครัฐดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยได้มีการฟ้องร้องและยกเลิกการดำเนินโครงการที่ภาคเอกชนได้ดำเนินการแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ทำให้ภาคเอกชนขาดความมั่นใจที่จะดำเนินการร่วมกับ

ภาครัฐ ปัจจุบันภาครัฐกำลังดำเนินการปรับปรุง พ.ร.บ.ดังกล่าว เพื่อสร้างความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเอกชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในการที่จะดำเนินการร่วมกับภาครัฐมากขึ้น

4.2.13 พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อส่งเสริมและจัดการกิจการโทรคมนาคมให้เสรีและมีความเป็นธรรมทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการด้วยกัน โดยให้อำนาจคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมมีทั้งหมด 7 คน มาจากการสรรหาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างๆทางการเมืองหรือในกิจการที่กฎหมายนี้ครอบคลุมถึง

4.2.14 ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 ปัจจุบันอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประโยชน์จากการมีสถาบันคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน ได้แก่ การลดพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงเกินสมควรของผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินอื่นเนื่องมาจากความคาดหวังว่ารัฐจะให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน และลดความเสี่ยงต่อภาระทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการเข้าไปแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (Contingent liability) ผู้ฝากเงินจะคำนึงถึงความเสี่ยงเพิ่มขึ้น จากการพิจารณาผลตอบแทนจากการฝากเงินเพียงอย่างเดียวและจะเป็นแรงผลักดันให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานและรักษาฐานะการเงินให้มั่นคงเป็นที่ยอมรับของลูกค้า เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพการให้บริการมากกว่าการแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผู้ออมกระจายการลงทุนไปยังเครื่องมือทางการเงินอื่นในตลาดทุนและตลาดตราสารหนี้ทำให้เกิดการพัฒนาตลาดการเงินอย่างสมดุลมากขึ้น ซึ่งเท่ากับช่วยสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้กับระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับประเด็นด้านความเป็นธรรม การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวนตามที่กำหนดในร่างกฎหมายนี้สามารถคุ้มครองผู้ออมส่วนใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและเต็มจำนวน โดยวงเงินคุ้มครองที่ 1 ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน จะครอบคลุมจำนวนบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์เกือบร้อยละ 99 และจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากรัฐจะสามารถจำกัดภาระความเสียหายจากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา ผู้เสียภาษีซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ไม่ต้องแบกรับภาระในการคุ้มครองที่เกินจำเป็นแก่กลุ่มคนรวยซึ่งมีโอกาสดูแลทางเลือกที่มากกว่าระดับเฉลี่ยอยู่แล้ว

5. สรุปสถานะด้านความเข้มแข็งและเป็นธรรมของเศรษฐกิจไทยและประเด็นเชิงนโยบาย

5.1 ด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ

จากการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีข้อสรุปและประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญในเชิงนโยบาย 4 ด้าน ดังนี้

5.1.1 โครงสร้างการผลิตโดยรวมยังขาดความเข้มแข็งเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของแต่ละสาขาการผลิตต่อขนาดของเศรษฐกิจโดยรวม โดยที่มีอุตสาหกรรมเป็นสาขาหลักในระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้ต้องพึ่งพิงภาคต่างประเทศมากทั้งในเรื่องตลาดส่งออกและการพึ่งพาการนำเข้าในสัดส่วนที่สูง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อปัจจัยภายนอกได้ง่าย นอกจากนี้ภาคการผลิตเกษตรซึ่งรองรับแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศมีขนาดเล็กและขยายตัวช้าทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างอาชีพ นอกจากนี้การผลิตในสาขาต่าง ๆ ยังความเชื่อมโยงกันในทิศทางที่จะสนับสนุนส่งเสริมกันได้เต็มที่ รวมทั้งยังขาดเสถียรภาพด้านราคาที่มีแนวโน้มผันผวนตามราคาวัตถุดิบได้ง่ายเนื่องจากยังขาดประสิทธิภาพการผลิตที่จะช่วยลดแรงกดดันด้านต้นทุนไม่ให้ผันผวนได้ง่าย รวมทั้งต้องขึ้นกับภาวะตลาดโลกที่มีความไม่แน่นอนสูงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าขั้นพื้นฐาน เช่น สินค้าเกษตร ปศุสัตว์และประมง จึงควรเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และขยายฐานการผลิตสินค้าเกษตรไปสู่การแปรรูปมากขึ้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มรวมทั้งสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรพื้นฐานได้ด้วย

5.1.2 ประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพการผลิตรวมยังต่ำและเพิ่มขึ้นช้า จึงต้องให้ความสำคัญทั้งการสะสมทุนควบคู่ไปกับการปรับปรุงคุณภาพแรงงานให้มีความรู้และทักษะ ความชำนาญ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส รวมทั้งมุ่งเน้นการสะสมทุนด้านเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีทันสมัยซึ่งจะช่วยเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและเพิ่มผลิตภาพการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การเพิ่มผลิตภาพการผลิตที่มาจากการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาคุณภาพแรงงาน และการปรับปรุงด้านการบริหารจัดการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพการผลิตให้สูงขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้โดยที่ยังมีเสถียรภาพโดยเฉพาะในภาวะที่มีแรงกดดันจากการแข่งขันในระดับโลกและภูมิภาค ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเร่งผลักดันแนวทางการพัฒนาที่จะมีผลทำให้ยกระดับการผลิตไปสู่ห่วงโซ่มูลค่าที่สูงขึ้น มีมูลค่าเพิ่มและสามารถเพิ่มมูลค่าผลผลิตโดยใช้แรงงานที่มีความรู้และทักษะ ความชำนาญ ผสมกับการใช้เทคโนโลยี องค์ความรู้ นวัตกรรม และการบริหารจัดการที่มีดีและมีประสิทธิภาพทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมทั้งมีสภาพแวดล้อมและปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและมีการกระจายอย่างเพียงพอ ระบบโลจิสติกส์ การใช้พลังงานที่มี

ประสิทธิภาพ ตลอดจนมีกฎระเบียบข้อบังคับที่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตของประเทศ นอกจากนี้ การสร้างความตระหนักด้านการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตให้เกิดขึ้นในทุกระดับของประเทศและการกำหนดกลไกขับเคลื่อนการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตที่มีองค์ประกอบจากทั้งภาครัฐและเอกชนก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญและสนับสนุนให้การเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตของประเทศทั้งในระดับประเทศ สาขาการผลิต อุตสาหกรรม และกิจการมีความสำเร็จได้อีกด้วย

5.1.3 การใช้จ่าย: ประเทศพึ่งพาการส่งออกในสัดส่วนที่สูงจึงต้องพึ่งพาสถาปัตยกรรมต่างประเทศทั้งในการส่งออกและวัตถุดิบและชิ้นส่วน สำหรับการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศก็มีการพึ่งพาต่างประเทศสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประสิทธิภาพการลงทุนในประเทศไทยยังต่ำ จึงต้องเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและวัตถุดิบ โดยการปรับประสิทธิภาพแรงงานและส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดี สำหรับการส่งเสริมการลงทุนนั้นมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นคลัสเตอร์ ส่งเสริมโครงสร้างการผลิตที่ครบวงจรมากขึ้น และพัฒนาห่วงโซ่มูลค่า

5.1.4 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน ประเด็นที่มีความสำคัญเป็นเรื่องโครงสร้างและบทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และวิสาหกิจชุมชนต่อระบบเศรษฐกิจ พบว่าการกระจายสถานประกอบการกระจุกตัวเฉพาะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาค และมีข้อจำกัดของ SMEs และวิสาหกิจชุมชนที่สำคัญคือ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ศักยภาพแรงงานและผลผลิตภาพแรงงานจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ภาคการผลิตต่อการจ้างงานมีแนวโน้มลดลง และปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐ

5.2 โครงสร้างรายได้และความเสมอภาคในเชิงโครงสร้าง:

ความไม่สมดุลระหว่างผลตอบแทนของผู้ประกอบการผลิตและแรงงานซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมอันเป็นผลมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจในปัจจุบัน นอกจากนี้ แรงงานในภาคเกษตรมีส่วนร่วมในการสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติยังอยู่ในระดับต่ำ และมีความไม่เสมอภาคในการจัดสรรเงินออมและโอกาสการออมระหว่างภาคธุรกิจกับภาคครัวเรือน

5.3 แรงงานและการมีสัมมาชีพ:

การขยายการคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึงและขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้นเป็นประเด็นการพัฒนาที่ต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับแรงงาน นอกจากนี้ แรงงานในภาคเกษตรทั้งในและนอกระบบมีรายได้ค่อนข้างต่ำและไม่แน่นอน อีกทั้งความคุ้มครองจากรัฐในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นก็เป็นไปอย่างเฉพาะกิจและเป็นมาตรการระยะสั้น โดยไม่มีการบริหารจัดการและแก้ไขอย่างเป็นระบบและอย่างโปร่งใส

5.4 ปัจจัยสนับสนุน สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันและเศรษฐกิจสำคัญ:

5.4.1 โครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ

ประเด็นที่มีความสำคัญเป็นเรื่องปัญหาการขยายเขตการให้บริการ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปการ และต้นทุนการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์และพลังงานสูง นอกจากนี้ผลจากการวิเคราะห์ด้านงบประมาณเห็นได้ว่ารายได้จัดเก็บส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ใน กทม.และจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคเท่านั้น แต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงไม่ได้จัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ ทำให้เกิดช่องว่างในการพัฒนาระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท

5.4.2 กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ และกลไก

กฎระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า การลงทุนของไทย มุ่งเน้นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมากกว่าการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ทำให้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทต่างชาติขนาดใหญ่โดยเฉพาะในกรณีของมาตรการส่งเสริมการลงทุน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นด้านการปฏิบัติและการมีขั้นตอนและระยะเวลามากในกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายสำคัญ อาทิ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคยังคงมีด้านประสิทธิภาพของการเฝ้าระวังเนื่องจากปัญหาโครงสร้าง หรือกำลังคนที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

โดยสรุป แม้ว่าฐานการผลิตภายในประเทศในปัจจุบันมีความหลากหลายและกว้างขวางขึ้น แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีจุดอ่อนในเชิงโครงสร้าง ที่ยังต้องพึ่งพาด้านการส่งออกเป็นสำคัญ ในขณะที่ฐานเศรษฐกิจภายในประเทศพัฒนาได้ช้ากว่าภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังต้องพึ่งพาปัจจัยนำเข้าจากต่างประเทศสูงทั้งวัตถุดิบ พลังงานและเทคโนโลยี ประกอบกับมีจุดอ่อนในโครงสร้างการผลิตที่ไม่มีความเชื่อมโยง/การกระจายด้านการผลิตลงลึกถึงฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ รวมทั้งยังขาดความเชื่อมโยงกันอย่างครบวงจรของห่วงโซ่อุปทาน และห่วงโซ่มูลค่าที่จะผลักดันให้สามารถต่อยอดเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิตในสินค้าและบริการอย่างแท้จริง ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ระดับประสิทธิภาพการผลิตยังต่ำและเพิ่มขึ้นช้า โดยเฉพาะในภาคเกษตร และมีข้อจำกัดในเรื่องการกระจายพัฒนาอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนโดยยึดหลักการสร้างความเข้มแข็งและความเป็นธรรมบนฐานการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้นและพัฒนากลไกที่จะสนับสนุนให้มีการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทยในท้ายที่สุด

ตารางที่ 4 สรุปประเด็นการพัฒนาและนัยสำคัญเชิงนโยบาย

ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	ประเด็นการพัฒนาที่มีนัยสำคัญ	นัยสำคัญเชิงนโยบาย	กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
(1) โครงสร้างเศรษฐกิจไทย	(1.1) โครงสร้างการผลิตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	1. การพึ่งพาการส่งออกสูงโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม 2. พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกประเทศในสัดส่วนที่สูง 3. ขาดเสถียรภาพด้านการผลิตและราคา โดยขึ้นกับเงื่อนไขตลาดโลกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะ สินค้าเกษตร ปศุสัตว์และประมง ซึ่งในขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับสภาพอากาศและธรรมชาติค่อนข้างมาก	<u>การปรับโครงสร้างการผลิต</u> - นโยบายการเพิ่มมูลค่า (Value creation) - นโยบายแรงงานสัมพันธ์ การขยายการจ้างงาน และประสิทธิภาพแรงงาน และการผลิตโดยรวม - นโยบายการวิจัยและพัฒนาอย่างบูรณาการ - นโยบายการจัดการเชิงพื้นที่ - นโยบายการพัฒนาเชื่อมโยงห่วงโซ่มูลค่า <u>การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวม</u>	<u>กฎระเบียบเกี่ยวกับภาษี</u> <u>กลุ่มกฎระเบียบด้านการส่งเสริมการลงทุน</u> - พรบ. ส่งเสริมการลงทุน - กฎระเบียบที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรม - พรบ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ - พรบ. คุ้มครองผู้บริโภค - ร่างพรบ. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ <u>กฎระเบียบที่ให้ความคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรม</u> - กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน
	(1.2) โครงสร้างรายได้และความเสมอภาคในเชิงโครงสร้าง	1. ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างผลตอบแทนของผู้ประกอบการผลิตและแรงงาน 2. ขนาดของเศรษฐกิจรายสาขากับการรองรับแรงงานไม่สมดุล	- นโยบายการเงินเรื่ององค์การการเงินชุมชน - นโยบายภาษีเรื่องบทบาท อปท. ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีทรัพย์สิน	<u>กฎระเบียบที่ให้ความคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรม</u> - กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน
	(1.3) การบริโภคและการลงทุน	1. การบริโภคและการลงทุนพึ่งพาวัตถุดิบและทุนจาก		

ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	ประเด็นการพัฒนาที่มี นัยสำคัญ	นัยสำคัญเชิง นโยบาย	กฎหมายและ กฎระเบียบที่ เกี่ยวข้อง
		ต่างประเทศสูง 2. การลงทุนใน ประเทศไทยยังมี ประสิทธิภาพต่ำ	- การเพิ่ม ประสิทธิภาพและ ผลิิตภาพการผลิต - การพัฒนาองค์ ความรู้และการสร้าง นวัตกรรม	
	(1.4) ประสิทธิภาพ การผลิตและผลิต ภาพการผลิตรวม	1. ปัญหาความ เชื่อมโยง/การ กระจายด้านการ ผลิตยังไม่ลงลึกถึง ฐานเศรษฐกิจ 2. ทักษะแรงงานยัง ต่ำโดยเฉพาะในภาค เกษตร		
(2) วิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน	(2.1) โครงสร้าง และบทบาทของ SMEs ต่อระบบ เศรษฐกิจ (2.2) ปัญหาของ SMEs และ วิสาหกิจชุมชน	1. การกระจาย สถานประกอบการ กระจุกตัวเฉพาะ จังหวัดที่เป็น ศูนย์กลางในภูมิภาค 2. ข้อจำกัดการ เข้าถึงแหล่งเงินทุน 3. ปัญหาการพัฒนา ศักยภาพแรงงาน และผลิตภาพ ภาค การผลิตต่อการจ้าง งานมีแนวโน้มลดลง 4. ปัญหาการบริหาร จัดการภาครัฐ	<u>การปรับโครงสร้าง การผลิต</u> - นโยบายการจ้าง งาน - นโยบายการ พัฒนาการรวมกลุ่ม วิสาหกิจ (Cluster development) <u>การพัฒนาปัจจัย สนับสนุนการปรับ โครงสร้างการผลิต</u> - นโยบายด้านการ วิจัยและพัฒนา อย่างเป็นบูรณาการ - นโยบายด้านการ พัฒนาพื้นฐานทาง ปัญญา - นโยบายการ ปรับปรุงการบริหาร จัดการภาครัฐ	กฎระเบียบที่ส่งเสริม และคุ้มครอง ผู้ประกอบการไทย ให้ความสามารถแข่ง ขัน - พรบ. การแข่งขัน ทางการค้า และ พรบ. ว่าด้วยราคา สินค้าและบริการ - พรบ. กำกับดูแล ธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง - พรบ. ส่งเสริม SMEs - พรบ. ส่งเสริม วิสาหกิจชุมชน - กฎหมาย ทรัพย์สินปัญญา

ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	ประเด็นการพัฒนาที่มี นัยสำคัญ	นัยสำคัญเชิง นโยบาย	กฎหมายและ กฎระเบียบที่ เกี่ยวข้อง
(3)ปัจจัยสนับสนุน: โครงสร้างพื้นฐานเชิง กายภาพ	(3.1) ระบบ โครงสร้างพื้นฐาน ทางกายภาพ (3.2) งบประมาณ เพื่อการลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐาน	1.ปัญหาการใช้ บริการโดยเฉพาะ การขาดแคลนน้ำ ต้นทุนและการขยาย เขตการให้บริการ 2.เนื่องจากรายได้ จัดเก็บกระจุกตัวอยู่ ในกทม.และจังหวัด ที่เป็นศูนย์กลางใน ภูมิภาคเท่านั้น แต่ ในอปท./พื้นที่ซึ่ง ได้รับผลกระทบทาง ลบด้านสิ่งแวดล้อม โดยตรงไม่ได้จัดเก็บ รายได้ในส่วนนี้	<u>ปัจจัยสนับสนุนการ ปรับโครงสร้างการ ผลิต</u> - นโยบายปรับปรุง ประสิทธิภาพการ บริหารจัดการ โลจิสติกส์ - นโยบายประหยัด พลังงาน - นโยบายส่งเสริม ให้กระบวนการมี ส่วนร่วมของผู้มีส่วน ได้เสียในการพัฒนา อย่างเป็นระบบ - นโยบายการ ส่งเสริมให้เอกชนเข้า มามีส่วนร่วม - นโยบายด้าน งบประมาณ/บทบาท ของอปท.	- พรบ. คุ้มครอง ผู้บริโภค - พรบ.การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ

บทที่ 3 : ประเด็นการพัฒนาและการขับเคลื่อนนโยบายด้านการ เสริมสร้างความเข้มแข็งและเป็นธรรมที่ต้องเร่ง ดำเนินการในระยะต่อไป

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10สู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เป็นฐานรากของสังคมและความสมดุลในประโยชน์ของการพัฒนาแก่ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม” กับ “ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจในเมืองและความร่วมมือเป็นเครือข่ายพันธมิตรการพัฒนากับประเทศต่างๆ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์” ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน นั้นในช่วงปีแรกของแผนฯ 10 และในระยะต่อไปมีแนวทางและแผนงาน ดังนี้

1. การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในช่วงปีแรก

การขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างสมดุล เข้มแข็ง เป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น โดยมีการดำเนินการขับเคลื่อนในช่วงปีแรกของแผนในแต่ละด้านที่สำคัญ โดยที่แนวทางในแต่ละกลุ่มนั้น จะส่งผลไม่เฉพาะแต่ด้านใดด้านหนึ่งหากแต่มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการสร้างความเข้มแข็ง เป็นธรรม และการสร้างสัมมาชีพ ไปพร้อม ๆ กันได้ด้วย ได้แก่

1.1 ด้านความเข้มแข็ง

1.1.1 แผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทการเสริมสร้างประสิทธิภาพแห่งชาติ เพื่อผลักดันให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาตนเองด้วยการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ที่เกิดจากภายในการบริหารจัดการองค์กร และมีความร่วมมือกับภาครัฐอย่างบูรณาการ โดยเริ่มดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก โดยจัดทำแผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพของภาคอุตสาหกรรมปี 2551 – 2553 เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนา และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับภาคอุตสาหกรรมไทยให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนและสามารถขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพในระยะยาว โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) ผลิตภาพแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2) กลุ่มอุตสาหกรรมที่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนแม่บทมีจำนวนเพิ่มขึ้น และ 3) ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนแม่บทมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2550

1.1.2 แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีการประกาศให้ “น้ำ” เป็นวาระแห่งชาติ โดยครอบคลุมน้ำ 4 ประเภท คือ น้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำบริโภค และน้ำเสีย ซึ่งในอันดับแรกที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว คือ จัดตั้งศูนย์บริการการเกษตรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในพื้นที่ประสบภัย 47 จังหวัด ในช่วงปลายปี 2549 จัดทำแผนฟื้นฟูการเกษตรหลังน้ำลด รวมทั้งได้มีการดำเนินโครงการการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ เช่น โครงการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกง เป็นต้น และมีการออกมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำ ด้วยการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.1.3 แผนพัฒนาระบบโลจิสติกส์ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางการค้าและลดต้นทุน เพิ่มความปลอดภัยในกระบวนการนำส่งสินค้าและบริการ และสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมโลจิสติกส์และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ นอกจากนั้นได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระยะเร่งด่วน ปี 2550 ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงประสิทธิภาพระบบขนส่งทางน้ำและระบบรางอย่างเป็นรูปธรรม

1.1.4 แผนพัฒนาพลังงานทดแทน ดำเนินการส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มมากขึ้น ด้วยการปรับเปลี่ยนแนวทางการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้าจากมาตรการบังคับ (Renewable Portfolio Standard) เป็นมาตรการจูงใจให้แก่ผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) และเล็กมาก (VSPP) และมีการออกระเบียบการกำหนดส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน และมีการส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในภาคขนส่งเพื่อทดแทนน้ำมัน รวมทั้งเปิดเสรีการจัดตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายเอทานอล และสนับสนุนการใช้พลังงาน NGV เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบส่วนบุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นต้น นอกจากนี้ ได้มีประกาศใช้โครงสร้างราคาเอทานอลและไบโอดีเซลโดยยึดกลไกราคาตลาดโลกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550

1.1.5 แผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา (พ.ศ. 2551 – 2555) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 โดยในแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาได้เสนอให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญามีความเชื่อมโยงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านของอุปทานและอุปสงค์ และหน่วยงานที่มีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการร่วมทุน เพื่อให้ร่วมกันสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรม เกิดกลไกเชื่อมโยง สนับสนุน เอื้อประโยชน์ซึ่ง

กันและกัน รวมทั้งให้มีการบูรณาการในทิศทางเดียวกันอย่างแท้จริง ซึ่งในแผนแม่บทฯ ได้ให้ความสำคัญกับ 3 กลยุทธ์หลัก ได้แก่ 1) การเพิ่มความสามารถทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมของภาคการผลิต 2) การสร้างความเข้มแข็งของแหล่งผลิตความรู้ และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งผลิตความรู้ ผู้ใช้ความรู้ และ 3) การพัฒนาการเรียนการสอน อันจะเป็นพื้นฐานของการสร้างเศรษฐกิจฐานความรู้ของประเทศในระยะยาว

1.1.6 นโยบายการแข่งขันของประเทศ ดำเนินการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยคณะกรรมการส่งเสริมการค้ากำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพสูง ทั้งในเรื่องมาตรการทางการเงิน มาตรการทางภาษี และการกำหนดสิทธิพิเศษให้กับอุตสาหกรรม บริการที่มีศักยภาพและอุตสาหกรรมใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน โลหะ ปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเกษตร รวมทั้งจัดทำยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศในตลาดภูมิภาค (Regional Hub) โดยเชื่อมโยงกับการจัดทำยุทธศาสตร์การค้าในประเทศรายภาค (ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้) ตลอดจนพัฒนาการประกันภัยเพื่อการส่งออกด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Insurance) และเตรียมการจัดตั้งกองทุนเพื่อรองรับการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า

1.1.7 การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและธุรกิจรายสาขา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจส่วนรวม (คสร.) เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2550 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายโสมสิต ปันเปี่ยมราษฎร์) เป็นประธาน เพื่อวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้มีการประชุมไปแล้ว 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 13, 20 มีนาคม 2550 และ วันที่ 24 เมษายน 2550 รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปรับตัวของธุรกิจรายสาขา เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจและอุตสาหกรรม

1.2 ด้านความเป็นธรรม

1.2.1 การพัฒนาพื้นที่ มีรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ที่เชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ สำหรับภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การเตรียมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ (SSB) เพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงานของประเทศในอนาคต

สำหรับการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ เช่น ความร่วมมือภายใต้กรอบ GMS และ ACMECS มีการพัฒนาที่สำคัญได้แก่ การเชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างมุกดาหาร-สะหวันนะเขต โดยมีพิธีเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2549 ซึ่งถือเป็นการพัฒนาพื้นที่เมืองหน้าด่าน (Gateway) ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและลำดับความสำคัญสูง ตามแนว East West Economic Corridor (EWEC) เพื่อดึงดูดและอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนไทยในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เกิดการผลิตร่วม

(Co-production) เพิ่มการจ้างงานและรายได้ และยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนทั้งสองประเทศ นอกจากนั้น ได้มีการหารือร่วมระหว่างไทยกับ สปป.ลาว เพื่อพัฒนาสนามบินสะหวันเขต เพื่อให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากสนามบินดังกล่าวได้

ส่วนการพัฒนาพื้นที่ตามแนว North-South Economic Corridor มีการพัฒนาโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง (เชียงของ-ห้วยทราย) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการให้ไทยออกค่าใช้จ่ายครึ่งหนึ่งของโครงการ และได้มีการจัดประชุมหารือ 4 ฝ่าย ผู้แทนรัฐบาลจีน ผู้แทนรัฐบาล สปป.ลาว ผู้แทนรัฐบาลไทย และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เมื่อวันที่ 12-13 มีนาคม 2550 เพื่อกำหนดแนวทางการก่อสร้าง

1.2.2 การค้าปลีกค้าส่ง ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบการค้าให้มีความทันสมัย เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า สร้างความเป็นธรรมและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อช่วยป้องกันพฤติกรรมผูกขาด การกีดกัน การลดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า โดยเฉพาะในมาตรา 25 เป็นมาตราที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด ไม่ให้ใช้อำนาจในการกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 และตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... เพื่อให้เกิดการค้าที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 และยกร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2550

1.2.3 การคุ้มครองผู้บริโภค ปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจสามารถแข่งขันอย่างยั่งยืนได้ในระยะยาวต้องประกอบด้วย ความสามารถในการสร้างความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการของพนักงาน รวมทั้งจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับผู้บริโภคเป็นส่วนสำคัญของ Value Chain ของการพัฒนาที่ต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านคุณภาพ มาตรฐานและสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ได้มีการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรอาหารและผลิตภัณฑ์ มีระบบการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้าและผลิตภัณฑ์ มีการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการให้เข้าสู่มาตรฐานสากล มีการพัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด) โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ 5 ปี ซึ่งในการดำเนินการขับเคลื่อนให้สัมฤทธิ์ผลต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ที่สอดคล้องกัน

1.3 ด้านสัมมาชีพ

1.3.1 การดำเนินการตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข จัดทำโครงการตามแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด โดยรัฐให้เงินสนับสนุนงบประมาณจำนวน 5,000 ล้านบาท และโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (คพพ.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนสามารถพึ่งตนเองได้ และใช้กลไกขับเคลื่อนระดับชุมชนในการพัฒนาภายใต้กรอบความคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้ง ปรับกระบวนการทำงานระหว่างภาครัฐและชุมชน ด้วยการปรับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานในภูมิภาค และปรับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคมเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาสังคม/ชุมชนร่วมกัน นอกจากนี้ ได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดเพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้กระทรวงมหาดไทย

1.3.2 การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานปี 2550 ที่เน้นการดูแลทุกกลุ่มสังคม ซึ่งในยุทธศาสตร์ที่ 4 ของแผนฯ คือ ยุทธศาสตร์แรงงานสมานฉันท์ มุ่งสู่สังคมแห่งความสุขนั้น ได้ให้ความสำคัญกับแรงงานในระบบและนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนั้น ได้มีการยกร่างกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ได้แก่ ร่างกฎหมายขยายความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยขยายให้มีการคุ้มครองครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบด้วย

1.3.3 การสนับสนุนการออม สนับสนุนการออมในทุกระดับโดยใช้นโยบายการออมที่เหมาะสม และส่งเสริมจิตสำนึกในการประหยัดเพื่อลดหนี้สินในระดับครัวเรือนและเพื่อการดำรงชีพที่ดีในวัยสูงอายุ โดยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 เพื่อให้ลูกจ้างที่เกษียณอายุสามารถรับเงินจากกองทุนเป็นงวด ปรับปรุงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้สามารถรับโอนเงินจาก กบข. ได้ และการให้คงเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเดิมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมการออมในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาระบบการออมระดับชุมชนเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ โครงการศึกษาการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) และการออกผลิตภัณฑ์เงินฝากเพื่อจูงใจการออม เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ชุมชน และประชาชนมีหลักประกันทางการเงินในระยะยาว

2. การขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการ แนวทาง และกลไกสำคัญในระยะต่อไป

2.1 ด้านความเข้มแข็ง

2.1.1 เร่งบูรณาการแผนโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญากับแผนและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 10 แผนแม่บทการศึกษาของชาติ และแผนพัฒนาแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งเร่งผลักดันโครงการที่อยู่ภายใต้แผนโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพแห่งชาติ

2.1.2 จัดตั้งกลไกบริหารจัดการและติดตามประเมินผลในภาพรวมของแผนแผนโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพแห่งชาติ และการกำหนดเป้าหมายและดัชนีชี้วัดที่สามารถเปรียบเทียบได้ระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประเมินความสำเร็จและความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐ

2.1.3 จัดทำแผนแม่บทการบริหารเทาอุทกภัยระยะยาวกลางและระยะยาว ซึ่งครอบคลุมการแก้ไขปัญหายุ่งยาก และดำเนินการบริหารจัดการลุ่มน้ำท่าจีนแบบบูรณาการ โดยเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม

2.1.4 เร่งรัด ติดตาม ให้องค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

2.1.5 เร่งผลักดันร่างกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. และกฎกระทรวงที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

2.1.6 ส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกในทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า

2.2 ด้านความเป็นธรรม

2.2.1 เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักเชื่อมโยงแนวพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎระเบียบทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน

2.2.2 ผลักดันร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. ... ให้สามารถประกาศใช้ได้โดยเร็ว เพื่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายการมาตรฐานแห่งชาติ (Single National Network) ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านการมาตรฐาน

2.2.3 เร่งปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรด้านกฎหมาย เพื่อเตรียมพร้อมกับการเปิดเสรีทางการค้า และการปฏิบัติตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่จะมีมากขึ้น

2.3 ด้านสัมมาชีพ

2.3.1 ดำเนินการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแนวทางยุทธศาสตร์อยู่ดี มีสุขระดับจังหวัด และเร่งรัดการพิจารณา กลั่นกรอง และอนุมัติโครงการภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์อยู่ดี มีสุข

2.3.2 ปฏิรูประบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ รวมทั้งพัฒนา กองทุนการออมให้มีความครอบคลุมครบถ้วนสำหรับกำลังแรงงานของทั้งประเทศ

2.3.3 จัดทำแผนพัฒนาคุณสมบัติควบคู่คุณภาพแรงงานอย่างเป็นระบบ ให้ตรงกับ ความต้องการตลาด ในรูปของการให้การศึกษาควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพแรงงาน เพื่อยกระดับอัตรา ผลตอบแทนแรงงานให้สูงขึ้นอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

1. รายได้ประชาชาติของประเทศไทย อนุกรม 1951-1996p, กองบัญชีประชาชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. รายได้ประชาชาติของประเทศไทย อนุกรม 2005p, สำนักบัญชีประชาชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. Asian International Input Output Table 2000, Institute of Development Economies, Chiba, Japan.
4. รายงานการสำรวจการทำงานของประชากร พ.ศ. 2544 – 2549, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
5. Dickinson and Tiefenthaler (2002), What is Fair? Experimental Evidence, Southern Economic Journal, 69(2), pp.414-428.
6. Stiglitz, J.E (2003), Globalization and Its Discontents, W.W. Norton & Company

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 โครงสร้างการผลิตของประเทศไทย

(% ต่อ GDP)	2533	2539	2540	2541	2543	2547	2548	2549
ภาคเกษตรกรรม	13.5	9.3	9.3	10.3	10.3	9.6	8.9	8.9
ภาคนอกเกษตร	86.4	90.7	90.7	89.7	89.7	90.4	91.1	91.1
เหมืองแร่	1.6	1.7	2.0	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3
อุตสาหกรรม	27.8	32.8	33.7	33.6	36.4	38.7	38.9	39.3
ก่อสร้าง	6.0	6.3	4.8	3.3	2.5	2.4	2.4	2.4
ไฟฟ้า ประปา	2.4	2.6	2.8	3.1	3.2	3.3	3.3	3.4
ค้าส่งค้าปลีก	17.4	16.9	16.6	16.1	15.8	14.0	14.0	13.7
การเงินการธนาคาร	5.6	7.1	6.4	5.0	2.8	3.4	3.5	3.4
บริการและอื่นๆ	31.2	23.3	24.4	26.6	26.9	26.4	26.6	26.6
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: รายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 โครงสร้างการผลิตของกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญปี 2549

(% ต่อ GDP)	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น*	มาเลเซีย	สิงคโปร์	เกาหลีใต้	สหราชอาณาจักร	นิวซีแลนด์	ออสเตรเลีย	ไทย
ภาคเกษตรกรรม	0.9	1.3	8.7		2.9		4.9	2.8	8.9
เหมืองแร่	1.9	0.1	14.8		0.3		2.1	4.9	2.3
ก่อสร้าง	4.9	6.8	2.7	3.3	8.1		4.6	6.8	2.4
อุตสาหกรรม	12.1	20.8	29.8	26.9	24.7		14.5	10.4	39.3
การค้า	12.5	13.3	12.7	16.2	8.4		15.9	10.7	13.7
การขนส่งและสื่อสาร	2.7	6.4	6.7	12.9	6.4		10.6	7.3	10.0
การเงินการธนาคาร	32.6	28.9	12.4	22.0	11.4		25.7	18.9	3.4
อื่น ๆ	32.4	22.3	12.2	18.7	37.8		29.8	38.2	19.8
GDP	100.0	100.0	100.0	100	100.0		100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ * ข้อมูลประเทศ ญี่ปุ่น เป็นข้อมูลปี 2548

ตารางที่ 3 โครงสร้างการใช้จ่ายของประเทศไทย

(% ต่อ GDP)	2533	2539	2540	2541	2543	2547	2548	2549
การบริโภครวม	65.9	62.8	62.6	63.3	63.2	63.1	63.7	62.6
• ภาคเอกชน	57.1	54.4	54.4	53.8	54.0	54.9	54.6	53.6
• ภาครัฐบาล	8.8	8.4	8.2	9.6	9.2	8.4	9.5	9.9
การลงทุนรวม	39.1	42.5	34.2	21.3	19.9	22.1	23.5	23.3
• ภาคเอกชน	33.2	32.1	22.7	12.1	12.5	16.6	17.6	17.4
• ภาครัฐ	5.9	10.4	11.6	9.2	7.4	6.6	6.0	5.9
ส่งออกสินค้าและบริการ	36.5	42.0	45.7	55.3	64.7	66.5	66.4	68.7
นำเข้าสินค้าและบริการ	41.54	49.2	44.3	38.8	49.8	53.6	56.1	54.3
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: รายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4 โครงสร้างการใช้จ่ายของกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญปี 2549

(% ต่อ GDP)	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย	สิงคโปร์	เกาหลีใต้	สหราชอาณาจักร	นิวซีแลนด์**	ออสเตรเลีย**	ไทย
การบริโภคภาคเอกชน	70.0	56.8	45.0	40.2	53.5	61.5	58.6	59.6	56.1
การบริโภคภาครัฐบาล	19.1*	17.9	12.0	11.3	14.8	22.3	17.0	18.1	11.6
การลงทุน	16.3	23.8	20.9	23.1	29.0	17.3	22.5	24.5	28.6
การส่งออกสุทธิ	-5.8	1.3	22.3	31.7	1.1	-4.2	1.2	-3.1	3.9
- การส่งออกสินค้าและบริการ	11.1	16.1	117.0	252.6	43.2	28.7	32.6	18.2	73.7
- การนำเข้าสินค้าและบริการ	16.8	14.9	94.7	220.9	42.1	32.9	31.4	21.2	69.8
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ * รวมการลงทุนภาครัฐบาล

** โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียเป็นข้อมูลปี 2547

ตารางที่ 5 โครงสร้างการบริโภคเอกชนเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญปี 2549

(% ต่อ GDP)	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย	สิงคโปร์*	เกาหลีใต้	สหราชอาณาจักร*	นิวซีแลนด์*	ออสเตรเลีย	ไทย
การบริโภคภาคเอกชน	70.0	56.8	45.0	41.9	52.4	65.5	58.6	59.6	53.6
- สินค้าคงทน	8.1			2.7	3.2	5.9	13.1		6.2
- สินค้าไม่คงทน	20.5			19.0	14.8*	26.3	16.9		25.7
อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ	9.7			4.3	7.7				18.0
- บริการ	41.4			20.2	29.6	30.4	28.6		14.5

หมายเหตุ * ข้อมูลประเทศสิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร เป็นข้อมูลปี 2548

** ข้อมูลประเทศนิวซีแลนด์ เป็นข้อมูลปี 2547

ตารางที่ 6 ที่มาของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม และจำแนกตามสาขาการผลิตหลัก
(ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปี)

องค์ประกอบ	เศรษฐกิจโดยรวม			ภาคเกษตรกรรม		
	แผนฯ 8	แผนฯ 9	เฉลี่ย	แผนฯ 8	แผนฯ 9	เฉลี่ย
	2540-44	2545-49	2525-2549	2540-44	2545-49	2525-2549
อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ ประชาชาติที่แท้จริง	-0.10	5.65	5.99	2.04	2.51	3.08
แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต						
แรงงาน	0.26	0.73	0.59	-0.07	0.05	-0.01
ทุน	1.37	1.65	4.63	3.34	3.22	3.60
ที่ดิน	0.01	0.01	0.01	0.06	0.04	0.07
ประสิทธิภาพการผลิตรวม	-1.74	3.26	0.67	-1.29	-0.81	-0.59
องค์ประกอบ	ภาคอุตสาหกรรม			ภาคบริการและอื่นๆ		
	แผนฯ 8	แผนฯ 9	เฉลี่ย	แผนฯ 8	แผนฯ 9	เฉลี่ย
	2540-44	2545-49	2525-2549	2540-44	2545-49	2525-2549
อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ ประชาชาติที่แท้จริง	2.04	7.47	8.19	-1.73	5.10	5.65
แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต						
แรงงาน	0.54	1.38	1.60	0.71	1.24	1.52
ทุน	1.00	2.14	5.37	1.33	1.37	4.57
ประสิทธิภาพการผลิตรวม	0.50	3.95	1.22	-3.77	2.50	-0.44

ที่มา สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ