

ร าย ๑ ๑

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

เรื่อง

"คนงาน : โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง"

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

เรื่อง

"การพัฒนาศักยภาพคนไทย : หนทางสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้"

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

เรื่อง

"ระบบการคุ้มครองทางสังคม : ภูมิคุ้มกันคนไทยในยุคเศรษฐกิจใหม่"

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

เรื่อง

"ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย : จากวิกฤตสู่โอกาส"

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น

รื้อจ

**"ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม :
การจัดการเพื่อความอยู่รอดของคนไทย"**

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545

"ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ"

วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545

ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบวิกฤตในปี 2540 เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย และสร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ ความยากจนและการว่างงานในประเทศเพิ่มสูงขึ้น หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นปัญหาสำคัญในภาคธุรกิจและสถาบันการเงิน การใช้กำลังการผลิตของประเทศและการลงทุนใหม่ลดลง ต่อมาหลังจากได้มีความพยายามแก้ไขวิกฤตและฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2542-2543 ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ รวมถึงเครื่องชี้วัดด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ แสดงว่าประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวจากวิกฤต และมีโอกาสที่จะกลับสู่การขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินสถานการณ์และการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจก่อนและหลังวิกฤต วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและประเด็นท้าทาย และแนวนโยบายที่จะพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีคุณภาพ โดยได้จัดทำเอกสารรายงานฉบับนี้ขึ้นเพื่อใช้ประกอบการระดมความคิดเห็นในการประชุมประจำปี 2545 ในหัวข้อ “ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ” โดยในรายงานได้มุ่งประเด็นความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ศักยภาพและการพัฒนาภาคการผลิต และการปรับปรุงปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มิถุนายน 2545

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 เศรษฐกิจไทย : จากวิกฤตสู่โอกาส	1
บทที่ 2 เศรษฐกิจมหภาค : การฟื้นตัวและประเด็นนโยบาย	21
บทที่ 3 การพัฒนาด้านเกษตร : จากท้องนาสู่โต๊ะอาหาร	39
บทที่ 4 การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม : จากแรงงานสู่ทักษะและความรู้	50
บทที่ 5 การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว : สร้างรายได้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม	60
บทที่ 6 การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : หัวใจของเศรษฐกิจฐานความรู้	68
บทที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม	78
บทที่ 8 การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ : ปฏิรูปการจัดหาบริการพื้นฐานของประเทศ	90

1. บทนำ

หลังจากที่ประเทศไทยประสบวิกฤตในปี 2540 เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทย และสร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ ความยากจนและการว่างงานในประเทศเพิ่มสูงขึ้น หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นปัญหาสำคัญในภาคธุรกิจและสถาบันการเงิน การใช้กำลังการผลิตของประเทศ และการลงทุนใหม่ลดลง ต่อมาหลังจากได้มีความพยายามแก้ไขวิกฤตและฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2542-2543 ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ รวมถึงเครื่องชี้วัดด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ แสดงว่าประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวจากวิกฤต และมีโอกาสที่จะกลับสู่การขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพอีกครั้งหนึ่ง

นโยบายเศรษฐกิจจะระยะต่อไป จึงต้องมุ่งสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้เต็มที่และแก้ไขปัญหาจากวิกฤตที่ยังเหลืออยู่ให้ลุล่วงไปโดยเร็ว และสร้างศักยภาพเพื่อสร้างโอกาสแก่ภาคส่วนต่าง ๆ ของเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ประเด็นนโยบายที่ได้มีการรวบรวมในเอกสารนี้ได้แก่

- | | |
|---------------------------------------|--|
| (1) การบริหารเศรษฐกิจมหภาค : | ประเด็นนโยบายที่ยังต้องระวังดูแลให้เศรษฐกิจขยายตัวต่อไปได้ยังมีอะไรอยู่บ้าง |
| (2) การพัฒนาภาคเกษตร : | ศักยภาพในการเป็นผู้ผลิตอาหารและสร้างรายได้แก่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอย่างไร และมีแผนนโยบายการพัฒนาอย่างไร |
| (3) การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม : | จากสถานการณ์ที่ถูกบีบอยู่ระหว่างคู่แข่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า และคู่แข่งที่มีเทคโนโลยีสูงกว่า ประเทศไทยจะต้องทำอย่างไร |
| (4) การพัฒนาการท่องเที่ยว : | เป้าหมายการสร้างรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ทำลายทรัพยากรของการท่องเที่ยว จะบรรลุได้อย่างไร |
| (5) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : | แนวทางการพัฒนาปัจจัยที่เป็นหัวใจของเศรษฐกิจฐานความรู้ซึ่งประเทศไทยยังมีขีดความสามารถอยู่ในระดับต่ำ |
| (6) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : | ปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน แต่ประสบความท้าทายจากเงื่อนไขเศรษฐกิจและสังคมใหม่ |
| (7) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : | การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยเศรษฐกิจได้ในหลายมิติ หากมีการดำเนินการอย่างรอบคอบและระมัดระวัง และ |

แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นอย่างไร

2. เศรษฐกิจมหภาค : การฟื้นตัวและประเด็นนโยบาย

5 ปีหลังจากที่วิกฤตได้เกิดขึ้นในปี 2540 เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวดีขึ้นตามลำดับจากการที่เศรษฐกิจเริ่มหดตัวร้อยละ 1.4 ในปี 2540 และทวีความรุนแรงมาร้อยละ 10.5 ในปี 2541 เศรษฐกิจได้เริ่มมีการฟื้นตัวในไตรมาสแรกปี 2542 โดยที่เป็นผลทั้งจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการฟื้นฟูเสถียรภาพและกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาที่ทำให้การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นมากในปี 2542-2543 และเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่สนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้เสถียรภาพของเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้นตามลำดับจนอยู่ในระดับที่สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและนักลงทุนได้มากขึ้น อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล แม้ว่าจะเป็นการเกินดุลเนื่องจากเศรษฐกิจยังขยายตัวเพียงช้า ๆ แต่ก็นับเป็นเงื่อนไขที่ไม่สร้างข้อจำกัดต่อการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ สรรองเงินตราต่างประเทศของทางการเพิ่มขึ้นในขณะที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงตามลำดับ และเงินกองทุนและการตั้งสำรองเพื่อหนี้สูญและสงสัยจะสูญของสถาบันการเงินมีความเพียงพอและแข็งแกร่งมากขึ้นภายหลังจากที่สถาบันการเงินสามารถดำเนินการเพิ่มทุนได้ตามเป้าหมายและรัฐบาลเข้าแทรกแซงการดำเนินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนั้นเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี 2541 เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่ผ่อนคลายขึ้นตามลำดับเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อมา

อย่างไรก็ตามในช่วงปลายปี 2543 ต่อเนื่องตลอดปี 2544 เศรษฐกิจโลกชะลอตัว และมีผลกระทบต่อการส่งออกของไทย ทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้นทั้งเรื่องหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การแก้ปัญหาคาร่างงาน และกำลังการผลิตส่วนเกินในระดับสูงมีข้อจำกัดมากขึ้น แม้ว่าเศรษฐกิจจะยังขยายตัวได้ต่อเนื่องแต่ในปี 2544 เศรษฐกิจขยายตัวได้เพียงร้อยละ 1.8 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำลงอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับการขยายตัวร้อยละ 4.4 ในปี 2542 และร้อยละ 4.6 ในปี 2543 อุปสงค์ภายในประเทศโดยเฉพาะการใช้จ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องยังเป็นปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สำคัญ ในขณะที่การส่งออกลดลงทั้งปริมาณและมูลค่า การชะลอตัวของเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 2543 และตลอดปี 2544 สะท้อนถึงความอ่อนไหวของเศรษฐกิจไทยต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกค่อนข้างมาก ดังนั้นกลยุทธ์การพัฒนาของรัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นฐานราก เศรษฐกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคต่างประเทศ ภายใต้การดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค (Dual Track Plus Development Strategies)

2.1 ผลกระทบจากวิกฤตที่ยังมีอยู่และต้องแก้ไขต่อไป ได้แก่

- (1) ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสัดส่วนที่สูงและความไม่มั่นคงของสถาบันการเงิน สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับสูงสุดร้อยละ 47.7 ของสินเชื่อรวมในเดือนพฤษภาคม 2542 แม้ว่าสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อจะลดลงในปัจจุบัน แต่ก็ยังนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และยังเป็นความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจเนื่องจากหนี้ด้อยคุณภาพส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงคุณภาพ ภายใต้การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนและบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (Thailand Asset Management Company: TAMC) ซึ่งประสิทธิภาพในการบริหาร

สินทรัพย์และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจรวมทั้งการปรับปรุงกิจการภาครัฐกิจเอกชนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้ลุล่วงไป

- (2) **ปัญหาหนี้สาธารณะ** การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อบรรเทาปัญหาสังคม การใช้นโยบายการคลังขาดดุลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาภาคการเงิน ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 689,904 ล้านบาทหรือร้อยละ 14.96 ของ GDP ในปี 2539 เป็น 1,212,318 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.20 ของ GDP ในปี 2541 โดยที่หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มขึ้นมากทั้งนี้ที่รัฐบาลกู้ตรงในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเงินกู้ต่างประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งหนี้สินกองทุนฟื้นฟูทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและรัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน ณ สิ้นปี 2544 หนี้สาธารณะคงค้างสูงถึงร้อยละ 57.49 ของ GDP
- (3) **กำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ในระดับสูง** เศรษฐกิจที่หดตัวทำให้อัตราการใช้กำลังการผลิตลดลงและกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ในระดับสูง อัตราการใช้กำลังการผลิตของสาขาอุตสาหกรรมลดลงจากร้อยละ 72.5 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 64.8 ในปี 2540 และร้อยละ 52.8 ในปี 2541 และปรับตัวสูงขึ้นอย่างช้า ๆ ในปี 2542-2544 ตามเงื่อนไขตลาดภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวได้ไม่เร็วนักทำให้จะต้องใช้ระยะเวลาหลายปีก่อนที่อัตราการใช้กำลังการผลิตจะสามารถกลับมาอยู่ในระดับปกติก่อนเกิดวิกฤตได้
- (4) **ปัญหาการว่างงาน** เศรษฐกิจที่หดตัว การหยุดดำเนินกิจการของสถาบันการเงินและภาครัฐกิจเอกชนอื่น ๆ ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจาก 4.88 แสนคน ซึ่งเป็นอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงานรวมในปี 2540 เป็นจำนวน 1.413 ล้านคนหรือร้อยละ 4.4 ของกำลังแรงงานในปี 2541 ก่อนที่สถานการณ์จะเริ่มปรับตัวดีขึ้นในปี 2542 เนื่องจากเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้น การว่างงานที่เพิ่มขึ้นมากเป็นการว่างงานนอกภาคเกษตร อาทิ ในภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้างและภาคการเงิน

2.2 บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจ

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มีบทเรียนสำคัญหลายประการที่ประเทศไทยจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในอนาคต บทเรียนจากวิกฤตที่เกิดขึ้นพอจะสรุปได้ดังนี้

- (1) **การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยปราศจากคุณภาพจะไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้** การใช้ทุนและการใช้แรงงานเป็นแหล่งที่มาของการขยายตัวของเศรษฐกิจ (Sources of Growth) ที่สำคัญ ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง ในขณะที่ประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นไม่มาก การใช้ทุนและแรงงานอย่างฟุ่มเฟือยและขาดการพัฒนาฝีมือและทักษะแรงงานทำให้ต้นทุนการผลิตของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลง
- (2) **วัฏจักรที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงมาก ๆ มักจะจบลงด้วยการหดตัวที่รุนแรง** โดยทั่วไปภาวะการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ร้อนแรงจนเกินไปเป็นผลจากความไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ (Inefficient Stabilization Policy) ซึ่งอาจเป็นเพราะขาดข้อมูลทางเศรษฐกิจประกอบการตัดสินใจที่สมบูรณ์และมีคุณภาพ หรืออาจจะเนื่องจากแรงจูงใจทางการเมืองที่ปล่อยให้เศรษฐกิจ

ร้อนแรงจนเกินไป ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมและเจตนาแน่วแน่ของผู้นำทางการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการหลีกเลี่ยงวัฏจักรเศรษฐกิจที่ผันผวนมากเกินไป

- (3) ในยุคโลกาภิวัตน์ระยะเวลาในการปรับตัวและแก้ไขความผิดพลาดมักจะสั้น เมื่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไม่เหมาะสมหรือผิดพลาดจะต้องแก้ไขในระยะเวลาอันสั้น การตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบาย เช่น นโยบายการคลัง นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่สำคัญออกไปทำให้ความเสียหายรุนแรงมากขึ้น และการสูญเสียความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศมีผลอย่างสูงที่ทำให้การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว
- (4) การปล่อยเสรีในการเคลื่อนย้ายเงินทุน จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและสอดคล้องกับการปรับตัวของระบบสถาบันและการสร้างวินัยในระบบการเงินของประเทศ ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินในปี 2536 ในขณะที่ยังขาดความพร้อมในหลายเรื่อง เช่น การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพยังไม่พร้อม สถาบันการเงินมิได้เตรียมความพร้อมในการประเมินความเสี่ยงและคุณภาพสินทรัพย์บนพื้นฐานของคุณภาพโครงการและกระแสเงินสดของลูกค้า บริษัทธุรกิจเอกชนไม่ได้มีการปรับปรุงระบบบัญชีให้ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ง่าย นอกจากนี้กฎหมายเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับพฤติกรรมความเสี่ยงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป
- (5) ประสิทธิภาพของภาคการเงินและภาคการผลิตและบริการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและต้องได้รับการพัฒนาไปอย่างสอดคล้องกัน สถาบันการเงินต้องมีความเชี่ยวชาญและมีข้อมูลเกี่ยวกับสาขาการผลิตและธุรกิจต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการอนุมัติสินเชื่อให้กับโครงการที่ไม่มีคุณภาพ นอกจากนั้นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสของภาคสถาบันการเงินจะทำให้ต้นทุนการดำเนินการของสถาบันการเงินต่ำ และเอื้ออำนวยต่อการระดมทุนของภาคเศรษฐกิจจริงได้ดีขึ้น
- (6) การขาดการพัฒนาตลาดทุนที่เหมาะสมกับรูปแบบการลงทุนที่เปลี่ยนไปทำให้ภาคธุรกิจเอกชนต้องพึ่งพิงการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากทางเลือกในการระดมทุนมีจำกัด ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้นและรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น อาทิ โครงการลงทุนขนาดใหญ่และระบบเครือข่ายมีมากขึ้น ระบบการขายแบบเงินผ่อนและเช่าซื้อแพร่หลายมากขึ้น การระดมทุนจำเป็นจะต้องเป็นการระดมทุนที่เป็นระยะยาวมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาตลาดทุนที่เหมาะสมสอดคล้องกับรูปแบบธุรกิจที่เปลี่ยนไปจะทำให้อายุของหนี้และช่วงเวลาคืนทุนของโครงการมีความสมดุลกันมากขึ้น
- (7) การพึ่งพาทุนจากต่างประเทศมากเกินไปทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความอ่อนไหวและความเสี่ยงมากขึ้นโดยเฉพาะทุนที่เป็นทุนระยะสั้น เนื่องจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่เปลี่ยนไปไม่ว่าจะเนื่องจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนไปหรือเป็นเพราะพฤติกรรมเก็งกำไรของนักลงทุนเองจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนเงื่อนไขภายนอกประเทศ

- (8) การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยไม่มีเสถียรภาพและการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่เหมาะสมไม่สามารถสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนได้ ดังนั้นจึงควรมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงเสถียรภาพของเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดทั้งเสถียรภาพภายใน และเสถียรภาพต่างประเทศ นอกจากนี้ควรมีการจัดทำข้อมูลและเครื่องชี้ที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการเศรษฐกิจ รวมทั้งระบบข้อมูลเตือนภัยที่สำคัญ เพื่อให้สามารถติดตามสถานการณ์ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์และตอบสนองทางนโยบายได้ทันทั่วทั้ง

2.3 ประเด็นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระยะต่อไป

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในอนาคต จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายในระดับเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกิจการของภาคเอกชนระดับจุลภาค รวมทั้งพฤติกรรมการใช้ภายในระดับปัจเจกบุคคล ที่สามารถสนับสนุนให้การขยายตัวของเศรษฐกิจมีคุณภาพ โดยมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเป็นปัจจัยกระตุ้นการขยายตัวที่สำคัญ เศรษฐกิจมีเสถียรภาพภายใต้การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพ มีการประสานนโยบายการเงินและการคลังที่เหมาะสม เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต สนับสนุนการเชื่อมโยงระบบการผลิตอย่างครบวงจรและเพิ่มมูลค่าเพิ่ม ในขณะเดียวกันก็มีการประสานระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน ทั้งนี้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีความเข้มข้นมากขึ้น กรอบการค้าการลงทุนภายใต้ข้อตกลง WTO และกระแสการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่มีความชัดเจนและมีการดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขสำคัญและทำให้การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระยะต่อไปมีความยุ่งยากซับซ้อนและท้าทายมากขึ้น บทบาทนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระยะต่อไป ได้แก่

- (1) การกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ในระยะสั้นการใช้นโยบายการเงินและการคลังดูแลให้เศรษฐกิจฟื้นตัวเต็มที่และขยายตัวอย่างต่อเนื่องเป็นประเด็นสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ปัญหาอุปสรรคที่ยังต้องแก้ไขให้ลุล่วงไป ได้แก่ ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งหากลดลงได้อย่างรวดเร็วและธุรกิจที่มีปัญหาดำเนินการต่อไปได้จะสร้างความมั่นใจของนักลงทุนต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น รวมทั้งโอกาสที่สถาบันการเงินจะเริ่มขยายสินเชื่อและก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นจะเกิดขึ้นได้ ในขณะเดียวกันดูแลการบริโภคภาคเอกชนให้ขยายตัวได้ต่อเนื่อง โดยการสร้างงานและรายได้ โดยเฉพาะสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ ชุมชนให้มีบทบาทในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การสร้างอุปสงค์ของอสังหาริมทรัพย์จะช่วยให้อุปทานส่วนเกินจากช่วงวิกฤตลดลง และกระตุ้นการลงทุนก่อสร้าง นอกจากนั้นการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกและท่องเที่ยว ยังมีความจำเป็นที่จะช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างสมดุล ทั้งจากฐานเศรษฐกิจที่พึ่งพิงความต้องการภายในและภายนอกประเทศ
- (2) การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในระยะต่อไป สำหรับในระยะต่อไปการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้ในระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพ และมีความมั่นคง พร้อมทั้งช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจที่หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตไประดับหนึ่งมีการขยายตัวได้มาก

ขึ้น และเข้าสู่การฟื้นตัวอย่างยั่งยืน มีคุณภาพต่อไป การบริหารจัดการเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่เป็นประเด็นท้าทายในระยะต่อไป ประกอบด้วย การสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การสร้างความมั่นคงให้กับฐานะการคลัง รวมทั้งการพัฒนาตลาดทุน เพื่อเป็นทางเลือกในการระดมทุนของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง และลดการพึ่งพิงภาคการเงินที่มากเกินไป

แนวทางการบริหาร ด้านการเงิน ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ระบบการเงินเพื่อป้องกันวิกฤต ได้แก่ การติดตามดูแลการเคลื่อนย้ายทุนที่มีความผันผวนในยุคโลกาภิวัตน์ การสร้างระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน การปรับปรุงการดำเนินของระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น อาทิ การประเมินความเสี่ยง การสนับสนุนตลาดทุนเป็นแหล่งระดมทุนของระบบเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เกิดการพึ่งพาการกู้ยืมจากระบบธนาคารมากเกินไป และสร้างระบบประกันเงินฝากเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องรับภาระที่เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือสถาบันการเงินในสถานการณ์วิกฤต นอกจากนี้ระบบการเงินต้องช่วยเหลือสังคมในการช่วยกระจายความเจริญ ช่วยเหลือคนยากจน และสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานรากของสังคมไทย

ด้านการคลัง ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารหนี้สาธารณะและดูแลให้ฐานะการคลังมีความยั่งยืนในระยะยาว โดยมีการดูแลทั้งด้านการจัดการรายได้และรายจ่าย ในขณะเดียวกันนโยบายภาษีและรายจ่ายจำเป็นต้องสนับสนุนเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยไม่เสียวินัยทางการคลัง นอกจากนี้การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง และการใช้งบประมาณสามารถสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงคนยากจนได้ดีขึ้น

3. การพัฒนา ด้านการเกษตร : จากท้องนาสู่โต๊ะอาหาร

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แม้ว่าในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ บทบาทของภาคเกษตรต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะไม่โดดเด่นมากนัก แต่ภาคเกษตรก็ยังคงเป็นแหล่งรองรับแรงงานสูงถึงเกือบร้อยละ 50 ของประเทศ และยังเป็นฐานการผลิตที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาภาคการผลิตอื่นๆ ที่ต่อเนื่องด้วย

ในปัจจุบันภาคเกษตรก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.4 ของ GDP สินค้าเกษตรมีบทบาทในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศโดย สัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรต่อมูลค่า ส่งออกรวมของประเทศเท่ากับร้อยละ 10.8 แต่รายได้ครัวเรือนจากการเกษตรลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากกิจกรรมนอกภาคเกษตรซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรไม่สามารถพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวได้ การถือครองที่ดินก็ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอาชีพทางการเกษตรโดยการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 45.4 ในปี 2542 รวมทั้งมีพื้นที่การเกษตรกว่า 14.8 ล้านไร่ ที่เกษตรกรต้องเช่าผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพ โครงสร้างการผลิตการเกษตรยังคงพึ่งพาสาขาพืชเป็นหลักถึงร้อยละ 60 ทั้งยังเป็นพืชยังคงพึ่งพิชหลักดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่เช่น ข้าว ยางพารา อ้อย ปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง เป็นต้น การผลิตในภาคเกษตรยังพึ่งพาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิต ในระดับสูง ในขณะที่การใช้เทคโนโลยีในการเกษตรยังไม่ก้าวหน้ามากนัก ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าคู่แข่งในหลายสินค้า โดยผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ของไทยยังต่ำกว่าประเทศคู่แข่งอื่นๆ เช่น เวียดนามในสินค้าข้าว ออสเตรเลียในสินค้าอ้อย

ในขณะที่ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรหลายชนิดของไทย สูงกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ เช่น มาเลเซียในสินค้าปาล์ม น้ำมัน สหรัฐอเมริกาในสินค้าถั่วเหลือง และที่สำคัญยังมีปัญหาด้านคุณภาพผลผลิตไม่แน่นอนหรือไม่ได้ตามมาตรฐาน นอกจากนั้นการเพิ่มผลผลิตการเกษตรของไทยไม่สามารถ อาศัยการขยายพื้นที่ได้เช่นในอดีต แต่จะต้องมีการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 ประเด็นท้าทาย

ผลของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ภาคเกษตรของไทย ยังคงมีประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง เกษตรกรยังประสบปัญหาความยากจน โดยต้องพึ่งรายได้จากนอกการเกษตรมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตร มีความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ทิศทางพัฒนาความเข้มแข็งของภาคเกษตรจึงมีประเด็นท้าทาย ดังต่อไปนี้

- (1) การปรับโครงสร้างการเกษตรให้เข้มแข็งและแข่งขันได้ เนื่องจากภาคเกษตรยังไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตอื่นๆ
- (2) การเร่งพัฒนาความเข้มแข็งและปรับตัวของภาคเกษตร เนื่องจากมีการแข่งขันในตลาดโลก รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประเทศจีนหลังเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งคู่ค้าหรือคู่แข่งที่สำคัญของไทย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันและการปรับตัวของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
- (3) การเปิดตลาดตามความตกลงว่าด้วยการเกษตร ภายใต้พันธกรณีขององค์การการค้าโลก ซึ่งไทยเป็นสมาชิก ได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเปิดตลาดโดยลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 738 รายการ ภายใน 10 ปี (สิ้นสุดปี 2547) และต้องยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษี โดยเปลี่ยนมาใช้โควตาภาษีในสินค้า 23 รายการ
- (4) ผลจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ทำให้มีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น มีการนำมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTBs) มาใช้มากขึ้น ซึ่งการใช้มาตรการกีดกันดังกล่าว จะสร้างปัญหาในการส่งออกของไทยในอนาคต จึงต้องเตรียมความพร้อมถึงท่าทีในการเจรจาต่อไป
- (5) ความก้าวหน้าในการนำเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตการเกษตรของประเทศต่างๆ จะส่งผลให้อุปทานผลผลิตการเกษตรของโลกเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อระดับราคา และรายได้ของเกษตรกรอย่างหลีกเลี่ยงมิได้
- (6) การกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตร ยังขาดการบูรณาการ ยังไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุน และการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าการเกษตรได้อย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบ
- (7) สร้างประสิทธิภาพการผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกรปรับโครงสร้างการผลิตทั้งในเชิงกระบวนการผลิตและผลิตสินค้าตามความต้องการของตลาด เพื่อแปลงเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ในการลดภาระหนี้ของเกษตรกร มาเป็นเงินสนับสนุนในการทำกิจกรรมที่มีโอกาสทางการตลาดทดแทน

- (8) บทบาทของเทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตร มีบทบาทสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลง แต่การตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องดังกล่าว ควรจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งจะดำเนินการในพืชหรือเกษตรด้านใด และในขอบเขตแค่ไหน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเกษตรกร และการพัฒนาการเกษตรของประเทศ

3.2 แนวนโยบาย

การพัฒนาการเกษตรในอนาคต จำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการพัฒนาการเกษตร เพื่อนำไปสู่การมุ่งสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตร เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้สามารถแข่งขันและอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน ด้วยการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยแนวทางการพัฒนาต้องมุ่งการปรับโครงสร้างภาคเกษตรทั้งระบบ เพื่อปรับตัวให้ทันสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงและมีมาตรการเชิงรุก ดังนี้

- (1) มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสากลให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แทนการมุ่งขยายการผลิตที่เช้นผ่านมา
- (2) สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินกิจกรรมการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต ตั้งแต่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้แปรรูป ผู้ส่งออก เพื่อให้สินค้าเกษตรที่ผลิตได้มีคุณภาพและมาตรฐาน ตลอดจนมีความปลอดภัยตลอดกระบวนการผลิต ตั้งแต่ในระดับฟาร์มจนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค
- (3) เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ทั้งทางด้านวิชาการและการบริหารจัดการการผลิต และการตลาด โดยอาศัยความร่วมมือของสถาบันการศึกษา รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่มีองค์ความรู้และความชำนาญ
- (4) สนับสนุนให้องค์กรและธุรกิจภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการวิจัยและเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด พัฒนาภาคเกษตรให้มีความก้าวหน้าและถูกนำมาประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์
- (5) เปิดโอกาสให้เกษตรกรและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการและนโยบายในการบริหารการดำเนินงานของศูนย์และองค์กรทางการเกษตร
- (6) การกำหนดทิศทางและมาตรการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและเกษตรกร ซึ่งมีเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร โดยกำหนดให้มีความชัดเจนแตกต่างออกไปจากการดำเนินมาตรการสงเคราะห์เกษตรกร

4. การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม : แรงงานสู่ทักษะและความรู้

นับจากช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งรวมถึงภาคการผลิตได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายใน โดยเฉพาะสถาบันการเงิน และปัจจัยภายนอกที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และโลก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่ภาคอุตสาหกรรมยังคงมีบทบาทสูงในโครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (GDP) และมี

แนวโน้มการขยายตัวดี รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม โดยมีมาตรการด้านการเงินที่สนับสนุนสินเชื่อโดยผ่านสถาบันการเงินพิเศษในกำกับของภาครัฐ รวมทั้ง การปรับเปลี่ยนบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) เป็นธนาคาร SMEs มาตรการด้านการค้าประกันสินเชื่อ โดยบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) มาตรการด้านการลงทุน ประกอบด้วย กองทุนการส่งเสริม SMEs จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (MAI) รวมทั้งการส่งเสริมธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital) ของภาคเอกชน แม้ว่ามาตรการเหล่านี้บางส่วนยังไม่ส่งผลอย่างเต็มที่ในวงกว้าง แต่ก็ช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการขับเคลื่อนการสร้างการแข่งขันและ ผลักดันให้ไทยเป็น ระบบเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Economy) นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริม SMEs ทั้งในด้านการเสริมสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการเดิม และการบ่มเพาะผู้ประกอบการใหม่

อย่างไรก็ตามการใช้กำลังการผลิตในภาคอุตสาหกรรมยังต่ำกว่าระดับก่อนวิกฤตอยู่มาก ในปี 2544 อัตราการใช้กำลังการผลิตโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 54.1 เทียบกับช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2538-2539 ที่อัตราเฉลี่ยของการใช้กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ 71.8 ระหว่างปี 2539-2542 ส่วนแบ่งตลาดสินค้าส่งออกของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในตลาดหลักกลับเริ่มลดลง คือ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ส่วนสินค้าที่ใช้แรงงานไทยเริ่มเสียเปรียบ จีน อินเดีย และอินโดนีเซีย สำหรับสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลักต้องประสบกับการแข่งขันจาก มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และจีน ซึ่งมีแนวโน้มในการพัฒนาดีกว่าไทย ในขณะที่เวียดนาม และอินเดีย จะเป็นคู่แข่งสำคัญในสินค้าเกษตร ซึ่งให้เห็นถึงภาวะที่ตกอยู่ท่ามกลางการบีบอัด (Nut Cracker) จากรอบด้าน

สมรรถนะของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อยู่ในระดับ ต่ำ จากการจัดอันดับของ IMD อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ลดต่ำลงอย่างมากภายหลัง จากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 (จากอันดับที่ 29 ในปี 2540 เป็นอันดับที่ 39 ในปี 2541) แต่เริ่มดีขึ้นมาเป็นอันดับที่ 34 และ 33 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ รวม 47 ประเทศ กลุ่มปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดของไทย คือ กลุ่มปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดในเอเชีย และกลุ่มปัจจัยอื่นๆ ก็ยังอยู่ในอันดับค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ อยู่ระหว่างอันดับที่ 7-9 ส่วนปัจจัยที่อยู่ในอันดับที่ค่อนข้างดี คือ กลุ่มปัจจัยความเป็นสากล โดยอยู่ในอันดับที่ 4 ในปี 2544 IMD ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการและเกณฑ์การวิเคราะห์ โดยมุ่งเน้นการวัดความสามารถของประเทศในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแข่งขันของวิสาหกิจต่างๆ และจัดกลุ่มปัจจัยเหลือเพียง 4 กลุ่ม ได้แก่ ศักยภาพทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของรัฐบาล ประสิทธิภาพของภาครัฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนคำนวณใหม่ย้อนหลัง 4 ปี ทำให้อันดับของความสามารถในการแข่งขันของไทยตั้งแต่ปี 2540-2543 เปลี่ยนแปลงโดยลดลงไป 2 อันดับของทุกปี และในปี 2544 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 38 จาก 49 ประเทศ ซึ่งลดลงจากปี 2543 ถึง 3 อันดับ

4.1 ประเด็นท้าทาย

ประเด็นท้าทายการพัฒนา ขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย ได้แก่การปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต จากภาพที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ ผลผลิตภาพต่ำ (Productivity) ขาดนวัตกรรม ขาดการเข้าถึงตลาดแหล่งเงินทุน ไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีผลผลิตภาพสูงขึ้น มีนวัตกรรมสูงขึ้น สามารถเข้าถึงตลาดได้ทุกระดับ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีประเด็นท้าทายที่ต้องให้ความสำคัญ ดังนี้

- (1) กระแสการแข่งขันเสรีทางการค้าและการลงทุนเป็นไปอย่างเข้มข้นและรุนแรง มีการใช้เครื่องมือทางการเมืองและทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความได้เปรียบในตลาดโลก และใช้เทคโนโลยีเป็นตัวผลักดันความได้เปรียบ

- (2) เศรษฐกิจยุคใหม่อาศัยฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ซึ่งระบบข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีจะเป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้โลกเป็นตลาดเดียว ตลาดและระสนิยมของผู้บริโภคจึงมีความสำคัญ การแข่งขันเปลี่ยนจากการแข่งขันด้านราคา เป็นการแข่งขันด้านคุณภาพ มาตรฐาน การบริการ และการตอบสนอง ความต้องการของผู้บริโภค
- (4) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมีอิทธิพลต่อการค้าและการลงทุนของโลก และการกระชับความร่วมมือในกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกับประเทศเอเชียตะวันออก มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยโดยเฉพาะการที่จีนเข้าเป็นสมาชิกของ W T O จะเป็นทั้งอุปสรรค และโอกาสของไทยในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

4.2 แนวนโยบาย

การวางรากฐานของภาคอุตสาหกรรมให้มีความเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถเผชิญกับความท้าทายดังกล่าวข้างต้น พร้อมทั้งต้องวางแผนทางในการขับเคลื่อนให้อุตสาหกรรมไทย มีการปรับตัว ไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ทันสมัย และมีสมรรถนะสูง (Modern/High Performance Economy) ได้อย่างมีพลวัตและทันต่อเหตุการณ์ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) และเน้นการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตที่มุ่งการผลิตเชิงปริมาณ (Mass Production) มาเป็นการสนองความต้องการของตลาด (Mass Customization) ควบคู่ไปกับการสร้างพันธมิตรทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการในเรื่องหลัก ๆ ดังนี้

- (1) ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยใช้ความได้เปรียบทางฐานทรัพยากรการผลิตที่มีศักยภาพอยู่แล้ว มุ่งเน้นการผลิตที่ปรับเปลี่ยนจาก Labor intensive เป็น Skill, technology and knowledge-based intensive ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าให้เป็นที่ยอมรับของตลาดโลก
- (2) กำหนดยุทธศาสตร์รายสาขา เพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพอุตสาหกรรมที่มีอยู่ โดยจำแนกอุตสาหกรรมเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่มีศักยภาพแข่งขันในระดับโลก เช่น กลุ่มอาหาร กลุ่มแฟชั่น (เสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี) โดยเน้นความหลากหลาย วิจัยพัฒนา และมีตราสินค้าของตนเอง กลุ่มที่แข่งขันในระดับภูมิภาค เช่น กลุ่มแปรรูปเกษตร กลุ่มเคมีภัณฑ์ กลุ่มเซรามิกส์ โดยเน้นการออกแบบและสร้างคุณภาพมาตรฐานตอบสนองผู้บริโภค และกลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐานและให้ความสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ เช่น กลุ่มเหล็กและเหล็กกล้า ปิโตรเคมี โดยเน้นการเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายสายการผลิต
- (3) ควรต้องมีการปรับกลไกขับเคลื่อนด้านนโยบาย ด้านองค์กร และการให้บริการ ไปพร้อมกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความชัดเจน ความรวดเร็วในการปรับตัว การเชื่อมโยงและมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน โดย ต้องให้มีการกำหนดนโยบายที่มีทิศทางและกลยุทธ์ที่ชัดเจน ส่งเสริมสนับสนุนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานของรัฐ จากเดิมที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก ทั้งนี้ต้องมีการปรับองค์กร โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่เน้น Intelligence Unit และเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน (C o o r d i n a t o r)

- (4) ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของหน่วยการผลิตต่างๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) โดยสนับสนุนให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้ง สถาบันเฉพาะทาง เช่น สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ สถาบันอาหาร สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ และสถาบันยานยนต์ เป็นต้น เป็นแกนกลางในการสร้างเครือข่ายและผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐกับภาคเอกชน การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) รวมทั้งการพัฒนาความสามารถทางการแข่งขันที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกัน ทั้งในระดับอุตสาหกรรมและหน่วยธุรกิจ (Firm) เพื่อให้มีความเข้มแข็ง ทั้งการผลิต การตลาด และการค้า

5. การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว : สร้างรายได้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม

การท่องเที่ยวยังคงเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักแก่ประเทศ โดยเฉพาะการเป็นแหล่งสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ ถึงแม้ว่าในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยไม่มากนัก กล่าวคือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 6.95 ล้านคน ในปี 2538 เป็น 10.13 ล้านคน ในปี 2544 สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเกือบ 3 แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 5.9 ของ GDP

สถานะด้านรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่สามารถยกระดับรายได้เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 16 ของโลก ในปี 2542 มาเป็นอันดับที่ 19 ในปี 2543 (รายได้ 7,199 ล้านบาท) แต่ ลงมาเป็นอันดับที่ 21 ในปี 2543 เป็นการส่งสัญญาณถึงภาวะการแข่งขันที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนั้น ระยะเวลาในการพำนักรวมและสัดส่วนค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว เริ่มมีแนวโน้มลดลงและจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ

5.1 ประเด็นท้าทาย

ในระยะเวลาที่ผ่านมา แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามเร่งรัด ผลักดัน และดำเนินนโยบายฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจประเภทนี้ ให้เป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้หลักของประเทศก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหา ข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในอนาคตต่อไป ได้แก่

- (1) ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว และเอกลักษณ์วัฒนธรรมประจำถิ่น /ภูมิภาค โดยเฉพาะพื้นที่เมืองหลักด้านการท่องเที่ยวของประเทศ เช่น พัทยา เชียงใหม่ เกาะสมุย และภูเก็ต
- (2) ปัญหาการหลอกลวงนักท่องเที่ยว และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว นับเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำลายภาพพจน์การท่องเที่ยวของประเทศมาโดยตลอด
- (3) การอำนวยความสะดวกในการเดินทางของนักท่องเที่ยว ยังมีข้อจำกัดอีกมากที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ได้แก่ ข้อจำกัดด้านพิธีการเข้าเมือง ข้อกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การคมนาคมขนส่งที่จะเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวและการเดินทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งโปรแกรมการท่องเที่ยว และทักษะของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

- (4) กลไกการบริหารจัดการการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานส่วนกลางซึ่งจะมีบทบาทครอบคลุมทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาการจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินแผนงาน /โครงการ
- (5) ภาวะการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในตลาดการค้าโลกเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากหลายๆ ประเทศต่างต้องการใช้การท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ

5.2 แนวนโยบาย

การพัฒนาเพื่อสร้างขีดความสามารถและศักยภาพการท่องเที่ยวให้เข้มแข็งและยั่งยืน ต้องปรับกระบวนการจัดการการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทั้งสามฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน/ประชาชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด (Focus) เป็นระบบ (Structure) โดยคำนึงถึงโครงสร้างการบริหารการท่องเที่ยวที่มีอยู่ในปัจจุบัน และบทบาทของกระทรวงการท่องเที่ยวที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต และที่สำคัญต้องเน้นการพัฒนาที่กระบวนการจัดการ (Process) และมิติเชิงคุณภาพ (Quality) มากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาตัวสินค้า (Product) ซึ่งมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

- (1) รักษาตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของประเทศให้คงไว้ในระดับเดิม ในฐานะแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ กลุ่มนักท่องเที่ยวจากเอเชียตะวันออก และยุโรป ซึ่งมีสัดส่วนจำนวนนักท่องเที่ยวรวมกันถึงร้อยละ 83.2 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมดที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย
- (2) กำหนดยุทธศาสตร์ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมของภูมิภาคเอเชีย (Tourism Capital of Asia) โดยสร้างพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค จัดบริการการท่องเที่ยวในภูมิภาคอย่างเป็นระบบเครือข่ายโดยมีประเทศไทยเป็นแกนกลาง การสร้างจุดขายใหม่ของประเทศ รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ประจำชาติ ทั้งกิจกรรมที่สะท้อนถึงความหลากหลาย (Variety) ความเป็นคนไทย (Thai People) และความเป็นไทย (Thai Touch)
- (3) พัฒนาและยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ เพื่อรองรับตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและมีอำนาจการซื้อสูง ทั้งกลุ่มสินค้าที่มีอยู่เดิม และกิจกรรมรูปแบบใหม่ๆ พร้อมๆ กับการขยายตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มตลาด MICE กลุ่มตลาด Long Stay กลุ่มตลาด Niche Market ตลาดกลุ่มการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมทั้งกลุ่มสินค้าจากแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นต้น
- (4) เร่งจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยมีเป้าหมายและแผนปฏิบัติงานที่กำหนดพันธกิจภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งงบประมาณการดำเนินการที่ชัดเจน
- (5) เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในฐานะเป็นหุ้นส่วนการลงทุนพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ โดยการปรับเปลี่ยนและยกระดับบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนต่อความรับผิดชอบต่อทางสังคมมากยิ่งขึ้น

- (6) การพิจารณาโครงการลงทุนพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่ชุมชนในพื้นที่จะได้รับเป็นสำคัญด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกับทรัพยากรและการประกอบอาชีพของชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งช่วยสร้างงาน และกระจายรายได้สู่ชุมชน
- (7) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ควรยึดหลักการของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลรักษา ทั้งจากผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะนำมาตรการให้มีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมาใช้ เพื่อการพัฒนาและบำรุงดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยว โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดูแล บัองกัน แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ปัญหาขยะมูลฝอย และน้ำเสียในพื้นที่ เป็นต้น

6. การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหลังวิกฤต : หัวใจของเศรษฐกิจฐานความรู้

ประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากปัจจัยการผลิตหลักคือ แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ ที่เคยสร้างความได้เปรียบทางการผลิตเริ่มหมดไป ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่เพิ่งเริ่มพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งไม่สามารถแข่งขันกับประเทศพัฒนาใหม่ และประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการจัดการที่ดีในภาคการผลิตและบริการอย่างกว้างขวางได้

รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อพัฒนาและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังเป็นไปอย่างเชื่องช้าและขาดความเชื่อมโยงกับความต้องการของภาคการผลิตที่แท้จริง ภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก ทำให้มีต้นทุนการผลิตทางเทคโนโลยีที่สูง อีกทั้งยังไม่สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถพัฒนานวัตกรรมและสร้างรากฐานทางเทคโนโลยีของตนเองได้ ดังนั้นความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการจัดอันดับความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย โดย IMD ในช่วงปี 2540-2544 อยู่ในระดับต่ำ จากจำนวน 49 ประเทศ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่

- ในปี 2538 ประเทศไทยมีบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาจำนวนร้อยละ 2 ต่อประชากร 10,000 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ
- ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาของประเทศ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และในเชิงคุณภาพ งานวิจัยและพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเล็ก ๆ ขาดเป้าหมายเพื่อการวิจัยที่ชัดเจน ต่างคนต่างทำ ขาดความเชื่อมโยงกับการผลิต ทำให้งานวิจัยและพัฒนาไม่ตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน และไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ
- ภาคการผลิตของไทยจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อขยายฐานการผลิต และการปรับโครงสร้างโดยตลอด ก่อนเกิดวิกฤต ได้มีการขาดดุลค่าเทคโนโลยีมาโดยตลอด และหลังจากวิกฤตก็ยังคงมีการขาดดุลเป็นมูลค่าสูง
- เทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้นช่วงหลังวิกฤต อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศ คิดเป็นร้อยละ 1.48 ของ GDP และสร้างงาน

ให้กับคนในประเทศร้อยละ 0.13 ของแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ในปี 2543 และ 2544 สามารถส่งออกเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบได้เป็นมูลค่าสูงถึงประมาณ 3.44 แสนล้านบาท และ 3.47 แสนล้านบาทตามลำดับ อย่างไรก็ตามการที่การผลิตยังมีสัดส่วนสินค้านำเข้าสูง ส่งผลให้มีการนำเข้าอุปกรณ์และส่วนประกอบเพิ่มมากขึ้น

6.1 บทเรียน ของการพัฒนาและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ได้แก่

- การพัฒนาความสามารถทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของประเทศไม่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง เนื่องจากวิธิดำเนินการเน้นด้านอุปทาน และมีขอบเขตที่จำกัดเพียงการส่งเสริมกิจกรรม “วิจัยและพัฒนา” ในภาครัฐเป็นหลัก
- การเน้นการจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ มากกว่าการจัดระบบการทำงาน และการปรับปรุงการบริหารจัดการ ทำให้มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นและมีความซ้ำซ้อนในการกิจหน้าที่และมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ขาดกลไกการผนึกกำลังและเครือข่ายการทำงานอย่างเป็นระบบ
- ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศพอสมควร เนื่องมาจากปัจจัยสนับสนุนหลายประการ อาทิ ความสนใจของผู้ประกอบการ การจัดตั้งกลไกบริหารจัดการระดับประเทศซึ่งผู้บริหารประเทศระดับสูงเป็นประธาน รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายระดับประเทศที่ครอบคลุมทุกแง่มุมที่เอื้อต่อการพัฒนาและใช้เทคโนโลยี และมีมาตรการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ประเด็นท้าทายและแนวนโยบาย

ประเด็นท้าทายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ และข้อเสนอเชิงนโยบาย มี 2 เรื่อง คือ การปรับบทบาทเอกชนให้เป็นทั้งผู้สร้างและใช้เทคโนโลยี และการพัฒนาสู่การประยุกต์ใช้ และต่อยอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว

(1) การปรับบทบาทเอกชนให้เป็นทั้งผู้สร้างและใช้เทคโนโลยี ส่งเสริมการนวัตกรรมทางเทคโนโลยีในภาคเอกชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

- สร้างบรรยากาศการแข่งขันให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชนพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สามารถแข่งขันได้ เช่น การยกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้า กระบวนการผลิต ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยประยุกต์ใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีที่ใช้ในภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านการปรึกษาแนะนำทางวิชาการ การจัดการเทคโนโลยี และการเงินจากกองทุนพัฒนานวัตกรรมที่มีอยู่แล้ว
- ปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในการประกอบการ โดยสร้างจิตสำนึกของผู้บริหาร ให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเรียนรู้และปรับปรุงองค์กรให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

(2) ปรับแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศสู่การประยุกต์ใช้ หรือต่อยอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

- (2.1) ปรับปรุงกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐ ให้เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม และการต่อยอดองค์ความรู้ของภาคเอกชน โดย
- กำหนดบทบาทขององค์กรวิจัยและพัฒนาที่มีอยู่หลายหน่วยให้มีบทบาทที่ชัดเจน เพื่อลดความขัดแย้งในการกิจหน้าที่ขององค์กร
 - ให้มีการประสานงานกับภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้ผลจากการวิจัยและพัฒนา มีบทบาทในกระบวนการวิจัยของภาครัฐตั้งแต่เริ่มต้น ร่วมทำการวิจัยกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิด
 - จัดให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการวิจัย พัฒนาทั้งองค์กร และโครงการวิจัย โดยสร้างกระบวนการติดตามประเมินและดัชนีชี้วัดผลสำเร็จให้เป็นที่เชื่อถือและยอมรับ
- (2.2) ประสานการจัดการเพื่อเตรียมการให้พร้อมรับคลื่นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และต่อการประกอบธุรกิจ โดย
- ติดตามและมีบทบาทในกระแสความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคต เช่น เทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) ที่มีการคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่นลูกที่ 4 สำหรับสังคมมนุษย์ในทศวรรษข้างหน้าต่อจากเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and Communication Technology)
 - กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนของประเทศ บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ
 - เตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ชีวภาพที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ ควบคู่กับการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายกำลังคนจากมหาวิทยาลัยสู่ภาคการผลิต
 - สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางกลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน ตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ การเกษตร อุตสาหกรรมอาหาร การแพทย์ สิ่งแวดล้อมและการพลังงาน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคีทุกภาคส่วนและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันภาครัฐ ภาคการศึกษาและภาคเอกชนอย่างเป็นระบบรวมทั้งกลไกสนับสนุนจากกองทุนของรัฐที่มีอยู่ อาทิ คณะกรรมการเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ

7. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้

วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และชนบท การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

7.1 ประเด็นท้าทาย

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาโครงการในลักษณะ Top-down จากภาครัฐ ที่ส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม สามารถตอบสนองต่อความต้องการ (Demand) ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านปริมาณ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานในบางสาขายังมีปัญหาคุณภาพการให้บริการ ปัญหาการกระจายบริการ และการใช้ประโยชน์ในโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนไปแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization) นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยยังมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ ข้อจำกัดการลงทุนของภาครัฐ ปัญหาการบริหารจัดการ ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่โครงการ นอกจากนี้ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ที่สำคัญได้แก่

(1) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ

ตั้งแต่ปี 2540 ที่เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ได้มีการชะลอแผนการลงทุนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานลง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจได้ทบทวนการลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทำให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภายหลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเช่นในช่วงที่ผ่านมา และมีแนวโน้มที่จะลดลงในส่วน ofหน่วยงานราชการที่ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ตามมาตรา 56 และ 59 ได้กำหนดสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล และแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำโครงการด้วย

(3) กระแสการแข่งขันเสรีในเวทีโลก

ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการบริการ ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อรองรับการแข่งขันจากต่างประเทศและข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) เช่น ในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะมีการเปิดแข่งขันเสรี ในปี 2549 นอกจากนี้ ยังมีกระแสเศรษฐกิจยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (New Economy) ที่ข้อมูลข่าวสารและความรู้ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอันจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและวิถีชีวิตของคนอย่างกว้างขวาง

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระยะต่อไป จึงอยู่ที่การบริหารจัดการอย่างไร ให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถเป็นกลไกสนับสนุนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินการคลังของประเทศ และการปรับปรุง

กระบวนการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม
ของประชาชนโดยคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชน

7.2 แนวนโยบาย

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายใต้ข้อจำกัดการลงทุนของภาครัฐ

(1.1) มุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน

แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจะมีแนวโน้มการฟื้นตัวที่ดีขึ้น แต่การใช้จ่ายของภาครัฐก็ยังจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ชีตความสามารถในการลงทุน การก่อหนี้ต่างประเทศ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ โดยมุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน เพื่อให้การลงทุนเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน

ทั้งนี้ ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในภาพรวม ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพบริการอยู่ในระดับมาตรฐาน และสนับสนุนการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สื่อสาร คมนาคมขนส่งและพลังงาน โดยรวม (Package) ในเขตพื้นที่เศรษฐกิจให้สมบูรณ์ รวมทั้งการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน (Inter-mode Network) และเชื่อมต่อโครงข่ายคมนาคมขนส่งระหว่างพื้นที่ที่ยังขาดหาย (Missing Links) เพื่อเป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์และเกิดประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารได้อย่างสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย

(1.2) การหาแนวทางใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุนไปแล้วให้คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด (Utilization) เช่น

- ปรับบทบาทและวัตถุประสงค์ของโครงการ ให้มีความสอดคล้องกับสภาพตลาดและความต้องการของผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการโครงการให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการตลาด
- ลงทุนเพิ่มเติมในโครงการเดิม เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดของบริการทั้งระบบ เช่น การลงทุนต่อขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนให้มีความสมบูรณ์ ซึ่งจะมีส่วนช่วยเพิ่มปริมาณผู้โดยสารทั้งระบบ อันจะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากส่วนที่ลงทุนไปแล้วมากขึ้น
- เชื่อมโยงการพัฒนาโครงการอื่นที่มีความสอดคล้องกัน โดยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน
- เน้นการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ มากกว่าการแสวงหารายได้สูงสุดแก่รัฐ

(1.3) สนับสนุนบทบาทการลงทุนภาคเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและลดภาระการลงทุนของรัฐ และดำเนินการพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านการปรับองค์กรและการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน รวมทั้ง ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการ

จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ผู้ใช้บริการและประเทศในภาพรวมได้อย่างแท้จริง

(2) การปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภายใต้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบัน การบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และองค์กรเอกชน จนไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้หรือเกิดความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้าง และได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญ คือ ประชาชนไม่เชื่อถือหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนมีการใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านโครงการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องวางแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และป้องกันความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

- (2.1) ภาครัฐต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ โดยพิจารณารูปแบบวิธีการที่เหมาะสมกับประเภทโครงการ สถานการณ์ และสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทย
- (2.2) หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปรับทัศนคติในการทำงานร่วมกับประชาชน และแสดงความจริงใจในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนมีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่ถูกต้องครบถ้วน เพื่อสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน
- (2.3) เน้นกระบวนการจัดเตรียมและเสนอโครงการให้มีความสมบูรณ์และโปร่งใส โดยมีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการในด้านต่าง ๆ โดยละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งมีการนำเสนอโครงการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (2.4) กำหนดกลไกเพื่อทำหน้าที่ลดความขัดแย้งในสังคมและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะและสามารถประสานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ ที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้

8. การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ : ปฏิรูปการจัดหาบริการพื้นฐานของประเทศ

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐและการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการให้บริการเป็นสำคัญ ภายหลังวิกฤตรัฐบาลยังคงผลักดันนโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายเร่งด่วนที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ ประมาณว่า ณ ปี 2545 มูลค่าสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเข้าตลาดหลักทรัพย์ฯ ดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 1,639,070 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 79 ของสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ที่ยังอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐด้านการลงทุนจำนวนทั้งสิ้น 50 แห่ง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการสร้างสภาพเงื่อนไขใหม่ให้กับการประกอบกิจการด้านสาธารณูปการและสาธารณูปโภค โดยเน้นการสร้างตลาดแข่งขันและการดำเนินงานที่โปร่งใสซึ่งเมื่อดำเนินการไประดับหนึ่งแล้ว จะมีส่วนช่วยกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศใน 3 ประเด็นหลัก คือ

- **ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคง** ผลลัพธ์ต่อฐานะการคลังของประเทศแม้จะเป็นผลลัพธ์ที่สังเกตเห็นได้ง่าย แต่ไม่นับเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- **เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ผลลัพธ์ในแง่นี้นับว่ามีความสำคัญมากที่สุด
- **ประชาชนมีกำลังซื้อและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น** ผลลัพธ์ในแง่นี้ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพราะในท้ายที่สุดแล้วเป้าหมายการพัฒนาจะต้องนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในประเทศ

8.1 ประเด็นท้าทาย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปกิจการภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของประเทศไทยเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดการดำเนินงานและการกำกับดูแลโดยรัฐวิสาหกิจและหน่วยราชการต่างๆ การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในสาขาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจจึงต้องมีองค์ประกอบอื่นมากกว่าเพียงการนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ ประเด็นหลักสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ได้แก่ การปรับโครงสร้างตลาดหรือสาขาอุตสาหกรรม (Market/Industry Restructuring) การปรับปรุงองค์กรให้มีการบริหารจัดการที่ดี (Corporate Governance) การจัดวางระบบกำกับดูแลภายนอก (Regulation) และกลไกราคาและการอุดหนุนการให้บริการเชิงสังคม (Pricing and Subsidization)

8.2 แนวทางการดำเนินงานต่อไป

ในทางทฤษฎี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีต้นทุนแก่สังคมน้อย หากสามารถดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บทให้ได้ข้อยุติชัดเจน แกไขกฎหมาย ปรับโครงสร้างสาขาและจัดตั้งองค์กรกำกับตามแผนแม่บท ปรับโครงสร้างกิจการ จากนั้นจึงเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหรือนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์

ในทางปฏิบัติ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบกว้างขวาง ดำเนินการได้ยาก ประสบการณ์จากนานาประเทศจึงใช้กลยุทธ์ ทั้งเร่งรัดและแบบค่อยเป็นค่อยไป แล้วแต่จังหวะโอกาสหรือสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น โดยเมื่อมีโอกาสสามารถทำอะไรได้ก็ทำไปก่อนและเร่งรัดเมื่อโอกาสอำนวย สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการ ได้แก่

- (1) **การปรับโครงสร้างสาขา** เร่งรัดการหาข้อยุติและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับแผนแม่บทรายสาขา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานด้านอื่นๆต่อไป รวมทั้งการแก้ไขหรือออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันในแต่ละสาขากิจการ
- (2) **การปรับปรุงองค์กร** ส่วนใหญ่แล้วสามารถดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องรอกิจกรรมอื่น ที่สำคัญคือการปรับปรุงระบบบัญชี /การเงินให้เป็นเชิงธุรกิจสามารถสะท้อนต้นทุนการ

ดำเนินงานได้ชัดเจน รวมทั้งการเตรียมการแยกบัญชีหรือภารกิจที่เป็นเชิงสังคมออกจากเชิงธุรกิจ และท้ายที่สุดคือการแปรสภาพกิจการให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด

- (3) **ระบบกำกับดูแลภายนอก** เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ มีความซับซ้อนและผลกระทบสูง จึงควรมีการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศให้มากเพื่อนำมาประยุกต์ออกแบบเป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีการเตรียมบุคลากรให้มีขีดความสามารถสูงพร้อมทั้งด้านเทคนิค การเงิน เศรษฐศาสตร์ และการบริหาร เพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงานหรือระบบการกำกับดูแล สำหรับองค์กรที่จัดตั้งไประดับหนึ่งแล้ว เช่น ทางด้านพลังงานหรือโทรคมนาคม ควรเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องการเร่งนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ นั้น ความชัดเจนเรื่องระบบการกำกับดูแลเป็นเงื่อนไขสำคัญในทัศนะของนักลงทุนเพื่อจะประเมิน ความเหมาะสมของการลงทุน
- (4) **กลไกราคาและการอุดหนุนบริการเชิงสังคม** การปรับโครงสร้างองค์กรจะเป็นพื้นฐานในการแยกภารกิจ/บัญชี ทางด้านสังคมออกจากทางด้านธุรกิจ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพไม่ถูกบิดเบือน แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการปรับวิธีดำเนินการในส่วนของรัฐบาลด้วย คือปรับฐานะเป็นผู้ซื้อบริการที่มีความโปร่งใส ตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตามการกำหนดวิธีการอุดหนุนที่เหมาะสมอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะกิจการ จึงต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมอีกครั้ง

บทที่ 2

เศรษฐกิจมหภาค : การฟื้นตัวและประเด็นนโยบาย

1. บทนำ

5 ปีหลังจากที่วิกฤตได้เกิดขึ้นในปี 2540 เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวดีขึ้นตามลำดับจากการที่เศรษฐกิจเริ่มหดตัวร้อยละ 1.4 ในปี 2540 และทวีความรุนแรงเป็นร้อยละ 10.5 ในปี 2541 เศรษฐกิจได้เริ่มมีการฟื้นตัวในไตรมาสแรกปี 2542 โดยที่เป็นผลทั้งจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการฟื้นฟูเสถียรภาพและกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาที่ทำให้การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นมากในปี 2542-2543 และเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่สนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้เสถียรภาพของเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้นตามลำดับ จนอยู่ในระดับที่สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและนักลงทุนได้มากขึ้น อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล แม้ว่าจะเป็นการเกินดุลเนื่องจากเศรษฐกิจยังขยายตัวเพียงช้า ๆ แต่ก็นับเป็นเงื่อนไขที่ไม่สร้างข้อจำกัดต่อการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ สรรองเงินตราต่างประเทศของทางการเพิ่มขึ้นในขณะที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงตามลำดับ และเงินกองทุนและการตั้งสำรองเพื่อหนี้สูญและสงสัยจะสูญของสถาบันการเงินมีความเพียงพอและแข็งแกร่งมากขึ้น ภายหลังจากที่สถาบันการเงินสามารถดำเนินการเพิ่มทุนได้ตามเป้าหมายและรัฐบาลเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาดังนั้นเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี 2541 เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่ผ่อนคลายขึ้นตามลำดับเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะต่อมา

อย่างไรก็ตามในช่วงปลายปี 2543 ต่อเนื่องตลอดปี 2544 เศรษฐกิจโลกชะลอตัว และมีผลกระทบต่อการส่งออกของไทย ทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้นทั้งเรื่องหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การแก้ปัญหาคารว่างงาน และกำลังการผลิตส่วนเกินในระดับสูงมีข้อจำกัดมากขึ้น แม้ว่าเศรษฐกิจจะยังขยายตัวได้ต่อเนื่องแต่ในปี 2544 เศรษฐกิจขยายตัวได้เพียงร้อยละ 1.8 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำลงอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับการขยายตัวร้อยละ 4.4 ในปี 2542 และร้อยละ 4.6 ในปี 2543 อุปสงค์ภายในประเทศโดยเฉพาะการใช้จ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สำคัญ ในขณะที่การส่งออกลดลงทั้งปริมาณและมูลค่า การชะลอตัวของเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 2543 และตลอดปี 2544 สะท้อนถึงความอ่อนไหวของเศรษฐกิจไทยต่อการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายนอกค่อนข้างมาก

ดังนั้นกลยุทธ์การพัฒนาของรัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นฐานราก เศรษฐกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคต่างประเทศ ภายใต้งานดูแลเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค (Dual Track Plus Development Strategies)

แม้ว่าการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วง 5 ปีหลังวิกฤตได้ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้นและกลับมาขยายตัวได้ระดับหนึ่ง แต่ยังเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำ และปัญหาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้างยังมีอยู่อีกมาก ในขณะที่เสถียรภาพของเศรษฐกิจก็ยังมีความเสี่ยงจากปัญหาความอ่อนแอของสถาบันการเงินและปัญหาหนี้เสียของเอกชน และปัญหานี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นสูง ดังนั้นประเด็นท้าทายในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะต่อไป คือ การขยายตัวที่ยั่งยืนต่อไปได้โดยมีเสถียรภาพและมีคุณภาพที่ต้องอาศัยการเพิ่มประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น ดังนั้นประเด็นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระยะต่อไปจึงมุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้ใน

ระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพและความมั่นคง และช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวได้มากขึ้น และเข้าสู่การฟื้นตัวที่มีความยั่งยืนมีคุณภาพต่อไป เพื่อช่วยสร้างรายได้และคุณภาพชีวิตที่ทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ซึ่งประกอบด้วยการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสม การบริหารหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง การลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งของระบบสถาบันการเงิน การพัฒนาตลาดทุน การสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้นซึ่งจะทำให้สถานการณ์ภายในอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกมากขึ้นถ้าหากปราศจากการบริหารจัดการเศรษฐกิจที่เหมาะสม

2. ผลกระทบจากวิกฤต

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ อัตราแลกเปลี่ยนผันผวนและอ่อนค่าลงอย่างรวดเร็ว อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น สำรองเงินตราต่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็วจากการปกป้องค่าเงินบาทในขณะที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจของประเทศหดตัวเป็นเวลา 2 ปีติดต่อกัน กำลังการผลิตส่วนเกินและการว่างงานอยู่ในระดับสูง หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มสูงขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ บรรเทาปัญหาสังคมและการแก้ปัญหาสถาบันการเงินทำให้ภาระหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะผลกระทบต่อศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาวหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1 ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วิกฤตที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกจากประเทศไทยอย่างรวดเร็วและทำให้ค่าเงินบาทมีความผันผวนและอ่อนค่าลงมาก และกดดันให้ระดับราคาในประเทศเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว

- (1) สำรองเงินตราต่างประเทศลดลงมาก จากการปกป้องค่าเงินบาทในปี 2540 ทำให้สำรองเงินตราต่างประเทศที่หักภาระผูกพันในตลาดล่วงหน้า (Forward Obligation) ลดลงถึงระดับประมาณ 8 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นเดือนสิงหาคม 2540 จากที่เคยสูงถึง 39 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2539
- (2) เงินทุนต่างประเทศไหลออกอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราสูงตั้งแต่ปี 2531 ต้องพึ่งพิงทุนจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง ดังจะเห็นว่าเงินทุนเคลื่อนย้ายไหลเข้าสู่สุทธิของประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับและชัดเจนมากขึ้นในช่วง 2-3 ปีก่อนวิกฤต ซึ่งเงินทุนไหลเข้าสู่สุทธิเพิ่มขึ้นจาก 12,183 ดอลลาร์ สรอ. ในปี 2537 เป็น 21,949 ดอลลาร์ สรอ. ในปี 2538 แต่เริ่มชะลอลงในช่วงปลายปี 2539 เนื่องจากสัญญาณการชะลอตัวของเศรษฐกิจทำให้นักลงทุนเริ่มขาดความมั่นใจ ทำให้ทุนไหลเข้าประเภทเงินลงทุนในตลาดหุ้น เครดิตทางการค้า และเงินกู้ภาคเอกชน ซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเริ่มชะลอตัว วิกฤตที่เกิดขึ้นทำให้นักลงทุนขาดความมั่นใจอย่างรวดเร็วมากขึ้นในปี 2539 ส่งผลให้เงินทุนไหลออกสุทธิเท่ากับ 4,343 ดอลลาร์ สรอ. และการไหลออกเพิ่มขึ้นเป็น 9,742 ดอลลาร์ สรอ. ในปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ แม้ว่าการที่บริษัทข้ามชาติได้เข้ามาประกอบกิจการของบริษัทยักษ์ในประเทศไทยทำให้เงินลงทุนโดยตรงเพิ่มขึ้น แต่การชำระหนี้ภาคเอกชนและการไหลออกของเงินลงทุนในตลาดหุ้น ทำให้เงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิไหลออกยังเพิ่มขึ้นเป็น 10,261 ดอลลาร์ สรอ. ในปี 2543 อย่างไรก็ตามความมั่นใจและปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้นทำให้เงินทุนไหลออกมีเพียง 5,175 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2544

- (3) ค่าเงินบาทอ่อนลงมากถึงระดับ 56.82 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในเดือนมกราคม ปี 2541 โดยที่ค่าเงินบาทมีความผันผวนและเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงกว้างตลอดช่วงไตรมาสแรกของปี เนื่องจากเงินทุนไหลออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การดำเนินนโยบายดอกเบี้ยสูงช่วยชะลอการไหลออกของเงินทุนได้ระดับหนึ่งและทำให้เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นค่อนข้างมากตั้งแต่เดือนเมษายน ตลอดปี 2541 อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยเท่ากับ 41.37 บาทต่อดอลลาร์ สรอ.
- (4) อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอุปสงค์ลดลงแต่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าบาทที่อ่อนลงมากทำให้ต้นทุนการนำเข้าสินค้าเพิ่มสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 9.7 ในครึ่งแรกของปี 2541 แต่ค่อย ๆ ลดลงในช่วงปลายปีเมื่อเงินบาทแข็งค่าขึ้นและอุปสงค์ภายในประเทศหดตัวอย่างรวดเร็ว อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยของทั้งปี 2541 เท่ากับร้อยละ 8.1 สูงกว่าร้อยละ 5.6 ในปี 2540

2.2 เศรษฐกิจหดตัวติดต่อกันถึง 2 ปี คือ ในปี 2540 เศรษฐกิจหดตัวร้อยละ 1.4 และหดตัวรุนแรงมากถึงร้อยละ 10.5 ในปี 2541 เนื่องจากภาคเอกชนลดการลงทุนลงอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 30.4 และ 52.3 ในปี 2540 และ 2541 ซึ่งทั้งการลงทุนในการก่อสร้างและการลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์ปรับตัวลดลงจากภาวะที่มีการลงทุนเกินความต้องการที่แท้จริงและทำให้อุปทานส่วนเกินในระบบอยู่ในระดับสูง ธุรกิจจำนวนมากต้องปิดกิจการลงและทำให้การว่างงานเพิ่มขึ้น และการใช้จ่ายครัวเรือนลดลงร้อยละ 1.4 ในปี 2540 และลดลงร้อยละ 11.5 ในปี 2541 สาขาการผลิตที่หดตัวมากที่สุดประกอบด้วย สาขาการก่อสร้าง สาขาการเงิน และสาขาอุตสาหกรรมที่หดตัวถึงร้อยละ 38.3 29.6 และร้อยละ 10.9 ตามลำดับในปี 2541

2.3 กำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ในระดับสูง การที่เศรษฐกิจหดตัวทำให้อัตราการใช้กำลังการผลิตลดลงและกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ในระดับสูง อัตราการใช้กำลังการผลิตของสาขาอุตสาหกรรมลดลงจากร้อยละ 72.5 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 64.8 ในปี 2540 และร้อยละ 52.8 ในปี 2541 และปรับตัวสูงขึ้นอย่างช้า ๆ ในปี 2542-2544 ตามเงื่อนไขตลาดภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวได้ไม่เร็วนักทำให้จะต้องใช้ระยะเวลาหลายปีก่อนที่อัตราการใช้กำลังการผลิตจะสามารถกลับมาอยู่ในระดับปกติก่อนเกิดวิกฤตได้

2.4 ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสัดส่วนที่สูงและความไม่มั่นคงของสถาบันการเงิน อัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มสูงขึ้นมากในปี 2540 จากอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้วในปี 2539 และภาวะเศรษฐกิจหดตัวทำให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาสภาพคล่องและไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนเกณฑ์การจัดชั้นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นหนี้ที่มีการค้างชำระเงินสดและดอกเบี้ยเป็นระยะเวลา 3 เดือน สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับสูงสุดร้อยละ 47.7 ของสินเชื่อรวมในเดือนพฤษภาคม 2542 การเจรจาปรับโครงสร้างหนี้มีความยากลำบากเนื่องจากปัญหาเจ้าหนี้หลายรายและเงื่อนไขตลาดซบเซา บริษัทธุรกิจเอกชนมีปัญหาสภาพคล่อง ทำให้การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ค่อนข้างล่าช้า นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจซบเซาทำให้นักผ่านการปรับโครงสร้างหนี้แล้วส่วนหนึ่งกลับมาเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีก สำหรับสถาบันการเงินหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นภาระให้สถาบันการเงินต้องกันสำรอง ทำให้เงินกองทุนไม่เพียงพอและต้องเพิ่มทุนมากขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินในการขยายสินเชื่อให้กับภาคการผลิตและบริการ และสถาบันการเงินวิเคราะห์ความเสี่ยงของสินเชื่อด้วยความระมัดระวัง

แม้ว่าสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อจะลดลงในปัจจุบัน แต่ก็ยังนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และยังเป็นความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจเนื่องจากหนี้ด้อยคุณภาพส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงคุณภาพภายใต้การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (Thailand Asset Management Company: TAMC) ซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจรวมทั้งการปรับปรุงกิจการภาครัฐกิจเอกชนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้ลุล่วงไป

2.5 ปัญหาหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อบรรเทาปัญหาสังคม การใช้นโยบายการคลังขาดดุลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาภาคการเงิน ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 689,904 ล้านบาทหรือร้อยละ 14.96 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2539 เป็น 1,212,318 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.20 ของ GDP ในปี 2541 โดยที่หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มขึ้นมากทั้งหนี้ที่รัฐบาลกู้ตรงในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเงินกู้ต่างประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งหนี้สินกองทุนฟื้นฟู ทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและรัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน ณ สิ้นปี 2544 หนี้สาธารณะคงค้างสูงถึงร้อยละ 57.49 ของ GDP

ตารางที่ 1 หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)

ปี	หนี้ที่รัฐบาล กู้โดยตรง	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน			หนี้สินกองทุนเพื่อการฟื้นฟู			รวม	
		รวม	รัฐค้ำประกัน	รัฐไม่ค้ำประกัน	รวม	หนี้ที่รัฐ ค้ำประกัน	หนี้ที่รัฐ ไม่ค้ำประกัน	มูลค่า	สัดส่วนต่อ GDP
2532	438,882		190,304					629,186	33.88
2533	403,204		221,227					624,431	28.60
2534	332,870		268,847					601,717	24.00
2535	318,341		295,063					613,404	21.67
2536	270,059		354,774					624,833	19.74
2537	212,530		431,866					644,396	17.76
2538	192,148		465,582					657,730	15.71
2539	175,308		514,596					689,904	14.96
2540	241,902		650,694					892,596	18.86
2541	499,912		712,406					1,212,318	26.20
2542	959,685		694,883		814,594		814,594	2,469,162	53.31
2543	1,113,935	908,934	775,638	133,296	78,410		78,410	2,804,279	57.18
2544	1,263,712	970,554	796,434	174,120	697,451	112,000	585,451	2,931,717	57.49
ม.ค.2545	1,289,362	961,554	793,199	168,355	628,599	112,000	516,599	2,879,486	54.24

หมายเหตุ: เป็นการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักบริหารหนี้สาธารณะ โดยข้อมูลในช่วงก่อนปี 2543 ที่ยังไม่เป็นไปตามระบบ GFS ที่การจัดเก็บข้อมูลหนี้สาธารณะจะไม่รวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน

2.6 ปัญหาการว่างงาน เศรษฐกิจที่หดตัว การหยุดดำเนินกิจการของสถาบันการเงินและภาครัฐกิจเอกชนอื่น ๆ ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจาก 4.88 แสนคน ซึ่งเป็นอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงานรวมในปี 2540 เป็นจำนวน 1.413 ล้านคนหรือร้อยละ 4.4 ของกำลังแรงงานในปี 2541 ก่อนที่สถานการณ์จะเริ่มปรับตัวดีขึ้นในปี 2542 เนื่องจากเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้น

การว่างงานที่เพิ่มขึ้นมากเป็นการว่างงานนอกภาคเกษตร อาทิ ในภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้างและภาคการเงิน

3. การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคและเพื่อแก้ไขวิกฤตและฟื้นฟูเศรษฐกิจ

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวได้โดยใช้มาตรการทั้งในระดับมหภาคและมาตรการในระดับสาขาการผลิต ในขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินมาตรการเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขัน

3.1 การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในช่วงปลายปี 2540 และปี 2541 ประเด็นบริหารนโยบายที่สำคัญได้จากการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้การดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเกิดผลสำเร็จได้ มาตรการสำหรับสร้างเสถียรภาพประกอบด้วย

- (1) **การแก้ปัญหาปัญหาทุนสำรองทางการ** การขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 ในรูปแบบ Stand-by Arrangement เป็นเวลา 34 เดือน ภายใต้เงินความช่วยเหลือจากทั้ง IMF และเจ้าหน้าที่ทางการรายอื่น ๆ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 17.2 พันล้านดอลลาร์ สรอ. เพื่อแก้ปัญหาทุนสำรองทางการ โดยที่ในการขอรับความช่วยเหลือในครั้งนี้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เข้มงวด อย่างไรก็ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้นตามลำดับในปี 2542 และ จนถึง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2542 ประเทศไทยได้ถอนเงินกู้เพียง 14.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. และแสดงเจตจำนงที่จะไม่กู้เงินจำนวนที่เหลือ
- (2) **การรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาท** การดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดชั่วคราว เพื่อป้องกันการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาท แม้ว่าค่าเงินบาทจะมีเสถียรภาพขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายการเงินดอกเบี้ยสูงเป็นช่วงเวลานาน ทำให้ภาระดอกเบี้ยของภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในภาวะที่กระแสเงินสดของธุรกิจเอกชนแย่งลง ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประกอบการและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน กิจการธุรกิจเอกชนจำนวนหนึ่งต้องปิดกิจการไป

(3) มาตรการในการแก้ปัญหาอัตราเงินเฟ้อสูง

มาตรการรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาทช่วยลดแรงกดดันต่อทุนการผลิตอันเนื่องจากค่าเงินบาทอ่อน และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพทางราคา ในช่วง 5 ปีหลังวิกฤต ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำกรอบอัตราเงินเฟ้อ (Inflation targeting) มาใช้ และเพื่อความโปร่งใส

ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงิน เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2543 โดยที่คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายการเงินของประเทศ บนพื้นฐานการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ

3.2 การแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินและปัญหาของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ

สถาบันการเงิน เพื่อแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานในการสนับสนุนสภาพคล่องให้กับภาคเศรษฐกิจจริงได้และมีความมั่นคงมากขึ้น รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายประการ อาทิ

(1) การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราว 16 แห่ง ในเดือนมิถุนายน และภายหลังในเดือนสิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวอีก รวมทั้งสิ้น 42 แห่ง

(2) การประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้ออกกฎข้อบังคับกองทุนฯ ว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2540

(3) การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เช่น

(3.1) ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยไม่มีหลักประกันได้ และหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประสบผลเสียหายรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

(3.2) การมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ป.ร.ส.) ในการที่จะนำสินทรัพย์ทั้งหมดของ 58 สถาบันการเงินออกไปจำหน่ายโดยวิธีการประมูล

(3.3) การออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ.2540 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ (บ.บ.ส.) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ รวมทั้งรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้น และมีอำนาจในการจัดการ

(3.4) ในเดือนพฤศจิกายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเกี่ยวกับการระงับการรับรู้รายได้ การกันสำรองการจัดชั้นสินทรัพย์ ให้เข้าสู่มาตรฐานสากลภายในสิ้นปี 2543

(3.5) ได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 โดยรัฐบาลทำการออกพันธบัตรวงเงิน 5 แสนล้านบาท ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำไปทยอยประมูลขายเพื่อลดหนี้สินจากการกู้ยืมเงินจากตลาดการเงินระยะสั้น และลดการบิดเบือนของตลาดเงิน โดยเริ่มออกพันธบัตรครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 2541

(3.6) แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งมีมาตรการหลัก 3 มาตรการ ดังนี้

(3.6.1) มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไปการเพิ่มทุนนี้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง ซึ่งรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินหาผู้ร่วมลงทุนได้ง่ายขึ้น และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง เป็นโครงการที่จะช่วยเพิ่มเงินกองทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ สถาบันการเงินสามารถที่จะเข้าร่วมโครงการใดโครงการหนึ่งหรือทั้งสองโครงการก็ได้ โครงการเพิ่มทุนดังกล่าวมีวงเงินจำนวน 300,000 ล้านบาท และมีระยะเวลาขอรับความช่วยเหลือจนถึงสิ้นปี 2543

(3.6.2) การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซง

- ปิดกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ โดยโอนสินทรัพย์ที่ดี และเงินฝากของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ ไปยังธนาคารกรุงไทยฯ และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แปรเปลี่ยนกู้ยืมที่ให้แก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ เป็นทุนให้แก่ธนาคารกรุงไทยฯ และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์การฯ จำกัด เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เหลือของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ
- ให้เสนอขายธนาคารศรีนครฯ และธนาคารนครหลวงไทยฯ ธนาคารรัตนสินฯ และธนาคารนครธนฯ แก่ผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน
- ควบรวมกิจการธนาคารมหานครฯ กับธนาคารกรุงไทยฯ
- ให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองฯ กับธนาคารรัตนสินฯ
- ให้รวมกิจการสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง 12 แห่ง และธนาคารสหธนาคารฯ กับ บงล. กรุงไทยธนกิจฯ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร) ซึ่งจะเสนอขายแก่ผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน หลังจากการปรับโครงสร้าง

(3.7) การแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ แนวทางหลักที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้เสียที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤต ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติสำหรับสถาบันการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ขึ้น ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและเป็นตัวกลางประสานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยสมัครใจ เน้นลูกหนี้รายใหญ่ที่มีลูกหนี้ 50 ล้านบาทขึ้นไป ลูกหนี้กลุ่มเป้าหมายของ คปน. มีทั้งสิ้น

ประมาณ 2.6 ล้านล้านบาท และมีลูกหนี้ที่เจรจาตามกระบวนการ คปน. ระหว่างปี 2541-2544 ประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท

แม้จะมีการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งผ่านกระบวนการ คปน. และส่วนที่สถาบันการเงินดำเนินการเองแล้วก็ตาม แต่หนี้ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินยังมีอยู่สูง และเป็นอุปสรรคต่อการขยายสินเชื่อ รัฐบาล พลตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จึงได้จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพ ซึ่งเป็นภาระของสถาบันการเงิน และพยายามให้ลูกหนี้ที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้จะต้องก่อให้เกิดภาระแก่ผู้เสียภาษีอากรน้อยที่สุด

ระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2544 บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมีมูลค่าบัญชีรวม 698,400 ล้านล้านบาท โดยมีแนวทางในการดำเนินการ คือ ปรับโครงสร้างหนี้หรือปรับโครงสร้างกิจการให้แก่ลูกหนี้ที่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และดำเนินการบังคับจำนองหรือจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันหากลูกหนี้ไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินธุรกิจหรือไม่มีความสามารถในการชำระหนี้คืน

บสท. ได้ดำเนินการ บริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่รับโอนจากสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ มีผลสำเร็จอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม 2545 บสท. สามารถดำเนินการบริหารหนี้ด้อยคุณภาพจนมีข้อยุติแล้วจำนวน 357 ราย มูลค่าตามบัญชีที่ บสท. รับโอน 157,629 ล้านบาท เป็นการปรับโครงสร้างหนี้ร้อยละ 42 รองลงมาเป็นการบังคับหลักประกันหรือพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดร้อยละ 33.7 ซึ่ง บสท. จะต้องดำเนินการพัฒนาทรัพย์สินเพื่อเพิ่มค่าต่อไป ทั้งนี้ลูกหนี้ที่มีข้อยุติแล้วดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ในภาคอสังหาริมทรัพย์และภาคอุตสาหกรรม มีสัดส่วนร้อยละ 33.6 และ 28.6 ของมูลค่าตามบัญชี ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ผลการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม 2545

แนวทางการปรับหนี้	Single Creditor			Multiple Creditor			รวม		
	จำนวนราย	มูลค่าบัญชี	%	จำนวนราย	มูลค่าบัญชี	%	จำนวนราย	มูลค่าบัญชี	%
1. ปรับโครงสร้างหนี้	103	38,703	51.71	57	27,534	38.26	160	66,237	42.02
2. ปรับโครงสร้างกิจการ *	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. ฟันฟูกิจการในศาลล้มละลายกลาง	6	3,864	5.16	34	31,374	37.90	40	35,238	22.36
4. บังคับหลักประกันพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด	114	29,295	39.14	35	23,837	28.80	149	53,132	33.71
5. ศาลพิพากษาในคดีแพ่ง	7	2,991	4.00	1	31	0.04	8	3,022	1.92
รวม	230	74,853	100.00	127	82,776	100.00	357	157,629	100.00

*ปัจจุบันมี 3 บริษัทที่ได้รับการอนุมัติเข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้างกิจการ

ตารางที่ 3 ลูกหนี้ที่มีข้อยุติ ณ สิ้น เดือนพฤษภาคม 2545 จำแนกตามประเภทธุรกิจ

ประเภทธุรกิจ	จำนวนราย	มูลค่าบัญชีที่รับโอน (ล้านบาท)	%ต่อยอดรวม
การเกษตร ประมง และป่าไม้	3	448	0.28
การเหมืองแร่ และย่อยหิน	3	317	0.20
การอุตสาหกรรม	87	46,608	29.57
การก่อสร้าง	23	6,010	3.81
การค้าส่งและค้าปลีก	47	6,664	4.23
การนำสินค้าเข้า	10	7,471	4.74
การส่งสินค้าออก	5	343	0.22
ธุรกิจการเงิน	20	17,805	11.30
ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	104	53,027	33.64
การสาธารณูปโภค	8	777	0.49
การบริการ	30	16,689	10.59
การอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล	16	1,185	0.75
ไม่ระบุ	1	285	0.18
รวมทั้งสิ้น	357	157,629	100

3.3 การพัฒนาตลาดทุน วิฤตของสถาบันการเงินส่งผลถึงภาคการผลิตและบริการอย่างรุนแรง

เนื่องจากภาคธุรกิจของไทยพึ่งพาสินเชื่อจากสถาบันการเงินในสัดส่วนสูง การระดมทุนโดยตรงผ่านตลาดทุนยังค่อนข้างจำกัด จึงได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อขยายบทบาทของระบบตลาดทุน เช่น การปรับระบบภาษีให้จูงใจให้บริษัทใหม่ ๆ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และตลาด MAI โดยลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นการชั่วคราวสำหรับบริษัทที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จากร้อยละ 30 เหลือ 25 และบริษัทจดทะเบียนในตลาด MAI ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุน นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดทำ “แผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุนไทย” เพื่อกำหนดทิศทางและกลยุทธ์การพัฒนาตลาดทุนไทยในระยะยาวอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการปฏิรูปโครงสร้างระบบตลาดทุนไทย ครอบคลุม ทั้งตลาดตราสารทุน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารอนุพันธ์ ภายใต้แผนแม่บทดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานและกำหนดแนวทางพัฒนาตลาดทุนไว้โดยสรุปดังนี้

(1) มาตรการระยะสั้น ประกอบด้วย การดำเนินการสนับสนุนโดยตลาดหลักทรัพย์ให้บริษัทจดทะเบียนบริษัทจดทะเบียนพิจารณาลดมูลค่าหุ้นที่ตราไว้จากที่ส่วนใหญ่มีมูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท เพื่อให้ราคาต่อหุ้นต่ำลง ผู้ลงทุนสามารถลงทุนได้สะดวกขึ้น การสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนที่มีผลการขาดทุนสะสมสามารถจ่ายผลตอบแทนให้ผู้ลงทุนได้ เช่น การจ่ายหุ้นปันผล ออกใบสำคัญแสดงสิทธิ หรือ warrant และหุ้นบุริมสิทธิแก่ผู้ถือหุ้น รวมทั้งการจัดตั้ง “กองทุนไทยสร้างโอกาส (Thailand Opportunity Fund)” เพื่อซื้อหุ้นเพิ่มทุนในบริษัทที่ปรับโครงสร้างหนี้แล้วรวมถึงบริษัทที่มีศักยภาพแต่ขาดเงินทุนในตลาดฯ และส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน (Venture capital) โดยความร่วมมือระหว่างบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) และ

กบข. เพื่อสนับสนุนการลงทุนในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพที่ต้องการเพิ่มทุน

- (2) **มาตรการเชิงรุกเพื่อพัฒนาศักยภาพของตลาดทุนไทย** โดยมุ่งการสู่เป็นตลาดทุนที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพิ่มปริมาณและคุณภาพของตราสารเพื่อการลงทุน รวมทั้งการสร้างฐานผู้ลงทุนให้กว้างขวางและสมดุล และการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันตัวกลาง (Intermediaries) นอกจากนี้แผนแม่บทนี้ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบและแนวทางในการปรับปรุงสร้างระบบการกำกับดูแลและการพัฒนาตลาดทุน และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อลดต้นทุนการทำธุรกรรมในตลาดทุน

3.4 มาตรการการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น ทั้งทางด้านค่าเงินบาท อัตราเงินเฟ้อ และสำรองเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่ผ่อนคลายขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้

- (1) **การดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลาย** ทั้งการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การลดเกณฑ์การดำรงเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และการเพิ่มบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินของรัฐในการขยายสินเชื่อสู่ภาคการผลิตและบริการ มาตรการสนับสนุนด้านเงินทุน ประกอบด้วย กองทุนเพื่อการร่วมทุน กองทุนเงินร่วมทุนในวิสาหกิจขนาดกลาง (Thailand Recovery Fund) และกองทุนรวมเพื่อร่วมลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Fund For Venture Capital Investment in SMEs) มาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ อาทิ การจัดหาสินเชื่อระยะยาวอัตราดอกเบี้ยคงที่เพื่อกระตุ้นการซื้อที่อยู่อาศัย
- (2) **มาตรการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ** ในช่วงแรกหลังวิกฤตรัฐบาลได้ระบุในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ที่จะดำเนินนโยบายการคลังที่เข้มงวดตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อรักษาวินัยทางการคลังและสร้างความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขที่วิกฤตเศรษฐกิจขยายตัวเป็นวิกฤตระดับภูมิภาค และการลงทุนและการใช้จ่ายของเอกชนหดตัวลงมาก การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะเป็นการซ้ำเติมสถานการณ์เศรษฐกิจให้เลวลงไปอีก ในภายหลัง IMF และรัฐบาลจึงมีความเห็นร่วมกันว่ารัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลเพื่อประคับประคองเศรษฐกิจไม่ให้หดตัวเร็วจนเกินไปที่จะก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคมที่รุนแรงจนเรื้อรังและยากที่จะแก้ไขในภายหลัง ดังนั้นจึงมีการดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดสรรรายจ่ายพิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐจากเงินกู้มีอายุยาวในปีงบประมาณ 2542 และการจัดเงินสำรองเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ 58,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2545 นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการภาษี เช่น การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 7 และมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

4. การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

4.1 การฟื้นตัวของเศรษฐกิจเริ่มขึ้นในปี 2542 เศรษฐกิจเริ่มมีการขยายตัวในไตรมาสแรกปี 2542 และขยายตัวได้ดีขึ้นตามลำดับ ภายหลังจากการหดตัวในปี 2540 และ 2541 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวของการส่งออก และการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมทั้งการฟื้นตัวของการใช้จ่ายภาคเอกชน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากมาตรการภาษีที่ยกเว้นภาษีรายได้และการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายมากขึ้น การลงทุนภาคเอกชนเริ่มมีการขยายตัวในครึ่งหลังปี 2542 และขยายตัวด้วยอัตราสูงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามภาวะการส่งออกและอุปสงค์ภายในประเทศที่ปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นเป็นผลของการลงทุนในเรื่องจักรอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้นโดยที่การลงทุนในการก่อสร้างเริ่มเพิ่มขึ้นในปี 2543 เมื่อการปรับโครงสร้างหนี้มีความคืบหน้ามากขึ้น และขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในปี 2544 เมื่อผลของมาตรการกระตุ้นตลาดอสังหาริมทรัพย์ปรากฏชัดเจนมากขึ้น ประกอบกับการออกมาตรการเพิ่มเติมเพื่อการกระตุ้นความต้องการที่อยู่อาศัยของข้าราชการ

ในปี 2542 เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราร้อยละ 4.4 และเพิ่มเป็นร้อยละ 4.6 ในปี 2543 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากการใช้จ่ายครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3 และ 4.9 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ และการลงทุนภาคเอกชนที่หดตัวร้อยละ 3.2 ปี 2542 ได้ขยายตัวถึงร้อยละ 17.2 ในปี 2543 เมื่อเงื่อนไขเศรษฐกิจโลกเอื้ออำนวยมากขึ้นเป็นเป็นกลไกขับเคลื่อนการลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์และการทดแทนเครื่องจักรและยานพาหนะเพื่อการพาณิชย์เก่า มูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ ณ ราคาแท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.0 และ 17.6 ในปี 2542 และ 2543 อย่างไรก็ตามการนำเข้าก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการส่งออกที่เพิ่มขึ้น ทำให้การเกิดดุลการค้าและการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงอย่างรวดเร็ว

เศรษฐกิจโลกชะลอตัวที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ครึ่งหลังปี 2543 และต่อเนื่องตลอดช่วงปี 2544 ทำให้เศรษฐกิจไทยชะลอตัวตามเนื่องจากการส่งออกลดลง และการใช้จ่ายครัวเรือนที่ชะลอตัวตาม สำหรับการลงทุนเอกชนที่ขยายตัวในอัตราสูงในปี 2543 ขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวในปี 2544 ซึ่งเป็นการปรับตัวชะลอลงของการลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์ในขณะที่การลงทุนในการก่อสร้างมีแนวโน้มขยายตัวได้ดีขึ้น

4.2 การฟื้นตัวทั่วถึงในทุกภาคการผลิต การฟื้นตัวเกิดขึ้นในทุกสาขาการผลิต เป็นการฟื้นตัวที่มีฐานค่อนข้างกว้าง แม้ว่าสาขาการก่อสร้างจะยังหดตัวจนถึงปีไตรมาสที่ 2 ปี 2544 แต่อัตราการหดตัวได้ลดความรุนแรงลงตามลำดับ และมีการขยายตัวเป็นบวกด้วยอัตราร้อยละ 3.0 และ 7.3 ในไตรมาสที่ 3 และ 4 ในปี 2544 สาขาการเงินเริ่มมีการขยายตัวได้เล็กน้อยตั้งแต่ไตรมาสแรกปี 2544 ภายหลังจากมีการกันสำรองเต็มจำนวนตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยภายในสิ้นปี 2543

สำหรับสาขาอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวได้สูงถึงร้อยละ 11.9 ในปี 2542 ได้เริ่มชะลอตัวในครึ่งหลังปี 2543 ตามภาวะการส่งออก ทำให้การผลิตในสาขานี้ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 6.0 ในปี 2543 และขยายตัวได้เพียงร้อยละ 1.3 ในปี 2544 เมื่อการส่งออกลดลง และอุปสงค์ภายในชะลอตัวตามเงื่อนไขเศรษฐกิจภายนอก

4.3 ในปี 2542-2543 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการฟื้นตัว มีอุปสงค์จากภายนอกเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ในปี 2544 การขยายตัวของเศรษฐกิจมีการพึ่งพิงอุปสงค์ภายในประเทศเป็นปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่ลดต่ำลง

เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทนมากขึ้น อาทิ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และบ้านที่อยู่อาศัย

4.4 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

- (1) ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพ อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยเท่ากับ 41.59, 37.96, 40.27 และ 44.58 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2541 ปี 2542 ปี 2543 และปี 2544 ตามลำดับ
- (2) อัตราเงินเฟ้อลดลงจากร้อยละ 8.1 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 0.3 1.5 และ 1.7 ในปี 2542 2543 และ 2544 ตามลำดับ
- (3) สำรองเงินตราต่างประเทศทรงตัวอยู่ในระดับประมาณ 3 หมื่นกว่าล้านดอลลาร์ สรอ. ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา และเท่ากับ 34.4 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นเดือนเมษายน 2545 ในขณะที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงตามลำดับจาก 38.294 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นปี 2540 เป็น 13.129 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นปี 2544

4.5 การจ้างงานปรับตัวดีขึ้น สถานการณ์การจ้างงานปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องในปี 2542 ถึง 2544 การว่างงานลดลงจาก 1.413 ล้านคนหรือร้อยละ 4.2 ในปี 2541 เป็น 1.37 ล้านคนแต่อัตราการว่างงานยังเท่ากับร้อยละ 4.2 การว่างงานได้ลดลงต่อเนื่องเป็น 1.19 และ 1.17 ล้านคนในปี 2543 และ 2544 หรือร้อยละ 3.6 และ 3.5 ตามลำดับ ตามสถานการณ์เศรษฐกิจที่ฟื้นตัวดีขึ้น

ตารางที่ 4 เครื่องชี้ด้านเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ

	ช่วงก่อนวิกฤต			ช่วงวิกฤต		ช่วงหลังวิกฤต			เฉลี่ยแผน ฯ 8 2540- 2544
	เฉลี่ยแผน ฯ 7 2535- 2539	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	
การขยายตัวของเศรษฐกิจ									
การขยายตัวของเศรษฐกิจ	8.1	9.2	5.9	-1.4	-10.5	4.4	4.6	1.8	-0.7
- ภาคเกษตร	3.2	3.5	4.1	-0.9	-1.5	2.0	4.9	1.5	1.2
- ภาคนอกเกษตร	8.8	10.0	6.1	-1.4	-11.6	4.7	4.6	1.8	-0.4
+ อุตสาหกรรม	10.2	12.5	6.8	1.6	-11.2	12.3	6.0	1.3	2.0
+ ก่อสร้าง	8.3	6.7	7.0	-25.6	-38.3	-6.8	-9.4	-3.0	-16.6
+ บริการ	5.2	7.2	7.1	2.1	-0.3	5.6	5.2	4.6	3.5
+ อื่น ๆ	8.8	9.3	5.3	-0.9	-11.6	-0.5	4.2	2.3	-1.3
real GDP per capita	45,012	49,523	51,920	50,702	44,929	46,460	48,147	48,611	48,611
รายได้ต่อหัว (บาท) 1/	76,847	70,474	76,847	78,093	75,594	74,946	78,594	81,037	81,037
การใช้จ่ายเพื่อการบริโภครวม (อัตราเพิ่ม ณ ราคาคงที่)	7.6	7.4	6.6	-1.6	-9.5	4.1	4.6	3.2	0.2
- เอกชน	7.7	7.8	5.8	-1.4	-11.5	4.3	4.9	3.4	-0.1
- รัฐบาล	7.4	5.2	12.1	-2.8	3.9	3.2	2.6	1.9	1.8
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	63.4	62.3	62.8	62.6	63.3	63.2	63.1	64.0	63.2
- เอกชน	55.1	54.4	54.4	54.4	53.8	53.7	53.8	54.7	54.1
- รัฐบาล	8.2	7.9	8.4	8.2	9.6	9.4	9.3	9.3	9.2
การลงทุนรวมภายในประเทศ (อัตราเพิ่ม ณ ราคาคงที่)	9.1	11.2	7.0	-20.5	-44.3	-3.2	5.5	0.8	-12.4
- เอกชน	7.1	11.0	2.8	-30.4	-52.3	-3.2	17.2	5.1	-12.7
- รัฐบาล	17.7	12.2	22.6	10.2	-28.7	-3.1	-9.9	-6.6	-7.6
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	41.2	42.0	42.5	34.2	21.3	19.7	19.9	19.7	23.0
- เอกชน	32.5	33.1	32.1	22.7	12.1	11.2	12.5	12.9	14.3
- รัฐบาล	8.8	8.9	10.4	11.6	9.2	8.5	7.4	6.7	8.7
การออมรวมภายในประเทศ (ล้านบาท)	1,264,876	1,425,967	1,557,358	1,555,349	1,541,653	1,421,341	1,487,950	1,463,597	1,493,978
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	34.4	34.1	33.8	32.9	33.3	30.7	30.3	28.7	31.2
มูลค่าสินค้าส่งออก (ล้านบาท)	1,123,049	1,381,680	1,378,902	1,789,833	2,181,082	2,150,049	2,730,943	2,807,868	2,331,955
อัตราเพิ่ม (% , บาท)	14.2	23.6	-0.2	29.8	21.9	-1.4	27.0	2.8	16.0
อัตราเพิ่ม (% , USD)	14.4	24.8	-1.9	3.8	-6.8	7.4	19.5	-6.9	3.4
มูลค่าสินค้านำเข้า (ล้านบาท)	1,412,104	1,755,451	1,796,549	1,874,598	1,677,953	1,800,131	2,513,501	2,695,582	2,112,353
อัตราเพิ่ม (% , บาท)	13.6	30.5	2.3	4.3	-10.5	7.3	39.6	7.2	9.6
อัตราเพิ่ม (% , USD)	13.9	31.9	0.6	-13.4	-33.8	16.9	31.3	-2.8	-0.3
ดุลการค้า (ล้านบาท)	-289,055	-373,791	-417,647	-84,765	503,129	349,918	217,442	112,286	219,602
ล้านดอลลาร์ สรอ.	-11,183	-14,652	-16,148	-4,624	12,235	9,272	5,466	2,525	4,975
ดุลบัญชีเดินสะพัด (ล้านบาท)	-246,971	-338,341	-372,159	-40,222	592,170	469,988	371,512	274,990	333,688
ล้านดอลลาร์ สรอ.	-9,507	-13,234	-14,350	-3,110	14,291	12,466	9,328	6,211	7,837
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-6.5	-8.1	-8.1	-0.8	12.8	10.1	7.6	5.4	7.0
เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ									
เงินเฟ้อ (ร้อยละ)	4.8	5.8	5.9	5.6	8.1	0.3	1.5	1.6	3.4
สำรองเงินตราต่างประเทศ (USD) 1/	38,725	37,027	38,725	26,968	29,536	34,781	32,661	33,048	33,048
หนี้ต่างประเทศระยะสั้น (ล้านดอลลาร์ สรอ.)	34,174	52,398	47,743	38,294	28,421	19,539	14,694	13,370	22,864
อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/ดอลลาร์) 1/	25.32	24.92	25.34	31.4	41.4	37.8	40.2	44.5	44.5
การคลังรัฐบาล (ล้านบาท)									
- รายได้	664,277	762,836	850,177	844,247	727,394	709,926	747,631	765,398	758,919
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	12.9	16.6	11.4	-0.7	-13.8	-2.4	5.3	2.4	-9.3
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	18.0	18.2	18.4	17.8	15.7	15.3	15.2	15.0	15.8
- รายจ่าย	595,781	645,517	750,200	944,473	835,563	821,516	850,591	875,987	865,626
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	18.0	10.9	16.2	25.9	-11.5	-1.7	3.5	3.0	19.2
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	16.1	15.4	16.3	20.0	18.1	17.7	17.3	17.2	18.0
- ดุลงบประมาณ	68,496	117,319	99,977	-100,226	-108,169	-111,590	-102,960	-110,589	-106,707
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	1.86	2.80	2.17	-2.12	-2.34	-2.41	-2.10	-2.17	-2.22
หนี้สาธารณะ (ล้านบาท) 1/ 2/	689,904	657,730	689,904	892,596	1,212,318	2,469,162	2,804,279	2,931,717	2,931,717
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	17.76	15.71	14.96	18.86	26.20	53.31	57.18	57.49	57.49
การเงิน									
- หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(สัดส่วนต่อสินเชื่อรวม) ณ สิ้นงวด 3/					45.0	38.9	17.9	10.5	
- อัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน (14 วัน) เฉลี่ยทั้งปี 4/				14.9	13.8	2.1	1.5	2.1	6.9
- อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลูกค้ารายย่อยชั้นดี ณ สิ้นงวด 5/		14.0-14.5	13.0-13.5	15.5-16.0	12.0-13.25	8.5-9.0	8.0-8.75	7.5-8.0	10.3-11.0

หมายเหตุ 1/ ณ สิ้นปีของแผน

2/ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

3/ ข้อมูลหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เริ่มต้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2541

4/ ข้อมูลอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนเริ่มต้นเมื่อเดือนมกราคม 2540

5. บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจ

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มีบทเรียนสำคัญหลายประการที่ประเทศไทยจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในอนาคต ซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายในระดับเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกิจการของภาคเอกชนระดับจุลภาค รวมทั้งพฤติกรรมการใช้จ่ายในระดับปัจเจกบุคคล ที่สามารถสนับสนุนให้การขยายตัวของเศรษฐกิจมีคุณภาพ โดยมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเป็นปัจจัยกระตุ้นการขยายตัวที่สำคัญ เศรษฐกิจมีเสถียรภาพภายใต้การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพ มีการประสานนโยบายการเงินและการคลังที่เหมาะสม เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต สนับสนุนการเชื่อมโยงระบบการผลิตอย่างครบวงจรและเพิ่มมูลค่าเพิ่ม ในขณะเดียวกันก็มีการประสานระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน ทั้งนี้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีความเข้มข้นมากขึ้น กรอบการค้าการลงทุนภายใต้ข้อตกลง WTO และกระแสการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นกลยุทธการพัฒนาที่มีความชัดเจนและมีการดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขสำคัญและทำให้การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระยะต่อไปมีความยุ่งยากซับซ้อนและท้าทายมากขึ้น บทเรียนจากวิกฤตที่เกิดขึ้นจะสรุปได้ดังนี้

5.1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยปราศจากคุณภาพจะไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ ในช่วง 4-5 ปีก่อน

วิกฤตมีบทวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนหนึ่งที่มีความเห็นขัดแย้งกันในการอธิบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ต่อเนื่องถึงต้นทศวรรษ 1990 ของกลุ่มประเทศในเอเชีย ซึ่งประกอบด้วย เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่อธิบายการขยายตัวในอัตราสูงของประเทศเหล่านี้ด้วย Accumulation Theory นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้อธิบายว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจเอเชียที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเพียงผลของการสะสมทุนและการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นโดยที่ไม่ได้มีการพัฒนาในด้านประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การใช้ปัจจัยการผลิตเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือยและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการขยายตัวในระดับสูงจะไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่อธิบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในเอเชียด้วย Assimilation Theory นั่นคือการขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราสูงเกิดจากการที่ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีจากโลกตะวันตกอย่างชาญฉลาด มีการลงทุนในการพัฒนาทุนมนุษย์และการพัฒนาเทคโนโลยีควบคู่กันไป และที่สำคัญคือมีการเรียนรู้และการถ่ายทอดความรู้เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต รวมทั้งความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรมและการพัฒนา entrepreneurship

ในกรณีของประเทศไทยการศึกษาจำนวนหนึ่งแสดงตัวเลขข้อมูลที่เป็นหลักฐานว่า การเพิ่มการใช้ทุนและการใช้แรงงานเป็นแหล่งที่มาของการขยายตัวของเศรษฐกิจ (Sources of Growth) ที่สำคัญในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง ในขณะที่ประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นไม่มาก การใช้ทุนและแรงงานอย่างฟุ่มเฟือยและขาดการพัฒนาฝีมือและทักษะแรงงานทำให้ต้นทุนการผลิตของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งเนื่องจากต้นทุนของสินค้าทุนและค่าแรงงานที่แท้จริง (Real Effective Wage Rate) ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลง ดังจะเห็นว่า ในปี 2539 การส่งออกเริ่มลดลงร้อยละ 1.9 แม้ว่าปริมาณการค้าโลกการค้าโลกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10.5

ตารางที่ 5 อัตราการขยายตัวของ GDP ปัจจัยการผลิตและ TFP ปี 2535 – 2543

	2535 – 2539	2540 – 2541	2542 – 2543
อัตราการขยายตัวของ GDP (%)	8.12	-6.11	4.36
องค์ประกอบของการขยายตัวของปัจจัยการผลิต			
- แรงงาน (Labor)	0.41	-0.22	0.53
- ที่ดิน (Land)	0.00	-0.01	-0.01
- ทุน (Capital)	7.77	2.21	2.54
- ผลผลิตภาพการผลิตรวม(TFP)	-0.06	-8.09	1.30

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

5.2 วัฏจักรที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงมาก ๆ มักจะจบลงด้วยการหดตัวที่รุนแรง ในช่วงที่

เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงและร้อนแรงเกินไป ความต้องการสินค้าทุนมักจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และพฤติกรรมการลงทุนมักจะขาดความรอบคอบและมีความเสี่ยงมากขึ้น ความต้องการแรงงาน มักจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งประเภทมีทักษะและมีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งทำให้ค่าจ้างแรงงาน เพิ่มขึ้น การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์มักจะเป็นไปอย่างคึกคักและมีการเก็งกำไรมากขึ้น เนื่องจากมีความคาดหวังทางการตลาดสูงกว่าผลประกอบการที่แท้จริงและปัจจัยพื้นฐานของบริษัท ที่จดทะเบียน การดำเนินมาตรการทางการเงินเพื่อลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจมักจะทำให้เกิด การปรับตัวที่รุนแรงและการลงทุนของภาคเอกชนลดลงมาก ซึ่งทำให้ผลเนื่องต่อการจ้างงานและการ ใช้จ่ายมักจะรุนแรงตามไปด้วย โดยทั่วไปภาวะการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ร้อนแรงจนเกินไปเป็น ผลจากความไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ (Inefficient Stabilization Policy) ซึ่งอาจจะเป็นเพราะขาดข้อมูลทางเศรษฐกิจประกอบการตัดสินใจ ที่สมบูรณ์และมีคุณภาพ หรืออาจจะเนื่องจากแรงจูงใจทางการเมืองที่ปล่อยให้เศรษฐกิจร้อนแรง จนเกินไป ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมและเจตนาปรารถนาล้ำของผู้นำทาง การเมืองจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการหลีกเลี่ยงวัฏจักรเศรษฐกิจที่ผันผวนมากเกินไป

5.3 ในยุคโลกาภิวัตน์ระยะเวลาในการปรับตัวและแก้ไขความผิดพลาดมักจะสั้น เมื่อการดำเนิน

นโยบายเศรษฐกิจไม่เหมาะสมหรือผิดพลาดจะต้องแก้ไขในระยะเวลาอันสั้น การตัดสินใจ ปรับเปลี่ยนนโยบาย เช่น นโยบายการคลัง นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ล่าช้าออกไปทำให้ความ เสียหายรุนแรงมากขึ้น และการสูญเสียความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศมีผลอย่างสูงที่ทำให้ การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

5.4 การปล่อยเสรีในการเคลื่อนย้ายเงินทุนจะต้องค่อยเป็นค่อยไปและสอดคล้องกับการปรับตัว

ของระบบสถาบันและการสร้างวินัยในระบบการเงินของประเทศ ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงิน ในปี 2536 ในขณะที่ยังขาดความพร้อมในหลายเรื่อง เช่น

- (1) การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพยังไม่พร้อม ในขณะที่จำนวนสถาบันการเงิน มีมากขึ้น และนวัตกรรมทางการเงินและพฤติกรรมทางการเงินมีความซับซ้อนมากขึ้น
- (2) สถาบันการเงินมิได้เตรียมความพร้อมในการประเมินความเสี่ยงและคุณภาพสินทรัพย์บน พื้นฐานของคุณภาพโครงการและกระแสเงินสดของลูกหนี้ แต่การขยายสินเชื่อจำนวนมาก

ยังใช้เกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อแบบเดิม ๆ คือ การใช้หลักทรัพย์สินค้ำประกันตัวบุคคลค้ำประกัน และความสัมพันธ์ส่วนตัว

(3) บริษัทธุรกิจเอกชนไม่ได้มีการปรับปรุงระบบบัญชีให้ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ง่าย

(4) นอกจากนี้กฎหมายเศรษฐกิจสำคัญ ๆ อาทิ กฎหมายล้มละลาย และกฎหมายการบัญชี ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับพฤติกรรมความเสี่ยงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

5.5 ประสิทธิภาพของภาคการเงินและภาคการผลิตและบริการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

และต้องได้รับการพัฒนาไปอย่างสอดคล้องกัน สถาบันการเงินต้องทำหน้าที่มากกว่าการเป็นสื่อกลางทางการเงิน (Financial intermediaries) แต่ต้องสามารถเป็นที่ปรึกษาทางการเงินให้กับบริษัทธุรกิจเอกชนได้อย่างแท้จริง โดยต้องมีความเชี่ยวชาญและมีข้อมูลเกี่ยวกับสาขาการผลิตและธุรกิจต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุมัติสินเชื่อให้กับโครงการที่ไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสของภาคสถาบันการเงินจะทำให้ต้นทุนการดำเนินการของสถาบันการเงินต่ำ และเอื้ออำนวยต่อการระดมทุนของภาคเศรษฐกิจจริงได้ดีขึ้น

5.6 การขาดการพัฒนาตลาดทุนที่เหมาะสมกับรูปแบบการลงทุนที่เปลี่ยนไปทำให้ภาคธุรกิจ

เอกชนต้องพึ่งพิงการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากทางเลือกในการระดมทุนมีจำกัด ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากขึ้นและรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความ

ซับซ้อนมากขึ้น อาทิ โครงการลงทุนขนาดใหญ่และระบบเครือข่ายมีมากขึ้น ระบบการขายแบบเงินผ่อนและเช่าซื้อมีการแพร่หลายมากขึ้น การระดมทุนจำเป็นจะต้องเป็นการระดมทุนที่เป็นระยะยาวมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาตลาดทุนที่เหมาะสมสอดคล้องกับรูปแบบธุรกิจที่เปลี่ยนไปจะทำให้อายุของหนี้และช่วงเวลาคืนทุนของโครงการมีความสมดุลกันมากขึ้น

5.7 การพึ่งพาทุนจากต่างประเทศมากเกินไปทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความอ่อนไหวและความ

เสี่ยงมากขึ้นโดยเฉพาะทุนที่เป็นทุนระยะสั้น เนื่องจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่เปลี่ยนไปไม่ว่าจะเนื่องจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนไปหรือเป็นเพราะพฤติกรรมเก็งกำไรของนักลงทุนเองจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนเงื่อนไขภายนอกประเทศ

5.8 การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยไม่มีเสถียรภาพและการบริหารจัดการเศรษฐกิจ มหภาคที่ไม่

เหมาะสมไม่สามารถสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนได้ ดังนั้นจึงควรมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงเสถียรภาพของเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดทั้งเสถียรภาพภายใน อาทิ อัตราเงินเฟ้อ การดำเนินงานและความมั่นคงของสถาบันการเงิน การเคลื่อนไหวของราคาสินทรัพย์ และเสถียรภาพด้านต่างประเทศ อาทิ ฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเปรียบเทียบกับ GDP และเงินสำรองทางการโดยเปรียบเทียบกับหนี้ต่างประเทศระยะสั้น นอกจากนี้ควรมีการจัดทำข้อมูลและเครื่องมือที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการเศรษฐกิจ รวมทั้งระบบข้อมูลเตือนภัยที่สำคัญ เพื่อให้สามารถติดตามสถานการณ์ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์และตอบสนองทางนโยบายได้ทันทั่วทั้ง

6. ประเด็นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระยะต่อไป

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสร้างเสถียรภาพและกระตุ้นเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องและมีการฟื้นตัวได้ระดับหนึ่งแล้ว โดยที่ยังมีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เร็วขึ้นกว่าระดับปัจจุบัน และเป็นพื้นฐานที่จะสนับสนุนการขยายตัวในอนาคตได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการคลังขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และบรรเทาปัญหาทางสังคม รวมทั้งภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาสถาบันการเงิน ที่รัฐต้องรับภาระ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นมาจนภาระการชำระหนี้จะเป็นข้อจำกัด ของเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะในส่วนของงบลงทุน ดังนั้นการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นเงื่อนไขการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะปานกลางที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากนี้การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพจะสร้างสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพและสร้างระบบสถาบันการเงินที่มั่นคง มีระบบภูมิคุ้มกันความเสี่ยงที่เหมาะสมซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายการผลิต

6.1 การกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ในระยะสั้นการใช้นโยบายการเงินและการคลังดูแลให้เศรษฐกิจฟื้นตัวเต็มที่และขยายตัวอย่างต่อเนื่องเป็นประเด็นสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ปัญหาอุปสรรคที่ยังต้องแก้ไขให้ลุล่วงไป ได้แก่ ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งหากลดลงได้อย่างรวดเร็วและธุรกิจที่มีปัญหาดำเนินการต่อไปได้ จะสร้างความมั่นใจของนักลงทุนต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น รวมทั้งโอกาสที่สถาบันการเงินจะเริ่มขยายสินเชื่อและก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นจะเกิดขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันดูแลการบริโภคภาคเอกชนให้ขยายตัวได้ต่อเนื่อง โดยการสร้างงานและรายได้ โดยเฉพาะสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ ชุมชนให้มีบทบาทในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ การสร้างอุปสงค์ของอสังหาริมทรัพย์จะช่วยให้อุปทานส่วนเกินจากช่วงวิกฤตลดลง และกระตุ้นการลงทุนก่อสร้าง นอกจากนี้การสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกและท่องเที่ยว ยังมีความจำเป็นที่จะช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างสมดุล ทั้งจากฐานเศรษฐกิจที่พึ่งพิงความต้องการภายในและภายนอกประเทศ

6.2 การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในระยะ

ต่อไป สำหรับในระยะต่อไปการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้ในระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพ และมีความมั่นคง พร้อมทั้งช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจที่หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตไประดับหนึ่งมีการขยายตัวได้มากขึ้น และเข้าสู่การฟื้นตัวที่มีความยั่งยืนมีคุณภาพต่อไป การบริหารจัดการเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่เป็นประเด็นท้าทายในระยะต่อไป ประกอบด้วย การสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การสร้างความมั่นคงให้กับฐานะการคลัง รวมทั้งการพัฒนาตลาดทุนเพื่อเป็นทางเลือกในการระดมทุนของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง และลดการพึ่งพิงภาคการเงินที่มากเกินไป

แนวทางการบริหาร ด้านการเงิน ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ระบบการเงินเพื่อป้องกันวิกฤต ได้แก่ การติดตามดูแลการเคลื่อนย้ายทุนที่มีความผันผวนในยุคโลกาภิวัตน์ การสร้างระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีธรรมาภิบาล เพื่อป้องกันวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน การปรับปรุงการดำเนินของระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น อาทิ การประเมินความเสี่ยง การสนับสนุนตลาดทุนเป็นแหล่งระดมทุนของระบบเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้มีการพึ่งพาการกู้ยืมจากระบบธนาคารมากเกินไป และสร้างระบบประกันเงินฝากเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องรับภาระที่

เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือสถาบันการเงินในสถานการณ์วิกฤต นอกจากนั้นระบบการเงินต้องช่วยเหลือสังคมในการช่วยกระจายความเจริญ ช่วยเหลือคนยากจน และสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานรากของสังคมไทย

ด้านการคลัง ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารหนี้สาธารณะและดูแลให้ฐานะการคลังมีความยั่งยืนในระยะยาว โดยมีการดูแลทั้งด้านการจัดการรายได้และรายจ่าย ในขณะเดียวกันนโยบายภาษีและรายจ่ายจำเป็นต้องสนับสนุนเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยไม่เสียวินัยทางการคลัง นอกจากนั้นการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง และการใช้งบประมาณสามารถสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นรวมถึงคนยากจนได้ดีขึ้น

บทที่ 3 การพัฒนา ด้านการเกษตร : จากห้องนาสู่โต๊ะอาหาร

1. บทนำ

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แม้ว่าในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ บทบาทของภาคเกษตรต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะไม่โดดเด่นมากนัก แต่ก็ยังคงเป็นแหล่งรองรับแรงงานสูงถึงเกือบร้อยละ 50 ของประเทศ และยังเป็นฐานการผลิตที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาภาคการผลิตอื่นๆ ที่ต่อเนื่องด้วย อย่างไรก็ตาม จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 พบว่าภาคเกษตรเป็นภาคที่ได้รับผลกระทบไม่มากนัก ทั้งยังช่วยลดผลกระทบจากวิกฤต โดยเป็นแหล่งผลิตอาหารที่บริโภคภายในประเทศ เป็นแหล่งรายได้จากการส่งออก และเป็นแหล่งรองรับแรงงานทั้งที่อยู่ในชนบทอยู่แล้วและกลุ่มที่อพยพจากในเมือง ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังไว้ว่าภาคเกษตรยังคงเป็นภาคการผลิตสำคัญที่จะเป็นทางเลือกในการฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดี

2. สถานการณ์ภาคการเกษตร

2.1 เศรษฐกิจภาคเกษตรยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาคเกษตรมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ไม่สูงนัก ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2539 ขยายตัวร้อยละ 5.5 แต่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 – 2541 มีการหดตัวลงร้อยละ 1.4 และ 10.8 ตามลำดับ และเริ่มฟื้นตัวในปี 2542 เป็นต้นมา โดยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 4.2, 4.3 และ 1.8 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึงภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศ พบว่าในช่วงก่อนวิกฤตในปี 2539 ภาคอุตสาหกรรมยังคงมีสัดส่วน GDP สูงกว่าภาคเกษตร โดยมีสัดส่วนร้อยละ 32 และเพิ่มเป็นร้อยละ 34 ในปี 2544 แม้ว่าอัตราการใช้จ่ายการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมจะลดลงจากร้อยละ 72 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 54 ในปี 2544 ก็ตาม อย่างไรก็ตาม การผลิตของภาคเกษตรหลังวิกฤตมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 326,836 ล้านบาท ในปี 2539 เป็น 341,511 ล้านบาท ในปี 2543 สัดส่วนต่อ GDP ภาคเกษตร ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.6 เป็นร้อยละ 11.4 ของช่วงระยะเวลาเดียวกัน โดยภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม

2.2 โครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรยังคงพึ่งพาพืชเป็นหลัก เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรในสาขาต่าง ๆ พบว่าโครงสร้างการผลิตการเกษตรโดยรวมในปี 2539 - 2543 เปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยยังคงมีแนวโน้มการพึ่งพาพืชเป็นหลักถึงร้อยละ 60 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากร้อยละ 58.8 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 59.6, 60.3, 61.1 และ 62 ในปี 2540 - 2543 ตามลำดับ โดยในสาขาสัตว์ยังคงพึ่งพิชหลักดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น ข้าว ยางพารา อ้อย ปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง เป็นต้น ในขณะที่สัดส่วนการผลิตสาขาสัตว์ ปี 2539 เป็นร้อยละ 9.9 และปี 2540 - 2543 เป็นร้อยละ 9.6 - 10.2 ส่วนการผลิตสาขาประมง มีสัดส่วนร้อยละ 15.3 ในปี 2539 และร้อยละ 14.8 - 15.2 ในปี 2540 - 2543 การแปรรูปผลิตผลเกษตรอย่างง่าย มีสัดส่วนร้อยละ 1.6 ในปี 2539 และร้อยละ 11.3 - 11.4 ในปี 2540 - 2543 ตามลำดับ ซึ่งค่อนข้างคงที่ ส่วนสาขาอื่นๆ มีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 1 โครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรในสาขาต่าง ๆ

สาขาการผลิต	2539	2540	2541	2542	2543
ภาคเกษตร	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- พืช	58.8	59.6	60.3	61.1	62.0
- ปศุสัตว์	9.9	10.2	9.6	9.6	9.7
- ประมง	15.3	14.8	15.2	14.7	14.0
- ป่าไม้	1.8	1.4	1.2	1.1	1.0
- การบริการทางการเกษตร	1.6	2.5	2.3	2.3	1.9
- การแปรรูปผลิตผลเกษตรอย่างง่าย	11.6	11.4	11.4	11.3	11.4

หมายเหตุ : คิดสัดส่วนจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาคงที่

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- 2.3 ภาคเกษตรเป็นแหล่งรองรับแรงงานของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ถึงแม้ว่าภาคเกษตรจะมีสัดส่วนโดยรวมใน GDP ของประเทศน้อยกว่าภาคการผลิตอื่น แต่ภาคเกษตรยังคงเป็นภาคการผลิตที่เป็นแหล่งรองรับแรงงานจำนวนมากของประเทศ ทั้งก่อนและหลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ แม้ว่าการมีงานทำในภาคเกษตรกรรมจะมีแนวโน้มลดลงบ้างก็ตาม กล่าวคือ สัดส่วนของกำลังแรงงานระหว่างภาคเกษตรกรรมต่อภาคอุตสาหกรรมและบริการลดลงจาก 40 : 16.9 ล้านคน หรือร้อยละ 44 : 56 ในปี 2539 เป็น 13.4 : 18.5 ล้านคน หรือร้อยละ 42 : 58 ในปี 2544 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคเกษตรที่ยังรองรับแรงงานในสัดส่วนที่สูง ในขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในภาคเกษตร ยังมีรายได้ต่ำกว่าในสาขาอื่นๆ เนื่องจากมีสัดส่วนผลผลิตต่อหัวต่ำกว่า

ตารางที่ 2

จำนวนผู้มีงานทำ จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ

	2539	2540	2541	2542	2543	2544
*ผู้มีงานทำเฉลี่ย (พันคน)						
- เกษตรกรรม	14,027	14,197	13,935	13,942	13,998	13,428
- อุตสาหกรรมและบริการ	16,950	17,325	16,668	16,943	17,569	18,537
สัดส่วนผู้มีงานทำ(ร้อยละ)						
- เกษตรกรรม	43.97	45.04	45.53	45.14	44.34	42.00
- อุตสาหกรรมและ บริการ	56.03	54.96	54.47	54.86	55.66	58.00

หมายเหตุ : *ผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยคิดเฉลี่ยจากแรงงานในรอบที่ 1 และ 3

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ.2539-44)

- 2.4 โครงสร้างการส่งออกสินค้าเกษตร ยังคงพึ่งสินค้าสาขาพืชเป็นหลักเช่นเดียวกับโครงสร้างการผลิต แต่เริ่มมีแนวโน้มลดลง มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย เมื่อคิดในรูปเงินดอลลาร์ สรอ. ในช่วงก่อนและหลังวิกฤต (2539 – 2544) พบว่ามีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 8,923.43 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2539 เป็น 7,056 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2544 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ต่อปี และหากพิจารณาสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรต่อมูลค่ารวม ก็มีสัดส่วนลดลงเช่นเดียวกัน จากร้อยละ 15.9 เป็นร้อยละ 10.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเป็นรายสาขาในภาคเกษตรแล้ว จะเห็นว่าสินค้าการเกษตรมีสัดส่วนมากที่สุดในภาคเกษตร แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า

มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเริ่มมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนร้อยละ 10.7 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 6.3 ในปี 2544 ขณะที่สินค้าปศุสัตว์แม้จะมีสัดส่วนน้อย แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัดจากจากร้อยละ 0.7 เป็นร้อยละ 1.4 หรือมีมูลค่าส่งออกขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี โดยเฉพาะในปี 2542 มีการขยายตัวถึงร้อยละ 41.7 เนื่องมาจากการส่งออกสินค้าไก่เนื้อเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะตลาดหลักต่างประเทศ คือ สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น ต้องการบริโภคเนื้อไก่แทนเนื้อวัว อันเนื่องมาจากการระบาดของโรควัวบ้าที่เกิดขึ้นและแพร่กระจายในวงกว้าง จึงเกิดการตื่นตัวหันมาบริโภคเนื้อไก่นำเข้าจากประเทศไทยแทน ประกอบกับคุณภาพไก่เนื้อของไทยมีการพัฒนาการเลี้ยงและดูแลจนได้มาตรฐานที่ต่างประเทศยอมรับ จึงเป็นสินค้าที่มีคู่ทางการขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่วนสินค้าประมง มีการขยายตัวลดลงเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ต่อปี ใกล้เคียงกับสินค้าการเกษตร สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรมีการขยายตัวลดลงเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี

ตารางที่ 3

มูลค่าการส่งออกสินค้าแยกตามหมวดสินค้าส่งออกของไทย

รายการ	มูลค่า (ล้านดอลลาร์ สรอ.)					
	2539	2540	2541	2542	2543	2544
มูลค่าการส่งออกสินค้า	55,941.5	58,328.6	54,490.1	58,463.4	69,624.2	65,376.0
1. สินค้าเกษตรกรรม	8,923.4	8,095.0	7,058.4	7,011.4	7,336.4	7,056.0
1.1 สินค้าการเกษตร	5,992.8	5,358.3	4,434.4	4,260.7	4,320.9	4,101.3
1.2 สินค้าปศุสัตว์	403.0	398.4	441.6	626.0	686.1	891.2
1.3 สินค้าประมง	2,527.6	2,338.3	2,182.4	2,124.7	2,329.4	2,063.5
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	5,007.6	4,943.3	4,253.6	4,558.7	4,718.5	4,818.3
3. สินค้าอุตสาหกรรม	39,555.3	41,479.0	39,488.3	43,959.1	53,250.2	49,195.5
4. สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	1,118.4	1,594.7	1,061.3	1,264.8	2,418.9	2,006.5
5. สินค้าอื่น ๆ	1,336.8	2,216.6	2,628.5	1,669.4	1,900.2	2,299.6

ตารางที่ 4 อัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าแยกตามหมวดสินค้าส่งออกของไทย

รายการ	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)					
	2539	2540	2541	2542	2543	2544
อัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้า	-1.4	4.3	-6.6	7.3	19.1	-6.1
1. สินค้าเกษตรกรรม	-1.9	-9.3	-12.8	-4.6	4.6	-3.8
1.1 สินค้าการเกษตร	3.6	-10.6	-17.2	-3.9	1.4	-5.1
1.2 สินค้าปศุสัตว์	-6.9	-1.1	10.8	41.7	9.6	29.9
1.3 สินค้าประมง	-12.3	-7.5	-6.7	-2.6	9.6	-11.4
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	8.4	-1.3	-13.9	-6.9	3.5	2.1
3. สินค้าอุตสาหกรรม	-4.3	4.9	-4.8	11.5	21.1	-7.6
4. สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	94.1	42.6	-33.4	18.7	91.2	-17.1
5. สินค้าอื่น ๆ	19.8	65.8	18.6	-5.1	13.8	21.0

ตารางที่ 5 โครงสร้างการส่งออกสินค้าแยกตามหมวดสินค้าส่งออกของไทย

รายการ	สัดส่วน (ร้อยละ)					
	2539	2540	2541	2542	2543	2544
โครงสร้างการส่งออกสินค้า	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. สินค้าเกษตรกรรม	15.9	13.9	12.9	12.0	10.5	10.8
1.1 สินค้าการเกษตร	10.7	9.2	8.1	7.3	6.2	6.3
1.2 สินค้าปศุสัตว์	0.7	0.7	0.8	1.1	1.0	1.4
1.3 สินค้าประมง	4.5	4.0	4.0	3.6	3.3	3.2
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	9.0	8.5	7.8	7.8	6.8	7.4
3. สินค้าอุตสาหกรรม	70.7	71.1	72.5	75.2	76.5	75.2
4. สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	2.0	2.7	2.0	2.2	3.5	3.1
5. สินค้าอื่น ๆ	2.4	3.8	4.8	2.8	2.7	3.5

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร ประมวลผล: ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

2.5 รายได้ครัวเรือนจากการเกษตรลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากกิจกรรมนอกภาค

เกษตร แม้รายได้เงินสดของครัวเรือนเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 61,818 บาท ในระหว่างปี 2538/2539 เป็น 64,700 บาท ในช่วงปี 2542/2543 แต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนรายได้สุทธิของครัวเรือนเกษตร จากกิจกรรมการเกษตรต่อรายได้เงินสดสุทธิรวมแล้ว พบว่า มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 34 ในช่วงเวลาเดียวกัน ในขณะที่สัดส่วนรายได้สุทธิของครัวเรือนเกษตรจากกิจกรรมนอกภาคเกษตร พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 63 เป็นร้อยละ 66 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรไม่สามารถพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวได้ต่อไป จึงจำเป็นต้องมีกิจกรรมต่อเนื่องและอาชีพเสริมเพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก 2538/39 และ 2542/43

รายการ (ระดับประเทศ)	ปีเพาะปลูก (บาท)		การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
	2538/39	2542/43	
1. รายได้เงินสดเกษตร	61,817.68	64,699.61	4.34
1.1 ทางพืช	44,729.5	44,327.01	-0.90
1.2 ทางสัตว์	12,121.78	12,017.02	-0.86
1.3 อื่น ๆ	4,966.4	8,155.57	64.21
2. รายจ่ายเงินสดเกษตร	32,006.11	37,617.53	17.53
2.1 ทางพืช	19,210.09	24,416.33	27.10
2.2 ทางสัตว์	7,403.54	7,840.60	5.90
2.3 อื่น ๆ	5,392.48	5,360.60	-0.59
3. รายได้เงินสดสุทธิเกษตร	29,811.57	26,822.07	-9.83
4. รายได้เงินสดนอกการเกษตร	51,058.82	52,315.70	2.43
5. รายได้เงินสดสุทธิครัวเรือน	80,870.39	79,197.78	-2.07
6. รายจ่ายเงินสดในครัวเรือน	59,721.76	57,541.86	-3.65
7. เงินสดเหลือก่อนชำระหนี้	21,148.63	21,655.92	2.40
8. รายได้เงินสดสุทธิเกษตร : รายได้สุทธิครัวเรือน (ร้อยละ)	37	34	-

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร ปีเพาะปลูก 2542/43)

- 2.6** ผลผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity : TFP) ของภาคเกษตร มีแนวโน้มที่ดีขึ้น TFP ของภาคเกษตรที่ติดลบ 3.26 ในปี 2535-2539 ปรับตัวดีขึ้นเป็นร้อยละ 0.41 ในปี 2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และปรับตัว เพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ 3.85 ในปี 2542-2543 ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าภาคเกษตรมีการฟื้นตัวดีขึ้นในการสร้างประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้มีการนำปัจจัยในการผลิตที่ได้จากการวิจัยและพัฒนาไปใช้ในการทำการพัฒนาการผลิตมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางการเกษตรจะต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ต่อการสร้างประสิทธิภาพทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และการลดต้นทุนการผลิต

ตารางที่ 7 ค่า TFP รายสาขาการผลิตที่สำคัญในช่วงก่อนวิกฤต วิกฤต และหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

รายการ	2535-2539	2540-2541	2542-2543
เกษตรกรรม	-3.26	0.41	3.85
นอกภาคเกษตร	-0.88	-8.62	0.85
● อุตสาหกรรม	0.41	-11.08	3.89
● บริการและอื่นๆ	-1.66	-8.52	-0.03
รวมทั้งประเทศ	-0.06	-8.09	1.30

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- 2.7** ภาคเกษตรยังพึ่งพาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตในระดับสูง ในขณะที่การใช้เทคโนโลยีในการเกษตรยังไม่ก้าวหน้ามากนัก ทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรได้ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทั้งในช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ จะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารได้ถูกบุกรุกและทำลายอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าลดลงจาก 124.0 ล้านไร่ ในปี 2519 เหลือเพียง 81.08 ล้านไร่ ในปี 2541 หรือร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศที่เอื้อต่อการทำการเกษตรของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ การแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ ในขณะที่การใช้เทคโนโลยีดังกล่าว สร้างประสิทธิภาพการผลิตไม่สมดุลกับความเสื่อมโทรมของความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิต จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้
- 2.8** การถือครองที่ดินลดลงไม่เอื้อต่อการพัฒนาอาชีพทางการเกษตร การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้นจาก 113.1 ล้านไร่ ในปี 2519 เป็น 130.4 ล้านไร่ ในปี 2541 ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการบุกรุกและเปิดพื้นที่ป่าแห่งใหม่ เพื่อนำมาใช้ทำกิจกรรมทางการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลของการขยายตัวของประชากร ได้ส่งผลให้ขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรโดยเฉลี่ยลดลง ดังจะเห็นได้จากการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.2 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 45.4 ในปี 2542 รวมทั้ง มีพื้นที่การเกษตรกว่า 14.8 ล้านไร่ ที่เกษตรกรต้องเช่าผู้อื่น เพื่อประกอบอาชีพหรือกิจกรรมในภาคเกษตร ทำให้ไม่เกิดการสนใจในการลงทุนและปรับปรุงการผลิตทางการเกษตรแก่เกษตรกร และยังแสดงให้เห็นว่า การผลิตทาง

การเกษตรของไทยไม่สามารถขยายพื้นที่ได้เช่นในอดีต แต่จะต้องมีการบริหารจัดการการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 8 การใช้ที่ดินของไทย

หน่วย : ล้านไร่	2519	2529	2538	2541
พื้นที่ป่าไม้	124.0	91.65	82.18	81.08
การถือครองเพื่อการเกษตร	113.10	129.85	132.48	130.39
เนื้อที่ไม่ได้จำแนก	83.57	99.20	106.04	109.23
รวม	320.70	320.70	320.70	320.70

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2527/28, 2530/31 และ 2543/44)

3. บทบาทของภาครัฐ

บทบาทภาครัฐในการพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมา มีการดำเนินการใน 2 ระดับ คือ การปรับทิศทางของนโยบายการพัฒนาการเกษตร และการบริหารจัดการ ดังนี้

3.1 การปรับทิศทางในเชิงนโยบายโดย

- (1) ได้สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงแก่เกษตรกรในด้านรายได้ โดยลดพื้นที่ปลูกพืชที่ไม่เหมาะสมและมีปัญหาราคาตกต่ำ ได้แก่ ข้าวมันสำปะหลัง กาแฟ และพริกไทย เพื่อกระจายความเสี่ยงไปทำการผลิตสินค้าเกษตรที่มีลู่ทางการตลาดแทน ได้แก่ พืชผัก ผลไม้ ไม้ยืนต้น โคน้ำมัน และโคนม ซึ่งรัฐบาลได้สนับสนุนปัจจัยการผลิตและสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ร้อยละ 5 ต่อปี ระยะเวลา 15 ปี แก่เกษตรกร ผลของการดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลได้สนับสนุนเงินกู้ให้เกษตรกรไปทำกิจกรรมอื่น ๆ ในช่วงปี 2537-2540 จำนวน 143,349 ราย เป็นเงิน 9,871 ล้านบาท และหลังจากการดำเนินงานถึงปี 2542 ซึ่งเป็นช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปรากฏว่า เกษตรกร 118,476 ราย ยังคงเป็นหนี้ รวมประมาณ 8,556 ล้านบาท ซึ่งเกษตรกรได้เลิกทำกิจกรรมทดแทนไปแล้วบางส่วน และยังคงเป็นหนี้ที่ค้างชำระอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่สามารถดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จในด้านการสร้างรายได้แก่เกษตรกรเท่าที่ควร และหากพิจารณาจากโครงสร้างการผลิตในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่าเกษตรกรยังคงพึ่งพิงพืชดั้งเดิมอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้ ยังได้มีการดำเนินการปรับโครงสร้างภาคเกษตรใน 6 แผนงาน 20 โครงการ โดยใช้เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชียและ JBIC ในวงเงิน 600 ล้านดอลลาร์ สรอ. (22,200 ล้านบาท) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานให้มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เกษตรให้แหล่งผลิตสินค้า (Production Unit) พัฒนางานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างองค์กร จัดสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกิจกรรมอื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งในการใช้เงินกู้ปรับโครงสร้างภาคเกษตรดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล เพื่อเป็นกลไกในการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเกษตรกรในระดับพื้นที่ และถือว่าการปรับกระบวนการในการพัฒนาการเกษตรที่เน้นการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน สำหรับผลการดำเนินการปรับโครงสร้างภาคเกษตรในภาพรวมนั้น ขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติค่าใช้จ่ายไปแล้วประมาณ 12,240 ล้านบาท (300 ล้านดอลลาร์ สรอ.๙) หรือประมาณร้อยละ

ละ 50 ของวงเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวยังไม่เห็นผลต่อภาคเกษตรที่เป็นรูปธรรมในขณะนี้

- (2) การจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรสำคัญ รัฐบาลได้ปรับทิศทางในเชิงนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรในเชิงรุก โดยได้เล็งเห็นว่าสินค้าเกษตรหลักส่วนใหญ่ต้องพึ่งตลาดส่งออก จึงควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการแข่งขันที่ชัดเจน จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก 12 ชนิดขึ้น ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพด ถั่วเหลือง กาแฟ สับปะรด ปาล์มน้ำมันทุเรียน ลำไย ถั่วลิสง กล้วยไม้ กุ้งกุลาดำ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาสินค้าเกษตรในช่วง 5 ปี (2545 - 2549) โดยยุทธศาสตร์ในแต่ละสินค้าได้ครอบคลุมแนวทางการพัฒนาการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การจัดการด้านเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ การจัดการด้านอุปสงค์ - อุปทาน การจัดระบบการตลาดและข้อมูลข่าวสาร การส่งออก-นำเข้า นอกจากนี้ในแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545 - 2549) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังได้กำหนดเป้าหมายที่จะจัดทำแผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเพิ่มเติมเป็น 21 ชนิด โดยเป็นสินค้าพืช 15 ชนิด ปศุสัตว์ 5 ชนิด และประมง 1 ชนิด ซึ่งการกำหนดแนวทางตามยุทธศาสตร์สินค้าเกษตร เป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างกระบวนการผลิตทางการเกษตร อย่างไรก็ตาม ในการปรับทิศทางการผลิตรายสินค้านี้ ภาครัฐจะต้องกำหนดปริมาณการผลิตที่เหมาะสม สอดคล้องกับการลดพื้นที่เพาะปลูก การเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิต การปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานสินค้า เพื่อให้มีขีดความสามารถในการต่อรองและการกำหนดราคาสินค้าที่ไทยเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ และส่งออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ภาคเกษตรของไทยมีความเข้มแข็งต่อไป
- (3) การสนับสนุนการขยายงานเกษตรกรรมทางเลือก การทำกิจกรรมการเกษตรทางเลือก เป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งที่จะสนับสนุนเกษตรกรที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการทำเกษตรเชิงพาณิชย์ เพื่อมีทางเลือกดำเนินการในแนวเศรษฐกิจพอเพียง ได้มีการสนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรรมทางเลือก หรือการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ซึ่งมี 5 รูปแบบ ได้แก่ เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร และการเกษตรทฤษฎีใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้แนวทางหนึ่ง แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา แม้ว่าภาครัฐจะได้นำการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถขยายผลการพัฒนาได้ตามเป้าหมาย โดยตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จนถึงปี 2542 ประเทศไทยมีพื้นที่เกษตรกรรมทางเลือก กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคประมาณ 2.68 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.7 ของพื้นที่เป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) จำนวน 25 ล้านไร่ ทั้งนี้เหตุผลสำคัญมาจากเกษตรกรยังขาด ความเข้าใจในหลักการของเกษตรกรรมทางเลือก รวมทั้งความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในระยะแรกของการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับการทำเกษตรกระแสหลัก ส่งผลให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินการตามทิศทางของเกษตรกรรมทางเลือก

3.2 ในด้านเสถียรภาพของเศรษฐกิจการเกษตร ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งทางการผลิตและการจัดการของชุมชน และองค์กรเกษตรกรท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภาคการเกษตรยังมีปัญหาหลักเรื่องราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และรัฐบาลยังต้องใช้งบประมาณมากในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเป็นประจำทุกปี เนื่องจากมีผลผลิตสินค้าเกษตรมากเกินไปความต้องการของตลาด ได้มีการดำเนินการทั้งก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินงานดังกล่าว มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเฉพาะหน้า ซึ่งหากไม่มีการปรับโครงสร้างภาคเกษตรทั้งระบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรให้พึ่งพาตนเองได้แล้ว รัฐบาลต้องมีภาระจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการแทรกแซงทางราคาสินค้าเกษตรต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด รวมทั้งยังไม่เป็นการสะท้อนข้อเท็จจริงในการปรับตัวของเกษตรกร ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรในไร่นาของตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้ขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวลดลง

4. ประเด็นท้าทายการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร

การพัฒนาเกษตรในช่วงที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดหลายประการดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าภาครัฐจะได้พยายามให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตรตลอด 30 ปี ของการพัฒนาที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การปรับปรุงพันธุ์ การใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช ที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดส่งออกเป็นหลัก ทั้งนี้ ได้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ มาใช้ในการพัฒนาการเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ควร ซึ่งผลของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ภาคเกษตรของไทย ยังคงมีประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมต่ำกว่าประเทศคู่แข่งในเกษตรกรยังประสบปัญหาความยากจน โดยต้องพึ่งรายได้จากนอกการเกษตรมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตร มีความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องและรุนแรง จึงมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 ต้องปรับโครงสร้างการเกษตรให้เข้มแข็งและแข่งขันได้เนื่องจากภาคเกษตรยังไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ โดยเมื่อพิจารณาถึงผลผลิตต่อหน่วย ยังคงผันผวนและเพิ่มขึ้นไม่มากนักหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดยผลผลิตต่อหน่วยของไทยยังต่ำกว่าประเทศคู่แข่งอื่น ๆ เช่น เวียดนามในสินค้าข้าว ออสเตรเลียในสินค้าอ้อย ในขณะที่ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรหลายชนิดของไทย ยังคงสูงกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ เช่น มาเลเซียในสินค้าปาล์มน้ำมัน สหรัฐอเมริกาในสินค้าถั่วเหลือง และที่สำคัญยังมีปัญหาด้านคุณภาพผลผลิตไม่แน่นอนหรือไม่ได้ตามมาตรฐาน เนื่องจากไทยยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ได้แก่ ความสามารถทางการบริหารจัดการทั้งก่อนและหลังการเก็บเกี่ยว การพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ทำให้เกิดความเสี่ยงในการผลิต และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

4.2 เร่งพัฒนาความเข้มแข็งและปรับตัวของภาคเกษตร เนื่องจากมีการแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประเทศจีนหลังเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งคู่ค้าหรือคู่แข่งที่สำคัญของไทยได้ เนื่องจากมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ค่าแรงต่ำ สามารถผลิตสินค้าเกษตรด้วยต้นทุนต่ำกว่าของไทย ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเป็นตลาดรองรับสินค้าเกษตรของ

ไทยได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันและการปรับตัวของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

- 4.3** การเปิดตลาดตามความตกลงว่าด้วยการเกษตร ภายใต้พันธกรณีขององค์การการค้าโลกซึ่งไทยเป็นสมาชิก ได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเปิดตลาดโดยลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 738 รายการ ภายใน 10 ปี (สิ้นสุดปี 2547) และต้องยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษี โดยเปลี่ยนมาใช้โควตาภาษีในสินค้า 23 รายการ ซึ่งจะมีทั้งกลุ่มสินค้าที่ได้เปรียบ เนื่องจากมีศักยภาพการผลิตด้วยต้นทุนต่ำ เช่น ข้าว ข้าวโพด สินค้าที่ไม่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากการนำเข้าอยู่แล้ว เช่น น้ำมันดิบ และสินค้าที่ไทยเสียเปรียบ เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูง เช่น น้ำมันปาล์ม น้ำมันถั่วเหลือง กาแฟสำเร็จรูป เป็นต้น ซึ่งจะต้องเตรียมมาตรการช่วยเหลือด้านการผลิตรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
- 4.4** ผลจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ทำให้มีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น มีการนำมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTBs) มาใช้มากขึ้น เช่น สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา พยายามเชื่อมโยงประเด็นการเกษตรไปสู่ประเด็นอื่น ๆ เพื่อให้การเกษตรมีหลายบทบาทมากขึ้น โดยไม่ได้มีความหมายเพียงการค้าสินค้าเกษตรเท่านั้น แต่จะเป็นเรื่องความมั่นคงทางอาหาร การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาชนบท ฯลฯ อันจะนำไปสู่การปกป้องภาคเกษตรของตน เนื่องจากพันธกรณีที่ต้องลดการอุดหนุนการผลิตภายในและการส่งออก ซึ่งประเทศไทยมีการอุดหนุนภายในน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐ ญี่ปุ่น ฯลฯ และประเทศไทยไม่มีการอุดหนุนการส่งออกที่ขัดกับความตกลง ซึ่งการใช้มาตรการกีดกันดังกล่าว จะสร้างปัญหาในการส่งออกของไทยในอนาคต จึงต้องเตรียมความพร้อมถึงท่าทีในการเจรจาต่อไป
- 4.5** ความก้าวหน้าในการนำเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิต การเกษตรของประเทศต่าง ๆ จะส่งผลให้อุปทานผลผลิตการเกษตรของโลกเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อระดับราคา และรายได้ของเกษตรกรอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าข้าว ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสูง จะได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของอุปทาน อันเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมของประเทศผู้ผลิตรายใหญ่อย่างรุนแรงมากขึ้น เช่น จีน อินเดีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น
- 4.6** การกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตร ยังขาดการบูรณาการ จากนโยบายการพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการพัฒนาภาคเกษตรของไทย ยังไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุน และการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าการเกษตรได้อย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบ เนื่องจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมา จะเน้นด้านการผลิตพืชเศรษฐกิจในรายสินค้าเป็นหลัก โดยยังไม่ได้มุ่งทำการผลิตตามความต้องการของตลาด ผู้บริโภคเป็นตัวตั้ง หรือใช้การตลาดนำการผลิตอย่างแท้จริง และยังขาดความเชื่อมโยงกันตั้งแต่กระบวนการวางแผนการผลิต การแปรรูปหรือการเพิ่มมูลค่าของผลผลิต การบริหารจัดการทางด้านการตลาดอย่างเป็นระบบและครบวงจร ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมมากนัก ในทางตรงกันข้าม เมื่อเกิดปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รัฐบาลก็จะเข้าไปทำการแทรกแซงราคาสินค้าการเกษตรอย่างต่อเนื่อง เช่น การแทรกแซงราคาข้าว โดยการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าท้องตลาด ทำให้มีข้าวค้างสต็อกในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการระบาย

ออกข่าวของรัฐบาลในช่วงต่อไป แนวทางที่กล่าวมานี้ ได้แสดงให้เห็นว่า นโยบายและมาตรการในการแทรกแซงและรักษาเสถียรภาพราคาพืชผลเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้านราคาสินค้าให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตให้ราคาที่สูงขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการพัฒนาการเกษตรในระยะต่อไป จึงควรให้ความสำคัญกับการบูรณาการ ความสอดคล้องและความมีประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายของรัฐในการพัฒนาการเกษตรให้มากยิ่งขึ้น

- 4.7** สร้างประสิทธิภาพการผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกรปรับโครงสร้างการผลิตทั้งในเชิงกระบวนการผลิตและผลิตสินค้าตามความต้องการของตลาด เพื่อแปลงเงินอุดหนุนจากภาครัฐ (การอุดหนุนการผลิตภาระหนี้) มาเป็นเงินสนับสนุนในการทำกิจกรรมที่มีโอกาสทางการตลาดทดแทน
- 4.8** บทบาทของเทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตร มีบทบาทสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลงและการตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินการ อาทิ เทคโนโลยีชีวภาพ GMOs ซึ่งจะช่วยเพิ่มผลผลิตได้อย่างรวดเร็ว และสร้างความเข้มแข็งในการแข่งขันภาคเกษตรได้ โดยในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ว่า จะดำเนินการในพืชหรือการเกษตรด้านใด และในขอบเขตแค่ไหน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเกษตรกร และการพัฒนาการเกษตรของประเทศ

5. ข้อเสนอแนะทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร

การพัฒนาการเกษตรในอนาคต จำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการพัฒนาการเกษตร เพื่อนำไปสู่การมุ่งสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตร เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้สามารถแข่งขันและอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน ด้วยการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยแนวทางการพัฒนาต้องมุ่งการปรับโครงสร้างภาคเกษตรทั้งระบบ เพื่อปรับตัวให้ทันสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงและมีมาตรการเชิงรุก ดังนี้

- 5.1** มุ่งเน้นทางการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสากลให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แทนการมุ่งขยายการผลิตที่เช้นผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าเกษตรและอาหารที่มีคู่แข่งชั้นมาก เพื่อให้สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้น และลดผลกระทบต่องานเกษตรกรในประเทศ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้สามารถแข่งขันกับสินค้าเกษตร ที่ต้องเปิดตลาดนำเข้าตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้
- 5.2** สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินกิจกรรมการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิตตั้งแต่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้แปรรูป ผู้ส่งออก เพื่อให้สินค้าเกษตรที่ผลิตได้มีคุณภาพและมาตรฐาน ตลอดจนมีความปลอดภัยตลอดกระบวนการผลิต ตั้งแต่ในระดับฟาร์มจนถึงมือผู้บริโภค (F r o m F a r m t o T a b l e)
- 5.3** เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ทั้งทางด้านวิชาการและการบริหารจัดการการผลิต และการตลาด โดยอาศัยความร่วมมือของสถาบันการศึกษา รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ที่มีองค์ความรู้และความชำนาญ เพื่อดำเนินการสาธิต อบรมและให้ความรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรนั้นๆ ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในชุมชนท้องถิ่น โดยพิจารณาเสริมสร้างขีดความสามารถของศูนย์บริการและถ่ายทอด

เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้น ให้เป็นหน่วยงานหลักในท้องถิ่น

- 5.4 สนับสนุนให้องค์กรและธุรกิจภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการวิจัยและเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด พัฒนาภาคเกษตรให้มีความก้าวหน้าและถูกนำมาประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตรมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายและช่วยลดบทบาทของภาครัฐ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ครอบคลุมทุกประเด็น
- 5.5 เปิดโอกาสให้เกษตรกรและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและนโยบายในการบริหารการดำเนินงานของศูนย์และองค์กรทางการเกษตร เพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้เกษตรกรและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาภาคการเกษตรมากขึ้น
- 5.6 การกำหนดทิศทางและมาตรการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและเกษตรกร ซึ่งมีเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร ควรกำหนดให้มีความชัดเจนแตกต่างออกไปจากการดำเนินมาตรการสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งเป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการในการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินมาตรการของภาครัฐในแต่ละวัตถุประสงค์ และกลุ่มเป้าหมายมีความชัดเจน รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงานได้ถูกต้อง

บทที่ 4

การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม : จากแรงงานสู่ทักษะและความรู้

1. สถานการณ์ภาคอุตสาหกรรม

นับจากช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งรวมถึงภาคการผลิตได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายใน โดยเฉพาะสถานการณ์การเงิน และปัจจัยภายนอกที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และโลก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และได้มีความพยายามที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้ง วางรากฐานในการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งในระยะหลังได้มีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่ “เชิงรุก” มากขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรม ปี 2539-2544

การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างของระบบอุตสาหกรรมของประเทศและการปรับเปลี่ยนนโยบายของภาครัฐ ทั้งที่เป็นนโยบายต่อภาคอุตสาหกรรมโดยตรง เช่น นโยบายที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และนโยบายของรัฐในการที่จะแก้ไขปัญหา และพัฒนาประเทศโดยรวม เช่น การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เป็นต้น

2.1 ภาคอุตสาหกรรมยังคงมีบทบาทสูงในโครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และมีแนวโน้มการขยายตัวดี ในปี 2539 ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 31.57 ของ GDP และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.7, 35.1 และ 36.2 ในปี 2542, 2543 และ 2544 ตามลำดับ แม้ในช่วงที่ภาวะวิกฤตส่งผลกระทบรุนแรงที่สุดในช่วงปี 2540-2541 ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมยังคงรักษาสัดส่วนไว้ได้ในระดับที่สูงกว่า ร้อยละ 32 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของภาคอุตสาหกรรมไทยที่สามารถฟื้นตัวเองได้ (Resiliency) แม้ในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมประสบกับความตกต่ำอย่างหนักก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างที่จะมีความผันผวนในช่วงปีต่อปี อยู่ในพิสัยร้อยละ 0-7 ในช่วงปี 2540-2544

เมื่อพิจารณาบทบาทของภาคอุตสาหกรรม ต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม พบว่า ภาคอุตสาหกรรม สามารถเป็นฐานเศรษฐกิจที่มีส่วนเกื้อหนุนต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ เช่น ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำถึงขีดสุด กล่าวคือ มีภาวะการหดตัวถึงร้อยละ 10 ในปี 2541 แต่ภาคอุตสาหกรรมยังสามารถช่วยประคองไม่ให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปกว่าที่เป็นอยู่ ถึงแม้จะไม่มีอัตราการขยายตัวเลยก็ตาม และสามารถกลับมาขยายตัวในระดับร้อยละ 7 ในปี 2542 พร้อมทั้งขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องแม้จะอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ในปี 2543-2544 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่เกื้อหนุนต่อการส่งออกทั้งปี เป็นผลมาจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินมาตรการส่งเสริม SMEs ทั้งในด้านการเสริมสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการเดิม และการบ่มเพาะผู้ประกอบการใหม่

มาตรการด้านการเงินที่สนับสนุนสินเชื่อโดยผ่านสถาบันการเงินพิเศษในกำกับของภาครัฐ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) เป็นธนาคาร SMEs มาตรการด้านการค้าประกันสินเชื่อ โดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) มาตรการด้านการลงทุน ประกอบด้วย กองทุน การส่งเสริม SMEs จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ รวมทั้ง การส่งเสริมธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital) ของภาคเอกชน แม้ว่ามาตรการเหล่านี้บางส่วนยังไม่ส่งผลอย่างเต็มที่ในวงกว้าง แต่ก็ช่วยสร้างบรรยากาศที่ดี ต่อการขับเคลื่อนการสร้างการแข่งขันและผลักดันให้ไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Economy)

ตารางที่ 1 ผลผลิตภาคอุตสาหกรรม ต่อ GDP (GDP at 1988 Price)

รายการ/ปี	2539	2540	2541	2542	2543p	2544p
GDP (ล้านบาท)	3,115,338	3,072,615	2,749,684	2,871,521	3,004,659	3,059,072
ภาคอุตสาหกรรม (ล้านบาท)	983,423	999,101	887,255	996,694	1,056,855	1,109,577
สัดส่วนอุตสาหกรรม/GDP (%)	31.57	32.52	32.27	34.71	35.17	36.27
GDP Growth Rate (%)	5.9	-1.4	-10.5	4.4	4.6	1.8
อัตราเพิ่ม GDP ภาคอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 1988(%)	6.8	1.6	-11.2	12.3	6.0	1.3

2.2 การลงทุนในอุตสาหกรรมเริ่มฟื้นตัวและมีการกระจายการลงทุน โดยวิเคราะห์จากโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน พบว่า ในช่วงปี 2539-2544 การลงทุนในกิจการบางประเภทได้กลับมา มีแนวโน้มที่ใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤต (ปี 2539) ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ส่วนการลงทุนในหมวดอื่น ๆ ส่วนใหญ่ (ยกเว้นอุตสาหกรรมที่ขยายตัวค่อนข้างต่อเนื่อง) ยังคงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นต่ำกว่าในช่วงก่อนวิกฤต แต่ก็เริ่มปรับตัวดีขึ้น ได้แก่ ผลิตภัณฑ์กระดาษและพลาสติก และผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และโลหะพื้นฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์อื่นๆ ในการปรับโครงสร้างเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และสร้างกิจกรรมต่อเนื่อง

ตารางที่ 2 โครงการส่งเสริมการลงทุนที่ได้รับบัตรส่งเสริมแยกตามหมวดอุตสาหกรรม ขนาดการลงทุน การจ้างงาน

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนราย					เงินลงทุน (ล้านบาท)					การจ้างแรงงาน (คน)				
	2539	2540	2542	2543	2544	2539	2540	2542	2543	2544	2539	2540	2542	2543	2544
1. เกษตรกรรมและผลิตผลเกษตร	137	100	68	115	116	17,475	11,026	9,639	30,718	17,915	30,477	19,341	13,469	31,314	30,010
2. เหมืองแร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นพื้นฐาน	84	55	10	12	22	101,345	46,972	892	7,439	3,277	15,952	8,530	1,122	1,824	3,276
3. อุตสาหกรรมเบา	73	62	95	144	90	6,437	11,045	10,092	29,952	14,566	26,373	22,142	28,032	41,790	32,686
4. ผลิตภัณฑ์โลหะเครื่องจักรและอุปกรณ์	177	181	88	148	175	63,797	32,917	11,333	17,002	22,799	31,142	20,313	8,717	16,313	19,557
5. อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องไฟฟ้า	150	117	136	185	175	69,202	66,372	47,512	63,091	64,313	57,012	66,872	55,858	73,646	45,630
6. ผลิตภัณฑ์กระดาษและพลาสติก	167	142	79	107	87	67,740	87,740	21,723	72,174	44,586	20,881	16,147	10,725	14,049	6,910
7. บริการและสาธารณูปโภค	154	179	78	74	101	99,081	156,260	38,322	69,985	15,907	21,862	22,720	5,676	11,049	6,483
รวม	942	836	554	785	766	427,077	412,332	139,513	290,334	183,362	203,669	176,065	123,599	189,985	144,552

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงอุตสาหกรรม

ในส่วนการลงทุนเพื่อสนับสนุนการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ โครงการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมในปี 2539-2541 ในเขต 1 เขต 2 และเขต 3 มีจำนวน 474, 531 และ 1,535 ราย เงินลงทุน 166.30, 246.30 และ 885.10 พันล้านบาท เทียบกับในปี 2542-2544 เป็นจำนวน 744, 804 และ

1,063 ราย เงินลงทุน 149 , 264 และ 293 พันล้านบาทตามลำดับ โดยจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมในทุกเขตได้เพิ่มขึ้นในเขต 1 และเขต 2 เพิ่มประมาณร้อยละ 57 และ 51 เป็นผลมาจากการมาตรการส่งเสริมในช่วงเศรษฐกิจประสบปัญหาเพื่อจูงใจให้มีการลงทุน โดยผ่อนผันให้กิจการทุกประเภทที่ผลิตเพื่อการส่งออกตั้งในเขต ใต้ อย่างไรก็ดีตาม แรงจูงใจในการส่งเสริมการลงทุนยังคงเป็นมาตรการหลักที่ให้มีการกระจายการลงทุนไปสู่พื้นที่เขต ใต้ ในระดับหนึ่ง แต่ในระยะยาวควรมีการให้ความสำคัญต่อการสร้างปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยกระจายนิคมอุตสาหกรรม และแรงงานที่มีทักษะเพื่อให้มีการลงทุนในเขต3 มากขึ้น

ตารางที่ 3 การอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนจำแนกตามเขตการส่งเสริม

การกระจายแหล่งที่ตั้ง	ปี 2539-2541		ปี 2542-2544	
	จำนวน (ราย)	เงินลงทุน (พันล้านบาท)	จำนวน (ราย)	เงินลงทุน (พันล้านบาท)
เขต 1	474	166.30	744	149.80
เขต 2	531	246.30	804	264.20
เขต 3	1,535	885.10	1,063	293.60

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2.3 การจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนสูงขึ้นในโครงสร้างการจ้างงานรวม จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจาก 4.6 ล้านคน ในปี 2539 เป็น 5.6 ล้านคน ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม การจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมได้หดตัวลงหลังวิกฤต โดยลดลงมาอยู่ในระดับ 4.5 ล้านคน ในระหว่างปี 2541-2542 และได้ขยายการจ้างงานเป็น 4.9 ล้านคนในปี 2543

หากพิจารณาในด้านสัดส่วนการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมต่อการจ้างงานของประเทศโดยรวม พบว่า สัดส่วนการจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทสูงขึ้นในโครงสร้างการจ้างงานโดยรวม โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 17.7 ในปี 2544 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลที่สูงขึ้นของวัฒนธรรมระบบอุตสาหกรรม ต่อสภาวะการดำรงชีวิตของคนไทย และยังชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของอุตสาหกรรมไทย ในแง่ที่เป็นฐานการจ้างงาน ในภาวะที่เชื่อกันว่าโรงงานจำนวนไม่น้อยต้องปรับตัวในการเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยลดการจ้างงานและปิดกิจการลง โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กและขนาดเล็ ก ซึ่งส่วนใหญ่มีจุดอ่อนในด้านการบริหารจัดการและการตลาด แต่ก็มีมีการจ้างงานที่ลดลงน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจนอกเกษตรอื่นๆ โดยมีการจ้างงานลดลงเล็กน้อยในปีที่เกิดวิกฤต และหลังเกิดวิกฤตในปีถัดไป แต่ก็ยังสามารถรักษาสัดส่วนการจ้างงานได้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

ตารางที่ 4 แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ปี 2539-2544

รายการ/ปี	2539	2540	2541	2542	2543p	2544p
จำนวนแรงงาน (ล้านคน)	32.1231	32.5746	32.4597	32.7191	33.2239	33.919
แรงงานผู้มีงานทำ (ล้านคน)	30.97630	31.52230	30.10450	30.66330	31.29260	32.17280
แรงงานในภาคอุตสาหกรรม(ล้านคน)	4.6304	4.6241	4.5639	4.5972	4.994	5.6793
แรงงานผู้ว่างงาน (ล้านคน)	0.492	0.4879	1.4128	1.37	1.1936	1.094
มูลค่า GDP ต่อแรงงานผู้มีงานทำ (บาท/ปี) ¹	100,571.66	97,474.33	91,337.97	93,646.84	96,018.20	95,082.55
มูลค่า GDP ภาคอุตสาหกรรมต่อแรงงานภาคอุตสาหกรรม (บาท/ปี) ²	212,384.03	216,063.88	194,407.20	216,804.58	211,624.95	195,372.14
ร้อยละของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่อแรงงานผู้มีงานทำ ³	14.95	14.67	15.16	14.99	15.96	17.65

หมายเหตุ : 1 คือ GDP/จำนวนแรงงาน 2 คือ GDP ภาคอุตสาหกรรม/แรงงานในภาคอุตสาหกรรม 3 คือ แรงงานในภาคอุตสาหกรรม*100 / แรงงานผู้มีงานทำ

เมื่อพิจารณาการสร้างมูลค่าผลผลิตต่อแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเปรียบเทียบกับมูลค่าผลผลิตต่อแรงงานโดยรวมของประเทศ พบว่าแรงงานภาคอุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลผลิตในสัดส่วนที่สูงกว่ามูลค่าผลผลิตโดยรวมต่อแรงงาน ในระดับที่สูงมากกว่าครึ่งหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าที่สร้างขึ้นโดยแรงงานในภาคอุตสาหกรรมปีต่อปี ก่อนข้างที่จะอยู่ในระดับที่ทรงตัว

2.4 การใช้กำลังการผลิตยังต่ำกว่าระดับก่อนวิกฤตอยู่มาก

ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2538-2539 อัตราเฉลี่ยของการใช้กำลังการผลิตอยู่ที่ร้อยละ 71.8 ซึ่งสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของการใช้กำลังการผลิตในปี 2541-2543 อยู่ที่ร้อยละ 55.8 และในปี 2544 อัตราการใช้กำลังการผลิตโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 54.1 เนื่องจากการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกลดลง โดยเฉพาะในหมวดอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า รองลงมาได้แก่ หมวดผลิตภัณฑ์อื่นๆ และหมวดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม สำหรับหมวดที่มีการใช้กำลังการผลิตเพิ่มขึ้น ได้แก่ หมวดวัสดุก่อสร้าง หมวดเครื่องดื่ม หมวดอาหาร และหมวดยานยนต์ ซึ่งเป็นการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การใช้กำลังการผลิตยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำเกือบทุกหมวด เนื่องมาจากการขาดสภาพคล่องเพราะธนาคารไม่อาจปล่อยเงินกู้ได้เนื่องจาก NPL ในเศรษฐกิจยังมีมาก รวมทั้งอุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบนำเข้าจำนวนมาก ต่างได้รับผลกระทบจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ทำให้ต้นทุนของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับภาวะการส่งออกของไทยประสบกับอุปสรรคหลายประการ เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศที่เป็นตลาดหลัก และต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้าน

คุณภาพ มาตรฐานของสินค้า รวมทั้ง การมีประเทศคู่แข่งขึ้นในตลาดเพิ่มขึ้น

2.5 ผลภาพการผลิตรวม (TFP) ของภาคอุตสาหกรรมปรับตัวดีขึ้น

ในช่วงปี 2535-2543 การผลิตสินค้าและบริการในประเทศรวมทุกชนิด มีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 4.12 ต่อปี เป็นผลมาจากการขยายตัวของปัจจัยแรงงานร้อยละ 0.29 การขยายตัวของปัจจัยทุนร้อยละ 5.37 ในขณะที่ปัจจัยจากผลภาพรวม (TFP) กลับมีค่าเป็นลบ ร้อยละ 1.54 ซึ่งชี้ว่าการรวมกันของปัจจัยแรงงานและทุนสามารถทำให้ GDP ขยายตัวสูงขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตรวมกลับติดลบ สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการปรับปรุงเทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่ต่ำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจติดลบ

ในส่วน of สาขาอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) นั้น พบว่า ในช่วงปี 2535-2543 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.67 ต่อปี ในขณะที่ TFP กลับติดลบร้อยละ 1.37 และเมื่อพิจารณาในแต่ละช่วง พบว่า TFP ของสาขาอุตสาหกรรมในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี (2542-2543) พบว่ามีแนวโน้มที่ดีขึ้น สามารถปรับตัวจากที่ติดลบอยู่ 11.08 ในช่วงปี 2540-2541 มาเป็นระดับที่เป็นบวกได้ถึง 3.89

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบค่า TFP รายสาขาการผลิตที่สำคัญ ในช่วงปี 2535-2543

รายการ	เกษตรกรรม	นอกภาคเกษตร	อุตสาหกรรม	บริการและอื่นๆ	รวม
อัตราการขยายตัวของ GDP	1.72	4.47	6.67	3.26	4.12
อัตราการขยายตัวของปัจจัยการผลิต					
• แรงงาน	-0.15	1.29	1.47	1.19	0.29
• ที่ดิน	-0.02	-	-	-	0.01
• ทุน	2.75	5.40	6.58	4.89	5.37

● TFP	-0.87	-2.22	-1.37	-2.82	-1.54
-------	-------	-------	-------	-------	-------

หมายเหตุ : สาขานอกภาคเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการและอื่นๆ ใช้ปัจจัยการผลิตเฉพาะปัจจัยแรงงานและปัจจัยทุนเท่านั้น

ตารางที่ 6 ค่า TFP รายสาขาการผลิตที่สำคัญในช่วงก่อนวิกฤต วิกฤต และหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

รายการ	2535-2539	2540-2541	2542-2543
เกษตรกรรม	-3.26	0.41	3.85
นอกภาคเกษตร	-0.88	-8.62	0.85
● อุตสาหกรรม	0.41	-11.08	3.89
● บริการและอื่น ๆ	-1.66	-8.52	-0.03
รวมทั้งประเทศ	-0.06	-8.09	1.30

จากการพิจารณา TFP growth ในแต่ละสาขาการผลิตพบว่า TFP ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจมีการปรับตัวจากที่ติดลบมามีค่าเป็นบวก ยกเว้นสาขาบริการและอื่นๆ ที่มีค่าติดลบ โดยสาขาอุตสาหกรรมและสาขาเกษตรกรรมมีค่า TFP ที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 3.89 และร้อยละ 3.85 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วน TFP ต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (GDP growth) ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2542-2543) สัดส่วน TFP ต่อ GDP growth ในภาพรวมมีสัดส่วนร้อยละ 29.82 ในขณะที่สาขาอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 41.12 ของ GDP growth ซึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของภาคอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบสูง ในการสนับสนุนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่า TFP ของภาคอุตสาหกรรมจะเริ่มปรับตัวดีขึ้น เปรียบเทียบกับช่วงที่ตกต่ำสุดขีดของวิกฤตก็ตาม การรักษาหรือการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตจำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยี และการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องและทันต่อการแข่งขัน การสร้างขีดความสามารถระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มทวีความเข้มข้นมากขึ้น

ตารางที่ 7 สัดส่วน TFP ต่อ GDP growth รายสาขาการผลิตที่สำคัญ

รายการ	2535-2539	2540-2541	2542-2543
เกษตรกรรม	-100.62	-21.69	250.00
นอกภาคเกษตร	-9.99	130.21	17.97
● อุตสาหกรรม	4.02	224.75	41.12
● บริการและอื่นๆ	-20.49	113.15	-1.54
รวมทั้งประเทศ	-0.74	132.41	29.82

2.6 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมยังคงขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจสินค้าอุตสาหกรรมมีบทบาทและสัดส่วนเพิ่มขึ้นในโครงสร้างสินค้าส่งออกของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร และสินค้าเกษตรกรรม โดยมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ต่อปีของมูลค่าส่งออกโดยรวม โดยในปี 2539 มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 5.59 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ เป็น 5.83 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2540 ต่อมาลดลงเหลือ 5.45 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2541 และเพิ่มขึ้นเป็น 5.84 และ 6.98 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2542-2543 และลดลงเหลือ 6.54 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2544 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าลดต่ำลงในปี 2539-2541 เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในปี 3 ปีหลังคือ 2542-2544 มีมูลค่า 49,914.6 62,181.0 และ 61,824.70 ล้าน

ดอลลาร์ สรอ. ตามลำดับ โดยการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบ (ยกเว้นน้ำมันเชื้อเพลิง) เริ่มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ ปี 2542 เป็นต้นมา

ในส่วนของการส่งออกมีการกระจายสินค้า จากสินค้าขั้นปฐมไปสู่สินค้าที่มีการใช้เทคโนโลยีระดับกลางและสูงมากขึ้น โดยสินค้าอุตสาหกรรมจะมีการขยายตัวต่อเนื่อง ในขณะที่สินค้าเกษตรและ

อุตสาหกรรมเกษตรมีอัตราการขยายตัวลดลงในช่วงวิกฤตและมีแนวโน้มที่ดีขึ้นโดยลำดับ อย่างไรก็ตามสินค้าส่งออกใน 10 อันดับแรกของไทยยังคงเป็นสินค้านำเข้าเดิม ๆ โดยสลับสับเปลี่ยนลำดับเท่านั้น โดยในปี 2544 สินค้าที่มีการขยายตัวที่ลดลง ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร แร่ธาตุ และเชื้อเพลิง ส่วนสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอื่นๆ ยังคงมีการขยายตัวต่อเนื่อง ได้แก่ กุ้งสดแช่แข็งและแช่เย็น อัญมณีและเครื่องประดับ และยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่ง สำหรับการส่งออกชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ยังมีมูลค่าสูงเป็นอันดับหนึ่ง แม้ว่ามูลค่าส่งออกจะลดลงมากจากปีก่อน ในขณะที่ยานยนต์และชิ้นส่วนได้กลายมาเป็นสินค้าออกอันดับ 3 ของประเทศ ในขณะที่เสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีมูลค่าส่งออกเป็นอันดับ 1 ตกอันดับลงมาเป็นสินค้าออกที่มีมูลค่าส่งออกเป็นอันดับที่ 4 สะท้อนให้เห็นถึงการขาดพลวัตในการพัฒนาสินค้า และขยายฐานการส่งออกโดยการลงทุนเพิ่ม(New Investment) เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างสินค้าคุณภาพและมีความหลากหลายตรงกับความต้องการของตลาด (Niche Market)

2.7 โครงสร้างตลาดประสพกับการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น

เมื่อพิจารณาในด้านตลาดส่งออกสินค้าที่สำคัญ 10 อันดับแรก ที่มีมูลค่าสูงกว่าร้อยละ 70 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด โดยพิจารณาจากตลาดที่สำคัญรายประเทศ 4 อันดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮองกงโดยในปี 2543-2544 มีส่วนแบ่งมากกว่าร้อยละ 20 , 15 , 8 และ 5 ตามลำดับ ทั้งนี้ประเทศที่ส่วนแบ่งตลาดของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ได้แก่ ญี่ปุ่น ฮองกง จีน และมาเลเซีย โดยมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 15.4 , 5.1 , 4.4 และ 4.2 ตามลำดับ ในปี 2544 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.8, 5.0, 4.1 และ 4.2 ตามลำดับในปี 2544 แต่หากพิจารณาปี 2539-2542 พบว่าส่วนแบ่งตลาดสินค้าส่งออกของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในตลาดหลักกลับเริ่มลดลง คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ส่วนสินค้าที่ใช้แรงงานไทยเริ่มเสียเปรียบ จีน อินโดนีเซีย และอินเดีย สำหรับสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลักต้องประสบกับการแข่งขันจาก มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และจีน ซึ่งมีแนวโน้มในการจะพัฒนาดีกว่าไทย ในขณะที่เวียดนาม และอินเดีย จะเป็นคู่แข่งสำคัญในสินค้าเกษตร ซึ่งให้เห็นถึงภาวะที่ตกอยู่ท่ามกลางการบีบอัด (Nut Cracker) จากรอบด้าน

ตารางที่ 8 สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย ปี 2539-2544

(ล้านดอลลาร์ สรอ.)	2539	2540	2541	2542	2543	2544
มูลค่าการค้า	128,189.1	121,509.3	96,924.5	108,378.0	132,053.3	127,200.72
ส่งออก	55,941.4	58,328.6	54,490.1	58,463.4	69,872.3	65,376.02
นำเข้า	72,247.7	63,180.7	42,434.5	49,914.6	62,181.0	61,824.70
ดุลการค้า	-16,306.3	-4,852.1	12,055.6	8,548.8	7,691.3	3,551.32

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจพาณิชย์

โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

หมายเหตุ : ปี 2544 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 9 โครงสร้างสินค้าส่งออกของไทย ปี 2539-2544

(ล้านดอลลาร์ สรอ.)	2539	2540	2541	2542	2543	2544
สินค้าเกษตรกรรม	9,145.2	8,351.4	7,347.6	7,043.9	7,394.8	8,068.9
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	5,632.7	5,576.0	4,893.8	5,408.7	5,752.0	4,907.5
สินค้าอุตสาหกรรม	39,405.0	41,330.7	39,432.1	43,077.4	52,303.5	48,062.8
สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	1,119.2	1,597.4	1,063.2	1,265.1	2,532.2	2,009.4
สินค้าอื่นๆ	639.3	1,473.1	1,753.4	1,668.3	1,889.8	2,327.4
รวม	55,941.4	58,328.6	54,490.1	58,463.4	69,872.3	65,376.0

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

หมายเหตุ : ปี 2544 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 10 โครงสร้างสินค้าเข้าของไทย ปี 2539-2544

(ล้านดอลลาร์ สรอ.)	2539	2540	2541	2542	2543	2544
น้ำมันเชื้อเพลิง	6,328.0	5,791.7	3,414.7	4,774.3	7,546.3	7,139.0
ทุน	32,803.0	30,200.1	21,144.9	23,629.2	28,740.3	29,173.3
วัตถุดิบ	20,900.1	18,185.0	12,855.3	15,025.3	18,254.7	17,746.2
อุปโภคบริโภค	5,953.4	5,290.3	3,690.6	4,181.4	4,978.1	5,040.4
ยานพาหนะ	4,859.0	2,415.7	458.7	1,310.9	2,020.4	2,033.0
สินค้าอื่น ๆ	1,404.2	1,297.9	870.3	993.5	641.2	692.7
รวม	72,247.7	63,180.7	42,434.5	49,914.6	62,181.0	61,824.7

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

หมายเหตุ : ปี 2544 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

3. สมรรถนะทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย

สมรรถนะของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อยู่ในระดับต่ำ จากการจัดอันดับของ IMD อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ลดต่ำลงอย่างมาก ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 (จากอันดับที่ 29 ในปี 2540 เป็นอันดับที่ 39 ในปี 2541) แต่เริ่มดีขึ้นมาเป็นอันดับที่ 34 และ 33 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ เปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ รวม 47 ประเทศ

- ในระหว่างประเทศในเอเชียทั้งหมด 11 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลี จีน ไทย ฟิลิปปินส์ อินเดีย และอินโดนีเซีย ตามการจัดอันดับของ IMD ในปี 2543 ประเทศสิงคโปร์อยู่ในอันดับสูงสุด ในขณะที่ไทยอยู่ในอันดับที่ค่อนข้างต่ำ คือ อยู่ในอันดับที่ 8 ดีกว่าเพียง 3 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ อินเดีย และอินโดนีเซีย เท่านั้น
- กลุ่มปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดของไทย คือ กลุ่มปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดในเอเชีย และกลุ่มปัจจัยอื่น ๆ ยังอยู่ในอันดับค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ อยู่ระหว่างอันดับที่ 7-9 ส่วนปัจจัยที่อยู่ในอันดับที่ค่อนข้างดี คือ กลุ่มปัจจัยความเป็นสากลโดยอยู่ในอันดับที่ 4
- ในปี 2544 IMD ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการและเกณฑ์การวิเคราะห์ โดยมุ่งเน้นการวัดความสามารถของประเทศในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแข่งขันของวิสาหกิจต่าง ๆ และจัดกลุ่มปัจจัยเหลือ

เพียง 4 กลุ่ม ได้แก่ ศักยภาพทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของรัฐบาล ประสิทธิภาพของภาครัฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย 285 ปัจจัยย่อย และเพิ่มจำนวนประเทศที่ทำการประเมินจาก 47 ประเทศ เป็น 49 ประเทศ ตลอดจนคำนวณใหม่ย้อนหลัง 4 ปี ทำให้อันดับของความสามารถในการแข่งขันของไทยตั้งแต่ปี 2540-2543 เปลี่ยนแปลงโดยลดลงไป 2 อันดับของทุกปี และในปี 2544 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 38 จาก 49 ประเทศ ซึ่งลดลงจากปี 2543 ถึง 3 อันดับ

- มีเพียงกลุ่มปัจจัยศักยภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น ที่ประเทศไทยรักษาระดับอยู่ในอันดับที่ 15 เช่นเดียวกับปี 2543 ในขณะที่กลุ่มปัจจัยอีก 3 กลุ่มที่เหลือ ประเทศไทยถูกจัดอันดับลดลงทั้งสิ้น และกลุ่มปัจจัยที่เป็นปัญหาของไทยมากที่สุด คือ ประสิทธิภาพของธุรกิจ รองลงมาคือ กลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4. ประเด็นท้าทายการพัฒนา ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม

หากเปรียบเทียบสถานะของอุตสาหกรรมไทยกับประเทศอื่น ในด้านระดับเทคโนโลยีการออกแบบ ต้นทุน ในการผลิต และการสร้างความหลากหลายของสินค้าและบริการ พบว่า ประเทศไทยจะอยู่ตรงกลางถูกบีบใน ลักษณะ Nut cracker จากประเทศที่เป็นผู้นำในการสร้างความแตกต่างของมูลค่าเพิ่มสูง แรงงานมีทักษะมี ผลผลิตสูง สินค้ามีคุณภาพดี และมีการออกแบบที่ดี เช่น ประเทศอิตาลี ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ และประเทศที่เป็นประเทศที่ได้เปรียบในด้านต้นทุนต่ำจากอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ เช่น ประเทศจีน เวียดนาม อินโดนีเซีย

อุตสาหกรรมไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็น SMEs จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต จากภาพที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ ผลผลิต ต่ำ (Productivity) ขาดนวัตกรรม ขาดการเข้าถึงตลาด แหล่งเงินทุนน้อย ต้องพึ่งพาธุรกิจขนาดใหญ่ ไปสู่ การสร้างมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีผลผลิตสูงขึ้น มีนวัตกรรมสูงขึ้น สามารถเข้าถึงตลาดได้ทุกระดับ รวมทั้ง การ ได้รับการสนับสนุนด้านทุนอย่างเพียงพอ และสามารถพึ่งตนเองได้เป็นหลัก ด้วยการปรับเปลี่ยน SMEs ให้ สามารถเคลื่อนไปด้วยภูมิปัญญาของผู้ประกอบการ และภูมิปัญญาของชาวบ้านมาสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบ เศรษฐกิจ ภายใต้ทิศทางการปรับตัวไปสู่ New Economy หรือ Knowledge-based Economy โดยมีเป้าหมาย ให้ไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีเรื่องหลัก ๆ ที่ต้องให้ความสำคัญ ดังนี้

- 4.1 กระแสการแข่งขันเสรีทางการค้าและการลงทุนเป็นไปอย่างเข้มข้นและรุนแรง มีการใช้เครื่องมือทาง การเมืองและทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความได้เปรียบในตลาดโลกและใช้เทคโนโลยีเป็น ตัวผลักดันความได้เปรียบ ในขณะที่มีการกีดกันทางการค้าเพื่อแสวงหาความได้เปรียบจากมาตรการ ทางภาษีศุลกากร ข้อจำกัดทางด้านคุณภาพมาตรฐาน รวมทั้ง ข้อจำกัดทางด้านสังคมและ สิ่งแวดล้อม
- 4.2 เศรษฐกิจยุคใหม่อาศัยฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ซึ่งระบบข้อมูลข่าวสารและ เทคโนโลยีจะเป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการนำองค์ ความรู้มาใช้ในการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าที่สูงขึ้น แนวโน้มของอุตสาหกรรมเปลี่ยนจากการผลิตที่ใช้ แรงงานเป็นหลัก มาสู่การผลิตที่อาศัยทักษะ เทคโนโลยี และองค์ความรู้เป็นหลัก ดังนั้น การ ติดตามให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และ ICT จึงเป็นเรื่องสำคัญ

- 4.3** กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้โลกเป็นตลาดเดียว ตลาดและรสนิยมของผู้บริโภคจึงมีความสำคัญการแข่งขันเปลี่ยนจากการแข่งขันด้านราคา เป็นการแข่งขันด้านคุณภาพ มาตรฐาน การบริการ และการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค
- 4.4** การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมีอิทธิพลต่อการค้าและการลงทุนของโลก และการกระชับความร่วมมือในกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกับประเทศเอเชียตะวันออก มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของไทย โดยเฉพาะการที่จีนเข้าเป็นสมาชิกของ WTO จะเป็นทั้งอุปสรรค และโอกาสของไทยในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

5. ข้อเสนอแนะทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม

การวางรากฐานของภาคอุตสาหกรรมให้มีความเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถเผชิญกับความท้าทายดังกล่าวข้างต้น พร้อมทั้งต้องวางแนวทางในการขับเคลื่อนให้อุตสาหกรรมไทย มีการปรับตัวไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ทันสมัย และมีสมรรถนะสูง (Modern/High Performance Economy) ได้อย่างมีพลวัตและทันต่อเหตุการณ์ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) และเน้นการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตที่มุ่งการผลิตเชิงปริมาณ (Mass Production) มาเป็นการสนองความต้องการของตลาด (Mass Customization) ควบคู่ไปกับการสร้างพันธมิตรทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการในเรื่องหลัก ๆ ดังนี้

- 5.1 ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยใช้ความได้เปรียบทางฐานทรัพยากรการผลิตที่มีศักยภาพอยู่แล้ว** มุ่งเน้นการผลิตที่ปรับเปลี่ยนจาก Labor intensive เป็น Skill technology and knowledge-based intensive ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าให้เป็นที่ยอมรับของตลาดโลก กำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพของฐานการผลิตและโอกาสทางการตลาดในแต่ละกลุ่มสินค้า ทั้งทางด้านปริมาณและมูลค่า ตลอดจนจัดระบบการผลิตและการกระจายสินค้าให้กับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม
- 5.2 กำหนดยุทธศาสตร์รายสาขา** เพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพอุตสาหกรรมที่มีอยู่ โดยจำแนกอุตสาหกรรมเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ **กลุ่มที่มีศักยภาพแข่งขันในระดับโลก** เช่น กลุ่มอาหาร กลุ่มแฟชั่น (เสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี) โดยเน้นความหลากหลาย วิจัยพัฒนา และมียี่ห้อของตนเอง **กลุ่มที่แข่งขันในระดับภูมิภาค** เช่น กลุ่มแปรรูปเกษตร กลุ่มเคมีภัณฑ์ กลุ่มเซรามิกส์ โดยเน้นการออกแบบและสร้างคุณภาพมาตรฐานตอบสนองผู้บริโภค และ **กลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐานและให้ความสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์** เช่น กลุ่มเหล็กและเหล็กกล้า ปิโตรเคมี โดยเน้นการเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายสายการผลิต
- 5.3 ควร** ต้องมีการปรับกลไกขับเคลื่อนด้านนโยบาย ด้านองค์กร และการให้บริการ ไปพร้อมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ความรวดเร็วในการปรับตัวการเชื่อมโยงและมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน โดย ต้องให้มี การกำหนด นโยบายที่มี ทิศทาง และกลยุทธ์ ที่ชัดเจน ส่งเสริมสนับสนุนการร่วมคิดร่วมทำ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานของรัฐ จากเดิมที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก ทั้งนี้ ต้องมีการปรับองค์กรโดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่เน้น Intelligence Unit และเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน (Coordinator) โดยมีการปรับองค์กรที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกันในแนวราบและการสร้าง

เครือข่าย (Network) ที่มุ่งตอบสนอง การแก้ปัญหาและความต้องการอย่างรวดเร็วได้ตรงจุดตรงประเด็น (Responsive) เน้นการทำงานในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน การให้บริการที่มีต้นทุนต่ำและรวดเร็ว มีกฎกติกาที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

5.4 ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ให้ความสำคัญการสร้างการแข่งขันของหน่วย

การผลิตต่าง ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) โดยสนับสนุนให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้ง สถาบันเฉพาะทาง เช่น สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ สถาบันอาหาร สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ และสถาบันยานยนต์ เป็นต้น เป็นแกนกลางในการสร้างเครือข่ายและผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐกับภาคเอกชนการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) รวมทั้งการพัฒนาความสามารถทางการแข่งขันที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกัน ทั้งในระดับอุตสาหกรรมและหน่วยธุรกิจ (Firm) เพื่อให้มีความเข้มแข็ง ทั้งการผลิต การตลาด และการค้า

บทที่ 5

การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว : สร้างรายได้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม

1. สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวยังคงเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักแก่ประเทศ โดยเฉพาะการเป็นแหล่งสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ ถึงแม้ว่าในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยไม่มากนัก กล่าวคือ

1.1.1 นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ยังคงนิยมเดินทางมาเที่ยวเมืองไทยเพิ่มจำนวนสูงขึ้น แต่การเติบโตเริ่มมีอัตราชะลอตัวลงทั้งจำนวนและรายได้จากการท่องเที่ยว ข้อมูลการท่องเที่ยวตั้งแต่ปี 2538-2544 ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก กลุ่มประเทศยุโรป และอเมริกา และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องคือจากจำนวน 6.95 ล้านคน ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 10.13 ล้านคน ในปี 2544 สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเกือบ 3 แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 5.9 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา และเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ทำให้อัตราการเติบโตด้านการท่องเที่ยวชะลอตัวลงทั้งจำนวนและรายได้จากการท่องเที่ยว โดยในปี 2544 จำนวนนักท่องเที่ยวมีอัตราการขยายตัวลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5.8 ส่วนรายได้ขยายตัวร้อยละ 4.8 เทียบกับช่วงก่อนและหลังเกิดวิกฤตมีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 12.0-15.0 (ตารางที่ 1) แต่อัตราการเติบโตดังกล่าวยังคงสูงกว่ากลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ที่มีการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.8 รวมถึงการท่องเที่ยวโลก ที่องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization : WTO) คาดการณ์ว่าจะมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การท่องเที่ยวของไทยในไตรมาสแรก ปี 2545 ปรากฏว่าอัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8.3 จากปัจจัยสนับสนุนงานเทศกาลตรุษจีนที่มีเที่ยวบินเช่าเหมาลำมาจากประเทศจีนเพิ่มขึ้น และคาดว่าจะมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นตลอดทั้งปี อันเป็นผลจากการจัดกิจกรรมงานเที่ยวทั่วไทย ไปได้ทุกเดือน และการรณรงค์โครงการ “Be My Guest” ซึ่งเป็นโครงการเพื่อการกระตุ้นตลาดตลอดทั้งปี

1.1.2 สถานภาพการท่องเที่ยวไทยในตลาดการค้าโลกยังคงรักษาอยู่ในอันดับที่ดี ถึงแม้จะมีสัญญาณเตือนภัยที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวไทยในอนาคต โดยข้อมูลในปี 2543 ได้แสดงให้เห็นถึงสถานะด้านรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่สามารถยกระดับรายได้เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 19 ของโลก ในปี 2542 (รายได้ 6,695 ล้านดอลลาร์) เลื่อนขึ้นมาเป็นอันดับที่ 16 ในปี 2543 (รายได้ 7,199 ล้านดอลลาร์) แต่อย่างไรก็ตาม สถานะด้านจำนวนนักท่องเที่ยวของไทยในตลาดโลก เริ่มมีอันดับลดลงจาก

อันดับที่ 19 ในปี 2542 ลงมาเป็นอันดับที่ 21 ในปี 2543 ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณถึงภาวะการแข่งขันที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดนักท่องเที่ยวของไทยในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีแนวโน้มลดลง และโดยเฉพาะประเทศคู่แข่งที่มีศักยภาพ ได้แก่ จีนและเวียดนาม ที่อาจเข้ามาแย่งส่วนแบ่งการตลาดในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นอีก ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อรักษาตลาดเดิมไว้รวมทั้งการขยายไปสู่ตลาดใหม่ ๆ เพื่อการรักษาสถานภาพการเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ

- 1.1.3** ระยะเวลาในการพักและสัดส่วนค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว เริ่มมีแนวโน้มลดลง และจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะเศรษฐกิจประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ประสบกับภาวะถดถอยอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบัน ประกอบกับปัจจัยด้านความปลอดภัยในการเดินทางภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรม ส่งผลให้แนวโน้มระยะเวลาในการพักและค่าใช้จ่ายต่อคนต่อวันของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีอัตราลดลง คือจากอัตราร้อยละ 10 ขึ้นไปในช่วงก่อนวิกฤตลดลงมาจนอัตราการขยายตัวติดลบภายหลังวิกฤต โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้อัตราการขยายตัวของรายได้จากการท่องเที่ยวลดลงตามไปด้วย คือจากร้อยละ 15.0 ในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 4.8 ในปี 2544

ตารางที่ 1 จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว ปี 2538-2544

รายการ	ก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต		หลังวิกฤต		
	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
นักท่องเที่ยว (ล้านคน)	6.95	7.19	7.22	7.76	8.58	9.58	10.13
อัตราการขยายตัว		3.5	0.4	7.5	10.5	11.6	5.8
รายได้ (พันล้านบาท)	190.77	219.36	220.75	242.18	253.02	285.27	299.05
อัตราการขยายตัว		15.0	0.6	9.7	4.5	12.7	4.8
ระยะเวลาพัก (วัน)	7.4	8.2	8.3	8.4	8.0	7.8	7.9
อัตราการขยายตัว		10.8	1.2	1.2	-4.8	-2.5	1.3
ค่าใช้จ่าย (บาท/คน/วัน)	3,693	3,706	4,358	3,713	3,705	3,861	3,748
อัตราการขยายตัว		0.3	17.6	-14.8	-0.2	4.2	-2.9

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

- 1.1.4** สถานการณ์การท่องเที่ยวภายในประเทศ ชี้ว่าคนไทยเริ่มหันมานิยมท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้อัตราการขยายตัวของนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยตลอดระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ทำให้คนไทยหันมาสนใจสถานที่ท่องเที่ยวตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้น ลดสัดส่วนการเดินทางไปต่างประเทศได้จำนวนหนึ่ง ส่งผลให้การท่องเที่ยวภายในประเทศมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นและมีแนวโน้มในอนาคตที่ดี กล่าวคือ

- (1) การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง เพื่อใช้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในยามวิกฤต ได้ทำให้การท่องเที่ยวภายในประเทศมีการขยายตัวตามไปด้วย ก่อนเกิดวิกฤต ในปี 2538 อัตราการ

เติบโตของนักท่องเที่ยวชาวไทยมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 22.5 แต่เมื่อประเทศประสบวิกฤตตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา การท่องเที่ยวภายในประเทศได้ชะลอตัวลง โดยมีอัตราการขยายตัวลดลงเหลือร้อยละ 0.4 ในปี 2539 และกระทั้งติดลบ 0.72 ในปี 2541 ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้การท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากความพยายามดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในทุกๆ ด้านของรัฐบาลที่ผ่านมา และการส่งเสริมนโยบายเที่ยวเมืองไทยอย่างจริงจังของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ส่งผลให้สถานการณ์การท่องเที่ยวภายในประเทศเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน โดยในปี 2544 มีนักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศจำนวน 58.62 ล้านคน-ครั้ง และสามารถสร้างรายได้ถึง 222,692 ล้านบาท โดยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.09 และ 5.78 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยและรายได้จากการท่องเที่ยวปี 2538 - 2544

รายการ	ก่อนวิกฤต		ช่วงวิกฤต		หลังวิกฤต		
	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
นักท่องเที่ยว							
จำนวน (ล้านคน-ครั้ง)	52.26	54.47	52.04	51.68	53.65	54.74	58.62
อัตราการขยายตัว	22.53	0.40	-0.78	-0.72	3.08	2.03	7.09
รายได้							
จำนวน (ล้านบาท)	148,112	157,323	180,388	187,898	203,179	210,516	222,692
อัตราการขยายตัว		6.20	14.66	4.16	7.42	3.61	5.78

ที่มา

:

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

- (2) แม้ประเทศไทยจะมีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายและกระจายอยู่ทั่วไปเกือบทุกภูมิภาคของประเทศ แต่แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมยังกระจุกตัวอยู่ตามเมืองท่องเที่ยวหลัก ผลการสำรวจข้อมูลนักท่องเที่ยวชาวไทยและผลการพยากรณ์ในระยะ 5 ปีข้างหน้า โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปรากฏว่าจังหวัดที่นักท่องเที่ยวชาวไทยนิยมท่องเที่ยวมากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งในปี 2544 คาดว่าจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น 9.47 ล้านคน-ครั้ง สร้างรายได้ 100,838 ล้านบาท และในปี 2549 จะมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 10.94 ล้านคน-ครั้ง มีรายได้ประมาณ 244,672 ล้านบาท รองลงมาคือจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น และระยอง ตามลำดับ เมื่อรวมทั้งประเทศแล้วในปี 2544 จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทย 44.66 ล้านคน-ครั้ง และสร้างรายได้แก่ประเทศถึง 232,278 ล้านบาท ซึ่งเกือบใกล้เคียงกับรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ

ตารางที่ 3 จังหวัดที่นักท่องเที่ยวชาวไทยนิยมเดินทางไปท่องเที่ยว 10 อันดับแรก

จังหวัด	ปี 2544		ปี 2549		
	จำนวน (พันคน/ครั้ง)	รายรับ (ล้านบาท)	จังหวัด	จำนวน (พันคน/ครั้ง)	รายรับ (ล้านบาท)
กรุงเทพมหานคร	9,472	100,838	กรุงเทพมหานคร	10,942	224,672
เชียงใหม่	1,852	21,664	เชียงใหม่	2,398	49,220
นครราชสีมา	1,677	3,143	นครราชสีมา	2,074	4,053
ขอนแก่น	1,327	3,120	ขอนแก่น	1,723	4,189
ระยอง	1,324	4,653	พิษณุโลก	1,640	10,837
พิษณุโลก	1,311	4,766	เพชรบุรี (ชะอำ)	1,621	11,696
กาญจนบุรี	1,220	4,026	ระยอง	1,476	7,138
สงขลา(หาดใหญ่)	1,212	8,295	กาญจนบุรี	1,435	9,335
เพชรบุรี (ชะอำ)	1,187	3,945	สงขลา(หาดใหญ่)	1,414	13,192
อุดรธานี	1,097	3,314	อุดรธานี	1,368	12,309
อื่น ๆ	22,985	74,514	อื่น ๆ	28,195	167,774
ประเทศ	44,664	232,278	ประเทศ	54,286	534,415

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

- 1.2 ผลการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในระยะที่ผ่านมา ได้ช่วยบรรเทาผลกระทบจากภาวะวิกฤตได้ในระดับหนึ่ง ในรูปการสร้างงานและสร้างรายได้แก่ประเทศ** ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างมาก ในการที่จะเป็นเครื่องมือหลักที่จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจากภาวะวิกฤต โดยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนมาตรการที่กำหนดไว้ ที่จะช่วยกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศเพิ่มมากขึ้น ที่สำคัญได้แก่

- 1.2.1 การส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่ม MICE (Meeting, Incentive, Convention and Exhibition) และกลุ่มตลาด Longstay เพื่อเพิ่มสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักท่องเที่ยว** โดยมุ่งเน้นดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ และมีอำนาจการซื้อสูง ให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ ค่าใช้จ่าย และจำนวนวันพัก เพื่อสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศจากนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่มนี้เป็นหลัก โดยในปี 2543 นักท่องเที่ยวกลุ่ม MICE สามารถสร้างรายได้กว่า 2 หมื่นล้านบาท จากจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมด 313,170 คน และเมื่อพิจารณาข้อมูลตั้งแต่ปี 2541-2543 ได้แสดงให้เห็นถึง

ทิศทางของตลาดประเภทนี้ที่สามารถขยายตัวได้อีกในอนาคต (ตารางที่ 4) ส่วนการส่งเสริมการท่องเที่ยวพำนักระยะยาว (Longstay) เพื่อรองรับกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ และมีอำนาจการซื้อสูง และสามารถขยายระยะเวลาพำนักราวหนึ่งสัปดาห์ขึ้นไป ทั้งนี้ ประเทศไทยมีศักยภาพและโอกาสสูงในการดึงดูดนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ และปัจจุบันรัฐบาลอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดตั้งกลไกในการขับเคลื่อนให้สามารถแข่งขัน เพื่อดึงลูกค้ากลุ่มนี้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยให้มากขึ้น

ตารางที่ 4 จำนวนและรายได้จากการท่องเที่ยวตลาดกลุ่ม MICE

รายการ	2541	2542	2543
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	185,581	243,877	313,170
ผู้ร่วมประชุม	67,042	77,205	98,895
เจ้าหน้าที่แสดงสินค้า	Na	5,975	7,549
ผู้ชมการแสดงสินค้า	Na	26,092	42,502
นักท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล	118,539	134,605	164,224
รายได้จากท่องเที่ยว (ล้านบาท)	10,384.6	13,270.8	22,948.5
รายได้จากนักท่องเที่ยว	10,384.6	13,270.8	20,835.1
รายได้จากผู้ติดตาม	Na	Na	2,113.3

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

1.2.2 การเพิ่มสัดส่วนวงเงินทั้งงบประมาณปกติและเงินกู้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการท่องเที่ยวไทยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดการค้าโลก ในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐได้พยายามทุ่มเทงบประมาณเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมการตลาด พัฒนาบุคลากร และสนับสนุนกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเป็นการส่งเสริมตลาดการท่องเที่ยวภายในประเทศและขยายตลาดนักท่องเที่ยวต่างประเทศกลุ่มใหม่ ๆ และยังเป็น การช่วยสร้างงานและกระจายรายได้สู่ชุมชนด้วย โดยแหล่งงบประมาณที่สำคัญได้แก่ งบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ งบประมาณจากแหล่งเงินกู้ ได้แก่ งบประมาณภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP) โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL) แผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวระยะที่ 1-3 (OECF) และล่าสุดคืองบค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ 58,000 ล้านบาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนงานด้านการท่องเที่ยวแล้ว จำนวน 274 โครงการ วงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 5,763.74 ล้านบาท และคาดว่าจะสามารถสร้างงานได้จำนวน 34,055 คน และช่วยพัฒนาบุคลากรในภาคธุรกิจการท่องเที่ยวอีกจำนวน 7,016 คน

1.2.3 และเพื่อให้การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในอนาคต ดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม ชัดเจน และมีความต่อเนื่องของกิจกรรมและมาตรการด้านต่าง ๆ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงได้มีการจัดทำ ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและ ส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ ตลอดจนการกำหนดกลไกการผลักดันให้ไปสู่ จุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ในอนาคต ที่สำคัญมีดังนี้

- (1) จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เพื่อให้หน่วยงานได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาและส่งเสริมการ ท่องเที่ยวของประเทศในระยะ

- (2) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2545-2547 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศในระยะ 3 ปีข้างหน้า โดยหน่วยงานปฏิบัติจะต้องใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อขอใช้งบประมาณภายใต้แผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามกรอบยุทธศาสตร์แล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการตามกรอบดังกล่าว
- (3) การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการพัฒนา รวมถึงการศึกษากรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ๆ เพื่อเป็นทางเลือกที่หลากหลายแก่นักท่องเที่ยว อย่างเช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น รวมทั้งการริเริ่มแนวทางการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อเป็นสินค้าและบริการรองรับตลาดนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche market) เช่น ตลาดกลุ่ม MICE กลุ่ม Long Stay กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงกีฬา (กอล์ฟ ดำน้ำ) กลุ่มฮันนีมูน การถ่ายทำภาพยนตร์ และกิจกรรมประเพณีหลัก (สงกรานต์ ลอยกระทง) เป็นต้น
- (4) การจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับชาติ และคณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อเป็นกลไกในการดูแลกำกับเชิงนโยบาย การติดตามสถานการณ์ และแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง รวมทั้งการผลักดันแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- (5) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 รัฐบาลเห็นชอบยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก โดยในด้านการท่องเที่ยว มีแนวทางหลักที่ควรให้ความสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ บทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะประเด็นการประสานงานด้านข้อมูลจากนักท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสินค้าและบริการรองรับให้ตรงกับความต้องการได้อย่างแท้จริง การพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ และการส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาค

2. ประเด็นท้าทายการพัฒนาการท่องเที่ยว

ในระยะเวลาที่ผ่านมา แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามเร่งรัด ผลักดัน และดำเนินนโยบายฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจประเภทนี้ ให้เป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้หลักของประเทศก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาค้างคาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในอนาคตต่อไป ได้แก่

- 2.1 ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว และเอกลักษณ์วัฒนธรรมประจำถิ่น/ภูมิภาค โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นเมืองหลักด้านการท่องเที่ยวของประเทศ อย่างเช่น พัทยา เชียงใหม่ เกาะสมุย และเกาะภูเก็ต

- 2.2 ปัญหาการหลอกลวงนักท่องเที่ยว และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว นับเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำลายภาพพจน์การท่องเที่ยวของประเทศมาโดยตลอด
- 2.3 การอำนวยความสะดวกในการเดินทางของนักท่องเที่ยว ยังมีข้อจำกัดอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ได้แก่ ข้อจำกัดด้านพิธีการเข้าเมือง ข้อกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การคมนาคมขนส่งที่จะเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวและการเดินทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งโปรแกรมการท่องเที่ยว และทักษะของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น
- 2.4 กลไกการบริหารจัดการการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานส่วนกลางซึ่งจะมีบทบาทครอบคลุมทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินแผนงาน/โครงการ ในขณะที่ ภาคเอกชน องค์กรส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการน้อยมาก
- 2.5 ภาวะการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในตลาดการค้าโลกเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากหลาย ๆ ประเทศต่างต้องการใช้การท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในยามวิกฤตเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงนับเป็นภัยคุกคามที่สำคัญที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินนโยบายเพื่อการรักษาไว้ซึ่งส่วนแบ่งการตลาดของประเทศไว้ให้ได้

3. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาการท่องเที่ยว

การพัฒนาเพื่อสร้างขีดความสามารถและศักยภาพการท่องเที่ยวให้เข้มแข็งและยั่งยืน ต้องปรับกระบวนการจัดการการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทั้งสามฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน/ประชาชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด (Focus) เป็นระบบ (Structure) โดยคำนึงถึงโครงสร้างการบริหารการท่องเที่ยวที่มีอยู่ในปัจจุบัน และบทบาทของกระทรวงการท่องเที่ยวที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต และที่สำคัญต้องเน้นการพัฒนาที่กระบวนการจัดการ (Process) และมีมิติเชิงคุณภาพ (Quality) มากขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาตัวสินค้า (Product) เนื่องจากตลาดการท่องเที่ยวมีแนวโน้มการแข่งขันรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องบริหารจัดการศักยภาพและข้อได้เปรียบที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ เพื่อเผชิญกับการแข่งขันที่ประเทศต่าง ๆ ใช้การท่องเที่ยวเป็นสาขาบริการที่สำคัญต่อการสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศของตนเอง ซึ่งมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

3.1 รักษาตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของประเทศให้คงไว้ในระดับเดิม ในฐานะแหล่งรายได้

เงินตราต่างประเทศที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ กลุ่มนักท่องเที่ยวจากเอเชียตะวันออก และยุโรป ซึ่งมีสัดส่วนจำนวนนักท่องเที่ยวรวมกันถึงร้อยละ 83.2 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมดที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ในทางกลับกันก็เป็นประเทศคู่แข่งที่สำคัญของไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ ประเทศจีน ซึ่งนอกจากจะเป็นตลาดท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่มีนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังเป็นคู่แข่งรายใหม่ที่นำกลั้วของประเทศไทย

และกลุ่มประเทศในภูมิภาคนี้ ที่จะเข้ามาแย่งส่วนแบ่งการตลาดการท่องเที่ยวจากไทยเช่นเดียวกับประเทศเวียดนาม

3.2 กำหนดยุทธศาสตร์ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมของ

ภูมิภาคเอเชีย (Tourism Capital of Asia) โดยสร้างพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค จัดบริการการท่องเที่ยวในภูมิภาคอย่างเป็นระบบเครือข่ายโดยมีประเทศไทยเป็นแกนกลาง การสร้างจุดหมายใหม่ของประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาและส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น วิถีชีวิตของชาวบ้าน แหล่งโบราณสถาน พิพิธภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ประจำชาติ ทั้งกิจกรรมที่สะท้อนถึงความหลากหลาย (Variety) ความเป็นคนไทย (Thai People) และความเป็นไทย (Thai Touch) การพัฒนาและยกระดับมาตรฐานด้านบริการ ทั้งนี้เพื่อการก้าวไปสู่ความเป็น World Class Destination เพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองศูนย์กลางการจัดบริการการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่สำคัญของภูมิภาค ควบคู่กับการยกระดับการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ

3.3 พัฒนาและยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ เพื่อรองรับตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มี

คุณภาพและมีอำนาจการซื้อสูง ทั้งกลุ่มสินค้าที่มีอยู่เดิม ได้แก่ หาดทราย ชายทะเล ธรรมชาติ และป่าเขา และกลุ่มสินค้าและกิจกรรมรูปแบบใหม่ ๆ ที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาและส่งเสริมกันอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดเดิมไว้พร้อม ๆ กับการขยายตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มตลาด MICE กลุ่มตลาด Long Stay กลุ่มตลาด Niche Market ตลาดกลุ่มการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมทั้งกลุ่มสินค้าจากแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นต้น

3.4 เร่งจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของ

ประเทศ โดยมีเป้าหมายและแผนปฏิบัติงานที่กำหนดพันธกิจภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งงบประมาณการดำเนินการที่ชัดเจน ได้แก่ แผนพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงการปรับปรุงและเปิดสถานที่แหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ การดูแลป้องกันความปลอดภัยและหลอกลวงนักท่องเที่ยว การพัฒนาระดับทักษะบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

3.5 เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในฐานะเป็นหุ้นส่วนการลงทุนพัฒนาการ

ท่องเที่ยวของประเทศ โดยการปรับเปลี่ยนและยกระดับบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนต่อความรับผิดชอบทางสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเป็นทั้งผู้รับและผู้ให้ไปพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤตที่ประเทศต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ เพื่อนำมาลงทุนพัฒนาประเทศในแต่ละปี ดังนั้นภาคเอกชนจึงควรมีส่วนร่วมรับภาระในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนการเฝ้าระวังดูแลรักษาทรัพยากรในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการมีจิตสำนึกต่อการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ไม่เอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เป็นต้น

3.6 การพิจารณาโครงการลงทุนพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่ชุมชนในพื้นที่

จะได้รับเป็นสำคัญด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกับทรัพยากรและการประกอบอาชีพของชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งช่วยสร้างงาน และกระจายรายได้สู่ชุมชน

3.7 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ควรยึดหลักการของการมีส่วนร่วม

รับผิดชอบดูแลรักษา ทั้งจากผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะนำมาตรการให้มีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมาใช้ เพื่อการพัฒนาและบำรุงดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยว โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ปัญหาขยะมูลฝอย และน้ำเสียในพื้นที่ เป็นต้น

บทที่ 6 การ พัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : หัวใจของเศรษฐกิจฐานความรู้

1. บทนำ

ประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากปัจจัยการผลิตหลักคือ แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ ที่เคยสร้างความได้เปรียบทางการผลิตเริ่มหมดไป ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่เพิ่งเริ่มพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งไม่สามารถแข่งขันกับประเทศพัฒนาใหม่ และประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการจัดการที่ดีในภาคการผลิตและบริการอย่างกว้างขวางได้

ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงข้างต้น จำเป็นต้องคำนึงถึง ความต้องการในใช้ประโยชน์ ความรวดเร็วทันต่อเวลาและข้อจำกัดด้านทรัพยากรของประเทศ โดยมีแนวทางสำคัญ คือ การส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมของภาคการผลิต โดยการประยุกต์ใช้ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วอย่างเหมาะสม รวมถึงการต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าจากการลงทุน และสู่ทางการตลาดเป็นสำคัญ ปรับบทบาทให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิต ผนึกกำลังและสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ในการผลักดันเทคโนโลยีที่เป็นความต้องการสูงของประเทศ ที่สำคัญต้องดำเนินบทบาทเชิงรุก ไข่มุมมองทางธุรกิจกำหนดบทบาทของประเทศสำหรับเทคโนโลยีในอนาคตและสร้างความพร้อมของประเทศในการใช้ประโยชน์จากคลื่นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ประเทศมีศักยภาพเหนือประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การยกระดับสมรรถนะการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

2. สถานภาพของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

หลังจากที่เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญภาวะวิกฤตทางการเงิน รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายและมาตรการหลายอย่าง เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างมั่นคงต่อเนื่องในระยะยาว รวมทั้งการสร้างรากฐานการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืน เน้นการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสนับสนุน

แต่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการของภาครัฐ และขาดความเชื่อมโยงกับความต้องการของภาคการผลิตที่แท้จริง ภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก ทำให้มีต้นทุนการผลิตทางเทคโนโลยีที่สูง อีกทั้งยังไม่สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถพัฒนานวัตกรรมและสร้างรากฐานทางเทคโนโลยีของตนเองได้ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยสามารถรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากเทคโนโลยีสารสนเทศได้ในระดับหนึ่ง

2.1 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่มีบทบาทสนับสนุนความสามารถในการผลิตของประเทศ
ผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) ของระบบเศรษฐกิจหรือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น คุณภาพการศึกษา และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มี

แนวโน้มลดลงมาจนถึงระดับติดลบในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ยังคงติดลบมากขึ้น และหลังจากผ่านพ้นวิกฤตไปแล้วก็ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แสดงให้เห็นว่า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่มีบทบาทต่อความสามารถในการผลิตของประเทศ

ตารางที่ 1 อัตราการขยายตัวของ GDP ปัจจัยการผลิตและ TFP ปี 2535-2543

	2535-2539	2540-2541	2542-2543	2535-2543
อัตราการขยายตัวของ GDP (%)	8.12	-6.11	4.36	4.12
สัดส่วนการขยายตัวจากปัจจัยการผลิต				
- แรงงาน	0.41	-0.22	0.53	0.29
- ที่ดิน	0.00	-0.01	-0.01	0.00
-ทุน	7.77	2.21	2.54	5.37
- ผลผลิตภาพการผลิตรวม (TFP)	-0.06	-8.09	1.30	-1.54

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำมาก ชีตความสามารถของประเทศไทยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มที่ทำการสำรวจ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นความต้องการของภาคการผลิต ดังจะเห็นได้จากการจัดอันดับความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย ในช่วงปี 2540-2544 อยู่ในระดับต่ำ จากจำนวน 49 ประเทศ

ตารางที่ 2 อันดับความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย

ปัจจัยหลัก	2540	2541	2542	2543	2544
1. ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา	45	44	46	45	44
2. บุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา	46	45	47	46	n.a.
3. การจัดการด้านเทคโนโลยี	29	45	41	43	n.a.
4. สิ่งแวดล้อมทางวิทยาศาสตร์	40	28	39	35	n.a.
5. ทรัพย์สินทางปัญญา	11	13	32	44	43

ที่มา : IMD, The World Competitiveness Yearbook, 1997-2001

2.2.1 ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาของประเทศได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จากการสำรวจโดยการส่งแบบสอบถามของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะโครงการวิจัยและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวิจัย พบว่า ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2538) ประเทศไทยได้ใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในการวิจัยและพัฒนา ในวงเงิน 5,174.23 ล้านบาท สำหรับในช่วงวิกฤต (ปี 2540) มีค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา ลดลงเป็น 4,811.23 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นในช่วงหลังวิกฤต (ปี 2542) เป็น 5,021.76 ล้านบาท โดยเป็นการวิจัยของภาครัฐบาลและภาคอุดมศึกษามากที่สุดถึงร้อยละ 87.70 ของค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาของประเทศ อย่างไรก็ตามสำหรับภาครัฐนั้นพบว่าตัวเลขการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาที่ประมวลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ ต่ำมาก เนื่องจากแบบสอบถามที่ได้รับ

กลับคืนมาน้อยมาก และเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะที่ดำเนินการวิจัยจริงเท่านั้น ในเชิงคุณภาพงานวิจัยและพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเล็ก ๆ ขาดเป้าหมายเพื่อการวิจัยที่ชัดเจน ต่างคนต่างทำ ขาดความเชื่อมโยงกับการผลิต ทำให้งานวิจัยและพัฒนาไม่ตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน และไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

ตารางที่ 3 ค่าใช้จ่ายดำเนินการทางการวิจัยและพัฒนาจำแนกตามลักษณะหน่วยงาน

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะหน่วยงาน	2532	2534	2536	2538	2540	2542*
ภาครัฐบาล	1,700.19 (58.45)	2,565.27 (65.31)	2,728.90 (61.00)	2,524.67 (48.80)	2,666.78 (55.77)	1,833.28 (36.51)
ภาคอุดมศึกษา	640.29 (22.01)	793.63 (20.20)	1,051.61 (22.70)	1,861.61 (36.00)	1,631.46 (34.12)	2,570.88 (51.19)
ภาครัฐวิสาหกิจ	189.04 (6.50)	169.75 (4.32)	418.69 (9.36)	226.77 (4.40)	265.86 (5.56)	211.47 (4.21)
ภาคธุรกิจเอกชน	160.84 (5.53)	197.53 (5.03)	290.56 (6.50)	375.49 (7.30)	200.43 (4.19)	375.55 (7.48)
ภาคเอกชนที่ไม่ค้ากำไร	218.59 (7.51)	201.87 (5.14)	19.65 (0.44)	185.69 (3.50)	46.71 (0.36)	30.59 (0.61)
รวม	2,908.95 (100.00)	3,928.05 (100.00)	4,473.41 (100.00)	5,174.23 (100.00)	4,811.23 (100.00)	5,021.76 (100.00)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ สัดส่วนร้อยละ

* ตัวเลขเบื้องต้น ยังไม่เผยแพร่เป็นทางการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

2.2.2 บุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปี 2538 ประเทศไทยมีบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาจำนวนร้อยละ 2 ต่อประชากร 10,000 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจำนวนนักวิจัยของประเทศต่าง ๆ

หน่วย : คน

ประเทศ	ปี พ.ศ.	สัดส่วนต่อประชากร 10,000 คน
ฟิลิปปินส์	2535	2
อินเดีย	2537	2
ไทย	2538	2
จีน	2538	4
เกาหลี	2540	40
สิงคโปร์	2541	66

ที่มา: 1997 UNESCO Statistics Yearbook

ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2543 ได้ให้ทุนแก่บุคลากรไปศึกษาต่อระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกในต่างประเทศ และในประเทศเป็นจำนวน 3,883 ทุน หรือเฉลี่ยปีละ 971 คน เพื่อให้มีศักยภาพที่จะเป็นนักวิจัยที่มีคุณภาพในอนาคต การส่งบุคลากรไปศึกษา ต่างประเทศมีจำนวนที่ลดลงมากในปี 2541 สืบเนื่องมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 5 การจัดสรรทุนระดับสูงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงปี พ.ศ. 2540 -2543

หน่วย : คน

ประเภท	2540	2541	2542	2543	รวมทั้งสิ้น
ศึกษาต่างประเทศ	385	6	229	13	633
ศึกษาในประเทศ	817	584	562	584	2,547
ส่งเสริมนักวิจัย	13	229	211	250	693

ที่มา : รวบรวมจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

2.3 ภาคการผลิตของไทยจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อขยายฐานการผลิต และการปรับโครงสร้างโดยตลอด การไม่มีฐานเทคโนโลยีของตนเองและมีแนวโน้มพึ่งพา เทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อขยายฐานการผลิต และปรับโครงสร้างการผลิต ทำให้ประเทศไทย เสียเงินตราต่างประเทศเป็นค่าธรรมเนียมในการซื้อใบอนุญาตใช้สิทธิและบริการวิชาการในแต่ละปี เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ภาคการผลิตยังขาดความพยายามที่จะถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีนำเข้าด้วย

จากข้อมูลรายรับ-รายจ่ายค่าร้อยละ เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ ค่าธรรมเนียม ความรู้ทางเทคนิค และค่าการวิจัยด้านพัฒนาด้านอุตสาหกรรม พบว่าก่อนเกิดวิกฤตมีการขาดดุลค่าเทคโนโลยีมาโดยตลอด และหลังจากวิกฤตก็ยังคงมีการขาดดุลเป็นมูลค่าสูง

ตารางที่ 6 ดุลการชำระค่าเทคโนโลยี

หน่วย : ล้านบาท

	2540	2541	2542	2543
รายรับ				
ค่าร้อยละและเครื่องหมายการค้า/ลิขสิทธิ์	1,214	292	729	336
ค่าธรรมเนียมความรู้ทางเทคนิค	7,340	12,758	13,103	14,326
ค่าการวิจัยและพัฒนาด้านอุตสาหกรรม	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
รวม	8,554	13,050	13,832	14,662
รายจ่าย				
ค่าร้อยละและเครื่องหมายการค้า/ลิขสิทธิ์	24,857	21,339	22,064	28,308
ค่าธรรมเนียมความรู้ทางเทคนิค	58,393	89,654	79,399	73,053
ค่าการวิจัยและพัฒนาด้านอุตสาหกรรม	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
รวม	83,250	110,993	101,463	101,361
ดุลการชำระค่าเทคโนโลยี	74,696	97,943	87,631	86,699

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

- 2.4 เทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้นช่วงหลังวิกฤต แต่มีจุดอ่อนที่ต้องรีบแก้ไข** อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศ คิดเป็นร้อยละ 1.48 ของ GDP และสร้างงานให้กับคนในประเทศร้อยละ 0.13 ของแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ในปี 2543 และ 2544 สามารถส่งออกเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบได้เป็นมูลค่าสูงถึงประมาณ 3.44 แสนล้านบาท และ 3.47 แสนล้านบาทตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำเข้าอุปกรณ์และส่วนประกอบเพิ่มมากขึ้น มีแนวโน้มที่อุตสาหกรรมและธุรกิจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากตลาดสินค้าเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศของไทยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี

ตารางที่ 7 การส่งออก-นำเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบของประเทศไทย

รายการ	2543	2544
มูลค่าการส่งออก(ล้านบาท)	344,049	346,589
- อัตราการขยายตัว (%)	12.8	0.7
- สัดส่วนต่อมูลค่าส่งออกรวม	12.4	12.0
มูลค่าการนำเข้า	147,612	167,704
- อัตราการขยายตัว	59.7	13.6
- สัดส่วนต่อมูลค่านำเข้ารวม	5.9	6.1
สัดส่วนมูลค่านำเข้า/มูลค่าส่งออก	42.9	48.4

ที่มา: สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 8 มูลค่าและสัดส่วนตลาดสินค้าเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศของไทย

หน่วย : ล้านบาท (%)

ประเภท	2539	2540	2541	2542	2543	2544
IT Hardware	25,638 (67.6)	27,595 (64.7)	13,597 (52.4)	20,110 (57.2)	31,275 (63.7)	38,638 (62.8)
IT Services	6,632 (17.5)	8,200 (19.2)	7,229 (27.9)	8,738 (24.9)	9,415 (19.2)	11,843 (19.2)
IT Software	5,634 (14.9)	6,852 (16.1)	5,126 (19.8)	6,289 (17.9)	8,378 (17.1)	11,091 (18.0)
รวม	37,904 (100.0)	42,647 (100.0)	25,952 (100.0)	35,137 (100.0)	49,068 (100.0)	61,572 (100.0)

ที่มา: Association of Telecommunication and Computer Industry

3. การดำเนินการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สำคัญหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

- 3.1 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ** มี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะ และให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ รวมทั้งติดตามความก้าวหน้าและผลการ

ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งในระดับชาติและระดับกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

- 3.2 จัดตั้งกองทุนพัฒนานวัตกรรม** เพื่อเป็นกลไกทางการเงินที่ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการพัฒนานวัตกรรมของประเทศ ทั้งในด้านการปรับปรุงและบุกเบิกตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความสมดุลย์และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการปรับโครงสร้างและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการผลิต การค้า การลงทุน การจัดการและการตลาดทั้งในระดับประเทศ ระดับสาขา และระดับหน่วยงาน
- 3.3 จัดทำนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549)** โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย หน่วยนโยบายวิจัย หน่วยงานสนับสนุนการวิจัย หน่วยงานทำวิจัยและผู้มีส่วนได้เสียจากผลงานวิจัย เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนใช้เป็นแนวทางการวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ แผนนี้ประกอบด้วยชุดโครงการวิจัยแห่งชาติมี ซึ่งผลของการวิจัยสามารถนำไปใช้ได้จริงจำนวน 34 ชุด มีการกำหนดงบประมาณสนับสนุนการวิจัยพื้นฐาน การวิจัยประยุกต์ และชุดโครงการวิจัยแห่งชาติไว้โดยชัดเจน
- 3.4 ยกระดับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ**
- 3.4.1 จัดตั้งเขตอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ เพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการทางด้านการผลิตซอฟต์แวร์ของไทย ทั้งในแง่การลงทุน การเพิ่มขีดความสามารถ การจัดหาตลาดและข้อมูลการค้า การรับช่วงการผลิต การอำนวยความสะดวกในด้านอุปกรณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อสื่อสาร สิทธิประโยชน์ อีกทั้งยังมีมาตรการดึงดูดบริษัทซอฟต์แวร์ระดับโลกให้เข้ามาลงทุนในเขตอุตสาหกรรมทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ ให้สามารถรองรับความต้องการในประเทศ และสามารถพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมส่งออกได้ ซึ่งประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากศักยภาพที่เพิ่มสูงขึ้นของอุตสาหกรรมนี้
- 3.4.2 ดำเนินการยกร่างก ฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ จำนวน 5 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (รวมกฎหมายรายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์) ประกาศใช้เมื่อ 4 ธันวาคม 2544 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และกฎหมายการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- 3.4.3 ได้เชื่อมโยงเครือข่ายให้สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออกของประเทศไทยในหน้า Homepage <http://www.nstda.or.th/export> รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการท่องเที่ยวโดยคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการใน 4 จังหวัด เพื่อจัดตั้งศูนย์สื่อสารชุมชนนำร่อง
- 3.4.4 จัดตั้งศูนย์พัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสร้างความตื่นตัว การรับรู้ และความเข้าใจในเรื่องพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ต่อสาธารณะตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงผู้ประกอบการและ

ผู้บริหาร รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดการค้าเสรี และความร่วมมือระหว่างเศรษฐกิจตามหลักการขององค์การการค้าโลก รวมทั้งเพื่อเป็นศูนย์รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล และให้การศึกษาค้นคว้าที่จะส่งเสริมความสามารถของบุคลากรในสาขาต่าง ๆ ที่จะมีส่วนร่วมในกิจการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ผลการดำเนินงานในระดับหนึ่งในการจัดสัมมนาและฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการช่วยในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับหนึ่ง

- 3.4.5 จัดทำร่างนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) ของประเทศไทยซึ่งจะเป็นกรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีในระยะยาว รวมทั้งได้จัดทำร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้วางแนวทางและกำหนดแผนปฏิบัติการสำคัญ ๆ ณ ช่วง 5 ปี เพื่อเป็นกรอบให้ส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องไปจัดทำแผนงาน/โครงการให้เกิดผลทางปฏิบัติต่อไป

- 3.5 ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาดในกระบวนการผลิต โดยได้กำหนดนโยบาย แผน หลักเกณฑ์ด้านเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดรายสาขาอุตสาหกรรม ให้คำปรึกษาแนะนำฝึกอบรมบุคลากรและทำฐานข้อมูล ในช่วงปี 2543-2545 มีอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดได้มาตรฐานสิ่งแวดล้อม 2 สาขา คือ โรงงานนม เนลียประมาณร้อยละ 60 ของโรงงานทั้งหมด โรงงานยางพารา เนลียร้อยละ 90 อยู่ระหว่างดำเนินการอีก 4 สาขา คือ อุตสาหกรรมผลไม้กระป๋อง อุตสาหกรรมห้องเย็น อุตสาหกรรมก๋วยเตี๋ยว อุตสาหกรรมฟอกย้อม รวมถึงการส่งเสริมการลดการใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การปรับปรุงศูนย์บริการกำจัดขยะอุตสาหกรรมแสมดำ สร้างศูนย์บริหารจัดการวัสดุเหลือใช้อุตสาหกรรมบางขุนเทียน และสร้างเตาเผากากอุตสาหกรรมบางปู

4. บทเรียนแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว

- 4.1 การพัฒนาความสามารถทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของประเทศไม่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง เนื่องจากวิธีดำเนินการเน้นด้านอุปทาน และมีขอบเขตที่จำกัดเพียงการส่งเสริมกิจกรรม “วิจัยและพัฒนา” ในภาครัฐเป็นหลัก โดยมีแนวคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้ผลิต /สร้างเทคโนโลยี เพื่อถ่ายทอดผลงานวิจัยสู่อุตสาหกรรม เอกชนเป็นผู้ใช้เทคโนโลยี ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีประโยชน์ต่อธุรกิจอุตสาหกรรมน้อยมาก เพราะไม่ตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมทำให้ต้องหันไปพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ
- 4.2 เน้นการจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ มากกว่าการจัดระบบการทำงาน และการปรับปรุงการบริหารจัดการ ทำให้มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นและมีความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่และมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ขาดกลไกการฉีกกำลังและเครือข่ายการทำงานอย่างเป็นระบบ ทำให้โครงการวิจัยส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก กระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยงกับตลาด ไม่สามารถนำผลไปใช้ได้อย่างคุ้มค่า และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว
- 4.3 ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศพอสมควร นอกจากจะนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างแพร่หลายในทุกส่วนของสังคมแล้ว ยังมีการลงทุนทางธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยสนับสนุนหลายประการ อาทิ เทคโนโลยีที่

รุนแรงและแผ่กระจายกว้างขวางจนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเทคโนโลยีใหม่ที่มีโอกาสพัฒนาก้าวหน้า และสามารถสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ สู่ตลาดได้ต่อไป จึงเป็นความสนใจของผู้ประกอบการ มีการจัดตั้งกลไกบริหารจัดการระดับประเทศซึ่งผู้บริหารประเทศระดับสูงเป็นประธานขึ้นมาสนับสนุน รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายระดับประเทศที่ครอบคลุมทุกแง่มุมที่เอื้อต่อการพัฒนาและใช้เทคโนโลยี และมีมาตรการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ประเด็นท้าทายและข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

5.1 การปรับบทบาทเอกชนให้เป็นทั้งผู้สร้างและใช้เทคโนโลยี

เนื่องจากรัฐมีภารกิจที่เป็นวาระของชาติหลายด้าน ทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางสังคม และการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในแต่ละด้านจึงทำได้ในขอบเขตจำกัด ประกอบกับภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้เทคโนโลยีและรอบรู้ด้านตลาด จึงมีศักยภาพและเหมาะสมที่จะพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันในกิจการของตนเอง

ข้อเสนอเชิงนโยบาย : ส่งเสริมการนวัตกรรมทางเทคโนโลยีในภาคเอกชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

- (1) สร้างบรรยากาศการแข่งขันให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชนพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สามารถแข่งขันได้ เช่น การยกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้า กระบวนการผลิต ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ควรมีมาตรการที่ป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันสูงเกินไป จนจะทำให้ผู้ที่ริเริ่ม /บุกเบิกธุรกิจใหม่ ๆ ต้องล้มเลิกกิจการไปในเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งภาครัฐควรสร้างหลักประกันทางการตลาดขึ้น
- (2) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยประยุกต์ใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีที่ใช้ในภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นซึ่งใช้เวลาสั้น ทันความต้องการ และเหมาะสมกับสภาพการค้าเสรีที่มีการแข่งขันรุนแรงเช่นในปัจจุบัน โดยให้ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านการปรึกษาแนะนำทางวิชาการ การจัดการเทคโนโลยีและการเงินจากกองทุนพัฒนานวัตกรรมที่มีอยู่แล้ว
- (3) ปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในการประกอบการ โดยสร้างจิตสำนึกของผู้บริหาร ให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเรียนรู้และปรับปรุงองค์กรให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ควรมีการจัดการฝึกอบรมและการเรียนรู้จากตัวอย่างที่ดีให้กับผู้ประกอบการและนักลงทุนใหม่ ๆ เพื่อให้เกิด “ผู้บริหาร/ผู้ประกอบการรุ่นใหม่” หรือ Young Entrepreneur ที่มีทักษะในการจัดการบริหารที่เป็นระบบ พร้อมทั้งจะนำพาองค์กรมุ่งไปข้างหน้าได้

5.2 ปรับแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศสู่การประยุกต์ใช้ หรือต่อยอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว

ข้อเสนอเชิงนโยบาย :

- (1) ปรับปรุงกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐ ให้เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม และการต่อยอดองค์ความรู้ของภาคเอกชน โดย
 - กำหนดบทบาทขององค์กรวิจัยและพัฒนาที่มีอยู่หลายหน่วยให้มีบทบาทที่ชัดเจน เพื่อลดความขัดแย้งในการกีดกันหน้าที่ขององค์กร อาทิ หน่วยกำหนดนโยบาย หน่วยให้ทุนอุดหนุนและบริหารจัดการ หน่วยปฏิบัติงาน และจัดระบบให้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้สนับสนุนการทำงานเป็นเครือข่าย
 - ให้มีการประสานงานกับภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ใช้ผลจากการวิจัยและพัฒนา มีบทบาทในกระบวนการวิจัยของภาครัฐตั้งแต่เริ่มต้น ตั้งแต่การกำหนดเรื่อง / หัวข้อวิจัย ร่วมทำการวิจัยกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นหลักประกันในการนำผลการวิจัยไปใช้ในการปฏิบัติจริง ในเชิงอุตสาหกรรม และการค้า
 - จัดให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการวิจัย พัฒนาทั้งองค์กร และโครงการวิจัย โดยสร้างกระบวนการติดตามประเมินและดัชนีชี้วัดผลสำเร็จให้เป็นที่ยอมรับและยอมรับ
- (2) ประสานการจัดการเพื่อเตรียมการให้พร้อมรับคลื่นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะเข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และต่อการประกอบธุรกิจ โดย
 - ติดตามและมีบทบาทในกระแสความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคต เช่น เทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) ที่มีการคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่นลูกที่ 4 สำหรับสังคมมนุษย์ในทศวรรษข้างหน้าต่อจากเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and Communication Technology)
 - กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนของประเทศ บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ
 - เตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ชีวภาพที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ ควบคู่กับการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายกำลังคนจากมหาวิทยาลัยสู่ภาคการผลิต
 - สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางกลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน ตามลำดับความสำคัญดังนี้ การเกษตร

อุตสาหกรรมอาหาร การแพทย์ สิ่งแวดล้อมและการพลังงาน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคีทุกภาคส่วนและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันภาครัฐ ภาคการศึกษาและภาคเอกชนอย่างเป็นระบบรวมทั้งกลไกสนับสนุนจากกองทุนของรัฐที่มีอยู่ อาทิ คณะกรรมการเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ

โดยสรุป สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศตกต่ำ คือ ภาคการผลิตของไทย ยังไม่สามารถใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ดีเท่าที่ควร จำเป็นต้องอาศัย เทคโนโลยีทั้งที่สำเร็จรูปแล้ว ในรูปของเครื่องจักร อุปกรณ์ และชิ้นส่วน รวมถึงที่ปรึกษา และองค์ความรู้ เกี่ยวกับกระบวนการผลิตจากต่างประเทศ โดยไม่มีความสามารถในการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนรู้ และปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน การที่ภาคเอกชนไม่เห็นความสำคัญของการยกระดับ การปรับปรุงกระบวนการผลิตและการนวัตกรรม ทำให้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเป็นไปอย่างเชื่องช้า ภาครัฐทำได้เพียงสร้างโครงสร้าง พื้นฐาน โดยเฉพาะนักวิจัยคุณภาพ การจัดระบบการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยี พื้นฐานที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และผลิตระบบเทคโนโลยีเชิงมาตรวិทยาเพื่อสนับสนุนบทบาทของเอกชน เท่านั้น เนื่องจากไม่ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริง และสู่ทางการตลาดของภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ประสบการณ์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ ใ้บทเรียนกับประเทศไทยว่า ไม่ควรละเลยกระแส เทคโนโลยีโลก ต้องเข้าร่วมในกระแสและกำหนดสถานะของประเทศในเทคโนโลยีนั้น ๆ สร้างความพร้อม เพื่อตักตวงผลประโยชน์จากเทคโนโลยีอนาคตให้มากที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

บทที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม

1. บทนำ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

- (1) **การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน** ให้ประชาชนได้รับบริการที่จัดเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานและสร้างโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของคนและการพัฒนาฐานความรู้ (Knowledge Base) เช่น ระบบสื่อสารโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ บริการไฟฟ้า ระบบประปา และระบบกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น รวมทั้ง การพัฒนาเมืองขนาดใหญ่และเมืองที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นเมืองที่น่าอยู่
- (2) **การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท** ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชนได้รับการพัฒนาให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทที่มีความสมดุลมากขึ้นจากการกระจายการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงข่ายสารสนเทศทางไกลชนบท โครงข่ายทางหลวงและถนนในชนบท บริการไฟฟ้าในระดับหมู่บ้าน เป็นต้น
- (3) **การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** การพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยสนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง เช่น ท่าเรือน้ำลึก ท่าอากาศยานสากล โครงข่ายทางหลวงและทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง โครงข่ายโทรคมนาคมหลัก (Back-bone) เป็นต้น

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาโครงการในลักษณะ **Top-down** จากภาครัฐที่ส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม สามารถตอบสนองต่อความต้องการ (Demand) ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านปริมาณ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานในบางสาขายังมีปัญหาคอขวด การให้บริการ ปัญหาการกระจายบริการ และการใช้ประโยชน์ในโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนไปแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization) นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยยังมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ ข้อจำกัดการลงทุนของภาครัฐ ปัญหาการบริหารจัดการ ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่โครงการ นอกจากนี้ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ที่สำคัญได้แก่ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกระแสการแข่งขันเสรีในเวทีโลก ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหม่ที่จะต้องนำมาพิจารณาควบคู่กับแนวคิดหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

2. สถานะปัจจุบันการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทย

2.1 สาขาขนส่งทางบก

2.1.1 โครงข่ายทางหลวง

ปัจจุบันระบบโครงข่ายถนนในประเทศไทยมีระยะทางประมาณ 130,689 กิโลเมตร โดยแยกเป็นโครงข่ายทางหลวง 57,403 กิโลเมตร และโครงข่ายถนนชนบท 73,286 กิโลเมตร ซึ่งถือว่าโครงข่ายถนนกระจายครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึง

หน่วยงาน	ลักษณะผิวทาง (กิโลเมตร)			ระยะทาง รวม
	คอนกรีต	ลาดยาง	ลูกรัง	
กรมทางหลวง	5,431	51,128	844	57,403
กรมโยธาธิการ	3,145	22,394	4,469	30,008
กรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท	798	28,632	13,848	43,278
รวมทั้งสิ้น	9,374	102,154	19,161	130,689

ในด้านคุณภาพบริการ โครงข่ายทางหลวงสายหลักได้รับการพัฒนาให้เป็นทางหลวง 4 ช่องจราจร เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วและความปลอดภัยในการเดินทาง สำหรับโครงข่ายทางหลวงชนบท ส่วนใหญ่ยังเป็นผิวทางลูกรัง ทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ตลอดปี และต้องเร่งแก้ไขปัญหาระบบความปลอดภัย

2.1.2 ระบบทางด่วนและทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

ปัจจุบันระบบทางด่วนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีระยะทางทั้งสิ้น 210.1 กม. และระบบทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมีระยะทางทั้งสิ้น 146 กม. แยกเป็น

เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)
ระบบทางด่วน	210.1
1. ระบบทางด่วนขั้นที่ 1 (ทางพิเศษเฉลิมมหานคร)	27.1
2. ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช)	38.4
3. ทางด่วนสายรามอินทรา – อารณารักษ์ (ทางพิเศษฉลองรัช)	18.7
4. ทางด่วนสายบางนา – ชลบุรี (ทางพิเศษบูรพาวิถี)	55
5. ทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด (ทางพิเศษอุดรรัถยา)	32
6. ทางยกระดับอุตราภิมุข	38.9
ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	146
1. ทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 กรุงเทพฯ – ชลบุรี (สายใหม่)	82
2. ทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 ถนนกาญจนาภิเษกวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก (บางปะอิน-บางพลี)	64
รวม	356.1

ในด้านคุณภาพบริการของระบบทางด่วน การเชื่อมโยงส่วนระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และ 2 เข้ากับโครงข่ายทางพิเศษอื่นๆ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับ

ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง มีปัญหาด้านการทรุดตัวของถนน ทำให้ต้องซ่อมบำรุงอยู่เสมอ

2.1.3 ระบบรถไฟ

ปัจจุบันโครงข่ายระบบรถไฟมีระยะทางทั้งสิ้น 4,044 กม. แยกเป็นทางเดี่ยว ระยะทาง 3,954 กม. ทางคู่ ระยะทาง 31 กม. และทางสามระยะทาง 59 กม. การกระจายโครงข่ายรถไฟต่อพื้นที่ คิดเป็น 0.0079 กม. / ตร.กม. ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำ เนื่องจากที่ผ่านมาโครงข่ายระบบรถไฟไม่ได้รับการพัฒนาขยายพื้นที่การให้บริการเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความปลอดภัยบริเวณจุดตัด ปัญหาความจุของเส้นทาง ความตรงต่อเวลาและความคล่องตัวในการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งรูปแบบอื่น

2.1.4 ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

ปัจจุบันในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนให้บริการจำนวน 1 สาย ได้แก่ รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็นรถไฟฟ้าระยะทางทั้งสิ้น 23.5 กม. ให้บริการจาก สถานีหมอชิต- สถานีอ่อนนุช และจากสถานีสนามกีฬาแห่งชาติ- สถานีสาร

บบรถไฟฟ้า สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านความรวดเร็ว ความตรงต่อเวลา และความปลอดภัย แต่ยังมีปัญหาความไม่สะดวกในการเข้าถึงระบบ ทำให้จำนวนผู้โดยสารต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

2.2 สาขาส่งทางอากาศ

2.2.1 ท่าอากาศยานสากล

ในปัจจุบัน มีท่าอากาศยานสากลทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) เชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ และภูเก็ต มีขีดความสามารถในการรองรับปริมาณเที่ยวบิน ผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) ซึ่งเป็นท่าอากาศยานหลัก มีขีดความสามารถรองรับผู้โดยสารได้ 35 ล้านคน/ปี การขนส่งสินค้าทางอากาศได้ 902,085 ตัน/ปี และเที่ยวบินในชั่วโมงคับคั่งได้ประมาณ 60 เที่ยวบิน/ชม.

อย่างไรก็ดี หากการดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลสุวรรณภูมิในระยะแรกแล้วเสร็จ และเปิดให้บริการได้ในปี 2548 จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการคมนาคมขนส่งสินค้าทางอากาศ โดยท่าอากาศยานสากลสุวรรณภูมิสามารถรองรับผู้โดยสารได้ 45 ล้านคนต่อปี

2.2.2 ท่าอากาศยานภายในประเทศ

ในปัจจุบันมีท่าอากาศยานในประเทศทั้งสิ้น 29 แห่ง แบ่งเป็น ท่าอากาศยานภูมิภาค 26 แห่ง ท่าอากาศยานเอกชน 2 แห่ง (สมุยและสุโขทัย) และท่าอากาศยานอุตุตะเกา (กองทัพเรือ) โดยท่าอากาศยานส่วนใหญ่มีขีดความสามารถเพียงพอรองรับการให้บริการ และการขยายตัวด้าน

การท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ท่าอากาศยานส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาขาดทุน เนื่องจากมีปริมาณความต้องการใช้บริการต่ำและยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า

2.2.3 สายการบิน

สายการบินพาณิชย์ของไทยที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งให้บริการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศไปยังเมืองต่าง ๆ 50 เมือง ใน 33 ประเทศ และสายการบินเอกชนอื่น คือ บริษัทแอ่งเจิล แอร์ไลน์ จำกัด บริษัท บางกอกแอร์เวย์ จำกัด บริษัทพีบีแอร์ จำกัด บริษัทแอร์อันดามัน จำกัด และบริษัท ภูเก็ต แอร์ไลน์ จำกัด ซึ่งให้บริการทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศในเขตภูมิภาค

2.3 สาขาส่งทางน้ำ

2.3.1 ท่าเรือหลัก

ท่าเรือหลักที่สำคัญของประเทศ ประกอบด้วย (1) ท่าเรือที่รัฐเป็นผู้บริหารและประกอบการเอง คือ ท่าเรือกรุงเทพ และ (2) ท่าเรือที่รัฐให้เอกชนดำเนินการ ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือมาบตาพุด ท่าเรือสงขลา และท่าเรือภูเก็ต ซึ่งปัจจุบันมีขีดความสามารถให้บริการที่เพียงพอต่อการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศในระยะสั้น ทั้งนี้ในระยะ ยาวควรมีการวางแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพท่าเรือหลัก โดยเฉพาะท่าเรือแหลมฉบัง

2.3.2 ตู้ต่อและซ่อมเรือของประเทศ

ส่วนใหญ่เป็นของภาคเอกชน ปัจจุบัน มีขีดความสามารถในการต่อซ่อมเรือได้ถึง 10,000 Gross Register Tonnage (GRT) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตู้เรือในประเทศยังคงชะลอตัว เนื่องจากข้อจำกัดทางการพัฒนาด้านขีดความสามารถในการผลิตของอุตสาหกรรม เกี่ยวเนื่องกับการต่อเรือ การตลาด ภาษีอากร และการบริหารจัดการ

2.4 สาขาลังงาน

2.4.1 ระบบไฟฟ้า

ณ 31 ตุลาคม 2544 มีกำลังการผลิตติดตั้งจำนวน 22,034.80 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย โรงไฟฟ้าของ กฟผ. จำนวน 15,000.40 เมกะวัตต์ และสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชน และ สปป.ลาว จำนวน 7,034.40 เมกะวัตต์ มีกำลังผลิตสำรองร้อยละ 30.5 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุดสำหรับการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าภายในประเทศ สามารถถ่ายทอดพลังงานไฟฟ้าครอบคลุมพื้นที่ให้บริการได้ประมาณร้อยละ 98.97 ของประเทศ

ส่วนประสิทธิ ภาพการให้บริการ ในปี 2544 ในเขตนครหลวงมีค่าเฉลี่ยจำนวนครั้งที่ กระแสไฟฟ้าขัดข้อง 2.56 ครั้ง/ราย/ปี (เป้าหมาย 3.72 ครั้ง/ราย/ปี) และมีค่าเฉลี่ยระยะเวลาที่กระแสไฟฟ้าดับ 51.26 นาที/ราย/ปี (เป้าหมาย 99.65 นาที/ราย/ปี) และในเขตภูมิภาคมีค่าเฉลี่ยจำนวนครั้งที่กระแสไฟฟ้าขัดข้อง 11.62 ครั้ง/ราย/ปี (เป้าหมาย 17.50

ครั้ง/ราย/ปี) และมีค่าเฉลี่ยระยะเวลาไฟฟ้าดับ เท่ากับ 706 นาที/ราย/ปี (เป้าหมาย 1,050 นาที/ราย/ปี) ซึ่งถือได้ว่าระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงอยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้

2.4.2 ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ

มีระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติเชื่อมโยงจากแหล่งผลิตในอ่าวไทย ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ประกอบด้วย ท่อในทะเลระยะทาง 1,166.2 กิโลเมตร และท่อนบนกระยะทาง 597 กิโลเมตร นอกจากนี้ มีระบบท่อก๊าซเชื่อมโยงจากสหภาพพม่า บริเวณ จังหวัด กาญจนบุรี ไปยัง โรงไฟฟ้า จังหวัดราชบุรี ระยะทาง 238.5 กิโลเมตร ซึ่งระบบท่อส่งก๊าซทั้ง 2 แหล่ง ปัจจุบัน สามารถรับก๊าซธรรมชาติได้สูงสุด 2,350 ล้านฟุต³/วัน

2.5 สาขาสื่อสาร

1.5.1 การพัฒนาโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์สาธารณะ

โทรศัพท์พื้นฐาน ในปี 2544 มีจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ทั้งหมด 7.83 ล้านเลขหมาย คิดเป็น 12.57 เลขหมายต่อประชากร 100 คน แบ่งเป็นเลขหมายในเขตนครหลวงจำนวน 4.41 ล้านเลขหมาย คิดเป็น 53.13 เลขหมายต่อประชากร 100 คน และในเขตภูมิภาคจำนวน 3.42 ล้านเลขหมาย คิดเป็น 6.33 เลขหมายต่อประชากร 100 คน โดยมีเลขหมายที่มีผู้ใช้บริการจำนวน 6.23 ล้านเลขหมาย คิดเป็น 10 เลขหมายต่อประชากร 100 คน หรือประมาณร้อยละ 79.57 ของเลขหมายทั้งหมด โดยเลขหมายในส่วนภูมิภาคมีเลขหมายที่มีผู้ใช้บริการถึง ร้อยละ 85

สำหรับ โทรศัพท์สาธารณะ ในปี 2544 มีจำนวน 225,174 เลขหมาย คิดเป็น 3.61 เลขหมายต่อประชากร 1,000 คน แบ่งเป็นเลขหมายในเขตนครหลวงจำนวน 71,100 เลขหมาย คิดเป็น 8.57 เลขหมายต่อประชากร 1,000 คน และในเขตภูมิภาคจำนวน 154,000 เลขหมาย คิดเป็น 2.85 เลขหมายต่อประชากร 1,000 คน

บริการ	เลขหมาย ทั้งหมด (ล้านเลขหมาย)	เลขหมาย ต่อประชากร 100 คน	เลขหมาย ที่มีผู้ใช้ (ล้านเลขหมาย)	ร้อยละ
โทรศัพท์พื้นฐาน				
- นครหลวง	4.41	53.13	3.33	75.51
- ภูมิภาค	3.42	6.33	2.90	84.80
- ทั้งประเทศ	7.83	12.57	6.23	79.57
โทรศัพท์ สาธารณะ				
- นครหลวง	0.07	0.85		
- ภูมิภาค	0.15	0.28		
- ทั้งประเทศ	0.22	0.36		

การพัฒนาด้านการให้บริการ การตรวจแก้โทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในเขตนครหลวงสามารถตรวจแก้ให้คืนดีภายใน 1 วัน คิดเป็นร้อยละ 99 และภูมิภาคร้อยละ 96 อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาการกระจายการให้บริการของโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะระหว่างเขตนครหลวงและภูมิภาค ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก

2.5.2 การพัฒนาด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่

ณ สิ้นปี 2544 มีจำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด 7.99 ล้านเลขหมาย คิดเป็น 12.83 เลขหมายต่อประชากร 100 คน โดยร้อยละ 91 เป็นผู้ใช้บริการในระบบ Digital ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้ใช้บริการแบบ pre-paid ที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 44 ของผู้ใช้บริการทั้งหมดในระบบ Digital

ระบบ	จำนวนผู้ใช้บริการ(ล้านเลขหมาย)	ร้อยละ
ระบบ Analog	0.74	9
ระบบ Digital	7.25	91
- postpaid	4.09	56
- prepaid	3.16	44
รวม	7.99	100

2.5.3 การพัฒนาโครงข่ายโทรศัพท์ระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีชุมสายโทรศัพท์ระหว่างประเทศ 3 แห่งคือ บางรัก นนทบุรี และศรีราชา รวมวงจรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ 16,000 วงจร สามารถรองรับการใช้งานผ่านระบบดาวเทียมและเคเบิลใต้น้ำได้เป็นอย่างดีเพียงพอ จากการพัฒนาโครงข่ายวงจรโทรศัพท์ต่างประเทศที่ผ่านมา ทำให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศลดลงมาเป็นลำดับ โดยในปัจจุบันอัตราค่าบริการโทรศัพท์ไปยังอเมริกาในชั่วโมงปกติอยู่ที่ 0.6 USD/นาที

2.6 สาขาสธารณูปการ

2.6.1 ระบบประปา

ปัจจุบันระบบประปาในเขตนครหลวง มีกำลังการผลิต 4.90 ล้าน ม.³/วัน มีการผลิตจริง 4.02 ล้าน ม.³/วัน ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ 1,257.5 ตร.กม. สามารถให้บริการประชาชนได้ 6.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 83.5 ของประชากรในเขตพื้นที่ให้บริการ และในเขตภูมิภาคมีกำลังการผลิตน้ำประปา 2.01 ล้าน ม.³/วัน มีพื้นที่บริการครอบคลุมเขตเทศบาลเมืองหลัก รวมทั้งสิ้น 647 เทศบาล 77 อบต. และชุมชนอื่นบางส่วนนอกเขตเทศบาล มีประชากรได้รับบริการน้ำประปาทั้งสิ้น 8.7 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 73 ของประชากรในเขตพื้นที่ให้บริการ ระบบประปาชนบทที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ จำนวน 20,387 หมู่บ้าน จากจำนวน 56,000 หมู่บ้าน อย่างไรก็ตามการกระจายการให้บริการยังไม่กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะบริเวณถิ่นทุรกันดาร

โครงข่ายเส้นท่อของประปาทั้งในเขตนครหลวงและภูมิภาค มีอายุการใช้งานมานาน และคุณภาพของท่อที่นำมาใช้มีคุณภาพต่ำ ทำให้มีอัตราการสูญเสียร้อยละ 39 และ 30 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มีการตรวจสอบคุณภาพของน้ำประปาโดยการแผ่รังสีคุณภาพน้ำตั้งแต่ต้นน้ำของแหล่งน้ำ และเก็บตัวอย่างน้ำ จากทุกขั้นตอนการผลิตมาตรวจสอบวิเคราะห์เพื่อให้ น้ำประปามีคุณภาพมาตรฐาน

2.6.2 ระบบบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย

ปัจจุบันในเขตนครหลวงสามารถบำบัดน้ำเสียได้ 335,000 ม.³/วัน และในเขตภูมิภาคอยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ชุมชนเมือง และแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งแล้วเสร็จจำนวน 28 โครงการ จากจำนวน 49 โครงการ มีขีดความสามารถในการบำบัดรวม 464,950 ม.³/วัน ในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอย ทั้งในเขตนครหลวงและเขตภูมิภาคส่วนใหญ่ใช้ระบบฝังกลบ ซึ่งยังสามารถรองรับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นได้ต่อไปอีกระยะหนึ่ง

โรงบำบัดน้ำเสียในเขตภูมิภาคที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร ในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอยของเมืองใหญ่ เช่น กทม. นครปฐม และเชียงใหม่ มีข้อจำกัดด้านที่ดินที่จะฝังกลบ และมีปัญหาการร้องเรียนและการไม่ยอมรับของประชาชนที่อยู่บริเวณรอบ ๆ พื้นที่หลุมฝังกลบ

3. สภาพปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

3.1 สภาพปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรายสาขา

โครงสร้างพื้นฐานในบางสาขายังมีปัญหาค่าคุณภาพการให้บริการ การกระจายบริการ และการใช้ประโยชน์ในโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนไปแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization) ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น

- 3.1.1 สาขาขนส่ง มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการบำรุงรักษารถยนต์ ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของโครงข่ายถนนสายจังหวัดและคุณภาพถนนชนบท สำหรับระบบรถไฟ มีข้อจำกัดทั้งในด้านความปลอดภัย ความจุของเส้นทาง ความตรงต่อเวลา และการเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งอื่นๆ ท่าอากาศยานภูมิภาคส่วนใหญ่ยังมีผู้ใช้บริการต่ำกว่าเป้าหมาย (Under-utilize) โดยเฉพาะด้านการขนส่งสินค้า เนื่องจากมีปริมาณความต้องการใช้บริการต่ำ
- 3.1.2 สาขาลังงาน โครงการด้านพลังงานหลายโครงการ มีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่โครงการทำให้เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาพลังงานของประเทศในระยะยาว
- 3.1.3 สาขาสื่อสาร มีปัญหาการกระจายบริการ เช่น โทรศัพท์พื้นฐานและสาธารณะระหว่างเขตนครหลวงและภูมิภาค นอกจากนั้น ความล่าช้าในการจัดตั้งองค์กร

กำกับดูแลด้านโทรคมนาคมส่งผลให้การพัฒนาหยุดชะงัก โดยไม่มีโครงการลงทุนใหม่เกิดขึ้นในขณะนี้

- 3.1.4** **สาขาสาธารณูปการ** ระบบประปายังไม่กระจายบริการครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ และมีปริมาณน้ำสูญเสียในระบบสูงเนื่องจากโครงข่ายเส้นท่อมียุการใช้งานมาก ระบบบำบัดน้ำเสียในเขตภูมิภาคที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการบริการจัดการ ทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร ระบบกำจัดขยะมูลฝอย มีข้อจำกัดในด้านพื้นที่ฝังกลบ เนื่องจากมีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่โครงการ

3.2 สภาพปัญหาการบริหารจัดการโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

ปัจจุบันโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการประสบปัญหาการดำเนินงาน ทั้งกรณีเป็นโครงการใหม่ โครงการต่อเนื่อง และโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากเงื่อนไขใหม่ในการพัฒนา และปัญหาในการบริหารจัดการโครงการ กล่าวคือ

3.2.1 โครงการใหม่

ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การลงทุนในโครงการใหม่มีสัดส่วนน้อย และต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ขณะที่ข้อเสนอโครงการใหม่บางโครงการขาดการจัดเตรียมรายละเอียดโครงการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และบางกรณีมีการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของระเบียบ-กฎหมายเมื่อมีการท้วงติงจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้ต้องเริ่มกระบวนการใหม่ ก่อให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนอนุมัติโครงการ และมีปัญหาต่อเนื่องถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการ (Implementation)

3.2.2 โครงการต่อเนื่อง

หลายโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และองค์กรเอกชนทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้หรือเกิดความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้าง ดังจะเห็นได้จากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด โครงการเขื่อนปากมูลและโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย เป็นต้น

3.2.3 โครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ

ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เช่น กรณีการจำกัดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เนื่องจากปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการต่อต้านจากประชาชน และระบบบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่น ที่ประสบปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรทำให้ไม่สามารถดำเนินการบำบัดน้ำเสียได้ตามขีดความสามารถ (Under-utilize)

4. ประเด็นท้าทายและข้อเสนอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

4.1 เงื่อนไขใหม่ในการพัฒนา

ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่สำคัญได้แก่ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกระแสการแข่งขันเสรีในเวทีโลก ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กล่าวคือ

4.1.1 ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ

ในช่วงปี 2535 ถึง 2539 การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2535 มีการลงทุนประมาณ 97,700 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 230,000 ล้านบาท ในปี 2539

	(ล้านบาท)				
	2535	2536	2537	2538	2539
ราชการ	18,637.67	39,863.03	58,323.65	77,036.69	67,329.31
รัฐวิสาหกิจ	79,060.99	115,656.57	104,763.64	101,838.55	162,799.37
รวม	97,698.66	155,519.60	163,087.29	178,875.24	230,128.68

อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี 2540 ที่เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับลดหรือชะลอการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยในปี 2540 ได้มีการชะลอแผนการลงทุนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานลงถึง 62,000 ล้านบาท เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจได้ทบทวนการลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทำให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภายหลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเช่นในช่วงที่ผ่านมา และมีแนวโน้มที่จะลดลงในส่วนของหน่วยงานราชการที่ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน

	(ล้านบาท)					
	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ราชการ	130,278.18	110,914.37	96,403.40	89,598.41	97,992.94	63,713.02
รัฐวิสาหกิจ	100,950.27	106,247.01	102,374.12	109,695.68	115,726.33	85,605.16
รวม	231,228.44	217,161.38	198,777.53	199,294.08	213,719.26	149,318.18

4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ตามมาตรา 56 และ 59 ได้กำหนดสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล และแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน

ในวงกว้างจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำโครงการด้วย

4.1.3 กระแสการแข่งขันเสรีในเวทีโลก

ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการบริการ ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อรองรับการแข่งขันจากต่างประเทศและข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) เช่น ในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะมีการเปิดแข่งขันเสรีในปี 2549 นอกจากนี้ ยังมีกระแสเศรษฐกิจยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (New Economy) ที่ข้อมูลข่าวสารและความรู้ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอันจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและวิถีชีวิตของคนอย่างกว้างขวาง

4.2 ประเด็นท้าทายและข้อเสนอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

สภาพปัญหาที่กล่าวมา ได้เริ่มส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้ง กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในภาคการผลิตและการส่งออก เนื่องจากไม่สามารถสนองความต้องการ (Demand) ได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ในช่วงเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วนต่างๆ ของสังคม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานระยะต่อไป จึงอยู่ที่บริหารจัดการอย่างไร ให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถเป็นกลไกสนับสนุนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดทางการเงิน การคลังของประเทศ และการปรับปรุงกระบวนการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชน

4.2.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายใต้ข้อจำกัดการลงทุนของภาครัฐ

(1) มุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน

แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจะมีแนวโน้มการฟื้นตัวที่ดีขึ้น แต่การใช้จ่ายของภาครัฐก็ยังจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ขีดความสามารถในการลงทุน การก่อหนี้ต่างประเทศ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ โดยมุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการลงทุน เพื่อให้การลงทุนเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในภาพรวม ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพบริการอยู่ในระดับมาตรฐาน และสนับสนุนการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สื่อสาร คมนาคมขนส่ง และพลังงานโดยรวม (Package) ในเขตพื้นที่เศรษฐกิจให้สมบูรณ์ รวมทั้งการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน (Inter-mode

Network) และเชื่อมต่อโครงข่ายคมนาคมขนส่งระหว่างพื้นที่ที่ยังขาดหาย(Missing Links) เพื่อเป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์และเกิดประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าและ ผู้โดยสารได้อย่างสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย

(2) การหาแนวทางใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุนไปแล้ว ให้คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด (Utilization) เช่น

- ปรับบทบาทและวัตถุประสงค์ของโครงการ ให้มีความสอดคล้องกับสภาพตลาด และความต้องการของผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการ โครงการให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการตลาด
- ลงทุนเพิ่มเติมในโครงการเดิม เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดของบริการทั้งระบบ เช่น การลงทุนต่อขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนให้มีความสมบูรณ์ ซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มปริมาณผู้โดยสารทั้งระบบ อันจะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากส่วนที่ลงทุนไปแล้วมากขึ้น
- เชื่อมโยงการพัฒนา กับโครงการอื่นที่มีความสอดคล้องกัน โดยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน
- เน้นการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ มากกว่าการแสวงหารายได้สูงสุดแก่รัฐ

(3) สนับสนุนบทบาทการลงทุนภาคเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและลดภาระการลงทุนของรัฐ และดำเนินการพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านการปรับองค์กรและการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน รวมทั้ง ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ผู้ใช้บริการและประเทศในภาพรวมได้อย่างแท้จริง

4.2.2 การปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบัน การบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการประสบปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และองค์กรเอกชน จนไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้หรือเกิดความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้าง และได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญ คือ **ประชาชนไม่เชื่อถือหน่วยงานภาครัฐ** ตลอดจนมีการใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านโครงการ

สาเหตุหลักของปัญหาดังกล่าว อาจเกิดจากกระบวนการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่สภาพแวดล้อมการพัฒนาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาทัศนคติการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่คุ้นเคยกับการทำงานในลักษณะ Top-down

และขาดการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการที่ถูกต้องครบถ้วน จนก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องวางแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และป้องกันความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

- (1) ภาครัฐต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ โดยพิจารณารูปแบบวิธีการที่เหมาะสมกับประเภทโครงการ สถานการณ์ และสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทย (การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการหนึ่งในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน)
- (2) หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปรับทัศนคติในการทำงานร่วมกับประชาชน และแสดงความจริงใจในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนมีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่ถูกต้องครบถ้วน เพื่อสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน
- (3) เน้นกระบวนการจัดเตรียมและเสนอโครงการให้มีความสมบูรณ์และโปร่งใส โดยมีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการในด้านต่าง ๆ โดยละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งมีการนำเสนอโครงการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)
- (4) การกำหนดกลไก เพื่อทำหน้าที่ลดความขัดแย้งในสังคมและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบัน ประชาชนขาดความเชื่อถือหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับปฏิบัติ ทำให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก ดังนั้น ในการกำหนดกลไกเพื่อทำหน้าที่ลดความขัดแย้งในสังคมและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะและสามารถประสานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ ที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้

บทที่ 8

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ปฏิรูปการจัดหาบริการพื้นฐานของประเทศ

1. บทนำ

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการให้บริการเป็นสำคัญ ภายหลังวิกฤตรัฐบาลยังคงผลักดันนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายเร่งด่วนที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

ตารางที่ 1 รัฐวิสาหกิจที่มีความเหมาะสมที่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	กำหนดเวลานำเข้าตลาดหลักทรัพย์
1. บ.อินเตอร์เน็ตประเทศไทย จก(มหาชน)	จดทะเบียนแล้ว
2. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	จดทะเบียนแล้ว
3. บ.ทศท.คอร์ปอเรชั่น จก (มหาชน)	ไตรมาสที่ 1 พ.ศ.2545
4. บ. กสท.โทรคมนาคม	ไตรมาสที่ 2 พ.ศ.2545
5. โรงงานยาสูบ	ไตรมาสที่ 3 พ.ศ.2545
6. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย รวม บ .ทำอากาศยาน กรุงเทพแห่งใหม่)	ไตรมาสที่ 3 พ.ศ.2545
7. การทำเรือแห่งประเทศไทย	ไตรมาสที่ 3 พ.ศ.2545
8. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	ไตรมาสที่ 3 พ.ศ.2545
9. ธนาคารออมสิน	ไตรมาสที่ 4 พ.ศ.2545
10. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	ไตรมาสที่ 3 พ.ศ.2546
11. การไฟฟ้านครหลวง	ไตรมาสที่ 4 พ.ศ.2546
12. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	ไตรมาสที่ 4 พ.ศ.2546
13. การประปานครหลวง	ไตรมาสที่ 4 พ.ศ.2546
14. การประปาส่วนภูมิภาค	ไตรมาสที่ 4 พ.ศ.2546

หมายเหตุ : ขณะนี้ระยะเวลานำเข้าตลาดหลักทรัพย์กำลังอยู่ระหว่างการทบทวนโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

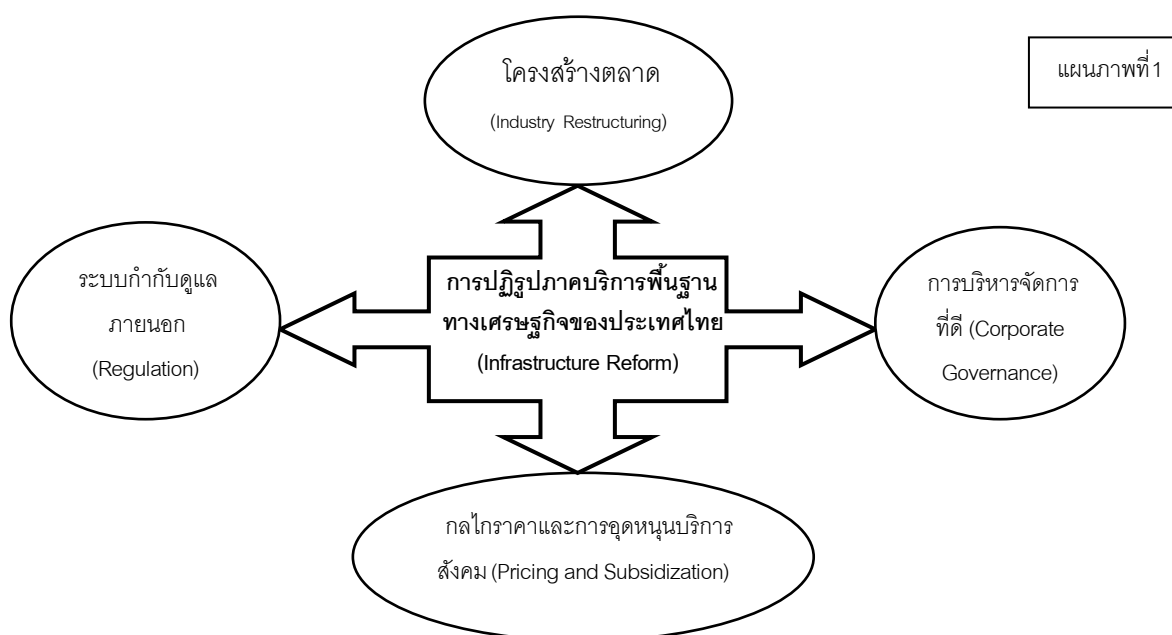
ทั้งนี้ ประเมินว่า ณ ปี 2545 มูลค่าสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเข้าตลาดหลักทรัพย์ ดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 1,639,070 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 79 ของสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Financial State Enterprises) ที่ยังอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐด้านการลงทุนจำนวนทั้งสิ้น 50 แห่ง ซึ่งมีผลการดำเนินงานในภาพรวมปรากฏตามเอกสารแนบ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งมีมูลค่าสินทรัพย์มากมาย จึงมีความหมายสำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเพราะมีความเสี่ยงเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ดังนั้นการวิเคราะห์และพิจารณาประสิทธิภาพของนโยบายรวมทั้งชี้แจงแนวทางดำเนินการที่จะเดินต่อไป จึงเป็นจุดมุ่งหมายของการนำเสนอในที่นี้ ซึ่งต้องการอธิบายใน 3 ประเด็น สำคัญ คือ (1) ชี้ให้เห็นว่านโยบายการแปรรูปหรือปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการอยู่ใน

ปัจจุบันนี้ มีองค์ประกอบสำคัญอะไรบ้างและแนวทางดำเนินการในแต่ละประเด็นมีอะไร (๒) เมื่อดำเนินการแล้วจะช่วยเหลือธุรกิจของประเทศอย่างไร และ (๓) ลำดับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการต่อไป

2. องค์ประกอบและแนวทางดำเนินการ

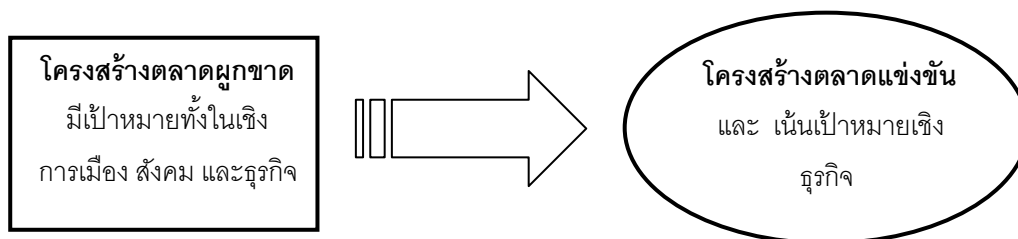
เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปกิจการภาครัฐ ในส่วนที่ทำหน้าที่จัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของประเทศไทยเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดการดำเนินงานและการกำกับดูแลโดยรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการต่าง ๆ การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในสาขาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจจึงต้องมีองค์ประกอบอื่นมากกว่าเพียงการนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นประเด็นหลักสำหรับประเทศไทย ในขณะนี้ ได้แก่ การปรับโครงสร้างตลาดหรือสาขาอุตสาหกรรม (Market/Industry Restructuring) การปรับปรุงองค์กรให้มีการบริหารจัดการที่ดี (Corporate Governance) การจัดวางระบบกำกับดูแลภายนอก (Regulation) และกลไกราคาและการอุดหนุนการให้บริการเชิงสังคม (Pricing and Subsidization)



2.1 การปรับโครงสร้างตลาดหรือสาขาอุตสาหกรรม

เพื่อให้การจัดหาบริการพื้นฐานในแต่ละสาขาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่ในแต่ละสาขาจะต้องถูกผลักดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ซึ่งกลไกสำคัญที่สุดประการแรก คือ การปรับโครงสร้างสาขาให้มีการแข่งขัน

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจไทยจัดหาบริการ พื้นฐานภายใต้ตลาดผูกขาด จึงไม่มีแรงกระตุ้นให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานเท่าที่ควร ดังปรากฏให้เห็นจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่าในด้านต่าง ๆ เช่น กำลังคนเกิน ความจำเป็น และการให้ผลตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มผลผลิตภาพ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมต้นทุนดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐ และเมื่อประกอบกับบางครั้ง หรือบ่อยครั้งที่นโยบายของรัฐหรือนโยบายการเมืองกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมที่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ หรือมีการควบคุมราคา การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงตกอยู่ภายใต้กลไกตลาดที่ถูกบิดเบือน ยากแก่การวัดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง



นอกจากสร้างตลาดแข่งขันและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือแข่งขันในการให้บริการแล้ว การปรับโครงสร้างตลาดยังหมายถึงการกำหนดบทบาทระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ประกอบการ (Operator) ให้แยกออกจากกันอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน เพราะปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งนอกจากเป็นผู้ประกอบการเองแล้ว ยังทำหน้าที่กำกับดำเนินการดำเนินธุรกิจในสาขานั้น ๆ ด้วย

ขณะนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการศึกษาโครงสร้างสาขาที่สำคัญๆ ไประดับหนึ่งแล้ว ได้แก่

- (1) สาขาพลังงาน ซึ่งแผนปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว
- (2) สาขาส่ง ซึ่งแผนปฏิรูปสาขากำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ(กนร.)
- (3) สาขาโทรคมนาคม ซึ่งแผนแม่บทได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่ในการปฏิบัติยังขาดความชัดเจนในหลายประเด็น
- (4) สาขาประปา ซึ่งแผนปฏิรูปสาขากำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อนำเสนอเสนอ กนร

ผลที่จะได้รับ จากการเปิดตลาดให้เป็นตลาดแข่งขัน คือประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนที่เข้ามาแข่งขันให้บริการจะสูงขึ้น ก่อให้เกิดการพยายามลดต้นทุนในการผลิตหรือให้บริการ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ๆ ทำให้ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น หรือปรับปรุงผลิตภัณฑ์ /บริการเดิม และในท้ายที่สุด จะนำไปสู่ค่าบริการที่ถูกลง หรือมีบริการที่มีประสิทธิภาพหรือคุณภาพสูงกว่าเดิม

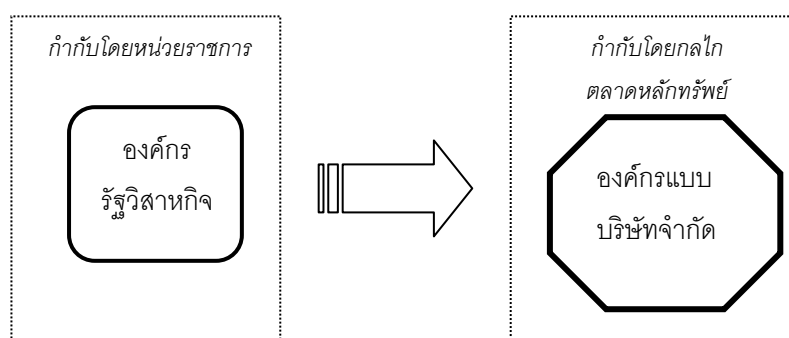
ธุรกิจสาขาโทรคมนาคมโดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปัจจุบันเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดที่แสดงให้เห็นความมีประสิทธิภาพที่เกิดจากตลาดแข่งขัน ผู้ใช้บริการได้ประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดจากราคาบริการที่ถูกลง ทางเลือกในการใช้บริการมีมากขึ้น และมีผู้สามารถเข้าถึงบริการได้กว้างขวางขึ้น และเนื่องจากเป็นธุรกิจการสื่อสารจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำธุรกรรมของกิจการในระดับต่าง ๆ เพราะมีต้นทุนโดยเฉลี่ยถูกลง

2.2 การปรับปรุงองค์กรให้มีการบริหารจัดการที่ดี

การปรับปรุงองค์กรให้มีการบริหารจัดการที่ดี จัดเป็นระบบกำกับดูแลภายในที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจหรือผู้ประกอบการเอกชนที่เข้ามาร่วมการจัดหาบริการพื้นฐาน มีระบบองค์กรที่แข็งแกร่ง มีฐานะมั่นคง และมีประสิทธิภาพ โดยขณะนี้ มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ คือ

- (1) **ปรับโครงสร้างองค์กรรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด(Corporatization)** โดยต้องมีการปรับระบบบัญชี การเงิน และการบริหารต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัว เพื่อให้มีลักษณะและเงื่อนไขการทำงานเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน รวมทั้งปรับปรุงการค้ำประกันทางการเงินที่รัฐวิสาหกิจได้รับจากกระทรวงการคลังอย่างไม่มีข้อจำกัด เป็นการค้ำประกันอย่างมีข้อจำกัด (Limited recourse guarantee) เพื่อผลักดันให้รัฐวิสาหกิจพยายามบริหารงานภายใต้โครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสมตามหลักธุรกิจซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป
- (2) **แยกเป้าหมายและกิจกรรมการดำเนินงานในเชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคมออกจากกันอย่างชัดเจน** เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการประเมินประสิทธิภาพ และการอุดหนุนจากรัฐ รวมทั้งลดการแทรกแซงจากการเมือง

แผนภาพที่ 3



- (3) **นำรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์** เพื่อเปิดโอกาสให้กลไกตลาดหลักทรัพย์และนักลงทุนช่วยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ นั้น มากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นปัจจัยผลักดันให้รัฐวิสาหกิจต้องปรับปรุงการบริหารจัดการภายในให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ขณะนี้รัฐบาลกำลังผลักดันให้ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีความพร้อมเร่งปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อแปรสภาพเป็นบริษัทและนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ ที่สำคัญได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ผลที่จะได้รับ คือ เป็นการใช้ทรัพยากรของประเทศที่อยู่ในรูปสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจอย่างคุ้มค่า ลดความสูญเสียที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพ ลดภาระทางการเงินของรัฐทำให้สามารถจัดสรรเงินไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น ลดต้นทุนของรัฐในการกำกับดูแล เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจสามารถระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์ และเพิ่มโอกาสให้นักลงทุนเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการซึ่งจะเป็นที่มาของทุนและเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่

2.3 การจัดวางระบบกำกับดูแลภายนอก (Regulation)

ระบบกำกับดูแลภายนอกที่มีรัฐหรือองค์กรอิสระที่จะตั้งขึ้นรับผิดชอบ เป็นสิ่งจำเป็นแม้ว่าจะเป็นตลาดแข่งขัน เนื่องจากกิจการจัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ มีการลงทุนสูง มีลักษณะผูกขาด โดยธรรมชาติอย่างน้อยก็ในระดับหนึ่ง บางครั้งการเปิดให้มีผู้ประกอบการมากกว่าหนึ่งรายอาจเป็นไปได้

ได้น้อยหรือก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และอาจเป็นการลงทุนซ้ำซ้อน อีกทั้งบ่อยครั้งกลไกตลาดอาจขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นที่รัฐยังคงจะต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล ทั้งนี้การจัดระบบกำกับดูแลภายนอกจะต้องมุ่งเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายสำคัญประการ คือ

- (1) สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพและการนำมาซึ่งนวัตกรรมในการดำเนินงานให้บริการ โดยกำกับให้ตลาดมีการแข่งขันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- (2) กำกับให้เกิดการลงทุนที่เหมาะสมในการจัดหาบริการพื้นฐานเพื่อลดความซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรทั้งในตลาดที่มีการแข่งขัน และตลาดที่มีลักษณะผูกขาด
- (3) ให้การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะชน การได้รับบริการที่ทั่วถึง(Universal Service) การมีบริการต่อเนื่องสม่ำเสมอในราคาที่เป็นธรรม การปกป้องสิทธิประโยชน์ผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ตารางที่ 2 : ตัวอย่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล

แผนภาพที่ 4

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กททช.)
1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม 2. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม 3. พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการโทรคมนาคม 4. กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม 5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม 6. กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ 7. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค 8. กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม 9. สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม 10. อื่น ๆ

อนึ่ง การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในขณะนี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญในประเด็นระบบการกำกับดูแลภายนอกนี้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่ระบบการกำกับดูแลยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในสาขาขนส่งประปา หรือสาขาโทรคมนาคม ซึ่งเป็นกรณีได้แย้งเป็นอย่างมาก

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลรวมถึงกติกาที่จะเกิดขึ้นนั้นจะเป็นอุปสรรคสำคัญของการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์ และส่งผลกระทบต่อความมั่นใจของนักลงทุนในการเข้ามาลงทุนในกิจการดังกล่าว เพราะนักลงทุนเอกชนไม่สนใจการลงทุนที่มีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับ

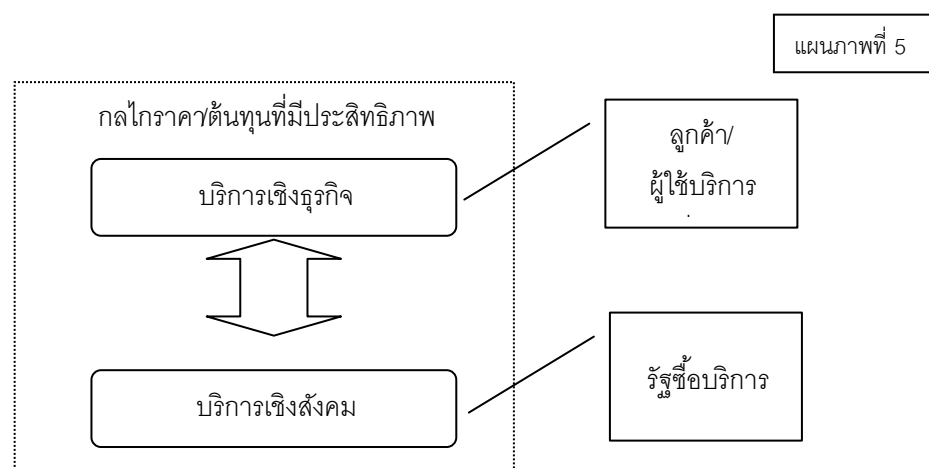
ระบบกำกับดูแล (Regulatory Risk) เพราะเป็นประเภทความเสี่ยงที่ประเมินค่ายากมากและมีโอกาสผิดพลาดสูง การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งที่นักลงทุนคาดหวังมาก

2.4 กลไกราคา และการจัดระบบอุดหนุนการให้บริการเชิงสังคม

ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกของรัฐเพื่อให้บริการเชิงสังคมมาโดยตลอด ซึ่งการอุดหนุนเหล่านี้สร้างภาระทางการเงินให้กับรัฐวิสาหกิจและรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง รูปแบบการอุดหนุนมีทั้งการกำหนดราคาบริการต่ำกว่าทุน การมีนโยบายดำเนินการในกิจกรรมที่ไม่มีผลคุ้มค่าในเชิงธุรกิจ (ทางด้านรถไฟ รถเมล์ การบินในประเทศบางเส้นทาง) ซึ่งรัฐรับภาระโดยการให้เงินอุดหนุน การขาดทุนและการลงทุน หรือให้สิทธิพิเศษในการผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจและนำกำไรส่วนเกินจากการผูกขาดมาอุดหนุนบริการเชิงสังคม

โดยสาระสำคัญแล้วการอุดหนุนแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมยังคงเป็นภาระที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ แต่ลักษณะการอุดหนุนในช่วงที่ผ่านมาขาดความโปร่งใสและมีผลต่อการบิดเบือนกลไกราคาตลาด ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

ด้วยเหตุนี้การที่จะผลักดันให้กลไกราคาในตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องปรับระบบการอุดหนุนบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีความโปร่งใสและบิดเบือนกลไกราคาตลาดน้อยที่สุด โดยแนวทางการปรับปรุงนั้น คงเริ่มต้นจากการแยกภารกิจของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เป็นเชิงธุรกิจและเชิงสังคมออกจากกันให้ชัดเจน ปรับระบบการเงินและบัญชีให้สะท้อนต้นทุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และรัฐจ่ายเงินอุดหนุนบริการเชิงสังคมอย่างโปร่งใส ซึ่งในแง่รัฐเปรียบเสมือนผู้ซื้อบริการ (Service Purchaser) จากรัฐวิสาหกิจหรืออาจเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชน หากมีการแข่งขัน แทนที่จะเป็นผู้ให้บริการ (Service Provider) เช่นในอดีต ทั้งนี้กิจการที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงได้แก่ พลังงาน ขนส่ง (รถไฟ รถเมล์ การบิน) โทรคมนาคม ไปรษณีย์ การประปาและน้ำเสีย



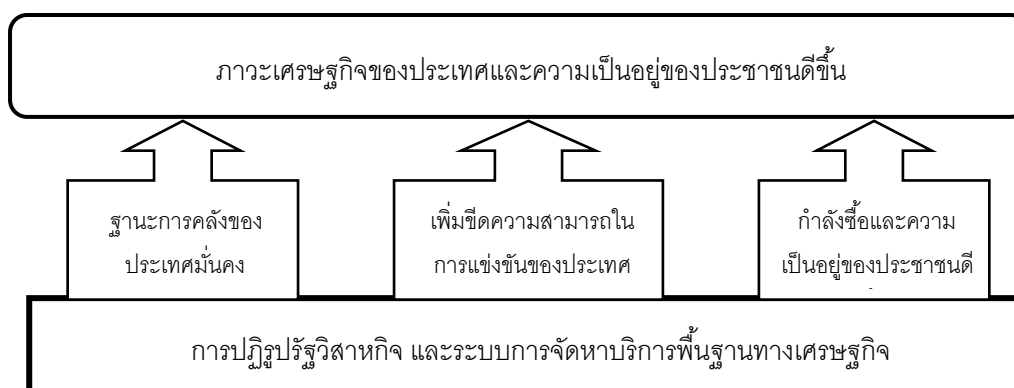
ผลที่จะได้รับ คือการที่รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพราะมีเป้าหมายชัดเจน ต้นทุนชัดเจน การอุดหนุนโปร่งใส กลไกราคาไม่ถูกบิดเบือน การใช้ทรัพยากรจึงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3. การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ ช่วย เศรษฐกิจอย่างไร

การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการสร้างสภาพเงื่อนไขใหม่ให้กับการประกอบกิจการด้านสาธารณูปการและสาธารณูปโภค โดยเน้นการสร้างตลาดแข่งขันและการดำเนินงานที่โปร่งใส ซึ่งเมื่อดำเนินการไประดับหนึ่งแล้วจะมีส่วนช่วยกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศไทย ประเด็นหลัก คือ

- (1) **ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคง** ผลลัพธ์ต่อฐานะการคลังของประเทศแม้จะเป็นผลลัพธ์ที่สังเกตเห็นได้ง่าย แต่ไม่นับเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ ฐานะการคลังจะดีขึ้นเพราะรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐเมื่อมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพก็เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดกับทรัพย์สิน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นหรือหนี้สินที่ลดลง ในขณะที่เดียวกันการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหาบริการพื้นฐานในรูปแบบต่าง ๆ ก็จะเป็นการช่วยลดภาระของรัฐโดยตรง ทำให้มีงบประมาณสำหรับทุ่มเทให้กับการพัฒนาในด้านอื่นที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือแก้ปัญหาความยากจน เป็นต้น

แผนภาพที่ 6



- (2) **เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ผลลัพธ์ในแง่นี้ นับว่ามีความสำคัญมากที่สุด สภาพตลาดแข่งขันและการเปิดโอกาสให้นักลงทุนใหม่ ๆ เข้ามาลงทุนจะผลักดันให้ผู้ประกอบการในประเทศมีแรงกระตุ้นในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการให้บริการ ชักนำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้บริการ ราคาค่าบริการจะถูกลง หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นราคาที่มีประสิทธิภาพ และเนื่องจากบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร โทรคมนาคม การขนส่ง เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตและดำเนินธุรกิจอื่น ภาระต้นทุนของภาคธุรกิจโดยรวมของประเทศก็จะถูกลงโดยเปรียบเทียบ ขีดความสามารถในการแข่งขันจึงเพิ่มขึ้น
- (3) **ประชาชนมีกำลังซื้อและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น** ผลลัพธ์ในแง่นี้ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพราะในท้ายที่สุดแล้วเป้าหมายการพัฒนาจะต้องนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในประเทศ ไม่ว่าประชาชนนั้น จะเป็นบุคคลทั่วไป หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง กรณีโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายในอดีต และบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปัจจุบันเป็นตัวอย่างที่ดีและเห็นได้ชัดเจนที่สุดว่า การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและตลาดแข่งขันจะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้อย่างไร ในอีกแง่หนึ่ง ผลลัพธ์โดยตรงที่ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น

ขึ้น เกิดจากการบริการที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้น มีทางเลือกมากขึ้น และกำลังซื้อของผู้บริโภค (โดยเปรียบเทียบ) ในบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพิ่มขึ้น

4. กิจกรรมที่จะต้องดำเนินการต่อไป

ในทางทฤษฎีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีต้นทุนแก่ง کم น้อย หากสามารถดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บทให้ได้ข้อยุติชัดเจน แก้ไขกฎหมาย ปรับโครงสร้างสาขา และจัดตั้งองค์กรกำกับตามแผนแม่บท ปรับโครงสร้างกิจการ จากนั้นจึงเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหรือนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์

ในทางปฏิบัติการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบกว้างขวาง ดำเนินการได้ยาก ประสบการณ์จากนานาชาติจึงใช้กลยุทธ์ทั้งเร่งรัดและแบบค่อยเป็นค่อยไป แล้วแต่จังหวะโอกาสหรือสถานการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น โดยเมื่อมีโอกาสสามารถทำอะไรได้ก็ทำไปก่อนและเร่งรัดเมื่อโอกาสอำนวย สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ประเด็นสำคัญที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่

- 4.1 การปรับโครงสร้างสาขาเร่งรัดการหาข้อยุติและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับแผนแม่บทรายสาขา เพื่อจะได้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ต่อไป รวมทั้งการแก้ไขหรือออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันในแต่ละสาขากิจการ
- 4.2 การปรับปรุงองค์กรส่วนใหญ่แล้วสามารถดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องรอกิจกรรมอื่น ที่สำคัญคือการปรับปรุงระบบบัญชีการเงินให้เป็นเชิงธุรกิจสามารถสะท้อนต้นทุนการดำเนินงานได้ชัดเจน รวมทั้งการเตรียมการแยกบัญชีหรือภารกิจที่เป็นเชิงสังคมออกจากเชิงธุรกิจ และท้ายที่สุดคือการแปรสภาพกิจการให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด
- 4.3 ระบบกำกับดูแลภายนอก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ มีความซับซ้อนและผลกระทบสูง จึงควรมีการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศให้มากเพื่อนำมาประยุกต์ออกแบบเป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีการเตรียมบุคลากรให้มีขีดความสามารถสูงพร้อมทั้งด้านเทคนิค การเงิน เศรษฐศาสตร์ และการบริหาร เพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงานหรือระบบการกำกับดูแลสำหรับองค์กรที่จัดตั้งไประดับหนึ่งแล้ว เช่นทางด้านพลังงานหรือโทรคมนาคม ควรเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องการเร่งนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ นั้น ความชัดเจนเรื่องระบบการกำกับดูแลเป็นเงื่อนไขสำคัญในทัศนะของนักลงทุนเพื่อจะประเมินว่าสมควรลงทุนในกิจการนั้นหรือไม่
- 4.4 กลไกราคาและการอุดหนุนบริการเชิงสังคม การปรับโครงสร้างองค์กรจะเป็นพื้นฐานในการแยกภารกิจบัญชี ทางด้านสังคมออกจากทางด้านธุรกิจ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพไม่ถูกบิดเบือน แต่ทั้งนี้จะต้องมีการปรับวิธีดำเนินการในส่วนของรัฐบาลด้วย คือรับฐานะเป็นผู้ซื้อบริการที่มีความโปร่งใสตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตามการกำหนดวิธีการอุดหนุนที่เหมาะสมอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะกิจการ จึงต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมอีกครั้ง

โดยสรุป เนื่องจากภาครัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรหลักในการจัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่จะต้องเร่งรัดการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจและปฏิรูประบบการจัดหาบริการ

พื้นฐานของประเทศ อย่างไรก็ตามสามารถมั่นใจได้ว่า หากดำเนินการได้อย่างเหมาะสมแล้ว จะส่งผลสำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศในเวทีเศรษฐกิจโลก รวมทั้งเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับประชาชนในประเทศ จึงควรที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันผลักดันการแปรสภาพหรือปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ให้มีผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวต่อไป

ตารางที่ 3 ข้อมูลที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมปี 2539-2545

หน่วย: ล้านบาท

	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545 ประมาณการ
1. เป้าหมายการเบิกจ่ายลงทุน	ยังไม่มีกำหนด	346,085	201,191	216,052	234,045	225,723	160,505
2. เบิกจ่ายลงทุน	159,645	173,223	170,617	172,314	171,300	178,337	160,505
3. ขีดความสามารถในการลงทุน	-	50	85	80	73	79	100
4. เงินสดที่มีเพื่อใช้ในการลงทุน(RI)	NA	NA	131,826	109,400	122,727	173,275	144,684
5. GDP (มูลค่า ณ ราคาปัจจุบันพันล้านบาท)	4,608	4,727	4,471	4,615	4,891	5,116	5,454
6. ฐานะดุลรัฐวิสาหกิจ	NA	NA	(0.87)	(1.36)	(0.99)	(0.10)	(0.29)
7. มูลค่า Import Content	NA	52,781	46,178	45,754	48,907	71,054	46,568
8. สินทรัพย์	1,358,993	1,548,042	1,694,539	1,831,373	1,989,767	2,075,440	2,168,361
9. หนี้สิน	724,655	947,097	1,031,965	1,167,413	1,290,444	1,310,183	1,313,611
10. ส่วนทุน	634,337	600,945	662,574	663,960	699,323	765,258	854,750
11. รายได้รวม	705,362	853,310	915,946	920,262	1,137,424	1,209,621	1,289,530
12. รายจ่ายรวม	607,702	806,418	837,320	947,524	1,074,391	1,151,545	1,225,794
13. กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	97,660	46,892	78,626	(27,262)	63,033	58,076	63,736
14. การลงทุนในภูมิภาค	NA	73,407	90,185	86,564	73,737	76,532	74,264
15. R & D	NA	332	357	295	312	990	1,113
- งบทำการ	NA	176	230	249	217	615	678
- งบลงทุน	NA	156	127	46	95	375	435
16. เงินนำส่งรัฐ	39,857	48,100	53,800	47,813	39,904	57,278	40,000
17. จำนวนพนักงาน(คน)	277,445	268,511	261,590	255,748	246,878	248,258	245,840
18. อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนทุน(1)	1.1	1.6	1.6	1.8	1.8	1.7	1.5
19. ความสามารถในการชำระหนี้(1)	2.6	1.3	1.8	1.4	1.1	1.0	1.1
20. อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์(%)	7.2	3.0	4.6	(1.5)	3.2	2.8	2.9
21. อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ก่อนหักดอกเบี้ย(%)	8.9	4.9	6.8	0.4	5.1	4.9	5.0
22. อัตราผลตอบแทนต่อส่วนทุน(%)	15.4	7.8	11.9	(4.1)	9.0	7.6	7.5
23. การทำรายได้ต่อพนักงาน คน (ล้านบาท)	2.4	3.1	3.4	3.5	4.5	4.8	5.2
24. ค่าใช้จ่ายบุคคลต่อค่าใช้จ่ายรวม(%)	11.8	9.6	9.3	8.4	7.6	7.3	7.0
25. ค่าสวัสดิการต่อเงินเดือนค่าจ้าง(%)	24.2	19.8	20.2	20.3	20.9	21.0	20.9
26. ค่าล่วงเวลาต่อเงินเดือนค่าจ้าง(%)	10.9	11.2	7.2	6.7	7.4	6.7	6.8