



## กรอบยุทธศาสตร์ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะ 4 ปี (2548-2551)

นายอำพน กิตติอำพน  
เลขาธิการ สศช.  
14 มกราคม 2548

### ประเด็นหลัก (Key Points)

ท่านเลขาธิการสภาพัฒน์ฯ ได้เสนอว่าการกำหนดแนวทางการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินสำหรับ 4 ปีข้างหน้า นั้น สภาพัฒน์ฯ ได้มาจากการมองเศรษฐกิจไทยในอีก 4 – 5 ปีข้างหน้าว่าจะเป็นอย่างใด ซึ่งเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2547 ที่ผ่านมานี้ ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบไปแล้วว่า ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา สภาวะเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างไร รวมทั้งผลการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในอนาคต ซึ่งการเสนอนั้น สภาพัฒน์ฯ ก็ได้ใช้บริบทของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเป็นตัวหลักพร้อมวิเคราะห์ถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดการขยายตัวนั้นมีอะไรบ้าง การบริหารจัดการให้รับกับยุทธศาสตร์หลักที่มีอยู่ 5-6 Agenda ก็เป็นอีกส่วนที่ได้นำเสนอ โดยได้มีการหารือกับปลัดกระทรวงต่างๆ รวมทั้งได้มีการหารือกับคณะกรรมการที่ตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาความมั่นคง

ในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลชุดนี้ได้ใช้นโยบาย Dual Track Approach หรือ ทวิวิธวิธี หมายถึง การบริหารนโยบายลักษณะของเศรษฐกิจทั้งด้านการแข่งขัน และเศรษฐกิจรากหญ้า อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ 5.2 เปอร์เซ็นต์ รายได้ประชาชาติ ปี 2547 อยู่ที่ 6.5 ล้านล้านบาท เสถียรภาพเงินเฟ้ออยู่ระหว่าง 2-2.7 เปอร์เซ็นต์ ดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ที่ 6.2 เปอร์เซ็นต์ หนี้สินลดลงเหลือ 46.2 เปอร์เซ็นต์ ตัวเลขทั้งหมดนี้ ทำให้เราดูภาพในอนาคตว่า หนี้สินสาธารณะไม่ควรเกิน 50 เปอร์เซ็นต์ ของ GDP และการบริหารในอนาคตก็คงจะต้องดูในเรื่องอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราด้วย



สภาพัฒน์ฯ มองว่าต่อไปรัฐบาลต้องคิดถึงโครงการที่จะสร้างรายได้ลดรายจ่าย และเพิ่มโอกาส ในแง่ Macro Economic ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้าน การพักหนี้ การสร้างภูมิปัญญา ธนาคารเพื่อประชาชน ธนาคาร SME สำหรับโครงการ 30 บาท นั้น สภาพัฒน์ฯ มองว่าไม่เป็นแต่เพียงโครงการทางด้านสังคมที่ให้บริการด้านสุขภาพ แต่แท้จริงแล้วมีส่วนช่วยเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) โดยสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็น 4,000 กว่าล้านบาท เพราะตัวเลขการป่วย สาย ลา ขาดงาน ของทั้งภาครัฐและเอกชน มีแนวโน้มลดลง รวมทั้งโครงการ OTOP นับเป็นโครงการที่สร้างรายได้ให้กับชุมชนระดับรากหญ้า สรุปว่านโยบายของรัฐบาลใน 4 ปี ที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จทางด้าน Macro Economic คือสามารถบริหารจัดการให้เกิดการบริหารงบประมาณเชิงสมดุลได้ใน ปี 2547 จึงนับเป็นความสำเร็จของการบริหารการคลัง

### บริบทของการเปลี่ยนแปลง

สำหรับการมองในอนาคต สภาพัฒน์ฯ มองในสิ่งที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดใน 5 บริบทหลักซึ่งเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกขณะนี้ สภาพัฒน์ฯ ให้น้ำหนักอยู่ 3 เรื่อง คือ

1. **การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน** ระบบทวิภาคี หรือ Bilateral ยังคงมีความจำเป็น นอกจากนั้น ยังคงต้องให้ความสำคัญกับเรื่อง การขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีน หรืออินเดีย การหาโอกาสใหม่ๆ ทางการเงิน กฎระเบียบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการค้า

2. **เทคโนโลยี** ที่ผ่านมามีประเทศไทยต้องจ่ายเงินจำนวนมากสำหรับเทคโนโลยี และด้าน Technical assistant ประกอบกับโลกมีการเปลี่ยนแปลงมากในเรื่องเทคโนโลยี เช่น Bio-technology, Material Science, Nano-technology ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องพยายามส่งเสริมการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีให้ได้ เพื่อเตรียมตัวที่จะไม่เป็นประเทศที่ต้องไล่ตามประเทศอื่นๆ เช่น การนำเทคโนโลยีภูมิปัญญาชาวบ้านมาจดทะเบียนให้ถูกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเป็นต้น

3. **ประชากรและสังคม** มีข้อควรคำนึง ดังนี้

- สภาพัฒน์ฯ เห็นว่าประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของอายุประชากร คือในอีก 10 ปีข้างหน้าจะมีประชากรในช่วง 0-15 ปี หรือกลุ่มเยาวชนลดน้อยลง ในขณะที่โครงสร้างของผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะสูงขึ้น หากไม่แก้ไขในอีก



4 ปีข้างหน้า จะขาดแคลนประชากรในวัยแรงงาน และจะเกิดความไม่สมดุลทางโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ

- ด้านสุขภาพ คาดว่าจะมีโรคใหม่ ๆ และการระบาดอย่างรุนแรง จึงต้องวางยุทธศาสตร์ในการป้องกันมากกว่าการแก้ไข

- การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวัฒนธรรมในสังคม เช่น อิทธิพลของค่านิยมและวัฒนธรรมจากสังคมตะวันตกที่มีบทบาทมากขึ้น การใช้โทรศัพท์มือถือของเด็กวัยรุ่น เป็นต้น แต่ในแง่โอกาสพิจารณาเห็นว่าประเทศทางตะวันตกได้เริ่มมองเห็นว่าประเทศทางเอเชียเป็น Hard Culture ซึ่งมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน จึงได้มีการนำแฟชั่นผ้าไหมไปใช้มากขึ้น เราจึงควรรหาโอกาสและมองวิกฤติที่อาจเกิดขึ้น

- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เดิมจะมีปัญหาในเรื่องมาตรการกฎระเบียบ สำหรับสินค้าที่เราส่งออก มีการใช้มาตรฐานในเรื่องวิทยาศาสตร์มาก แต่ต่อไปจะนำเอามาตรการสิ่งแวดล้อมมาใช้เพิ่มขึ้น และวิกฤติการณ์ทรัพยากรธรรมชาติอาจเกิดขึ้น โดยที่เราไม่คาดคิด จึงต้องเฝ้าระวัง เช่น เรื่องการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของกระแสโลก ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรทางน้ำเปลี่ยนไป รวมทั้งการเกิดวิกฤติการณ์ทางธรรมชาติ ก็จะมีผลกับประเทศ เป็นต้น จึงควรเน้นการให้ความรู้ประชาชนด้วย

- พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไป รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น ความต้องการสินค้าจะเปลี่ยน ปัจจุบันผู้บริโภคเริ่มบริโภคค่านิยม หรือวัฒนธรรมของสินค้าด้วย จึงเป็นโอกาสที่เราจะเปลี่ยนวิกฤติเป็นโอกาส เช่น การเข้าไปช่วยเหลือชาวต่างชาติเมื่อเหตุการณ์ธรณีพิบัติ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นทุนทางสังคมที่ไม่สามารถสร้างได้ด้วยเงิน ทั้งนี้การสร้างด้วยวัฒนธรรมของเราในลักษณะเช่นนี้ต้องเริ่มส่งเสริมให้เกิดขึ้นตั้งแต่วัยเด็ก เช่น การยกมือไหว้แขกเมืองด้วยน้ำใจไมตรี เป็นต้น จะสร้างโอกาสที่ดีให้กับประเทศได้

#### หลักการพื้นฐานของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม

หลังจากที่สภาพัฒนาได้เสนอรายละเอียดเหล่านี้ต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว แต่รัฐบาลใหม่จะรับในหลักการนี้หรือไม่ย่อมเป็นอำนาจอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ แต่ในฐานะที่สภาพัฒนาเป็นหน่วยงานวิชาการ ก็เสนอหลักการที่สามารถเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของเราได้บนหลักการ 4 ประการคือ



1. เศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน โดยมีปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงว่า จะต้องให้มีความสมดุลในด้านการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในมิติทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม
2. ศักยภาพในการผลิต ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้เพื่อเป็น Value creation
3. นโยบายสังคมเชิงรุก คือต้องเพิ่มมาตรการป้องกันมากกว่าการแก้ไข
4. การเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต้องดูเรื่อง Economic Integration หรือการเชื่อมโยงไม่ใช่เฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียวแต่ต้องดูในเรื่องสังคมด้วย

### เป้าหมายเศรษฐกิจ

สภาพัฒน์ฯ มีหลักการในเรื่องของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจว่าจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงได้แก่ ภาคเกษตรต้องขยายตัวจากเดิม 0.6 ล้านล้านบาท เป็น 9.9 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลทางด้านการกระจายรายได้ในภาค อุตสาหกรรมต้องขยายตัวในเชิงคุณภาพและเน้นท้องถิ่นภาคบริการซึ่งเป็นจุดแข็ง ต้องใช้ทุนทางสังคมเข้ามาสนับสนุนทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขณะนี้สภาพัฒน์ฯ ได้ประเมินศักยภาพ เช่น

- กลุ่มที่มีศักยภาพ ควรส่งเสริมให้การลงทุน ได้แก่ การท่องเที่ยว และเคมีภัณฑ์
- กลุ่มที่ต้องพัฒนา คือมีโอกาส แต่ต้องเน้นเรื่องลักษณะของการลงทุนและการพัฒนาบุคลากร
- กลุ่มที่ต้องปรับตัวเพื่อการผลิต เช่น การปรับปรุงผลผลิตภาคเกษตร อาทิ ผัก ผลไม้ ให้ปลอดภัยและมีเจือปน หรือ Food Safety หรือ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ เช่น ยางดิบ เพื่อเพิ่มคุณค่า

การจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศไปถึงเป้าหมายจำเป็นต้องพิจารณาภาคการผลิตจริง (Real Sector) ตัวอย่างเช่น

- ด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ ต้องดู Value change ของกลุ่มคือการเชื่อมโยงของมูลค่าในแต่ละห่วงโซ่ของสินค้า
- การลงทุนด้าน Logistics
- โครงสร้างพื้นฐาน จะต้องมีการวิจัยและพัฒนา



- ด้าน Human Resource Development
- ด้านกฎ ระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกับการปฏิรูป
- การจัดกลุ่มภาคการผลิตที่มีเจ้าภาพ เช่น กลุ่มเกษตรและแปรรูป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นเจ้าภาพ โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ให้การสนับสนุน กลุ่มอุตสาหกรรมจะมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพกลุ่มบริการด้านสุขภาพและสปา มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าภาพ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มด้านสังคม กลุ่มด้าน Logistic กลุ่มด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มด้านความมั่นคง กลุ่มด้านบริหารจัดการด้านกฎหมาย ซึ่งแต่ละด้านจะมีส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลัก เป็นต้น

การเตรียมการในครั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเดาใจรัฐบาลใหม่หากตรงใจเขาก็จะพิจารณาแค่ 3 นาที แล้วต่อไปกระทรวง จึงจะทำรายละเอียดภายใน 30 วัน ด้วยเหตุนี้ สภาพัฒน์ฯ จึงจะทำหน้าที่เป็น Secretariat แต่กระทรวงเจ้าภาพต้องเริ่มจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อดูแลในโครงการเหล่านี้ หลังจากที่รัฐบาลใหม่เห็นชอบตามที่ได้เสนอไปท่านจะต้องไปทำแผนปฏิบัติการ ทำแผนการลงทุน (Investment Plan) ซึ่งคำจำกัดความของแผนนี้ยังกำกวมอยู่ระหว่างสำนักงบประมาณและของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าควรจะเลือกของหน่วยงานใด จึงเสนอน่าจะเอา 2 คนหาร คือเป็นเรื่องงบประมาณเดือนเราอาจปรับเปลี่ยนไม่ได้ แต่ถ้างบลงทุน งบดำเนินการสามารถปรับเปลี่ยนได้ นอกจากนั้น ควรปรับปรุงประสิทธิภาพภาครัฐทั้ง 7 กลุ่มคือ 1) กลุ่มด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) กลุ่มด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ 3) กลุ่มการบริหารจัดการที่ดี กฎหมายและระเบียบภาครัฐ 4) กลุ่มด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการวิจัยและนวัตกรรม 5) กลุ่มด้านการผลิตและบริการ 6) กลุ่มการลงทุนด้านสังคม 7) กลุ่มระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ให้มานี้เป็นเพียง Guide line หรือเป็นเพียง Initiative plan ที่สภาพัฒน์ฯ ได้หารือกับ Stakeholders ท่านเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในกลุ่มเจ้าภาพตัดออกได้ เพิ่มเติม ขอให้การจัดทำนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้นสำหรับนวัตกรรมต่าง ๆ

ที่สภาพัฒน์ฯ นำมาเสนอนี้ ก็นำมาจากนโยบายพรรคต่างๆ หากซ้ำกันก็ไม่ใส่ สิ่งไหนใหม่ก็ใส่เข้าไป การโยกกลับไปสู่ยุทธศาสตร์ต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับกระทรวงเจ้าภาพตาม Cluster อย่างไรก็ตาม เรื่องทางด้านสังคม เช่น การพัฒนาศักยภาพคนและการศึกษา เรื่องผู้ด้อยโอกาส เรื่องความปลอดภัยสุขภาพ การเตรียมคนเข้าสู่วัยสูงอายุ เรื่องระบบเตือนภัย นับเป็นเรื่องใหม่ที่สภาพัฒน์ฯ คิดว่าทุกรัฐบาลคงไม่กล้าทิ้ง



นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาในเรื่อง

- ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งต้องดูเรื่องระบบภาษีของภาคเอกชนด้วย
- ดู Good Governance ทั้งระบบ
- การรณรงค์เรื่องค่านิยมในเอกลักษณ์ไทย ซึ่งเป็นทุนสังคม
- ระบบ CEO นั้น บางพรรคประกาศแล้วว่าไม่เอา แต่สภาพัฒน์ฯ คิดว่าเป็นเรื่องทางวิชาการที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการกระจายอำนาจ
- ความเจริญของ Intelligent Unit
- รายได้ของรัฐบาล

**แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปี 2548-2551**

เรื่องภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บนั้น น่าจะเพิ่มขึ้น ปัจจุบันรัฐมีรายจ่ายประจำ 75 % และรายจ่าย Flexible 25 % สภาพัฒน์ฯ มองว่าต่อไปควรจะเป็น 69:31 เพื่อให้เกิดความสมดุล ส่วนทางด้านเศรษฐกิจจากเดิม 68 % จะลดลงเป็น 57 % เพื่อให้ด้านสังคมเพิ่มขึ้นจาก 35 % เป็น 23 % ตรงนี้เราดูนโยบายการคลังว่าในอนาคตควรจะต้องมีความสมดุลด้วย

ข้อมูลรายละเอียดของกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะ 4 ปี (2548-2551) ที่ทาง สศช. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการสามารถ download ได้จาก [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)