

ปานกลาง 35,514 หมู่บ้าน และเขตเกษตรก้าว
หน้า 11,621 หมู่บ้าน โดยอาศัยระบบการฝึก
กำลังระหว่างหน่วยงานรัฐบาล หน่วยงานเอกชน
และประชาชน ที่เรียกว่า ระบบ กชช. (ภายใต้การดู
แลของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) ร่วม
กับการใช้แผนพัฒนาจังหวัด (ที่ดูแลโดย
คณะกรรมการจังหวัด: กพจ.) เป็นเครื่องมือในการ
ดำเนินงานต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อ
ให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจคือการลดความ
ยากจน (โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในพื้นที่
เกษตรล้าหลังการเพิ่มรายได้ และลดการว่างงาน)
เป้าหมายทางสังคมคือการให้บริการสังคมที่จำเป็น
ต่อการเพิ่มสวัสดิการ ความปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สิน การสร้างความสามารถในการพึ่งตนเอง
การมีส่วนร่วมในการพัฒนา การได้รับสิ่งจำเป็น
พื้นฐานของมนุษย์อย่างเพียงพอ และเป้าหมายใน
ด้านความสงบสุขในพื้นที่

การประเมินผลการพัฒนาจากกรอบแผนงาน 10 แผนงาน โดย
สำนักงานคณะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานในด้าน
ต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จที่น่าพอใจ กล่าวคือ

- ระบบเศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2530-2531
คือ มีการขยายตัวถึงร้อยละ 8.5 และร้อยละ 11 ตามลำดับ
- สภาพเศรษฐกิจการเงินมีความมั่นคงเป็นอย่างมาก กล่าวคือมีอัตรา
เงินเฟ้อในระหว่าง 2.5%-5.0% เงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มจาก
3,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2527 เป็น 5,200 ล้านดอลลาร์
สหรัฐ ในปี 2530 และ 7,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี
2531 การระดมเงินออมทำได้สูงขึ้นถึงร้อยละ 24.9 ของ GDP
ในปี 2530
- อัตราเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 1.7 ต่อปีในปี 2529
เหลือร้อยละ 1.6 ในปี 2530 และ 1.5 ในปี 2531 มีการขยาย
การศึกษาในระดับต่าง ๆ มากขึ้น รวมทั้งมีการขยายบริการ

สาธารณสุขเพิ่มขึ้นครบทุกตำบล และหมู่บ้าน

- ในด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่า มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินในระดับชาติและระดับจังหวัดต่อเนื่องจากแผน 5 และขยายไปถึงการใช้ที่ดินในระดับตำบล (ซึ่งได้ทดลองปฏิบัติก่อนใน 5 จังหวัด) รวมทั้งมีการสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในด้านป่าไม่มีการแบ่งเขตป่าอนุรักษ์ (15% ของพื้นที่ทั้งประเทศ) และป่าเศรษฐกิจซึ่งได้มีการส่งเสริมให้เอกชนและประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารร่วมกับรัฐ มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง กำหนดเขตการใช้ที่ดินป่าชายเลน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาแหล่งน้ำและประมง
- ในด้านของการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปรากฏว่ามีการจัดทำแผนหลักในด้านนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระยะยาว มีการทบทวน และปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรเพื่อประสานส่งเสริมการพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีและศูนย์สนเทศทางด้านนี้ขึ้น
- ในด้านการปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาปรากฏว่ามีความก้าวหน้าไปในทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนฯ กล่าวคือมีการปรับปรุงระบบการประสานงานของหน่วยงานทั้งในระดับแผนและระดับปฏิบัติโดยการร่วมประชุมจัดทำแผนการปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบกำลังคนโดยจัดทำแผนกำลังคนภาครัฐบาล เริ่มโครงการปรับปรุงรายได้ โครงสร้างเงินเดือนปรับปรุงระเบียบและการบริหารการจัดเก็บภาษีบางประเภท ในส่วนของการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนนั้น คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ได้มีการประชุมร่วมกันหลายครั้งเพื่อพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในขณะนี้ก็มีการขยายตัวของ กรอ. จังหวัดออกไปเกือบครบทุกจังหวัด
- ในด้านของการพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น ปรากฏว่า มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งสามารถเพิ่มการลงทุนโดยใช้เงินรายได้ที่ทำได้เอง (เพิ่มจากร้อยละ 30.75 ในช่วงแผนฯ 5 เป็นร้อยละ 43.52 ในช่วง 2 ปีแรกของ

แผนฯ 6) มีผลให้เงินกู้ต่างประเทศลดลง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้จัดทำแผนพัฒนาระยะยาว และปรับโครงสร้างการบริหารให้เป็นธุรกิจมากขึ้น ทำให้จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำไรเพิ่มจาก 37 แห่ง ในปี 2529 เป็น 42 แห่งในปี 2531 และขาดทุนลดลงจาก 18 แห่ง เหลือ 9 แห่งในช่วงเวลาเดียวกัน ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติเพื่อบำบัดการติดตามผลการดำเนินงาน เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2530-2531 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้ว 4 แห่ง และอยู่ในระหว่างการดำเนินการอีก 4 แห่ง

-ในด้านของการปรับโครงสร้างการผลิต การตลาด ของประเทศนั้น ปรากฏว่ารัฐมีบทบาทอย่างมากในการกระตุ้นและสร้างความเป็นไปได้ในการกระจายโครงสร้างการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้โดยการกำหนดมาตรการส่งเสริมหลายประการ เช่น ลดภาษีส่งออกสินค้าบางประเภท การจัดหาสินเชื่อเพื่อการส่งออกโดยมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแบบผ่อนปรน รวมทั้งการเจรจาทางการค้าต่าง ๆ เป็นต้น ในด้านอุตสาหกรรมมีการปรับการให้สิทธิประโยชน์ เพื่อให้มีการขยายการลงทุนไปสู่ภูมิภาคและชนบท สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดให้เป็นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท เป็นต้น สำหรับสาขาบริการและการตลาด ก็ได้มีการวิจัยตลาดเพื่อการส่งออก มีการขยายการศึกษากฎ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น

-ในด้านการพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน ในช่วงแผน 6 ได้เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์เต็มที่ และวางแผนเชื่อมโยงโครงข่ายบริการพื้นฐานที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ขึ้น โดยวางแผนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างราคาการใช้บริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้เหมาะสมขึ้น

-ในด้านของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเน้นการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผน 4 และ 5 และกำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาไว้ 3 บริเวณคือ บริเวณแรก กรุงเทพมหานคร บริเวณที่สอง เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค (11 เมือง ซึ่งเป็นการดำเนินงานต่อเนื่อง 5 เมือง และเริ่มงานใหม่ 6 เมือง) และบริเวณที่สาม พื้นที่บริเวณ

ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งก็ปรากฏว่า การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวก้าวหน้าพอสมควร โดยในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการทำแผนโครงข่ายบริการพื้นฐาน (ปรับปรุง/ขยาย ถนน-ทางด่วน การควบคุมการใช้น้ำประปา-น้ำบาดาล เป็นต้น) รวมทั้งแผนป้องกันน้ำท่วม และปรับปรุงชุมชนแออัด

ส่วนการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค 11 แห่งนั้นได้มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโดยการสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา-ภูเก็ต ปรับปรุงสนามบินภูมิภาคหลายแห่ง ขยายกิจการประปา และระบบสื่อสารคมนาคม

-ในด้านของการพัฒนาชนบท ปรากฏว่ามีการเร่งรัดพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการผลิต การตลาด การกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ การจัดตั้งธนาคารที่ดิน การพัฒนาสหกรณ์การเกษตร การจัดทำแผนการตลาดในระดับจังหวัด รวมทั้งได้มีการขยายการพัฒนาชนบทไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน มีการจัดตั้ง กรอ.เกษตรเพื่อขยายความร่วมมือและการดำเนินงานด้านการเกษตรให้เข้มแข็งขึ้น ฯลฯ

5.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)^{46/}

เมื่อเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการ (เช่นเดียวกับที่ได้จัดทำในการทำแผนก่อนหน้านั้น) กล่าวคือจะมีการศึกษาผลการพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหา สภาพเศรษฐกิจ ก่อนที่จะได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาให้เหมาะสมต่อไป จากการศึกษาได้ข้อสรุปเกี่ยวกับผลการพัฒนาที่สำคัญ ๆ คือ

1.1 เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูงและเปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวและขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ถึงหนึ่งเท่าตัว และนับเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน

โครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับตัวในลักษณะที่เปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น จึงจะเห็นได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2534

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงเช่นนี้ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งขยายตัวสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจโลกได้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยลดต่ำลง ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกและอัตราแลกเปลี่ยนในประเทศอุตสาหกรรมได้ปรับตัวสูงขึ้น ตลอดจนทั้งความได้เปรียบของไทยในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และอัตราค่าจ้างแรงงานที่ไม่สูงนัก ทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบจึงทำให้การลงทุนและการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก

การดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างระมัดระวังประกอบกับเสถียรภาพทางการเงินที่มั่นคง ก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอีกด้านหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นใจทางธุรกิจ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจของไทยขยายตัวในอัตราสูงเกินกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่กำหนดไว้เป็นอันมาก

1.2 ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและคนไทยมีรายได้และการจ้างงานเพิ่มขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องมานั้น ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในหลายด้าน โดยเฉพาะฐานะการเงิน การคลังของประเทศ การจ้างงานและรายได้โดยส่วนรวม กล่าวคือ

1.2.1 ฐานะการเงินการคลังของประเทศมั่นคงและมีเสถียรภาพ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทย และการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่รัดกุมได้มีส่วนเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ อาทิ ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อกลางปี 2534 และภาระหนี้สินต่างประเทศของไทยลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากการที่อัตราส่วนของการชำระหนี้คืนทั้งในรูปเงินต้นและดอกเบี้ยต่อการส่งออกได้ลดลงเป็นลำดับ คือ จากร้อยละ 20.6 ในปี 2529 มาเป็นร้อยละ 10.5 ในปี 2534 และสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศลดจากร้อยละ 38.5 เหลือร้อยละ 34 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ทางด้านการบริหารการคลังของประเทศปรากฏว่าดุลการคลังของรัฐบาลได้เริ่มเกินดุลเป็นครั้งแรกในปี 2531 เป็นต้นมา เนื่องจากสามารถจัดเก็บ

รายได้สูงเกินกว่าเป้าหมาย ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำ เนื่องจากความล่าช้าของโครงการหลายด้าน ทำให้ฐานะเงินคงคลังของประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากที่เคยอยู่ในระดับ 11,000 ล้านบาท เมื่อต้นปีงบประมาณ 2531 เป็น 184,000 ล้านบาท ในเดือนมิถุนายน 2534 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่าย การที่เงินคงคลังเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับสูงได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถปรับและดำเนินนโยบายการคลังได้ดีขึ้น โดยการปรับโครงสร้างภาษี การลดภาษีนำเข้าเครื่องจักรและภาษีนำเข้ารถยนต์และอุปกรณ์ และการชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนดได้

1.2.2 อัตรารายได้ต่อหัว อย่างไรก็ดีตาม อัตรารายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.5 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 6 ในปี 2534 เนื่องจากการขยายตัวของความต้องการในระบบเศรษฐกิจสูงกว่ากำลังการผลิตและอัตรารายได้ต่อหัวของโลกก็เพิ่มขึ้นในช่วงเดียวกัน ทำให้ระดับเงินเฟ้อในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ซึ่งก็นับว่าอยู่ในระดับที่ควบคุมดูแลได้

1.2.3 การจ้างงานและค่าแรงเพิ่มสูงขึ้น การที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและบริการที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงปีละ 554,000 คนต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.6 ในปี 2534 หรืออาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่มีการว่างงานโดยเปิดเผย แต่ยังมีการว่างงานตามฤดูกาลในช่วงหน้าแล้ง ในขณะที่เดียวกันค่าจ้างแรงงานได้เริ่มปรับตัวสูงขึ้นทำให้รายได้ของประชาชนโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำลังซื้อของประชาชนโดยส่วนรวมก็เพิ่มขึ้นในระดับที่น่าพอใจ

1.2.4 รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นเท่าตัว รายได้ต่อหัวของประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นจาก 21,000 บาท ในปี 2529 เป็น 41,000 บาท ในปี 2534 ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 10.5 ในขณะที่ประชากรเพิ่มในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.4 ในปี 2534 จึงทำให้ความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนดีขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาค่าครองชีพความยากจนได้ส่วนหนึ่ง

1.3 การพัฒนาที่ผ่านมายังมีความไม่สมดุลอยู่หลายด้าน แม้ว่าการขยายตัวอย่างสูงของเศรษฐกิจจะมีผลดีต่อเศรษฐกิจส่วนรวมหลายประการก็ตาม แต่การขยายตัวนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาที่สำคัญ ๆ อีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ ดังนี้

1.3.1 ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่าง ๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงหรือกลุ่มคนรวยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้ของคนทั้งประเทศเพิ่มจากร้อยละ 49.3 ในปี 2518/2519 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2530/2531 ในขณะที่กลุ่มคนยากจนที่สุดของประเทศ 20 เปอร์เซ็นต์มีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือเพียงร้อยละ 4.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน

กลุ่มอาชีพยากจนที่สุดยังคงเป็นกลุ่มเกษตรกรซึ่งปรากฏว่ามีรายได้น้อยที่สุด คือเพียงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศเท่านั้น ส่วนกลุ่มผู้ใช้แรงงานทั่วไปและกลุ่มข้าราชการที่มีรายได้ต่ำก็ยิ่งด้อยกว่ากลุ่มเกษตรกร

นอกจากนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะระหว่างเขตมหานครและส่วนภูมิภาคก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีฐานะเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือ มูลค่าของผลผลิตรวมของกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42 ของผลผลิตรวมของทั้งประเทศในปี 2524 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 48 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศในปี 2532 ขณะที่ภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีสัดส่วนลดลง เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 14.7 เหลือร้อยละ 12.9 ภาคเหนือลดลงจากร้อยละ 13.5 เหลือร้อยละ 11.4 ภาคใต้ลดลงจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 9.0 ของผลผลิตรวมของประเทศในช่วงเดียวกัน

1.3.2 การขาดแคลนบริการพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีความรุนแรงมากขึ้น บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจเกือบทุกประเภท เช่น ไฟฟ้า น้ำ ระบบการสื่อสารคมนาคม โครงข่ายถนน และท่าเรือ เป็นต้น มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะได้มีการปรับแผนการลงทุนด้านบริการพื้นฐานในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้วก็ตาม นอกจากนั้น การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนขยายบริการพื้นฐานยังไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้มากนัก จึงทำให้บริการพื้นฐานเหล่านี้มีสภาพเป็น “คอขวด” ต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้

1.3.3 ช่องว่างระหว่างการออมในประเทศกับการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคงพอสมควร แต่ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนเริ่มสูงขึ้นมากอย่างน่าเป็นห่วง ดังจะเห็นได้จากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึงประมาณร้อยละ

8.5 ของผลผลิตรวมในปี 2534 เนื่องจากการลงทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 36.5 ของผลผลิตรวมในปี 2534 ในขณะที่ยวกันสัดส่วนการ ออมต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นน้อยกว่า คือ จากร้อยละ 23.0 เป็นร้อยละ 28 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ปัญหานี้จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดและมีมาตรการแก้ไขที่ ชัดเจน

1.3.4 ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศจากเศรษฐกิจการเกษตรมาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาสู่ความเป็นสังคมเมืองมากยิ่งขึ้น ทำให้วิถีชีวิตและ ความเป็นอยู่แบบไทยดั้งเดิมต้องปรับเปลี่ยนเป็นการดำเนินชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่ จึงมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยส่วนรวม การ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเมืองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหา อาชญากรรม แม้ว่าในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524-2533 อัตรา การก่ออาชญากรรมได้ลดลงจาก 185.5 คดี มาเป็น 154.5 คดีต่อประชากร 100,000 คน แต่แนวโน้มของการก่อคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่รุนแรง สะเทือนขวัญ และมีความซับซ้อนในรูปแบบมากขึ้น ในขณะเดียวกันปัญหายาเสพติด ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญโดยสามารถจับกุมผู้กระทำความผิด จำนวน 60,546 ราย ในปี 2532 สูงขึ้นจากจำนวน 21,730 ราย ในปี 2533 ถึง 2.8 เท่า นอกจากนี้ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองมีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

1.3.5 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การที่เศรษฐกิจไทยเติบโตในระยะที่ผ่านมาในอัตราสูงมากทำให้มีการระดม ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ มาใช้ในอัตราที่ สูง อันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นการขาดประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาก็เป็นสาเหตุสำคัญซ้ำเติมให้ทรัพยากร ธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าของประเทศซึ่งลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี 2521 เหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2532

นอกจากนี้ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ อย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวรวมถึงการขยายตัวของประชากรในเมือง ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำเน่า อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของ

เสีย และสารอันตราย ซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้น อีกทั้งคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน รวมถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวก็เสื่อมโทรมและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต

1.3.6 ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะที่เศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบราชการยังไม่สามารถปรับตัวให้รับกับสถานการณ์ใหม่ได้อย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบอยู่อีกมาก

ในด้านกำลังคน ปัจจุบันมีการโยกย้ายถ่ายเทกำลังจากภาครัฐบาลหรือสมองไหลไปสู่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากค่าตอบแทนของภาคราชการยังต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน และลักษณะองค์กรของระบบราชการยังมีตำแหน่งบริหารและวิชาการระดับสูงน้อยมาก ทำให้ขาดโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ขณะเดียวกัน กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของระบบราชการที่มีอยู่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐยังรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ขาดการกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นและชนบทอย่างเพียงพอและเหมาะสม

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาประเทศในช่วงแผน 6 ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ ฐานะการเงินการคลังของประเทศดีขึ้น ซึ่งทำให้คนไทยโดยทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นในสังคม แต่ในขณะเดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงที่ผ่านมามีได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลดังที่กล่าวมาแล้วหลายประการ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคและข้อจำกัด สำหรับการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและมีคุณภาพในระยะยาวต่อไปได้ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นรากฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืนและมีสมดุลต่อไป

5.7.1 วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

ผลการพัฒนาที่ผ่านมาสะท้อนว่าการพัฒนาประเทศในช่วงแผนฯ 7 จำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคมควบคู่กันไปเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน ดังนั้นจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ไว้ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลตามวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการนั้น จะต้องพิจารณาโอกาสและข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีการคาดว่าประเทศไทยยังมีโอกาสที่ดีในหลายประการคือ

-โอกาสการขยายตัวของการส่งออกสินค้าไทยยังคงมีแนวโน้มที่ดี ทั้งตลาดประชาคมยุโรปและเขตการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ตลอดจนแนวโน้มการขยายตัวที่ดีของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก นโยบายการเปิดตลาดของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย การขยายตลาดใหม่ในภาคตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ และอินโดจีน จะยังช่วยสนับสนุนและขยายตลาดส่งออกสินค้าไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศไทยได้ให้การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไว้แล้วเพื่อเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก และสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีมูลค่าต่อหน่วยสูง ซึ่งจะทำให้การส่งออกของประเทศยังสามารถขยายตัวในระดับที่น่าพอใจต่อไปอีกในช่วง แผน 7

-โอกาสการขยายฐานการผลิตสาขาอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่มาก ทั้งอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมวิศวกรรม อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากแนวโน้มการโยกย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงเข้าสู่ภูมิภาคนี้ยังมีอยู่ต่อ

ไปเพราะภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตะวันตกจะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ของโลกที่มีอำนาจซื้อทางเศรษฐกิจสูงและมีอำนาจต่อรองทางการค้ามากขึ้น

- การเปิดตลาดการค้าและการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมีช่องทางที่ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในไต้หวันและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งนโยบายที่จะเปิดความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนในไต้หวันและพม่า จะเพิ่มโอกาสให้ประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจคาน้ำห่านในภูมิภาคนี้ต่อไป นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศสังคมนิยมในเอเชียเหนือ อาจจะมีผลทำให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าสู่ประเทศกลุ่มอาเซียน ซึ่งประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลจากการเคลื่อนย้ายทุนจากเอเชียเหนือ มาสู่ภูมิภาคอาเซียนด้วย

- การพัฒนาให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาค การผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงินและปริวรรตเงินตราต่างประเทศในเดือนพฤษภาคม 2533 เป็นต้นมา ประกอบกับมาตรการพัฒนาตลาดการเงินและตลาดทุนของประเทศไทย จะมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในประเทศมากขึ้น รวมทั้งทำให้ระบบการเงินของประเทศไทยมีการพัฒนาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการเงินของโลกอันจะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินของภูมิภาคนี้ได้ด้วย

- โอกาสการขยายกำลังซื้อและความต้องการสินค้าและบริการของตลาดในประเทศมีมากขึ้น แนวโน้มความต้องการของตลาดในประเทศมีแนวโน้มที่จะขยายตัวสูงขึ้นในช่วงแผน 7 ซึ่งจะเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้โดยต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีที่มีความต้องการของตลาดต่างประเทศมีความไม่แน่นอนอยู่มาก

- โอกาสการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การลงทุนปรับโครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม บริการ รวมทั้งการลงทุนในระยะที่ผ่านมาได้ส่งผลในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้นโดยลำดับ โดยการส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการผลิตและมีการปรับการใช้เทคโนโลยีในระดับสูงขึ้นในหลาย ๆ สาขา กล่าวคือ การผลิตในสาขาเกษตรกรรมแผนใหม่ อุตสาหกรรม อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร การคมนาคมสื่อสาร และสาขารนาการและการเงิน นอกจากนี้ในสาขาเกษตรกรรม ยังได้เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ โดยสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตในระดับครอบครัว จึงส่งผลให้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นไปอย่างน่าพอใจ

-แรงงานไทยมีคุณภาพขั้นพื้นฐานที่ดีขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วแรงงานไทยมีคุณภาพขั้นพื้นฐานที่ดี เนื่องจากได้รับการศึกษาภาคบังคับ 6 ปีอย่างทั่วถึง (ในปัจจุบันประเทศไทยสามารถขยายการจัดการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี ครอบคลุมประชากรในกลุ่มอายุได้ถึงประมาณร้อยละ 97) และมีอัตราการรู้หนังสือถึงร้อยละ 86 ของประชากร ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุดประเทศหนึ่งในภูมิภาคนี้ การที่แรงงานไทยมีการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดีจึงทำให้มีความสามารถในการอ่านที่จะรับการฝึกเพื่อเพิ่มทักษะระหว่างการทำงานในสถานประกอบการได้โดยง่าย ประกอบทั้งแรงงานไทยมีวินัยเป็นที่ยอมรับของวงการอุตสาหกรรมโดยทั่วไป ตลอดทั้งแรงงานสตรีก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในตลาดแรงงานของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนี้

-การให้ความสำคัญต่อการระดมทุนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ฐานะการคลังมั่นคงจึงเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถระดมการลงทุนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ตลอดทั้งการคืนตัวและตระหนักของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการปลูกฝังจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ทำให้เกิดพลังงานจากประชาชนที่พร้อมจะร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจังมากขึ้น

ในขณะที่เดียวกันข้อจำกัดที่คาดว่าจะมีต่อการพัฒนาในช่วงแผน 7 ได้แก่

-ความได้เปรียบด้านทรัพยากรมนุษย์กำลังลดน้อยลงไปในแง่ปริมาณ คุณภาพ และค่าจ้าง ถึงแม้คุณภาพแรงงานไทยมีระดับพื้นฐานอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งแรงงานฝีมือ ช่างเทคนิค และระดับวิชาชีพ จะเป็นปัญหาลักษณะสภาพคอขวดของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยไปอีกระยะหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันแรงงานส่วนเกินที่มีอยู่ก็เป็นแรงงานค้อยฝีมือและขาดทักษะ ไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่มีฝีมือ ดังนั้น แนวโน้มความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานระดับต่าง ๆ จะมีมากขึ้นและจะมีผลทำให้การกระจายรายได้มีแนวโน้มเลวลง

-ที่ดินเพื่อการผลิตลดลงและมีราคาสูงขึ้น การบุกรุกทำลายป่า การขยายตัวของการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการตลอดจนการขยายตัวของเมืองและการเก็งกำไรที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นมากตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมานั้น จะทำให้เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาต่อไปในอนาคตทั้งในแง่การขาดแคลนที่ดิน

และที่ดินราคาแพง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของการแข่งขันในตลาดโลก
ของประเทศ

- การออมของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำไม่พอบตอบสนอง
ต่อการลงทุนที่ยังคงขยายตัวในระดับสูง ช่องว่างการออมและการลงทุนที่ขยายกว้าง
ขึ้นตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะยังคงสูงต่อไป โดยคาดว่าช่องว่างระหว่าง
การออมและการลงทุนรวมของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะยังคงอยู่ใน
ระดับร้อยละ 5.0-6.0 ของผลผลิตรวมของประเทศ เนื่องจากการออมโดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งของครัวเรือนและธุรกิจที่เพิ่มขึ้นช้ากว่าความต้องการเงินลงทุนมาก

- คาดว่าบริการพื้นฐานยังขาดแคลนในระยะ 3 ปีแรกของ
แผน 7 เนื่องจากความต้องการบริการพื้นฐานยังคงเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ
แต่การลงทุนบริการพื้นฐานหลายด้านมีความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากการ
บริหารและจัดการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่
6 การก่อสร้างในโครงการขยายบริการพื้นฐานส่วนใหญ่ประสบปัญหาการเพิ่มของราคา
วัสดุและขาดแคลนผู้รับเหมาที่จะมาดำเนินงาน จึงทำให้โครงการต่าง ๆ ล่าช้าไประยะ
หนึ่ง นอกจากนี้ นโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนและ
ดำเนินการด้านบริการพื้นฐานยังไม่สามารถเริ่มได้เนื่องจากขาดการยอมรับจากรัฐ
วิสาหกิจบางแห่งรวมทั้งภาครัฐยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดการ และขั้น
ตอนการดำเนินงานที่สนับสนุนบทบาทเอกชนอย่างเหมาะสมและชัดเจน

- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาที่ผ่านมาได้มีการระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ
ประมง และแร่อย่างสิ้นเปลืองและไม่ประหยัด ซึ่งยังผลให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว
และเริ่มส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินของประชาชนในชนบทซึ่งต้องพึ่งพา
ทรัพยากรเหล่านี้เป็นหลักในการยังชีพอยู่แล้ว ผลกระทบดังกล่าวทำให้การแก้ปัญหา
ความยากจนในชนบทยืดยาวและลำบากมากขึ้น นอกจากนี้การบุกรุกทำลายป่า ยังส่ง
ผลให้เกิดการสูญเสียพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่มีค่าของประเทศไทย

นอกจากนั้นการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะที่
ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไปเป็นอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งการ
เปลี่ยนแปลงจากสภาพชนบทเป็นชุมชนเมืองมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ
ทางอากาศ และเสียง กากของเสียและสารอันตรายที่ความรุนแรงยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งส่งผล
กระทบต่อการดำรงชีวิตอย่างมาก

-ระบบบริหารงานราชการ กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนข้อ บังคับต่าง ๆ ของทางราชการยังล้าสมัย ขาดการปรับปรุงและการบัญญัติขึ้นมาใหม่ให้ ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นเหตุให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจของ ภาคเอกชนและบริหารงานในภาครัฐเป็นส่วนรวม

-ลักษณะการเจ็บป่วย และการตายจากโรคภัยชนิดใหม่ ๆ มี แนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีกลุ่มวัยกลางคนและกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่ม ขึ้น ทำให้ลักษณะการเจ็บป่วยและการตายจากโรคใหม่ ๆ เช่น โรคเอดส์ โรคระบบ ทางเดินหายใจ โรคที่เกี่ยวกับการหมุนเวียนของโลหิต โรคมะเร็ง และโรคประสาทมี แนวโน้มสูงขึ้น

-ภาวะที่รัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสจะมีมากขึ้น เนื่องจากลักษณะครอบครัวไทยที่อยู่ร่วมกันหลายชั่วอายุคนเริ่มเสื่อมคลายกลายเป็น ครอบครัวเดี่ยวในหลายลักษณะ เช่น ครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวอพยพไปทำงานใน เมือง ทิ้งเด็กและผู้สูงอายุไว้ข้างหลังและ ครอบครัวที่แม่บ้านต้องออกไปทำงานนอก บ้าน ซึ่งทำให้หลักประกันความมั่นคง ความอบอุ่นของสถาบันครอบครัวเสื่อมคลายลง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างครอบครัวประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้ขาดความสมดุลระหว่าง การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านจิตใจ คุณธรรมและศีลธรรม อันจะส่งผล กระทบต่อความสงบสุขในสังคมมากยิ่งขึ้นในอนาคต และจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อาทิเช่น ปัญหาแตกแยกของครอบครัว เด็กถูกทอดทิ้งและถูกหลอกลวง ปัญหายาเสพติด ปัญหาความปลอดภัยในสังคมและทรัพย์สิน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามา ดำเนินการทางด้านกำป้องกันปัญหา และหาทางช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถช่วยเหลือตัวเองและช่วยสนับสนุนการพัฒนาได้ต่อไป

นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก อันได้แก่

(ก) การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ประมาณการแนวโน้ม เศรษฐกิจโลกในช่วงแผน 7 คาดว่าจะชะลอตัวลงต่ำกว่าระดับแนวโน้มปกติ ดังนั้น การขยายตัวทางการค้าของโลกจะชะลอตัวตามไปด้วย เนื่องจากความพยายามแก้ไข ปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม ตลอดจนทั้ง การแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในของสหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ สหรัฐฯ เป็นไปอย่างล่าช้ากว่าปกติ ขณะเดียวกันเศรษฐกิจของประเทศเยอรมันก็จะ ชะลอตัวเนื่องจากการรวมประเทศ จะมีเพียงเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นและประเทศ

อุตสาหกรรมใหม่เท่านั้นที่คาดว่าจะยังคงขยายตัวได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่ประเทศในกลุ่มนี้ก็จะได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจช้าลงเมื่อเทียบกับการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงปลายทศวรรษ 1980

(ข) ความไม่แน่นอนของราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตร อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราดอกเบี้ย ซึ่งยังคงจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดเพราะการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อฐานะดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน และระดับราคาภายในประเทศโดยตรง

(ค) การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและการค้าของโลกที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตลาดของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ในปี พ.ศ. 2535 และการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองของประเทศสังคมนิยมยุโรป ตะวันออก จะมีผลต่อทิศทางการค้าต่างประเทศ และจะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในประชาคมยุโรปและกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การรวมเป็นเขตการค้าเสรีของทวีปอเมริกาเหนือระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ตลอดจนนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้าดุลการค้าคลั่งและดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาอาจจะมีผลกระทบต่อการลงทุนและการค้าของประเทศไทยได้

(ง) การกีดกันและการแข่งขันทางการค้าอาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ผลการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศทั้งในรูปของทวิภาคี และการเจรจา ร่วมกันหลายฝ่ายในการค้าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ตลอดจนการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ จะทำให้รูปแบบและชนิดของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการของประเทศได้ทั้งในด้านบวกและลบ

5.7.2 เป้าหมายส่วนรวมในการพัฒนาประเทศในช่วงแผน 7

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักทั้ง 3 ประการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในอันที่จะ

- (1) รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และต่อเนื่องได้อย่างมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับ
- (2) การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท

(3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและ
ทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโอกาสและข้อจำกัดของการพัฒนาดังกล่าวมาแล้ว
เป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพจึงถูก
กำหนดขึ้นดังนี้

1. เป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- 1.1 กำหนดให้เศรษฐกิจส่วนรวม ขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ
8.2 ต่อปี
- 1.2 กำหนดให้รายได้หัวเฉลี่ยต่อหัว เพิ่มจาก 41,000 บาท
ในปี 2534 เป็น 71,000 บาท ในปีสุดท้ายของแผนฯ 7 หรือรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 7.0 ต่อปี
- 1.3 กำหนดให้สาขาเกษตรกรรม ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า
ร้อยละ 3.4 ต่อปี
- 1.4 กำหนดให้สาขาอุตสาหกรรม ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.5
ต่อปี
- 1.5 กำหนดให้มูลค่าการส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ
14.7 ต่อปี หรือปริมาณการส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9 ต่อปี
- 1.6 กำหนดให้การผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์ เพิ่มขึ้นร้อยละ
8 ต่อปี จาก 280 พันบาเรลน้ำมันดิบต่อวัน ในปี 2533 เป็น 410 พันบาเรลน้ำมัน
ดิบต่อวัน ในปี 2539
- 1.7 กำหนดการเพิ่มของบริการพื้นฐาน ดังนี้
 - (1) เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าอีก 5,000 เมกกะวัตต์ ใน
ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะทำให้มีกำลัง
ผลิตไฟฟ้ารวมทั้งสิ้น 14,500 เมกกะวัตต์ ใน
ปี 2539
 - (2) เพิ่มจำนวนเลขหมายโทรศัพท์จากสัดส่วน
ปัจจุบัน 3.6 เลขหมายต่อประชากร 100 คน
ให้ได้ไม่น้อยกว่า 10 เลขหมายต่อประชากร
100 คน เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

2. เป้าหมายการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคง

- 2.1 กำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ โดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ

5.6 ต่อปี

2.2 กำหนดเป้าหมายขาดดุลการค้า โดยเฉลี่ยไม่เกิน ร้อยละ 9.4 ของผลผลิตรวมภายในประเทศ

2.3 กำหนดเป้าหมายขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ให้ลดลงเหลือ ร้อยละ 2.5 ของผลผลิตรวมภายในประเทศในปี 2539 หรือเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ของผลผลิตรวมภายในประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

2.4 กำหนดเป้าหมายการออมภาคเอกชน เท่ากับร้อยละ 23.0 ของผลผลิตรวมภายในประเทศในปี 2539

2.5 รักษาสัดส่วนการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 60 ในปี 2539

3. เป้าหมายการกระจายรายได้

3.1 กำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมาย 6 กลุ่ม ที่จะดูแลเป็นพิเศษ ไม่ให้การกระจายรายได้เลวลง ได้แก่ (1) กลุ่มเกษตรกรรายากจน (2) กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร (3) กลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม (4) กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย (5) กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และ (6) กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

3.2 ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น

3.3 ลดสัดส่วนคนยากจนลง ให้สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้ขีดเส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 23.7 ในปี 2531 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2539 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

3.4 ลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ ลง โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ

4. เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และยกระดับคุณภาพชีวิต

4.1 ลดอัตราการเพิ่มประชากร ให้เหลือร้อยละ 1.2 หรือประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะมีจำนวน 61 ล้านคน

4.2 ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จาก 6 ปีเป็น 9 ปี โดยมีเป้าหมายให้อัตราการเรียนต่อจากชั้น ป.6 เข้าสู่ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นจากอัตราปัจจุบันร้อยละ 46.2 เป็นไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 73 ของผู้จบชั้นประถมศึกษา

4.3 พัฒนาคุณภาพประชากรด้วยการจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปรับตนเองได้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนตลอดจนได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

4.4 ขยายการมีงานทำ ให้เพิ่มขึ้น 2.8 ล้านคน ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดยเพิ่มจำนวนการมีงานทำส่วนรวม จำนวน 32.02 ล้านคน ในปี 2534 เป็นจำนวนประมาณ 34.85 ล้านคน ในปี 2539 (ภาคเกษตรกรรม จำนวน 20.2 ล้านคน นอกภาคเกษตร 14.65 ล้านคน)

4.5 เสริมสร้างโอกาสให้กลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคงในการทำงานและได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

4.6 ยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดีขึ้น โดยถ่วงน้ำหนักในช่วงทศวรรษหน้า ด้วยกระบวนการป้องกันโรค และการรู้จักรักษาพยาบาลเบื้องต้นด้วยตนเอง โดยลดอัตราการตายของทารกจาก 29 ต่อ 1,000 คน ของการเกิดมีชีพ ให้เหลือ 23 ต่อ 1,000 คน ของการเกิดมีชีพ พร้อมทั้งให้ประชาชนได้รับการบริโภคอาหารดี มีคุณค่า ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ

4.7 เน้นการพัฒนาคุณภาพคนให้มีคุณธรรม มีความสามารถ และพละทานามัยสมบูรณ์ เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า และสามารถชำระไว้ซึ่งเอกลักษณ์ และค่านิยมอันดีงามของชาติ

4.8 เพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และพิทักษ์คุ้มครองผู้บริโภค ให้ประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสงบสุข

5. เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1 กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ

5.2 เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี

5.3 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมาย โดยเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี

5.4 อนุรักษ์แหล่งปะการังในอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

6. กำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วยการลดมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง กากของเสีย และสารอันตราย ดังนี้

6.1 ลดมลพิษทางน้ำ โดยลดปริมาณความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ที่ระเหยลงสู่แหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อให้คุณภาพน้ำมีปริมาณความสกปรกคิดเป็นค่า บี.โอดี. ไม่เกิน 4 มิลลิกรัมต่อลิตร ในพื้นที่เป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) ช่วงตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากน้ำจนถึงกิโลเมตรที่ 100
- (2) ช่วงตอนล่างของแม่น้ำท่าจีน ตั้งแต่ปากน้ำจนถึงกิโลเมตรที่ 150
- (3) พื้นที่ชายฝั่งทะเลและแหล่งท่องเที่ยว เช่น พัทยา ชลบุรี ภูเก็ต เป็นต้น
- (4) พื้นที่ที่มีปัญหาวิกฤตเรื่องน้ำเสีย หรือมีปัญหาเน่าเสียของแหล่งน้ำดิบเพื่อการบริโภค เช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เชียงใหม่ สกลนคร เป็นต้น

6.2 เพิ่มขีดความสามารถในการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดกากสารอันตรายจากอุตสาหกรรม ดังนี้

- (1) กำหนดเป้าหมายการบำบัดน้ำเสียให้สามารถลดปริมาณความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ลง
- (2) กำหนดเป้าหมายการกำจัดกากสารอันตรายจากปัจจุบันที่กำจัดได้ 60,000-80,000 ตันต่อปี หรือร้อยละ 20 ของปริมาณกากสารอันตรายทั้งหมด เป็นการกำจัดให้ได้ไม่ต่ำกว่า 400,000 ตันต่อปี หรือร้อยละ 60 ของปริมาณกากสารอันตราย เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

6.3 ลดและควบคุมระดับเสียง จากแหล่งกำเนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงจากยานพาหนะและการก่อสร้าง ให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชน คือ ไม่เกิน 85 เดซิเบล

7. กำหนดเป้าหมายจำกัดการปล่อยสารอันตรายจากการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ดังต่อไปนี้

7.1 ลดสารตะกั่ว จากการเผาไหม้ของน้ำมันเบนซินในยานพาหนะจาก 1,030 ตัน ในปี 2533 เหลือ 300 ตัน ในปี 2539

7.2 ลดก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ จากการเผาไหม้ของน้ำมันเชื้อเพลิงในยานพาหนะจาก 950 พันตัน ในปี 2533 เหลือ 750 พันตัน ในปี 2539

7.3 กำหนดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงดังนี้

	หน่วย/พันตัน	
	ปี 2533	ปี 2539
น้ำมันดีเซลในยานพาหนะ	100	50
การใช้ถ่านหินในโรงงานอุตสาหกรรม	205	190
การใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า	535	620

5.7.3 แนวทางการพัฒนาหลักของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7

เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ไว้ดังนี้

1. แนวทางการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ประกอบด้วย

1.1 ดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และการพัฒนาตลาดทุน ในลักษณะผ่อนคลายข้อจำกัด และจัดให้มีการปรับโครงสร้างของระบบภาษี การเงิน และตลาดทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยกับต่างประเทศ เร่งระดมเงินออมและเพิ่มประสิทธิภาพในการระดมทุนของตลาดทุนในประเทศ

1.2 พัฒนาการเกษตร โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและผลิตผลการเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ด้วยการปรับระบบการเพาะปลูก ระบบไร่นา