

## บทที่ 2

### ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

#### ประเมินผลก่อนการเรียนรู้

ท่านมีความรู้เรื่องต่อไปนี้อย่างไร

1. สภาพเศรษฐกิจไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง
2. การจำแนกยุทธศาสตร์การพัฒนา
3. ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย บทสรุปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ

5. แนวคิดทิศทางประเทศไทยช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่

สิบเอ็ด

#### สาระสำคัญ

1. สภาพเศรษฐกิจไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง
2. การจำแนกยุทธศาสตร์การพัฒนา แยกเป็น
  - 2.1 แนวทางที่เน้นการเจริญเติบโต
  - 2.2 แนวทางการจ้างงาน
  - 2.3 แนวทางการขจัดความยากจน
  - 2.4 แนวทางการสนองตอบความจำเป็นพื้นฐาน
3. ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งเป็น 2 ระยะ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และระยะเริ่มของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 – ฉบับที่ 9

ให้ความสำคัญกับการพัฒนา "คน" และเน้น "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

3.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนพัฒนาประเทศมากกว่า 40 ปี ปัจจุบันกำลังเปลี่ยนบทบาทจากนักวางแผน และนักวิเคราะห์โครงการ มาเป็นนักวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และขณะนี้ได้ศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภาพรวม (Infrastructure Development Strategy) ที่จะสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชน การกระจายรายได้ และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย

5. แนวคิดทิศทางการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด

### จุดประสงค์การเรียนรู้

เมื่ออ่านบทที่ 1 แล้วนักศึกษาสามารถ

1. อธิบายสภาพเศรษฐกิจก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง

2. จำแนกยุทธศาสตร์การพัฒนา

3. ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

4. อธิบายยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย บทสรุปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่งถึงฉบับที่สิบ

5. มีความเข้าใจแนวคิดทิศทางการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด

### 1. สภาพเศรษฐกิจไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเกิดขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยเฉพาะการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่การรัฐประหารเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 ทั้งนี้ประเทศไทยได้มี นโยบายเศรษฐกิจที่สนองต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยมโลกโดยการเปิดรับการลงทุน จากต่างประเทศอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเลยและในปี พ.ศ. 2503 ก็ได้มีการประกาศ แผนเศรษฐกิจระยะ 5 ปี แผนที่หนึ่ง เพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ ดังนั้นสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของสังคมไทยในช่วงก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>2</sup>

ประการที่หนึ่ง พื้นฐานทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นการผลิตทางเกษตรกรรม รัฐทำหน้าที่ในการบริหารกระบวนการสะสมทุนแบบดั้งเดิม (Primitive capital accumulation) โดยการเปลี่ยนแปลงทุนพาณิชย์ (merchant capital) ให้เป็นทุนอุตสาหกรรม (industrial capital) กระบวนการสะสมทุนแบบดังกล่าวก่อให้เกิดการประสานผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการกับนายทุนและพ่อค้า ซึ่งอาจเรียกช่วงระยะเวลานี้ได้ว่าเป็น ยุคทุนนิยมแห่งรัฐ (Bureaucratic capitalism)

ประการที่สอง ระบบเศรษฐกิจชนบทถูกผนวกเข้ากับระบบการค้าในทุนนิยมโลก การพัฒนาของระบบทุนนิยมในช่วงนี้จึงมีพื้นฐานมาจากการใช้มูลค่าส่วนเกินที่ผลิตในระบบเศรษฐกิจชนบทโดยทั่วไป โดยการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจต้องพึ่งพาอยู่กับการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลัก

ยุคทุนนิยมแห่งรัฐของไทย<sup>3</sup> ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากคณะทำงานของธนาคารโลกที่เข้ามาศึกษาสภาวะเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ คณะทำงานฯ ได้วิจารณ์รัฐวิสาหกิจไทยว่าปราศจากการวางแผนที่ดี ขาดประสิทธิภาพในการจัดการและไม่ก่อให้เกิดกำไรเท่าที่ควร และได้เสนอแนะให้รัฐบาลไทยหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมแทน โดยรัฐบาลทำหน้าที่ในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากต่างประเทศ

คณะสำรวจสภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลกเดินทางเข้ามาปฏิบัติงานในประเทศไทยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2500 จนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2501 และได้จัดทำรายงานขึ้นมาฉบับหนึ่งเรียกว่า A Public Development Program for Thailand 1959 (หรือภาษาไทย คือ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย 2503) มอบให้กรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502

<sup>2</sup> กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก". ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย (บก.) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 171.

<sup>3</sup> สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้โปรดดู สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบทุนนิยมโดยรัฐในประเทศไทย ค.ศ. 1932 - 1959, ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (บก.) วิวัฒนาการทุนนิยมไทย, สารศึกษาการพิมพ์, กรุงเทพฯ 2523, หน้า 139-206. และสังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ. 2475 - 2503, สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, กรุงเทพฯ, 2526.

อิทธิพลจากภายนอกในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญนอกเหนือไปจากธนาคารโลกแล้ว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่คณะทำงานของธนาคารโลกเข้ามาสำรวจสถานะเศรษฐกิจของไทยนั้น ในปี พ.ศ.2501 ได้มีคณะสำรวจการลงทุนในประเทศไทยได้เสนอรายงานการสำรวจที่ชื่อ Expanding Private Investment for Thailand's Economic Growth ต่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปีนั้นเอง<sup>4</sup> ซึ่งข้อเสนอแนะของคณะทำงานธนาคารโลกและนักธุรกิจเอกชนจากสหรัฐอเมริกามีเนื้อหาที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องบทบาทที่จำกัดของรัฐ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>5</sup> และเพื่อให้สามารถดำเนินไปได้ จึงได้มีการเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจอันได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ถือได้ว่าเป็นแผนแม่บทที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากภายนอกไม่น้อยทีเดียว<sup>6</sup>

## 2. การจำแนกยุทธศาสตร์การพัฒนา

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช แปลและเรียบเรียงจาก Franklyn Lick, "Convention Development Strategies and Basic-Needs Fulfillment",<sup>7</sup> The Struggle for Economic Development: Reading in Problems and Policies. Michael P. Todaro (ed.) New York : Longman, 1983.

<sup>4</sup>อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา", ใน รังสรรค์ และสมบูรณ์ (บก.) กรุงเทพมหานคร.

<sup>5</sup>กฤษ เพิ่มทันจิตต์, เคยอ้างแล้ว, หน้า 178.

<sup>6</sup>รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530. (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532) หน้า 31.

<sup>7</sup>เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, นโยบายการพัฒนาประเทศไทย, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา PS 704, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.) หน้า 11-13.

โดยสรุปว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาจำแนกชนิดของยุทธศาสตร์เป็น 4 ด้านคือ

### 1. แนวทางที่เน้นการเจริญเติบโต (Growth-oriented)

วัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มความเจริญของ GNP ให้มากที่สุด โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มอัตราการก่อตัวของทุนที่เป็นรูปธรรม และแนวทางหลักของนโยบาย คือ เพิ่มอัตราการออมและการลงทุน เพื่อให้เกิดกระบวนการอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยการลงทุนอย่างมหาศาลในการผลิตที่ใช้ทุนหนาแน่นพร้อมๆ กันไปในทุกๆ ด้าน ฟังฟังการเชื่อมโยงกันและกันทางเทคนิคระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ในขั้นตอนการผลิต และภาคเศรษฐกิจที่เน้นภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่

### 2. แนวทางการจ้างงาน (Employment-oriented)

วัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มค่าจ้างและการสร้างงานให้ตนเองให้มากที่สุด และมีการกระจายรายได้ใหม่ โดยมีเป้าหมาย เพื่อเพิ่มระดับการจ้างงานที่ก่อให้เกิดการผลิต  
แนวทางหลักของนโยบาย ได้แก่

1. โครงการพัฒนาชนบทรวมทั้งกิจกรรมนอกภาคเกษตรกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น และงานสาธารณะต่างๆ

2. การพัฒนากิจกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นในเขตเมือง

3. ปรับปรุงการเข้าถึงที่ดิน การศึกษา การอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อ เทคนิคการผลิตและการบริหารสาธารณะ

ส่วนภาคเศรษฐกิจเน้นภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการที่ทันสมัย และภาคเศรษฐกิจในชนบทที่มีการรวมตัวหรือจัดตั้ง

### 3. แนวทางการขจัดความยากจน (Overtly-Oriented)

วัตถุประสงค์หลัก ได้แก่

1. ขจัดความยากจนสัมบูรณ์

2. เพิ่มการจ้างงานที่ก่อให้เกิดการผลิตในหมู่คนยากจน

3. เพิ่มผลผลิตเพียงเพื่อให้ผลผลิตนั้นลดรายได้และความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับรายได้ต่อหัวของกลุ่มคนยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้อยู่เหนือเส้นความยากจนสัมบูรณ์

แนวทางหลักของนโยบาย ได้แก่

1. การกระจายความมั่งคั่งทรัพย์สินและผลผลิตใหม่เพื่อเห็นแก่คนจน

- (1) นโยบายการเงินและสินเชื่อ
- (2) ปรับปรุงการเข้าถึงที่ดิน การศึกษา สุขภาพ และโภชนาการ
- (3) จัดขบวนใหม่ด้านการผลิตและอุปสงค์ต่อสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภคของ  
คนส่วนใหญ่ ซึ่งใช้แรงงานหนาแน่น โดยเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่เกี่ยวข้องและราคาของสินค้า

## 2. การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อการผลิตใหม่เพื่อประโยชน์แก่คนจน

- (1) การโยกย้ายการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (2) การโยกย้ายการบริโภคโดยตรงมีการปฏิบัติการในทุกด้านพร้อมๆ กัน  
เพื่อสนับสนุนให้มีการเจริญเติบโต (Growth) และมีการกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution)  
ส่วนภาคเศรษฐกิจเน้นภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม (ภาคชนบท) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
กลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ไม่ได้รวมตัวกันและแรงงานที่ใช้ที่ดิน และภาคเศรษฐกิจไม่เป็น  
ทางการในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมขนาดเล็กและกิจกรรมที่ไม่มีการรวมตัว  
หรือจัดตั้ง

## 4. แนวทางการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Basic needs oriented)

### วัตถุประสงค์หลัก

1. เพื่อการปรับปรุงสภาวะการครองชีพของประชากรในหนึ่งๆ ภายในชั่วอายุคน
2. เพิ่มผลผลิตที่เป็นสินค้าและบริการที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในบริบทที่มี  
การเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
3. ส่งเสริมการจ้างงานที่มีรายได้พอเพียงและตอบสนองความพอใจทาง  
สังคมเพื่อให้เกิดการแบ่งปันรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น

ส่วนเป้าหมายเพื่อบรรลุความต้องการขั้นพื้นฐานในการบริโภคหรือมาตรฐาน  
การครองชีพขั้นต่ำสำหรับทุกครัวเรือน และด้วยกระบวนการอย่างต่อเนื่องที่จะบรรลุเป้าหมาย  
ความต้องการขั้นพื้นฐานเหนือระดับพอยังชีพ

### แนวทางหลักของนโยบาย

1. มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเจริญเติบโต และการใช้ทรัพยากรการผลิต:
  - (1) มีระดับการลงทุนสูงในการผลิตสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานหนาแน่น  
มากกว่าใช้ทุน
  - (2) มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิตของคนทำงานที่  
ยากจน
  - (3) มีการนำทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นมาใช้ในการผลิตมากขึ้น

## 2. มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการกระจายใหม่

- (1) จัดหาโอกาสในการทำงานให้แก่คนว่างงานและคนที่ว่างงานแบบแฝง
- (2) เปลี่ยนแนวทางในการให้บริการสาธารณะให้หันมาให้บริการมวลชน

มากขึ้น

(3) มีการจัดสรรความเป็นเจ้าของหรือการเข้าถึงที่ดิน เงินทุน และการศึกษาให้เท่าเทียมกันมากขึ้น

การปฏิรูปทางด้านสถาบัน ได้แก่

- (1) ให้มวลชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างแข็งขัน
- (2) เพิ่มการสนับสนุนของรัฐบาลในการปฏิรูปโครงสร้างสังคม

3. มีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบหรือปัจจัยหลายๆ อย่างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจเพื่อจะอำนวยความสะดวก ภารกิจของประเทศต่างๆ ในการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน อาทิ

- (1) การปฏิรูปโครงสร้างการค้าโลก
- (2) การปฏิรูประบบการเงินของโลก
- (3) เพิ่มการไหลเวียนของทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของประเทศ LDCs

สำหรับภาคเศรษฐกิจเน้นประเทศเป็นวงกว้าง แต่จุดมุ่งหมายอยู่ที่ครัวเรือนที่อยู่ได้มาตรฐานขั้นต่ำในการครองชีพโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจใด

## 3. ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ขณะนี้ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมทั้งหมด 10 ฉบับ<sup>๑</sup> การจัดทำแผนพัฒนาฯ ถือเป็นนโยบายของชาติที่จัดทำขึ้นทุก 5 ปี จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากในอดีตที่ผ่านมาแผนพัฒนาฯ ได้จัดทำในลักษณะที่ประกาศเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งลงในราชกิจจานุเบกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2504 ถือเป็นแผนที่สำคัญสำหรับประเทศไทยเพราะเป็นแผนฉบับแรก รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ในแผน การเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามารถจะกระทำได้ แต่ต้องจัดทำรายละเอียดกรอบของแผนให้ชัดเจน

<sup>๑</sup>ข้อมูลนี้กล่าวถึงเดือนเมษายน 2553.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งเป็น 2 ระยะคือ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยได้พัฒนามา 35 ปี และประสบความสำเร็จอย่างสูงในเชิงเศรษฐกิจ หลายฝ่ายมองเห็นว่ามีการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ สภาพสังคมไทยหลายด้านดีขึ้น เพราะการใช้ทุนและแรงงาน เมื่อมีเงินทุนเข้ามา สภาพสังคมไทยหลายด้านดีขึ้น เพราะการใช้ทุนและแรงงาน เมื่อมีเงินทุนเข้ามา แรงงานก็ราคาถูกลง และมีทรัพยากรที่ราคาถูกเช่นกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยมีนโยบายการลงทุนด้าน Infrastructure ทำให้เกิดการลงทุน นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ แรงงานราคาถูก และเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ จนกระทั่งเกิดความฟุ้งเฟ้อ

ก่อนการเริ่มนำแผนฯ ฉบับที่ 8 เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา เพราะภาคสังคมถูกละเลย มีการพัฒนาทางด้านคุณภาพชีวิต แต่ไม่ได้เอาใจใส่ทางด้านสังคม สังคมเริ่มมีปัญหา ความไม่ยั่งยืนก็เกิดขึ้นการพัฒนาไม่ยั่งยืน และเมื่อสังคมมีปัญหา เศรษฐกิจเริ่มไม่ดี ฟองสบู่แตก เพราะก่อนจากหน้าฟองสบู่แตก สังคมไทยเน้นหนักไปทางวัตถุนิยม จริยธรรม ศีลธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคมลดน้อยลงขนาดการเริ่มสั่นคลอนขาดความโปร่งใสด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาจึงไม่ยั่งยืน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ประเทศจึงมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่คือ เปลี่ยนแปลงแนวคิดเชิงสังคม เป็นการเริ่มต้นของนักวางแผนในสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นสภาวะของผู้นำของท่าน ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ท่านเป็นนักยุทธศาสตร์ที่สามารถระดมทรัพยากรบุคคล ทั้งภายนอกและภายในองค์กร สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมขึ้นเป็นครั้งแรกที่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เปลี่ยนบทบาทจากผู้เขียนแผนมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ แทนที่จะเอาเศรษฐกิจมาเป็นตัวนำได้ใช้ "คน" มาเป็นศูนย์กลาง (Holistic People-centered) เมื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เสร็จเรียบร้อย และประกาศใช้ไม่นาน ฟองสบู่ก็แตก ประเทศไทยเข้าสู่ IMF เศรษฐกิจมีปัญหา มีนักวิชาการประเมินได้อย่างถูกต้องว่า เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา เพราะประเทศไทยไม่ปรับตัวทางสังคม ไม่นำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ ไม่รับสภาพความเป็นจริง และขาดการพัฒนาคนอย่างจริงจัง

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีคิด แผนฯ 8 มีความสำคัญมากในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ



มาจากกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายหลายอาชีพ และได้แนวคิดหลักจากแผนฯ 8 นำไปเป็นพื้นฐานหลักของการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการศึกษา การมีการกระจายอำนาจ หรือมีองค์กรอิสระ ได้รับการจูงใจมาจากแผนฯ 8 ทั้งสิ้น เป็นลักษณะของการนำโครงสร้างไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ทำให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนการทำงานจากแยกส่วนมาเป็นการทำงานร่วมกัน การทำงานแบบการบริหารงานตามหน้าที่ตามตำแหน่งในเชิงอำนาจจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติ อุปสรรคที่สำคัญของแผนฯ 8 คือการขาดวิสัยทัศน์คนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และขาดการเรียนรู้เรื่องการพัฒนาคนแบบองค์รวม นอกจากนั้นบางคนยังมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพราะการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดผลกระทบการทำงานขององค์รวมเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ ผู้ที่สูญเสียอำนาจย่อมไม่พอใจ นอกจากนั้นจะไม่ให้ความร่วมมือแล้วเกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังยึดติดกับความคิดแบบแยกส่วน ความคิดในการพัฒนาเพื่อคนอื่น มากกว่าการพัฒนาโดยตนเอง ระบบราชการปรับตัวยากกับแนวคิดแบบใหม่ข้าราชการมีวิสัยทัศน์แบบเก่า ขาดการเรียนรู้ในการทำงานเป็นทีม ระบบการบริหารงานไม่เอื้อต่อการทำงานตามแนวคิดใหม่ ดังนั้น หากมีวิสัยทัศน์การพัฒนาแบบองค์รวมโดยมีคนเป็นศูนย์กลางตามแผนฯ 8 จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ

สาระสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นักบริหารควรที่จะให้ความสำคัญกับบทที่ 9 คือ การบริหารการเปลี่ยนแปลงให้เกิดการเชื่อมต่อเพื่อแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ เพราะนักบริหารต้องเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ วิธีการทำงาน นักบริหารสมัยใหม่ต้องบริหารการเปลี่ยนแปลงให้บรรลุวัตถุประสงค์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 ยังเน้น “คน” เป็นจุดศูนย์กลาง แต่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมทุกด้าน ให้ความสำคัญที่สุดในเรื่องความยากจน (Poverty) การให้อำนาจ (Empowerment) ต่อการจัดการ นอกจากนั้น แผนฯ 9 มีการกล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง นอกจากนั้นในแผนฯ 9 มีการพูดถึงการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ คนทุกภาคส่วนในสังคมมาเรียนรู้ร่วมกันในระดับพื้นที่ Learning by doing ผู้บริหารงานสมัยใหม่ต้องมีภาวะผู้นำ สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ในองค์กรที่ตนเอง รับผิดชอบ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ร่วมงานเข้าใจในทิศทางและวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือการที่ ผู้บริหารสามารถเปลี่ยนความคิดของคนในองค์กรให้มีความเข้าใจในการบริหารงานแบบ องค์รวมให้ได้นั่นเอง

การวางแผนในการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นไป เป็นลักษณะของแผนเชิงกลยุทธ์ เพราะต้องมีลักษณะที่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำในขณะนี้การบริหารราชการยังขาดแนวร่วมทางสังคมที่เอื้อต่อการแปลงแผนไปสู่ การปฏิบัติ แม้ว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการไปแล้ว โดยเพิ่มกระทรวงขึ้นอีก 6 กระทรวงเป็น 20 กระทรวงแล้วก็ตาม ดังตัวอย่างจากการสัมภาษณ์ นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : เรื่อง มุมมอง : แผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 "ขอให้คิดว่าการพัฒนาประเทศแนวใหม่ที่ เน้นคนเป็นศูนย์กลางนั้นแบบองค์กรรวม การพัฒนาโดยประชาชนของประชาชน เพื่อประชาชน นักบริหารแนวใหม่ ยุคใหม่ ต้องเรียนรู้แนวคิดนี้ให้ถ่องแท้ว่า หมายความว่าอย่างไร และ บทบาทของตนในการบริหารงาน เพื่อนำไปสู่แนวคิดให้เกิดการพัฒนาโดยคนส่วนใหญ่ ของคนส่วนใหญ่ และเพื่อคนส่วนใหญ่ เขาต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้บริหารมาเป็นผู้สร้าง กระบวนการเปลี่ยนแปลง เขาต้องทำงานในเชิงป้องกันให้มากขึ้น นักบริหารยุคใหม่ต้อง ทำตัวให้สามารถมีเวลาคิดมากกว่าใช้เวลาส่วนใหญ่ในการบริหารงานในเชิงประจำ วันมากหนักแพ้มอย่างหนัก แยกอย่างหนัก ไปนอกอย่างหนัก ให้เวลานั่งมอง ภาพใหญ่ของประเทศคิดล่วงหน้าให้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน เราทุกคนแก่ระบบกันได้ น่าจะแก่ระบบให้เอื้อด้วย รวมทั้งการลดขั้นตอนสุดท้ายจะต้องโยนไปสู่การมองเห็นการ เปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน ผู้บริหารแนวใหม่จะต้องมองเห็นการเปลี่ยนแปลงของโลกใน ยุคศตวรรษที่ 21 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัต และสลับซับซ้อนหมายความว่าอย่างไร มองเห็น ตระหนักว่า โลกสมัยใหม่เป็นโลกที่เปลี่ยนแปลง เล็งเห็น คาดการณ์ได้ มองเห็นภาพผ่านว่า เคลื่อนไหวรวดเร็วอย่างไร เปลี่ยนไปอย่างไรเมื่อมองเห็นและยอมรับ ก็ต้องจัดการ ต้องบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลง..... นักบริหารสมัยใหม่ต้องบริหาร การเปลี่ยนแปลง อย่าไปบริหารงานไร้ทิศทาง ไม่มีประสิทธิภาพ คือบริหารแบบเดิม..... ผู้บริหารต้องเข้าใจ ต้องยอมรับ และต้องช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดการเปลี่ยนแปลง"

ดังนั้น จากแนวคิดของการพัฒนาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จะเห็นได้ว่านักบริหารควรจะต้องมีการสร้างภาวะผู้นำ เปลี่ยนแปลงการมองงานบริหาร แบบเก่ามาบริหารด้วยการเป็นผู้นำ ผู้บริหารสมัยใหม่ต้องเป็น Chief Executive Officer (CEO) พยายามสร้างสถานะผู้นำในการเปลี่ยนแปลงให้คนมาร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ ร่วมกำหนด กระบวนทัศน์ เหมือนการทำงานเป็นเครือข่าย

การบริหารยุคใหม่ เป็นเรื่องการจูงใจคน สร้างความร่วมมือ ให้กำลังใจ การบริหารสมัยใหม่เป็นการบริหารความรู้ ถ้าระบบราชการไม่ทำงานเป็นเครือข่ายเป็นแนวตั้ง การบริหารจัดการก็จะไม่ถึงมือประชาชน ส่วนราชการแต่ละแห่งจะปรับการทำงานอย่างไรให้มีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง มีการทำงานเป็นทีม เช่นสำนักงานประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญของภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ทำงานเป็นเครือข่ายมากขึ้น สำนักงานประมาณต้องจัดสรรเงินให้ลงสู่พื้นที่มากขึ้น ต้องเอาพื้นที่เป็นหลัก

สังคมไทยกำลังเข้าสู่ศตวรรษแห่งยุคเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ที่เกิดการแข่งขันไร้พรมแดน (Borderless World) ด้วยระบบความเร็วแห่งการเปลี่ยนแปลง การบริหารเพื่อความอยู่รอดขององค์กรภาครัฐ คือการสร้างให้มีศักยภาพขององค์กรเป็นมาตรฐานโลก นักบริหารจึงควรทำความเข้าใจในการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ให้มากขึ้นเพื่อก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

#### 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย : บทสรุปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่แพร่หลายในโลกตะวันตก ส่วนใหญ่มักจำกัดความสนใจอยู่กับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักของสหรัฐอเมริกา ธนาคารโลกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสหประชาชาติ แนวทางดังกล่าวเรียกโดยรวมว่า ฉันทานุมัติวอชิงตัน การพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาในระยะแรกจึงดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยกลุ่มเหล่านี้ได้ส่งนักวิชาการเข้ามาศึกษาและให้คำแนะนำด้านการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก เพราะเชื่อว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะแก้ปัญหาความยากจนได้ ตามแนวคิดกระแสหลักที่ถือว่าการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบในด้านต่างๆ ให้ดีขึ้นโดยมีแนวทางและเค้าโครงที่เป็นระเบียบนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้อาภรณ์ของฝ่ายผู้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาจะยึดมั่นปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะวางเงื่อนไขกำหนดรูปแบบการพัฒนาให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดกิจกรรมการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือไม่ว่าในรูปเงินกู้เพื่อพัฒนา หรือเงินให้เปล่า ก็ต้องจัดอยู่ในรูปโครงการ (Project) ซึ่งมีการวางแผน การประเมินผลอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

1. การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการนำนโยบายเศรษฐกิจไปปฏิบัติโดยผ่านทางโครงการพัฒนาต่างๆ พิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด

2. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากการค้าระหว่างประเทศในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติ

3. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากการขอความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือในรูปของการให้เปล่า เงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ และระยะปลอดหนี้

ดังนั้นการที่ประเทศไทยต้องมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็นับว่ามีอิทธิพลมาจากโครงการช่วยเหลือทางวิชาการและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการที่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายต่างตื่นตัวจัดทำแผนพัฒนาประเทศกันเป็นส่วนใหญ่ก็มีส่วนผลักดันให้ประเทศไทยต้องตัดสินใจก้าวตามให้ทันด้วย

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย**

ประเทศไทยขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสถานะเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (กมล อุดลพันธ์ : 2539) สรุปว่าคณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลกเดินทางเข้ามาปฏิบัติงานในประเทศไทย ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2500 จนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2501 และได้จัดทำรายงานขึ้นมาฉบับหนึ่งเรียกว่า A Public Development Program for Thailand แม้จะไม่ได้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริงที่รัฐบาลไทยรับรองอย่างเป็นทางการก็ตาม แต่เป็นการศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างละเอียด คณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้คำนวณปริมาณเงินที่รัฐบาลอาจจัดหามาได้ในระหว่างปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2506 และแนะวิธีการจัดสรรเงิน ตลอดจนกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อให้รายจ่ายนั้นได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด รายงานฉบับนี้จึงอาจใช้เป็นหลักในการดำเนินงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอของคณะสำรวจสถานะการเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการจัดการเตรียมงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย คือ ข้อเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้ทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม วิจัยสถานะเศรษฐกิจ และให้มีหน้าที่จัดทำแผน

พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินงานของหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาตินี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการและให้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Board)

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีระยะเวลา 6 ปี แบ่งเป็น 2 ระยะ ระหว่าง พ.ศ.2504 - 2506 และ พ.ศ.2507 - 2509 ทั้งนี้เพราะการวางแผนยังไม่พร้อม จึงต้องปรับปรุงแผนในระยะที่สอง

- แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ เน้นด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ในรูปของระบบคมนาคมขนส่ง สร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนอุบลรัตน์ โครงการชลประทานแก่งกระจาน แม่ยม แม่แตง นอกจากนี้ยังเน้นระบบสาธารณสุข มีการสร้างทางหลวงสายหลักเชื่อมต่อภูมิภาคต่างๆ เช่น ถนนสายเอเชียเชื่อมสู่ภาคเหนือ ถนนมิตรภาพเชื่อมสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางด้านการศึกษามีการพัฒนาด้านสถาบันอุดมศึกษาโดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อขยายระดับการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalanced growth) ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลัก โดยมีเป้าหมายการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ที่ร้อยละ 5 ต่อปี

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช : 2548 กล่าวว่า การดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เน้นที่อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน เช่น

1. มาตรการด้านภาษี เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร รถยนต์ ภาษีรายได้
2. มาตรการด้านแรงงาน เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานอันมีผลทำให้มีการยกเลิกสหภาพแรงงาน และการนัดหยุดงาน
3. มาตรการด้านการเมือง เช่น การบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองแทนรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจหัวหน้าคณะปฏิวัติในการบริหารบ้านเมือง เช่น การใช้กฎอัยการศึก การยกเลิกระบบศาลยุติธรรมและให้ศาลทหารแทน

นโยบายการพัฒนาในยุคแรกของไทยแสดงให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาแบบไม่สมดุลเพราะเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของการเอารัดเอาเปรียบภาคเกษตรกรรม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้ผลเกินความคาดหมาย ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ขยายตัวขึ้นสูงเกินเป้าหมายที่กำหนด เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี เพราะสาขาเกษตรกรรมมีการขยายตัวสูงขึ้นและเป็นการเพิ่มขึ้นโดยผู้ผลิตมีโอกาสใช้ประโยชน์จากบริหารขั้นพื้นฐานของรัฐ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ไม่ใช่เป็นผลมาจากแผนพัฒนาฯ อย่างเดียว หากแต่เป็นเพราะเศรษฐกิจโลกในช่วงนี้กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วยภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ทรัพยากรต่างๆ ไหลเข้ามาประเทศไทย ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีฐานะเกิดดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศมีปริมาณสูงขึ้น การคลังของประเทศมีฐานะมั่นคง (เสนาะ อุนากุล : 2530)

กล่าวโดยสรุปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

- เศรษฐกิจต้องพัฒนา คนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร มีแรงงานเหลือเฟือ รายได้ต่อหัวต่ำแต่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมดี

- การเมืองรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง

- โลกเริ่มเปลี่ยนจากยุค Westernization เข้าสู่ยุค Internationalization

แนวคิดและลักษณะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

- ได้รับอิทธิพลจากโลกทัศน์ของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้นว่า การพัฒนา คือการพัฒนาเศรษฐกิจ

- เป็นแผนที่กำหนดวัตถุประสงค์เดียว (Single Objective) คือ เร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- มีการกำหนดแผนจากส่วนกลาง และหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง (Top Down Planning)

- เน้นกลยุทธ์การวางแผนด้วยการลงทุนขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยเทคนิคการวางแผนด้านการวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis)

- เน้นการสะสมทุนที่เป็น (Physical Capital Asset)

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514)**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังคงยึดแนวตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยขยายขอบเขตของแผนครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์การส่วนท้องถิ่น และขยายแผนไปถึงการพัฒนาด้านสังคม ดังจะเห็นได้จากการเพิ่ม คำว่า "สังคม" ต่อท้ายชื่อแผน แต่จุดมุ่งหมาย

ของแผนยังคงอยู่ที่การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลพยายามส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจที่รัฐตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินธุรกิจเอง อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังให้ความสนใจในการพัฒนาชนบท โดยการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาชนบท ประมาณร้อยละ 70 - 80 ของงบประมาณ

ผลการดำเนินงานปรากฏว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP) เฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 1 ทั้งนี้เพราะสินค้าออกที่สำคัญของไทย คือข้าวและยางพารามีราคาลดลงอย่างมากในตลาดโลก และการลงทุนจากต่างประเทศลดลง

ส่วนรายได้ของประชาชนมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นระหว่างภูมิภาค กล่าวคือ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนครัวเรือนในเขตชนบทที่มีรายได้เป็นตัวเงินต่ำกว่า 1,000 บาทต่อปีเพิ่มจากร้อยละ 43 ในปี 2504 เป็นร้อยละ 45 ของครัวเรือนในเขตชนบททั้งหมดของภาคดังกล่าวในปี 2512 ขณะเดียวกันการกระจายรายได้ในภาคกลางและภาคตะวันออกดีขึ้น

#### แนวทางการพัฒนา

- ยังคงเน้นการขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มีกลยุทธ์การจ้างงาน กลยุทธ์การขจัดความยากจน และกลยุทธ์การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน
- การพัฒนาสังคมยังคงถูกมองในเชิงสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการสร้างตัวชี้วัดทางสังคมเพิ่มขึ้น มีการวางแผนกำลังคนของประเทศ
- เริ่มกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง (Sector) เน้นการวิเคราะห์เป็นรายสาขา (Sectored Analysis) เพื่อเป็นกรอบในการชี้้นำการจัดการทำโครงการพัฒนา

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มีประเด็นที่น่าสนใจในผลการพัฒนา คือ สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มปรากฏความขัดแย้งขึ้นในสังคม เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน นักวิชาการและขบวนการนักศึกษาเริ่มวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันมากขึ้น

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

ยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงนี้เป็นการพัฒนาความเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความตึงเครียดทางสังคมและการเมืองระหว่างคนรวยกับคนจน และคนชนบทกับคนในเมือง หลักจากการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นเวลา 10 ปี ปรากฏว่าความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติกลายเป็นปัญหาใหญ่ ประชาชนในอีสานมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เลวลงเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ ประกอบกับปัญหาทางการเมืองในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

และ 6 ตุลาคม 2518 ซึ่งทำให้มีการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเขตชนบทและปฏิบัติการไปทั่วประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เริ่มขึ้นในระยะเวลาที่เศรษฐกิจของโลกกำลังประสบปัญหาภาวะผันผวนของระบบการเงินโลกตั้งแต่ปี 2514 สหรัฐอเมริกาประกาศลดค่าเงินดอลลาร์ลง การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil shock) ราคาสินค้าอุตสาหกรรมในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจจะชะงักงัน ผลกระทบที่ไทยได้รับ คือการเงินตั้งตัว การลงทุนขยายการก่อสร้างโครงการใหญ่ถูกระงับ รายได้การส่งออกลดลง รายได้ประชาชาติต่ำ ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง เนื่องจากไม่มีพรรคเสียงข้างมากในสภา

การวางแผนด้านสังคม โดยการกำหนดนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แต่ผลของการพัฒนา ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนปัญหาทางด้านสังคมต่างๆ มากมาย

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

ในระยะเวลาดังกล่าวภาวะทางการเมืองภายในประเทศไม่มีความแน่นอน ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กำหนดเป้าหมายไว้หลายชุด (Multiple Objective) เพื่อว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจตามการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล จะสามารถปรับแผนฯ ให้เข้ากับนโยบายของรัฐบาลได้ โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกแผนฯ แล้วร่างใหม่ วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มี 5 ประการ คือ

1. เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ
2. ลดช่องว่างแห่งฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้น้อยลง
3. ลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงาน
4. เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลัก ตลอดจนสิ่งแวดล้อม
5. สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ

ผลการดำเนินงานปรากฏว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ ร้อยละ 7.0 ต่อปี ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างมาก น้ำมันดิบในตลาดโลกราคาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาครัฐและภาคเอกชนใช้จ่ายเกินตัว ทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลมาก การกระจายรายได้และบริการด้านสังคมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขอรับความช่วยเหลือเงินกู้จากกองทุนการเงิน



ระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้ เช่น การลดค่าเงินบาทถึงสองครั้งในปี พ.ศ. 2524 และการประกาศใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร หรือนโยบาย 66/23 ทำให้สถานการณ์การสู้รบภายในประเทศยุติลงและการเมืองเริ่มมีเสถียรภาพ

### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)**

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังคงเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ไว้เพื่อรักษาเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แนวคิดทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนในทศวรรษนี้คือแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Washington Consensus) เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เริ่มเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากรายโครงการมาเป็นการจัดทำแผนงาน (Programming) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก การวางแผนยังคงมีลักษณะ Top Down แต่เริ่มมีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่ มีการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated Rural Development) ในปี 2527 เพื่อผนึกกำลังหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานหลักคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ที่ต้องทำงานประสานแผนเพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร และใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

ผลจากการพัฒนา ทำให้ประเทศประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนหลายด้าน รัฐบาลได้ใช้ความพยายามในการพัฒนาประเทศโดยมีมาตรการที่สำคัญ เช่น การเร่งรัดการส่งออก การปรับค่าเงินบาทให้ลอยตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการส่งออก เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรองรับ คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือ กรอ.

นอกจากนั้น สถานการณ์ภายในประเทศดีขึ้น มีความมั่นคงทางการเมืองสูง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นานถึง 8 ปี และสถานการณ์ภายนอกประเทศด้านเศรษฐกิจดีขึ้นเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นถูกบีบให้ค่าเงินเยนแข็ง ญี่ปุ่นจึงต้องย้ายฐานการผลิตไปที่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อความได้เปรียบทางด้านค่าแรงและค่าขนส่ง ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการที่ญี่ปุ่นหันมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น

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

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เน้นวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เริ่มใช้วิธีการวางแผนในลักษณะแผนงานทั้งหมด 10 แผนงาน คือ

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนร่วม
- แผนพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม
- แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- แผนปรับปรุงระบบบริการของรัฐ
- แผนพัฒนาระบบการผลิต
- แผนพัฒนาระบบการตลาด
- แผนพัฒนาระบบการสร้างงาน
- แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการวางแผนจากระดับล่างขึ้นมาข้างบน ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของภาครัฐในการบริหารประเทศ ให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน ซึ่งเน้นด้านสิ่งแวดล้อม UNDP ได้ประกาศให้ทศวรรษนี้เป็นทศวรรษที่มีมนุษย์เป็นเป้าหมายของการพัฒนา การสร้างดัชนีวัดความสำเร็จของการพัฒนาเรียกว่า Human Development Index : HDI ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การมีอายุยืนยาว (Longevity)
2. การรู้หนังสือ (Literacy)
3. รายได้ที่เป็นอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity : PPP)

ผลของการพัฒนา ทำให้หมู่บ้านในชนบทที่ยากจนลดลง สถานบริการสาธารณสุขครอบคลุมประชาชนบท 25 ล้านคน ประชากรวัยเด็กได้รับการศึกษาภาคบังคับถึงร้อยละ 97 อัตราการไม่รู้หนังสือของคนในชนบทลดลงจากร้อยละ 11 ในปี พ.ศ. 2528 เหลือร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2533

## **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้ความสำคัญในการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาชนบท กระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้จังหวัดมากขึ้น เพิ่มคุณภาพชีวิตคนในชนบท โครงการให้การศึกษา และสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

- การเมืองเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย
- โลกเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)
- อาณาจักรโซเวียตและระบบสังคมนิยมล่มสลาย

แนวทางการพัฒนา เริ่มมองเห็นความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ
2. กระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวาง
3. เร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวเพื่อนำไปเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ 4 ด้าน คือ เป้าหมายการขยายตัวในด้านเศรษฐกิจ เป้าหมายการกระจายรายได้ เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้รัฐบาลยังริเริ่มโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) ในชนบทเพื่อพัฒนาครัวเรือนยากจนให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

ผลดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เห็นเป็นรูปธรรม เช่น การขยายการศึกษาในระบบโรงเรียนกว้างขวางขึ้น การใช้ระบบการศึกษาระบบทางไกลผ่านดาวเทียม ไทยคม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

ลักษณะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เข้าสู่การพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น การมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าทำให้ประชาชนในประเทศมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น กลับทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมสูงขึ้น ขาดความเอื้ออาทรต่อกัน ภาพรวมของการพัฒนาที่ผ่านมา มีลักษณะขาดความสมดุล เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540, 1-3) แต่แนวคิดที่สำคัญของแผนฯ มุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยกำหนด "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (People Centered Development Approach) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาศักยภาพคน ตามความเชื่อพื้นฐานว่า คนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด หากต้องการให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ควรมุ่งพัฒนาคนเป็นอันดับแรก

2. ด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้สนับสนุนการพัฒนาคน

3. ด้านการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพ

ชีวิต

4. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. ด้านการพัฒนาประชาธิปไตย

6. ด้านการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ได้แก่

1. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในภูมิภาค และชนบท ให้มีความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคและชนบทที่ยั่งยืน

2. เพื่อให้มีการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง และสร้างโอกาสในการพัฒนาและการมีงานทำให้สอดคล้องกับความพร้อมของคน ชุมชน และศักยภาพของพื้นที่

3. เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีความสมดุล ประหยัด และมีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด

4. เพื่อเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนภูมิภาคให้มีขีดความสามารถในการประสานงานและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

5. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานพัฒนาของภาครัฐ โดยให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 ทำให้สถานการณ์และเงื่อนไขการพัฒนาประเทศเปลี่ยนไป รัฐบาลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมีการปรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีหลักการดังนี้

1. ยึดแนวคิด วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนฯ ต่อไปเช่นเดิม ปรับเฉพาะขั้นตอน วิธีการบางอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นตามสถานการณ์

2. คำนี้ถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่สำคัญ โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และกระบวนการปฏิรูปการเมืองที่มีรัฐธรรมนูญใหม่

3. พิจารณาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการระดมและใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในสังคม

วิวัฒน์ชัย อัดถากร : 2542<sup>9</sup> กล่าวว่า “วิกฤตการณ์ทางการพัฒนา” ที่ผ่านมาเป็นผลพวงจาก “ยุทธศาสตร์” ที่ผิดพลาด เพราะในกลุ่มชนชั้นนำของไทย มีสำนึก “การพัฒนาเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นกระแสหลัก 4 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก การเติบโตทางเศรษฐกิจสำคัญกว่าเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ประเด็นที่สอง ภาคอุตสาหกรรม บริการ การเงิน และภาคราชการ สำคัญกว่าภาคเกษตร

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เทคโนโลยีและภูมิปัญญาต่างประเทศทันสมัยกว่าภูมิปัญญาไทย ทำให้ละเลยการพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศได้

ประเด็นที่สี่เห็นว่า ตลาดต่างประเทศสำคัญกว่าตลาดภายในประเทศ จึงมุ่งผลิตเพื่อการส่งออก ภายใต้โครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบพึ่งพา ประเทศต้องจ่ายด้วยเงินตราต่างประเทศในการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ ทำให้ขาดดุลการค้ามหาศาล

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไทยจึงใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่

1. การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalance Development) เป็นการพัฒนาแบบไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร

2. การพัฒนาแบบมุ่งภายนอก (Export Oriented) ที่มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยอาศัยทุน เทคโนโลยี และความรู้จากต่างประเทศ ทำให้ตกอยู่ในสภาวะพึ่งพาทางเศรษฐกิจมากเกินไป

---

<sup>9</sup>วิวัฒน์ชัย อัดถากร, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมและการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร ภาควิชาประวัติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542) เอกสารโรเนียว.

3. การพัฒนาแนวตลาดเสรี (Liberal Market) ได้แก่ การเร่งรีบเปิดเสรีทางการเงิน โดยขาดกลไกและกระบวนการที่จำเป็น และขาดประสบการณ์ จนทำให้เกิดวิกฤตภาคการเงินขึ้นทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งล้ม

ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยใช้คนเป็นศูนย์กลางเกิดจากบทเรียนการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา เพราะการพัฒนาที่เกิดจากภาวะที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลงด้วยกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการที่จำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ในขณะที่คนในสังคมโดยส่วนรวมไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป การพัฒนาที่ผ่านมาคนถูกพัฒนาเพื่อการผลิตทางเศรษฐกิจหรือเรียนรู้เพื่อการผลิตทางเศรษฐกิจ โดยเอาเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางไม่ว่าเป็นภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม หรือการบริการ โดยขาดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเอง

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)**

**วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9**

1. เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและภูมิคุ้มกัน
2. เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก
3. เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ
4. เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

**เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ**

1. เป้าหมายดุลยภาพทางเศรษฐกิจ
2. เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต
3. เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดี
4. เป้าหมายการลดความยากจน

ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

**กลุ่มที่หนึ่ง** การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นทุกภาคส่วนของสังคม มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุด ๔ ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี โดยให้ความสำคัญกับ

1.1 การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

1.2 การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
อย่างโปร่งใส

1.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

1.4 การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม

1.5 การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน

1.6 การเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

**กลุ่มที่สอง** การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว และชุมชน ๔ ประกอบด้วย

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ให้ความสำคัญกับ

2.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

2.2 การส่งเสริมให้คนมีงานทำ

2.3 การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ

2.4 การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.5 การเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนา

เอกชนอาสาสมัคร และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับ

3.1 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองน่าอยู่

3.2 การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม

ของทุกภาคส่วนในสังคม

3.3 การสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล

3.4 การจัดการพื้นที่เชิงบูรณาการที่ยึดพื้นที่ภารกิจและการมีส่วนร่วม

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับ

- 4.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4.2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์
- 4.3 การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน
- 4.4 การบริหารจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่สาม การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่เน้นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประกอบด้วย

5. ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม

5.1 การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจและช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม

5.2 การดำเนินนโยบายการคลังและสร้างความมั่นคงของฐานะการคลังและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

5.3 การเตรียมความพร้อมของเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ

6. ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้มีความสำคัญกับ

6.1 การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและการค้า

6.2 เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน

6.3 การผลักดันกระบวนการเพิ่มผลผลิตของประเทศ

6.4 การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และระบบ

สหกรณ์

6.5 ปรับปรุงระบบเจรจาและความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ

6.6 ส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้มีความสำคัญกับ

7.1 การประยุกต์ใช้และการพัฒนาเทคโนโลยี

7.2 การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

7.3 การยกระดับการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

7.4 การบริหารการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มุ่งประสิทธิผล



แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะปานกลางที่มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ เป็นแผนที่ดำเนินการในช่วงที่เปลี่ยนผ่านสำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จุดเน้นการให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาที่มีความชัดเจนเพียงพอสามารถนำไปจัดทำแผนปฏิบัติต่อไปได้

การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงใช้การฉีกกำลังร่วมกันของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมไทยที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับทุกชั้นตอน โดยยึดหลักร่วมกันคิดร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบในลักษณะเป็นเครือข่ายการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แต่การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ขยายกระบวนการมีส่วนร่วมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีการระดมความคิดของประชาชนเริ่มตั้งแต่ระดับจังหวัด ทุกจังหวัด ระดับอนุภาค 9 อนุภาคทั่วประเทศขึ้นมาจนถึงระดับชาติ และผลจากกระบวนการระดมความคิดเห็นของประชาชนทุกระดับดังกล่าว นอกจากจะนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตแล้ว ทุกฝ่ายยังเห็นพ้องต้องกันให้ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

#### ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

#### 1. การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2539)

กระบวนการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 2 เน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการลงทุนกระจายการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และประปา แต่เกิดปัญหาช่วงว่างการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และการกระจายรายได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ความผันผวนทางการเมืองและวิกฤตการณ์น้ำมัน ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 - 6 จึงมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจที่ส่วนรวมขยายตัวอย่างร้อนแรงเกินกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะรองรับได้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้เริ่มปรับแนวคิดไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมุ่งการรักษา ระดับการเจริญเติบโตในระดับที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพการกระจายรายได้ ที่เป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ผลการพัฒนาประเทศในช่วง 7 แผนที่ผ่านมา พอสรุปได้ว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อคนในราคาประจำปีเพิ่มขึ้นจาก 2,100 บาทในปี 2509 เป็น 77,000 บาท ในปี 2539 ทำให้ประเทศไทยพ้นจากการถูกจัดเป็นประเทศยากจนเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนา ในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนของคนยากจนได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 57 เหลือร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งหมด และการทำงานอยู่ในระดับเต็มที ทั้งคนไทยส่วนใหญ่ได้รับบริการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานความไม่สมดุลของการพัฒนา กล่าวคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนา ระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย ทั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา อาทิ เช่น ปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติ ถูกใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง และเมื่อร้อยหรือลงก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งซึ่งทรัพยากรส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จึงนำไปสู่ข้อสรุปผลการพัฒนาที่ว่า “แม้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับดี แต่สังคมมี ปัญหา และการพัฒนาไม่ยั่งยืน”

## 2. การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย ที่เน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คน มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนามาเป็นการพัฒนา แบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่างๆ ของการพัฒนา ตลอดจนเปิดโอกาสให้ ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนและ สังคมโดยรวม ทำให้ต้องมีการปรับแผนเพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศ โดยเน้นการรักษา เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การลดผลกระทบต่อการพัฒนาคนและสังคม การปรับโครงสร้าง

ทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและกลับสู่สมดุล และการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ผลส่งกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะปานกลางอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว อย่างช้าๆ และมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 ในปี 2543 จากที่เคยหดตัวต่ำสุดถึงร้อยละ 10.2 ในปี 2541 แต่ยังมีปัญหาในภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ ปัญหานี้สาธารณะและปัญหาการขาดดุลงบประมาณ อันเป็นข้อจำกัดของการจัดสรรทรัพยากรในระยะต่อไป นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยยังมีการพึ่งพิงทุน เทคโนโลยี และ ตลาดต่างประเทศสูง ฐานการผลิตหลักของประเทศยังอ่อนแอ ไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานวัตกรรม ทั้งไม่สามารถรับ ถ่ายทอดและแปรทุนเทคโนโลยีมาใช้ในการต่อยอดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศักยภาพของคนไทยและระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมดีขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องระยะยาวมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มอายุ 15 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นจาก 6.6 ปี ในปี 2539 เป็น 7 ปี ในปี 2541

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อคนและสังคมได้ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตของคนไทยมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้รุนแรงขึ้น กล่าวคือ ภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตกลับเพิ่มสูงขึ้น จากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคน ในปี 2542 และในช่วงเวลาเดียวกันการกระจายรายได้ก็แย่ลง โดยกลุ่มคนที่มีรายได้ น้อยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์ มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 เหลือร้อยละ 3.8 ขณะที่กลุ่ม คนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 อีกทั้งจำนวนคนว่างงานก็มีเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนี้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัญหารุนแรงส่ง ผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทุกภาคส่วนในสังคมไทย ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้ประชาชน ชุมชน องค์กรภาค ประชาชนต่างๆ ตื่นตัวและเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยมีการรวม

กลุ่มของประชาสังคมในหลายรูปแบบอย่างเข้มแข็ง มีการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง และมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

## **การเปลี่ยนแปลงในบริบทของการพัฒนาและทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10**

**กรอบกลยุทธ์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2548 - 2551)**

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน
2. สามารถเผชิญกับความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์
3. สร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชน
4. กระจายผลประโยชน์ให้กับประชาชนระดับฐานรากได้ดีขึ้น

### **6 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม**

1. ยุทธศาสตร์เพิ่มมูลค่าภาคการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
2. ยุทธศาสตร์เพิ่มมูลค่าภาคอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ
3. ยุทธศาสตร์การขยายฐานภาคบริการ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมเชิงรุก
5. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงและการต่างประเทศ
6. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงประสิทธิภาพภาครัฐ

**นโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 23 มีนาคม 2548)<sup>10</sup>**

1. การขจัดความยากจน ปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบ เชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับ (บุคคล ชุมชน ประเทศ) สร้างกลไกเชื่อมโยงคนยากจนในชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2. การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ การทำให้คนมีความสุข มีสุขภาพแข็งแรง ครอบครัวอบอุ่น มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสังคมที่สันติและเอื้ออาทร รวมถึงการอนุรักษ์ส่งเสริมทุนทางสังคมที่เข้มแข็งของประเทศไทย

<sup>10</sup>รัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ การปรับเปลี่ยนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ สามารถขยายตัวได้อย่างยั่งยืน กระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

4. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรม และมลภาวะเพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนไทย

5. การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดำเนินนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย แสวงหาพันธมิตรและสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในระดับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค

6. การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พัฒนากฎหมายทั้งระบบให้ทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้ พัฒนากฎหมายเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ที่เน้นการขยายโอกาสให้คนจน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างโปร่งใส ปลอดทุจริต

7. การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม เน้นการมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ส่งเสริมการทำงานขององค์กรอิสระ ส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชน หรือปราชญ์ท้องถิ่น กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

8. การรักษาความมั่นคงของรัฐ พัฒนาระบบการป้องกันประเทศตามแนวทางการป้องกันประเทศที่ได้มาตรฐาน โดยการเสริมสร้างจิตสำนึก และนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ พัฒนาความพร้อมในการรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ สนับสนุนภารกิจในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคต่างๆ ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ

ทิศทางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (จากการสัมมนาของหน่วยงานวางแผนภาครัฐ 20 หน่วยงาน)

1. การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ พัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถของคนไทย เสริมสร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาแก่คนไทย รวมทั้งการปฏิรูประบบการเรียนการสอน

2. การพัฒนาสังคมเชิงรุก การเสริมสร้างสุขภาพที่ดีแก่ประชาชนทุกวัย สร้างความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่คนและสังคม เสริมสร้างสังคมสันติสุข และเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมสูงอายุ

3. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ การเพิ่มผลิตภาพในการผลิต การค้า และบริการ การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร เครือข่ายและกลไกเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยี การต่อยอดทางนวัตกรรม

4. การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม สร้างและพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่งเสริมการวิจัยพัฒนา และนวัตกรรมที่ตอบสนองการผลิต บริการ และการตลาด

5. เสริมสร้างความสมดุลของการพัฒนา แก้ไขปัญหาความยากจนและกระจายรายได้สร้างความมั่งคั่งให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความเป็นธรรมในสังคม

6. การบริหารจัดการที่ดีของภาคีพัฒนา เร่งสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน เสริมสร้างธรรมาภิบาลให้กับภาคีพัฒนา รวมทั้งเสริมสร้างและปรับปรุงระบบ กลไกให้เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดีของทุกภาคีการพัฒนา

กล่าวโดยสรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2551 - 2554)

**แนวคิด ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนฯ 10**

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ยังคงยึดพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญภายใต้หลัก "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เพื่อให้สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกันและสร้างสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นทุกมิติ โดยอาศัยทุนของประเทศที่มีสะสมอยู่มากมาย ทั้งทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ให้เกิดประโยชน์และเสริมสร้างให้เข้มแข็ง เป็นรากฐานการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืนทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคม รวมทั้งระดับประเทศ

**ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะแผนฯ 10**

ภายใต้แนวคิด สศช. (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ได้นำผลการระดมความคิดเห็นในเวทีต่างๆ มาสังเคราะห์และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยพัฒนาศักยภาพคนไทยให้มีความรอบรู้คู่คุณธรรม มีสุขภาพที่ดี พร้อมรับผล

กระทบจากการเปลี่ยนแปลงเป็นกำลังปัญญาในการพัฒนาประเทศให้สามารถก้าวทันโลกได้อย่างรู้เท่าทันและอย่างมั่นคง สังคมไทยมีความสงบสุข รักษาไว้ซึ่งความเป็นไทย และมีการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ

2. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับการสร้างสังคมที่เป็นธรรม ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ ดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย เชื่อมโยงเครือข่ายการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนและการแก้ไขปัญหาความยากจน

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและการแข่งขันได้ในช่วงศตวรรษแห่งเอเชีย ปรับฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยบริหารเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพ ลดการพึ่งพาจากภายนอกและพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการผลิต ควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ พลังงานและบริหารองค์ความรู้และกลไกที่เกี่ยวข้อง

4. การพัฒนาฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการจัดการองค์ความรู้ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ส่งเสริมการผลิตและการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและวางรากฐานสำหรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว

5. การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน โดยปรับโครงสร้าง กลไกและกระจายการจัดสรรทรัพยากรสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการประเทศ และเสริมสร้างประชาธิปไตยในสังคมไทย

## 5. แนวคิดทิศทางประเทศ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

ในการประชุมประจำปีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2552<sup>11</sup> ดร.อำพล กิตติอำพน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเสนอบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีผลกระทบต่อ

<sup>11</sup>รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี

การพัฒนาประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยกล่าวว่า “เมื่อวิกฤตผ่านพ้นไปแล้ว เศรษฐกิจโลกคงจะกลับมาขยายตัวในระดับ 5% ต่อปีเหมือนในอดีต และจะเกิดความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น และมีการสร้างกฎระเบียบในการกีดกันทางการค้าใหม่ๆ ตามมา ภาคการเงินต้องเน้นในเรื่องธรรมาภิบาล มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น และเศรษฐกิจโลกคงไม่ได้อ้างอิงสกุลเงินหลักของโลก อาทิ ดอลลาร์สหรัฐ ยูโร เยน เท่านั้น แต่อาจเกิดปัญหาคนว่างงาน ปัญหาความยากจน จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แรงงานลดลง ภาคธุรกิจเริ่มหันมาทำ CSR (Corporate Social REsponsibility) แทนที่จะมุ่งค้นหากำไรเพียงอย่างเดียว นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมของโลก เช่น ปัญหาความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี ทำที่ผู้นำสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศในตะวันออกกลางเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้น ตลอดจนความแตกแยกทางความคิดทำให้เกิดปัญหาการเมืองภายในประเทศไทย สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11<sup>12</sup> นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ประธานมูลนิธิหัวใจอาสา กล่าวว่า “จากการการทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสิ้น 10 ฉบับ มีการอภิวัตน์แผนหลักๆ อยู่ 2 ช่วงโดยเกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ที่มีการเพิ่มเติมมิติของสังคมเข้าไป และอีกครั้งเกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น.....ดังนั้นหากจะมองถึงการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องอาศัยความคิดองค์รวมของทุกส่วนที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงที่ถือเป็น moving plan เพื่อเป็นจุดคานสำคัญเพื่อเคลื่อนสู่แผนระยะกลาง 6 ปี สิ่งที่ต้องแก้ไขในช่วงปี 2553 - 2554 มี 4 หัวข้อหลัก ได้แก่ 1. บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งรัฐต้องทำอย่างสร้างสรรค์ และมีคุณค่า 2. พื้นฟูพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีจินตนาการสร้างสรรค์ เพื่อส่งผลทั้งระยะสั้นและระยะยาว 3. สร้างความสมานฉันท์ให้สังคม รวมถึงการเมืองด้วยกระบวนการสันติวิธี 4. สร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ” นายบรรณิตรี เศรษฐบุต อธิบดีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวว่า “.....จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ทั้ง 10 ฉบับที่ผ่านมาเห็นว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ..... หากมองในทางรัฐศาสตร์จะเห็นว่าปัญหาใหญ่ๆ คือ ทำอย่างไรให้มีการมีส่วนร่วมเกิดขึ้น ทำให้การเมืองสันติ และปัญหาที่ทรงคุณค่าในสังคม ซึ่งประชาชนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ทำให้เกิดการกระจายรายได้ ทั้งรายได้การศึกษา ด้านสุขภาพ ฯลฯ

<sup>12</sup>ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 33 ฉบับที่ 4122



อย่างเท่าเทียม เกิดเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตย ไม่ใช่เผด็จการ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเพิ่มหัวข้อนี้เข้าไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เพราะที่ผ่านมาประเทศไทยมีประชาธิปไตยเพียงแต่รูปแบบเท่านั้น

จากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเป็นต้นมา<sup>13</sup> แม้จะอยู่ในท่ามกลางวิกฤติการณ์ของการพัฒนา ก็ได้มีความพยายามของกลุ่มประชาชนซึ่งอยู่นอกโครงสร้างของอำนาจรัฐ เช่น การผสมผสานด้านภูมิปัญญาของชาวบ้านเข้ากับแนวคิดเรื่องการพึ่งตนเอง ดังกรณีของผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม, ลุงชาติ มาระแสง หรือความพยายามของนักวิชาการ เช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี ที่เสนอแนวคิดพุทธเกษตรกรรมสังคม และอีกหลายแนวคิดยังได้เสนอทางเลือกในการพัฒนาขึ้นมา หรือการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นจากกรณีของการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน ที่จังหวัดกาญจนบุรี การคัดค้านการสร้างกระเช้าลอยฟ้าที่ดอยสุเทพ ที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือการคัดค้านให้เข้าป่าในเขตอำเภอสันกำแพง ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อจัดเป็นระบบป่าชุมชนแทน ก็อาจถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงระดับความสามารถของท้องถิ่นที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองแทนที่จะให้รัฐเป็นฝ่ายกำหนดแต่ฝ่ายเดียว

<sup>13</sup>กนกศักดิ์ แก้วเทพ, การพัฒนาประเทศไทยจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 8 : บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์, หน้า 112. เอกสารโรเนียว.

## คำถามท้ายบท

คำถามตั้งแต่ข้อ 1 ถึงข้อ 10 เป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใดต่อไปนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

1. เริ่มมีการวางแผนพัฒนาทางด้านสังคม
2. เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสินค้าสาขาเกษตร
3. เริ่มบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ
4. ลักษณะของแผนมีวัตถุประสงค์เดียว
5. กระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง
6. เน้นการก่อสร้างขั้นพื้นฐานรูปแบบของระบบคมนาคมและขนส่ง
7. เน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ แต่ให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพ

ทางการเงินมากขึ้น

8. กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาหลายๆ วัตถุประสงค์
9. เป็นลักษณะแผนกลยุทธ์โดยอาศัยเทคนิคการวางแผนด้านการวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis)
10. ให้ความสำคัญต่อการวางแผนกำลังคนของประเทศ