

การสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน

1

บทนำ

ตลอดระยะเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 7 ฉบับที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากการที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติภายในประเทศ (GDP) ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อคนในราคาประจำปีเพิ่มขึ้นจาก 2,100 บาท ในปี 2504 เป็น 77,000 บาทในปี 2539 ทำให้ประเทศไทยพ้นจากการถูกจัดเป็นประเทศยากจนเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนา สำหรับในช่วง 3 ปีหลังของแผนฯ 8 ประเทศไทยยังคงมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 3.8 ต่อปี แม้ในช่วงแรกจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจของไทยยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 9 คือมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี หรือมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเฉลี่ย 3,455,668 ล้านบาทต่อปี และสามารถสร้างมูลค่าในการส่งออกของประเทศในปี 2547 ได้ถึง 3,922,411 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ผลของการพัฒนาประเทศดังกล่าว สร้างจุดอ่อนหลายประการที่ทำให้ฐานเศรษฐกิจของไทยขาดความมั่นคงและไม่ยั่งยืน การใช้การผลิตอุตสาหกรรมและการส่งออกเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญ ทำให้การขยายตัวต้องขึ้นอยู่กับภาคต่างประเทศและการสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาการเพิ่มผลผลิตและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน เทคโนโลยี และตลาดต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และบางช่วงระยะเวลาก็ทำให้เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาด้านเสถียรภาพ หากเศรษฐกิจโลกหดตัว การขยายตัวของการผลิตของภาคเกษตรเกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการนำพื้นที่ป่ามาใช้ในการผลิตจนขาดความสมดุล รวมทั้งมีการใช้สารเคมีทางการเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมีในปริมาณมากเพื่อเพิ่มผลผลิตสนองตอบความต้องการของตลาดที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันการมุ่งขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยละเลยในการให้ความสำคัญกับการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างถ้วนหน้า ส่งผลให้ปัญหาเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น คนในภาคเกษตรกับคนนอกภาคเกษตรมีรายได้ต่างกันถึง 7 เท่า และมีคนจนมากถึงกว่า 10 ล้านคน โดยคนจนส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและภาคเกษตร นอกจากนั้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วยังนำไปสู่ความขัดแย้งจากการแย่งชิงกันใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ รวมไปถึงการเกิดปัญหาสังคมต่างๆ ติดตามมา ทั้งในด้านอาชญากรรมและยาเสพติดที่มีความรุนแรง ชับซ้อน และเป็นปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ มากขึ้น

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคมีผลต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ในอนาคตโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความรุนแรงของผลกระทบอาจจะมากกว่าในอดีต เพราะระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบเปิดและพัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัลมากขึ้น และหากการพัฒนาประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลทั้งในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังแล้ว การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกจะยิ่งส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงและยั่งยืนในการพัฒนาของประเทศไทยมากขึ้น ในระยะต่อไป ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน โดยการแก้ไขความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทั้ง 3 มิติมากกว่าที่ผ่านมา

รัฐบาลได้ตระหนักถึงสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาแนวทางปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศให้เหมาะสม มีความสมดุลพร้อมรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปี (2548-2551) ของ สศช. ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้เกิดความมั่นคงอุดมสมบูรณ์ยั่งยืน (Sustained Prosperity) มีโครงสร้างที่มีความสมดุล (More Balanced Structure) และมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น (Better Income Distribution) โดยมีกรอบยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ การสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน (Economic Stability and Sustainability) การเพิ่มมูลค่าผลผลิตด้วยฐานความรู้ (Value Creation from Knowledge Application) การดำเนินนโยบายสังคมเชิงรุก (Proactive Social Policy to Create Positive Externality) และการสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค (Global and Regional Positioning) ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการลงทุนรองรับยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวต่อไป โดย สศช. จะเป็นหน่วยประสานให้เกิดการดำเนินการตามกรอบดังกล่าว

การสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น จำเป็นต้องมีแนวทางที่ชัดเจนที่สามารถแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการจัดทำเอกสารนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดและแนวทางการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน การกำหนดแผนที่นำทาง (Road Map) ของการพัฒนาประเทศให้สามารถเผชิญกับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 4 ส่วน คือ **ส่วนแรก**เป็นบทนำ ซึ่งจะชี้ให้เห็นความสำคัญและความเป็นมาของการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน **ส่วนที่สอง**เป็นกรอบแนวคิดในการสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน และเงื่อนไขของความสมดุล **ส่วนที่สาม**ชี้ให้เห็นถึงสถานภาพความไม่สมดุลของการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นและมีผลต่อการพัฒนาในมิติต่าง ๆ และใน**ส่วนสุดท้าย** เป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศต่อไป

2 กรอบแนวคิดและเงื่อนไขการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน

2.1 กรอบแนวคิด

2.1.1 แนวคิดการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน ต้องอยู่บนรากฐานการพัฒนาของความสมดุลใน 3 มิติคือ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทั้งสามมิติต้องมีลักษณะของการผสมผสาน เกื้อกูล สนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย การพัฒนาที่สมดุลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อการพัฒนาหรือการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคมอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า สังคมมีความเข้มแข็งมั่นคง การพัฒนานั้นไม่เป็นการทำลายฐาน การผลิต คือ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและจะต้องมีการรักษาไว้ให้คนรุ่นหลังในอนาคต รวมทั้งไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคม

2.1.2 การพัฒนาในมิติเศรษฐกิจที่จะเป็นฐานเศรษฐกิจมั่นคง คือ การทำให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมีขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกัน สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของโลก การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ และมีการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ทั่วถึงและเป็นธรรม สำหรับในส่วนภาคการผลิตที่แท้จริงควรให้เกิดความสมดุล ไม่พึ่งพาภาคการผลิตหนึ่งภาคการผลิตใดมากเกินไป และต้องเป็นการผลิตที่ใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.3 การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องสนับสนุนการพัฒนาสังคม คือ ทำให้คนในสังคมอยู่ดีมีสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งครอบคลุมถึงการมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำ มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง มีการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

2.1.4 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยในการผลิตทางด้านเศรษฐกิจ ต้องบริหารจัดการให้เกิดความสมดุล เพื่อเป็นฐานการผลิตและการดำรงชีพของคนอย่างมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว คือใช้ในปริมาณที่สามารถฟื้นฟูหรือปล่อยให้คืนสภาพจนสมบูรณ์กลับมาใช้ใหม่ได้ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างประหยัด คุ้มค่า และเกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่

2.2 เงื่อนไขของความสมดุล

2.2.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืน การเติบโตเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพและมีคุณภาพเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง การใช้ปัจจัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับการลงทุน มีกระบวนการผลิตและการบริโภคที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสร้างผลกระทบทางลบแก่คนรุ่นหลัง

2.2.2 การพัฒนาสังคมให้สมดุลและยั่งยืน ต้องพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล พัฒนาคนให้มีคุณภาพเพียงพอเพื่อให้เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะเดียวกันต้องพัฒนาเศรษฐกิจให้คนในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น หรือเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคม สำหรับในภาคสังคมเองจะต้องทำให้เกิดความสมดุลในทุกระดับคือ ระดับปัจเจก คนต้องมีความสามารถในการปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ระดับครอบครัวมีความสามารถพึ่งตนเองได้ มีสัมพันธภาพที่ดีภายในครอบครัวและมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อสังคม ระดับชุมชน มีความเข้มแข็งสมานฉันท์เกื้อกูลกัน และระดับสังคม มีความเข้มแข็งทางคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม ทำให้การสร้างสมดุลเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต้องใช้กลไกทางสังคมขับเคลื่อนโดยร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และสร้างสำนึกที่ร่วมกัน

2.2.3 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสีเขียวเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์กับการฟื้นฟูให้สามารถใช้ได้ตลอดไป ให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้กับประสิทธิภาพจากการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างการใช้กับการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรให้ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม

สังคมไทยต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลในการพัฒนาทั้ง 3 มิติคือ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความสมดุลในแต่ละมิติการพัฒนาไปพร้อมๆ กันกับการพร้อมรับกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 บริบทที่จะเกิดขึ้นคือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับทวีป ภูมิภาคและพหุภาคีและการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินของโลก การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวโน้มพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งจะเป็นปัจจัยและแรงผลักดันที่สำคัญต่อการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต

3 กรอบสถานการณ์ปัญหาของความไม่สมดุล

การพัฒนาฐานเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ไม่สมดุลใน 3 มิติคือ เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอบเขตจากดัชนีการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยที่มีแนวโน้มดีขึ้น เนื่องจากดัชนีการพัฒนายั่งยืนในแต่ละมิติมีการปรับตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะมิติด้านเศรษฐกิจ และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ดูตารางที่ 1) แต่ระดับการพัฒนาของมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามิติด้านเศรษฐกิจและสังคม ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การพัฒนายังขาดความสมดุล นอกจากนี้ในแต่ละมิติของการพัฒนายังมีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะมิติทางด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมิติการพัฒนายทั้ง 3 มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของภาคเศรษฐกิจ คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม และเศรษฐกิจเป็นกลไกในการพัฒนาสังคมที่สำคัญ นอกจากนี้

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริบทต่าง ๆ จะทำให้สถานการณ์ปัญหาความไม่สมดุลใน 3 มิติดังกล่าว มีความรุนแรงมากขึ้น ถ้าไม่มีการเตรียมการพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง

3.1 มิติด้านเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นหลัก โดยใช้นโยบายการเงินและการคลัง นโยบายการส่งเสริมการส่งออกและการลงทุน เป็นกลไกหลักในการเร่งรัดการขยายตัวของภาคการผลิตที่แท้จริง ทั้งในสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ เพื่อให้เกิดรายได้และการสร้างงานแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเร่งการขยายตัวด้านปริมาณเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มผลผลิตของภาคการผลิตอย่างเพียงพอ จึงทำให้เกิดความไม่สมดุลและเป็นความเสี่ยงทั้งในระดับภาพรวมและในสาขาการผลิตที่แท้จริง ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้เห็นได้ชัดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่มีความผันผวน และยังคงต้องพึ่งพาปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะปัจจัยภายนอกอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่เศรษฐกิจภายในประเทศก็ยังคงขาดความเข้มแข็งอย่างเพียงพอที่จะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจไปได้โดยต่อเนื่อง

3.1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค ในระดับเศรษฐกิจมหภาคความไม่สมดุลระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง อัตราแลกเปลี่ยนผันผวน ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล หนี้สาธารณะสูง และทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศไม่เพียงพอ เป็นต้น นับว่าเป็นความไม่สมดุล ที่มักจะเกิดขึ้นจากปัญหาในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะโครงสร้างภาคการเงิน และภาคการคลัง และเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งนโยบายการเงินและการคลัง รวมทั้งการขาดประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคการเงิน ซึ่งเมื่อประกอบกับการดำเนินนโยบายในระดับสาขาการผลิตที่ไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ และ/หรือการขาดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจเอกชนเอง ก็จะซ้ำเติมให้ปัญหาในระดับมหภาครุนแรงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่หลักของการดำเนินนโยบายในระดับมหภาคก็คือการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมให้สามารถขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ โดยในสถานการณ์ต่าง ๆ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เข้มงวดและถูกทิศทางจะเป็นการส่งสัญญาณให้ภาคเอกชนรับรู้ความเสี่ยงที่แท้จริงและปรับตัวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และประชาชนก็จะมีพฤติกรรมการใช้จ่ายและการออมในระดับที่มีความพอดีมากขึ้น

สำหรับความไม่สมดุลระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับคุณภาพของการขยายตัว และความไม่สมดุลระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ นั้น สะท้อนถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายในระดับจุลภาคที่ไม่เหมาะสมเป็นสำคัญ รวมทั้งการดำเนินนโยบายด้านการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม มากกว่าที่จะเป็นผลจากการดำเนินนโยบายและโครงสร้างในระดับมหภาค อย่างไรก็ตามพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายในระดับมหภาคนับว่าเป็นปัจจัยเสริม (Enabling factors) ที่มีความสำคัญในการเพิ่มคุณภาพของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย เช่น การดำเนิน

นโยบายการเงินและสินเชื่อที่เหมาะสมจะสนับสนุนให้มีการระดมทุนไปสู่สาขาการผลิตที่มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ และเป็นช่องทางเข้าถึงเงินทุนสำหรับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อย และนโยบายการออมที่มีความครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อยจะช่วยในการแก้ปัญหาความยากจน

1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิต อัตราเงินเฟ้อต่ำ และอัตราการว่างงานต่ำในระดับที่สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อที่จัดการได้ สำหรับประเทศไทยสถานการณ์เศรษฐกิจที่นับว่ามีการขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ ควรจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขหรือองค์ประกอบ ดังนี้

ตัวแปร/เครื่องชี้ทางเศรษฐกิจ	ระดับที่เหมาะสม (Threshold levels)
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามศักยภาพการผลิตของ	ร้อยละ 5.0-6.0 ในระยะปานกลาง
อัตราการว่างงาน (NAIRU: Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment)	ร้อยละ 1.5-2.0
อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ระดับที่จัดการได้	ร้อยละ 2.0-3.5
ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลหรือเกินดุล	ไม่เกินร้อยละ 3.0 ของ GDP
เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (International reserves)	ไม่ต่ำกว่า 3 เท่าของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น หรือไม่ต่ำกว่า 5 เดือนของการนำเข้า (ภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบ
ภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt service ratio)	ไม่เกินร้อยละ 10 ¹
รายจ่ายภาระหนี้ภาครัฐบาลต้องประมาณรายจ่ายรวม	ไม่เกินร้อยละ 15
หนี้สาธารณะต่อ GDP	ไม่เกินร้อยละ 50 ของ GDP

เสถียรภาพทั้งในประเทศและต่างประเทศดังกล่าวสะท้อนถึงการผลิตในระดับที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มกำลังการผลิตและมีประสิทธิภาพ การสร้างความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมกับศักยภาพการผลิตจะไม่สร้างแรงกดดันให้ราคาสินค้าและบริการให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะต้องเป็นผลจากการดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลัง การลงทุน การค้าระหว่างประเทศ ให้ผสมผสานกับนโยบายด้านการผลิตในภาคเศรษฐกิจจริงในระดับรายสาขาการผลิตที่เหมาะสม เงื่อนไขดังกล่าวทำให้ความต้องการสินค้าและบริการที่แท้จริงอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับ

¹ ในปี 2547 Debt service ratio ของประเทศไทยเท่ากับร้อยละ 8.2 ลดลงมากจากระดับร้อยละ 19-20 ในช่วง 15 ปี ก่อนและ 5 ปีหลังวิกฤต

ศักยภาพการผลิตของประเทศ และความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อจัดซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ ชำระดอกเบี้ยต่างประเทศ และจ่ายผลตอบแทนของการลงทุนจากต่างประเทศมีความสอดคล้องกับความสามารถในการรายได้เงินตราต่างประเทศ ถ้ามีการพึ่งพิงการระดมทุนจากต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศนั้นต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมทั้งในเรื่องปริมาณ ประเภท ของเงินทุนและเงื่อนไข นอกจากนี้นโยบายการเงินและการคลังที่เหมาะสมและมีความสอดคล้องกัน จะช่วยรักษาระดับการใช้จ่ายและการผลิตที่เหมาะสม มีความสมดุลสมผล โดยทำงานผ่านกลไกตลาด ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านราคาทั้งราคาสินค้าและอัตราดอกเบี้ย

การเร่งการขยายตัวที่มากกว่าศักยภาพการผลิต จะทำให้ความต้องการแรงงานและ วัตถุดิบเพิ่มขึ้น ค่าจ้างแรงงาน (Effective wage rate) และราคาวัตถุดิบจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หาก ไม่ได้มี การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ให้เพิ่มสูงขึ้นอย่างสอดคล้องกัน รวมทั้งไม่ได้มีการเพิ่มคุณภาพ แรงงานให้ทันต่อความต้องการ ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจะเพิ่มขึ้นและจะกดดันให้ราคาสินค้าและ บริการเพิ่มขึ้นตามไปด้วยอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่ความต้องการสินค้าและบริการใน ตลาดยังเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวมักจะสะท้อนให้เห็นถึงระดับการใช้จ่ายครัวเรือนที่สูงเกิน พอดี มีการออมต่ำ ในขณะที่ความต้องการการลงทุนนั้นเพิ่มขึ้น เพื่อขยายกำลังการผลิตเพื่อสนอง ความต้องการของตลาด ปริมาณ การออมที่มีอยู่ภายในประเทศจึงไม่เพียงพอที่จะเป็นแหล่งเงินทุน สำหรับการลงทุนในประเทศ จึงต้องมี การก่อหนี้สินต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแหล่งเงินทุน ภายในประเทศ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นในรูปของ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด นั่นคือ รายได้เป็นเงินตรา ต่างประเทศจากการขายสินค้า บริการ และรายได้จากการลงทุนอื่นๆ ในต่างประเทศรวมกันแล้วต่ำกว่าด้านรายจ่ายหรือความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศ

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว เศรษฐกิจจะขยายตัวได้ในอัตราสูงเพียงแค่ว่าในช่วงเวลา สั้นๆ เท่านั้น อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจะทำให้กำลังซื้อที่แท้จริงของประเทศลดลง และ กระทบต่อ การลงทุนและการจ้างงานในที่สุด นอกจากนี้ ในฐานะที่เป็นประเทศเศรษฐกิจเปิด นักลงทุน ต่างชาติจะขาดความเชื่อมั่นในความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศและความมั่นคงของเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะสร้างแรงกดดันต่อค่าเงิน ทำให้ค่าเงินอ่อนลง สินค้านำเข้าจะมีราคาสูงขึ้นเมื่อคิดเป็นเงินบาทซึ่งจะสร้างแรงกดดันต่อต้นทุนการ ผลิตสินค้าและราคาสินค้าต่อไป จะเห็นว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวจะมีลักษณะ ของวัฏจักรทางเศรษฐกิจที่ผันผวนมาก นั่นคือขยายตัวสูงมากและลดลงต่ำมาก เช่นที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2538-2541² วัฏจักรของเศรษฐกิจมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงที่แรงมากเกินไป จะทำให้การจัดการและการ ดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพในระยะยาวดำเนินไปได้ด้วยความ ยากลำบากและเป็นข้อจำกัดหรือการขัดแย้งของทางเลือกเชิงนโยบาย (Dilemmas)

² ไม่ว่าจะเป็น Growth cycle หรือ Classical business cycle ที่เป็น cycle ของระดับ

ตัวอย่างการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่เหมาะสมที่ทำให้เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น เช่น การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ถ้าหากคงอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำเป็นเวลานาน โดยเฉพาะในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง³ เป็นลบเป็นระยะเวลานานเกินไป จะทำให้ค่าของเงินต่ำเกินความเป็นจริง ประชาชนขาดแรงจูงใจในการออม มีการใช้จ่ายเกินตัวและก่อหนี้เพิ่ม ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนจะเพิ่มการลงทุนมากขึ้นตามแรงกระตุ้นของความต้องการสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งแรงจูงใจจากการที่ต้นทุนของเงิน (Cost of fund) ต่ำ ซึ่งแน่นอนว่าภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะมีความเสี่ยงที่ธุรกิจเอกชนจะละเลยเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและประสิทธิภาพการใช้ทุนได้ง่าย ความต้องการที่จะผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้ความต้องการปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นมากทั้งแรงงานและวัตถุดิบต่างๆ ซึ่งจะกดดันต้นทุนการผลิตให้สูงขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของตลาดแรงงานและตลาดปัจจัยการผลิตอื่นๆ โดยเฉพาะหากการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานและการใช้ปัจจัยการผลิตยังล่าช้ากว่าและตามไม่ทัน ซึ่งผลที่จะตามมาในที่สุดก็คือ อัตราเงินเฟ้อจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และสินเชื่อในระบบการเงินเพิ่มขึ้นมากและต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเครื่องชี้และลักษณะในมิติต่างๆ ทางเศรษฐกิจจะเห็นว่าเศรษฐกิจมีการขยายตัวร้อนแรงเกินไป ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว นโยบายการคลังจะต้องมีความเข้มงวดมากขึ้น เพื่อลดแรงกดดันต่อความต้องการสินค้าและบริการ และความต้องการกู้ยืมจากระบบเศรษฐกิจ และธนาคารกลางของประเทศจะต้องทยอยขึ้นดอกเบี้ยนโยบายเพื่อส่งสัญญาณให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อจูงใจให้เกิดการออม ชะลอการกู้ยืม โดยที่สถาบันการเงินเองต้องกำหนดเงื่อนไขในการกู้ยืมที่มีความเข้มงวดมากขึ้นเพื่อที่จะชะลอการขยายสินเชื่อและรักษาคุณภาพสินเชื่อ ประชาชนมีการใช้จ่ายในระดับที่เหมาะสมและลดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อ นักลงทุนมีความรอบคอบในการลงทุน และมีการจัดสรรเงินทุนในระบบเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม โดยที่เงินทุนจะถูกระดมไปยังสาขาการผลิตที่ยังไม่ร้อนแรงมากและมีประสิทธิภาพในการผลิต และสามารถทำกำไรได้แม้ภายใต้ภาวะที่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นน้อยหรือไม่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวถ้านโยบายการเงินและการคลังไม่ดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม เช่น การไม่ทยอยปรับเพิ่มดอกเบี้ย หรือการขึ้นดอกเบี้ยในระดับที่น้อยเกินไปหรือช้าเกินไป หรือการที่สถาบันการเงินขาดประสิทธิภาพในการบริหารความเสี่ยงและปล่อยสินเชื่อที่มีคุณภาพต่ำ แรงกดดันต่อเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นตามลำดับและยิ่งจะทำให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและบริการ และในบางกรณีอัตราดอกเบี้ยแท้จริงอยู่ในระดับติดลบ ซึ่งจะยิ่งทำให้ขาดแรงจูงใจในการออม และกระตุ้นให้เกิดการก่อหนี้และมีการใช้จ่ายและลงทุนที่เกินระดับที่เหมาะสม ในกรณีที่การออมรวม⁴ ของประเทศไม่เพียงพอสำหรับการสนับสนุนการลงทุน ก็จะทำให้ต้องกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศมาใช้ และปรากฏให้เห็นในรูปของการขาดดุลบัญชี

³ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง เท่ากับ อัตราดอกเบี้ยตามราคาตลาดลบด้วยอัตราเงินเฟ้อ

⁴ การออมรวมของประเทศประกอบด้วย การออมภาคครัวเรือน การออมภาคธุรกิจเอกชน และการออมภาครัฐ

เดินสะพัด ซึ่งถ้าการขาดดุลเพิ่มขึ้นตามลำดับก็จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภค นักลงทุน ทั้งไทยและต่างชาติ และภายใต้นโยบายการเงินและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างเสรีที่สามารถมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ก็จะทำให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศและกดดันให้ค่าเงินอ่อนลงอย่างรวดเร็ว จะเห็นว่าในกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของปี 2546 ถึงต้นปี 2548 ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการเงินจึงได้เริ่มทยอยปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 เป็นต้นมา เพื่อส่งสัญญาณให้ตลาดรับรู้ถึงแนวโน้มดอกเบี้ยขาขึ้นที่สถาบันการเงินจะต้องระมัดระวังเรื่องคุณภาพสินเชื่อ ประชาชนและนักลงทุนมีความระมัดระวังในการก่อหนี้ และเริ่มมีแรงจูงใจว่าการออมมีแนวโน้มที่จะให้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นในอนาคต ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะช่วยลดแรงกดดันต่อเงินเฟ้อที่มีสัญญาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องจากแรงผลักดันอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการ (Demand pull)

แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2547 เป็นต้นมานั้น แรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อที่สำคัญเป็นแรงกดดันด้านต้นทุนจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมาก (Cost push inflation) ทำให้การปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายจึงเป็นการค่อย ๆ ทยอยปรับเพียงช้า ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เศรษฐกิจต้องปรับตัวเร็วเกินไปและเป็นความเสี่ยงต่อคุณภาพสินเชื่อที่มีอยู่ในระบบการเงิน และที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการเงินนั้นคณะกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (Core inflation) ซึ่งเป็นอัตราเงินเฟ้อที่ได้หักรายการอาหารสดและราคาพลังงานออกแล้ว เนื่องจากรายการสินค้าเหล่านี้มีความผันผวนได้ง่ายตามเงื่อนไขด้านอุปทานหรือการผลิตเป็นสำคัญ และในสถานการณ์ส่วนใหญ่จะเป็นภาวะที่ราคาสูงขึ้นชั่วคราว ดังนั้นนโยบายการเงินจึงหลีกเลี่ยงที่จะซ้ำเติมโดยการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในภาวะที่ราคาสูงขึ้นจากแรงกดดันชั่วคราวจากด้านอุปทาน

2) การวัดหรือการประเมินความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวมนั้น ประกอบด้วย ความมีเสถียรภาพทั้งด้านภายในประเทศ (Internal stability) และความมีเสถียรภาพด้านต่างประเทศ (External stability) โดยที่ความมีเสถียรภาพด้านภายในประเทศ นั้นดังที่ได้แสดงไว้ในข้อ 1) ว่ามักจะพิจารณาจากระดับที่เหมาะสมของเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ สัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital adequacy ratio) ของระบบสถาบันการเงิน และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งเครื่องชี้ดังกล่าวแสดงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นผลหรือสะท้อนถึงการดำเนินนโยบายเพื่อบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคเป็นสำคัญ โดยที่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระดับรายสาขาการผลิตก็มีผลต่อเสถียรภาพด้วยเช่นกันแต่น้อยกว่านโยบายในระดับมหภาค สำหรับความมีเสถียรภาพด้านต่างประเทศนั้น พิจารณาจากฐานะดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ต่างประเทศระยะสั้นและหนี้ต่างประเทศรวม ฐานะดุลการชำระเงิน และค่าเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยน

จากเครื่องชี้ต่างๆ ดังกล่าว ความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจระดับมหภาคนั้นสะท้อนถึง ความมีเสถียรภาพในระดับต่างๆ ได้แก่ (1) เสถียรภาพตลาดการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ตลาดเงิน ตลาดตราสารทุน และตลาดตราสารหนี้ (Financial market stability) (2) ความมีเสถียรภาพของอุตสาหกรรมการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกัน และสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ (Financial industry stability) (3) ความเสถียรภาพในด้านสภาพคล่องที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (International reserves) (4) เสถียรภาพค่าเงิน (Currency stability) (5) เสถียรภาพด้านราคา (Price stability) และ (6) ความยั่งยืนของฐานะการคลัง

ดังนั้น จะเห็นว่าในการจัดทำดัชนีหรือระบบเตือนภัยทางเศรษฐกิจ (Early Warning System) ของประเทศต่าง ๆ จึงมักจะใช้ตัวแปรหรือเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาแล้วเป็นองค์ประกอบของดัชนีเตือนภัยทางเศรษฐกิจ โดยการกำหนดระดับที่รับได้หรือระดับที่ชี้ถึงความเสี่ยง (threshold levels) ของตัวแปรแต่ละตัวและของดัชนีรวม ตัวอย่างเช่น ดัชนีเดโมคลีส (Democles index)⁵ ซึ่งพัฒนาโดย Mr. Robert Subbaramann Mr. Russell Jones และ Mr. Hiroshi Shiraishi นักเศรษฐศาสตร์ประจำ Lehman Brother Securities and Investment Bank เพื่อเป็นดัชนีเตือนภัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสำหรับนักลงทุนในการพิจารณาเลือกลงทุนในประเทศต่าง ๆ สำหรับดัชนีเดโมคลีส นั้นเลือกใช้เครื่องชี้ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่สามารถสะท้อนถึงการเกิดวิกฤตของดุลการชำระเงินได้ ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ โดยที่สำหรับแต่ละเครื่องชี้้นั้นได้กำหนดระดับที่รับได้หรือเป็นระดับที่จะสามารถจัดการได้โดยไม่เป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจ (ตารางที่ 2 และ ตารางที่ 3) (รูปที่ 1)

3) การประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจมหภาคและเสถียรภาพในปัจจุบัน

การประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับภาพรวมทั้งในด้านการขยายตัวและเสถียรภาพแสดงว่า เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงหลังวิกฤตและเสถียรภาพเศรษฐกิจมีความมั่นคง โดยเฉพาะในช่วงปี 2545-2547 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกขยายตัวมากและข้อตกลงการค้าเสรีมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และกลายเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยมากขึ้นตามลำดับ และการแก้ปัญหาภาคการเงินภายในประเทศมีความก้าวหน้ามากขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยมากขึ้น

3.1) ภาพรวมเศรษฐกิจ: ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทยขยายตัวได้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ภายใต้กรอบการบริหารเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track) เศรษฐกิจภายในประเทศมีฐานที่กว้างขึ้นและการขยายตัวมีการกระจายตัวในสาขาต่าง ๆ การจ้างงานเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ในขณะที่ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมดีขึ้นจาก

⁵ พัฒนาโดย Mr. Robert Subbaramann, Senior Vice President และ Senior Economist ของ Lehman Brother Securities โดยที่ดัชนีนี้ (Vulnerability Indicators) นี้มีการจัดทำสำหรับ 75 ประเทศและเผยแพร่เฉพาะในกลุ่มลูกค้าของ Lehman Brother Securities เท่านั้น

พื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้น มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรวมทั้งพัฒนาด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้น การส่งออกขยายตัวได้เร็วและรักษาส่วนแบ่งตลาดไว้ได้ ภาคการเงินมีความเข้มแข็งมากขึ้นจากการเพิ่มทุนและการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินที่คลี่คลายไปมาก รวมทั้งการปฏิรูปกลไกต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้สถาบันการเงินสามารถบริหารความเสี่ยงได้ดีขึ้น เช่น การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลเครดิต และการเตรียมการในการที่จะนำเอาระบบประกันเงินฝากมาใช้ในอนาคตอันใกล้ รวมทั้งการเตรียมการที่จะนำเอามาตรฐาน Basel II ใหม่มาใช้ในอนาคตในการวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการเตรียมการเหล่านี้ทำให้สถาบันการเงินตระหนักและมีการปรับตัวให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น สำหรับภาคการคลังมีฐานะดีขึ้นเนื่องจากการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจและมีเป้าหมายที่จะลดการขาดดุลงบประมาณลงตามลำดับตามวัฏจักรเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้นและภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งมากขึ้น

ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวในปี 2544 ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการส่งออกของประเทศไทย แต่จากแรงกระตุ้นของอุปสงค์ภายในประเทศเป็นสำคัญทำให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 2.2 อย่างไรก็ตาม การปรับทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่มีเป้าหมายพัฒนาภาคเศรษฐกิจในประเทศ และเศรษฐกิจฐานรากให้มีพื้นฐานที่แข็งแกร่งมากขึ้นและระบบเศรษฐกิจมีความสมดุลมากขึ้น ทำให้ในช่วง 3 ปีหลังจากนั้น (2545-2547) เศรษฐกิจไทยปรับตัวดีขึ้นมากโดยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี (ร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ร้อยละ 6.9 ในปี 2546 และร้อยละ 6.1 ในปี 2547) (รูปที่ 2) ถึงแม้ว่าในช่วงดังกล่าวประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัจจัยด้านลบที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าหลายครั้ง เช่น การก่อการร้าย 9/11 สงครามระหว่างสหรัฐและอิรัก การระบาดของโรค SARS การระบาดของไข้หวัดนก และราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและได้ปรับฐานขึ้นสู่ระดับสูงกว่าในอดีตมาก เป็นต้น

การดำเนินมาตรการเศรษฐกิจภายใต้กรอบนโยบาย Dual Track ของรัฐบาล ซึ่งให้ความสำคัญทั้งการสร้างศักยภาพของเศรษฐกิจจากตลาดในประเทศ และการเชื่อมโยงกับตลาดโลกได้ส่งผลให้มีการขยายตัวของเศรษฐกิจทั้งด้านการบริโภค การลงทุนในประเทศ และการส่งออก โดยที่การบริโภคและการลงทุนได้รับการกระตุ้นจาก (1) การดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างทั่วถึง (2) การให้สินเชื่อผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของรัฐ ที่กระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากและ SMEs (3) การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทย และ (4) ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุนที่กลับดีขึ้น ประกอบกับในช่วงปี 2545-2547 เศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทำให้ปริมาณและมูลค่าการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะในช่วงปี 2546 และ 2547 ซึ่งเศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวสูง และจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั้งภายในและต่างประเทศดังกล่าว ได้ส่งผลต่อเนื่องให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมฟื้นตัวและขยายตัวมากขึ้น มีการใช้กำลังการผลิตของเครื่องจักรอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการเพิ่มกำลังการผลิตใหม่ในหลายอุตสาหกรรม เช่น อิเล็กทรอนิกส์ และยานยนต์ เป็นต้น และอัตราการใช้กำลังการผลิตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในระดับเฉลี่ยใกล้เคียงช่วงก่อนวิกฤติ ในปี 2547

อัตราการใช้กำลังการผลิตเฉลี่ยอยู่ที่ระดับร้อยละ 69.2 สูงกว่า ร้อยละ 53.5 59.3 และ 67.5 ในปี 2544 2545 และ 2546 ตามลำดับ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ความต้องการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ข้อมูลเครื่องชี้ต่างๆ แสดงว่าเศรษฐกิจมีการปรับตัวดีขึ้นในวงกว้างหรือทั่วถึงมากขึ้นในระดับสาขาการผลิต ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา หลายสาขาการผลิตขยายตัวได้ในอัตราที่สูงขึ้นตามลำดับ อาทิ สาขาอุตสาหกรรม สาขาการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร สาขาการค้า สาขาก่อสร้าง และสาขาการเงิน เป็นต้น และในกลุ่มอุตสาหกรรมเอง กิจกรรมการผลิตที่เพิ่มขึ้นกระจายในทุกกลุ่มทั้งกลุ่มการผลิตเพื่อขายภายในประเทศและการผลิตเพื่อส่งออก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกในสัดส่วนประมาณร้อยละ 40-60 ของผลผลิตรวมทั้งหมด ซึ่งเป็นสถานการณ์ด้านการผลิต สะท้อนถึงความสมดุลมากขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศและการส่งออก (ตารางที่ 4-5)

จากภาคเศรษฐกิจจริงที่ปรับตัวดีขึ้น และการแก้ปัญหาของภาคการเงินที่คืบหน้าทำให้กลไกตลาดเงินทำงานปกติมากขึ้น โดยที่ภาคการเงินสามารถสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน ภาคเศรษฐกิจจริงได้มากขึ้น รวมทั้งการส่งผ่านนโยบายการเงินและมาตรการทางการเงินไปสู่ ภาคเศรษฐกิจจริงมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในปี 2544 สินเชื่อธนาคารพาณิชย์⁶ ลดลงร้อยละ 5.8 แต่เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 3.6 และ 6.8 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ ในขณะที่เงินฝากก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน เนื่องจากรายได้ภาคเอกชนและครัวเรือนเพิ่มขึ้น ประกอบกับฐานเงินฝากที่เริ่มสูงกว่าสินเชื่อตั้งแต่ปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจฟื้นตัวชัดเจนและรายได้เพิ่มขึ้นมาก จึงทำให้โดยภาพรวมของตลาดเงินยังมีสภาพคล่องในระดับสูง และอัตราดอกเบี้ยทรงตัวอยู่ในระดับต่ำ นโยบายการเงินจึงมีลักษณะสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Accommodative monetary policy) ตลอดช่วง 4 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 2 ปีหลัง เช่นเดียวกับนโยบายการคลังที่มีลักษณะยืดหยุ่นเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวได้อย่างเข้มแข็ง แต่ทั้งนี้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันจะเห็นว่าตลาดทุนปรับตัวดีขึ้นมากทั้งในตลาดแรกและตลาดรอง โดยตลาดแรกมีการเสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่เพิ่มขึ้นทั้งตราสารหนี้และตราสารทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการออกพันธบัตรออมทรัพย์ช่วยชาติของรัฐบาลและการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชดเชยความเสียหายกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน สำหรับตลาดรองการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์โดยเฉลี่ยปรับตัวดีขึ้น แม้ว่าในบางช่วงจะได้รับผลกระทบจากความกังวลของนักลงทุนต่อสถานการณ์ภายนอกและภายในประเทศ อาทิ สงครามระหว่างสหรัฐและอิรัก การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชีย การระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลัน และไข้หวัดนก

3.2) ในด้านเสถียรภาพเครื่องชี้หลายตัวแสดงถึงการปรับตัวที่ดีขึ้น

ในด้านต่างประเทศเศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น (ตารางที่ 6) การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดที่สนับสนุนให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลง ณ สิ้นปี 2547 ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่ที่ระดับ 48.9 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ซึ่งคิดเป็นประมาณ 4.4

⁶ ไม่รวมการดัดหนี้สัญญาและสินเชื่อที่โอนไปบริษัทบริหารสินทรัพย์

เท่าของหนี้ต่างประเทศ ระยะสั้น อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวในช่วงแคบๆ และเป็นการเคลื่อนไหวที่สะท้อนถึงปัจจัยพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตามพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยที่ปรับตัวดีขึ้นตามลำดับเช่นเดียวกับเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่ความเชื่อมั่นในเงินดอลลาร์ สรอ. มีแนวโน้มลดลง ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนแข็งค่าขึ้นตามลำดับ จากเฉลี่ย 44.5 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2544 เป็น 43 บาทในปี 2545 และ 41.5 บาทในปี 2546 และแข็งค่าต่อเนื่องเป็นเฉลี่ย 40.3 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2547

เครื่องชี้เสถียรภาพด้านในประเทศ ได้แสดงถึงความมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องเช่นกัน อาทิ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำตลอดช่วงปี 2544-2546 อัตราเงินเฟ้อเท่ากับร้อยละ 2.1 ในปี 2544 และลดลงเป็นร้อยละ 0.7 ในปี 2545 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.9 ในปี 2546 ในปี 2547 อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.7 เมื่อราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นมาก แต่ก็นับว่ายังอยู่ในระดับที่จัดการได้ นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจที่ดีขึ้นทำให้สถานการณ์การจ้างงานดีขึ้น อัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 3.3 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 2.4 ในปี 2545 และร้อยละ 2.2 ในปี 2546 สำหรับในปี 2547 ที่ผ่านม้อัตราการว่างงานยังคงลดลงต่อเนื่องและมีจำนวนผู้ว่างงานโดยเฉลี่ยประมาณ 760,500 คน หรือร้อยละ 2.0 ของกำลังแรงงานรวม สำหรับภาคการเงินมีความมั่นคงมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากความคืบหน้าในการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การเพิ่มทุนของสถาบันการเงินทำให้ระบบธนาคารมีเงินทุนที่เพียงพอมากขึ้น และทำให้สัดส่วนของเงินทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเพิ่มขึ้น ผลประกอบการของสถาบันการเงินดีขึ้นเนื่องจากปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้คลี่คลายลงมากและการขยายสินเชื่อเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ข้อมูลตามระบบบัญชีประชาชาติแสดงว่ามูลค่าเพิ่มของภาคสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 2.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 12.2 ในปี 2545 ร้อยละ 16.2 ในปี 2546 และร้อยละ 14.2 ในปี 2547 จากการที่ภาคการเงินมีฐานะมั่นคงมากขึ้นทำให้บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ได้ปรับความน่าเชื่อถือของตราสารที่ออกเป็นสกุลเงินต่างประเทศโดยสถาบันการเงินไทยหลายแห่งเพิ่มขึ้น ภาคการคลังก็มีความเข้มแข็งมากขึ้นเช่นกัน จากการขาดดุลเงินสตร้อยละ 2.4 ในปี 2544 มาเป็นการขาดดุลเงินสดเพียงร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2547 ในขณะที่สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะก็ปรับตัวดีขึ้น จากยอดหนี้คงค้างคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56 ของ GDP ณ สิ้นปี 2544 เป็นประมาณร้อยละ 46 ณ สิ้นปี 2547 แม้ว่ายอดหนี้สาธารณะคงค้างจะเพิ่มเล็กน้อยก็ตาม (ตารางที่ 7)

4) การเปลี่ยนแปลงบริบทโลก เจือ้นไขภายในประเทศ และความเสี่ยงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพของไทย

แม้ว่าการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจในระดับมหภาคในช่วงหลังวิกฤตที่ผ่านมาจะแสดงว่าเศรษฐกิจมีการขยายตัวต่อเนื่องและเสถียรภาพมีความมั่นคง และการบริหารเศรษฐกิจมหภาคมีประสิทธิภาพและมีความรอบคอบมากขึ้น แต่ปัจจัยภายนอกและเจือ้นไขภายในประเทศสำคัญหลายประการที่จะทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความท้าทายมากขึ้นในอนาคต และจะเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้ เจือ้นไขภายนอกประเทศที่แสดงว่าการรวมตัวทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการเงินโลกมีแนวโน้มเข้มข้นมากขึ้น และจะทำให้เศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายของ

ประเทศต่างๆ ในโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจและผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเศรษฐกิจหลักของโลกจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็วและมาก และประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่เปิดและเสรีมากขึ้นตามลำดับจะได้รับผลกระทบมากและเร็วขึ้นกว่าในอดีตโดยมีความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยเร่ง ดังนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะต้องมีความยืดหยุ่น ตอบสนองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อเงื่อนไขเบื้องต้น เช่น ฐานะการคลัง และสถาบันการเงินต้องมีความเข้มแข็งมั่นคง เพื่อสนับสนุนให้กลไกการส่งผ่านนโยบายมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นข้อจำกัดต่อทางเลือกนโยบาย เช่น ฐานะการคลังที่เข้มแข็งจะทำให้สามารถดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายได้ เมื่อมีความจำเป็นต้องช่วยพยุงหรือรักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจโลกที่ไม่เอื้ออำนวย หรือในกรณีที่สถาบันการเงินมีสินทรัพย์ที่เป็นสินเชื่อที่มีคุณภาพ การปรับเพิ่มดอกเบี้ยก็ทำได้ง่ายในภาวะที่จำเป็นต้องลดความรุนแรงของเศรษฐกิจลง โดยไม่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดว่าเมื่อปรับเพิ่มดอกเบี้ยขึ้นแล้วจะทำให้สินเชื่อจำนวนมากกลายเป็นหนี้ที่ต่ำกว่ามาตรฐานเนื่องจากขาดความสามารถในการชำระหนี้

เงื่อนไขภายในประเทศนับว่ายังมีข้อจำกัดที่จะกลายเป็นความเสี่ยงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัว อาทิ สถาบันการเงินยังต้องเผชิญกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing loans) ที่ยังอยู่ในระดับสูงประมาณร้อยละ 10 ของเครดิตรวมซึ่งเป็นระดับที่มีความเสี่ยง โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัว และการปฏิรูปภาคการเงินยังมีความล่าช้าและยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การดำเนินธุรกิจทางการเงินมีเส้นแบ่งที่ชัดเจนน้อยลงระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ และบริษัทประกันภัยแต่ยังไม่มีมาตรการชัดเจนว่าการกำกับดูแลนั้นควรจะอยู่ภายใต้องค์กรเดียวที่เป็นอิสระหรือแยกกันอยู่เช่นในปัจจุบันจึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากยังมีความล่าช้า ศูนย์รวมข้อมูลเครดิตยังไม่ครอบคลุมฐานข้อมูลเครดิตที่ครบถ้วนสมบูรณ์และการรายงานฐานะลูกหนี้ไม่สามารถแสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงได้ และหนี้สาธารณะยังอยู่ในระดับสูงโดยที่ยังไม่มีระบบข้อมูลรวมของฐานะการคลังของประเทศที่ชัดเจน (Consolidated Public Sector)

4.1) การเปลี่ยนแปลงบริบทโลกกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงของทั้ง 5 บริบทการพัฒนาจะมีผลกระทบที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งบริบทด้านการรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในตลาดการเงินของโลก บริบทด้านเทคโนโลยี บริบทด้านสังคม และบริบทด้านสิ่งแวดล้อมและบริบทด้านแนวโน้มพฤติกรรมผู้บริโภค โดยส่วนใหญ่จะเป็นผลกระทบผ่านทางรูปแบบความต้องการสินค้า การแข่งขันในตลาดโลก โอกาสทางการค้าและการลงทุน การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิตและการบริการ และมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตามบริบทที่จะเป็นปัจจัยหรือแรงผลักดันที่สำคัญโดยตรงสำหรับสถานการณ์ในระดับเศรษฐกิจมหภาคและเสถียรภาพของเศรษฐกิจ คือ (1) ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลกและการปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ที่จะมีผลกระทบต่อระบบอัตราแลกเปลี่ยนและค่าเงินของประเทศในเอเชีย และที่สำคัญคือผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลกและเอเชีย (2) การรวมตัวทางการเงินระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ต้นทุนการสื่อสารที่ลดลง และการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมีมากขึ้น (3) กองทุนบริหารความเสี่ยง (Hedge funds) และพฤติกรรมเก็งกำไรในค่าเงินและราคาสินค้าในตลาดล่วงหน้าที่จะทำให้ราคาสินค้าและค่าเงินมีความผันผวนได้ง่ายและมากกว่าการเคลื่อนไหวตามปัจจัยพื้นฐาน และ (4) กฎ ระเบียบ การกำกับตรวจสอบและธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินและธุรกิจเอกชนที่จะเข้มงวดมากขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวม เช่น Basel II และ COSO2 โดยที่ทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวมีนัยที่สำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งนับเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัด ดังนี้

(1) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกมากขึ้น และต้องปรับเปลี่ยนไปตามวัฏจักรของเศรษฐกิจโลกมากขึ้นเนื่องจากเศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้นจากการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน สินค้าและบริการ และองค์ความรู้และสารสนเทศที่มีความเสรีและมีช่องว่างมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกมากขึ้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายจะต้องมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปได้ก็ต่อเมื่อมีการเตรียมความพร้อมให้ภาคการเงินมีความมั่นคง ภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพฐานเศรษฐกิจภายในประเทศมีความมั่นคง มีการติดตามสถานการณ์อย่างรอบคอบระมัดระวัง มีฐานข้อมูลที่เหมาะสมและทันสมัยโดยเฉพาะในเรื่องการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เนื่องจากภายใต้บริบทการรวมตัวทางการเงิน จะทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศมีความเสรีมากขึ้น และโดยการขับเคลื่อนของ 2 ปัจจัยหลักที่ทำให้การติดตามสถานการณ์ทำได้ยากลำบากมากขึ้น คือ ปัจจัยแรกเป็นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้วัฏกรรมด้านการเงินมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ออม ผู้บริโภคและนักลงทุนที่เปลี่ยนไป และปัจจัยที่สองคือ การดำเนินงานของกองทุนบริหารความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นมากทั้งจำนวนกองทุนและมูลค่าสินทรัพย์ภายใต้การบริหารที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกิจกรรมการเก็งกำไรค่าเงินและราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งจะกระทบการบริหารจัดการเศรษฐกิจและระบบการเงินของไทยซึ่งเปิดเสรีแต่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับขนาดของกองทุนข้ามชาติหลาย ๆ กองทุน ได้ง่าย

(2) การเคลื่อนย้ายเงินทุนและการรวมตัวทางการเงินสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนได้มากขึ้นและเป็นการใช้แหล่งเงินออมของโลกร่วมกัน (Global pool of saving) แต่ต้องเร่งปฏิรูปภาคการเงินเพื่อให้มีสถาบันการเงินมีความมั่นคงมากขึ้น และสามารถดำเนินการในบรรยากาศที่มีการแข่งขันมากขึ้น มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพภายใต้วัฏกรรมทางการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงเร็วและมีความหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่าง

ประเทศดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว โดยที่ส่วนหนึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อการเก็งกำไรเป็นหลัก ซึ่งสถาบันการเงินและผู้กำหนดนโยบายจะต้องตามสถานการณ์ให้ทัน และมีระบบการป้องกันความเสี่ยงที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องพัฒนาตลาดทุนและตลาดตราสารหนี้ให้มีระบบการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานของบริษัทในตลาดที่เข้มงวดและมีการติดตามความเคลื่อนไหวของนักลงทุนประเภทต่าง ๆ ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น นอกเหนือไปจากการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในตลาดให้มีความกว้างและความลึกมากขึ้น

นอกจากนี้สถาบันการเงินจะต้องเตรียมความพร้อมเพื่อการดำเนินงานภายใต้มาตรฐาน Basel II ใหม่ที่จะนำมาใช้ในอนาคต ซึ่งภายใต้มาตรฐานใหม่การวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์จะต้องประเมินจากความเสี่ยงทั้ง 3 ด้าน คือ (1) Credit risk ซึ่งต้องดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันแต่จะมีการเปลี่ยนแปลงน้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อย่างต่าง ๆ ตามแนวทางใหม่ (2) Market risk ของสินทรัพย์ทุกประเภท และ (3) Operating risk ในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ในการคำนวณปริมาณเงินกองทุนขั้นต่ำที่ต้องดำรง จึงอาจทำให้สัดส่วนเงินกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อสัดส่วนเงินกองทุนที่ต้องการเมื่อใช้ Basel II สถาบันการเงินจำเป็นต้องปรับตัวโดยการเพิ่มทุน ปรับลดสินเชื่อหรือปรับองค์ประกอบของสินเชื่อเพื่อลดระดับความเสี่ยง หรือปรับพอร์ตสินทรัพย์เพื่อลด Market risk ต่าง ๆ นอกจากนี้การทำ Securitization และการพัฒนาเครื่องมือกระจายความเสี่ยงต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยให้สถาบันการเงินสามารถลดความเสี่ยงของพอร์ตสินทรัพย์ลงได้

4.2) ความไม่สมดุล/ความเสี่ยงของการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ

เงื่อนไขหรือสถานการณ์ภายในประเทศที่ยังเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจ และต้องเร่งดำเนินการแก้ไขความไม่สมดุลเพื่อสร้างความมั่นคง

(1) **ความมั่นคงของภาคการเงิน:** ยังมีความเสี่ยงภายใต้แนวโน้มเศรษฐกิจชะลอตัวและดอกเบี้ยขาขึ้น สถาบันการเงินยังมีปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระดับสูงและในอนาคตเมื่อมีการบังคับใช้มาตรฐานใหม่ภายใต้ Basel II สถาบันการเงินบางแห่งซึ่งคุณภาพสินเชื่อไม่เป็นไปตามมาตรฐานใหม่อาจจะประสบกับปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนได้ นอกจากนี้สถาบันการเงินจะเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในกรณีที่การตกลงการค้าเสรีครอบคลุมภาคบริการทางการเงิน

- **ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing loans: NPLs)**

ณ สิ้นไตรมาสแรกปี 2548 NPLs ในระบบสถาบันการเงินที่ไม่รวมสำนักงานวิเทศธนกิจและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ มีมูลค่ารวม 595.9 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.92 ของสินเชื่อรวม เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2547 เล็กน้อย โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป้าหมายที่จะลดสัดส่วน NPLs ลงเหลือเพียงร้อยละ 2.0 ในปี 2549 แต่ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงและดอกเบี้ยอยู่ในช่วงขาขึ้นนั้นนับว่าเป็น

ความเสี่ยงที่อาจจะทำให้ NPLs ไม่สามารถลดลงได้มากตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดของสถาบันการเงินจากปัญหาสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing assets: NPAs) ที่จะยังมีปริมาณสูงทั้งในสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์หลายแห่ง (Asset Corporation Managements: AMCs) ซึ่งการแก้ปัญหา NPLs จะทำให้ทรัพย์สินรอการขายของสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งด้วย (ตารางที่ 8 รูปที่ 3 และรูปที่ 4) ปัญหา NPAs นี้จะยังเป็นข้อจำกัดของภาคธุรกิจเอกชนไทยส่วนหนึ่งที่จะต้องดำเนินการเร่งรัดแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ สถาบันการเงินยังมีความเสี่ยงจาก NPLs ที่ปรับโครงสร้างและนับรวมเป็นหนี้ปกติไปแล้วและกลับมาเป็น NPLs ใหม่ เนื่องจากการปรับโครงสร้างส่วนใหญ่เป็นการยืดอายุหนี้หรือลดภาระดอกเบี้ยและมีการให้ช่วงเวลาผ่อนปรนสำหรับการผ่อนชำระ เมื่อพ้นช่วงเวลาผ่อนปรนประกอบกับอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิด NPLs ย้อนกลับได้มากขึ้น ภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจชะลอตัวและอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น

- **ความเพียงพอของทุนซึ่งวัดโดยกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital adequacy ratio)** ซึ่งเป็นเงินกองทุนขั้นต่ำที่มีไว้เพื่อรองรับความเสียหายจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่น การกันสำรองเมื่อเกิดหนี้เสีย ซึ่งปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 ของสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2547 พบว่าสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 12.7 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำมาตรฐาน Basel II มาใช้ จะมีหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพสินทรัพย์และความเสี่ยงที่เข้มงวดมากขึ้น โดยขยายหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมความเสี่ยงจากการปฏิบัติงานและจากอัตราดอกเบี้ย เพิ่มจากความเสี่ยงด้านสินเชื่อ ซึ่งจะทำให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและบริหารความเสี่ยงอย่างรอบคอบมากขึ้น และอาจจะประสบปัญหาเงินทุนไม่เพียงพอตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยเฉพาะเมื่อประกอบกับการดำเนินการภายใต้ระบบประกันเงินฝากแบบไม่เต็มจำนวนที่จะนำมาใช้ในอนาคต 1-2 ปีข้างหน้า ก็จะทำให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถระดมเงินฝากได้เพียงพอ

- **ความล่าช้าของการบังคับใช้ระบบประกันเงินฝาก คณะรัฐมนตรีได้** มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ขณะนี้อยู่ระหว่างการส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งนับว่ามีความล่าช้าในการบังคับใช้ ขณะเดียวกันการนำระบบสถาบันประกันเงินฝากมาใช้ควรมีกำหนดเวลาและลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อมของสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินและผู้ฝากมีเวลาในการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป

- **ศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau)** เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงเพื่อควบคุมคุณภาพของการปล่อยสินเชื่อ และลดปัญหาหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ศูนย์ข้อมูลเครดิตยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ความล่าช้าในการตรวจสอบข้อมูลจากสำนักงานสาขาผ่านสำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงินผ่านเข้าสู่ศูนย์ข้อมูลเครดิต ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสถานะของลูกค้ารายย่อยมีสัดส่วนต่อมูลค่าของ transaction ค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อส่วนบุคคลค่อนข้างสูง ความครอบคลุมของข้อมูลสินเชื่อทั้งหมดของสถาบันอื่น ๆ ที่ไม่ใช่

ธนาคารซึ่งมีปริมาณมากขึ้นและมีการขยายฐานลูกค้าอย่างกว้างขวาง และการขาดความเป็นเอกภาพของการใช้ฐานข้อมูลลูกค้านี้ ที่ไม่สามารถตรวจสอบว่าหนี้ของลูกค้าแต่ละรายทั้งหมดมีเท่าใด จะเกินความสามารถในการชำระคืนหรือไม่ ทำให้อาจเกิดกรณีที่หมุนเวียนเงินกู้ยืมระหว่างบัญชี ซึ่งเป็นความเสี่ยงในการเกิดหนี้เสียหลายบัญชีได้

● **ความสมดุลระหว่างปริมาณ และคุณภาพการให้บริการทางการเงิน**

แก๊สสินเชื่อรายย่อย เป็นความท้าทายของการให้บริการทางการเงินในอนาคต จากการที่บทบาทของการให้สินเชื่อรายย่อยผ่านสถาบันการเงินของรัฐที่มีมากขึ้น ตั้งแต่ปี 2544 ในทางปฏิบัติแล้วการเร่งขยายสินเชื่อที่มากขึ้น จะทำให้คุณภาพการให้บริการสินเชื่อลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินเชื่อรายย่อยที่ผู้รับ บริการทางการเงินมีศักยภาพต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 5.6 ณ สิ้นเดือนธันวาคม ปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 9.56 ณ สิ้นเดือนธันวาคมปี 2547 (รูปที่ 5)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น เกษตร อุตสาหกรรม และการค้า เนื่องจากการบริการจากสถาบันการเงินปกติไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ หรือระบบตลาดทำงานได้ไม่สมบูรณ์ ในช่วงวิกฤตสถาบันการเงิน สถาบันการเงินเฉพาะกิจหลายแห่งได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคการผลิต ทดแทนสินเชื่อที่หดหายจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายเล็กและภาคครัวเรือนที่โดยปกติเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินได้ยากกว่าและมีต้นทุนสูงกว่ารายใหญ่ รวมทั้งมีข้อจำกัดในการระดมทุนโดยตรงจากตลาดทุน และในปัจจุบันสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงมีการขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เป็นกลไกในการสนองนโยบายของรัฐบาลในโครงการรากหญ้าต่าง ๆ และยังเป็นผลจากการขยายบทบาทในเชิงพาณิชย์ของสถาบันการเงินเองด้วย

ปัจจุบัน ตลาดการเงินได้มีการพัฒนาไปมาก ทั้งในด้านผู้มีส่วนร่วมในตลาดที่มากขึ้น ผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีความหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งกิจกรรมในภาคการผลิตมีความซับซ้อน หลากหลาย และต้องการบริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ด้านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเองก็มีการเติบโต สะสมทรัพยากรมากขึ้น จึงจำเป็นต้องปรับบทบาทเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป้าหมาย มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่แข็งแกร่งสามารถพึ่งตนเองได้ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่กำลังดำเนินการปรับฐานะเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งจะสามารถให้บริการแก่ลูกค้าที่ไม่ใช่เกษตรกรได้ หรือธนาคารออมสินที่มีเงินฝากเป็นจำนวนมากมีการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์มากขึ้น ขยายบทบาทในด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ไปจนถึงธุรกิจเช่าซื้อ มีการแปรสภาพบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

(บอย.) เป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) เพื่อให้สามารถให้การสนับสนุน SMEs ได้ครบวงจรมากขึ้น ซึ่งหลังจากการปรับสถานะ สินเชื่อของ ธพว. มีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด

เมื่อบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่าง ๆ มีการขยายมากขึ้น ประเด็นที่ควรพิจารณาในระยะต่อไปคือ **การกำกับตรวจสอบ และการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส** ซึ่งในด้านการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจในฐานะเป็นสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ มาตรฐานในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานอาจไม่สามารถเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีการดำเนินงานในเชิงสังคม หรือให้บริการพิเศษเพิ่มเติมแก่ลูกค้า นอกเหนือจากบริการทางการเงิน ในขณะที่ธุรกิจส่วนใหญ่เป็นการให้บริการแก่รายย่อยจึงมีต้นทุนต่อหน่วยค่อนข้างสูง และจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก เมื่อวัดประสิทธิภาพทางการเงินจึงอาจไม่ดีนัก ควรให้น้ำหนักกับกิจกรรมด้านสังคมในการประเมินด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกกำกับโดยกระทรวงการคลัง รวมถึงบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้ง ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการดำเนินธุรกิจที่สนองนโยบายรัฐ ซึ่งบางครั้งอาจไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ ดังนั้น จึงควรให้ทุกสถาบันการเงินแยกบัญชีการดำเนินงานปกติ กับการดำเนินงานตามนโยบายอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถแยกประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานได้ นอกจากนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารความเสี่ยง มีการสร้างระบบที่มีมาตรฐาน เพื่อความมั่นคงของฐานะการเงิน และไม่เป็นภาระทางการคลังในอนาคต

● **การพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค (Micro-banking)** การเงินระดับจุลภาคเป็นกิจกรรมที่ให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ประกอบการรายย่อย หรือประชาชนในชนบท ซึ่งสถาบันการเงินในรูปแบบปกติ เช่น ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ ทั้งทางด้านเงินฝาก สินเชื่อ และบริการทางการเงินอื่น ๆ จากผลการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อปี 2546 ประเมินการว่า มีประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการจากสถาบันการเงินด้านเงินฝากร้อยละ 12.9 และด้านสินเชื่อถึงร้อยละ 57.7 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ต่ำกว่า 1 แสนบาทต่อปี ขณะที่ผู้ประกอบการเกือบทั้งหมดสามารถเข้าถึงบริการด้านเงินฝาก (ร้อยละ 99.5) แต่มีผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อร้อยละ 23.4 ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมหรือรายย่อย ระบบการเงินระดับจุลภาคนี้สามารถช่วยให้ผู้ที่ยังไม่ได้รับบริการทางการเงินเข้าถึงบริการได้เป็นจำนวนมาก และอำนวยความสะดวกในการออมที่ไม่จำเป็นต้องออมครั้งละมาก ๆ นอกจากนี้ ในหลายองค์กรมีกฎเกณฑ์ในการออมแบบผูกพันระยะยาวเพื่อสร้างวินัยทางการเงิน ให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพหรือแก้ไขความเดือดร้อนด้านภาระอัตราดอกเบี้ย โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สมเหตุผล และต่ำกว่าการกู้ยืมจากนายทุนเงินกู้ โดยมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก และส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันซึ่งเป็นปัญหาของคนจำนวนไม่น้อยในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และบางกรณียังมีกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสังคม และสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มเติม

องค์กรการเงินเหล่านี้มีจำนวนมากและกระจายไปทั่วประเทศ(ตารางที่ 9) มีความหลากหลายในด้านรูปแบบ ขนาด สถานะตามกฎหมาย มาตรฐานการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและความแข็งแกร่งขององค์กร มีทั้งที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการให้บริการการเงินระดับจุลภาคเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่ง เช่น ธกส. ธนาคารออมสิน และธนาคาร SMEs องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกจดทะเบียนจัดตั้งอย่างเป็นทางการ เช่น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งใน 2 กลุ่มนี้จะดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบที่ชัดเจน มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและบันทึกบัญชีอย่างเป็นระบบ สามารถนำมาใช้ในการประเมินฐานะและใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ยังมีองค์กรการเงินชุมชนซึ่งส่วนใหญ่จะมีความเป็นอิสระ มีกฎเกณฑ์ที่ตั้งกันเองในหมู่สมาชิก (ทั้งนี้ไม่นับรวมกองทุนหมู่บ้านที่มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงให้อิสระในการบริหารแก่กรรมการกองทุน) โดยระหว่างกลุ่มอาจมีการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ ในบางพื้นที่อยู่ในรูปของเครือข่ายเพื่อทำกิจกรรมบางประเภทร่วมกัน มีหลายกลุ่มที่ดำเนินการมานานและประสบความสำเร็จ มีการขยายตัวของสินทรัพย์และจำนวนสมาชิกเป็นลำดับ มีกำไรสามารถเลี้ยงตัวได้จากการศึกษาพบว่าปัจจัยของความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากการมีผู้นำกลุ่มที่มีความสามารถและได้รับความเชื่อถือ และการอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในชุมชนในการหาข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการและการติดตามหนี้ ซึ่งทำให้ต้นทุนข่าวสารและหนี้เสียอยู่ในระดับต่ำหรือแทบไม่มี อย่างไรก็ตามความสำเร็จเกิดขึ้นเฉพาะเพียงบางกลุ่ม และการอาศัยความรู้จักคุ้นเคยเป็นหลักนี้เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถขยายขนาดของกลุ่มให้ใหญ่มาได้ นอกจากนี้ในบางกลุ่มหรือบางชุมชนที่มีเงินเกินกว่าความต้องการใช้ภายในยังไม่สามารถบริหารจัดการเงินให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดความชำนาญ และไม่สามารถให้ยืมแก่กลุ่มที่ขาดเงินได้ เพราะไม่มีความเชื่อมั่นว่าจะได้รับเงินคืนเมื่อถึงกำหนด ซึ่งปัญหานี้พบในกลุ่มที่มีขนาดใหญ่และจดทะเบียนอย่างเป็นทางการอย่างสหกรณ์ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น แนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค จึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งในด้านการบริหารจัดการเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและการจัดทำบัญชี รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้นในการวิเคราะห์ปัญหา วางแผนดำเนินงาน และการประเมินตนเอง สนับสนุนให้มีช่องทางหรือตัวกลางที่เชื่อถือได้ในการระดมเงินจากแหล่งที่มีเงินเหลือไปยังแหล่งที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนโดยมีอัตราผลตอบแทนที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายและยึดหลักการของความสมัครใจ ขณะเดียวกันควรมีการบูรณาการกองทุนของภาครัฐที่ให้กับชุมชนเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ

- ระบบการกำกับดูแลภายใต้แนวโน้มการดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนไป จากแนวโน้มการดำเนินธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคารเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยเป็นแบบแยกส่วน เพราะมีหน่วยงานกำกับหลายหน่วย คือ ธปท.กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำกับดูแลสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ กระทรวงพาณิชย์ กำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ระบบกำกับดูแลภาคการเงินมีประเด็นที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ คือ ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับ และควรจะมีการแยกหน่วยงานกำกับเป็นหลายหน่วยหรือมีการรวมหน่วยงานกำกับ โดยที่การแยกหน่วยงานกำกับที่มีมาตรฐานการกำกับต่างกัน อาจก่อให้เกิดการแสวงหากำไรในธุรกิจที่มีการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานเข้มงวดน้อยกว่า ทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินทำได้ยาก มีประสิทธิภาพต่ำ และมีผลเสียต่อการพัฒนาระบบสถาบันการเงินในระยะยาว และการแยกหน่วยงานกำกับอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนโยบายการเงินและสถาบันการเงินได้

(2) **การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่และแหล่งเงินสำหรับการลงทุน** ความต้องการเงินทุนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการขยายตัวของการลงทุนภาคเอกชน และโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ ถ้าไรสะสมที่ธุรกิจเอกชนมีอยู่ระดับหนึ่งนั้นจะไม่สามารถรองรับความต้องการลงทุนได้ จำเป็นต้องพึ่งแหล่งเงินทุนภายนอกมากขึ้น ทั้งจากสินเชื่อสถาบันการเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ การพิจารณาระดมเงินทุนของภาครัฐเพื่อโครงการต่าง ๆ จะต้องระมัดระวังไม่ให้เป็น การ Crowding out เงินทุนภาคเอกชน ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องเพิ่มอัตราการออมในประเทศให้สอดคล้องกับการลงทุนเพื่อลดการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งโดยปกติภาคครัวเรือนจะเป็นภาคที่เกินดุลเงินออม ชดเชยกับการขาดดุลของภาคธุรกิจและรัฐวิสาหกิจ แต่พบว่าการเกินดุลดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากภาคครัวเรือนมีการบริโภคสินค้าคงทนมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำเป็นเวลานาน และนโยบายกระตุ้นการบริโภคต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินนโยบายที่จะส่งผลในทางกระตุ้นการบริโภคควรทำด้วยความระมัดระวัง มีการเปรียบเทียบผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ขณะเดียวกัน การกระตุ้นการออมสามารถทำได้โดยการให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับการออมระยะยาวผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ และกองทุนรวมเพื่อการลงทุนในหุ้นระยะยาว ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว และการส่งเสริมให้เกิดช่องทางในการออมที่หลากหลาย ให้ความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนแก่ประชาชนในเรื่องของผลตอบแทนและความเสี่ยงของการใช้เครื่องมือทางการเงินแต่ละประเภท และต้องดูแลให้ผู้มีส่วนร่วมในตลาดมีการบริหารจัดการที่ดี (Good corporate governance) ผู้ลงทุนรายย่อยได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

(3) **ความท้าทายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนเชิงโครงสร้าง** ประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำในระดับจุลภาค และการบริหารจัดการในภาคธุรกิจเอกชนที่ยังต้องพัฒนาต่อไป แม้เครื่องชี้ทางเศรษฐกิจจะแสดงว่าในช่วงปี 2542-2547 ที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพดี แต่ในปี 2548 แรกกดดันเงินเพื่อเพิ่มขึ้นตามลำดับตั้งแต่ต้นปีจากอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.8 ในไตรมาสแรก เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ในเดือนเมษายน และร้อยละ 3.7 ในเดือนพฤษภาคม เนื่องจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น นอกจากนี้ประเทศเริ่มขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดจากการที่ราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นมากเป็นสำคัญและในขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงจุดอ่อนในเชิงโครงสร้าง

การผลิตของไทยที่ต้องพึ่งพิงสินค้านำเข้า สินค้านำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในสัดส่วนที่สูงเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตทั้งเพื่อการส่งออกและการใช้ภายในประเทศ ใน 4 เดือนแรกของปีประเทศขาดดุลบัญชีเดินสะพัดรวม 3.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. และถ้าเศรษฐกิจโลกชะลอตัวมากขึ้นจะทำให้การส่งออกขยายตัวได้ไม่มากแต่มูลค่าการนำเข้ายังเพิ่มขึ้นมากตามราคาน้ำมันและราคาสินค้านำเข้าอื่น ๆ ก็จะมีความเป็นไปได้มากที่ดุลบัญชีเดินสะพัดทั้งปีจะขาดดุล และภายใต้เงื่อนไขการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระยะปานกลาง การนำเข้าสินค้าจะเพิ่มขึ้น ดังนั้นทางเลือกนโยบายการเงินในปัจจุบันคือการดำเนินนโยบายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยในปี 2548 มีการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายมาแล้ว 2 ครั้ง ในเดือน มีนาคมและมิถุนายน และปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยนโยบายอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ต่อปี

จริงอยู่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับที่ไม่เกินร้อยละ 3 นับว่าเป็นระดับที่จัดการได้และไม่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น และในบางสถานการณ์ประเทศไทยก็จำเป็นที่จะต้องนำเข้าสินค้านำเข้าตามความต้องการการลงทุนที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยยังไม่สามารถพึ่งพิงตนเองได้มากในด้านเทคโนโลยี แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในปัจจุบันสะท้อนข้อเท็จจริงที่สำคัญคือประเทศไทยยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องพึ่งพิงปัจจัยภายนอกซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมมากเกินไป เริ่มจากการพึ่งพาการส่งออกในสัดส่วนที่สูงซึ่งต้องขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจโลก และการส่งออกรายการสำคัญโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นกลุ่มสินค้าที่ต้องใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในสัดส่วนที่สูง นอกจากนี้การใช้จ่ายภายในประเทศในกลุ่มสินค้าคงทนและกึ่งคงทนก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายรวมและสินค้าอุปโภคบริโภคกลุ่มนี้ต้องใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในสัดส่วนที่สูง รวมทั้งการใช้พลังงานที่ยังขาดประสิทธิภาพและร้อยละ 80 ของพลังงานที่ใช้ภายในประเทศต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ในขณะที่การพัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือกภายในประเทศยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะเห็นว่าทางเลือกของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งนโยบายการเงิน การคลัง และนโยบายการค้าระหว่างประเทศจะมีความท้าทายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการเงินและราคา ทั้งที่ในบางสถานการณ์ก็เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อลดแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อ โดยการปรับเพิ่มดอกเบี้ยในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวและประสบกับปัญหาชั่วคราวภายในประเทศต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่แรงกดดันต่อเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นเป็นผลจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นสำคัญ ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขทางด้านอุปทานซึ่งโดยปกติแล้วนโยบายการเงินจะต้องไม่ซ้ำเติมปัญหาที่เกิดขึ้นจากด้านอุปทาน (Accommodate supply shock) แต่จะช่วยลดแรงกดดันที่เกิดจากความต้องการที่ร้อนแรงเกินไป (Counter demand shock) ซึ่งทำให้ในสายตาของสาธารณชนการตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยนโยบายในบางครั้งขาดความโปร่งใส และยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลทางเศรษฐกิจที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการได้มากขึ้น รวมทั้งบันทึกการประชุมในการตัดสินใจปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยนโยบาย

(4) โครงสร้างการเคลื่อนย้ายเงินทุน ที่มีสัดส่วนของเงินลงทุนไหลเข้าระยะสั้นในตลาดหุ้นที่มากขึ้น (ตารางที่ 10) ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงต่อการไหลกลับของเงินลงทุนในตลาดหุ้น (capital flow reversals) ซึ่งจะส่งผลกระทบให้เงินทุนเคลื่อนย้ายและอัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนมากขึ้น

(5) ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลก การแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐ จะทำให้เศรษฐกิจโลกชะลอตัว จึงเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตามในด้านเสถียรภาพในระยะยาวนั้นคาดว่าประเทศในเอเชียจะดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ยืดหยุ่นมากขึ้นและเป็นผลดีต่อการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาค

(6) ความไม่เพียงพอของการออมและการขาดแนวทางการกระตุ้นการออมที่ชัดเจน การออมของภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากสัดส่วนการออมภาคเอกชนต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 12.6 ในปี 2541 เหลือร้อยละ 9.6 ในปี 2546 ในขณะที่สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2541 จากร้อยละ 12.7 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 18.9 ในปี 2547 และอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับปี 2523 แม้ว่าภาครัฐจะมีบทบาทการออมที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.5 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 8.0 ในปี 2547 แต่ภาครัฐเองก็มีแผนการลงทุนในโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ ที่มีมูลค่าการลงทุนประมาณ 1.7 ล้านบาทในช่วงปี 2548-2551 ทำให้เกิดประเด็นท้าทายในเรื่องความไม่เพียงพอของเงินออมในระบบเศรษฐกิจไทย จึงจำเป็นต้องเร่งระดมการออม เพื่อลดความเสี่ยงจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนมาก

(7) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการไม่รู้สถานะด้านการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น

- การที่งบดุลที่ไม่นับรวมหนี้สิน ทำให้ไม่รู้สถานะด้านทรัพย์สินและหนี้สินที่แท้จริง เช่น การที่รัฐบาลจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้มีการลงบัญชีทั้งในด้านสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐบาล และเนื่องจากการบันทึกบัญชีมูลค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่ไม่ถูกต้อง จะมีความเสี่ยงทางการคลังจากการที่มูลค่าสินทรัพย์ลดลงหรือจากการที่หนี้สินเพิ่มสูงขึ้น

- มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Activities) ที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เช่น การค้าประกันต่าง ๆ การให้เงินอุดหนุนการปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาด และการปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่มบุคคลรายย่อยที่มีความเสี่ยงสูง เป็นต้น เป็นภาระผูกพันทางการคลังที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่มีความไม่แน่นอน (Contingent Liabilities) จึงไม่สามารถรวมเข้าไปอยู่ในงบดุลรัฐบาลได้ แต่อาจจะส่งผลให้เป็นความเสี่ยงทางการคลังได้ในอนาคต

- การที่โครงการของรัฐบาลมีเงินทุนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ซึ่งจะทำให้เกิดการขาดดุลและเป็นภาระหนี้สินของรัฐบาล ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการคำนวณต้นทุนที่ไม่ถูกต้อง หรือโครงการที่มีอายุหลายปี เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ เงินทุนในอนาคตไม่ถูกรวมในงบประมาณปีปัจจุบัน
- ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเกี่ยวกับการคลังภาคสาธารณะซึ่งประกอบด้วย ฐานะการคลังของรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

3.1.2 การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ

การพัฒนาภาคการผลิตและบริการที่ผ่านมา มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ผลจากการพัฒนายังทำให้ภาคการผลิตและบริการมีการเติบโตอย่างไม่สมดุลในหลายด้าน ซึ่งส่งผลให้เป็นการเติบโตที่ไม่มีคุณภาพ เกิดความเสี่ยง และไม่เกิดความยั่งยืน โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1) ความไม่สมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ

ในช่วงต้นของการพัฒนา ประเทศไทยถือว่ามีความอุดมสมบูรณ์ในด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตของภาคเกษตร ดังนั้น ภาคเกษตรจึงเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของไทยมายาวนาน อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมและบริการก็ได้รับการพัฒนาให้มีการขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา โดยภาครัฐได้มีการสนับสนุนในหลายด้าน เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การสนับสนุนสินเชื่อและภาษีต่างๆ เป็นต้น ในขณะที่ภาคบริการโดยเฉพาะการท่องเที่ยวก็ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา โดย การประชาสัมพันธ์ การปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การสนับสนุนกิจการโรงแรม จึงส่งผลให้ในปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย ในภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งรองรับแรงงานร้อยละ 50 ของทั้งหมด มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงถึงร้อยละ 90.6 ในขณะที่สาขาเกษตรซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่ไทยมีศักยภาพและเป็นแหล่งอาชีพของคนเกือบร้อยละ 50 มีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพียงร้อยละ 9.4 เท่านั้น ความไม่สมดุลของโครงสร้างการผลิตดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ใน ภาคการเกษตรซึ่งมีผลผลิตในสัดส่วนน้อยมีรายได้ต่ำ และฐานะยากจน การพึ่งภาคเศรษฐกิจการผลิต ภาคใดภาคหนึ่งมากเกินไป จะเป็นความเสี่ยงของการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาภายในโครงสร้างของแต่ละภาคการผลิตและบริการ ก็พบความไม่สมดุลในทุกสาขาการผลิต กล่าวคือ ในสาขาการเกษตรร้อยละ 70 เป็นการผลิตในสาขาพืช ในขณะที่สาขาปศุสัตว์และประมง มีสัดส่วนรวมกันเพียงประมาณร้อยละ 25 และในสาขาพืชเอง ยังพบว่า มีสินค้าพืชหลักไม่มากนักได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง ผลไม้ซึ่งมีมูลค่ารวมกันกว่า ร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาพืช เช่นเดียวกับสาขาประมงมีสินค้ากุ้งเป็นสินค้าหลัก และสาขาปศุสัตว์มีสินค้าไก่ และโค เป็นสินค้าหลัก ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหากับสินค้าหลัก

ซึ่งมีน้อยชนิดเหล่านี้ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย ไข้หวัดนก โรคภัยระบาด จึงส่งผลให้ผลผลิตลดลงอย่างมาก นับว่าเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในภาคการเกษตรจากการพึ่งพาสินค้าหลักเพียงบางประเภท

ในสาขาอุตสาหกรรมก็มีสินค้าหลักไม่มากนักเช่นกัน โดยที่สำคัญได้แก่ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ รถยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า เม็ดพลาสติก เหล็กและเหล็กกล้า เสื้อผ้าสำเร็จรูป เคมีภัณฑ์ เป็นต้น และหลายสินค้าเป็นการลงทุนจากต่างประเทศที่ต้องการใช้แรงงานราคาถูกในประเทศไทย และหลายชนิดเป็นการพึ่งพาวัตถุดิบและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงจากนักลงทุนต่างประเทศที่จะเปลี่ยนฐานการผลิตไปยังประเทศอื่น การไม่สามารถนำเข้าวัตถุดิบหรือมีราคาแพงจนแข่งขันไม่ได้ หรือการขาดเทคโนโลยีทันสมัยเหล่านี้ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยไม่ได้เติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคงและยั่งยืนเท่าที่ควร

ในสาขาบริการ พบว่า สาขาบริการที่ได้รับการสนับสนุนและมีการเติบโตอย่างรวดเร็วจนเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ คือ การท่องเที่ยว ซึ่งทำรายได้ให้กับประเทศปีละกว่า 380,000 ล้านบาท จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ในปี 2547 ขณะที่สาขาบริการอื่นๆ เช่น การบริการสุขภาพ การประกันภัย ยังไม่มีการเติบโตเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในสาขาการท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีเป้าหมายในการพื่อนักท่องเที่ยวต่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันนักท่องเที่ยวสำคัญ คือ นักท่องเที่ยวจีน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาจากภัยธรรมชาติ เช่น กรณีมีภัยพิบัติสึนามิ โรคซาร์ ไข้หวัดนก เป็นต้น ก็ส่งผลให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศลดลง ทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม ทัวร์ ได้รับกระทบไปด้วย

2) ความไม่สมดุลในด้านการตลาด

การมุ่งสร้างรายได้จากการส่งออก เพื่อให้ได้เงินตราต่างประเทศมาพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพาตลาดต่างประเทศมากกว่าที่จะสร้างความต้องการภายในประเทศ โดยสินค้าทั้งจากภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2547 มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยมีมูลค่าสูงถึง 3,922,411 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ นอกจากนี้การส่งออกของไทยยังพึ่งพาเพียงบางตลาด คือ ตลาดสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป รองรับสินค้าจากไทยประมาณร้อยละ 80 ที่เห็นได้ชัดก็คือ สินค้ายางพาราของไทย ส่งออกไปยังตลาดจีนและญี่ปุ่นถึงร้อยละ 70 และผลิตภัณฑ์จากกุ้งกว่าร้อยละ 80 ส่งออกไปยัง สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เป็นต้น ดังนั้นจึงเกิดความเสี่ยง หากเกิดปัญหาที่ทำให้ตลาดหลักดังกล่าว ไม่นำเข้าสินค้าไทยหรือนำเข้าลดลง และเมื่อพิจารณาถึงชนิดของสินค้าพบว่า การส่งออกของไทยพึ่งพาสินค้าหลักไม่กี่ชนิด โดยมูลค่าส่งออกสินค้าน้อยกว่าร้อยละ 60 ของทั้งหมด เป็นการส่งออกสินค้าเพียง 20 รายการ ได้แก่ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ รถยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า เม็ดพลาสติก ยางพารา อัญมณีและเครื่องประดับ เหล็กและเหล็กกล้า วิตามิน โพรทีกส์และส่วนประกอบ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เคมีภัณฑ์ เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ ข้าว ยางพาราและผลิตภัณฑ์ อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป เครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบอื่นๆ เครื่องจักรกล

ผลิตภัณฑ์พลาสติก วงจรพิมพ์ น้ำมันสำเร็จรูป เครื่องยนต์สันดาปภายในแบบลูกสูบและส่วนประกอบ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาภายในภาคการผลิตก็พบว่ามีการพึ่งพาสินค้าน้อยชนิดเช่นกัน เช่นในภาคเกษตร สินค้าส่งออกหลักจะเป็นสินค้าพืช เช่น ยางพารา ข้าว เป็นต้น รวมกันกว่าร้อยละ 77 ของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด

3) ความไม่สมดุลจากการพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการส่งออกขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม แต่ประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าสูงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสินค้าทุนและวัตถุดิบ ซึ่งส่วนใหญ่นำมาผลิตในภาคอุตสาหกรรม โดยมูลค่าการนำเข้าของไทยสูงถึงประมาณ 3,839,753 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 50 ของ GDP ของประเทศ ในขณะเดียวกันการนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวมาจากประเทศหลักๆ ไม่กี่ประเทศ โดยมากกว่าร้อยละ 40 นำเข้ามาจาก 3 ประเทศหลัก คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป (ร้อยละ 44 ในปี 2547) โดยสินค้านำเข้าส่วนใหญ่ ได้แก่ สินค้าทุน วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ พลังงาน และเทคโนโลยี โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าทุนและสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 70 ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 38 ต่อ GDP นอกจากนั้นการนำเข้าด้านเทคโนโลยีก็เป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ และยังไม่ได้มีการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรม เห็นได้จากงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP อยู่ในระดับต่ำ โดยในปี 2546 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.15 เท่านั้น ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยี โดยต้องซื้อเทคโนโลยีโดยตรงจากต่างประเทศคิดเป็นรายจ่ายต่อ GDP มากถึงร้อยละ 0.88 การพึ่งพาสินค้าทุนและวัตถุดิบ รวมทั้งเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศมีความเสี่ยงต่อความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณและราคาของปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าอุตสาหกรรมของไทยเป็นอย่างมาก

พลังงานก็เป็นอีกปัจจัยการผลิตหนึ่งที่ไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศในอัตราที่สูงมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากความต้องการพลังงานในเชิงพาณิชย์ที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน โดยความต้องการใช้พลังงานเพื่อการคมนาคมขนส่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ของการใช้ทั้งหมด ประกอบกับประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่สามารถผลิตพลังงานเองได้อย่างพอเพียง และยังมีการใช้พลังงานอย่างไม่ประหยัด ซึ่งเห็นได้จากอัตราการเติบโตของการบริโภคพลังงานและไฟฟ้าสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในขณะนี้เศรษฐกิจมีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 6 ในช่วงที่ผ่านมา แต่อัตราการบริโภคพลังงานกลับมีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 6 แม้จะได้มีความพยายามสนับสนุนการผลิตพลังงานทดแทนน้ำมัน แต่ยังไม่เกิดผลที่ชัดเจนในปัจจุบัน ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันโลกที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก และทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการค้าดุลการค้าในระยะยาว

ปัญหาที่เกิดจากความไม่สมดุลในการพัฒนาดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเปราะบางต่อความผันผวนของสถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อมีกระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทการพัฒนาของโลก (Paradigm Shift) ซึ่งอาจส่งผลกระทบทั้งในด้านที่เป็นโอกาสและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาภาคการผลิตและบริการของไทยที่สำคัญ คือ

(1) **การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับทวีป ภูมิภาค และ พหุภาคี** จะมีผลต่อบทบาทการค้าของไทยในตลาดโลกมากขึ้น โดยในปัจจุบันไทยได้มีข้อตกลงเปิดเขตการค้าเสรีกับหลายประเทศ เช่น จีน อินเดีย นิวซีแลนด์ ย่อมมีผลให้การค้าระหว่างไทยกับประเทศเหล่านี้มีปริมาณสูงขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อประเทศไทย โดยทำให้สามารถกระจายความเสี่ยงด้านตลาดส่งออกไปยังตลาดต่างๆ ที่หลากหลายมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็สามารถกระจายความเสี่ยงของแหล่งนำเข้าสินค้าวัตถุดิบไปสู่แหล่งใหม่ๆ ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม **การเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ** ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการด้านภาษีมาช่วยปกป้องผู้ผลิตในประเทศ ดังนั้นไทยจึงต้องเผชิญคู่แข่งในตลาดการค้าโลกมากขึ้น และหากไม่มีการปรับตัวที่ดีเพียงพอ ภาคการผลิตและบริการของไทยก็จะตกอยู่ในภาวะถูกบีบ (Nut Cracker) กล่าวคือ ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง (Technology-intensive) จากประเทศชั้นนำในโลก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรปได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่ใช้แรงงานมาก (Labor-intensive) เช่น จีน อินเดีย เวียดนามได้ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นมีความได้เปรียบไทยในด้านค่าแรงงานที่ต่ำกว่า รวมทั้งประเทศเหล่านี้ยังได้เปรียบในด้านขนาดของตลาดภายในประเทศ (Size of Market) ที่ใหญ่กว่าไทย ซึ่งทำให้สามารถมีการผลิตที่ประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ได้มากกว่า จึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า ดังนั้น หากผู้ประกอบการไทยยังไม่ปรับตัวให้พร้อมรับการเข้ามาแข่งขันของคู่แข่งจากประเทศต่างๆ ในโลก ก็อาจประสบปัญหา แต่หากผู้ประกอบการมีการปรับตัว ปรับปรุงผลิตภาพการผลิตสินค้าและบริการให้มีคุณภาพและมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ก็จะสามารถได้ประโยชน์จากโอกาสของการเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลกได้อย่างมาก

(2) **ความรู้** ในปัจจุบันเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) จนถึงนาโนเทคโนโลยี (Nanotechnology) ซึ่งจะมีผลสำคัญและมีผลต่อภาคการผลิตและบริการของไทย โดยผู้ประกอบการของไทยสามารถแสวงหาความรู้และเทคโนโลยี วิทยาการสมัยใหม่ต่างๆ ในการผลิตผลิตภัณฑ์หรือเสนอบริการรูปแบบใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้ เช่น ในสาขาเกษตร สามารถนำเทคโนโลยีการตัดแต่งพันธุกรรมพืชและสัตว์ เพื่อปรับปรุงผลผลิตของสินค้าเกษตรและอาหารให้มีปริมาณเพียงพอ และมีผลิตภาพสูงได้ ซึ่งช่วยส่งเสริมการก้าวสู่การเป็นผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญของโลก (Kitchen of the World) ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามไทยยังไม่มีพื้นฐานที่เข้มแข็งในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ หรือพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ ประกอบกับภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้เข้ากับวิทยาการสมัยใหม่ จะทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้กับผู้ประกอบการในต่างประเทศที่มีการนำเอาเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดไป

(3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของโลก ซึ่งจะปรับเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนความต้องการของผู้บริโภคที่มีผลต่อภาคการผลิตและบริการของไทย ให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและวิธีการผลิตให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะต้องให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น เช่น ในด้านการบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ การท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งผู้บริโภคกลุ่มนี้ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเป็นกลุ่มที่มีเงินออมสูง มีอำนาจซื้อสูง ซึ่งหากผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าและบริการที่สนองตอบความต้องการของผู้บริโภคกลุ่มนี้ได้ก็จะสามารถสร้างรายได้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้การที่ผู้บริโภคมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการต้องให้ความสำคัญกับสินค้าและกระบวนการผลิตที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับรองรับความต้องการของกลุ่มผู้บริโภคกลุ่มนี้ได้ และโดยมากสินค้าเหล่านี้จะเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง และผู้บริโภคนิติจะจ่ายแพงหากสินค้ามีคุณภาพที่ดี หรือมีความเป็นเอกลักษณ์

การเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุจะมีผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตและบริการ เพราะแรงงานในวัยหนุ่มสาวลดลง หากไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีที่ประหยัดแรงงานมาทดแทนได้ก็จะส่งผลกระทบต่อผลิตภาพการผลิตในภาพรวมไปด้วย ซึ่งในปัจจุบันภาคเกษตรได้รับผลกระทบในเรื่องนี้อย่างมาก เห็นได้จากปัญหาแรงงานหนุ่มสาวเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ เหลือแต่ผู้สูงอายุอยู่ในภาคเกษตร ซึ่งทำให้ศักยภาพในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในภาคเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยเป็นไปได้ลำบากขึ้น รวมทั้งเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในบางฤดูกาล เช่น ฤดูเก็บเกี่ยว เป็นต้น

(4) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านอนุรักษ์และฟื้นฟูเท่าที่ควร จึงกลายเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาภาคการผลิตและบริการของไทยในอนาคต ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ความเสื่อมโทรมของดิน ปรากฏการณ์เรือนกระจก มลพิษต่างๆ เช่น น้ำเสีย กากของเสียจากอุตสาหกรรม เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้จะทำให้ผลิตภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการของไทยลดลง โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำเนื่องจากวิกฤตการณ์ภัยแล้งที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ นอกจากจะกระทบต่อภาคเกษตรแล้วยังกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำในการผลิตมาก เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อการผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ อย่างมากด้วย

ความเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ต้องใช้ทรัพยากรเป็นฐาน เริ่มตระหนักในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหาทางเลือกมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมต่างๆ พยายามแสวงหาพลังงานทางเลือกแทนน้ำมัน และรัฐบาลก็เริ่มให้การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกในการผลิต เช่น การใช้พลังงานจากกากอ้อย และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น หรือกรณีที่ผู้บริโภคเริ่มให้ความสำคัญกับสุขภาพมากขึ้น ทำให้ภาคเกษตรของไทย

พยายามลดการใช้สารเคมีในการผลิตด้านเกษตร และเริ่มส่งเสริมการพัฒนาและใช้ปุ๋ยชีวภาพทดแทนมากขึ้น เป็นต้น เป็นการช่วยให้ภาคการผลิตและบริการมีการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเกิดการพัฒนางานองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อผลิตสินค้าที่ทดแทนการใช้ทรัพยากรบางประเภทและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.2 มิติการพัฒนาสังคม

ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นชัดเจนว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” และถึงแม้ว่าภาคสังคมจะปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่ยังมีปัญหาต่างๆมากมายที่สะท้อนถึงความไม่สมดุลของมิติด้านสังคมทั้งที่เป็นความสมดุลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นภายในภาคสังคมเอง ซึ่งสถานะความไม่สมดุลดังกล่าวเหล่านี้มาเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆยิ่งส่งผลให้ความไม่สมดุลมีทิศทางที่รุนแรงขึ้น

3.2.1 ความไม่สมดุลของภาคสังคมเมื่อเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังขาดความมั่นคงและไม่ยั่งยืน เพราะส่วนหนึ่งเกิดจากประชากรที่ถือเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนายังมีคุณภาพไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาและความต้องการของประเทศ รวมทั้งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ภายในประเทศมาเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน ผลของการพัฒนายังไม่กระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอีกด้วย

1) คุณภาพของประชากรยังไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพจำเป็นต้องอาศัยประชากรที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะในโลกยุคใหม่ที่มีการแข่งขันสูงและเป็นสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge based Society) ที่มีการใช้เทคโนโลยีและความรู้เป็นฐานการพัฒนา จึงมีความต้องการกำลังคนที่มีสมรรถนะรอบด้านทั้งทักษะในวิชาชีพ ความสามารถสื่อสารด้วยภาษาสากล และทักษะอื่นๆที่จำเป็น เช่น การใช้ ICT การทำงานเป็นทีม วินัย ฯลฯ แต่ที่ผ่านมายังขาดความสมดุลในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

(1) การผลิตกำลังคนให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริง และตรงกับความต้องการของภาคการผลิตยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทาน รวมทั้งคุณภาพของกำลังคน จากการศึกษาการประมาณการความต้องการกำลังคนกับการผลิตกำลังคนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย คือ กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูง (Niche Industry) กลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุน (Supporting Industry) และกลุ่มอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Basic Industry) พบว่า ในระยะ 5 ปีข้างหน้า อุตสาหกรรมหลักของประเทศต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นถึง 9.07 แสนคน หรือเฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี โดยเป็นความต้องการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 8.26 แสนคน จำแนกเป็นในอุตสาหกรรมการผลิต 12 สาขา 4.65 แสน

คน อุตสาหกรรมบริการและ โลจิสติกส์ 2.2 และ 1.4 แสนคนตามลำดับ โดยทุกสาขาต้องการกำลังคนที่จบ การศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและต่ำกว่าประมาณร้อยละ 85 ของกำลังคนทั้งหมด

ในขณะที่ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช.ขึ้นไปที่จะเข้าสู่ ตลาดแรงงานมีกว่า 2.3 ล้านคน โดยเป็นกำลังคนด้าน S&T ประมาณ 7.7 แสนคน (ร้อยละ 33) และ กำลังคนที่ไม่ใช่ด้าน S&T ประมาณ 1.55 ล้านคน (ร้อยละ 67) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบความต้องการ กำลังคนกับความสามารถในการผลิตของสถาบันการศึกษาแล้ว จะเห็นว่า ปัญหาในเชิงคุณภาพเป็น เรื่องที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากกำลังคนที่สถาบันการศึกษาผลิตออกมาไม่มีคุณภาพตรงตาม ความต้องการของภาคอุตสาหกรรม เพราะขาดความรู้พื้นฐานที่สำคัญ เช่น ภาษา คอมพิวเตอร์ ทักษะใน การทำงานเป็นทีม ฯลฯ และการศึกษาให้ความสำคัญกับทฤษฎีมากกว่าปฏิบัติเพราะขาดความร่วมมือ อย่างจริงจังและต่อเนื่องระหว่างสถาบันการศึกษาภาคอุตสาหกรรม เพราะกำลังคนระดับกลางและ สูงในภาคอุตสาหกรรมมีไม่ถึงร้อยละ 20 และถ้าพิจารณาเฉพาะกำลังคน S&T ที่ทำงานในการ ออกแบบและ R&D มีไม่ถึงร้อยละ 2 ขณะเดียวกัน ปัญหาในเชิงปริมาณเกิดขึ้นจากการที่สังคมมี ค่านิยมเน้นปริญญาบัตรและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนักเรียนอาชีวะ ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาปวช.และ ปวส. มีแนวโน้มเรียนต่อระดับปริญญาตรีมากขึ้น ส่งผลให้กำลังแรงงานระดับ ปวช.และ ปวส.โดยเฉพาะใน สายการผลิตมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าเป็นเช่นนี้ต่อไป จะประสบปัญหาขาดแคลนกำลังคน ระดับกลางอย่างรุนแรงและกระทบต่อกระบวนการผลิตในภาคการผลิตอย่างแน่นอน

การเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะ แรงงานที่จบการศึกษาสูงกว่าประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.6 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 38.4 ในปี 2548 (เป้าหมายตั้งไว้ที่ร้อยละ 50 ในปี 2549) สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญน้อยกับ การพัฒนาแรงงานให้มีทักษะเพิ่มเติมเมื่อเทียบกับการลงทุนซื้อเครื่องจักรและเทคโนโลยีการผลิต สมัยใหม่ ทำให้กำลังแรงงานมีผลิตภาพแรงงานต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้า (ปี 2547 ผลิตภาพแรงงานไทยเท่ากับ 109,466 บาท/คน/ปี เพิ่มขึ้นจากปี 2546 เพียงร้อยละ 6.98) และ ไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานอาชีพและวิชาชีพยัง ไม่ได้มาตรฐานสากลเพียงพอที่จะยกระดับความสามารถของแรงงานไทยได้อย่างแท้จริง จึงส่งผล กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศติดตามา

(2) คุณลักษณะของคนไทยยังไม่สอดคล้องกับกระแสความเป็น สากล เช่น ความรู้ความสามารถในการสื่อสารด้วยภาษาสากลและการใช้เทคโนโลยียังไม่อยู่ระดับที่ดี พอและครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวาง เนื่องจาก

- กระบวนการจัดการศึกษายังไม่สามารถสร้างคนที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและมีความพร้อมที่จะเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ได้อย่างเหมาะสม โดยที่สัดส่วน นักศึกษาในกลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อกลุ่มสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในปี 2545 เท่ากับ ร้อยละ 27.62 : 72.38 โอกาสที่จะเพิ่มให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในสัดส่วน 50:50 หรือ 60:40

เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ประกอบกับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การลงทุนในงานวิจัยและพัฒนา มีน้อยมากเพียงร้อยละ 0.15 ของ GDP ส่งผลต่อการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจให้แข็งแกร่งในระยะต่อไป เพราะไม่สามารถสร้างบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปริมาณและคุณภาพที่มากพอกับความต้องการของประเทศ จึงต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้จากต่างประเทศมากเกินไป ขณะที่บุคลากรไทยเป็นเพียงผู้ใช้เทคโนโลยีเท่านั้น

- ความสามารถเข้าถึงสื่อสารสนเทศและบริการสารสนเทศ พื้นฐานที่รัฐจัดหาให้มีมากขึ้น และลำดับความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศดีขึ้นจากลำดับที่ 43 ในปี 2544 -2545 (ในจำนวน 75 ประเทศ) มาเป็นลำดับที่ 38 (ในจำนวน 102 ประเทศ) ในปี 2546 – 2547⁷ แต่ที่น่าเป็นห่วงคือ ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน อัตราการไม่รู้หนังสือ และรายจ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษา นำไปสู่การเกิดช่องว่างทางความรู้ (digital divide) และพบว่ากลุ่มเด็กอายุ 6 -14 ปี ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเล่นเกมถึงร้อยละ 54 แต่ใช้เพื่อการค้นคว้าข้อมูลเพียงร้อยละ 34 ขณะเดียวกัน ยังมีความแตกต่างในการใช้งาน ICT ระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท แต่แนวโน้มน่าจะปรับตัวดีขึ้น เพราะรัฐบาลให้ความสำคัญกับการกระจายเครือข่าย ICT ให้เข้าถึงระดับตำบล/หมู่บ้านมากขึ้น

จากสถานะที่เป็นอยู่ดังกล่าว เมื่อต้องเผชิญกับความก้าวหน้าในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้โลกอยู่ในภาวะไร้พรมแดนและประเทศต่างๆ ก้าวเข้าสู่การเป็นสากลมากขึ้น อีกทั้งการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงโดยมีการใช้ฐานความรู้และนวัตกรรมเข้ามาเป็นปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ขณะที่ภายในประเทศเองกำลังเผชิญกับข้อจำกัดใหม่ของการกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในเวลาอันใกล้ โดยที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป อัตราการพึ่งพิงทั้งเด็กและคนแก่จะมีมากขึ้น ซึ่งหมายถึงจะมีปัญหากำลังแรงงานลดน้อยถอยลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นแรงกดดันให้ต้องมีการยกระดับพัฒนากระบวนการผลิตจากเดิมที่มีการใช้แรงงานที่มีเป็นจำนวนมากไปสู่การพัฒนาคุณภาพแรงงานมากขึ้น ขณะเดียวกัน การที่คนมีแนวโน้มอายุยืนยาวมากขึ้นจะต้องมีสุขภาพที่ดีเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของประชากรและสร้างภาระในการรักษาพยาบาลทั้งในระดับปัจเจกและระดับประเทศ ดังนั้น จากบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถ้าประเทศไทยไม่ปรับตัวหรือปรับตัวลดข้อจำกัดที่มีอยู่ไม่ได้ จะประสบกับปัญหาขาดแคลนกำลังคนอย่างรุนแรง ซึ่งนอกจากจะกระทบต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างทางความรู้ (Digital Divide) คนในประเทศจะเป็นเพียงผู้ใช้เทคโนโลยีมากกว่าจะเป็นผู้ผลิตและพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งจะกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ถ้าประเทศสามารถปรับตัวได้ดี โอกาสของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยสนับสนุนให้ประชากรของประเทศมีคุณภาพ สามารถพัฒนาเป็นสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ได้ รวมทั้งพัฒนาสู่ภาคการผลิตและการดำรงชีวิตโดยใช้นวัตกรรมความรู้ต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน

2) การพึ่งพาทุนทางเศรษฐกิจมากโดยเฉพาะแหล่งทุนจากต่างประเทศ แต่ขาดการนำทุนทางสังคมและการระดมเงินออมส่วนบุคคลที่ถือเป็นทุนภายในประเทศมาใช้ประโยชน์ การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจให้แข็งแกร่ง จำเป็นต้องอาศัยทุนที่มีอยู่ของตนเองภายในประเทศ ไม่หวังพึ่งพาเฉพาะเงินทุนจากต่างประเทศเท่านั้น แต่การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา พบว่า

(1) มีการนำทุนทางสังคม โดยเฉพาะทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเชื่อมโยงกับทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติน้อยเกินไป เนื่องจากเป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่จำเป็นต้องเป็นรูปธรรมได้ยาก และต้องอาศัยกระบวนการวิจัยและพัฒนา กระบวนการนวัตกรรม ถ่ายทอด ต่อยอด สร้างมูลค่า (Value creation from the linkage) ที่ดีอย่างเป็นระบบเพื่อแปลงให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งขณะนี้การพัฒนายังอยู่ในขั้นเริ่มต้น เช่น สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การแปลงทรัพย์สินเป็นทุน โดยเฉพาะการแปลงทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิทธิบัตร/ลิขสิทธิ์/ภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย อย่างไรก็ตาม ในโลกของการแข่งขันยุคต่อไป แต่ละประเทศต้องใช้ความโดดเด่นหรือความเป็นเอกลักษณ์ที่ประเทศมีอยู่มาแปลงให้เกิดประโยชน์ ทุนวัฒนธรรมจะได้รับความสนใจมากขึ้น ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีทุนทางวัฒนธรรมที่หลากหลายและเป็นที่ยอมรับกันดีที่สะท้อนความเป็นไทย (Thainess) จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะพัฒนาสินค้าและบริการในเชิงวัฒนธรรมขึ้นมา เช่น บริการสปา การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยมีการสอดแทรกเรื่องราวความเป็นไทยไว้ในสินค้าและบริการและต้องมีวิธีการบริหารจัดการให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนชุมชนและประเทศ โดยต้องคำนึงถึงว่าจะต้องไม่เป็นการทำลายคุณค่าหรือสร้างความไม่สมดุลให้ทุนทางวัฒนธรรม และมีการเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นด้วย

(2) การออมภาคครัวเรือนยังอยู่ในระดับต่ำ เพราะคนไทยให้ความสำคัญกับการออมน้อยแต่บริโภคมาก ถึงแม้ว่าการออมภาคครัวเรือนจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 183.34 พันล้านบาทในปี 2545 เป็น 229.57 พันล้านบาทในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.21 ก็ตาม แต่การออมภาคครัวเรือนมีสัดส่วนต่อ GDP เป็น 0.06 เท่านั้น ขณะที่อัตราการขยายตัวของบัตรเครดิตในช่วงปี 2542 – 2547 สูงขึ้นกว่า 5 เท่า ผู้มีรายได้น้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือนและผู้ถือบัตรเครดิตหลายใบมีโอกาสเป็นหนี้สะสมมาก โดยมีข้อสังเกตว่าการออมทางอ้อมของภาคครัวเรือนทั้งแบบผูกพันและไม่ผูกพันนอกจากจะยังไม่อยู่ในระดับที่มากพอที่จะเป็นแหล่งระดมทุนของประเทศได้แล้ว ยังมีโอกาสที่จะทำให้คนไทยเกิดความเสี่ยงจากการขาดหลักประกันด้านรายได้ในการใช้ชีวิตภายหลังเกษียณอายุ รวมทั้งเป็นภาระของรัฐที่จะต้องจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุที่ไม่มีเงินออมใช้เพียงพออีกด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่มีอยู่ประมาณ 22 – 23 ล้านคน (หรือร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งหมด) ซึ่งยังขาดหลักประกันทางสังคม ดังนั้น การส่งเสริมการออมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนโดยเฉพาะเมื่อสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)

3) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังกระจายผลอย่างไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ในเชิงหลักการ การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องมีการกระจายผลของการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย คนส่วนใหญ่ต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ ได้รับการคุ้มครองทางสังคม อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ดีมีสุข จึงจะถือว่าสังคมได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดความสมดุล อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ถึงแม้ว่าสถานการณ์ความยากจนมีการปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น โดยในปี 2543 มีคนยากจน 12.8 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 23.1 ของประชากรทั้งประเทศ ลดลงเหลือเพียง 7.5 ล้านคน หรือร้อยละ 12 ของประชากรทั้งหมดในปี 2547 และสถานการณ์การกระจายรายได้ในภาพรวมจะปรับตัวดีขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) โดยรวมลดลงจาก 0.525 ในปี 2543 เป็น 0.501 ในปี 2545 และ 0.499 ในปี 2547 เพราะความเหลื่อมล้ำภายในภาคของกรุงเทพฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำภายในภาคของภาคเหนือและภาคกลางกลับเพิ่มขึ้นทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร รวมทั้งความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคยังคงมีสูง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีสัดส่วนประชากรถึงร้อยละ 33.8 ของประชากรทั้งหมด แต่กลับมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 21.2 ขณะที่กรุงเทพฯและปริมณฑลมีสัดส่วนประชากรเพียงร้อยละ 16.1 แต่กลับมีส่วนแบ่งรายได้ถึง 31.0 นอกจากนี้ การกระจายรายได้ยังกระจุกตัวไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 โดยมีสัดส่วนถือครองรายได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ประเทศ คือร้อยละ 55.2 ขณะที่กลุ่มประชากรยากจนสุทธ้อยู่ร้อยละ 20 มีสัดส่วนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 4.3

อย่างไรก็ตาม ความเอาใจจริงเอาใจของรัฐบาลในการขจัดปัญหาความยากจนน่าจะเป็นโอกาสที่จะแก้ปัญหาความยากจนในเชิงปริมาณได้มากขึ้น และเป็นโอกาสในการแก้ปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างด้วย อาทิ การแก้กฎหมาย มาตรการภาษี ฯลฯ แต่ก็ต้องพึงระวังภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกด้วยเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความยากจนใหม่ขึ้นมาอีก

ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องดูแลผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่สมดุลในหลายเรื่องด้วย เช่น การใช้สารอันตรายในการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมและปัญหามลพิษทางน้ำ/อากาศที่ทำให้ประชาชนเจ็บป่วยรุนแรง ภาวะการบีบคั้นทางเศรษฐกิจทำให้คนเกิดความเครียดและการเจ็บป่วยทางจิตใจเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศจะนำไปสู่ความขัดแย้งและความยากจนได้ด้วย เช่น กรณีการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำของจีนกระทบต่อภาวะการณ์มีน้ำใช้ของคนไทยในภาคเหนือ เป็นต้น

3.2.2 ความไม่สมดุลภายในภาคสังคมเอง ภาพสะท้อนของความไม่สมดุลภายในภาคสังคมมีตั้งแต่ระดับภาพรวม ชุมชน ครอบครัวจนถึงระดับปัจเจกบุคคล ดังนี้

1) ในภาพรวม คนในสังคมยังมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขาดสมดุลในหลายมิติ

ถึงแม้ว่าดัชนีความอยู่ดีมีสุขจะบ่งชี้ให้เห็นว่า คนไทยโดยส่วนใหญ่มีความอยู่ดีมีสุขและคุณภาพชีวิตดีขึ้นทั้งในเรื่องของการมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความรู้ มีงานทำ มีรายได้เพียงพอ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ครอบครัวอบอุ่นและอยู่ในสังคมที่มีธรรมาภิบาลก็ตาม (ตารางที่ 1) แต่หลายเรื่องยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในภาคสังคม อาทิ การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมคนทุกคนทั้งที่อยู่ในและนอกระบบ การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลส่งเสริมสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการรับประทานอาหารที่สะอาด ปลอดภัยและมีประโยชน์ การลดภาวะโภชนาการเกินและการให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อาหารเสริม/ยาที่ไม่มีความจำเป็น การป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้สารอันตรายในการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรม/เกษตรกรรมและมลภาวะเป็นพิษ การป้องกันปัญหาความเครียดและการเจ็บป่วยทางจิตใจอันเนื่องมาจากแรงบีบคั้นทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การฆ่าตัวตาย การกระทำรุนแรงต่อเด็ก สตรีและครอบครัว ฯลฯ ขณะเดียวกัน จะต้องมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Government) โปร่งใสและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกระดับทั้งในภาครัฐ เอกชนและชุมชน รวมไปถึงการเสริมสร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีรากฐานทางวัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง มีความเอื้ออาทร สมานฉันท์และสันติสุขด้วย

ทั้งนี้ บริบทการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์หลายเรื่องได้ช่วยสร้างโอกาสในการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนและการพัฒนาสังคมในภาพรวมของไทยหลายประการ เช่น การชูประเด็นมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองคนงานและกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ประเด็นสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม การขจัดปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยต้องกำหนดกฎกติกาของประเทศให้สอดคล้องกับเวทีโลกมากขึ้น จึงนับเป็นโอกาสอันดีในการสร้างความสมดุลให้ภาคสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการเฝ้าระวังปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายคนที่เป็นไปอย่างสะดวกและเสรีในโลกยุคไร้พรมแดนที่จะนำมาซึ่งโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ เช่น โรค SARS , Bird Flu และโรคระบาดบางโรคที่เคยหายไปจากประเทศไทยมีโอกาสกลับมาระบาดซ้ำอีกครั้ง ซึ่งโรคเหล่านี้ยากต่อการประมาณสถานการณ์ องค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาอย่างไม่เพียงพอและทันการณ์ ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อศักยภาพของคน การส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้อง ธุรกิจการท่องเที่ยวและความตื่นตระหนกของประชาชน และทำให้การระดมประมาณในการจัดการกับปัญหาของรัฐเพิ่มสูงขึ้น จึงอาจกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ถ้าไม่มีมาตรการเตรียมการป้องกันและจัดการกับความเสี่ยงจากโรคดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วเพียงพอ

นอกจากนี้ จะต้องมีการเตรียมคนและระบบเพื่อรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติยุคดิจิทัลอีกด้วย เพราะเป็นอาชญากรรมที่เป็นเครือข่ายข้ามชาติ (Transnational Organized Crime : TOC) โดยอาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการเคลื่อนย้ายบุคคลอย่างเสรีของโลกาภิวัตน์สร้างความเสียหายกระจายเป็นวงกว้างมากขึ้น เศรษฐกิจใต้ดิน

หรือธุรกรรมผิดกฎหมายจะเชื่อมโยงกันและปรับเปลี่ยนรูปแบบได้อย่างแยบยลมากขึ้น เช่น การฟอกเงิน อาชญากรรมไซเบอร์ การค้าสมบัติทางวัฒนธรรม ฯลฯ โดยอาศัยจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรม และปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทยเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์ ซึ่งจะกลายเป็นภัยคุกคามที่สร้างความไม่สมดุลภายในภาคสังคมมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงและยั่งยืนต่อฐานเศรษฐกิจของประเทศได้ถ้าไม่มีการเตรียมคนและระบบที่ดีพอ

2) ในระดับชุมชน การรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็งทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการยังไม่กระจายอย่างกว้างขวางทั่วทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีนโยบายและการดำเนินงานส่งเสริมการรวมตัวเป็นองค์กรชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาด้านต่างๆอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่า มีองค์กรชุมชนและเครือข่ายทั่วประเทศประมาณ 63,796 องค์กร โดยมีองค์กรที่มีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องประมาณ 13,115 องค์กร หรือประมาณร้อยละ 20.55 เท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในภาคสังคมได้อย่างยั่งยืนต่อไป

3) ในระดับครอบครัว ชีพความสามารถในการพึ่งตนเองทางด้านเศรษฐกิจของครอบครัวยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ขณะที่สัมพันธภาพภายในครอบครัวมีแนวโน้มอ่อนแอลง จึงนำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ ติดตามมา โดยพบว่าอัตราการหย่าร้างมีแนวโน้มสูงขึ้น อัตราจดทะเบียนสมรสลดลง และมีการด้อยกันโดยไม่แต่งงานมากขึ้น ส่งผลให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันเบ้าหลอมบ่มเพาะค่านิยม/พฤติกรรมที่ดีในการสร้างประชากรที่มีคุณภาพให้แก่สังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะเมื่อโครงสร้างประชากรและโครงสร้างครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยมีสัดส่วนประชากรวัยเด็กลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราเจริญพันธุ์รวมลดลงต่ำกว่าระดับทดแทนเหลือเพียง 1.9 ในปี 2543 การไม่แต่งงานและหรือการอยู่เป็นโสดของสตรีไทยโดยรวมมีร้อยละ 28.1 นอกจากนี้ ขนาดครอบครัวยังลดลงจาก 5.2 คนต่อครัวเรือนในปี 2523 เป็น 3.5 คนต่อครัวเรือนในปี 2545 และมีรูปแบบครัวเรือนที่หลากหลาย เช่น ครัวเรือนในชนบทที่มีเฉพาะผู้สูงอายุเพราะคนวัยแรงงานไปทำงานต่างถิ่น ครัวเรือนสตรีไร้คู่ต้องดูแลเด็กตามลำพัง ครัวเรือนชั่วคราวที่สามีและภรรยาอยู่ด้วยกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส ฯลฯ และครัวเรือนคนเดียวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 9.6 ในปี 2545 ส่งผลต่อความอบอุ่นผูกพันในครอบครัว ระบบเครือญาติเริ่มหายไป นำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา เช่น ยาเสพติด การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร นอกจากนี้ การขยายตัวของเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนำไปสู่ความแออัดและคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีของประชาชนด้วย

4) ในระดับปัจเจกบุคคล คนไทยยังมีภูมิคุ้มกันในการรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้น้อย โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ มีการเลียนแบบการบริโภค การรับวัฒนธรรมต่างชาติโดยปราศจากความเข้าใจและรู้เท่าทัน ไม่ตระหนักถึงรากเหง้าทาง

วัฒนธรรมของตนเองบนพื้นฐานความเข้าใจถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะที่สถาบันศาสนาและสื่อมวลชนยังมีบทบาทในการพัฒนาจิตใจและจริยธรรมของคนค่อนข้างน้อย

ดังนั้น ถ้าไม่สามารถพัฒนาประชากรให้สามารถใช้โอกาสที่เข้ามาพร้อมกับความเคลื่อนไหวของวัฒนธรรมไร้พรมแดนได้อย่างเหมาะสมแล้ว ก็จะไปสู่ความเสื่อมถอยทางจริยธรรมและวัฒนธรรมในที่สุด ประเด็นการติดอาวุธทางปัญญาและการสร้างภูมิคุ้มกันให้คนไทยในการรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน มีความเป็นสากลบนพื้นฐานความเป็นไทย รวมทั้งมีความสามารถในการป้องกันตนเองจากภัยสมัยใหม่ที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป

3.3 มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตลอดช่วงระยะเวลา 40-50 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร มีฐานะยากจน มีการศึกษาน้อย มีกำลังแรงงานไร้ฝีมือมาก แต่ในขณะนั้นทรัพยากรธรรมชาติยังคงอุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมยังมีคุณภาพดี การพัฒนาประเทศได้ใช้ทรัพยากรเป็นฐานในการผลิตเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ขาดการบริหารจัดการการใช้ จึงมีผลให้ทรัพยากรของประเทศค่อยๆ เสื่อมโทรมและลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลน ซึ่งลดลงอย่างรวดเร็วและหมดสิ้นไปเป็นจำนวนมาก จนสิ่งเหล่านี้อยู่ในสภาพที่ขาดความสมดุลระหว่างสภาพและปริมาณที่มีอยู่กับการความต้องการในการเข้าใช้ประโยชน์ สร้างปัญหาในการแย่งชิงกันใช้ จนกลายเป็นความขัดแย้ง และเกิดผลกระทบต่อความต่อเนื่องและความยั่งยืนของการพัฒนา

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ถึง แผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ.2520-2534) เป็นต้นมา แม้รัฐบาลจะเกิดความตระหนัก และได้พยายามหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้สร้างกลไกในการควบคุม กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบแล้วก็ตาม แต่ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้น ในขณะเดียวกัน กระแสความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้แพร่ขยายไปในประชาคมโลกเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งองค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) ขึ้น ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ.2535 โดยที่ประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมรับรองแผนปฏิบัติ 21 (Agenda 21) ของการประชุมครั้งนี้ด้วย ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลก ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก แผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539) จึงปรับเปลี่ยนมามุ่งให้เกิดการพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืนเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดระยะของแผนฯ 7 การประเมินผลแผนฯ ชี้ข้อสรุปให้เห็นว่า "เศรษฐกิจดี แต่สังคมมีปัญหา อันทำให้การพัฒนาไม่ยั่งยืน"

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงมุ่งให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนอย่างเป็นบูรณาการหรือเป็นองค์รวมขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มี **"คนเป็นศูนย์กลาง"** กล่าวคือ **จะมีความเชื่อมโยง ทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลการพัฒนาที่เกื้อกูลและสนับสนุนซึ่งกันและกัน** โดยทั้งนี้มี "คนทุกภาค" ซึ่งจะเป็นผู้รับผลของการพัฒนา ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ เป็นผู้ร่วมขับเคลื่อนตลอดกระบวนการพัฒนา การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ได้ต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงแผนฯ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่มีหลัก "เศรษฐกิจพอเพียง" ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นปรัชญานำทาง แต่ผลการประเมินผลการพัฒนาในระยะ 2 ปีแรกของแผนฯ 9 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ใช้ "ดัชนีการพัฒนายั่งยืน" เป็นเครื่องชี้วัด กลับสะท้อนให้เห็นว่า ผลของการพัฒนายังมิได้นำไปสู่ความยั่งยืนอย่างแท้จริง กล่าวคือ พบว่า **การพัฒนาในมิติเศรษฐกิจมีความยั่งยืนในระดับดี ในขณะที่ การพัฒนายั่งยืนในมิติด้านสังคมยังคงต้องปรับปรุง แต่ที่สำคัญคือ การพัฒนายั่งยืนในมิติด้านสิ่งแวดล้อมยังคงน่าเป็นห่วง** และต้องการการเอาใจใส่จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นวาระแห่งชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป

3.3.1 ผลของการพัฒนาต่อสภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา การบริหารจัดการด้านทรัพยากรของประเทศขาดความสมดุล กล่าวคือ มีความไม่สมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรกับการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากรกับการฟื้นฟู การใช้ทรัพยากรกับประสิทธิภาพในการใช้ และการใช้ทรัพยากรกับการบริหารจัดการการใช้ ซึ่งทั้งหมดนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และการพัฒนายั่งยืนในท้ายที่สุด

1) ความไม่สมดุลระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์

แม้ว่าตลอดช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในประเทศ (GDP) ได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยจากประมาณ 0.101 ล้านบาท ในระหว่าง พ.ศ.2504-2509 มาเป็น 5.930 ล้านบาท เมื่อปี พ.ศ.2546 หรือเพิ่มขึ้น 58.5 เท่า แต่ประเทศไทยต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เคยมีอยู่ถึงประมาณ 171.02 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศเมื่อปี พ.ศ.2504 มาเหลือประมาณ 107.53 ล้านไร่หรือร้อยละ 33.09 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ.2543 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 ว่า ประเทศไทยควรจะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ให้มียังน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ จึงจะเหมาะสมต่อการเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน การสูญเสียพื้นที่ป่า ทำให้ดินขาดพืชยึดเกาะ อันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ดินสูญเสียความอุดมสมบูรณ์และอินทรีย์วัตถุในหน้าดินไป เกิดการตกตะกอนในลำน้ำ ทำให้แหล่งน้ำตื้นเขิน รวมทั้งเกิดปัญหาน้ำท่วมในหน้าน้ำและขาดแคลนน้ำในหน้าแล้ง นอกจากนี้ ป่าชายเลน ได้

ลดลงจากที่เคยมีถึง 2.3 ล้านไร่ เมื่อปี พ.ศ.2504 เหลือเพียง 1.57 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2544 ส่งผลให้อัตราการจับสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมง (Catch Per Unit Effort - CPUE) ในอ่าวไทย ลดลงเป็นลำดับ กล่าวคือ จากที่เคยจับได้ประมาณ 53 กิโลกรัมต่อชั่วโมงเมื่อปี พ.ศ.2525 ได้ลดลงมาเหลือประมาณ 32 และ 23 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี พ.ศ.2530 และ 2538 ตามลำดับ หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ มีปริมาณป่าต้นน้ำและป่าชายเลนเหลืออยู่ไม่สมดุลหรือเพียงพอที่จะเป็นฐานการพัฒนาประเทศและรักษาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทยไว้ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญในด้านการใช้ทรัพยากรมากกว่าการสงวนรักษาหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อความยั่งยืน

2) ความไม่สมดุลระหว่างการใช้และการฟื้นฟูเพื่อทดแทน

แม้ว่ารัฐจะได้ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 แต่พื้นที่ป่าไม้ ก็ยังคงถูกบุกรุกเพื่อใช้เป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร โดยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2543-2547 ยังคงมีพื้นที่ป่าถูกบุกรุก คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 3.9 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยถึงปีละประมาณ 0.78 ล้านไร่ ในขณะที่การปลูกป่าทดแทน สามารถดำเนินการได้เพียง 3.4 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยปลูกป่าทดแทนได้เพียงปีละ 0.68 ล้านไร่หรือร้อยละ 87 ของอัตราการสูญเสียเท่านั้น ซึ่งไม่ทันต่ออัตราการสูญเสียที่เกิดขึ้น ส่วนพื้นที่ป่าชายเลนที่เหลือประมาณ 1.58 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2543 นั้น เกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ป่าที่เหลือมีสภาพที่เสื่อมโทรม

ในทำนองเดียวกัน ในปี พ.ศ.2545 ประเทศไทยมีที่ดินที่มีปัญหา คือ ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินขาดอินทรีย์วัตถุ และดินชะล้างพังทลาย รวมกันถึง 233.44 ล้านไร่ แต่สามารถฟื้นฟูได้เพียง 1.38 ล้านไร่หรือร้อยละ 0.59 เท่านั้น ในขณะที่ในด้านพลังงาน ความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดในปี พ.ศ.2546 มีถึง 5.3 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ แต่สามารถใช้พลังงานหมุนเวียนในเชิงพาณิชย์ได้เพียง 0.265 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมันดิบหรือร้อยละ 0.5 ของการใช้พลังงานทั้งหมดเท่านั้น

ความไม่สมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรและความสามารถในการฟื้นฟูหรือปล่อยให้คืนสภาพนี้ ทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณที่ควรจะไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ เพื่อไปใช้ในการปลูกป่าและฟื้นฟูดิน และทำให้รัฐต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ จนกลายเป็นสาเหตุหลักในการขาดดุลการค้าของประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและยั่งยืนทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น

3) ความไม่สมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรกับประสิทธิภาพในการใช้

ประเทศไทยต้องใช้พลังงาน ซึ่งส่วนใหญ่นำเข้า มาเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่องนั้น อัตราเพิ่มของการใช้พลังงานกลับยิ่งขยายตัวในอัตราที่มากกว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ใช้พลังงานในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั่นเอง แสดงว่า ยังใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศ ที่วัดโดยการเปรียบเทียบอัตรา

เพิ่มของการใช้พลังงานต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ Energy Elasticity ของประเทศไทย ปี 2547 ที่มีค่าประมาณ 1.4 ซึ่งหมายถึง จะต้องใช้พลังงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา แล้ว พบว่าประเทศทั้งสองมี Energy Elasticity เพียง 0.95 และ 0.8 ตามลำดับเท่านั้น

นิสัยบริโภคนิยมและการขาดความตระหนักในคุณค่าของทรัพยากร ยิ่งทำให้ทรัพยากรต้องถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตอย่างสิ้นเปลือง และมีการหมุนเวียนเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่น้อยมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่าแล้ว ยังสร้างภาระในการกำจัดให้กับรัฐอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2546 ถึงประมาณ 14.4 ล้านตัน แต่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้เพียงร้อยละ 19 เท่านั้น

ประเทศไทยมีความต้องการใช้น้ำในปี พ.ศ.2547 สูงถึง 67,232 ล้าน ลูกบาศก์เมตร แต่แหล่งเก็บกักหรือนำน้ำไว้ใช้ประโยชน์ทุกขนาดรวมกัน กลับมีความจุหรือความสามารถในการอนุรักษ์น้ำไว้ใช้ประโยชน์ได้เพียง 46,000 ล้าน ลบ.ม.เท่านั้น ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่า จะต้องเลือกใช้น้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุด แต่ที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้น้ำในการปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งเป็นการปลูกข้าวนอกฤดูฝน ที่ต้องการใช้น้ำมาก เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือ ได้เพิ่มจากประมาณ 6.44 ล้านไร่เมื่อปี พ.ศ.2540 เป็น 7.86 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2543 และ 8.46 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2547 แต่กลับได้ผลผลิตต่อไร่ลดลง กล่าวคือ ได้ข้าวนาปรัง 717 กิโลกรัมต่อไร่ในปี พ.ศ.2540 และลดลงเหลือ 679 และ 676 กิโลกรัมต่อไร่ในปี พ.ศ.2543 และ 2547 ตามลำดับ โดยที่ปริมาณน้ำเหล่านี้ สามารถนำไปใช้เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ที่สามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าได้

ในด้านประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพนั้น ได้มีการนำพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรมาใช้ในการขยายเมือง ดังจะเห็นได้ว่า พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง ได้ขยายตัวจาก 4.7 ล้านไร่เมื่อปี พ.ศ.2541 ขึ้นมาเป็นถึง 11.4 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2543/2544 ซึ่งทำให้เกษตรกรที่ต้องการผลผลิตเพิ่ม จึงต้องขยายพื้นที่ โดยการบุกรุกหรือเข้าไปใช้พื้นที่ ที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร เช่น พื้นที่ป่า และพื้นที่เบ็ดเตล็ด⁸ เพื่อมาใช้ในการทำการเกษตร เพิ่มขึ้น โดยพบว่า ในปี พ.ศ.2541 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2543/2544 พื้นที่เกษตรกรรมได้ขยายตัวจาก 174.9 ล้านไร่ เป็น 180.4 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ป่าได้ลดลงจาก 105.5 ล้านไร่ ลงมาเหลือ 114.7 ล้านไร่ และพื้นที่เบ็ดเตล็ด ได้ลดลงจาก 32.2 ล้านไร่ ลงมาเหลือ 9.2 ล้านไร่เท่านั้น ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่า คนไทยยังใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

4) ความไม่สมดุลระหว่างการใช้กับการบริหารจัดการ

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริม

⁸ หมายถึง พื้นที่ที่เป็นทุ่งหญ้าธรรมชาติ พื้นที่ลุ่ม เหมือนแรม บ่อขุด นาเกลือ หาดทราย และที่กำจัดขยะ

การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศ และสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ อาจก่อมลพิษ ที่กลไกการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ยังครอบคลุมไม่ถึงหรือตามไม่ทัน หรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเน้นที่ปริมาณนักท่องเที่ยว โดยขาดมาตรการคุ้มครองความเปราะบางของธรรมชาติอย่างพอเพียง

ยิ่งไปกว่านั้น ในด้านกลไกการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอง ก็ยังคงเน้นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เช่น การออกและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบังคับการและควบคุม และการฟื้นฟูให้มีสภาพกลับมาเป็นสภาพดั้งเดิม ด้วยการกำจัดและบำบัด หรือปลูกป่าขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินการสูง มากกว่าการป้องกันก่อนเกิดปัญหา เช่น การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ การใช้เทคโนโลยีและ/หรือกระบวนการผลิตที่สะอาดหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เครื่องมือทางด้านสังคม โดยการยกย่องเชิดชูเกียรติและประกาศเกียรติคุณ รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นต้น

ที่ผ่านมา มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันมาก แต่กฎหมายหลายฉบับยังขาดความทันสมัย และไม่มีเอกภาพระหว่างกัน การบังคับใช้จึงล้มเหลว ยังคงมีการฝ่าฝืนและหลบเลี่ยงกฎหมายกันจนกลายเป็นความปกติ มีหน่วยงานและคณะกรรมการต่าง ๆ มากมาย แต่มีทั้งความซ้ำซ้อนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐยังคงเป็นผู้ตามแก้ไขปัญหาเป็นหลัก เนื่องจากผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรหรือก่อมลพิษ ยังไม่ได้เป็นผู้รับภาระอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงเป็นผู้ลงทุนฟื้นฟูป่า ป่าชายเลน น้ำ ฯลฯ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรับภาระในการกำจัดและบำบัดกากของเสียที่เหลือ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ยังขาดประสิทธิภาพ เช่น ในการกำจัดขยะมูลฝอย ในพื้นที่ต่างจังหวัด ที่การให้บริการเก็บขนและการกำจัดขยะยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ทำให้มีปัญหายุ่งยากมาก การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ยังจำกัดอยู่ไม่กี่ประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าสัมปทาน ค่าภาคหลวง และเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุน เป็นต้น และนำมาใช้อยู่กับผลิตภัณฑ์ที่จำกัด

3.3.2 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีเหตุปัจจัยจากบริบทการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศมากระทบ

สถานการณ์ความไม่สมดุลในมิติด้านทรัพยากรของประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าว จะยังได้รับผลกระทบจากบริบทการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศ ที่จะมาเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงสภาพและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) **บริบทด้านสิ่งแวดล้อม** การที่ประชากรโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับนโยบายการเปิดเขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเร่งขยายการค้าระหว่างประเทศ จะยิ่งทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในประเทศ รวมทั้งความ

หลากหลายทางชีวภาพของไทย มีมากขึ้น ทั้งจากการย้ายฐานการผลิตจากประเทศอุตสาหกรรมมาลงทุนและใช้ทรัพยากรของไทยมากขึ้น และจากการเร่งแปลงทรัพยากรภายในประเทศ ไปเป็นสินค้าเพื่อส่งออกเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น ในขณะที่ขีดความสามารถในการอนุรักษ์ทรัพยากรของไทยยังมีอยู่อย่างจำกัดและมีเป้าหมายเพื่อขยายการค้าระหว่างประเทศเช่นนี้ จึงมีโอกาที่ความไม่สมดุลระหว่างการใช้และการอนุรักษ์จะยิ่งขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน ซึ่งรวมทั้งพื้นที่ป่าต้นน้ำ ทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรประมง ตลอดจนทรัพยากรน้ำ

ยิ่งไปกว่านั้น ที่ผ่านมาการฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำและป่าชายเลน การฟื้นฟูดินที่เกิดจากการชะล้างพังทลาย ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร ดินที่ปนเปื้อนสารเคมีจากภาคการเกษตร แหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม รวมทั้งการใช้พลังงานทดแทนของไทย ยังดำเนินการไปได้้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของปัญหาและเป้าหมาย อัตราการเข้าใช้ประโยชน์ยังคงสูงกว่าความสามารถในการฟื้นฟูอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงาน ที่ยังมีการใช้พลังงานทดแทนน้อยมาก ยังต้องพึ่งพาพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าดุลการค้า และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะยังคงต้องพึ่งพาต่อไปอีกนาน ดังนั้น เมื่อความต้องการใช้ทรัพยากรมีเพิ่มมากขึ้น ช่องว่างระหว่างการใช้และการฟื้นฟูก็ยิ่งขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

ในด้านการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสมคุณค่าของทรัพยากรนั้น ประเทศไทยยังคงขาดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการกำหนดวิธีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ยังไม่มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชที่เหมาะสมแต่ละประเภท ผลผลิตภาพของภาคเกษตรจึงต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยังคงมีการปลูกพืชที่ใช้น้ำมากแต่ให้มูลค่าเพิ่มน้อยในหน้าแล้ง และยังมีการนำกากของเสียที่เหลือจากการบริโภคมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในสัดส่วนที่น้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า ยังใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ยิ่งเมื่อความต้องการใช้ทรัพยากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเพียงใด ความไม่สมดุลระหว่างการใช้และประสิทธิภาพในการใช้ก็จะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นมากเพียงนั้นด้วยเช่นกัน อันจะนำมาซึ่งการแย่งชิงกันใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และกลายเป็นความขัดแย้งกันมากยิ่งขึ้น เช่น การแย่งชิงน้ำระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมหรือบริการ และการแย่งชิงกันใช้พื้นที่ดินเพื่อการอนุรักษ์กับเพื่อการเกษตรหรือเป็นที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ในด้านการบริหารจัดการ ที่ผ่านมา รัฐบาลยังเน้นการควบคุมและสั่งการ (Command and Control) โดยการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ที่มักไม่ค่อยได้ผล มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก แต่ใช้บังคับให้เกิดผลได้น้อย ยังคงมีผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอยู่ แม้ว่ารัฐจะได้ยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ไปนานแล้วก็ตาม ยังคงมีการใช้เครื่องมือหรือใช้วิธีทำการประมงผิดประเภท เช่น ใช้อวนรุนหรืออวนลาก และใช้ระเบิดเพื่อจับปลา เป็นต้น ในเขตประมงชายฝั่ง 3,000 เมตร การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instrument) เพื่อให้เกิดการประหยัดการใช้

ทรัพยากรและลดมลพิษ เช่น การคิดค่าบำบัดน้ำเสียและค่ากำจัดขยะ และค่าพลังงาน เป็นต้น ให้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง ยังไม่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างแท้จริง ยังขาดกลไกและมาตรการป้องกันการใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและก่อมลพิษ ที่อาจเข้ามากับการลงทุนจากต่างประเทศ ภาครัฐยังคงเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการ โดยที่ภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรและก่อมลพิษ ยังขาดความตระหนักและไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ รวมทั้งยังมีความไม่สมดุลอยู่มาก ระหว่างการมุ่งบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ที่ยังคงต้องใช้ทรัพยากรเป็นฐาน กับเป้าหมายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวโน้มของช่องว่างระหว่างการใช้และการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากร จึงจะยังคงขยายตัวต่อไป ซึ่งความไม่สมดุลดังกล่าว จะทำให้การบริหารจัดการการใช้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองไว้ เช่น แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการตาม Kyoto Protocol เพื่อลด Greenhouse gas มีให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น และหลักการตาม Cartagena Protocol on Biodiversity จากที่ประชุม Convention on Biological Diversity ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าพืชตัดแต่งพันธุกรรม (GMO) เป็นต้น มีความยากลำบากในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์มากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบ จนกลายเป็นอุปสรรคของสินค้าไทยในเวทีการค้าโลกต่อไปได้

2) บริบทด้านแนวโน้มพฤติกรรมผู้บริโภค คนไทยมีพฤติกรรมที่จะบริโภคสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพเพิ่มมากขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมผู้สูงอายุที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร ตามระดับการศึกษาของคนไทยที่เพิ่มสูงขึ้น และตามกระแสความห่วงใยในสุขภาพที่เกิดขึ้นทั่วโลก ดังนั้น ความต้องการในสินค้าเพื่อสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ทำมาจากพืชสมุนไพร ที่มักได้จากในป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงของไทย โดยที่มาตรการอนุรักษ์ยังขาดความชัดเจนอยู่เช่นนี้ จึงมีแนวโน้มว่า พฤติกรรมดังกล่าว อาจส่งผลกระทบ จนสร้างความไม่สมดุลระหว่างความต้องการใช้และปริมาณที่จะสามารถอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ได้

ในขณะเดียวกัน คนไทย ซึ่งเริ่มมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ตามการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ ก็เริ่มมีพฤติกรรมที่นิยมท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้นเช่นกัน ตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว “ไทยเที่ยวไทย” ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาลสำคัญๆ ที่มีวันหยุดติดต่อกันต่อเนื่องหลายวัน คนไทยจะท่องเที่ยวไปเยี่ยมชมความงามของธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบางของระบบนิเวศกันมาก ปริมาณนักท่องเที่ยวที่มีมากจนเกินขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ และปริมาณกากของเสียที่ถูกปล่อยออกมาอย่างขาดความตระหนัก ได้สร้างความเสื่อมโทรมให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนขีดความสามารถในการฟื้นฟูที่มีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้ว อาจไม่สามารถรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้

คนไทยมักมีพฤติกรรมบริโภคนิยม ประเมินคนจากฐานะทางวัตถุ มักเลียนแบบการบริโภคจากผู้ที่ได้รับการยอมรับทางสังคม จึงมีพฤติกรรมการบริโภคเพื่อแสดงฐานะและเพื่อให้เกิดการยอมรับ มีการปรับเปลี่ยนสิ่งที่อุปโภคบริโภคบ่อย และจะเลิกใช้หรือทิ้งเมื่อผลิตภัณฑ์

นั้นเริ่มล้ำสมัย ทำให้เกิดการบริโภคทรัพยากรที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น อันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ที่สร้างกากของเสียให้เหลือมาเป็นภาระในการกำจัดและบำบัดต่อไป และยังเมื่อมีแนวโน้มระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ตามนโยบายส่งเสริมการศึกษาของรัฐ อันจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้นตามไปด้วยแล้ว แนวโน้มความไม่สมดุลระหว่างการใช้และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น สังคมไทยเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ พฤติกรรมการฝ่าฝืนกฎหมายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยที่มีโทษเบาและขอหรืออภัยกันได้ การบริหารจัดการโดยการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่สัมฤทธิ์ผล การจะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อมาบังคับใช้ให้ต้องจ่ายตามหลักการผู้ก่อมลพิษหรือผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรจะต้องเป็นผู้จ่าย เป็นสิ่งที่ไม่เคยชิน และไม่เป็นที่ยอมรับ จึงมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกินขีดความสามารถ ในการบริหารจัดการและสร้างปัญหามลพิษที่เหลือจากการใช้ทรัพยากรนั้น

4 ข้อเสนอแนะทางการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน

เพื่อให้ประเทศมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนบนฐานความสมดุลของมิติการพัฒนาทั้ง 3 ด้าน ภายใต้กรอบแนวคิดและเงื่อนไขของความสมดุลนั้น จำเป็นต้องแก้ไขที่ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของสถานภาพความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเตรียมการรับมือกับบริบทการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน โดยมี

4.1 มิติด้านเศรษฐกิจ

4.1.1 แนวทางในการสร้างความมั่นคงของฐานเศรษฐกิจมหภาค องค์ประกอบพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จะสร้างความสมดุลในระดับเศรษฐกิจมหภาค จะต้องประกอบด้วย สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและโครงสร้างตลาดการเงินที่สมดุล การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพ ตลาดทุนและตลาดตราสารหนี้มีการพัฒนาทั้งในแนวกว้างที่ครอบคลุมผลิตภัณฑ์หรือกิจกรรมที่หลากหลายและในแนวลึกที่ทำให้ตลาดมีขนาดใหญ่ ฐานะการคลังที่มั่นคงและ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพทั้งนโยบายการเงิน การคลัง และการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจสามารถปรับตัวหรือมีภูมิคุ้มกันต่อความผันผวนที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศได้อย่างดี และสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนไปสู่ภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางในการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่มั่นคงและยั่งยืน มีดังนี้

1) การปฏิรูปภาคการเงินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสนับสนุนกิจกรรมของภาคเศรษฐกิจจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แผนแม่บททางการเงิน ภายใต้แผนแม่บทสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์จะสามารถดำเนินธุรกรรมทางการเงินได้เกือบทุกประเภท ซึ่งกว้างขึ้นกว่าเดิม จึงจะต้องมีการเตรียมพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร ระบบงาน และการบริหารความ

เสี่ยง เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในระยะต่อไปผู้ประกอบการรายใหม่จะมีโอกาสเข้าสู่เพิ่มตลาดได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น สถาบันการเงินจะต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ ทั้งทางด้านการให้บริการที่ตรงความต้องการของลูกค้าด้วยต้นทุนที่ต่ำ และการบริหารความเสี่ยงของสินทรัพย์ ซึ่งจะมีผลต่อภาระในการตั้งสำรองและความสามารถในการทำกำไร

รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของสถาบันการเงินเพื่อการดำเนินงานภายใต้มาตรฐาน Basel II ใหม่ที่จะนำมาใช้ในอนาคต ซึ่งภายใต้มาตรฐานใหม่การวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนธนาคารพาณิชย์จะต้องประเมินจากความเสี่ยงทั้ง 3 ด้าน คือ (1) Credit risk ซึ่งต้องดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันแต่จะมีการเปลี่ยนแปลงน้ำหนักความเสี่ยงของสินเชื่อย่างต่าง ๆ ตามแนวทางใหม่ (2) Market risk ของสินทรัพย์ทุกประเภท และ (3) Operating risk ในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ในการคำนวณปริมาณเงินกองทุนขั้นต่ำที่ต้องดำรง จึงอาจทำให้สัดส่วนเงินกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อสัดส่วนเงินกองทุนที่ต้องการเมื่อใช้ Basel II สถาบันการเงินสามารถปรับตัวโดยการเพิ่มทุน ปรับลดสินเชื่อหรือปรับองค์ประกอบของสินเชื่อเพื่อลดระดับความเสี่ยง หรือปรับพอร์ตสินทรัพย์เพื่อลด Market risk ต่าง ๆ นอกจากนี้การทำ Securitization และการพัฒนาเครื่องมือกระจายความเสี่ยงต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยให้สถาบันการเงินสามารถลดความเสี่ยงของพอร์ตสินทรัพย์ลงได้

2) พัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

บนพื้นฐานข้อมูลจากรายงานทางการเงินและรายงานผลประกอบการและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ หน่วยงานกำกับจะต้องเตรียมมาตรการรองรับที่ชัดเจนสำหรับสถาบันการเงินที่ไม่สามารถแข่งขันได้ภายใต้สถานการณ์ที่มีการแข่งขันมากขึ้นให้ออกจากตลาดโดยไม่กระทบต่อผู้ฝากเงิน ลูกค้า และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยรวม

3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ ควรมีการใช้

ประโยชน์ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลเครดิตซึ่งได้มีการรวมกิจการระหว่างบริษัทข้อมูลเครดิตกลางและบริษัทข้อมูลเครดิตไทยตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนแห่งใหม่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ และสนับสนุนให้ศูนย์ข้อมูลสามารถครอบคลุมข้อมูลได้มากขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกินจำเป็นของบริษัทข้อมูลเครดิตเองและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูลเครดิตของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการรายงานข้อมูลเครดิตนั้นควรรายงานทั้งประวัติการค้างชำระหนี้และรายงานสถานะหนี้และประวัติการชำระหนี้ทั้งหมดของลูกค้าโดยครบถ้วนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาสินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า รวมทั้งการทำ Credit scoring

4) การใช้ระบบประกันเงินฝากแทนการค้ำประกันเงินฝากเต็มจำนวนโดย

รัฐบาล ซึ่งเป็นการประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงินในระดับที่ผู้ฝากรายย่อยจะไม่ได้รับผลกระทบหากเกิดปัญหาสถาบันการเงินล้ม ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเพิ่มการแข่งขันตามแผนแม่บททางการเงิน การประกันเงินฝากแบบจำกัดจำนวน จะทำให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่รับรู้ถึงความเสี่ยงและพิจารณาฐานะ

การเงินและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ประกอบการตัดสินใจในการฝากเงินเพิ่มขึ้นจากปัจจัยด้านอัตราดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว และจะกดดันให้ธนาคารพาณิชย์ปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ มีระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถระดมเงินทุนได้ในอัตราต่ำกว่าคู่แข่ง ลดปัญหา Moral hazard และเมื่อมีการแยกสถาบันประกันเงินฝากออกจากภารกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ข้อมูลในการดำเนินงานของสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบจะต้องได้รับการเปิดเผย เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากมีประสิทธิภาพ และผู้ฝากเงินมีข้อมูลในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

5) การพัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ ให้มีความสมดุล

โดยที่ตลาดเงิน ตลาดตราสารทุน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารอนุพันธ์ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไปและสอดคล้องกับพัฒนาการและพลวัตรของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมสำหรับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และการระดมทุนของภาคธุรกิจเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับลักษณะและระยะเวลาของการได้รับผลตอบแทนของการลงทุน เพื่อเสริมการทำงานของระบบธนาคาร และทำให้ตลาดการเงินของประเทศมีความแข็งแกร่ง มั่นคง มีความต้านทานต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจได้

ในการพัฒนาตลาดทุนไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมมือกันการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุนไทย ซึ่งแผนดังกล่าวประกอบด้วย มาตรการหลัก 6 ด้าน ได้แก่ 1) มุ่งสู่เป็นตลาดทุนที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี 2) เพิ่มปริมาณและคุณภาพของตราสารเพื่อการลงทุน 3) สร้างฐานผู้ลงทุนให้กว้างขวางเข้มแข็ง และสมดุล 4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันตัวกลาง 5) ปรับโครงสร้างระบบการกำกับดูแลและการพัฒนาตลาดทุน 6) เพิ่มประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกรรม และภายหลังการประกาศใช้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2545 ก็ได้มีความคืบหน้าของการดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทดังกล่าวมาโดยตลอด อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจที่เข้ามาระดมทุนในตลาดทุน โดยการลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ จากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 25 และให้สิทธิประโยชน์ภาษีแก่ผู้ลงทุน โดยลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับผู้ลงทุนในกองทุนรวมที่ลงทุนในหุ้น (Equity funds) และถือหน่วยลงทุนไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี และลดหย่อนภาษีให้กับผู้ลงทุนในกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ (RMF) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการลงทุนผ่านกองทุนรวมเพื่อเพิ่มสัดส่วนการลงทุนของนักลงทุนสถาบัน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย การส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมี Good Corporate Governance พัฒนาคุณภาพของตลาดหลักทรัพย์และนักวิเคราะห์หลักทรัพย์ และการเปิดตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ในเดือนกันยายน 2547 ที่ผ่านมานี้

ในขณะเดียวกันยังต้องเร่งดำเนินการในอีกหลายเรื่องเพื่อการพัฒนาตลาดทุนให้มีความเข้มแข็ง และมีเสถียรภาพ ได้แก่ การพัฒนาระบบการเปิดเผยข้อมูลที่มีความถูกต้องครบถ้วน เพียงพอต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุน การพัฒนาความรู้ของนักลงทุน ให้สามารถวิเคราะห์

ข้อมูลและนำข้อมูลที่มีอยู่ไปประกอบการตัดสินใจลงทุน การเพิ่มสัดส่วนของนักลงทุนสถาบันในตลาดทุนให้มากขึ้น เพื่อช่วยลดความผันผวนของตลาดจากการเข้าออกของนักลงทุนต่างชาติ และการเร่งออกมาตรการคุ้มครองผู้ลงทุน เพื่อให้แน่ใจให้นักลงทุนรายย่อยเข้ามาลงทุนในตลาดทุนให้มากขึ้น และ ยังจะช่วยให้ให้นักลงทุนมีความมั่นใจที่จะลงทุนในระยะยาวขึ้น

6) การเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายการเงิน การดำเนินนโยบายทางการเงินทั้งในด้านนโยบายดอกเบี้ย สินเชื่อ อัตราแลกเปลี่ยน การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และเงินสำรองระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจและการเงินเสรี มีความโปร่งใส และมีการส่งสัญญาณให้ตลาดรับรู้ถึงทิศทางนโยบายได้อย่างชัดเจนเพื่อให้กลไกการส่งผ่านนโยบายการเงิน (Transmission mechanism) สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Monetary policy as a stabilization policy)

7) การสร้างความยั่งยืนฐานะการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังหมายถึง การดำเนินนโยบายการคลังที่มีการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่สอดคล้องกับระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และรัฐบาลจะต้องมีความสามารถที่จะชำระภาระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย และการดำเนินนโยบายทางการคลัง ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และไม่กระทบต่องบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ การสร้างความยั่งยืนทางการคลังในแนวทางดังนี้

(1) การบริหารการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ทั้งจากภาษีและทรัพย์สิน โดยปรับปรุงโครงสร้างภาษีและอัตราภาษีให้เหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของภาครัฐที่มีอยู่ให้มีผลตอบแทนสูงสุด

(2) บริหารรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ จัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้การใช้จ่ายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของแต่ละท้องถิ่น

(3) บริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศให้มีสัดส่วนหนี้ในประเทศมากขึ้น และหนี้ต่างประเทศให้อยู่ในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศมากขึ้น เพื่อลดความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญกับบริหารความเสี่ยงทางการคลัง และกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น

(4) การพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับการคลังภาคสาธารณะซึ่งประกอบด้วยฐานะการคลังของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสมบูรณ์ เพื่อจะรับรู้ถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของภาครัฐ (Consolidated public sector)

8) การส่งเสริมการออม เช่นการให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับการออมระยะยาวผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ และกองทุนรวมเพื่อการลงทุนในหุ้นระยะ

ยาว ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว และการส่งเสริมให้เกิดช่องทางในการออมที่หลากหลาย ให้ความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนแก่ประชาชนในเรื่องของผลตอบแทนและความเสี่ยงของการใช้เครื่องมือทางการเงินแต่ละประเภท และผู้ลงทุนรายย่อยได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

9) การดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- นโยบายด้านต่างประเทศ มีการเปิดเสรีทั้งด้านสินค้าและบริการ การเคลื่อนย้ายเงินทุน แรงงาน และเทคโนโลยีและความรู้ ในระดับที่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย โดยคำนึงถึงความพร้อมและความเป็นไปได้
- การรวมกลุ่มการค้า ต้องมีความเชื่อมโยงกันระหว่าง การค้า การตลาด การลงทุนระหว่างประเทศและการเงินระหว่างประเทศ ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในประเทศ
- การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพราคา เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยน หรือระบบเตือนภัยเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ
- มีการสร้างเครือข่ายและใช้นโยบายการกระจายตลาดให้มากขึ้น และสร้างความหลากหลายของสินค้า รวมทั้งเชื่อมโยงการส่งออกและนำเข้าให้มากขึ้น
- การสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมร่วมกันฉันท์พันธมิตร

4.1.2 พัฒนาภาคการผลิตและบริการ ให้ความสำคัญกับ

1) ส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการของไทย เพื่อปรับสมดุลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งสามสาขาการผลิต เช่น การเชื่อมโยงการผลิตภาคเกษตรกับอุตสาหกรรมและบริการอย่างเป็นระบบครบวงจร ในรูปของสินค้าเกษตรแปรรูป หรืออุตสาหกรรมการเกษตรต่างๆ และเชื่อมโยงกับภาคบริการ เช่น ภัตตาคาร ร้านอาหาร ที่สามารถช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น เพื่อสนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ และเพื่อยกระดับการเติบโตของภาคเกษตรและรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น

2) เสริมสร้างความสามารถในการผลิตและส่งออกสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น (Value Creation) ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของผู้ประกอบการ และการสนับสนุนสร้างผลิตภัณฑ์เพื่อรองรับความต้องการรูปแบบใหม่ๆ ของผู้บริโภคในอนาคต ทั้งนี้

เพื่อยกระดับให้ผู้ประกอบการมีความสามารถในระดับก้าวหน้ามากขึ้น และหลีกเลี่ยงจากภาวะที่ต้องแข่งขันกับประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ เช่น จีน อินเดีย ไปสู่การแข่งขันกับประเทศในระดับก้าวหน้าด้วยฐานการผลิตที่เข้มแข็งของประเทศได้มากขึ้น

3 มุ่งพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการให้เพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนางานวิจัยพัฒนาที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยลดต้นทุน และเอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ เช่น ระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ ระบบโทรคมนาคม และขนส่ง เป็นต้น

4) ส่งเสริมการพัฒนาดตลาดในประเทศไทยให้เข้มแข็งเพื่อรองรับสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาดตลาดส่งออกมากขึ้น เช่น การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมใช้อย่างพาราในประเทศในการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ของการผลิตในปัจจุบัน เป็นต้น

4.2 มิติด้านสังคม ให้ความสำคัญกับ

4.2.1 ผลิตและพัฒนาคุณภาพประชากรอย่างเร่งด่วน โดยผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีความรู้และสมรรถนะทางวิชาชีพสอดคล้องกับทิศทางของตลาดแรงงานและความต้องการของประเทศ ควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการปรับเปลี่ยนค่านิยม/พฤติกรรมของประชาชน ให้รู้เท่าทัน ใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสมและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.2.2 นำทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยมาพัฒนาและต่อยอดสร้างมูลค่า (Value Creation) ในการผลิตสินค้าและบริการที่มีศักยภาพ เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การกำหนดพื้นที่/ลานวัฒนธรรม (Cultural Zone) การนวดแผนไทยและสปา บริการสุขภาพ อาหารไทย ฯลฯ

4.2.3 ส่งเสริมการออมของประเทศ โดยสร้างวินัยในการใช้จ่ายของภาคครัวเรือนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และส่งเสริมระบบการออม เพื่อชราภาพให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ เพื่อเป็นแหล่งเงินออมใหม่ที่จะช่วยกระตุ้นการลงทุนของประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) และเป็นระบบสวัสดิการยามเกษียณอายุของประชาชนเพื่อลดภาระของรัฐในการดูแลกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้

4.2.4 ยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และกระจายผลของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกมิติการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสมดุลในการเป็นทั้งปัจจัยและผู้ที่ได้รับผลจากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

4.2.5 ภาครัฐต้องมีระบบบริหารจัดการภาคสังคมให้เกิดความสมดุลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมิติของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมและทุกฝ่ายมีส่วนร่วม การลงทุนด้านสังคมและการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการจัด กลไกในการรับมือจัดการกับปัญหาต่างๆที่เข้ามาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์/การเปิดเสรีทางการค้าและบริการ

4.3 มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับ

4.3.1 สร้างความสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

1) **ใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และข้อมูลดาวเทียม** กำหนดเขตการใช้พื้นที่แต่ละประเภทให้ชัดเจน เช่น ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ป่าชายเลน เขตประมงพื้นบ้าน เขตเกษตร เขตอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น และถือเป็นผังเมือง รวมทั้งควรกำหนดระดับขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่เหล่านั้นอย่างเหมาะสม ให้ชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง พร้อมทั้งควรมีการชดเชยสำหรับผู้ที่ยกครองอยู่ก่อนและต้องเสียผลประโยชน์หรือสิทธิในการครอบครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ทั้งนี้ควรให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการให้มากที่สุด โดยควรพิจารณาจ้างแรงงานในท้องถิ่นในการฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าต้นน้ำและสภาพดินด้วยเช่นกัน

2) **เร่งสำรวจและจัดทำทะเบียนบัญชีความหลากหลายทางชีวภาพ** ที่ประเทศไทยมีอยู่สูงมาก พร้อมทั้งจัดทำแนวทางการอนุรักษ์ วิจัยและพัฒนา และ/หรือนำมาใช้ประโยชน์ในแนวทางที่ยั่งยืน โดยนำความรู้ด้าน Genetics & Biotechnology มาใช้ ควบคู่กับการนำภูมิปัญญาดั้งเดิมของท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคิดค้นยาเพื่อรักษาโรคที่มีรหัสพันธุกรรมใหม่ๆ เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก หรือแม้แต่โรคเอดส์และ HIV เป็นต้น โดยสนับสนุนงบประมาณให้พอเพียง หรือทำวิจัยและพัฒนาร่วมกับภาคเอกชน ที่จะร่วมรับผลประโยชน์

3) **กำหนดขีดความสามารถในการรองรับผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่** และกิจกรรมที่จะดำเนินการ ในการใช้พื้นที่แต่ละประเภท โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมทั้งในการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางนิเวศ ให้แพร่หลายอย่างชัดเจน

4.3.2 การพยายามสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรกับการฟื้นฟูเพื่อทดแทน โดย

1) **เร่งฟื้นฟูสภาพป่า** โดยใช้มาตรการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ รวมทั้งการปลูกป่าทดแทนและป่าชายเลน โดยเฉพาะการดำเนินการตามโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2546-2550) จำนวน 1.6 ล้านไร่ พร้อมทั้งเร่ง

ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2547 ที่ให้ดำเนินโครงการหมู่บ้านป่าไม้ แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เณิมพระเกียรติ 72 พรรษา มหาราชินี สำหรับช่วงปี พ.ศ.2548-2551 ใน 10,866 หมู่บ้าน ใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ และให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ทุกแห่ง ขึ้นมาเป็นโครงการสนับสนุน ทั้งนี้ ควรพิจารณาจ้างแรงงานท้องถิ่นในการปลูก บำรุงรักษา และเฝ้าระวัง ด้วย

2) **ฟื้นฟูทรัพยากรดินและใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับพื้นที่** โดย

(1) ส่งเสริมการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ เพื่อลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว สร้างความหลากหลายทางชีวภาพให้กับพื้นที่เกษตร อันจะช่วยลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตรในทางอ้อม และมีพืชคลุมเพื่อยึดดิน อันจะช่วยลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน

(2) ใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตร และส่งเสริมการผลิตและใช้ปุ๋ยชีวภาพและอินทรีย์

(3) สร้างองค์ความรู้และเผยแพร่เทคโนโลยีในการฟื้นฟูและบำรุงดิน รวมทั้งพัฒนาและเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

3) **ฟื้นฟูคุณภาพน้ำ** โดยสร้างมาตรการเพื่อส่งเสริมให้มีการบำบัดน้ำเสีย ณ แหล่งกำเนิดในระดับครัวเรือนและสถานประกอบการ เช่น ให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตบ่อดักไขมัน หรือมีระบบบำบัดน้ำเสียในระดับชุมชนและสถานประกอบการ เพื่อให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง เป็นต้น เพื่อมิให้ปล่อยน้ำที่มิได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติโดยตรง

4) **ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและใช้พลังงานหมุนเวียน** ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถจะฟื้นฟูเพื่อนำกลับมาใช้อีกได้ ทั้งโดยการณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึก กำหนดราคาให้สะท้อนกับมูลค่าที่แท้จริงเพื่อเกิดการประหยัดหรือใช้อย่างคุ้มค่า ตลอดจนส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนที่ถูกลงกว่าและประเทศไทยมีศักยภาพ เช่น ไบโอดีเซล และแก๊ซโซฮอล ที่ผลิตจากมันสำปะหลัง อ้อย และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น

4.3.3 **เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดการประหยัดและไม่ก่อมลพิษ** โดย

1) **ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** โดยให้ภาครัฐเป็นผู้นำในการบริโภคสินค้าและใช้บริการจากกระบวนการที่สะอาด ใช้พลังงานและของเสียจากการผลิตและใช้สินค้านั้นๆ ต่ำ และไม่เป็นพิษกับสิ่งแวดล้อมเมื่อหมดอายุใช้งาน สามารถนำกลับมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตใหม่ได้ ทั้งนี้จะต้องมีกฎ ระเบียบ รองรับอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็ต้องปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา ทั้งด้วยการศึกษาในระบบ โดยการบูรณาการเข้าไว้

ในหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการและการจัดกิจกรรมภายในสถานศึกษา และการศึกษานอกระบบ ผ่านสื่อทุกประเภท แก่ประชาชนทุกคน

2) **รณรงค์ให้เกิดการประหยัดการใช้ทรัพยากร** เพื่อลดปริมาณขยะ รวมทั้งใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนธุรกิจการแปรรูปขยะเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการในรูปธุรกิจชุมชนก็ได้

3) **นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์** ที่สามารถดำเนินการได้ในทันที เช่น การมัดจำและเรียกคืนซาก (Deposit-Refund) จากขวดหรือภาชนะบรรจุเครื่องดื่ม เป็นต้น เข้ามาใช้อย่างจริงจัง เพื่อลดปริมาณขยะ

4) **เร่งพัฒนาและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนและเครื่องยนต์ที่สะอาด** อย่างจริงจัง เพื่อลดปริมาณความต้องการเชื้อเพลิง โดยเฉพาะจากฟอสซิลที่ใช้แล้วหมดไปและก่อมลพิษสูง มาใช้พลังงานทดแทนที่สะอาดกว่า และก่อมลพิษทางอากาศน้อยกว่าหรือไม่ก่อเลย พร้อมทั้งให้ใช้เครื่องยนต์ที่ได้มาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศ

4.3.4 เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย

1) **บริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ** โดย

(1) สร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยต่อยอดจากภาคประชาสังคมจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO รับผิดชอบ ให้ขยายตัวออกเป็นภาคประชาสังคมลุ่มน้ำ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่ายในการร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกับลุ่มน้ำใกล้เคียง เพื่อเฉลี่ยน้ำต้นทุนระหว่างกัน

(2) สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กและฝายแม้ว (Check dam) เพื่อชะลอน้ำ เสริมความชุ่มชื้น เพื่อคืนความสมบูรณ์ให้กับป่า และดักตะกอนมิให้ทำให้น้ำตื้นเขิน

(3) จัดระบบฐานข้อมูลน้ำให้ทันสมัย ให้สามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนสนับสนุนกิจกรรมของภาคการผลิต และในการเป็นระบบเตือนภัยถึงสถานการณ์น้ำ

(4) กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดรวมค่าบำบัดน้ำเสียไว้ในค่าน้ำประปา โดยให้คิดในอัตราที่ก้าวหน้า โดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรวบรวมและบำบัดให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ณ แหล่งกำเนิด ทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ภาคบริการ และครัวเรือน

(5) ใช้โอกาสในการมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อบริหารจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศให้ต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การเจรจากับจีน เวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า ภายใต้สนธิสัญญาความร่วมมือของกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekhong Sub-region : GMS) เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงร่วมกัน เป็นต้น

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดย

(1) ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้ขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ที่ชัดเจน ตลอดจนกระบวนการเข้ามีส่วนร่วม โดยจะต้องไม่เป็นการลดทอนผลประโยชน์ของคนทั้งชาติโดยรวม

๕ สรุป

ฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนจะต้องอยู่บนฐานของความสมดุลในมิติของการพัฒนาทั้ง 3 ด้านได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลหลายประการที่จะเป็นจุดอ่อนสำคัญในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป โดยในมิติด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนาดังกล่าวมีผลให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจในด้านโครงสร้างการผลิตที่พึ่งพาภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นอย่างมาก และพึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก โดย มีสินค้าส่งออกน้อยชนิด ในขณะที่มีตลาดส่งออกใหญ่ๆ เพียง 2-3 ตลาด รวมทั้งมีการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะพึ่งพาน้ำมัน ทำให้ประเทศไทยเกิดความเสี่ยงจากความไม่สมดุลดังกล่าว และเมื่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อาทิ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค จะมีผลต่อเศรษฐกิจไทย ซึ่งประเทศไทยต้องมีความพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ในขณะที่มิติด้านพัฒนาสังคม ต้องเผชิญกับความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาสังคมที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของประชากรที่ยังปรับตัวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจฐานการเรียนรู้ หรือการพึ่งตนเองโดยการใช้ทุนทางสังคม โดยเฉพาะทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นยังมีน้อย รวมไปถึงการไม่ได้รับผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะช่วยให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีความสุขโดยถ้วนหน้า ตลอดจนความไม่สมดุลภายในภาคสังคมเองตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน จนถึงสังคมโดยรวม

สำหรับมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่ามีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามิติอื่นๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภายในมิติการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีจุดอ่อน

และไม่สมดุลที่ต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน เช่น ความไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่ธรรมชาติสามารถปรับตัวให้สมดุลได้ เพราะขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการอนุรักษ์ไว้ในปัจจุบันเพื่อใช้ประโยชน์อนาคต และการใช้ประโยชน์โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

สถานภาพความไม่สมดุลของมิติการพัฒนาหลักทั้ง 3 ประการดังกล่าว เมื่อเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลกที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินของโลก การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวโน้มพฤติกรรมผู้บริโภค จะเป็นแรงกดดันให้สถานภาพความไม่สมดุลที่มีอยู่รุนแรงได้ และเป็นภัยคุกคามให้การสร้างฐานเศรษฐกิจของไทยให้แข็งแกร่งสามารถเผชิญกับความผันผวนได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานการผลิตและการดำรงชีวิตของคนอย่างมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว ในขณะเดียวกันต้องพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน และสังคมให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีข้อเสนอแนวทางการพัฒนาที่สำคัญดังนี้

มิติด้านเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่มั่นคงและยั่งยืน โดยการปฏิรูปภาคการเงินให้มีความเข้มแข็งและสามารถสนับสนุนกิจกรรมของภาคการผลิตและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แผนแม่บททางการเงิน ให้มีการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสควบคู่ไปกับเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายการเงิน ในขณะเดียวกันส่งเสริมการออม และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ ตลอดจนสร้างความยั่งยืนฐานการผลิต อีกทั้งใช้ระบบประกันเงินฝากแทนการค้ำประกันเงินฝากเต็มจำนวนโดยรัฐบาล เร่งพัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ ให้มีความสมดุล นอกจากนี้ดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการผลิตและบริการไปพร้อมๆกัน ด้วยการส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการของไทย เพื่อปรับสมดุลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งสามสาขาการผลิต และเสริมสร้างความสามารถในการผลิตและส่งออกสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น (Value Creation) อีกทั้งพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ ให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนพัฒนาตลาดในประเทศไทยให้เข้มแข็ง เพื่อดึงดูดสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาตลาดส่งออกมากขึ้น

มิติด้านสังคม ให้ความสำคัญกับผลิตและพัฒนาคุณภาพประชากรอย่างเร่งด่วน ควบคู่ไปกับการนำทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยมาพัฒนาและต่อยอดสร้างมูลค่า (Value Creation) ในการผลิตสินค้าและบริการที่มีศักยภาพ และส่งเสริมการออมภายในประเทศ พร้อมทั้งยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และกระจายผลของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกมิติการพัฒนา ตลอดจนมีระบบการบริหารจัดการภาคสังคมให้เกิดความสมดุลมากขึ้น

มิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลระหว่างการใช้น้ำกับการอนุรักษ์ เช่น ใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และข้อมูลดาวเทียม และเร่งสำรวจและจัดทำทะเบียนบัญชีความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเทศไทยมีอยู่สูงมาก เป็นต้น และการสร้างความสมดุลระหว่างการใช้น้ำกับการฟื้นฟูเพื่อทดแทน โดย เร่งฟื้นฟูสภาพป่า ทรัพยากรดิน ปริมาณและคุณภาพน้ำ และส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและใช้พลังงานหมุนเวียน ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำ ทรัพยากรเพื่อให้เกิดการประหยัดและไม่ก่อมลพิษ เช่น ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

นอกจากนี้เพื่อให้ข้อเสนอแนะทางการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงปัจจัยที่สำคัญดังนี้ กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน ด้วยให้ความสำคัญกับปัจจัยหลักที่มีนัยสำคัญต่อการสร้างความสมดุล อาทิ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพคนให้มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจ มีค่านิยม และมีวิถีชีวิตที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและมั่นคง และให้ความสำคัญกับการใช้ทุนทางสังคมที่ประเทศมีศักยภาพหรือเป็นจุดแข็งของประเทศ ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการ หรือสร้างสินค้าทางวัฒนธรรม ตลอดจนให้ความสำคัญกับการอยู่ดีมีสุขของคน โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสุขภาพที่ดี เป็นต้น อีกทั้งต้องปรับระบบหรือกลไกเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างรู้เท่าทัน ท้ายที่สุดควรให้มีการกำหนดระดับของความสมดุลทั้งในมิติและระหว่างมิติที่เหมาะสม (Optimal Point) สำหรับประเทศไทย



ภาคผนวก

ส่วนตาราง

ตารางที่ 1: ดัชนีการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย

มิติ	ดัชนีเปอร์เซ็นต์				ระดับการพัฒนา			
	2542	2544	2546	2547	2542	2544	2546	2547
เศรษฐกิจ	53.37	61.36	72.94	72.38	1.34	2.14	3.29	3.24
สังคม	64.45	64.37	66.54	70.73	2.45	2.44	2.65	3.07
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	45.27	60.03	62.78	62.78	0.91	2.00	2.28	2.28
ดัชนีการพัฒนายั่งยืน	54.36	62.05	67.42	68.63	1.44	2.21	2.74	2.86

ที่มา : สศช.

ตารางที่ 2: องค์ประกอบของดัชนีเดียม็อก (Damocles Index)

เครื่องชี้ความเพียงพอของทุนสำรองระหว่างประเทศ ระดับที่สะท้อนถึงความเสี่ยงต่อระบบเศรษฐกิจ

สัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อการนำเข้า	ต่ำกว่า 3
สัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น	ต่ำกว่า 1 และหรือ ต่ำกว่า 2 และลดลง
สัดส่วนปริมาณเงินความหมายอย่างกว้าง (M2) ต่อเงินสำรองระหว่างประเทศ	เพิ่มขึ้น 1.5 จากปีที่แล้ว

เครื่องชี้ด้านหนี้ต่างประเทศ

สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP (%)	มากกว่า 50%
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อการส่งออก (%)	เพิ่มขึ้นมากกว่า 5 pp. (y-o-y)

เครื่องชี้ด้านเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ

สัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลหรือขาดดุลต่อ GDP (%)	มากกว่า 3% และ มากกว่า 3% และเพิ่มขึ้น 1 pp (y-o-y)
สินเชื่อภาคเอกชนในประเทศต่อ GDP (%)	มากกว่า 100% และ มากกว่า 100% และเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 pp (y-o-y)
ดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริง (%)	เพิ่มขึ้นมากกว่า 3 pp (3m-o-3m)
ดัชนีตลาดหุ้น (%)	ลดลงมากกว่า 10% (3m-o-3m)
อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (%แตกต่างจากค่าเฉลี่ย 3 ปี)	เพิ่มขึ้นมากกว่า 3% เทียบกับค่าเฉลี่ย 3 ปี

ที่มา : Lehman Brother Securities

ตารางที่ 3: เครื่องชี้วัดความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจ

เครื่องชี้วัด	Threshold	2542	2543	2544	2545	2546	2547	มีค 48
เงินสำรองต่างประเทศ/นำเข้า	ต่ำกว่า 3	7.2	5.9	6.0	7.2	7.6	6.9	6.7
เงินสำรองฯ/หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	ต่ำกว่า 1 และหรือ	1.8	2.2	2.4	3.4	4.1	5.3	5.4
	ต่ำกว่า 2 และลดลงต่อเนื่อง	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่
ปริมาณเงิน (M2)/เงินสำรองฯ	เพิ่มขึ้น 1.5 จากปีที่แล้ว	4.5	4.0	4.1	3.3	3.1	2.9	2.9
หนี้ต่างประเทศ/ GDP (%)	มากกว่า 50%	60.7	60.1	45.1	36.0	26.9	23.1	27.2
หนี้ต่างประเทศระยะสั้น/ส่งออก (%)	เพิ่มขึ้นมากกว่า 5 pp. (y-o-y)	23.8	17.2	17.0	16.0	14.3	10.6	10.4
ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล/GDP (%)	มากกว่า 3% และ	10.1	7.5	5.4	5.5	5.6	4.4	2.5
	มากกว่า 3% และเพิ่มขึ้น 1 pp (y-o-y)	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่
สินเชื่อภาคเอกชน/GDP (%)	มากกว่า 100% และ	114.5	85.2	80.7	84.3	88.1	82.1	82.8
	มากกว่า 100% และเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 pp (y-o-y)	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่	ไม่
ดอกเบี้ยระยะสั้นที่แท้จริง(%)	เพิ่มขึ้นมากกว่า 3 pp (3m-o3m)	0.5	0.3	1.4	0.0	-0.8	-1.1	-1.3
ดัชนีตลาดหุ้น % (3m-o3m)	ลดลงมากกว่า 10% (3m-o3m)	1.0	-0.1	-3.2	0.9	28.5	2.5	8.8
อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง	เพิ่มขึ้นมากกว่า 3% เทียบกับค่าเฉลี่ย 3 ปี	-3.0	-4.0	-0.7	-0.6	1.8	2.6	3.9
(%แตกต่างจากค่าเฉลี่ย 3 ปี)								

ที่มา : Lehman Brother Securities

ตารางที่ 4: อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(อัตราการขยายตัว %)	2544	2545	2546	2547
GDP	2.2	5.3	6.9	6.1
การบริโภคภาคเอกชน	4.1	5.3	6.4	5.6
การลงทุนภาคเอกชน	4.9	13.4	17.5	15.3
การส่งออก (US\$)	-7.1	4.6	18.6	23.0
(สัดส่วน %)				
การส่งออกไปจีน	4.1	4.4	5.2	7.2
GDP (พันล้านบาท)	5,133.5	5,446.0	5,930.4	6,576.0
GDP (bil.US\$)	115.4	126.6	142.9	163.2
รายได้ต่อหัว (บาท/ปี)	81,596	85,869	93,392	101,358

ที่มา : สศช. , ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5: อัตราการขยายตัวของ GDP แยกตามสาขาการผลิต

(อัตราการขยายตัว %)	2544	2545	2546	2547
เกษตร	3.2	1.0	8.7	-4.4
นอกเกษตร	2.0	5.8	6.7	7.2
• อุตสาหกรรม	1.4	6.9	10.4	8.3
• ก่อสร้าง	0.2	5.4	3.3	12.7
• การเงิน	2.1	12.2	16.2	14.2
• บริการและอื่น ๆ	2.6	4.7	3.4	5.6

ที่มา : สศช.

ตารางที่ 6: เครื่องชี้วัดเสถียรภาพด้านต่างประเทศ

	2544	2545	2546	2547
อัตราแลกเปลี่ยน(บาท/USD)	44.5	43.0	41.5	40.5
สำรองเงินตราต่างประเทศ (พันล้าน USD)	33.0	38.9	42.1	49.8
สำรองเงินตราต่างประเทศ/หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	2.5	3.3	3.9	4.4
หนี้ต่างประเทศระยะยาว/ระยะสั้น (เท่า)	4.0	4.0	3.8	3.4
หนี้ต่างประเทศ (พันล้าน USD)	67.5	59.5	51.8	50.7
ดุลบัญชีเดินสะพัด ต่อ GDP	5.4	5.5	5.6	6.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 7: เครื่องชี้วัดเสถียรภาพในประเทศ

	2544	2545	2546	2547
เงินเฟ้อ (%)	1.6	0.7	1.8	2.7
หนี้สาธารณะ (ล้านล้านบาท)	2.90	2.93	2.93	3.13
หนี้สาธารณะต่อ GDP (%)	56.5	53.8	48.9	47.9
NPLs ต่อสินเชื่รวม	10.5	15.7	12.7	11.4
ดุลในงบประมาณต่อ GDP	-2.6	-2.8	-2.1	0.0
ดัชนีตลาดหลักทรัพย์	303.8	356.4	772.1	650
อัตราการว่างงาน	3.2	2.2	2.0	2.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ตารางที่ 8 มูลค่าทรัพย์สินรอการขาย ณ เดือน มี.ค. 2548

สถาบัน	พันล้านบาท
ธนาคารพาณิชย์	172.6
บริษัทเงินทุน	9.8
บสท.	53.7
บบส.	22.3
บริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชน	42.4

หมายเหตุ : ไม่รวมทรัพย์สินรอการขายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9 บริการการเงินระดับจุลภาคที่ไม่รวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ผู้ให้บริการ	จำนวนองค์กร/กลุ่ม	สมาชิก (ราย)	ทุนหมุนเวียน (ล้านบาท)
สหกรณ์ทุกประเภท	6,406	8,125,073	504,383
กองทุนหมู่บ้านฯ	74,389	n.a.	74,389
โครงการ กข.คจ.	n.a.	1,728,824	8,185
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	38,426	3,760,237	8,240
สินเชื่อ พอช.	n.a.	n.a.	1,662
โครงการอุดหนุนอาชีพ	68,430	n.a.	6,843
กลุ่มออมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ	6,161	638,279	995

ที่มา : รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค เสนอต่อ สศช.
ธันวาคม 2547

ตารางที่ 10: มูลค่าเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศ (ล้านดอลลาร์)

	2536	2538	2539	2540	2544	2545	2546	2547
เงินลงทุนโดยตรงจาก ต่างประเทศ (FDI)	1,807	2,070	2,338	3,882	3,886	947	1,952	1,064
เงินลงทุนในตราสารทุนจาก ต่างประเทศ	7,917	7,163	7,261	21,376	1,832	1,807	7,707	5,076
เงินลงทุนในตราสารหนี้จาก ต่างประเทศ	3,650	3,222	7,202	4,194	2,366	4,151	4,215	3,847

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 11: ความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มในระยะ 5 ปีข้างหน้า

หน่วย: คน

ระดับการศึกษา	ภาคการผลิต	ภาคบริการ	โลจิสติกส์	รวม	สัดส่วน
อุดมศึกษา	35,974	66,295	29,908	132,177	15.99
อาชีวศึกษา	73,129	15,429	19,370	107,928	13.05
มัธยมปลาย	121,411	41,106	11,649	174,166	21.07
ต่ำกว่ามัธยมปลาย	234,494	97,481	80,515	412,490	49.89
รวม	465,008	220,311	141,442	826,761	100.00

ที่มา : เอกสารยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบทุนมนุษย์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมหลัก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน 2548

ตารางที่ 12: การออมสุทธิของประเทศไทย

รายการ	มูลค่า (พันล้านบาท)		อัตราขยายตัว (ร้อยละ)	
	2545	2546	2545	2546
ภาคเอกชน	461,212	564,198	-10.07	22.33
- ครัวเรือน	183,342	229,571	-27.51	25.21
- นิติบุคคล	277,870	334,627	6.89	20.43
ภาครัฐ	414,146	473,682	48.61	14.38
- รัฐบาล	248,202	363,803	41.04	46.58
- รัฐวิสาหกิจ	165,944	109,879	61.58	-33.79
รวม	1,750,716	2,075,760	10.59	18.57
GDP	3,237,559	3,460,044		
สัดส่วนการออมภาคครัวเรือนต่อ GDP	0.056	0.066		

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สศช.

ตารางที่ 13: เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวนคนจน ปี 2539 – 2547

ปี	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวน คนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	ช่องว่างความ ยากจน	ความรุนแรง ของปัญหา ความยากจน
2539	953	9.8	17.0	4.56	1.79
2541	1,130	11.0	18.8	5.05	2.00
2543	1,135	12.8	21.3	6.10	2.52
2545	1,190	9.5	15.5	4.08	1.59
2547*	1,230	7.5	12.0	2.85	1.04

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช. (* ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี)

ตารางที่ 14: ร้อยละของคนยากจนจำแนกตามภูมิภาค

ปี	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กรุงเทพฯ
2539	11.2	16.8	25.7	17.2	1.6
2541	11.9	17.0	29.0	20.1	1.7
2543	10.5	23.5	35.0	17.1	1.6
2545	8.0	18.7	23.7	13.8	2.2
2547*	5.3	18.5	17.9	8.3	1.2

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

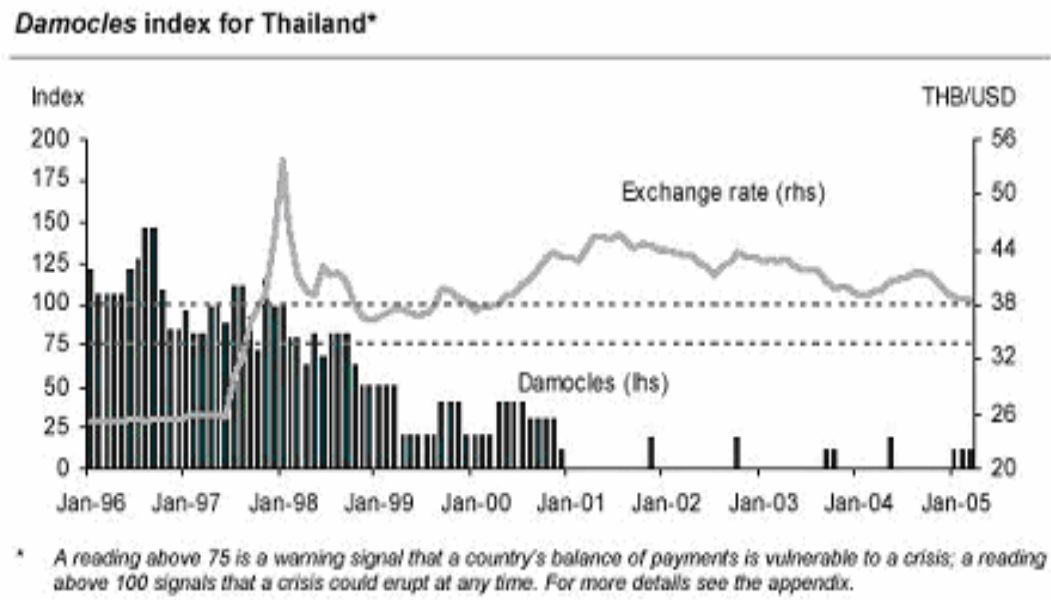
ตารางที่ 15: ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนรวยสูงสุดและคนจนต่ำสุด

ปี	กลุ่มรายได้ต่ำสุด 20%	กลุ่มรายได้สูงสุด 20%	ความแตกต่างรายได้
2531	5.2	51.2	9.8
2533	4.9	54.1	11.0
2535	4.5	55.6	12.3
2537	4.0	57.7	14.4
2539	4.2	56.7	13.5
2541	4.2	56.5	13.5
2542	3.8	58.5	15.4
2543	3.9	57.8	14.8
2545	4.2	55.2	13.2
2547	4.3	55.2	12.9

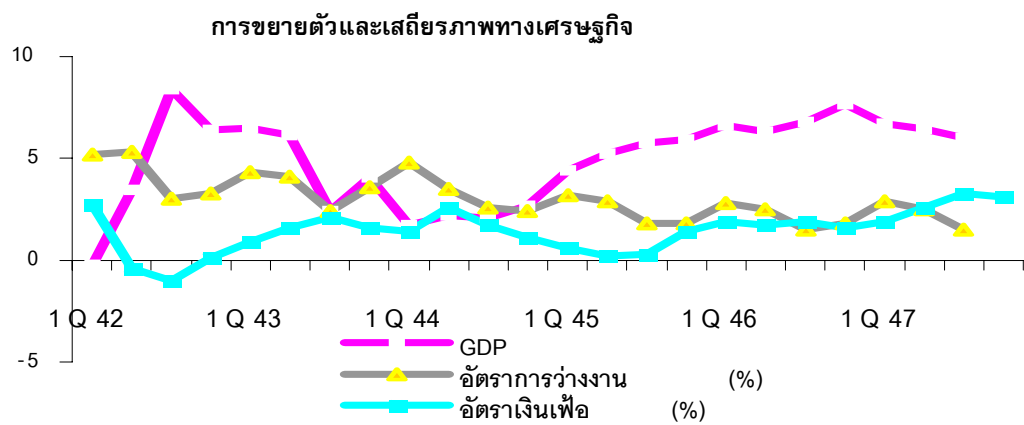
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

ส่วนรูปภาพและแผนภูมิ

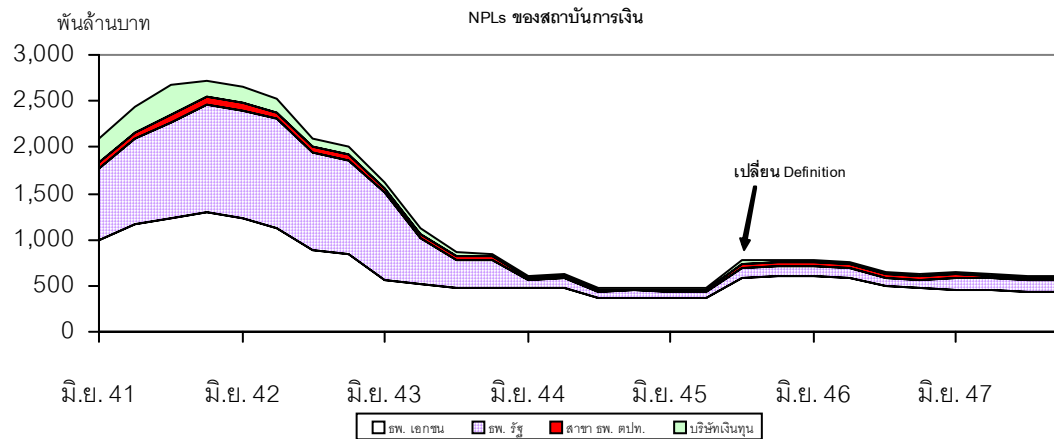
รูปภาพที่ 1



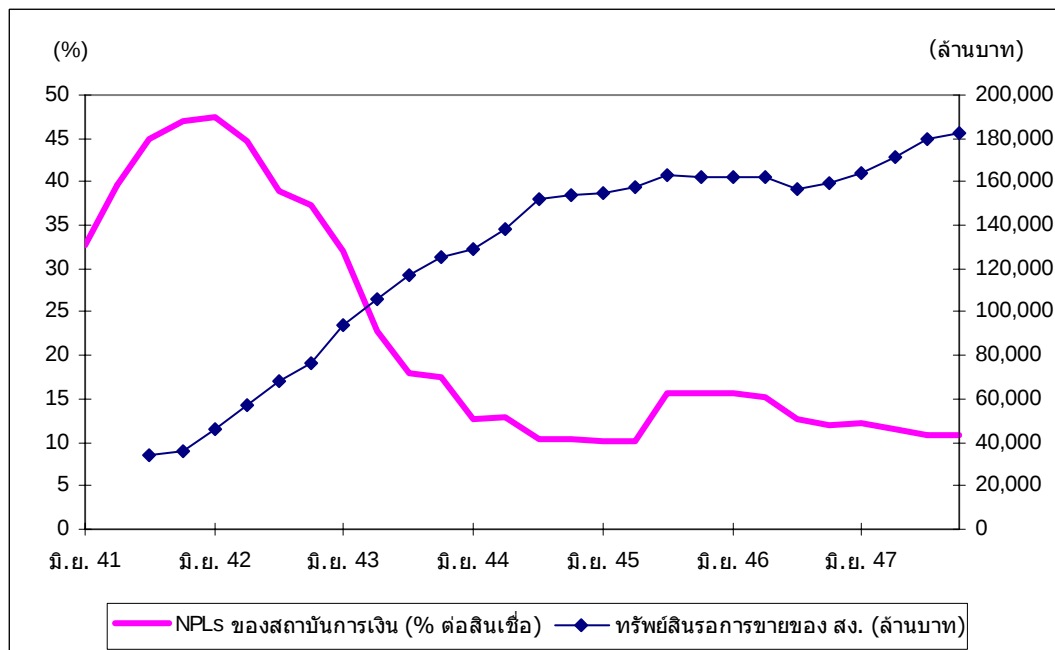
รูปภาพที่ 2



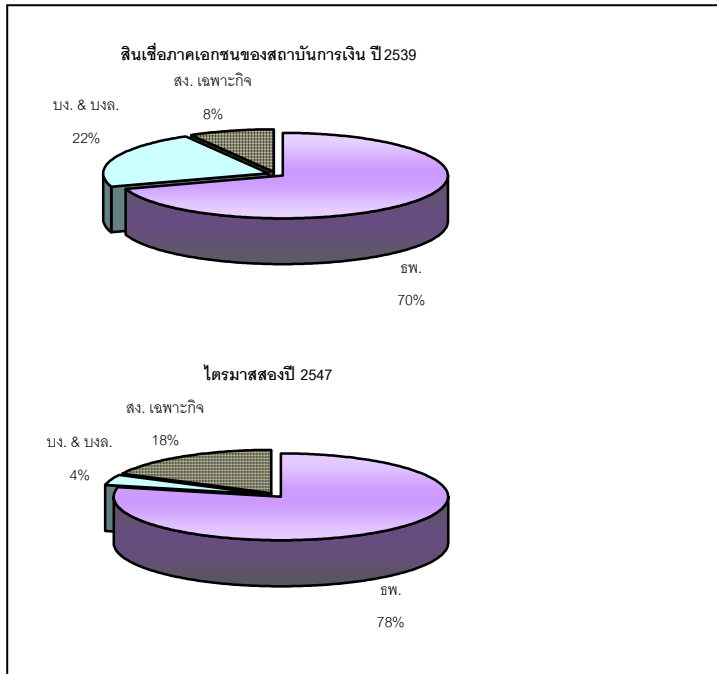
รูปภาพที่ 3



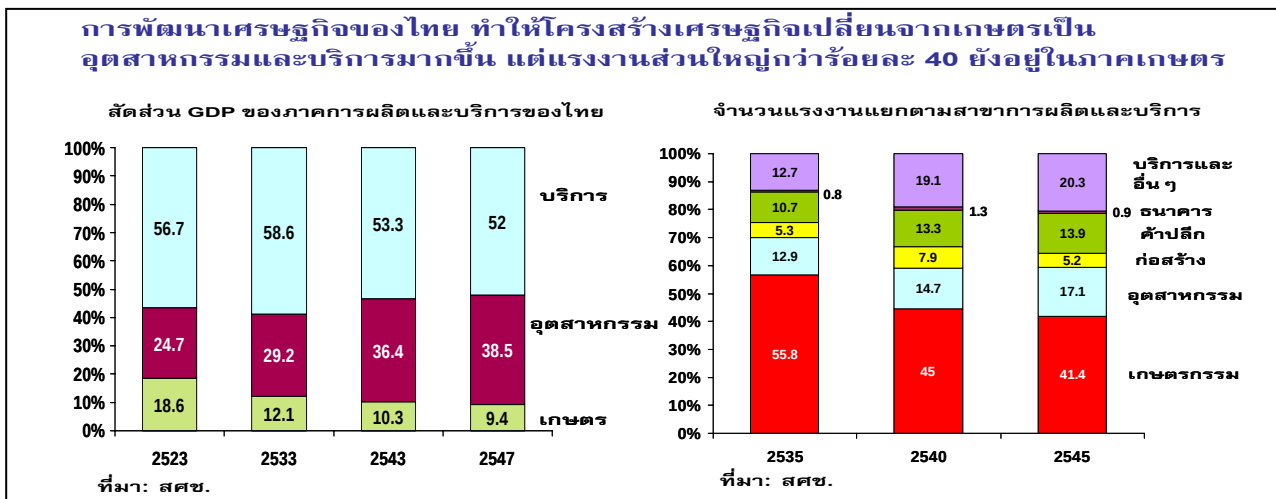
รูปภาพที่ 4



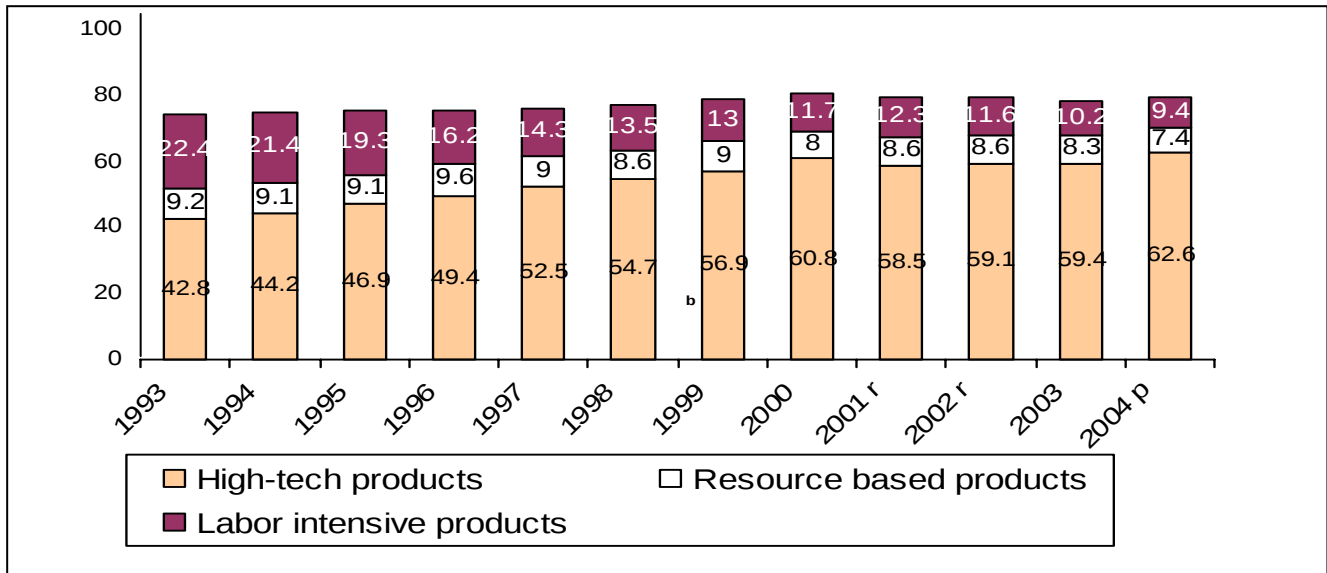
รูปภาพที่ 5



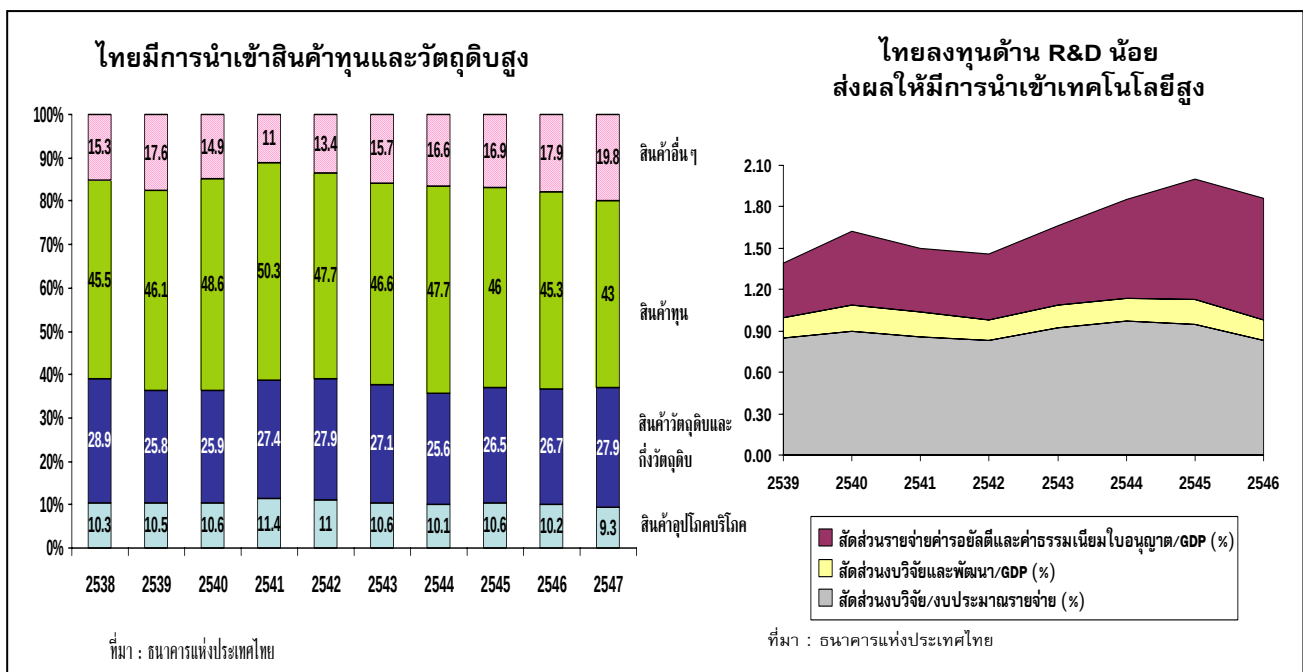
รูปภาพที่ 6 โครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศไทย



รูปภาพที่ 7 การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมใช้วิธีการแยกประเภทตามระดับของเทคโนโลยีของ OECD



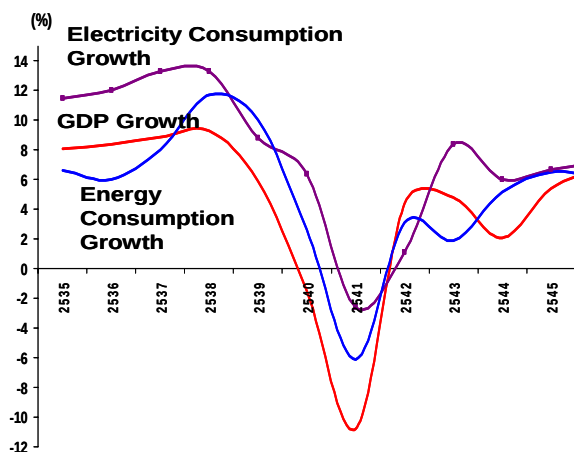
รูปภาพที่ 8 โครงสร้างการนำเข้าสินค้า และการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของไทย



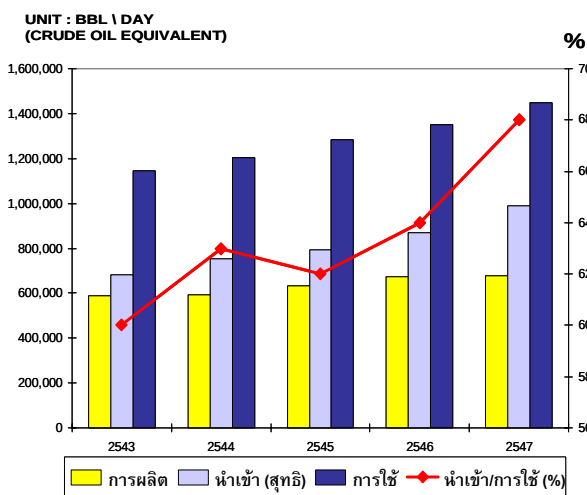
รูปภาพที่ 9 การพึ่งพาการนำเข้าพลังงานของไทย

ไทยมีปัญหการใช้พลังงานที่สูงกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงกว่าหลายประเทศมาโดยตลอด

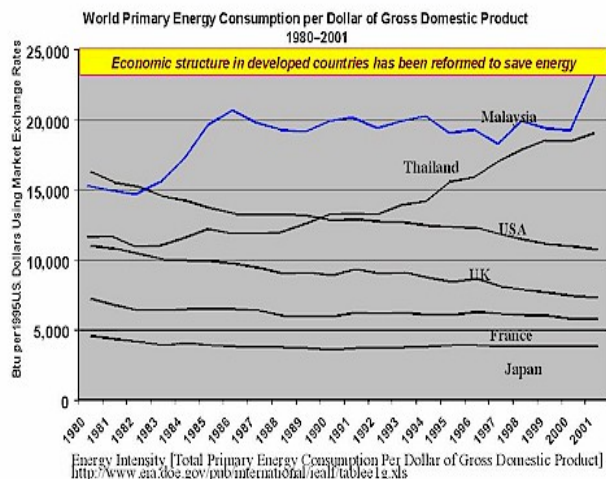
GDP กับการใช้พลังงานของไทย



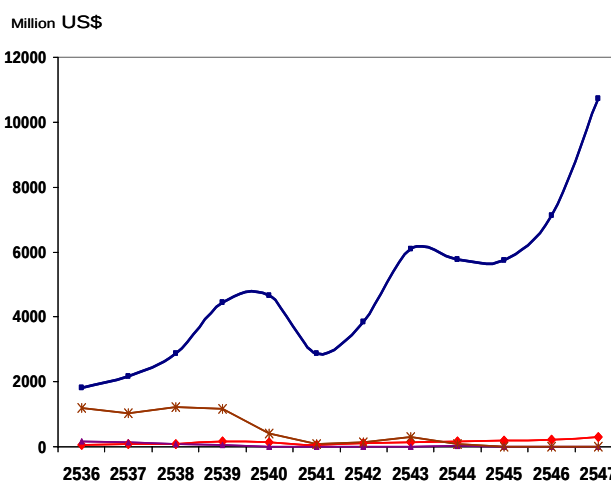
การผลิต การนำเข้า และการใช้พลังงาน
เพื่อการพาณิชย์



Comparison of Energy Intensity

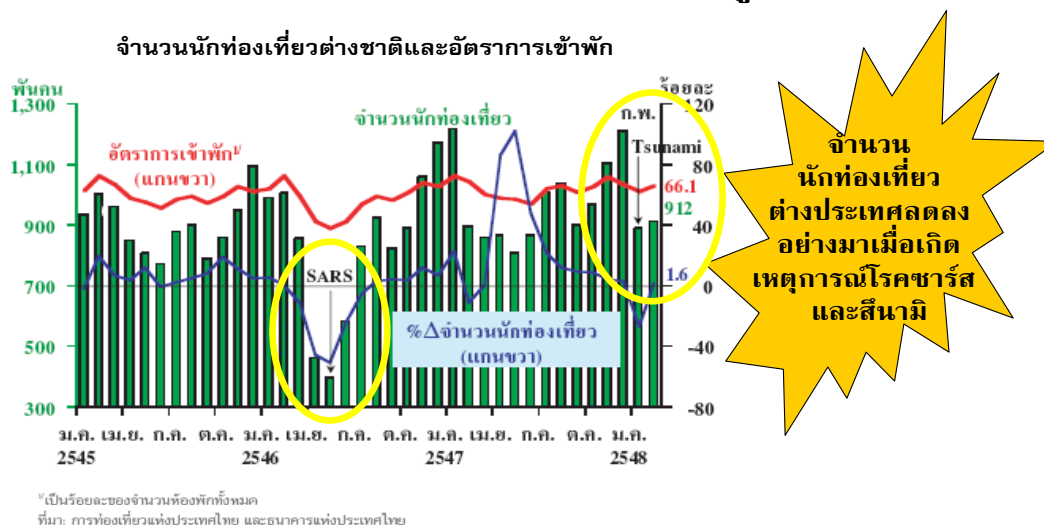


มูลค่าการนำเข้าน้ำมันและเชื้อเพลิงของไทย



รูปภาพที่ 10 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงจากเหตุการณ์โรคซาร์สและธรณีพิบัติในภาคใต้

ภาคบริการพึ่งพาสาหการท่องเที่ยวเป็นหลัก โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกสูง



สรุปผลการประชุมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2548 ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร

ปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่การนำแนวทางการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนไปดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

- 1) กำหนดระดับของความสมดุลทั้งในมิติและระหว่างมิติที่เหมาะสม (Optimal Point) และชัดเจนสำหรับประเทศไทย โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับเงื่อนไขทางด้านเวลา สถานที่ และกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ เพื่อมีจุดหมายร่วมของภาคที่เกี่ยวข้องในการนำไปปฏิบัติการต่อไป
- 2) จัดลำดับความสำคัญ และให้ความสำคัญกับปัจจัยหลักที่มีนัยสำคัญต่อการสร้างความสมดุล เพื่อกำหนด Strategic points ให้ชัดเจน โดยการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนด strategic points ที่เหมาะสม และเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน อาทิ

ด้านคน ให้ความสำคัญกับการศึกษาให้มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจ มีค่านิยม และมีวิถีชีวิตที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืนและมั่นคง ยกตัวอย่างเช่น การลงทุนพัฒนาคนเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานความรู้ ควรให้ความสำคัญกับการลงทุนวิจัยและพัฒนาที่ก่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งการสร้างกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ด้านสังคม ให้ความสำคัญกับการใช้ทุนทางสังคมที่ประเทศมีศักยภาพหรือเป็นจุดแข็งของประเทศ ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการ หรือสร้างสินค้าทางวัฒนธรรม เช่น การผสมผสานเรื่องราวของวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย ความเป็นไทย (Thainess) และความเมตตากรุณา (Kindness) เป็นต้น นอกจากนี้ ให้ความสำคัญกับการอยู่ดีมีสุขของคน โดยเน้นการส่งเสริมสุขภาพที่ดี เช่น พฤติกรรมการบริโภคที่มีความปลอดภัยและเป็นประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการให้มีการปฏิรูปทั้งระบบ เช่น ปฏิรูปการใช้ประโยชน์ที่ดิน เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และขบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ด้านการบริหารจัดการ ให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสนับสนุนให้มีการกำหนดความสมดุลระหว่างบทบาทของภาครัฐ เอกชน และประชาชนให้ชัดเจนว่าใครควรทำอะไรและไม่ควรทำอะไร เพื่อให้แผนได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ตลอดจนกำหนดความสมดุลระหว่างกลไกตลาดกับนโยบายแทรกแซงตลาดของรัฐ

- 3) การปรับระบบหรือกลไกเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างรู้เท่าทัน เช่น เรื่องของ World Demand และ Diversification of Market และมาตรการต่างๆ อาทิ การยกเลิกมาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตร ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย ฯลฯ
-