

## บทที่ ๑

### การประเมินสถานการณ์ ความเสี่ยง และการสร้างภูมิคุ้มกัน ของประเทศ

#### ๑ การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๑๐ (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๕๔)

การจัดทำแผนพัฒนาประเทศของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไข รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ การพัฒนาประเทศอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงเป็นจุดเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการวางแผนที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ตามแนวพระราชดำรัส “เศรษฐกิจพอเพียง” มี “การพัฒนาแบบองค์รวม” และเริ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) เป็นแผนยุทธศาสตร์ชั้นนำทิศทางการปรับตัวของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในระยะ ๑๐ - ๑๕ ปีข้างหน้า และยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ และ ๙ มุ่งการเชื่อมโยงและประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้ชัดเจนและผลักดันการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในระยะ ๕ ปีของแผนฯ

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ สังคมไทยได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้อย่างกว้างขวางในทุกภาคส่วน ภาครัฐกำหนดไว้ในนโยบายและจัดทำแผนงาน โครงการต่างๆ รองรับจำนวนมาก การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่คำนึงถึงเหตุผลและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคเอกชนทั้งธุรกิจขนาดย่อมและขนาดใหญ่หลายแห่ง รวมทั้งเกษตรกรได้ทบทวนและปรับกลยุทธ์การลงทุนเพื่อให้ธุรกิจมีภูมิคุ้มกันจากความเสี่ยง ภาคประชาชนและชุมชนมีการปรับวิถีการดำรงชีวิตให้สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น การยึดมั่นและปรับใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน ชุมชน ตลอดจนประเทศชาติ ประเทศไทยสามารถปรับตัวรับกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยโดยรวมไม่ได้รับผลกระทบ ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ อยู่ระหว่างร้อยละ ๖๕ - ๖๗ ใกล้เคียงกับร้อยละ ๖๖ ในปี ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ โดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การมีงานทำ และสภาวะส่งผลต่อความอยู่เย็นเป็นสุข

ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ บรรลุความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศไทยเข้มแข็ง และมีภูมิคุ้มกัน สามารถรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤตการเมืองภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพ การขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๗.๘๐ ในปี ๒๕๕๓ หลังจากชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๕.๐๙ ในปี ๒๕๔๙ และหดตัวลงร้อยละ ๒.๓๓ ในปี ๒๕๕๒ สอดคล้องกับผลผลิตภาพการผลิตรวมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๕.๐๘ ในปี ๒๕๕๓ หลังจากชะลอตัวลงจากร้อยละ ๒.๔๑ ในปี ๒๕๔๙ และหดตัวลงร้อยละ ๔.๒๘ ในปี ๒๕๕๒ อย่างไรก็ตาม

ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง สัดส่วนการออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก ร้อยละ ๓๒.๗๖ ในปี ๒๕๕๐ เป็นร้อยละ ๒๙.๕๙ ในปี ๒๕๕๒ สะท้อนว่าการออมในประเทศอาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศในอนาคต นอกจากนี้ประเทศไทยยังคงพึ่งพิงตลาดระหว่างประเทศ สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศลดลงเป็นร้อยละ ๖๗.๕๐ ในปี ๒๕๕๓ จากร้อยละ ๗๘.๘๑ ในปี ๒๕๕๒ รวมทั้งปัญหาหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอาจเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพของเศรษฐกิจในอนาคต

**ในด้านคุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น** สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ ๙.๕๕ ในปี ๒๕๔๙ เหลือร้อยละ ๗.๗๕ ในปี ๒๕๕๓ และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น คนไทยมีงานทำ ระดับการจ้างงานอยู่ในระดับค่อนข้างเต็มที่และสูงกว่าเป้าหมาย คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมากอันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย ทำให้คนไทยร้อยละ ๙๙.๓๖ มีหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งคนส่วนใหญ่ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการของสังคมมากขึ้น มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมที่หลากหลาย สำหรับศักยภาพคนไทยโดยรวมถึงแม้ว่าจะดีขึ้นแต่ยังต่ำกว่าเป้าหมายหลายด้าน จำนวนการศึกษาเฉลี่ย ๘.๑ ปี ขณะที่เป้าหมายกำหนด ๑๐ ปี การยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยที่มีการศึกษาระดับมัธยมต้นมีเพียงร้อยละ ๔๕.๘ ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๖๐ ขณะที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดมีการดำเนินงานอย่างจริงจัง แต่ความรุนแรงของปัญหาก็ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะมีกลุ่มเยาวชนอายุต่ำกว่า ๑๐ ปี เข้ามาเกี่ยวข้องในประเด็นการครอบครองเพื่อจำหน่าย ปัญหาที่ยังต้องให้ความสำคัญต่อเนื่อง ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม การลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว การบริหารจัดการภาครัฐในเรื่องความโปร่งใส

**การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ระบบนิเวศมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น** โดยการรณรงค์ให้มีการปลูกป่าประเภทต่างๆ อาทิ ป่าชายเลน ป่าชุมชน ปลูกป่าสาธิต สวนป่าของภาคเอกชน และการคุ้มครองป่าอนุรักษ์ ทำให้พื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๓๒.๖๖ ของพื้นที่ประเทศ ในปี ๒๕๔๙ เป็นร้อยละ ๓๓.๕๖ ของพื้นที่ประเทศ ในปี ๒๕๕๓ เช่นเดียวกับการพัฒนาพื้นที่ชลประทานทั้งขนาดใหญ่ กลาง เล็ก โครงการแก้มลิง ได้ส่งผลให้พื้นที่ชลประทานเป็น ๒๙.๓๔ ล้านไร่ในปี ๒๕๕๓ อย่างไรก็ตามการพัฒนาฟื้นฟูคุณภาพดินยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการลดมลพิษยังมีปัญหาการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มสูงขึ้น คุณภาพน้ำและอากาศต่ำกว่ามาตรฐาน แหล่งน้ำมีสถานะเสื่อมโทรม คุณภาพแม่น้ำสายหลักลดลงต่อเนื่อง แหล่งน้ำที่มีคุณภาพเกณฑ์พอใช้ขึ้นไปมีจำนวนลดลงเหลือร้อยละ ๖๑ ในปี ๒๕๕๓ ลดจากร้อยละ ๗๔ ในปี ๒๕๔๙ นอกจากนั้นการควบคุมการใช้และการแพร่กระจายของสารเคมีอันตรายขาดประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพอากาศที่มีมลภาวะมากขึ้น การจัดการของเสียอันตรายยังทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์ เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ และเพื่อการดำรงชีวิตของคนไทยอย่างยั่งยืน

## ๒

### สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาที่จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งระดับโลกและในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งโอกาสที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ ขณะที่ต้องคำนึงถึงภัยคุกคามและจุดแข็ง

ที่ใช้ผลักดันการพัฒนาให้ก้าวหน้า รวมทั้งแก้จุดอ่อนที่มีอยู่ไม่ให้เป็นอุปสรรคการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งประเมินศักยภาพของประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ สรุปได้ ดังนี้

**๒.๑ การเปลี่ยนแปลงสำคัญระดับโลก** ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงกฎ กติกาใหม่ของโลก การเกิดขั้วเศรษฐกิจหลายศูนย์กลางในโลก การเป็นสังคมผู้สูงอายุของโลก ภาวะโลกร้อน และวิกฤตความสมดุลของพลังงานและอาหาร สรุปได้ดังนี้

**๒.๑.๑ กฎ กติกาใหม่ของโลกหลายด้านส่งผลให้ทุกประเทศต้องปรับตัว** วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของโลกที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการบริหารจัดการเศรษฐกิจโลกทั้งด้านการค้า การลงทุน การเงิน สิ่งแวดล้อม และสังคมเพื่อการจัดระเบียบใหม่ของโลกที่สำคัญ ดังนี้

**๑) กฎ ระเบียบด้านการค้าและการลงทุนเน้นสร้างความโปร่งใส และแก้ไขปัญหาโลกร้อนมากขึ้น** ภายใต้ข้อจำกัดการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่แข่งขันรุนแรง ความไม่สมดุลของธรรมชาติที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติที่รุนแรงบ่อยครั้ง รวมทั้งกระแสการป้องกันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชนและรักษาคัดค้านการเป็นมนุษย์ ได้นำไปสู่การปรับนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจของหลายประเทศทั้งที่เป็นการดำเนินการมาตรการการปกป้องผู้ประกอบการภายในประเทศ การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน การปรับตัวของเศรษฐกิจสู่ฐานความรู้ การสร้างกฎ ระเบียบด้านทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น กฎ กติกาใหม่ด้านการค้าและการลงทุนของโลกที่ไทยจะต้องเผชิญในอนาคต ได้แก่

**(๑) มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี** เป็นมาตรการที่ทำให้ภาครัฐและผู้ประกอบการแต่ละประเทศต้องปรับตัว ยุกระดับการผลิตให้ได้มาตรฐานสามารถแข่งขันได้ สนับสนุนความพยายามในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน และความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น มาตรการแรงงาน มาตรการสิ่งแวดล้อม มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน เป็นต้น

**(๒) การเปิดเสรีในสาขาการค้า บริการ และการลงทุนในบางสาขาผ่านความร่วมมือแบบทวิภาคีหรือข้อตกลงในภูมิภาค** ประเทศสมาชิกต้องให้ความสำคัญในการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศผู้ลงทุน การปฏิบัติต่อผู้ลงทุนของประเทศสมาชิกเสมือนผู้ลงทุนของตน ความโปร่งใสของกฎเกณฑ์การลงทุน และการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน เกิดการสร้างบรรยากาศที่โปร่งใสและมีเสถียรภาพต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนระยะยาว

**(๓) การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา** ที่ครอบคลุมเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ สิทธิบัตร และความลับทางการค้า ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างนวัตกรรมและภูมิปัญญา สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้

**(๔) ประเทศพัฒนาแล้วมีมาตรการทางการค้าเพื่อแก้ไขภาวะโลกร้อนมากขึ้น** ทั้งในรูปแบบที่เป็นมาตรการภาษีและไม่ใช่วิธีมาตรการภาษี ที่ทวีความเข้มข้น และส่งผลให้การส่งออกสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาไปประเทศพัฒนาแล้วทำได้ยากขึ้น เช่น การเรียกเก็บภาษีคาร์บอนจากสินค้านำเข้า

ประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดให้รายงานปริมาณคาร์บอนที่เกิดจากการผลิตสินค้า การเก็บค่าธรรมเนียม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคขนส่งและการบินของสหภาพยุโรป เป็นต้น

**๒) กฎ ระเบียบด้านการเงิน** วิกฤตเศรษฐกิจโลกปี ๒๕๕๑ ทำให้เกิดการปรับปรุงกฎ กติกาภาคการเงินที่สำคัญในช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ดังนี้

**(๑) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมาตรฐานทางบัญชีมีความเข้มงวดมากขึ้น**  
หลายประเทศได้ปรับปรุงระบบการกำกับดูแล กฎเกณฑ์ และเครื่องมือบริหารความเสี่ยง อาทิ การเพิ่มเกณฑ์ ขั้นต่ำของเงินกันสำรองตามกฎหมาย ขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นทั้งในระดับ จุลภาคและมหภาค โดยเฉพาะการกำกับดูแลธุรกรรมระหว่างภาคส่วนที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ธุรกรรม ระหว่างบริษัทในเครือธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อระบบการเงิน

**(๒) ความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์กรกำกับดูแลด้านการเงินของแต่ละประเทศในการเฝ้าระวังและเตือนภัยจะมีเพิ่มขึ้น** เพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันระหว่างประเทศในการ ป้องกันการลุกลามและจำกัดขอบเขตความเสียหายไม่ให้ขยายวงกว้างจนเกิดผลกระทบต่อเนื่อง การกำหนด มาตรการกำกับดูแลที่เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งเพิ่มการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน โดยเฉพาะสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีสาขาในหลายประเทศสำหรับป้องกันการเกิดวิกฤตครั้งใหม่ นอกจากนี้มีแนวคิดในการปรับบทบาทคณะกรรมการดูแลเสถียรภาพทางการเงินให้เป็นองค์กรเฝ้าระวัง ระหว่างประเทศ

**๓) กฎ ระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบในวงกว้างที่มีต่อการดำเนินชีวิต**  
**การค้า การลงทุน การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ** กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต้องม ีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น และเผชิญข้อจำกัดที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว กำลังดำเนินมาตรการใหม่ๆ ในรูปแบบต่างๆ ทั้งมาตรการพหุภาคี และมาตรการฝ่ายเดียวในลักษณะสมัครใจ และบังคับ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนาเศรษฐกิจ วิถีชีวิตของประชากร และอาจจะซ้ำเติมปัญหาความยากจนของประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย ดังนี้

**(๑) การย้ายฐานการผลิตคาร์บอนจากประเทศพัฒนาแล้วมาอยู่ในประเทศ**  
**กำลังพัฒนา** ทำให้ปริมาณคาร์บอนของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ยังคงสามารถรักษารูปแบบการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยไว้เช่นเดิม ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประเทศกำลัง พัฒนาที่อาจถูกกดดันให้ต้องรับภาระการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตที่ตนเองไม่ได้บริโภคใน อนาคต

**(๒) มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนา**  
**เสียเปรียบ** อาทิ มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายสาขา เช่น **รายสาขาอุตสาหกรรม** จะเป็นการ กำหนดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกันระหว่างผู้ผลิตของแต่ละประเภทอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมใดสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ต่ำกว่าระดับเป้าหมาย จะได้รับคาร์บอนเครดิต ซึ่งสามารถนำไปซื้อขายในตลาดค้าคาร์บอนเครดิตได้ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วมี เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา จึงมีแนวโน้มที่ประเทศกำลัง พัฒนาอาจจะเสียเปรียบหากแนวทางนี้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความสามารถในการ แข่งขันทางการค้า การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เป็นมาตรการที่

ดำเนินการด้วยความสมัครใจ เมื่อดำเนินการจะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนหรือความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยผ่านกระบวนการตรวจวัดและตรวจสอบที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ปัจจุบันข้อกำหนดนี้ยังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่การทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงต้องเร่งดำเนินการด้วยความสมัครใจ คำนึงถึงความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ถ่ายทอดเทคโนโลยี และจัดการป่าอย่างยั่งยืน

**๔) กฎ ระเบียบด้านสังคมเริ่มมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ในเชิงการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน** เป็นประเด็นที่ประเทศพัฒนาแล้วเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาปฏิบัติตาม เช่น กระบวนการผลิตสินค้าจะต้องไม่ใช้แรงงานเด็ก การผลิตสินค้าหรือที่มาของวัตถุดิบจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของบุคคลหรือชุมชน การลงทุนของบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนาต้องคำนึงถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนนอกเหนือไปจากความได้เปรียบในด้านต้นทุน เป็นต้น ข้อผูกพันที่เกิดจากสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมและมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติ ได้แก่ (๑) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่มุ่งให้ทุกคนรู้จักสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นเคารพสิทธิมนุษยชน สิทธิการมีชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล มีความเสมอภาคทางสังคมและการแสดงความคิดเห็น (๒) สิทธิการได้รับบริการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับการจัดบริการพื้นฐานทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา การเปิดพื้นที่เรียนรู้ให้กว้างขวาง การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม (๓) สิทธิเด็ก ดูแลและคุ้มครองเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งการมีชีวิตการอยู่รอด การพัฒนาจิตใจ อารมณ์ สังคม รวมถึงการแสดงความคิดเห็น (๔) การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ที่มีสิทธิได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาค ทั้งการประกอบอาชีพความก้าวหน้าในอาชีพ การป้องกันความรุนแรงต่อสตรี การปราบปรามการลักลอบค้าและแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (๕) สิทธิของคนพิการ การเคารพในศักดิ์ศรี มีเสรีภาพในการตัดสินใจและมีอิสระ การไม่เลือกปฏิบัติ การเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเสมอภาค การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ของบริการต่างๆ ทางสังคม (๖) การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ในทุกรูปแบบ ทุกคนมีสิทธิในความเป็นพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและวัฒนธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และ (๗) การต่อต้านความรุนแรง ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ต้องขัง หรือผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับความเป็นธรรม ได้รับการดูแลตามมาตรฐาน ไม่ถูกกดขี่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นๆ ให้เจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างสาหัส

กฎ กติกาใหม่ของโลกเหล่านี้ จะเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่ผลักดันผู้ประกอบการไทย ต้องยกระดับการผลิตให้ได้มาตรฐานที่กำหนดสามารถแข่งขันได้ ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาลจะเป็นแรงกดดันให้ต้องปรับกระบวนการผลิตที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ให้ความสำคัญกับการการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันสูงขึ้น

**๒.๑.๒ การปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจโลกแบบหลายศูนย์กลาง รวมทั้งภูมิภาคเอเชียซึ่งทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น** โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อาทิ ฮองกง เกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน และกลุ่มประเทศอาเซียน ที่มีแนวโน้มเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโลก โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของห่วงโซ่การผลิตภายในภูมิภาคและต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ประเทศในตะวันออกกลาง รัสเซีย และประเทศผู้ผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบจะได้รับผลประโยชน์จากราคาน้ำมันและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลกที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายการเปิดประเทศของจีน รัสเซีย พลวัตการขยายตัว

ของบราซิลและอินเดีย และการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในภูมิภาคเอเชีย จะช่วยเพิ่มกำลังซื้อในตลาดโลก นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อศักยภาพการขยายตัวของประเทศพัฒนาแล้ว มากกว่าประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเศรษฐกิจใหม่ ทำให้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่ความเป็นโลกหลายศูนย์กลางทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเงินในระยะปานกลาง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ คาดว่าเศรษฐกิจโลกจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี ขณะที่เศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๘.๙ ต่อปี<sup>๑</sup>

**การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ของโลก** จะมีมากขึ้นและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญต่อประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ได้แก่ **การรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชีย** ภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ซึ่งประเทศไทยต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลายด้าน อาทิ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งทางด้านการศึกษา ทักษะด้านภาษา ทักษะฝีมือแรงงาน รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ อาทิ การบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกันเพื่อนำไปสู่การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนของภูมิภาค

**๒.๑.๓ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลกเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง** ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่เป็นสังคมผู้สูงอายุมานานกว่า ๔๐ - ๕๐ ปี อาทิ ฝรั่งเศส สวีเดน สหรัฐอเมริกา อิตาลี และญี่ปุ่น ส่วนประเทศกำลังพัฒนา อาทิ เกาหลี สิงคโปร์ จีน อินโดนีเซีย บรูไน ไทย และเวียดนาม ได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้วในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ประชากรสูงอายุในโลกจะเพิ่มขึ้นอีก ๘๑.๘๖ ล้านคน เกิดผลกระทบหลายอย่าง อาทิ การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติทั้งแรงงานที่มีฝีมือและไร้ฝีมือเพื่อทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะเดียวกัน ก็เกิดภาวะสมองไหล โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้นมาเป็นการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้การพัฒนาคนมุ่งสร้างให้มีความรู้ มีศักยภาพ ทักษะและความชำนาญ ควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนกำลังแรงงานที่ขาดแคลน ประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณสำหรับการลงทุนพัฒนาด้านอื่นๆ ลดลง

การที่สัดส่วนผู้สูงอายุของประชากรโลกโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต จะเป็นโอกาสของประเทศไทยในการให้บริการดูแลผู้สูงอายุและการให้บริการการแพทย์และสุขภาพ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยเองก็ต้องปรับตัวเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างสังคมผู้สูงอายุโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แรงกดดันด้านงบประมาณที่มีมากขึ้นในภาวะที่เศรษฐกิจโลกมีความผันผวน รวมทั้งยังต้องเตรียมรับมือกับปัญหาขนาดของกำลังแรงงานที่จะขยายตัวช้าลงและลดลงในอนาคต ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว

**๒.๑.๔ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน** ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและผลกระทบต่อระบบการผลิตของโลกที่รุนแรงมากขึ้น อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย ๐.๒ องศาเซลเซียสต่อ ๑๐ ปี ทำให้เกิดภัยธรรมชาติบ่อยครั้งและทวีความรุนแรง ทั้งอุทกภัย แผ่นดินไหว ดินถล่ม ภูเขาไฟระเบิด วาตภัย ภัยแล้ง และไฟป่า เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และความหลากหลายทาง

<sup>๑</sup> International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2011

ชีวภาพ ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกจะอ่อนแอ เปราะบาง และสูญเสียพันธุ์พืชและสัตว์ พื้นผิวโลกมีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งเนื่องมาจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น นำไปสู่การย้ายถิ่นของประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเล รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน เขตท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง รวมถึงภูมิภาคในเขตร้อนมีฤดูแล้งยาวนาน เกิดการขาดแคลนน้ำ โรคระบาดเพิ่มขึ้น อาทิ กลุ่มโรคมาลาเรีย และอหิวาตกโรค โดยเฉพาะในประเทศเขตร้อน ซึ่งไม่เคยมีการระบาดของโรคดังกล่าวมาก่อน และมีความเสี่ยงจากโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก โรคชิคุนกุนยา และโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙ ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชากรและส่งผลกระทบต่อผลิตภาพของกำลังแรงงาน และการสูญเสียทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ระดับคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิสูงขึ้น ระบบการเพาะปลูกและปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในหลายพื้นที่ของโลก โดยเฉพาะพืชอาหารได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน ภัยธรรมชาติที่รุนแรง และการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช เกิดปัญหาความยากจน การอพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากรเพิ่มขึ้น

ในระยะยาว ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลกมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น และส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาการขาดแคลนอาหารและสินค้าทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นตามขณะเดียวกัน ความเสียหายของพืชผลทางการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจให้กับประเทศที่มีภาคเกษตรเป็นแหล่งรายได้สำคัญรวมทั้งประเทศไทย นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้งจะเป็นตัวฉุดให้การพัฒนาประเทศไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

**๒.๑.๕ ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานโลกมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาสำคัญ** อัตราการใช้พลังงานของโลกในภาพรวมจะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ขณะที่พลังงานฟอสซิลมีจำกัด จึงเกิดการพัฒนาและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนจากพืชเพิ่มขึ้น เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลผลิตอาหาร ความมั่นคงทางอาหารของประเทศและการส่งออก

ความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มของประชากรโลก และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะสูงขึ้น โดยเฉพาะในทวีปเอเชียและแอฟริกา แต่ผลผลิตพืชอาหารโลกลดลงจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และศักยภาพทางเทคโนโลยีที่มีอยู่ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาการครอบครองทรัพยากรพันธุกรรมและการผูกขาดทางการค้าเมล็ดพันธุ์พืช ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้ พันธุ์พืชต่างๆ เป็นอาหารและยาสมุนไพร และความมั่นคงทางอาหารของประเทศในระยะยาว

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารของโลก วิกฤตอาหารถือเป็นโอกาสในการพัฒนาสินค้าภาคเกษตรเพื่อการส่งออก แต่ประเทศไทยเองก็ยังพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศที่มีราคาสูง และหันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมพลังงานทดแทน แต่อาจนำไปสู่ความไม่สมดุลระหว่างการปลูกพืชอาหารและพลังงาน และเกิดการแย่งชิงพื้นที่เพาะปลูกตามมาหรือปัญหาอื่นๆ ตามมา

**๒.๑.๖ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** รวมทั้งตอบสนองการดำรงชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทั้งด้านการเงิน การผลิตและการควบคุมคลังสินค้า รวมถึงนาโนเทคโนโลยี เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการทำงานของสมองและจิต เป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ การพัฒนาพลังงานและวัสดุต่างๆ จากพืช การทดแทนแรงงานด้วยเครื่องจักร การพัฒนาสุขภาพและศักยภาพในการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน อาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น การจารกรรมข้อมูลธุรกิจหรือข้อมูลส่วนบุคคล การลั่นไหลของวัฒนธรรมอย่างไร้พรมแดน การใช้สื่อเผยแพร่ข้อมูลเท็จ และเป็นเครื่องมือของการก่อการร้าย เป็นต้น ประเทศที่พัฒนาเทคโนโลยีช้าจะกลายเป็นผู้ซื้อและมีผลิตภาพต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งได้ รวมทั้งการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคมก็เป็นช่องว่างที่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา

ทั้งนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในสถานะของผู้ซื้อเทคโนโลยีมากกว่าผู้คิดค้นหรือสร้างขึ้นเอง ทำให้การยังมีการพึ่งพาจากภายนอกในระดับที่สูง ขณะที่เทคโนโลยีสารสนเทศได้ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรมอย่างหลากหลาย โดยที่ยังขาดแนวทางรองรับหรือคัดกรองการไหลเข้ามาของข้อมูลข่าวสารที่ไม่เหมาะสม อาจนำไปสู่วิกฤตศีลธรรมและปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา

**๒.๑.๗ การก่อการร้ายสากลเป็นภัยคุกคามประชาคมโลก** การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวทั่วโลกและรุนแรง มีรูปแบบและโครงข่ายที่ซับซ้อนมากขึ้น เกิดกระแสการป้องกันการก่อการร้ายทั่วโลก องค์การสหประชาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหาภัยคุกคามจากการก่อการร้าย อาทิ การจัดทำอนุสัญญาตลอดจนพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางแก้ไขปัญหการก่อการร้ายสากลให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ขณะที่สหรัฐอเมริกามีมาตรการที่เข้มงวด ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและต้นทุนการส่งออกของผู้ประกอบการไทย ดังนั้น การสร้างความร่วมมือภายใต้กรอบต่างๆ ต้องเตรียมความพร้อมในการควบคุมปัจจัยที่เกื้อหนุนการก่อการร้ายระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

สำหรับประเทศไทย สถานการณ์การก่อการร้ายในต่างประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในเชิงอุดมการณ์ทางศาสนาและลัทธิความเชื่อต่างๆ ทำให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยยังคงมีอยู่ต่อไป ในขณะเดียวกันแนวโน้มความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคาดว่าจะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการของกลุ่มการก่อการร้ายเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้างมากกว่าเดิม

**๒.๒ การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ** ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ สรุปได้ดังนี้

#### ๒.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านเศรษฐกิจ

๑) ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยสามารถรักษาอัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้อยู่ในเกณฑ์ดี โดยเศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๓.๘๕ ระหว่างปี ๒๕๓๕-๒๕๕๒ ขณะเดียวกันโครงสร้างการผลิตและบริการได้ปรับเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนด้วยภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสูงต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ ๓๘.๑ ในปี ๒๕๔๒ เป็นร้อยละ ๔๐.๘ ในปี ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นผลมาจากการย้ายฐานการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพการผลิตรวมของภาคอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากความสามารถในการพัฒนานวัตกรรมและการดูดซับเทคโนโลยีจากต่างประเทศยังคงค่อนข้างจำกัด โดยใน ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๒) ขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๑.๑๑ เท่านั้น

๒) ภาคเกษตรมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากภาคเกษตรเป็นแหล่งสร้างรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศและเป็นฐานในการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม จากความเข้มแข็งของฐานทรัพยากรธรรมชาติและความเหมาะสมของสภาพภูมิอากาศ



รวมทั้งการสะสมความรู้และภูมิปัญญาทางการเกษตรอย่างต่อเนื่อง และภาคบริการมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจ ช่วยลดการขาดดุลการค้า พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน และรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคการผลิตอื่นของประเทศ

๓) การเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจต่างประเทศจากการปรับโครงสร้างดังกล่าวทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะกิจกรรมทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมาโดยตลอด ทั้งนี้ การส่งออกของไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๕๑) และสามารถรักษาสัดส่วนการส่งออกในตลาดโลกที่ร้อยละ ๑.๑ ต่อเนื่องมาตลอดนับแต่ปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๑ ซึ่งส่งผลให้สัดส่วนการพึ่งพาต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๘๔.๘๕ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) เป็นร้อยละ ๑๓๘.๓๗ ในช่วง ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ สำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทย แต่จากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำและขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง ทำให้บทบาทของการลงทุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ ๔๑.๑๖ ต่อ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ เป็นร้อยละ ๒๕.๕๙ ในปีช่วง ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐

๔) เมื่อพิจารณาปัจจัยแวดล้อมและระบบการแข่งขันของไทย พบว่า ระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วนของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย กฎ และระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการจัดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผลการพัฒนาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน และยังคงพึ่งพิงและเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกประเทศมากขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวโน้มการกระจายผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต พบว่า การกระจายผลตอบแทนต่อปัจจัยแรงงานของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๓๐.๒ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ เป็นร้อยละ ๒๙.๔ และ ๒๘.๙ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ และ ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ตามลำดับ ในขณะที่ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่ไม่ใช่แรงงาน เช่น ผลตอบแทนของทุน ผู้ประกอบการ และที่ดิน เป็นต้น มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทิศทางการพัฒนาในระยะต่อไปจึงต้องให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีคุณภาพโดยใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ เป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อน ภายใต้ปัจจัยสนับสนุนที่เอื้ออำนวยและระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม พร้อมทั้งใช้โอกาสจากปัจจัยภายนอกให้เกิดประโยชน์กับประเทศได้อย่างเหมาะสมและขยายฐานการพัฒนาให้ทั่วถึงมากขึ้น

## ๒.๒.๒ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านสังคม

๑) ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุจากการมีโครงสร้างประชากรที่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง ขณะที่การย้ายถิ่นของประชากรส่งผลให้ความเป็นเมืองสูงขึ้น โครงสร้างประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากภาวะเจริญพันธุ์ของสตรีไทยลดต่ำลงอยู่ที่ ๑.๖ ในปี ๒๕๕๑ ส่งผลให้สัดส่วนประชากรวัยเด็ก : วัยแรงงาน : ผู้สูงอายุ ลดลงจากร้อยละ ๒๐.๕ : ๖๗.๖ : ๑๑.๙ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑๘.๓ : ๖๖.๙ : ๑๔.๘ ในปี ๒๕๕๙ ทำให้ประเทศไทยเผชิญ

ภาวะขาดแคลนกำลังคนในอนาคตที่อาจส่งผลกระทบต่อผลิตภาพการผลิตของประเทศ นอกจากนี้ ประชากรจากชนบทอพยพเข้ามาทำงานในเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้สัดส่วนประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๑.๑ ในปี ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๔๕.๗ ในปี ๒๕๕๓ หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔๖.๙ ความเป็นเมืองที่ขยายไปอย่างรวดเร็วส่งผลให้วิถีชีวิตมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ การอยู่อาศัยแบบเครือญาติเปลี่ยนไปสู่การเป็นปัจเจกมากขึ้น โครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนไปสู่ครัวเรือนที่อยู่คนเดียว ครัวเรือนที่อยู่ด้วยกันแบบไม่ใชญาติ และครัวเรือนที่มีอายุรุ่นเดียวกัน สองรุ่น และรุ่นกระโดด (ตายาย - หลาน) หรือครัวเรือนที่เป็นเพศเดียวกัน สัมพันธภาพระหว่างสมาชิกในครอบครัวมีความเปราะบางจนนำไปสู่ปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้น เช่น อัตราการหย่าร้างเพิ่มขึ้นจาก ๔.๕ คู่ต่อพันครัวเรือน ในปี ๒๕๔๔ เป็น ๕.๓ คู่ต่อพันครัวเรือน ในปี ๒๕๕๑ ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงทางเพศต่อเด็กและสตรีเพิ่มขึ้น

**๒) คนไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกช่วงวัย แต่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาและสติปัญญาของเด็ก มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ และผลิตภาพแรงงานต่ำ** การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้น ระดับการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ในปี ๒๕๕๑ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรวัย ๑๕ ปีขึ้นไปเพิ่มเป็น ๘.๙ ปี แต่ยังมีปัญหาคุณภาพการศึกษา โดยคะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนลดลงจากร้อยละ ๓๙.๐ ในปี ๒๕๕๐ เป็นร้อยละ ๓๒.๒ ในปี ๒๕๕๒ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ ๕๕ อีกทั้ง ยังมีปัญหาพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพที่ทำให้เกิดปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเพิ่มสูงขึ้น อัตราการตั้งครรภ์ของวัยรุ่นหญิงอายุ ๑๕-๑๙ ปี เพิ่มจาก ๕๔.๙ ต่อประชากรหญิงอายุ ๑๕-๑๙ ปีพันคนในปี ๒๕๔๘ เป็น ๕๖.๒ ในปี ๒๕๕๓ ส่วนกลุ่มวัยเด็กมีพัฒนาการด้านความสามารถทางเชาว์ปัญญา และความฉลาดทางอารมณ์ค่อนข้างต่ำ โดยเด็กอายุ ๐-๕ ปีที่มีพัฒนาการสมวัยมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ ๗๒ เหลือเพียงร้อยละ ๖๗ ขณะที่กลุ่มวัยทำงานยังมีผลิตภาพต่ำ มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยของผลิตภาพแรงงานช่วงปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ เพียงร้อยละ ๑.๘ ขณะเดียวกัน จากการดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ส่งผลให้มีแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย ๑.๕ ล้านคน ในปี ๒๕๕๒ คิดเป็นแรงงานถูกกฎหมายร้อยละ ๑๔.๑ และแรงงานผิดกฎหมายถึงร้อยละ ๕๘.๙ นอกจากนี้ คนไทยส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ ๕ อันดับแรกสูงขึ้นในทุกโรค ทั้งโรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง หลอดเลือดในสมอง โรคหัวใจ และมะเร็ง โดยเฉพาะกลุ่มวัยสูงอายุเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังเพิ่มขึ้น โดยพบว่าร้อยละ ๓๑.๗ ป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูง รองลงมาคือ เบาหวาน ร้อยละ ๑๓.๓ และหัวใจ ร้อยละ ๗.๐ ที่จะส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของภาครัฐในอนาคต

**๓) ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้นและมีการจัดสวัสดิการทางสังคม** ในหลายรูปแบบ แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึง คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพได้ถึง ๖๒.๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๕ ของประชากรผู้มีสิทธิทั่วประเทศ จากการดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และมีการดำเนินการเรื่องการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน การให้ความคุ้มครองส่งเสริมสิทธิประโยชน์คนไทยและแรงงานไทย การริเริ่มจัดทำกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อเป็นการออมระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่ยังมีบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคม กล่าวคือ กำลังแรงงานของประเทศมีหลักประกันทางสังคมเพียงร้อยละ ๓๖.๖ ขณะที่แรงงานอีกร้อยละ ๖๒.๑ ยังไม่มีหลักประกันทางสังคม อย่างไรก็ตาม ได้มีการขยายความคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบภายใต้การประกันสังคมมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเริ่มให้ผู้สนใจสมัครเป็นผู้ประกันตนเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ขณะเดียวกันผู้สูงอายุร้อยละ ๗๐ หรือ ๕ ล้านคนมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตเพียงเบี้ยยังชีพ และกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ ๑๐ ของ

ประชากรมีระดับการศึกษาไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้นถึงร้อยละ ๙๔ นอกจากนี้ คุณภาพบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขยังคงมีความแตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นจากผลการประเมินสถานศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษารายพื้นที่ และการกระจายทรัพยากรสาธารณสุขในแต่ละภูมิภาค

**๔) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรเป็น ปัญหาการพัฒนาประเทศ** การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรชี้ให้เห็นว่า ผลประโยชน์ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มที่มีโอกาสและรายได้สูง ทำให้สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มคนร้อยละ ๑๐ ของประชากร กับกลุ่มคนจนร้อยละ ๑๐ ของประชากร มีความแตกต่างกันถึง ๒๒.๘ เท่า ในปี ๒๕๕๒ แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ผ่านนโยบายต่างๆ อาทิ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และนโยบายการให้สินเชื่อเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่าย ทำให้คนยากจนในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๔๒.๒ หรือ ๒๒.๑ ล้านคน ในปี ๒๕๓๑ เหลือร้อยละ ๘.๙ หรือ ๕.๘ ล้านคน ในปี ๒๕๕๑ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ อาทิ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คนยากจนขาดโอกาสทางการศึกษา การรับรู้ข่าวสาร และอำนาจต่อรอง การประท้วง การใช้ความรุนแรง ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด เป็นปัจจัยลดทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม และทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอ ขณะเดียวกัน การกระจายผลตอบแทนระหว่างปัจจัยการผลิต และการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคแตกต่างกัน ผลตอบแทนของแรงงานมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ ๓๐.๒ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ เป็นร้อยละ ๒๘.๙ ในช่วง ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ขณะที่ผลตอบแทนของทุน ผู้ประกอบการ และที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

**๕) สังคมไทยเผชิญวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย** การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วผ่านกระแสโลกาภิวัตน์และโลกไซเบอร์ ทำให้คนไทยมุ่งแสวงหาความสุขและสร้างอัตลักษณ์ส่วนตัวผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ เกิดเป็นวัฒนธรรมย่อยร่วมสมัยที่หลากหลายในรูปแบบการรวมกลุ่มของบุคคลที่สนใจเรื่องเดียวกัน โดยที่วัฒนธรรมที่บ่งบอกความเป็นไทยไม่สามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจน ขณะเดียวกันสังคมไทยก็เผชิญกับความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งสะท้อนได้จากคนในสังคมมีความถี่ในการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหามากขึ้น ทั้งปัญหาครอบครัว การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชุมชน และความคิดเห็นแตกต่างทางการเมือง ขณะที่กระบวนการยุติธรรมแก้ไขปัญหาได้ไม่เต็มที่ ผู้ที่ใช้ความรุนแรงมักขาดความยับยั้งชั่งใจ มีพฤติกรรมเลียนแบบหรืออาจเกิดจากการเลียนดู ขาดการใช้เหตุใช้ผล ขาดความเอื้อเฟื้อ เอื้ออาทร ส่งผลให้มีความมีคุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคมลดน้อยลง

**๖) สังคมไทยเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและการเพิ่มขึ้นของการพนันโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน** ในช่วง ๓ ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ เด็กและเยาวชนถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีสัดส่วน ๕.๐๒ - ๕.๓๙ คดีต่อเด็กพันคน สูงกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ - ๙ ที่มีสัดส่วน ๓.๓๔ - ๕.๐๕ คดียาเสพติดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๘,๘๐๓ คดี ในปี ๒๕๔๙ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๒,๓๕๒ คดี ในปี ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในโรงเรียนและสถานศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๙.๒ ปี ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๕๑.๓ ปี ๒๕๕๓ ขณะเดียวกันกลุ่มเด็กและเยาวชนมีแนวโน้มเล่นการพนันมากขึ้น

**๓) สังคมไทยตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมและระบบธรรมาภิบาลมากขึ้น** ประชาชนไทยมีความตื่นตัวในทางการเมืองสูงขึ้น การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น การตรวจสอบทางการเมืองเกิดขึ้นต่อเนื่อง ขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น มีการจัดตั้งเครือข่ายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบกิจการเพื่อสังคม ซึ่งเป็นแนวทางการลงทุนใหม่ของการประกอบธุรกิจเพื่อการเจริญเติบโตของภาคสังคมเป็นหลัก ไม่มุ่งกำไรสูงสุด อย่างไรก็ตามในด้านการบริหารจัดการยังมีความโปร่งใส และไม่สุจริต ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในช่วงปี ๒๕๕๐-๒๕๕๓ มีคะแนนในช่วง ๓.๓ – ๓.๕ เทียบกับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ที่คะแนนอยู่ในช่วง ๓.๒-๓.๘ จากคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน

## **๒.๒.๓ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

**๑) ทุนทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม** จากการเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งการเจริญเติบโตและการแข่งขันทางการค้า และการลงทุน ซึ่งทำให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเกินศักยภาพและกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ ๕๓.๓๓ ในปี ๒๕๐๔ เหลือร้อยละ ๓๓.๕๖ ในปี ๒๕๕๓ อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะรักษาสมดุลของระบบนิเวศ พื้นที่ป่าต้นน้ำอยู่ในขั้นวิกฤตถึง ๑๔ ล้านไร่ ส่งผลให้เกิดอุทกภัยและปัญหาภัยแล้ง รวมทั้งการขาดแคลนน้ำมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีปริมาณน้ำต้นทุนเพียง ๒ ใน ๓ ของความต้องการใช้น้ำเท่านั้น การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพมีแนวโน้มสูงขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ การกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่หลายแห่งอยู่ในภาวะวิกฤต ปี ๒๕๕๐ แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศถูกกัดเซาะ ๑๕๕ แห่ง รวมเป็นความยาวประมาณ ๖๐๐ กิโลเมตร เกิดการสูญเสียที่ดินไปถึง ๑๑๓,๐๔๒ ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายเฉพาะที่ดินประมาณ ๑ แสนล้านบาท ส่วนพื้นที่แนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนในทั้งหมดซึ่งได้รับการจัดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ มีอัตราการกัดเซาะรุนแรงมากกว่า ๕ เมตรต่อปี ขณะที่ทรัพยากรดินที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ มีความเสื่อมโทรมและมีปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่ดินเสื่อมโทรมในระดับรุนแรงและระดับวิกฤตเท่ากับ ๓๕.๙๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒๔ ของพื้นที่ประเทศ การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ และปัญหาการกระจายการถือครอง มีการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ รวมทั้งการขยายตัวของเมือง พื้นที่อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม รุกพื้นที่เกษตรกรรมมากขึ้น

**๒) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรง** กระทบต่อผลผลิตภาคเกษตรและความยากจน ภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๕๐ ปีที่ผ่านมาทำให้เกิดการเสียสมดุลของธรรมชาติ ส่งผลกระทบเชื่อมโยงในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ที่เริ่มปรากฏชัดเจนในบริเวณภาคกลางเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและภาคอีสานตอนล่างที่มีอุณหภูมิสูงขึ้น ทำให้พืชและสัตว์ต้องปรับตัวเข้าสู่ระบบนิเวศที่เปลี่ยนไปเกิดการเปลี่ยนแปลงของพันธุ์พืช สัตว์ป่า และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในป่า ความหลากหลายทางชีวภาพก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ระบบนิเวศทางทะเลก็ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน เนื่องจากอุณหภูมิผิวน้ำที่เพิ่มขึ้นและระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นในบางพื้นที่ส่งผลให้พืชและสัตว์ทะเลบางชนิดสูญพันธุ์ เกิดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน หลายพื้นที่เป็นที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน ผู้มีอาชีพทำประมงน้ำกร่อยได้รับผลกระทบโดยตรงหากไม่ได้รับการป้องกัน แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญมีความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม ปริมาณน้ำฝนในระยะ ๒๐ ปีข้างหน้าในบางพื้นที่มีแนวโน้มลดลง เกิดภัยพิบัติ ภาวะน้ำ

ท่วมฉับพลัน น้ำหลาก ภัยแล้งยาวนาน หรือดินถล่มในหลายพื้นที่ เกิดความเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตร คิดเป็นมูลค่ากว่าสี่พันล้านบาทต่อปี การสูญเสียผลผลิตทางการเกษตรจากการเกิดภัยแล้งยาวนานหรือน้ำท่วมซ้ำซากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรที่ต้องประสบปัญหาที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน หรือต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ขณะที่ผลผลิตตกต่ำ เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย นำไปสู่การบุกรุกที่ป่าเพิ่มขึ้น และความขัดแย้งแย่งชิงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

**๓) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร** ขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน ระบบการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้มาตรฐาน ไม่ครอบคลุม และขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายมีลักษณะของการบริหารจัดการทรัพยากรรายสาขา ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ขาดความเป็นธรรม และความโปร่งใส นอกจากนี้ มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ เป็นต้น ขณะที่เกิดความขัดแย้งของนโยบายระหว่างการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ดังเช่นกรณีปัญหามลพิษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในมิติเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่

**๔) ประเทศไทยยังมีความมั่นคงด้านอาหาร แม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความต้องการพืชพลังงาน** ผลผลิตเกษตรมีเพียงพอสำหรับการบริโภคและส่งออก แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกไปสู่พืชพลังงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง แต่ยังไม่ส่งผลกระทบต่อการผลิตพืชอาหารสำคัญในภาพรวมของประเทศ เช่น ข้าวในปีที่มีพื้นที่การผลิตไม่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ดี ผลกระทบจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนายกระดับคุณภาพระบบการผลิตของภาคการเกษตรในอนาคต รวมถึงแนวนโยบายภาคเกษตรของประเทศที่ให้ความสำคัญในการเลือกส่งเสริมการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานอย่างสมดุล

## ๒.๒.๔ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ

**๑) รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง** ส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น วิกฤตการณ์ทางการเมืองปี ๒๕๔๙ ส่งผลให้ค่าดัชนีประชาธิปไตยของไทยมีค่าคะแนน ๕.๖๗ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๙๐ จากประเทศกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด แต่ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่นำไปสู่กระบวนการเลือกตั้ง ส่งผลให้ค่าดัชนีประชาธิปไตยในปี ๒๕๕๑ เพิ่มขึ้นเป็น ๖.๘ เป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน และอยู่ลำดับที่ ๕๔ จากประเทศกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมบริหารประเทศที่สูงกว่าในอดีต การรวมตัวแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเป็นการวางรากฐานการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย และเสริมสร้างการเมืองให้โปร่งใส สุจริตมากขึ้น

๒) ความขัดแย้งทางการเมืองและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของประชาชน ความเชื่อมั่นของนานาชาติ และทำให้ความสงบสุขลดลง ความขัดแย้งทางการเมืองอันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงและการก่อความรุนแรงในเหตุการณ์ต่างๆ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงและความสามัคคีของคนในชาติ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถบริหารประเทศได้เต็มความสามารถ ลดความเชื่อมั่นจากนักลงทุนจากต่างประเทศ รวมทั้งการใช้ความรุนแรงในการยุติปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนทำให้เกิดการบาดเจ็บและความล้มตายของผู้คน ความรุนแรงที่เกิดขึ้นยังทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเครียด ความวิตกกังวล และหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังรุนแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และทรัพย์สินเสียหายเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์ความไม่สงบยังทำให้เศรษฐกิจภาคใต้อ่อนแอ มีการว่างงาน คนจนเพิ่มขึ้น และการที่เจ้าหน้าที่รัฐถูกทำร้าย ทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ให้บริการประชาชนได้ตามปกติ คนในท้องถิ่นจึงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ อาทิ ด้านสุขภาพอนามัย สถานการณ์ความรุนแรงทั้ง ๒ กรณี เป็นปัจจัยลบที่ส่งผลให้ไทยถูกจัดเป็นประเทศที่มีระดับดัชนีวัดความสงบสุขอยู่ในระดับต่ำที่สุดประเทศหนึ่งในโลก และต่ำที่สุดเป็นอันดับที่สองในกลุ่มประเทศอาเซียน รองจากประเทศพม่าเพียงประเทศเดียว

๓) ประสิทธิภาพภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมที่ดีขึ้นจากช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ แต่ขีดความสามารถในการป้องกันการทุจริตต้องปรับปรุง ระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยด้านประสิทธิภาพของภาครัฐในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นถึง ๑๐ ลำดับจากลำดับที่ ๒๗ ในปี ๒๕๕๐ เป็นลำดับที่ ๑๘ ในปี ๒๕๕๓ มีสาเหตุมาจากการปรับโครงสร้างระบบราชการให้การบริหารงานมีอิสระและคล่องตัว มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้ผลเป็นรูปธรรม โดยจังหวัดสามารถจัดทำแผนและตั้งคําของงบประมาณของจังหวัดได้เอง รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีความคืบหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการที่ขีดความสามารถการพัฒนาาระบบราชการไทยด้านความการทุจริตและประพฤติมิชอบ เปรียบเทียบกับ ๕๘ ประเทศ ลดลงจาก ๒.๙๖ คะแนนเป็น ๑.๗๙ คะแนน ในช่วงเวลาเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการไทยยังต้องเร่งปรับปรุงในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม การปฏิบัติงานภายใต้วินัยที่ดีและการตรวจสอบการดำเนินงาน

๔) การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่มีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจและมีความไม่ชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่กับราชการส่วนกลาง การปรับปรุงแผนกำหนดขั้นตอนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้ อปท. อย่างเป็นระบบ ช่วยให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ยังคงมีความล่าช้าในด้านการถ่ายโอนภารกิจอยู่หลายประการ เนื่องจากมีความล่าช้าของการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่จำเป็น รวมทั้งบุคลากรที่จะถ่ายโอนไม่มีความพร้อมหรือมีปัญหาในการปรับตัว ขณะเดียวกัน การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของ อปท. มีความซ้ำซ้อนกับส่วนกลาง ทำให้ขาดความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่ทั้งในเชิงกำกับดูแล การควบคุม และการตรวจสอบ ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการให้บริการและต้นทุนการบริหารจัดการ รวมทั้งขาดการบูรณาการแผนงานระดับต่างๆ อุปสรรคดังกล่าวส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินการภารกิจภายใต้กฎหมายในการจัดบริการเพื่อรองรับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในภาพรวม

๕) การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของไทย ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงบ่อนทำลายประเทศ แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายการปราบปรามและณรงค์เพื่อป้องกันคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง แต่ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันโดยรวมของประเทศไทยยังไม่ดีขึ้น ในปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ อยู่ระหว่าง ๓.๒ - ๓.๕

คะแนน จาก ๑๐ คะแนนเต็ม ต่ำกว่าประเทศเพื่อน เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย แต่สูงกว่า เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ส่งผลให้หลายภาคส่วนชุมนุม รวมกลุ่มต่อต้าน เรียกร้องและกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ขณะเดียวกัน เมื่อมีการสำรวจทัศนคติของประชาชนไทยต่อปัญหาการทุจริต พบว่า ประชาชนบางกลุ่มยอมรับได้กับการทุจริตคอร์รัปชันหากทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนยินดีอยู่ดี ผลสำรวจของเอแบคโพล พบว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์ร้อยละ ๗๓.๒ คิดว่าทุกรัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชัน แต่หากทำแล้วประเทศรุ่งเรือง ประชาชนยินดีอยู่ดีก็ยอมรับได้ จึงเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามวิถีประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

### ๓ การประเมินความเสี่ยง

การเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายมิติที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ซึ่งความเสี่ยงที่สำคัญ ประกอบด้วย

**๓.๑ การบริหารภาครัฐอ่อนแอ** ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและระหว่างประชาชนกับประชาชนในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นแต่การมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับนโยบายมีน้อย เจ้าหน้าที่รัฐย่อหย่อนในการปฏิบัติตามหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง การดำเนินงานไม่โปร่งใส เกิดการทุจริตประทุพติมิชอบ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทย

**๓.๒ โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน** จากการพัฒนาที่โครงสร้างเศรษฐกิจพึ่งภาคอุตสาหกรรมในสัดส่วนสูงและมีอุตสาหกรรมหลักน้อยประเภท ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและปัจจัยแวดล้อมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป การขยายตัวทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิตดั้งเดิมโดยเฉพาะทุน และแรงงานราคาถูกที่มีผลิตภาพการผลิตต่ำ เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และคุณภาพชีวิตลดลง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญของประเทศ แต่ยังมีบทบาทเพียงร้อยละ ๓๗.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะที่ผ่านมาพึ่งภาคการส่งออกและการลงทุนเป็นหลัก ผลตอบแทนแรงงานในภาคเกษตรมีสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับนอกภาคเกษตร เกษตรกรยังประสบความยากจนและมีปัญหาหนี้สิน ความต้องการใช้พลังงานของไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น มีการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศจำนวนมาก

**๓.๓ โครงสร้างประชากรที่มีวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง** ประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนร้อยละ ๑๑.๙ ในปัจจุบัน และจะเพิ่มเป็นร้อยละ ๑๔.๘ เมื่อสิ้นสุดแผนฯ ๑๑ ประเทศไทยจึงจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๖๘ ขณะที่ประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๒๐.๕ ในปัจจุบันเหลือร้อยละ ๑๘.๓ ในปี ๒๕๕๙ เป็นผลมาจากภาวะเจริญพันธุ์ของสตรีไทยที่ลดลงต่ำกว่าระดับทดแทน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวทำให้สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ จากสัดส่วนประชากรเด็ก : แรงงาน : ผู้สูงอายุ ๒๐.๕ : ๖๗.๖ : ๑๑.๙ ในปี ๒๕๕๓ เป็น ๑๘.๓ : ๖๖.๙ : ๑๔.๘ ในปี ๒๕๕๙ แม้สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ แต่ในอนาคตความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจอาจเพิ่มขึ้น การ

ขาดแคลนแรงงานจะเป็นปัญหาสำคัญไม่เฉพาะแต่ประเทศไทย ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศต่างๆ เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างเสรี การแข่งขันเพื่อแย่งชิงแรงงานจะมีมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานคุณภาพ จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่ยังมีข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ นอกจากนี้ภาครัฐและครัวเรือนจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ส่งผลต่อการงบประมาณของภาครัฐ และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการดูแลสุขภาพอนามัย และการจัดสวัสดิการทางสังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

**๓.๔ ค่านิยมที่พึงงามของไทยเสื่อมถอย** การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและกระแสโลกาภิวัตน์มีผลกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมที่พึงงาม ส่งผลให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยม พฤติกรรมของคนในสังคมเปลี่ยนแปลง คนไทยให้ความสำคัญกับศีลธรรมและวัฒนธรรมที่พึงงามลดลง ทั้งการดำรงชีวิตประจำวัน การใช้ชีวิตและความสัมพันธ์กับผู้อื่น มุ่งหารายได้เพื่อสนองความต้องการ การช่วยเหลือเกื้อกูลกันลดลง ความมีน้ำใจไมตรีน้อยลง ต่างแก่งแย่งเอาเปรียบกัน ทำให้คนไทยขาดความสามัคคี การเคารพสิทธิผู้อื่น และการยึดถือประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลต่อวิถีชีวิตคนไทยทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และประเทศ

**๓.๕ ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศไทยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรง** จากการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ รูปแบบและพฤติกรรมการใช้บริโภคที่ฟุ่มเฟือยทั้งในภาคประชาชนและภาคการผลิต ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียเพิ่มขึ้น เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศทางทะเล ชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าไม้ รวมไปถึงการกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่องสร้างความเสียหายต่อพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่การเกษตร หรือแหล่งท่องเที่ยว และการประกอบอาชีพ เกิดการอพยพย้ายถิ่นทำให้วัฒนธรรมพื้นถิ่นสูญหาย ขณะที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง มีพื้นที่เสี่ยงต่ออุทกภัย วาตภัย และภัยแล้งเพิ่มขึ้น กระทบต่อฐานการผลิตภาคเกษตร ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน

**๓.๖ ประเทศไทยยังคงมีความเสี่ยงด้านความมั่นคง** ทั้งที่มาจากปัญหาการก่อความไม่สงบในประเทศ ปัญหาการก่อการร้าย วิกฤตเศรษฐกิจและการแข่งขันด้านต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติมีความรุนแรงและผลกระทบสูง มีแนวโน้มจะมีความรุนแรงและผลกระทบเพิ่มขึ้นในระยะต่อไป เป็นประเด็นท้าทายต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งการบริหารวิกฤตการณ์ การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองอย่างฉับไว และการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกอย่างต่อเนื่อง

## ๔

### การสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ

สังคมไทยดำรงอยู่ได้ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภายใต้ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมและการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ที่กระแสการเปลี่ยนแปลงจะรุนแรงมากขึ้น และจะกระทบต่อการพัฒนาประเทศและวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง จึงได้ควรพิจารณานำจุดแข็งของสังคมไทยที่มีมาแต่ในอดีต ตลอดจนจุดเด่นของการดำเนินยุทธศาสตร์ในอดีตมาสร้างเป็นภูมิคุ้มกันให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างก้าวหน้าและมั่นคงต่อไปในอนาคต ดังนี้



**๔.๑ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่ยึดโยงคนในชาติให้เกาะเกี่ยวกันอย่างแน่นแฟ้น เป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะรัชกาลปัจจุบันที่ทรงเป็นแบบอย่างของการดำรงชีวิตบนทางสายกลางและความพอเพียง รวมถึงทรงให้ความสำคัญกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของพสกนิกรในทุกด้าน นอกจากนี้ การที่พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันทรงให้ความสำคัญกับการดำเนินวิถีชีวิตกับนานาประเทศอย่างชาญฉลาด ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเป็นเอกราช ยืนอยู่บนเวทีโลกอย่างมีศักดิ์ศรี มีสัมพันธที่ดีกับประเทศต่างๆ รวมถึงมีศักยภาพและความพร้อมในการคงไว้ซึ่งอธิปไตยของชาติ ให้ความสำคัญต่อการเป็นพันธมิตรและภาคีการพัฒนา กับประเทศต่างๆ โดยยึดความเป็นกลางในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

**๔.๒ การพัฒนาประเทศให้อยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย** การวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ในการปรับเปลี่ยนการผลิตจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่การใช้ความรู้และความชำนาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้เป็นพลังขับเคลื่อนและภูมิคุ้มกันประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

**๔.๓ สังคมไทยมีค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีงาม** ความเป็นไทยได้ถูกสะท้อนอยู่ในวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเกี่ยวโยงกับสภาพสังคมของประเทศ วัฒนธรรมไทยที่ดีงามสามารถยึดโยงคนไทยให้เป็นเอกภาพ ลดอิทธิพลของความทันสมัยและความขัดแย้งในสังคมไทย ประชาชนนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับชีวิตประจำวัน ครอบคลุมบ่มเพาะความเป็นไทยที่มีจิตสำนึกและอัตลักษณ์ให้บุตรหลานได้ตระหนักถึงรากเหง้าของตนเอง

**๔.๔ ภาคการเกษตรเป็นฐานรายได้หลักและความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ** ภาคการเกษตรมีความสำคัญในสังคมไทย ก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ทั้งแหล่งสร้างงาน แหล่งผลิตอาหาร และเชื่อมโยงวิถีชีวิตของสังคมไทย มีส่วนสำคัญในการลดความยากจน สร้างงาน และลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน การรักษาภาคการเกษตรเป็นแหล่งอาหารหลักของประเทศ สร้างกระแสธรรมชาตินิยม และเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง

**๔.๕ ชุมชนเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ** ชุมชนเป็นหน่วยสำคัญที่สุดของประเทศ วิถีชุมชนพึ่งพิงและอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ชุมชนเข้มแข็ง คนในชุมชนพึ่งตนเองได้ตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน จะเป็นพลังหลักในการพัฒนารากฐานของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลไกชุมชนสามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรือง

## ๕ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในระยะต่อไป

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ พร้อมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อนและข้อจำกัดที่เป็นจุดเสี่ยงของประเทศ รวมทั้งภูมิคุ้มกันที่จะต้องเร่งเสริมสร้างให้เข้มแข็งมากขึ้นในสังคมไทย ได้นำมาสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนาสำคัญเพื่อเป็นกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ดังนี้

**๕.๑ การเตรียมคนไทยให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต** มุ่งพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ ใฝ่เรียนรู้ มีคุณธรรมจริยธรรม ค่านิยมที่ดีงาม รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ควบคู่กับการเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแหล่งเรียนรู้ในระดับชุมชน

**๕.๒ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย** มุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและยั่งยืน มีฐานการพัฒนาที่ทั่วถึง ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชีย ตะวันออกกลาง แอฟริกา และเศรษฐกิจในประเทศ ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ และการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพบนฐานของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม พัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์และเมืองสร้างสรรค์ สร้างความเข้มแข็งภาคเกษตรและความมั่นคงด้านอาหาร พร้อมทั้งขยายเศรษฐกิจฐานรากให้มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น มีระบบค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการแรงงานที่เป็นธรรม มีการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและความรู้ทั้งด้านการผลิตและการบริหารจัดการ การเข้าถึงทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย เพื่อเพิ่มโอกาสการประกอบอาชีพที่มั่นคง รวมทั้งพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีคุณภาพและครอบคลุมอย่างทั่วถึง

**๕.๓ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย** มุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และการจัดการความรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกระตุ้นชุมชนและภาคประชาสังคมร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาค อาเซียน และโลก

**๕.๔ การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม** เน้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ควบคู่ไปกับการพัฒนากำลังคนที่มีสมรรถนะสูง บริหารจัดการโลจิสติกส์ พัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ระบบราง พัฒนาบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน รวมทั้งปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

**๕.๕ การส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค** เน้นสร้างความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพรองรับการขยายตัวด้านการค้า การลงทุนผ่านการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่เชื่อมโยงภูมิภาคเอเชียได้

**๕.๖ การเตรียมความพร้อมของไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน** ให้ความสำคัญในการสร้างความตระหนักในสำคัญของประชาคมอาเซียน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น พัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้สามารถแข่งขันได้และใช้ประโยชน์จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พัฒนาทักษะแรงงานให้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงานอาเซียน รวมทั้งการปรับกฎ ระเบียบ และการจัดการเชิงสถาบันให้สอดคล้องกับกติกาของอาเซียน

**โดยสรุป** จากการวิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป และการทบทวนประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา ล้วนบ่งชี้ว่าประเทศไทยยังต้องเผชิญกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกที่ผันผวน ซับซ้อนและคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศจะให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้เข้มแข็ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศให้มีคุณภาพและยั่งยืนในระยะต่อไป จำเป็นต้องปรับปรุงให้ระบบภูมิคุ้มกันต่างๆ มีความเข้มแข็งขึ้นตามแนวทางการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพพร้อมก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคมสีเขียวบนฐานความรู้และสร้างสรรค์ สังคมมีความเป็นธรรม การเชื่อมโยงการพัฒนากับนานาชาติและการรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศและพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต