



รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

24 มิถุนายน 2548

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะปานกลางที่ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในสังคมไทย โดยมีแนวคิดที่ยึด **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** พร้อมทั้งยึดหลัก **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ขณะเดียวกันได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามประเมินผลที่มีตัวชี้วัดการพัฒนาในทุกระดับได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่จะดำเนินการติดตามประเมินผล โดยในระยะที่ผ่านมาได้รายงานเสนอต่อสาธารณะและคณะรัฐมนตรีมาอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานในระยะครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ สศช. เสนอ พร้อมทั้งมอบหมายให้ สศช. รายงานผลการพัฒนาประเทศเสนอคณะรัฐมนตรีทุกปีอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังกล่าว ได้ผ่านพ้นมา 3 ปีแล้ว สำนักงานฯ จึงดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในระยะ 3 ปีของการพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยให้ความสำคัญกับการติดตามผลการดำเนินงานใน 3 ส่วนคือ **ส่วนที่ 1** : เป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาตามเป้าหมายหลักของแผนฯ และวัดผลกระทบของการพัฒนา โดยอาศัยดัชนีชี้วัดที่สำนักงานฯ ได้พัฒนาขึ้น คือ ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข และดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน **ส่วนที่ 2** : เป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผนฯ และ **ส่วนที่ 3** : เป็นการติดตามผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา พร้อมทั้งติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญในพื้นที่ระดับภาค เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาคในระยะต่อไปได้อย่างเหมาะสม

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสาร**“รายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9”** ฉบับนี้ จะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจในการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศ และนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคนในระยะต่อไป

คำนำ

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ก-ค

ส่วนที่หนึ่ง : ผลสัมฤทธิ์การพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

บทที่ 1 : ผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

1. การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	1-1
2. ผลที่เกิดขึ้นในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	1-2
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	1-23

บทที่ 2 : ผลกระทบของการพัฒนา

1. ความนำ	2-1
2. ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ	2-3
3. ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย	2-15
4. การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย	2-23
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	2-37

ส่วนที่สอง : ผลการดำเนินงานที่สำคัญ

บทที่ 3 : ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

1. บทนำ	3-1
2. การประเมินสถานการณ์การบริหารจัดการที่ดีในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	3-3
3. ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี	3-7
4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	3-27

บทที่ 4 : การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1. ภาพรวมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน	4-1
2. สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงความสามารถในการแข่งขัน	4-3
3. ความก้าวหน้าของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันภายใต้วิสัยทัศน์ 7 ด้าน	4-14
4. ประเด็นปัญหาและข้อจำกัด	4-30
5. ประเด็นการพัฒนาสำคัญในระยะต่อไป	4-32

บทที่ 5	: การแก้ไขปัญหาคความยากจนและการกระจายรายได้	
1.	บทนำ	5-1
2.	สถานการณ์ความยากจนและการกระจายรายได้	5-1
3.	ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนและการกระจายรายได้	5-11
4.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	5-26
บทที่ 6	: การพัฒนาทุนทางสังคม	
1.	บทนำ	6-1
2.	ภาพรวมสถานการณ์ด้านสังคมไทย	6-3
3.	การประเมินผลการพัฒนาทุนทางสังคม	6-5
4.	แนวโน้มและผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับคนไทยและสังคมไทย	6-21
5.	ประเด็นเสนอแนะการดำเนินงานในระยะต่อไป	6-24
บทที่ 7	: การพัฒนาที่ยั่งยืน	
1.	บทนำ	7-1
2.	ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	7-3
3.	การประเมินสถานการณ์ความยั่งยืนของประเทศ	7-4
4.	การประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืน	7-9
5.	ประเด็นเสนอแนะการดำเนินงานที่สำคัญในระยะต่อไป	7-18
ส่วนที่สาม	: ผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	
บทที่ 8	: การติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนฯ 9	
1.	บทนำ	8-1
2.	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	8-2
3.	ผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	8-11
4.	ประเด็นเสนอแนะการพัฒนาภาคในระยะต่อไป	8-20

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 : กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์และวิธีการวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

ภาคผนวก 2 : กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์และวิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ภาคผนวก 3 : กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์และวิธีการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

บทที่ 1

ผลการพัฒนาในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

1 การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว ซึ่งคนในสังคมไทยได้ร่วมกันกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ยึด **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** พร้อมทั้งยึดหลัก **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นยุทธศาสตร์การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและการคุ้มครองทางสังคม ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สู่การปฏิบัติภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตาม 7 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้ **“วาระแห่งชาติ”** 4 เรื่อง คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องเร่งผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว โดยมีการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ทั้งในด้านการจัดทำยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติ การผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สศช. ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยในปีที่ผ่านมา สศช. ได้ติดตามประเมินผลในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (ปีงบประมาณ 2545 และ 2546) ซึ่งพบว่า การดำเนินงานในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมีคุณภาพมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงมากขึ้น ภาคการผลิตขยายตัวสูงเกินกว่าเป้าหมาย ทำให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันปรับตัวดีขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง มีการพัฒนาคุณภาพคนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบให้ดัชนีชี้วัดการพัฒนา ทั้งดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข และดัชนีการพัฒนายั่งยืน ปรับตัวดีขึ้นกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

สำหรับในปี 2547 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 สช. จะได้ติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงาน พร้อมไปกับการประเมินผลการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ ว่าการพัฒนาในระยะ 3 ปี ของแผนฯ สามารถตอบสนองเป้าหมายของแผนฯ ทั้งเป้าหมายคุณภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายการ ลดความยากจน เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต และเป้าหมายการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะ ครอบคลุมเป้าหมายตามวาระแห่งชาติด้วยได้มากน้อยเพียงใด และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการ ดำเนินงานที่สำคัญในวาระแห่งชาติเรื่องใด รวมทั้งมีปัจจัยเงื่อนไขหรือปัญหาอุปสรรคอะไรที่ต้องเร่ง ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป เพื่อให้สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีกรอบการ ประเมินเป้าหมายต่างๆ ดังนี้

1.1 การประเมินเป้าหมายคุณภาพทางเศรษฐกิจ จะครอบคลุมการประเมินเป้าหมายด้าน เศรษฐกิจมหภาค ซึ่งสะท้อนถึงผลการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมโดยเฉพาะด้านการขยายตัวของ เศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และภาวะการจ้างงานของประเทศ

1.2 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นการประเมินวาระแห่งชาติ ในด้านความสามารถในการแข่งขันของไทยที่ครอบคลุมสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลง ความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งความก้าวหน้าการดำเนินงานภายใต้กรอบการพัฒนาขีด ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1.3 การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นการประเมินวาระแห่งชาติในด้านภาวะความยากจน และ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของคนยากจน คุณภาพชีวิตและการ เข้าถึงบริการของรัฐ

1.4 การพัฒนาทุนทางสังคม เป็นการประเมินวาระแห่งชาติในด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ทั้งการ พัฒนาศักยภาพคนและการยกระดับคุณภาพชีวิต รวมทั้งการพัฒนาทุนทางสถาบันและทุนทางภูมิปัญญา และวัฒนธรรม

1.5 การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการประเมินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.6 การบริหารจัดการที่ดี เป็นการประเมินการบรรลุเป้าหมายและผลการดำเนินงานตามยุทธ ศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการบริหารการพัฒนา ประเทศด้านต่างๆ ให้มีความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2

ผลที่เกิดขึ้นในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

2.1 การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคในช่วง 3 ปีแรก ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 กำหนดให้เศรษฐกิจส่วนรวมขยายตัวอย่างมีคุณภาพและมี เสถียรภาพ โดยกำหนดเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี เพิ่มการจ้างงาน ใหม่ในประเทศไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี มีอัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี และ รักษาการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดที่ระดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1-2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ลดการขาดดุลเงินสดของรัฐบาลให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 1-1.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ภายในปี 2549 และบริหารหนี้สาธารณะของประเทศให้อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 60-62 ของ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ¹ รวมทั้งรักษาระดับภาระหนี้ในงบประมาณให้อยู่ในระดับเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 16-18 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ซึ่งสรุปผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ดังนี้

(1) เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงกว่าเป้าหมายและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบที่ตั้งไว้

ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจไทยได้ปรับตัวดีขึ้นมาก โดยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.3 ในปี 2545 และร้อยละ 6.9 และ 6.1 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ เทียบกับเป้าหมายการขยายตัวร้อยละ 4-5 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ว่าในช่วงดังกล่าวประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัจจัยลบที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าหลายประการ ได้แก่ การระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) การระบาดของไข้หวัดนก ปัญหาภัยแล้ง และราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและได้ปรับฐานขึ้นสูงกว่าในอดีตมาก

กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2545-2547 ประกอบด้วย อุปสงค์ภายในประเทศ และการส่งออกที่ขยายตัวได้มากขึ้นตามลำดับ ภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจโลกที่เป็นช่วงของการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเศรษฐกิจโลกขยายตัวสูงสุด (cyclical peak) ในปี 2547 สำหรับเงื่อนไขและปัจจัยภายในประเทศที่สนับสนุนให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและมีการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสาขาการผลิตต่างๆ นั้นประกอบด้วย การดำเนินมาตรการเศรษฐกิจภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track) ซึ่งให้ความสำคัญทั้งการสร้างศักยภาพของเศรษฐกิจจากตลาดภายในประเทศและการเชื่อมโยงกับตลาดโลก ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวทั้งด้านการบริโภค การลงทุนในประเทศ และการส่งออก โดยรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการและสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยให้การสนับสนุนด้านวิชาการและเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทุนผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของรัฐ เช่น ธนาคารประชาชน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าว การดำเนินนโยบายการเงินได้มีการผ่อนคลายเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2545 ที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ต่อปี เป็นต้นมาและในช่วงปี 2546-2547 นั้นนับว่าอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำเป็นประวัติการณ์ สำหรับด้านนโยบายการคลังได้มีการดำเนินมาตรการด้านภาษีอากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน อาทิ (1) การปรับปรุงโครงสร้างพิกัดศุลกากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความคล่องตัวในการแข่งขัน โดยการแก้ไขปัญหาความลักลั่นของโครงสร้างภาษีระหว่างอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (2) การใช้ภาษีเพื่อสนับสนุนการลงทุน โดยปรับปรุงอัตราเงินชดเชยค่าภาษีอากร ภาษีสรรพสามิต และการยกเว้นภาษีเงินปันผลให้กับบริษัทจำกัด และ (3) มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการขนส่งทางทะเล โดยปรับลดอัตราภาษีเงินได้สำหรับเงินได้พึงประเมินที่เป็นค่าเช่าเรือเดินทะเลจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 1 เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

¹ กระทรวงการคลัง โดยร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะ 5-10 ปี โดยกำหนดให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 55

ตารางที่ 1 : เป้าหมายและเครื่องชี้เศรษฐกิจมหภาคของแผนฯ 9

	แผนฯ 9				
	2544	2545	2546	2547	เป้าหมาย
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	5,133.5	5,446.0	5,930.4	6,576.8	
อัตราการขยายตัวของ GDP (ณ ราคาคงที่, %)	2.2	5.3	6.9	6.1	4.0-5.0
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	6.2	7.0	8.0	7.3	
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	5.4	5.5	5.6	4.5	1.0-2.0
เงินเฟ้อ (%)	1.6	0.7	1.8	2.7	3.0
ดุลเงินตราต่างประเทศ (พันล้านบาท)		-150.4	-40.8	-69.7	
ดุลเงินตราต่างประเทศต่อ GDP (%)		-2.8	-0.7	-1.1	-1.0-1.5
หนี้สาธารณะ (พันล้านบาท)	2,900.3	2,930.8	2,902.4	3,120.8	
หนี้สาธารณะต่อ GDP (%)	56.5	53.8	48.9	47.8	60.0-62.0
ภาระหนี้ในงบประมาณต่อประมาณ (%)	10.9	11.3	12.5	11.6	16.0-18.0
การจ้างงาน					
จำนวนผู้มีงานทำ (ล้านคน)	32.173	32.997	33.815	34.850	
การเปลี่ยนแปลงของผู้มีงานทำ (ล้านคนต่อปี)	0.880	0.824	0.817	1.035	0.230

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

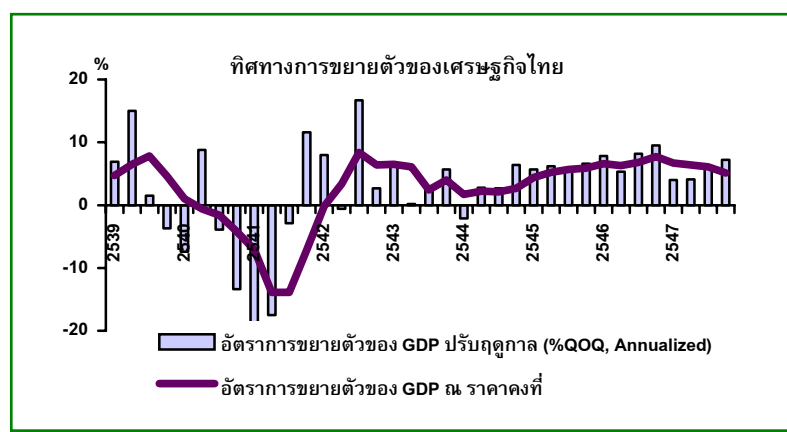
ในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เครื่องชี้ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยในด้านต่างประเทศการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง² ณ สิ้นปี 2547 ทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ที่ระดับ 48.9 พันล้านดอลลาร์ สรอ. คิดเป็นประมาณ 4.4 เท่าของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวในช่วงแคบ ๆ และเป็นการเคลื่อนไหวที่สะท้อนถึงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น ส่วนเสถียรภาพภายในประเทศ ได้แก่ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำตลอดช่วงปี 2545-2547 โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7 ในปี 2545 และร้อยละ 1.8 และ 2.7 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจที่ดีขึ้นทำให้สถานการณ์การจ้างงานดีขึ้น โดยมีอัตราการว่างงานอยู่ที่ระดับร้อยละ 2.0 ของกำลังแรงงานรวมในปี 2546 และ 2547

(2) ปัจจัยที่สนับสนุนให้การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยสูงกว่าเป้าหมาย

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เศรษฐกิจปี 2545-2547 ขยายตัวได้เฉลี่ยร้อยละ 6.1 ได้แก่ เศรษฐกิจโลกอยู่ในช่วงขยายตัวและมีช่วงสูงสุดในปี 2547 สำหรับภายในประเทศรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเศรษฐกิจภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน ซึ่งให้ความสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจจากตลาดภายในประเทศและการเชื่อมโยงกับตลาดโลก ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวทั้งด้านการบริโภค การลงทุนในประเทศ และการส่งออก ในขณะที่การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ นโยบายการคลังผ่อนคลาย และการส่งเสริมการส่งออกและการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง

² ภายใต้การบริหารระบบอัตราแลกเปลี่ยนกึ่งลอยตัว (Managed Float)

(2.1) การอุปโภคบริโภคภาคเอกชน ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.8 ต่อปี โดยขยายตัวร้อยละ 5.3 ในปี 2545 และร้อยละ 6.4 และ 5.6 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญได้แก่ อัตราดอกเบี้ยที่ทรงตัวอยู่ในระดับต่ำตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา รายได้เพิ่มขึ้นจากการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการสร้างผู้ประกอบการใหม่เพิ่มขึ้น การปรับเงินเดือนและค่าจ้าง ผลประกอบการและการจ่ายปันผลภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มขึ้น ตามลำดับ และราคาพืชผลและรายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น รวมทั้งราคาสินค้าส่งออกที่เพิ่มเร็วกว่าราคาสินค้านำเข้าทำให้รายได้สุทธิเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการใช้จ่ายของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าคงทนประเภทรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อรายได้และอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยขาขึ้นตั้งแต่ครั้งหลังปี 2547 ทำให้การบริโภคสินค้ากลุ่มนี้ชะลอตัวลง



(2.2) การลงทุนภาคเอกชน เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 15.4 ต่อปี โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.4 และ 17.5 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ โดยเป็นการลงทุนด้านการก่อสร้างเพิ่มขึ้นมากในปี 2545-2546 เนื่องจากความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจากแรงกระตุ้นของอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมาตรการรัฐบาลเพื่อกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตามการลงทุนด้านการก่อสร้างปี 2547 เริ่มชะลอตัว เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับฐานความต้องการที่สูงมากในปี 2546 สำหรับการลงทุนด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์เพิ่มขึ้นสูงในปี 2545-2546 เพื่อซ่อมแซมเครื่องจักรและขยายกำลังการผลิตในบางสาขา อาทิ อิเล็กทรอนิกส์ และเซรามิกส์ เป็นต้น สำหรับปี 2547 การลงทุนภาคเอกชนยังขยายตัวสูงต่อเนื่องร้อยละ 15.3

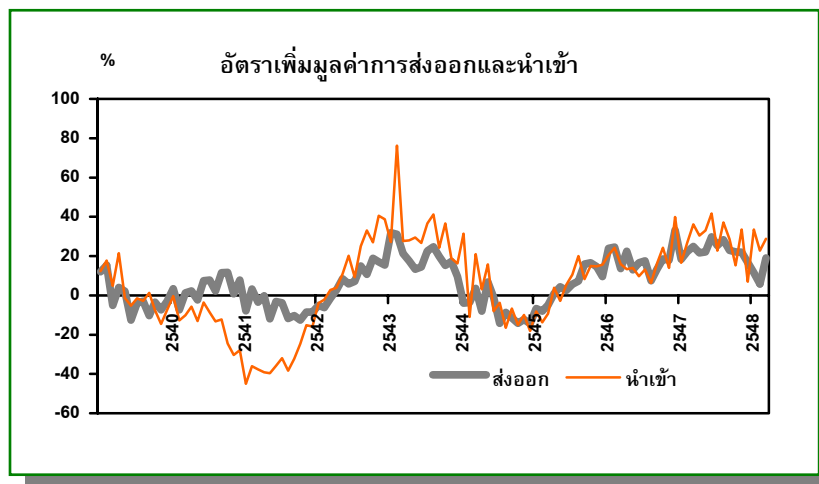
ตารางที่ 2 : อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ด้านการใช้จ่าย	2544	2545	2546	2547				
				ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4
การบริโภคภาคเอกชน	4.1	5.3	6.4	5.7	6.2	5.7	5.6	5.4
การใช้จ่ายรัฐบาล	2.5	1.8	2.0	4.1	7.0	4.9	0.3	5.2
การลงทุนสินทรัพย์ถาวร	1.1	6.5	11.9	14.4	16.7	12.9	12.0	16.2
- ภาคเอกชน	4.9	13.4	17.5	15.3	18.6	16.1	14.2	12.7
- ภาครัฐ	-5.3	-6.3	-0.8	11.7	10.3	3.8	8.1	28.2
GDP	2.2	5.3	6.9	6.1	6.7	6.4	6.1	5.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 มิถุนายน 2548

(2.3) ภาคการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกขยายตัวได้ดีขึ้นตามลำดับ ตั้งแต่ปี 2545 จากการที่เศรษฐกิจโลกฟื้นตัว ปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นเร็วตามภาวะเศรษฐกิจ แต่ราคาสินค้าส่งออกเพิ่มขึ้นมากกว่าราคาสินค้านำเข้า ทำให้ดุลการค้ายังเกินดุลตลอดช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แต่อย่างไรก็ตามในช่วงปี 2547 ราคานำเข้าสินค้าโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเร็วกว่าราคาสินค้าส่งออก เนื่องจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นสูงมาก

➤ **มูลค่าการส่งออก** ในปี 2545 เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว นำโดยเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา และเศรษฐกิจจีนที่ได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และปี 2546-2547 เศรษฐกิจโลกขยายตัวดีขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจหลัก ทั้งสหรัฐฯ จีน และกลุ่มประเทศเอเชีย ทำให้ประเทศไทยส่งออกได้เพิ่มขึ้นมากทั้งในด้านราคาและปริมาณ มูลค่าการส่งออกรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.2 และ 23.0 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ สินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรและอุปกรณ์ ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์ยาง ยางพารา ข้าว และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นต้น



➤ **มูลค่าการนำเข้า** เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2545 ตามการลงทุนและการส่งออกที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีการนำเข้าสินค้าทุน สินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางเพิ่มขึ้นสูง ประกอบกับราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นมากในปี 2546 และ 2547 โดยเฉพาะปี 2547 ราคาน้ำมันดิบแหล่งโอมานเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 26.6 ทั้งนี้การนำเข้าเพิ่มขึ้นในทุกหมวดสินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ สินค้าทุนประเภทเครื่องจักร แผงวงจรไฟฟ้า คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน ยานยนต์และส่วนประกอบ สินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปที่สำคัญ คือ เหล็กและเหล็กกล้า และสินค้าอุปโภคบริโภคประเภททอง อาทิก่อสร้างไฟฟ้า และเครื่องใช้ในครัวเรือน เป็นต้น

(3) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความมั่นคง

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคงและเป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ 9 โดยดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลประมาณร้อยละ 4.5 ของ GDP ในปี 2547 อัตราการว่างงานลดลง อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลซึ่งใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะแรกของแผนฯ 9 เริ่มขาดดุลลดลงตั้งแต่ปี 2546 เมื่อเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นในปี 2546-2547 ทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเหลือร้อยละ 47.8 ในปี 2547 จากร้อยละ 56.5 ในปี 2544

(3.1) ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 9 แม้ว่าตลอดช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 9 ปริมาณการนำเข้าจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าปริมาณการส่งออก แต่ราคาส่งออกที่เพิ่มขึ้นมากกว่าราคาสินค้านำเข้าโดยเฉลี่ย ทำให้โดยรวมประเทศไทยได้เปรียบอัตราการการค้า (Term of Trade) แต่อย่างไรก็ตามราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้นมากในปี 2547 ทำให้ความได้เปรียบอัตราการการค้าเริ่มลดลงและดุลการค้าเกินดุลลดลงจาก 3.8 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2546 เป็น 1.7 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2547 แต่เมื่อรวมกับดุลบริการบริจาและเงินโอนที่เกินดุลเพิ่มขึ้นตามรายรับด้านการท่องเที่ยวและการขนส่งที่เพิ่มขึ้นมากทำให้การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงไม่มากจากการเกินดุล 8.0 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2546 เป็น 7.3 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2547 หรือคิดเป็นการเกินดุลร้อยละ 4.5 ของ GDP

(3.2) ฐานะการคลัง ในปีงบประมาณ 2545-2547 รัฐบาลกำหนดกรอบงบประมาณในลักษณะที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยการตั้งงบประมาณประจำปีแบบขาดดุล แต่ได้ให้ความสำคัญในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังมากขึ้นตามลำดับ ด้านการจัดเก็บรายได้มีสัดส่วนภาษีจากฐานรายได้และฐานการบริโภคเพิ่มขึ้นในขณะที่ภาษีจากฐานการค้าระหว่างประเทศมีสัดส่วนน้อยลง เนื่องจากการลดอัตราอากรขาเข้าภายใต้กรอบข้อตกลงการค้าเสรีมากขึ้น โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2547 และสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและประสิทธิภาพการจัดเก็บเพิ่มขึ้น ในขณะที่ในด้านการใช้จ่ายนั้นมีความล่าช้าในการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2546 ขณะที่มีการเร่งการใช้จ่ายในปี 2547 ทำให้ดุลงบประมาณขาดดุล 14.2 พันล้านบาท และเมื่อรวมการขาดดุลนอกงบประมาณจำนวน 55.5 พันล้านบาท จากการไถ่ถอนพันธบัตรในประเทศ 26.5 พันล้านบาท และการไถ่ถอนหุ้น Tier I 25.1 พันล้านบาท ทำให้ดุลเงินสดปี 2547 ขาดดุล 69.7 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.1 ของ GDP

ตารางที่ 3 : ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสด (พันล้านบาท)

	2545	2546	2547	2547			
				Q1	Q2	Q3	Q4
1. รายได้	848.7	966.8	1,125.9	256.8	247.6	327.0	294.5
(% การเปลี่ยนแปลง)		13.9	16.4	11.8	-12.3	31.5	14.7
2. รายจ่าย	1,003.6	979.5	1,140.1	301.2	255.7	278.6	304.5
(% การเปลี่ยนแปลง)		-2.4	16.4	42.4	-0.6	5.0	1.1
3. ดุลเงินงบประมาณ	-154.9	-12.7	-14.2	-44.4	-8.1	48.4	-10.0
4. ดุลนอกงบประมาณ	4.5	-28.1	-55.5	-36.5	-21.5	-18.9	21.5
5. ดุลเงินสดก่อนกู้	-150.4	-40.8	-69.7	-80.9	-29.6	29.4	11.5
6. ดุลเงินสดหลังกู้	19.6	35.2	20.3	-80.9	-8.6	51.4	58.5
7. เงินคงคลังต้นงวด	76.4	96.0	131.2	131.2	50.3	41.7	93.1
8. เงินคงคลังปลายงวด	96.0	131.2	151.6	50.3	41.7	93.1	151.6

ที่มา : กระทรวงการคลัง

(4) การจ้างงานโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกสาขาเศรษฐกิจ

การจ้างงานเพิ่มขึ้นมากตามภาวะการผลิตและการลงทุนที่ขยายตัวดี จาก 32.997 ล้านคน ในปี 2545 เป็น 33.815 และ 35.824 ล้านคน ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.8 ต่อปี สำหรับอัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 2.24 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 2.02

และ 1.98 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ คิดเป็นจำนวนผู้ว่างงานประมาณ 708,000 คน ส่วนแรงงานที่ทำงานต่ำระดับ (น้อยกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และพร้อมที่จะทำงานเพิ่ม) ได้ลดลงในช่วง 2 ปีแรกของแผนฯ 9 จากประมาณ 837 พันคน เหลือ 781 และ 643 พันคน ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ และเพิ่มขึ้นเป็น 741 พันคน ในปี 2547 สำหรับจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมเพิ่มขึ้นจาก 6.9 ล้านคน ณ สิ้นปี 2545 เป็น 7.4 และ 7.8 ณ สิ้นปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ

ตารางที่ 4 : อัตราการขยายตัวของสถานการณ์แรงงาน

(หน่วย: ร้อยละ)

	2544	2545	2546	2547				
				ทั้งปี	ก.พ.	พ.ค.	ส.ค.	พ.ย.
ผู้มีงานทำ	2.8	2.6	2.5	3.1	2.8	2.3	3.3	3.8
ภาคเกษตร	-2.2	1.1	-1.5	0.0	-1.5	-4.8	-1.6	7.2
นอกภาคเกษตร	6.8	3.6	5.3	5.1	5.3	6.5	7.3	1.4
ผู้ว่างงาน	-8.2	-30.1	-8.1	0.5	6.2	-2.8	-0.5	-0.6
อัตราการว่างงาน	3.23	2.24	2.01	1.98	2.37	2.60	1.49	1.47

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2 ผลการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่มุ่งการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน โดยรัฐบาลได้เห็นความจำเป็นที่ต้องเร่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตให้แข่งขันได้ในเวทีโลกและปรับสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ จึงได้กำหนดให้การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นวาระแห่งชาติ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งภาคการผลิต การค้า และบริการ ให้การส่งออกสินค้าขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของภาคเกษตรขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.0 ต่อปี และภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อปี และในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี ให้ผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี และเพิ่มรายได้การท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี และให้คนไทยท่องเที่ยวในประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดจนสร้างความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือให้ภาครัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนาไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีดังนี้

(1) **ความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้นเล็กน้อย** ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพของรัฐบาลยังคงเป็นปัจจัยถ่วง ในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย โดยผลการจัดอันดับของสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development : IMD) ในปี 2547 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 29 ซึ่งดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2546 และอันดับที่ 31 ในปี 2545 จากการจัดอันดับรวม 60 ประเทศ โดยเป็นผลจากการปรับตัวดีขึ้นของปัจจัยด้านสมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวม และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ ขณะที่ปัจจัยด้านโครงสร้างด้านพื้นฐานและประสิทธิภาพของรัฐบาลยังคงเป็นปัจจัยที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาขีดความสามารถของไทยอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 5 : อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยจำแนกตามปัจจัยการแข่งขัน 4 กลุ่ม

ปี	อันดับโดยรวม	สมรรถนะเศรษฐกิจ โดยรวม	ประสิทธิภาพของ รัฐบาล	ประสิทธิภาพของ ภาคธุรกิจ	โครงสร้าง พื้นฐาน
2545	31	23	20	33	42
2546	30	14	18	28	49
2547	29	9	20	23	50

ที่มา : IMD World Competitiveness Yearbook 2004

หมายเหตุ : เป็นการจัดอันดับจาก 60 ประเทศ

ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานเพื่อยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลยังมีความล่าช้า ทำให้หลายปัจจัยในโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการของภาครัฐยังอยู่ในภาวะอ่อนด้อย โดยเฉพาะด้านคุณภาพการศึกษา สุขภาพของประชาชน และสิ่งแวดล้อม ที่มีผลต่อศักยภาพของคน ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งการวิจัยและพัฒนา ยังทำได้น้อย ทำให้ภาคการผลิตของไทยไม่เข้มแข็ง และเป็นข้อจำกัดต่อการเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันของประเทศ

(2) การพัฒนาภาคการผลิตได้ผลดีในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ส่วนภาคเกษตรยังคงมีผลิตภาพการผลิตต่ำกว่าเป้าหมาย การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอัตราค่อนข้างสูงเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี ในช่วงปี 2545-2547 เป็นผลจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น สำหรับการขยายตัวของภาคเกษตรค่อนข้างมีความผันผวนจากผลกระทบ ทั้งด้านอากาศและการระบาดของไข้หวัดนก ขณะที่การเพิ่มผลิตภาพการผลิตยังทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย

(2.1) ภาคอุตสาหกรรมยังมีการขยายตัวได้สูงกว่าเป้าหมาย โดยในช่วงปี 2545-2547 เศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทำให้ปริมาณและมูลค่าการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นมาก และจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั้งภายในและต่างประเทศได้ส่งผลต่อเนื่องทำให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ทั้งกลุ่มการผลิตเพื่อขายภายในประเทศและการผลิตเพื่อส่งออก อาทิ กลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม ยานยนต์ ยาง เคมีภัณฑ์ เครื่องจักร และอุปกรณ์ไฟฟ้า โดยมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 6.9 10.4 และ 8.3 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ แม้ว่าในปี 2547 การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจะชะลอตัวลงเล็กน้อย เนื่องจากความต้องการภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านยานยนต์ลดลง แต่ในภาพรวมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมยังคงสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้มีการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี

(2.2) การส่งออกสินค้าขยายตัวได้ดีอย่างต่อเนื่อง โดยขยายตัวจากร้อยละ 4.6 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 18.6 และ 23.0 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ เนื่องจากเศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวและดีขึ้นเป็นลำดับในปี 2546 และ 2547 โดยเฉพาะเศรษฐกิจสหรัฐ และเศรษฐกิจจีน ซึ่งได้รับผลบวกจากการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ประกอบกับความคืบหน้าของการค้าในภูมิภาคเอเชียด้วยกันเอง ทำให้ความต้องการสินค้าเพิ่มขึ้นมาก อีกทั้งพืชผลทางการเกษตรประสบภัยแล้งในหลายประเทศ ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นในปี 2546-2547

ตารางที่ 6 : เป้าหมายและผลการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

	แผนฯ 9			
	2545	2546	2547	เป้าหมาย
อัตราการขยายตัวของ GDP (ณ ราคาคงที่) (%)	5.3	6.9	6.1	4.0-5.0
อัตราการขยายตัวของสาขาเกษตรกรรม (%)	1.0	8.7	-4.4	2.0
อัตราการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรม (%)	6.9	10.4	8.3	4.5
อัตราการขยายตัวของการส่งออก (%)	4.6	18.6	23.0	6.0
ผลิตภาพแรงงาน (%)	2.59	NA	NA	3.0
อัตราการขยายตัวของการท่องเที่ยวภายในประเทศของคนไทย (%)	5.45	12.2	5.51	3.0
อัตราการขยายตัวของรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ (%)	8.17	-4.38	32.56	7.0-8.0
ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนา (ล้านบาท)	13,302	15,499	NA	-
ร้อยละของ GDP	0.24	0.26	NA	0.4

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.3) ภาคเกษตรสถานการณ์ยังน่าเป็นห่วง ผลิตภาพการผลิตรวม

ลดลงมากในปี 2547 การขยายตัวของภาคเกษตรในช่วงปี 2545-2547 มีความผันผวนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในปี 2547 ที่ภาคเกษตรหดตัวร้อยละ 4.4 จากที่เคยขยายตัวถึงร้อยละ 8.7 ในปี 2546 ทั้งนี้ เนื่องจากผลผลิตที่สำคัญได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศและโรคระบาด อาทิ อ้อยและข้าวนาปี ลดลงจากผลกระทบภัยแล้ง ผลผลิตไก่เนื้อและไข่ไก่ลดลงจากปัญหาไข้หวัดนก ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity : TFP) สาขาเกษตรยังลดลงร้อยละ 1.25 โดยลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 7.53 ในปี 2547 สะท้อนถึงความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรและการบริหารจัดการในภาคเกษตร ซึ่งเป็นเรื่องท้าทายทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการเพิ่มผลิตภาพการผลิตภาคเกษตรให้บรรลุเป้าหมาย พร้อมทั้งยกระดับการผลิตภาคเกษตรให้มีสมรรถนะในการแข่งขันที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรไทยมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย

(2.4) การท่องเที่ยวยังสามารถสร้างรายได้ให้เศรษฐกิจไทยได้สูงกว่า

เป้าหมาย แม้จะชะลอตัวลงบ้างในปี 2546 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากหลายปัจจัย อาทิ สถานการณ์สงครามอิรัก-สหรัฐ และการระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) ในภูมิภาคเอเชีย ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงมาก ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติในปี 2546 ลดลงถึงร้อยละ 4.4 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคอย่างได้ผล ประกอบกับการเร่งส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยมาตรการต่างๆ ทำให้สถานการณ์การท่องเที่ยวปรับตัว และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงปลายปี 2547 จะได้รับความเสียหายจากกรณีพิบัติภัยสึนามิ แต่ในภาพรวมของรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในปี 2547 ยังคงขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 32.6 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

(3) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างความสามารถทางวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยียังต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก โดยในปี 2545 ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาของไทยเป็นวงเงินรวม 13,302 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.24 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและในปี 2546 ได้จัดสรรเพิ่มขึ้นเป็น 15,499 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาเป็นร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แม้ว่าภาครัฐและภาคเอกชนจะมีแนวโน้มลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นแต่การลงทุนของภาคเอกชนยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาครัฐ โดยในปี 2546 ภาคเอกชนลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาร้อยละ 0.11 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เทียบกับร้อยละ 0.15 ของการลงทุนภาครัฐในช่วงเวลาเดียวกัน โดยคิดเป็นสัดส่วนภาครัฐต่อภาคเอกชนเป็น 56 : 44

2.3 ผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และนโยบายรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยกำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนยากจนลงให้เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549 พร้อมทั้งลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนยากจนและกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมและให้กลุ่มคนยากจนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีผลการดำเนินงานที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหาความยากจนสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของแผนฯ 9 คนยากจนในทุกภาคลดลง แต่ยังกระจุกตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ โดยปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกินยังเป็นปัญหาสำคัญของคนยากจน การขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงปี 2545-2547 ทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น ส่งผลให้อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.98 ในปี 2547 และจำนวนคนยากจนลดลงจาก 9.5 ล้านคน ในปี 2545 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.5 ของประชากรทั้งประเทศ เหลือเพียง 7.5 ล้านคน ในปี 2547 หรือเทียบเท้าร้อยละ 12 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งบรรลุผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ผลสำเร็จดังกล่าวเนื่องจากการสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนผ่านการดำเนินโครงการต่างๆ อาทิ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การจัดตั้งธนาคารประชาชน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน การสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพโดยใช้ภูมิปัญญาและเทคโนโลยีในท้องถิ่นที่เหมาะสม และการส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน

การแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าว ได้ช่วยให้คนยากจนในทุกภาคลดลง อย่างไรก็ตาม คนจนส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยความหนาแน่นของคนจนในปี 2547 อยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 18.0 รองลงมาคือภาคเหนือร้อยละ 17.5 และภาคใต้ร้อยละ 9.2 ซึ่งจากข้อมูลการจดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจนของกระทรวงมหาดไทย พบว่า คนยากจนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง และปัญหาสำคัญของคนจน คือ ปัญหาหนี้สิน และที่ดินทำกิน ซึ่งสูงถึงร้อยละ 39.2 และร้อยละ 31.8 ของปัญหาทั้งหมดตามลำดับ

(2) การกระจายรายได้ระดับประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ระหว่างภูมิภาคและผลประโยชน์ยังคงอยู่กับผู้มีโอกาสดีกว่ายังมีปัญหา การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องดังกล่าวส่งผลให้การกระจายรายได้โดยรวมมีทิศทางดีขึ้น ความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมลดลง โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุด ลดลงจาก 13.2 เท่า ในปี 2545 เหลือ 12.9 เท่าในกลางปี 2547

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภูมิภาคกลับมีมากขึ้น โดยค่าดัชนีไทล์ (Theil Index) ซึ่งเปรียบเทียบความสมดุระหว่างสัดส่วนรายได้กับสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาคได้ลดลงจาก 0.28 ในปี 2545 เหลือ 0.17 ในปี 2547 โดยกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าทุกภาคมีค่าดัชนีสูงถึง 0.25 นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายในกลุ่มอาชีพเดียวกันยังมีอยู่มาก โดยกลุ่มยากจนสุด ในภาคเกษตรมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 5.6 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 4.5 ในปี 2547 ขณะที่กลุ่มคนรวยสุดมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50.8 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 55.4 ในปี 2547 ส่วนคนนอกภาคเกษตร

กลุ่มยากจนสุดมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.5 เหลือ ร้อยละ 4.3 และกลุ่มคนรวยสุดมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 53.1 เป็น ร้อยละ 54.9 ในระยะเดียวกัน ซึ่งสะท้อนว่าความพยายามพัฒนาศักยภาพและเศรษฐกิจฐานรากของภาครัฐ เพื่อให้คนยากจนมีโอกาสรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่กับคนที่มีโอกาสและรายได้ดีกว่า

(3) คนยากจนสามารถพัฒนาศักยภาพและเข้าถึงบริการทางสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากขึ้น การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมาย และปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้ช่วยสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถพัฒนาศักยภาพและเข้าถึงบริการทางสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากขึ้น อาทิ เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสมากกว่า 479,000 คนได้รับทุนการศึกษาจากโครงการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 2 ตัวและ 3 ตัว เด็กนักเรียนยากจนจากทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ ได้รับโอกาสศึกษาต่อระดับปริญญาตรีตามความต้องการของตนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประชาชนที่ยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85.3 ของคนยากจนทั้งหมดในปี 2545 และกลางปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 93.5 เกษตรกรและคนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยได้รับการจัดที่ดินทำกินในรูป ส.ป.ก. 4-01 ระหว่างปี 2545-2547 เกือบ 6 ล้านไร่ นอกจากนี้คนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบและมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น เพื่อพัฒนาอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง ผ่านโครงการต่างๆ ได้แก่ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การจัดตั้งธนาคารประชาชน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ตารางที่ 7 : เป้าหมายและผลการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

เป้าหมาย	ผลการดำเนินงานในช่วง 3 ปีของแผนฯ 9
ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือร้อยละ 12 ของประชากร ภายในสิ้นปี 2549	• ปี 2547 คนยากจนเหลือเพียง 7.5 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 12 ของประชากร
ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม	• ปี 2547 ช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุดลดลงเหลือ 12.9 เท่า จาก 13.2 เท่าในปี 2545
กลุ่มคนยากจนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม	• ประชาชนที่ยากจน สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้มากขึ้นจากร้อยละ 85.3 ของคนยากจนทั้งหมดในปี 2545 เป็นร้อยละ 93.5 ในกลางปี 2547 • เด็กยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับทุนการศึกษาจำนวนกว่า 479,000 คน • คนพิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนกว่า 1.6 ล้านคน • เกษตรกรและคนยากจนได้รับการจัดที่ดินทำกินเกือบ 6 ล้านไร่ • ลูกจ้างในสถานประกอบการสามารถเข้าถึงการประกันสังคมประมาณ 7.39 ล้านคน • คนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบและมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น

ที่มา : สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

2.4 ผลการพัฒนาทุนทางสังคม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพคนและการใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน จึงได้กำหนดให้เรื่องทุนทางสังคมเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและนำพาสังคมไทยให้ก้าวสู่สังคมฐานความรู้ได้อย่างรู้เท่าทันท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก โดยกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุลและขนาดครอบครัวที่เหมาะสม รักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง ขยายการประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และลดอัตราการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุที่ป้องกันได้ คนไทยมีคุณภาพ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไปมีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี เพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับให้ได้มาตรฐาน และยกระดับการศึกษาแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในปี 2549 เพิ่มโอกาสการมีงานทำในประเทศไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี ให้มีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สร้างหลักประกันแก่คนไทยทุกช่วงวัย ตลอดจนลดอาชญากรรมและป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดเพื่อลดสัดส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเพิ่มแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ดูแลโดยชุมชนอย่างทั่วถึง โดยมีผลการดำเนินงานสำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยสรุป ดังนี้

(1) การยกระดับคุณภาพชีวิตคนไทย บรรลุเป้าหมายในด้านการขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ด้านการพัฒนาการเรียนรู้ยังไม่ประสบความสำเร็จ

(1.1) คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมากขึ้น แต่ยังขาดความตระหนักในการสร้างสุขภาพของตนเอง โดยคนไทยเข้าถึงบริการหลักประกันสุขภาพในทุกรูปแบบถึงร้อยละ 96 ส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่เคยมีหลักประกันใดๆ ก่อนดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สามารถประหยัดรายจ่ายด้านสุขภาพ ลงจากร้อยละ 3.7 ของค่าใช้จ่ายของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 2.3 ในปี 2546 อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการเจ็บป่วยของประชาชนยังคงเพิ่มขึ้น เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง เช่น ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ

(1.2) การขยายการศึกษาสู่ประชาชนทุกกลุ่มและระดับต่าง ๆ มีแนวโน้มดีขึ้น แต่การพัฒนาคุณภาพการศึกษายังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

» การจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มอายุ 15 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นพอสมควร ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สามารถจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้คนไทยมีจำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 7.6 ปี ในปี 2545 เป็น 7.8 ปี ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปี 2547 อย่างไรก็ตามยังไม่บรรลุเป้าหมาย 9 ปี ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องเร่งขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกลโดยเร่งด่วน พร้อมทั้งเร่งแก้ปัญหาหลักๆ ที่ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

» **การยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยยังต่ำกว่าเป้าหมายอยู่มาก** แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาจะมีมาตรการเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานให้สูงขึ้นโดยส่งเสริมการเรียนในสถานประกอบการและการศึกษานอกระบบโรงเรียน ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่มีการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.1 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 38.0 ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.2 ในปี 2547 แต่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 50 ในที่สุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งจะเป็นจุดอ่อนอย่างมากต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

» **การเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร** จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันประเทศต่างๆ ของ IMD พบว่า ขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อยู่ในลำดับที่ 43 โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีอยู่ในลำดับที่ 48 จาก 49 ประเทศในปี 2545 ลดลงอยู่ในอันดับที่ 55 และ 45 จาก 60 ประเทศ ในปี 2547 ตามลำดับ ขณะเดียวกันการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาอย่างน้อยมากเพียงร้อยละ 0.24 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในปี 2545 แม้จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.26 ของ GDP ในปี 2546 แต่ยังต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว (ร้อยละ 2.1-2.9) หรือประเทศในภูมิภาคเดียวกัน คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ใต้หวันและเกาหลี ที่มีค่าใช้จ่ายในการวิจัยร้อยละ 0.49, 2.12, 2.16 และ 2.91 ของ GDP ในปี 2546 ตามลำดับ

(1.3) การส่งเสริมการมีงานทำช่วยให้แรงงานมีงานทำเพิ่มขึ้นสูงกว่าเป้าหมาย ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเร่งรัดมาตรการส่งเสริมการมีงานทำ ส่งผลให้คนไทยมีโอกาสมหาการทำงานเพิ่มขึ้นสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี อย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากกว่า 8 แสนคน ในปี 2545 และ 2546 เป็น 1 ล้านคน ในปี 2547 แต่ปัญหาการจ้างงานต่ำระดับยังมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากร้อยละ 8.7 ในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.3 ในปี 2547 ในขณะที่การใช้แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าลดลง เนื่องจากคุณภาพการศึกษาและผลิตภาพแรงงานที่ค่อนข้างต่ำ

(2) ระบบการคุ้มครองทางสังคมของไทยมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและผู้ด้อยโอกาส

(2.1) แรงงานในระบบได้รับการคุ้มครองมากขึ้น แต่การขยายการคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบยังมีความล่าช้า ผลจากการดำเนินการขยายขอบเขตระบบประกันสังคมตั้งแต่ปี 2545 ให้คุ้มครองลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ส่งผลให้จำนวนลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในสถานประกอบการทั่วประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 6.90 ล้านคน หรือร้อยละ 20.50 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในปี 2545 เป็น 7.39 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.86 ของกำลังแรงงาน ในปี 2547 นอกจากนี้ยังได้ขยายขอบเขตการประกันสังคมกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ทดแทนประเภทสุดท้ายตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนโดยได้เริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 และได้รับสิทธิการคุ้มครองตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป สำหรับแรงงานนอกระบบได้มีการศึกษาเพื่อเตรียมการขยายความคุ้มครองให้ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบต่อไป

(2.2) การให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส มีทิศทางและรูปแบบที่ชัดเจนขึ้น การจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นมา รวมถึงการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ทำให้การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสสามารถดำเนินการได้ครอบคลุมและเป็นระบบครบวงจรมากขึ้น ทั้งด้านการป้องกัน แก้ไข พื้นฟูและการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมในรูปแบบต่างๆ อาทิ การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การให้บริการในสถานสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ การฝึกอบรมและสร้างอาชีพให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว นอกจากนี้ยังได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2547 ซึ่งจะช่วยให้การปกป้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

(3) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข แม้รัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความสงบสุขของสังคม ทั้งการเร่งปราบปรามยาเสพติด การณรงค์เพื่อลดอุบัติเหตุการจราจรในเทศกาลต่างๆ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน จะได้ช่วยให้อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุและคดียาเสพติดลดลง อย่างไรก็ตาม ภัยอันตรายที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยเฉพาะการทำร้ายต่อชีวิตร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินยังคงทรงตัวในอัตราสูงและไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง ซึ่งทุกฝ่ายในสังคมจะต้องร่วมมือหาแนวทางป้องกันและแก้ไขให้เกิดผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นต่อไป

ตารางที่ 8 : การประเมินผลการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยเทียบกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การยกระดับคุณภาพชีวิต	2545	2546	2547	เป้าหมายปี 2549
การศึกษา				
ปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป	7.6	7.8	8.1	9
อัตรานักเรียนต่อประชากรวัยเรียน				
ประถมศึกษา	104.8	104.4	102.9	
มัธยมศึกษาตอนต้น	82.2	84.6	94.0	
มัธยมศึกษาตอนปลาย	60.1	59.0	63.7	
อุดมศึกษา	27.4	35.9	39.0	
แรงงานมีการศึกษาถึง ม.ต้น (%)	34.1	38.0	38.2	50.0
สาธารณสุข				
อัตราป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ* (ต่อประชากรแสนคน)				
เนื้องอกร้าย (มะเร็ง)	98.98	101.67	n.a.	ลดลง
หัวใจ	391.45	451.45	n.a.	ลดลง
ความดันโลหิตสูง	340.99	389.83	n.a.	ลดลง
เบาหวาน	340.95	380.75	n.a.	ลดลง
หลักประกันทางสังคม				
ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ (%) **	95.0	93.7	95.42	100
สัดส่วนผู้ประกันตนต่อแรงงาน	20.15	21.33	21.86	
การเพิ่มโอกาสการมีงานทำ (แสนคน)	8.24	8.18	10.35	2.30***
ความสงบสุขในสังคม				
อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุการจราจรทางบก(ต่อประชากรแสนคน)	20.9	22.9	21.30	
สัดส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (ต่อประชากรแสนคน)	109.7	106.0	106.5	
สัดส่วนคดีชีวิต ร่างกาย เพศ (ต่อประชากรแสนคน)	60.5	71.5	71.5	ลดลง
สัดส่วนคดียาเสพติด (ต่อประชากรแสนคน)	422.8	216.4	116.5	ลดลง

ที่มา : สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต สศช.

หมายเหตุ : * อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2543 - 2545 ซึ่งเป้าหมายในแผนฯ 9 ใช้ข้อมูลปี 2542 เป็นฐาน

** อัตราการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของประเทศในปีนั้น ๆ

*** เป้าหมายในแผนฯ 9 กำหนดให้เพิ่มโอกาสการมีงานทำในประเทศไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี

2.5 ผลการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย พร้อมทั้งได้กำหนดให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยที่หัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งให้มีการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีเป้าหมายในการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ การอนุรักษ์ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูบำรุงดินไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549 ตลอดจนรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เพิ่มขีดความสามารถในการกำจัดของเสียอันตรายและขยะมูลฝอยและควบคุมคุณภาพอากาศให้อยู่ในพิสัยมาตรฐาน สำหรับผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยสรุปมีดังนี้

(1) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังคงเร่งรัดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1.1) การกระจายภารกิจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความก้าวหน้ามากกว่าครั้ง แต่การกระจายอำนาจของการคลังยังจำกัด การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากหน่วยราชการส่วนกลางไปสู่ อปท. อาทิ การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้ว 26 ภารกิจ หรือคิดเป็นร้อยละ 61.9 จากเป้าหมายทั้งสิ้น 42 ภารกิจ พร้อมทั้งได้มีการถ่ายโอนบุคลากรไปแล้ว 3,909 คน จากจำนวนบุคลากรที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมด 4,111 คน ขณะที่การกระจายอำนาจทางการคลังโดยการเพิ่มรายได้ให้ อปท. ดำเนินการได้เพียงร้อยละ 23.5 ในปี 2548 ยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 อยู่มาก

(1.2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังต้องเร่งดำเนินการ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัยและเป็นเอกภาพ ซึ่งจนถึงปัจจุบันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยยังอยู่ในขั้นของการปรับปรุงแก้ไขบ้าง ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาบ้าง ทั้งการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

(2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้ผลมากขึ้น แต่ยังคงเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

(2.1) สถานการณ์ป่าไม้มีทิศทางดีขึ้น โดยเฉพาะป่าชายเลนที่เพิ่มขึ้น
สูงกว่าเป้าหมายขณะที่ป่าอนุรักษ์ยังต่ำกว่าเป้าหมายอยู่มาก จากการที่สังคมไทยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ส่งผลให้สถานการณ์ป่าไม้เริ่มมีทิศทางดีขึ้น โดยพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นจาก 80.61 ล้านไร่ ในปี 2542 เป็น 107.00 ล้านไร่ ในปี 2543 แต่ยังคงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 33.09 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น เมื่อเทียบกับปี 2504 ซึ่งมีพื้นที่ป่าไม้ถึงร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ ทั้งนี้ ป่าชายเลน ได้รับการฟื้นฟูจนมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก 1.05 ล้านไร่เมื่อปี 2540 เป็น 1.53 ล้านไร่ในปี 2543 และ 1.57 ล้านไร่ในปี 2544 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายป่าชายเลนที่กำหนดไว้ในแผนฯ 9 ที่กำหนดให้อนุรักษ์และฟื้นฟูให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ขณะที่พื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.62 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 18.02 ในปี 2545 และร้อยละ 18.26 ในปี 2546 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(2.2) การลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินและการฟื้นฟูบำรุงดิน
ยังห่างไกลเป้าหมายอยู่มาก จากการประมาณการพื้นที่การชะล้างพังทลายของดิน พบว่าปัญหาการชะล้างพังทลายของดินในปี พ.ศ.2545 และ 2546 มีอยู่ปีละประมาณ 108.87 ล้านไร่ ขณะที่สามารถฟื้นฟูพื้นที่ดินที่มีปัญหาการชะล้างพังทลายได้เพียง 0.43 ล้านไร่ ในปี 2545 และ 0.92 ล้านไร่ ในปี 2546 เท่านั้น ซึ่งนับว่ายังห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ ในปี 2549 หรือเฉลี่ยปีละ 1 ล้านไร่ อยู่มาก สำหรับการฟื้นฟูบำรุงดินที่มีปัญหาสามารถดำเนินการได้เพียง 0.951 ล้านไร่ ในปี 2545 ขณะที่ดินที่มีปัญหามีอยู่ถึง 124.57 ล้านไร่ แม้ในปี พ.ศ.2546 จะสามารถดำเนินการได้เพิ่มขึ้น โดยสามารถฟื้นฟูดินได้ 1.388 ล้านไร่ แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการได้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 2 ล้านไร่

(3) การแก้ไขปัญหามลพิษมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ต้องเร่งคืนคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษเรื้อรัง

(3.1) การรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกสายให้มีปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) ไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตร ตลอดทั้งปียังไม่บรรลุเป้าหมาย แม้ว่าคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำทั่วประเทศโดยรวมจะมีแนวโน้มดีขึ้น โดยแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดีและพอใช้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 68 ในปี 2546 และร้อยละ 80 ในกลางปี 2547 ขณะที่แหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ด่ำมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 32 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 15 ในกลางปี 2547 อย่างไรก็ตามยังมีแม่น้ำสายหลักที่เสื่อมโทรมมากโดยมีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ มีค่า DO น้อยกว่า 2 มก./ลิตร อยู่ร้อยละ 3 ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 ปี 2546 และร้อยละ 5 ในช่วงกลางปี 2547 โดยเป็นแหล่งน้ำเดิมที่เสื่อมโทรมมากทุกปีอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง (ตั้งแต่จังหวัดนนทบุรี กรุงเทพฯ และจังหวัดสมุทรปราการ) แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง (ตั้งแต่จังหวัดนครปฐม ถึงจังหวัดสมุทรสาคร) แม่น้ำลำตะคองตอนล่าง (พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา) และทะเลสาบสงขลา (พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา) สำหรับการฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งมีความก้าวหน้าอย่างน่าพอใจ โดยสามารถฟื้นฟูคุณภาพน้ำให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 29 และลดปริมาณน้ำที่มีคุณภาพในเกณฑ์เสื่อมโทรมลงจากร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 3 โดยบริเวณที่ยังมีสภาพเสื่อมโทรมมาก ได้แก่ บริเวณอ่าวไทยตอนใน

(3.2) การควบคุมคุณภาพอากาศให้มีปริมาณฝุ่นละอองและสารมลพิษอื่น ๆ ในชุมชนเมืองให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยปัญหาหลักของคุณภาพอากาศยังคงมาจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกินมาตรฐานและพื้นที่ที่มีปัญหายังคงเป็นพื้นที่เดิมเช่นในปีที่ผ่านมา คือ จังหวัดสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร และอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี ปัญหารองลงมา คือ ก๊าซโอโซน ที่พบว่าเกินมาตรฐานในบางพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคตะวันออก และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ พบว่า มีค่าเกินมาตรฐานบริเวณริมถนนบางสายในเขตกรุงเทพมหานคร ในขณะที่สารมลพิษอื่นๆ เช่น ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน โดยแหล่งกำเนิดหลักมาจากรถยนต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถบรรทุกและรถประจำทางที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลที่ไม่ได้มาตรฐาน การก่อสร้าง และอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น การไม่ บด และย่อยหิน

(3.3) ความสามารถในการกำจัดขยะมูลฝอยและการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 14.1 ล้านตัน ในปี 2544 เป็น 14.3 ล้านตัน และ 14.4 ล้านตัน ในปี 2545 และปี 2546 ตามลำดับ ขณะที่มีความสามารถกำจัดได้เพียง 3.4 ล้านตัน 3.5 ล้านตัน และ 5.1 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 23.9, 24.3 และ 35.7 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายในการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีและปลอดภัยให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ตามที่กำหนดไว้ในแผนฯ 9 มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย โดยสามารถกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีคิดเป็นกว่าร้อยละ 98 ในช่วงปี 2544-2546 ขณะที่ในพื้นที่ต่างจังหวัดยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการให้บริการเก็บขนและการกำจัดขยะยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ทำให้มีปัญหายุ่งยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ในส่วนการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 2.2 ล้านตันหรือร้อยละ 15.6 ของปริมาณขยะชุมชนในปี 2544 เป็น 2.8 ล้านตันหรือร้อยละ 19.4 ในปี 2546 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นอยู่มาก

(3.4) กากของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่การกำจัดกากของเสียอันตรายยังดำเนินการได้ไม่ทันกับสภาพปัญหา ปริมาณของเสียอันตราย ในปี พ.ศ.2546 มีประมาณ 1.80 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 1.5 โดยประมาณ 1.40 ล้านตัน เกิดจากภาคอุตสาหกรรม และอีกประมาณ 0.40 ล้านตัน เกิดจากชุมชน ขณะที่สามารถกำจัดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมได้ 0.625 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 44 ของปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเมื่อปี พ.ศ.2545 ที่กำจัดได้เพียงร้อยละ 15.6 เท่านั้น ในส่วนของเสียอันตรายชุมชนส่วนใหญ่ยังถูกทิ้งรวมกับมูลฝอยทั่วไป เนื่องจากยังไม่มีระบบคัดแยกรวบรวมและกำจัดอย่างครบวงจร จึงยังคงมีกากของเสียอันตรายมากกว่าร้อยละ 50 ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งจะต้องเร่งกำหนดแนวทางแก้ไขต่อไป

ตารางที่ 9 : เป้าหมายและผลการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 9

เป้าหมาย	ผลการบริหารจัดการ ในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ 9
1. ปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ	ถ่ายโอนภารกิจไปให้ อปท.แล้ว 26 ภารกิจจากเป้าหมาย 42 ภารกิจ โอนบุคลากรไปแล้ว 3,909 คนจากที่ต้องโอน 4,111 คน และเพิ่มรายได้ให้อปท. แล้วร้อยละ 23.5 จากเป้าหมายร้อยละ 35
2.การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ	
2.1 มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ	ในปี 2546 ได้ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้วร้อยละ 18.26 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9
2.2 มีพื้นที่ป่าชายเลนไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่	ในปี 2544 มีพื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 1.57 ล้านไร่ ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9
2.3 ลดการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่	ปี 2545 และ 2546 ลดการชะล้างพังทลายได้ 0.43 และ 0.92 ล้านไร่ตามลำดับ ซึ่งรวมกันแล้ว ยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9 อยู่อีก 3.65 ล้านไร่
2.4 พื้นที่ดินที่มีปัญหาดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุได้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่	ในปี 2545 และ 2546 สามารถฟื้นฟูดินที่มีปัญหาลักษณะดังกล่าวได้เพียง 0.951 และ 1.388 ล้านไร่ตามลำดับ ซึ่งรวมกันแล้ว ยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9 อยู่อีก 7.661 ล้านไร่
3. การลดมลพิษ เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่	
3.1 รักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกสาย ให้มีปริมาณออกซิเจนละลายไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตรตลอดทั้งปี	คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ อยู่ในเกณฑ์พอใช้และดี ซึ่งนับว่าเป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ 9 จะมีที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าเป้าหมายเพียงร้อยละ 3 และ 6 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ ได้แก่ บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ลำตะคองตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา
3.2 ฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน	คุณภาพน้ำทะเลส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้และดี ซึ่งนับว่าเป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ 9 มีที่อยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมหรือต่ำกว่ามาตรฐานเพียงร้อยละ 3 ในพื้นที่อ่าวไทยตอนใน
3.3 กำจัดและลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม และจากชุมชนให้เพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณกากของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด	ปี 2546 มีกากของเสียอันตรายเกิดขึ้น 1.8 ล้านตัน โดยสามารถกำจัดกากของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมได้ 0.625 ล้านตันหรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของจำนวนทั้งหมด ต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9
3.4 มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด	ปี 2544-46 มีเพียงในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่สามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้ถึงประมาณร้อยละ 99 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9 ขณะที่ในพื้นที่ต่างจังหวัดโดยเฉพาะในเขต อบต.เล็กๆ ยังไม่มีระบบการจัดการที่ดีพอ
3.5 มีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยไม่น้อยกว่าร้อยละ 30	มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ร้อยละ 15.6, 18.1 และ 19.4 ในปี 2544 ปี 2545 และปี 2546 ตามลำดับ ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ 9 อยู่มาก
3.6 ควบคุมมลพิษทางอากาศให้มีปริมาณฝุ่นละอองและสารมลพิษอื่นๆ ในชุมชนเมืองให้อยู่ในพิสัยมาตรฐาน	ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ยังคงเป็นปัญหาหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นจุดที่เกินมาตรฐานมาโดยตลอด

ที่มา : สำนักงานแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สศช.

2.6 ผลการพัฒนากิจการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคมไทย เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประเทศให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยกำหนดเป้าหมายให้ภาครัฐมีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบและกลไกการทำงาน รวมทั้งระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลงานและผลการให้บริการของภาครัฐ ทั้งด้านองค์การปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส การดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการเมืองโปร่งใส มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมสูงขึ้น และประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากภาครัฐอย่างครบถ้วนในเวลาอย่างรวดเร็ว โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังนี้

(1) การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐมีความก้าวหน้าไปมากโดยเฉพาะ การพัฒนาระบบราชการ แต่ยังมีปัญหาด้านความโปร่งใส

(1.1) ราชการไทยมีโครงสร้างที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ขนาดเล็กลงพร้อมทั้ง ปรับตัวก้าวสู่ความทันสมัย มีประสิทธิภาพ ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภาคราชการ ไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง กรม อย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดในปี 2548 ได้ปรับลดกระทรวง จาก 20 กระทรวงเหลือ 18 กระทรวง เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเกิดบูรณาการในการทำงานยิ่งขึ้น ควบคู่ กับการลดขนาดอัตรากำลังโดยใช้มาตรการจูงใจในลักษณะต่าง ๆ ในส่วนของการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งดำเนินการตามทิศทางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นเครื่องมือผลักดันที่สำคัญ ส่งผลให้ หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานมากขึ้น โดยทุกส่วนราชการมีการ จัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รวมทั้งแผนพัฒนาระบบราชการที่มุ่งสร้างประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติการ ปรับตัวสู่การบริหารจัดการสมัยใหม่ คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน พร้อมไปกับการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ส่วนราชการร้อยละ 90.6 ยังให้ ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการ ขณะที่เกือบครึ่งหนึ่งของหน่วยงาน มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ในการดำเนินงาน

(1.2) ความโปร่งใสทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนมีแนวโน้มดีขึ้น ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จากการประเมินสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันโดย Transparency International : TI พบว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีภาพความโปร่งใสเปลี่ยนแปลง ไปในทิศทางที่ดีขึ้นจาก 3.2 คะแนนในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 3.3 และ 3.6 คะแนนในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามคะแนนดังกล่าวยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ สิงคโปร์และมาเลเซียที่มีภาพลักษณ์ความโปร่งใสดีกว่าไทย นอกจากนี้ จากการประเมินของ World Economic Forum พบว่า ความโปร่งใสของภาครัฐในการชี้แจงเรื่องการดำเนินนโยบายมีแนวโน้มดีขึ้น ขณะที่หน่วยงานภาครัฐกว่าร้อยละ 60 ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมมากขึ้น

(2) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก้าวหน้ามากขึ้นใน ด้านภารกิจ แต่ด้านอำนาจทางการคลังและบุคลากรยังมีข้อจำกัด การกระจายอำนาจภารกิจ และ ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ก้าวหน้าเป็นลำดับ โดยสามารถดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบาง ประเภทของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว 180 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 73.5 ของ ภารกิจเป้าหมาย และมีการถ่ายโอนบุคลากรไปแล้ว จำนวน 4,559 ราย ซึ่งยังมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับ บุคลากรของหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม โดยมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก อาทิ ความไม่สนใจและไม่ มีมาตรการจูงใจที่เพียงพอ ขณะที่การกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่ก้าวหน้ามากนัก โดยสามารถ จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23.50 ในปี 2548 ซึ่งยังห่างจาก เป้าหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่ น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 อยู่มาก

(3) ภาคเอกชนไทยในสายตาต่างประเทศดีขึ้นตามลำดับ การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีภาคเอกชนมีความก้าวหน้า

(3.1) **อันดับบรรณานุกรมธุรกิจเอกชนไทยดีขึ้นตามลำดับ** โดยสถาบันจัดอันดับ IMD ได้จัดอันดับบรรณานุกรมภาคเอกชน ปรากฏว่าอันดับโดยเฉลี่ยของประเทศไทยดีขึ้นจากอันดับที่ 36 ในปี 2544 เลื่อนขึ้นเป็นอันดับที่ 32 ในปี 2545 และอันดับที่ 31 ในปี 2547 โดยปัจจัยส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ในการจัดลำดับบรรณานุกรมภาคเอกชนได้ปรับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ความรับผิดชอบทางสังคมและความพึงพอใจของลูกค้าที่มีการปรับตัวจากเดิมขึ้นมาก อย่างไรก็ตามปัจจัยด้อยที่ยังมีอยู่ ได้แก่ เรื่องการใช้ข้อมูลภายในเพื่อผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ และเรื่องการแข่งขันทางการค้าที่ไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มขึ้น

(3.2) **“บรรษัทภิบาล” กลไกสำคัญในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี** ภาคเอกชนมีการผลักดันเป็นรูปธรรม ภาคเอกชนให้ความร่วมมือมากขึ้น จากปัญหาความอ่อนแอในการบริหารจัดการธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ในปี 2540 รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ต้องสร้างบรรษัทภิบาลขึ้นในสังคมไทย โดยเป้าหมาย ได้แก่ บริษัทจดทะเบียนสถาบันตัวกลางและองค์กรกำกับดูแล และได้ประกาศในปี 2545 เป็นปีเริ่มต้นแห่งการณรงค์การมีบรรษัทภิบาลที่ดี พร้อมทั้งผลักดันการสร้างบรรษัทภิบาลในสังคมไทยให้มีความก้าวหน้าเป็นลำดับ โดยได้ดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ทั้งมาตรการกำกับควบคุมกับมาตรการจูงใจไปพร้อมกัน อาทิ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ เป็นกลไกระดับชาติขึ้นมาดูแล การจัดตั้งศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนเพื่อให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน การกำหนดให้บริษัทที่จะเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงาน และผลักดันให้แก้ไขกฎหมายบริษัทมหาชนเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการบริหารงานของบริษัทและกรรมการ ในส่วนมาตรการจูงใจและส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี ได้แก่ สนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนมีการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการ (Governance Rating) โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ อาทิ ลดหย่อนค่าธรรมเนียม ลดระยะเวลาในการรวมทุนให้กับบริษัทที่ผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับที่ดี โดยปัจจุบันมีบริษัทจดทะเบียนให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการการจัดอันดับบรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้น

(4) ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเพิ่มขึ้นทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น

(4.1) **การมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น** ในช่วงเวลา 30 ปี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีสิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น โดยในระดับประเทศอัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเพียงร้อยละ 29.51 ในปี 2491 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.3 ในการเลือกตั้งปี 2539 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.6 ในปี 2544 และ ร้อยละ 72.6 ในปี 2548 ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงที่สุดตลอดช่วงที่ผ่านมา ในส่วนการเมืองระดับท้องถิ่นก็มีทิศทางเดียวกัน โดยมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งระดับต่างๆ อาทิ เลือกผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภา อบต./สภาตำบล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากสัดส่วนผู้มีสิทธิและไปใช้สิทธิร้อยละ 80.0 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 97.2 ในปี 2545 ร้อยละ 98.2 ในปี 2546 และ 98.3 ในปี 2547

(4.2) การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยครัวเรือนที่มีสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งคน ได้ร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม สมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนเฉพาะกิจหรือสมาชิกองค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 85.9 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 87.8 ในปี 2545 ร้อยละ 91.2 และ 91.9 ในปี 2546-2547 ตามลำดับ นอกจากนี้สัดส่วนครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนช่วยเหลือสังคมและชุมชนในกิจกรรมสาธารณะ อาทิ ปลูกต้นไม้ รักษาป่า และแหล่งน้ำ อนุรักษ์สัตว์ป่า สร้าง/ซ่อมแซมถนน เป็นต้น ยังมีสัดส่วนสูง

ตารางที่ 10 : การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาาระบบบริหารจัดการที่ดี

เป้าหมาย	ผลการพัฒนา
1. การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ	
▶ ภาครัฐมีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม ▶ มีระบบ กลไกการทำงาน ระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลงาน และผลการให้บริการได้	▶ ในภาพรวมปี 2546 สามารถปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสมได้ถึงร้อยละ 49.7 ▶ ยูนิตอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำ 58,412 อัตรา ในช่วงปี 2544-2546 ▶ ลดอัตรากำลังข้าราชการได้ประมาณ 52,000 คน ในช่วงปี 2546 ▶ หน่วยงานร้อยละ 68.5 มีการวางแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการกำหนดรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ ผู้รับผิดชอบและตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ ▶ หน่วยงานร้อยละ 90.6 มีการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการในระดับดีขึ้นไป และหน่วยงานร้อยละ 46.3 มีร้อยละของข้าราชการที่ได้รับการพัฒนาขีดความสามารถตามที่กำหนดอยู่ในระดับดีขึ้นไป ▶ หน่วยงานร้อยละ 45.6 สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่อยู่ในระดับดีขึ้นไป
2. การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
▶ ถ่ายโอนภารกิจ 245 ภารกิจ ของส่วนราชการ 57 กรม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ▶ ถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ▶ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐ ในปี 2549	▶ สามารถถ่ายโอนได้ 157 ภารกิจ (ร้อยละ 64.1) อยู่ระหว่างการส่งมอบ 23 ภารกิจ (ร้อยละ 9.4) ยังไม่ได้ถ่ายโอน 65 ภารกิจ (ร้อยละ 26.5) ▶ ถ่ายโอนบุคลากรที่มีการฝึกงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 4,559 คน เป็นข้าราชการประจำ 1,378 คน และลูกจ้างประจำ 3,081 คน ▶ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายได้รัฐมีสัดส่วนร้อยละ 23.5 ในปี 2548
3. ความโปร่งใสในการดำเนินงาน	
▶ การดำเนินงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการเมืองมีความโปร่งใส ▶ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	▶ ดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันเพิ่มขึ้น จาก 3.2 ในปี 2545 เป็น 3.3 และ 3.6 ในปี 2546-2547 (ค่าดัชนีที่สูงขึ้นบ่งชี้ว่า ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ด้านคอร์รัปชันลดลง มีความโปร่งใสมากขึ้น) ▶ จากการศึกษาของ WEF พบว่า ผู้บริหารองค์กรและผู้บริหารระดับสูงของธุรกิจเอกชนในประเทศไทยมีความเห็นว่า รัฐบาลมีการชี้แจงนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน โดยมีคะแนน 4.1 ในปี 2546 และ 4.3 คะแนน ในปี 2547 (คะแนนเต็ม 7 หมายถึง ชี้แจงอย่างชัดเจน) ▶ จากการศึกษาของ IMD อันดับธรรมาภิบาลภาคเอกชนไทยดีขึ้นจากอันดับที่ 36 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 32 และ 31 ในปี 2545 และ 2547 ตามลำดับ ▶ หน่วยงานภาครัฐร้อยละ 64.4 มีการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับดีขึ้นไป และหน่วยงานร้อยละ 66.4 มีจำนวนกิจกรรม 3 กิจกรรมขึ้นไปที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการดำเนินงานในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ผลการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และวาระแห่งชาตินับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการประเทศหลายด้าน โดยเฉพาะการบริหารจัดการภาคราชการ การแก้ปัญหาเร่งด่วนของประเทศ และการวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับรากหญ้าถึงมหภาค ปัจจุบันการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว ผ่านมาแล้ว 3 ปี ได้สร้างความเจริญก้าวหน้าต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างน่าพอใจในหลายๆ ด้าน กล่าวคือ เศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ปี 2545 ถึงปี 2547 ขยายตัวโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 6.1 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี ขณะที่การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคาใจความยากจนและกระจายรายได้ มีส่วนช่วยให้คนยากจนลดลงเหลือเพียง 7.5 ล้านคน ในปี 2547 รวมทั้งช่วยให้คนจนได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น เช่นเกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้มีส่วนผลักดันให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยสูงขึ้นจากอันดับที่ 31 ในปี 2545 เป็นอันดับที่ 29 ในปี 2547

นอกจากนี้ ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การดำเนินงานด้านการพัฒนาทุนทางสังคมยังสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้มากขึ้น อาทิ ประชาชนเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ และมีงานทำเพิ่มขึ้น อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีทั้งด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีจุดที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขโดยเฉพาะการบริหารจัดการภาครัฐในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินงานและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้าทายความสามารถของภาครัฐที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและความเชื่อมั่นของต่างประเทศ เนื่องจากจะใช้การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นปัจจัยหนึ่งในการประเมินเพื่อจัดอันดับประเทศในด้านต่างๆ เสมอ นอกจากนี้ประเด็นที่ยังต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ เรื่องการแก้ไขปัญหาคาใจความยากจนและกระจายรายได้ การพัฒนาคุณภาพคนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานระยะต่อไป

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และวาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ถึงแม้จะช่วยแก้ปัญหาที่มีความสำคัญและได้วางรากฐานการพัฒนาในเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปแล้วระดับหนึ่ง แต่ยังคงเร่งดำเนินการอีกหลายเรื่อง เพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งดำเนินการเรื่องใหม่ๆ ที่ตอบสนองสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งประเด็นปัญหาเฉพาะหน้า และความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวทางช่วงการบริหารจัดการประเทศภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548-2551) เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) การบริหารเศรษฐกิจมหภาคในระยะต่อไปต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ โดยให้ความสำคัญกับการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ การรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวด การเร่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้แข็งแกร่งมากขึ้น พร้อมไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการพึ่งตนเองและการ

กำหนดทิศทางที่ชัดเจน อาทิ การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อลดการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าทุน ส่งเสริมการผลิตในประเทศและใช้วัตถุดิบในประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการออมของประเทศ เพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะลดการพึ่งพาเงินทุนต่างประเทศ ทั้งยังต้องเตรียมความพร้อมให้สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและปัจจัยภายนอกต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน อาทิ การเคลื่อนย้ายแรงงาน การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ การเคลื่อนย้ายเงินทุน และการเคลื่อนย้ายข้อมูลข่าวสาร โดยต้องดูแลให้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบ กติกา และกฎหมายต่างๆ ให้รองรับการเคลื่อนย้ายต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ รวมทั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเชิงรุกที่เชื่อมโยงกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย

(2) การแก้ไขปัญหาคายากจนและการกระจายรายได้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อขจัดความยากจนให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร่งดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนยากจนให้สามารถสร้างฐานะและพึ่งตนเองได้มากขึ้น อาทิ การเร่งรัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน การจัดที่ดินทำกินพร้อมสาธารณูปโภคที่จำเป็นให้ทั่วถึงและเพียงพอ ขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้ง การสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรที่สำคัญ การปรับปรุงระบบการผลิตและขยายการตลาดอย่างเต็มที่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่ไปกับการเร่งรัดปรับปรุงกฎระเบียบและระบบการบริหารจัดการของภาครัฐให้สามารถส่งเสริมการสร้างโอกาสและความเป็นธรรมให้แก่คนยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาทิ การสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร การเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรม การเร่งรัดพัฒนากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับคนยากจน

(3) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในระยะต่อไปต้องให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ โดยต้องเร่งปรับโครงสร้างทุกภาคการผลิตให้เข้มแข็งและแข่งขันได้ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพและมูลค่าผลผลิตบนพื้นฐานความรู้ทั้งภูมิปัญญาไทยและวิทยาการสมัยใหม่ ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภาคการผลิตและการค้าของประเทศขยายตัวได้อย่างยั่งยืนในอนาคต พร้อมทั้งพัฒนาระบบสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านต่างๆ ที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรมให้เข้มแข็ง การพัฒนาระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาระบบข้อมูลและการวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม เพื่อสนับสนุนการวางแผนและการดำเนินยุทธศาสตร์ของชาติอย่างเป็นระบบ

(4) การพัฒนาทุนทางสังคม ต้องเร่งพัฒนาทุนทางสังคมทุกมิติให้มีความเข้มแข็งและใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการพัฒนาให้คนมีสุขภาพแข็งแรง มีความรู้ มีครอบครัวที่อบอุ่น มีความมั่นคง และดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดีอย่างมีความสุข พร้อมทั้งการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย ได้แก่ การเตรียมความพร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุ การขยายตัวของความเป็นเมือง สังคมเมืองและปัญหาของเมืองใหญ่ทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองหลักในภูมิภาค

(5) การพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในการสร้างความสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งการฟื้นฟูสภาพป่า การฟื้นฟูทรัพยากรดินและใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับพื้นที่ การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ การคุ้มครองและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและการควบคุมมลพิษจากขยะน้ำเสียฝุ่นละออง และเสียงเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูลให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน การใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับนานาชาติอย่างรู้เท่าทัน

(6) การบริหารจัดการที่ดี ต้องผลักดันให้ทุกภาคส่วนตระหนักและร่วมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย ในภาพรวมต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเร่งรัดการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในภาคราชการต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และกระบวนการทำงาน และจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และผลกระทบของการปฏิบัติงานภาครัฐอย่างเป็นระบบและมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังและวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบูรณาการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำงานร่วมกับทุนทางสังคมในพื้นที่ให้มากขึ้น เช่นเดียวกันกับภาคเอกชนที่ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานกับภาครัฐและประชาชน และการสร้างความเข้าใจเพื่อให้เกิดพลังผลักดันการมีบรรษัทภิบาลที่ดี สำหรับภาคประชาสังคม จะต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ให้เป็นกลไกตรวจสอบอิสระที่มีคุณภาพและเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อร่วมกันสร้างความโปร่งใส ลดการทุจริตประพฤติมิชอบในสังคมไทย

บทที่ 2

ผลกระทบของการพัฒนา

1

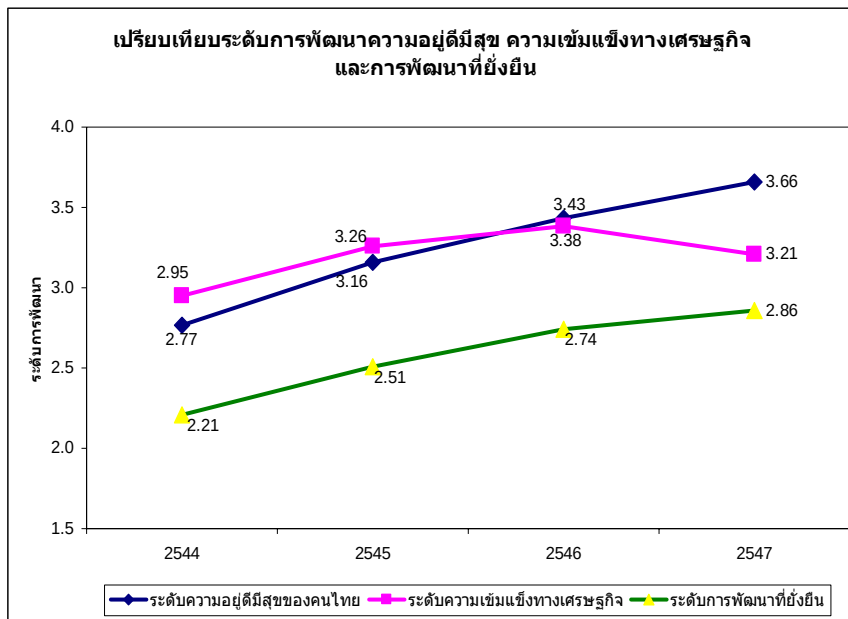
บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยในปี 2545 ได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้น 2 ชุด ได้แก่ **ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ** เพื่อวัดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และ **ดัชนีความอยู่ดีมีสุข** เพื่อวัดผลกระทบการพัฒนาที่มีต่อคน ทั้งการมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ การมีความรู้ มีงานทำ ที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่น อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้ใช้เป็นกรอบในการจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และได้นำเสนอในที่ประชุมประจำปี 2545 และ 2546 สำหรับปี 2547 สำนักงานฯ ได้พัฒนาตัวชี้วัดเพิ่มขึ้นอีก 1 ชุด เพื่อให้สามารถวัดผลกระทบของการพัฒนาได้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกรอบแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้แก่ **ดัชนีการพัฒนายั่งยืน** ซึ่งเป็นการชี้วัดผลกระทบด้านการสงวนรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการประเมินด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม เพื่อให้สามารถประเมินผลการพัฒนาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความสมดุลกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

สำหรับในปี 2548 สำนักงานฯ มีเป้าหมายจะติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อรายงานเสนอต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปี 2548 ของ สำนักงานฯ โดยยังคงใช้ดัชนีชี้วัดทั้ง 3 ชุดดังกล่าวข้างต้น เป็นกรอบแนวทางในการติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้การติดตามประเมินผลสามารถชี้วัดผลกระทบของการพัฒนาที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องตลอดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ทั้งนี้ ผลกระทบการพัฒนาโดยอาศัยดัชนีชี้วัดทั้ง 3 ชุด ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1.1 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (ปี 2545-2547) เปรียบเทียบกับปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น อันเนื่องจากเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกที่ดีขึ้น มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดีและมีการกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรมมากขึ้น โดยดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 72.64 และร้อยละ 73.84 ในปี 2545 และปี 2546 และเริ่มชะลอตัวลงเป็นร้อยละ 72.05 ในปี 2547 เทียบกับร้อยละ 69.48 ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยที่ได้ชะลอตัวลงในปี 2547 เป็นผลโดยตรงจากการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจลดลง จากการขยายตัวของการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน และพลังงาน รวมทั้งผลผลิตภาคเกษตรที่ลดลง



1.2 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจไทยโดยรวมที่ลดลงในปี 2547 ไม่ได้ส่งผลกระทบให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยลดลงตามไปด้วย เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยในปี 2547 ยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า ที่มุ่งสร้างงาน เพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการพัฒนาด้านสังคมของภาครัฐ ได้มีส่วนทำให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยดัชนีความอยู่ดีมีสุขได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 67.7 ในปี 2544 มาอยู่ที่ร้อยละ 71.6, 74.2 และ 76.6 ในปี 2545, 2546 และ 2547 ตามลำดับ อีกทั้งความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขได้เปลี่ยนจากระดับที่ต้องปรับปรุงในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มาอยู่ในระดับดีในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยยังคงอยู่ในระดับที่ดี ได้แก่ คนไทยมีงานทำเพิ่มขึ้นจนเข้าสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่ ความรุนแรงของปัญหาความยากจนได้ลดลงจนบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และการกระจายรายได้โดยรวมก็ปรับตัวดีขึ้น

1.3 ผลการพัฒนายั่งยืนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่าในภาพรวมของดัชนีการพัฒนายั่งยืนมีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ดัชนีการพัฒนายั่งยืนมีค่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.6 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 64.7 และ 67.1 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการเติบโตด้านเศรษฐกิจที่แม้ว่าจะเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แต่ก็ได้รับการแก้ไขจนฟื้นตัวขึ้น ทั้งการเติบโตอย่างมีคุณภาพ เสถียรภาพ และการกระจายการพัฒนา ขณะเดียวกันการพัฒนาด้านสังคมก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง และมีระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมยังมีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากสถานการณ์เช่นนี้ยังดำเนินต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว จะส่งผลให้เกิดความสูญเสียคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

2 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำ “ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” เพื่อวัดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ผลการประเมินความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในปี 2547 ซึ่งเป็นระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ปรากฏว่า **เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น** **เนื่องจากการขยายตัวในอัตราสูงและเป็นการเติบโตที่มีเสถียรภาพดี มีภูมิคุ้มกันเพิ่มขึ้นจากการเกินดุลการคลังของภาครัฐ ขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกดีขึ้น แต่สถานภาพของการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมจะเป็นข้อจำกัดของการเสริมสร้างและรักษาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน**

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผลอย่างน่าพอใจ คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ในเกณฑ์ดี คือ อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยร้อยละ 1.7 ต่อปี ซึ่งอยู่ในเป้าหมายที่กำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทำให้มีส่วนแบ่งในตลาดการค้าโลกเพิ่มขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีทำให้ฐานะการคลังเกินดุลในช่วงปีที่ 2 และปีที่ 3 ของแผนฯ ร้อยละ 0.3 และ 0.1 ตามลำดับ และหนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน ดังนั้น การประเมินผลกระทบที่เกิดจากผลสำเร็จของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะเป็นการประเมินการเปลี่ยนแปลงผลที่เกิดขึ้นต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2.1 ภาพรวมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.48 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 72.64 และร้อยละ 73.84 ในปี 2545 และปี 2546 และเริ่มชะลอตัวลงเป็นร้อยละ 72.05 ในปี 2547 เนื่องจากความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจได้ลดลง จากการขยายตัวของการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุนและพลังงาน อย่างไรก็ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกดีขึ้น และมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี รวมทั้งมีการกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรมมากขึ้น ทำให้สถานะภาพของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในปี 2547 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้เปลี่ยนแปลงจากระดับที่ต้องปรับปรุงมาอยู่ในระดับดี (ระดับ 3)

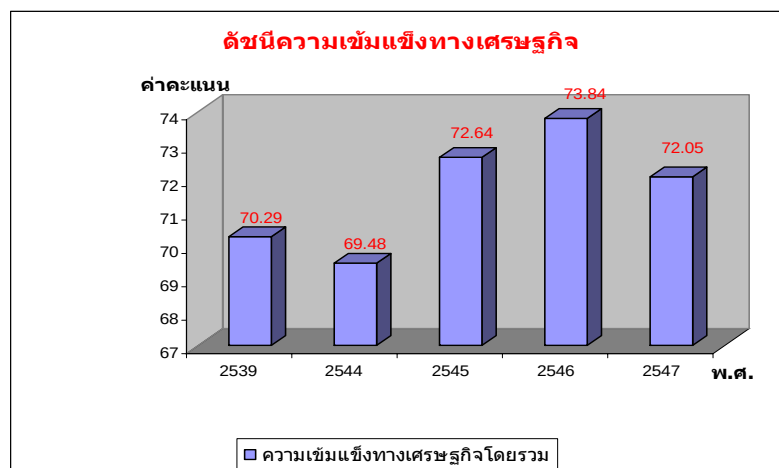
ตารางที่ 1 ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบ	ช่วงเวลา	ดัชนี (%)					ระดับการพัฒนา				
		สิ้นแผนฯ 7	สิ้นแผนฯ 8	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9			สิ้นแผนฯ 7	สิ้นแผนฯ 8	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9		
		2539	2544	2545	2546	2547	2539	2544	2545	2546	2547
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ		65.78	68.13	69.67	69.37	65.50	2.58	2.81	2.97	2.94	2.55
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP		77.28	77.80	77.49	77.66	76.66	3.73	3.78	3.75	3.77	3.67
- สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ&สินค้าทุนต่อ GDP		72.80	51.18	56.10	53.90	47.26	3.28	1.71	1.87	1.80	1.58
- ดุลการค้าต่อ GDP		47.25	75.40	75.43	76.55	72.58	1.58	3.54	3.54	3.66	3.26
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ		80.91	61.36	69.33	75.86	73.17	4.09	2.14	2.93	3.59	3.32
- ระดับการเปิดประเทศ		83.09	56.08	59.61	57.08	49.02	4.31	1.87	1.99	1.90	1.63
- ดุลการคลัง/GDP		78.00	57.00	63.00	71.50	70.50	3.80	1.90	2.30	3.15	3.05
- หนี้ต่างประเทศ/GDP		81.63	71.00	85.38	99.00	100.00	4.16	3.10	4.54	5.00	5.00
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก		70.37	67.90	69.58	70.93	71.18	3.04	2.79	2.96	3.09	3.12
- ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)		67.11	71.13	76.16	78.53	75.62	2.71	3.11	3.62	3.85	3.56
- ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP		56.00	56.35	56.50	57.50	57.50	1.87	1.88	1.88	1.92	1.92
- ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก		88.00	76.23	76.09	76.75	80.42	4.80	3.62	3.61	3.67	4.04
4. การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ		65.63	80.29	83.77	83.07	80.38	2.56	4.03	4.38	4.31	4.04
- อัตราเงินเฟ้อ		66.40	83.60	87.60	82.80	78.80	2.64	4.36	4.76	4.28	3.88
- อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP)		80.73	73.89	79.84	82.54	81.25	4.07	3.39	3.98	4.25	4.13
- ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP		49.75	83.38	83.88	83.88	81.10	1.66	4.34	4.39	4.39	4.11
5. การกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรม		68.76	69.74	70.82	69.95	70.03	2.88	2.97	3.08	2.99	3.00
- ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา		70.84	70.75	70.71	68.96	69.00	3.08	3.07	3.07	2.90	2.90
- การกระจายรายได้		66.67	68.73	70.93	70.93	71.07	2.67	2.87	3.09	3.09	3.11
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวม		70.29	69.48	72.64	73.84	72.05	3.03	2.95	3.26	3.38	3.21

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา 5 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0)	= ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก
ระดับ 4 (4.0-4.9)	= ร้อยละ 80.0-89.9 = ระดับดีขึ้น
ระดับ 3 (3.0-3.9)	= ร้อยละ 70.0-79.9 = ระดับดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง
ระดับ 2 (<3.0)	= น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง



2.2 การเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

(1) เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพต่อเนื่อง แม้เริ่มชะลอตัวจากอัตราเงินเฟ้อที่มีแนวโน้มสูงขึ้นและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลลดลง

(1.1) เศรษฐกิจไทยในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในปี 2547 จะชะลอตัวลงบ้าง แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ดี โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มจากร้อยละ 5.4 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 6.9 ในปี 2546 และร้อยละ 6.1 ในปี 2547 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการชะลอของอุปสงค์ภายในประเทศ ทั้งการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยการบริโภคภาคเอกชนโดยรวมมีแนวโน้มชะลอต่อเนื่องจากร้อยละ 5.8 ในปี 2546 มาเป็นร้อยละ 5.4 ในปี 2547 จากผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันในระดับสูง สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการระบาคของไข้หวัดนกที่อยู่ในสัปดาห์ ประกอบกับการลงทุนของภาคเอกชนมีแนวโน้มชะลอตัวลงเช่นกัน จากการขยายตัวร้อยละ 17.5 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 15.4 ในปี 2547 ส่วนหนึ่งเพราะความต้องการสินค้าคงทนและการลงทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเริ่มขยายตัวช้าลง ขณะที่การอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น โดยรายจ่ายการบริโภคของรัฐบาลขยายตัวร้อยละ 4.1 และการลงทุนของรัฐบาลเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 11.7 จากการขยายตัวของการก่อสร้างในโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ และโครงการบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นการเร่งตัวของทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยรายได้รัฐบาลขยายตัวถึงร้อยละ 17.0 ในปีงบประมาณ 2547 สะท้อนการขยายตัวที่ดีของเศรษฐกิจโดยเฉพาะผลประกอบการภาคธุรกิจทำให้ดุลเงินสดเกินดุลจำนวน 17.2 พันล้านบาท

ตารางที่ 2 : การบริโภคและการลงทุนช่วงปี 2541-2547

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2541	2544	2545	2546	2547
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	-10.5	2.1	5.4	6.9	6.1
การใช้จ่าย					
1. การบริโภค	-9.5	3.88	4.77	5.82	5.44
• ภาคเอกชน	-11.5	4.12	5.28	6.44	5.65
• ภาครัฐบาล	3.9	2.49	1.78	2.00	4.13
2. การลงทุน	-44.3	1.13	6.54	11.88	14.35
• ภาคเอกชน	-52.3	4.95	13.40	17.51	15.35
• ภาครัฐบาล	-28.7	-5.3	-6.26	-84	11.69

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1.2) ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ในปี 2547 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.7 เร่งตัวขึ้นจากร้อยละ 1.8 ในปีก่อน โดยเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของราคาหมวดอาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 4.5 และราคาหมวดอื่นๆ ที่มีอาหารร้อยละ 1.7 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราเงินเฟ้อของไทยในช่วงที่ผ่านมาไม่เร่งตัวมากนัก แม้ว่าราคาน้ำมันดิบและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลกจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ได้แก่ การที่รัฐเข้ามาดูแลราคาสินค้าพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน การลดลงของค่าเช่าบ้าน ค่าเงินบาทที่แข็งขึ้นจากเฉลี่ย 41.53 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2546 เป็น 40.28 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2547 ส่งผลให้ราคาสินค้านำเข้าในรูปเงินบาทลดลง และการที่รัฐขอความร่วมมือผู้ประกอบการให้ตรึงราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและการแข่งขันที่รุนแรงทำให้ผู้ประกอบการพยายามตรึงราคาสินค้าไว้เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาด

ตารางที่ 3 : ดัชนีราคาผู้บริโภค

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2544	2545	2546	2547	2547			
					ไตรมาส	ไตรมาส	ไตรมาส	ไตรมาส
					1	2	3	4
ดัชนีรวม	1.6	0.7	1.8	2.7	1.9	2.6	3.3	3.1
หมวดอาหารและเครื่องดื่ม	0.7	0.3	3.6	4.5	4.8	5	4.5	3.6
หมวดที่มีใช้อาหารและเครื่องดื่ม	2.2	0.8	0.7	1.7	0.2	1.2	2.6	2.8

ที่มา : สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

(1.3) ดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2547 เกินดุลจากดุลการค้าและดุลบริการ บริการ และเงินโอนที่เกิดขึ้น และเงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิเกินดุลเล็กน้อยจากที่ขาดดุลมากในปี 2546 ทำให้ดุลการชำระเงินเกินดุล 5.7 พันล้านดอลลาร์ สรอ. เทียบกับที่เกินดุลเพียง 0.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2546 โดยเงินสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นปี 2547 เพิ่มขึ้นจาก 42.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นปี 2546 เป็น 49.8 พันล้านดอลลาร์ สรอ.

(2) การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกดีขึ้นจากส่วนแบ่งการตลาดส่งออกของไทยเพิ่มขึ้น

(2.1) อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถาบันนานาชาติ เพื่อการพัฒนาการจัดการระหว่างประเทศ (International Institute for Management, IMD) ได้เพิ่มอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยรวมในปี 2547 อยู่ในอันดับ 29 ซึ่งดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2546 และอันดับ 31 ในปี 2545 จากการจัดอันดับรวม 60 ประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชียตะวันออกพบว่า ประเทศไทยมีขีดความสามารถดีกว่าฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย แต่ยังเป็นรอง จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และมาเลเซีย

(2.2) ส่วนแบ่งการตลาดไทยในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.90 ในปี 2547 เทียบกับร้อยละ 0.86 ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยมูลค่าการส่งออกไทยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 80,049.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2546 เป็น 97,701.2 ล้านดอลลาร์ในปี 2547 เป็นผลจากเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าสำคัญดีขึ้น ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และตลาดใหม่อาเซียน แม้การส่งออกไปตลาดจีนจะชะลอตัวลงมาก กลุ่มสินค้าสำคัญที่มูลค่าการส่งออกขยายตัวสูงเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตสูง และสินค้าเกษตร มีมูลค่าการส่งออกขยายตัวจากปัจจัยด้านราคาส่งออกที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ตลอดจนไทยมีนโยบายเป็นการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4 : การค้าระหว่างประเทศของไทย

ล้านดอลลาร์สหรัฐ

รายการ	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มูลค่าการส่งออกของไทย	54,490.1	58,463.4	69,624.2	65,183.2	68,156.3	80,049.4	97,701.2
มูลค่าการนำเข้าของไทย	42,434.5	49,914.6	62,180.4	61,729.2	64,239.3	75,014.7	94,978.0
มูลค่าการค้าไทย	96,924.6	108,378.0	131,804.6	126,912.4	132,395.6	155,064.1	192,679.2
มูลค่าการส่งออกของโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	6,784.4	7,018.3	7,818.5	7,559.4	7,916.5	9,228.1	10,805.6
มูลค่าการนำเข้าของโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	6,712.1	6,978.8	7,821.3	7,589.5	7,885.4	9,191.8	10,695.6
มูลค่าการค้าโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	13,496.5	13,997.1	15,639.8	15,148.9	15,801.9	18,419.9	21,501.2
ส่วนแบ่งการตลาดการส่งออกของ ไทยในตลาดโลก	0.80	0.83	0.89	0.86	0.86	0.87	0.90

ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ประมวลผลโดย สศช.

(2.3) ความสามารถในการแข่งขันของไทยจากการวัดโดยเปรียบเทียบ (Revealed Competitive Advantage :RCA)^{1/} เพิ่มขึ้นใน 3 ตลาดหลัก

» **ตลาดสหรัฐอเมริกา** ไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดสหรัฐอเมริกา แม้ว่าค่าดัชนีความได้เปรียบ (RCA) ในปี 2547 จะลดลงต่ำกว่าปีก่อนในหมวดสินค้าเกษตรมีค่า RCA ร้อยละ 381.81 ในปี 2547 เทียบกับค่า 417.64 ในปี 2546 โดยเฉพาะสินค้าประมงและปศุสัตว์ได้เปรียบน้อยลง ขณะที่ในหมวดสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรและหมวดสินค้าที่ใช้แรงงานก็ได้เปรียบน้อยลงเช่นกัน แต่ในสินค้าประเภทหนังและผลิตภัณฑ์หนังฟอกและหนังอัด และในหมวดสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี คือ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ยังสามารถแข่งขันได้ดีในตลาดสหรัฐอเมริกา

» **ตลาดยุโรป** ในกลุ่มสินค้าเกษตร ไทยยังคงมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอยู่ ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 226.21 ในปี 2546 เป็น 236.90 ในปี 2547 เช่นเดียวกับกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีโดยเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ นาฬิกา กล้องถ่ายรูป และเลนส์ ซึ่งต่างก็มีแนวโน้มความสามารถในการแข่งขันในตลาดยุโรปเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ไทยยังเสียเปรียบในการแข่งขันในกลุ่มสินค้าที่ใช้แรงงาน ยกเว้นสินค้าอัญมณี และเครื่องประดับซึ่งยังเป็นที่ต้องการของตลาดยุโรปมาก

» **ตลาดญี่ปุ่น** เมื่อเทียบความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดสหรัฐอเมริกา ตลาดยุโรป และตลาดญี่ปุ่นแล้วพบว่า ความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดญี่ปุ่นนั้นน้อยกว่ามาก เฉพาะหมวดสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่ค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบยังมีค่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 181.52 และ 198.99 ในปี 2545 และ 2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 210.81 ในปี 2547 อย่างไรก็ตาม ไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันที่ดีในหมวดสินค้าที่ใช้เทคโนโลยี โดยเฉพาะสินค้าประเภท เครื่องใช้ไฟฟ้า นาฬิกา กล้องถ่ายรูป และเลนส์

^{1/} RCA Index แสดงความสามารถในการส่งออกของประเทศ โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

RCA = มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของไทย/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของไทย x 100

มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของโลก/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของโลก

» ตลาดจีน สำหรับตลาดจีนซึ่งเป็นตลาดใหม่ของไทยนั้น ไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงในหมวดสินค้าที่ใช้แรงงาน ได้แก่ อัญมณี และเครื่องประดับ รองเท้าและชิ้นส่วน หนังสือและผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์และหนังสืออัด เครื่องกีฬาและเครื่องเล่นเกม ความสามารถในการแข่งขันของไทยในกลุ่มสินค้าเกษตรกรรมเริ่มมีค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบลดลง คือ จากร้อยละ 550.11 ในปี 2545 และร้อยละ 414.84 ในปี 2546 ลดลงเหลือร้อยละ 401.81 ในปี 2547 แสดงให้เห็นว่าไทยกำลังเผชิญกับภาวะการแข่งขันที่สูงในตลาดใหม่แห่งนี้

**ตารางที่ 5 : ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Reveal Comparative Advantage : RCA)
ของสินค้าไทย**

กลุ่มสินค้า	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ตลาดสหรัฐอเมริกา								
1. สินค้าเกษตร	390.17	406.92	417.64	518.50	465.17	390.44	417.64	381.81
2. สินค้าอุตสาหกรรม เกษตร	183.19	193.81	215.16	202.28	228.65	233.29	258.02	243.93
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	145.98	141.69	151.26	164.37	173.35	165.25	165.89	161.60
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	91.04	88.26	85.43	86.24	81.01	84.81	83.86	92.98
ตลาดยุโรป								
1. สินค้าเกษตร	209.86	222.35	228.89	258.50	251.96	199.83	226.21	236.90
2. สินค้าอุตสาหกรรม เกษตร	185.70	180.79	189.76	183.12	177.83	193.44	197.02	187.20
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	157.92	141.43	143.06	152.45	146.49	144.54	144.06	142.30
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	97.61	96.08	99.99	107.51	107.80	111.05	110.03	113.16
ตลาดญี่ปุ่น								
1. สินค้าเกษตร	209.63	195.48	195.31	199.45	196.12	204.41	203.10	176.15
2. สินค้าอุตสาหกรรม เกษตร	202.38	192.02	179.08	199.62	203.17	181.52	198.99	210.81
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	91.60	83.06	86.36	87.23	82.95	83.97	85.38	85.76
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	116.36	116.62	121.87	127.48	126.81	126.08	129.73	133.51
ตลาดจีน								
1. สินค้าเกษตร	750.10	580.21	477.73	483.09	500.02	550.11	414.84	401.81
2. สินค้าอุตสาหกรรม เกษตร	128.16	62.98	115.25	101.10	209.80	116.36	131.72	139.41
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	76.71	76.35	83.95	74.00	76.99	91.99	86.27	100.29
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	82.99	101.26	96.80	97.98	95.68	97.05	99.82	105.68

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
ประมวลผลโดย สศช.

(3.4) ประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP)¹
ของประเทศในช่วง 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 3.72 ในช่วงปี 2545-2547 เทียบกับการหดตัวร้อยละ 1.74 ในช่วงปี 2540-2544 โดยสาขาอุตสาหกรรมและสาขาบริการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.70 และร้อยละ 2.46 ตามลำดับ ส่วนในสาขาเกษตรกรรมลดลงร้อยละ 1.25 แสดงให้เห็นว่าภาคอุตสาหกรรมและบริการมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับเปลี่ยนการผลิต โดยรัฐบาลส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการใหม่ และส่งเสริมธุรกิจบริการที่มีศักยภาพที่ผสมผสานภูมิปัญญาตะวันออก อาทิ ธุรกิจบริการเพื่อสุขภาพ อุตสาหกรรมอาหารเพื่อสุขภาพ และอุตสาหกรรมเชื่อมโยงอื่นๆ ในขณะที่สาขาเกษตรกรรมมีค่า TFP ลดลงเนื่องจากใช้ปัจจัยด้านแรงงานจำนวนมากและยังขาดทักษะความรู้และความชำนาญ ประกอบกับการบริหารจัดการทางการผลิตยังไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับยุคสมัยได้ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มประสิทธิภาพการผลิตรวมที่ได้ลดลงในปี 2547 จำเป็นต้องเร่งหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นโดยเฉพาะในภาคการเกษตร

ตารางที่ 6 : ประสิทธิภาพการผลิตรวมรายสาขา

หน่วย : ร้อยละ

ปี สาขาการผลิต	แผนฯ 8 2540 - 2544	แผนฯ 9 2545 - 2547	ปี		
			2545	2546	2547
เกษตรกรรม	-1.29	-1.25	-2.09	5.87	-7.53
อุตสาหกรรม	0.51	4.70	4.63	6.60	2.88
บริการและอื่นๆ	-3.77	2.46	3.52	1.24	2.63
ภาพรวม	-1.74	3.72	3.39	4.69	3.09

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3.5) การลงทุนเพื่อการวิจัยของประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ โดยค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชนยังอยู่ในระดับต่ำ สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนาต่อ GDP มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ จากร้อยละ 0.26 ในปี 2544 ลดลงเหลือร้อยละ 0.24 ในปี 2545 และกลับมาเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.26 ในปี 2546 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.4 อย่างไรก็ตาม การลงทุนวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชน มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐ อีกทั้งการพัฒนานวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ มีแนวโน้มลดลง โดยจำนวนการจดทะเบียนสิทธิบัตรและการออกแบบผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยในปี 2546 มีจำนวน 2,581 ราย ได้ลดลงเป็น 2,044 รายในปี 2547

¹ ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม คือ ส่วนของการเพิ่มผลผลิตที่ไม่สามารถวัดผลผลิตที่เกิดขึ้นต่อการใช้จ่ายการผลิตอื่น ๆ นอกเหนือจากแรงงานและทุน เช่น ความรู้และทักษะของแรงงานที่เพิ่มขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การโยกย้ายทรัพยากร การประหยัดต่อขนาดการผลิต เป็นต้น

ตารางที่ 7 : ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยปี 2540-2546

รายการ	ปี 2540 ¹	2542 ²	2543 ²	2544 ²	2545 ²	2546 ³
ค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนา (ล้านบาท)	4,811	11,896	12,406	13,485	13,302	15,499
- ภาครัฐ	4,345	6,342	8,087	8,202	8,138	8,694
- ภาคเอกชน	466	5,554	4,319	5,283	5,164	6,805
GDP ⁴	4,732,610	4,637,079	4,922,731	5,133,502	5,446,043	5,930,362
ค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนา /GDP (ร้อยละ)	0.10	0.26	0.25	0.26	0.24	0.26
-ค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนา ภาครัฐ/GDP	0.09	0.14	0.16	0.16	0.15	0.15
-ค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนา ภาคเอกชน /GDP	0.01	0.12	0.09	0.10	0.09	0.11
สัดส่วนภาครัฐ : ภาคเอกชน	90:10	53:47	65:35	61:39	61:39	56:44

ที่มา : 1 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ/ 2 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

ตารางที่ 8 : จำนวนการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ และการออกแบบผลิตภัณฑ์
ในประเทศไทยของคนไทยและคนต่างชาติ

หน่วย : ราย

ปี	การออกแบบ			การประดิษฐ์			รวม
	ไทย	ต่างชาติ		ไทย	ต่างชาติ	รวม	
2539	168	303	471	18	866	884	1355
2540	176	249	425	22	684	706	1131
2541	218	234	452	43	680	723	1175
2542	81	125	206	29	363	392	598
2543	119	209	328	45	371	416	744
2544	360	360	720	58	738	796	1516
รวมช่วงแผนฯ 8	954	1177	2131	197	2836	3033	5164
2545	596	768	1364	39	1063	1102	2466
2546	741	579	1320	56	950	1006	2581
2547	810	518	1328	57	659	716	2044
รวมช่วงแผนฯ 9	2147	1865	4012	152	2672	2824	7091
รวม	3269	3345	6614	367	6374	6741	13355

ที่มา : กลุ่มงานคอมพิวเตอร์ กรมทรัพย์สินทางปัญญา

(4) เศรษฐกิจไทยยังมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้หนี้ต่างประเทศดีขึ้น และการเกินดุลการค้าลดลง

(4.1) ความสามารถในการใช้หนี้ต่างประเทศดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี 2547 หนี้ต่างประเทศของไทยมียอดคงค้างรวมทั้งสิ้น 50.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ลดลงจาก 51.8 และ 59.5 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2546 และปี 2545 ตามลำดับ ขณะที่สัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ก็ลดลงมาก จากร้อยละ 46.9 และ 36.0 ในปี 2545 และ 2546 เหลือเพียงร้อยละ 30.8 ในปี 2547 นอกจากนี้สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio) ก็ลดลงมากเช่นกัน จากร้อยละ 19.5 และ 15.8 เหลือร้อยละ 8.3 ในช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันสัดส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 326.6 และ 388.4 ในปี 2545 และ 2546 เป็นร้อยละ 440.7 หรือกว่า 4 เท่า ในปี 2547 โดยยอดหนี้คงค้างต่างประเทศเมื่อสิ้นปี 2547 มีจำนวนทั้งสิ้น 50.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนภาครัฐต่อเอกชนเท่ากับ 29.3 ต่อ 70.7 และเป็นหนี้ระยะยาวต่อระยะสั้นเท่ากับ 77.7 ต่อ 22.3 การที่สถานะหนี้ต่างประเทศดีขึ้นมากเป็นผลเนื่องมาจากการขยายตัวเพิ่มขึ้นของ GDP รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นมาก และทุนสำรองเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ทำให้เสถียรภาพด้านหนี้ต่างประเทศปรับตัวดีขึ้นอย่างมาก

ตารางที่ 9 : โครงสร้างหนี้ต่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ดัชนีชี้วัด								
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP	70.1	93.2	77.5	64.8	58.4	46.9	36.0	30.8
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	147.3	155.6	130.4	95.5	87.3	71.8	54.0	49.8
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมด	35.0	27.0	20.6	18.4	19.8	20.0	21.0	22.3
สัดส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น	70.4	103.9	178.0	222.3	246.8	326.6	388.4	440.7
สัดส่วนภาระการชำระหนี้ ต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ	15.7	21.4	19.4	15.4	20.8	19.6	15.8	8.3

ที่มา : ธปท. กระทรวงการคลัง สศช.

(4.2) ฐานะทางการคลังเกินดุล เมื่อสิ้นปี 2547 ทางการสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่ารายจ่ายทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลยังคงเกินดุลอยู่ราว 8.2 พันล้านบาท เปรียบเทียบกับ 16.4 พันล้านบาทในปี 2546 และขาดดุล 78.6 พันล้านบาท ในปี 2545 หรือคิดเป็นสัดส่วนดุลการคลังของรัฐบาลต่อ GDP เป็นร้อยละ 0.1 ร้อยละ 0.3 และร้อยละ -1.4 ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากเศรษฐกิจขยายตัวสูงกว่าที่คาดไว้ ประกอบกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการขยายฐานภาษีของกรมสรรพากร

ตารางที่ 10 : ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจด้านการคลัง

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ดัชนีชี้วัด								
1. สัดส่วนหนี้สาธารณะ/GDP	14.9	18.8	56.2	57.0	56.5	53.8	48.9	47.5
2. สัดส่วนดุลการคลังของรัฐบาล/GDP	-1.8	-2.7	-2.6	-2.2	-2.6	-1.4	0.3	0.1

ที่มา : กระทรวงการคลัง ธปท. สศช.

(4.3) ระดับการเปิดประเทศในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 เพิ่มขึ้น
โดยตลอด จะมีผลต่อภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป โดยในปี 2547 ระดับการเปิดประเทศเป็นร้อยละ 121.5 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 109.4 และร้อยละ 105.6 ในปี 2546 และปี 2545 ซึ่งเพิ่มขึ้นค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา เนื่องจากการส่งออกขยายตัวสูง เพราะเศรษฐกิจโลกยังขยายตัวได้ดีโดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน อาเซียน และอียู ประกอบกับภาครัฐให้การส่งเสริมอย่างเต็มที่ ทำให้มูลค่าส่งออกของไทยในปี 2547 คิดเป็น 97.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือ 3,922.4 พันล้านบาท สูงสุดเป็นประวัติการณ์ คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 22 หรือ 17.9 จากปี 2546 กลุ่มสินค้าสำคัญที่มูลค่าการส่งออกขยายตัวสูงเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง อาทิ คอมพิวเตอร์ รถยนต์และอุปกรณ์ แผงวงจรไฟฟ้าและสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันการนำเข้าก็มีมูลค่าสูงถึง 95 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือ 3,839.8 พันล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 26.7 หรือ 22.4 จากปี 2546 โดยเป็นการนำเข้าสินค้าทุน วัตถุดิบ พลังงาน และสินค้าอุปโภคบริโภค ได้แก่ เครื่องจักรกล เหล็ก น้ำมันดิบ ส่วนประกอบรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องใช้ในครัวเรือน ซึ่งเป็นไปตามการขยายตัวของการส่งออกและอุปสงค์ภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น

(5) การพึ่งพาตัวเองทางเศรษฐกิจลดลงเป็นผลจากการนำเข้าวัตถุดิบ
สินค้าทุน และพลังงานมากขึ้น ขณะที่การพึ่งพาสาขาเกษตรกรรมลดลง

(5.1) ในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบและ
สินค้าทุนต่อ GDP เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากร้อยละ 36.93 เป็นร้อยละ 38.05 และ 41.37 ในช่วงปี 2545-2547 ตามลำดับ โดยในปี 2547 มีการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 32.48 และสินค้าทุนเพิ่มขึ้นสูงร้อยละ 20.79 เทียบกับปี 2546 มีอัตราขยายตัวเพียงร้อยละ 17.54 และร้อยละ 14.90 ตามลำดับ โดยสินค้าวัตถุดิบที่นำเข้าเพิ่มขึ้น ได้แก่ เส้นใยทอผ้า เคมีภัณฑ์ อัญมณี และเงินแท่ง ไม้แปรรูป กระดาษ ส่วนสินค้าวัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าทุนที่นำเข้าเพิ่มขึ้น ได้แก่ เหล็กทุกรูปแบบ ส่งผลให้สัดส่วนดุลการค้าต่อ GDP ลดลงเป็นร้อยละ 1.03 ในปี 2547 เทียบกับร้อยละ 2.17 และร้อยละ 2.62 ในปี 2545 และปี 2546 ตามลำดับ

ตารางที่ 11 : โครงสร้างการนำเข้า

หน่วย : ร้อยละ

โครงสร้างการนำเข้า	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
สัดส่วนมูลค่านำเข้าวัตถุดิบและทุนต่อ GDP	28.59	30.37	29.79	31.07	37.32	39.29	36.93	38.05	41.37
สัดส่วนมูลค่านำเข้าวัตถุดิบต่อ GDP	10.27	10.49	10.46	11.48	13.66	13.74	13.50	14.12	16.29
สัดส่วนมูลค่านำเข้าสินค้าทุนต่อ GDP	18.31	19.89	19.33	19.59	23.66	25.55	23.44	23.93	25.08
สัดส่วนรายจ่ายการยืมยืมและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่อ GDP	0.39	0.53	0.46	0.48	0.58	0.71	0.87	0.89	0.97

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(5.2) การพึ่งพาสาขาการเกษตรกรรมของไทยอยู่ในระดับต่ำ โดยมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP ที่ผ่านมามีอยู่ในระดับร้อยละ 9 ถึงร้อยละ 10 และในปี 2547 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP ลดลงเป็นร้อยละ 9.16 จากร้อยละ 10.16 ปี 2546 จากผลของการระบาดของไข้หวัดนกที่มีผลต่อการส่งออกไก่แช่แข็งทำให้ตลาดนำเข้าต่างประเทศ เช่น

ญี่ปุ่นเข้มงวดในการนำเข้าและตรวจโรงงาน ทั้งการป้องกันการระบาดในฟาร์มทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ตลอดจนภัยแล้งจากปริมาณฝนที่น้อยและฤดูฝนที่สิ้นสุดเร็วกว่าปกติ รวมทั้งฝนทิ้งช่วงทำให้เกิดภาวะแห้งแล้งในหลายพื้นที่ของประเทศ ส่งผลให้พืชผลการเกษตรลดลง แม้ว่าราคาพืชผลการเกษตรเพิ่มขึ้น และมีการส่งเสริมการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง อาทิ การส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ การพัฒนาธุรกิจชุมชนภายใต้การส่งเสริมควบคุมวิจัยและพัฒนาส่วนเกษตรแปรรูป

ตารางที่ 12 : โครงสร้างการผลิตรายสาขา

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547
สาขาการผลิต				
สัดส่วนภาคเกษตรกรรม ต่อ GDP	10.41	9.99	10.16	9.16
สัดส่วนภาคอุตสาหกรรม ต่อ GDP	36.16	36.69	37.9	38.70

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(6) การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีแนวโน้มดีขึ้น เมื่อเทียบกับช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยช่องว่างของส่วนแบ่งรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์หลังลดลง โดยส่วนแตกต่างในปี 2543 เท่ากับ 14.82 เท่าลดลงเป็น 12.84 เท่าในปี 2547 เป็นผลจากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญเศรษฐกิจจากหญ้า โดยส่งเสริมการรวมตัวชุมชนในการร่วมกันผลิตให้โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพักชำระหนี้ธนาคารประชาชน ตลอดจนการจัดทำแผนชุมชนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตชุมชนให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 13 : ความแตกต่างทางรายได้

ปี	2539	2541	2543	2545 (6 ด)	2545 (1 ปี)	2547 (6 ด)
รายการ						
ดัชนีสัมประสิทธิ์จีนิ	0.515	0.511	0.525	0.511	0.501	0.499
ประชากรควินไทล์ที่ 1	4.1	4.2	3.9	4.1	4.2	4.3
ประชากรควินไทล์ที่ 2	7.5	7.6	7.2	7.6	7.8	7.9
ประชากรควินไทล์ที่ 3	11.8	11.9	11.4	12	12.3	12.3
ประชากรควินไทล์ที่ 4	19.9	19.8	19.7	20	20.5	20.3
ประชากรควินไทล์ที่ 5	56.7	56.5	57.8	56.3	55.2	55.2
ดัชนีความแตกต่างของรายได้ (P=Q5/Q1)	13.83	13.45	14.82	13.73	13.14	12.84

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

นอกจากนี้ผลตอบแทนระหว่างสาขาการผลิตที่มีการกระจายที่ดีขึ้น ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคที่เสียเปรียบสาขาการผลิตอื่นสูงมาก โดยเป็นภาคการผลิตที่มีผลตอบแทนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในภาค ซึ่งจากการคำนวณความไม่เทียมการกระจายผลตอบแทนโดยใช้ดัชนีไทล์ (Theil Index)² พบว่าสัดส่วนมูลค่าเพิ่มการผลิตต่อกำลังแรงงานในแต่ละสาขาการผลิต ภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตสาขาอื่นๆ ที่มีส่วนแบ่งมูลค่าเพิ่มต่อจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในภาคการผลิตนั้นๆ ในระดับที่สูงกว่า ซึ่งความไม่เท่าเทียมดังกล่าวมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ลดลงมาโดยตลอด ในปี 2547 เป็นช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ค่าความไม่เท่าเทียมของภาคเกษตรกรรมมีค่า 0.0588 ลดลงจากค่า 0.0608 ในปี 2544 ที่เน้นปีสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาภาคการเกษตรมีแนวโน้มความเท่าเทียมกับภาคสาขาการผลิตดีขึ้น

ตารางที่ 14 : ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างสาขาการผลิตโดยใช้ตัวชี้วัดของ Theil

ปี สาขาการผลิต	2539	2544	2545	2546	2547
สาขาเกษตรกรรม	-0.0641	-0.0608	-0.0608	-0.0603	-0.0588
นอกเกษตรกรรม	0.1973	0.1796	0.1729	0.1588	0.1521
- หัตถอุตสาหกรรม	0.0945	0.0932	0.0932	0.0966	0.0991
- สาธารณูปโภค	0.0164	0.0253	0.0264	0.0261	0.0257
- การค้าและการธนาคาร	0.0504	0.0292	0.0232	0.1472	0.1377
- การบริการ และอื่นๆ	0.0319	0.0161	0.0171	0.0098	0.0105
theil index	0.1683	0.1620	0.1553	0.2203	0.2134

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 บทสรุป

ในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น สถานภาพความเข้มแข็งได้เปลี่ยนระดับจากที่ต้องปรับปรุงในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มาเป็นระดับดี เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราสูง และมีเสถียรภาพดี มีภูมิคุ้มกันเพิ่มขึ้นจากการเกินดุลการค้าของภาครัฐและความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกดีขึ้น จากการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจนมีส่วนแบ่งตลาดต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ขณะที่สถานะภาพของการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมดี

² ดัชนีการกระจายการพัฒนาตามวิธีของ Theil นี้เป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำของแต่ละพื้นที่เทียบกับประเทศหากสัดส่วนผลผลิตที่ได้จากแต่ละพื้นที่หรือสาขาการผลิตมีการกระจายในลักษณะเดียวกับการกระจายตัวของประชากร (หรือในการกระจายตัวของผู้มีงานทำในแต่ละสาขาการผลิต) แสดงถึงการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม ในทางตรงกันข้ามหากส่วนผลผลิตของพื้นที่ (หรือสาขาการผลิต) มีจำนวนที่มากหรือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ จะแสดงถึงความไม่สมดุลของผลตอบแทนในพื้นที่และสาขาการผลิต ที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางสังคม

สูตรการคำนวณคือ Total Inequality Index = $\sum (y_i/Y) \log[(y_i/Y)/(x_i/X)]$ เมื่อ X_i = จำนวนประชากรรายสาขา/พื้นที่

Y_i = ผลผลิตมวลรวมรายสาขา/พื้นที่ X = จำนวนประชากรรวมของประเทศ และ Y = ผลรวมของผลผลิตมวลรวมของประเทศ

ในกรณีที่มีการกระจายการผลิตเท่าเทียมกัน หมายถึงสัดส่วนผลผลิตสอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ ค่าดัชนีไทล์ในสาขานั้นมีค่าเป็น 0 ในกรณีที่มีการกระจายไม่เท่าเทียมหมายถึงสัดส่วนผลผลิตไม่สอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ ค่าดัชนีไทล์รายสาขาจะมีค่าเป็นค่าบวกหรือลบ ค่าบวก หมายถึงผลตอบแทนในสาขานั้นได้รับสูงเกินไป ค่าลบหมายถึงผลตอบแทนในสาขานั้นได้รับต่ำเกินไป

ขึ้นสามารถลดช่องว่างระหว่างรายได้และสร้างอาชีพแก่ชุมชน อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์ดี เนื่องจากมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มีแนวโน้มการพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบทุน และพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อ และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป

3

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

เศรษฐกิจไทยในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยขยายตัวจากร้อยละ 2.2 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 5.3 ในปี 2545 และร้อยละ 6.9 และ 6.1 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ ปัจจัยที่สนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2545-2547 ประกอบด้วย อุปสงค์ภายในประเทศ และการส่งออกที่ขยายตัวได้มากขึ้นตามลำดับ ภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจโลกที่เป็นช่วงของการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็มีความมั่นคงและเป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราการว่างงานลดลง อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ และการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2546 สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมมีความเข้มแข็งมากกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยดังกล่าว ได้มีส่วนผลักดันให้ภาวะความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2545-2546 เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยผลการประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2546 พบว่าในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คนไทยอยู่ดีมีสุขมากกว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แต่ยังมีปัญหาหลายเรื่องที่ต้องปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านความเหลื่อมล้ำของรายได้ คุณภาพการศึกษา สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ สำหรับในปี 2547 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการติดตามประเมินผลความอยู่ดีมีสุขของคนไทยต่อเนื่องจากปี 2545 และ 2546 ว่าความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในปี 2547 ที่ได้ชะลอตัวลงนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพียงใด

3.1 ภาพรวมความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

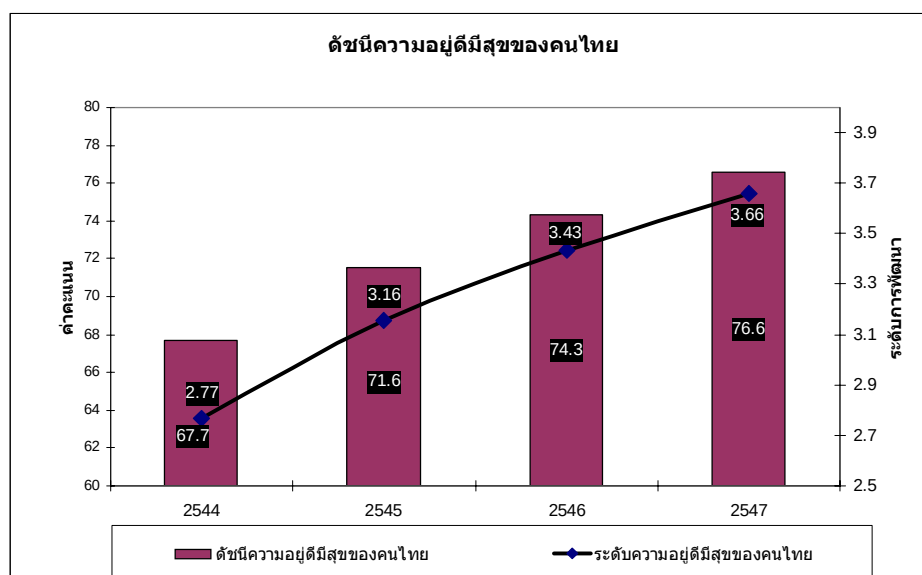
ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูงกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยดัชนีความอยู่ดีมีสุขได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 67.7 ในปี 2544 มาอยู่ที่ร้อยละ 71.6 ในปี 2545 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.3 และ 76.6 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับ แม้ว่าในปี 2547 ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจไทยจะเริ่มชะลอตัวลง แต่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยลดลงตามไปด้วย เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยในปี 2547 ยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า ที่มุ่งสร้างงาน เพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการพัฒนาด้านสังคมอย่างต่อเนื่อง ได้มีส่วนทำให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2547 ยังคงอยู่ในระดับที่ดีคือมีค่าเท่ากับ 3.66 เป็นผลจากสถานการณ์การงานทำที่เพิ่มขึ้นจนเข้าสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่ ขณะที่ความรุนแรงของปัญหาความยากจนได้ลดลงจนบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และการกระจายรายได้โดยรวมก็ปรับตัวดีขึ้น

ตารางที่ 15 สถานภาพความอยู่ดีมีสุข

ช่วงเวลา องค์ประกอบดัชนี	ดัชนี(%)				ระดับการพัฒนา			
	สิ้นแผนฯ8 (ปี2544)	แผนพัฒนาฯฉบับที่ 9			สิ้นแผนฯ8 (ปี2544)	แผนพัฒนาฯฉบับที่ 9		
		2545	2546	2547		2545	2546	2547
1. สุขภาพอนามัย	82.6	87.4	86.8	86.9	4.26	4.74	4.68	4.69
- อายุขัยเฉลี่ย	84.4	84.4	84.4	84.4	4.44	4.44	4.44	4.44
- ประชาชนที่สุขภาพดี	84.9	84.9	81.3	79.4	4.49	4.49	4.13	3.94
- การมีหลักประกันสุขภาพ	78.2	92.3	93.7	95.4	3.82	5.00	5.00	5.00
2. ความรู้	69.8	71.1	74.2	76.9	2.98	3.11	3.42	3.69
- จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	82.2	84.4	86.7	90.0	4.22	4.44	4.67	5.00
- การเข้าเรียนมัธยมต้นและปลาย	72.4	72.9	79.3	82.2	3.24	3.29	3.93	4.22
- ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	43.9	44.6	42.6	42.6	0.88	0.89	0.85	0.85
3. ชีวิตการทำงาน	50.3	71.6	79.0	80.0	1.03	3.16	3.90	4.00
- การมีงานทำ	61.9	89.3	98.7	100.0	2.19	4.93	5.00	5.00
- ความมั่นคงในการทำงาน	25.5	28.0	28.9	29.4	0.51	0.56	0.58	0.59
4. รายได้และการกระจายรายได้	68.8	73.0	73.0	81.8	2.88	3.30	3.30	4.18
- ผลสัมฤทธิ์การแก้ปัญหาความยากจน	52.4	64.5	64.5	83.3	1.24	2.45	2.45	4.33
- การกระจายรายได้	79.8	79.8	79.8	80.2	3.98	3.98	3.98	4.02
5. สภาพแวดล้อม	70.2	69.7	74.9	76.9	3.02	2.97	3.49	3.69
- ที่อยู่และสาธารณูปโภค	70.1	71.8	71.8	74.6	3.01	3.18	3.18	3.46
- ความปลอดภัย	57.1	55.7	74.0	77.4	1.71	1.57	3.40	3.74
- สิ่งแวดล้อม	79.7	78.0	78.7	78.7	3.97	3.80	3.87	3.87
6. ชีวิตครอบครัว	62.9	61.5	66.3	66.8	2.29	2.15	2.63	2.68
- สัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว	67.5	64.3	72.7	73.5	2.75	2.43	3.27	3.35
- การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	57.6	58.3	58.3	58.3	1.76	1.83	1.83	1.83
7. การบริหารจัดการที่ดี	60.1	59.6	60.1	60.7	2.01	1.96	2.01	2.07
- ความโปร่งใส	24.4	24.4	25.6	28.9	0.49	0.49	0.51	0.58
- การมีคุณธรรม	50.5	41.1	37.9	42.8	1.05	0.82	0.76	0.86
- การมีส่วนร่วม	63.2	63.2	63.2	63.2	2.32	2.32	2.32	2.32
- ความคุ้มค่า	77.8	79.9	81.6	81.3	3.78	3.99	4.16	4.13
ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทย	67.7	71.6	74.3	76.6	2.77	3.16	3.43	3.66

หมายเหตุ : ระดับ 5 คือ ดีขึ้นมาก =ร้อยละ90.0-100
 ระดับ 4 คือ ดีขึ้น =ร้อยละ80.0-89.9
 ระดับ 3 คือ ดี,ไม่เปลี่ยนแปลง =ร้อยละ70.0-79.9
 ระดับ 2 หรือน้อยกว่า คือ ต้องปรับปรุง =น้อยกว่าร้อยละ70

*ค่าดัชนีในปี 2544-2546 ปรับใหม่จากที่ได้เสนอในรายงานการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : ครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เนื่องจากมีการปรับฐานข้อมูลให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
 ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



3.2 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่กระทบต่อความอยู่ดีมีสุข

(1) คนไทยมีชีวิตการทำงานดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากสถานการณ์การจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยดัชนีชีวิตการทำงานของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 79.0 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 80.0 ในปี 2547 และระดับการพัฒนาเพิ่มจากระดับดีเป็นระดับดีขึ้นในปี 2547 ซึ่งเป็นผลจากปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงอย่างรวดเร็ว การจ้างงานขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม ตามแนวโน้มการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต และการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 16 : จำนวนกำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน ปี 2535-2547

หน่วย : ล้านคน

ภาวะการมีงานทำ	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8					แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9		
	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
กำลังแรงงาน	32.57	32.41	32.72	33.22	33.92	34.25	34.85	35.82
การมีงานทำ	31.52	30.10	30.66	31.29	32.17	33.0	33.82	34.85
สาขาเกษตรกรรม	14.20	13.45	13.88	13.89	13.59	13.74	13.55	13.55
นอกเกษตรกรรม	17.32	16.65	16.78	17.40	18.58	19.26	20.27	21.30
- อุตสาหกรรม	4.62	4.56	4.60	4.99	5.68	5.86	6.19	6.41
- ก่อสร้าง	2.49	1.63	1.40	1.50	1.58	1.70	1.85	2.07
- การค้าและธนาคาร	4.58	4.61	4.76	4.89	4.49	4.75	4.97	5.29
- การบริการและอื่นๆ	4.37	4.62	4.79	4.83	5.60	5.71	5.96	6.17
การว่างงานรวม	0.48	1.41	1.37	1.19	1.09	0.77	0.70	0.71
อัตราการว่างงานรวม (%)	1.50	4.36	4.19	3.59	3.23	2.24	2.02	1.98
- อัตราการว่างงานเขตเมือง	1.38	4.00	3.66	2.97	2.84	2.40	2.13	1.95
- อัตราการว่างงานเขตชนบท	1.55	4.52	4.42	3.88	3.41	2.16	1.97	1.98
การทำงานต่ำระดับ	0.57	0.93	1.20	1.04	0.84	0.78	0.64	0.74

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ทัวราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.1) การจ้างงานเพิ่มขึ้นจนทำให้อัตราการว่างงานลดลงเหลือร้อยละ

1.98 ในปี 2547 การขยายตัวของเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นและแนวโน้มการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิต ทำให้ตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานในภาคนอกเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น เป็นผลให้สัดส่วนผู้มีการทำงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.8 ของผู้มีการทำงานในปี 2544 เป็นร้อยละ 61.1 ในปี 2547 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในจำนวนนี้เป็นผู้มีการทำงานในสาขาอุตสาหกรรมมากที่สุดร้อยละ 30.1 รองลงมาเป็นสาขาการบริการร้อยละ 29.0 และสาขาการค้าและธนาคารร้อยละ 24.8 ตามลำดับ การขยายตัวของการจ้างงาน ดังกล่าว เป็นผลให้อัตราการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 3.23 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 1.98 ในปี 2547 ต่ำกว่าระดับอัตราการว่างงานปกติ (ร้อยละ 2.0) ทั้งนี้ ปัญหาการว่างงานในเขตชนบทลดลงเร็วกว่าในเขตเมือง จากอัตราการว่างงานร้อยละ 3.41 ลดลงเหลือร้อยละ 1.98 ในระยะเดียวกัน ขณะที่การว่างงานในเขตเมืองลดลงจากอัตราร้อยละ 2.84 เหลือร้อยละ 1.95 ซึ่งอาจเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่มุ่งสร้างงานในพื้นที่ชนบท ทำให้คนมีการทำงานเพิ่มขึ้น และไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นไปหางานทำนอกพื้นที่

(1.2) การว่างงานของกลุ่มผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น

ขณะที่กลุ่มผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่ามีแนวโน้มว่างงานลดลง ในกลุ่มผู้ที่ว่างงานนั้น พบว่า การว่างงานในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่กลุ่มผู้มีการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยยังคงมีการว่างงานอยู่ในระดับสูง โดยผู้ว่างงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า แม้จะเป็นกลุ่มที่มีปัญหาการว่างงานมากที่สุด แต่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จากจำนวนผู้ว่างงาน 6.1 แสนคน ในปี 2544 ลดลงเหลือ 2.71 แสนคน ในปี 2547 ขณะที่ปัญหาการว่างงานในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยกลับเพิ่มขึ้นจากจำนวนผู้ว่างงาน 1.04 แสนคน เพิ่มขึ้นเป็น 1.2 แสนคน ในระยะเดียวกัน

ตารางที่ 17 : จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามการศึกษา

หน่วย : พันคน

ระดับการศึกษา	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	313	872	833	682	610	338	294	271
มัธยมศึกษาตอนต้น	72	202	218	201	196	138	136	145
มัธยมศึกษาตอนปลาย	22	87	94	82	87	76	78	86
อาชีวศึกษา	21	68	56	59	45	44	27	29
วิชาชีพชั้นสูง	24	75	72	72	54	64	45	56
มหาวิทยาลัย	37	109	97	98	104	107	123	120
ประเทศ	488	1,413	1,370	1,194	1,096	766	704	708

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่วราชนาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) การแก้ไขปัญหาความยากจนประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยครัวเรือนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และการกระจายรายได้โดยรวมปรับตัวดีขึ้น โดยดัชนีรายได้และการกระจายรายได้เปลี่ยนแปลงสูงขึ้นจากร้อยละ 73.0 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 81.8 ในปี 2547 ส่งผลให้ระดับการพัฒนาปรับจากระดับดีในปี 2546 เพิ่มเป็นระดับดีขึ้นในปี 2547

(2.1) ปัญหาความยากจนได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องจนลดความรุนแรงไปมาก จากการที่เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากฐานของรัฐ ที่มุ่งสร้างงาน เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย ส่งผลให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างรวดเร็วจากสัดส่วนคนจนร้อยละ 21.3 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2543 ลดลงเป็นร้อยละ 15.5 หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 9.5 ล้านคน ในปี 2545 และลดลงต่อเนื่องเหลือเพียงสัดส่วนร้อยละ 12.0 ในปี 2547 คิดเป็นจำนวนคนจน 7.5 ล้านคน หรือจำนวนคนจนลดลงถึง 2 ล้านคน นับว่าได้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้สัดส่วนคนจนลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 12.0 ของประชากรใน 2549 ทั้งนี้คนจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท มีอาชีพเป็นเกษตรกร รวมทั้งมีการศึกษาต่ำ อยู่ในครอบครัวขนาดใหญ่ที่มีภาระพึ่งพิงสูงกว่าครัวเรือนทั่วไป

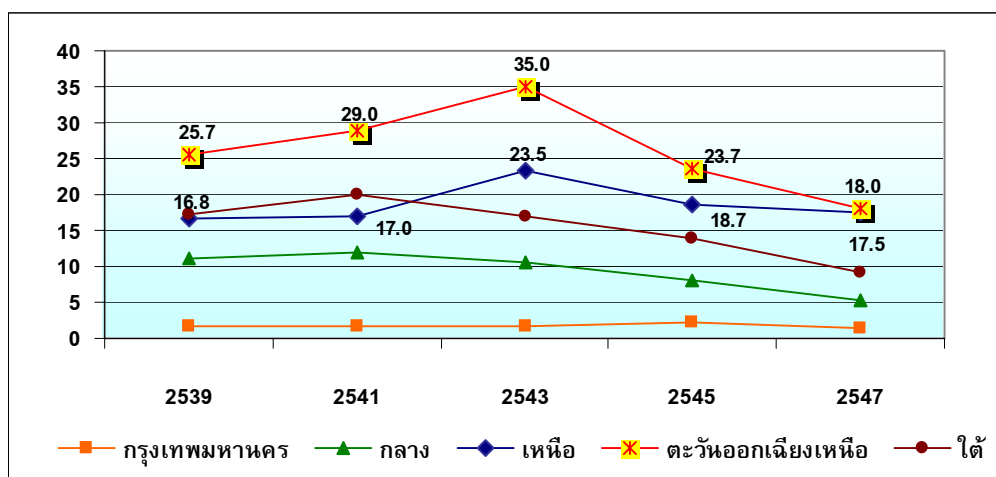
ตารางที่ 18 : รายได้ รายจ่ายครัวเรือน และความยากจน

	2539	2541	2543	2545	2547	การเปลี่ยนแปลง (%) 2545-2547
รายได้ครัวเรือน (บาท/ครัวเรือน/เดือน)	10,779	12,492	12,150	13,736	14,963	5.21
รายจ่ายครัวเรือน (บาท/ครัวเรือน/เดือน)	9,190	10,389	9,848	10,889	12,297	5.55
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	953	1,130	1,135	1,190	1,243	2.30
สัดส่วนคนยากจน (ร้อยละ)	17.0	18.8	21.3	15.5	12.0	-13.35
▶ เขตเมือง	7.3	7.5	8.7	6.7	4.7	-14.24
▶ เขตชนบท	21.3	23.7	27.0	19.7	15.4	-13.08
จำนวนคนยากจน (ล้านคน)	9.8	11.0	12.8	9.5	7.5	-12.50

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.2) ปัญหาความยากจนได้ลดลงในทุกภูมิภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงเร็วกว่าทุกภาค สัดส่วนคนจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุด ได้ลดลงรวดเร็วกว่าทุกภาค จากสัดส่วนร้อยละ 35.0 ของประชากรภาค คิดเป็นจำนวนคนจน 7.2 ล้านคนหรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของคนจนทั้งประเทศ ในปี 2543 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18.0 หรือเป็นจำนวนคนจน 3.8 ล้านคน ในปี 2547 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงลดลงเฉลี่ยถึงร้อยละ 8.5 เป็นที่น่าสังเกตว่าในปีที่ 3 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สัดส่วนคนยากจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มมีแนวโน้มลดลงจนเกือบใกล้เคียงกับภาคเหนือที่มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 17.5 ซึ่งสูงเป็นอันดับสองรองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาโดยตลอด

สัดส่วนคนจนจำแนกรายภาค ปี 2539 -2547



(2.3) การกระจายรายได้โดยรวมมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยค่าสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้หรือค่าจีนิ (Gini Coefficient) ลดลงจาก 0.525 ในปี 2543 เป็น 0.501 ในปี 2545 และยังคงลดลงต่อเนื่องเป็น 0.499 ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2547 อย่างไรก็ตาม การกระจายรายได้ภายในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรกลับมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นทั้งสองกลุ่ม โดยสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ภายในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 0.444 ในปี 2545 เป็น 0.482 ในช่วงครึ่งปี 2547 และสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ภายในกลุ่มนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเช่นกันจาก 0.478 เป็น 0.497 ในช่วงระยะเดียวกัน

(2.4) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างกลุ่มคนจนที่สุดและกลุ่มคนรวยที่สุด ยังเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข ความเหลื่อมล้ำของส่วนแบ่งรายได้ระหว่างกลุ่มคนจนที่สุดและกลุ่มคนรวยที่สุดแม้จะลดลง แต่กลุ่มคนรวยที่สุดยังมีส่วนแบ่งรายได้เกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด โดยในปี 2547 (ครึ่งปี) กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำที่สุด มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 4.2 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 4.3 ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้ไม่เปลี่ยนแปลงคือร้อยละ 55.2 ในช่วงระยะเดียวกัน ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงที่สุดกับต่ำสุดลดลงจากเดิม 13.1 เท่า ในปี 2545 ลดลงเป็น 12.8 เท่า อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนที่รวยสุตร้อยละ 20 หรือคิดเป็นประชากรเพียงหนึ่งในห้าของประเทศ ยังมีรายได้รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวมทั้งหมดของประเทศ

ตารางที่ 19 : ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ปี	สัมประสิทธิ์จีนิ			ควินไทล์ที่ 1	ควินไทล์ที่ 2	ควินไทล์ที่ 3	ควินไทล์ที่ 4	ควินไทล์ที่ 5	ความเหลื่อมล้ำ
	รวม	เกษตร	นอกเกษตร						
2539	0.515	0.434	0.455	4.1	7.5	11.8	19.9	56.7	13.8
2541	0.511	0.428	0.455	4.2	7.6	11.9	19.8	56.5	13.5
2543	0.525	0.516	0.503	3.9	7.2	11.4	19.7	57.8	14.8
2545	0.501	0.444	0.478	4.2	7.8	12.3	20.5	55.2	13.1
2547*	0.499	0.482	0.497	4.3	7.9	12.3	20.3	55.2	12.8

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย : สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 เป็นข้อมูลครึ่งปี

(3) คนไทยมีการเรียนรู้เพิ่มขึ้นเนื่องจากมีโอกาเข้าถึงบริการด้านการศึกษามากขึ้น และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยสูงขึ้น โดยค่าดัชนีจำนวนปีการศึกษาได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 86.7 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 90.0 ในปี 2547 ทำให้ระดับการพัฒนาเลื่อนจากระดับดีขึ้นในปี 2546 เป็นระดับดีขึ้นมากในปี 2547 คือ มีค่าเท่ากับ 5.00 เป็นผลจากการที่ภาครัฐได้ดำเนินการขยายบริการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ รวมทั้งการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทำให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นจาก 7.6 ปีในปี 2545 เป็น 7.8 ปีในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปี 2547 ส่วนดัชนีการเข้าเรียนในระดับชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลายก็ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 79.3 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 82.2 ในปี 2547 และระดับการพัฒนาเพิ่มจากระดับดีในปี 2546 เป็นระดับดีขึ้นในปี 2547

(3.1) อัตราการเรียนรู้ของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในเมืองและชนบทค่อนข้างสูง จากดัชนีความรู้ที่ปรับตัวสูงขึ้น อาจกล่าวได้ว่า คนไทยมีศักยภาพทางด้านความรู้ในระดับดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญในด้านการศึกษา เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทยเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังสนับสนุนให้ประชากรไทยมีความรู้ในระดับ “คิดเป็นทำเป็น” และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทำให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ที่มีความเหมาะสมตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สัดส่วนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่สามารถศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่าขึ้นไปต่อประชากรในวัยเดียวกัน มีอัตราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.3 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 58.7 และร้อยละ 60.1 ในปี 2546 และปี 2547 ตามลำดับ ทั้งนี้ในเขตเมืองมีความแตกต่างกับชนบทค่อนข้างมาก โดยในปี 2547 อัตราการเรียนรู้ในเขตเมืองสูงถึงร้อยละ 70.8 ในขณะที่เขตชนบทมีเพียงร้อยละ 54.6

ตารางที่ 20 : อัตราการเรียนรู้ของคนไทย

หน่วย : ร้อยละ

ภาค/ประเทศ	อัตราการเรียนรู้				อัตราการศึกษาตัวเฉลี่ย 3 ปีของแผนฯ 9
	2544	2545	2546	2547	
ประเทศ	56.26	57.25	58.69	60.08	2.21
เมือง	68.15	68.58	69.94	70.81	1.29
ชนบท	50.24	51.48	52.92	54.57	2.79

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา (ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร รอบ 3 สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

หมายเหตุ : การวัดความรู้ในระดับคิดเป็นทำเป็นของคนไทยนั้น พิจารณาจากการศึกษาเล่าเรียนในระบบโรงเรียนหรือเทียบเท่าอย่างน้อย 5-6 ปีขึ้นไป เนื่องจากการศึกษาสามารถช่วยพัฒนาความรู้ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้และการคิดคำนวณในเบื้องต้นของบุคคล ตลอดจนสามารถนำความรู้และทักษะดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาเล่าเรียนไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ การศึกษายังกระตุ้นให้เกิดความตระหนักใฝ่รู้ และนำไปสู่การคิดเป็นทำเป็นในที่สุด

(3.2) คุณภาพของการศึกษายังคงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพการศึกษาโดยพิจารณาจากคะแนนทดสอบของนักเรียน พบว่ายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 และมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะคะแนนทดสอบเฉลี่ยในทุกวิชาของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในด้านภาษาอังกฤษและ

คณิตศาสตร์ยังมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ถึงแม้ว่าคะแนนทดสอบรายวิชาจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ แต่คุณภาพทางการศึกษาในภาพรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 ในทุกวิชา

(4) สุขภาพอนามัยโดยรวมของคนไทยยังคงอยู่ในระดับดีขึ้นตลอดระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยเป็นผลมาจากคนไทยสามารถเข้าถึงบริการประกันสุขภาพในทุกรูปแบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 92.3 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2545 เป็นร้อยละ 93.7 ในปี 2546 และร้อยละ 95.4 ในปี 2547 ทำให้ระดับการพัฒนาเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพอยู่ในระดับ 5 ซึ่งเป็นระดับดีขึ้นมากมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม แม้ในปี 2547 สัดส่วนประชาชนที่มีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น ก็ไม่ได้มีส่วนสร้างสุขภาพที่ดีของประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยระดับการพัฒนาด้านสุขภาพของประชาชนได้ลดลงจากระดับดีขึ้น (ระดับ 4.13) ในปี 2546 มาอยู่ในระดับดี (ระดับ 3.94) ในปี 2547 ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ ทำให้อัตราการเจ็บป่วยเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากร้อยละ 18.7 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 20.6 ในปี 2547 โดยเจ็บป่วยด้วยโรคหัวใจสูงเป็นอันดับหนึ่งของการเจ็บป่วยทั้งหมดโดยเพิ่มขึ้นจาก 391.45 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2545 เป็น 451.45 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2546 รองลงมา ได้แก่ โรคความดันโลหิตสูงและเบาหวาน ขณะเดียวกัน โรคเครียด วิตกกังวล และซึมเศร้าจากสาเหตุต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมไปถึงภาวะโรคอ้วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกกลุ่มอายุ

(5) สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับดีต่อเนื่องจากปี 2546 เนื่องจากปัญหาสาเหตุดีลดความรุนแรงลงมาก ดัชนีสภาพแวดล้อมโดยรวมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74.9 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 76.9 ในปี 2547 ซึ่งอยู่ในระดับดี ปัจจัยสำคัญเป็นผลมาจากปัญหาสาเหตุที่ลดลงมาก โดยคดียาเสพติดได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 164,878 คดี ในปี 2546 เป็น 74,121 คดี ในปี 2547 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 55 ต่อปี เนื่องจากนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ปัญหาอาชญากรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุกประเภท ยังเป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ขณะเดียวกันการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรทางบกยังเพิ่มขึ้นแม้จะมีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องก็ตาม นอกจากนี้ ในการดำรงชีวิตของคนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาสภาวะแวดล้อมที่มีมลพิษ และปริมาณขยะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีอันเนื่องมาจากอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร ซึ่งจะเป็นสาเหตุเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัย

(6) การดำรงชีวิตครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยดัชนีชีวิตครอบครัวซึ่งพิจารณาจากสัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัวและความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.5 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 66.3 ในปี 2546 และร้อยละ 66.8 ในปี 2547 แต่ระดับการพัฒนายังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง เนื่องจากมีปัจจัยเสี่ยงหลายประการที่กระทบต่อชีวิตครอบครัว โดยเฉพาะการขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการใช้ชีวิตคู่ ปัญหาบั่นทอนทางเศรษฐกิจและสังคม โดยยังมีครอบครัวกว่าร้อยละ 40 ที่ไม่มีความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ทำให้มีความเปราะบางมากต่อการล่มสลายของครอบครัว การหย่าร้างของครอบครัวจึงอยู่ในระดับค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องจาก 4.5 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2546 เป็น 4.6 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2547 ทำให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ผู้สูงอายุและเด็กถูกทอดทิ้งอยู่ตามสถานที่ต่างๆ เป็นจำนวนมากขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมตามมาหลายประการ

(7) การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐดีขึ้นจากความคุ้มค่าในการบริหารจัดการการใช้จ่าย แต่ยังคงต้องปรับปรุงทั้งด้านความโปร่งใสและการมีคุณธรรมของการบริหารจัดการ ดัชนีรวมของการบริหารจัดการที่ดีได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60.1 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 60.7 ในปี 2547 แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงเช่นเดียวกับในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐมีแนวโน้มดีขึ้น คือความคุ้มค่าในการบริหารจัดการการใช้จ่ายภาครัฐได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ในระดับดีขึ้นในปี 2546-2547 ส่วนความโปร่งใสและมีคุณธรรมในการบริหารจัดการยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงอย่างจริงจัง เนื่องจากมีค่าดัชนีต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยดัชนีความโปร่งใสมีค่าเพียงร้อยละ 28.9 ในปี 2547 ขณะที่ดัชนีการมีคุณธรรมกลับมีค่าลดลงจากร้อยละ 50.5 ในปี 2544 เหลือเพียงร้อยละ 42.8 ในปี 2547 ซึ่งเป็นผลมาจากข้าราชการมีแนวโน้มการทุจริตเพิ่มขึ้น โดยข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยได้เพิ่มขึ้นจาก 188 รายต่อข้าราชการ 1 แสนคน ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็น 232, 256 และ 228 ราย ในปี 2545, 2546 และ 2547 ตามลำดับ นอกจากนี้ประชาชนได้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นกลไกอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 184 เรื่อง ในปี 2543 เป็น 5,441 เรื่อง 4,082 เรื่อง 5,069 เรื่อง และ 4,317 เรื่อง ในช่วงปี 2544-2547 ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมีปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจไปในทิศทางที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น

3.3 สรุป

ผลการประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทยจากทุกมิติของการดำรงชีวิต คือ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ สภาพแวดล้อม ชีวิตครอบครัว และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ รวม 7 ด้าน สรุปได้ว่าความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อันเนื่องมาจากคนมีงานทำกันมากขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐ ที่มุ่งสร้างงาน เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย ส่งผลให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และการกระจายรายได้โดยรวมปรับตัวดีขึ้น ความรุนแรงของปัญหาความยากจนได้ลดลงจนบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้สัดส่วนคนจนลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 12.0 ของประชากรใน 2549 รวมทั้งคนไทยมีระดับความรู้เพิ่มขึ้น และมีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตดีขึ้นจากปัญหายาเสพติดที่ลดลง อย่างไรก็ตามความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ยังมีปัญหาหลายเรื่องที่ต้องการปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในด้านปัญหาการเจ็บป่วยจากโรคที่สามารถป้องกันได้ คุณภาพการศึกษา สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และปัญหาด้านความโปร่งใสและการมีคุณธรรมในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

4 การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

ปัจจุบันกระแส “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยจากข้อสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า การเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้เกิดการใช้ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนของระบบนิเวศ การสังคมนวัตกรรมการผลิตและบริการที่ไม่เหมาะสม ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยขาดความสมดุลกับสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่า เกิดการสะสมของปัญหาต่อทุนธรรมชาติและระบบนิเวศ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไม่

อาจดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ หากไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีดุลยภาพระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศวิทยา รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป

การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยมีพื้นฐานแนวคิดมาจาก **"ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง"** ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทั้ง 3 มิติจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ จะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไว้เป็นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพคนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยบริหารจัดการทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนาและการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีการปลูกฝังค่านิยมของคนไทยให้มีความพอเพียงและพึ่งตนเองได้ ขณะเดียวกันส่งเสริมการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยที่ดำเนินวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างเกื้อกูล สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงบนฐานของสังคมแห่งความรู้ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมไทยตลอดไป

ในปี 2547 สศช. ได้ทำการติดตามประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ พร้อมทั้งพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เหมาะสมเพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามและวัดผลกระทบการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศเป็นครั้งแรก แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลที่จะสะท้อนทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในปัจจุบันมีอยู่อย่างจำกัด ตัวชี้วัดหลายตัวยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลมาก่อน หรือเป็นข้อมูลเก่าในอดีตที่ยังไม่ได้ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน ดังนั้น การจัดทำดัชนีฯ จึงได้คัดเลือกเฉพาะตัวชี้วัดที่มีความสมบูรณ์ของข้อมูลเพียงพอและสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในแต่ละมิติที่กำหนด โดยในการจัดทำดัชนีรวม ชุดที่ 1 ในปี 2547 ได้ใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 23 ตัวชี้วัด มาจัดทำเป็นดัชนีรวม ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดในมิติเศรษฐกิจ 9 ตัวชี้วัด มิติสังคม 7 ตัวชี้วัด และมิติสิ่งแวดล้อม 7 ตัวชี้วัด โดยให้น้ำหนักในแต่ละมิติเท่ากัน ซึ่งได้สะท้อนผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยว่า**เป็นการพัฒนาที่ยังขาดสมดุล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยพบว่าการสงวนรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี ยังคงเป็นปัจจัยคุกคามการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งต้องเอาใจใส่ปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะรักษาคุณภาพแหล่งน้ำ คุณภาพอากาศ และของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง รวมทั้งพัฒนาศักยภาพคนในส่วนของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐ**

สำหรับในปี 2548 การพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนระยะที่สองมีเป้าหมายในการปรับปรุงตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจากการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่างๆ ที่ได้ร่วมกันพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงตัวชี้วัดทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้ได้ตัวชี้วัด ชุดที่สอง ที่สามารถสะท้อนการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น โดยมีจำนวนตัวชี้วัด 24 ตัวชี้วัด เพิ่มขึ้นจากดัชนีรวมชุดที่หนึ่ง 1 ตัวชี้วัด ประกอบด้วยตัวชี้วัดในมิติเศรษฐกิจ 9 ตัวชี้วัด มิติสังคม 7 ตัวชี้วัด และมิติสิ่งแวดล้อม 8 ตัวชี้วัด ดังนี้

ตารางที่ 21 : องค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน ชุดที่สอง

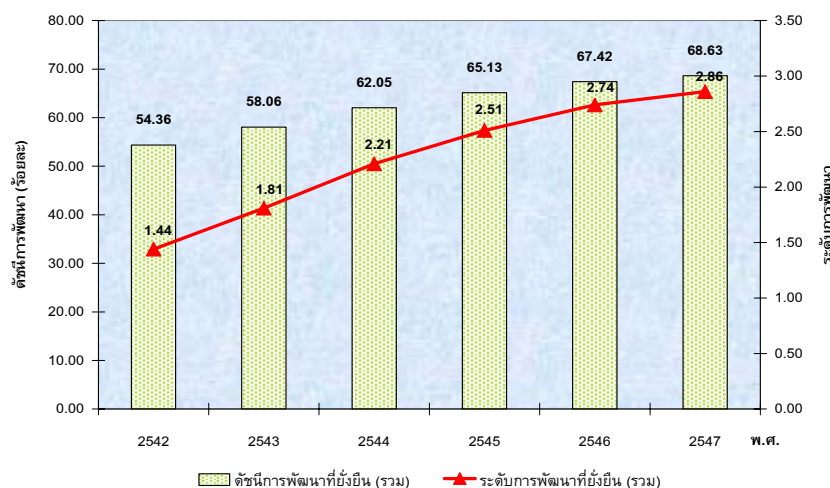
มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบน สังคมฐานความรู้	การสงวนรักษา
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับความศึกษาของประชาชน	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อGDP	2.ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	3.การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ		4.ปริมาณน้ำใต้ดินที่ใช้ต่อปริมาณที่สามารถใช้งานได้
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคง ในการดำรงชีวิต	การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5.อัตราการว่างงาน	4.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์ พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	5.สุขภาพของประชาชน	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อGDP	6.สัดส่วนคดีอาชญากรรมและคดีอาชญากรรมต่อประชากร	7. ปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง
การกระจายความมั่งคั่ง	การสร้างโอกาสและการมีส่วนร่วม	8. ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	7. ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน	
9.สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้		

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย
ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย , 2548

4.1 ภาพรวมการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ในระยะ 3 ปีแรกของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาขาดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการพัฒนาในระยะ 7 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จนกระทั่งถึง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ภาพรวมดัชนีการพัฒนายั่งยืนมีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยค่าของดัชนีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62.1 ในปี 2544 เป็น 65.1 67.4 และ 68.6 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ ทั้งนี้ เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มของการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงอยู่ในระดับ 2 ซึ่งต้องปรับปรุงเอาใจใส่ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีระดับการพัฒนาต่ำมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมยังมีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากสถานการณ์เช่นนี้ยังดำเนินต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด

รูปที่ 1 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (2542-2547)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548

ตารางที่ 22 : ดัชนีการพัฒนายที่ยั่งยืนของประเทศไทย ชุดที่สอง

	ดัชนี (%)						ระดับการพัฒนา					
	แผนพัฒนา ฉบับที่ 8			แผนพัฒนา ฉบับที่ 9			แผนพัฒนา ฉบับที่ 8			แผนพัฒนา ฉบับที่ 9		
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มิติเศรษฐกิจ	53.37	60.84	61.36	67.98	72.94	72.38	1.34	2.08	2.14	2.80	3.29	3.24
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	56.98	64.83	58.11	62.13	68.62	59.79	1.70	2.48	1.81	2.21	2.86	1.98
ประสิทธิภาพการผลิตรายสาขาโดยรวม(TFP)	74.79	78.50	60.62	78.39	95.19	75.28	3.48	3.85	2.06	3.84	5.00	3.53
การใช้พลังงานต่อ GDP	46.61	68.61	58.96	48.56	52.61	37.89	0.93	2.86	1.90	0.97	1.26	0.76
การใช้พลังงานหมุนเวียน	63.07	64.25	60.86	60.96	61.86	61.21	2.31	2.43	2.09	2.10	2.19	2.12
อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	43.47	47.96	52.00	60.60	64.80	64.80	0.87	0.96	1.20	2.06	2.48	2.48
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	42.37	55.02	63.75	72.98	79.21	82.91	0.85	1.50	2.37	3.30	3.92	4.29
อัตราการว่างงาน	47.73	55.71	61.92	89.29	98.52	100.00	0.95	1.57	2.19	4.93	5.00	5.00
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	0.01	30.05	50.04	50.05	50.06	59.50	0.00	0.60	1.00	1.01	1.01	1.95
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	79.38	79.30	79.29	79.61	89.06	89.23	3.94	3.93	3.93	3.96	4.91	4.92
การกระจายความมั่งคั่ง	62.61	61.57	64.27	72.18	72.18	81.75	2.26	2.16	2.61	3.22	3.22	4.17
สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	78.28	76.19	76.19	79.84	79.84	80.16	3.83	3.62	3.62	3.98	3.98	4.02
สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้	46.95	46.95	52.36	64.52	64.52	83.33	0.94	0.94	1.24	2.45	2.45	4.33
มิติสังคม	64.45	64.14	64.37	65.05	66.54	70.73	2.45	2.41	2.44	2.51	2.65	3.07
การพัฒนาสุขภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้	64.99	65.11	65.68	67.67	64.68	65.79	2.50	2.51	2.57	2.77	2.47	2.58
จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน	78.89	80.00	82.22	84.44	86.67	90.00	3.89	4.00	4.22	4.44	4.67	5.00
ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก	66.63	61.48	57.55	59.06	55.80	55.80	2.66	2.15	1.76	1.91	1.58	1.58
การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP	49.45	53.86	57.26	59.51	51.56	51.56	0.99	1.39	1.73	1.95	1.16	1.16
การพัฒนาคุณภาพชีวิต และความมั่นคงในการดำรงชีวิต	77.24	76.4	76.38	75.97	82.06	89.62	3.72	3.64	3.64	3.60	4.21	4.96
อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	88.00	88.36	88.55	88.91	89.09	89.45	4.80	4.84	4.85	4.89	4.91	4.95
สุขภาพของประชาชน	85.80	85.80	84.90	84.90	81.30	79.40	4.58	4.58	4.49	4.49	4.13	3.94
สัดส่วนคดีอาชญากรรมและยาเสพติดต่อประชากร	57.92	55.05	55.7	54.09	75.8	100	1.79	1.51	1.57	1.41	3.58	5.00
การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม	24.44	24.44	24.44	24.44	25.56	28.89	0.49	0.49	0.49	0.49	0.51	0.58
ดัชนีชี้การรับรู้เรื่องคอร์รัปชั่น	24.44	24.44	24.44	24.44	25.56	28.89	0.49	0.49	0.49	0.49	0.51	0.58
มิติสิ่งแวดล้อม	45.27	49.19	60.03	62.35	62.78	62.78	0.91	0.98	2.00	2.24	2.28	2.28
การสงวนรักษา	51.56	64.94	70.85	73.07	80.07	80.07	1.16	2.49	3.09	3.31	4.01	4.01
สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ	63.13	82.73	82.73	82.73	82.73	82.73	2.31	3.27	3.27	3.27	3.27	3.27
สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลนปัจจุบันเทียบกับอดีต	56.92	82.61	82.61	82.61	82.61	82.61	1.69	4.26	4.26	4.26	4.26	4.26
ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง	40.10	36.20	46.00	46.00	74.00	74.00	0.80	0.64	0.85	0.85	3.40	3.40
สัดส่วนปริมาณน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินที่ใช้ต่อปริมาณที่มี	46.10	58.20	72.07	80.93	80.93	80.93	0.92	1.82	3.20	4.09	4.09	4.09
การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี	38.97	33.44	49.21	51.64	45.50	45.50	0.78	0.67	0.98	1.16	0.91	0.91
สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้	48.00	63.00	58.00	65.00	68.00	68.00	0.96	2.30	1.80	2.50	2.80	2.80
ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด												
คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินมาตรฐาน	18.18	9.09	28.00	28.00	19.50	19.50	0.36	0.18	0.56	0.32	0.39	0.39
ปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง	45.62	53.91	63.76	66.51	72.00	72.00	0.91	1.39	2.37	2.65	3.20	3.20
ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร	44.09	7.77	47.09	47.04	22.50	22.50	0.88	0.16	0.94	0.94	0.45	0.45
ดัชนีรวมการพัฒนายที่ยั่งยืน	54.36	58.06	62.05	65.13	67.42	68.63	1.44	1.81	2.21	2.51	2.74	2.86

หมายเหตุ : ระดับ 5 คือ ดีขึ้นมาก ได้คะแนน = ร้อยละ 90.0-100

ระดับ 4 คือ ดีขึ้น ได้คะแนน = ร้อยละ 80.0-89.9

ระดับ 3 คือ ดี ไม่เปลี่ยนแปลงได้คะแนน = ร้อยละ 70.0-79.9

ระดับ 2 คือ หรือน้อยกว่า คือ ต้องปรับปรุง ได้คะแนน = น้อยกว่าร้อยละ 70

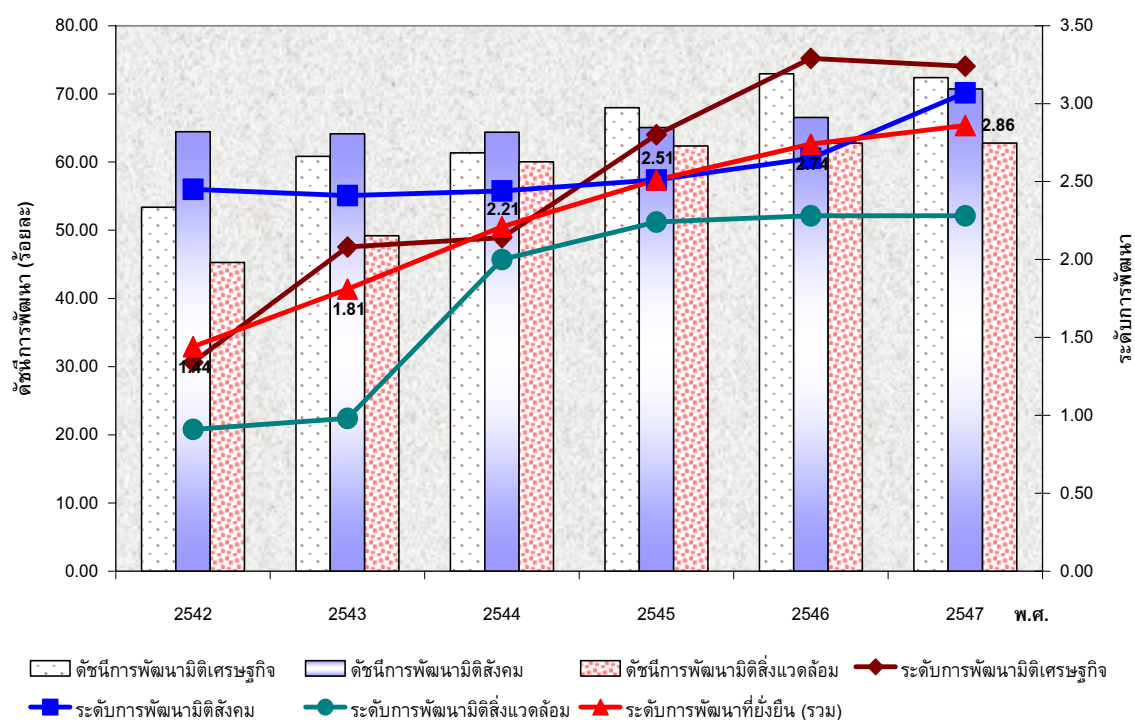
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548

ตารางที่ 23 : ดัชนีการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย ชุดที่ 2

ดัชนีการพัฒนายั่งยืน ชุดที่ 2	ดัชนี (%)						ระดับการพัฒนา					
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8			แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9			แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8			แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9		
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มิติเศรษฐกิจ	53.37	60.84	61.36	67.98	72.94	72.38	1.34	2.08	2.14	2.80	3.29	3.24
มิติสังคม	64.45	64.14	64.37	65.05	66.54	70.73	2.45	2.41	2.44	2.51	2.65	3.07
มิติสิ่งแวดล้อม	45.27	49.19	60.03	62.35	62.78	62.78	0.91	0.98	2.00	2.24	2.28	2.28
ดัชนีการพัฒนายั่งยืน	54.36	58.06	62.05	65.13	67.42	68.63	1.44	1.81	2.21	2.51	2.74	2.86

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548

รูปที่ 2 : ดัชนีการพัฒนายั่งยืน ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548

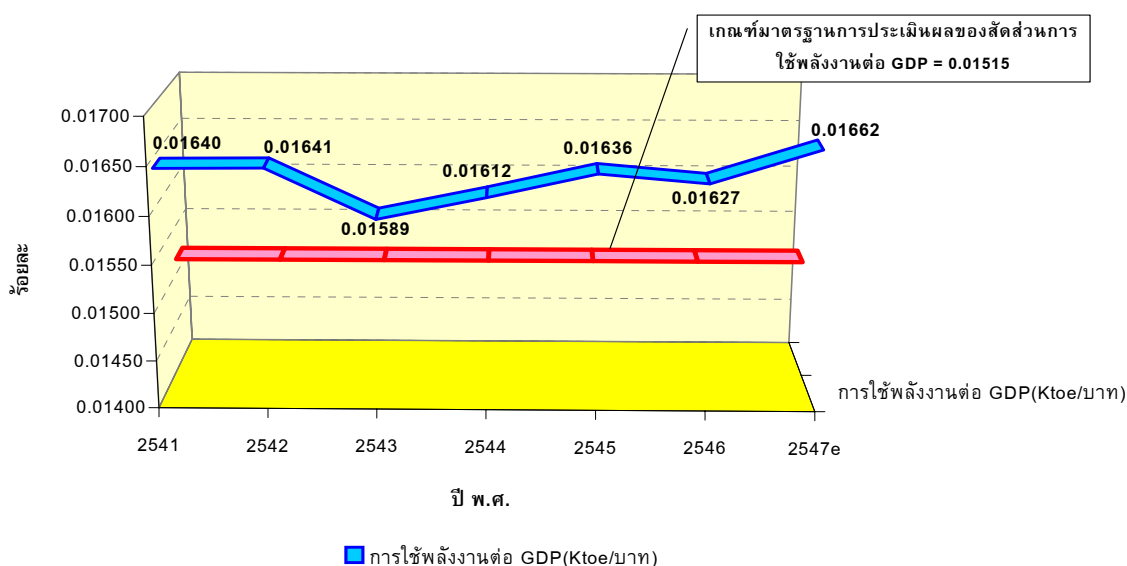
4.2 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่กระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1) เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นจากควมมีเสถียรภาพและการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าดัชนีมีการปรับตัวจากร้อยละ 61.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 72.4 ในปี 2547 เป็นผลมาจากการมีเสถียรภาพจากการว่างงานและหนี้สาธารณะที่ลดลง รวมถึงการกระจายความมั่งคั่ง อันเป็นผลจากนโยบายรัฐบาลซึ่งให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ อย่างไรก็ตาม คุณภาพและประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจไทยในปี 2547 มีระดับต่ำลง

(1.1) การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการเติบโตบนพื้นฐานการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ในภาพรวม แม้ว่าดัชนีวัดการพัฒนาอย่างมีคุณภาพจะปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 จากระดับ 58.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 59.8 ในปี 2547 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคอย่างยั่งยืน แต่การพัฒนาดังกล่าว ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง สังเกตได้จากการใช้พลังงานต่อ GDP ซึ่งเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มจะห่างจากค่าเป้าหมายในการใช้พลังงานต่อ GDP ที่ตั้งไว้มากขึ้นเรื่อยๆ (ค่าเป้าหมายใช้ค่าต่ำสุดที่ไทยทำได้ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา คือ สัดส่วนการใช้พลังงานต่อ GDP เท่ากับ 0.01515 ในปี 2537) แสดงว่าประสิทธิภาพในการใช้พลังงานลดลง ประกอบกับอัตราส่วนของการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อปริมาณการใช้พลังงานทั้งหมดก็มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ จากประมาณร้อยละ 17.7 ในปี 2542 เป็นร้อยละ 17.1 ในปี 2547 ซึ่งแม้ว่าในปี 2546 จะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนมากขึ้น แต่ในปี 2547 อัตราส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนกลับลดลงเพราะปริมาณการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างมากในขณะที่ปริมาณการใช้พลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

ตัวชี้วัดดังกล่าวบ่งชี้ว่าทิศทางการใช้พลังงานของประเทศเป็นไปอย่างไม่ยั่งยืน เพราะมีการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่มีการใช้พลังงานหมุนเวียนน้อย ซึ่งจะส่งผลให้ไทยต้องเสียเงินตราต่างประเทศออกไปมากเพื่อใช้ในการนำเข้าพลังงาน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าพอใจที่แนวโน้มของการบริโภคอย่างยั่งยืนมีมากขึ้น โดยสังเกตได้จากอัตราการรีไซเคิลของเสียชุมชนและประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอัตราการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ (Recycle) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แม้จะยังต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่วางไว้ก็ตาม สำหรับประสิทธิภาพการผลิตรวมมีแนวโน้มดีขึ้น โดยในปี 2545 มีค่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.2 จากระดับ -6.2 ในปี 2540 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้เกิดจากสภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตรวมดีขึ้น

รูปที่ 3 แนวโน้มการใช้พลังงานต่อ GDP ปี พ.ศ. 2541-2547



ที่มา : กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2548.

หมายเหตุ : เกณฑ์มาตรฐานการประเมินผลใช้ค่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ประเทศไทยสามารถทำได้ที่สุดในรอบ 15 ปี (2533-2547) คือ ค่าของปริมาณการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี 2537

ตารางที่ 24 : ประสิทธิภาพการผลิตรายสาขาโดยรวม อัตราการใช้พลังงานหมุนเวียน และของ เสียที่ถูกนำมาใช้ใหม่

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	3.04	3.40	0.62	3.39	4.69	3.09
อัตราการใช้พลังงานหมุนเวียน	17.66	17.99	17.04	17.07	17.32	17.14
อัตราของเสียที่ถูกแปรรูปกลับมาใช้ใหม่						
- ภาคอุตสาหกรรม	44.41	49.35	45.15	48.11	48.78	48.78
- ชุมชน	13.04	14.39	15.60	18.18	19.44	19.44

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาชั้นกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548

(1.2) เศรษฐกิจมีเสถียรภาพดีขึ้น เนื่องจากปัญหาการว่างงานและหนี้สาธารณะลดลง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความมั่นคงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ค่าดัชนีปรับตัวจากร้อยละ 63.8 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 82.9 ในปี 2547 อันเป็นผลมาจากอัตราการว่างงานและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 57.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 47.7 ในปี 2547 บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์เพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ 2547-2551 ของกระทรวงการคลังที่ได้กำหนดว่าควรมีสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 55 ของ GDP สำหรับดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ถึงแม้ว่าจะยังมีค่าเกินดุลกว่าค่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นโดยลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยในช่วงปี 2544 ดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 10.14 ในปี 2542 เหลือเพียงร้อยละ 4.48 ในปี 2547

เข้าใกล้ค่าเกินดุลสูงสุดที่กำหนดไว้ แสดงถึงการมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ใน การประเมินเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงอัตราการว่างงาน ดุลบัญชีเดินสะพัด ต่อ GDP และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แล้ว ยังต้องพิจารณาระดับอัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน เงินตรา และหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อเงินสำรองระหว่างประเทศด้วย

ตารางที่ 25 : อัตราการว่างงาน สัดส่วนหนี้สาธารณะ หนี้ต่างประเทศระยะสั้น และดุลบัญชีเดินสะพัด

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
อัตราการว่างงาน	4.16	3.4	3.2	2.28	2.19	2.19
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	56.22	56.97	57.11	53.89	49.41	47.67
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ต่อเงินสำรองระหว่างประเทศ	56.18	44.99	40.51	30.62	25.87	22.95
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	10.14	7.55	5.35	5.55	5.55	4.48

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาชั้นกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย,2548

(1.3) ปัญหาความยากจนได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่งและการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนทุกภาคส่วนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปยังประชาชนทุกระดับเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้น พิจารณาได้จากระดับการพัฒนาด้านการกระจายความมั่งคั่งเพิ่มขึ้นจาก 2.61 ในปี 2544 เป็น 4.17 ในปี 2547 โดยทั้งสัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ และสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ ต่างมีค่าเข้าใกล้เป้าหมายที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น คือ สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ของกลุ่มคนในประเทศมีทิศทางลดลงจาก 0.511 ในปี 2541 เป็น 0.499 ในปี 2547 ซึ่งเข้าใกล้ค่า 0.4 ตามเป้าหมายที่วางไว้ ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนคนยากจนที่เคยสูงถึงร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมดในปี 2541 ลดลงเหลือร้อยละ 12.0 ในปี 2547 ซึ่งเข้าใกล้เกณฑ์มาตรฐานการเปรียบเทียบที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 10 และยังสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ในปี 2549 เร็วกว่าที่คาดไว้ 1 ปี

ตารางที่ 26 : อัตราการว่างงาน สัดส่วนหนี้สาธารณะ หนี้ต่างประเทศระยะสั้น และดุลบัญชีเดินสะพัด

ตัวชี้วัด	2541	2543	2545	2547
สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	0.511	0.525	0.501	0.499
สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ (ร้อยละ)	18.8	21.3	15.5	12

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาชั้นกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย,2548

(2) คนไทยมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ แต่ยังคงได้รับการพัฒนาศักยภาพความรู้และการมีส่วนร่วม ดัชนีการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 64 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 71 ในปี 2547 เป็นผลจากการดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะการสร้างสุขภาพความปลอดภัยในชีวิต และการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม คนไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพความรู้ ทั้งคุณภาพการศึกษาและการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

(2.1) การพัฒนาศักยภาพของคนเป็นไปในเชิงปริมาณมากกว่าด้านคุณภาพ การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้ยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยค่าดัชนีไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักจากร้อยละ 65.7 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 65.8 ในปี 2547 ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาด้านการศึกษาของประเทศเป็นการเติบโตในด้านโครงสร้าง แต่คุณภาพของการศึกษาซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญไม่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะทำให้โครงสร้างตั้งตรงอยู่ได้ จะเห็นได้จากจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 7.1 ปี ในปี 2542 เป็น 8.1 ปี ในปี 2547 รวมทั้ง โอกาสในการศึกษาและงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่ด้านการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 21.8 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 24.4 ในปี 2547 และอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 98.55 ในปี 2547 ตลอดจนระดับการศึกษาของแรงงานไทยก็มีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่ คุณภาพการศึกษาที่วัดจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนไทยมีทิศทางที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ คะแนนเฉลี่ยของการทดสอบ 4 วิชาหลัก (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์) ในปี 2547 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ลดลงเหลือร้อยละ 44.29 จากร้อยละ 52.35 ในปี 2541 ทำให้ค่าดัชนีผลคะแนนการทดสอบลดลงจากร้อยละ 57.6 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 55.8 ในปี 2547 และเมื่อเปรียบเทียบศักยภาพทางการศึกษากับประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว ประเทศไทยยังเป็นรองประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีแนวโน้มในการส่งเสริมงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาลดลงจากร้อยละ 0.17 ของ GDP ในปี 2544 เหลือ ร้อยละ 0.15 ของ GDP ในปี 2546 ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับแนวทางการพัฒนาการศึกษาให้สมดุลในเชิงคุณภาพและปริมาณ

ตารางที่ 27 : จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา และผลคะแนนทดสอบวิชาสำคัญ

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา	7.1	7.2	7.4	7.6	7.8	8.1
ผลคะแนนทดสอบวิชาสำคัญ						
- ประถม	58.79	58.79	50.29	49.30	49.30	49.30
- มัธยมต้น	46.26	40.88	39.19	43.69	43.69	43.69
- มัธยมปลาย	44.86	38.66	40.01	39.89	39.89	39.89
สัดส่วนงบวิจัยและพัฒนาต่อ GDP (ร้อยละ)	0.15	0.16	0.17	0.18	0.15	na

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.2) ประชาชนได้รับสวัสดิการด้านสาธารณสุขและห่างไกลจากภัยยาเสพติดมากขึ้น แต่ยังขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

» ค่าดัชนีการพัฒนาคุณภาพชีวิตมีการปรับตัวขึ้นสูงจากร้อยละ 76.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 89.6 ในปี 2547 เนื่องจากผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตมาจากการที่ภาครัฐเน้นการพัฒนาสังคมเชิงโครงสร้างโดยจัดบริการทางสังคมที่ดี เช่น การสร้างสวัสดิการสุขภาพ การปราบปรามยาเสพติด แต่ยังขาดแนวทางการพัฒนาคนอย่างยั่งยืน

» การจัดบริการสาธารณสุขของภาครัฐส่งผลให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 96 ของประชากรทั้งหมด มีอายุขัยเฉลี่ยที่สูงขึ้นจาก 70.1 ปี ในปี 2534 เป็น 74.2 ปี ในปี 2547 และอัตราการเข้าถึงน้ำสะอาดของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 80 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 92.2 ในปี 2543 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารสาธารณสุขของไทยประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ในทิศทางตรงกันข้าม ประชาชนกลับมีภาวะสุขภาพแย่ลง โดยในปี 2547 มีประชาชนเจ็บป่วยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.6 ของประชากรทั่วประเทศ จากร้อยละ 15.1 ในปี 2544 ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้เป็น 2 สาเหตุ คือ จากปัจจัยบวก ได้แก่ สวัสดิการที่ดีขึ้นทำให้โอกาสในการได้รับการรักษาพยาบาลของประชาชนมีมากขึ้น การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชนเพิ่มขึ้น หรือปัจจัยลบ ได้แก่ การกระจายการบริการทางด้านสาธารณสุขไม่ทั่วถึงและเพียงพอ เช่น จำนวนบุคลากรทางการแพทย์ จำนวนเตียง และวิทยาการทางการแพทย์ จึงทำให้มีผู้เจ็บป่วยมากขึ้น และงบประมาณด้านสุขภาพของภาครัฐที่จัดสรรต่อหัวของประชากรไม่เพียงพอ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาสุขภาพของคนไทยในอนาคต

» ในปัจจุบัน ภาครัฐให้ความสำคัญกับการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง และประสบผลสำเร็จโดยมีจำนวนคดียาเสพติดลดลงจาก 4.4 คดีต่อประชากรพันคน ในปี 2544 เป็น 1.2 คดีต่อประชากรพันคน ในปี 2547 ในขณะที่คดีอาชญากรรม (เฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ คดีประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย เพศ และคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน) ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วงจาก 1.7 คดีต่อประชากรพันคน ในปี 2544 เป็น 2.0 คดีต่อประชากรพันคน ในปี 2547 อันเป็นผลมาจากสภาวะแวดล้อมในปัจจุบัน การขาดการพัฒนาคนและคุณธรรมในจิตใจ ทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนอกจากนี้ คนไทยยังต้องประสบกับความสูญเสียจากภัยพิบัติและอุบัติเหตุเป็นมูลค่าสูงอย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสาธารณสุขและการเตรียมพร้อมในการจัดการเหตุฉุกเฉินของภาครัฐ

ตารางที่ 28 : อัตราการเจ็บป่วย และจำนวนคดีอาชญากรรมและยาเสพติด

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
อัตราการเจ็บป่วย (ร้อยละ)	14.2	na	15.1	na	18.7	20.6
สัดส่วนคดีอาชญากรรมและยาเสพติด						
- คดีอาชญากรรม (คน/ ประชากรพันคน)	1.73	1.78	1.71	1.83	2.00	1.99
- คดียาเสพติด (คน/ประชากรพันคน)	3.86	4.21	4.39	4.23	1.96	1.2

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.3) ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมยังห่างไกลความสำเร็จ แต่มีความหวังในภาคประชาชนมากขึ้น

» แม้ว่าในระยะที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาประเทศที่ขาดสมดุลโดยมุ่งเน้นการสร้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากเกินไป จะทำให้เกิดช่องว่างในสังคมระหว่างผู้ได้รับโอกาสและผู้ด้อยโอกาส หรือระหว่างคนรวยและคนจน หรือระหว่างนายทุนและลูกจ้าง แต่ในแนวคิดของการพัฒนาส่วนหนึ่งยังคงเปิดช่องทางซึ่งเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ได้แก่ การขยายกระบวนการของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมกิจกรรมของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะใดๆ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนในขณะนี้ แต่ก็พอจะกล่าวได้ว่ามีช่องทางความเป็นได้หรือโอกาสอยู่บ้าง

» การละเมิดสิทธิของประชาชนโดยภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม การบริหารท้องถิ่น สิทธิแรงงาน การศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นความไม่เสมอภาคในสังคม ความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความเหลื่อมล้ำในการดำรงชีวิต แม้แต่ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงกับชายในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นอุปสรรคของการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืน และมีศักยภาพเพียงพอในการแข่งขันในเวทีระดับโลก

» การบริหารจัดการที่ดีไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐและเอกชนต้องมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนมีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน ซึ่งจากการประเมินผลที่ผ่านมา แม้ว่าประชาชนไทยมีอัตราการรับรู้เรื่องคอร์รัปชันสูงขึ้นเป็นระดับคะแนนที่ 3.6 (เต็ม 10) ในปี 2547 ซึ่งสูงกว่าระดับที่ 3.3 ในปี 2546 แต่เมื่อเทียบกับต่างประเทศ ประเทศไทยอยู่ในอันดับกลาง คืออันดับที่ 64 จากจำนวน 145 ประเทศที่มีการจัดอันดับ

» การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนในการจัดทำแผนชุมชนเพิ่มมากขึ้นก็เป็นสัญญาณที่ดีตัวหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและความเสมอภาคระหว่างคนเมืองกับคนชนบทผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อโครงการพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนทำให้คนในท้องถิ่นสามารถร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติของตนตามความเหมาะสมและศักยภาพที่มี

ตารางที่ 29 : ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชัน และการมีแผนชุมชน

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
คะแนนการรับรู้เรื่องการคอร์รัปชัน	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	3.6

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาชั้นกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548

(3) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมยังด้อยกว่าเศรษฐกิจและสังคม แต่มีการสงวนรักษามากขึ้น ดัชนีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมยังคงมีระดับต่ำกว่าด้านเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 60 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2547 โดยมีแนวโน้มดีขึ้นในการสงวนรักษา ในขณะที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมกลับลดลงอย่างน่าเป็นห่วง

(3.1) การสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นทุนสำรองให้คนรุ่นอนาคตเริ่มมีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้น

» ดัชนีการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นทุนสำรองให้คนรุ่นอนาคตในช่วงระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เท่ากับร้อยละ 80 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 71 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อันเป็นผลจากการการมีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นกว่าช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยเฉพาะป่าชายเลนมีพื้นที่เพิ่มขึ้นมากอันเป็นผลมาจากความสำเร็จของการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่เสื่อมโทรมของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม การเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่งยังคงอยู่ในภาวะวิกฤตที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจัง

» สถานการณ์พื้นที่ป่าถูกทำลายอย่างต่อเนื่องในระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมาเพื่อนำไม้และที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ขนาดพื้นที่ป่าไม้ลดลงมาโดยตลอด โดยในปี 2529-2541 ซึ่งมีพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ แต่ได้มีความพยายามที่จะขยายพื้นที่ป่าไม้มากขึ้น จากผลการสำรวจในปี 2543 พบว่าพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.4 เช่นเดียวกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียงร้อยละ 45 ของพื้นที่ที่เคยมีในอดีต ก็มีขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66 ในปี 2543 แม้ว่าพื้นที่ป่ายังคงมีป่าเสื่อมโทรมรวมอยู่ด้วยก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่ายังคงต้องได้รับการแก้ไขอีกมาก

» ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทรัพยากรชายฝั่งโดยพิจารณาจากปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจพบว่ายังอยู่ในภาวะวิกฤต ถึงแม้ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในปัจจุบันจะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับ 4-5 ปี ที่ผ่านมาก็ตาม และแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการแก้ไข โดยไม่อนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่งโดยเฉพาะอวนลากและอวนรุน แต่ยังมีลักลอบใช้เครื่องมือดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านยังไม่ได้รับการแก้ไข

» ทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มขาดแคลนมากขึ้น อันเป็นผลมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร นอกจากนี้ภาวะฝนทิ้งช่วงและการใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้การขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น โดยช่วงระยะเวลาเพียง 6 เดือนที่ผ่านมา (1 พฤศจิกายน 2546-28 พฤษภาคม 2547) มีจำนวนหมู่บ้าน 19,609 หมู่บ้าน ครอบคลุมใน 62 จังหวัด ที่ได้รับความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรมกว่า 1 ล้านไร่ ในขณะที่ปัญหาน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เกินกว่าขีดความสามารถในการเติมกลับได้โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องจนบรรลุผลตามเป้าหมาย อันเป็นผลมาจากการมาตรการยกเลิกการใช้น้ำใต้ดินสำหรับอุปโภคบริโภคในพื้นที่ที่มีน้ำประปาอย่างเพียงพอ ส่งผลให้ปริมาณการใช้น้ำบาดาลปัจจุบันลดลงมากจนอยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อการเกิดผลกระทบต่อเนื่อง เช่น แผ่นดินทรุด การรุกรานของน้ำเค็ม

ตารางที่ 30 : สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลน ปริมาณสัตว์น้ำทะเล การใช้น้ำใต้ดิน

ตัวชี้วัด	2534	2538	2541	2543	2544	2546	2547
สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ (ร้อยละ)	26.64	25.62	25.28	33.40	na	na	32.16
ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ใน 1 ชั่วโมง ระยะ 3 กม.จากชายฝั่ง (กก.)							
- อ่าวไทย	na	na	na	3.2	4.27	7.4	na
- อันดามัน	na	na	na	4.03	4.93	na	na
สัดส่วนการใช้น้ำใต้ดินใน กทม. และ ปริมณฑล (ร้อยละ)	na	na	-16	79	59	47	na
						(ปี 45)	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานักกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย,2548

(3.2) คุณภาพสิ่งแวดล้อมยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อนำไปสู่ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย

❧ ดัชนีการมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีมีค่าลดลงจากร้อยละ 49 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 46 ในปี 2547 แสดงถึงการพัฒนาด้านคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่มีความคืบหน้าและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

❧ คุณภาพของแหล่งน้ำมีแนวโน้มที่ดีขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นมาต้นมา เนื่องจากคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลักและแหล่งน้ำนิ่งที่สำคัญมีคุณภาพดีขึ้น โดยในปี 2542 มีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์พอใช้เป็นร้อยละ 48 ของแหล่งน้ำทั้งหมด แต่ในปัจจุบัน (ปี 2547) แหล่งน้ำที่มีคุณภาพดังกล่าวได้เพิ่มปริมาณขึ้นเป็นร้อยละ 80 ในขณะที่แหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นบริเวณเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง และลำตะคองตอนล่างที่ยังคงอยู่ในขั้นวิกฤต เนื่องจากมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมมาก อันเป็นผลมาจากการระบายน้ำทิ้งสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำ ทั้งจากชุมชน ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะน้ำทิ้งจากภาคเกษตรกรรมทั้งทางด้านการเพาะปลูกและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น มีความยุ่งยากในการดำเนินการจัดการในการแก้ไข เนื่องจากไม่สามารถระบุแหล่งกำหนดที่มาได้อย่างชัดเจน

❧ ภาวะมลพิษทางอากาศพบว่า ปัญหาหลักของคุณภาพอากาศยังคงเป็นปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกินมาตรฐาน รองลงมาคือก๊าซโอโซน ส่วนสารมลพิษอื่นยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน โดยปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีปัญหาก็เป็นพื้นที่เดิมทุกปี โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีสถานีตรวจวัดอากาศร้อยละ 28 ของสถานีทั้งหมดที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้ค่าดัชนีลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 28 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 19.5 ในปี 2547 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานแก้ไขอย่างจริงจังของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องส่งผลให้มีสถานีตรวจวัดอากาศที่มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 19 ในปี 2546 โดยบริเวณริมถนนมักประสบกับปัญหาฝุ่นละอองมากกว่าบริเวณพื้นที่ทั่วไป เนื่องจากยานยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทดีเซลเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศเพิ่มขึ้น

» การใช้สารเคมีทางการเกษตร มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 3.7 ล้านตัน ในปี 2544 เป็น 4 ล้านตัน ในปี 2547 อันเป็นผลจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ได้แก่ การที่รัฐบาลส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตโดยใช้สารเคมี ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกขาดความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเกษตรกร จึงอาจสามารถสรุปได้ว่าการทำการเกษตรของประเทศไทยอยู่ในภาวะเพิ่มผลผลิตในระยะสั้นโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องน่าวิตกในอนาคตความอุดมสมบูรณ์ของผลผลิตทางการเกษตรจะอยู่ในภาวะถดถอยและความปลอดภัยในการบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรจะลดลงไปเรื่อยๆ

ตารางที่ 31 : สัดส่วนแหล่งน้ำคุณภาพพอใช้ สถานีตรวจวัดที่มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร

ตัวชี้วัด	2542	2543	2544	2545	2546	2547
สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ (ร้อยละ)	48	63	58	65	68	80
สัดส่วนสถานีตรวจวัดที่พบปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน (ร้อยละ)	18.2	9.1	28	28	19.5	19.5
ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร (ล้านตัน)	3.4	3.6	3.7	3.8	4.0	na

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษาชั้นกลาง โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ระยะที่สอง , ศึกษาโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548

4.3 สรุป

การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง (ระดับการพัฒนาต่ำกว่า 3) โดยมีมติเศรษฐกิจเป็นมิติที่ได้รับผลสำเร็จในการพัฒนามากกว่ามิติอื่น เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนรวมและการดำเนินนโยบายเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและจัดปัญหาความยากจน ที่ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย แต่มีประเด็นด้านคุณภาพของการพัฒนาและประสิทธิภาพการผลิตที่ถดถอยลงจากช่วงก่อนหน้า เนื่องจากสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลผลิตที่ผลิตได้ของประเทศเพิ่มขึ้น มีการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้นและใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นสัดส่วนน้อย

สำหรับมิติด้านสังคมที่มีผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่เกณฑ์ที่ดีขึ้น แต่ยังมีจุดอ่อนในด้านการพัฒนาศักยภาพและปรับตัวไปสู่สังคมการเรียนรู้ ซึ่งจุดนี้ทำให้ความสามารถการแข่งขันของประเทศลดลง ส่วนมิติทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะฟื้นฟูดีขึ้นจากความพยายามร่วมมือกันสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่มิให้เสื่อมโทรม อย่างไรก็ตามยังต้องเฝ้าระวังแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งด้านคุณภาพอากาศและแหล่งน้ำ ตลอดจนการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ถึงการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่สนองต่อสังคม จนเกินขีดความสามารถรองรับของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสะท้อนความไม่สมดุลของมิติการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนได้ในอนาคต

5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยใช้ดัชนีชี้วัด 3 ชุด ได้แก่ ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข และดัชนีการพัฒนายั่งยืน เป็นกรอบในการติดตามประเมินผลดังกล่าว พบว่า ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2547 ยังคงอยู่ในระดับดี ขณะที่การพัฒนายั่งยืนอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในปี 2547 จะอยู่ในระดับดี แต่ค่าดัชนีได้ลดลงจากร้อยละ 73.84 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 72.06 ในปี 2547 เนื่องจากการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจลดลง จากการขยายตัวของการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน และพลังงาน ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่ลดลงนี้ ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยลดลงตามไปด้วย เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2547 ยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงและมีเสถียรภาพ ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในสาขานอกภาคเกษตร ประกอบกับรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่องจนประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ทำให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2547 ยังคงอยู่ในระดับดีเช่นเดียวกับในปี 2546 ส่วนดัชนีการพัฒนายั่งยืนก็ยังคงเพิ่มขึ้นในปี 2547 เป็นร้อยละ 68.63 ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีแนวโน้มของการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผลการพัฒนาในภาพรวมแม้จะยังอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ยังมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะการลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของคนไทย การส่งเสริมวิจัยและพัฒนาให้มากขึ้น รวมทั้งการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการเฝ้าระวังแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเสนอแนะการดำเนินงานระยะต่อไป ดังนี้

5.1 เสริมสร้างระบบการบริหารเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคให้เข้มแข็ง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ พร้อมกับให้มีการสร้างฐานทรัพยากรเพิ่มเติมหรือทดแทนส่วนที่ใช้ไปเพื่อใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนการผลิตได้ในระยะยาว ในขณะเดียวกัน ต้องลดการเกิดภาวะมลพิษลงจากกิจกรรมการผลิตและการบริการ ด้วยการใช้เทคโนโลยีที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสม

5.2 ส่งเสริมการประหยัดพลังงานเพื่อลดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จากการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจำนวนมาก ซึ่งต้องเร่งดำเนินการในทุกภาคส่วน ทั้งภาคการผลิต ภาคการขนส่ง และการใช้ในบ้านเรือน โดยสนับสนุนผู้ประกอบการให้นำเทคโนโลยีที่ช่วยลดการใช้พลังงานมาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้า ปรับระบบบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนให้ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการลดการใช้พลังงาน และสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนให้สามารถนำพลังงานมาใช้ในภาคการผลิตและภายในครัวเรือนในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดราคาน้ำมันที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม)

5.3 พัฒนาศักยภาพของคนไทยให้สามารถปรับตัวได้ทันกับยุคสังคมแห่งฐานความรู้ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา เช่น ครู สื่อการเรียนการสอน งบประมาณในการวิจัย อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามากกว่าที่จะคำนึงถึงผลลัพธ์ในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว พัฒนาระบบการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เน้นการสร้างคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก และสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาระบบการศึกษาของไทยให้มีคุณภาพดีขึ้น

5.4 จัดสรรงบประมาณของรัฐในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาให้เพียงพอและเหมาะสม พร้อมกับส่งเสริมให้ภาคการผลิตมีการทำการวิจัยและพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อผลักดันให้เกิดองค์ความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ ซึ่งเป็นการสร้างฐานความรู้ให้กับสังคมและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการ

5.5 อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และฟื้นฟูส่วนที่เสื่อมโทรมให้คืนความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ โดยรณรงค์สร้างจิตสำนึกของประชาชนให้รู้จักหวงแหนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าต้นน้ำและป่าชายเลน และส่งเสริมให้ประชาคมในท้องถิ่นเข้ามาดูแลและจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน เป็นธรรม และเสมอภาค

5.6 พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน มิให้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยการรณรงค์สร้างจิตสำนึกของประชาชนให้รู้จักรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ไม่ปล่อยสิ่งปฏิกูลจากชุมชนลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ สนับสนุนท้องถิ่นให้มีบทบาทหลักในการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดูแลกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน



บทที่ 3

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (ก่อน ปี 2540) ได้มีการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมในสังคมไทยปรากฏให้เห็นในหลายลักษณะ ในส่วนของภาครัฐมีหลายหน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณอย่างฟุ่มเฟือยและลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่อย่างไม่โปร่งใส ระบบราชการขาดการพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะกฎระเบียบต่างๆ ที่ยังล้าสมัยขาดความยืดหยุ่นเอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก ข้าราชการขาดจิตสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการที่ไม่มีประสิทธิภาพขาดความโปร่งใส ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงในสังคมไทย ในขณะเดียวกันธุรกิจเอกชนก็บริหารกิจการอย่างขาดความระมัดระวัง เช่น การปล่อยกู้แก่โครงการที่มีความเสี่ยงสูง การแสวงหากำไรโดยมิชอบ เป็นการทำลายความเข้มแข็งของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวม และนำมาซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจของไทยในที่สุด

ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยมีมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งมั่นคง ปรับฐานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวต่อเนื่องไปในอนาคตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน และได้ให้ความสำคัญกับการปรับระบบการบริหารจัดการในภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน ที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกัน ทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกที่หันมาผสมผสานยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์การพัฒนากระแสหลัก ทำให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางทั่วโลก

การบริหารจัดการที่ดีเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และเป็นยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ โดยได้นำหลักบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ คือ **หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม** มากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาให้สามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันของสังคมไทยให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้นเมื่อแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ดำเนินการมาจนกระทั่งถึงระยะเวลาช่วงหลังและใกล้สิ้นสุดลงแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลว เพื่อค้นหาปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ หรือจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ต่อไป

1.2 เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์บริหารจัดการที่ดี ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(1) **เป้าหมาย** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดเป้าหมายการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดีที่สำคัญๆ ไว้ดังนี้

(1.1) ภาครัฐมีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบและกลไกการทำงาน รวมทั้งระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลงานและผลการให้บริการของภาครัฐ ทั้งด้านความพอใจของประชาชนและต้นทุนการดำเนินงานได้

(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

(1.3) การดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการเมือง โปร่งใส มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมสูงขึ้น

(1.4) ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากภาครัฐอย่างครบถ้วนในเวลาอย่างรวดเร็ว

(2) **แนวทางการพัฒนา** ให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ มีระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว มีการพัฒนาธุรกิจเอกชนให้โปร่งใส มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม พร้อมกับการพัฒนากระบวนการและกลไกตรวจสอบให้เข้มแข็ง และประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

(2.1) ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ไปสู่การบริหารจัดการที่ดี โดยปรับโครงสร้าง ลดขนาดและเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้กำกับดูแล และอำนวยความสะดวก มีระบบข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีเอกภาพ และเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีรูปแบบองค์กรและการจ้างงานที่หลากหลายเหมาะสมกับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป ปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ และปฏิรูประบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งปรับระบบการจัดการของรัฐให้เอื้อต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจชุมชน

(2.2) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน ตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการ ปรับกลไกกำกับการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัว เตรียมความพร้อมปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจ และระบบการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เสมอภาค สอดคล้องกับภารกิจ

(2.3) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยปรับปรุงกฎระเบียบให้ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ กำหนดแนวทางต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเป็นรูปธรรม และสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2.4) พัฒนาและเสริมสร้างองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อระบบการเมืองที่โปร่งใส โดยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปรับทัศนคติและการทำงานของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง และสนับสนุนบทบาทสื่อในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการตลอดจนการรณรงค์ยกย่องคนดี

(2.5) เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยสร้างมาตรการจูงใจและยับยั้งเพื่อให้ภาคธุรกิจมีระบบการทำงานที่รับผิดชอบต่อสังคม มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากนี้ต้องปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง พร้อมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค

2 การประเมินสถานการณ์การบริหารจัดการที่ดีในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฉบับที่ 9

ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งในส่วนการปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสร้างธรรมาภิบาลในธุรกิจเอกชน ซึ่งทำให้สถานการณ์โดยรวมดีขึ้น ดังนี้

2.1 สถานการณ์การบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทยอยู่ในระดับดีปานกลาง โดยเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน ดัชนีวัดธรรมาภิบาลของธนาคารโลก¹ ได้แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 2539-2547 ธรรมาภิบาลโดยรวมของประเทศไทยมี percentile rank ที่สูงขึ้นตามลำดับ คือ จากลำดับที่ 42.0 ในปี 2539 เป็นลำดับที่ 49.3 ในปี 2547 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีของไทยมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น

ตารางที่ 1 : ดัชนีวัดธรรมาภิบาลของประเทศไทย

2539	2541	2543	2545	2547
42.0	54.6	47.8	47.4	49.3

ที่มา : Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators.

ปัจจัยที่มีผลให้ดัชนีโดยรวมปรับตัวดีขึ้น คือ การออกเสียงและความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของรัฐบาล คุณภาพการกำกับดูแล และการควบคุมคอร์รัปชัน ซึ่งในปี 2547 ดัชนีย่อยดังกล่าวของไทยมี percentile rank ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการควบคุมคอร์รัปชันของไทยจะดีขึ้น มี Percentile Rank ที่สูงกว่าฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย แต่ยังคงต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย

¹ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล ประกอบด้วยดัชนีย่อย 6 ด้าน ได้แก่ 1) การออกเสียงและความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของรัฐบาล (Political Stability) 2) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) 3) คุณภาพการกำกับดูแล (Regulatory Quality) 4) หลักกฎหมาย (Rule of Law) และ 5) การควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption) โดยดัชนีดังกล่าวจะแสดงถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานและร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงภาครัฐมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่มากขึ้น โดยดัชนีชี้วัดอยู่ในรูป Percentile Rank หากประเทศใดมีอันดับ Percentile Rank สูง แสดงว่าประเทศนั้นมีธรรมาภิบาลที่ดี

ตารางที่ 2 : องค์ประกอบย่อยของดัชนีวัดธรรมาภิบาลประเทศไทย ในปี 2539-2547

	2539	2541	2543	2545	2547		
					ภาพรวม	เฉลี่ยภูมิภาค	เฉลี่ยกลุ่มรายได้เดียวกัน
➤ การออกเสียงและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)	52.9	55.0	57.6	57.1	52.4	50.0	39.9
➤ เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability)	53.0	59.4	57.6	61.1	41.7	55.3	36.5
➤ ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)	74.3	62.8	62.9	66.7	65.4	46.0	40.2
➤ คุณภาพการกำกับดูแล (Regulatory Quality)	69.6	56.0	77.5	64.8	51.2	50.6	38.5
➤ หลักกฎหมาย (Rule of Law)	71.1	69.2	69.0	60.2	51.7	53.3	37.4
➤ การควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption)	42.0	54.6	47.8	47.4	49.3	45.3	38.6

ที่มา : Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators.

2.2 ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในระดับปานกลาง
ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) เป็นตัวชี้วัดที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) และมหาวิทยาลัย Gottingen ในประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการสำรวจและจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันเป็นประจำทุกปี ได้ชี้ว่าในปี 2547 เจ้าหน้าที่ภาครัฐในประเทศไทยมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนน 3.6 อันดับที่ 66 จากการสำรวจ 146 ประเทศ ซึ่งเป็นลำดับที่ดีกว่า ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย แต่ยังแย่กว่ามาเลเซียที่อยู่ในลำดับที่ 39 และสิงคโปร์ ที่อยู่ในลำดับที่ 5

ในปี 2547 ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ว่ามีการคอร์รัปชันสูงกว่ามาเลเซียและสิงคโปร์ โดยไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์มีคะแนนอยู่ที่ 3.6, 5.0 และ 9.3 คะแนนตามลำดับ² เมื่อเทียบกับจำนวนประเทศที่ทำการสำรวจ 146 ประเทศ พบว่าไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 66 มาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 39 และสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 5

ตารางที่ 3 : คะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ปี 2538 – 2547

	2544	2545	2546	2547	อันดับ ปี 2547	จำนวนแหล่งข้อมูล ปี 2547
สิงคโปร์	9.2	9.3	9.4	9.3	5	13
มาเลเซีย	5.0	4.9	5.2	5.0	39	15
ไทย	3.2	3.2	3.3	3.6	66	14
ฟิลิปปินส์	2.9	2.6	2.5	2.6	104	14
เวียดนาม	2.6	2.4	2.4	2.6	106	11
อินโดนีเซีย	1.9	1.9	1.9	2.0	137	14

ที่มา : Transparency International พ.ศ. 2538 - 2547

- หมายเหตุ : 1. ค่าคะแนนอยู่ในช่วง 0-10 คะแนน โดยระดับ 10 คะแนน หมายถึง มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันน้อยที่สุด หรือมีความโปร่งใสมากที่สุด (highly clean), ระดับ 0 คะแนน หมายถึง มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันมากที่สุด (highly corrupt) 2. ค่าเบี่ยงเบน หมายถึง ระดับต่ำสุดและสูงสุดของคะแนนวัดภาพลักษณ์ที่เป็นไปได้ ค่าเบี่ยงเบนนี้สะท้อนถึงความแตกต่างของคะแนนจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่มีการสำรวจไว้ ซึ่ง TI ได้นำข้อมูลนั้นมาใช้ในการคำนวณค่า CPI

² การเปรียบเทียบคะแนนภาพลักษณ์ระหว่างปีที่ผ่านมามีความไม่แน่นอนเนื่องจากปัจจัยในการคิดคะแนนภาพลักษณ์นั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละปี เช่น 1) มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณคะแนน CPI เพราะบางแหล่งข้อมูลไม่ได้มีผลการสำรวจปีล่าสุด จึงจำเป็นต้องตัดแหล่งข้อมูลนั้นออกไป ขณะเดียวกันก็มีแหล่งข้อมูลใหม่ที่น่าเชื่อถือเพิ่มเติมเข้ามา 2) มีการเปลี่ยนผู้ตอบแบบสอบถาม หรือผู้แสดงความเห็น และ 3) มีการเปลี่ยนคำถามในแบบสำรวจต่างไปจากปีที่ผ่านมา ดังนั้นการเปรียบเทียบภาพลักษณ์การคอร์รัปชันควรพิจารณาคะแนนของปีนั้นๆ มากกว่าที่จะพิจารณาคะแนนเป็นช่วงระยะเวลา

สำหรับรูปแบบของการคอร์รัปชันในประเทศไทยในช่วงปี 2544-2547 ข้อมูลจาก The Global Competitiveness Report ซึ่งจัดทำโดย World Economic Forum (WEF) บ่งชี้ว่า ในความเห็นของผู้บริหารองค์กร (Chief Executive Officer: CEO) และผู้บริหารระดับสูงจากธุรกิจเอกชนในประเทศไทย การจ่ายเงินโดยมิชอบ 7 ลักษณะ ในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงทุกลักษณะ โดยผู้บริหารเห็นว่า การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้สัญญาสัมปทานโครงการเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นกันบ่อยที่สุด (มีคะแนนต่ำที่สุด) รองลงมาคือ จ่ายเงินเพิ่มเพื่อขออนุมัติการนำเข้า-ส่งออกสินค้า และเพื่อให้การกำหนดนโยบายเอื้อประโยชน์ส่วนตัว ขณะที่การคอร์รัปชันที่ไม่ค่อยพบเจอแล้วมากนัก คือ การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับบริการสาธารณสุขปกติ (คะแนนเพิ่มขึ้นโดยตลอด) แสดงว่าผู้บริหารมีความรู้สึกรู้ว่ามีการคอร์รัปชันในส่วนนี้น้อยลง ซึ่งอาจเป็นเพราะการให้บริการสาธารณสุขปกติพื้นฐานของไทยมีความทั่วถึงมากขึ้น ทำให้ธุรกิจเอกชนไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มเพื่อขอรับบริการสาธารณสุขปกติเหล่านั้นแล้ว

ตารางที่ 4 : ภาพลักษณ์ของการจ่ายเงินโดยมิชอบของประเทศไทยช่วงปี 2544-2547

	2544-2545	2545-2546	2546-2547
1. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้สัญญาโครงการลงทุนของรัฐ	3.7 (-)	3.8 (-)	4.1 (+)
2. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับอนุญาตนำเข้า-ส่งออกสินค้า	3.7 (-)	4.3 (-)	4.3 (-)
3. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้การกำหนดนโยบายรัฐเอื้อประโยชน์ส่วนตัว	- (-)	4.3 (-)	4.4 (+)
4. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อเอื้อประโยชน์ในการพิจารณาคดี	- (-)	4.7 (-)	5.0 (+)
5. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีประจำปี	4.2 (-)	4.8 (-)	5.1 (+)
6. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับเงินกู้	4.6 (-)	5.1 (+)	5.3 (+)
7. การจ่ายเงินโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับบริการสาธารณสุขปกติ	4.7 (-)	5.5 (+)	5.8 (+)

ที่มา: World Economic Forum 2544-2547³

หมายเหตุ: เครื่องหมาย (-) หรือ (+) หมายถึง ไทยมีภาพลักษณ์การรับสินบนและการคอร์รัปชันแย่กว่า (-) หรือ ดีกว่า (+) คะแนนเฉลี่ยรวมของประเทศทั้งหมดที่ทำการสำรวจ

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน อันดับของไทยยังอยู่ห่างจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเดียวที่มีภาพลักษณ์ว่ามีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในทุกรูปแบบของการจ่ายเงินโดยมิชอบ ขณะที่มาเลเซียมีภาพลักษณ์ที่ดีกว่าไทยใน 4 เรื่อง ได้แก่ การจ่ายเงินโดยมิชอบ เพื่อให้ได้รับขออนุญาตนำเข้า-ส่งออกสินค้า เพื่อให้การกำหนดนโยบายเอื้อประโยชน์ส่วนตัว เพื่อเอื้อประโยชน์ในการพิจารณาคดี และเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีประจำปี

³ World Economic Forum (WEF) เป็นหน่วยงานที่จัดทำรายงาน The Global Competitiveness Report โดยมีการให้คะแนนและจัดลำดับปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ ปัจจัยดังกล่าวประกอบด้วย 11 หมวด และการคอร์รัปชันในสถาบันของรัฐ (Public Institutions : Corruption) เป็นหมวดหนึ่งในการพิจารณา คะแนนที่แสดงในรายงานได้จากการสอบถาม (ใช้ 14 คำถาม) ความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กร (Chief Executive Officer: CEO) และผู้บริหารระดับสูงจากธุรกิจเอกชนในประเทศ ซึ่งมีทั้งผู้บริหารที่เป็นคนชาตินั้น เป็นคนต่างชาติ และเป็นผู้บริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล โดยประเทศที่ได้รับคะแนนมาก แสดงว่าภาพลักษณ์ของประเทศนั้นในความเห็นของผู้บริหาร มีการคอร์รัปชันน้อยในทางตรงกันข้าม หากได้รับคะแนนน้อย ภาพลักษณ์ของประเทศ คือ มีการคอร์รัปชันมาก

2.3 ธรรมชาติของภาคเอกชนไทยในสายตาต่างประเทศดีขึ้นตามลำดับ

จากข้อมูลธรรมชาติของภาคเอกชนระหว่างปี 2544-2547 โดยสถาบันจัดอันดับ IMD ปรากฏว่าลำดับในภาพรวมโดยเฉลี่ยของประเทศไทยดีขึ้น (แม้ว่าลำดับในปี 2546 ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับปีอื่นได้ เนื่องจากในปีดังกล่าวสถาบัน IMD ได้จัดลำดับประเทศเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีขนาดประชากรมากกว่า 20 ล้านคน และกลุ่มประเทศที่มีขนาดประชากรต่ำกว่า 20 ล้านคน)

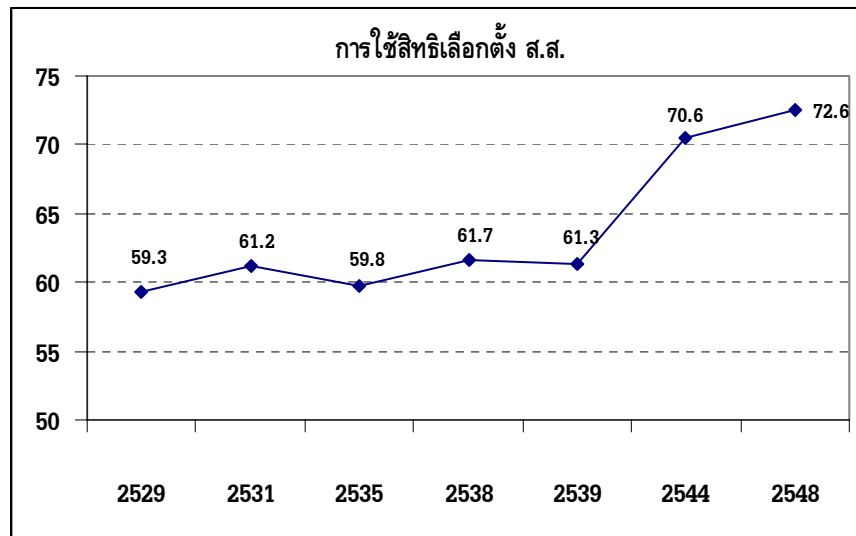
โดยปัจจัยส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ในการจัดลำดับธรรมชาติของภาคเอกชนได้รับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเพิ่มจากลำดับที่ 45 ในปี 2544 มาเป็นลำดับที่ 25 ในปี 2547 และความรับผิดชอบทางสังคมที่มีการปรับตัวจากลำดับที่ 40 ในปี 2544 มาเป็นลำดับที่ 25 ในปี 2547 อย่างไรก็ตามการใช้ข้อมูลภายในเพื่อผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ส่งผลให้ตกจากลำดับที่ 35 ในปี 2544 มาอยู่ที่ลำดับที่ 55 ในปี 2547 และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่สามารถป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมไม่เพียงพอ จึงทำให้ตกจากลำดับที่ 41 ในปี 2544 มาเป็นลำดับที่ 47 ในปี 2547

ตารางที่ 5 : ธรรมชาติของภาคเอกชน

ปัจจัยที่ใช้ในการจัดลำดับ	2544	2545	2546	2547
1. มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือหุ้นในกฎหมายชัดเจนมากน้อยเพียงใด	44	36	14	39
2. ความน่าเชื่อถือของผู้บริหารของบริษัท	34	34	10	30
3. ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง	45	32	10	25
4. กรรมการบริษัทมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทมากน้อยเพียงใด	32	33	8	27
5. ผู้บริหารสามารถสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นเพียงใด	39	32	7	28
6. การใช้ข้อมูลภายในเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์มีแพร่หลายเพียงใด	34	39	14	55
7. ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด	40	31	11	25
8. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงานมีมากน้อยเพียงใด	30	26	7	25
9. การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า	22	21	5	16
10. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมได้เพียงใด	41	34	18	47
11. การนำหลักจริยบรรณมาใช้ในบริษัท	36	37	13	29
ลำดับโดยเฉลี่ย	36.09	32.27	10.63	31.45

ที่มา : IMD, World Competitiveness Yearbook (2002-2004)

2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเพิ่มขึ้น ตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องถึง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น ในช่วงเวลากว่า 30 ปี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ โดยได้เข้ามาเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารในลักษณะของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น จากอัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต่ำสุดเพียงร้อยละ 29.51 ในปี 2491 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเป็นสัดส่วนร้อยละ 61.3 ในการเลือกตั้งปี 2539 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า สำหรับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.6 ในปี 2544 และร้อยละ 72.6 ในปี 2548 ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงที่สุดตลอดช่วงที่ผ่านมา



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 * ข้อมูลในปี 2535 เป็นการเฉลี่ยจากการเลือกตั้งที่มีขึ้น 2 ครั้ง

3 ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความก้าวหน้าตามลำดับ ทั้งในส่วนการปฏิรูประบบราชการ การสร้างเสริมธรรมาภิบาลในภาคเอกชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังไม่สะท้อนผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน ในด้านความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐดีขึ้น แต่ในส่วนของการกระจายอำนาจสู่องค์กร การทำผิวนัยเพิ่มสูงขึ้น ส่วนการทุจริตคอร์รัปชัน มีสถานการณ์ดีขึ้นบ้าง แต่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ปรากฏดังนี้

3.1 ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(1) การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่การบริหารจัดการที่ดี มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ในภาพรวมหน่วยราชการกว่าร้อยละ 83.9 สามารถพัฒนาภารกิจบรรลุได้ตามเป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการได้กำหนดเป้าหมายการปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐไว้ 5 ด้าน และการประเมินผลโดยสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อปี 2546 หน่วยราชการสามารถพัฒนาภารกิจบรรลุตามเป้าหมายได้ถึงร้อยละ 83.9 ของหน่วยงานทั้งสิ้น โดยด้านที่มีความก้าวหน้ามากกว่าด้านอื่นๆ คือ ด้านการตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีผลการประเมินโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับดีขึ้นร้อยละ 77.9 อันถัดมา คือการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน (ร้อยละ 70.5) การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (ร้อยละ 49.7) และการยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล (ร้อยละ 25.5) โดยมีรายละเอียดผลสำเร็จการพัฒนาในแต่ละด้าน ดังนี้

ตารางที่ 6 : การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาาระบบราชการ

เป้าหมาย	ผลการพัฒนา
1. ด้านพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน » ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลงได้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉลี่ย ภายในปี พ.ศ. 2550	ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนได้ร้อยละ 70.5 ในปี 2546 » หน่วยงานร้อยละ 69.8 มีการลดขั้นตอนการบริการประชาชน เช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ อนุญาต และสั่งการต่างๆ โดยหน่วยงานร้อยละ 62.4 มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ลดลง » หน่วยงานร้อยละ 68.5 มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงานและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงาน มีการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว มีระบบการตอบสนองต่อคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นของประชาชน โดยตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามที่หน่วยงานกำหนด และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป
2. ด้านปรับบทบาท การกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม » บทบาทและการกิจ » ปริมาณ/จำนวนของการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ (Non-core Functions) ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายในปี 2550 » หน่วยงานราชการจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรการ 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หรือปฏิบัติตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ภายในปี พ.ศ. 2550 » กฎหมายที่ไม่มีผลบังคับใช้หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก (Deregulation) จำนวนไม่น้อยกว่า 100 ฉบับ ภายในปี พ.ศ. 2550 » งบประมาณแผ่นดิน » รักษาสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ ไม่ให้เกินร้อยละ 18 โดยเฉลี่ย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2550 » ขนาดกำลังคนภาครัฐ » ปรับลดจำนวนข้าราชการลงอย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ. 2550 และ/หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน	ในภาพรวมปี 2546 สามารถปรับบทบาท การกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสมได้ถึงร้อยละ 49.7 » หน่วยงานร้อยละ 87.2 มีการทบทวนบทบาท การกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสมอยู่ในระดับดีขึ้นไป ในส่วนของผลสัมฤทธิ์พบว่า หน่วยงานร้อยละ 70.5 มีจำนวนการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักลดลงอยู่ในระดับดีขึ้นไป » หน่วยงานร้อยละ 68.5 มีการวางแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการกำหนดรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ ผู้รับผิดชอบและตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ » หน่วยงานร้อยละ 61.7 มีการทบทวนและยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคอยู่ในระดับดีขึ้นไป ในส่วนของผลสัมฤทธิ์พบว่า หน่วยงานร้อยละ 16.8 มีการปรับปรุงกฎหมายมากกว่า 2 ฉบับขึ้นไป โดยมีจำนวนกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงโดยรวมถึง 194 ฉบับ และเป็นประกาศ/กฎกระทรวง/ระเบียบต่างๆ อีกจำนวน 447 ฉบับ เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ 100 ฉบับ » สัดส่วนงบประมาณแผ่นดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ ในปี 2546 คือร้อยละ 17.5 เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการรักษาสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติไม่ให้เกินร้อยละ 18 โดยเฉลี่ย » หน่วยงานร้อยละ 25.5 มีจำนวนข้าราชการลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2545 ตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป โดยข้าราชการมีจำนวนลดลงทั้งสิ้น 691 คน หรือลดลงร้อยละ 0.04 ซึ่งนับว่าห่างจากเป้าหมายที่จะลดลงร้อยละ 10

ตารางที่ 6 : การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาาระบบราชการ (ต่อ)

เป้าหมาย	ผลการพัฒนา
3. ด้านยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล ▶ แต่ละหน่วยงานได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานอย่างน้อย 1 กระบวนงานหลักภายในปี พ.ศ. 2550 ▶ ข้าราชการได้รับการพัฒนาขีดความสามารถ (Competencies) ตรงตามที่กำหนดไว้อย่างน้อยร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย ภายในปี พ.ศ. 2550 ▶ ส่วนราชการอย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการพัฒนาการให้บริการหรือสามารถดำเนินงานในรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ภายในปี พ.ศ. 2550	สามารถยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากลได้ร้อยละ 25.5 ใน ปี 2546 ▶ หน่วยงานร้อยละ 30.9 มีการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของกระบวนงานหลัก โดยหน่วยงานร้อยละ 21.5 มีผลการดำเนินการอยู่ในระดับดีขึ้น (ได้รับการรับรองอย่างน้อย 1 ระบบงาน) ▶ หน่วยงานร้อยละ 90.6 มีการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการในระดับดีขึ้น และหน่วยงานร้อยละ 46.3 มีร้อยละของข้าราชการที่ได้รับการพัฒนาขีดความสามารถตามที่กำหนดอยู่ในระดับดีขึ้น ▶ หน่วยงานร้อยละ 45.6 สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่อยู่ในระดับดีขึ้น
4. ด้านตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ▶ ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย มีความเชื่อมั่นศรัทธาเกี่ยวกับความโปร่งใสและใสสะอาดในวงราชการ ภายในปี พ.ศ. 2550 ▶ หน่วยงานข้าราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้วางมาตรการหรือดำเนินกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ภายในปี พ.ศ. 2550 ▶ ปัญหาความขัดแย้งหรือกรณีพิพาทร้องเรียนระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี โดยเฉลี่ย ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2550	มีผลการประเมินโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 77.9 ▶ หน่วยงานร้อยละ 75.2 มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบอยู่ในระดับดีขึ้น ▶ หน่วยงานร้อยละ 64.4 มีการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับดีขึ้น และหน่วยงานร้อยละ 66.4 มีจำนวนกิจกรรม 3 กิจกรรมขึ้นไปที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ▶ หน่วยงานร้อยละ 81.9 มีการดูแลปัญหาขัดแย้งหรือกรณีพิพาทร้องเรียนของประชาชนในระดับดีขึ้น โดยมีร้อยละของปัญหาขัดแย้งหรือกรณีพิพาทร้องเรียนของประชาชนเพิ่มขึ้นไม่เกินที่กำหนด (ร้อยละ 20 ต่อปี โดยเฉลี่ย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2550)

ที่มา : สรุปจากรายงานผลการดำเนินงานในรอบ 2 ปีของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และ สำนักงาน ก.พ.ร. (มกราคม 2546-กันยายน 2547)

(2) การกระจายภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากรและการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังล่าช้ากว่าเป้าหมาย ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากจะกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ยังได้กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการดำเนินงาน พบว่า การกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบโดยการถ่ายโอนภารกิจ และถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะก้าวหน้าไปได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีข้อจำกัด และต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคในขั้นการปฏิบัติอีกมาก โดยมีความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากร ดังนี้

(2.1) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้ส่วนราชการ 57 กรม มีการโอนภารกิจจำนวน 245 ภารกิจ ประกอบด้วย ภารกิจใน 6 ด้าน (ดังตาราง) พร้อมกันนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้มีมติให้ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอน ยังต้องเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปด้วย ผลการดำเนินงานจนถึงต้นปี 2548 พบว่า ถ่ายโอนภารกิจไปแล้วจำนวน 180 ภารกิจ (จำแนกเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว 157 ภารกิจ อยู่ระหว่างการส่งมอบ 23 ภารกิจ) และยังไม่ได้ถ่ายโอน 64 ภารกิจ โดยส่วนใหญ่เป็นด้านงาน

ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับภารกิจที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นงานด้านสาธารณสุข ปลอดภัยและการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และการมีบทบาทของ ราชการถ่ายโอนด้วยความไม่พร้อมของส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วนั้น ตามทัศนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ต่างเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จปานกลาง โดยท้องถิ่นสามารถจัดบริการด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการจัดระเบียบชุมชนได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

ตารางที่ 7 : การถ่ายโอนภารกิจ

หน่วย : เรื่อง

	ภารกิจถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน
➤ โครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16
➤ งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34
➤ การจัดระเบียบชุมชน/ สังคม	17	9	8
➤ การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน	19	14	5
➤ บริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (ยกเลิกถ่ายโอน 1 ภารกิจ)	17	15	1
➤ ศิลปะ วัฒนธรรม	2	2	-
รวม	245	180	64

ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ 2548

(2.2) การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วในช่วงปีงบประมาณ 2546-2547 ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรที่มีภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งได้ถ่ายโอนไปแล้วรวม 2 ครั้ง จำนวนรวม 4,559 คน เป็นข้าราชการ 1,378 คน และลูกจ้างประจำ 3,081 คน ซึ่งนับว่ามีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับบุคลากรของหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติมีอยู่มาก มีทั้งปัญหาความไม่สมัครใจ ปัญหาการปรับตัว ปรับทัศนคติ ปัญหาคุณสมบัติของบุคลากรที่จะถ่ายโอนไปไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญรัฐไม่มีมาตรการจูงใจเพียงพอให้คนที่มีความสามารถจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค โอนย้ายไปทำงานที่ส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม คาดว่าเมื่อสามารถถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้สามารถถ่ายโอนบุคลากรเพิ่มขึ้นอีกมาก

ตารางที่ 8 : การถ่ายโอนบุคลากร

หน่วย : คน

	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	รวม
2546	1,310	2,801	4,111
2547	68	280	348
รวมทั้งสิ้น	1,378	3,081	4,559

ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.3) การกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 แต่คดียังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยเป้าหมายตามแผนดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และ

น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี 2549 ผลการดำเนินงานพบว่า มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 จากเดิมคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลเพียงร้อยละ 8-12 สามารถจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 20.92 ในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 21.92, 22.19, 22.75 และ 23.50 ในปีงบประมาณ 2545 และ 2548 ตามลำดับ

พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรในรูปเงินถ่ายโอนตามภารกิจมาเป็นการเพิ่มเงินอุดหนุนตั้งแต่ปี 2546 ทำให้การพึ่งพิงเงินอุดหนุนและภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ในสัดส่วนที่สูงพอๆ กันประมาณร้อยละ 33-38 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเปลี่ยนแปลงน้อยมาก มีสัดส่วนอยู่เพียงร้อยละ 9-12 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในปี 2549 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นเพียงร้อยละ 24 ของรายได้รัฐบาลซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 35 ดังนั้นหากจะให้บรรลุผลตามเป้าหมาย การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดถึงร้อยละ 11.5 ต่อปี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานโครงการสำคัญๆ ของรัฐบาล ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุขยังต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง การเร่งปรับปรุงระบบการเงิน การคลัง จำต้องควบคู่ไปกับการเร่งรัดการกระจายภารกิจและงบประมาณ

ตารางที่ 9 : การกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง

หน่วย : พันล้านบาท

	2544	2545	2546	2547	2548
➤ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	17.70	21.08	22.26	24.79	27.02
➤ ภาษีท้องถิ่นที่รัฐเก็บให้	51.67	58.45	60.22	82.62	93.32
➤ ภาษีที่รัฐแบ่งให้	11.53	19.35	35.504	43.10	49.00
➤ เงินอุดหนุน	41.39	50.21	66.09	91.44	105.61
➤ เงินถ่ายโอน	32.34	27.06	-	-	-
ร้อยละของรายได้รัฐ	20.92	21.92	22.19	22.75	23.50

ที่มา : สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและโปร่งใสมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนสามารถเรียกดู ขอสำเนาข้อมูลของราชการได้ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของระบบราชการมากขึ้น นอกจากการให้ข้อมูลของทางราชการแล้ว การป้องกันหรือตรวจสอบการทุจริตสามารถทำได้ดียิ่งขึ้นหากรัฐบาลมีการชี้แจงถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือกฎเกณฑ์ของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนสามารถเฝ้าติดตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐต่อไปได้ จากตารางพบว่า ประเทศไทยมีคะแนนความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอยู่ในระดับ 4.3 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าคะแนนเฉลี่ย และอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศมาเลเซียที่อยู่ในระดับ 5.0 แต่ยังมีคะแนนต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีคะแนนสูงถึง 6.2 แสดงให้เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์มีการชี้แจงนโยบายของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบอย่างชัดเจน

นอกจากนั้นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการระบุว่า ประชาชนรับทราบและตื่นตัวในการรักษาสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการ โดยข้อมูลจำนวนผู้ร้องขอให้ส่วนราชการมีการเปิดเผยข้อมูลในช่วงปี 2545-2547 เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยจะมีจำนวนเฉลี่ยปีละ 201 เรื่อง

ตารางที่ 10 : ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

หน่วย : คะแนน

ประเทศ	ปี	2544-2545	2545-2546	2546-2547
สิงคโปร์	-	-	5.9 (1)	6.2 (1)
มาเลเซีย	-	-	4.6 (20)	5.0 (14)
ไทย	-	-	4.1 (29)	4.3 (31)
ฟิลิปปินส์	-	-	3.3 (56)	3.7 (63)
เวียดนาม	-	-	3.9 (34)	4.3 (32)
อินโดนีเซีย	-	-	3.4 (52)	3.6 (64)
คะแนนเฉลี่ย (MEAN)	-	-	3.8	3.9
จำนวนประเทศทั้งหมด	-	-	80	102

ที่มา : World Economic Forum 2544-2547

หมายเหตุ : 1) คำถาม: ในภาคธุรกิจของท่าน ท่านได้รับการชี้แจงจากรัฐบาลถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจของท่านอย่างชัดเจน (1 คะแนน = ไม่เคยชี้แจง, 7 คะแนน = ชี้แจงอย่างชัดเจน)
 2) ตัวเลขในวงเล็บ คือ ลำดับ (rank) ของประเทศ เช่นในปี 2546-2547 ลำดับที่ 1 คือ ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุด และลำดับที่ 102 คือ ประเทศที่ได้คะแนนต่ำสุด

(4) ประชาชนตื่นตัวในการรักษาสิทธิโดยผ่านองค์กรอิสระเพิ่มมากขึ้น การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นกลไกอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปีระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมา คือ จำนวนเรื่องร้องทุกข์ได้เพิ่มจาก 184 เรื่อง ในปี 2543 เป็น 5,441 เรื่อง 4,082 เรื่อง 5,069 เรื่อง และ 4,317 เรื่อง ในช่วงปี 2544-2547 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการอุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าวในอีกมิติหนึ่งก็สะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมีปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจไปในทิศทางที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น

ตารางที่ 11 : การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานตรวจสอบ

หน่วย : เรื่อง

	2543	2544	2545	2546	2547
1. ศาลปกครอง (คดีใหม่)	-	4,564 ¹	2,405	1,958	1,592
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา	184 ²	787	1,337	2,283	2,260
3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	-	90 ³	340	828	465 ⁴
รวม	184	5,441	4,082	5,069	4,317

ที่มา : จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง

หมายเหตุ ¹ ข้อมูลเดือนมีนาคม – ธันวาคม 2544² ข้อมูลเดือนเมษายน – ธันวาคม 2543³ ข้อมูลเดือนมิถุนายน – ธันวาคม 2544⁴ ข้อมูลเดือนมกราคม – สิงหาคม 2547

3.2 ความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(1) การพัฒนาระบบราชการ

การพัฒนาระบบราชการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ และได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 โดยได้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ

กับส่วนราชการต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดทำ “คู่มือและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” และเงื่อนไขการปฏิบัติ แจกจ่ายให้ส่วนราชการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ส่วนราชการทุกหน่วยจะต้องทำแผนพัฒนาระบบราชการของหน่วยงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไป โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง มีการดำเนินงาน ดังนี้

» **ปรับโครงสร้างส่วนราชการ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง** ให้ตอบสนองยุทธศาสตร์ประเทศและกระทรวง รวมทั้งจัดให้มีระบบตรวจสอบภาคราชการดำเนินการตามมาตรา 53 ถึง 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉ. 5) พ.ศ. 2545 โดยอยู่ระหว่างการเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดกระทรวงจาก 20 กระทรวง เหลือ 18 กระทรวง โดยยุบรวมกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ากับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และยุบรวมกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า รวมทั้งมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการพัฒนาส่วนราชการภายในให้เหมาะสม โดยจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงขั้นตอนการแบ่งส่วนราชการภายในเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงพิจารณาการแบ่งส่วนราชการภายในกรม นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างภายในและระหว่างกระทรวงอีกหลายแห่ง ดังนี้

► **ปรับปรุงโครงสร้างภายในกรม/กระทรวง**

- **ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน** : กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ กรมตรวจบัญชี สหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

- **จัดตั้งหน่วยงานใหม่** : สำนักกิจการนิติบัญญัติในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สถาบันม่อนใหม่แห่งชาติเฉลิมพระเกียรติ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานในกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- **การโอนกิจการ** : การบริหาร และอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมประมงและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และถ่ายโอนกรมการประกันภัยสำนักประกันเงินฝากมารวมกับกระทรวงการคลังและโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีใช้ภารกิจหลักไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ได้แก่ โอนภารกิจระดับเพลิงไปเป็นของกรุงเทพมหานคร อยู่ในระหว่างดำเนินการโอนภารกิจตามกฎหมาย 8 ฉบับ คือ พ.ร.บ. โรงจำนำ พ.ศ. 2505 พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478 พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2573 พ.ร.บ. ควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 และพ.ร.บ. ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ไปให้ส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว และอยู่ระหว่างรอการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

• **เปลี่ยนสภาพหน่วยงาน :**

1) กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” สำนักตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาสังกัดกระทรวงยุติธรรมและยกฐานะเป็นกรม จัดตั้งสำนักงานทะเบียนกลางเป็นหน่วยงานระดับกรม และยกฐานะพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม ซึ่งผ่านการเห็นชอบของ ค.ร.ม. แล้ว 2) ยุบเลิกกรมวิเทศสหการ และจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และ 3) อยู่ระหว่างดำเนินการยุบเลิกกรมทางหลวงชนบท โดยกระทรวงคมนาคม ใช้เวลา 5 ปี

► **การโอนภารกิจในระหว่างกรม/กระทรวง ได้แก่**

1) การไฟฟ้านครหลวง/ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงพลังงาน
2) กิจการกีฬา กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาให้ไปอยู่กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3) และ 4)

► **ปรับปรุงกลไกของส่วนราชการหลายหน่วยงาน**

ปรับปรุงโครงสร้างและปรับระบบการทำงานของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ และสรรพสามิตสาขา กรมสรรพสามิต หน่วยบริการของปลัดตำรวจอำเภอ/ ประมงอำเภอ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์อำนวยการบริหารในจังหวัดชายแดนภาค กรมอุตุนิยมวิทยา หน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

» **จัดให้มีระบบบริหารงานแบบบูรณาการ ทั้งในระดับ**

จังหวัด และระดับเอกอัครราชทูตซีไอโอ

► **มีระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในทุก**

จังหวัด พร้อมทั้งวางระบบกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี โดยในปี 2546 มีการจัดทำหลักสูตร “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและวางระบบ เพื่อพัฒนานักบริหารในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รองปลัดกระทรวง ผู้แทนหอการค้า/ สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย/ สมาคมธนาคาร จำนวน 219 คน และกำหนด 4 แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารงานในเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จำนวน 19 กลุ่ม และวางระบบการกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี

► **จัดตั้งคณะกรรมการกำกับการปฏิบัติราชการใน**

ส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน โดยรองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้วางระบบการเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างศูนย์ปฏิบัติของนายกรัฐมนตรี (PMOC) ศูนย์ปฏิบัติการของกระทรวง (MOC) และศูนย์ปฏิบัติการของกรม (DOC) โดยในปี 2547 ได้จัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เสนอคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบทั้ง 19 กลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ส่วนราชการจำนวน 83 กรม ได้แจ้งมอบอำนาจของส่วนราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และมีการส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

➤ ส่วนราชการไทยในต่างประเทศมีการพัฒนาการบริการแบบบูรณาการ (เอกอัครราชทูตซีอีโอ) และในส่วนของเพื่อนบ้านให้เชื่อมโยงกับผู้นำ CEO ในปี 2545 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการใน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เบลเยียม จีน ลาว และอินเดีย และขยายครอบคลุมสถานเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ทุกแห่งทั่วโลกในปี 2547 โดยมีการบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ระดับสนับสนุน ส่วนกลาง และระดับปฏิบัติการ (สถานเอกอัครราชทูต และสำนักงานในส่วนต่างประเทศของส่วนราชการอื่นๆ) และต่อมาได้ขยายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วม จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และจัดประชุมร่วมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด (เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน) และเอกอัครราชทูตในกลุ่มประเทศ GMS (จีน พม่า เวียดนาม ลาว และไทย) และ BIMS T-EC (บังคลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา และไทย) อย่างสม่ำเสมอ

➤ จัดให้มีระบบการบริหารกลุ่มภารกิจ ในปี 2546 ได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานที่ยังขาดแนวทางชัดเจน โดยแจ้งแนวทางการปฏิบัติงานของกลุ่มภารกิจ ให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติ จัดให้มีระบบสนับสนุนการบริหารของกลุ่มภารกิจ การทบทวนการจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวงต่างๆ และกระทรวงยุติธรรม (ปี 2547) ที่จัดกลุ่มและยังไม่ได้จัดกลุ่ม รวมทั้งจัดตั้งเพิ่มเติมในกระทรวงต่างประเทศ และกระทรวงแรงงาน และแก้ไขข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การรักษาราชการแทน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น การกำหนดทรัพยากรร่วมและจัดหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจและแนวทางความก้าวหน้าของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เป็นต้น ต่อจากนั้นจะจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาและการทดลองดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารกลุ่มภารกิจในกระทรวงนำร่อง เพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับกลุ่มภารกิจ และนำผลการวิจัยไปประกอบการร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป

➤ การจัดโครงสร้างหน่วยงานรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ เพื่อปฏิบัติการกิจของส่วนราชการที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โดยความร่วมมือจากกรมธนารักษ์ ให้สำนักงานกษาปณ์เป็นหน่วยงานทดลองในการศึกษาหาหน่วยงานมีลักษณะรูปแบบใหม่ที่ต้องปฏิบัติการกิจของส่วนราชการที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนได้ แต่ต้องเน้นประสิทธิภาพและคุณภาพการปฏิบัติงานที่คล่องตัว และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงนโยบายจากหน่วยงานแม่ (กรม/กระทรวง) โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งผลการทดลองได้ข้อสรุปว่ามีความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบใหม่ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit) ที่สามารถบริการงานในรูปแบบเฉพาะของตนเอง โดยบริษัทแม่กำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งงบประมาณดำเนินการ โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีเงื่อนไขการดำเนินงาน 2 ประการ คือ ความรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานต้นสังกัด และฝ่ายผู้มอบอำนาจยังคงเข้าไปกำกับดูแล เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง และขณะนี้ได้กำหนดให้ขยายผลการทดลอง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” เพิ่มเติมอีก 5 หน่วยงาน คือ สำนักงานกษาปณ์ กรมธนารักษ์ กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. หน่วยงานด้านศิลปะ วัฒนธรรม หรือพิพิธภัณฑ์ และหน่วยงานด้านห้องปฏิบัติการ

» **ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การมหาชน** เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในการจัดบริการสาธารณะโดยไม่ต้องไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้พัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้กับองค์การมหาชนใน 3 เรื่อง ได้แก่ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน และพัฒนาการดำเนินงานและการประชุมขององค์การมหาชน รวมทั้งกำหนดให้องค์กรมาตรฐานต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอ ครม. และจัดทำคำรับการปฏิบัติงานและให้มีการติดตามประเมินผลเพื่อเสนอ ครม. ด้วย

(1.2) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีการทำงาน ให้ยึดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตอบสนองความต้องการของประชาชน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีความก้าวหน้า ดังนี้

» **กำหนดส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนาปฏิบัติราชการ** โดยมีแรงจูงใจในหลายรูปแบบ ในการจัดทำข้อเสนอการปฏิบัติราชการหรือคำรับรองการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 ภายใต้กรอบการดำเนินงานใน 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพ และมิติด้านการพัฒนา เสนอคณะกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับการจัดทำข้อตกลงและประเมินผล และคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล ซึ่งมีการติดตามผลงานรอบ 6 เดือน และการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นปี ได้มีการกำหนดแนวทางและสิ่งจูงใจที่มีความหลากหลาย ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน **กลุ่มที่ 1 จำนวน 68 กรม** จัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการใน 5 ประเด็น **กลุ่มที่ 2 (ระดับท้าทาย) จำนวน 23 กรม** จัดทำข้อเสนอเพิ่มเติมอีก 10 ประเด็น และต้องมีการเจรจาเรื่องเป้าหมาย และตัวชี้วัด รวมทั้งมีการลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างหัวหน้าส่วนราชการกับผู้บังคับบัญชาและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและ**กลุ่มที่ 3 จำนวน 10 กระทรวง 72 กรม และ 75 จังหวัด** โดยมีประเด็นการพัฒนาการปฏิบัติราชการ และขั้นตอนการจัดทำเหมือนกับกลุ่มที่ 2

» **การจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 และการส่งเสริมให้ส่วนราชการปฏิบัติตาม** สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ให้สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน และได้จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 แจกจ่ายพร้อมกับจัดประชุมชี้แจงกับส่วนราชการต่างๆ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีส่วนราชการจำนวน 112 ส่วนราชการ ได้ดำเนินการมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว และได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบเมื่อ 23 มีนาคม 2548

» **สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาของภารกิจการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน** ได้ 803 กระบวนงานคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทุกส่วนราชการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในแต่ละกระบวนงานลง 30-50% โดยให้มีผลในทางปฏิบัติก่อนเดือนตุลาคม 2546 และทุกกระบวนงานต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปี 2550 และในปีงบประมาณ 2547 ส่วนราชการ 230 หน่วยงานได้ส่งข้อเสนอกระบวนงานที่จะลดขั้นตอนและระยะเวลา 803 กระบวนงาน โดยการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาตามแนวทางดังกล่าวได้เสร็จสิ้นภายใน 31 ตุลาคม 2547 ซึ่งได้มีการประกาศผลและมอบรางวัล “คุณภาพการบริการ” ประจำปี 2547 ซึ่งมีหน่วยงานที่ได้รับรางวัลชมเชย 4 หน่วยงาน คือกรมการค้าภายใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

» ขยายศูนย์บริการร่วม (Service Link) ไปสู่หน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 ให้ส่วนราชการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุมัติ ขออนุญาตในเรื่องต่างๆ เช่น ก่อสร้าง ขอเลขที่บ้าน ขออนุญาตใช้น้ำ-ไฟฟ้า โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ในสถานที่เดียวกัน โดยให้ทดลองใน 4 หน่วยงานนำร่อง คือ สำนักงานเขตบางเขน หน่วยบริการของการไฟฟ้านครหลวงสาขาบางเขน หน่วยบริการประปานครหลวงสาขาบางเขน และหน่วยบริการของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หลักสี่ และตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ได้ขยายไปอีก 7 แห่ง ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค (นครปฐม ชลบุรี และเชียงใหม่) และตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 ให้ 12 ส่วนราชการใช้ผลจากโครงการนำร่องเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับให้บริการประชาชน นอกจากนี้ยังได้ศึกษาหารูปแบบของศูนย์บริการร่วมรัฐวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม และศูนย์บริการร่วมระหว่างกระทรวง ซึ่งเมื่อแล้วเสร็จจะทดลองในหน่วยงานนำร่องต่อไป

» จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ เพื่อการกำกับดูแลความคืบหน้าของส่วนราชการ

(1.3) การปรับระบบงบประมาณและการเงิน ให้มีการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจและความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างการรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สร้างแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนางานให้ดีขึ้นโดย

» ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการดำเนินงานและการจัดการภาครัฐด้านงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ อีกทั้งมีข้อมูลสถานะภาพการเงินการคลังที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันเวลา (Online Real-time) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ระบบดังกล่าวเริ่มใช้ในหน่วยงานนำร่องเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547 และจนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2548) ส่วนราชการได้ใช้ระบบ GFMIS ครบทุกหน่วยงานแล้ว

» จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศในช่วงปี 2548-2551 ในปีงบประมาณ 2548 รัฐบาลชุดใหม่ได้เข้าบริหารประเทศ และได้โดยจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินมีการดำเนินการตามมาตรา 13 และ 16 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นกรอบให้แต่ละส่วนราชการใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะภารกิจที่ปรากฏอยู่ในเอกสารแผนปฏิบัติราชการที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ส่วนราชการทุกแห่งได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการแล้วเสร็จ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 7 มิถุนายน 2548

» ส่วนราชการร้อยละ 51.7 ปรับระบบการเงินและจัดทำบัญชีตามมาตรฐานสากลอยู่ในระดับดีขึ้นไป การจัดทำบัญชีตามเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรฐานสากล-เกณฑ์คงค้าง) และบัญชีต้นทุนในการบริการสาธารณะแต่ละประเภท โดยในด้านประสิทธิภาพทางการเงินหน่วยงานละ 41.6 แสดงยอดรายได้ที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายตามเกณฑ์คงค้างที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และหรือแสดงการประหยัดค่าไฟฟ้าและน้ำมันตามมาตรการประหยัดพลังงานที่กระทรวงพลังงานเสนอและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2546

(1.4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ให้มีความหลากหลาย ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสามารถรองรับการแข่งขันในตลาดแรงงานภายในประเทศได้ โดย

» **ปรับปรุงค่าตอบแทนของข้าราชการ** โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 ก.พ. 2547 มีมติเห็นชอบในหลักการให้มีการปรับค่าตอบแทนของข้าราชการและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้พิจารณาเห็นชอบกับค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

► การปรับเงินเดือนของข้าราชการเพื่อชดเชยค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปมากให้กับข้าราชการทุกประเภทตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 โดยปรับเงินเดือนให้แก่ข้าราชการทุกระดับในอัตราร้อยละ 3 ของอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่ และปรับเงินเดือนให้อีก 1 ขั้นสำหรับข้าราชการระดับ 1-7

► การให้ค่าตอบแทนพิเศษอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินเดือนของข้าราชการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ **ประเภทที่ 1** ได้แก่ **กลุ่มที่ 1** ผู้บริหาร (ระดับ 8-11) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งเพิ่มอีก 1 เท่าตัว **กลุ่มที่ 2** ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญ (ระดับ 9 ขึ้นไป) วิชาการ (ระดับ 8 ขึ้นไป) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งเพิ่มอีก 1 เท่าตัว **กลุ่มที่ 3** ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 และ 8ว ทุกคน ให้ได้รับเงินเพิ่มคนละ 3,500 บาท **ประเภทที่ 2** การกำหนดค่าตอบแทนหรือเงินเพิ่มพิเศษตามผลงาน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนที่ 1** เงินรางวัลผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10-11) ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ (กลุ่มระดับทำหายและกระทรวงนำร่อง 6 กระทรวง) **ส่วนที่ 2** กำหนดเป็นเงินเพิ่มเติมประจำตำแหน่งให้กับผู้บริหารระดับรองลง (หน่วยงานนำร่อง หรือกลุ่มทำหาย) **ประเภทที่ 3** กำหนดเงินรางวัลให้แก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง ใช้วงเงินครั้งแรกประมาณ 2,775 ล้านบาท หรือ 5,550 ล้านบาทต่อปี

» **พัฒนาข้าราชการให้เป็นนักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่** โดยจัดให้มีหลักสูตรมุ่งเน้นพัฒนาบุคคลที่มีผลการศึกษาคดีเด่น ประสบการณ์การทำงานดีเยี่ยม สนใจและตั้งใจเป็นข้าราชการที่ทำงานเพื่อประชาชน ให้เป็นนักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ ที่สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านความคิด ด้านวิชาการ ด้านการบริหารจัดการ และด้านสังคมในหน่วยงานของตนเอง โดยเข้ารับการอบรม 24 เดือน ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและฝึกอบรมแล้ว และได้รับการบรรจุในตำแหน่งตามคุณวุฒิการศึกษา คือ **ปริญญาตรี** บรรจุระดับ 4 หรือ 5 หรือ 6 **ปริญญาโท** บรรจุระดับ 5 หรือ 6 หรือ 7 **ปริญญาเอก** บรรจุระดับ 6 หรือ 7 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และให้ข้อสังเกตที่สำคัญว่า ในระยะแรกให้ดำเนินการในลักษณะนำร่องในกระทรวงที่มีความพร้อม และการพิจารณาเลื่อนหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นจำเป็นต้องพิจารณาผลการปฏิบัติงานของแต่ละคนในเชิงประจักษ์ด้วย

(1.5) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการ และการกำหนดรูปแบบการขยายผล โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการ ซึ่งประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ 1) การสร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้เกิดขึ้นในภาครัฐ 2) การเสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ 3) การเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม ซึ่งผลการศึกษาวิจัยของสำนักงาน ก.พ.ร. ใน 4

กลุ่มตัวอย่าง คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการมหาวิทยาลัย และข้าราชการทหาร/ตำรวจ พบว่า ข้าราชการไทยมีกระบวนการทัศน์ คุณลักษณะที่เอื้อต่อการบริหารราชการแนวใหม่ แต่ยังคงยึดติดอยู่ในระเบียบปฏิบัติค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามมีหน่วยราชการร้อยละ 28.9 มีแนวทาง/มาตรการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการ โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ การทำงานเป็นทีม การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การสร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ

(1.6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ให้เป็นรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ภายใต้แนวคิดของการยึดประชาชนเป็นหลัก ให้บริการตลอดเวลาไม่มีวันหยุด โดย

» **พัฒนาองค์ความรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง** สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินโครงการพัฒนาองค์ความรู้หลักสูตร mini MPM (Mini Modern Public Management) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เป็นช่องทางของการเรียนรู้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะพัฒนาตนเองให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการทำงานของข้าราชการ ทั้งนี้ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องจะสามารถเข้าถึงทะเบียนเรียนได้โดยสมัครได้ทางเว็บไซต์ www.mmpm4u.com

» **พัฒนาศักยภาพที่ปรึกษาด้านการบริหารให้มีคุณภาพมาตรฐาน** สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำโครงการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพที่ปรึกษาด้านการบริหารที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน จากสถาบันที่ปรึกษาระดับโลก คือ UKIMC โดยกลุ่มเป้าหมายในช่วงริเริ่มโครงการ คือ ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.ร. จำนวน 12 คน และข้าราชการระดับกระทรวง/กรม ต่างๆ อีก 13 คน ซึ่งได้เข้ารับการอบรมในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2547 รวมระยะเวลา 1 เดือน

» **จัดทำระบบการจัดการการเรียนรู้ (Knowledge Management) ในภาคราชการ** สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสร.) ดำเนินการผลักดันให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Knowledge Sharing) ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาส่วนราชการไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) รวมทั้งการจัดทำระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เพื่อให้แต่ละส่วนราชการมีการรวบรวม จัดเก็บและถ่ายทอดความรู้ขององค์กรอย่างเป็นระบบ และดำรงอยู่อย่างมั่นคงตลอดไป โดยมีการดำเนินการแล้วใน 2 ระดับ คือ

► **ระดับจังหวัด (8 จังหวัดนำร่อง)** โดยสร้างรูปแบบกลไกสนับสนุนองค์กรแห่งการเรียนรู้ มี Chief knowledge Officer: CKO และ Knowledge Facilitators การค้นหาต้นแบบ (Model) จากประสบการณ์จริง เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกัน ตลอดจนสร้างเครือข่ายในเรื่องการจัดการความรู้

► **จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดการความรู้เพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีในองค์กรราชการยุคปฏิรูป** โดยมีรองปลัดกระทรวง/รองอธิบดีที่ปฏิบัติหน้าที่ CEO และข้าราชการ 750 คน เข้าร่วมประชุม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมพื้นฐานความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในภาคราชการในเรื่องการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

» ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2547 โดยมีสาระสำคัญจำแนกออกเป็น 3 มิติ คือ

มิติที่ 1 : การพัฒนาแบบบูรณาการระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมี 5 ชั้น คือ การจัดให้มีระบบโครงข่ายคมนาคม การกำหนดมาตรฐานและช่องทางการเข้าสู่โครงข่ายระบบโทรคมนาคม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดต่อกันได้ การจัดทำข้อมูลสารสนเทศที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลกลางที่ใช้ร่วมกันได้ การจัดโปรแกรมประยุกต์ การพัฒนาขีดความสามารถในการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการให้บริการ e-citizen หรือ One Stop Service ได้

มิติที่ 2 : ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อสนับสนุนภารกิจเร่งด่วน 3 ยุทธศาสตร์ คือ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีทำงาน การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ผลการดำเนินงานที่สำคัญคือการนำระบบการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ (e-auction) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 ที่กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยการประมูลหรือการแข่งขันเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับการซื้อหรือการจ้างที่มีวงเงินรวมเกินสองล้านบาท มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นมา ระบบดังกล่าวทำให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และประหยัดเงินงบประมาณในการประมูลโครงการต่างๆ ของภาครัฐ ซึ่งพบว่า ในการประมูลโครงการต่อขยายโทรคมนาคม ที่ประมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ รัฐได้ผู้ชนะการประมูล ด้วยราคาที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ถึง 6 พันล้านบาท

มิติที่ 3 : กำหนดบทบาทผู้รับผิดชอบ แบ่งเป็น 4 กลุ่มหลัก คือ หน่วยงานหลัก หน่วยงานรอง หน่วยงานเสริม และหน่วยงานที่ปรึกษา และแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน

(1.7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการเป็นเครื่องมือ มีวิธีการต่างๆ ได้แก่ การส่งเสริมมูลนิธิต่างๆ ทั่วประเทศไทยใสสะอาด การส่งเสริมให้ ปปช. จัดตั้งมูลนิธิต่างๆ เพื่อดำเนินการด้าน ปปช. ภาคประชาชน การขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา คณะสงฆ์ วงการศาสนา สื่อมวลชน การวางมาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต การตั้งหน่วยพิเศษรับแจ้งเบาะแสและสืบเสาะในทางลับ เพื่อส่งเรื่องให้ผู้เกี่ยวข้อง การให้รางวัลนำจับผู้ชี้ช่องจับทุจริตจนได้ผู้กระทำผิด หรือเรียกเอาทรัพย์สินได้ และการยกย่องคุณงามความดีผู้แจ้งเบาะแส เช่น ประกาศเกียรติคุณขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(2) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อส่งเสริมให้การกระจายอำนาจเป็นดำเนินการอย่างต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ซึ่งผลการดำเนินงานมีความก้าวหน้า ดังนี้

(2.1) ปรับกลไกกำกับการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัว ทำงานได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบกำกับดูแล ดำเนินการเนนการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ข้อบังคับของ พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2542 เป็นผลให้การดำเนินงานกำกับการกระจายอำนาจเป็นระบบคล่องตัวมากขึ้น ทั้งนี้ภารกิจสำคัญที่คณะกรรมการฯ ดำเนินการในเริ่มแรก คือ การจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ตลอดจนกิจกรรมการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดระยะเวลาและหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 17 มกราคม 2544 และ 13 มีนาคม 2545 ตามลำดับ มีผลบังคับใช้ผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

(2.2) เตรียมความพร้อมและปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากขึ้น มีทั้งการดำเนินการมาตรการสนับสนุนเชิงคุณภาพ และการพัฒนาระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นโดยมีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบชัดเจน ครอบคลุมการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น มีทั้งแผนงานสร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเอง เพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจของท้องถิ่น และแผนงานการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่บุคลากรท้องถิ่น และยังจัดให้มีการศึกษาดูงาน ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านการกระจายอำนาจแก่สาธารณชน นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมกระตุ้นให้องค์กรท้องถิ่นตื่นตัวในเรื่องการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและรางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษีในปี 2547 จัดประกวดและแจกรางวัลแก่องค์กรท้องถิ่นที่มีกระบวนการทำงานโปร่งใส

(2.3) วางระบบสนับสนุนการพัฒนางานการกระจายอำนาจดำเนินการในหลายรูปแบบและก้าวหน้ามาโดยลำดับ มีทั้งการศึกษาวิจัยในด้านต่างๆ ที่จะสนับสนุนพัฒนางานการกระจายอำนาจ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ตลอดจนการสร้างกลไกและความร่วมมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจพร้อมด้วยการพัฒนาระบบฐานข้อมูล ได้แก่

» การศึกษาวิจัยทั้งในด้านการกำหนดหลักการและแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

» การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแก้ไขไปบ้างแล้วประมาณ 18 ฉบับ จาก 46 ฉบับที่ต้องแก้ไข แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาในภาพรวม เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายกลางขึ้นมาให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ขณะนี้อยู่ระหว่างการ

พิจารณารายละเอียดร่างกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่าง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่) พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

(2.4) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ โดยมีกลไกผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีติดตามในระดับนโยบายและกลไกระดับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจติดตามผลการดำเนินงานในรูปแบบการรายงาน การจัดทำแบบสอบถามให้ส่วนราชการ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่งกลับ การออกติดตามผลในพื้นที่ และที่สำคัญได้สร้างเครือข่ายการติดตามประเมินผลร่วมกับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภูมิภาคต่างๆ รวม 10 แห่ง เป็นเครือข่ายร่วมรับผิดชอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจอย่างมีส่วนร่วมในแต่ละภูมิภาคทั่วประเทศ พร้อมกับเตรียมการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ในปี 2548 นี้

(3) การพัฒนากลไกตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกตรวจสอบที่เป็นกลไกอิสระและกลไกสาธารณะ เช่น สื่อสารมวลชน ให้มีบทบาทในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามจากการติดตามประเมินผลในเบื้องต้นพบว่า องค์การอิสระมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มประสิทธิภาพ ในขณะที่กลไกด้านสื่อสารมวลชนมีภาพลักษณ์ดีขึ้น การให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและโปร่งใสมีลำดับดีขึ้น และในส่วนของประชาชน รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีช่องทางในการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองด้วย ดังนี้

(3.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ป.ป.ช.) รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ด้วยคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย ที่ไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเป็นอิสระ แต่ก็มีความเสี่ยงที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจำนวนมาก เนื่องจากต้องตรวจสอบทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ อีกทั้งยังต้องตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินถึง 13 รายการ ทำให้บุคลากรที่มีอยู่มีไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้แล้วเสร็จในปีนั้นๆ จึงมีงานเหลือค้างเพื่อรอการตรวจสอบจำนวนมาก จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า ในปี 2543—2546 มีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ตารางที่ 12 : ผลการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปี 2543-2546

ประเภท	กรณีอื่น	2543	2544	2545	2546
1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	เข้ารับตำแหน่ง	3,896	4,569	1,331	1,215
	พ้นจากตำแหน่ง	799	939	559	913
	พ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	96	877	426	493
	รวม	4,771	6,385	2,316	2,621
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เข้ารับตำแหน่ง	2,054	1,230	725	626
	ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง	0	12	75	54
	พ้นจากตำแหน่ง	5	19	585	398
	พ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	0	6	559	484
	พ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ	192	816	38	39
	พ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งปี	0	517	28	35
	รวม	2,251	2,600	2,010	1,636
รวมทั้งสิ้น (1+2)		7,022	8,985	4,326	4,257

ที่มา : สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ : “ค้ำจากปี 2545” หมายถึง ยอดยกมาของบัญชี ที่ยังไม่ได้ตรวจสอบในปี 2545

“รับในปี 2546” หมายถึง บัญชี ที่ได้รับการยื่นเข้ามาใหม่ในปี 2546

(3.2) สื่อสารมวลชน เป็นองค์กรหนึ่งที่สามารถช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบได้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญไทยมาตรา 39 และ 41 ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ในการนำเสนอข่าวสารแก่ประชาชนอย่างเต็มที่

จากดัชนีภาพลักษณ์ในตารางพบว่า ไทยมีอิสระในการนำเสนอข่าวสารรองลงมาจากฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพที่ดีในการนำเสนอข่าวสารทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ โดยเด่นกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชีย แต่ในปี 2547 ไทยมีความเป็นอิสระลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ในขณะที่เวียดนาม สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย มีการนำเสนอข่าวสารที่ไม่อิสระนัก

ตารางที่ 13 : ความเสรีของสื่อหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์

หน่วย : คะแนน			
ประเทศ	2544-2545	2545-2546	2546-2547
สิงคโปร์	-	3.5 (72)	3.2 (96)
มาเลเซีย	-	3.5 (73)	3.1 (98)
ไทย	-	4.5 (65)	5.1 (62)
ฟิลิปปินส์	-	6.1 (19)	6.4 (16)
เวียดนาม	-	3.3 (74)	3.1 (97)
อินโดนีเซีย	-	5.7 (37)	3.8 (89)
คะแนนเฉลี่ย (Mean)	-	5.4	5.3
จำนวนประเทศทั้งหมด	-	80	102

ที่มา : World Economic Forum 2544-2547

หมายเหตุ : 1) คำถาม : สื่อมวลชนสามารถเลือกตีพิมพ์ข่าวในหนังสือพิมพ์ตามที่ตนเองต้องการได้ โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะมีการระงับการตีพิมพ์ หรือการกดดันในภายหลัง (1 คะแนน = ไม่มีอิสระ, 7 คะแนน = มีอิสระตีพิมพ์ได้ตามต้องการ)

2) ตัวเลขในวงเล็บ คือ ลำดับ (rank) ของประเทศ เช่น ในปี 2003-2004 ลำดับที่ 1 คือ ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุด และลำดับที่ 102 คือ ประเทศที่ได้คะแนนต่ำสุด

(3.3) ภาคประชาชน รัฐธรรมนูญไทยได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆ ตามมาตรา 303 ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ได้รวมถึงยังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดได้อีกด้วย

หน่วยงาน Freedom House ได้มีการสำรวจเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชน พบว่า ฟิลิปปินส์และไทยถือว่าสิทธิทางการเมืองที่อิสระกว่าประเทศอื่นๆ ในอาเซียน โดยช่วงปี 1999-2004 ไทยมีอิสระในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นส่วนเสรีภาพภาคประชาชนของไทย ก็จัดว่ามีอิสระในบางส่วน ซึ่งดีกว่าอินโดนีเซียที่ไม่มีอิสระนัก

(4) การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีภาคเอกชน

รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมกันส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชน โดยมุ่งที่กลุ่มเป้าหมาย คือ บริษัทจดทะเบียน สถาบันตัวกลางและรวมไปถึงองค์กรกำกับดูแล โดยรัฐบาลได้ประกาศอย่างเป็นทางการในปี 2545 เป็นปีเริ่มต้นแห่งการรณรงค์การมีบรรษัทภิบาลที่ดี และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ทำให้เกิดบรรษัทภิบาลอย่างแพร่หลาย และ ก.ล.ต. ก็ได้พยายามทุ่มเทและส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance) เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจลงทุนเชื่อมั่นว่า จะได้รับการดูแลเงินลงทุนเป็นอย่างดี ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และมั่นใจในการลงทุนในตลาดทุน โดยการมีกฎหมายที่เป็นมาตรการกำกับควบคุมกับมาตรการจูงใจและทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้เห็นความสำคัญของการมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีไปพร้อมกัน ซึ่งมาตรการต่างๆ มีความก้าวหน้า สรุปได้ดังนี้

(4.1) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่รับมอบหมายเป็นประธานขึ้นในปี 2545 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นที่รัฐบาลรณรงค์เรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี และในส่วนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ได้เสนอ**หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อ**ให้แก่บริษัทจดทะเบียน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในขั้นแรกเริ่มและกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนทุกบริษัทต้องเปิดเผยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อ ตั้งแต่วาระระยะเวลาบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2545 เป็นต้นไป พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้ง**ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน (Corporate Governance Center)** เมื่อเดือนกรกฎาคม 2545 เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้คำปรึกษา และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการให้แก่กรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนปัจจุบัน รวมทั้งบริษัทที่อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อเข้าจดทะเบียน

(4.2) กำหนดมาตรการบังคับให้บริษัทจดทะเบียนและกรรมการมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ลงทุน ให้สามารถดำเนินการต่อผู้กระทำผิดอย่างเข้มงวด ซึ่งจะมีผลผลักดันให้กรรมการบริษัทบริหารงานด้วยความระมัดระวังมากขึ้น โดย

» การบังคับให้บริษัทที่จะเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงาน เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์และดูแลผลประโยชน์แทนผู้ถือหุ้นรายย่อย การกำหนดให้ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยมีสิทธิคัดค้านเรื่องสำคัญที่กระทบต่อผลประโยชน์ของตนได้

» ผลักดันให้แก้ไขกฎหมายบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญเพื่อ 1) ยกกระตือรือร้นการทำให้หน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการให้รวมถึงการไม่นำโอกาสของบริษัทไปหาประโยชน์ส่วนตัว 2) สร้างกลไกให้ผู้ลงทุนรายย่อยสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบการบริหารงานของบริษัทและกรรมการ 3) บังคับให้บริษัทให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อผู้ถือหุ้นก่อนการประชุมผู้ถือหุ้น 4) อำนาจความสะดวกในการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นโดยการมอบฉันทะ และ 5) ลดอุปสรรคต่อกระบวนการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเรียกประชุมผู้ถือหุ้นและการเยียวยาสิทธิของผู้ถือหุ้นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของกรรมการ

(4.3) กำหนดมาตรการจูงใจและส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ดำเนินการมาตรการจูงใจผู้มีส่วนได้เสียให้เข้าร่วมพัฒนาบรรษัทภิบาล ดังนี้

» สร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีให้แก่กรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนและองค์กรอื่นๆ เพื่อหารือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี รวมทั้งจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่กรรมการและผู้บริหารเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการสัมมนา การเสวนาโต๊ะกลม เพื่อระดมความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้รางวัล **Best Corporate Governance Report** ในงาน SET Awards รายการวิทยุ และ Web Site www.cgthailand.org ดังนี้

► ดูละดับผู้ลงทุน เพื่อให้ผู้คุ้มครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีการจัดสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับตลาดทุนและข้อกฎหมายที่จำเป็นแก่ผู้ลงทุนหลายครั้ง นอกจากนี้ ก.ล.ต. ยังได้ผลักดันให้ผู้ลงทุนสถาบันตระหนักถึงประโยชน์ของการลงทุนในบริษัทที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้บริษัทมีการพัฒนาคุณภาพเพื่อให้เป็นที่น่าสนใจแก่ผู้ลงทุนต่อไป

► ให้ความรู้ความเข้าใจแก่บริษัทจดทะเบียนในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตลอดจนสนับสนุนกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้บริษัทจดทะเบียนที่ตั้งใจที่จะให้ความร่วมมือในการกำกับดูแลกิจการที่ดีสามารถทำงานได้สะดวก โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันกรรมการ เพื่อเป็นสถาบันฝึกอบรมให้แก่กรรมการบริษัทจดทะเบียน และเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ของกรรมการแต่ละคน

► ผู้ที่เกี่ยวข้องพยายามเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีแก่ทุกฝ่ายไปพร้อมกัน เช่น ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี ผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน หรือสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้

» อยู่ระหว่างการจัดตั้งสมาคมผู้ถือหุ้นรายย่อย เพื่อเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนผู้ถือหุ้นส่วนน้อยทั้งในการประชุมผู้ถือหุ้นและการติดตามดูแลการทำงานของกรรมการอีกด้วย

จัดทำและเผยแพร่แนวทางและข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ได้แก่ แนวทางประเมินการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และแนวทางการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ดีของผู้ถือหุ้น เพื่อกระตุ้นให้ผู้ถือหุ้นมีบทบาทมากขึ้นในการกำกับดูแลกิจการ

(4.4) จัดให้มีบริษัทในโครงการบรรษัทภิบาลเพื่อกระตุ้นบริษัทจดทะเบียนให้ความสำคัญกับการสร้างธรรมาภิบาล โดยสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนมีการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการ (Governance rating) เพื่อให้ผู้ลงทุนมีข้อมูลสำหรับการแยกแยะบริษัทที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดีและไม่ดีได้อย่างชัดเจนขึ้น ซึ่งได้ดำเนินการดังนี้

➡ **โครงการจัดอันดับบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียน (Corporate Governance Rating)** ก.ล.ต. ได้มอบหมายให้บริษัทไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (ทริส) เป็นผู้ทำหน้าที่จัดอันดับ โดย ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้มีส่วนร่วมกำหนดเกณฑ์การประเมินด้วย หากบริษัทใดได้รับคะแนนการจัดอันดับตั้งแต่ 7 คะแนนขึ้นไป จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน ถือว่าบริษัทมีบรรษัทภิบาลในระดับที่ดี และจะได้รับสิทธิประโยชน์จาก ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์ฯ เช่น ลดหย่อนค่าธรรมเนียม ลดระยะเวลาในการระดมทุน เป็นต้น ทั้งนี้ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545 และต่อเนื่องถึงปัจจุบัน โดยในปีแรกมีผู้เข้าร่วม เพียง 3 บริษัทแต่ปัจจุบัน (ปี 2546-2548) มีบริษัทจดทะเบียนอื่นๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจและสมัครใจเข้าร่วมโครงการให้ทริสจัดอันดับบรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้นอีกหลายบริษัท และได้รับการจัดลำดับเป็น บรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้นเป็น 3, 7 และ 4 แห่ง ตามลำดับ⁴ นอกจากนี้ คณะกรรมการบรรษัทภิบาล แห่งชาติได้ขอความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันให้สิทธิประโยชน์หรือการสนับสนุนใน ด้านต่างๆ แก่บริษัทที่ได้รับการจัดอันดับบรรษัทภิบาลในระดับที่ดี เพื่อช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้บริษัท จดทะเบียนเห็นถึงความสำคัญของการมีบรรษัทภิบาลแลเต็มใจเข้าร่วมโครงการจัดอันดับบรรษัทภิ บาลดังกล่าว ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้ผู้ลงทุนได้รับข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนที่เป็นประโยชน์เพิ่มเติม

» โครงการคัดเลือกบริษัทจดทะเบียนที่มีการเปิดเผย
ข้อมูลที่ดี เป็นโครงการที่จะช่วยผลักดันให้บริษัทจดทะเบียนตื่นตัวในการให้ความสำคัญกับการ
เปิดเผยข้อมูล ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของบรรษัทภิบาลที่ดีที่จะทำให้ผู้ลงทุนได้รับข้อมูลที่มีเนื้อหาและ
รายละเอียดเพียงพอต่อการตัดสินใจลงทุนและการใช้สิทธิออกเสียง ทั้งนี้ ก.ล.ต. ได้ใช้วิธีสุ่มตรวจการ
เปิดเผยข้อมูลในแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) ของบริษัทจดทะเบียนที่สมัครใจเข้าร่วม
โครงการและบริษัทที่มีผลกระทบต่อตลาดค่อนข้างมากได้พบว่า บริษัทจดทะเบียนที่มีคุณภาพการ
เปิดเผยข้อมูลประจำปีและงบการเงินมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 34.8 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 48.8
ในปี 2546 และจัดพิธีมอบรางวัล Disclosure Award 2002 ให้แก่บริษัทจดทะเบียนที่ผ่านการพิจารณา
นอกจากนี้ยังมอบรางวัลพิเศษ “**Popular Award 2003**” ให้แก่บริษัทจดทะเบียนที่มีการเปิดเผยข้อมูล
ดีในสายตาของผู้ลงทุน และบริษัทจดทะเบียนที่ได้รับรางวัลดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจาก
ก.ล.ต. อีกด้วย

4 ในปี 2545 มี 3 บริษัท ได้แก่ กสิกรไทย จำกัด (มหาชน) (TFB) บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) (EGCOMP) และบริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)(BAFS) ในปี 2547 มี 5 บริษัท ได้แก่ กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธ. (KTB) สิน อุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) บง.(SICCO) นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธ. (SCIB) ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง บมจ. (RATCH) และ ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม บจก. (PTTEP) ส่วนปี 2548 มี 4 บริษัท ได้แก่ ปตท. บจก. (PTT) ผลิตไฟฟ้า บจก. (EGCOMP) การ บินไทย บจก. (THAI) และทูปโก้ฟตส์ (ประเทศไทย) บจก. (TIPCO)

» โครงการสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนจัดทำ MD&A

รายไตรมาส นอกเหนือไปจากข้อมูลตัวเลขในงบการเงินแล้ว คำอธิบายและการวิเคราะห์ของฝ่ายจัดการ (Management Discussion and Analysis : MD&A) จัดเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ลงทุนเข้าใจฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียนได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากใน MD&A จะอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้ฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทเปลี่ยนแปลงไป โดยปกติแล้ว ก.ล.ต. กำหนดให้บริษัทจดทะเบียนเปิดเผย MD&A ในแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) เพียงปีละครั้ง แต่เพื่อให้ผู้ลงทุนได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนอย่างต่อเนื่อง ก.ล.ต. จึงมีโครงการสนับสนุนให้บริษัทจัดทำ MD&A รายไตรมาสโดยสมัครใจ ทั้งนี้ในไตรมาสที่ 3 ปี 2545 มีบริษัทจดทะเบียนจัดทำ MD&A โดยสมัครใจ รวมจำนวน 16 บริษัท

» โครงการมอบประกาศนียบัตรและตราสัญลักษณ์อนุญาโต

ตุลาการให้แก่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์บริษัทหลักทรัพย์ ก.ล.ต. ได้คัดเลือกที่เข้าร่วมโครงการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ และจัดพิธีมอบประกาศนียบัตรและตราสัญลักษณ์อนุญาโตตุลาการให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเข้าร่วมโครงการนำข้อพิพาทที่มีกับลูกค้าเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการโดยสมัครใจ จำนวน 7 บริษัท เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2546 โดยบริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับประกาศนียบัตรดังกล่าวสามารถนำตราสัญลักษณ์อนุญาโตตุลาการไปใช้ได้ เพื่อเป็นการแสดงตนให้ลูกค้าทราบว่าบริษัทพร้อมที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวเมื่อลูกค้าร้องขอ

4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 มีความก้าวหน้ามาตามลำดับ ทุกภาคส่วนมีความตื่นตัวและผลักดันภารกิจในความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง ในส่วนภาครัฐหน่วยงานราชการต่างๆ ก็ได้มีการดำเนินการพัฒนาระบบราชการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาอย่างเข้มข้น ในขณะที่ภาครัฐกิจเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ได้ทุ่มเทและส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมีการกำกับดูแลที่ดีมาตั้งแต่ปี 2545 ซึ่งธุรกิจต่างๆ มีความตื่นตัวที่จะพัฒนาธุรกิจให้ก้าวสู่การเป็น “บรรษัทภิบาล” อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่แม้ว่าแนวโน้มจะดีขึ้นกว่าในระยะที่ผ่านมาแต่ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการที่ดี การทุจริตประพฤติมิชอบในสายตาของต่างชาติยังอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ กลไกตรวจสอบยังปฏิบัติงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ และการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังล่าช้า ดังนั้นการดำเนินงานในระยะต่อไปควรมีแนวทางที่จะสามารถพัฒนากลไกที่จะผลักดันระบบบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้ ดังนี้

4.1 การพัฒนาระบบราชการ

(1) การพัฒนาระบบราชการต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของรัฐเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าการประเมินผลที่ผ่านมาพบว่า การพัฒนาการปฏิบัติราชการบรรลุตามเป้าหมายที่หน่วยงานกำหนด กว่าร้อยละ 80 ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการประชาชนได้รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ผ่านมาเน้นไปในเรื่องของปรับปรุงโครงสร้าง กระบวนการและขั้นตอนการทำงาน ในขณะที่การยกระดับขีดความสามารถ

ของบุคลากรให้มีความสามารถและมาตรฐานการทำงานอยู่ในระดับเทียบเท่าสากลยังมีผลสัมฤทธิ์ในระดับต่ำ (ร้อยละ 25.5) มาตรการพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐที่ผ่านมายังเน้นในลักษณะของการฝึกอบรม ซึ่งมีประสิทธิผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติในระดับต่ำ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับการยกระดับขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ โดยการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของภารกิจ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การปรับระบบการเงิน และระบบบัญชี ตลอดจนกระบวนการทัศน์และวัฒนธรรม เพื่อนำไปสู่การทำงานในลักษณะที่มั่งคั่ง การเรียนรู้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ รวมทั้งกำหนดแนวทางใหม่ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เรียนรู้และพัฒนาตนเองด้วยความเต็มใจ จึงจะทำให้การปรับเปลี่ยนหรือการพัฒนาประสิทธิภาพมีความยั่งยืน

(2) สร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบราชการในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมามีความก้าวหน้าชัดเจน มีมติคณะรัฐมนตรีหลายเรื่องที่สั่งการให้หน่วยราชการต้องปฏิบัติ ทั้งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ การปรับระบบงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในระบบราชการ รวมทั้งการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งการดำเนินงานตามแนวทาง/มาตรการต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อนหน่วยราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงกว้าง เกิดภาพของความขุ่นมัวในการเร่งทำงานให้ทันตามกำหนดโดยขาดความเข้าใจชัดเจนในกระบวนการและขั้นตอน บางครั้งเกิดความตื่นตระหนกต่อแนวทาง/มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อนเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการทบทวนกระบวนการบริหารจัดการ ทั้งในส่วนของการกลไกเจ้าภาพและหน่วยงานปฏิบัติ (ก.พ.ร.น้อย) ให้เป็นกลไกผลักดันที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงระหว่างบุคลากรในกลุ่ม/ในพื้นที่ต่างๆ เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน นำไปสู่ความเข้าใจที่ตรงกัน การยอมรับ และเป็นพลังขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการร่วมกัน

(3) จัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลกระทบ แนวทาง/มาตรการการพัฒนากระบวนการราชการที่ดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการราชการและ พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหลายเรื่องได้ส่งผลกระทบต่อระบบ/การบริหารงานราชการ ระบบบริหารบุคลากร โดยการดำเนินงานที่ผ่านมาได้มีการติดตามประเมินผลเฉพาะในส่วนของผลผลิตในระดับแผนงาน โครงการ จึงควรให้มีการประเมินผลในระดับผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนากระบวนการในภาพรวมว่า บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ รวมทั้งผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ เพื่อให้ภาพการเปลี่ยนแปลงมีความชัดเจนขึ้น

4.2 การพัฒนากลไกตรวจสอบ

(1) ปรับปรุงประสิทธิภาพสำนักงาน ป.ป.ช. ภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันของไทยในปี 2547 ถือว่ามีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดี แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ กลไกการตรวจสอบการทุจริตของไทยยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดของบุคลากรในสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อยกว่าปริมาณงานที่มีอยู่ และเสถียรภาพในการนำเสนอข่าวของไทยโดยพิจารณาจากความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่ให้คะแนนเสถียรภาพในการนำเสนอข่าวสารของไทยต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศที่ได้เข้าร่วมสำรวจ ดังนั้นไทยจึงควรปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ให้กระบวนการทำงาน ปฏิบัติงานเฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบในวงกว้าง เป็นกรณีของผู้นำหรือผู้บริหารองค์กร หรือมีมูลค่าความเสียหายสูงเท่านั้น นอกจากนั้นควรเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีอัตรากำลังสอดคล้องกับปริมาณงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเพิ่มอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

(2) ส่งเสริมกลไกตรวจสอบให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางหลากหลายรูปแบบ เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบของการทุจริตมีกระบวนการที่ซับซ้อนและหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการทุจริตที่หลีกเลี่ยงข้อกฎหมายได้ และมีเครือข่ายเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย เช่น การทุจริตเชิงนโยบายที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นและมีมูลค่าความเสียหายสูงกว่าการทุจริตที่ผิดกฎหมาย ดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนากลไกตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพสูง มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบใหม่ๆ และมีบุคลากรที่เพียงพอ นอกจากนี้จำเป็นต้องส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบโดยกลไกอิสระ เช่น สื่อสารมวลชน นักวิชาการ ฯลฯ พร้อมทั้งส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีพลังและกว้างขวาง ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบได้ครบถ้วน

4.3 การปรับปรุงกระบวนการ/วิธีการทำงานของกลไกการกระจายอำนาจ และเชื่อมต่อการทำงานระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับทุนทางสังคม

ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้จะมีความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ มาโดยลำดับ แต่ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติยังคงพบว่า มีความล่าช้าอยู่มากทั้งในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบ การถ่ายโอนบุคลากรและการปรับแก้กฎหมาย อีกทั้งยังขาดการประสานสัมพันธ์ของกลไกที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ ทั้งในด้านการปรับโครงสร้างส่วนราชการและกำลังคนภาครัฐ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานในระยะต่อไปบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับประเด็นที่ควรดำเนินการในระยะต่อไป โดยสรุปดังนี้

(1) เร่งรัดการดำเนินการทบทวนปรับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปมีทั้งการปฏิรูประบบราชการ การมีแผนบริหารราชการแผ่นดิน การใช้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการทบทวนปรับแผนยังคงต้องยึดตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ให้คงวิสัยทัศน์และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้บริการที่ดีขึ้นของประชาชน และคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ พร้อมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

(2) สนับสนุนให้เกิดการเชื่อมประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปรับลดบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานส่วนกลาง มีจังหวะก้าวที่เอื้อประโยชน์ สอดรับและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการกระจายภารกิจความรับผิดชอบ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกำหนดบทบาทและรูปแบบการประสานการดำเนินงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน และควรพิจารณาใช้หลักแนวคิด การจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมด้วย

(3) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับนำทุนทางสังคมในพื้นที่มาร่วมเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เช่น กระบวนการจัดทำแผนชุมชน กระบวนการพัฒนาเมืองนำอยู่ชุมชนนำอยู่ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น ควบคู่ไปกับการวางระบบให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น

(4) **เร่งปฏิรูปโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยมุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ทั้งในแง่การเพิ่มประเภทของรายได้ การปรับปรุงฐานรายได้และปรับปรุงวิธีการจัดเก็บจากแหล่งรายได้ที่มีอยู่ ควบคู่กับการลดสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนลง

(5) **วางระบบเพื่อเสริมสร้างวินัยทางการคลังของท้องถิ่น** พร้อมกับการพัฒนาระบบและสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินหรือออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้

(6) **สนับสนุนให้มีมาตรการจูงใจเพื่อการถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** พร้อมทั้งให้มีระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นระบบเดียวกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เน้นความเป็นพนักงานท้องถิ่นที่เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ สามารถได้รับสิทธิประโยชน์อย่างทัดเทียมกับราชการส่วนกลาง เพื่อสร้างแรงจูงใจและให้เกิดความก้าวหน้าในระบบส่วนงานบุคคลมากกว่าปัจจุบัน

(7) **สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาและสถาบันการฝึกอบรมของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ พัฒนาหลักสูตรการเรียน การสอน การฝึกทักษะ และการพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ** เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ ทั้งในส่วนที่เป็นหลักสูตรการเรียน การสอนในมหาวิทยาลัย และหลักสูตรการฝึกอบรมในระยะสั้น

(8) **สนับสนุนให้มีระบบติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินการถ่ายโอน** ภารกิจที่เปิดโอกาสและเสริมสร้างให้ประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม

4.4 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชน ถึงแม้ว่าบริษัทจดทะเบียนตื่นตัวกับการปรับตัวเข้าสู่บรรษัทภิบาลเป็นอย่างมาก แต่ต้องดูแลเรื่องความต่อเนื่อง พร้อมทั้งบูรณาการการทำงานร่วมกับทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และสถาบันกลางต่างๆ จากการประเมินผลการผลักดันให้เกิดบรรษัทภิบาลในปี 2546 โดยคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ พบว่า บริษัทจดทะเบียนมีการตื่นตัวและให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากขึ้น และเพื่อกระตุ้นให้บริษัทจดทะเบียนให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง จะต้องเสริมแรงผลักดันจากผู้ลงทุนสถาบันหรือสถาบันตัวกลางควบคู่ไปกับการทำงานของภาครัฐ โดย

(1) **เร่งรัดข้อบังคับของการขอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** ให้มีผลใช้บังคับและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

(2) **เพิ่มบทบาทของผู้ลงทุนสถาบันและสถาบันตัวกลางให้เป็นแรงผลักดันทางสังคม** เช่น สนับสนุนให้สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) จัดทำ Baselineing Report เพื่อประเมินผลการปฏิบัติตามแนวทางบรรษัทภิบาลของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดเป็นประจำทุกปี

(3) **ภาคเอกชนสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง** ในส่วนของความตั้งใจของภาคเอกชน จะทำกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางบรรษัทภิบาลที่ดีให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนที่มีความพร้อมกระจายหุ้นไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น (free float) ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการมีบรรษัทภิบาลที่ดีได้อีกทางหนึ่งด้วย

4.5 การเสริมสร้างค่านิยมของสังคมที่ถูกต้อง เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย โดย

(1) **ปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนคนไทย** ในการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนและสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาคราชการและเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

(2) **เผยแพร่และส่งเสริมให้มีการนำศีลธรรมและคุณธรรม มาใช้ในการดำรงชีวิตและประกอบกิจการ** โดยสอดแทรกในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษา รวมทั้งนำแม่แบบที่เป็นตัวอย่างในการใช้ชีวิตอย่างเหมาะสมในสังคมไทย เพื่อยึดเป็นแบบอย่างการดำรงชีวิตของคนในสังคมไทย



บทที่ 4

การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1

ภาพรวมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน

อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ปัจจัยการแข่งขันด้านสมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวม และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจมีการปรับตัวดีขึ้น จุดอ่อนที่ต้องเร่งปรับปรุง คือ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาคนเพื่อรองรับระดับภาคการผลิตและบริการสู่ระบบองค์ความรู้และนวัตกรรม

1.1 ผลการประเมินโดย Institute for Management Development (IMD)

สถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการ (Institute for Management Development, IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปี 2547 อยู่ในอันดับ 29 ซึ่งดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2546 และอันดับ 31 ในปี 2545 จากการจัดอันดับรวม 60 ประเทศ โดยพบว่า ในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา (2545-2547) ประเทศไทยมีการปรับตัวดีขึ้นใน 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยการแข่งขันด้านสมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวม และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ โดยในปี 2547 สมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวมปรับตัวดีขึ้นสู่อันดับ 9 จากอันดับ 23 ในปี 2545 และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจปรับตัวดีขึ้นสู่อันดับ 23 จากอันดับ 33 ในช่วงเดียวกัน

สำหรับประสิทธิภาพของรัฐบาลในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (ปี 2545-2546) มีการปรับตัวขึ้นเล็กน้อย คือ จากลำดับที่ 20 ในปี 2545 เป็นลำดับที่ 18 ในปี 2546 อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 IMD ได้ปรับลดปัจจัยด้านนี้ลงไปอยู่ที่ 20 โดยพบว่ายังมีประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เช่น กฎระเบียบของภาครัฐที่ยังไม่เอื้อต่อการแข่งขันที่เป็นธรรม กระบวนการด้านศุลกากรที่ยังไม่อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้า การรับสินบนและคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานยังคงเป็นจุดอ่อนที่ถ่วงรั้งความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม โดย IMD ได้จัดลำดับไว้ที่ 42 49 และ 50 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบย่อยของการจัดอันดับในปี 2547 อาทิ ด้านวิทยาศาสตร์ อยู่ในลำดับ 55 ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และด้านการศึกษาอยู่ในลำดับ 48 และโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีอยู่ในลำดับ 45 ซึ่งแสดงถึงความอ่อนแอของปัจจัยดังกล่าว แม้รัฐบาลจะมีนโยบายให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่การดำเนินการยังมีความล่าช้า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ หากไม่มีการดำเนินการใดๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในด้านดังกล่าวแล้ว จะส่งผลให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันโดยรวมในระยะต่อไปลดลงได้

ตารางที่ 1 : อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยจำแนกตามปัจจัยการแข่งขัน 4 กลุ่ม

ปี	อันดับโดยรวม	สมรรถนะเศรษฐกิจ โดยรวม	ประสิทธิภาพของ รัฐบาล	ประสิทธิภาพของ ภาคธุรกิจ	โครงสร้าง พื้นฐาน
2545	31	23	20	33	42
2546	30	14	18	28	49
2547	29	9	20	23	50

ที่มา : IMD World Competitiveness Yearbook 2004

หมายเหตุ: เป็นการจัดอันดับจาก 60 ประเทศ

ตารางที่ 2 : อันดับขององค์ประกอบของไทยในปี 2547

ปัจจัยแข่งขันหลักและองค์ประกอบย่อย	อันดับ
1. สภาพเศรษฐกิจโดยรวม (Economic Performance)	9
- เศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic Economy)	26
- การค้าระหว่างประเทศ (International Trade)	18
- การลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment)	53
- การจ้างงาน (Employment)	3
- ราคา (Price)	4
2. ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Efficiency)	20
- การคลังสาธารณะ (Public Finance)	33
- นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)	9
- กรอบและโครงสร้างกฎหมาย และสถาบัน (Institution Framework)	13
- กฎหมายธุรกิจ (Business Legislation)	29
- กรอบแนวคิดทางสังคม (Social Framework)	27
3. ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency)	23
- ประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity)	48
- ตลาดแรงงาน (Labor Market)	5
- การเงิน (Finance)	36
- การจัดการ (Management Practice)	24
- ระบบค่านิยม (Attitudes and Value)	12
4. โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)	50
- โครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ (Basic Infrastructure)	41
- โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี (Technology Infrastructure)	45
- โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Infrastructure)	55
- สุขภาพและสิ่งแวดล้อม (Health and Environment)	48
- การศึกษา (Education)	48

ที่มา : IMD World Competitiveness Yearbook 2004

1.2 ผลการประเมินโดย World Economic Forum (WEF)

ลำดับความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยการจัดอันดับของ WEF ได้ลดลงเล็กน้อย คือ อยู่ในลำดับที่ 34 ในปี 2547 ซึ่งไทยเคยอยู่ในลำดับที่ 32 ในปี 2546 และ ลำดับที่ 31 ในปี 2545 ทั้งนี้ดัชนีชี้วัดในเกือบทุกสาขาลดลง คือ ด้านเทคโนโลยีจัดอยู่ในลำดับที่ 43 (จากลำดับที่ 39 ในปี 2546 และลำดับที่ 41 ในปี 2545) ด้านสถาบันภาครัฐจัดอยู่ในลำดับที่ 45 (จากลำดับที่ 37 ในปี 2546 และ 39 ในปี 2545) และด้านความสามารถในการแข่งขันด้านธุรกิจจัดอยู่ในลำดับที่ 37 (จากลำดับที่ 31 ในปี 2546 และ 36 ในปี 2545) สำหรับดัชนีด้านสภาวะแวดล้อมในระดับเศรษฐกิจมหภาคชี้ให้เห็นการปรับตัวที่ดีขึ้นคือในลำดับที่ 23 (จากลำดับที่ 26 ในปี 2546)

ตารางที่ 3 : อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย จากการจัดโดย WEF

	2545	2546	2547
จำนวนประเทศ	80	102	104
Growth Competitiveness Index	31	32	34
Technology Index	41	39	43
Public Institutions Index	39	37	45
Macroeconomic Environment Index	11	26	23
Business Competitiveness Index	36	31	37

ที่มา World Economic Forum

กล่าวโดยสรุป การจัดลำดับของสองสถาบันมีความแตกต่างกันโดยรวมไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ทั้งสองสถาบันเห็นว่าความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยรวมมีข้อด้อยอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของสถาบันภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการปรับบทบาทและประสิทธิภาพของสถาบันภาครัฐ และเร่งดำเนินการปรับปรุงการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สนับสนุนภาคธุรกิจ ทั้งนี้ จะได้มีการให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวในการวิเคราะห์เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดข้อด้อย รวมทั้งการกำหนดแนวทางในการพัฒนาต่อไป

2 สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงความสามารถในการแข่งขัน

2.1 การเปลี่ยนแปลงในภาคการผลิตและบริการ

(1) ภาคเกษตร : มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และให้ความสำคัญกับกระบวนการควบคุมดูแลคุณภาพสินค้าเกษตรจากไร่นาถึงโต๊ะอาหาร

(1.1) การเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ผลิตภาพการผลิตรวม (TFP) ในสาขาเกษตรปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีค่าเท่ากับร้อยละ -1.3 มาเป็นร้อยละ -1.25 ในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แต่ยังคงมีค่าติดลบและต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 0.5 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สะท้อนถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในภาคเกษตรที่ปรับตัวขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่เพียงพอในการผลักดันการเพิ่มผลิตภาพรวมของภาคเกษตรให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(1.2) ความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรไทยลดลงในตลาด

หลัก การส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรของไทยในรอบปี 2547 มีมูลค่ารวม 671,013 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.1 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมดของประเทศไทย โดยเป็นการขยายตัวในอัตราร้อยละ 9.3 น้อยกว่าในปี 2546 ที่ขยายตัวถึงร้อยละ 17.1 ทั้งนี้ เป็นผลจากการส่งออกสินค้ากัญกุลาดำแช่เย็นแช่แข็งที่ลดลงเหลือ 15,027 ล้านบาท จากที่เคยมีมูลค่าในปี 2546 ถึง 24,175 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 37.8 และสินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็งที่ลดลงเหลือ 1,749 ล้านบาท จากที่เคยสูงถึง 24,767 ล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกัน หรือลดลงถึงร้อยละ 92.9 ด้วยปัญหาการกีดกันทางการค้าและการระบาดของโรคไข้หวัดนก

ตารางที่ 4 : มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศไทย

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
สินค้าเกษตรกรรม	251,659	294,780	265,424	265,424	312,528	305,418	366,225	414,859
สินค้าอุตสาหกรรม								
เกษตร	150,939	176,189	172,438	187,699	213,492	218,942	247,586	256,154
รวม	402,598	470,969	437,862	453,122	526,020	524,359	613,812	671,013
อัตราการขยายตัว (%)	14.0	17.0	-7.0	3.5	16.1	-0.3	17.1	9.3
สินค้าส่งออกทั้งหมด	1,806,685	2,248,089	2,214,249	2,214,249	2,884,704	2,923,941	3,326,015	3,922,411

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

(1.3) ส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรไทยในตลาดโลกลดลง ในช่วง 2

ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า สัดส่วนของมูลค่าสินค้าเกษตรส่งออกของไทยต่อมูลค่าสินค้าเกษตรส่งออกทั้งหมดของโลก ได้ลดลงเหลือร้อยละ 2.12 เปรียบเทียบกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 2.15 แม้ว่าการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 13,326 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีมูลค่า 12,121 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรที่ลดลงดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเติบโตของการส่งออกของประเทศคู่แข่ง อาทิ ประเทศจีน และสหภาพยุโรป และความสามารถในการแข่งขันของไทยที่ลดลงในตลาดสินค้าหลัก ได้แก่ ประเทศจีน สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป โดยมีค่า Revealed Comparative Advantage (RCA) ของสินค้าเกษตรไทยในตลาดดังกล่าว เท่ากับร้อยละ 482.48, 405.49 และ 218.25 ตามลำดับ ซึ่งลดลงจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ตารางที่ 5 : สัดส่วนมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยและของโลก

หน่วย : ล้านดอลลาร์

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2540-2544	2545	2546	2545-2546
มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของโลก	596,216	568,579	547,798	551,312	552,848	563,350.60	583,817	673,893	628,855.00
มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย	13,021	11,523	11,762	12,242	12,057	12,121.00	11,572	15,081	13,326.50
สัดส่วนมูลค่าส่งออกไทยต่อโลก (%)	2.18	2.03	2.15	2.22	2.18	2.15	1.98	2.24	2.12

ที่มา: องค์การการค้าโลก (WTO)

ตารางที่ 6 : ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าเกษตรส่งออกของไทย (RCA)
ไปยังตลาดสำคัญ

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2540-2544	2545	2546	2545-2546
สหรัฐอเมริกา	390.17	406.92	417.64	518.50	465.17	439.68	390.44	420.53	405.49
ยุโรป	209.86	222.35	228.35	258.50	251.96	234.20	199.83	236.66	218.25
ญี่ปุ่น	209.63	195.48	195.31	199.45	196.12	199.20	204.41	202.99	203.70
จีน	750.1	580.21	477.73	483.09	500.02	558.23	550.11	414.84	482.48

ที่มา: อ้างอิงจากงานศึกษาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยข้อมูลเบื้องต้นจากกรมเจรจาการค้า

(1.4) การพัฒนาสินค้าเกษตรตั้งแต่ไร่นาถึงโต๊ะอาหารยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการดำเนินการ แต่ยังไม่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมในวงกว้าง ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาการเกษตร โดยมีการควบคุมดูแลตั้งแต่ต้นทาง คือ ด้านปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบ การผลิตระดับฟาร์ม ด้านโรงงานและด้านผลผลิต เพื่อให้มีมาตรฐานและความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค ทั้งภายในและต่างประเทศ มีการตรวจสอบการนำเข้าปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบที่มีคุณภาพ มีการจัดทำและรับรองระบบการเกษตรที่ดีที่เหมาะสม (GAP) ของไร่นาเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีการรับรองระบบการผลิตที่ได้มาตรฐาน (GMP) ของโรงงาน แต่การดำเนินการยังอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(2) ภาคอุตสาหกรรม : อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงมีบทบาทสูงขึ้นที่สำคัญได้แก่ เครื่องจักรกลไฟฟ้าและอะไหล่ เครื่องจักรกลไม่ใช้ไฟฟ้าและอะไหล่ รวมทั้งชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์ โดยเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตที่รวดเร็วที่สุดในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา

(2.1) การผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทสูงในระบบเศรษฐกิจ และเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย โดยมีอัตราการขยายตัวที่ร้อยละ 6.9 10.4 และ 8.3 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีบทบาทในการขยายตัว ได้แก่ กลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม ยานยนต์ ยางและพลาสติก เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี เครื่องจักรและอุปกรณ์ เครื่องจักรสำนักงาน เครื่องทำบัญชีและเครื่องคำนวณ เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า วิทยุโทรทัศน์และอุปกรณ์การสื่อสาร

(2.2) การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น โดยมีสัดส่วนการส่งออกต่อ GDP (ณ ราคาประจำปี) เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 49 ในปี 2546 ยอดรวมรายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวสูงถึงร้อยละ 17 ในขณะที่ปริมาณการส่งออกขยายตัวร้อยละ 10 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากจากปี 2545 ครั้งหนึ่งของการขยายตัวของรายได้การส่งออกดังกล่าวเป็นผลจากตลาดจีนและอาเซียนรวมกัน ในขณะที่อีกร้อยละ 25 เป็นผลจากตลาดยุโรปและญี่ปุ่น การผลิตที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรกลไฟฟ้าและอะไหล่ เครื่องจักรกลไม่ใช้ไฟฟ้าและอะไหล่ รวมทั้งชิ้นส่วนอะไหล่ ยานยนต์ นับเป็นสาขาการผลิตที่มีอัตราการเติบโตที่รวดเร็วที่สุดในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา

(2.3) การลงทุนภาคเอกชนเริ่มขยายตัวสูงขึ้นแต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยในปี 2546 การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 จากร้อยละ 16 ในปี 2545 ทำให้สัดส่วนการลงทุนภาคเอกชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ของ GDP โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในด้านเครื่องจักรและ

อุปกรณ์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 18 การลงทุนด้านอุปกรณ์การขนส่งขยายตัวด้วยอัตราเติบโตถึงร้อยละ 31 เปรียบเทียบกับร้อยละ 24 ในปี 2545 ในขณะที่การลงทุนด้านโลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์สำนักงาน รวมกันแล้วมีการลงทุนเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 8 จากเดิมที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 การลงทุนภาคเอกชนเริ่มฟื้นตัวดีขึ้น โดยช่วงปลายปี 2546 มีการใช้กำลังการผลิตเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 66 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 59 ในปี 2545

(2.4) การลงทุนตรงจากต่างประเทศ (FDI) ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการปรับตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและเทคโนโลยีระดับสูงขึ้น ในปี 2546 ยอดการลงทุนที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมากกว่า 319 พันล้านบาท เพิ่มขึ้น 54 พันล้านบาท จากที่ยื่นขอไว้ในปี 2545 มูลค่าโครงการที่ได้รับอนุมัติเพิ่มสูงขึ้นจาก 163 พันล้านบาท ในปี 2545 เป็น 286 พันล้านบาท ในปี 2547 โดยผู้ที่ยื่นขอรับการสนับสนุนและได้รับการอนุมัติมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ มีทุนจดทะเบียนสูงกว่า 1 พันล้านบาท ในขณะที่การลงทุนของบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีอยู่ไม่ถึงร้อยละ 15 ของยอดรวมที่ได้รับอนุมัติ

ทั้งนี้ สาขาการผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี พลาสติก และสาธารณูปโภค รวมกันแล้วมีมูลค่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ยื่นขอรับการสนับสนุนและได้รับการส่งเสริม ส่วนการลงทุนในอุตสาหกรรมเบาที่ได้รับการส่งเสริม ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องเรือน และเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นบริษัทที่มีการส่งออกมากกว่าร้อยละ 70 ของสินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมด โดยนักลงทุนจากต่างประเทศให้ความสนใจกลุ่มอุปกรณ์ยานยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเบา และโลหะ ซึ่งสัดส่วนการลงทุนจากต่างประเทศเกินกว่าร้อยละ 80 ของยอดทุนจดทะเบียน

(3) การค้า : ตลาดอาเซียนเป็นตลาดการค้าที่ใหญ่ที่สุด และไทยได้ใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกของการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี และการตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน

(3.1) โครงสร้างการส่งออกของไทย ยังมีสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศ โดยในปี 2545-2547 มีสัดส่วนร้อยละ 76.1 76.5 และ 77.5 ตามลำดับ สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบรถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า เป็นต้น

(3.2) การพึ่งพิงสินค้านำเข้าจากต่างประเทศอยู่ในสัดส่วนที่สูง ในปี 2545-2547 มีสัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปร้อยละ 45.9 44.8 45.4 ตามลำดับของการนำเข้าทั้งหมด โดยญี่ปุ่นยังคงเป็นแหล่งนำเข้าอันดับหนึ่งมาโดยตลอด

(3.3) มีการค้าระหว่างประเทศยังคงมีตลาดอาเซียนเป็นตลาดสำคัญอันดับหนึ่ง ตั้งแต่ปี 2545-2547 และมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 4.4 ในปี 2545 เป็น ร้อยละ 24.5 ในปี 2547 รองลงมาได้แก่ ตลาดสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยมีสัดส่วนการส่งออกไปตลาดอื่นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.3 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 20.9 ในปี 2547

(3.4) การวางยุทธศาสตร์เชิงรุกของการค้าระหว่างประเทศเพื่อสร้างทางเลือกและพลังสำรอง ลดการบีบคั้นจากมาตรการทางการค้าในตลาดหลักเดิม (สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) โดยจัดทำเขตการค้าเสรี (FTA) และการตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน เพื่อสร้างพันธมิตรทางการค้า เพิ่มโอกาสในการขยายการค้าและการลงทุน รวมทั้งให้ประเทศคู่เจรจาเป็นประตูการค้าเข้าสู่ประเทศต่างๆ ในบริเวณใกล้เคียง และขยายการส่งออกไปสู่ตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ

(4) การบริการ : ภาคบริการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเติบโตสูงในสาขาการเงิน โรงแรมและภัตตาคาร และการค้าส่งค้าปลีก รวมถึงธุรกิจบริการใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพ ได้แก่ บริการสุขภาพ และการศึกษา

(4.1) รายได้ของภาคบริการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ตามอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยในปี 2547 ภาคบริการสามารถสร้างรายได้แก่ประเทศ 1.5 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 41.5 ของ GDP เพิ่มขึ้นจากปี 2545 และ 2546 ร้อยละ 3.6 และ 6.7 ตามลำดับ โดยสาขาบริการทางการเงินเป็นสาขาที่มีอัตราการขยายตัวสูงสุทธ้อยู่ที่ 14.2 รองลงมาคือ สาขาการก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร สาขาการขนส่งและสื่อสาร แต่หากพิจารณาตามสัดส่วนโครงสร้างของรายได้พบว่า สาขาค้าส่งและค้าปลีกยังคงเป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักของภาคบริการ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.7 ของ GDP รองลงมาคือสาขาการขนส่งและสื่อสาร และสาขาส่งเสริมการค้าและค่าเช่า ตามลำดับ

ตารางที่ 7 : โครงสร้างรายได้ภาคบริการ จำแนกตามสาขา ปี 2545-2547

สาขา	ปี 2545		ปี 2546*		ปี 2547*	
	ล้านบาท	Growth	ล้านบาท	Growth	ล้านบาท	Growth
ก่อสร้าง	80,608	5.4	83,250	3.3	93,851	12.7
ค้าส่งและค้าปลีก	478,402	1.9	495,367	3.5	510,173	3.0
โรงแรมและภัตตาคาร	124,045	4.5	119,397	-3.7	134,157	12.4
การขนส่งและสื่อสาร	331,269	6.8	343,661	3.7	370,233	7.7
การเงิน	96,207	12.2	111,749	16.2	127,576	14.2
อสังหาริมทรัพย์และค่าเช่า	128,290	4.8	134,850	5.1	145,007	7.5
การศึกษา	86,987	2.4	88,644	1.9	89,985	1.5
สุขภาพ	44,791	0.7	43,326	-3.3	44,558	2.8
รวม	1,370,599	4.4	1,420,244	3.6	1,515,540	6.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : *ตัวเลขประมาณการ

(4.2) ภาวะวิกฤตจากปัจจัยภายนอก ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ การท่องเที่ยวยังคงมีบทบาทในการเป็นแหล่งสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาดุลการค้าระหว่างประเทศ และช่วยรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศตลอดระยะ 7-8 ปีที่ผ่านมา แต่ในช่วงปลายปี 2545 ต่อเนื่องถึงต้นปี 2546 วิกฤตการณ์จากการก่อการร้ายข้ามชาติ การแพร่ระบาดของโรค SARS และไข้หวัดนก ได้ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวอย่างรุนแรง ทำให้อัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวชะลอตัวลง ทั้งนี้ ผลจากการเร่งกระตุ้นการตลาดในต่างประเทศ และการสร้างกิจกรรมใหม่ๆ เพื่อส่งเสริมคนไทยเที่ยวไทย จึงประมาณการว่าในปี 2547 ประเทศไทยจะมีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 7 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่าย/คน/วัน ยังไม่เพิ่มสูงขึ้นมากเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการยกระดับประเทศไทยไปสู่ธุรกิจท่องเที่ยวที่มีคุณภาพยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

ตารางที่ 8 : จำนวนและรายได้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศและชาวไทย ปี 2545-2547

สาขา	นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ			นักท่องเที่ยวชาวไทย		
	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547*	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547*
จำนวน (ล้านคน)	10.8	10.0	12.0	61.82	69.36	73.18
อัตราเพิ่ม	7.33	-7.36	23.71	5.45	12.20	5.51
รายได้ (พันล้านบาท)	323.5	309.3	384.0	235.34	289.98	322.30
อัตราเพิ่ม	8.17	-4.38	32.56	5.19	23.22	11.14
ระยะเวลาพำนักร(วัน)	7.98	8.19	8.0	2.55	2.61	2.65
ค่าใช้จ่าย (บาท/คน/วัน)	3,754	3,774	4,000	1,689	1,824	1,895
อัตราเพิ่ม	0.16	0.55	6.67	-0.77	7.98	3.87

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : *ตัวเลขประมาณการ

(4.3) ภาคบริการ โดยเฉพาะบริการที่มีศักยภาพใหม่ๆ มีแนวโน้มการเติบโตอย่างรวดเร็ว ตามแนวโน้มการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศและความต้องการของลูกค้านานาชาติโลก ที่สำคัญได้แก่ สาขาการค้าส่ง ค้าปลีก โรงแรมและภัตตาคาร สถาบันการเงิน รวมทั้งบริการสาขาใหม่ๆ เช่น การศึกษา บริการสุขภาพ รวมถึงการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ซึ่งคาดว่าสาขาบริการหลักๆ ของประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มขยายตัวต่อไปในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4-5 ตามแนวโน้มอัตราการเติบโตเศรษฐกิจของประเทศ

2.2 การเปลี่ยนแปลงด้านปัจจัยสนับสนุน (Enabling Factors) ที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐาน

(1) ด้านทรัพยากรมนุษย์ : แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้น แต่แรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่ายังมีสัดส่วนสูงคือร้อยละ 61.5 ระบบการศึกษาและฝึกอบรม ยังไม่สามารถผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(1.1) แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้น ส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ประชากรวัยแรงงานได้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในไตรมาสสุดท้ายของปี 2547 ประเทศไทยมีกำลังแรงงาน 36.43 ล้านคน แรงงานไทยมีแนวโน้มได้รับการศึกษาสูงขึ้น โดยสัดส่วนแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าลดลงเหลือร้อยละ 61.5 ซึ่งเป็นผลจากการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ในขณะที่แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมต้นขึ้นไปมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแรงงานที่มีการศึกษาระดับปวส.-อุดมศึกษา มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 13.4 โดยผลิตภาพแรงงานของแรงงานไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.6 ต่อปีหรือเพิ่มขึ้นเป็น 109,466 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2547 เทียบกับ 98,116 บาทต่อคนต่อปีในปี 2545 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนแรงงานระดับอาชีวศึกษา (ปวช.) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียงร้อยละ 3.1 เนื่องจากแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับปวช. ถึงร้อยละ 82 เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางอย่างรุนแรง จนส่งผลกระทบต่อขยายตัวของภาคการผลิต การค้าและบริการได้

ตารางที่ 9 : สัดส่วนกำลังแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษา

หน่วย : ร้อยละ

ระดับการศึกษา	ไตรมาสที่ 4		
	2545	2546	2547
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	64.3	62.6	61.5
มัธยมต้น	13.7	14.0	14.1
มัธยมปลาย	6.7	7.5	7.9
อาชีวศึกษา	3.5	3.3	3.1
วิชาชีพชั้นสูง	3.6	3.7	4.0
มหาวิทยาลัย	8.2	8.9	9.4

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.2) ความต้องการกำลังคนในภาคการผลิตและบริการของประเทศ
มีแนวโน้มขยายตัว ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6-7 ต่อปี จากการศึกษาเพื่อประมาณความต้องการกำลังคนในภาคอุตสาหกรรม บริการและโลจิสติกส์ของประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2547-2552) พบว่ามีความต้องการเพิ่มขึ้นประมาณ 9.1 แสนคน โดยภาคอุตสาหกรรมต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้น 465,008 คน ภาคบริการมีความต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้น 220,311 คน และระบบโลจิสติกส์ต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้น 141,442 คน และหากพิจารณาตามระดับการศึกษาแล้ว พบว่าความต้องการประมาณครั้งหนึ่งยังเป็นความต้องการแรงงานในระดับพื้นฐานที่มีความรู้ระดับต่ำกว่ามัธยมปลาย

ตารางที่ 10 : ความต้องการกำลังคนในระยะ 5 ปีข้างหน้า จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ภาคอุตสาหกรรม	ภาคบริการ	ระบบโลจิสติกส์
อุดมศึกษา	35,974	66,295	29,908
อาชีวศึกษา	73,129	15,429*	19,370
มัธยมปลาย	121,411	41,106**	11,649
ต่ำกว่ามัธยมปลาย	234,494	97,481	80,515
รวม	465,008*	220,311	141,442

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : * เฉพาะ ปวส. ** รวม ปวช. และมัธยมปลาย

(2) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของไทยยังคงพัฒนาช้ากว่าประเทศคู่แข่งที่สำคัญในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย

(2.1) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ ในช่วงปี 2545-2546 การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาของไทยเพิ่มขึ้นแต่ยังต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก กล่าวคือในปี 2545 ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเป็นวงเงินรวม 13,302 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.24 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และในปี 2546 ได้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นเป็น 15,499 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ทั้งนี้การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว เป็นการลงทุนของภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนสูงกว่าภาคเอกชน กล่าวคือ ในปี 2545 ภาคเอกชนลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา ร้อยละ 0.09 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.11 ในปี 2546 เทียบกับร้อยละ 0.15 ของการลงทุนภาครัฐในช่วงเวลาเดียวกัน หรือคิดเป็นการลงทุนของภาครัฐต่อภาคเอกชนในสัดส่วน 56 : 44

(2.2) การขาดดุลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในช่วงปี 2545-2547 พบว่ามีดุลการชำระค่าธรรมเนียมทางเทคโนโลยีขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยขาดดุลเท่ากับ 126,520 ล้านบาทในปี 2545 และ 114,310 ในปี 2547 แสดงถึงระดับการพึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จำเป็นจะต้องมีการยกระดับขีดความสามารถทางเทคโนโลยีภายในประเทศ และระดับการเรียนรู้เทคโนโลยีจากต่างประเทศของคนในประเทศให้สูงขึ้นควบคู่กันไปให้สอดคล้องกับการนำเข้าเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้น

(2.3) การใช้ประโยชน์องค์ความรู้ในเชิงพาณิชย์อยู่ในระดับต่ำมาก จำนวนสิทธิบัตรทั้งหมดที่จดทะเบียนในประเทศไทย คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.4 ของสิทธิบัตรทั่วโลก โดยในจำนวนดังกล่าวกว่าร้อยละ 77 เป็นการขอจดทะเบียนโดยชาวต่างชาติ นอกจากนี้ประเทศไทยยังตื่นตัวในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากสิทธิบัตรน้อยมาก สำหรับการใช้อยู่ประโยชน์จากองค์ความรู้จากนอกประเทศเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยเร่งการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตแบบก้าวกระโดด พบว่ารูปแบบการนำองค์ความรู้ภายนอกประเทศมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ในกรณีของไทยยังเน้นการซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีสำเร็จรูปเป็นส่วนใหญ่ โดยความสามารถในการซึมซับเทคโนโลยี (Technology Absorption) ของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ คือ อันดับที่ 30 จาก 52 ประเทศ ขณะที่สิงคโปร์ เกาหลี และมาเลเซีย อยู่ในอันดับที่ 5 10 และ 14 ตามลำดับ

(3) การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน : โครงข่ายถนนของประเทศสามารถใช้งานได้ตลอดปี ในขณะที่ **เส้นทางรถไฟ**หลักบางเส้นทางมีขบวนรถไฟเกินกว่าความจุของทางในด้าน**การบิน** เทคโนโลยีช่วยให้เครื่องบินสามารถมีพิสัยการบินที่ไกลขึ้น ทำให้ข้อได้เปรียบของประเทศไทยในด้านภูมิศาสตร์ลดลง สำหรับการ**ขนส่งทางน้ำ** ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของตำแหน่งท่าเรือของประเทศไทยไม่เอื้ออำนวยให้สายการเดินทางเรือนานาชาติใช้เป็นจุดจอดพักหลัก เรือขนส่งสินค้าที่เข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเรือขนถ่ายตู้สินค้า (Feeder Ship) นอกจากนี้ **การสื่อสาร** ยังมีอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐานที่ค่อนข้างต่ำ รวมทั้งค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ระหว่างประเทศสูง

(3.1) สาขาส่งทางบก

» โครงข่ายถนน ในปัจจุบันมีระยะทางประมาณ 160,000 กม. เมื่อเปรียบเทียบการกระจายของโครงข่ายถนนระหว่างประเทศไทย กับประเทศมาเลเซีย เวียดนาม และจีน พบว่า อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของถนนที่มีผิวทางคอนกรีต/ลาดยาง (% of Paved Roads) พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุด และสูงกว่าประเทศในกลุ่ม Lower-Middle Income ซึ่งมีสัดส่วนดังกล่าวที่ร้อยละ 56.3 แสดงให้เห็นว่าโครงข่ายถนนของประเทศสามารถใช้งานได้ตลอดปี ทำให้การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางถนนในประเทศไทยมีความสะดวกและรวดเร็ว

ตารางที่ 11 : การกระจายของโครงข่ายถนน และสัดส่วนถนนที่มีผิวทางแข็งต่อโครงข่ายถนนทั้งหมด

	Total Roads Km./1000 Km ²	Paved Roads (% of Total Roads)
ไทย	125.7	95.0
มาเลเซีย	196.1	75.3
เวียดนาม	283.1	25.1
จีน	146.3	28.3

ที่มา : โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

» **โครงข่ายรถไฟ** โครงข่ายรถไฟของประเทศไทยมีระยะทางรวม 4,583 กม. ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งหมด และมีปริมาณขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟร้อยละ 5.7 ของปริมาณการเดินทางทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีเส้นทางรถไฟบางเส้นทางมีปัญหาขบวนรถไฟเกินกว่าความจุของทาง โดยเฉพาะเส้นทางสายรถไฟสายหลักเชื่อมโยงระหว่าง ICD และท่าเรือแหลมฉบัง

» **สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง** เมื่อพิจารณาในส่วนของสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องลาดกระบ้ง (Inland Container Depot : ICD) ที่ขีดความสามารถในการรองรับตู้สินค้า 8 แสน TEU ต่อปี พบว่า มีการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นจุดขนถ่ายสินค้าสูงมาก โดยปริมาณตู้สินค้าที่เข้า-ออก จาก ICD ลาดกระบ้งมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเกินขีดความสามารถของ ICD ตั้งแต่ปี 2544

ตารางที่ 12 : สถิติจำนวนตู้สินค้านำเข้าต่อปีของ ICD ลาดกระบ้ง

	Capacity (ทีอียู)	จำนวนตู้สินค้า (ทีอียู)				
		2542	2543	2544	2545	2546
A: Siam Shoreside	150,000	148,197	217,019	254,600	277,578	351,889
B: ESCO	130,000	124,820	176,255	155,247	176,320	185,661
C: Evergreen	200,000	193,236	181,357	179,371	206,900	206,207
D: Tiffa	100,000	40,137	19,324	100,718	133,102	125,263
E: Thai Hanjin	95,000	6,351	73,866	102,224	121,569	118,192
F: NYK	125,000	70,337	101,273	133,191	149,436	171,174
รวม	800,000	583,078	769,094	925,351	1,064,905	1,158,386

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

(3.2) สาขาขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางอากาศผ่านทางท่าอากาศยานซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีท่าอากาศยานพาณิชย์ที่เปิดให้บริการแล้วทั้งสิ้น 35 แห่ง และมีท่าอากาศยานนานาชาติแห่งใหม่จำนวน 1 แห่ง คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่มีกำหนดเปิดให้บริการอย่างไม่เป็นทางการในเดือนกันยายน 2548 และจะเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการในอีก 6 เดือนต่อมา พบว่า

» **จำนวนผู้โดยสารที่ใช้สนามบินนานาชาติ** ในปี 2545 มีปริมาณผู้โดยสารที่ผ่านเข้า-ออก ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพจำนวน 32.18 ล้านคน ซึ่งการประมาณการผู้โดยสารทางอากาศ พบว่า ในปี 2558 ปริมาณผู้โดยสารจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 72.3 ล้านคน คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6.4 ต่อปี เมื่อพิจารณาขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิประมาณ 45 ล้านคน/ปี คาดว่า ในปี 2549 จะมีปริมาณผู้โดยสารจำนวน 40.5 ล้านคน และในปี 2554 จะมีปริมาณผู้โดยสารรวมถึง 52.63 ล้านคน ซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

» **จำนวนผู้โดยสารและสินค้าที่ใช้บริการท่าอากาศยานภูมิภาค** จำนวน 26 แห่ง พบว่าส่วนใหญ่ยังมีการใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ โดยในปี 2545 ร้อยละ 70 ของจำนวนท่าอากาศยานภูมิภาค สามารถให้บริการขนส่งผู้โดยสารได้เพียง 90,000 คนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2546 รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนให้บริการสายการบินราคาประหยัด โดยสายการบินที่เพิ่มขึ้น เช่น สายการบิน PB Air สายการบิน Orient Thai สายการบิน Air Asia และสายการบินนกแอร์ เป็นต้น ทำให้ปริมาณผู้โดยสารที่เดินทางโดยเครื่องบินภายในประเทศ

เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ผู้โดยสารของท่าอากาศยานหลักในภูมิภาค เช่น ท่าอากาศยานเชียงใหม่ และท่าอากาศยานภูเก็ต เกิดความคับคั่ง จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงขยายอาคารผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานหลักดังกล่าว เพื่อรองรับปริมาณผู้โดยสารที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตต่อไป

» **ค่าธรรมเนียมท่าอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ**
เปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานของประเทศเพื่อนบ้าน โดยพิจารณาจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการลงจอดของเครื่องบินแบบ B747-400 พบว่า ค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานของประเทศไทยสูงกว่าประเทศคู่แข่ง และสูงกว่าประเทศมาเลเซียถึงกว่า 3.5 เท่า ซึ่งจากเทคโนโลยีด้านการบินในปัจจุบัน ที่ทำให้เครื่องบินสามารถมีพิสัยการบินที่ไกลขึ้น ทำให้ข้อได้เปรียบของประเทศไทยในทางภูมิศาสตร์ลดลง และค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดจุดบินของสายการบินนานาชาติ

ตารางที่ 13 : เปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมท่าอากาศยาน

หน่วย : บาท

ค่าใช้จ่าย	ท่าอากาศยาน กรุงเทพ	ท่าอากาศยานชงยี	ท่าอากาศยาน กัวลาลัมเปอร์
Landing Fee	48,950	82,947 ¹	22,566 ²
ค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศ	27,381	รวมอยู่ใน Landing Fee	2,138
ค่าเทียบสะพานเทียบเครื่องบิน	4,250	7,840	970
ค่าใช้จ่ายของกรมศุลกากร ³	1,000	-	-
ค่าใช้จ่ายตรวจคนเข้าเมือง	3,890	-	-
ค่าใช้จ่าย 400 Hz ⁴	4,701	-	-
รวม	90,172	90,787	25,674

ที่มา : กรมการขนส่งทางอากาศ ตุลาคม 2547

(3.3) สาขาส่งทางน้ำ สมรรถนะการขนส่งทางน้ำ พบว่าปริมาณสินค้าและผู้โดยสารที่ผ่านท่าเรือแหลมฉบัง เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2546 ปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือแหลมฉบังมีจำนวนถึง 3.05 ล้าน TEUs ซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถของท่าเรือแหลมฉบัง (Designed Capacity : 1.8 ล้าน TEUs) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณการขนส่งตู้สินค้าของท่าเรือแหลมฉบังสามารถให้บริการได้ถึง 3.05 ล้าน TEUs เกิดจากประสิทธิภาพการยกสินค้าหน้าท่าของระบบเครนที่ใช้ในการให้บริการ ซึ่งสามารถยกสินค้าหน้าท่าได้ถึง 28.72 ตู้อันเนื่องมาจากที่ประมาณการไว้ที่ 25 ตู้อันเนื่องมาจาก อย่างไรก็ตาม พบว่าจุดอ่อนหลักที่ส่งผลต่อขีดความสามารถทางการแข่งขันของไทย เกิดจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของท่าเรือของประเทศไทยไม่เอื้ออำนวยให้สายการเดินเรือนานาชาติใช้เป็นจุดจอดพักหลัก ในลักษณะเดียวกันกับท่าเรือของประเทศสิงคโปร์ โดยเรือขนส่งสินค้าที่เข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเรือขนถ่ายตู้สินค้า (Feeder Ship)

¹ เป็นราคารถร้อยละ 15 จากราคาเต็ม (97,320 บาท)

² เป็นราคารถร้อยละ 15 จากราคาเต็ม (48,124 บาท)

³ ค่าธรรมเนียมนอกเวลาราชการ

⁴ Fixed Ground Power Pre-Conditional System

ตารางที่ 14 : สถิติ เรือ สิ้นค้า ตู้สินค้า ณ ท่าเรือหลักในปีงบประมาณ 2542-2546

	Capacity (ล้าน TEUs / ปี)	หน่วย	ปีงบประมาณ				
			2542	2543	2544	2545	2546
ท่าเรือแหลมฉบัง	1.8						
เรือ		เที่ยว	3,311	3,934	4,304	4,481	4,362
สินค้า		ล้านตัน	16.568	19.101	21.364	25.593	28.942
ตู้สินค้า		ล้านที่อู่	1.756	2.105	2.312	2.657	3.047
ท่าเรือกรุงเทพ	1.0						
เรือ		เที่ยว	2,175	2,276	2,470	2,519	2,378
สินค้า		ล้านตัน	12.845	13.248	13.359	13.965	14.626
ตู้สินค้า		ล้าน ที่อู่	1.053	1.073	1.070	1.111	1.174

ที่มา : การท่าเรือแห่งประเทศไทย, พฤศจิกายน 2546

(3.4) สมรรถนะระบบสื่อสาร สถานะการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน การลงทุนพัฒนาระบบสื่อสารที่ผ่านมา ส่งผลให้ในเขตนครหลวง มีอัตราส่วนความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐาน (Lines Capacity) เท่ากับ 52.01 เลขหมายต่อประชากร 100 คน และในภูมิภาค 7.28 เลขหมายต่อประชากร 100 คน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คน (ปี 2545) ของประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย จีน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และฮ่องกง รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับ Benchmark ที่ควรจะเป็น 14.4 เลขหมายต่อประชากร 100 คน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมีอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐานที่ค่อนข้างต่ำ สำหรับค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ระหว่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พบว่าประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายจำนวน 1.533 USD / 3 นาที สูงกว่าประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายดังกล่าวของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากนโยบายการแข่งขันเสรีในธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งจะส่งผลดีต่อขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ

ตารางที่ 15 : เปรียบเทียบอัตราความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐานและค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ระหว่างประเทศ

	Fixed Lines per 100 pop.(2002)	International Fixed Telephone Costs (USD/3 min.)
ฮ่องกง	56.6	-
สิงคโปร์	47.2	0.661
มาเลเซีย	20.6	0.711
จีน	13.8	2.899
ไทย	9.6	1.533
ฟิลิปปินส์	4.6	1.080
อินโดนีเซีย	3.4	3.330

ที่มา : IMD Competitiveness Year Book 2004

๓ ความก้าวหน้าของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันภายใต้ วิสัยทัศน์ 7 ปี

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพิ่มขึ้น ภายใต้แนวคิดของการใช้ประโยชน์จากศักยภาพหรือข้อได้เปรียบของประเทศที่มีอยู่ควบคู่กับการใช้โอกาสของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลก โดยเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่แปลงออกมาในรูปของ “ฝัน” ที่จะมุ่งบรรลุรวมทั้งหมด 7 ประการ ซึ่งถือเป็นกรอบในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ตั้งแต่เดือนมกราคม 2546 เป็นต้นมา

จากการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานภายใต้กรอบการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า การดำเนินงานมีความสอดคล้องและสนับสนุนการสานฝันให้เป็นรูปธรรม เป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญที่กำหนดไว้ (Strategic Roadmap) โดยมีความก้าวหน้าที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.1 การวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง (Economic Development Platform) มีการดำเนินการ ภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) ที่ใช้มาตรการด้านการคลัง การเงิน การลงทุน รวมทั้งปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความสะดวกรวดเร็วสำหรับการประกอบการ รวมทั้งการยกระดับและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจระดับฐานราก ทั้งในรูปของการทำเกษตรยั่งยืน และกิจกรรมต่อยอดเสริมภาคเกษตร โดยเฉพาะหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล (OTOP) การดำเนินงาน มีดังนี้

(1) ด้านการคลัง ได้มีการใช้มาตรการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในด้านอัตราภาษีศุลกากร การคืนภาษีส่งออก ยกเว้นภาษีเงินปันผล และภาษีธุรกิจเงินร่วมลงทุน

(1.1) การปรับปรุงโครงสร้างพิกัดศุลกากร กระทรวงการคลังได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพิกัดศุลกากรต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความลักลั่นของโครงสร้างภาษีระหว่างอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อปรับโครงสร้างพิกัดให้สอดคล้องกับระดับของการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added escalation) โดยแบ่งกลุ่มสินค้าออกเป็นขั้นตอนการผลิต 3 ขั้นตอน คือ ร้อยละ 1 สำหรับวัตถุดิบ ร้อยละ 5 สำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป และร้อยละ 10 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป ดังนี้

» ปรับปรุงโครงสร้างพิกัดอัตราศุลกากรกลุ่มสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป (ตอนที่ 01-24) จำนวน 464 ประเภท และกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม (ตอนที่ 25- 97) จำนวน 1,047 ประเภท รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,511 ประเภท โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2546

» ปรับปรุงโครงสร้างพิกัดอัตราศุลกากรกลุ่มสินค้าเคมีภัณฑ์ อินทรีย์ (ปิโตรเคมีขั้นสุดท้าย) ยางและของที่ทำได้ด้วยยาง สิ่งทอและของที่ทำได้ด้วยสิ่งทอ เหล็กและเหล็กกล้า รวมทั้งของที่ทำได้ด้วยเหล็กและเหล็กกล้า เครื่องจักรกลและเครื่องใช้ไฟฟ้า ยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,864 ประเภท แยกเป็นปรับปรุง 1,391 ประเภท โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2546

» ปรับลดอัตราอากรขาเข้าปัจจัยการผลิตที่นำเข้ามาเพื่อผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าสำเร็จรูป 76 ประเภท ซึ่งประกอบด้วยตู้เย็น เครื่องซักผ้า หม้อหุงข้าวไฟฟ้า เตาอบไมโครเวฟ หม้อแปลงไฟฟ้า และเซลล์แสงอาทิตย์ เป็นต้น โดยปรับลดอัตราอากรขาเข้าลงเหลือร้อยละ 5 สำหรับวัตถุดิบและชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ ที่อัตราอากรขาเข้าในปัจจุบันสูงกว่าร้อยละ 5 และยกเว้นอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ มีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 5

» ปรับปรุงโครงสร้างพิกัดอัตราศุลกากรปัจจัยการผลิตที่ไม่มีผลิตในประเทศ จำนวน 15 ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์แผ่นรีดซึ่งมีคุณลักษณะพิเศษทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้าจำนวน 10 ประเภท เหล็กซิลิคอนอิเล็กทริกส์จำนวน 3 ประเภท สารอัลฟาโอเลฟินจำนวน 1 ประเภท และแผ่นเมมเบรนที่ใช้สำหรับเครื่องจักรแยกสารด้วยไฟฟ้าจำนวน 1 ประเภท

(1.2) ปรับปรุงอัตราเงินชดเชยค่าภาษีอากร เพื่อให้สอดคล้องกับภาระภาษีที่มีอยู่ในต้นทุนการผลิตสินค้าส่งออก โดยได้มีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ส่งออกประมาณปีละ 7,000 ล้านบาท

(1.3) ยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินปันผล ให้กับบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยซึ่งเข้าไปลงทุนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้นักลงทุนได้รับสิทธิประโยชน์ภาษีใกล้เคียงหรือเท่ากับการลงทุนในประเทศ เพื่อสนับสนุนการขยายความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทยในต่างประเทศ

(1.4) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital: VC) ให้มีความคล่องตัว โดยปรับลดระยะเวลาการถือหุ้นของ VC ใน SMEs ต่างๆ ให้เหมาะสม เช่น จากเดิมที่กำหนดว่าจะต้องถือหุ้น SMEs ไว้ไม่น้อยกว่า 7 ปี เหลือไม่น้อยกว่า 5 ปี ในรอบปีบัญชีต่อเนื่องกัน และในกรณีที่ VC สามารถนำ SMEs เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ ให้ปรับลดระยะเวลาการถือหุ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี เหลือไม่น้อยกว่า 3 ปี ในรอบปีบัญชีต่อเนื่องกัน เป็นต้น โดยผลการดำเนินงานของกองทุนเข้าร่วมลงทุน ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2545 ได้ให้ความสนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 119.38 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 268.45 ล้านบาท ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 385.57 ล้านบาท ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2547 คิดเป็นสัดส่วนต่อมูลค่าทรัพย์สินสุทธิร้อยละ 37.02

(2) ด้านการเงิน สนับสนุนการให้สินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังนี้

(2.1) การจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2545 ส่งผลให้มีสถาบันการเงินที่สามารถให้บริการแก่ SMEs ได้อย่างครบวงจร

(2.2) การเพิ่มทุนจดทะเบียนให้กับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) จำนวน 4,000 ล้านบาท ทำให้ทุนจดทะเบียนของ บสย. เพิ่มขึ้นเป็น 4,400 ล้านบาท และสามารถค้ำประกันสินเชื่อแก่ SMEs ของธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นจาก 4,116.57 ล้านบาทในปี 2545 เป็น 4,358.07 ล้านบาทในปี 2546 และ 4,640.32 ล้านบาทในปี 2547

(2.3) การนำเงินจากกองทุนพัฒนาอาเซียน-ญี่ปุ่นมาให้ความช่วยเหลือ SMEs โดยปล่อยกู้ผ่านธนาคารกรุงไทยและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ซึ่งได้ปล่อยกู้แก่วิสาหกิจไปแล้วจำนวน 8,516.5 ล้านบาท

(3) ด้านการลงทุน ได้มีการปรับมาตรการด้านการลงทุนเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการให้ความสำคัญการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม โดยใช้การยกเว้นภาษีเป็นแรงจูงใจ โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ดำเนินมาตรการ Skill Technology and Innovation (STI) เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่มีการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI โดยตรง⁵ จะได้รับยกเว้นภาษีอากรขาเข้า และภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และกลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI ทางอ้อม⁶ จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มจากเกณฑ์ปกติกรณีละ 1 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 8 ปี โดยไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และให้ได้รับการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าเครื่องจักร ผลการดำเนินงานตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงปัจจุบันมีผู้มาขอใช้สิทธิประโยชน์จากมาตรการ STI จำนวน 20 ราย คิดเป็นเงินภาษีที่หักลดได้จำนวน 1,356 ล้านบาท สำหรับกลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI ทางอ้อม มีผู้มาขอใช้สิทธิประโยชน์เป็นจำนวน 75 ราย คิดเป็นเงินภาษีที่หักลดได้ 2,784 ล้านบาท

(4) การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ปัจจุบันได้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสมาพันธ์โลจิสติกส์ (ภาคเอกชน) กับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดทำแผนแม่บทระบบโลจิสติกส์เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี สำหรับการจัดระบบโลจิสติกส์ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่

(4.1) ด้านกฎระเบียบและมาตรการ เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายลูกเพื่อสนับสนุนการทำธุรกรรมเชิงพาณิชย์ (E-transaction) และผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการในการนำเข้า-ส่งออกให้มีความรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อน และลดภาระต้นทุนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

(4.2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการจัดทำแผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาโลจิสติกส์ และการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานในบริบทของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์

(4.3) ด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบฐานข้อมูลโลจิสติกส์ ได้ดำเนินการศึกษาโครงการพัฒนาฐานข้อมูลภาพรวมต้นทุนและมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ระยะที่ 1 ทำให้สามารถประมาณการต้นทุนโลจิสติกส์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ของไทยใน

⁵ กลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI โดยตรง ได้แก่ กิจการผลิตเวชภัณฑ์หรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ กิจการผลิตเครื่องมือวิทยาศาสตร์ กิจการออกแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ กิจการวิจัยและพัฒนา กิจการบริการทดสอบทางวิทยาศาสตร์ กิจการบริการสอบเทียบมาตรฐาน กิจการพัฒนาระบบทรัพยากรมนุษย์ กิจการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือเครื่องใช้บนอากาศยาน

⁶ กลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI ทางอ้อม ซึ่งเป็นประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมอยู่แล้ว และมีคุณสมบัติตามเงื่อนไข ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาหรือออกแบบไม่น้อยกว่าร้อยละ 1-2 ของยอดขายต่อปีโดยเฉลี่ยใน 3 ปีแรก หรือ มีการจ้างบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปด้านวิทยาศาสตร์หรือสาขาที่เกี่ยวข้องด้านการวิจัยและพัฒนาไม่น้อยกว่าร้อยละ 1-5 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดใน 3 ปีแรก หรือ มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากรไทยเทียบกับค่าใช้จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ใน 3 ปีแรก หรือ มีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาขีดความสามารถของผู้รับช่วงผลิตไทย หรือค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนสถาบันการศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของยอดขายต่อปีโดยเฉลี่ยใน 3 ปีแรก

เบื้องต้นได้ประมาณร้อยละ 19 นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำ **โครงการพัฒนาระบบเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลและบริการภาครัฐเพื่อการอำนวยความสะดวกด้านการนำเข้า การส่งออก และโลจิสติกส์** ในกรอบวงเงิน 1,250 ล้านบาท มีระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี มีเป้าหมายเพื่อนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ระบบ Single Window Entry) มาใช้ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์สำหรับการอำนวยความสะดวกให้กับผู้นำเข้า ส่งออก บริษัทขนส่ง บริษัทการเงิน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมต่างๆ

(4.4) ด้านการพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ มีการจัดทำข้อเสนอโครงการพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ด้านโลจิสติกส์ (Capacity Building on Logistics) เพื่อมุ่งพัฒนาบุคลากรใน 4 กลุ่มคือ นักเรียน นักศึกษา บุคลากรภาครัฐ บุคลากรในภาคธุรกิจ และกลุ่มบุคลากรผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ (Logistic Service Provider) แล้ว

(4.5) ด้านการพัฒนาผู้ให้บริการโลจิสติกส์ ริเริ่มให้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางพัฒนาผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ (Logistics Provider) ของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

(5) สร้างเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง มีการดำเนินงานดังนี้

(5.1) ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมการขยายพื้นที่ทำการเกษตรแบบยั่งยืน อาทิ การส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ และการปลูกผักปลอดสารพิษให้กับเกษตรกรในหลายพื้นที่ การส่งเสริมกระบวนการสนับสนุนการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืน อาทิ การจัดทำมาตรฐานเกษตรอินทรีย์และปศุสัตว์อินทรีย์ การพัฒนาระบบตรวจรับรองเกษตรอินทรีย์พร้อมฝึกอบรมเกษตรกรให้เข้าใจขั้นตอนการดำเนินการ การจัดตั้งสถาบันพืชอินทรีย์เพื่อทำหน้าที่วิจัยพัฒนา การควบคุมและตรวจรับรองมาตรฐาน และส่งเสริมการใช้ชีวอินทรีย์และสารธรรมชาติในการควบคุมแมลงกรอบคลุมพื้นที่ 269,100 ไร่

(5.2) พัฒนาศูนย์ชุมชนภายใต้นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมุ่งพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีการรับรองคุณภาพมาตรฐานตรงตามความต้องการของผู้บริโภค สามารถสร้างโอกาสทางการตลาด เพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ และเพิ่มรายได้ชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาตั้งแต่ ปี 2544-2546 ได้สนับสนุนเงินทุนให้กลุ่มนาร่อง 10 กลุ่ม กลุ่มปกติ 75 กลุ่ม และถ่ายทอดเทคโนโลยี 102 กลุ่ม ผลการประเมินพบว่า กลุ่มมีรายได้สุทธิ 201,912 บาท/ปี นอกจากนี้ ยังได้มีการดำเนินโครงการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย เพื่อคัดสรรสินค้า OTOP ที่มีศักยภาพสำหรับจัดแสดงและจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ตามแนวคิด Local Link Global Reach และมีการจัดงานเมืองแห่งภูมิปัญญาไทย งานมหกรรมสุดยอด OTOP ไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตได้พบกับผู้บริโภครวมทั้งผู้ส่งออกอีกทางหนึ่งด้วย

3.2 การมีบทบาทที่เข้มแข็งในเวทีระหว่างประเทศ (International Active Player)

ประเทศไทยยังคงยึดมั่นต่อพันธกรณีตามกรอบพหุภาคี โดยเฉพาะกรอบขององค์การการค้าโลก ขณะเดียวกันได้ส่งเสริมความร่วมมือในกรอบภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน และในระดับทวิภาคี ในรูปเขตการค้าเสรี เพื่อเป็นการสร้างและขยายโอกาสทางธุรกิจ ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีการพัฒนาตนเอง เพื่อใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้น

(1) การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FTA) และการทำข้อตกลงกับประเทศต่าง ๆ

ประเทศไทยได้มีการลงนามในข้อตกลงเปิดการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าไปแล้ว 5 ประเทศ ได้แก่ จีน อินเดีย บาหลีเรน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และกลุ่ม BIMSTEC รวมทั้งอยู่ระหว่างการเจรจาเปิดเขตการค้าเสรีกับอีกหลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาได้บรรลุข้อตกลงความร่วมมือต่าง ๆ กับประเทศคู่ค้า ที่สำคัญได้แก่ การลดภาษีผักและผลไม้ระหว่างไทยกับจีน เหลือร้อยละ 0 การลดภาษีสินค้าบางส่วนที่ระหว่างไทยกับอินเดีย จำนวน 82 รายการ และออสเตรเลียจะลดภาษีเหลือร้อยละ 0 ในปี 2548 ประมาณร้อยละ 83 ของรายการสินค้าทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการลงนามความตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกับเปรู ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยจะเป็นเขตการค้าเสรีสมบูรณ์ในปี 2558

จากการประเมินผลเบื้องต้นของการเปิดการค้าเสรีกับจีนและอินเดีย พบว่า ไทยส่งออกสินค้าในรายการที่ได้มีการเร่งลดภาษีระหว่างกันมูลค่า 2,603.32 ล้านบาท และสินค้าที่ไทยนำเข้ามีมูลค่า 674.07 ล้านบาท ทำให้ไทยได้ดุลการค้าอินเดียเป็นมูลค่า 1,929.25 ล้านบาท สำหรับการค้าระหว่างไทยจีนในสินค้าผักและผลไม้หลังการเปิดเสรี ในช่วงตุลาคม 2546-ธันวาคม 2547 มีมูลค่า 20,013.92 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 48.58 เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี 2546 ซึ่งมีมูลค่า 13,470.19 ล้านบาท โดยการส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 45.63 และ 55.74 ตามลำดับ ทั้งนี้ ไทยเป็นฝ่ายเกินดุลการค้ากับจีนคิดเป็นมูลค่า 7,767.70 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 38.53 อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการไทยยังคงประสบปัญหาอุปสรรคในการส่งออกผักผลไม้ไทยไปจีน เนื่องจากความล่าช้าในขั้นตอนการนำเข้า การตรวจสอบสุขอนามัยพืช ระบบการขนส่งและกระจายสินค้าไทยในตลาดจีน รวมถึงขั้นตอนพิธีการทางศุลกากรที่มีความแตกต่างกันในแต่ละมณฑล

(2) ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่สำคัญได้แก่ ความร่วมมือในกรอบ GMS IMT-GT ACMECS ACD และ JDS ซึ่งฝ่ายไทยได้มีการเตรียมความพร้อมที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และได้ให้การสนับสนุนเพื่อให้เกิดความพร้อมสำหรับสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกัน

(2.1) การเตรียมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ในช่วงปี 2545-2547 ได้มีการจัดทำกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ให้ครอบคลุมเมืองชายแดนหลัก คือ แม่สาย เชียงแสน เชียงของ และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก เพื่อเป็นฐานผลิตหลักตามแนวเศรษฐกิจเชื่อมโยงตะวันออก-ตะวันตกภายใต้กรอบ GMS และกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนานำร่องในลักษณะเมืองคู่แฝดระหว่างไทย-พม่า (แม่สอด-เมียวดี) ครอบคลุม 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอดด้านอุตสาหกรรม การค้าและท่องเที่ยว ส่วนอำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาดด้านการผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมเชื่อมโยงกับแม่สอด

(2.2) การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS) การดำเนินงานที่ผ่านมา มีดังนี้

» การผลักดันความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีการจัดทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-กัมพูชา 4 โครงการที่มีความพร้อมที่จะดำเนินงาน ได้แก่ โครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเกาะกง โครงการส่งเสริมการลงทุนและการตลาดท่องเที่ยวไทย-กัมพูชา โครงการปรับปรุงระบบการผลิตพืชเกษตรเป้าหมาย และโครงการ

ศึกษาเพื่อจัดตั้งตลาดค้าส่งและส่งออกของไทย-กัมพูชา **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-เวียดนาม** ปัจจุบันที่ปรึกษาได้ศึกษาแผนความร่วมมือคาดว่าจะผลการศึกษาจะแล้วเสร็จประมาณต้นปี 2549 **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-ลาว** อยู่ระหว่างการศึกษาแผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-ลาว และ **ความร่วมมือระหว่างไทยและจีน** โดยมีการลงนามความตกลงระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน เป็นบันทึกการประชุม 2 ฉบับ คือ ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ Yunnan Planning and Development Commission (YPDC) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กับ เขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีใหม่ระดับสูงนครคุนหมิง (Kunming High Tech Industrial Zone) เพื่อสนับสนุนการค้า การลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย

» การเชื่อมโยงเส้นทางเพื่อเข้าสู่ตลาดใหม่ในภูมิภาค ไทยได้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญ เช่น ใน สปป.ลาว ได้ช่วยปรับปรุงเส้นทางระยะ 230 กม. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเชื่อมโยงเชียงราย-คุนหมิง และพัฒนาเส้นทางห้วยโก๋น(น่าน)-ปากแบ่ง (ไชยบุรี) ระยะ 50 กม. พัฒนาเส้นทางรถไฟหนองคาย-อ.ท่านาแล้ง 4 กม. ที่เชื่อมโยงการคมนาคมเข้าสู่เมืองหลวงของ สปป.ลาว และพัฒนาสะพานข้ามแม่น้ำเหือง โดยจะสามารถเชื่อมโยง จ.เลย ของไทยเข้ากับเมืองหลวงพระบางซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวหลักของ สปป.ลาว ผ่านเมืองไชยบุรี **ในพม่า** ปรับปรุงเส้นทางชายแดนไทย/กัมพูชา-เมียวดี ระยะ 18 กม. ซึ่งการพัฒนาเส้นทางสายนี้จะเชื่อมโยงกิจกรรมเศรษฐกิจระหว่างไทยและเอเชียใต้ **ในกัมพูชา** ก่อสร้างถนนสายช่องสง่า-อัลลองเวง-เสียมราฐ เพื่อเชื่อมโยงภาคอีสานใต้ของไทยกับเมืองเสียมราฐ โดยคาดว่าจะทำให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวภาคอีสานใต้ของไทยมากขึ้น

» การลดกฎระเบียบและขั้นตอน โดยผลักดันการใช้ GMS VISA ซึ่งจะเริ่มในประเทศนาร์อง ได้แก่ ไทย กัมพูชา และพม่า เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนการท่องเที่ยวใน 3 ประเทศ และการอำนวยความสะดวกการผ่านแดนในลักษณะ Single Stop Inspection ได้มีการผลักดันสู่การปฏิบัตินาร์อง 4 ด้าน ได้แก่ (1) มุกดาหาร (ไทย)-สะหวันนะเขต (ลาว) (2) แดนสะหวัน (ลาว)-ลาวบาว (เวียดนาม) (3) อรัญประเทศ (ไทย)-ปอยเปต (กัมพูชา) (4) บาเวต (กัมพูชา)-มอกโบ (เวียดนาม) ซึ่งจะมีการหารือและลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างคู่ประเทศภายในกลางปี 2548 อันจะช่วยสนับสนุนความมีประสิทธิภาพของระบบโลจิสติกส์ของไทยและอนุภูมิภาคด้วย

(3) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand-Growth Triangle:IMT-GT) มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) การขยายผลความร่วมมือ โดยการขยายพื้นที่ความร่วมมือฝ่ายไทยเพิ่มอีก 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดตรัง และจังหวัดพัทลุง ทำให้เขตพื้นที่ของไทยเพิ่มเป็น 8 จังหวัด (เดิมมี 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้) และได้กำหนดแนวทางพัฒนาตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย เช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และรัฐเคดาห์

(3.2) สร้างแรงจูงใจทางการเงิน เพื่อกระตุ้นสายการบินให้ทำการบินในพื้นที่ IMT-GT โดยการลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายของสายการบิน IMT-GT และผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานขนาดใหญ่ ปัตตานี และนราธิวาส ประกอบด้วย การปรับลดค่าบริการค่าขนส่งภาคพื้นดิน ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสาร ค่าบริการลงจอดและค่าจอดเครื่องบิน และค่าบริการอุปกรณ์นำร่องการเดินทางอากาศ เป็นต้น

(3.3) จัดตั้งสถาบันมาตรฐานอาหารฮาลาล เพื่อพัฒนามาตรฐานตรวจสอบและออกใบรับรอง นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์วิทยาศาสตร์ฮาลาลพร้อมห้องปฏิบัติการเพื่อพัฒนาความสามารถในการทดสอบอาหารฮาลาลให้มีมาตรฐาน ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตราสินค้าฮาลาลร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเจาะตลาดโลก

(4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ได้ดำเนินการตามแผนงาน/โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการ (Plan of Action) ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) เป็นหลัก ในการสร้างงานและสร้างรายได้เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย โดยมีความคืบหน้าในด้านต่างๆ ดังนี้

(4.1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน โดยไทยให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรฝ่ายเดียวภายใต้กรอบอาเซียน (AISP) ในปี 2547 กระทรวงการคลังเพิ่มรายการสินค้าในกรอบ AISP แก่ กัมพูชา ลาว และพม่า เป็น 310, 186 และ 461 รายการตามลำดับ รวมทั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) ได้ลงนาม Bilateral Payment Agreement : BPA กับ Myanmar Investment and Commercial Bank (MICB) เพื่อทำการค้าระบบหักบัญชี นอกจากนั้น ได้มีการศึกษาเพื่อจัดตั้งตลาดกลางค้าส่งและส่งออกของกัมพูชา การศึกษาจัดตั้งศูนย์ให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service : OSS) ทั้งในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ และจะดำเนินโครงการนำร่องในด้านศุลกากร 4 พื้นที่ คือ ปอยเปต-อรัญประเทศ สะหวันนะเขต-มุกดาหาร เมียวดี-แม่สอด และท่าขี้เหล็ก-แม่สาย

(4.2) การท่องเที่ยว มีการดำเนินการที่สำคัญ เช่น เพิ่มเส้นทางการบินย่างกุ้ง-เชียงใหม่-หลวงพระบาง ด้วยเครื่องบิน AT7 ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 เพื่อสนับสนุนแนวคิด The Wonders of Three Cultures จัดโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามแนวชายแดนโดยกิจกรรมท่องเที่ยวทางจักรยาน (CLMT Tourism Cooperation Bicycle Tour) ตามเส้นทางพื้นที่ประเทศไทย กัมพูชา ลาว และพม่า และการจัดทำ ACMECS Single Visa เป็นต้น

(4.3) การพัฒนาพื้นที่รองรับการลงทุน โดยกำหนดรูปแบบการพัฒนาตามศักยภาพการเชื่อมโยงเมืองชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้ 1. ผลิต พัฒนาเชื่อมโยงการผลิต เกษตร โดยเน้นการค้า การบริการ การท่องเที่ยว มุกดาหาร พัฒนาธุรกิจเชื่อมโยงนิคมอุตสาหกรรมสะหวัน-เซโน โดยเฉพาะการบริการขนส่งและการแปรรูปเกษตร แม่สอด จัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเป็นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยว

(5) ความร่วมมือในกรอบ ACD (Asia Cooperation Dialogue) มีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ใน 2 มิติ ได้แก่

(5.1) มิติการเจรจาหารือ (Dialogue Dimension)

» การจัดประชุมระดับรัฐมนตรี ACD รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง ไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมครั้งที่ 1 และ 2 เมื่อเดือนมิถุนายน 2545 และ 2546 โดยมีสมาชิกตั้งต้น 18 ประเทศ และมีการขยายสมาชิกภาพเป็นลำดับ ปัจจุบัน ACD มีสมาชิกรวม 28 ประเทศ ได้แก่ บาห์เรน บังคลาเทศ ภูฏาน บรูไน กัมพูชา จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น คาซัคสถาน เกาหลีใต้ คูเวต ลาว มาเลเซีย พม่า โอมาน ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ กาตาร์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย เวียดนาม อิหร่าน

มองโกเลีย สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ และในคราวประชุมล่าสุด ครั้งที่ 4 จัดขึ้นที่กรุงอิสลามาบัด ปากีสถาน เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2548 ได้รับรัศมี และซาอุดีอาระเบียเป็นสมาชิกรายที่ 27 และ 28

» **ไทยเป็นเจ้าภาพการจัดสัมมนา ACD Think Tanks Symposium** ระหว่างวันที่ 15-17 ธันวาคม 2547 ที่กรุงเทพฯ เพื่อส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภาควิชาการของ ACD โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่าการสัมมนาดังกล่าวเป็นประโยชน์ และเห็นพ้องให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาแนวคิด”ประชาคมพลังงานแห่งเอเชีย” และ ”ศูนย์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ACD”

(5.2) มิติโครงการความร่วมมือ (Project Dimension) ไทยเป็นผู้ขับเคลื่อน (Prime Mover) ในสองสาขา คือ การท่องเที่ยว และคณะทำงานว่าด้วยความร่วมมือด้านการเงินการคลัง เพื่อผลักดันการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย ซึ่งทั้งสองสาขาได้จัดการประชุมอย่างต่อเนื่อง

(6) การพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย (Asia Bond) มีความคืบหน้าในระดับที่น่าพอใจ การดำเนินงานที่ผ่านมาดังนี้

(6.1) การประกาศ Chiangmai Declaration on Asian Bond Market Development ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACD ครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายน 2546 และต่อมาเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 ได้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย (Asian Bond Market Development Secretariat) ในระดับประเทศ เพื่อให้ข้อมูลและประสานการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชียในกรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับประเทศด้วย

(6.2) การอนุญาตให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศออกพันธบัตรหรือหุ้นกู้สกุลเงินท้องถิ่น โดยเมื่อวันที่ 21 เมษายน และ 25 พฤษภาคม 2547 ตามลำดับ ไทยได้อนุญาตให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศ 3 สถาบัน ได้แก่ ธนาคารโลก International Finance Corporation และธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย และรัฐบาล/สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ออกพันธบัตรสกุลเงินบาทในไทย เพื่อลงทุนหรือให้กู้แก่กิจการในไทยหรือประเทศเพื่อนบ้าน โดยกิจการดังกล่าวต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ไทย และเมื่อ 26 พฤษภาคม 2547 ไทยได้อนุมัติให้มีการจดทะเบียนตราสารหนี้ข้ามชาติหรือ Cross Listing ระหว่างตลาดหลักทรัพย์ของไทยและเอเชีย เพื่อให้ตลาดมีตราสารที่หลากหลาย และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

(6.3) การร่วมลงทุนในกองทุนพันธบัตรเอเชียระยะที่ 2 (ABF 2) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 อนุมัติการนำเงินสำรองทางการร่วมลงทุนในกองทุนพันธบัตรเอเชียระยะที่ 2 ภายใต้กรอบการประชุมธนาคารกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (Executives' Meeting of East Asia and Pacific Central Banks and Monetary Authorities : EMEAP) โดยมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการนำเงินสำรองทางการในวงเงิน 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เข้าร่วมจัดตั้ง ABF 2

(7) ยุทธศาสตร์ร่วมสำหรับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for Border Areas-JDS) ซึ่งปัจจุบันสองประเทศได้จัดทำแผนปฏิบัติการ JDS ร่วมกันแล้วเสร็จและได้ลงนามความตกลงเพื่อรับรองแผนปฏิบัติการ JDS แผนแรก เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2547 และผู้นำทั้งสองประเทศได้เป็นประธานพิธี

ปฐมฤกษ์เปิดการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโก-ลกแห่งที่สอง เชื่อมบ้านบูเกะตา จังหวัดนราธิวาส กับ อำเภอเบตง ภูเก็ตบงา รัฐกลันตัน เป็นโครงการแรกที่เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2547

3.3 การเป็นประเทศที่มีความเป็นเลิศของบางกลุ่มสินค้าในตลาดโลก (World Leader in Niche Market) มีการกำหนดอุตสาหกรรม/สินค้าที่ประเทศไทยมีศักยภาพ โดยเปรียบเทียบ (Niche) และมีการดำเนินงาน“เชิงรุก” เพื่อยกระดับ Value-added Chain ให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากระบบสนับสนุนของภาครัฐในบางสาขา ยังไม่ได้ดำเนินงานอย่างมีระบบเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน Niche ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความก้าวหน้าไม่มากเท่าที่ควร ส่วนธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีความคืบหน้าค่อนข้างชัดเจน ได้พยายามนำ Cluster Approach มาปรับใช้ในกระบวนการพัฒนาร่วมกัน รวมทั้งได้เพิ่มความสำคัญต่อการพัฒนากำลังคนในช่วงต่อไป โดยเฉพาะในมิติของคุณภาพแรงงาน และการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อสนับสนุนการยกระดับอุตสาหกรรมสู่ความเป็นเลิศ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขัน (Strategic Niches)

(1.1) อุตสาหกรรมแฟชั่น โครงการกรุงเทพฯ เมืองแฟชั่น มุ่งยกระดับและขยายตลาดของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ และอุตสาหกรรมเครื่องหนังและรองเท้า ไปสู่สินค้าและธุรกิจแฟชั่น ภายใต้กลยุทธ์ 3 ประการ คือ การสร้างคน พัฒนารัฐกิจแฟชั่น และสร้างกรุงเทพฯ เมืองแฟชั่น ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ให้ความสำคัญการดำเนินกิจกรรม 4 ด้าน 10 โครงการ คือ

» **แผนงานสร้างบุคลากรด้านแฟชั่น** ประกอบด้วย 1 โครงการ คือ โครงการศูนย์พัฒนาบุคลากรด้านแฟชั่น ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินโครงการ

» **แผนงานพัฒนาและเชื่อมโยงธุรกิจแฟชั่น** ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ โครงการศูนย์รวบรวมแนวโน้มแฟชั่นโลก (Fashion Trend Center) และโครงการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันธุรกิจแฟชั่นในสาขาอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและสิ่งทอ และสาขาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับได้ว่าจ้างดำเนินงานแล้ว สำหรับสาขาอุตสาหกรรมรองเท้าและเครื่องหนังอยู่ระหว่างการปรับปรุงขอบเขตโครงการให้เหมาะสม

» **แผนงานสร้างกรุงเทพฯ เมืองแฟชั่น** ประกอบด้วย 3 โครงการซึ่งได้ว่าจ้างผู้ดำเนินงานแล้ว คือ โครงการจัดงานแสดงสินค้า (Bangkok Fashion Week) โครงการเจาะตลาดเป้าหมาย (Fashion Road Show) และโครงการรวบรวมผลงานแฟชั่นนักร้องแบบไทย (Top Fashion Report) และ 3 โครงการอยู่ระหว่างการว่าจ้างผู้ดำเนินงาน คือโครงการสร้างภาพลักษณ์กรุงเทพฯ เมืองแฟชั่น (Bangkok Fashion City Promotion) โครงการสร้างแนวโน้มแฟชั่น (Fashion Workshop : Trend Setting) และโครงการประกวดออกแบบแฟชั่นนานาชาติ (Fashion Contest)

การดำเนินการในภาพรวมมีความล่าช้ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก หากจะดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย จำเป็นจะต้องทบทวนและเร่งรัดกิจกรรมให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯเมืองแฟชั่น ถือว่าเป็นโครงการแรกที่รัฐบาลและภาคเอกชนได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะผลักดันอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ (Niche) โดยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการและอนุมัติกรอบวงเงินไว้แล้ว ดังนั้น ความก้าวหน้า/ความสำเร็จของแผนงานนี้จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการสร้างมูลค่าเพิ่มและความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมนี้ในระยะยาว และจะส่งผลต่อความพยายามในการขับเคลื่อน cluster ธุรกิจอุตสาหกรรมอื่นๆ อีกด้วย

(1.2) อุตสาหกรรมยานยนต์ รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ในเอเชีย (Detroit of Asia) และมีอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ที่มีความแข็งแกร่ง โดยมีเป้าหมายในปี 2551 อุตสาหกรรมยานยนต์ไทยสามารถผลิตยานยนต์ได้ไม่ต่ำกว่า 1.8 ล้านคัน ส่งออกยานยนต์ได้ไม่ต่ำกว่า 800,000 คัน สร้างมูลค่าเพิ่มได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 และสร้างมูลค่าส่งออกชิ้นส่วนได้ไม่ต่ำกว่า 400 ล้านบาท กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนายานยนต์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ไทยใน 4 แนวทางหลัก ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพยานยนต์ การพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ การพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาธุรกิจ รวมทั้งได้ดำเนินการจัดทำโครงการที่สำคัญๆ ได้แก่

» **โครงการพันธมิตรอุตสาหกรรมยานยนต์ (Auto Part Cluster Project)** เพื่อให้เกิดเครือข่ายวิสาหกิจหรือคลัสเตอร์ในอุตสาหกรรมยานยนต์ เกิดเครือข่ายผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ไทยกับบริษัทต่างๆ ทั่วโลก

» **โครงการศูนย์ทดสอบ วิจัยและพัฒนายานยนต์ (Automotive Testing, Research and Development Center Project)** เพื่อทดสอบยานยนต์ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด พัฒนาชิ้นส่วนยานยนต์ร่วมกันระหว่างเครือข่ายการวิจัยและพัฒนากับผู้ผลิตชิ้นส่วน จำนวน 20 ชิ้นส่วน โดยโครงการฯ ได้รับงบประมาณในปี 2547 จำนวน 18.8 ล้านบาท และปี 2548 จำนวน 50 ล้านบาท

» **โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์ (Human Resource Development Project)** เพื่อพัฒนาและยกระดับความรู้ความสามารถของบุคลากรในอุตสาหกรรมยานยนต์ จัดทำหลักสูตรและระบบสำหรับการพัฒนาในระยะยาว เป็นศูนย์กลางในการฝึกอบรมของอุตสาหกรรมในระยะยาว สร้างเครือข่ายการฝึกอบรมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการ โดยโครงการฯ ได้รับงบประมาณในปี 2547 จำนวน 16 ล้านบาท และปี 2548 จำนวน 30 ล้านบาท

» **โครงการส่งเสริมการส่งออกชิ้นส่วนยานยนต์ (Auto Part Export Promotion Project)** จัดทำแผนแม่บทสำหรับตลาดชิ้นส่วนในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้แผนการดำเนินการสำหรับผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง จำนวน 10 ราย ในการบุกตลาดชิ้นส่วนสหรัฐอเมริกา มูลค่าส่งออกชิ้นส่วนรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 40

» **โครงการศูนย์สารสนเทศยานยนต์ (Automotive Industry Information Technology Center Project)** เพื่อจัดตั้งศูนย์สารสนเทศยานยนต์ เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูล สืบค้น และบริการ สนับสนุนกิจกรรมด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ Detroit of Asia และอุตสาหกรรมยานยนต์

(1.3) การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร เพื่อยกระดับอุตสาหกรรมอาหารไปสู่มาตรฐานความปลอดภัยและการสร้างมูลค่าเพิ่ม มีการดำเนินงานดังนี้

» **การจัดทำมาตรฐานของสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ และการควบคุมคุณภาพการผลิตตั้งแต่ระดับไร่นาถึงโต๊ะอาหาร** โดยดำเนินการควบคุมคุณภาพมาตรฐานการผลิต ทั้งในกระบวนการผลิตตั้งแต่ระดับฟาร์มถึงโรงงานแปรรูป และคุณภาพมาตรฐานที่ตัวสินค้า ซึ่งในการดูแลกระบวนการผลิตในระดับฟาร์ม ได้ดำเนินการตรวจรับรองฟาร์ม GAP ของพืช

27 ชนิด รวม 241 แปลง การตรวจรับรองฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และการทำฟาร์มสาธิตการเพาะเลี้ยงกุ้ง ก้ามกรามตามระบบ GAP โดยฝึกอบรมเกษตรกร รวม 2,463 ราย และ ในระดับโรงงานแปรรูป ได้ดำเนินการตรวจรับรองคุณภาพการผลิตของโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร โรงงานแปรรูปสินค้า ประมง และโรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ ส่วนการควบคุมคุณภาพสินค้า นั้น ได้ดำเนินการตรวจสอบสารพิษ ตกค้างในผักผลไม้ส่งออก และการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสินค้าปศุสัตว์ และสินค้าประมง

» การดำเนินการในการป้องกันการนำสารต้องห้ามมาใช้ใน กระบวนการผลิต โดยได้มีการควบคุมยา เกสซ์เคมี และโรคสัตว์ อาทิ การแก้ไขปัญหายาปฏิชีวนะกลุ่ม ไนโตรฟูแรนส์ตกค้างในไก่ การแก้ไขปัญหาการใช้สารเร่งเนื้อแดงในสุกร ซึ่งทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ เลิกใช้สารดังกล่าวแล้ว และการแก้ไขปัญหาใช้หัวदनด้วยการทำลายสัตว์ปีกในพื้นที่

» การปรับปรุงสะพานปลาและท่าเทียบเรือประมง ในจังหวัดต่างๆ ให้ถูกสุขอนามัย สามารถเป็นแหล่งกระจายสินค้าที่ปลอดภัยต่อการบริโภค เช่น สะพานปลา สมุทรปราการ และท่าเทียบเรือนครศรีธรรมราชที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และอยู่ระหว่างดำเนินการ ปรับปรุงท่าเทียบเรือประมงปัตตานีและนราธิวาส

» การรณรงค์ให้เกิดความตระหนักในเรื่องความปลอดภัย อาหาร ตั้งแต่ผู้ผลิตอาหารวัตถุดิบจนกระทั่งการปรุงเป็นอาหารพร้อมบริโภค โดยการจัดทำและมอบ ป้ายรับรองอาหารปลอดภัย (ป้ายทอง) จำนวน 38,984 ป้าย เพื่อให้ประชาชนสามารถบริโภคอาหารที่มี คุณภาพและปลอดภัยมากขึ้น

การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลาย ด้าน และแม้ว่าจะมีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมอาหารยกระดับไปสู่มาตรฐานความ ปลอดภัยและการสร้างมูลค่าเพิ่ม แต่เป็นไปค่อนข้างช้าไม่ทันกับสถานการณ์การเพิ่มขึ้นของการ ปกป้องทางการค้า โดยใช้ข้ออ้างด้านเทคนิคในตลาดสำคัญ

(1.4) การสร้างความเป็นเลิศของอุตสาหกรรมยางพารา มุ่งสู่ความเป็น ศูนย์กลางของโลกด้านผลิตภัณฑ์ยางพารา (World Center of Rubber Products) ซึ่งมีเป้าหมายในการ สร้างมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ปลายน้ำและผลิตภัณฑ์ใหม่ ต่อมาได้ขยายให้ครอบคลุมอุตสาหกรรมปลายน้ำ เช่น ไมยางพารา และการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางใหม่ที่มีศักยภาพในอนาคต เช่น ไบโอบีโอดี นํ้ายางสด และวัสดุวิศวกรรม รวมทั้งการพัฒนาด้านการตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ มีการ ดำเนินงาน ดังนี้

» การผลิตพันธุ์ยางและการส่งเสริมปลูกแทนยางเก่าด้วย ยางพันธุ์ดีและไม่ยืนต้นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ บนพื้นที่จำนวน 423,060 ไร่ และให้คำแนะนำ ดูแลสวนยาง 1.54 ล้านไร่

» การส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ยาง โดยนำ นํ้ายางพาราและเศษยางไปแปรรูปเป็นยางชนิดต่างๆ ได้แก่ ยางแท่ง STR5L และ STR20 ยางเคป ขาว นํ้ายางข้น และยางสีกิม การเปิดตลาดยางให้มีการซื้อขายยางชนิดต่างๆ จำนวน 61 ตลาด มี มูลค่าการซื้อขายผ่านตลาดยาง 34 ตลาด คิดเป็นเงิน 2,374 ล้านบาท

» **อุตสาหกรรมยางล้อ** ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการและทดสอบล้อยางของอุตสาหกรรมยางล้อยานยนต์ที่สามารถให้บริการด้านการวิจัยและการทดสอบยางล้อขึ้น เพื่อเป็นการต่อยอดให้เกิดนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ล้อยางใหม่ๆ ด้วยการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถเทคโนโลยีการผลิตและตลาดให้แข่งขันได้ ช่วยใหยางล้อที่ผลิตได้ในประเทศได้คุณภาพมาตรฐาน และเป็นการช่วยเพิ่มปริมาณการใช้ยางและพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ โดยมอบหมายให้มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ขณะนี้หน่วยงานดังกล่าวได้ทำการศึกษาความต้องการในการจัดตั้งหน่วยวิจัยและทดสอบยางล้อ และจัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการวิจัยและทดสอบยางล้อในเบื้องต้น เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งภาคเอกชนจะมีส่วนร่วมลงทุนในการก่อตั้งด้วย

» **การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ** เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางพาราในตลาดโลก โดยเป็นการร่วมลงทุนของ 3 ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ภายใต้ชื่อ บริษัทร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด หรือ International Rubber Consortium Limited (IRCo)

(1.5) ประเทศไทยเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวของเอเชีย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้จัดทำยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว พ.ศ. 2547-2551 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ให้บรรลุเป้าหมายประเทศไทยเป็น “เมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย” ภายในปี 2551 (Tourism Capital of Asia) ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบบูรณาการ โดยตั้งเป้าหมายในปี 2551 จะมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 20 ล้านคน สร้างรายได้ไม่ต่ำกว่า 700,000 ล้านบาท การดำเนินที่สำคัญ ได้แก่

» **การส่งเสริมด้านการตลาด** โดยการส่งเสริมการตลาดต่างประเทศ ได้ปรับตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์จาก Amazing Thailand Experience Variety สู่ Variety Thailand Happiness on Earth มีการนำเสนอสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ๆ การรักษากลุ่มตลาดที่มีศักยภาพ พร้อมกับการเจาะกลุ่มตลาดใหม่ ส่วนตลาดในประเทศ ได้กระตุ้นให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวไทยมากขึ้น โดยการจัดโครงการ Unseen Thailand, Unseen Paradise และ Young Creative Travelers เป็นต้น

» **การยกระดับมาตรฐานบริการและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว** ได้มีการจัดทำมาตรฐานโรงแรมโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน การจัดทำมาตรฐาน Home Stay และการเชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ OTOP ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยว และเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นด้วย

» **การสร้างพันธมิตรด้านการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน** ทั้งในระดับทวิภาคีและกลุ่มอนุภูมิภาค เพื่อเพิ่มความหลากหลายด้านสินค้า บริการ และกิจกรรมทางการท่องเที่ยว และการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันในด้านต่างๆ เช่น ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวสามเหลี่ยมมรกต และความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) เป็นต้น

» การส่งเสริมธุรกิจการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศใน ไทย โดยที่ผ่านมามีกองถ่ายทำภาพยนตร์เดินทางเข้ามายังประเทศไทยกว่า 1,000 เรื่อง ซึ่ง นอกจากจะเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของไทยแล้ว ยังก่อให้เกิดการลงทุน และการจ้างงานในประเทศอีกด้วย

» การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ นักท่องเที่ยว โดยการกำหนดมาตรการในการเฝ้าระวังปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ การตรวจสอบมัคคุเทศก์ การร้องเรียนของร้านค้าอัญมณี การจัดตั้งศูนย์พิทักษ์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว และการอบรมให้ความรู้แก่ อาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยวและเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านการให้บริการ และการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว เพื่อสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว

(1.6) ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย (Thailand : Center of Excellent Health Care of Asia) กระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมกับภาคเอกชน จัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสุขภาพของเอเชีย โดยกำหนดธุรกิจบริการและผลิตภัณฑ์ สุขภาพเป้าหมาย 3 ธุรกิจ คือ ธุรกิจบริการรักษาพยาบาล (การแพทย์เฉพาะทาง ทันตกรรม และตรวจ ร่างกาย) ธุรกิจบริการส่งเสริมสุขภาพ (สปา นวดไทย ทองเที่ยวเชิงสุขภาพ) และธุรกิจผลิตภัณฑ์ สุขภาพและสมุนไพรไทย (อาหารเสริม เครื่องสำอาง และยาสมุนไพร) และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็น แนวทางการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าว 3 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ การตลาด และประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ และยุทธศาสตร์พัฒนาบริการสุขภาพ และ ผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยตั้งเป้าหมายในปี 2551 จะสามารถสร้างรายได้ไม่น้อยกว่า 40,000 ล้านบาท

การประเมินเบื้องต้น พบว่าในปี 2546 ธุรกิจทั้ง 3 กลุ่มสามารถสร้าง รายได้ให้กับประเทศ 21,518 ล้านบาท และคาดว่าในปี 2547 รายได้จะเพิ่มเป็น 26,131 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 21.4 โดยกลุ่มธุรกิจรักษาพยาบาล (Medical Service) มีสัดส่วนการสร้างรายได้สูงสุด 19,635 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 75.1 ของมูลค่าธุรกิจบริการสุขภาพทั้งหมด

(2) การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster Development) จากการที่ภาครัฐ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ ที่สามารถยกระดับความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน ได้มีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำกรอบประเมินระดับ การพัฒนาและศักยภาพของคลัสเตอร์ และการกำหนดดัชนีชี้วัดเบื้องต้นเพื่อบ่งบอกถึงความเข้มแข็ง และศักยภาพการเติบโตของอุตสาหกรรม (Industry Growth Potential) ในคลัสเตอร์นั้นๆ การลงนาม ในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเครือข่าย วิสาหกิจ 10 หน่วยงาน เพื่อสร้างความร่วมมือในการประสานงานและผลักดันคลัสเตอร์ให้เกิดผล ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้สนับสนุนและร่วมผลักดันการพัฒนาคลัสเตอร์ในด้านต่างๆ อาทิ จัดเวทีให้คำปรึกษาแนะนำ การสร้างความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาคลัสเตอร์ ด้วยการประชุม ปรึกษาหารือ ผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ รวมทั้งการจัดโครงการเครือข่ายวิสาหกิจสัญจรในภูมิภาคต่างๆ เพื่อ สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและจุดประกายให้เกิดการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายวิสาหกิจ รวม 5 ครั้ง ใน ทุกภูมิภาคของประเทศ

ปัจจุบันมีการดำเนินงานพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจที่เป็นรูปธรรม เช่น เซรามิก เมืองลำปาง กลุ่มหัตถกรรมล้านนา (NOHME) กลุ่มกล้วยไม้ กลุ่มกุ้งกุลาดำ กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร แปรรูป กลุ่มการผลิตผักปลอดภัยจากสารพิษตามระบบ GAP ภาคตะวันตก และกลุ่มชิ้นส่วนยานยนต์

(SME007) เป็นต้น แม้ว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีพัฒนาการอยู่ในขั้นต้น แต่มีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพโดยรวมร่วมกันอยู่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นสูง (trust & confidence)

(3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มีการดำเนินการดังนี้

(3.1) การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ได้มีการพัฒนาระบบการฝึกตามความสามารถ (Competency Based Skill Training : CBST) และความถนัดของผู้ฝึกเพื่อให้ได้มาตรฐาน ซึ่งจะทำให้ผู้ฝึกรู้จักฝึกคิด วิเคราะห์ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ในปี 2545-2547 กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ให้การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน จำนวน 553,693 คน สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดหรือคิดเป็นร้อยละ 128.3 ในจำนวนนี้เป็นการฝึกยกระดับฝีมือเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านทักษะฝีมือ (Skills) และสมรรถนะการทำงาน (Competency) ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีถึงร้อยละ 78.5 ของผู้ฝึกอบรมทั้งสิ้น ควบคู่กับการพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมให้ก้าวทันต่อวิทยาการสมัยใหม่ถึง 621 หลักสูตร พร้อมทั้งได้ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ จำนวน 139,844 คน สูงกว่าเป้าหมายหรือคิดเป็นร้อยละ 123.4

(3.2) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปี 2545-2547 ได้ให้การฝึกอบรมจำนวน 91,523 คน เทียบกับเป้าหมาย 66,161 คน คิดเป็นร้อยละ 138.3 นอกจากนั้นแล้ว ภาคเอกชนยังได้ดำเนินการฝึกอบรมแก่พนักงานในสถานประกอบการ เพื่อพัฒนาทักษะฝีมือและเพิ่มผลิตภาพในการทำงาน โดยในปี 2545 มีสถานประกอบการที่จัดฝึกอบรมแก่พนักงาน และนำค่าใช้จ่ายมาขอยกเว้นภาษีเงินได้ โดยจัดฝึกอบรมลูกจ้าง จำนวน 201,809 คน และเพิ่มเป็น 266,329 คน และ 267,735 คน ในปี 2546-2547 ตามลำดับ

(3.3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา และสถานประกอบการในการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยมีการจัดการศึกษาแบบทวิภาคี (Dual Vocational Training) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสถานประกอบการและสถานศึกษาที่จะผลิตนักเรียนให้มีทักษะตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยนักเรียนจะได้รับการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ 3 วัน/สัปดาห์ และเรียนภาคทฤษฎีในสถานศึกษา 1-2 วัน/สัปดาห์ หรือแล้วแต่ตกลง ในปี 2545 มีสถานประกอบการเข้าร่วมจำนวน 4,596 แห่ง และมีนักเรียน 28,992 คน และสถานประกอบการได้เพิ่มขึ้นเป็น 8,980 แห่ง มีนักเรียน 45,536 คนในปี 2547 โดยในปี 2545-2547 ได้มีการทดลองนำร่องพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพแล้วใน 5 สาขา ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์/ไฟฟ้า ช่างยนต์ พลาสติก การค้าปลีก และ Automation and Industrial Maintenance และกระทรวงศึกษาธิการอยู่ระหว่างการเสนอกลไกการดำเนินงาน การจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่รับรองคุณวุฒิ ประเมินและให้การฝึกอบรมและส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วน และการเป็นเจ้าของกิจการ เพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมเป้าหมาย 5 กลุ่ม ได้แก่ ยานยนต์ แฟชั่น อาหาร ซอฟต์แวร์ และการท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายว่าเมื่อสิ้นสุดโครงการในปี 2551 จะมีแรงงานร้อยละ 50 ใน 5 กลุ่มเป้าหมายได้รับ VQ ระดับ 2 ร้อยละ 75 ของผู้จบระดับฝีมือได้รับ VQ ระดับ 3

(3.4) การพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันเฉพาะทางเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการโครงการนำร่องการพัฒนากำลังคนระดับช่างเทคนิคของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อขยายผลไปสู่อุตสาหกรรมในวงกว้าง ซึ่งจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการรายสาขาร่วมกันระหว่างฝ่ายอุปสงค์และอุปทานต่อไป ในอนาคตจะขยายสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย 12 กลุ่ม ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อาหาร แพชั่น สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ รองเท้าและเครื่องหนัง ปิโตรเคมี เหล็กและเหล็กกล้า ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ไม้และเครื่องเรือน ยางและผลิตภัณฑ์ยาง เซรามิกส์และแก้ว แม่พิมพ์ ท่อเทียม และซอฟต์แวร์ ที่สอดคล้องกับความต้องการตลอดห่วงโซ่อุตสาหกรรม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(3.5) การพัฒนามาตรฐานแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้าเสรี เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการที่ประสบปัญหาการนำมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขทางการค้า ผลการดำเนินงานในปี 2546-2547 มีสถานประกอบการที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ และได้รับการรับรองระดับสมบูรณ์ 240 แห่ง ระดับพื้นฐาน 283 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกิจการส่งออกประเภทเสื้อผ้ามากที่สุด รองลงมา คือ อุตสาหกรรมรองเท้า เครื่องประดับ ของเด็กเล่น

3.4 ความสามารถทางนวัตกรรม (Innovative Nation with Learning Base)
ปัจจุบันได้มีการวางรากฐานเชิงสถาบันที่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การสร้างนวัตกรรม โดยเฉพาะการจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ บนพื้นฐานของการสร้างโอกาสให้มีแหล่งเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งสนับสนุนให้มีกิจกรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรม (Creation) การนำองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (Commercialization) และการจดทะเบียนเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (Protection) ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นในการขับเคลื่อนไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่า (Value Creation) หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการตามแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

(1) การสนับสนุนการนำเทคโนโลยี แนวคิด และการบริหารจัดการใหม่ๆ มาพัฒนานวัตกรรมโดยการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งกองทุนพัฒนานวัตกรรม ได้ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมในอุตสาหกรรมต่างๆ ได้แก่ ยาง อาหาร สมุนไพร เซรามิก ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ซอฟต์แวร์ โดยให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการนวัตกรรมที่นำเทคโนโลยีแปรรูปวัตถุดิบเกษตร อุตสาหกรรมอาหาร และอุปกรณ์เพื่อการรักษาภาวะแวดล้อม และการพัฒนาเครื่องมือเครื่องจักรของคนไทยในอุตสาหกรรม ซึ่งในปี 2545-2546 ได้ให้การสนับสนุนภาคเอกชน จำนวน 15 โครงการ วงเงิน 56 ล้านบาทแก่โครงการต่างๆ อาทิ โครงการนวัตกรรมกระบวนการผลิตถุงมือยางจากยางธรรมชาติ โครงการชุดตรวจสำเร็จรูป เพื่อการวินิจฉัยทางการแพทย์และสาธารณสุข (ชุดตรวจยาบ้า ชุดตรวจวินิจฉัยโรคไวรัสตับอักเสบบีและซี ฯลฯ)

นอกจากนี้ ในปี 2547 สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ได้ให้การสนับสนุนภาคเอกชน จำนวน 25 โครงการ วงเงิน 58 ล้านบาท อาทิ โครงการชุดตรวจใช้หัวดัก โครงการนวัตกรรมไม้ไทยไฮเทค โครงการกังหันลมผลิตไฟฟ้าที่ความเร็วลมต่ำ โครงการผลิตถุงมือยางชนิดพิเศษ ฯลฯ ซึ่งทำให้เกิดมูลค่าการลงทุนของโครงการไม่ต่ำกว่า 900 ล้านบาท เกิดผู้ประกอบการใหม่ 8 บริษัท และเกิดตราผลิตภัณฑ์ใหม่ 11 ตราผลิตภัณฑ์

(2) **จัดทำโครงการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อพัฒนา SMEs** กรมทรัพย์สินทางปัญญา ได้จัดจ้างหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนในการสืบค้นข้อมูลทางเทคโนโลยี จากฐานข้อมูลสิทธิบัตรไทย อเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ใน 6 สาขา คือ การถนอมอาหาร อาหารเพื่อสุขภาพ อาหารไทยกึ่งสำเร็จรูป เครื่องใช้ที่ทำจากผลิตภัณฑ์เกษตร เซรามิกเครื่องปั้นดินเผา และผลิตภัณฑ์เครื่องอุปโภคและเวชภัณฑ์จากสมุนไพร เพื่อให้ผู้ประกอบการเรียนรู้และใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาผลผลิตตกต่ำ การขาดแคลนเทคโนโลยี วัตถุดิบคุณภาพต่ำ รวมทั้งปัญหาในการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่ต้องการของตลาด

(3) **การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทรัพย์สินทางปัญญา** ตาม พ.ร.บ.ความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 โดยกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้จัดทำโครงการหน่วยบริการรับคำขอจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาเคลื่อนที่ โดยจัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประกอบการในส่วนภูมิภาค และให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ กระทรวงพาณิชย์ได้แต่งตั้งคณะทำงานจดทะเบียนและปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาของไทย เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญาและภูมิปัญญาไทยที่สมบัติของชาติ และนำไปจดทะเบียนคุ้มครองสิทธิทั้งในและต่างประเทศ

(4) **การสร้างองค์ความรู้ซึ่งเป็นผลผลิตจากการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้น** จากฐานข้อมูล Science Citation Index (SCI) ในช่วงปี 2545-2546 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผลงานตีพิมพ์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นจากจำนวน 1,822 บทความในปี 2545 เป็น 2,283 บทความในปี 2546 ซึ่งน้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียยกเว้นมาเลเซียค่อนข้างมาก โดยเมื่อพิจารณาคุณภาพของผลงานตีพิมพ์ของไทย จากการนับจำนวนครั้งการถูกอ้างอิง (impact factor) ในปี 2545 เท่ากับ 7,712 ครั้ง โดยสาขาที่มีการอ้างอิงสูงสุดคือ Clinical Medicine มีการอ้างอิงจำนวน 347 ครั้ง รองลงมา คือ สาขา Immunology จำนวน 178 ครั้ง Microbiology จำนวน 172 ครั้ง และ chemistry 140 ครั้ง นอกจากนี้ในส่วนของสิทธิบัตรมีการยื่นขอจดทะเบียนเพิ่มขึ้นจากจำนวน 3,030 เรื่อง ในปี 2545 เป็น 3,426 เรื่อง ในปี 2546 โดยเป็นสิทธิบัตรที่ได้รับการจดทะเบียนโดยคนไทยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 596 เรื่องในปี 2545 เป็น 641 เรื่อง ในปี 2546 และมีต้นแบบที่พัฒนาโดยคนไทยจำนวน 126 โครงการในช่วงปี 2545-2546

(5) **จัดทำเครือข่ายประสานข้อมูลข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย** โดยได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และจัดทำเว็บไซต์ www.nstda.or.th/nstc เพื่อเผยแพร่ข้อมูลซึ่งเชื่อมโยงไปยังฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ จัดทำระบบเครือข่ายข้อมูลผลงานวิจัยและพัฒนาระหว่างกระทรวงวิทยาศาสตร์กับสภาอุตสาหกรรมโดยเชื่อมฐาน ข้อมูลวิจัยและพัฒนาทางเว็บไซต์ www.fti.or.th

(6) **จัดตั้งสถาบันเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาองค์ความรู้ของประเทศไทย** โดยจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) (Office of Knowledge Management and Development) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2547 รวมทั้งได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงาน 7 หน่วยงาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2547 ได้แก่ สำนักงานศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ ศูนย์ส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษแห่งชาติ สำนักอุทยานการเรียนรู้ สถาบันพิพิธภัณฑ์การเรียนรู้แห่งชาติ ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม และสถาบันวิทยาการการเรียนรู้ ซึ่งปัจจุบันบางส่วนได้เริ่มดำเนินการและมี

กิจกรรมที่เสริมสร้างการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ เช่น สำนักงานสร้างสรรค์การออกแบบ และสำนักอุทยานการเรียนรู้ เป็นต้น

3.5 การเป็นสังคมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Society) มีการดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำโครงการชุมชนชีวิตธุรกิจไทย โดยให้บริการปรึกษาแนะนำจากที่ปรึกษาแก่ SMEs มากกว่า 3,700 ราย

(2) แผนงานเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่แห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำแผนงานเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่แห่งชาติ ในช่วงปี 2547-2548 (ปีเลี้ยวโค้ง) จำนวน 50,000 คน

(3) การจัดระบบการบ่มเพาะที่มีบูรณาการ (Integrated Incubator System) เพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยความสำเร็จของการสร้างระบบบ่มเพาะธุรกิจในต่างประเทศกับกรณีของประเทศไทย และจัดทำเป็นแนวทางการพัฒนาระบบบ่มเพาะธุรกิจของไทย เฉพาะอย่างยิ่งแผนการพัฒนาศูนย์บ่มเพาะธุรกิจต้นแบบ 2 แห่ง คือ ศูนย์บ่มเพาะธุรกิจที่ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค 11 (สงขลา) และเขตอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ประเทศไทย เพื่อผลักดันการพัฒนาผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม รวมทั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ได้นำผลการศึกษารอบแนวทางการพัฒนาระบบบ่มเพาะธุรกิจดังกล่าว ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยอยู่ระหว่างการจัดตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมระบบบ่มเพาะธุรกิจแห่งชาติขึ้นภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(4) การเพิ่มศักยภาพการผลิตของชุมชน ด้วยการส่งเสริมให้เกษตรกรจัดทำแผนธุรกิจของตำบลตามแผนวิสาหกิจชุมชน และการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจชุมชนตามแผนวิสาหกิจชุมชน โดยการอบรม ถ่ายทอดเทคโนโลยี และการวางระบบบัญชีให้กับสมาชิกชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินการศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรและสหกรณ์ และการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้กับสหกรณ์ ผ่านกองทุนพัฒนาสหกรณ์วงเงิน 1,416 ล้านบาท

การพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและผู้ประกอบการใหม่ โดยผ่านระบบการบ่มเพาะ ซึ่งพยายามสร้างให้เกิดระบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานและขยายผลลงไปถึงวิสาหกิจชุมชน โดยมีผลความคืบหน้าในระดับอุตสาหกรรมและรายบริษัท บนพื้นฐานของความร่วมมือและประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคองค์ความรู้ อย่างไรก็ตาม ภาพของสังคมผู้ประกอบการยังไม่มีภาพเด่นชัดเท่าที่ควร เนื่องจากผลการดำเนินงานดังกล่าวยังอยู่ในวงจำกัด และการทำงานของหน่วยงานที่จะเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งยังต้องใช้เวลาในการพัฒนาอีกระยะหนึ่ง บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

4 ประเด็นปัญหาและข้อจำกัด

ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยสามารถยกระดับความสามารถในการแข่งขันให้ขึ้นมาอยู่ในระดับปานกลางในบรรดากลุ่มประเทศที่มีพลวัตด้านการแข่งขัน ปัจจัยแข่งขันหลักด้านเศรษฐกิจโดยรวมและประสิทธิภาพของภาคธุรกิจได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่หากพิจารณาองค์ประกอบย่อยแล้ว

พบว่าสภาพเศรษฐกิจโดยรวมยังต้องมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในด้านการลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment) และการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity) ส่วนด้านโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นตัวถ่วงรั้งการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะต้องเร่งรัดปรับปรุงองค์ประกอบย่อยในทุก รายการ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ ด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ สุขภาพและสิ่งแวดล้อม และ การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลอย่างเป็น รูปธรรม ยังคงมีจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป

4.1 ระบบการบริหารจัดการ การปรับวิธีคิดและการปฏิรูปภาคราชการ แม้ว่าทิศทาง ของการทำงานจะเป็นไปภายใต้กรอบเดียวกัน รวมทั้งการมีระบบเจ้าภาพเพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบและ เป็นผู้ประสานงานหลักที่ชัดเจน ทำให้เกิด Accountability ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญ แต่ใน ระดับปฏิบัติการประสานงานเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันข้ามกระทรวงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของชาติขาดพลัง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้พยายามบูรณา การแผนงาน/แผนเงิน แต่เนื่องจากยังอยู่ในระยะเริ่มแรก จึงอาจยังเกิดความซ้ำซ้อน ทำให้การลงทุน ของภาครัฐไม่สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่มุ่งหวังต่อภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนในวงกว้าง ประกอบกับอุปสรรคด้านกฎระเบียบทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้า และความไม่แน่นอนในการ ทำงาน ก่อให้เกิดปัญหาต่อความเชื่อมั่นต่อการทำงานของภาครัฐโดยรวม

4.2 ระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งภาคองค์ความรู้ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย ในการที่จะร่วมมือกันทำงานเพื่อยกระดับผลิตภาพ และขับเคลื่อน Value-Added Chain ในระดับที่สูงขึ้น เพื่อผลักดันระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่ High Performance Economy ยัง ขาดความเชื่อมโยงที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการ บริหารและวิธีทำงานให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมากขึ้น แต่ภาคเอกชนโดยส่วนใหญ่ ยังขาดความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางธุรกิจให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขของโลกาภิวัตน์ และกระแสการเปิดการค้าเสรี การรวมกลุ่มของธุรกิจในรูปแบบ สมาคมต่างๆ มักเป็นไปในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หรือ Lobbyist มากกว่าที่ จะเป็นการรวมตัวเพื่อพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวมของกลุ่ม (Collective Efficiency) นอกจากนี้ การเชื่อมโยงกับภาคองค์ความรู้ยังเป็นไปอย่างหลวมๆ เนื่องจากยังขาดกลไกเชื่อมโยง นำความรู้ที่มีอยู่ ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการวิจัยของภาครัฐมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งดึงความรู้จาก ภายนอกประเทศที่ไม่ได้จัดสิทธิบัตรในประเทศมาพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์

4.3 การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการปรับโครงสร้างระบบ เศรษฐกิจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ยังขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาความ เข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ และขาดคุณภาพที่จะช่วยขับเคลื่อน Value Chain สู่ระดับมูลค่าที่ สูงขึ้น ทั้งด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ทรัพยากรมนุษย์ และโลจิสติกส์ และโครงสร้างพื้นฐาน

(1) **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** แม้ว่าแรงงานไทยจะมีแนวโน้มได้รับการศึกษา สูงขึ้น และผลิตภาพแรงงานเพิ่มสูงขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีคุณภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดแรงงาน อีกทั้งแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการยังได้รับการฝึกอบรมไม่ทั่วถึง การปรับ หลักสูตรการเรียนการสอน โดยเน้นภาคปฏิบัติ รวมทั้งการฝึกงานให้มากขึ้น จะต้องใช้เวลาในการ สร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือจากสถานประกอบการ อาจารย์ นักเรียน และผู้ประกอบการ การ ผลิตและพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังขาดการวางแผนและบริหารจัดการที่ดีและ เครือข่ายที่เข้มแข็ง การดำเนินงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายรับรองตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ

แรงงาน พ.ศ. 2545 ดำเนินการล่าช้า การจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การเพิ่มศักยภาพแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานในการแข่งขันดำเนินการได้ล่าช้า

(2) **การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** ประเทศไทยยังขาดการวิจัยเพื่อยกระดับเทคโนโลยีการผลิต เพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้น ขาดการสนับสนุนทรัพยากรการวิจัยเทคโนโลยีหลัก ได้แก่ เทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) และเทคโนโลยีด้านวัสดุ (Material Technology) อย่างจริงจัง ภาคเอกชนไม่มีปฏิสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย สมาคมการค้า และสมาคมอุตสาหกรรมมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเรื่องของการแลกเปลี่ยนความรู้ และยังมีแนวคิดและพฤติกรรมที่เน้นการซื้อเทคโนโลยีจากต่างชาติมากกว่าการเสริมสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของตนเอง นอกจากนี้ เศรษฐกิจชุมชนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนและการเพิ่มรายได้ของครัวเรือนยังมีความปัญหาในการเชื่อมโยงกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ผลิตภัณฑ์จำนวนมากมีปัญหาด้านมาตรฐานและประสิทธิภาพมากในการยกระดับผลิตภัณฑ์และสร้างมูลค่าเพิ่ม

(3) **โครงสร้างพื้นฐาน** ยังขาดระบบเชื่อมโยงการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การขนส่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันเวลา และมีต้นทุนที่สามารถแข่งขันได้ ในระยะต่อไปจะต้องปรับปรุงระบบบริหารจัดการขนส่งให้สามารถรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการเชื่อมโยงแหล่งผลิตไปสู่ตลาดในทุกระดับ โดยสามารถลดต้นทุนในทุกขั้นตอนของการกระจายสินค้า รวมทั้งมีระบบเชื่อมโยงการขนส่งหลายรูปแบบ ทั้งทางรถ เรือ รถไฟ โดยให้ความสำคัญในการเชื่อมโยงท่าเรือแหลมฉบังและท่าอากาศยานสากลสุวรรณภูมิไปสู่ตลาดโลก

4.4 ผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามในปัจจุบัน คือ การก่อการร้ายข้ามชาติ การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ (Communicable Diseases) เช่น โรค SARS ไข้หวัดนก รวมทั้งราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคการผลิต การค้าและบริการ ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งต้องมีมาตรการป้องกันและแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ

5 ประเด็นการพัฒนาสำคัญในระยะต่อไป

ยุทธศาสตร์ด้านการแข่งขันของประเทศที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน นับเป็นมิติใหม่ ในการที่จะผลักดันให้สังคมไทยโดยรวมบรรลุระดับเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Economy) และมีการพัฒนาที่สมดุล เอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยและสังคมไทย ซึ่งการพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญ ทั้งในเรื่องของคน องค์ความรู้ นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและเทคโนโลยี ซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปี และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (2548-2551) โดยครอบคลุมประเด็นการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ และปัจจัยแวดล้อมสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่

5.1 การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ

(1) **ภาคเกษตร** จะต้องเพิ่มผลิตภาพและขยายห่วงโซ่มูลค่าให้โตเต็มศักยภาพ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ให้มีบทบาทต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดย **1) ปรับปรุงประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต** โดยเฉพาะพื้นที่เพาะปลูก และการจัดระบบบริหารจัดการแหล่งน้ำให้มีประสิทธิภาพ **2) ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพ** ทางตลาดสูงและมีโอกาสเพิ่มมูลค่า เช่น ยางพารา ปศุสัตว์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง **3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา** นวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ ควบคู่กับกระบวนการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนในการเพิ่มมูลค่าสินค้า **4) พัฒนาระบบตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร** ให้เป็นไปตามมาตรฐานโลก และ **5) จัดระบบการตลาดและการกระจายสินค้า** ที่มีประสิทธิภาพ

(2) **ภาคอุตสาหกรรม** เร่งปรับโครงสร้างการผลิตในภาคอุตสาหกรรมโดยใช้เครือข่ายวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดย **1) กระตุ้นให้มีการเพิ่มมูลค่าผลผลิตบนฐานความรู้** และส่งเสริมให้มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในทุกระดับ **2) ส่งเสริมกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ** และกลุ่มโอกาสใหม่ให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาด รวมทั้งมีการพัฒนาตราสินค้าและการออกแบบจากการศึกษาวิจัยแนวโน้มและรสนิยมของผู้บริโภคในตลาดต่างๆ **3) พัฒนาผู้ประกอบการรายเดิม และสร้างผู้ประกอบการใหม่ๆ** รวมทั้งยกระดับวิสาหกิจชุมชนไปสู่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดกลาง โดยใช้ระบบบ่มเพาะธุรกิจเป็นกลไกขับเคลื่อน และมุ่งให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนเกิดความเชื่อมโยงระหว่างกันและกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ **4) ส่งเสริมบทบาทของสถาบันการเงิน** โดยเฉพาะธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไปช่วยสนับสนุนการให้สินเชื่อในการจัดตั้งธุรกิจ SMEs ตั้งแต่เริ่มต้น

(3) **ภาคบริการและการท่องเที่ยว** ยึดหลักการสร้างมูลค่าเพิ่ม **ในส่วนของภาคบริการ** มุ่งขยายฐานภาคบริการใหม่ที่มีศักยภาพและหลากหลายเพื่อสร้างงานและรายได้ เช่น บริการสุขภาพ การศึกษา การจัดประชุมและสัมมนานานาชาติ การขนส่งทางอากาศ การถ่ายทำภาพยนตร์ การพัฒนาซอฟต์แวร์ การค้าส่งค้าปลีก และการเป็นศูนย์กลางธุรกิจในทุกภาค **สำหรับการท่องเที่ยว** มุ่งยกระดับเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ (Quality Destination) อย่างแท้จริง โดย **1) ยกระดับมาตรฐานของสินค้าและบริการ** ให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการของตลาด ขณะเดียวกันคำนึงถึงเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมไทย รวมทั้งการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน **2) พัฒนามาตรฐานบุคลากร** ด้านการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล **3) เร่งฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว** ที่เสื่อมโทรมหรือประสบภัยพิบัติ **4) ขยายเครือข่ายเส้นทางท่องเที่ยว** เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างสินค้าใหม่และให้เกิดความหลากหลายของสินค้า รวมทั้งการขยายเครือข่ายเส้นทางการบิน Open Sky และ Low Cost Airline ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยว **5) พัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัย** ในชีวิตและทรัพย์สินแก่นักท่องเที่ยว และ **6) มุ่งเจาะตลาดเฉพาะที่** ให้ความสนใจกับสาขาธุรกิจท่องเที่ยวและบริการเฉพาะด้านอย่างเป็นระบบ

(4) **ภาคการค้า** มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่าให้เชื่อมโยงกับการผลิตทั้งในด้านการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ และพัฒนาความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะในกรอบภูมิภาคและทวีปเอเชีย โดย **1) ส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ** กับประเทศเพื่อน

บ้านอาเซียน อินโดจีน และเอเชียใต้ และ 2) **ขยายตลาดการค้า** โดยจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ และพัฒนากลไกและระบบเจรจาต่อรองให้มีบูรณาการ และเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามีส่วนร่วมและสามารถปรับตัวทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5.2 การใช้กระบวนการเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) เป็นเครื่องมือในการพัฒนา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและความเชื่อมโยงในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรม โดย 1) **จัดทำแผนที่คลัสเตอร์ (Cluster Mapping)** ซึ่งเป็นการสำรวจสถานะคลัสเตอร์ที่มีในประเทศไทยทั้งหมด เพื่อวางแนวทางในการกระตุ้นและส่งเสริมสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับคลัสเตอร์ในแต่ละระดับการพัฒนา 2) **ขยายผลการสร้างความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาคลัสเตอร์** ซึ่งได้มีการดำเนินการมาแล้วและประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยมีการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย/หน่วยงานด้านเทคนิค และกลุ่มภาคเอกชน/ประชาชนทั่วไป การดำเนินโครงการคลัสเตอร์สัญจรต่อเนื่อง และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหมู่ CDA และ 3) **พัฒนา Cluster Development Agent (CDA)** เพื่อพัฒนาผู้นำคลัสเตอร์และ/หรือผู้ประสานงานการพัฒนาคลัสเตอร์ รวมทั้งการพัฒนาหลักสูตร การฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับคลัสเตอร์ และ 4) **ติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาคลัสเตอร์** เพื่อติดตามความก้าวหน้าการพัฒนา และผลักดันคลัสเตอร์ในพื้นที่/สาขาที่สำคัญ รวมทั้งปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เข้มแข็ง ต้องดำเนินไปบนพื้นฐานการพัฒนาสังคมไทยไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และมีความสามารถทางด้านนวัตกรรม โดย 1) **กำหนดแนวทางการจัดตั้งสำนักงานจัดการสิทธิทางเทคโนโลยีกลาง** สำหรับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทย (TLO) เพื่อให้เกิดการนำองค์ความรู้ในมหาวิทยาลัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์ และเป็นแรงกระตุ้นให้นักวิจัยในสถาบันการศึกษา คิดโจทย์การวิจัยที่สามารถประยุกต์ใช้ในภาคการผลิตมากขึ้น ตลอดจนก่อให้เกิดงานวิจัยร่วมระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจ และเกิดความเชื่อมโยงทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศในระยะยาว อันจะนำไปสู่พลวัตทางนวัตกรรม 2) **ปฏิรูประบบวิจัยและพัฒนาของประเทศ** ให้มีเอกภาพ ให้ความสำคัญต่อการวิจัยพื้นฐาน การสร้างนักวิจัยและนวัตกรรม และการนำองค์ความรู้ทั้งในและนอกประเทศที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ 3) **ผลักดันการดำเนินงานสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้และหน่วยงานเฉพาะด้าน** ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และขยายผลสู่ภูมิภาคทั่วประเทศ

5.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับภาคการผลิตและบริการ โดย 1) **จัดทำแผนปฏิบัติการและโครงการนำร่องในการผลิตกำลังคนแต่ละอุตสาหกรรม** ในสถาบันการศึกษา สถาบันเฉพาะทาง และสถานประกอบการ 2) **ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้ามาร่วมจัดการศึกษา** ปรับปรุงหลักสูตรการฝึกงานที่เน้นการสร้างความคิดสร้างสรรค์ สร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการ มีความสามารถในการเรียนรู้ มีทักษะในการทำงานและสร้างนวัตกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ 3) **เร่งผลักดันระบบคุณวุฒิวิชาชีพ** เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสถานะการทำงานให้ได้ตามมาตรฐานอาชีพ และค่าจ้างที่เหมาะสมกับสมรรถนะ อันจะเป็นแรงจูงใจให้แรงงานเพิ่มผลิตภาพแรงงานและมีเส้นทางอาชีพที่ชัดเจน (career path) และ 4) **เร่งให้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545** ไปสู่การปฏิบัติโดยเร็ว โดยเฉพาะเรื่องการให้สถานประกอบการจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพบุคลากร

5.5 พัฒนาระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการขยายการค้าและการลงทุนตามแนวนโยบายการค้าเปิดเสรีการค้า การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงระบบโลจิสติกส์เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงต้นทุน (Comparative Cost Advantage) เพิ่มมูลค่าให้สินค้าและบริการ การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า โดย **1) ผลักดันแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่ได้ริเริ่มไว้** เช่น การพัฒนาระบบเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลภาครัฐเพื่อการนำเข้า-ส่งออก และโลจิสติกส์ (Single Window Entry System) การพัฒนาบุคลากรด้านโลจิสติกส์ การพัฒนาระบบข้อมูลต้นทุนโลจิสติกส์ระยะที่ 2 การศึกษาสถานภาพข้อมูล การศึกษาการเคลื่อนย้ายของสินค้า และการแก้ไขปัญหาต้นทุนโลจิสติกส์ในภาคการผลิต รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยง Missing Link ไปสู่ Gateway ต่างๆ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เช่น ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transportation Operator) และกฎหมายลูกเกี่ยวกับลายเซ็นอิเล็กทรอนิกส์ (E-signature) รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการของรัฐ ให้มีความคล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจนำเข้า-ส่งออกของผู้ประกอบการมากขึ้น **2) จัดทำแผนแม่บทโลจิสติกส์** เพื่อประสานความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโลจิสติกส์ให้เป็นเอกภาพและมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน **3) พัฒนาวิสาหกิจโลจิสติกส์ (Logistics Service Providers)** ให้เป็นกลไกสำคัญในการให้บริการและลดภาระต้นทุนของภาคธุรกิจ **4) ยกระดับระบบโลจิสติกส์ให้ได้มาตรฐานในระดับสากล (Standardization)** เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสามารถเชื่อมต่อหรือทำงานร่วมกับระบบของนานาประเทศได้ และ **5) จัดตั้งองค์กร/กลไก/เครือข่ายที่ชัดเจน** ในการดำเนินงานเผยแพร่และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โลจิสติกส์ **6) พัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้เป็นเมืองศูนย์กลางทางการบิน (Aerotropolis)** ที่มีการจัดระเบียบของการเป็นเมืองศูนย์กลางที่เชื่อมโยงการประกอบธุรกิจการค้า การผลิต และการขนส่ง เข้าด้วยกัน โดยมีระบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว และ **7) พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก** เชื่อมโยงการขนส่งบนเส้นทางระหว่างพื้นที่กรุงเทพมหานคร และท่าเรือแหลมฉบัง

5.6 จัดตั้งศูนย์ Economic Intelligence ซึ่งจะเป็นข้อมูลและองค์ความรู้ที่จำเป็น และทันสมัยในการสนับสนุนการวางแผนและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติในส่วนของภาคการผลิต การค้าและบริการอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ พัฒนาขึ้นเข้าด้วยกัน

การแก้ไขปัญหาคาความยากจนและการกระจายรายได้

1

บทนำ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาคาความยากจนของคนในประเทศเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 5 ปีของแผนฯ โดยกำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2549 พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคาความยากจนอย่างเป็นระบบ ด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งพัฒนาศักยภาพคนจนให้สามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อคนจนให้ได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม

ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวได้เป็น “วาระแห่งชาติ” และเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ปัญหาคาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาทั้งในระดับมหภาค ชุมชน และครัวเรือน

ปัจจุบันการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคาความยากจนภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ผ่านไปแล้ว 3 ปี จึงสมควรประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน เมื่อเทียบกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ตลอดจนความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญ ประเด็นปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลักดันยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคาความยากจนและการกระจายรายได้ไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลมากยิ่งขึ้นในระยะต่อไป

2

สถานการณ์ความยากจนและการกระจายรายได้

สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยได้มีแนวโน้มลดลงในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยในปี 2545 ประเทศไทยมีคนยากจนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.5 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีคนยากจนจำนวน 9.5 ล้านคน คนยากจนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 52.6 ของคนยากจนทั้งประเทศ อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไปเป็นภาคเหนือร้อยละ 22.1 ผลการพัฒนาระหว่างปี 2545 ถึงปี 2547 ได้ลดจำนวนคนยากจนลงถึง 2 ล้านคน เหลือเพียง 7.5 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.0 ของประชากรทั้งประเทศ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีคนยากจนมากที่สุดถึง 3.8 ล้านคน แต่มีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 50.9 ของคนยากจนทั้งประเทศ ในขณะที่ภาคเหนือมีคนยากจนมากเป็นอันดับสองจำนวน 2.1 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27.3 ของคนจนทั้งประเทศ ส่วนภาคอื่นๆ มีสัดส่วนลดลงทุกภาค และคนยากจนส่วนใหญ่มีอาชีพอยู่ในภาคเกษตรในเขตชนบท

ในช่วงเวลาเดียวกันสถานการณ์การกระจายรายได้มีแนวโน้มดีขึ้นหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆในสังคมลดลง โดยในปี 2545 ค่าสัมประสิทธิ์จินีมีค่า 0.501 และช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุด สูงถึง 13.2 เท่า ส่วนในกลางปี 2547 ค่าสัมประสิทธิ์จินีมีค่าลดลงเหลือ 0.499 และช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุดลดลงเหลือเพียง 12.9 เท่า

2.1 สถานการณ์ความยากจน

(1) การแก้ไขปัญหาความยากจนบรรลุผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวมาตั้งแต่ปี 2543 และฟื้นตัวเต็มที่ในครั้งแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2547) โดยมีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 6.1 ต่อปี ส่งผลให้ประชาชนมีงานทำที่ทั่วถึง โดยอัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 3.2 ในปี 2544 เหลือเพียงร้อยละ 2 ในปี 2547 ทำให้จำนวนคนยากจนลดลงจาก 12.8 ล้านคนในปี 2543 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.1 ของประชากรทั้งประเทศ เหลือเพียง 9.5 ล้านคนหรือมีสัดส่วนร้อยละ 15.5 ในปี 2545 และในปี 2547 จำนวนคนยากจนเหลือเพียง 7.5 ล้านคน มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 12.0 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้สัดส่วนคนยากจนลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

ตารางที่ 1 : เส้นความยากจน จำนวนและสัดส่วนคนจน ปี 2539-2547

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (%)
2539	953	9.8	17.0
2541	1,130	11.0	18.8
2543	1,135	12.8	21.3
2545	1,190	9.5	15.5
2547	1,243	7.5	12.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(2) คนจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรมากที่สุด ในปี 2545 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนยากจนมากที่สุดถึง 5.0 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 52.6 ของคนยากจนทั่วประเทศ และมีแนวโน้มลดลงเหลือเพียง 3.8 ล้านคน ในปี 2547 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.9 ของคนยากจนทั่วประเทศ โดยภาคเหนือมีจำนวนคนยากจนมากเป็นอันดับสองมาโดยตลอด ซึ่งในปี 2547 มีจำนวนคนจน 2.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.3 ของคนยากจนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของคนจนในแต่ละภาคพบว่า ในช่วงปี2539-2547 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความหนาแน่นของคนจนมากที่สุดมาโดยตลอด ซึ่งในปี 2543 มีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 35.0 ของประชากรในภาค และได้ลดลงตลอดจนถึงปี 2547 เหลือสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 18.0 ของประชากรในภาค รองลงไปเป็นภาคเหนือ มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 17.5 และภาคใต้ร้อยละ 9.2 ของประชากรในภาค

ตารางที่ 2 : จำนวนและความหนาแน่นของคนจน จำแนกตามภาค พ.ศ.2539-2547

ภาค	จำนวนคนจน(ล้านคน)					ความหนาแน่นของคนจน(ร้อยละ)				
	2539	2541	2543	2545	2547	2539	2541	2543	2545	2547
กรุงเทพมหานคร	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.6	1.7	1.6	2.2	1.4
กลาง	1.5	1.6	1.4	1.1	0.8	11.2	11.9	10.5	8.0	5.3
เหนือ	1.8	1.9	2.6	2.1	2.1	16.8	17.0	23.5	18.7	17.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5.1	5.9	7.2	5.0	3.8	25.7	29.0	35.0	23.7	18.0
ใต้	1.3	1.6	1.4	1.1	0.8	17.2	20.1	17.1	13.8	9.2
รวมทั่วประเทศ	9.8	11.0	12.8	9.5	7.5	17.0	18.8	21.3	15.5	12.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(3) คนจนส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท โดยในปี 2547 คนจนร้อยละ 87.4 ของคนจนทั้งหมด อาศัยอยู่ในเขตชนบท มีเพียงร้อยละ 12.6 เท่านั้นที่อยู่ในเขตเมือง เมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจน พบว่า ในปี 2545 สัดส่วนคนจนในเขตชนบทคิดเป็นร้อยละ 19.7 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด ในขณะที่ในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 6.7 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด และสัดส่วนคนจนในเขตชนบทและเขตเมืองได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2547 สัดส่วนคนจนในเขตชนบทและเขตเมืองได้ลดลงเหลือร้อยละ 15.4 และร้อยละ 4.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 : จำนวนและสัดส่วนคนจน จำแนกตามเขตเมือง-ชนบท ปี 2539-2547

ปี พ.ศ.	จำนวนคนจน(ล้านคน)			สัดส่วนคนจน(ร้อยละ)		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
2539	1.3	8.5	9.8	7.3	21.3	17.0
2541	1.3	9.7	11.0	7.5	23.7	18.8
2543	1.6	11.2	12.8	8.7	27.0	21.3
2545	1.3	8.2	9.5	6.7	19.7	15.5
2547	1.0	6.6	7.5	4.7	15.4	12.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(4) ลักษณะของครัวเรือนยากจน

(4.1) หัวหน้าครัวเรือนที่มีการศึกษาดำจะมีสัดส่วนยากจนสูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนที่มีการศึกษาสูงกว่า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า ในปี 2547 หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่ได้เรียนหนังสือและมีการศึกษาในระดับอนุบาลจะมีสัดส่วนความยากจน คิดเป็นร้อยละ 25.0 และ 18.2 ของประชากรในกลุ่มระดับการศึกษาดังกล่าวทั้งหมด ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่มีการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมีสัดส่วนความยากจน คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของประชากรในกลุ่มระดับการศึกษาเดียวกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความยากจน โดยคนที่มีการศึกษาดำจะมีโอกาสเป็นคนจนสูงกว่าคนที่มีการศึกษาสูง ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ระดับการศึกษาและทักษะในการทำงานมีส่วนช่วยสร้างโอกาสการมีรายได้และทางเลือกการทำมาหากินให้หลุดพ้นจากความยากจน

ตารางที่ 4 : สัดส่วนครัวเรือนยากจนตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2539-2547

ระดับการศึกษา	2539	2541	2543	2545	2547
ไม่ได้เรียนหนังสือ	28.8	29.6	32.7	28.9	25.0
อนุปาล	-	-	-	-	18.2
ประถมศึกษาตอนต้น	17.3	20.2	23.2	16.8	12.9
ประถมศึกษาตอนปลาย	12.6	16.0	18.2	14.0	11.8
มัธยมศึกษาตอนต้น	6.3	6.1	7.9	4.6	4.9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6.8	3.3	4.6	4.7	3.2
มหาวิทยาลัย	2.6	1.2	7.3	1.3	0.6
อาชีวศึกษาและวิชาชีพครู	1.1	1.4	1.0	2.5	2.1
การศึกษาอื่นๆ	-	-	3.5	-	-

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(4.2) ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่มีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นตามขนาดของครัวเรือน โดยในปี 2547 กลุ่มครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิก 6 คน และ 7 คนขึ้นไป จะมีสัดส่วนคนจนอยู่ถึงร้อยละ 15.6 และ 14.3 ของกลุ่มครัวเรือนขนาดเดียวกันทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิก 1-2 คน จะมีปัญหาความยากจนเพียงร้อยละ 7-8 ของกลุ่มครัวเรือนขนาดเดียวกันทั้งหมด

ตารางที่ 5 : สัดส่วนของครัวเรือนยากจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2539-2547

	ขนาดครัวเรือน						
	1 คน	2 คน	3 คน	4 คน	5 คน	6 คน	7 คนขึ้นไป
2539	9.6	9.4	13.0	17.0	20.2	23.7	18.8
2541	8.7	10.6	13.7	18.2	22.8	24.6	23.3
2543	10.6	1.5	16.7	2.6	4.3	27.5	26.3
2545	9.2	9.0	2.9	16.3	18.1	19.9	18.7
2547	7.5	8.2	9.4	13.1	13.3	15.6	14.3

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(4.3) ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุเป็นหัวหน้าครัวเรือนมีโอกาสยากจนสูงกว่าคนหนุ่มสาว ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนอายุ 70 ปีขึ้นไปเป็นครัวเรือนที่มีโอกาสยากจนสูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนในวัยทำงาน ทั้งนี้อาจเนื่องจากมีโอกาสในการหารายได้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับคนวัยทำงาน โดยในปี 2547 กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอายุ 70 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนความยากจนร้อยละ 17.0 ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนในวัยเริ่มต้นทำงานในช่วง 20-29 ปี มีปัญหาความยากจนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 5.4 เพราะครัวเรือนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะยังไม่มีภาระมากหรือมีโอกาสการหารายได้ที่สูงกว่า

ตารางที่ 6 : สัดส่วนของครัวเรือนยากจนจำแนกตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2539-2547

ปี	อายุของหัวหน้าครัวเรือน						
	< =19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 ปี ขึ้นไป
2539	17.9	10.6	16.3	14.0	13.0	18.4	20.3
2541	23.0	9.8	16.9	15.8	14.8	19.3	22.6
2543	20.7	9.1	20.4	17.8	17.9	20.6	24.7
2545	15.7	9.3	13.9	12.3	12.9	16.5	20.0
2547	16.8	5.4	10.5	10.1	9.1	12.7	17.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(4.4) ครั้วเรือนภาคเกษตรยังคงมีความยากจนมากกว่าอาชีพอื่น ๆ

ครั้วเรือนที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับด้านการเกษตรเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด โดยในปี 2547 กลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตร (ทั้งที่เป็นเจ้าของที่ดินและเช่าที่ดิน) ที่เป็นคนจนมีจำนวนสูง 3.1 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41.2 ของคนจนทั้งหมด รองลงไปเป็นกลุ่มผู้ที่ไม่ปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐกิจที่เป็นคนจนมีจำนวน 1.5 ล้านคนหรือร้อยละ 19.9 และแรงงานเกษตรอีก 1.2 ล้านคนหรือร้อยละ 15.9 ของทั้งหมด

ตารางที่ 7 : จำนวนและสัดส่วนคนจน ตามสถานะทางเศรษฐกิจของครั้วเรือน ปี 2539-2547

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือน	จำนวนคนจน (ล้านคน)					สัดส่วนคนจน(%)				
	2539	2541	2543	2545	2547	2539	2541	2543	2545	2547
ผู้ถือครองทำการเกษตร										
- เป็นเจ้าของที่ดิน	4.4	4.7	5.3	3.4	2.4	30.1	31.9	39.9	27.3	20.2
- เช่าที่ดิน	0.7	0.9	1.2	0.8	0.7	31.0	30.4	42.9	28.4	24.1
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	0.5	0.8	0.8	0.5	0.5	5.7	8.3	7.6	4.9	4.2
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.6	2.4	2.9	1.4	0.9
คนงานเกษตร	1.2	1.5	2.0	1.6	1.2	38.2	43.2	45.8	38.5	28.3
คนงานทั่วไป	0.4	0.2	0.3	0.2	0.2	23.7	27.9	26.2	23.6	19.7
เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	3.0	3.4	5.0	4.0	3.9
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	1.1	1.2	0.8	0.9	0.7	12.1	13.7	10.4	11.0	8.1
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	1.0	1.3	1.9	1.6	1.5	16.9	21.3	25.4	20.6	18.1
รวมทั้งประเทศ	9.8	11.0	12.8	9.5	7.5	17.0	18.8	21.3	15.5	12.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(5) การจดทะเบียนคนยากจนและผู้มีปัญหาสังคม รัฐบาลอนุญาตให้ประชาชนที่มีปัญหาสังคมและความยากจน 7 กลุ่มปัญหา มาจดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 ซึ่งผลการจดทะเบียนสรุปได้ดังนี้

(5.1) คนยากจนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง ประชาชนที่มาจดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยมีทั้งสิ้นกว่า 8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12.8 ของประชากรทั่วประเทศ จำแนกเป็นเกษตรกรร้อยละ 46.1 แรงงานรับจ้างร้อยละ 35.6 ส่วนที่เหลือมีอาชีพค้าขาย เป็นนักเรียนนักศึกษา ผู้ว่างงานและอาชีพอื่น ๆ ประชาชนที่มาจดทะเบียนส่วนใหญ่ถึง 2.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36.1 ของทั้งหมดมีรายได้ไม่เกิน 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งถือว่าเป็นคนยากจนที่แท้จริง เมื่อเทียบเคียงกับคนยากจนที่วัดจากเส้นความยากจน (กลางปี 2547 มีมูลค่า 1,230 บาทต่อคนต่อเดือน) รองลงมาเป็นผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 2,001-4,000 บาทต่อคนต่อเดือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.8 ผู้ที่มีรายได้ 1,001-2,000 บาทต่อคนต่อเดือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.6 และผู้ที่มีรายได้ตั้งแต่ 4,001 บาทต่อคนต่อเดือนขึ้นไป อีกร้อยละ 18.5 ของทั้งหมด

ตารางที่ 8 : จำนวนและร้อยละของประชาชนที่จดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจน จำแนกตามระดับรายได้

(ข้อมูลประมวลผล ณ วันที่ 18 เมษายน 2547)

ระดับรายได้ของผู้จดทะเบียนฯ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 500 บาท	1,379,177	17.1
500-1,000 บาท	1,523,927	19.0
1,001-2,000 บาท	1,572,222	19.6
2,001-4,000 บาท	2,076,448	25.8
4,001 บาทขึ้นไป	1,488,953	18.5
รวม	8,040,727	100.0

ที่มา : ข้อมูลการจดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจน ของกระทรวงมหาดไทย

(5.2) คนยากจนของทุกภาคมีปัญหานี้สินและที่ดินทำกิน ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีปัญหาที่อยู่อาศัย คนที่มาจดทะเบียน 8 ล้านคนมีปัญหา รวม 12.9 ล้านปัญหา โดยปัญหาสำคัญคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86.4 ของทั้งหมด ได้แก่ ปัญหานี้สินร้อยละ 39.2 ของปัญหาทั้งหมด (หนี้สินในระบบร้อยละ 81.9 ของปัญหานี้สินทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นหนี้สินนอกระบบ) รองลงมาเป็นปัญหาที่ดินทำกินร้อยละ 31.8 (ไม่มีที่ดินทำกินร้อยละ 31.7 และปัญหาอื่นๆ) และปัญหาที่อยู่อาศัยร้อยละ 15.4 (ต้องอาศัยญาติและเช่าบ้านอยู่)

ตารางที่ 9 : จำนวนประชาชนที่จดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจน และปัญหาที่สำคัญ 3 ลำดับแรก

(ข้อมูลประมวลผล ณ วันที่ 18 เมษายน 2547)

ประเทศ/ภาค	ประชาชนที่จดทะเบียน		จำนวนปัญหา		
	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของประชากร	หนี้สินภาค ประชาชน	ที่ดินทำกิน	ที่อยู่อาศัย ของคนจน
ทั่วประเทศ	8,040,735	12.80	5,067,115	4,111,288	1,988,755
กรุงเทพฯ	389,763	6.74	131,729	13,766	250,471
ปริมณฑล	202,928	7.68	82,547	19,720	115,832
กลาง	1,378,622	11.30	698,159	591,879	477,059
เหนือ	1,808,738	14.88	1,153,338	1,082,741	361,956
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,261,032	15.09	2,543,253	1,728,597	505,033
ใต้	999,652	11.88	458,089	674,585	278,404

ที่มา : ข้อมูลการจดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจน ของกระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : ประชาชนที่จดทะเบียนบางคนมีปัญหามากกว่า 1 ปัญหา

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** มีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุด คือ มีจำนวน 3.26 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.1 ของประชากรทั้งภาค โดยจังหวัดเลยมีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.2 ของประชากรในจังหวัด และหนองบัวลำภูมีสัดส่วนน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 12.1 ของประชากรในจังหวัด ปัญหานี้สินมีมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 47.9 ของปัญหาทั้งหมด รองลงไปเป็นปัญหาที่ดินทำกินร้อยละ 32.6 และปัญหาที่อยู่อาศัยร้อยละ 9.5

» **ภาคเหนือ** มีผู้มาจดทะเบียนรองลงมา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งภาค โดยจังหวัดน่านมีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.2 ของประชากรในจังหวัด และนครสวรรค์มีสัดส่วนน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 11.8 ของประชากรในจังหวัด ปัญหานี้สินมีมากที่สุดร้อยละ 38.4 และปัญหาที่ดินทำกินร้อยละ 36.1 ของปัญหาทั้งหมด

» **ภาคใต้** มีผู้มาจดทะเบียนร้อยละ 11.9 ของประชากรทั้งภาค โดยจังหวัดระนองมีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.7 ของประชากรในจังหวัด และภูเก็ตมีสัดส่วนน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 7.3 ของประชากรในจังหวัด ปัญหาที่เดือดร้อน ได้แก่ ปัญหาที่ดินทำกินร้อยละ 41.6 ของปัญหาทั้งหมด และปัญหานี้สินร้อยละ 28.3

» **ภาคกลาง** มีผู้มาจดทะเบียนร้อยละ 11.3 ของประชากรทั้งภาค โดยจังหวัดสระแก้วมีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.9 ของประชากรในจังหวัด และสมุทรสงครามมีสัดส่วนน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 6.6 ของประชากรในจังหวัด มีปัญหานี้สินร้อยละ 32.6 ของปัญหาทั้งหมด และปัญหาที่ดินทำกินร้อยละ 27.6

» **กรุงเทพมหานครและปริมณฑล** มีผู้มาจดทะเบียนน้อยกว่าทุกภาคเพียงร้อยละ 7 ของประชากรทั้งภาค โดยปัญหาที่เดือดร้อนมากที่สุด คือ เรื่องที่อยู่อาศัยคิดเป็นร้อยละ 42.9 ของปัญหาทั้งหมด รองลงไปเป็นปัญหานี้สินร้อยละ 25

(5.3) ประชาชนต้องการให้รัฐช่วยเหลือด้านที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ขอยกเวลาการชำระหนี้ หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และอาชีพเสริม เป็นจำนวนมาก ประชาชนที่มาจากทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจน ได้สะท้อนถึงความต้องการให้รัฐบาลช่วย แก้ไขปัญหา โดยมีความต้องการที่สำคัญ ได้แก่ ต้องการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จัดหาอาชีพเสริม จัดหางานให้ทำ หาทุนให้ประกอบอาชีพ จัดฝึกอาชีพ ขอยกเวลาการชำระหนี้ หาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ การรักษาพยาบาล อาหารเสื้อผ้า เป็นต้น

2.2 สถานการณ์การกระจายรายได้

(1) รายได้ของครัวเรือนขยายตัวตามค่าจ้างเงินเดือนและกำไรจากการเกษตร สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2547 ว่ารายได้ของครัวเรือนทั่วประเทศเฉลี่ยครัวเรือนละ 14,617 บาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 6.4 โดยค่าจ้างและเงินเดือนเป็นแหล่ง รายได้หลักมีสัดส่วนร้อยละ 42.8 ของทั้งหมด ขยายตัวในอัตราร้อยละ 8.5 รองลงมาเป็นรายได้จากธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร มีอัตราเปลี่ยนแปลงลดลงเล็กน้อยและรายได้จากการเกษตร ขยายตัวร้อยละ 13.9 ทั้งนี้ เป็นผลจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ถึงร้อยละ 5.4 ในปี 2545 ร้อยละ 6.5 ในปี 2546 และร้อยละ 6.4 ในครึ่งปีแรกของปี 2547 การปรับอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการและค่าแรงขั้นต่ำ ราคาผลผลิตการเกษตรหลัก ได้แก่ ข้าวนาปีและข้าวนาปรัง ยางพารา ข้าวโพด และปาล์มน้ำมัน ที่เพิ่มขึ้น ระหว่างร้อยละ 8.8 ร้อยละ 59.4 เมื่อเทียบกับปี 2545 รวมทั้งรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งมีมูลค่า 2,350 บาท ต่อครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.1 ของรายได้ทั้งหมด ยังขยายตัวในอัตราร้อยละ 7.3 อีกด้วย

(2) รายได้ของครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่าทุกภาค เมื่อพิจารณารายได้ครัวเรือนของแต่ละภูมิภาคแล้วพบว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีรายได้เฉลี่ยต่อ เดือนของครัวเรือนสูงสุด 26,351 บาท รองลงมา ได้แก่ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ ส่วนภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้ต่ำสุด 9,916 บาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 37.6 ของครัวเรือนใน เขตกรุงเทพมหานคร แหล่งรายได้หลักของครัวเรือนทุกภาคจะมาจากค่าจ้างและเงินเดือน กำไรสุทธิจาก ธุรกิจส่วนตัวที่ไม่ใช่การเกษตรและรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินตามลำดับ ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินมีสัดส่วนร้อยละ 21.3 เป็นอันดับสองรองจากรายได้จากค่าจ้างและเงินเดือนที่มี สัดส่วนร้อยละ 31.4 และรายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินเงินช่วยเหลือและบำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.1 ของทั้งหมด ส่วนรายได้จากการเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 14.9

ตารางที่ 10 : รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนทั่วประเทศ จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้

แหล่งที่มาของรายได้	2539	2543	2545	2547
ขนาดครัวเรือน	3.7	3.6	3.5	3.4
รายได้ทั้งสิ้น	10,779	12,150	13,736	14,617
ค่าจ้างและเงินเดือน	4,297	5,146	5,772	6,260
กำไรสุทธิจากการทำธุรกิจส่วนตัวที่ไม่ใช่การเกษตร	2,147	2,243	2,626	2,614
กำไรสุทธิจากการทำการเกษตร	1,288	1,166	1,437	1,637
รายได้เป็นตัวเงินจากแหล่งอื่น ๆ	1,103	1,357	1,710	1,756
รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน	1,944	2,237	2,190	2,350

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

ตารางที่ 11 : สัดส่วนรายได้ของครัวเรือน จำแนกตามแหล่งที่มาปี 2547

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	กทม.และ ปริมณฑล	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ค่าจ้างและเงินเดือน	59.5	43.5	36.5	31.4	30.1
กำไรสุทธิจากการทำธุรกิจส่วนตัวไม่ใช่ การเกษตร	18.8	19.5	17.8	13.3	20.9
กำไรสุทธิจากการทำการเกษตร	0.5	12.3	13.9	14.9	24.4
รายได้เป็นตัวเงินจากแหล่งอื่น ๆ	8.7	9.6	14.1	19.1	9.2
รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน	12.5	15.1	17.7	21.3	15.4
รวมทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

(3) ช่องว่างรายได้เกษตรกรกับคนอาชีพอื่นลดลงอย่างมีนัยสำคัญเป็นครั้งแรกในรอบ 8 ปี รายได้ต่อคนในภาคเกษตรปี 2547 เฉลี่ย 2,956 บาทต่อเดือน เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ร้อยละ 44.2 ในขณะที่คนนอกภาคเกษตรมีรายได้เฉลี่ย 4,546 บาทต่อเดือน ลดลงร้อยละ 2.4 ในระยะเดียวกัน ส่งผลให้ช่องว่างรายได้ของคนนอกภาคเกษตรต่อคนในภาคเกษตรที่สูงถึง 2.27 เท่าในปี 2545 ลดลงเหลือเพียง 1.54 เท่าในปี 2547 ซึ่งดีกว่าช่วง พ.ศ. 2539-2545 ที่ช่องว่างรายได้จะเคลื่อนไหวอยู่ระหว่าง 2.2-2.4 เท่า ทั้งนี้เพราะผลผลิตพืชหลัก ได้แก่ ข้าวนาปีและยางพาราเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 6.8 และร้อยละ 15.1 ตามลำดับ ประกอบกับราคาผลผลิตของพืชทั้งสองที่เกษตรกรขายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 13 และร้อยละ 59 เป็นแรงผลักดันทวีคูณที่ทำให้รายได้เกษตรกรเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่รายได้เพิ่มสูงกว่าทุกภาค คือ ร้อยละ 92.9 รองลงมาเป็นภาคใต้ร้อยละ 56.2 และภาคกลางร้อยละ 18.2

ตารางที่ 12 : รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร

(หน่วย : บาท)

ภาค	2539	2541	2543	2545	2547*
รวมทั้งหมด					
ทั่วประเทศ	2,933	3,342	3,370	3,913	4,299
กรุงเทพฯและปริมณฑล	6,896	7,419	7,668	8,509	8,235
ภาคกลาง	3,000	3,509	3,779	4,108	4,857
ภาคเหนือ	2,423	2,822	2,514	2,963	3,405
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,851	2,098	2,019	2,489	2,680
ภาคใต้	2,533	2,891	3,018	3,305	3,870
ภาคเกษตร					
ทั่วประเทศ	1,534	1,843	1,688	2,050	2,956
กรุงเทพฯและปริมณฑล	3,620	5,496	3,618	4,731	4,626
ภาคกลาง	1,934	2,378	2,490	2,829	3,711
ภาคเหนือ	1,332	1,608	1,298	1,682	1,979
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	878	1,043	955	746	1,439
ภาคใต้	1,752	1,995	1,980	2,093	3,269
นอกภาคเกษตร					
ทั่วประเทศ	3,675	4,123	4,025	4,658	4,546
กรุงเทพฯและปริมณฑล	7,055	7,514	7,754	8,631	8,260
ภาคกลาง	3,415	3,906	4,117	4,486	4,900
ภาคเหนือ	3,046	3,502	3,067	3,579	4,496
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,746	3,081	2,788	2,944	2,846
ภาคใต้	2,989	3,346	3,397	3,854	4,151

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

(4) การกระจายรายได้โดยรวมมีทิศทางที่ดีขึ้นในขณะที่ความเหลื่อมล้ำภายในภาคการผลิต มีทิศทางตรงกันข้าม

(4.1) การกระจายรายได้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลดีกว่าทุกภาค เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์จีไนทั้งประเทศ พบว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ลดลงจาก 0.525 ในปี 2543 เป็น 0.501 ในปี 2545 และ 0.499 ในปี 2547 ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของรายได้ระหว่างเกษตรกรรมกับอาชีพอื่นๆ ลดลง โดยความเหลื่อมล้ำของรายได้ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดีกว่าทุกภาค มีค่าสัมประสิทธิ์จีไนเพียง 0.426 รองลงไปเป็นภาคกลางและภาคใต้ ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีค่าสัมประสิทธิ์จีไนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

ตารางที่ 13 : ค่าสัมประสิทธิ์จีไนจำแนกตามภูมิภาคและภาคการผลิต

ทั่วประเทศ/ภาค	รวม			ภาคเกษตร			นอกภาคเกษตร		
	2543	2545	2547*	2543	2545	2547*	2543	2545	2547*
ทั่วประเทศ	0.525	0.501	0.499	0.457	0.444	0.482	0.498	0.478	0.497
กรุงเทพฯและปริมณฑล	0.427	0.451	0.426	0.358	0.473	0.413	0.425	0.448	0.427
ภาคกลาง	0.483	0.433	0.469	0.468	0.438	0.466	0.472	0.442	0.469
ภาคเหนือ	0.529	0.500	0.512	0.424	0.415	0.440	0.516	0.490	0.516
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.550	0.527	0.519	0.409	0.396	0.402	0.524	0.499	0.522
ภาคใต้	0.519	0.483	0.474	0.495	0.463	0.481	0.508	0.462	0.483

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

: ค่าสัมประสิทธิ์เข้าใกล้ 1 แสดงว่าการกระจายรายได้ไม่ดีถ้าเข้าใกล้ศูนย์จะเป็นผลตรงกันข้าม

(4.2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนในกลุ่มอาชีพเดียวกันยังมีมาก เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำรายได้กลุ่มอาชีพเดียวกัน พบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีไนในภาคการเกษตรเพิ่มสูงขึ้นจาก 0.444 ในปี 2545 เป็น 0.482 ในปี 2547 ในขณะที่นอกภาคเกษตรเพิ่มจาก 0.478 เป็น 0.497 ในระยะเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้รัฐบาลจะพยายามพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้คนที่มีรายได้น้อย มีโอกาสพัฒนารายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั้น ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่กับคนที่มีโอกาสและรายได้ดีกว่า ดังเห็นได้จากกลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 20 ล่างในภาคเกษตรมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 5.6 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 4.5 ในปี 2547 ในขณะที่คนรวยสุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 50.8 เป็นร้อยละ 55.4 ในช่วงเดียวกัน ส่วนคนนอกภาคเกษตรกลุ่มยากจนที่สุดร้อยละ 20 ล่าง มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.5 เหลือร้อยละ 4.3 และกลุ่มคนรวยสุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 53.1 เป็นร้อยละ 54.9

ตารางที่ 14 : ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาครายได้และกลุ่มถือครองรายได้

ปี	สัมประสิทธิ์จีไน	ควินไทล์ 1	ควินไทล์ 2	ควินไทล์ 3	ควินไทล์ 4	ควินไทล์ 5
ทั่วประเทศ						
2539	0.515	4.1	7.5	11.8	19.9	56.7
2541	0.511	4.2	7.6	11.9	19.8	56.5
2543	0.525	3.9	7.2	11.4	19.7	57.8
2545 (6ด)	0.511	4.1	7.6	12.0	20.0	56.3
2545 (1ปี)	0.501	4.2	7.8	12.3	20.5	55.2
2547 (6ด)	0.499	4.3	7.9	12.3	20.3	55.2

ปี	สัมประสิทธิ์จีนิ	ควินไทล์ 1	ควินไทล์ 2	ควินไทล์ 3	ควินไทล์ 4	ควินไทล์ 5
ภาคเกษตร						
2539	0.434	5.8	9.8	13.9	20.5	50.0
2541	0.428	5.9	9.9	14.1	20.6	49.5
2543	0.516	5.7	9.4	13.2	19.2	52.5
2545 (6ด)	0.453	5.5	9.3	13.6	20.0	51.6
2545 (1ปี)	0.444	5.6	9.6	13.8	20.2	50.8
2547 (6ด)	0.482	4.5	7.9	12.1	20.1	55.4
นอกภาคเกษตร						
2539	0.455	3.4	6.5	10.4	17.7	62.0
2541	0.455	4.7	8.9	13.8	22.0	50.6
2543	0.503	4.0	7.8	12.4	20.9	54.9
2545 (6ด)	0.489	4.4	8.1	12.8	20.7	54.0
2545 (1ปี)	0.478	4.5	8.4	13.1	20.9	53.1
2547 (6ด)	0.497	4.3	8.0	12.5	20.3	54.9

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(5) การกระจายผลการพัฒนาสู่ภูมิภาคยังเป็นปัญหา เมื่อวัดผลสำเร็จของการกระจายผลการพัฒนาด้วยตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำของ Theil โดยเปรียบเทียบความสมดุลระหว่างสัดส่วนรายได้กับสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาค ซึ่งพบว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคในปี 2547 แย่กว่าช่วง พ.ศ. 2539-2545 โดยดัชนีของ Theil ปี 2547 มีค่าเพียง 0.17 เทียบกับ 0.28 ในปี 2545 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าทุกภาค มีค่าดัชนีสูงถึง 0.25 หรือสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนประชากร รองลงไปเป็นภาคกลางมีค่าดัชนี 0.02 ส่วนภาคอื่นๆ มีค่าดัชนีติดลบ หรือสัดส่วนรายได้ครัวเรือนต่ำกว่าสัดส่วนประชากร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคทำให้ความเจริญกระจายออกจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดต่างๆ ของภาคกลางที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เท่านั้น ดังเห็นได้จากค่าดัชนี Theil ของภาคกลางเพิ่มขึ้นจาก 0.008 ในปี 2545 เป็น 0.024 ในปี 2547 แต่ภาคอื่น ๆ ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา ดังนั้นการดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคจำเป็นต้องหาเครื่องมือทำงานใหม่ๆ ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ 15 : ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างภูมิภาค โดยใช้ตัวชี้วัดของ Theil

ภาค	2539	2543	2545	2547
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	0.345201	0.324642	0.384272	0.253834
ภาคกลาง	0.004546	0.026745	0.008454	0.023976
ภาคเหนือ	-0.02328	-0.02984	-0.02861	-0.02572
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.06996	-0.07205	-0.0685	-0.0702
ภาคใต้	-0.01363	-0.0109	-0.01554	-0.01039
รวม	0.242874	0.238603	0.28008	0.171495

หมายเหตุ : ค่า Theil Inequality = 0 เมื่อสัดส่วนรายได้เท่ากับสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค

ค่า Theil Inequality > 0 เมื่อสัดส่วนรายได้สูงกว่าสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค

ค่า Theil Inequality < 0 เมื่อสัดส่วนรายได้ต่ำกว่าสัดส่วนประชากรในแต่ละภาค

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

๓ ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

3.1 ยุทธศาสตร์และสาระสำคัญ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนากระจายอยู่ในทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ

(1) วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ มี 2 ประการที่สำคัญ คือ

(1.1) เพื่อลดความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆในสังคม

(1.2) เพื่อพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพและสร้างโอกาสให้กับคนจนในการเข้าถึงบริการของรัฐ ทั้งการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกับประชาชนในกลุ่มอื่นๆ

(2) เป้าหมายหลัก ประกอบด้วย

(2.1) ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากร ในปี 2549

(2.2) กลุ่มคนยากจนสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

(2.3) ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่างๆในสังคม

(3) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ให้ความสำคัญกับการปรับกระบวนการตัดสินใจและการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวมเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เน้นที่ตัวคนจนด้วยการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขีดความสามารถให้คนจนก่อร่างสร้างตัวพึ่งตนเองมากขึ้น และพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง โดยปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปฏิรูปกฎหมาย และปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมไม่ขัดต่อกฎระเบียบของรัฐและชุมชน โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) เสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง โดยการกระจายบริการการศึกษา สาธารณสุขที่มีทางเลือกเหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนยากจน และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งความรู้ แหล่งข้อมูลข่าวสาร

(3.2) สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของคนยากจน ให้คนยากจนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

(3.3) พัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน โดยการปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง รวมทั้งจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับปัญหาและตรงกับความต้องการของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในแต่ละพื้นที่

(3.4) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ไขปัญหาของตน ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและเพิ่มรายได้ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างครบวงจร สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศได้

(3.5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในแต่ละพื้นที่ มีมาตรการเฉพาะตามศักยภาพของกลุ่มคนยากจนในชนบทและในเมือง รวมทั้งให้มีการประสานแผนงานและปรับระบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการพัฒนาเครื่องชี้วัดความยากจนให้ถูกต้องและปรับได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

(3.6) เร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ ให้คนจนได้รับโอกาสสิทธิและความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ อาทิ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิการถือครองที่ดินสำหรับกลุ่มคนยากจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ทำกิน

3.2 การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และตามนโยบายของรัฐบาล ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความก้าวหน้าและได้ผลเป็นที่น่าพอใจสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

(1) การเสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง ผลการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิต กระจายโอกาสทางการศึกษา และได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียม มีดังนี้

(1.1) สร้างโอกาสให้เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษาที่ทั่วถึง ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ในช่วงที่ผ่านมาการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

» ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจนกว่า 479,000 คน คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ได้นำรายได้ส่วนเกินของโครงการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัวมาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนยากจน จำแนกเป็น

▶ **ทุนสนับสนุนการศึกษา แก่บุตร-ธิดา ผู้ทำประโยชน์ แก่สังคมและราชการ และลูกผู้มีรายได้น้อย** จำนวน 400,000 ทุน โดยผ่านกระทรวงศึกษาธิการและ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คิดเป็นเงิน 3,429.81 ล้านบาท

▶ **ทุนเขียนเรียงความ** จำนวน 79,014 ทุน เป็นเงิน จำนวน 1,330.63 ล้านบาท จำแนกเป็นเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาารรุนแรงเข้าซ้อนต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน จำนวน 25,348 คน เด็กที่ครอบครัวยากจนมีปัญหาทางสังคมสูงแต่มีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง จำนวน 53,666 คน รวมทั้งมอบค่าตอบแทนการเขียนเรียงความให้แก่เด็ก คนละ 500 บาท จำนวน 344,410 คน

» **ให้ทุนศึกษาต่อแก่นักเรียนจากทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ ในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี)** เพื่อให้โอกาสเด็กยากจนได้เรียนในระดับอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศตามสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการของเด็ก ซึ่งเด็กนักเรียนที่ได้รับทุน (1 อำเภอ 1 ทุน) ในรุ่นแรก รวมทั้งสิ้น 921 คน โดยเด็กนักเรียนจำนวน 739 คน เลือกศึกษาต่อในต่างประเทศ และจำนวน 182 คนเลือกศึกษาต่อประเทศ เป็นเงินทั้งสิ้น 632.77 ล้านบาท

» **สนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อน เด็กพิการและเด็กกำพร้า** คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส ได้เห็นชอบโครงการแก้ไขปัญหาลูกยากจนและเด็กด้อยโอกาส ทั้งหมด 474 โครงการ วงเงินสนับสนุนการดำเนินงาน จำนวน 466.10 ล้านบาท (ไม่รวมเงินสนับสนุนทุนการศึกษา) ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มโครงการแก้ไขปัญหาลูกเร่ร่อน 12 โครงการ จำนวนเงิน 8.94 ล้านบาท ครอบคลุมเด็กเร่ร่อน 595 คน อาสาสมัคร 140 คน ครูข้างถนน 20 คน 2) กลุ่มโครงการแก้ไขปัญหาลูกพิการ 321 โครงการ จำนวนเงิน 361.65 ล้านบาท ครอบคลุมเด็กพิการ 72,428 คน ผู้เกี่ยวข้อง 3,223 คน และ 3) กลุ่มโครงการแก้ไขปัญหาลูกกำพร้าและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ 141 โครงการ จำนวนเงิน 95.51 ล้านบาท ครอบคลุมเด็ก 24,662 คน ผู้เกี่ยวข้อง 429 คน

(1.2) เสริมสร้างโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน มีการดำเนินงาน ดังนี้

» **จัดการศึกษาผู้พิการหรือทุพพลภาพ** ในปี 2546 จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพระดับชั้นพื้นฐาน(ทั้งโรงเรียนปกติและโรงเรียนเฉพาะความพิการ) จำนวน 152,241 คน และระดับอุดมศึกษา 279 คน จากสถาบันอุดมศึกษา 41 แห่ง ส่วนการศึกษานอกโรงเรียน ได้จัดการศึกษาต่อเนื่องเทียบเท่าการศึกษาชั้นพื้นฐาน มีผู้ลงทะเบียนเรียน 10,338 คน รวมทั้งส่งเสริมการรู้หนังสือมีผู้ลงทะเบียนเรียน 2,363 คน สำหรับในปี 2547 จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพระดับชั้นพื้นฐาน จำนวน 169,663 คน และระดับอุดมศึกษา 1,024 คน จากสถาบันอุดมศึกษา 49 แห่ง และการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้พิการ ในทุกระดับจำนวน 9,900 คน

» **จัดการศึกษานักเรียนและผู้ด้อยโอกาส** ปี 2546 จัดการศึกษาให้นักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ จำนวน 38,726 คน และให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสนอกระบบโรงเรียนโดยร่วมกับหน่วยงานต่างๆ จำนวน 1,146,987 คน รวมทั้งจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยได้จัดการศึกษาต่อเนื่องเทียบเท่าการศึกษาชั้นพื้นฐานจำนวน 1,666,620 คน สำหรับในปี

2547 จัดการศึกษาให้นักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ จำนวน 39,731 คน และให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสนอกกระบบโรงเรียนโดยร่วมกับหน่วยงานต่างๆ จำนวน 1,377,966 คน

» โครงการจักรยานยืมเรียนเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กฐานะยากจนในชนบทห่างไกล โครงการจักรยานยืมเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาจักรยานให้นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4- มัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่มีฐานะยากจนในชนบทห่างไกลและมีความยากลำบากในการเดินทางไปโรงเรียน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการจักรยานยืมเรียนเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2547 ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดซื้อจักรยานจำนวน 375,900 คัน และได้ส่งมอบจักรยานให้นักเรียนยืมเรียนแล้ว

(1.3) สร้างโอกาสให้ประชาชนที่ยากจนมีหลักประกันสุขภาพได้เข้าถึงร้อยละ 93.5 ของคนยากจนทั้งหมด การดำเนินงานตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) เพื่อลดรายจ่ายของประชาชนในการดูแลสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาท ต่อครั้ง ผลการดำเนินงานจนถึงสิ้นปี 2547 มีจำนวนประชากรผู้ขึ้นทะเบียนสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทั้งสิ้น 47.07 ล้านคน ทำให้ประชากรไทยมีสิทธิประกันสุขภาพรวมร้อยละ 95.42 ของทั้งหมด โดยมีประชากรที่รอการตรวจสอบสิทธิประกันสุขภาพจำนวน 4.58 ล้านคน นอกจากนี้ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2545 พบว่า คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85.3 ของคนยากจนทั้งหมด และในปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 93.6 ของคนยากจนทั้งหมด

(2) สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผลการดำเนินการที่สำคัญ มีดังนี้

(2.1) จัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งในปี 2545 จัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมอบเอกสารสิทธิในรูป ส.ป.ก. 4-01 ให้เกษตรกรเป็นจำนวน 2.4 ล้านไร่ 1.97 แสนแปลง คิดเป็นร้อยละ 82.1 ของเป้าหมาย (เป้าหมาย 2.4 แสนแปลง) ในปี 2546 ได้มอบเอกสารสิทธิในรูป ส.ป.ก. 4-01 แก่เกษตรกรจำนวน 131,530 ราย คิดเป็นร้อยละ 74.10 ของเป้าหมาย (เป้าหมาย 177,500 ราย) พื้นที่ 1.6 ล้านไร่ และได้จัดที่ดินทำกินในเขตนิคมสหกรณ์โดยมอบเอกสารสิทธิ กสน.3 แก่สมาชิกสหกรณ์ 1,646 ราย พื้นที่ 20,467 ไร่ และออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) จำนวน 8,391 ราย พื้นที่ 116,214 ไร่ สำหรับในปี 2547 ได้มอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 148,134 ราย เนื้อที่ 1.92 ล้านไร่ เอกสารสิทธิที่ดินชุมชน ส.ป.ก.4-01ข. จำนวน 14,253 ราย 7,494 ไร่ รวมทั้งออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน กสน.3 ให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ จำนวน 16,880 ราย ในพื้นที่ 219,839 ไร่ และออกหนังสืออนุญาต กสน.5 จำนวน 18,122 ราย ใน 36 นิคมสหกรณ์ พื้นที่ 253,101 ไร่ นอกจากนี้จัดที่ดินทำกินตัวอย่างในพื้นที่โครงการหลวง 28 ศูนย์ เพื่อให้เกษตรกรมีเขตที่ดินแยกจากป่าอย่างชัดเจน และมีส่วนร่วมในการควบคุมเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ

(2.2) พัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคและบริโภคแก่คนยากจน น้ำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภคและการผลิตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและมีน้ำสำหรับการเกษตรกรรมที่พอเพียง จึงเป็นโอกาสของคนยากจนในการมีสุขภาพอนามัยที่ดีและหลุดพ้นจากความจนได้ ในปี 2545 ได้มีการขุดบ่อบาดาลเพิ่มเติม 8,200 บ่อ ทำระบบประปา 1,700 แห่ง ถึงเก็บน้ำฝน 760 ใบ และสระน้ำในไร่นา 41,000 แห่ง ในปี 2546 ได้มีการขุดบ่อบาดาล

เพิ่มเติม 500 บ่อ ทำระบบประปา 360 แห่ง และถึงเก็บน้ำฝน 500 ใบ ส่วนในปี 2547 ได้พัฒนาแหล่งน้ำในไร่นาโดยชุดสระขนาด 1,260 ลบ.ม. เกษตรกรได้รับประโยชน์จำนวน 55,197 ครัวเรือน

(2.3) สนับสนุนประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการป่าชุมชน ป่าไม้ที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นแหล่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและต่อยอดภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ของชุมชนท้องถิ่น ในระยะที่ผ่านมาภาครัฐได้สนับสนุนป่าชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นผู้อนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ รวมทั้งกำหนดกติกาเพื่อการบริหารจัดการป่าชุมชนด้วยชุมชนเองมาโดยตลอด จนถึงปี 2544 มีป่าชุมชนที่ขึ้นทะเบียนจำนวนประมาณ 2,300 แห่ง เนื้อที่ป่า 7.5 แสนไร่ ส่วนในปี 2545 กรมป่าไม้ได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนเพิ่มขึ้นจำนวน 803 แห่ง เนื้อที่รวม 3.3 แสนไร่ และปี 2546 จำนวน 753 แห่ง เนื้อที่รวม 1.0 แสนไร่

สำหรับในปี 2547 ได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย 740 หมู่บ้าน โดยดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายที่วางไว้รวม 7 กิจกรรม คือ การจัดตั้งป่าชุมชนจำนวน 740 หมู่บ้าน การส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน 2,180 หมู่บ้าน สร้างป่าพัฒนาเมือง 45 จังหวัด ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ 64 จังหวัด ส่งเสริมและพัฒนาป่าไม้ร่วมกับสถาบันทางศาสนา 66 จังหวัด ศึกษาทางวิชาการด้านป่าชุมชน 50 เรื่อง สนับสนุนกิจกรรมศูนย์ศึกษาและพัฒนาวนศาสตร์ชุมชน 17 ศูนย์ ซึ่งผลการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 100 ของเป้าหมาย นอกจากนี้ ได้เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้พร้อมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาวนเกษตรในพื้นที่ป่าชุมชนจำนวน 1,500 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 100 ของเป้าหมาย

(3) พัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน ผลการดำเนินการที่สำคัญ มีดังนี้

(3.1) ปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานคุ้มครองทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

» วางระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบ ร่างแนวทางประสานการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน (Social Safety Nets) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คนยากจนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงต่างๆ ให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จะช่วยให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามอัตภาพ ได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือและพัฒนาให้หลุดพ้นจากสภาวะความยากลำบาก และสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว โดยบริการสวัสดิการต่างๆครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ บริการสังคม การช่วยเหลือทางสังคมและประกันสังคมทั้งที่เป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

» สร้างหลักประกันสุขภาพของลูกจ้างในสถานประกอบการ ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วยทุพพลภาพ ตาย ที่ไม่ใช่สาเหตุจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ซึ่งรัฐ

ได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2545 มีผู้ประกันตน 6.90 ล้านคน และในปี 2546 และปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 7.73 ล้านคน และ 8.32 ล้านคนตามลำดับ สำหรับในกรณีการประกันการว่างงานได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2546 และเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ขณะนี้การประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ

» **ดำเนินโครงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร** เพื่อสร้างหลักประกันให้กับครอบครัวผู้มีรายได้น้อยตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโครงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทรได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2546 โดยผู้ทำประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทรต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ ถึง 70 ปีบริบูรณ์เสียค่าเบี้ยประกันภัยปีละ 365 บาท (เฉลี่ย 1 บาท/วัน) ซึ่งผลการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปี 2547 มีประชาชนทำประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทรแล้วประมาณ 584,413 ราย นอกจากนี้ ได้ดำเนินโครงการประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทรสำหรับนักเรียน ซึ่งมีบริษัทประกันภัยเข้าร่วม 50 ราย ทำประกันภัยให้นักเรียน 234,158 ราย จากนักเรียนทั้งหมด 454,250 คน คิดเป็นร้อยละ 51.55

(3.2) จัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินโครงการต่างๆเพื่อให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายคนจนและผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เงินและสิ่งของอุปโภคบริโภค สงเคราะห์เงินทุนประกอบอาชีพ จัดบริการที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ ให้บริการด้านปัจจัย 4 เป็นต้น ซึ่งทำให้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับประโยชน์ ดังนี้

» เด็กในครอบครัวยากจนได้รับการสงเคราะห์และช่วยเหลือในรูปแบบของเงินและสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสามารถอยู่ในครอบครัว/ชุมชนได้ ในปี 2546 จำนวน 154,960 คน ในปี 2547 จำนวน 162,715 คน จากเป้าหมาย 124,960 คน เกินเป้าหมายร้อยละ 30.2

» เด็กในภาวะยากลำบากอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 18 ปี ได้รับการสงเคราะห์บริการด้านปัจจัย 4 และการพัฒนาด้านต่างๆที่เหมาะสมตามช่วงวัยในสถานสงเคราะห์ ในปี 2546 จำนวน 6,192 คน คิดเป็นร้อยละ 97.51 ของเป้าหมายการให้บริการ 6,350 คน ในปี 2547 จำนวน 11,859 คน จากเป้าหมาย 10,320 คน เกินเป้าหมายร้อยละ 14.9

» เยาวชนสตรียากจน สตรีกลุ่มเสี่ยง และสตรีที่ขาดโอกาสทางการศึกษาและอาชีพในชุมชน ได้รับการฝึกอาชีพ ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีในชนบท ปี 2546 จำนวน 6,000 คน สูงกว่าเป้าหมาย 2 เท่า ในปี 2547 ให้การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพหญิงและเด็กทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จำนวน 803 คน เกินเป้าหมาย 4 เท่า

» สตรีและเยาวชนสตรีที่มีฐานะครอบครัวยากจน ประสบปัญหาทางสังคม ขาดโอกาสในการศึกษาต่อ และไม่มีความรู้ ได้รับการอบรมอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตในศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพ ปี 2546 จำนวน 5,936 คน สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 15.26 ในปี 2547 จำนวน 9,894 คน จากเป้าหมาย 9,343 คน สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 5.9

» ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ในปี 2546 ผู้มีรายได้น้อยและครอบครัวที่ประสบปัญหาทางสังคมได้รับการสงเคราะห์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าและมีคุณภาพชีวิตตามควรแก่สภาพ จำนวน 282,146 คน ในปี 2547 ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยได้รับการสงเคราะห์เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจเฉพาะหน้าและสามารถดำเนินชีวิตได้ตามควรแก่สภาพ จำนวน 504,083 คน คิดเป็นร้อยละ 61.22 ของเป้าหมาย (เป้าหมาย 77,000 คน)

» ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ ได้รับการสงเคราะห์เงินทุนประกอบอาชีพ เพื่อให้มีรายได้และพึ่งพาตนเอง ในปี 2546 จำนวน 1,700 คน ครบตามเป้าหมาย ในปี 2547 ให้การสงเคราะห์เด็กติดเชื้อ/ป่วยด้วยโรคเอดส์หรือได้รับผลกระทบ จำนวน 399 คนคิดเป็นร้อยละ 199.50 ของเป้าหมาย ให้การสงเคราะห์ผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์ รวมทั้งให้ผู้ป่วยใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้ จำนวน 17,565 คน คิดเป็นร้อยละ 156.83 ของเป้าหมาย

» คนไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน ขอดทาน ได้รับการฟื้นฟูพื้นฐานและการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการฝึกทักษะด้านอาชีพ ในสถานแรกรับและสถานสงเคราะห์ 11 แห่ง เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ในปี 2546 จำนวน 6,415 คน สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 66.62 ในปี 2547 จำนวน 7,541 คน เกินเป้าหมายร้อยละ 95.87 รวมทั้งจัดที่พักชั่วคราว ประสานการจัดหางานและให้การสงเคราะห์ส่งกลับภูมิลำเนา จำนวน 1,752 คน

» คนพิการได้รับการพัฒนาอาชีพในศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้และพึ่งตนเองได้ ในปี 2546 จำนวน 772 คน คิดเป็นร้อยละ 72.14 ของเป้าหมายการให้บริการ 1,070 คน ในปี 2547 จำนวน 680 คน จากเป้าหมาย 1,000 คน คิดเป็นร้อยละ 68 ของเป้าหมาย

» ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางสังคม ได้รับการสงเคราะห์และได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในสถานสงเคราะห์ ในปี 2546 จำนวน 2,991 คน คิดเป็นร้อยละ 99.30 ของเป้าหมายการให้บริการ 3,012 คน ในปี 2547 จำนวน 2,522 คน คิดเป็นร้อยละ 100.47 ของเป้าหมาย

» ผู้สูงอายุที่อยู่ตามบ้าน ได้รับการบริการด้านสังคมสงเคราะห์ ภายภาพบำบัด กิจกรรมนันทนาการ แบบเข้าไปเยี่ยมกลับหรือที่พักพิงชั่วคราวในศูนย์บริการผู้สูงอายุ ในปี 2546 จำนวน 268,278 คน สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 29.32 ในปี 2547 จำนวน 555,987 คน จากเป้าหมาย 352,622 คน เกินเป้าหมายร้อยละ 57.67

(3.3) ส่งเสริมให้คนจนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รัฐบาลมีนโยบายสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับคนจน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย 2 โครงการที่สำคัญ คือ “โครงการบ้านเอื้ออาทร” ที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ และ “โครงการบ้านมั่นคง” ที่ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

» “โครงการบ้านเอื้ออาทร” มุ่งเน้นสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งโครงการในระยะที่ 1-3 เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส จำนวน 606,908 คน ด้วยการสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานจำนวน 151,727 ครัวเรือน ความก้าวหน้าโครงการระยะที่ 1 ก่อสร้างและส่งมอบอาคารแล้ว 2,005 หน่วย โครงการระยะที่ 2 อยู่ระหว่างการก่อสร้าง 5,243 หน่วย และส่งมอบสถานที่อีก 2,089 หน่วย และโครงการระยะที่ 3 ส่งมอบ

อาคารแล้ว 1,216 หน่วย อยู่ระหว่างการก่อสร้างอีก 7,063 หน่วย ที่เหลืออีกประมาณ 13,000 หน่วย อยู่ระหว่างการส่งมอบสถานที่และอนุมัติก่อสร้าง ทั้งนี้ในช่วงปี 2547 ถือเป็นระยะเริ่มดำเนินการ ส่งผลให้ผลผลิตต่ำเมื่อเทียบกับเป้าหมายรวมทั้งโครงการจำนวน 151,727 ครั้วเรือน คิดเป็นประมาณร้อยละ 3 ของโครงการที่มีการส่งมอบแล้ว

» “โครงการบ้านมั่นคง” มุ่งเน้นพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด โดยเป็นโครงการที่พัฒนาทั้งเศรษฐกิจ สังคม การมีส่วนร่วม พัฒนาการเรียนรู้ของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการชุมชนและที่อยู่อาศัยร่วมกัน โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณ 146.63 ล้านบาท ดำเนินโครงการนำร่อง 10 โครงการ จำนวน 1,525 ครั้วเรือน และได้รับงบประมาณเพิ่มอีก 3,291.58 ล้านบาท ดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย 42 เมือง/เขต ใน 30 จังหวัด 174 ชุมชน 15,016 ครั้วเรือน ประชากร 75,000 คน ความก้าวหน้าในปี 2547 ได้มีการอนุมัติโครงการปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดใน 32 จังหวัด 39 เมืองทั่วประเทศ และ 16 เขตในกรุงเทพฯ จำนวน 128 โครงการ ครอบคลุมชุมชนแออัด 166 แห่ง รวม 13,118 ครั้วเรือน ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าโครงการบ้านมั่นคงได้รับการอนุมัติให้ดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายร้อยละ 87 ของโครงการ ส่วนการดำเนินงานอยู่ในขั้นของกระบวนการต่างๆ เช่น การปรับปรุงที่ดินเดิม การแบ่งปันที่ดิน การรื้อย้าย และการปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวม

(4) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ผลการดำเนินการที่สำคัญ มีดังนี้

(4.1) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านอาชีพและเพิ่มรายได้ มีการดำเนินงาน ดังนี้

» ส่งเสริมให้คนจนและผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงแหล่งทุนในระบบเพื่อพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งผลการดำเนินงาน มีดังนี้

► จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นทางการ โดยมีพระราชกฤษฎีกามีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2546 มีผลให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นองค์การมหาชน และได้เริ่มปฏิบัติงานในฐานะองค์การมหาชนอย่างเป็นทางการ

► ในปี 2546 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการนำร่องแปลงสินทรัพย์ประเภทที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน 8 จังหวัด ได้แก่ แพร่ สุโขทัย ราชบุรี ระยอง สกลนคร มหาสารคาม ชุมพร และนครศรีธรรมราช ซึ่งขึ้นทะเบียนผู้เข้าร่วมโครงการแล้ว 5,751 ราย หรือร้อยละ 45.56 ของเป้าหมาย (12,599 ราย) มีเกษตรกรบางส่วนได้รับอนุมัติเงินกู้จาก ธกส. ไปแล้ว 100 ราย วงเงินสินเชื่อ 8.7 ล้านบาท ในพื้นที่นำร่องนิคมสหกรณ์กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้ขึ้นทะเบียนผู้เข้าร่วมโครงการแล้ว 461 ราย คิดเป็นร้อยละ 92 ของเป้าหมาย (500 ราย) และพื้นที่นำร่องนิคมสร้างตนเอง 3 แห่ง ได้แก่ นิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง นิคมสร้างตนเองพระพุทธรูปบาทจังหวัดสระบุรี และนิคมสร้างตนเองลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา ได้ขึ้นทะเบียนแล้วรวม 748 ราย

ในปี 2547 มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จำนวน 510,479 ราย และได้ตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติเกษตรกรเพื่อเสนอสถาบันการเงิน จำนวน 474,412 ราย ซึ่งมีผู้ขอกู้จำนวน 33,801 ราย โดย ธ.ก.ส. อนุมัติสินเชื่อ 26,227 ราย คิดเป็นวงเงิน 2,039 ล้านบาท นอกจากนี้ สมาชิกสหกรณ์คัม ขึ้นทะเบียนร่วมโครงการจำนวน 20,623 ราย มีผู้ขอกู้จำนวน 5,022 ราย ได้รับอนุมัติ 489 ราย วงเงิน 63 ล้านบาท

๙๙ **จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ไปลงทุน โดยจำนวนหมู่บ้านเป้าหมายมี 76,239 แห่ง และในปี 2547 มีการขยายเป้าหมายเพิ่มขึ้นตามที่ได้จัดตั้งหมู่บ้านใหม่และชุมชนทหารอีก 3,328 กองทุน รวมเป้าหมายทั้งหมด 78,829 กองทุน โดยเป็นหมู่บ้านชนบท 74,085 แห่ง ชุมชนเมือง 4,006 แห่ง และชุมชนทหาร 738 แห่ง ซึ่งผลการดำเนินงานถึง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 ได้จัดตั้งกองทุนแล้ว 77,729 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.6 ของเป้าหมาย และได้มีการโอนเงินให้แล้ว 77,508 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 99.7 ของกองทุนที่จัดตั้ง วงเงินโอนทั้งหมด 77,508 ล้านบาท และกองทุนได้ปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกแล้ว 16,340,036 ราย จำนวนเงิน 233,372.75 ล้านบาท โดยสมาชิกกองทุนได้กู้เงินไปลงทุนกิจกรรมด้านการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 69.7)

นอกจากนี้ ได้มีการจัดสรรเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีการบริหารจัดการที่ดี AAA (กองทุนหมู่บ้านฯ ที่บริหารจัดการดีเยี่ยม : โปร่งใสและปลอดภัย เสถียร) เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้กองทุนยกระดับการพัฒนาให้ดีขึ้นโดยเพิ่มทุนให้กองทุนละ 100,000 บาท ซึ่งมีกองทุนเป้าหมายทั้งหมด 24,902 กองทุน โดยได้รับโอนเงินไปแล้ว ณ สิ้นปี 2547 จำนวน 23,111 กองทุน เป็นเงิน 2,311.10 ล้านบาท ในส่วนของกองทุนระดับปานกลาง (AA) และระดับต้องปรับปรุง (A) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้ร่วมกับเครือข่ายกองทุนสถาบันการเงิน และภาคีการพัฒนา (กรมการพัฒนาชุมชน) ได้เข้าไปเพิ่มความรู้ ทักษะอย่างต่อเนื่อง

ขณะเดียวกันมีการพัฒนาเชื่อมโยงเครือข่ายกองทุนทุกระดับ โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค เพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งมีเครือข่ายคณะกรรมการกองทุนระดับตำบล 7,409 ตำบล ระดับอำเภอ 926 อำเภอ ระดับจังหวัด 76 จังหวัด และระดับภาค 6 ภาค

ในการพัฒนาระดับสถานะกองทุนหมู่บ้านฯเป็นธนาคารหมู่บ้าน (สถาบันการเงินชุมชน) เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านฯมีฐานะเป็นนิติบุคคลและสามารถก้าวไปสู่การเป็นธนาคารหมู่บ้านในที่สุด ซึ่งปัจจุบัน สทบ. ได้ร่วมกับธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารกรุงไทย พิจารณาความพร้อมของแต่ละกองทุน วางระบบคอมพิวเตอร์ โดยในปี 2548 ตั้งเป้าหมายจะจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านให้ได้ไม่น้อยกว่า 3,000 แห่งทั่วประเทศ

ตารางที่ 16 : การจัดตั้ง โอนเงิน และปล่อยกู้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548)

	เป้าหมาย	จัดตั้ง	โอนเงิน	การปล่อยกู้ของกองทุน	
				ราย	วงเงิน (ล้านบาท)
หมู่บ้าน	74,085	73,517	73,353	16,340,036	233,372.75
ชุมชนเมือง	4,006	3,474	3,417		
ชุมชนอื่น (ชุมชนทหาร)	738	738	738		
รวม	78,829	77,729	77,508	16,340,036	233,372.75

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

» **การจัดการทุนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** เน้นให้ความสำคัญการบูรณาการกองทุนพัฒนาชุมชน ซึ่งผลการดำเนินงานในปี 2547 ได้มีการบูรณาการกองทุนพัฒนาชุมชนในระดับตำบล 6,960 ตำบล จัดทำระบบข้อมูลกองทุนพัฒนาชุมชนแล้ว 42,248 กองทุน เข้าร่วมการบูรณาการกองทุนแล้ว 19,164 กองทุน มีการบูรณาการกองทุนโดยการรวมเงินทุน 2,692 กองทุน และมีการบูรณาการโดยรวมระบบบัญชี 16,472 กองทุน นอกจากนี้ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้เครือข่ายองค์กรชุมชนด้านการบริหารจัดการทุนของชุมชน โดยจัดทำคู่มือต้นฉบับการบริหารจัดการทุนชุมชนแบบมีอาชีพระดับจังหวัด โดยมีองค์กรชุมชนนำแนวทางในคู่มือไปบริหารจัดการทุนชุมชนร้อยละ 95 (เป้าหมายร้อยละ 80) และองค์กรเครือข่ายทุนชุมชนที่มีการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งมีประสิทธิภาพร้อยละ 70 (เป้าหมายร้อยละ 50)

» **ดำเนินโครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย** เป็นโครงการตามนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ปี 2544 เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถนำเงินที่ต้องชำระหนี้ไปใช้ในการลงทุนเพื่อเพิ่มโอกาสและศักยภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกร มีเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2546 จำนวน 2,035,179 ราย คิดเป็นร้อยละ 85.5 ของเกษตรกรที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ (จำนวน 2,379,788 ราย) คิดเป็นมูลค่าหนี้ 82,512 ล้านบาท โดยเป็นเกษตรกรที่ขอพักการชำระหนี้ 1,054,432 ราย เป็นเงิน 48,298 ล้านบาท และเกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ 980,747 ราย เป็นเงิน 34,214 ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพักชำระหนี้ควบคู่ไปด้วยเพื่อให้เกษตรกรได้รับการเรียนรู้ สามารถแก้ไขปัญหาทางการเกษตรของตนเองได้ โดยผลการดำเนินงานจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2546 ได้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกรแล้ว 682,765 ราย ฟื้นฟูอาชีพ 467,090 ราย สำหรับในปี 2547 ช่วยเหลือเกษตรกรผู้พักชำระหนี้ให้ได้รับการฟื้นฟูอาชีพทั้งอาชีพเดิมและอาชีพเสริม จำนวน 209,114 ราย ถ่ายทอดความรู้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ 74,984 ราย และสนับสนุนปัจจัยการผลิตเพื่อฟื้นฟูอาชีพให้สมาชิกสหกรณ์ รวม 49,092 ราย ซึ่งตั้งแต่ปี 2545-2547 ได้มีเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้พร้อมทั้งรับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตรวม 203,429 ราย ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7,200 บาทต่อปี และมีรายได้เพียงพอชำระหนี้เพิ่มขึ้น 12,540 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 77 ของปริมาณหนี้ค้างชำระรวม 16,263 ล้านบาท

» **จัดตั้งธนาคารประชาชน** เพื่อกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นการสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้แบบระบบซึ่งช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยธนาคารออมสินได้เริ่มโครงการธนาคารประชาชนเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2546 มีสมาชิกโครงการฯ จำนวน 477,907 ราย ที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อแล้วจำนวน 233,813 ราย คิดเป็นร้อยละ 75.35 ของสมาชิกที่ขอกู้ (310,313 คน) มีเงินกู้ที่อนุมัติแล้ว จำนวน 3,101.46 ล้านบาท

(4.2) การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ภาครัฐ ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และสถาบันการศึกษา ได้ร่วมกันหนุนเสริมให้แนวคิดวิสาหกิจชุมชนมีความเติบโตและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ทั่วถึงและยั่งยืน ได้มีการดำเนินการ ดังนี้

» **พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548** ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และมีผลบังคับใช้แล้ว โดยมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน เพื่อเป็นแกนประสานทุกฝ่ายในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการ ขณะนี้กรมส่งเสริม

การเกษตรกำลังดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือน

» **การจัดการองค์ความรู้** มุ่งเน้นให้คำปรึกษาแนะนำและการถ่ายทอดความรู้ให้กับวิสาหกิจชุมชนและประชาชน รวมทั้งการถอดองค์ความรู้ สรุปรบทเรียน และขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เพื่อหาแนวทางสนับสนุนในด้านต่างๆ อย่างครบวงจรตามที่ชุมชนต้องการ โดยมีหลายหน่วยงานร่วมดำเนินการ ได้แก่ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน สำนักส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อยกระดับความสามารถในการผลิตและการบริหารจัดการของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งผลการดำเนินงานที่สำคัญ มีดังนี้

► การให้คำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดความรู้ด้านกระบวนการผลิตการจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ ผลการดำเนินการในปี 2547 วิสาหกิจชุมชนและราษฎรได้รับคำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดด้านความรู้ด้านกระบวนการผลิตการจัดการ ผลิตภัณฑ์ 4,816 ราย จากเป้าหมาย 2,329 ราย วิสาหกิจชุมชนและราษฎรได้รับการพัฒนา 14,832 ราย จากเป้าหมาย 11,452 ราย และวิสาหกิจชุมชนได้รับการสารสนเทศด้านการลงทุน รูปแบบผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการผลิต 3,022 ราย จากเป้าหมาย 2,690 ราย

► การเร่งส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตคุณภาพผลิตภัณฑ์ และยกระดับการบริหารจัดการของวิสาหกิจชุมชนให้มีประสิทธิภาพในทางธุรกิจ รวมทั้งการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจชุมชนทั้งในและต่างประเทศ ผลการดำเนินการในปี 2547 วิสาหกิจชุมชนและราษฎรได้รับคำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดความรู้ด้านกระบวนการผลิต การจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ 4,816 ราย วิสาหกิจชุมชนและราษฎรได้รับการพัฒนา 14,832 ราย และวิสาหกิจชุมชนได้รับการสารสนเทศด้านการลงทุน รูปแบบผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการผลิต 3,022 ราย

(4.3) สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ภาครัฐให้การสนับสนุนด้านความรู้ และการบริหารจัดการ โดยพัฒนาคุณภาพและการบรรจุหีบห่อเพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า รวมทั้งจัดหาแหล่งจำหน่ายสินค้า ซึ่งจากการรายงานของกระทรวงพาณิชย์ ปี 2546 มียอดการจำหน่ายสินค้า OTOP จำนวน 33 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับคัดสรร OTOP 3-5 ดาว จำนวน 6,921 ผลิตภัณฑ์ จัดสร้างสถานที่ Outlet ณ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ เชียงใหม่ สวนจตุจักร เกาะสมุย และสร้างซุ้มจำหน่ายสินค้า Kiosk 260 ตัว โดยจัดวาง 49 จังหวัด สำหรับปี 2547 มียอดจำหน่าย (ต.ค. 2546-ส.ค. 2547) จำนวน 43 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับคัดสรร OTOP 3-5 ดาว 66 จังหวัด จำนวน 20,589 ผลิตภัณฑ์

(4.4) ส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน การดำเนินการกระบวนการแผนชุมชนจะทำให้คนในชุมชนได้รู้จักตนเองโดยผ่านการสำรวจข้อมูลร่วมกันและมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมพัฒนาชุมชน โดยคำนึงถึงศักยภาพทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก ผลการดำเนินงานโดย สศช. ร่วมกับภาคีพัฒนา 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน และกรมกิจการพลเรือนทหารกองบัญชาการทหารสูงสุด จนถึงปี พ.ศ.2547 ทำให้เกิดกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ภายใต้โครงการ

บูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจนแล้วจำนวน 3,657 ตำบล และมีตำบลต้นแบบการจัดทำแผนชุมชนที่สามารถใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชนอื่นๆ ได้ถึง 300 ตำบล

(5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน รัฐบาลให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเชิงบูรณาการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติไปถึงท้องถิ่น/ชุมชน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(5.1) การจัดทำฐานข้อมูลคนยากจน รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการขึ้นทะเบียนประชาชนที่มีปัญหาสังคมและความยากจน โดยเฉพาะใน 7 กลุ่มปัญหา คือ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคนเร่ร่อน ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม ปัญหาการถูกหลอกลวง ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน และปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน ซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลคนจนและผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านต่างๆ ที่สามารถระบุได้ถึงตัวบุคคล เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือต่อไป

(5.2) มีการจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการในทุกระดับ ทั้งกลไกนโยบาย และกลไกปฏิบัติในระดับส่วนกลาง/ระดับพื้นที่ ได้แก่

» **กลไกนโยบายระดับชาติ** ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และดูแลกำกับตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน

» **กลไกในส่วนกลาง** ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงาน ด้านต่างๆ โดยมีบทบาทในการกำหนดมาตรการ แนวทางในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนในด้านต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น คณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การศึกษา กฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน เป็นต้น

» **กลไกระดับกระทรวง** เช่น กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนกระทรวงมหาดไทย (ศตจ.มท.) เพื่อทำหน้าที่บูรณาการ กำกับ ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของ ศตจ.กทม., ศตจ.จ. และ ศตจ.อ./กิง อ. ให้เป็นไปตาม ศตจ. กำหนด รวมทั้งจัดให้มีศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในระดับตำบล/เทศบาลหรือเขตพื้นที่อื่นใดตามความจำเป็นที่เห็นสมควร

» **กลไกปฏิบัติในระดับพื้นที่** ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนกรุงเทพมหานคร (ศตจ.กทม.) ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศตจ.จ.) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอหรือกิ่งอำเภอ (ศตจ.อ./กิง อ.) เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ รวมทั้งการจัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและระบบติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่

» **กลไกภาคประชาชน** ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนของภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนชุมชนเพื่อเอาชนะความยากจน และการบูรณาการแผนชุมชนสู่แผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นและสังคม การจัดสวัสดิการชุมชน เกษตรกรรมยั่งยืน วิสาหกิจชุมชน การจัดการทรัพยากร ผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชน

ผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา มีผลการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น **การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน** โดยเฉพาะหนี้สินนอกระบบ โดยได้มีการเจรจาต่อรองเพื่อลดภาระหนี้และปรับหนี้ในระบบเข้าสู่หนี้ในระบบเพื่อลดภาระอัตราดอกเบี้ย ซึ่งลูกหนี้ที่ผ่านกระบวนการให้ความช่วยเหลือจำนวน 1,773,090 ราย คิดเป็นมูลหนี้ 136,750 ล้านบาท โดยเป็นลูกหนี้ที่ผ่านการเจรจา 1,254,578 ราย คิดเป็นมูลหนี้ 94,489 ล้านบาท มีลูกหนี้ประสงค์โอนหนี้เข้าสู่ระบบธนาคาร 169,309 ราย เป็นเงิน 13,282 ล้านบาท **การจัดหางานให้นักเรียนนักศึกษา** รวม 285,314 คน โดยทำงานในภาครัฐ 29,406 คน ภาคเอกชน 90,282 คน และกระทรวงศึกษาธิการ 165,626 คน เป็นต้น สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของคนจน ปัญหาที่ทำกิน และการส่งเสริมอาชีพ/การมีงานทำให้กับประชาชนที่ลงทะเบียนฯ ส่วนใหญ่อยู่ระหว่างเตรียมการและเพิ่งเริ่มดำเนินการยังไม่เห็นผลการดำเนินงานเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

(5.3) มีการจัดตั้งกลไกสำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ คือ คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสอย่างครบวงจรทั้งในระยะยาวและระยะปานกลาง ซึ่งได้ดำเนินการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสเป็นจำนวนมาก

(5.4) การจัดสรรงบประมาณไปสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง ตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไปยังหมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรงเพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนนำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง (ร่วมคิด-ร่วมทำ) ซึ่งหมู่บ้านที่มีขนาดเล็ก (Small) มีประชากรไม่เกิน 500 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณ 200,000 บาท หมู่บ้านที่มีขนาดกลาง (Medium) มีประชากร 501-1,000 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณ 250,000 บาท และหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ (Large) มีประชากร 1,001 คนขึ้นไป ได้รับจัดสรรงบประมาณ 300,000 บาท

ผลการดำเนินงานจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ได้ดำเนินการในหมู่บ้านต้นแบบ 3 หมู่บ้าน คือ บ้านม่วงทองพัฒนา บ้านท่าตาล และบ้านหัวริน เพื่อสร้างและทดสอบคู่มือการดำเนินงาน ได้มีการเปิดโครงการนำร่องเพื่อสร้างหมู่บ้านต้นแบบ SML และโอนเงินให้หมู่บ้านต้นแบบต้นแบบอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2547 โดยมีหมู่บ้านต้นแบบ 1,002 แห่ง (หนึ่งอำเภอ หนึ่งหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบ) ใช้งบประมาณ 253 ล้านบาท โดยเป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก 291 แห่ง ขนาดกลาง 370 แห่ง และขนาดใหญ่ 341 แห่ง ต่อมาได้เพิ่มหมู่บ้านต้นแบบอีก 17 แห่งเพื่อทดลองดำเนินการ Matching Fund ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาส่วนรวม นอกจากนี้ได้มีการจัดทำ website คือ <http://www.sml.go.th> เพื่อสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลและข่าวสารโครงการที่ถูกต้องและทันทั่วถึง

(6) ปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ มีการดำเนินการดังนี้

(6.1) **นำระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer : CEO) มาใช้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ** เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน ซึ่งมีผลบังคับใช้ครอบคลุม 75 จังหวัด ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป

(6.2) **การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดกรอบวงเงินในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเอง ผลการดำเนินงานการถ่ายโอนภารกิจ ถึงปี 2546 ส่วนราชการ จำนวน 57 กรม ต้องถ่ายโอนภารกิจรวม 238 ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สามารถถ่ายโอนภารกิจไปได้เพียง 119 ภารกิจ หรือร้อยละ 50 ของเป้าหมาย ส่วนในปี 2547 สามารถถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้วจำนวน 174 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 71.02 ของเป้าหมาย (245 ภารกิจ) ยกตัวอย่าง กระทรวงศึกษาได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีการถ่ายโอนกิจกรรมที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชน ตำบล และอยู่ระหว่างการถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัย (4-6 ขวบ) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป.1-ม.6) และ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือเขตที่มีความพร้อม เป็นต้น

สำหรับการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 22.50 ต่อรายได้ของรัฐบาล ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 23.50 ต่อรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดในปี 2549 ท้องถิ่นจะต้องมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้ของรัฐบาล นับว่าการกระจายอำนาจด้านการเงินยังห่างไกลกับเป้าหมายอยู่มาก

3.3 ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และตามนโยบายของรัฐบาล ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าและประสบผลเป็นที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นปัญหาบางประการที่จะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในระยะต่อไป ได้แก่

(1) **การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ลงทะเบียญปัญหาสังคมและความยากจนยังไม่ค่อยมีความก้าวหน้าเท่าที่ควร** มีเพียงการแก้ไขปัญหาด้านหนี้สินภาคประชาชน โดยเฉพาะหนี้สินนอกระบบที่ได้มีการเจรจาต่อรองเพื่อลดภาระหนี้และปรับหนี้ในระบบเข้าสู่หนี้ในระบบเพื่อลดภาระอัตราดอกเบี้ย สำหรับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน ปัญหาที่ทำกิน และการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำให้กับประชาชนที่ลงทะเบียญฯ ส่วนใหญ่อยู่ระหว่างเตรียมการและเพิ่งเริ่มดำเนินการยังไม่เห็นผลการดำเนินงานเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งจะต้องเร่งรัดการดำเนินงานในระยะต่อไป

(2) การจัดการทรัพยากรยังขาดการบริหารจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการจัดหาน้ำสะอาดสำหรับดื่มและน้ำใช้เพื่อการเกษตรสำหรับเกษตรกรและคนยากจน ซึ่งสะท้อนจากข้อมูลสถานการณ์ความแห้งแล้งที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอ กรม. เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2548 ปรากฏว่า ในปี 2546 หมู่บ้านที่ประสบความแห้งแล้ง 12,904 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 17.51 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ ปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 19,027 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 25.73 และในปี 2548 (ถึง ณ วันที่ 10 มีนาคม 2548) ได้เพิ่มขึ้นเป็น 41,668 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 56.34 โดยในปี 2548 มีพื้นที่เกษตรประสบความเสียหายแล้วกว่า 13.7 ล้านไร่ และคาดว่าจะเสียหายอีก 10 ล้านไร่

(3) ยังไม่มีระบบประกันภัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติซึ่งส่งผลให้เกิดความยากจนเฉียบพลัน เช่น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดคลื่นสึนามิ ใน 6 จังหวัดภาคใต้ ชายฝั่งอันดามัน ซึ่งมีประชาชนจำนวนมากที่สูญเสียบ้านที่อยู่อาศัย เครื่องมือทำมาหากิน ทรัพย์สิน รวมทั้งการสูญเสียชีวิตของผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ทำให้คนเหล่านี้ต้องกลายเป็นคนยากจน

จากข้อมูลที่กระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอ กรม. เพื่อทราบเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548 เกี่ยวกับความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์ ตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม 2547 จนถึงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่า พื้นที่ประสบภัยพิบัติ 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต พังงา กระบี่ ระนอง ตรัง และสตูล รวม 25 อำเภอ/กิ่งอำเภอ 91 ตำบล 401 หมู่บ้าน มีประชาชนได้รับความเดือดร้อน จำนวน 55,892 คน 12,455 ครอบครัว โดยมีจำนวนผู้เสียชีวิตรวม 5,395 คน (คนไทย 1,899 คน คนต่างประเทศ 1,953 คน ไม่สามารถระบุได้ 1,543 คน) จำนวนผู้บาดเจ็บ 8,457 คน (คนไทย 6,065 คน คนต่างประเทศ 2,392 คน) ได้รับแจ้งผู้สูญหายจำนวน 2,995 คนจำนวนเด็กกำพร้า ที่บิดาหรือมารดาหรือผู้อุปการะ เดิมเสียชีวิตมีจำนวนทั้งสิ้น 872 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548 กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ)

ความเสียหายต่อทรัพย์สินบ้านเรือนประชาชนจำนวน 6,813 หลัง แยกเป็น เสียหายทั้งหลัง 3,615 หลัง เสียหายบางส่วน 3,198 หลัง พื้นที่การเกษตรเสียหายคิดเป็นมูลค่า 8.5 ล้านบาท ด้านประมงพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและเครื่องมือประมงเสียหายคิดเป็นมูลค่า 1.8 ล้านบาท ด้านปศุสัตว์เสียหายคิดเป็นมูลค่า 17.6 ล้านบาท ด้านสถานประกอบการ เสียหายคิดเป็นมูลค่า 12.8 ล้านบาท รวมมูลค่าความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของราษฎรทั้ง 6 จังหวัด ประเมินในขั้นต้นประมาณ 14,636.19 ล้านบาท (ไม่รวมบ้านที่อยู่อาศัย)

(4) การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนยังมีลักษณะแยกส่วนขาด การบูรณาการ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) แล้วก็ตาม การแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมายังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ การบูรณาการ และเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนยังมีน้อยมาก ยังเน้นแก้ไขปัญหาคความยากจนเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาในทุกๆด้านอย่างเป็นองค์รวม และการวางรากฐาน การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวเพื่อตัดวงจรของความยากจน

(5) การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิและความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ ยังไม่ค่อยมีความก้าวหน้า เช่น การออกเอกสารสิทธิใน สินทรัพย์ต่างๆให้กับคนจน สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

4 สรุปและข้อเสนอแนะ

การประเมินผลความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ ทั้งในระดับภาพรวมและตามแนวทางของยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน สรุปได้ดังนี้

4.1 ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยรวม

(1) การแก้ไขปัญหาความยากจนสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยในปี 2547 สัดส่วนคนยากจนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12.0 ของประชากรทั้งหมด (จำนวนคนจน 7.5 ล้านคน) นับเป็นความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนยากจนเหลือไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549 ทั้งนี้เป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และผลจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย เป็นต้น รวมทั้งผลจากการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งได้มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และสร้างโอกาสให้กับคนจน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนจนให้ดีขึ้น และได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลง

(2) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนและกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมลดลง แต่การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคยังเป็นปัญหา โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุด ได้ลดลงจาก 14.8 เท่าในปี 2543 ลดลงเหลือ 13.2 เท่าในปี 2545 และเหลือเพียง 12.9 เท่าในกลางปี 2547 ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้ลดลง และดัชนีจีนิลดลงจาก 0.5 ในปี 2545 เหลือ 0.499 ในปี 2547 เป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และรายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 6.9 อันเป็นผลมาจากการปรับตัวทางด้านราคาและผลผลิตที่ดีขึ้น รวมทั้งผลจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในระดับรากหญ้า อย่างไรก็ตามประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคกลางได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าภาคอื่นๆ โดยค่าดัชนีของ Theil มีค่าเป็นบวก ในขณะที่ภาคอื่นๆ มีค่าเป็นลบมาโดยตลอด

(3) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในปี 2547 คนยากจนมีโอกาเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้น ส่งผลต่อการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเป็นผลจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย

(3.1) การเข้าถึงการศึกษา เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสได้รับทุนการศึกษา กว่า 479,000 คน และเด็กยากจนได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา (ทุน 1 อำเภอ 1 ทุน) ทั้งในและต่างประเทศ ในรุ่นแรก รวมทั้งสิ้น 921 คน โดยศึกษาต่อในต่างประเทศจำนวน 739 คน และศึกษาต่อในประเทศจำนวน 182 คน รวมทั้งสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อน เด็กพิการและเด็กกำพร้าจำนวน 474 โครงการ วงเงิน 466.10 ล้านบาท (ไม่รวมเงินสนับสนุนทุนการศึกษา) โดยครอบครัวเด็กเร่ร่อน 595 คน เด็กพิการ 72,428 คน เด็กกำพร้าและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ 24,662 คน ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในการนำรายได้ส่วนเกินจากการออกรางวัลเลขท้าย 2 ตัว 3

ตัว นอกจากนี้คนพิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนกว่า 1.6 ล้านคน เป็นผลการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงศึกษาธิการ

(3.2) การเข้าถึงบริการสาธารณสุข ประชาชน 47.07 ล้านคน สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งทำให้คนไทยมีหลักประกันทางสุขภาพทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 93.75 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มคนยากจน พบว่า ในปี 2545 คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85.3 ของคนยากจนทั้งหมด และกลางปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 93.5 ของคนยากจนทั้งหมด เป็นผลการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงสาธารณสุข

(3.3) การเข้าถึงทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินทำกิน เกษตรกรและคนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยได้รับเอกสารสิทธิ์และสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินกว่า 197,300 ราย เนื้อที่กว่า 2.4 ล้านไร่ ซึ่งเป็นผลการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ประชาชนที่ยากจนได้รับจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 6,767 ครอบครัวตามโครงการต่างๆ ของกรมที่ดิน

(3.4) การเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคม ลูกจ้างในสถานประกอบการสามารถเข้าถึงการประกันสังคมประมาณ 8.32 ล้านคน รวมทั้งประชาชนผู้มีรายได้น้อย/ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้าถึงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทรประมาณ 5.8 แสนราย และนักเรียนกว่า 2.3 แสนราย นอกจากนี้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ กว่า 1.275 ล้านคน ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงแรงงานและกระทรวงพัฒนาสังคมฯ รวมทั้งการดำเนินโครงการอุบัติเหตุเอื้ออาทรตามนโยบายรัฐบาล

(3.5) การเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ คนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบกว่า 16.3 ล้านราย ตามโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ รวมทั้งเกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกว่า 5.3 แสนราย และได้รับสินเชื่อกว่า 26,700 ราย รวมทั้งได้รับการฟื้นฟูอาชีพหลังพักการชำระหนี้ เพื่อเพิ่มศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินโครงการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า และการดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.2 ผลการดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์

ผลการดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์ เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร เป็นต้น และผลจากการดำเนินงานตามภารกิจปกติของกระทรวงต่างๆ ซึ่งผลการดำเนินงานในปี 2547 ทำให้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่สำคัญ มีดังนี้

(1) การเสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง

(1.1) เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสได้รับทุนการศึกษา กว่า 479,000 คน และเด็กยากจนได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา (ทุน 1 อำเภอ 1 ทุน) ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 921 คน โดยศึกษาต่อต่างประเทศ 739 คน และศึกษาต่อในประเทศ 182 คน

(1.2) คนพิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับการทางการศึกษาในระบบโรงเรียน 170,687 คน และนอกระบบโรงเรียน 9,900 คน

(1.3) ณ สิ้นปี 2547 ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข ตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) รวม 47.07 ล้านคน ทำให้คนไทยมีหลักประกันทางสุขภาพทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 95.42 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับกลุ่มคนยากจนในปี 2547 คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 93.6 ของคนยากจนทั้งหมด

(2) การสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(2.1) จัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร โดยได้ออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 และ สปก.4-01ช. รวมจำนวน 162,387 ราย เนื้อที่กว่า 1.927 ล้านไร่

(2.2) จัดที่ดินทำกินในเขตนิคมสหกรณ์ โดยได้ออกเอกสารสิทธิ์ กสน.3 ให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์จำนวน 16,880 ราย ในพื้นที่ 219,839 ไร่ และออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) จำนวน 18,122 ราย พื้นที่ 253,101 ไร่

(2.3) จัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ยากจน จำนวน 6,767 ครอบครัว สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 27.67 และจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยจำนวน 335 แปลง คิดเป็นร้อยละ 4.18 ของเป้าหมาย

(2.4) จัดหาน้ำสะอาดสำหรับดื่มและน้ำใช้ ซึ่งได้พัฒนาแหล่งน้ำในไร่นาโดยชุดสระขนาด 1,260 ลบ.ม. เกษตรกรได้รับประโยชน์จำนวน 55,197 ครัวเรือน

(3) พัฒนาโครงการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน

(3.1) สร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการ เพิ่มขึ้นจาก 7.73 ล้านคน ในปี 2546 เป็น 8.32 ล้านคนในปี 2547 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6

(3.2) ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการประกันอุบัติเหตุเพื่อสร้างหลักประกันให้กับครอบครัว ตามโครงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร ประมาณ 584,413 คน และนักเรียนสามารถเข้าถึงการประกันอุบัติเหตุจำนวน 234,158 คน คิดเป็นร้อยละ 51.55 ของนักเรียนทั้งหมด (454,250 คน)

(3.3) คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของช่วงวัย จำนวนกว่า 1.275 ล้านคน ซึ่งแยกเป็นกลุ่มเด็ก 174,574 คน สตรีและเยาวชนสตรี 10,697 คน ผู้สูงอายุ 558,509 คน ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย 504,083 คน ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ 17,964 คน คนไร้ที่พึ่ง/เร่ร่อน/ขอทาน 9,293 คน คนพิการ 680 คน

(3.4) ผู้มีรายได้ไม่น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 151,727 ครัวเรือน

(4) การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น

(4.1) เกษตรกรขึ้นทะเบียนโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน 531,102 คน และสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบแล้ว (ได้รับอนุมัติสินเชื่อ) 26,716 คน วงเงิน 2,102 ล้านบาท

(4.2) ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สะสมตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 จำนวนกว่า 16.3 ล้านราย วงเงินกว่า 233,000 ล้านบาท

(4.3) เกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพหลังพักชำระหนี้ ทั้งอาชีพเดิมและอาชีพเสริม จำนวน 209,114 คน รวมทั้งสมาชิกสหกรณ์ได้รับการถ่ายทอดความรู้จำนวน 74,984 คน และสนับสนุนปัจจัยการผลิตเพื่อฟื้นฟูอาชีพ 49,092 คน

(4.4) การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยวิสาหกิจชุมชนและราษฎรได้รับคำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดความรู้ด้านกระบวนการผลิตการจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ รวมทั้งได้รับการส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต คุณภาพผลิตภัณฑ์ และยกระดับการบริหารจัดการของวิสาหกิจชุมชนให้มีประสิทธิภาพในทางธุรกิจ ตลอดจนการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจชุมชนทั้งในและต่างประเทศ รวมจำนวน 22,670 ราย

(5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน

(5.1) การจัดสรรงบประมาณไปสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง ตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนนำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง(ร่วมคิด-ร่วมทำ) ได้มีการโอนเงินให้หมู่บ้านต้นแบบแล้ว 1,002 แห่ง ใช้งบประมาณ 253 ล้านบาท และได้เพิ่มหมู่บ้านต้นแบบอีก 17 แห่งเพื่อทดลองดำเนินการ Matching Fund ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาส่วนรวม

(5.2) มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ และมีกลไกภายใต้ศตจ. รองรับการทำงานทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่

(6) การปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ

(6.1) มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำนวน 174 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 71.02 ของเป้าหมาย (245 ภารกิจ) รวมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 23.50 ต่อรายได้ของรัฐบาล

4.3 ประเด็นเสนอแนะการดำเนินงานระยะต่อไป

(1) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน ให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งและสามารถบริหารทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนยกระดับรายได้และลดรายจ่ายของครัวเรือนคนยากจน โดย

(1.1) เร่งรัดการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม ทั้งหนี้สินที่เกิดจากโครงการของรัฐและหนี้สินนอกระบบ

(1.2) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้รู้จักดำรงชีวิตด้วยความประหยัด อดออม เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว เช่น การทำการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและการดำรงชีวิตในระดับครัวเรือน

(1.3) ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการดำเนินงานให้คนจนมีแหล่งเงินทุนในการผลิตและมีความมั่นคงในอาชีพ

(1.4) ยกย่องกองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมให้เป็นธนาคารหมู่บ้าน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการการบริหารกองทุนในชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยฝึกอบรมความรู้ด้านการบริหารกองทุน การบริหารสินเชื่อ และการทำบัญชีที่ถูกหลักวิชา ทั้งนี้เพื่อพัฒนากองทุนให้เป็นแหล่งทุนที่เข้มแข็งและเป็นแหล่งพึ่งพิงของคนในชุมชน

(1.5) จัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากรให้ครบทุกหมู่บ้านและชุมชน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนให้สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง

(1.6) เสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นขบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับกิจกรรมที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชน

(1.7) พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตร เช่น โรงสีชุมชน โรงปุ๋ยอินทรีย์ชุมชน และเครื่องจักรกลเกษตรขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

(1.8) พัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยใช้ขบวนการวิสาหกิจชุมชน สินค้า OTOP เพื่อสร้างมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์ของชุมชน และมีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

(1.9) สนับสนุนทุนการศึกษาแก่บุตรหลานผู้มีรายได้น้อยให้สามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าระดับการศึกษาพื้นฐานตามศักยภาพของแต่ละคน และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะแก่แรงงานในสถานประกอบการ

(1.10) สร้างกลไกการบริหารจัดการด้านการผลิต การแปรรูป และการตลาด โดยรัฐเป็นผู้เชื่อมโยงทางด้านตลาดทุนและตลาดสินค้าในรูปแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) รวมทั้ง จัดตั้งระบบบริหารจัดการสินค้าเกษตร เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านราคา และให้เกษตรกรได้รับ ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม

(2) สร้างระบบคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นคนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศมีหลักประกันทางสังคมที่ทั่วถึง โดยขยายขอบเขตการ ประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร รวมทั้งส่งเสริมการระดมเงินออม เพื่อสวัสดิการของชุมชน

(3) สร้างโอกาสให้คนยากจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เพื่อ สร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดย

(3.1) เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย พร้อมสาธารณูปโภค และปรับปรุงคุณภาพดินให้ทั่วถึงและเพียงพอ

(3.2) พัฒนาระบบบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้ง 25 ลุ่มน้ำและระบบ ชลประทาน ตลอดจนป้อนน้ำในไร่นาให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง

(4) ปรับปรุงกฎระเบียบและระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อให้ สามารถจัดบริการพื้นฐานทางสังคมให้ถึงกลุ่มคนยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดย

(4.1) จัดการวาทะแก่นที่ให้บริการและคำแนะนำ เพื่อสร้างโอกาสและ ทางเลือก รวมทั้งทักษะต่างๆ ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนได้รับบริการด้านการศึกษาและ สาธารณสุขอย่างทั่วถึง

(4.2) เสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้าง ความเป็นธรรมให้กับคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย

(4.3) เร่งรัดกระจายความเจริญและการจ้างงานไปภูมิภาคต่างๆ โดยใช้ มาตรการทางการเงินและการคลังเป็นสิ่งจูงใจพิเศษแก่ผู้ประกอบการเป็นกรณีไป

(4.4) เร่งรัดพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนทั้งด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์

(4.5) บูรณาการการบริหารจัดการข้อมูล งบประมาณและการปฏิบัติการ แกไขความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 6

การพัฒนาทุนทางสังคม

1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการพัฒนาทุนทางสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดให้ทุนทางสังคมเป็น “วาระแห่งชาติ” ที่สำคัญเรื่องหนึ่งในการพัฒนาคนและสังคมไทยให้สามารถก้าวสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Society) ได้อย่างรู้เท่าทันท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก เนื่องจากประเทศไทยมีทุนทางสังคมที่ดีอยู่มากมาย สามารถนำมาใช้เกื้อกูลให้คนไทยมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งยังช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศอีกด้วย

วิกฤตที่ประเทศไทยต้องเผชิญหลายสถานการณ์ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 วิกฤตจากธรณีพิบัติ ได้ตอกย้ำให้เห็นชัดเจนถึงคุณค่าของทุนทางสังคม เป็นเสมือนระบบประกันภัยและประกันความเสี่ยงอย่างไม่เป็นทางการแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต โดยเฉพาะในเรื่องของความมีน้ำใจ และระบบเครือญาติที่แข็งแกร่ง นอกจากนี้ ทุนทางสังคมยังเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอีกหลายด้าน อาทิ ช่วยทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความสมดุลและมีเสถียรภาพ ไม่พึ่งพิงเฉพาะทุนตัวเงินและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป ขณะเดียวกันทุนทางสังคมยังช่วยลดช่องว่างของการกระจายรายได้ระหว่างพื้นที่และกลุ่มคนต่างๆ รวมทั้งช่วยเพิ่มผลิตภาพของตัวคนและเศรษฐกิจส่วนรวมที่จะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่จำเป็นในทุกระดับ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ อีกทั้งยังช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ถ่ายทอดประสบการณ์ที่ดี และสร้างนวัตกรรม/องค์ความรู้ใหม่ๆ ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้มีความชัดเจนในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ การพัฒนาทุนทางสังคม จึงควรทำความเข้าใจในความหมาย “ทุนทางสังคม” ซึ่งหมายถึงพลังที่มีอยู่ในชุมชนและสังคม เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน ทำงานร่วมกัน บนพื้นฐานของความไว้วางใจ เชื่อใจ สายใยความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดีงามของสังคมไทย โดยมีองค์ประกอบเกื้อหนุนสำคัญ ได้แก่

(1) **ทุนมนุษย์** ทั้งที่เป็นบุคคลทั่วไปและผู้นำทางสังคม เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน อาสาสมัคร ฯลฯ ที่มีความรัก ความไว้วางใจ เชื่อใจ มีน้ำใจและเอื้ออาทรต่อมนุษย์ มีความเชื่อในระบบคุณค่าและหลักศีลธรรมที่ดี เช่น มีคุณธรรม วินัย ความซื่อสัตย์ จิตสำนึกสาธารณะ ฯลฯ ที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม

(2) **ทุนที่เป็นสถาบัน** ตั้งแต่สถาบันหลักของชาติ ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันสำคัญในสังคม เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันการเมือง ฯลฯ องค์การที่สร้างขึ้นมาก เช่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การประชาชน องค์การชุมชน ภาครัฐกิจเอกชน สื่อมวลชน ฯลฯ ที่มีบทบาทสนับสนุนให้เกิดพลังของคนในชุมชนและสังคม รวมถึงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของสังคมที่ทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้

(3) **ทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม** ทั้งภูมิปัญญาไทย ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมไทย จารีตประเพณีที่ดีงาม และสถาปัตยกรรมต่างๆ เช่น แหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี เป็นต้น

โดยองค์ประกอบทั้ง 3 นั้น จะต้องมีการผสมผสานกันบนพื้นฐานของความไว้วางใจและความสัมพันธ์จึงจะก่อให้เกิดเป็นทุนทางสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการสั่งสมปรับเปลี่ยน ต่อ ยอด พัฒนาและสร้างขึ้นใหม่อยู่ตลอดเวลา

1.2 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กับการพัฒนาทุนทางสังคม

การพัฒนาทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้แนวทางตามยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมเป็นยุทธศาสตร์หลัก ขณะเดียวกันมีแนวทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในบางประเด็นเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุน โดยมีสาระสำคัญของเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ดังนี้

(1) **เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต** กำหนดให้ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรที่สมดุลและขนาดครอบครัวที่เหมาะสม รักษาแนวโน้มภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง ขยายการประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และลดอัตราการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุที่ป้องกันได้ คนไทยมีคุณภาพ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไปมีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี เพิ่มคุณภาพการเรียนรู้การสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับให้ได้มาตรฐาน และยกระดับการศึกษาแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในปี 2549 เพิ่มโอกาสการมีงานทำในประเทศไม่ต่ำกว่า 230,000 คนต่อปี ให้มีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่สร้างหลักประกันแก่คนไทยทุกช่วงวัย โดยขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ลดสัดส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเพิ่มแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ดูแลโดยชุมชนอย่างทั่วถึง

(2) ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย

(2.1) **การพัฒนาทุนมนุษย์** ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านสุขภาพ สติปัญญา และความมั่นคงของมนุษย์ในการดำรงชีวิต โดยพัฒนาศักยภาพคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพ ปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนยกระดับทักษะฝีมือของคนไทยให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งเสริมให้คนมีงานทำทั้งในประเทศและการจ้างงานในต่างประเทศ โดยปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการ

หลักประกันทางสังคมให้ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

(2.2) การพัฒนาทุนทางสถาบัน ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ โดยส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งในการดูแลและพัฒนาสมาชิกในทุกด้าน ร่วมกับชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม สร้างและปลูกจิตสำนึกในความรักชาติและความเป็นไทยอย่างจริงจัง สนับสนุนให้มีการทำนุและพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพทางศาสนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาสื่อมวลชนทุกประเภทให้มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคม

(2.3) การพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม โดยสนับสนุนการพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่ดำรงอย่างเป็นระบบในการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและประเทศ

1.3 ขอบเขตการติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติการพัฒนาทุนทางสังคม แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

(1) การติดตามผลในภาพรวม ประกอบด้วย ภาพรวมสถานการณ์ด้านสังคมไทย และผลสำเร็จการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในแต่ละเรื่อง

(2) ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ โดยแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ของกระทรวงต่าง ๆ ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2547) รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่ควรให้ความสำคัญในระยะต่อไป

2 ภาพรวมสถานการณ์ด้านสังคมไทย

ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2547) หลากหลายปัญหาในสังคมไทยมีทิศทางปรับตัวที่ดีขึ้น เพราะนโยบายของรัฐบาลที่เอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ โดยเฉพาะการปราบปรามยาเสพติด การแก้ปัญหาความยากจน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม สังคมไทยต้องเผชิญกับความรุนแรงยิ่งขึ้นของปัญหาบางเรื่องและปัญหาใหม่ๆ เช่น พฤติกรรมบริโภคนิยม การเลียนแบบต่างประเทศและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ขณะที่สถาบันครอบครัวอ่อนแอลง เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในการพัฒนาคนและสังคมไทยต่อไป

เมื่อพิจารณา**ภาวะสุขภาพ**ของคนไทย พบว่าในภาพรวมคนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น โดยในปี 2545 เพศชายและเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ย 67.14 ปี และ 74.9 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 67.58 ปี และ 75.08 ในปี 2546 และ 67.93 และ 74.90 ในปี 2547 ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าอายุเฉลี่ยของประชากรโลก คือ ชาย 64 ปี และหญิง 68 ปี อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง เช่น ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ ส่งผลให้สัดส่วนการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 78.14 โดยเฉพาะโรคหัวใจที่สูงเป็นอันดับหนึ่งของการเจ็บป่วยทั้งหมดโดยเพิ่มขึ้นจาก 391.45 ต่อประชากรแสนคน ในปี

2545 เป็น 451.45 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2546 รองลงมา ได้แก่ โรคความดันโลหิตสูงและเบาหวาน ขณะเดียวกัน โรคเครียด วิตกกังวล และซึมเศร้าจากสาเหตุต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมไปถึงภาวะโรคอ้วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกกลุ่มอายุ

ส่วนด้านการศึกษา พบว่ามีการขยายตัวด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่ยังมี **ปัญหาด้านคุณภาพ** ซึ่งผลจากการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการให้ความสำคัญต่อการจัดบริการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ ส่งผลให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นจาก 7.6 ปี ในปี 2545 เป็น 7.8 ปี ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปี 2547 ทำให้ภาพรวมประชากรกลุ่มอายุ 3-21 ปีมีอัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65.1 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 73.5 ในปี 2547 มีผู้ได้รับการบริการการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 4.1 ล้านคนในปี 2547 เทียบกับในปี 2546 จำนวน 3.6 ล้านคน และ 3.3 ล้านคน ในปี 2545 และในปี 2547 เด็กพิการและเด็กด้อยโอกาสจำนวน 1.7 แสนคน ได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ด้อยโอกาสอีกประมาณ 1.37 ล้านคนได้รับการบริการการศึกษานอกระบบ แม้ว่าโอกาสการเข้าเรียนของนักเรียนในเชิงปริมาณจะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องแต่ในด้านคุณภาพ จำเป็นต้องเร่งยกระดับ เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT) ของนักเรียนชั้น ป. 6 ม.3 และ ม.6 ในปี 2546 บางวิชาอยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุง และผลการประเมินความถนัดทางการศึกษา (SAT) ของนักเรียนชั้น ม. 6 ในด้านภาษา การคิดคำนวณและความสามารถในการวิเคราะห์มีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ทั้ง 3 ด้าน

สำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวไทย พบว่า นอกจากครอบครัวไทยมีขนาดลดลงอย่างต่อเนื่องจากเฉลี่ย 4.4 คนต่อครัวเรือนในปี 2533 เป็น 3.5 คนในปี 2545 ยังมีปัญหาปฏิสัมพันธ์ภายในครอบครัวทำให้ครอบครัวไทยมีแนวโน้มอ่อนแอมากขึ้นตามลำดับ โดยที่อัตราการหย่าร้างสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปี จาก 36,000 คู่ ในปี 2535 เป็น 76,000 คู่ ในปี 2545 ขณะเดียวกันปัญหามลพิษทางเศรษฐกิจและสังคมและปัญหาอื่นเนื่องจากการย้ายถิ่นทำให้จำนวนผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสถานสงเคราะห์เพิ่มขึ้นจาก 2,804 คน ในปี 2544 เป็น 2,959 คน ในปี 2547 รวมทั้งมีเด็กเร่ร่อน/ถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้าอยู่ตามสถานที่ต่างๆ เป็นจำนวนมากและมักถูกทารุณกรรม/ใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมา

ในมิติของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พบว่า ปัญหายาเสพติดลดความรุนแรงลงอย่างต่อเนื่องจาก 164,878 คดี ในปี 2546 เป็น 74,121 คดี ในปี 2547 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 55 ต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วน 422.8 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2545 เป็น 116.5 ในปี 2547 อันเป็นผลมาจากนโยบายที่ชัดเจนและเด็ดขาดของรัฐบาล แต่ประเด็นที่น่าเป็นห่วง คือ ปัญหายาอาชญากรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในทุกประเภท โดยสัดส่วนคดีต่อชีวิตร่างกาย และเพศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 60.98 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2545 เป็น 71.5 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2547 ขณะเดียวกันการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรทางบกยังเพิ่มขึ้นแม้จะมีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องก็ตาม โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 170.5 ต่อประชากรแสนคนในปี 2546 เป็น 193.1 ในปี 2547 และมีอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางบกเพิ่มขึ้นจาก 20.98 ต่อประชากรแสนคนในปี 2545 เป็น 21.3 ในปี 2547

นอกจากนี้ คนไทยต้องใช้ชีวิตภายใต้ **สภาวะแวดล้อมที่มีมลพิษ** ผู้คนละอองขนาดเล็กที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุเสี่ยงต่อการเป็นโรคระบบทางเดินหายใจ ขณะที่ความต้องการใช้สารอันตรายเพื่อเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตยังมีปริมาณสูงและถูกนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง ขาดความตระหนักด้านอันตรายก่อให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง ขณะเดียวกันปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีอัน

เนื่องมาจากอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร โดยเพิ่มขึ้นจาก 14.40 ล้านคนในปี 2546 เป็น 14.70 ล้านคนในปี 2547 ซึ่งการขาดความตระหนักและจิตสำนึกในเรื่องสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัย รวมทั้งระบบนิเวศน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

3 การประเมินผลการพัฒนาทุนทางสังคม

3.1 การพัฒนาทุนทางสังคมในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เปรียบเทียบกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สรุปได้ดังนี้

(1) การพัฒนาคนให้มีศักยภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

(1.1) คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมากขึ้น แต่ยังขาดความตระหนักในการสร้างสุขภาพของตนเอง

ในปี 2547 คนไทยเข้าถึงบริการหลักประกันสุขภาพในทุกรูปแบบถึงร้อยละ 96 และปัญหาการใช้สิทธิซ้ำซ้อนเริ่มคลี่คลายลงเหลือเพียงร้อยละ 0.11 ในปี 2547 เทียบกับปี 2546 ที่มีถึงร้อยละ 0.82 นอกจากนี้ยังพบว่า ภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลงอย่างชัดเจน ผู้ที่ไม่เคยมีหลักประกันใดๆ ก่อนดำเนินโครงการฯ สามารถประหยัดรายจ่ายด้านสุขภาพ โดยรับภาระค่าใช้จ่ายลดลงจากร้อยละ 3.7 ของค่าใช้จ่ายของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 2.3 ในปี 2546 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะรายจ่ายในการรักษาโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง อย่างไรก็ตามยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง เช่น ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ

(1.2) การขยายการศึกษาสู่ประชาชนทุกกลุ่ม และระดับต่าง ๆ มีแนวโน้มดีขึ้น แต่ต้องเร่งพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานและสร้างคนให้คิดเป็นทำเป็นพร้อมเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้

✎ **การจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น** เป็นผลจากนโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ ทำให้อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุ 3-21 ปีในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65.1 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 73.5 ในปี 2547 โดยในปี 2547 สามารถจัดบริการการศึกษานอกระบบโรงเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็น 4.1 ล้านคน เทียบกับในปี 2546 จำนวน 3,627,715 คน และ 3,280,588 คน ในปี 2545

✎ **จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มอายุ 15 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้น** จาก 7.6 ปี ในปี 2545 เป็น 7.8 ปี ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปี 2547 ซึ่งยังขยายตัวค่อนข้างน้อย ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต และสามารถบรรลุเป้าหมาย 9 ปีในปี 2549 กระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องเร่งขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่พื้นที่ชนบทห่างไกลโดยเร่งด่วน พร้อมทั้งเร่งแก้ปัญหาหลักๆ ที่ยังมีอยู่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษา ที่ต้องมุ่งปรับกระบวนการเรียนการสอนให้ผู้เรียนรู้จักคิด วิเคราะห์ และ

เชื่อมโยงความคิดอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น นอกจากนี้จะต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมพื้นฐานการศึกษา เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานในอนาคตก่อนการก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ

» **การผลิตกำลังคนให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริง และตรงกับความต้องการของภาคการผลิต และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังมีปัญหา** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตกำลังคนระดับกลาง ขณะเดียวกัน จากมาตรการเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานให้สูงขึ้นโดยส่งเสริมการเรียนในสถานประกอบการ และการศึกษาในระบบโรงเรียน แม้จะส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.6 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 38.0 ในปี 2546 และร้อยละ 38.2 ในปี 2547 ก็ตาม แต่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 50 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ซึ่งหากพื้นฐานการศึกษาของแรงงานต่ำเช่นนี้ จะเป็นจุดอ่อนอย่างมากต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

» **การพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร** จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันประเทศต่างๆ ของ IMD พบว่า ขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อยู่ในลำดับที่ 43 โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีอยู่ในลำดับที่ 48 จาก 49 ประเทศในปี 2545 ลดลงอยู่ในอันดับที่ 55 และ 45 จาก 60 ประเทศ ในปี 2547 ตามลำดับ ขณะเดียวกัน ประเทศไทยมีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาในระดับที่น้อยมากเพียง ร้อยละ 0.15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในปี 2545 และเพิ่มเป็นร้อยละ 0.26 ของ GDP ในปี 2547 หรือประมาณ 200 บาทต่อประชากรเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว (ร้อยละ 2.1-2.9) หรือประเทศในภูมิภาคเดียวกันคือมาเลเซีย สิงคโปร์ ใต้หวันและเกาหลี ที่มีค่าใช้จ่ายในการวิจัยร้อยละ 0.49, 2.12, 2.16 และ 2.91 ของ GDP ในปี 2546 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการเข้าถึงบริการสารสนเทศ พื้นฐานที่รัฐจัดหาให้กับประชาชน พบว่า สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาสามารถเชื่อมโยงสู่ระบบเครือข่ายแล้วครบทุกแห่ง ส่วนระดับประถมศึกษาสามารถเข้าสู่ระบบเครือข่ายประมาณ ร้อยละ 69 ของสถานศึกษาทั้งหมด ขณะที่สัดส่วนคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในครัวเรือน 5.75 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 11.7 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี 2547 และสัดส่วนครัวเรือนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต เพิ่มจาก 3.04 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี 2545 เป็น 5.7 เครื่องต่อ 100 ครัวเรือน ในปี 2547 ตามลำดับ

(1.3) การส่งเสริมการมีงานทำ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเร่งรัดมาตรการส่งเสริมการมีงานทำ ส่งผลให้การมีงานทำสูงขึ้นจากร้อยละ 97.2 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 97.3 ในปี 2547 แต่ปัญหาการจ้างงานต่ำระดับมีแนวโน้มจะสูงขึ้น โดยการใช้แรงงานในการผลิตที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.7 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 9.3 ในปี 2547 ในขณะที่ใช้แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าลดลงเนื่องจากคุณภาพการศึกษา และผลิตภาพแรงงานที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้า

(2) ระบบการคุ้มครองทางสังคมของไทยมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังมี ความล่าช้าและไม่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและ ผู้ด้อยโอกาส

การที่รัฐบาลขยายขอบเขตของระบบประกันสังคมตั้งแต่ปี 2545 ให้คุ้มครอง ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ปัจจุบันมีลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในสถาน ประกอบการทั่วประเทศ จำนวน 7.39 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.86 ของกำลังแรงงาน ซึ่ง จำนวนผู้ประกันตนได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยตลอด เทียบกับจำนวน 6.90 ล้านคน หรือร้อยละ 20.50 ของ กำลังแรงงานทั้งหมด ในปี 2545 ส่วนการประกันสังคมกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ทดแทนประเภท สุดท้ายตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน ได้เริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 โดยได้รับสิทธิการคุ้มครองตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป สำหรับแรงงานนอกระบบ ได้มีการศึกษา เพื่อเตรียมการให้ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ต่อไป

ขณะเดียวกัน การให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสสามารถดำเนินการได้เป็น ระบบครบวงจรมากขึ้น โดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ได้ช่วย ทั้งในเชิงของการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟูและพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมในรูปแบบต่างๆ เช่น การสงเคราะห์ ช่วยเหลือแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การให้บริการในสถานสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ การฝึกอบรม และสร้างอาชีพให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว เป็นต้น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2547 จะช่วยให้การปกป้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ ควรสร้างมาตรการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว นอกจากนี้ การที่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รับโอนภารกิจการจ่ายเบี้ยยังชีพ อบต. ควรขยายขอบเขตการจ่ายที่ มีความพร้อมให้จัดสรรรายได้ของท้องถิ่นเพื่อผู้สูงอายุที่ยากลำบากในชุมชนด้วย

(3) การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้ประชาชน รัฐบาลได้ดำเนิน มาตรการเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความสงบสุขของสังคม โดยนำ เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทำให้อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุ สัดส่วนคดีชีวิต ร่างกาย เพศ และคดียาเสพติดลดลง

3.2 ผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(1) การพัฒนาทุนมนุษย์ มีการดำเนินงานที่สำคัญๆ ดังนี้

(1.1) การปฏิรูประบบสุขภาพ

➤ การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค มีการดำเนินงานดังนี้

➤ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพให้เหมาะสม โดยรณรงค์ ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับการลดละเลิกการดื่มสุรา การรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน การบริโภคอาหารที่เป็นประโยชน์และปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมการออกกำลังกาย อย่างไรก็ตาม อัตราการดื่มสุราในช่วงปี 2544-2547 มีแนวโน้มคงที่คือประมาณร้อยละ 32.6 ในปี 2544 และร้อยละ 32.7 ในปี 2547 ในขณะที่อัตราการสูบบุหรี่ลดลงจากร้อยละ 25.5 เป็นร้อยละ 23 ในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ ประชาชนยังมีการบริโภคน้ำตาลที่ค่อนข้างสูงคือร้อยละ 29.1 กิโลกรัม

ต่อคนต่อปี ในขณะที่ประชาชนอายุ 6 ปีขึ้นไปมีการออกกำลังกายวันละ 30 นาที อย่างน้อย 3 วันต่อสัปดาห์ร้อยละ 46.8 ทำให้อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคสำคัญคือ โรคหัวใจและหลอดเลือด โรคความดันโลหิตสูง และโรคเบาหวานยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 391.5 , 341 และ 341 ต่อประชากรแสนคนในปี 2545 เป็น 451.5, 389.8 และ 381.0 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2546 ตามลำดับ

► การพัฒนาบุคลากรเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันโรค

โดยอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องการป้องกันปัญหาการฆ่าตัวตาย การรณรงค์เมาไม่ขับ การสวมหมวกนิรภัย การให้ความรู้เกี่ยวกับโรคเริมและโรคเอดส์ ทำให้อัตราการตายจากการมีเจตนาทำร้ายตนเองลดลงจาก 7.84 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2545 เหลือ 7.13 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2547 อัตราการตายจากจราจรทางบกลดลงจาก 21.35 เหลือ 20.4 ต่อประชากรแสนคนในช่วงเวลาเดียวกัน และอัตราความชุกของการติดเชื้อโรคเอดส์ของหญิงมีครรภ์มีแนวโน้มลดลงจาก 1.19 ในปี 2546 เหลือ 1.08 ในปี 2547

► การลดความเสี่ยงต่ออันตรายจากการทำงานทั้ง

อุบัติเหตุ และสารพิษและเคมีวัตถุ โดยส่งเสริมและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามความปลอดภัย และอาชีวอนามัย การพัฒนาเครือข่ายศูนย์พิษวิทยา ทำให้อัตราการประสบอันตรายและเจ็บป่วยจากการทำงานลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 29.95 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 29.2 ในปี 2546

► การปรับปรุงและพัฒนาระบบประกันสุขภาพให้มี

ประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยพัฒนาระบบบริหารจัดการในหน่วยบริการเพื่อให้สามารถครอบคลุมการมีหลักประกันสุขภาพ ทำให้ในปี 2547 ครอบคลุมร้อยละ 95.42 (59.83 ล้านคน จาก 62.70 ล้านคน) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 93.73 ในปี 2546 และสามารถลดความซ้ำซ้อนกับสิทธิของกองทุนอื่นจากร้อยละ 0.82 เหลือ 0.11 (เดิมในปี 2546 มีผู้เข้าถึงหลักประกันสุขภาพร้อยละ 96 หรือจำนวน 60.62 ล้านคน จาก 62.35 ล้านคน แต่เนื่องจากการซ้ำซ้อนการใช้สิทธิประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้มีการปรับลดสัดส่วนผู้เข้าถึงหลักประกันสุขภาพในปี 2546 ลง) เป็นผู้ขึ้นทะเบียนใช้สิทธิในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 47.1 ล้านคน ในปี 2547 เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 2.44 ที่มีจำนวน 45.97 ล้านคน

ตารางที่ 1 แสดงความครอบคลุมการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนไทย

ลำดับ	ประเภทสิทธิประกันสุขภาพ	ธ.ค. 46		ธ.ค. 47	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1	สิทธิในทางสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	46,447,093	74.5	47,074,746	75.07
2	สิทธิประกันสังคม	7,729,333	12.4	* 8,315,906	13.26
3	สิทธิสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	4,131,080	6.63	4,275,444	6.82
4	สิทธิประกันสังคมและสิทธิสวัสดิการข้าราชการ	98,272	0.16	102,059	0.16
5	สิทธิประกันสังคมและสิทธิข้าราชการการเมือง	65	0	69	0
6	สิทธิคนไทยในต่างแดน	32,090	0.05	63,761	0.1
7	สิทธิข้าราชการการเมือง	596	0	660	0
8	ประชากรไทยที่รอตรวจสอบสิทธิ	3,910,636	6.27	2,871,428	4.58
	ประชากรรวมทั้งสิ้น	62,349,165	100	62,704,103	100
	ความครอบคลุมการมีหลักประกันสุขภาพ	58,438,529	93.73	59,832,675	95.42

ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (4 มกราคม 2548)

หมายเหตุ : * รวมถึง 1) ผู้ประกันตนที่ออกจากระบบประกันสังคมแล้ว แต่ยังคงรับผลประโยชน์ทดแทนต่อไปอีก 6 เดือน (ตามมาตรา 38 พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2537)

2) ผู้ประกันตนที่ออกจากระบบประกันสังคมจะเป็นผู้ประกันตนต่อไปโดยความสมัครใจและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน (ตามมาตรา 39 พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2537)

» **การพัฒนาคุณภาพบริการด้านสุขภาพ** โดยส่งเสริมการพัฒนาและรับรองคุณภาพสถานพยาบาล ที่เป็นคู่สัญญาในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้มีโรงพยาบาลผ่านการรับรองคุณภาพตามมาตรฐาน Hospital Accreditation (HA) ร้อยละ 10.28 (100 แห่ง) เพิ่มจากปี 2546 ร้อยละ 3.87 (38 แห่ง) การพัฒนาหน่วยบริการปฐมภูมิ (Primary Center Unit) ผ่านเกณฑ์ร้อยละ 75 (80 แห่ง) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพบริการของสถานพยาบาลทั่วไปที่ไม่เป็นคู่สัญญาในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเฉพาะสถานพยาบาลเอกชนยังไม่ชัดเจน ทำให้มีการร้องเรียนสถานพยาบาลเอกชน 589 ราย คิดเป็นร้อยละ 3.86 ของสถานพยาบาลในปี 2547 เพิ่มขึ้นจาก 400 รายหรือร้อยละ 2.6 ของสถานพยาบาลในปี 2545

» **การส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ** โดยกำกับดูแลการออกใบอนุญาตผลิตภัณฑ์/สถานบริการสุขภาพก่อนและตรวจสอบเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์/สถานบริการหลังออกสู่ตลาด ทำให้ร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์สุขภาพมีคุณภาพและได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม สินค้าสุขภาพมีการพัฒนารูปแบบการผลิตและการค้าเพิ่มมากขึ้นทำให้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเท่าที่ควร

» **การพัฒนาแพทย์ทางเลือก แพทย์แผนไทยและสมุนไพรไทยให้ได้มาตรฐานการแพทย์** โดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสุขภาพแผนไทย การอบรมการนวดไทย ตลอดจนจัดทำกฎหมายเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ทำให้มีการให้บริการด้านการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกในสถานบริการสุขภาพร้อยละ 45.32 ของสถานบริการสุขภาพ เทียบกับปี 2546 และ 2545 มีจำนวนสถานพยาบาลที่ให้บริการด้านนี้เพียงร้อยละ 19.78 และร้อยละ 13.93 ตามลำดับ

(1.2) การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการดำเนินงาน ดังนี้

» **การปฏิรูปกระบวนการพัฒนาและผลิตครู** มีการพัฒนาครูแกนนำปฏิรูปการเรียนรู้และครูเครือข่าย ตลอดจนประกันต้นแบบทั้งในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา ทำให้มีครูแกนนำ/ครูเครือข่ายทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 260,000 คน โดยในปี 2547 มีการพัฒนาครูเพิ่มขึ้น กล่าวคือ พัฒนาครูต้นแบบ 63,394 คน ครูแกนนำ 37,738 คน ครูเครือข่าย 53,812 คน ครูเกียรติยศ 3,000 คน แกนนำด้านวิทยาศาสตร์ 380 คน การพัฒนาศักยภาพครูด้านเทคโนโลยีอีก 1,500 คน พัฒนาโรงเรียนแกนนำและวิทยากรแกนนำด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี 3,966 คน รวมทั้งมีการจัดสรรทุนพัฒนาครู-อาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอก โดยเป็นทุนในประเทศ 2,298 ทุน และต่างประเทศ 555 ทุน เทียบกับในปี 2546 ที่จัดสรรเป็นทุนในประเทศ 683 ทุน และต่างประเทศ 174 ทุนเท่านั้น

สำหรับด้าน**การประกันคุณภาพการศึกษา** ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งจัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาอย่างซ้ำภายในปีการศึกษา 2545 นั้น พบว่าในปี 2547 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการอาชีวศึกษา มีการประกันคุณภาพภายในครบ 100% ส่วนสถานศึกษาเอกชนสายสามัญและอาชีวศึกษามีระบบประกันภายในแล้วร้อยละ 81.6 และร้อยละ 98.1 ตามลำดับ ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกมีสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินแล้วประมาณร้อยละ 76 ของสถานศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ปี 2546 มีสถาบันระดับอุดมศึกษาเพียง 70 แห่งมีการจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาและได้รับการประเมินคุณภาพเพียงร้อยละ 54.4

❧ **การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และเรียนรู้อย่างมีความสุข** ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะ 3 ปีที่ผ่านมา โดยมีการพัฒนาโรงเรียนต้นแบบนาร่องการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียน มีโรงเรียนแกนนำปฏิรูปการเรียนรู้ในสถานะที่ขยายต่อในระดับจังหวัด เพื่อขยายเครือข่ายปฏิรูปการเรียนรู้และประกันคุณภาพภายในให้กับโรงเรียนอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ ยังมีการจัดการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางการกีฬาได้เรียนในโรงเรียนการกีฬาอีก 10 แห่ง และในวิทยาลัยพลศึกษา 17 แห่ง และในปี 2547 จัดให้มีโรงเรียนแกนนำต้นแบบสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 390 โรง รวมทั้งขยายโอกาสทางการศึกษา โดยจัดการศึกษาเพื่อคนพิการในโรงเรียนเฉพาะทางทั่วประเทศ 43 โรงเรียน จำนวน 12,550 คน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 157,113 คน ระดับอุดมศึกษา 49 แห่ง จำนวน 1,024 คน เอกชน 2,100 คน สถานศึกษาสังกัดอาชีวศึกษาทุกแห่ง จำนวน 412 แห่งมีการถ่ายทอดความรู้โดยใช้ภาษามือและอักษรเบรลล์ การศึกษานอกโรงเรียนสำหรับคนพิการทุกระดับ 9,900 คน รวมทั้งจัดสรรทุนการศึกษาจากกองทุนฉลากพิเศษเลขทั้ง 2 ตัวและ 3 ตัว รวม 423,424 คน แก่กลุ่มเด็กที่อาจชักจูงไปประกอบอาชีพอันไม่พึงประสงค์ปีละ 10,000 ทุน บุตรผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคมและราชการ 66,560 ทุน โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งทุน 921 ทุน และทุนแก่นิสิต/นักศึกษา 6,060 ทุน

❧ **การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา** โดยในปี 2547 สถานภาพกระจายอำนาจการจัดการศึกษามีเขตการศึกษามีความพร้อมด้านการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ครูและการดูแลนักเรียน 172 เขตมีมาตรฐานผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (70%) จากเป้าหมาย 175 เขต คิดเป็นร้อยละ 98 การถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสามารถดำเนินการได้เพียงบางเรื่องที่ยังคงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเท่านั้น โดยได้ถ่ายโอนกิจกรรมที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชนตำบล และอยู่ระหว่างการถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัย (4-6 ขวบ) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป.1-ม.6) และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือเขตที่มีความพร้อม ในขณะที่ปี 2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ในระดับก่อนประถมศึกษา-มัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นรวม 404,242 คน เทียบกับปี 2545 ที่มีจำนวนรวม 387,951 คน โดยเป็นการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 91,062 คน ประถมศึกษา 265,543 คน และมัธยมศึกษา 47,637 คน ในขณะที่สถาบันทางศาสนาได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในแต่ละปีประมาณ 30,000 คนต่อปี

❧ **การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และการเสริมสร้างพื้นฐานความคิดตามหลักวิทยาศาสตร์** ในปี 2545-2546 ได้มีการริเริ่มดำเนินการในเรื่องต่างๆ อาทิ การจัดทำโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในโรงเรียนชนบท (SIRS) เพื่อปูพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ให้เยาวชนในชนบทและพัฒนาให้ได้รูปแบบการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนชนบท การจัดค่ายปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และขยายผลการจัดค่ายปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ไปยังโรงเรียนทั่วประเทศ ขณะเดียวกันมีการพัฒนาเครื่องมือประเมินสำหรับวัดกระบวนการคิดทางวิทยาศาสตร์ (Modified Essay Questionnaire : MEQ) ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปี 2547 ส่วนในปี 2547 ได้มีการจัดหาแหล่งเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์แก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป โดยองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติได้จัดนิทรรศการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การให้บริการกิจกรรมการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ผ่านสื่อต่าง ๆ ทำให้มีผู้ได้รับความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 1,419,689 คน และประชาชนได้รับข่าวสารทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 758,366 คน ทำให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 20

ด้านการสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์

ได้มีการจัดสรรทุนการศึกษาเพื่อเรียนทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์แก่เด็กนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 327 ทุน ระดับอุดมศึกษา 1,755 ทุน ให้ทุนครูที่มีความสามารถพิเศษ 3,781 ทุน ทุนครูศึกษาต่อปริญญาโทและเอก 94 ทุน ทุนปริญญาด้านวิทยาศาสตร์โครงการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ 350 คน พร้อมทั้งส่งเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์เป็นตัวแทนประเทศไทยไปแข่งโอลิมปิกวิชาการในต่างประเทศ และได้มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถานศึกษา 25 แห่ง และสถาบันเพื่อการพัฒนา 1 แห่ง ในรูปแบบคลินิกเทคโนโลยี เพื่อเป็นตัวกลางในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและให้คำปรึกษาและข้อมูลทางเทคโนโลยีครอบคลุมพื้นที่บริการใน 4 ภูมิภาค รวม 76 จังหวัด

➤ การใช้สื่อเพื่อการศึกษาและการพัฒนาระบบเครือข่าย

ข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อมโยงกับแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ มีการส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาอย่างจริงจังให้แก่เด็ก เยาวชน เพื่อให้เด็กไทยได้มีโอกาสในการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองมากขึ้น เป็นการสร้างสังคมการศึกษาไทยให้ก้าวไปสู่ Knowledge Based Education โดยติดตั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของกระทรวงศึกษาธิการ (MOE Net) เพื่อดำเนินการให้โรงเรียนทั่วประเทศมีอินเทอร์เน็ตให้นักเรียนใช้เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความรู้ โดยในปี 2547 สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาสามารถเชื่อมโยงสู่ระบบเครือข่ายแล้วครบทุกแห่ง ส่วนระดับประถมศึกษาสามารถเข้าสู่ระบบเครือข่ายประมาณร้อยละ 69 ของสถานศึกษาทั้งหมด การเชื่อมต่อระบบให้บริการอินเทอร์เน็ต ณ ที่ทำการ อบต. จำนวน 6,746 แห่ง และสำนักงาน เทศบาล อำเภอ เขต จังหวัด ทั่วประเทศ เพื่อรับส่งข่าวสารและความรู้ไปสู่ประชาชนในชนบท ซึ่งในปี 2547 สามารถให้บริการได้ 6,401 แห่ง นอกจากนี้ ยังมีการบริการสารสนเทศหอสมุดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผ่านทาง Website ที่มีเนื้อหาสาระต่างๆ ในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น ความรู้วิทยาศาสตร์สำหรับเด็ก เพื่อปูพื้นฐานแก่เยาวชนให้เห็นถึงประโยชน์ของสารสนเทศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งข้อมูลความรู้สำหรับประชาชนทั่วไปและผู้ประกอบการต่าง ๆ โดยสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ได้จัดและรวบรวมไว้ในรูปแบบ Link ที่ง่ายต่อการเรียกใช้งาน ปัจจุบันมี Link ทั้งสิ้น 610 แห่ง รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (STKC) โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพื่อนำเสนอสาระความรู้ในเว็บไซต์ และมี Weblink เพื่อสืบค้นข้อมูล และมีฐานข้อมูลเฉพาะเรื่อง เช่น ด้านสิทธิบัตร และด้านมาตรฐาน เป็นต้น

➤ การผลิตและพัฒนาบุคลากรและนักวิจัย เพื่อเปิดโอกาส

ให้เด็กและเยาวชนได้มีโอกาสเรียนรู้ในรูปแบบกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยการให้ทุนสนับสนุนแก่โครงการวิทยาศาสตร์ และทุนสำหรับผู้มีความสามารถและมีอัจฉริยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และยังได้จัดการเรียนการสอนที่เน้นด้านเทคนิคปฏิบัติการเคมีและเคมีประยุกต์ให้แก่เด็กนักเรียนในระดับอุดมศึกษา โดยในปี 2547 ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับปริญญาตรี โท เอก ทั้งในประเทศและต่างประเทศรวม 979 ทุน และการสนับสนุนด้านวิจัยและพัฒนา โดยการร่วมผลิตบ่มเพาะนักวิจัย 1,527 คน และให้การฝึกอบรม 44,623 คน ตลอดจนพัฒนากำลังคนด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอีก 2,383 คน ซึ่งโดยภาพรวมเพิ่มขึ้นจากปี 2546

(1.3) การเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนทุกระดับและยกระดับทักษะฝีมือคนไทยให้มีคุณภาพ มีการดำเนินงาน ดังนี้

❖ **การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง** ได้มีการศึกษาความต้องการกำลังคนในภาคการผลิตและบริการรวม 13 สาขาและได้นำมาจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา นอกจากนี้ได้นำระบบการฝึกความสามารถ (Competency Based Skill Training) มาใช้ในการฝึกเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ โดยปี 2545-2546 มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมรวมทั้งสิ้น 402,988 คนมากกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ 328,910 คน ในขณะที่ภาคเอกชนได้ร่วมจัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่พนักงานและขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีรวม 473,150 คนจากเป้าหมาย 360,000 คน และในปี 2547 มีผู้ได้รับการฝึกยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน 158,424 คน และมีผู้ได้รับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 53,810 คนจากเป้าหมาย 37,730 คน

❖ **การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมกับสถานประกอบการ** ในปี 2545-2546 มีการดำเนินงานที่สำคัญคือ จัดให้มีอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี ซึ่งเน้นความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษากับสถานประกอบการ โดยปี 2545 มีสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ 271 แห่ง สถานประกอบการ 4,596 แห่ง มีนักศึกษาอยู่ในระบบ 28,992 คน และได้จัดให้มีระบบการเทียบโอนเพื่อการทำงานหรือศึกษาต่อโดยการศึกษาแบบสะสมหน่วยกิต และในปี 2546 มีสถานศึกษาเข้าร่วมโครงการ 30 แห่งใน 10 สาขาวิชาและมีผู้เรียนในโครงการประมาณ 3,000 คนต่อปี ส่วนปี 2547 ได้ดำเนินการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะทางร่วมกับสถานประกอบการแล้วเสร็จ 8 สาขา จัดทำหลักสูตรอาชีวศึกษาภาษาอังกฤษ จัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี มีสถานประกอบการเข้าร่วมโครงการ 8,980 แห่ง นักเรียนนักศึกษา 45,536 คน ใน 51 สาขาวิชาชีพ มีวิทยาลัยอาชีวศึกษาเข้าร่วมโครงการทุกแห่ง 412 แห่ง รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรปริญญาตรีนาร่องการสอนวิชาชีพที่เป็นจุดเด่นในแต่ละพื้นที่ในลักษณะ Area of Excellence ส่วนการพัฒนาสหกิจศึกษามีนิสิต/นักศึกษาเข้าร่วมโครงการ 47 สถาบัน จำนวน 3,800 คน

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพิ่มขึ้นอีกใน 7 จังหวัด จากเดิมมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว 10 จังหวัดในปี 2545 ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจัดการศึกษาและพัฒนาศักยภาพบุคคลตามความต้องการการศึกษาด้านอาชีพและตลาดแรงงาน รวมทั้งจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพื่อแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ที่จังหวัดยะลาและปัตตานี มีนักศึกษาในวิทยาลัยชุมชนรวม 29,900 คน

(1.4) การจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ โดยในปี 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (VQ) ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย จัดทำเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นและหลักสูตรวิชาชีพในทุกระดับ จัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย (National Qualifications Framework : NQF) ให้ได้มาตรฐานสากล รวมทั้งการเทียบโอนความรู้และคุณวุฒิ โดยมีสถาบันเข้าร่วมโครงการนาร่อง 81 แห่ง

(1.5) การส่งเสริมให้คนมีงานทำเพื่อเพิ่มพูนทักษะให้แรงงานสามารถสร้างอาชีพส่วนตัวและเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ดำเนินการเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตลอดจนแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานที่มีฝีมือและกึ่งฝีมือให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่างๆ เช่น จัดกิจกรรมถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตต่างๆ ผ่านการจัดฝึกอบรม ให้บริการที่ปรึกษาเทคโนโลยีด้านเทคโนโลยี ครอบคลุมพื้นที่ 76 จังหวัด เป็นต้น ขณะที่กรมการจัดหางานได้ให้บริการจัดหางานทั้ง

ในและต่างประเทศ คຸ້ມครองคนหางาน แะแนวอาชีพและบริการข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานแก่ผู้มาใช้บริการ ในปี 2547 ได้จัดหางานให้กับแรงงานที่มารับบริการได้ร้อยละ 77.44 ของผู้มาใช้บริการทั้งหมดซึ่งถือว่าบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งได้ให้บริการคຸ້ມครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวงจากนายหน้าและบริษัทจัดหางาน นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการแนะแนวอาชีพให้แก่นักเรียน นักศึกษาและประชาชนทั่วไป โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ฝึกยกระดับทักษะฝีมือให้กับแรงงานจำนวน 158,424 คน คิดเป็นร้อยละ 142.08 จากเป้าหมาย มีจำนวนบุคลากรที่ได้รับการฝึกจำนวน 3,324 คน และมีผู้ได้รับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 53,810 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 142.62 ของเป้าหมาย

ผลการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้มีการจ้างงานสูงขึ้นจากร้อยละ 96.4 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 97.3 ในปี 2547 ซึ่งบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เนื่องจากภาวะการมีงานขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการทำงานต่ำระดับยังคงมีอยู่ ทำให้แรงงานทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพ ส่วนผลิตภาพแรงงานของไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ดังนั้น จึงต้องเร่งพัฒนาทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่องให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความต้องการของตลาดแรงงาน

(1.6) การคຸ້ມครองทางสังคม มีการดำเนินงาน ดังนี้

➤ การปรับปรุงระบบการคຸ້ມครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ

ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตามแผนคຸ້ມครองและสวัสดิการแรงงาน เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม ซึ่งมีโครงการขยายความคຸ້ມครองประกันสังคมกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โครงการขยายความคຸ້ມครองประกันสังคมกรณีว่างงาน และการเตรียมขยายความคຸ້ມครองแก่แรงงานนอกระบบ ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญในปี 2547 คือ มีลูกจ้างที่ได้รับการคຸ້ມครองตามกฎหมายโดยมีผู้ประกัน 7,386,825 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 5.02 มีสถานประกอบการที่อยู่ในระบบประกันสังคมจำนวน 321,620 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 6.9 สถานประกอบการได้รับการส่งเสริมด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน 49,400 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 181.36 ของเป้าหมาย สถานประกอบการได้รับการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีและไตรภาคี 7,549 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 109.07 ของเป้าหมาย ทำให้กรณีพิพาทและข้อขัดแย้งลดลงบ้าง

อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหกรณีพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอยู่ จากการไม่ยอมความและไม่ได้ข้อยุติอันเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย อีกทั้งมีนายจ้างจำนวนมากมีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ขึ้นทะเบียนลูกจ้าง ไม่นำส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบ ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับการคຸ້ມครองตามสิทธิ และได้จัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยการคຸ້ມครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 ซึ่งขณะนี้กำลังจัดเตรียมทำร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการส่งเสริมและคຸ້ມครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะรวมไปถึงการคຸ້ມครองแรงงานนอกระบบด้วย

➤ การปรับปรุงรูปแบบการคຸ້ມครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

ได้ดำเนินการจัดทำรายละเอียดแนวทางประสานการจัดโครงการช่วยเหลือการคຸ້ມครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 รวม 8 แผนงาน 14 โครงการ อาทิ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ เพื่อคนพิการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การ

สำรวจคนพิการเพื่อเป็นข้อมูลเครือข่ายและสารสนเทศแก่กลุ่มเป้าหมายและใช้เป็นฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันมีการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จสำหรับคนพิการ ซึ่งสามารถให้บริการคนพิการแล้ว 3,580 คน และบางแผนงานได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการในปีงบประมาณ 2548 เพื่อให้การดำเนินงานบังเกิดผลในทางปฏิบัติ

➤ **การเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบจัดบริการทางสังคม** ด้วยการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง โดยดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษแก่กลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสและประชาชนทั่วไปทั้งในหมู่บ้าน/ชุมชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท จังหวัดละ 50 หมู่บ้าน รวม 75 จังหวัด จำนวน 10,991 หมู่บ้าน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2546 ที่สามารถดำเนินการได้ 8,377 หมู่บ้าน และจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายต่างๆ แก่บุคคลกลุ่มต่างๆ อาทิ ผู้นำหมู่บ้าน พระภิกษุ นักเรียน นักศึกษากลุ่มเกษตรกร แรงงาน ครู สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จำนวน 65,667 ราย คิดเป็น 2 เท่าของเป้าหมาย (เป้าหมาย 36,000 ราย)

นอกจากนี้ยังได้เสริมสร้างกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและช่วยเหลือผู้ป่วยเอดส์/ผู้ติดเชื้อเอดส์ในชุมชน โดยการสมมติให้แก๊งค์การจากพื้นที่ 3 จังหวัด คือ ระยอง จันทบุรีและตราด จำนวน 60 คน เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชนของตน ทำให้องค์กร/เครือข่ายมีการทำงานที่ประสานงานกันมากขึ้น ผู้ป่วย/ผู้ติดเชื้อเอดส์ได้รับการดูแลทั้งด้านการป้องกันและการช่วยเหลือที่ดีขึ้น

(1.7) การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้ประชาชนยังเป็นประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการอย่างจริงจัง แม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวทางและมาตรการในการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความสงบสุขของสังคม ทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่นและภาคประชาชนในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ การปราบปรามกลุ่มผู้มีอิทธิพล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นมีรูปแบบที่หลากหลาย สลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

➤ **การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม** ในปี 2547 พบว่ามีคดีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเกิดขึ้น 103,166 คดี จับกุมการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและส่งกลับคนต่างด้าวที่กระทำความผิดจำนวน 458,364 คน รวมทั้งสามารถสืบสวน ติดตาม จับกุมผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติดได้จำนวน 28,432 รายหรือร้อยละ 157.95 ของเป้าหมาย เทียบกับปี 2546 มีคดีเกิดขึ้น จำนวน 58,289 คดี สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ร้อยละ 38.97 การจับกุมคดีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สามารถจับกุมได้ 107,848 คดี หรือร้อยละ 99.5 ของเป้าหมาย จับกุมการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ 129,357 คน และส่งกลับคนต่างด้าวที่กระทำความผิดกฎหมาย จำนวน 158,372 คน รวมทั้งสามารถสืบสวนติดตามผู้ผลิตและผู้ค้ายาเสพติดได้ จำนวน 41,270 ราย ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด แต่บางเรื่องต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีความเปลี่ยนแปลงตามเทคโนโลยีทันสมัยและมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้ยากลำบากขึ้น

ตารางที่ 2 แสดงอัตราการตายด้วยอุบัติเหตุและสัปดาห์ละคดีในช่วงปี 2545-2547

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	2545	2546	2547
อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุการจราจรทางบก(ต่อประชากรแสนคน)	20.9	22.9	21.30
สัปดาห์ละคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (ต่อประชากรแสนคน)	109.7	106.0	106.5
สัปดาห์ละคดีชีวิต ร่างกาย เพศ (ต่อประชากรแสนคน)	60.5	71.5	71.5
สัปดาห์ละคดียาเสพติด (ต่อประชากรแสนคน)	422.8	216.4	116.5

➤ **การเร่งบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจัง** มีการจัดทำโครงการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติด โดยการรณรงค์และสนับสนุนการเสริมสร้างเจตคติ สร้างภูมิคุ้มกันภายในชุมชน สถานศึกษาและสถานประกอบการให้มีศักยภาพและมีกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ 76 จังหวัดทั่วประเทศ สนับสนุนเสริมสร้างเครือข่ายแกนนำในกลุ่มเด็กและเยาวชน ในพื้นที่ Heartland รวมทั้งการรณรงค์เชิงรุกผ่านสื่อต่างๆ ให้สามารถเข้าถึงประชาชนกว่า 2,213,000 คน

นอกจากนั้น ยังนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้กับผู้กระทำความผิด โดยการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (Family and Community Group Conferencing : FCGC) มาใช้ในการปฏิบัติงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 44 แห่ง นำเอากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในสำนักงานคุมประพฤตินำร่อง 11 แห่ง จำนวน 132 คดี ซึ่งสามารถทำข้อตกลงร่วมกันได้ถึง 120 คดี และดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในด้านต่างๆ จำนวน 90,231 ราย จากเป้าหมาย 58,920 ราย ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 153.14 และยังได้ดำเนินโครงการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย สามารถดำเนินการจ่ายเงินตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญารวม 284 ราย วงเงิน 50 ล้านบาท เทียบกับปี 2546 ดำเนินการได้ 53 ราย วงเงิน 13.28 ล้านบาท

➤ **การปรับระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** สามารถดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมายเพิ่มขึ้นและเกินเป้าหมายในทุกเรื่อง โดยการคุ้มครองสิทธิทางศาลแก่ประชาชนตามที่กฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจำนวน 8,436 เรื่องหรือคิดเป็นร้อยละ 401.7 ของเป้าหมาย และให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดี โดยจัดหาทนายความอาสารับว่าต่าง แก่ต่างแก่ผู้ยากจนทั่วประเทศ จำนวน 1,252 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 62.6 ของเป้าหมาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการทำนิติกรรมต่างๆ ให้คำปรึกษาปัญหากฎหมายและช่วยเหลือประนอมข้อพิพาทแก่ประชาชนจำนวน 55,589 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 147.84 ของเป้าหมายและที่สำคัญได้สนับสนุนการประนอมข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยอนุญาโตตุลาการในระดับท้องถิ่น จำนวน 10,991 หมู่บ้านคิดเป็นร้อยละ 293.1 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี 2547

นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการอำนวยความสะดวก การยุติธรรมและการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยดำเนินคดีอาญาทั้งปวงและคดีอาญาที่เกี่ยวกับนักการเมือง จำนวน 416,322 คดี ร่วมสอบสวนเด็กและเยาวชนในคดีอาญาและร่วมการชันสูตรพลิกศพ จำนวน 59,489 ราย รวมทั้งพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งคดี จำนวน 3,704,616 คดี เทียบกับการดำเนินงานในปี 2546 จำนวน 436,447 คดี, 51,735 ราย และ 2,497,792 คดี ตามลำดับ

(2) การพัฒนาทุนทางสถาบัน มีการดำเนินงานที่สำคัญๆดังนี้

(2.1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ อาทิ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัวแบบบูรณาการของ สศช. การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว การจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวชุมชน (ศพค.) ในระดับตำบล อำเภอละ 1 ศูนย์ ใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพฯ จำนวน 1,030 ศูนย์ รวม 145,896 ครอบครัว เพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วม และเห็นความสำคัญของครอบครัว รวมทั้งเป็นศูนย์บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับครอบครัว สุขภาพและการแก้ไขปัญหาครอบครัว การศึกษาวิจัยและระบบข้อมูลของมหาวิทยาลัยต่างๆ และการสร้างศักยภาพการเรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง ใน 8 จังหวัดนำร่องภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

(2.2) การพัฒนาบุคลากรทางศาสนาและสนับสนุนการเผยแผ่ศาสนา ที่สำคัญๆ คือ

➤ **การส่งเสริมพระนิสิตของมหาวิทยาลัยสงฆ์ปฏิบัติศาสนกิจ** ในชนบท เพื่อให้พระบัณฑิตที่จบการศึกษาภาคพุทธภิทรายละเอียดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานก่อนออกไปปฏิบัติศาสนกิจตามสำนักเรียนและหน่วยงานต่างๆ สามารถนำความรู้ไปถ่ายทอดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

➤ **การจัดอบรมครูสอนวิชาจริยธรรมในโรงเรียน** ทั้งที่เป็นพระสงฆ์และฆราวาสทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมทั้งส่งเสริมให้พระนิสิตจากมหาวิทยาลัยสงฆ์ช่วยสอนศีลธรรมในโรงเรียน โดยในปี 2547 มีครูพระสอนศีลธรรมในโรงเรียนจำนวน 800 รูป เทียบกับปี 2546 มีจำนวน 700 รูป มีศูนย์ศึกษาพระพุทธรศาสนามวันอาทิตย์เพิ่มขึ้นจาก 1,379 แห่งในปี 2546 เป็น 1,416 แห่งในปี 2547 มีเด็กและเยาวชนเข้าร่วมโครงการจำนวน 283,883 คน อบรมเยาวชนและปฏิบัติธรรมภาคฤดูร้อนจำนวน 8,062 คน จาก 4,000 คนในปี 2546 ส่วนปี 2547 จัดโครงการบรรพชาพระภิกษุสามเณร 101,020 รูป บวชศีลจาริณี 24,910 คน ส่งเสริมจริยธรรมนำนักเรียนเข้าค่ายคุณธรรม 75 จังหวัด รวม 28,288 คน

➤ **การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กลุ่มศาสนาในสถานศึกษาทุกศาสนา** เพื่อบูรณะศาสนสถานและกิจกรรมทางศาสนาต่างๆ การสนับสนุนงานวิจัยด้านศาสนาสำหรับนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเพิ่มจากปี 2546 จำนวน 8 เรื่อง เป็น 9 โครงการ ในปี 2547 และการจัดกิจกรรมแข่งขันตอบปัญหาศีลธรรมรายการ “ธรรมะกับเยาวชน” การอ่านคัมภีร์อัลกุรอาน รวมทั้งผลิตสื่อการสอนเผยแผ่ในโรงเรียนภายใต้โครงการ “ละครธรรมะ”

(2.3) การรวมตัวขององค์กรชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรชุมชน ด้วยการจัดเวทีประชาคมและฝึกอบรมผู้นำองค์กรชุมชนและเครือข่ายให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และสามารถบริหารจัดการ/ขยายเครือข่าย การจัดทำโครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองและชนบท การเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน การพัฒนาฐานข้อมูลของชุมชน การใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน การสนับสนุนโครงการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

ฯลฯ โดยมีการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชน จำนวน 1,885 คน และพัฒนาศักยภาพของประชาชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายประชาสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน จำนวน 34,317 องค์กรชุมชน

ขณะเดียวกัน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็ได้มีการดำเนินงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในหลายรูปแบบเช่นกัน จากข้อมูลองค์กรชุมชนพบว่า ในปี 2546 มีจำนวน 37,966 องค์กร ผู้นำชุมชน 77,682 คน มีหน่วยงานและภาคีที่ให้การสนับสนุน 816 หน่วยงาน

(2.4) ภาครัฐกิจเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาคนไทยและสังคมไทยในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคืนกำไรต่อสังคมและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของธุรกิจ เช่น การสร้างอาชีพในชุมชน การจัดกิจกรรมช่วยเหลือสังคม การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ การใช้สื่อเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีของประชาชน ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยธุรกิจที่มีขนาดใหญ่และครองตลาดสินค้าและบริการอยู่แล้ว ในขณะที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมากยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมมากนัก สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากเงื่อนไขด้านกฎระเบียบ และมาตรการต่างๆ ของรัฐยังไม่จูงใจ อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐหน่วยใดที่จะพิจารณาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

(3) การพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(3.1) การพัฒนาผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรด้านวัฒนธรรมให้มีคุณภาพมาตรฐาน โดยจัดให้มีการจัดการศึกษาวิชาชีพเฉพาะระดับอุดมศึกษาสาขาศิลปะและสาขาศิลปะ เพื่อทำหน้าที่ครู ศิลปิน และนักวิชาการในการอนุรักษ์พัฒนา สืบสาน สืบทอดศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติด้านนาฏศิลป์ ดนตรี และศิลปกรรม อย่างต่อเนื่องในปี 2547 มีนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา จำนวน 812 คน ขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการได้สร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคล ผู้ผลิตนวัตกรรม ภูมิปัญญา และดำเนินการสรรหาครูภูมิปัญญาไทยจากทุกภูมิภาคของประเทศ โดยได้จัดตั้งเครือข่ายภูมิปัญญาชาติ 1 เครือข่าย ปัจจุบันมีสมาชิก 7 สถาบัน

(3.2) การสนับสนุนและพัฒนาการดำเนินงานของเครือข่ายวัฒนธรรม ได้มีการจัดตั้งศูนย์บูรณาการวัฒนธรรมไทยสายใยชุมชน และจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ จำนวน 7,500 ชุด เผยแพร่โดยมีประชาชนระดับตำบลร้อยละ 50 ใช้บริการในศูนย์บูรณาการวัฒนธรรมไทย รวมทั้งส่งเสริมให้บุคคล/ชุมชนที่เป็นเจ้าของวัฒนธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานวัฒนธรรมได้มากขึ้น โดยจัดงาน/โครงการมนุษยวิทยาในโรงเรียนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการสืบค้นและศึกษาเรื่องราวของมรดกศิลปวัฒนธรรมไทยเพื่อการอนุรักษ์ และสืบสานวัฒนธรรมไทย จัดโครงการธรรมทัศน์าจร ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวเชิงศาสนาและศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งจัดอบรมบุคลากรองค์กรเครือข่าย ใน 76 จังหวัด รวม 400 คน ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและนโยบายวัฒนธรรมแห่งชาติได้ดียิ่ง ปัจจุบันมีองค์กรเครือข่ายดำเนินงานด้านวัฒนธรรม และองค์กรเครือข่ายศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย 9 สาขา ซึ่งในปี 2546 มีองค์กรเครือข่ายศิลปวัฒนธรรมเพียง 4 สาขา

(3.3) การเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม โดยดูแลการเผยแพร่ข้อมูลวัฒนธรรมในสื่อต่าง ๆ ส่งเสริมการจัดกิจกรรมวัฒนธรรม ความตระหนักในภัยทางวัฒนธรรม และสร้างเครือข่ายเพื่อเฝ้าระวังวัฒนธรรมมิให้เบี่ยงเบน หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและภาพลักษณ์ของประเทศ ด้วยการ

ดูแลและตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของข้อมูลวัฒนธรรม โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อคุ้มครองคนและสังคม และสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคมควบคู่กับการสร้างไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงามของไทย เช่น การตรวจสอบสื่อต่างๆ จัดทำโฮมเพจสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางวัฒนธรรม ประสานงานแจ้งข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(3.4) ความร่วมมือเผยแพร่แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ในปี 2547 ได้ดำเนินโครงการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัยกับต่างประเทศ 9 สาขา คือ สาขาทัศนศิลป์ ศิลปะการแสดง คีตศิลป์ วรรณศิลป์ สถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ เรขศิลป์ ภาพยนตร์และแฟชั่น ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในระดับหนึ่งให้เป็นที่ยอมรับอย่างสมศักดิ์ศรีและเป็นที่ยอมรับในสังคมโลก มีผลงานได้รับการส่งเสริมความร่วมมือด้านวัฒนธรรมกับต่างประเทศ 77 เรื่อง ดำเนินโครงการความร่วมมือด้านวัฒนธรรมระดับทวิภาคีกับประเทศสิงคโปร์ รัสเซีย จีนและอินเดีย รวมทั้งจัดตั้งองค์กรเครือข่ายวัฒนธรรมไทยในต่างประเทศจำนวน 2 องค์กรต่อปี (ทวีปละ 1 องค์กร) ตลอดจนจัดแสดงนิทรรศการและสื่อวัฒนธรรมไทยเพื่อแนะนำประเทศไทยและวัฒนธรรมไทยทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

(3.5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชนศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว มีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

➤ **การอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม** มีการสนับสนุนและเผยแพร่งานวิจัยวัฒนธรรม สนับสนุนโครงการวิจัยเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น อนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ อนุรักษ์เอกสารจดหมายเหตุ ภาพยนตร์ วรรณกรรมและประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และอนุรักษ์ศิลปะด้านนาฏศิลป์และดุริยางค์ศิลป์ ในระหว่างปี 2545-2546 มีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานและแหล่งโบราณคดีของชาติจำนวน 138 แห่ง และขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุ จำนวน 216 รายการ และมีผลงานมรดกทางศิลปวัฒนธรรมได้รับการอนุรักษ์อย่างมีมาตรฐาน 506,557 รายการ คิดเป็นร้อยละ 162 ของเป้าหมาย และคิดเป็นส่วนที่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาการร้อยละ 80 นอกจากนี้ยังดำเนินโครงการดูแลทรัพยากรทางศิลปวัฒนธรรมของชาติของพระสังฆาธิการ โดยจัดประชุมถวายเป็นความรู้แก่พระสังฆาธิการและฆราวาสอีก 360 รูป/คน

➤ **การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม** โดยมีการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์แห่งชาติประจำเมือง 22 แห่งทั่วประเทศ การจัดตั้งหอไทยนิทัศน์ เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้อารยธรรมไทย การจัดตั้งหอจดหมายเหตุแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติ การจัดการศึกษาวิชาชีพเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา และการจัดงานอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการพัฒนาเว็บไซต์เผยแพร่ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสู่เด็ก เยาวชน และประชาชน เป็นต้น โดยมีองค์กรด้านศาสนาได้รับการสนับสนุน ทำนุ บำรุง 1,209 แห่ง เยาวชน/ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม 6,222,657 คน ประชาชนได้รับบริการแหล่งเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรม 7,571,819 คน มีผู้เรียนได้รับการศึกษาวิชาชีพเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาทั้งหมด ประมาณ 8,800 คน รวมทั้งมีผู้รับบริการทางวิชาการด้านด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 17,273 คน ดำเนินโครงการธรรมทัศนกิจ เป็นการจัดการท่องเที่ยวเชิงศาสนาและศิลปวัฒนธรรมมีจังหวัดเข้าร่วมโครงการ 59 แห่ง

➤ **การพัฒนาระบบสารสนเทศทางวัฒนธรรม** โดยจัดให้มี E-CULTURE เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานของกระทรวงวัฒนธรรมทั้งในประเทศและระดับนานาชาติผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จัดทำซีดีรอมข้อมูลวัฒนธรรม 76 จังหวัด จัดตั้งศูนย์สืบค้น

วัฒนธรรมท้องถิ่น 76 แห่งทั่วประเทศ จัดทำซีดีรอมเผยแพร่หลักศาสนาให้สถานศึกษาใช้ประกอบการเรียนการสอน จัดทำสื่อมัลติมีเดียและฐานข้อมูลศิลปวัฒนธรรมจำนวน 71 จังหวัด ใน 4 สาขา ได้แก่ ทัศนศิลป์ ศิลปะสถาปัตยกรรม วรรณศิลป์ ศิลปะการแสดง และการพัฒนาฐานข้อมูลการวิจัยและการให้บริการข้อมูลการวิจัยโดยการจัดทำโฮมเพจการวิจัยวัฒนธรรม

(4) การจัดทำแผนที่ทุนทางสังคม (Social Capital Mapping)

สศช. ได้ดำเนินโครงการจัดทำแผนที่ทุนทางสังคม (Social Capital Mapping) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานภาพทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ โดยการสำรวจ รวบรวมและจัดทำทำเนียบทุนทางสังคมเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ ในการกำหนดวิธีการ กลไกในการฟื้นฟู อนุรักษ์ พัฒนาและต่อยอดทุนทางสังคมเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมทั้งในระดับพื้นที่และระดับชาติ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขณะนี้ สศช. ได้ดำเนินโครงการนำร่องใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี และพะเยา ซึ่งบทเรียนที่ได้จะนำมาประมวลเพื่อขยายผลเป็นประเด็นการพัฒนาเชิงนโยบายและผลักดันสู่การปฏิบัติต่อไป

3.3 ปัญหาและอุปสรรค

(1) การพัฒนาทุนมนุษย์

(1.1) การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ มีหลายประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการต่อเนื่อง ได้แก่ การปรับปรุงงบประมาณรายหัวให้เพียงพอ มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนและขอบเขตการใช้สิทธิให้ชัดเจน และปรับอัตราค่าตอบแทนและมีมาตรการกระจายตัวของบุคลากรให้เหมาะสม การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและชุมชนอย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวม การสร้างพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการพัฒนาแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก โดยจัดตั้งเครือข่ายการพัฒนาแพทย์พื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น และการรับรองมาตรฐานการแพทย์แผนไทยและผลิตภัณฑ์สมุนไพรไทย

(1.2) การพัฒนาทางการศึกษา

» **การจัดการศึกษา** โดยชุมชนมีการขยายตัวค่อนข้างน้อย สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในช่วงปรับโครงสร้างภายในซึ่งกระทบต่อการดำเนินงานด้านการศึกษาในท้องถิ่นทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ประกอบกับความพร้อมของท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจด้านการจัดการบริการการศึกษา และยังไม่มีการเตรียมพื้นฐานการศึกษาเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานในอนาคตก่อนการก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ

» **การผลิตกำลังคนระดับกลาง** ประสบกับปัญหาค่านิยมของสังคมไทยที่เน้นปริญญาบัตรและมีทัศนคติในเชิงลบต่อนักเรียนอาชีวศึกษา ทำให้อัตราการเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษาลดลง ขณะเดียวกัน จากมาตรการเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานให้สูงขึ้นโดยส่งเสริมการเรียนในสถานประกอบการและการศึกษานอกระบบโรงเรียน แม้จะส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่

จบการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา มีเพิ่มขึ้นแต่คุณภาพยังไม่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นจุดอ่อนต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

» **การพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** มีการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในระดับที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ทำให้บุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีปัญหาความขาดแคลนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากขาดการวางแผนและระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ กิจกรรมการวิจัยและพัฒนาส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยของภาครัฐ โดยขาดการประสานเชื่อมโยงและร่วมมือวิจัยในลักษณะเครือข่ายที่เข้มแข็งส่งผลต่อการวิจัยซ้ำซ้อน ไม่สามารถวิจัยต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ภาคเศรษฐกิจและสังคมได้มากเท่าที่ควร ทั้งยังขาดระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(1.3) ระบบการคุ้มครองทางสังคม ยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบและผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ

(2) การพัฒนาทุนทางสถาบัน

(2.1) การเผยแผ่หลักธรรมของสถาบันศาสนา ยังไม่มีการปรับวิธีการให้เหมาะสมและยังไม่ได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาสนับสนุน และการจัดการศึกษาด้านคุณธรรม จริยธรรมในสถานศึกษายังไม่มีการบูรณาการไว้ในหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ส่งผลให้ผู้เรียนเรียนรู้หลักธรรมเพียงในเชิงเนื้อหา แต่ขาดการปฏิบัติจนเป็นคุณธรรมประจำตน

(2.2) ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลการพัฒนาครอบครัวที่ชัดเจน และยังไม่มีการพัฒนาตัวชี้วัดด้านครอบครัวที่สามารถรายงานข้อมูลได้ทันสมัย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวต่อไป

(2.3) ตัวชี้วัดการพัฒนาทุนทางสังคม ยังไม่ถูกนำมาใช้เสริมสร้างทุนทางสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนทางสถาบัน เพื่อเสริมสร้างการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย เสริมสร้างการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม

(3) การพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม

(3.1) กระทรวงวัฒนธรรมยังไม่มีอำนาจในการดำเนินงานเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมอย่างเต็มที่ เพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย และขาดการจัดทำระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผลการดำเนินการด้านวัฒนธรรมทั้งประเทศ รวมทั้งขาดทรัพยากรสนับสนุนทั้งบุคลากร งบประมาณและเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานและเพื่อการประชาสัมพันธ์งานด้านวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังไม่มีมาตรการทางด้านผังเมืองในภาพรวมของประเทศ เพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมของให้ดำรงสภาพเดิมไว้ได้อย่างยั่งยืน

(3.2) ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรมค่อนข้างน้อย

4 แนวโน้มและผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับคนไทยและสังคมไทย

4.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยจากกระแสโลกาภิวัตน์

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศมีผลกระทบที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ดังนั้น การพัฒนาคนไทยและสังคมไทยในระยะต่อไปจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยและเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาก้าวหน้าอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มเปลี่ยนไปสู่สาขาบริการและอุตสาหกรรมในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างชัดเจน อาจส่งผลดีต่อศักยภาพคนไทยและการจ้างงานในอนาคตถ้ามีการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทัน นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นอกจากจะเป็นโอกาสให้เกิดการพัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ ในการพัฒนาศักยภาพคนอย่างหลากหลายรูปแบบ เช่น เครือข่าย Internet การใช้ Edutainment software program ฯลฯ แต่ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านั้น ทั้งความรู้และทักษะพื้นฐานในการใช้อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีและการเข้าถึงแหล่งข้อมูล รวมทั้งทุนในการจัดหาอุปกรณ์สนับสนุนต่าง ๆ ถ้าประเทศใดไม่มีความสามารถที่จะดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนแล้ว ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดช่องว่างทางความรู้ (Digital Divide) ขึ้น และโอกาสที่จะก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge based Society) ย่อมเป็นไปได้ยาก รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถก้าวเท่าทันการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาได้

(2) ความเป็นเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้น (Hyper-urbanization) ความก้าวหน้าของระบบโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการย้ายถิ่นแบบไร้พรมแดน เมืองจึงเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่จะเข้ามาทำงานเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมและบริการมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นได้มากกว่าภาคเกษตรกรรม ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดภายในเมือง และปัญหามลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ และการกำจัดขยะ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจราจร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมือง

(3) ปัญหาภาวะสุขภาพ ยังต้องเฝ้าระวังโรคที่เกิดจากการแพร่ระบาดของเชื้อโรคที่มีรหัสพันธุกรรมแปลกใหม่มากขึ้น เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก ซึ่งในประเทศไทยเคยมีการระบาดแล้วมีความเป็นไปได้ที่จะมีโอกาสกลับมาระบาดอีก หรือแม้แต่ไข้หวัดใหญ่ที่มีวัฏจักรของการระบาดที่รุนแรงยิ่งกว่ามีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เช่นกัน ขณะที่โรคเอดส์และ HIV ยังเป็นปัญหาใหญ่ในหลายประเทศ ซึ่งโรคเหล่านี้ยากต่อการประมาณสถานการณ์ แต่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงทั้งต่อปัจเจกและสังคม ซึ่งเป็นตัวบั่นทอนกำลังคนที่สำคัญ ดังนั้น การเตรียมพร้อมและลดหรือขจัดปัจจัยเสี่ยงจากการเกิดผลกระทบในเชิงลบจึงเป็นประเด็นสำคัญของการเตือนสังคมไทย

(4) การบริโภคเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องและสินค้าตรงจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น การผลิตสินค้าและบริการจะตอบสนองวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการบริโภคเลียนแบบต่างชาติ มีการใช้ชีวิตแบบคนเมืองมากขึ้น เช่น การซื้อสินค้าในร้านสะดวกซื้อ ผ่านทางอินเทอร์เน็ต บริการส่งสินค้าถึงบ้าน ซื้ออาหารสำเร็จรูป อาหารแช่แข็งและซื้ออาหารพร้อมปรุง เป็นต้น มีกระบวนการสินค้าขายตรงที่หลากหลายแบบยลมากขึ้น มีความสะดวกในการซื้อหาและแพร่หลายไปในทั้งเขตเมืองและชนบทสำหรับผู้บริโภคทุกระดับรายได้ โดยเฉพาะสินค้าขายตรงที่นำเสนอ

ขายผ่านสื่อที่มีการโฆษณาถึงสรรพคุณที่ทำให้ผู้บริโภครู้สึกว่าคุณค่ากับราคาประกอบกับการลด แลก แจก แถมนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง

(5) สังคมไทยยังมีปัญหาหลายประการที่สะท้อนถึงความวิกฤต อาทิ ไม่เห็นคุณค่าความเป็นไทย มีความฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย ทัศนคติของเด็กวัยรุ่นที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะการขาดความอดทน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ต้องการรายได้สูง พฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์โดยเฉพาะของวัยรุ่น ค่านิยมทางเพศที่ทำให้ปัญหาโรคเอดส์อาจกลับมารุนแรงขึ้นอีก ขณะเดียวกันคนไทยยังมีพฤติกรรมบริโภคอาหาร เครื่องดื่ม สารที่ไม่เป็นคุณต่อร่างกาย เช่น อาหารขยะต่างๆ (Junk Food) บุหรี่ เหล้า เป็นต้น

4.2 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและรูปแบบของครัวเรือนไทย

การคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับคนไทยจะใช้การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของประชากรมีผลต่อทั้งปริมาณและคุณภาพของคน รวมทั้งส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องของโครงสร้าง ขนาดของประชากร รูปแบบครอบครัว และคุณภาพของประชากรทั้งในมิติของสุขภาพ ความรู้ความสามารถ ทักษะฝีมือและการมีงานทำ ชีวิตความเป็นอยู่ รวมไปถึงค่านิยม จริยธรรมและพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะมีผลต่อการพัฒนาคุณลักษณะของคนไทยในอนาคต โดยมีประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

(1) โครงสร้างประชากรเปลี่ยนไปและมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความสำเร็จของนโยบายวางแผนประชากรในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา ทำให้อัตราเจริญพันธุ์ลดลงจาก 6.3 คนในช่วงปี 2507-2508 เป็น 1.82 คนในปี 2543-2548 คนไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น อายุคาดหมายเฉลี่ยสูงขึ้นสำหรับผู้หญิงเป็น 74.9 ปี และผู้ชาย 69.9 ปี เนื่องจากผลสำเร็จของการพัฒนาสาธารณสุขที่สามารถลดการตายของมารดาและทารก การส่งเสริมสุขภาพและการรักษาพยาบาลที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดีขึ้น ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างประชากรไทยเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก กล่าวคือ

» ประชากรวัยเด็ก (0-14 ปี) มีสัดส่วนลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 40.0 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 24.3 ในปี 2543 และคาดว่าจะในปี 2558 เป็นร้อยละ 20.2

» ประชากรวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนสูงขึ้นเป็นลำดับจากร้อยละ 5.4 เป็นร้อยละ 9.5 และ 13.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน

» ประชากรวัยทำงาน (15-59 ปี) ยังคงมีสัดส่วนสูงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 54.6 เป็นร้อยละ 65.9 ในปี 2543 และสูงสุดในปี 2552 คือร้อยละ 67.1 ก่อนจะลดลงเป็นร้อยละ 66.0 ในปี 2558

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว มีนัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1.1) ประเทศไทยอยู่ในช่วงปันผลทางประชากรตั้งแต่ปัจจุบันจนถึงปี 2552 โดยหลักการของเศรษฐศาสตร์ ช่วงที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเมื่อเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง (กลุ่มเด็กและผู้สูงอายุ) จะเรียกช่วงเวลานั้นว่า เป็น **ช่วงการปันผลทางประชากร (Demographic Dividend)** และเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะใช้

ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งถ้าพิจารณาสัดส่วนประชากรวัยแรงงานของประเทศ จะพบว่าไทยอยู่ในช่วงปันผลประชากรไปจนถึงปี 2552 หรือเหลือเวลาอีกเพียง 5 ปีเท่านั้น ที่ต้องรีบพัฒนาและใช้ประโยชน์จากช่วงปีทองดังกล่าว เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยสามารถเร่งพัฒนาเพื่อสะสมความมั่งคั่งให้ประเทศ แต่หลังจากปี 2552 เป็นต้นไป แนวโน้มการพัฒนาจะลดน้อยถอยลง ถ้าไม่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านประชากรที่ดีพอด้วยเหตุผลเพราะ (1) คนวัยแรงงานมีสัดส่วนลดลง ทำให้กำลังการผลิตของประเทศลดลงด้วย และ (2) อัตราพึ่งพิงสูงขึ้น เพราะประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุซึ่งมีสัดส่วนสูงขึ้น

(1.2) ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอัตราที่เร็วมาก

ความเร็วของการเพิ่มประชากรสูงอายุพิจารณาได้จากแนวโน้มของอัตราเพิ่มประชากรสูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มประชากรทั้งหมด หรือพิจารณาจากจำนวนปีที่ใช้ในการเพิ่มสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีและมากกว่าร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 (นิยามขององค์การสหประชาชาติ) ข้อมูลซึ่งเปรียบเทียบจำนวนปีที่ประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาบางประเทศจะใช้ในการเพิ่มสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีหรือมากกว่าร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 พบว่า ประเทศไทยมีอัตราการเข้าสู่ภาวะประชากรสูงอายุที่เร็วมาก (ประมาณ 22 ปี) ซึ่งส่งผลให้มีเวลาในการเตรียมความพร้อมคนและระบบได้ในระยะเวลาสั้นกว่ามาก จึงจำเป็นต้องวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

การที่ประชากรวัยสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น อาจส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศญี่ปุ่นซึ่งขณะนี้อยู่ในสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น การเพิ่มผลิตภาพแรงงานในช่วงที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนสูงจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้ประเทศสามารถเพิ่มผลิตภาพรวมและสร้างความมั่งคั่งให้มากที่สุดก่อนที่คนกลุ่มนี้จะมีสัดส่วนลดลงในอนาคต

ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของประชากรจะมีผลต่อการออมในระดับบุคคล คือ เมื่อพิจารณาวงจรชีวิตของคนตั้งแต่การแต่งงาน แล้วมีบุตรจึงต้องออมเพื่อสนองตอบการบริโภคในอนาคตของบุตร อาทิ ออมเพื่อการศึกษาของบุตร เมื่อช่วงเวลาในการเลี้ยงดูบุตรผ่านไปเข้าสู่ช่วงที่บุตรอยู่ในวัยทำงาน ค่าใช้จ่ายของพ่อแม่จะลดลง การออมจะสูงขึ้นเพื่อไว้ใช้ในวัยหลังเกษียณ ทำให้การลงทุนในช่วงนี้มีสูงขึ้นเพราะมีการนำเงินออมไปลงทุนหาผลกำไร แต่เมื่อพ่อแม่เข้าสู่วัยสูงอายุ การออมจะลดลงเพราะต้องใช้จ่ายเพื่อการดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาล แต่ในความเป็นจริง การออมสุทธิของประเทศไทยทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาครัฐเมื่อเทียบสัดส่วนต่อ GDP ในปี 2543 เป็นร้อยละ 16.5 ลดลงเป็นร้อยละ 15.7 ในปี 2544 แล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 16.6 ในปี 2545 การที่การออมครัวเรือนลดลงอย่างต่อเนื่องจากการมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายจ่าย ดังนั้น การออมของคนไทยในปัจจุบันที่น่าจะอยู่ในระดับสูงก่อนสังคมจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุกลับไม่เป็นไปตามหลักการเพราะสภาพเศรษฐกิจในขณะนี้ไม่จูงใจให้เกิดการออม อันเป็นผลมาจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น ปัญหาความมั่นคงภายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และการเกิดวิกฤตการณ์โรคไข้หวัดนก จึงส่งผลให้การออมระดับบุคคลค่อนข้างต่ำ มีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสูงขึ้น ทำให้การออมเพื่ออนาคตอาจไม่มากพอที่จะนำไปขยายการลงทุนได้เท่าที่ควร

(2) ขนาดและรูปแบบของครัวเรือนเปลี่ยนแปลงไป ขนาดของครอบครัวโดย

เฉลี่ยลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 4.4 คนต่อครัวเรือนในปี 2533 เป็น 3.5 คนในปี 2545 และรูปแบบครอบครัวมีหลายประเภท เช่น ครอบครัวในชนบทที่มีเฉพาะเด็กกับคนแก่เพราะคนวัยแรงงานไปทำงานต่างถิ่น ครอบครัวสตรีไร้คู่ต้องดูแลเด็กตามลำพัง ครอบครัวชั่วคราวอยู่ด้วยกันโดยไม่จัด

ทะเบียนสมรส เป็นต้น ซึ่งรูปแบบเหล่านี้มีผลทำให้ครอบครัวมีความเสี่ยงสูงและอาจล่มสลายได้ รวมทั้งสร้างปัญหาสังคมอื่นๆ ติดตามมา โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวยากจน มีภาระพึ่งพิงสูง เช่น มีสมาชิกที่เป็นเด็กหรือผู้สูงอายุหรือคนพิการอยู่ในครอบครัวเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกที่เป็นผู้หารายได้ จนเจือครอบครัว ขณะเดียวกัน ในครอบครัวฐานะปานกลางขึ้นไปในเขตเมืองมีปัญหาพ่อแม่ไม่มีเวลาให้ลูก ทำให้เด็กขาดความอบอุ่นและหาทางออกของชีวิตอย่างผิดๆ เช่น ติดยา เล่นเกมส์ มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร นำไปสู่ปัญหาการตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจและติดเชื้อเอดส์

๕ ประเด็นเสนอแนะการดำเนินงานในระยะต่อไป

การติดตามประเมินผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ ทูทางสังคมนั้น ได้สะท้อนประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการในระยะที่เหลือของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2548 -2549) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนฯ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2548-2551) โดยมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

5.1 การพัฒนาทุนมนุษย์ ประกอบด้วย

(1) การปฏิรูประบบสุขภาพ จะต้องให้ความสำคัญกับ

(1.1) การส่งเสริมสุขภาพ โดย

➤ พัฒนาศักยภาพเด็กตั้งแต่แรกเกิดอย่างเป็นองค์รวม (IQ, EQ, MQ) รวมทั้งให้ความรู้พ่อแม่ในการเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพ

➤ ปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล โดยเน้นการป้องกันและควบคุมโรคที่เป็นระบบครบวงจรและมีประสิทธิภาพมากกว่า การรักษา โดยรวมทั้งคนไทยและแรงงานต่างชาติที่พำนักในประเทศไทย และให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนา

➤ เสริมสร้างระบบสุขภาพใหม่ โดยเน้นความร่วมมือระหว่างปัจเจกกับชุมชน เพื่อเสริมสร้างสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจแก่คนไทยทุกกลุ่มอายุโดยถ้วนหน้า

➤ รณรงค์และจัดกิจกรรมเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของประชาชน โดยเน้นการลด ละ เลิก พฤติกรรมเสี่ยง ควบคู่กับการส่งเสริมพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาพ

➤ พัฒนา ถ่ายทอดและคุ้มครองภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์ทางเลือกและสมุนไพร

(1.2) พัฒนาการกีฬาเพื่อสุขภาพและเพื่อความเป็นเลิศที่มีพื้นฐานจากทักษะ โดยใช้วิทยาศาสตร์การกีฬาอย่างเหมาะสม สร้างนิสัยรักการอ่านและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

(1.3) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

✎ สนับสนุนการออมเพื่อสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตรูปแบบต่างๆ เช่น การออมในธนาคาร พันธบัตร การประกันชีวิต การออมเพื่อการชราภาพในกองทุนต่างๆ ฯลฯ

✎ สนับสนุนการมีพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสมของผู้สูงอายุควบคู่กับการศึกษาค่าใช้จ่ายเพื่อการสร้างระบบดูแลสุขภาพระยะยาว

(2) การพัฒนาศักยภาพของคนและการศึกษา โดย

(2.1) การปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้

✎ เร่งปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในระบบและนอกระบบที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในแต่ละท้องถิ่นโดยยึดแนวคิดของการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์เป็นสินทรัพย์

✎ สร้างโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยระบบและวิธีการที่หลากหลาย โดยจัดตั้งกองทุนการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สร้างมาตรการจูงใจด้านภาษีเพิ่มเติมจากที่มีอยู่สำหรับการลงทุนด้านการศึกษา รวมทั้งสร้างแรงจูงใจด้านผลตอบแทนในการดึงบุคลากรคุณภาพสูงที่ทำงานในต่างประเทศให้กลับมาพัฒนาประเทศ รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(2.2) การผลิตและพัฒนากำลังคน

✎ พัฒนาความร่วมมือ 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชน และสถานศึกษา อย่างจริงจังและเป็นระบบในทุกระดับ ในการพัฒนาการศึกษา การผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งสร้างสิ่งจูงใจให้มีการเรียนในสายอาชีวศึกษามากขึ้น

✎ เพิ่มผลิตภาพแรงงานโดยเน้นสมรรถนะตามมาตรฐานวิชาชีพ และทักษะที่จำเป็น (อาทิ ภาษาต่างประเทศ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ภาวะผู้นำ) รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินอาชีพและธุรกิจ

✎ การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มากขึ้น โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่การผลิตและพัฒนาครูอาจารย์ นักเรียนนักศึกษา การมีมาตรการจูงใจให้คนเรียนและทำงานในสาขานี้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจัง

(2.3) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

✎ เพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีอยู่อย่างจริงจัง ให้สอดคล้องกับความต้องการและทิศทางการขยายตัวของภาคการผลิต โดยใช้รูปแบบการอบรมที่เข้มข้นเน้นการเพิ่ม

สมรรถนะในแต่ละสาขาวิชาชีพควบคู่กับการเสริมทักษะที่จำเป็นให้แข็งแกร่ง และมีการสร้าง generalists ที่ปรับตัวได้มากกว่าการสร้าง specialists เพียงอย่างเดียว

➤ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนทุกช่วงวัย จัดให้มีและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลายและมีชีวิตชีวาที่จูงใจสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนมาใช้บริการมากขึ้น มีการศึกษาวิจัยและนวัตกรรมใหม่ที่เอื้อต่อการเรียนรู้แบบบูรณาการทั้งในและนอกระบบ โดยส่งเสริมนิสัยรักการอ่านตั้งแต่เด็กจนตลอดชีวิต

➤ เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุนำความรู้และประสบการณ์มาทำประโยชน์เพื่อสังคมและสร้างรายได้ รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ

5.2 การพัฒนาทุนทางสถาบัน โดย

(1) การสร้างความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1.1) สนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในรูปแบบหลากหลายตามสภาพของแต่ละพื้นที่ อาทิ การให้ความรู้ผ่านระบบการศึกษาฝึกอบรมและสื่อมวลชน การจัดเวทีกระบวนการ เป็นต้น เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของทุนทางสังคมและสามารถนำไปพัฒนาใช้ประโยชน์ในการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน

(1.2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมในการบริหารจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปรับกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เอื้ออำนวย

(1.3) ส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเน้นการบริหารความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบ การประกันแบบกลุ่ม การสนับสนุนบทบาทของชุมชน ฯลฯ รวมทั้งการปรับแก้ไขกฎระเบียบให้ขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามลักษณะการประกอบอาชีพ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการให้การคุ้มครองทางสังคมของรัฐอย่างทั่วถึง

(1.4) สนับสนุนให้สถาบันครอบครัวมีบทบาทในการสร้างวินัย สร้างทักษะชีวิต และการมีจิตสำนึกสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันศาสนาพัฒนาบุคลากรและจัดกิจกรรมพัฒนาคุณธรรมของคนในสังคม อย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง

(1.5) ขยายผลการดำเนินงานสวัสดิการชุมชนควบคู่กับการปรับระบบสวัสดิการสังคม และโครงการการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส และคนยากจนให้มีประสิทธิภาพรวดเร็วและเข้าถึงได้สะดวก

(1.6) สร้างความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัวและชุมชนในการร่วมกันพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองสมาชิกทุกช่วงวัยอย่างเป็นองค์รวม

(2) การบริการขั้นพื้นฐานพัฒนาตามสิทธิของมนุษย์และสังคม

(2.1) สนับสนุนให้ประชาชนมีความมั่นคงในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ ทั้งในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและในกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง และเน้นการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้ชุมชนน่าอยู่ โดยการปรับปรุงมาตรฐานด้านที่อยู่อาศัย พื้นที่และบริการสาธารณะให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสังคม เพื่อลดรายจ่ายด้านสุขภาพ พัฒนาคุณภาพชีวิตและสุนทรียภาพที่ดีของประชาชน

(2.2) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานประเภทต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความสะดวกคล่องกับสภาพความเป็นเมืองและความต้องการของประชาชนแต่ละกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ฯลฯ

(3) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยการสร้างหลักประกันด้านรายได้ในช่วงวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ภายหลังเกษียณ

5.3 การพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม โดย

(1) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ต่อยอดขยายผลเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา โดยให้มีการจัดการอย่างเป็นระบบ ทั้งการจัดทำ Social Capital Mapping ของแต่ละพื้นที่ การเผยแพร่ต่อทุกภาคส่วน การจัดทำฐานข้อมูลและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมทั้งประเทศ โดยเน้นให้คนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

(2) ส่งเสริมการเสริมสร้างค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์แก่ประชาชน โดยให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรมไทยและจารีตประเพณีที่ดีงามอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชนโดยการพัฒนาศูนย์กลางทางศาสนาให้มีคุณภาพและให้มีการเผยแพร่หลักธรรมผ่านสื่อและระบบการศึกษา รวมทั้งรณรงค์เสริมสร้างจิตสำนึกสาธารณะและการมีระเบียบวินัยและลดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของประชาชน

(3) ฟื้นฟูค่านิยมและประเพณีที่ดีงามในการอยู่ร่วมกันของคนต่างวัย เช่น ความกตัญญูกตเวทีต่อพ่อแม่ ระบบเครือญาติและชุมชนในการช่วยเหลือเกื้อกูลผู้สูงอายุที่ยากจนและขาดการดูแล เพื่อเตรียมพร้อมการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ

(4) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กระทรวงวัฒนธรรมมีบทบาทในการดำเนินงานเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม เช่น มาตรการภาษี ระเบียบ/ขั้นตอนการจดทะเบียน ฯลฯ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการทางด้านผังเมืองเพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมของโบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์และศาสนสถานของประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่ควรดำเนินการ

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาทุนทางสังคมมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง จึงควรสนับสนุนให้มีการดำเนินการดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติด้านการพัฒนาทุนทางสังคม เพื่อเป็นกลไกตัดสินใจระดับนโยบาย และกำหนดแนวทางในการสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือผลักดันการพัฒนาทุนทางสังคมให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

(2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจนสมบูรณ์ และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนโครงข่ายข้อมูลข่าวสารด้านการพัฒนาทุนทางสังคมในทุกกระดับ

(3) พัฒนาระบบและกลไกติดตามประเมินผล รวมทั้งพัฒนาดัชนีชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานด้านการพัฒนาทุนทางสังคม



บทที่ 7

การพัฒนาที่ยั่งยืน

1

บทนำ

1.1 กรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ แต่การใช้ทรัพยากรเป็นฐานการผลิตอย่างขาดความตระหนักถึงคุณค่า ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งได้สร้างของเสียที่เหลือจากการผลิต การอุปโภคและบริโภค ออกมาเป็นมลพิษที่ทำลายสภาพแวดล้อมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงกันใช้ทรัพยากร และต่อต้านผลกระทบจากมลภาวะ

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โลกเริ่มก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่กระแสความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ได้แพร่กระจายไปทั่วโลก องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งผู้แทนของ 178 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมกันรับรองแผนปฏิบัติ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลก ที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันต่อไปได้

สำหรับประเทศไทย ได้มีการประชุมระดมสมองอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย สรุปได้ว่า **การพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยควรยึดแนวคิด "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นปรัชญานำทาง โดยมุ่งการพัฒนาที่มีดุลยภาพระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลกัน เพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป** โดย

(1) **มิตินิเวศ** การพัฒนาที่ยั่งยืนให้ความสำคัญลำดับสูงกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีรูปแบบการใช้ประโยชน์ในระดับที่สามารถพลิกฟื้นให้กลับคืนสภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด ทางเลือกที่สามารถกระทำได้ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การชะลอการใช้ และการฟื้นฟูทดแทนการใช้ไปอย่างเหมาะสม

(2) **มิติเศรษฐกิจ** การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดต่อเมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพียงพอและต่อเนื่อง สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและบริหารจัดการความยากจนได้บนพื้นฐานของการผลิตที่คำนึงถึงการสงวนรักษาทุนทางธรรมชาติไว้ให้คนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตได้ใช้ประโยชน์ การนำเทคโนโลยีที่สะอาดมาใช้ให้มากที่สุด และไม่ปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่มากเกินไปจนกว่าขีดความสามารถในการบำบัดของธรรมชาติ

(3) **มิติสังคม** การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องสามารถสนับสนุนและส่งเสริมประชาชนให้มีมาตรฐานการบริโภคสินค้าที่ปลอดภัยและในระดับธรรมชาติสามารถแบกรับได้ รวมทั้งประชาชนในแต่ละกลุ่มจะต้องร่วมกันสร้างฐานความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อก่อให้เกิดการกระจายผลผลิตและการบริโภคอย่างเป็นธรรม ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจนเกินกว่าจะแก้ไข

1.2 การบริหารการพัฒนาประเทศให้มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน นอกจากที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและชาติ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมาแล้ว ยังมีกลไกการบริหารประเทศอีกหลายด้านที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นในประเทศไทย ที่สำคัญคือ นโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวมและรายสาขาที่ประกาศใช้จำนวนมาก เช่น นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 นโยบายที่ดินแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน และมาตรการด้านกฎหมาย ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ถือถือและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายที่สำคัญ ที่ได้ประกาศใช้ภายหลัง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เน้นในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นต้น

ขณะเดียวกันยังมีการจัดทำ “วาระแห่งชาติ” และยุทธศาสตร์สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งกรอบแนวคิดและการดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนมีบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแกนกลางของความคิดทั้งสิ้น

2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยปัจจุบัน สศช. กำลังดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยในหลายยุทธศาสตร์ อาทิ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน โดยที่หัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งให้มีการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ดังนั้น การติดตามประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในที่นี้ จะให้ความสำคัญกับแนวทางตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก สำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อื่นๆ จะช่วยเสริมให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

2.1 เป้าหมายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ ดังนี้

(1) ปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกัน และการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกอมลพิษ

(2) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหา ทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549

(3) รักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักทุกสายให้มีปริมาณออกซิเจนละลายไม่ต่ำกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตรตลอดทั้งปี และฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของประเทศ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการรวบรวม กำจัดและลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมและจากชุมชนให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น ตลอดจนควบคุมคุณภาพอากาศให้มีปริมาณฝุ่นละอองและสารมลพิษอื่นๆ ในชุมชนเมืองให้อยู่ในพิสัยมาตรฐาน

2.2 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดแนวทางตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสรุปได้ดังนี้

(1) **เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** โดยปรับกลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทยให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีการจัดทำฐานข้อมูลระดับพื้นที่ เพื่อการติดตามตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) **อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์** เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ โดยคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ชายฝั่งและทะเลไทย อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ สนับสนุนการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรมเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

(3) **รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับการลดมลพิษ** เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเร่งออกกฎหมายและมาตรการพิเศษในการจัดการของเสียอันตราย สนับสนุนการลดปริมาณขยะและการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ ฟื้นฟูโครงการบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนให้แล้วเสร็จ และส่งเสริมการผลิตที่สะอาด

3 การประเมินสถานการณ์ความยั่งยืนของประเทศ

3.1 สถานการณ์โดยภาพรวม

การพัฒนาประเทศตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้ว่าจะดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาเกือบ 15 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประสบผลสำเร็จเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ความรุนแรงของความไม่สมดุลของการพัฒนาปรากฏเด่นชัด ซึ่งจะเห็นได้จาก **“ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน”** ซึ่งผลการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จนถึงในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ในภาพรวมดัชนีการพัฒนายั่งยืนมีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 62.1 ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 65.1 67.4 และ 68.6 ในปี 2545 2546 และ 2547 ตามลำดับ ทั้งนี้ เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มของการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การพัฒนายั่งยืนยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงโดยเฉพาะด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าด้านเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมยังมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากสถานการณ์เช่นนี้ยังดำเนินต่อไป โดยยังไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ประเทศไทยจะสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นฐานรากของการผลิตในด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการสูญเสียคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะต่อไปได้

3.2 สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในระยะที่ผ่านมา ความเสื่อมโทรมและความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติรุนแรงขึ้น และปริมาณมลพิษในอากาศ กากของเสียอันตราย และการใช้สารเคมีเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งสร้างความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร สรุปได้ดังนี้

(1) ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางเศรษฐกิจติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้ความเสื่อมโทรมทวีความรุนแรงขึ้น

(1.1) **ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น** ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลนลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงจาก 171.02 ล้านไร่ (ร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2504 เหลือ 81.08 ล้านไร่ (ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2541 แม้ว่ารัฐประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 แต่พื้นที่ป่าไม้ ยังคงถูกบุกรุกเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของราษฎรเฉลี่ยปีละประมาณ 1 ล้านไร่ การปลูกป่าทดแทนสามารถปลูกได้ประมาณปีละ 140,000 ไร่ รวมพื้นที่ประมาณ 13.2 ล้านไร่ ซึ่งไม่ทันต่อการสูญเสียที่เกิดขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลาย ดินขาดสมรรถนะในการซับน้ำและขาดความชุ่มชื้น แหล่งน้ำตื้นเขิน ประสิทธิภาพในการกักเก็บและการใช้ประโยชน์ลดลง เกิดการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ลาดชัน รวมทั้งเกิดการไหลหลากของน้ำในฤดูฝน โดยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดอุทกภัยที่สร้างความเสียหายเกินกว่า 10,000 ล้านบาท มากถึง 3 ครั้ง

ขณะเดียวกันประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน จาก 2.3 ล้านไร่ ในปี 2504 เหลือเพียง 1.0 ล้านไร่ ในปี 2539 (เพิ่มขึ้นเป็น 1.5 ล้านไร่ จากมาตรฐานใหม่ของการสำรวจด้วยดาวเทียมในปี 2543 ซึ่งยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน) การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนส่งผลกระทบต่อนิเวศชายฝั่ง ในการป้องกันการกัดกร่อนและความเสียหายจากคลื่นลม รวมทั้งการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำขนาดเล็กที่เป็นห่วงโซ่อาหารของสัตว์ทะเลต่างๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการเพิ่มพื้นที่ป่าบกและป่าเลนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยทำให้ระบบนิเวศคืนสู่ความสมดุล

(1.2) **ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงทั้งปริมาณและชนิด รวมทั้งการขาดองค์ความรู้และนโยบายที่ชัดเจนเรื่องพืชตัดแปลงพันธุกรรม** ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรง เนื่องจากการทำลายพื้นที่ป่า พื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าชายเลน ซึ่งเป็นระบบนิเวศอันเป็นที่อยู่ของพืชและสัตว์ มีพืชประมาณ 100 ชนิด ถูกจัดอยู่ในกลุ่มชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ ประมาณ 900 ชนิดพันธุ์ จัดอยู่ในกลุ่มที่หาพบได้ยาก สำหรับสัตว์มีชนิดพันธุ์สัตว์คุ้มครองที่อยู่ในสภาพใกล้สูญพันธุ์ ประกอบด้วย สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 13 ชนิด นก 38 ชนิด และสัตว์เลื้อยคลาน 7 ชนิด สิ่งมีชีวิตเหล่านี้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ แต่กำลังถูกแรงกดดันอย่างรุนแรงจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ทำให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ เพิ่มขึ้นจาก 6 ล้านคน ในปี 2530 เป็น 17 ล้านคนในปี 2541

ประเด็นเรื่องสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ถูกผลักดันเข้าสู่สังคมโลกในรูปการค้า แต่ประเทศไทยยังขาดองค์ความรู้ทั้งด้านการวิจัยและพัฒนา ขาดความชัดเจนในเชิงนโยบาย และขาดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อควบคุมความปลอดภัยของการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรม ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ระบบเศรษฐกิจ และฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศในระยะยาว

(1.3) **ความขาดแคลนทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มสูงขึ้น** จากปริมาณน้ำฝนที่ประเทศไทยได้รับประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี โดยร้อยละ 25 หรือประมาณ 200,000 ล้านลูกบาศก์เมตร จะเป็นน้ำที่ไหลอยู่ตามแม่น้ำ ลำธาร แต่ความสามารถเก็บกักในแหล่งเก็บน้ำที่

สร้างขึ้นเพื่อนำมาใช้งานได้ในฤดูแล้งมีเพียง 51,100 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือ 1 ใน 4 ของปริมาณน้ำท่ารายปีเท่านั้น ขณะที่ประมาณการความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นจาก 67,230 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2544 เป็นประมาณ 126,280 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2564 ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำจึงเพิ่มขึ้น การขาดแคลนน้ำพื้นผิวดินส่งผลให้มีการขุดเจาะน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดตามมา อย่างไรก็ตาม ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการใช้น้ำบาดาลลดลงจากที่เคยมีการใช้สูงสุด 1.5 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันในปี 2540 เหลือ 0.6 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันในปี 2545 เนื่องจากการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำบาดาลอย่างจริงจังในช่วงที่ผ่านมา

(1.4) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไข สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ได้แก่ การชะล้างพังทลายของดิน การขยายตัวของดินเปรี้ยว ดินเค็ม และการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช ส่วนการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามศักยภาพ มีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขคือ พื้นที่ดินเค็ม 17.8 ล้านไร่ ดินขาดอินทรีย์วัตถุ 98.7 ล้านไร่ ดินเปรี้ยวจัด 2.3 ล้านไร่

นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนเกินขีดความสามารถในการรองรับของที่ดิน พบว่า ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น โดยในปี 2543/44 พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็น 180 ล้านไร่ จาก 175 และ 167 ล้านไร่ ในปี 2541 และ 2529 ตามลำดับ ขณะที่นโยบายที่ดินในเรื่องความสามารถในการรองรับการใช้ที่ดิน ปรากฏว่า ยังไม่มีการกำหนดขีดจำกัดของพื้นที่เกษตรกรรมไว้ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรไปเป็นพื้นที่ชุมชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 4.7 ล้านไร่ ในปี 2541 เป็น 11.4 ล้านไร่ ในปี 2543 เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น และขนาดการถือครองที่ดินทางการเกษตรยังมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูคุณภาพดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตรักษาปริมาณและคุณภาพผลผลิตมิให้ลดต่ำลง

(1.5) ความสมบูรณ์ของทรัพยากรประมงและชายฝั่งลดปริมาณลงอย่างมาก สาเหตุสำคัญเนื่องจาก การทำประมงเกินศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ ประกอบกับการใช้วิธีการหรือเครื่องมือประมงประเภทที่ทำลายล้างทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างรุนแรง รวมทั้งการท่องเที่ยวที่ขาดการอนุรักษ์ การปล่อยของเสียและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนลงสู่ชายฝั่งและท้องทะเลนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและชายฝั่ง เห็นได้ชัดจากความสามารถในการจับสัตว์น้ำในอ่าวไทยปี 2504 มีปริมาณสูงถึง 298 กิโลกรัมต่อชั่วโมง แต่ในปี 2544 ลดลงเหลือเพียง 4.3 กิโลกรัมต่อชั่วโมง หรือเหลือไม่ถึงร้อยละ 2 ของปริมาณที่เคยจับได้

(1.6) การใช้พลังงานและการปล่อยมลพิษจากการใช้พลังงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นในขณะที่การผลิตภายในประเทศไม่เพียงพอ ต้องมีการนำเข้าเพิ่มขึ้น แม้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้อัตราขยายตัวของความต้องการใช้พลังงานและสัดส่วนการพึ่งพาจากต่างประเทศลดลง แต่เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปลายปี 2542 ความต้องการใช้พลังงานเริ่มปรับตัวสูงขึ้น โดยแนวโน้มการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 42 ในช่วงปี 2541-2545 ทำให้การนำเข้าพลังงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามปริมาณความต้องการด้วย โดยมีการนำเข้าน้ำมันดิบมากที่สุด (ร้อยละ 90 ของปริมาณนำเข้าพลังงานทั้งหมด) และสาขาคมนาคมขนส่งเป็นสาขาที่ใช้น้ำมันสูงสุด (ร้อยละ 70 ของปริมาณการใช้พลังงานทั้งหมด) นอกจากนี้พบว่า อัตราการใช้พลังงานสูงกว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจถึง 1.4 เท่า โดยสัดส่วนมูลค่าการใช้

พลังงานขั้นสุดท้ายต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้พลังงานของประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่การพัฒนาใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อลดการพึ่งพาพลังงานเชิงพาณิชย์และลดการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีเพียงร้อยละ 17.65 ของการใช้พลังงานทั้งหมดเท่านั้น

(2) การควบคุมและกำจัดมลพิษยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้มลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง รวมทั้งของทิ้งเสีย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

(2.1) ขยะมูลฝอยทั้งในชุมชนเมืองและท้องถิ่นทุกระดับ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 11 ล้านตัน ในปี 2535 เป็น 14.4 ล้านตัน ในปี 2546 โดยในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2535-2539) ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.9 ต่อปี ในขณะที่หลังวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี อัตราการเกิดมูลฝอยเฉลี่ยทั่วประเทศ 0.6 กก./คน/วัน โดย กทม. มีอัตราการเกิดมูลฝอยสูงสุดคือ 1.6 กก./คน/วัน ในเขตเทศบาล 0.8-1.2 กก./คน/วัน ขณะที่นอกเขตเทศบาล 0.4 กก./คน/วัน พบว่า มูลฝอยที่เกิดใน กทม. มีปริมาณร้อยละ 25 ของทั้งประเทศ และในเขตเทศบาลมีร้อยละ 30 ขณะที่การจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการที่ถูกสุขลักษณะ ทำเฉพาะในเขตเทศบาลใหญ่ๆ ซึ่งประเมินแล้ว พบว่า เทศบาลทั้งหมดจัดการมูลฝอยได้เพียงร้อยละ 35 ขณะที่ กทม. สามารถจัดการได้ประมาณร้อยละ 85 ดังนั้น มูลฝอยที่เกิดในชุมชนเมือง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 55 ของปริมาณมูลฝอยทั้งประเทศ สามารถจัดการได้เพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ส่วนมูลฝอยนอกเขตเทศบาลส่วนใหญ่ไม่ได้รับการจัดการที่ถูกหลักสุขาภิบาล สำหรับการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มีเพียงร้อยละ 19 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมด

การดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ คือ เน้นที่การจัดเพียงด้านเดียว โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยรวม 122 พื้นที่ แล้วเสร็จ 107 พื้นที่ อยู่ระหว่างดำเนินการ 15 พื้นที่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการไม่มีการเก็บค่าบริการตามต้นทุนที่เป็นจริง ทำให้บริการที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การดำเนินงานด้านการลดและควบคุมการผลิตมูลฝอยซึ่งเป็นการจัดการที่ต้นเหตุ รวมทั้งการนำกลับมาใช้ใหม่ยังทำได้น้อย

การจัดการมูลฝอยในอนาคตมีแนวโน้มจะประสบปัญหามากยิ่งขึ้นจากการคาดการณ์ในอนาคต พบว่า ปริมาณมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นจากวันละ 39,400 ล้านตัน ในปี 2545 เป็นวันละ 47,000 ล้านตัน ในปี 2554 หรืออัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี ในขณะที่รูปแบบและองค์ประกอบของมูลฝอยจะมีความยากต่อการกำจัดมากขึ้น การขาดแคลนที่ดินก่อสร้างศูนย์กำจัดและการต่อต้านของประชาชนในการก่อสร้างสถานที่กำจัดมีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ความร่วมมือของชุมชนในการลดและคัดแยกมูลฝอย จึงนับว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ

(2.2) คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญอยู่ในระดับต่ำไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ประโยชน์ ในปี 2546 พบว่า คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายสำคัญ 49 สาย และแหล่งน้ำนิ่ง 4 แหล่ง ได้แก่ กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาน และลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ร้อยละ 26 อยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรม และร้อยละ 6 อยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมมาก โดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ลำตะคอง ตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ คือ ชุมชนที่อยู่อาศัยอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมโดยเฉพาะฟาร์มปศุสัตว์ ซึ่งสร้างปัญหาให้กับแหล่งน้ำทำให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ลดลงและเป็นอันตรายต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมาภาครัฐยังคงเน้นการสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับชุมชน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และไม่ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นทั่วประเทศมีวันละ 13 ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่ระบบบำบัดทั้งหมดที่มีอยู่สามารถรองรับน้ำเสียได้เพียง 2.8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันหรือร้อยละ 25 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ ระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างเสร็จหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเพื่อนำมาใช้ในการจัดการระบบได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายและระเบียบรองรับการจัดเก็บค่าบริการและบทลงโทษผู้ที่ไม่จ่ายค่าบริการโดยตรง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำในอนาคตจะต้องแก้ที่ต้นเหตุ โดยการควบคุมไม่ให้มีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่กำกับการควบคุม และต้องเร่งออกกฎหมายและระเบียบเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้ครอบคลุมพื้นที่ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดไปแล้ว

(2.3) มลพิษทางอากาศโดยเฉพาะฝุ่นละอองในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาหลักของมลพิษทางอากาศในปัจจุบันยังคงมีสาเหตุมาจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก และพื้นที่ที่มีปัญหา คือ จังหวัดสมุทรปราการ กทม. และสระบุรี โดยเฉพาะบริเวณหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมการระเบิดหิน ในขณะที่ปัญหาที่พบรองลงมา คือ ก๊าซโอโซนที่เกินมาตรฐานในบางพื้นที่ในเขต กทม. ปริมณฑล และภาคตะวันออก ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ พบเกินมาตรฐานในถนนบางสายใน กทม. ส่วนก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เมื่อพิจารณาแนวโน้มปัญหามลพิษทางอากาศในเขต กทม. พบว่าฝุ่นขนาดเล็กมีปริมาณลดลงอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2540 เนื่องมาจากการชะลอตัวของการก่อสร้างและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในปี 2545-46 เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของฝุ่นละอองใน กทม. มีสาเหตุหลักมาจากจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น โดยรถยนต์ที่จดทะเบียนในเขต กทม. จนถึงปี 2546 มีถึง 5.48 ล้านคัน จาก 26.4 ล้านคันทั่วประเทศ เฉพาะในปี 2545 ปีเดียวมีรถจดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้นถึง 0.9 ล้านคัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 เทียบกับการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ต่อปี ในช่วงปี 2540-44 คุณภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลงมีผลต่อสุขภาพอนามัยของคนใน กทม. มีการประมาณการว่าทุกๆ 10 ไมโครกรัมของฝุ่นละอองที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้จำนวนผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจในเรื้อรังเพิ่มขึ้น 3,000 ถึง 9,300 รายต่อปี

การดำเนินการภาครัฐประสบความสำเร็จมากระดัยหนึ่ง จากการปรับปรุงคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรการอนุรักษ์พลังงานและส่งเสริมพลังงานทดแทนการปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนให้มีความสะดวกสบายและไม่ก่อมลพิษ การปรับปรุงระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อลดมลภาวะโดยการใช้ถ่านหินปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติแทนถ่านหิน ติดตั้งเครื่องดักซัลเฟอร์ไดออกไซด์สำหรับโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน และติดตั้งระบบกำจัดฝุ่นละอองสำหรับโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซและน้ำมันเตา แต่ยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(2.4) กากของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้นและไม่สามารถกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลได้หมด ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณของเสียอันตรายทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจาก 1.1 ล้านตัน ในปี 2535 เป็น 1.8 ล้านตัน ในปี 2546 โดยร้อยละ 75-80 มาจากภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20-25 มาจากกิจกรรมภายในชุมชน โดยปริมาณกากของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอด ในขณะที่ของเสียอันตรายชุมชนส่วนใหญ่ยังถูกทิ้งรวมกับมูลฝอยทั่วไป เนื่องจากยังไม่มีระบบคัดแยก เรียกคืนซาก รวบรวมและกำจัดอย่างครบวงจร

การกำจัดของเสียอันตรายอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลยังดำเนินการไม่ทันกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านปริมาณของเสียที่มากเกินไปเกินความสามารถในการกำจัดและความหลากหลายของชนิดของเสียที่ทำให้ยากต่อการกำจัด ปัจจุบันมีของเสียอันตรายถูกส่งไปกำจัดประมาณ 625,000 ตัน หรือร้อยละ 44 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมดจึงมีของเสียอันตรายเหลืออยู่อีกกว่าร้อยละ 50 ที่ยังไม่ได้กำจัด ทำให้เกิดปัญหาล้นหลอมทั้งของเสียอันตรายหรือกากอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่างๆ

(2.5) การนำเข้าสารเคมีอันตรายจากต่างประเทศเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมมีมากขึ้นจนน่าเป็นห่วง ขณะที่ยังขาดการจัดการที่ดินในการขนส่ง เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การนำเข้าสารอันตรายมีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก 8.9 ล้านตัน ในปี 2537 เป็น 26.9 ล้านตันในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 67 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากคิดเป็นมูลค่าแล้วพบว่า แต่ละปีไทยต้องนำเข้าสารเคมีอันตรายเป็นมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ในขณะที่ยังขาดการจัดการที่ดีในการขนส่ง เก็บรักษา และใช้ประโยชน์ ทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งและรุนแรง สร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน สำหรับการใช้สารเคมีทางภาคเกษตร ซึ่งใช้ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการทำให้เกิดสารตกค้างในผลผลิตและสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ระบบนิเวศเสียสมดุล และกระทบต่อการส่งออกสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารของไทยซึ่งมีการปนเปื้อนสารเคมี ทำให้สูญเสียรายได้คิดเป็นมูลค่าสูงถึงปีละ 20,000 ล้านบาท แม้ว่ามีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วหลายฉบับก็ตาม แต่ยังคงขาดรายละเอียดและความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง จึงทำให้สารอันตรายเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ

4 การประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.1 การตอบสนองเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้มีส่วนช่วยให้สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น ทั้งด้านการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นทุนสำรองให้คนรุ่นอนาคต การฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานแม้จะมีความก้าวหน้าแต่ส่วนใหญ่ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังนี้

(1) การปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ยังต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ได้ตามเป้าหมาย โดยปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการแล้วเกือบร้อยละ 62 ขณะที่การถ่ายโอนอำนาจทางการคลังยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายอยู่มาก โดยในปี 2548 สามารถเพิ่มรายได้ให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 23.5 เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 นอกจากนี้ ยังมีความล่าช้าในการปรับปรุงแก้ไขและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัยและเป็นเอกภาพ ซึ่งยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อาทิ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

(2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การลดปัญหาการพังทลายของดินและการฟื้นฟูบำรุงดิน สถานการณ์ป่าไม้เริ่มมีทิศทางดีขึ้น ป่าชายเลนได้รับการฟื้นฟูจนมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จาก 1.05 ล้านไร่เมื่อปี 2540 เป็น 1.53 ล้านไร่ในปี 2543 และ 1.57 ล้านไร่ในปี 2544 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายป่าชายเลนที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ขณะที่พื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.62 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 18.02 ในปี 2545 และร้อยละ 18.26 ในปี 2546 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ในส่วนการลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินและการฟื้นฟูบำรุงดินยังไม่บรรลุเป้าหมาย โดยสามารถฟื้นฟูที่ดินที่มีปัญหาการชะล้างพังทลายได้เพียง 0.43 ล้านไร่ ในปี 2545 และ 0.92 ล้านไร่ ในปี 2546 ขณะที่เป้าหมายกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ ภายในปี 2549 ส่วนการฟื้นฟูบำรุงดินที่มีปัญหาสามารถดำเนินการได้เพียง 0.951 ล้านไร่ ในปี 2545 และ 1.388 ล้านไร่ ในปี 2546 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการได้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549

(3) การแก้ไขปัญหามลพิษมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ทั้งการรักษาคุณภาพน้ำ การควบคุมมลพิษทางอากาศ การจัดการขยะมูลฝอยและกากของเสียอันตราย ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำทั่วประเทศมีแนวโน้มดี โดยแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีและพอใช้เพิ่มขึ้น ขณะที่แหล่งน้ำเสื่อมโทรมแม้จะมีแนวโน้มลดลง โดยยังมีแม่น้ำสายหลักที่เสื่อมโทรมมาก ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำ (DO) มีค่า DO น้อยกว่า 2 มก./ลิตร อยู่ร้อยละ 3 ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 ปี 2546 และร้อยละ 5 ในช่วงกลางปี 2547 โดยเป็นแหล่งน้ำเดิมที่เสื่อมโทรมมากทุกปีอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง แม่น้ำลำตะคองตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา ส่วนการฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้ สามารถดำเนินการได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 29 และลดปริมาณน้ำที่มีคุณภาพในเกณฑ์เสื่อมโทรมจากร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 3 ทั้งนี้บริเวณที่ยังมีสภาพเสื่อมโทรมมาก ได้แก่ บริเวณอ่าวไทยตอนใน

สำหรับการควบคุมคุณภาพอากาศในชุมชนเมืองยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยยังมีปัญหามลพิษทางอากาศ มีสาเหตุหลักมาจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกินมาตรฐานในหลายพื้นที่ ซึ่งยังคงเป็นพื้นที่เดิมทุกปี คือ จังหวัดสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร และอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี ปัญหารองลงมา คือ ก๊าซโอโซน ที่พบว่าเกินมาตรฐานในบางพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และภาคตะวันออก และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ พบว่า มีค่าเกินมาตรฐานบริเวณริมถนนบางสายในเขตกรุงเทพมหานคร ในขณะที่สารมลพิษอื่นๆ เช่น ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

ในส่วนการเพิ่มขีดความสามารถในการกำจัดขยะมูลฝอยมีแนวโน้มดีขึ้นจากที่ดำเนินการได้ 3.5 ล้านตันในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 5.1 ล้านตัน ในปี 2546 แต่ยังคงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 24.3 และ 35.7 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้กำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีและปลอดภัยให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 สำหรับการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 2.2 ล้านตันหรือร้อยละ 15.6 ของปริมาณขยะชุมชนในปี 2544 เป็น 2.8 ล้านตันหรือร้อยละ 19.4 ในปี 2546 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นอยู่มาก ขณะที่การกำจัดกากของเสียอันตรายยังดำเนินการได้ไม่ทันกับสภาพปัญหา โดยในปี พ.ศ. 2546 สามารถกำจัดกากของ

เสียชีวิตจากอุตสาหกรรมได้ 0.625 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 44 ของปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด ขณะที่ของเสียอันตรายชุมชนส่วนใหญ่ยังถูกทิ้งรวมกับมูลฝอยทั่วไป เนื่องจากยังไม่มีระบบคัดแยก รวบรวมและกำจัดอย่างครบวงจร จึงยังคงมีกากของเสียอันตรายมากกว่าร้อยละ 50 ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้

4.2 ผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) การปรับกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น มีความก้าวหน้าด้านการกระจายภารกิจสู่ท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจการคลังยังจำกัด การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางมีเป้าหมายที่จะต้องถ่ายโอนไปให้ อบต. จำนวนทั้งสิ้น 42 ภารกิจ ได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจไปแล้ว 26 ภารกิจ หรือคิดเป็นร้อยละ 61.9 นอกจากนี้ได้มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อบต. เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นไปแล้ว 3,909 คน โดยเป็นข้าราชการ 1,250 คน และลูกจ้าง 2,659 คน จากจำนวนบุคลากรที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมด 4,111 คน อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ เพื่อให้ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 นั้น พบว่า แม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังต่ำกว่าเป้าหมายมาก โดยในปีงบประมาณ 2544 ซึ่งเป็นปีแรกของการถ่ายโอน มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้รัฐบาลเพียงร้อยละ 20 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22.31 ในปี 2546 และร้อยละ 23.5 ในปี 2548

(1.2) การปรับปรุงแก้ไขและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2546-2547 ได้มีความก้าวหน้าของการดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและร่างกฎหมายใหม่ที่สำคัญหลายฉบับ กล่าวคือ ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสร็จสิ้นแล้วเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 และกำลังจะเสนอเป็นกฎหมาย รวมทั้งกำลังศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และได้ทำการศึกษาเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ โดยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปแล้ว 9 ครั้ง เตรียมจะนำไปรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากประชาชนให้ครบทั้ง 25 กลุ่มน้ำต่อไป ขณะเดียวกันได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว และร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว

(1.3) มีความพยายามที่จะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง เป็นต้น ได้พยายามที่จะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เพื่อสะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง โดยเฉพาะการศึกษาถึงความเหมาะสมในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษจากฟาร์มสุกร การเพาะเลี้ยงปลาน้ำจืด และการจัดการมลพิษในโรงงาน ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ

(1.4) การปลูกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้าในกลุ่มเยาวชน โดยในช่วงปี 2545-2547 ได้ดำเนินกิจกรรมการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาสู่เยาวชน อาทิ การจัดประกวดโรงเรียนสิ่งแวดล้อมดีเด่น จัดกิจกรรมการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาที่เป็นตัวอย่างในระดับเขตการศึกษาและระดับประเทศ ดำเนินโครงการสร้างความเข้มแข็งสิ่งแวดล้อมศึกษาในประเทศไทย (Strengthening Environmental Education in Thailand : SEET) ที่มีโรงเรียนนำร่องใน 5 ภาค รวมกันถึง 47 โรงเรียน นอกจากนี้ได้จัดตั้งศูนย์สิ่งแวดล้อมศึกษาระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นศูนย์เรียนรู้ที่กระจายไปทุกภูมิภาค โดยในปี 2546 ได้ขยายศูนย์สิ่งแวดล้อมศึกษาจังหวัด 13 แห่ง และในปี 2547 ได้ขยายขึ้นอีกถึง 59 แห่งใน 49 จังหวัด อีกทั้งได้จัดทำเครือข่ายเยาวชนลุ่มน้ำ โดยกลุ่มตะกอนยม จังหวัดแพร่ ได้คัดเลือกโรงเรียนนำร่อง 163 แห่งใน 30 จังหวัดเพื่อเข้าร่วมโครงการรุ่งอรุณ ระยะที่ 2 (กรกฎาคม พ.ศ.2545-มิถุนายน 2547) เพื่อปลูกจิตสำนึกด้านการประหยัดพลังงานและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชนและชุมชน

ขณะเดียวกันได้สนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมดำเนินโครงการโรงเรียนสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมดีเด่น ระยะที่ 2 (พ.ศ.2545-2546) และระยะ 3 (พ.ศ.2547) โครงการนักสืบสายน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ใน 50 โรงเรียน โครงการพัฒนาพื้นที่แนวกันชนแบบผสมผสานเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าเขตร้อนในประเทศไทยอย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน โครงการดนตรีรีไซเคิลเพื่อสอนให้เด็กไม่สร้างขยะและนำขยะเหลือใช้มาทำเครื่องดนตรี และโครงการชุมชนต้นแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตามการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปยังมีอยู่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สื่อเพื่อให้ถึงประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย

(2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์ มีความก้าวหน้าในการดำเนินการ ดังนี้

(2.1) การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ เริ่มเป็นระบบและเน้นการป้องกันปัญหามากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินโครงการ/กิจกรรมเชิงป้องกันควบคู่กับการแก้ไขปัญหาเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ กล่าวคือ ได้ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเดิมในปี พ.ศ.2544 มีอยู่ 66.16 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นได้อีก 3.04 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2545 ได้พัฒนาป่าชุมชนในหมู่บ้านเป้าหมาย ได้ 3.3 แสนไร่ และในปี พ.ศ.2546 อีก 1 แสนไร่ รวมทั้งยังดำเนินการนอกป่าอนุรักษ์ได้อีก 940 หมู่บ้าน ในปี พ.ศ.2547 ได้ดำเนินโครงการพัฒนาป่าชุมชนลงสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนจำนวน 940 หมู่บ้าน รวมทั้งดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการป่าไม้ โดยให้ความรู้แก่ประชาชนและนักเรียน 81,032 คน สามารถควบคุมไฟป่าได้ครอบคลุมพื้นที่ 37.4 ล้านไร่ใน 64 จังหวัด และดำเนินกิจกรรมสงวนคุ้มครองและดูแลพื้นที่ป่าสมบูรณ์ได้ 10.48 ล้านไร่

นอกจากนี้ ยังมีความก้าวหน้าของการสร้างกลไกในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญเพิ่มขึ้นด้วย อาทิ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ (คอป.) ขึ้น ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น

ประธาน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2547 พร้อมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ระดับชาติ (ศปท.) และระดับจังหวัด (ศปจ.) เพื่อเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า เป็นต้น นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2547 ยังสามารถปลูกป่าได้เพิ่มขึ้นได้อีก 0.029 ล้านไร่ โดยมีอัตราการรอดร้อยละ 80

(2.2) การอนุรักษ์ดิน ใช้วิธีปลูกพืชคลุมดินและอาสาสมัครเป็นหลัก

ในปี พ.ศ.2546 ได้ดำเนินโครงการหมู่บ้านพัฒนาที่ดิน ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไปแล้ว 1,177 แห่ง รวมทั้งให้เกษตรกรหรือประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรดิน โดยการจัดหาอาสาสมัครและให้การอบรมเพื่อให้เป็นหมอดินอาสาประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นตัวแทนของกรมพัฒนาที่ดินในการประสานงานด้านการพัฒนาที่ดิน การถ่ายทอดความรู้ต่างๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายหมอดินอาสาในระดับตำบลและอำเภอทั่วประเทศ และขยายผลการใช้วิธีการอนุรักษ์ดินทางพืชโดยใช้หญ้าแฝก เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ซึ่งในปัจจุบัน ได้แพร่หลายมาก เนื่องจากมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนในการดำเนินการต่ำกว่าวิธีกล กล่าวคือ โดยใช้การทำคันดิน ขึ้นบันไดดิน คันเบนน้ำ ทางระบายน้ำ และปอดักตะกอน เป็นต้น

(3) การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการลดมลพิษ เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้มีการดำเนินการก้าวหน้า ดังนี้

(3.1) การแก้ไขปัญหาน้ำเสีย ยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และมีการนำหลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายมาใช้น้อย ระบบบำบัดน้ำเสียที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2545 ระบบบำบัดน้ำเสียของอปท. มีความสามารถในการบำบัดน้ำเสียได้ 1.352 ล้าน ลบ.ม./วัน แต่มีน้ำเสียที่เข้าสู่ระบบฯ จริงเพียง 0.609 ล้าน ลบ.ม./วัน หรือคิดเป็นร้อยละ 45.01 เท่านั้น สำหรับระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนที่ดำเนินการโดยเทศบาล แม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมชุมชนเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง รวมกับที่มีอยู่แล้วเป็น 87 แห่ง แต่ยังคงครอบคลุมพื้นที่บริการได้เพียงแค่อ้อยละ 34 ของพื้นที่เขตเทศบาลที่ดำเนินการเท่านั้น โดยมีความสามารถในการบำบัดน้ำเสียชุมชนได้รวมกัน 1.773 ล้าน ลบ.ม./วัน แต่มีน้ำเสียเข้าระบบฯ จริงเพียง 0.733 ล้าน ลบ.ม./วัน หรือคิดเป็นร้อยละ 41.36 เท่านั้น ทำให้มีน้ำเสียที่ไม่ผ่านการบำบัด ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำและระบบนิเวศในแหล่งน้ำโดยตรงแล้ว น้ำเสียเหล่านี้ ยังไปเพิ่มค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการบำบัดมลพิษในกระบวนการผลิตน้ำประปาอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม อปท. ก็ได้พยายามนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบให้มากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2545 เทศบาลเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้เริ่มจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากชุมชน เพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง หลังจากที่เทศบาลตำบลแสนสุขและเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี และเทศบาลตำบลปาดอง ได้ดำเนินการไปแล้ว องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) ได้ประกาศพื้นที่จัดการน้ำเสียในเขตเทศบาลต่างๆ เพิ่มขึ้นอีก 9 แห่ง แต่เนื่องจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านบุคลากรที่ชำนาญการควบคุมระบบ การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชน รวมทั้งการขาดงบประมาณในการเดินระบบ จึงทำให้การทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในด้านกลไกการบริหารจัดการ ได้จัดทำระบบการจัดการและกำหนดมาตรฐานน้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง จัดทำแผนฟื้นฟูคุณภาพน้ำลุ่มน้ำท่าจีน จัดทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อควบคุมมลพิษจากเกษตรกรรมประเภทไม่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน ประเมิน

ดัชนีคุณภาพสิ่งแวดล้อมชายหาด รวมทั้งได้สำรวจเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ 77 แห่ง ซึ่งเฉพาะในปี พ.ศ.2547 อจน.ได้ปรับปรุงและบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียแล้วเสร็จ 5 แห่ง และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการอีก 8 แห่ง พร้อมทั้งได้ร่วมกับมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย ยกร่างแผนจัดการมลพิษทางน้ำ เพื่อให้เป็นแผนแม่บทในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ที่จะมีการบริหารจัดการโดยยึดพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม-การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นหลัก

(3.2) การกำจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม
มีมาตรการและข้อกำหนดที่ชัดเจน ในปี 2545 ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2545 เรื่องการกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแล ผู้ปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยได้อนุญาตโรงงานให้ดำเนินการกำจัดการกากอันตรายจากอุตสาหกรรมไปแล้ว 10 แห่ง และในปี 2546 ก็ได้สร้างเตาเผาที่นิคมอุตสาหกรรมบางปู ขนาด 15,000 ตันต่อปี และเริ่มทดสอบระบบในการดำเนินโครงการปรับปรุงศูนย์บริการกำจัดการกากอุตสาหกรรมเสมอมา ได้จัดทำคู่มือการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง และพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (EMS for SMEs) รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ของเสียและศูนย์แลกเปลี่ยนวัสดุเหลือใช้ไปเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งยังได้กำหนดให้พื้นที่คลองเตยเป็นพื้นที่ต้องใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด จัดให้มีการอบรมการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินจากสารเคมีระดับจังหวัดในพื้นที่เสี่ยงภัยภาคกลางและภาคเหนือ และจัดทำคู่มือหลักเกณฑ์ปฏิบัติในการจัดการมลพิษด้านกากของเสียและสารอันตราย

นอกจากนี้ ยังดำเนินการศึกษาเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ..... อีกทั้ง บริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO ก็ได้เปิดขยายพื้นที่ฝังกลบศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งสามารถฝังกลบในพื้นที่ส่วนขยายนี้เพิ่มขึ้นได้อีก 92,000 ตันต่อปี โดยมีอายุการใช้งาน 10 ปี

สำหรับการกำจัดของเสียจากชุมชน แม้ยังขาดมาตรการที่ชัดเจน แต่ในปี 2546 ก็ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว ซึ่งจะทำให้มีหน่วยงานระดับชาติ คือ คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว และระดับท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขึ้นมาเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อบริหารจัดการทั้งระบบ ซึ่งเมื่อสิ้นปี 2547 ก็ได้ศึกษาและคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมในการกำจัดของเสียจากชุมชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคกลางฝั่งตะวันตก รวม 18 จังหวัดไปเรียบร้อยแล้ว

(3.3) การจัดการขยะมูลฝอย ได้มุ่งเน้นด้านการลดปริมาณและนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มากขึ้น กล่าวคือ ในช่วงปี 2545-2547 ได้มีการดำเนินโครงการรณรงค์การจัดการครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน จัดตั้งศูนย์รีไซเคิลชุมชน ดำเนินโครงการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้สนับสนุนท้องถิ่นให้สร้างความรู้ความเข้าใจ และร่วมจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ 12 ศูนย์ จัดวางเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางในการลดและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย กำหนดแนวทางและมาตรการลดการใช้พลาสติกและโฟม จัดทำแผนจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ และมีแผนปฏิบัติการรองรับ รวมทั้งสำรวจสถานที่กำจัดมูลฝอยทั่ว

ประเทศเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูระบบกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งสามารถรวบรวมขยะรีไซเคิลได้ 201 ตันในพื้นที่ 21 เทศบาล ทำการศึกษาโครงการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้ในเชิงธุรกิจแล้วเสร็จ ดำเนินโครงการศึกษาแนวทางและกลยุทธ์การบริหารจัดการมูลฝอยของชุมชน โครงการถ่ายโอนการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างและ/หรือปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอย รวมทั้งจัดทำแผนการจัดการขยะและน้ำเสียในพื้นที่สีเขียว รวม 63 จังหวัด

นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเดิมกำหนดให้สามารถจัดเก็บได้เฉพาะค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะเท่านั้น ให้ครอบคลุมถึงค่าธรรมเนียมในการกำจัดและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม มีการพิจารณาดำเนินมาตรการเพิ่มภาษีสินค้าและบรรจุภัณฑ์ที่กำจัดยาก และให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่นำวัสดุใช้แล้วมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า รวมทั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการผลิตที่สะอาด และกองทุนสิ่งแวดล้อมได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่บริษัท ชันเรเนเตอร์ริง จำกัด เพื่อดำเนินโครงการแปรรูปขนไก่สด เพื่อนำของเสียที่เกิดจากโรงเชือดและชำแหละไก่สดมาใช้ใหม่ตามหลักการของเทคโนโลยีสะอาด

(3.4) การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ได้มุ่งเน้นที่การจับรถควันดำ
ควบคู่กับการควบคุมมาตรฐานเครื่องยนต์ ใช้ผ้าใบคลุมตึกที่กำลังก่อสร้างและรถบรรทุกวัสดุ
ก่อสร้าง กล่าวคือ ในด้านมลพิษทางอากาศจากการจราจร ได้มีการตรวจจับรถโดยสารประจำทางที่มีควันดำ เพื่อเกิดพระเกียรติเนื่องในโอกาสเฉลิมฉลอง 72 พรรษามหาราชนี และสนองนโยบายนายกรัฐมนตรี เรื่องการทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองสีเขียว พร้อมทั้งขอความร่วมมือ ขสมก.ให้ปรับปรุงเงื่อนไขการให้สัมปทานเดินรถกับเอกชนและมีให้นารถเก่าของ ขสมก.ที่ปลดระวางมาจำหน่ายให้เอกชนนำมาเป็นรถร่วมบริการอีก ได้ขอความร่วมมือจากผู้ขับขีรถยนต์ให้หลีกเลี่ยงการใช้ถนนที่มีมลพิษสูงอย่างต่อเนื่อง ดำเนินการพัฒนาคุณภาพคลินิกไอเสียเพื่อให้เกิดการปรับแต่งเครื่องยนต์ให้ได้มาตรฐาน ได้ปรับการมาตรฐานเครื่องยนต์ดีเซลจากมาตรฐาน ERO 2 เป็น EURO 3 และปรับลดปริมาณกำมะถันในน้ำมันดีเซล รวมทั้งจัดโครงการขบวนรถสีเขียวเพื่อให้ใช้ยานพาหนะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับการแก้ไขมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม การก่อสร้างและการเผาในที่โล่ง ได้ดำเนินโครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านฝุ่นละอองต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนบริเวณอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรีลุ้งไปแล้วร้อยละ 70 ดำเนินโครงการพัฒนากลไกทางการตลาดและการแลกเปลี่ยนสิทธิของการระบายมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เข้มงวดกับการใช้ผ้าใบคลุมตึกที่กำลังก่อสร้างและรถบรรทุกที่ต้องมีผ้าใบคลุม กวาดล้างถนน เพิ่มพื้นที่สีเขียว รวมทั้งได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (พ.ศ.2547-2551)

4.3 ปัญหาและอุปสรรค

การดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ว่าจะมีความพยายามดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้บ้าง แต่ยังคงเร่งรัดดำเนินการอีกหลายเรื่อง เพื่อให้ไม่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะต่อไป โดยปัญหาและอุปสรรคที่ยังคงมีอยู่และจำเป็นต้องให้ความสำคัญ ได้แก่

(1) **แนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ยังคงความรุนแรง เป็นผลจากการบุกรุกพื้นที่ป่าและพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีมากขึ้น ข้อเรียกร้องต่อภาครัฐในการจัดหาที่ดินทำกินรุนแรงขึ้น การเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตรเพื่อการแข่งขัน โดยใช้ทรัพยากรน้ำและดินอย่างขาดประสิทธิภาพ จะทำให้ปัญหาน้ำขาดแคลนที่มีอยู่แล้วเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การใช้สารเคมีและการใช้ที่ดินผิดประเภททำให้ดินเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ปริมาณสัตว์น้ำในทะเลก็มีจำนวนลดลงอย่างมาก จากการใช้เครื่องมือผิดประเภทที่ยังไม่สามารถปราบปรามได้ เช่น อวนรุนอวนลาก และที่สำคัญคือ ผลกระทบจากกรณีพิพัตติ คลื่นสึนามิในภาคใต้ฝั่งอันดามัน ทำให้ทรัพยากรชายฝั่งและประมงเสียหายอย่างมาก ที่สำคัญคือ การกัดเซาะชายฝั่ง ชายหาด ปะการัง หาดทะเล ป่าชายเลน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการฟื้นฟูและฟื้นตัวจึงจะกลับสู่สภาพความสมบูรณ์

(2) **ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนา ซึ่งความขัดแย้งปรากฏในลักษณะต่างๆ กัน ได้แก่

(2.1) **ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรอันเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด** ที่เห็นชัด ได้แก่ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในความครอบครองของส่วนน้อย ขณะที่คนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 มีการถือครองที่ดินขนาดเล็กหรือไม่มีที่ดินเลย จนเกิดสภาพการไร้ที่ทำกินของราษฎรส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ เพื่อยุอาศัยและทำกิน นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับภาครัฐ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำต้นน้ำและปลายน้ำ และระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

(2.2) **ความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมระหว่างชุมชนกับรัฐ** อาทิ การใช้ที่ดินทำกินของชุมชนในพื้นที่สูงในลักษณะไร่หมุนเวียน กับนโยบายการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารของรัฐที่มุ่งควบคุมการใช้ที่ดินและจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชน ซึ่งความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมนี้มีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อถูกโยงเข้ากับปัญหาความมั่นคง ปัญหาเรื่องชาติพันธุ์ และปัญหายาเสพติด

(2.3) **ความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ขัดกัน** ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรทำนาอยู่กับชาข้าว การใช้พื้นที่เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนกับการทำประมงชายฝั่ง และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านในการใช้เครื่องมือประมงที่แตกต่างกันทำมาหากินในบริเวณเดียวกัน

(2.4) **ความขัดแย้งจากการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐหรือกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต** อาทิ โครงการก่อสร้างเขื่อนมักจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและแหล่งโบราณคดี รวมถึงสร้างขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับกลุ่มชาวบ้านที่ต้องถูกอพยพโยกย้าย เช่นเดียวกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการ ส่วนใหญ่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ ของเสียและสารอันตรายแก่ชุมชนโดยรอบ

(2.5) **ความขัดแย้งของนโยบาย** อาทิ นโยบายการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนกับนโยบายการเร่งรัดส่งออกกุ้งกุลาดำ นโยบายการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาทำการปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรถือครองทำประโยชน์กับนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม

(3) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญ กับบทบาทของประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ในการ ร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่บังเกิดผล เท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากท้องถิ่นยังขาดความพร้อม ประสิทธิภาพ องค์ความรู้ และความตระหนักถึง ความสำคัญของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับกฎหมายการรับรอง สิทธิของชุมชนในการดูแล รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนยังไม่ แล้วเสร็จ ขณะที่ภาครัฐส่วนกลางยังคงรักษาบทบาทเดิมของหน่วยงานไว้แทนที่จะสนับสนุนการสร้าง ศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้มากขึ้น

(4) การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามมา ปัจจุบัน โลกได้นำปัจจัยด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของกระบวนการผลิตและการใช้ทรัพยากรในการผลิตมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าระหว่าง ประเทศ โดยใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในระบบการค้า (Non-tariff barriers) เช่น มาตรการด้าน สุขอนามัย มาตรการการกำจัดเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่หมดอายุ แล้วของสหภาพยุโรป (Waste Electrical and Electronics Equipment : WEEE) ทำให้สินค้าส่งออกมี ต้นทุนในการปฏิบัติตาม แต่ก็นับเป็นโอกาสในการพัฒนาสินค้าใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง เป็นการส่งเสริมการผลิตที่สะอาด ในขณะที่พันธกรณีต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองซึ่งต้อง ปฏิบัติตามในการรักษาสภาพแวดล้อม เช่น แผนปฏิบัติการ 21 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ล้วนก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามเช่นกัน

นอกจากนี้ การที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีความหลากหลาย ทางชีวภาพค่อนข้างสมบูรณ์ ทำให้เกิดการคุกคามและถือสิทธิ์ครอบครองคุณค่าของทรัพยากร ธรรมชาติจากภายนอกประเทศ ขณะที่ความรู้เท่าทันของคนไทยในเรื่องนี้ยังมีขีดจำกัด ทำให้ประเทศ ไทยต้องสูญเสียโอกาสในการเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของประเทศ ทั้งพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ดั้งกรณีสิทธิบัตรปลาน้อยโดยประเทศญี่ปุ่น การปรับปรุงพันธุ์ข้าวหอมมะลิโดยประเทศสหรัฐอเมริกา และการศึกษาภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยโดยประเทศอังกฤษ เป็นต้น ทำให้ไทยตกอยู่ในภาวะที่ เสียเปรียบและสูญเสียผลประโยชน์ที่ประเทศและสังคมไทยควรได้รับ

(5) วัฒนธรรมการผลิตและการบริโภคที่รับอิทธิพลจากต่างชาติ ทำให้ ความต้องการใช้ทรัพยากรและการปล่อยมลพิษมีมากขึ้น กระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยมที่เน้น ความสะดวกสบายและฟุ่มเฟือย อย่างขาดการกลั่นกรองและเลือกใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ สภาพวิถีชีวิตในสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ต้องใช้ทรัพยากรในการผลิตสินค้ามากและ ก่อให้เกิดของเสียจากการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ขณะที่การกำจัดและทำลายไม่ สามารถดำเนินการได้ทันกับปริมาณที่เพิ่มขึ้น



๕ ประเด็นเสนอแนะการดำเนินงานที่สำคัญในระยะต่อไป

เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยมีการขับเคลื่อนอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับ **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** ซึ่งเป็นปรัชญาพื้นฐานในการพัฒนาอย่างยั่งยืน การดำเนินงานในระยะต่อไป ทุกภาคที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างมีดุลยภาพระหว่างมิติเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูล เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป

ทั้งนี้ การดำเนินงานในแนวทางตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548-2551) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 จะเป็นกรอบการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ในระยะ 4 ปีข้างหน้า ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงาน ดังนี้

5.1 การสร้างความสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

(1) ใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และข้อมูลดาวเทียม กำหนดเขตการใช้พื้นที่แต่ละประเภทให้ชัดเจน ทั้งเขตที่มีความเปราะบางที่ห้ามใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเด็ดขาด เช่น ป่าอนุรักษ์ เป็นต้น และเขตที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามศักยภาพของพื้นที่ เช่น ป่าชายเลน เขตประมงพื้นบ้าน ป่าเศรษฐกิจ เขตเกษตร เขตอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(2) กำหนดขีดความสามารถในการรองรับผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ และกิจกรรมที่จะดำเนินการในการใช้พื้นที่แต่ละประเภท โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางนิเวศให้แพร่หลายอย่างชัดเจน

(3) เร่งปรับปรุง พิจารณา และ/หรือประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่อยู่ระหว่างการแก้ไข เป็นต้น โดยให้ความสำคัญเป็นเอกภาพ เป็นที่ยอมรับ และทันกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสากล โดยรักษาผลประโยชน์ของชาติ

(4) บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง สำหรับผู้ที่กระทำผิดกฎหมายในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งการบุกรุกทำลายป่า ป่าชายเลน และการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายอันเป็นการทำลายทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งนี้ควรสนับสนุนให้ชุมชนมีหน้าที่ร่วมเฝ้าระวัง

5.2 คัดกรองและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเร่งสำรวจและจัดทำทะเบียนบัญชีความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ประเทศไทยมีอยู่สูงมาก พร้อมทั้งจัดทำแนวทางการอนุรักษ์ วิจัยและพัฒนา และ/หรือนำมาใช้ประโยชน์ในแนวทางที่ยั่งยืน โดยนำความรู้ด้าน Genetics & Biotechnology มาใช้ ควบคู่กับการนำภูมิปัญญาดั้งเดิมของท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์ โดยสนับสนุนงบประมาณให้พอเพียง หรือทำวิจัยและพัฒนา ร่วมกับภาคเอกชน ที่จะร่วมรับผลประโยชน์

5.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดย

(1) ปรับปรุงและ/หรือออกกฎหมาย รวมทั้งกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อย่างแท้จริง โดยให้มีการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนกระบวนการเข้ามีส่วนร่วม

(2) ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้ขอบเขตที่จะไม่เป็นการรบกวนผลประโยชน์ของคนทั้งชาติโดยรวม

(3) ส่งเสริมงานสิ่งแวดล้อมศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านสื่อประเภทต่างๆ เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่คนทุกเพศ ทุกวัย และทุกภาคส่วน จนเกิดเป็นจิตสำนึกและเข้าร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) ส่งเสริมการเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือของภาคีต่างๆ ทั้งภายในลุ่มน้ำและระหว่างลุ่มน้ำ รวมทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูล เพื่อให้เกิดทั้งความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงวิธีบริหารจัดการระหว่างกัน

5.4 ควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่น และเสียง โดย

(1) เร่งพัฒนาและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนและเครื่องยนต์ที่สะอาดอย่างจริงจัง เพื่อลดปริมาณความต้องการเชื้อเพลิง โดยเฉพาะจากฟอสซิลที่ใช้แล้วหมดไปและก่อมลพิษสูง มาใช้พลังงานทดแทนที่สะอาดกว่า ก่อมลพิษทางอากาศน้อยกว่าหรือไม่ก่อเลย ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพ เช่น ไบโอดีเซล และแก๊ซโซฮอล ที่ผลิตจากมันสำปะหลัง อ้อย และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น พร้อมทั้งให้ใช้เครื่องยนต์ที่ได้มาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศ

(2) สร้างกระแสการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Sustainable Production and Consumption) หรือผลิตภัณฑ์สีเขียว (Green Product) ที่ปราศจากสารพิษตกค้างหรือไม่ก่อมลพิษ หรือใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่สะอาด โดยการปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านกระบวนการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา ทั้งด้วยการศึกษาในระบบ โดยการบูรณาการเข้าไปในหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการและการจัดกิจกรรมภายในสถานศึกษา และการศึกษานอกระบบผ่านสื่อทุกประเภทแก่ประชาชนทุกคน

(3) เร่งรัดการถ่ายโอนอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภารกิจบุคลากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่จะถ่ายโอนไปสนับสนุนการคลังส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองได้มากขึ้น

(4) **ปรับปรุงนโยบายมิให้เกิดความขัดแย้งกัน** แต่ให้ไปในทิศทางที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายเดียว เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนที่มีมาตรการกีดกันการลงทุนจากต่างประเทศ มิให้เข้ามาสร้างปัญหามลพิษภายในประเทศ นโยบายในการส่งเสริมการทำนาเกลือกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนหรือการทำนาข้าว และนโยบายการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาทำการปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรถือครองทำประโยชน์กับนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าต้นน้ำ เป็นต้น

5.5 ส่งเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในมิติต่าง ๆ บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และการเตรียมความพร้อมสำหรับการทำพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ด้านทรัพยากร การค้าการลงทุน และสิทธิต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างรู้เท่าทัน



บทที่ 8

การติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนฯ 9

1 บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ให้ความสำคัญกับการวางบทบาทการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ขณะเดียวกันได้เชื่อมโยงบทบาทของประเทศลงสู่การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค โดยได้กำหนดบทบาทการพัฒนาภาคและจัดทำแผนพัฒนาภาคที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งพัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน ในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคขึ้น ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ขณะเดียวกันรัฐบาลได้นำระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้บริหารงานในพื้นที่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ซึ่งได้นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคดังกล่าว

ในปี 2547 สศช. ได้ดำเนินการติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งได้รายงานให้คนในพื้นที่และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบ เกี่ยวกับการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมทั้งความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พร้อมทั้งข้อเสนอทิศทางการพัฒนาภาคระยะต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 เห็นชอบแนวทางการพัฒนาภาคตามที่ สศช.เสนอ และได้มอบหมายให้เป็นภารกิจโดยตรงของ สศช. ในการติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคทุกปีอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นแนวทางการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 เห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะ 4 ปี (พ.ศ.2548-2551) พร้อมทั้งมอบหมายให้ สศช. สนับสนุนหน่วยงานในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว เพื่อเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ ในเบื้องต้น สศช. ได้จัดให้มีการประชุมระดมความเห็นและมีส่วนร่วมจัดทำยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมกลุ่มระดับจังหวัดในช่วงเดือนมีนาคม 2548 ไปแล้ว ขณะเดียวกันได้ระดมความเห็นในระดับภาคทั้ง 4 ภาค เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และทิศทางการพัฒนาภาคในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2548 ไปเรียบร้อยแล้วเช่นกัน

การติดตามประเมินผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในที่นี้ จึงมุ่งสร้างความชัดเจนของการดำเนินงาน 3 ประการ คือ

1.1 เพื่อประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ว่าเป็นไปในทิศทางพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนในภาคมากน้อยเพียงใด

1.2 เพื่อประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานที่สำคัญในภาค ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้มากน้อยเพียงใด รวมทั้งวิเคราะห์เงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

1.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอทิศทางการพัฒนาภาค และการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2.1 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ

การประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการประเมินการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคว่ามีคุณภาพ และมีการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากทิศทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการปรับโครงสร้างการผลิตรองรับการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งประเมินสถานการณ์การมีงานทำและผลิตภาพแรงงานว่ามีการสร้างงานให้กำลังแรงงานมีงานทำอย่างทั่วถึง และมีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีการพัฒนาผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้นหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้ยังประเมินภาวะความยากจน และการกระจายรายได้ว่าเป็นไปในทิศทางที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมเพียงใด

(1) การเจริญเติบโตและบทบาททางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค

(1.1) เศรษฐกิจในทุกภูมิภาคขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น โดยเศรษฐกิจภาคกลางเติบโตดีกว่าทุกภาค ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ดีขึ้นมากกว่าช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หลายเท่า การขยายตัวเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่อง แม้จะต้องเผชิญกับปัจจัยที่มากกระทบทั้งภายในและภายนอก เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์ในตะวันออกกลาง ราคาน้ำมัน โรคซาร์ส และโรคระบาดไข้หวัดนก ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละภาคขึ้นอยู่กับศักยภาพและปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวข้องที่ต่างกันทำให้ขยายตัวไม่เท่ากัน โดยภาคกลางซึ่งเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศขยายตัวสูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 8.0 รองลงมาได้แก่ภาคเหนือร้อยละ 5.3 ส่วนภาคใต้ กรุงเทพมหานคร และภาคตะวันออกเฉยงเหนือมีการขยายตัวในระดับใกล้เคียงกันคือร้อยละ 4.8 ร้อยละ 4.6 และ ร้อยละ 4.4 ตามลำดับ

(1.2) ภาคกลางและกรุงเทพมหานครมีบทบาทต่อการผลิตรวมของประเทศมากขึ้น ขณะที่ 3 ภูมิภาครอบนอกยังมีบทบาทไม่มากนัก โดยมีสัดส่วนการผลิตรวมกันร้อยละ 28.3 การเจริญเติบโตอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยของประเทศหรือต่ำกว่า

» **เศรษฐกิจภาคกลางสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง** เมื่อรวมกับ กรุงเทพมหานครมีขนาดเศรษฐกิจถึงร้อยละ 72 ของประเทศ ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภาคกลางมีสัดส่วนการผลิตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 42.7 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 45.0 ในปี 2547 ทำให้มีบทบาททางเศรษฐกิจสูงที่สุดของประเทศเคียงคู่กับกรุงเทพมหานคร และเมื่อผนวกรวมกับ กรุงเทพมหานคร จะมีสัดส่วนการผลิตถึงร้อยละ 71.7 ของ GDP หรือกว่า 2 ใน 3 ของประเทศ มีขนาดการผลิตมากกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือรวมกัน ทั้งนี้ สัดส่วนการผลิตมาจากสาขาอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 62.2 ของผลผลิตภาคและมีส่วนแบ่งถึง 3 ใน 4 ของสาขาอุตสาหกรรมทั้งประเทศ รวมทั้งยังขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.8 สูงกว่าสาขาการผลิตอื่นๆ ส่งผลให้ภาคกลางเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญของประเทศ ทั้งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เหล็ก ยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนภาคการค้าและบริการอื่นๆ แม้จะมีสัดส่วนลดลง แต่ยังมีความสำคัญเป็นอันดับสอง ขณะที่ภาคเกษตรเริ่มลดบทบาทการผลิตลงเหลือเพียงร้อยละ 5.6 โดยกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (จันทบุรี ชลบุรี ตราด ระยอง) และภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 3 (ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สมุทรปราการ สระแก้ว) เป็นทั้งแหล่งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมหลักของภาค ส่วนจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางหลักของกลุ่มจังหวัด เช่น พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สมุทรสาคร ชลบุรี เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10 ขึ้นไป ขณะที่กรุงเทพมหานครแม้จะลดความสำคัญด้านการผลิตให้กับภาคกลางและจังหวัดปริมณฑลโดยรอบ แต่ยังคงความเป็นศูนย์กลางการบริการที่สำคัญ โดยมีมูลค่าการผลิตทางการเงิน การคมนาคมขนส่งสื่อสาร โรงแรมและภัตตาคารร้อยละ 60 ของทั้งประเทศ

» **เศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสำคัญเป็นอันดับสาม และขยายตัวต่ำกว่าทุกภาค** โครงสร้างการผลิตพึ่งพิงภาคการค้า บริการและอุตสาหกรรมมากขึ้น บทบาทการผลิตของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอันดับสามรองจากภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร แต่ขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.4 ต่ำกว่าทุกภูมิภาคและระดับเฉลี่ยของประเทศ ทำให้สัดส่วนการผลิตลดลงเหลือร้อยละ 10.3 ในปี 2547 โครงสร้างเศรษฐกิจยังคงพึ่งพิงด้านการค้าและบริการเป็นหลัก เป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของการผลิตภายในภาค แต่การผลิตเริ่มปรับไปสู่การผลิตด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 13.1 เนื่องจากการเป็นฐานรองรับการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมจากภาคอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ จากเดิมที่เป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและใช้แรงงานเป็นหลัก ขณะที่ภาคเกษตรซึ่งมีสัดส่วนการผลิตเป็นอันดับสอง กลับลดบทบาทลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนการผลิตลดลงเหลือร้อยละ 19.3 ของการผลิตรวม และมีการขยายตัวต่ำเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น เนื่องจากการผลิตต้องพึ่งพิงธรรมชาติสูง และพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีระบบชลประทาน ทั้งนี้ การผลิตมากกว่าครึ่งหนึ่งของภาคหรือสัดส่วนร้อยละ 56 กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1 (ชัยภูมิ นครราชสีมา สุรินทร์ บุรีรัมย์) และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 3 (ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด) สำหรับจังหวัดศูนย์กลางหลักของภาค ส่วนใหญ่เศรษฐกิจมีการขยายตัวเฉลี่ยระดับสูง เช่น ขอนแก่นร้อยละ 9.1 นครราชสีมา 8.7 และอุดรธานีร้อยละ 8.3 ตามลำดับ

» เศรษฐกิจภาคเหนือมีขนาดเล็กที่สุด โครงสร้างการผลิตปรับไปสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ภาคเหนือมีบทบาททางเศรษฐกิจน้อยกว่าภาคอื่นมาโดยตลอด โดยมีสัดส่วนการผลิตเพียงร้อยละ 9.3 ในปี 2547 โครงสร้างเศรษฐกิจหลักยังคงพึ่งพิงภาคการค้าและบริการ แต่ลดความสำคัญลงเหลือร้อยละ 46.6 ขณะที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น อัตราการขยายตัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 18.1 ในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เนื่องจากการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมการผลิตสมัยใหม่ เช่น อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทการผลิตหลักเป็นอันดับสองแทนที่ภาคเกษตร ซึ่งมีสัดส่วนการผลิตลดลงเหลือร้อยละ 18.5 และมีการขยายตัวเฉลี่ยชะลอตัวลงเหลือเพียงร้อยละ 1.6 เนื่องจากปัญหาภัยแล้ง และโรคระบาดสัตว์ ทั้งนี้ กลุ่มจังหวัดที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวสูงสุด คือ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2 (กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร อุทัยธานี) ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.0 ส่งผลให้สัดส่วนการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.3 ของผลผลิตภาค สำหรับจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางหลักของกลุ่มจังหวัด เช่น เชียงใหม่ นครสวรรค์ ลำปาง พะเยา โลกา เศรษฐกิจขยายตัวดีกว่าช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยนครสวรรค์เติบโตสูงถึงร้อยละ 9.5 แต่มีบางจังหวัดที่เติบโตได้ดีกว่าจังหวัดศูนย์กลาง เช่น จังหวัดกำแพงเพชรขยายตัวสูงถึงร้อยละ 41.6 จากการขยายตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่

» ภาคใต้มีขนาดเศรษฐกิจเล็กใกล้เคียงกับภาคเหนือ ภาคเกษตรมีความสำคัญมากกว่า 1 ใน 3 ของประเทศ เศรษฐกิจภาคใต้มีขนาดเล็กเป็นอันดับสองรองจากภาคเหนือที่มีขนาดเล็กที่สุด มีสัดส่วนการผลิตลดลงเล็กน้อยเหลือร้อยละ 9.2 ในปี 2547 และมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โครงสร้างการผลิตหลักของภาคใต้ขึ้นอยู่กับภาคเกษตร การค้าและบริการถึงร้อยละ 71.7 โดยภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่ใหญ่ที่สุดมีสัดส่วนถึงร้อยละ 35.1 มีการขยายตัวสูงร้อยละ 4.9 จากการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจของภาค คือ ยางพาราและปาล์มน้ำมันเป็นหลัก ขณะที่สาขาการค้าและบริการมีบทบาทการผลิตร้อยละ 36.6 ของการผลิตรวม มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.0 น้อยกว่าสาขาอื่นๆ ส่วนสาขาอุตสาหกรรมยังมีความสำคัญไม่มากนักมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14.0 ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมอาหารและผลผลิตทางการเกษตร เช่น ยางแผ่น น้ำมันปาล์ม และอาหารทะเลแปรรูป ทั้งนี้ ฐานการผลิตหลักของภาคมาจากกลุ่มจังหวัดภาคใต้ กลุ่มที่ 1 (ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ กลุ่มที่ 2 (ตรัง นครศรีธรรมราช พัทลุง) ซึ่งมีสุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช เป็นเมืองศูนย์กลางการผลิตหลักทางการเกษตร การค้าและบริการ และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน กลุ่มที่ 2 (สงขลา สตูล) ที่มีสงขลาเป็นศูนย์กลางการผลิตหลักทางการค้าและบริการ ซึ่งเมื่อรวมทั้ง 3 กลุ่มนี้จะมีสัดส่วนการผลิตรวมกันมากกว่า 2 ใน 3 ของภาค สำหรับเศรษฐกิจของจังหวัดที่พึ่งพิงการเกษตรโดยเฉพาะยางพารา และธุรกิจบริการการท่องเที่ยว มีอัตราการขยายตัวสูงกว่าจังหวัดอื่น เช่น นราธิวาสร้อยละ 10 กระบี่ร้อยละ 8.7 และพัทลุงร้อยละ 6.8 ตามลำดับ

(2) การมีงานทำและผลิตภาพแรงงานระหว่างภูมิภาค

(2.1) โครงสร้างการมีงานทำเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่แรงงานนอกภาคเกษตรมากขึ้น กำลังแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งยังมีการศึกษาระดับประถมศึกษา และส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคม แต่ปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงอย่างรวดเร็วในทุกภูมิภาค ดังนี้

» ภาคเหนือและกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนกำลังแรงงานสูงสุด ขณะที่ภาคใต้ยังคงมีสัดส่วนต่ำสุด สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 53.7 ในปี 2544 เพิ่มเป็นร้อยละ 55.0 ในปี 2547 โดยภาคเหนือมีสัดส่วนแรงงานสูงสุด

ร้อยละ 57.3 ของประชากร รองลงมาเป็นกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนร้อยละ 57.0 ขณะที่ภาคใต้มีสัดส่วนกำลังแรงงานร้อยละ 52.0 ต่ำกว่าทุกภูมิภาคและต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ ส่วนจังหวัดที่มีสัดส่วนกำลังแรงงานสูงสุด คือ ลำพูนร้อยละ 64.4 และจังหวัดปัตตานีมีสัดส่วนต่ำสุดร้อยละ 48.3

» **ผู้มีงานทำส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 60 เป็นแรงงานนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในสาขาอุตสาหกรรมและบริการ** ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต ทั้งนี้ จากผู้มีงานทำทั้งหมด 34.9 ล้านคน ในปี 2547 เป็นผู้มีงานทำในภาคนอกเกษตรกรรม 20.9 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 59.9 ส่วนใหญ่อยู่ในสาขาอุตสาหกรรมและบริการ ขณะที่แรงงานในภาคเกษตรกรรมเกือบไม่เปลี่ยนแปลง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรมมากที่สุดร้อยละ 45.3 รองลงมาเป็นภาคเหนือร้อยละ 23.2 ขณะที่สัดส่วนแรงงานสาขาอุตสาหกรรมอยู่ในภาคกลางมากที่สุดร้อยละ 38.2 สำหรับแรงงานภาคอุตสาหกรรมของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลงเป็นลำดับตามการย้ายฐานการผลิตไปยังภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มมากขึ้น

» **กำลังแรงงานเกือบร้อยละ 40 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป** ยังไม่บรรลุเป้าหมายร้อยละ 50 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ว่าจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.2 ของกำลังแรงงาน ในปี 2544 เป็นร้อยละ 38.5 ในปี 2547 โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนกำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปสูงที่สุดร้อยละ 59.6 ของกำลังแรงงาน เป็นภาคเดียวที่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด รองลงมาคือภาคกลางร้อยละ 42.8 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนกำลังแรงงานในกลุ่มนี้ต่ำที่สุดร้อยละ 29.7 และมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 1.81 เท่านั้น ในขณะที่ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ทั้งนี้ แรงงานในเขตจังหวัดปริมณฑลมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสูงสุด ได้แก่ นนทบุรีร้อยละ 66.1 สมุทรปราการร้อยละ 58.0 และปทุมธานีร้อยละ 57.9 ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสัดส่วนต่ำสุดเพียงร้อยละ 21.1

นอกจากนี้ ยังพบว่าการสร้างความมั่นคงแก่แรงงานยังครอบคลุมเฉพาะแรงงานที่อยู่ในระบบเท่านั้น ทั้งนี้ สัดส่วนแรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมมีเพียงร้อยละ 21.9 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ในปี 2547 โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนผู้ประกันตนสูงสุดร้อยละ 59.8 รองลงมาเป็นภาคกลางร้อยละ 40.5 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำสุดเพียงร้อยละ 4.9 เนื่องจากแรงงานในภาคเกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามระบบประกันสังคม และจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้ประกันตนต่อกำลังแรงงานต่ำสุดคือจังหวัดศรีสะเกษร้อยละ 1.7

» **ปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงมากในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาการว่างงานสูงสุด** ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 3.3 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 2.0 ในปี 2547 ทั้งนี้ ภาคกลางมีอัตราการว่างงานต่ำสุดเพียงร้อยละ 1.6 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอัตราการว่างงานสูงที่สุดมาโดยตลอด กลับปรับตัวลดลงได้เร็วกว่าภาคอื่นๆ จากร้อยละ 5.2 เหลือร้อยละ 2.3 ในระยะเดียวกันด้วยอัตราการขยายตัวหดตัวลงมากที่สุดถึงร้อยละ 22.9 โดยจังหวัดบุรีรัมย์มีปัญหาการว่างงานมากที่สุด มีอัตราการว่างงานร้อยละ 5.9 รองลงมาคือจังหวัดเชียงใหม่ร้อยละ 4.9 และศรีสะเกษร้อยละ 4.4 ตามลำดับ

(2.2) กรุงเทพมหานครและภาคกลางมีผลิตภาพแรงงานสูงที่สุดและสูงกว่าระดับประเทศ 2 เท่า ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ผลิตภาพแรงงานมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากที่เคยหดตัวลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยผลิตภาพแรงงานหรือมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อผู้มีงานทำเท่ากับ 105,264 บาทต่อคน ในปี 2547 ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีผลิตภาพแรงงานสูงที่สุดเท่ากับ 216,920 บาทต่อคน รองลงมาคือภาคกลาง ทั้งสองภาคมีผลิตภาพแรงงานสูงกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ 2 เท่า ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลิตภาพแรงงานต่ำที่สุดเท่ากับ 34,105 บาทต่อคน สำหรับจังหวัดที่มีผลิตภาพแรงงานสูงที่สุด ได้แก่ จังหวัดระยองเท่ากับ 633,816 บาทต่อคน ส่วนจังหวัดยโสธรมีผลิตภาพแรงงานต่ำสุดเท่ากับ 24,178 บาทต่อคน เท่านั้น นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบผลิตภาพแรงงานระหว่างสาขา พบว่า ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมาก โดยผลิตภาพแรงงานสาขาเกษตรกรรมต่ำกว่าสาขาอุตสาหกรรมถึง 9 เท่า และต่ำกว่าสาขาการค้าและการธนาคาร 5 เท่า

(3) การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

(3.1) รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกภูมิภาค แต่ความเหลื่อมล้ำของรายได้ยังคงมีอยู่ในระดับสูง ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ราคาพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นทุกภูมิภาค โดยภาคใต้มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยของรายได้สูงที่สุดถึงร้อยละ 8.9 เนื่องจากยางพารามีราคาเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้รายได้ครัวเรือนมีอัตราเพิ่มสูงกว่าภาคอื่นๆ ส่วนกรุงเทพมหานครมีรายได้ต่อหัวของครัวเรือนสูงที่สุดสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ 2 เท่าและสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้ต่อหัวของครัวเรือนต่ำที่สุดถึง 3.2 เท่า แสดงถึงความเหลื่อมล้ำของรายได้ในระหว่างภูมิภาคยังมีอยู่สูง

(3.2) สัดส่วนคนยากจนลดลงในทุกภูมิภาค แต่คนจนยังกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ จากการที่เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประกอบกับการดำเนินนโยบายระดับรากหญ้า และครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความยากจนลดลงทั้งในระดับประเทศและในทุกภูมิภาค โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 15.5 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 11.99 หรือเป็นจำนวนคนจน 7.5 ล้านคน ในปี 2547 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงเร็วกว่าภาคอื่นๆ แต่ยังมีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดร้อยละ 18.0 เป็นจำนวนคนจน 3.8 ล้านคน ขณะที่ภาคเหนือซึ่งมีสัดส่วนคนจนสูงเป็นอันดับสองร้อยละ 17.5 ลดลงช้ากว่าภาคอื่นๆ ส่วนกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนคนจนน้อยที่สุด สำหรับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอนร้อยละ 36.7 สุรินทร์ร้อยละ 33.9 และนครพนมร้อยละ 33.7 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการจดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจนของกระทรวงมหาดไทย โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้มาจดทะเบียนมากที่สุด จำนวน 3.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.7 ของประชากรทั้งภาค รองลงมาคือภาคเหนือร้อยละ 15.2 และภาคใต้ร้อยละ 12.1 ส่วนกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีผู้มาจดทะเบียนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 6.7 ของประชากรทั้งภาค

(3.3) สถานการณ์การกระจายรายได้โดยรวมดีขึ้น แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำภายในสาขาเกษตรและนอกสาขาเกษตร โดยค่าสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ (Gini Coefficient) ลดลงจาก 0.501 ในปี 2545 เหลือ 0.499 ในช่วงครึ่งปี 2547 แม้ว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างส่วนแบ่งการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่รวยที่สุด 20 % สุดท้ายและกลุ่มที่จนที่สุด 20 % แรกจะลดลงจาก 13.7 เหลือ 12.9 ในช่วงเดียวกัน แต่กลุ่มคนที่รวยที่สุดยังมีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด สำหรับในระดับภาค ปรากฏว่าสถานการณ์การกระจายรายได้ดีขึ้นเกือบทุกภูมิภาค ยกเว้นภาคเหนือและภาคกลาง โดย

กรุงเทพมหานครมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ต่ำสุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแยกกลุ่มประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร พบว่าความเหลื่อมล้ำรายได้ของประชากรภายในกลุ่มทั้งสองกลับเพิ่มขึ้น

3.2 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม

การประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางด้านสังคม มุ่งประเมินว่า ผลการพัฒนาที่ผ่านมาได้สร้างความอยู่ดีมีสุขให้คนในภูมิภาคมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากมิติ การดำรงชีวิตในด้านการเปลี่ยนแปลงของ *ประชากร* และโครงสร้างประชากร การมี *สุขภาพอนามัย* ที่ดี ในเรื่องภาวะความเจ็บป่วยของประชาชนทั้งร่างกายและจิตใจ *การมีความรู้* ให้มีความสำคัญกับการ มีการศึกษาและคุณภาพการศึกษา การมี *ชีวิตครอบครัว* ที่เป็นสุข มีสัมพันธภาพอันอบอุ่น สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ *มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน* พิจารณาจากคดีอาชญากรรมและ อุบัติภัย รวมทั้ง *การมีส่วนร่วมของประชาชน* ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการร่วมเป็นสมาชิก กลุ่ม/องค์กรชุมชน ซึ่งสรุปสถานการณ์สำคัญได้ ดังนี้

(1) โครงสร้างประชากรเริ่มมีแนวโน้มปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยภาคเหนือมีสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุมากที่สุด จากการสำรวจสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2543 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 62.2 ล้านคน กระจายอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางมากที่สุดเป็นสัดส่วนร้อยละ 34.2 และ 23.3 ตามลำดับ โดยประชากรในวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) มีสัดส่วนสูงที่สุดร้อยละ 65.9 รองมาเป็นประชากรในวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) ร้อยละ 22.5 และประชากรในวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 9.8 และจากการคาดประมาณประชากร พบว่า ในปี 2549 ประชากรโดยรวมทั้งประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 65.2 ล้านคน ทั้งนี้ โครงสร้างประชากรของประเทศมีแนวโน้มปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น โดยสัดส่วนประชากรวัยทำงานและวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66.8 และ 10.5 ตามลำดับ ขณะที่ประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลงทุกภูมิภาค โดยคาดว่าภาคเหนือจะมีสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุมากที่สุดถึงร้อยละ 12.3 ของประชากรรวม รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ มีสัดส่วนร้อยละ 10.4 10.3 และ 9.9 ตามลำดับ ส่วนกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 9.1

(2) สุขภาพอนามัยของประชาชนยังน่าเป็นห่วง โดยภาวะเจ็บป่วยของคนไทยทั้งร่างกายและจิตใจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

(2.1) ประชาชนในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้มีภาวะการเจ็บป่วยเพิ่มสูงขึ้น อัตราการเจ็บป่วยของคนไทยที่เคยลดลงในช่วงปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 8 กลับเพิ่มสูงขึ้นในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 จากร้อยละ 15.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 20.6 ในปี 2547 โดยประชาชนในภาคเหนือมีอัตราการเจ็บป่วยสูงสุดร้อยละ 29.2 รองลงมา เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 23.6 และภาคใต้ร้อยละ 17.8 ตามลำดับ ขณะที่ประชาชนในภาคกลางและกรุงเทพมหานครมีอัตราการเจ็บป่วยลดลงเป็นร้อยละ 14.8 และร้อยละ 14.0 ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ ขณะเดียวกันปัญหาสุขภาพจิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจังหวัดที่มีปัญหาสุขภาพจิตมากที่สุดคือจังหวัดนนทบุรีสูงถึง 11,326 คนต่อประชากรแสนคน ซึ่งเป็นอัตราสูงที่สุดมาโดยตลอด สำหรับสาเหตุการตายของคนไทยในทุกภูมิภาคที่สูงเป็นอันดับ 1 คือ โรคมะเร็ง โดยส่วนใหญ่มาจากพฤติกรรมเสี่ยงโดยเฉพาะจากการสูบบุหรี่ ดื่มสุราจัด การบริโภคอาหารที่มีสารก่อมะเร็งปนเปื้อน สภาวะแวดล้อมเป็นพิษ และความเครียด

(2.2) อัตราการตายของมารดาจากการคลอดบุตรลดลง แต่ยังอยู่ในอัตราสูง ขณะที่อัตราการตายของทารกยังคงเพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาค ในปี 2546 การตายของมารดาจากการคลอดบุตรมีแนวโน้มลดลงจากอัตรา 14.7 คนต่อการเกิดมีชีพแสนคน ในปี 2545 ลดลงเหลือ 13.7 คนต่อการเกิดมีชีพแสนคน โดยภาคเหนือมีอัตราการตายสูงสุดถึง 21.5 คนต่อการเกิดมีชีพแสนคน แทนที่ภาคใต้ที่เคยสูงที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการตายต่ำสุดเพียง 9.6 คนต่อการเกิดมีชีพแสนคน ทั้งนี้ จังหวัดที่มีอัตราการตายของมารดาสูงที่สุด 3 อันดับแรกล้วนอยู่ในภาคเหนือทั้งสิ้น ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานีมีมารดาตายจากการคลอดบุตรในอัตราสูงสุดถึง 70.7 คนต่อการเกิดมีชีพแสนคน รองลงมาคือจังหวัดพะเยา 54.2 คน และน่าน 53.5 คน ตามลำดับ ขณะที่การเสียชีวิตของทารกมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกภูมิภาค โดยเพิ่มจาก 6.5 คนต่อการเกิดมีชีพพันคน ในปี 2545 เป็น 7.2 คน ในปี 2546 โดยภาคใต้มีอัตราการตายสูงที่สุดถึง 7.9 คนต่อการเกิดมีชีพพันคน รองลงมาเป็นภาคเหนือและกรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีอัตราการตายของทารกสูงที่สุดได้แก่ จังหวัดลำพูนในอัตรา 18.5 คน และจังหวัดพิษณุโลก 17.3 คนต่อการเกิดมีชีพพันคน ในปี 2546

(3) การเรียนรู้ของคนไทยในระดับ “คิดเป็น ทำเป็น” มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

(3.1) สัดส่วนประชากรผู้มีความรู้ในระดับ “คิดเป็น ทำเป็น” มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงที่สุด ในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คนไทยร้อยละ 60 ของประเทศมีความรู้ในระดับคิดเป็นทำเป็น โดยอัตราการเรียนรู้เฉลี่ยของคนไทยทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.3 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 60.1 ในปี 2547 ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีอัตราการเรียนรู้ของประชากรสูงที่สุดร้อยละ 75.9 สูงกว่าอัตราการเรียนรู้เฉลี่ยของทั้งประเทศ ขณะที่ภาคเหนือมีสัดส่วนการเรียนรู้ของประชากรต่ำที่สุดร้อยละ 51.8 และจังหวัดในเขตปริมณฑลมีอัตราการเรียนรู้สูงสุดคือ จังหวัดนนทบุรีร้อยละ 77.3 ปทุมธานีร้อยละ 70.1 และสมุทรปราการร้อยละ 69.7 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามยังมีความแตกต่างทางการศึกษาของประชากรระหว่างเขตเมืองและชนบทค่อนข้างมาก โดยในเขตเมืองมีอัตราการเรียนรู้อยู่ที่ร้อยละ 70.8 ขณะที่เขตชนบทมีเพียงร้อยละ 54.6 เท่านั้น

(3.2) คุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนเกือบทุกภาคอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนส่วนใหญ่ต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 โดยในระดับประถมศึกษา มีคะแนนทดสอบเฉลี่ยในทุกวิชาทั้งวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ลดลงอย่างต่อเนื่อง และอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 เกือบทุกภูมิภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนต่ำสุดในทุกวิชาเฉลี่ยร้อยละ 40 ในปี 2546 แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีคะแนนเฉลี่ยดีกว่าภาคอื่นๆ แต่มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 50 เพียงเล็กน้อย และจังหวัดที่มีปัญหาคูณภาพการศึกษามากที่สุดคือจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคะแนนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 33.4 เท่านั้น ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แม้ว่าจะมีผลคะแนนทดสอบในปี 2546 ดีกว่าปี 2544 โดยเฉพาะวิชาภาษาไทยที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 50 ในทุกภูมิภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีปัญหารุนแรงมากกว่าภาคอื่นๆ ในทุกวิชา คะแนนส่วนใหญ่ต่ำกว่าร้อยละ 45 รองลงมาคือภาคเหนือและภาคใต้ มีคะแนนทดสอบเฉลี่ย

¹ การวัดความรู้ในระดับคิดเป็นทำเป็นของคนไทยนั้น พิจารณาจากการศึกษาเล่าเรียนในระบบโรงเรียนหรือเทียบเท่าอย่างน้อย 5-6 ปีขึ้นไป เนื่องจากการศึกษาสามารถช่วยพัฒนาความรู้ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้และการคิดคำนวณในเบื้องต้นของบุคคล ตลอดจนสามารถนำความรู้และทักษะดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาเล่าเรียนไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ การศึกษายังกระตุ้นให้เกิดความตระหนักรู้ และนำไปสู่การคิดเป็นทำเป็นในที่สุด

ใกล้เคียงกัน และจังหวัดนราธิวาสมีระดับคะแนนต่ำสุดเฉลี่ยร้อยละ 36.6 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แม้ว่าคะแนนทดสอบด้านภาษาเพิ่มขึ้น แต่คุณภาพการศึกษาในภาพรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์การผ่านร้อยละ 50 ทุกภูมิภาค โดยภาคที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดทุกวิชาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาเป็นภาคเหนือและภาคใต้ ตามลำดับ และจังหวัดที่มีปัญหาคุณภาพการศึกษามากที่สุดคือ จังหวัดกาฬสินธุ์และนราธิวาส มีคะแนนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 32 เท่านั้น

(4) สัมพันธภาพของครอบครัวไทยเสื่อมถอยในทุกภูมิภาค ขณะที่ความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจยังไม่ดีขึ้น

(4.1) การดำรงชีวิตของครอบครัวไทยยังมีความเปราะบาง จากการที่มีปัญหาการหย่าร้างอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ชีวิตครอบครัวแตกแยก ส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมตามมาหลายประการ โดยอัตราการหย่าร้างในภาพรวมได้เพิ่มขึ้นจาก 4.4 คู่ต่อพันครัวเรือนในปี 2544 เป็น 4.9 คู่ในปี 2546 ทั้งนี้ครอบครัวในเขตกรุงเทพมหานครมีอัตราการหย่าร้างสูงกว่าทุกภาคถึง 6.7 คู่ในปี 2546 และภาคใต้ต่ำสุดเพียง 3.4 คู่ อย่างไรก็ตามอัตราการหย่าร้างในเขตกรุงเทพมหานครและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ลดลงในปี 2546 ส่วนภาคอื่นๆ ยังคงเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะภาคเหนือเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงมากจาก 4.8 คู่ เป็น 5.2 คู่ ในระยะเดียวกัน ส่วนจังหวัดที่มีอัตราการหย่าร้างสูงสุดได้แก่ จังหวัดภูเก็ต 10.0 คู่ต่อพันครัวเรือน สมุทรปราการ 9.8 คู่ และ นนทบุรี 9.0 คู่ ตามลำดับ

(4.2) ความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ดีขึ้น ในภาพรวมความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากครัวเรือนที่มีรายได้ประจำสูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไปไม่เปลี่ยนแปลงจากปี 2545 โดยยังคงมีสัดส่วนเท่าเดิมคือร้อยละ 58.3 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในปี 2547 ทั้งนี้ ครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร ภาคเหนือและภาคกลางมีความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจลดลง โดยครัวเรือนในกรุงเทพมหานครลดลงมากที่สุดจากร้อยละ 74.1 ลดลงเป็นร้อยละ 70.4 ในระยะเดียวกัน และครัวเรือนในภาคใต้สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ดีกว่าทุกภาค โดยครัวเรือนในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนกลุ่มที่ 1 (นราธิวาส ปัตตานี ยะลา) มีความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ดีที่สุด ส่วนจังหวัดที่ครัวเรือนมีความสามารถในการพึ่งตนเองต่ำสุด คือ จังหวัดนครพนมร้อยละ 33.6 ชัยนาทและนราธิวาสร้อยละ 38.5

(5) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังคงเพิ่มขึ้น ขณะที่การตายด้วยอุบัติเหตุมีแนวโน้มลดลงเกือบทุกภูมิภาค ยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยคดีอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกภูมิภาค ในเขตกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนคดีอาชญากรรมสูงสุด 4.8 คดีต่อประชากรพันคน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคดีน้อยที่สุดเพียง 1.0 คดี จังหวัดที่มีคดีอาชญากรรมสูงสุดคือจังหวัดปทุมธานี 4.4 คดี สำหรับปัญหายาเสพติดแม้จะมีแนวโน้มลดความรุนแรงในทุกภาค จากการประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล และการเร่งรัดปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจังทั่วประเทศ แต่ยังคงมีสัดส่วนคดียาเสพติดอยู่ในระดับสูง โดยกรุงเทพมหานครแม้จะมีสัดส่วนคดียาเสพติดลดลงแต่ยังคงสูงที่สุดถึง 5.12 คดีต่อประชากรพันคน และจังหวัดที่มีสัดส่วนคดีสูงสุดได้แก่ ชลบุรี 6.3 คดี รองลงมาเป็นสมุทรสงคราม 4.5 คดี และสมุทรปราการ 4.4 คดี ตามลำดับ สำหรับการตายด้วยอุบัติเหตุในภาพรวมได้ลดลงทุกภาค จาก 64.4 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2544 เหลือเพียง 26.9 คนในปี 2546 โดยในเขตกรุงเทพมหานครมีอัตราการตายสูงสุดถึง 57.5 คน รองลงมาเป็นภาคกลาง 39.3 คน และจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการตายด้วยอุบัติเหตุสูงที่สุดถึง 89.6 คนต่อประชากรแสนคน อย่างไรก็ตามอัตราการตายด้วยอุบัติเหตุยังอยู่ในระดับสูง ซึ่งต้องดำเนินการรณรงค์ป้องกันที่เป็นรูปธรรมต่อไป

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 97-98 ซึ่งสูงขึ้นกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ในขณะที่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม/องค์กรท้องถิ่นของทุกภูมิภาคมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มในลักษณะต่างๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน/ตำบล และร่วมช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะมากกว่าภูมิภาคอื่น คือ ร้อยละ 95.7 และ 96.9 ตามลำดับ นอกจากนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงที่สุดถึงร้อยละ 72.6 โดยภาคใต้มีผู้ไปใช้สิทธิสูงสุตร้อยละ 77.6 รองลงมาคือ ภาคกลาง ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงสุดคือ ลำพูนร้อยละ 86.6 ขณะที่จังหวัดหนองคายมีผู้ไปใช้สิทธิต่ำสุตร้อยละ 62.5 จะเห็นว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งกล่าวสะท้อนถึงการตื่นตัวของทุกภาคส่วนในการให้ความสนใจกระบวนการพัฒนาทางการเมือง ทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ และสื่อมวลชน

3.3 สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้และแหล่งน้ำ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสรุปสถานการณ์สำคัญได้ดังนี้

(1) การอนุรักษ์ป่าไม้โดยรวมยังไม่บรรลุเป้าหมาย แต่มีการปลูกป่าชายเลนและป่าชุมชนเพิ่มขึ้น โดยพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลืออยู่เพียงร้อยละ 25.3 นับว่าอยู่ในเกณฑ์อันตรายต่อความสมดุลของระบบนิเวศน์ แต่จากการที่ภาครัฐได้ประกาศใช้มาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนทั้งป่าชายเลน ป่าเศรษฐกิจของภาคเอกชน ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นโดยในเขตภาคกลางเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่าตัว ส่วนภาคใต้ก็มีพื้นที่เพิ่มขึ้นถึง 4 แสนไร่ ในปี 2543 สำหรับพื้นที่ป่าชุมชนเพิ่มขึ้นจาก 2.2 แสนไร่ ในปี 2544 เป็น 2.9 แสนไร่ในปี 2547 โดยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าชุมชนมากที่สุดรวมกันถึง 2.2 แสนไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 78 ของพื้นที่ป่าชุมชนทั้งประเทศ ซึ่งให้เห็นว่า มาตรการฟื้นฟูป่าไม้โดยให้สิทธิชุมชนดูแลและรักษา เป็นแนวทางที่มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ ทำให้ป่าชุมชนและป่าชายเลนมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

(2) คุณภาพน้ำของแหล่งน้ำจืดในประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น แหล่งน้ำโดยรวมมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์พอใช้ร้อยละ 40 ยกเว้นแหล่งน้ำที่อยู่ในชั้นวิกฤตมาโดยตลอด ได้แก่ เจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง และลำตะคองตอนล่าง เนื่องจาก ปัญหการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ จากน้ำทิ้งบริเวณเมืองใหญ่ ชุมชนหนาแน่น และเทศบาลที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่สมบูรณ์หรือยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย สำหรับแม่น้ำสายหลักและแหล่งน้ำจืดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน และแม่น้ำชี มูล พอง ยังคงอยู่ในเกณฑ์ดีใกล้เคียงกับสภาพน้ำตามธรรมชาติเหมาะสมต่อการใช้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่วนภาคใต้มีปัญหาเฉพาะทะเลสาบสงขลา แต่มีแนวโน้มดีขึ้นเรื่อยๆ โดยมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) 5.6 มิลลิกรัม/ลิตร และค่าความสกปรก (BOD) 1.5 มิลลิกรัม/ลิตร ยกเว้นบริเวณ อ. เมือง จังหวัดสงขลา ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ

(3) ภาวะมลพิษทางเสียงในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ในภูมิภาคยังเป็นปัญหาน่าห่วง ขณะที่คุณภาพอากาศยังคงมีปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก โดยเฉพาะในเขตธุรกิจสำคัญของกรุงเทพมหานครมีระดับเสียงเกินกว่ามาตรฐานทั้งวันและมีแนวโน้มเกินเกณฑ์มากขึ้น อย่างไรก็ตามระยะห่างจากถนนมากกว่า 50 เมตร ระดับเสียงยังคงอยู่ในมาตรฐาน สำหรับคุณภาพอากาศปัญหาหลักยังคงเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งมีแนวโน้มลดลง ส่วนก๊าซโอโซน และก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ยกเว้นในเขตที่มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมหนาแน่น เช่น เขตพระประแดง บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสระบุรี ซึ่งยังมีปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กเกินกว่ามาตรฐาน

โดยสรุป ผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจในทุกภูมิภาคขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่อง อัตราการว่างงานลดลงอยู่ในภาวะปกติ หรือเข้าสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่ ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของคนในภูมิภาคดีขึ้น แต่คนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพที่เพิ่มขึ้นจากพฤติกรรมในการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป ทั้งความเจ็บป่วยจากโรคภัยและสุขภาพจิต ขณะเดียวกันคุณภาพการศึกษายังน่าเป็นห่วงในทุกภูมิภาค ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นอกจากนี้ ปัญหาการดำรงชีวิตในครอบครัวที่มีความเปราะบางจากปัญหาการหย่าร้าง และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจลดลง รวมทั้งความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่ยังคงเพิ่มขึ้น ส่วนปัญหาทางด้านทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังเป็นประเด็นที่ต้องรีบแก้ไขปรับปรุง

3 ผลการดำเนินงานที่สำคัญในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากาด ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในภูมิภาคต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งในภาพรวมมีทิศทางที่สอดคล้องเชื่อมโยงกัน ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ภาคเหนือ

ยุทธศาสตร์การพัฒนากาดเหนือ ให้ความสำคัญกับการใช้ฐานและทุนการพัฒนาที่มีอยู่เดิมให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น และการเร่งผลักดันให้เกิดฐานเศรษฐกิจใหม่ รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพฐานเศรษฐกิจเดิมให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางพัฒนาภาคตาม 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การใช้ศักยภาพแหล่งที่ตั้งและความพร้อมของโครงสร้างบริการพื้นฐานที่มีอยู่สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่เชื่อมโยงเศรษฐกิจกับนานาชาติ 2) การนำคุณค่าด้านศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น สถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติเป็นฐานในการสร้างรายได้ทั้งด้านการท่องเที่ยวและหัตถอุตสาหกรรม 3) การใช้ศักยภาพการผลิตของพื้นที่และทรัพยากรมนุษย์สร้างประสิทธิภาพและเพิ่มความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเดิม และช่วยการกระจายรายได้ และ 4) การเร่งฟื้นฟูและอนุรักษ์เพื่อคืนทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ให้กับภาคเหนือ โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

(1) การพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ที่มีโอกาสแข่งขัน มีความก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ภาคเหนือ มีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อพัฒนาบุคลากรด้าน ICT และจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศให้ผู้ประกอบการ รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรม

ซอฟต์แวร์ภาคเหนือที่เชียงใหม่ ตามนโยบายเชียงใหม่ ICT City ซึ่งช่วยกระตุ้นการลงทุนอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ของภาคเอกชน นอกจากนี้มีการจัดทำแผนงาน/โครงการธุรกิจบริการทางการแพทย์และสปาเพื่อสุขภาพ และการนำเอกลักษณ์ของภาคเหนือมาพัฒนาธุรกิจสปา ซึ่งช่วยสร้างมูลค่าเพิ่ม และสร้างมาตรฐานธุรกิจบริการสปาของภาคเหนือ

สำหรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของภาค เพื่อเป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้เข้าสู่ภาค ได้เตรียมพัฒนาเขตเศรษฐกิจที่เชียงรายเป็นโครงการนำร่อง ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การเตรียมวางผังเมืองรวมและผังเฉพาะชุมชนชายแดน พัฒนาพื้นที่เมืองและชุมชนโดยรอบ ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักรองรับ เช่น ท่าเทียบเรือ 3 แห่ง การพัฒนาด่านชายแดนบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 และพัฒนาระบบถนนเชื่อมโยงเมืองชายแดนทั้ง 3 (แม่สาย เชียงแสน เชียงของ) เข้าสู่ตัวเมืองหลักในภาค รวมทั้งพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างประเทศทั้งทางถนน รถไฟ เป็นต้น

(2) การนำคุณค่าด้านศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและธรรมชาติ เพื่อเป็นฐานในการสร้างรายได้ทั้งด้านการท่องเที่ยวและหัตถอุตสาหกรรม มีความก้าวหน้าในด้านการพัฒนาสินค้าหัตถกรรมภาคเหนือ โดยคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการส่งเสริมสินค้าหัตถกรรมภาคเหนือ 4 โครงการ คือ 1) โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเขตเศรษฐกิจล้านนา 2) โครงการจัดตั้งศูนย์บริการออกแบบสินค้าหัตถกรรม 3) โครงการสร้างแนวโน้มแฟชั่นรูปแบบสินค้าหัตถกรรม “ล้านนาสไตล์” และ 4) โครงการเชียงใหม่เมืองแห่งการแสดงสินค้าหัตถกรรม ซึ่งขณะนี้โครงการอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงบประมาณ

(3) การใช้ศักยภาพการผลิตของพื้นที่และทรัพยากรมนุษย์มาสร้างประสิทธิภาพและเพิ่มความเข้มแข็งฐานเศรษฐกิจเดิมและช่วยกระจายรายได้ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยยุทธศาสตร์นี้เน้นการพัฒนาด้านการเกษตร ทั้งเกษตรที่สูง เกษตรพื้นราบ และพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก อย่างไรก็ตามการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติยังไม่ได้ดำเนินการให้ครอบคลุมกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์มากนัก มีเพียงการดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางแนวทางเท่านั้น ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาที่สูงอย่างยั่งยืน ที่มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาที่สูง (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยด้านการพัฒนาพื้นที่สูงเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการพัฒนาที่สูง ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา สำหรับแนวทางการพัฒนาอื่นๆ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่างๆ ได้รับแนวคิดของยุทธศาสตร์ไปจัดทำโครงการพัฒนา ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรและปรับเปลี่ยนไปสู่การปลูกพืชที่มีมูลค่าสูงขึ้น การเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิต เป็นต้น

(4) การฟื้นฟูและคืนทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ให้กับภาคเหนือมีความก้าวหน้าระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร และการพัฒนาน้ำเพื่อคืนความอุดมสมบูรณ์ให้กับภาคเหนือ โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำและจัดระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำยม และลุ่มแม่น้ำสาขา เพื่อป้องกันอุทกภัยและเพื่อใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง ซึ่งปัจจุบันจัดทำแล้วเสร็จและได้ใช้เป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ นอกจากนี้ได้มีการฟื้นฟูอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธารของภาคโดยให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วม และสร้างกลไกเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการ

พัฒนาและการอนุรักษ์ในภาคเหนือตอนบน ซึ่งช่วยให้คุณภาพแม่น้ำสายหลักดีขึ้นทำให้ความชุ่มชื้นกลับคืนในเขตต้นน้ำและระดับลุ่มน้ำ และช่วยบรรเทาปัญหาความขัดแย้งทรัพยากรน้ำได้ดีขึ้น

โดยสรุป การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานเศรษฐกิจในภาคเหนือ โดยใช้ความได้เปรียบทางที่ตั้งของพื้นที่ รวมทั้งการนำฐานความรู้และภูมิปัญญาล้านนามาพัฒนาเพิ่มมูลค่าสินค้าและการผลิตในภาคให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามยังต้องเร่งพัฒนาจุดอ่อน โดยเฉพาะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าต้นน้ำลำธาร และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำที่สมดุลระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่ยังเป็นปัญหาค่อนข้างมากในภาคเหนือ

3.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในภาค โดยมุ่งลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภูมิภาคอื่นๆ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อคงไว้ซึ่งสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การยกระดับฐานการผลิตหลักของภาค 2) การขยายฐานอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดนของภาค 3) การสร้างโอกาสและศักยภาพให้คนจน 4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 5) การสร้างคนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

(1) การยกระดับฐานการผลิตของภาค ให้ความสำคัญกับการยกระดับการผลิตด้านการเกษตรจากสินค้ามูลค่าต่ำไปสู่สินค้าที่มีโอกาสทางการตลาด และมีมูลค่าสูง การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม และเพิ่มมูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดตอนในของภาค การดำเนินโครงการที่สำคัญตามยุทธศาสตร์ ได้แก่ โครงการผลิตข้าวหอมมะลิมาตรฐานเพื่อการส่งออกในทุ่งกุลาร้องไห้ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 5 จังหวัด คือ ยโสธร ศรีสะเกษ สุรินทร์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด รวม 1.4 ล้านไร่ งบประมาณ 400 ล้านบาท โครงการปรับปรุงพันธุ์โคด้วยวิธีการผสมเทียมโคพื้นเมืองกับน้ำเชื้อของโคฟอพันธ์ุในพื้นที่ 19 จังหวัดของภาค เพื่อเป็นพื้นฐานในการยกระดับการผลิตโคขุนคุณภาพดีต่อไป และโครงการสร้างโลกใหม่ให้ช้างไทย เพื่อลดปัญหาช้างเร่ร่อน และส่งเสริมการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยเฉพาะจังหวัดสุรินทร์ เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มจังหวัดที่ประสบผลสำเร็จส่วนใหญ่อยู่ในแนวถนนมิตรภาพ ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขอนแก่น กลุ่มจังหวัดนครราชสีมา และกลุ่มจังหวัดมุกดาหารที่อยู่ในแนว East-West-Economic-Corridor

ผลการดำเนินงานยกระดับฐานการผลิตของภาคยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
ยกเว้นการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 15.8 โดยกลุ่มจังหวัดหนองคายมีรายได้จากการท่องเที่ยว 5,295.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.7 กลุ่มจังหวัดมุกดาหาร 2,975 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3 ส่วนการผลิตด้านการเกษตรหดตัว เนื่องจากในปีที่ผ่านมาประสบภาวะภัยแล้งและน้ำท่วม แม้เกษตรกรในทุกกลุ่มจังหวัดจะปรับการผลิตมาปลูกข้าวหอมมะลิซึ่งมีราคาสูงมากขึ้นและช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ แล้ว คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังมีรายได้ในระดับต่ำสุดมาตลอด กลุ่มร้อยแก่นสารมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงสุด 3,790 บาทต่อเดือน ขณะที่กลุ่มสุรินทร์มุกดาหาร ภาพสินธุ์มีรายได้ต่ำสุดประมาณ 2,200-2,500บาท/เดือน

สำหรับการผลิตด้านอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้น แม้จะให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมในพื้นที่ อาทิ จังหวัดชัยภูมิ มีการประกาศเป็นเขตอุตสาหกรรมสิ่งทอ จังหวัดขอนแก่นจัดตั้ง One Stop Service และเขตอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (E-Saan Software Park) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พื้นที่กลุ่มจังหวัดที่ประสบความก้าวหน้าในด้านนี้เป็นกลุ่มจังหวัดที่อยู่ตามแนวถนนมิตรภาพ แนว East West Economic Corridor และประตูชายแดนเชื่อมกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กลุ่มจังหวัดมุกดาหาร กลุ่มจังหวัดนครราชสีมา และกลุ่มจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาค คือ ร้อยละ 7.1 5.8 และ 5.7 ตามลำดับ

(2) การขยายฐานอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดนของภาค
ให้ความสำคัญกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาขยายฐานเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและการส่งเสริมการลงทุนในกลุ่มประเทศอินโดจีนรวมทั้งการพัฒนาเมืองหลักชายแดนและด่านชายแดนให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในการเพิ่มมูลค่าการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ให้ได้เฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี และเพิ่มนักท่องเที่ยวให้ได้เฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเมืองชายแดน เพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น เช่น เลย์ หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานีและอุดรธานี นอกจากนี้ มีการพัฒนาด่านชายแดน 5 แห่งให้เอื้อต่อการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว คือ ด่านท่าลี่ จ.เลย ด่านบึงกาฬ จ.หนองคาย ด่านมุกดาหาร จ.มุกดาหาร ด่านช่องจอม จ.สุรินทร์ และด่านช่องสะงำ จ.ศรีสะเกษ ซึ่งขณะนี้องค์กรโยธาธิการฯ อยู่ระหว่างการสำรวจและจัดหาพื้นที่ดำเนินการ รวมทั้งการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่จังหวัดมุกดาหาร เชื่อมระหว่างมุกดาหารกับสะหวันเขตซึ่งคาดว่าจะเปิดใช้งานได้ในปี 2549 นี้ และการพัฒนาเส้นทางสาย East-West-Economic-Corridor

ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์มีส่วนทำให้มูลค่าการค้าชายแดน และการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดตามแนวชายแดนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยในภาพรวมมูลค่าการค้าระหว่างไทย(ผ่านด่านศุลกากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) กับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ขยายตัวจาก 19,322.5 ล้านบาท ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 22,760.3 ล้านบาท ในปี 2547 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.8 โดยเฉพาะกลุ่มจังหวัดมุกดาหารและกลุ่มจังหวัดหนองคาย ในปี 2547 มีมูลค่าการค้าชายแดนถึง 7,111.8 ล้านบาท และ 14,600 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 58.8 และร้อยละ 14.9 ตามลำดับ

สำหรับการท่องเที่ยวได้บรรลุเป้าหมายเช่นเดียวกัน โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาในภาคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน 15.2 ล้านคนในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 17.6 ล้านคนในปี 2547 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 15.8 ทำให้มีรายได้จากการท่องเที่ยวถึง 31,000 ล้านบาท โดยกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จมาก ได้แก่ กลุ่มจังหวัดมุกดาหารและกลุ่มจังหวัดหนองคาย มีรายได้จากการท่องเที่ยว 2,975 ล้านบาท และ 5,295.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3 และร้อยละ 10.7 ตามลำดับ

(3) การสร้างโอกาสและศักยภาพให้คนจน มีเป้าหมายให้เกษตรกรไร้ที่ดิน 1.6 แสนครอบครัวมีที่ดินเป็นของตนเอง ให้คนยากจน 3.8 ล้านคนมีอาชีพ มีรายได้และคุณภาพชีวิตผ่านเกณฑ์พื้นฐาน 10 ประการในการดำรงชีวิต ซึ่งผลการดำเนินงานได้ช่วยให้คนเกือบแสนคนในทุกกลุ่มจังหวัดมีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อมากขึ้น ได้รับการฝึกอบรมจากขายสินค้า OTOP ได้มากขึ้น โดยกลุ่มจังหวัดที่ได้ประโยชน์มากในด้านนี้ ได้แก่ กลุ่มจังหวัดนครราชสีมา ที่มีรายได้กว่า 4 พันล้านบาท แต่การหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรยากจนที่ไร้ที่ดิน จำนวน 1.6 แสนครอบครัวได้มีที่ดินเป็นของตนเอง ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากการดำเนินงานในส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานตาม

นโยบายรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาคนยากจน ซึ่งอยู่ระหว่างการขึ้นทะเบียนคนจน และการหาพื้นที่เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรยากจนต่อไป นอกจากนี้ โครงการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อยกมาตรฐานและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ OTOP ยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเท่าที่ควร

(4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าจำนวน 15.9 ล้านไร่ เพื่อให้มีสภาพป่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ภาค จัดหาประปาหมู่บ้านให้พื้นที่ขาดแคลน 13,051 แห่ง จัดหาน้ำเพื่อการเกษตร 33,038 แห่ง และปรับปรุงบำรุงดิน 23.8 ล้านไร่ การดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงบำรุงดิน โดยกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพดินใน 19 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการผลิตกล้าและจ้างเกษตรกรปลูกหญ้าแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดิน จำนวน 85 ล้านกล้า ก่อสร้างระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ อบรมหมอดินอาสา 29,102 ราย ปรับปรุงดินด้วยปุ๋ยพืชสด 6 แสนไร่ พัฒนาพื้นที่ดินเค็ม 4 หมื่นไร่ ส่งเสริมบำรุงดินด้วยสารเร่งจุลินทรีย์ 1.2 ล้านไร่ และดำเนินการปลูกต้นไม้ป้องกันการแพร่กระจายดินเค็มในลุ่มน้ำโขง-ชี-มูล-จำนวน 1,000 ไร่ การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อการเกษตร โดยสร้างประปาหมู่บ้านในพื้นที่ขาดแคลน 13,051 แห่งและจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นาเพื่อการเกษตร 33,038 แห่ง และเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 กรม.มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแบบบูรณาการ โดยมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำรายละเอียดแผนงานโครงการเพื่อฟื้นฟูลุ่มน้ำชะลอการไหลของน้ำการใช้ประโยชน์และการกระจายน้ำ โดยดำเนินการเป็นโครงการต้นแบบภาคละ 1 ลุ่มน้ำซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ การปรับปรุงบำรุงดินยังดำเนินการไม่ครบ 23.8 ล้านไร่ตามเป้าหมาย การฟื้นฟูสภาพป่าไม่ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ภาคยังคงห่างจากเป้าหมายมาก เนื่องจากพื้นที่ที่มีสภาพป่าปัจจุบันกลับลดลง โดยพื้นที่ที่เป็นป่าเสื่อมสภาพอยู่บริเวณลุ่มน้ำมูล 7.5 หมื่นไร่ (กลุ่มจังหวัดนครราชสีมาและอุบลราชธานี) ลุ่มน้ำชี 5.4 หมื่นไร่(กลุ่มจังหวัดขอนแก่นและอุบลราชธานี) และลุ่มน้ำโขง 4.8 หมื่นไร่(กลุ่มจังหวัดอุดรธานีและกลุ่มจังหวัดมุกดาหาร) และปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้และน้ำเพื่อการเกษตรยังคงมีอยู่ ซึ่งกลุ่มจังหวัดที่มีครัวเรือนประสบปัญหาขาดแคลนน้ำดื่มมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขอนแก่น กลุ่มจังหวัดอุบลราชธานีและกลุ่มจังหวัดมุกดาหาร จำนวน 60,297 52,505 และ 47,672 ครัวเรือน ตามลำดับ และขาดแคลนน้ำใช้จากปัญหาแล้งซ้ำซากมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขอนแก่น กลุ่มจังหวัดนครราชสีมาและกลุ่มจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 432 411 และ 319 ตำบล ตามลำดับ

(5) การสร้างคนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการยกระดับการศึกษาและความรู้ให้พร้อมสู่สังคมฐานความรู้ การยกระดับทักษะฝีมือและผลิตภาพของกำลังแรงงานเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีเป้าหมายให้ประชากรทุกหมู่บ้านเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาและเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ และร้อยละ 30 ของแรงงานในระบบได้รับการฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะความรู้และฝีมือ แต่การดำเนินงานยัง*ไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่ได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติเท่าที่ควร* มีการดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นให้การสนับสนุนโดยใช้งบประมาณบางส่วนของมหาวิทยาลัย ดำเนินโครงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิต และจัดประชุมเครือข่ายชุมชนเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองให้กับประชาชนในหมู่บ้านยากจน 806 หมู่บ้าน ใน 19 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับโครงการอื่นไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ

โดยสรุป การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นับว่าดีขึ้นแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามเกณฑ์พื้นฐาน 10 ประการในการดำรงชีวิต โดยร้อยละ 97 สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข กว่าร้อยละ 95 มีไฟฟ้า มีน้ำสะอาดอย่างน้อย 5 ลิตรต่อวัน และมีน้ำใช้อย่างน้อย 45 ลิตรต่อวัน แต่ยังคงมีปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งทุน การได้รับสารอาหารที่มีคุณภาพไม่เพียงพอ การมีที่พักอาศัยที่มั่นคงแข็งแรง โดยกลุ่มจังหวัดที่ยังมีครัวเรือนไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามเกณฑ์พื้นฐานทั้ง 10 ประการมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขอนแก่น กลุ่มจังหวัดอุดรธานีและกลุ่มจังหวัดมุกดาหาร

3.3 ภาคกลาง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคกลาง มีเป้าประสงค์หลักที่จะยกระดับมาตรฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ให้สามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ ควบคู่ไปกับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ภาคกลางคงความอุดมสมบูรณ์ และให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การยกระดับฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้เป็นผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตอาหารไปสู่ระดับมาตรฐานโลกสนับสนุนการเป็นครัวของโลก 3) การเสริมสร้างมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวสู่สากล รองรับการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย 4) การขยายฐานความร่วมมือเศรษฐกิจชายแดน และ 5) การพัฒนาศักยภาพคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีการดำเนินงานที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) การยกระดับฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้เป็นผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นไปตามทิศทางที่กำหนด มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและพลังงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าเป้าหมายถึง 4 เท่า มูลค่าการลงทุน SMEs ในอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ เครื่องหนัง ชลขขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคกลางตอนล่าง 3 ที่อยู่ใกล้สนามบินสุวรรณภูมิ และมีการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์ที่สำคัญ เช่น การเร่งเปิดใช้ท่าเรือแหลมฉบังขั้นที่ 2 ท่าแรก (C3) เพื่อรองรับตู้สินค้าเพิ่มขึ้น 0.6 ล้าน TEU ต่อปี จากปัจจุบันที่มีสินค้าผ่านท่าประมาณ 2.5 ล้าน TEU ต่อปี การแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อาทิ โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (บีทีเอส) ส่วนต่อขยาย (ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษายายเส้นทางอีก 4 เส้นทาง ระยะทางรวม 31.4 กม.) รวมทั้งการก่อสร้างสะพานข้ามแยกที่มีปัญหาจราจร จำนวน 9 แห่ง ตลอดจนการพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายคมนาคมขนส่งระบบราง โดยสร้างรถไฟทางคู่ระยะทาง 234 กิโลเมตร และมีมาตรการสร้างสิ่งจูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแหล่งอุตสาหกรรมเดิมและดึงดูดการลงทุนอุตสาหกรรมใหม่สู่พื้นที่ เช่น ลดข้อจำกัดการลงทุน ให้ความรู้และข้อมูลในเชิงลึกแก่การประกอบธุรกิจ เป็นต้น

(2) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตอาหารไปสู่การเป็นครัวโลก ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตอาหารไปสู่ระดับมาตรฐานโลก และการยกระดับวัตถุดิบการเกษตรและกระบวนการแปรรูปสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานสู่ตลาดโลก เช่น การผลิตพืชมัธยพัณณ์แม่พันธุ์วณม การพัฒนามาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อ ประมง ผลิตผักปลอดสารพิษ และการขยายฐานการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรสู่ผลผลิตมูลค่าสูง อาทิ การเพาะเลี้ยงหมอน เพิ่มมูลค่าการแปรรูปอาหารจากข้าว แปรรูปมะพร้าว เป็นต้น ซึ่งมีการดำเนินการหลายกลุ่มจังหวัด เช่น การเพิ่มผลผลิตปลอดสารพิษและการส่งออกกล้วยหอมทองในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง

2 (สมุทรสาคร ประจวบเพชรบุรี) มีพื้นที่เพาะปลูกและมูลค่าส่งออกสูงกว่าเป้าหมาย สับปะรดได้รับการพัฒนาอย่างครบวงจร แต่มะพร้าวเป็นสินค้าส่งออกที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย สำหรับอุตสาหกรรมไก่เนื้อมีข้อจำกัดจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ คือ โรคระบาดไข้หวัดนก ทำให้ไม่สามารถส่งออกได้ ส่งผลให้ขีดความสามารถแข่งขันลดลง

(3) การเสริมสร้างมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวสู่ศูนย์รวมการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย มีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การฟื้นฟูและจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยวให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เช่น โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทรัพยากรท่องเที่ยวทางน้ำ (นครนายก) และการพัฒนารูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวให้หลากหลาย เพื่อเพิ่มทางเลือกในการท่องเที่ยว อาทิ โครงการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 12 แห่ง(กรุงเทพมหานคร) จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร 27 แห่ง และส่งเสริมให้กลุ่มจังหวัดในภาคเห็นความสำคัญการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและขยายโครงข่ายทางการท่องเที่ยว โดยพัฒนาเส้นทางเที่ยวเป็นทางเลือกใหม่ภายในกลุ่มจังหวัดแทนที่จะมีเพียงแหล่งท่องเที่ยวหลักอย่างเดียว ซึ่งมีส่วนช่วยให้การท่องเที่ยวในภาคกลางขยายตัวอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับเป้าประสงค์การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ทำให้มีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 35.8 พันล้านบาท และนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ จำนวน 49.2 พันล้านบาท

(4) การพัฒนาขยายฐานความร่วมมือเศรษฐกิจชายแดนมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินงานสร้างฐานการผลิตใหม่ เช่น โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่เกาะกงประเทศกัมพูชา คาดว่าจะเปิดให้ใช้พื้นที่ได้ปลายเดือนมกราคม 2549 โครงการพัฒนาเส้นทางตราด-เกาะกง-สเรอแมมปิล และโครงการก่อสร้างเส้นทางจากบ้านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรีเชื่อมต่อชายแดนไทยกับสหภาพพม่าเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวของภาคกลาง นอกจากนี้ได้มีการเสริมสร้างความร่วมมือและความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ โดยไทยให้การสนับสนุนการลงทุนเพาะปลูกพืชไร่ในลักษณะ Contract Farming บริเวณพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ตอนในของกัมพูชา และมีการขยายเวลาเปิดจุดผ่านแดนถาวร ที่ด่านหาดเล็กและด่านอรัญประเทศ รวมทั้งเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติมที่บ้านแหลมและบ้านผักกาด จังหวัดจันทบุรี ซึ่งช่วยให้มีการขยายตัวของปริมาณมูลค่าการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.48 และเกิดการพัฒนารัฐกิจการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวบริเวณชายแดนของภาคกลาง

(5) การพัฒนาศักยภาพคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ได้มีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น โครงการจัดตั้งสถาบันและศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เพื่อบริการการผลิตที่เปลี่ยนจากการใช้แรงงานไปสู่การใช้เทคโนโลยีขั้นสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า และสนับสนุนให้สถาบันอาชีวศึกษานำร่องจัดการสอนวิชาชีพที่เป็นจุดเด่นของพื้นที่ โดยพัฒนาให้เป็นสาขาความเป็นเลิศทางวิชาชีพ (Area of Excellence) ซึ่งขณะนี้มีการดำเนินการไปบ้างแล้ว อาทิ วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีสุพรรณบุรี เน้นสาขาความเป็นเลิศในด้านเทคโนโลยีอ้อย เป็นต้น

โดยสรุป การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคกลางดังกล่าว ส่งผลให้อุตสาหกรรมในภาคกลางก้าวหน้ากว่าทุกภาคของประเทศ โดยสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 72 ของอุตสาหกรรมทั้งประเทศ และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.8 ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวเฉลี่ยทั้งประเทศ เป็นผลมาจากการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากของอุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ ผลิตภัณฑ์จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม เครื่องแต่งกาย ไฟฟ้า สิ่งทอ และพลาสติก ซึ่งภาคกลางมีการขยายตัวของการลงทุนสูงสุดเฉลี่ยปีละประมาณ 253,033 ล้านบาท นอกจากนี้ ผลการพัฒนาคุณภาพ

และมาตรฐานการผลิตได้ช่วยให้สินค้าส่งออกภาคเกษตรของภาคกลางมีคุณภาพได้มาตรฐาน เป็นที่ต้องการของตลาด อาทิ สินค้าประมงมีคุณภาพสูงขึ้น เป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ซื้อกำหนด ปัญหาสินค้าถูกตีกลับลดลงถึงร้อยละ 92.6 ขณะเดียวกันมูลค่าเพิ่มการเกษตรที่มาจากผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูปก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคตะวันออกซึ่งเป็นแหล่งส่งออกผลไม้สำคัญ เช่น ทุเรียน มังคุด มีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี ในปี 2544-2547

อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมยังล่าช้า ไม่ทัน กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมในภาคซึ่งมีการขยายตัวสูงและมีบทบาทในโครงสร้างการผลิตถึงครึ่งหนึ่งของผลผลิตภาค รวมทั้งการขยายตัวเมืองที่สูงมากกว่าภาคอื่นๆ ทำให้คุณภาพแหล่งน้ำช่วงที่ผ่านชุมชนขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมและฟาร์มเกษตรมีคุณภาพเสื่อมโทรมอยู่ในขั้นวิกฤต เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง และแม่น้ำท่าจีนตอนกลางและล่าง ขณะที่ปัญหาฝุ่นละอองยังคงเป็นปัญหาหลักในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นผลจากยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามผลการตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กในบริเวณที่เคยมีปัญหาพบว่ามีแนวโน้มลดลงเช่น บริเวณศูนย์ฟีนฟูอาซีฟพระประแดง สมุทรปราการ เป็นต้น

3.4 ภาคใต้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้ มุ่งใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงภาคใต้กับภูมิภาคต่างๆภายนอกประเทศ ควบคู่ไปกับการใช้ศักยภาพและข้อได้เปรียบด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติมาเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธุรกิจการท่องเที่ยว การปรับโครงสร้างการผลิตให้ต่อเนื่องครบวงจร รวมทั้งการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพและมาตรฐานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 3 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การใช้ประโยชน์ด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชีย 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ภาคใต้และเชื่อมโยงการพัฒนาสู่พื้นที่ด้อยโอกาส และ 3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การเร่งแก้ปัญหาความจำเป็นพื้นฐานและขจัดความยากจนกลุ่มคน/พื้นที่เป้าหมาย 2) การสร้างเศรษฐกิจใหม่และยกฐานะเศรษฐกิจเดิมให้เข้มแข็งและยั่งยืน 3) การพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมสู่ภายนอก 4) การพัฒนาคนและสังคม และ 5) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งมีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

(1) การใช้ประโยชน์ทางภูมิศาสตร์เชื่อมโยงภาคใต้กับภูมิภาคเอเชีย โดยปรับปรุงโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานและเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเพื่อนบ้าน ได้แก่ 1) ทางทะเล มีโครงการปรับปรุงและก่อสร้างท่าเรือฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามันหลายแห่ง อาทิ ขยายท่าเรือระนอง และก่อสร้างท่าเรือเนกประสงค์ที่ดอนสัก จะแล้วเสร็จในปี 2549 2) ทางบก มีการก่อสร้างถนน Land Bridge แล้วเสร็จ 2 สาย คือ สายกระบี่-สิชล และสตูล-สงขลา เพื่อเชื่อมโยงฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทยซึ่งแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2546 ทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวกขึ้น 3) ทางอากาศ อยู่ระหว่างการปรับปรุงสนามบินภูเก็ตและกระบี่ เพื่อให้สามารถรองรับเครื่องบินและผู้โดยสารได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยเสริมบทบาทการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคตามนโยบายรัฐบาล 4) ทางพลังงานโดย กรม. เห็นชอบแนวทางการเส้นทางยุทธศาสตร์พลังงาน โดยใช้เส้นทางถนน Land Bridge พังงา-กระบี่-สิชล เป็นแนววางท่อน้ำมันเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมต่อเนื่องน้ำมัน

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานทำให้การคมนาคมขนส่งระหว่าง 2 ผังทะเล สะดวกขึ้น ช่วยเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างภูเก็ตกับเกาะสมุย รวมทั้งสร้างโอกาสในการขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำมันและอุตสาหกรรมเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น ได้แก่ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา ไม้ผล และอาหารทะเล นอกจากนี้ การปรับปรุงสนามบินนานาชาติภูเก็ตและกระบี่ยังช่วยเสริมบทบาทการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคตามนโยบายรัฐบาล

สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านการค้าชายแดน อยู่ระหว่างการก่อสร้างศูนย์ราชการชายแดน และปรับปรุงด่านชายแดนให้มีมาตรฐาน รวมทั้งกำลังก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโก-ลก แห่งที่ 2 ที่นราธิวาส ตลอดจนก่อสร้างท่าอากาศยานและสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่สงขลา นอกจากนี้ได้มีการขยายพื้นที่ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรวมพลังธุรกิจ และนครศรีธรรมราชไว้ภายใต้แผนงานเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย IMT-GT ส่งผลให้การค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านขยายตัว โดยการส่งออกในกลุ่มจังหวัดชายแดน 2 (สงขลา สตูล) ขยายตัวร้อยละ 16.7 แต่ในกลุ่มจังหวัดชายแดน 1 (นราธิวาส ปัตตานี ยะลา) ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ได้ดำเนินการ 3 เรื่องที่สำคัญ คือ

(2.1) การท่องเที่ยว มีการพัฒนาเมืองภูเก็ตให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลกตามมติ ครม. โดยจัดทำรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนา 9 โครงการ วงเงิน 1,540 ล้านบาท เช่น โครงการพัฒนาที่เทียบเรือท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่ทำเรือสำลึกภูเก็ต การขยายเขตจ่ายน้ำประปา รวมทั้งโครงการพัฒนาพื้นที่อ่าวภูเก็ต ส่วนผลกระทบจากกรณีพิบัติภัย สึนามิ ได้สร้างความเสียหายเป็นมูลค่ารวม 13,000 ล้านบาท ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง 50,000-60,000 ล้านบาท การจ้างงานลดลง 53,000 คน และคาดว่าผลกระทบจะยังคงมีต่อไปอีก 1-2 ปี นอกจากนั้นยังมีความเสียหายด้านการประมงและการเกษตรประมาณ 1,400 และ 2,900 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งได้มีการชดเชยทรัพย์สินและให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนในระยะฉุกเฉิน รวมทั้งจัดหาที่อยู่อาศัยและช่วยเหลือผู้ประกอบการ ตลอดจนรัฐบาลได้มีมาตรการบริหารจัดการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับพิบัติภัยรวม 29 โครงการ วงเงิน 2,657 ล้านบาท โดยให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการต่อไป

(2.2) การขยายฐานการผลิตอุตสาหกรรม ทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปยางพารา และอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล มีการดำเนินการที่สำคัญหลายเรื่อง อาทิ จัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนายางดิบและผลิตภัณฑ์ยาง และจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอาหารฮาลาล ซึ่งการพัฒนาตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมอาหารฮาลาลมีความก้าวหน้า โดยสามารถเพิ่มมูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารไปยังประเทศมุสลิมเพิ่มจาก 10,415 ล้านบาท (ปี 2544) เป็น 11,530 ล้านบาท (ปี 2546)

(2.3) การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรมจากพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พืชที่ตอบแทนสูงกว่า เช่น ปรับพื้นที่การปลูกข้าวเป็นยางพาราและปาล์มน้ำมัน นอกจากนี้มีการส่งเสริมเงินทุนเพื่อการเกษตร และพัฒนาการเกษตรในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง รวมทั้งการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตของแต่ละจังหวัด ซึ่งจากการที่พืชผลทางการเกษตรทั้งยางพารา และปาล์มน้ำมันมีผลผลิตและราคาอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนคนจนในภาคใต้ลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 13.9 ของประชากรภาค ในปี 2545 เหลือร้อยละ 8.3 ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2547

(3) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน** ได้ดำเนินการในเรื่องสำคัญ อาทิ การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อฟื้นฟูลุ่มน้ำให้คืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด การพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จสมบูรณ์ในปี 2547 ทำให้คุณภาพน้ำของลุ่มน้ำดีขึ้น และลดปัญหาน้ำท่วมและน้ำเปรี้ยว (น้ำกร่อย) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิตทางการเกษตรและประมง รวมทั้งการท่องเที่ยว นอกจากนี้ได้มีการจัดทำผังเมืองภูเก็ต เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินและรักษาสภาพแวดล้อมเมืองภูเก็ตให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ประสิทธิพิบัติชายฝั่งอันดามัน (สีนามิ) 6 จังหวัดให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

(4) **การยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน** ในช่วงที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากมีคนจนหนาแน่นถึงร้อยละ 57 ของภาคและประชาชนมีคุณภาพชีวิตอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่น ซึ่งในปี 2547 ได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อขจัดความยากจน 1,865.65 ล้านบาท และงบประมาณเพื่อพัฒนาคนและสังคม 851.37 ล้านบาท นอกจากนี้ในปี 2548 ได้รับงบประมาณเพื่อขจัดความยากจนเพิ่มเติมอีก 111.10 ล้านบาท และเพื่อพัฒนาคนและสังคมเพิ่มเติมอีก 273.24 ล้านบาท ซึ่งมีการดำเนินงานสำคัญได้แก่ การก่อสร้างถนนและแหล่งน้ำในพื้นที่ขาดแคลนการพัฒนาแหล่งน้ำและปัจจัยการผลิต ฝึกอบรมเกษตรกรและช่วยเหลือเกษตรกรยากจน สนับสนุนการรวมกลุ่มฝึกอบรมเยาวชน การฝึกอาชีพและสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนเพื่อพัฒนาตนเอง ซึ่งมีผลให้ปัญหาความยากจนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 35.4 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 22.6 ใน 6 เดือนแรกของปี 2547

โดยสรุป ฐานการผลิตของภาคใต้ยังพึ่งพิงการเกษตรเพียงไม่กี่ชนิด (ยางพารา ปาล์มน้ำมัน ประมง) อุตสาหกรรมยังมีบทบาทในภาคใต้ไม่มากนักมีสัดส่วนการผลิตเพียงร้อยละ 14 ของการผลิตรวมทั้งหมด โดยอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กระจุกอยู่ใน 3 จังหวัดคือ สงขลา นครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี สำหรับด้านการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ ทำให้นักท่องเที่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านลดจำนวนลงจนการขยายตัวไม่เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนั้นยังกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ขณะที่ปัญหาสังคมอื่นๆ ทั้งด้านคุณภาพการศึกษาที่มีแนวโน้มลดลง ภาวะเจ็บป่วยทั้งร่างกายและจิตใจที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นการพัฒนาภาคใต้ในระยะต่อไปจะต้องคำนึงถึงการปรับโครงสร้างการผลิตให้มีความสมดุล มั่นคงและยั่งยืน รวมทั้ง ยกระดับคุณภาพชีวิตและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และพัฒนาเสริมสร้างความสามัคคีและความมั่นคงในพื้นที่

4 ประเด็นเสนอแนะการพัฒนาภาคในระยะต่อไป

ผลจากการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาคต่างๆ ทั้ง 4 ภาค ตลอดจนผลที่ได้จากการระดมความคิดเห็นคนในพื้นที่ เพื่อหาข้อเสนอนำมาใช้ในการพัฒนาภาคที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปี (พ.ศ.2548 -2551) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2548 -2551) สศช. ได้นำมาประมวลเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาภาคในระยะต่อไป ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

4.1 ข้อเสนอแนะการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค

(1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคอย่างยั่งยืน โดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคให้มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและสมดุล สามารถปรับโครงสร้างการผลิตรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพของพื้นที่และรายได้เปรียบแข่งขัน ควบคู่กับการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างการมีงานทำที่มั่นคงและพัฒนาผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น เพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นพอเพียงต่อการดำรงชีวิต โดย :-

(1.1) **พัฒนาฐานการผลิตเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจภูมิภาคอย่างยั่งยืน** โดยพัฒนาขยายฐานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเชื่อมโยงศูนย์กลางอุตสาหกรรมเดิม ส่งเสริมการรวมกลุ่ม (Cluster) อุตสาหกรรม รวมทั้งส่งเสริมเทคโนโลยีการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และพัฒนาสินค้าให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

(1.2) **ยกระดับการผลิตด้านการเกษตร** จากสินค้ามูลค่าต่ำไปสู่สินค้าที่มีโอกาสทางการตลาดและมีมูลค่าสูง โดยปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสนับสนุนปัจจัยการผลิตทั้งน้ำ ทน ความรู้ และเทคโนโลยีการผลิต ฯลฯ ให้เพียงพอและทั่วถึง

(1.3) **ปรับปรุงประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตด้านการเกษตร** ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เสริมสร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์หลักในพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรที่เป็นที่ต้องการของตลาด การพัฒนาด้านบรรจุภัณฑ์ รวมทั้งการพัฒนาด้านการตลาดที่เหมาะสม และแสวงหาตลาดใหม่เพิ่มขึ้น

(1.4) **เพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานด้านความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร** เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในด้านคุณภาพและมาตรฐานในการส่งออกสู่ตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะตอบสนองความต้องการด้านอาหารของประเทศที่มีกำลังซื้อสูง

(1.5) **เพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม** โดยปรับปรุงกระบวนการผลิตและพัฒนาให้เกิด Cluster ของอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่มีศักยภาพ พร้อมทั้งพัฒนาระบบ Logistics ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1.6) **เพิ่มศักยภาพการสร้างรายได้ของภาคบริการ** โดยยกมาตรฐานแหล่งท่องเที่ยวและบุคลากรด้านการท่องเที่ยว พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้พร้อมเข้าสู่การผลิตภาคบริการที่มีคุณภาพ

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» **ภาคเหนือ** เร่งสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตร โดยพัฒนาเกษตรปลอดภัยสู่เกษตรอินทรีย์ สร้างมูลค่าเพิ่ม “ข้าว” ในเขตภาคเหนือตอนล่างเพื่อสู่ตลาดบน สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจบนที่สูงด้านการเกษตรและการท่องเที่ยวสำหรับ Niche Market นอกจากนี้ สนับสนุนการพัฒนาหัตถอุตสาหกรรมล้านนาสู่ตลาดโลก โดยมีเป้าหมายให้เชียงใหม่เป็นเมืองแสดงสินค้าหัตถกรรม พัฒนารูทบริการด้านการแพทย์และสุขภาพ ที่ผสมผสานความรู้ที่เป็นวิชาการสมัยใหม่กับภูมิปัญญาวัฒนธรรมล้านนา และความโอปอ้อมอารีของคนเหนือ โดยสนับสนุนให้

มีการวิจัยและพัฒนา เพื่อยกระดับมาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ขณะเดียวกันพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิม รวมทั้งขยายกิจกรรมการท่องเที่ยวให้หลากหลายเต็มศักยภาพ อาทิ ด้านนิเวศน์ พุทธศาสนา การเดินป่า การฝึกกอล์ฟ การเก็บตัวนักกีฬา ด้านศาสนา ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมชนเผ่า เป็นต้น

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของภาค โดยกำหนดบทบาทการพัฒนาเมืองหลักๆ อาทิ ขอนแก่น มุกดาหาร และนครราชสีมา เป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้า และควรมีความชัดเจนในบทบาทแต่ละเมืองว่าจะเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้าประเภทใดและควรมีลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะมุกดาหารที่จะเป็น Distribution Center ของสินค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ควรมีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการให้มากขึ้น

» **ภาคกลาง** เสริมสร้างสภาพแวดล้อมแหล่งอุตสาหกรรมให้เอื้อต่อการพัฒนาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมชั้นนำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มอุตสาหกรรม (Cluster) ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ขยายการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ศูนย์อุตสาหกรรมสระบุรี จัดตั้งเขตหรือนิคมอุตสาหกรรมทั่วไปและเฉพาะประเภท โดยเฉพาะนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมฟอกย้อมและพิมพ์ผ้าในภาคกลางด้านตะวันตก สนับสนุนการลงทุนเขต/นิคมอุตสาหกรรมประมงแบบครบวงจรและธุรกิจต่อเนื่องพร้อมสร้างท่าเรือประมงในพื้นที่อุตสาหกรรมสมุทรสาคร นอกจากนี้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวสู่สากลรองรับการเป็นศูนย์รวมการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย โดยการสร้างมาตรฐานสินค้าและบริการที่ตอบสนองต่อเป้าหมายด้านการท่องเที่ยว ปลุกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างถูกวิธี ตลอดจนสร้างความรู้สึกรักถึงความเป็น “เจ้าของบ้านที่ดี” และกระตุ้นให้องค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมวางแผนแบบบูรณาการ โดยเฉพาะการเป็นผู้ขับเคลื่อนอุตสาหกรรม และผลักดันการสร้างกิจกรรมท่องเที่ยวใหม่ๆ ในท้องถิ่น

» **ภาคใต้** ขยายฐานการผลิตการเกษตรของภาคใต้ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของตลาด โดยเพิ่มมูลค่าการผลิตด้วยฐานความรู้ (Value Creation from Knowledge Application) ด้วยการเติมความรู้และเทคโนโลยีเข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในลักษณะของเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) เช่น Cluster ยางพารา Cluster ปาล์มน้ำมัน Cluster ผลไม้ เป็นต้น ขยายการเลี้ยงปศุสัตว์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจรที่จังหวัดพัทลุง รวมทั้งส่งเสริมการใช้พื้นที่เกษตรในลุ่มน้ำปากพนังและลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างเต็มประสิทธิภาพทั้งในด้านการทำนา การประมง เลี้ยงปศุสัตว์ และปลูกปาล์มน้ำมัน ขณะเดียวกันเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยมีปัตตานีเป็นศูนย์กลาง ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนางานการศึกษา/วิจัยของสถาบันการศึกษาและสถาบันอื่นๆ ภายในภาคใต้ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับกิจกรรมการผลิตในภาคใต้มากขึ้น

(2) **การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดนร่วมกับเพื่อนบ้าน** โดยเร่งเจรจาหาข้อยุติร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งเร่งดำเนินการให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อจัดระบบการใช้ที่ดินบริเวณด่านและพื้นที่โดยรอบ ให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานการผลิตและจำหน่ายสินค้าพื้นเมืองและผลิตผลของพื้นที่ ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้แก่กลุ่มอาชีพและประชาชนที่ผลิตสินค้าพื้นเมือง หัตถกรรม และอุตสาหกรรมชุมชนเพื่อการส่งออก

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» **ภาคเหนือ** พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ อ.เชียงแสน จ. เชียงราย และ อ.แม่สวด จ.ตาก พร้อมทั้งพัฒนาฐานอุตสาหกรรมและการแปรรูปสินค้าเกษตร เชื่อมโยงการค้าชายแดนบริเวณแนวเขตเศรษฐกิจแม่สวด-สุโขทัย-พิษณุโลกที่เชื่อมโยงจากแม่สวดสู่ เมียวดีและมาละแหม่ง ไปยังขอนแก่น-มุกดาหารเพื่อเชื่อมต่อไปสะพานนะเขตของ สปป.ลาว และ ท่าเรือด่านประเทศเวียดนาม

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** ร่วมมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะโครงการภายใต้ปฏิญญาพุกาม (ACMECS) และส่งเสริม การลงทุนในกลุ่มจังหวัดชายแดนและพื้นที่เศรษฐกิจที่เชื่อมต่อกับกลุ่มประเทศอินโดจีน รวมทั้ง สนับสนุนระบบ Logistics ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้กับพื้นที่ ขณะเดียวกันอำนวยความสะดวกในการเปิดพื้นที่ชายแดนของภาคที่เชื่อมกับพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

» **ภาคกลาง** ส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจชายแดน และจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคล พร้อมทั้งจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในเชิงธุรกิจ คุณธรรม และจริยธรรมแก่ผู้ประกอบการ และเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริการพิธีการผ่านแดนโดยใช้ระบบ One-Stop-Service และ One-Document-Service ตลอดจนยกระดับด่านพรมแดนและกลไกพิธีการผ่าน แแดนสู่ความเป็นสากล เพื่อให้เศรษฐกิจในภาพรวมทั้งของภาคและประเทศสูงขึ้น โดยด้านภาค ตะวันตกที่ควรยกระดับเป็นด่านถาวร ได้แก่ ด่านเจดีย์สามองค์ ด่านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรี และ ด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

(3) **การแก้ไขปัญหาความยากจน** ให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสและ ศักยภาพให้คนจนมีงานทำและมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิตและสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของ ภาครัฐ รวมทั้งสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตให้กับผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงเพียงพอ โดย :-

(3.1) **สร้างโอกาสการมีงานทำและความมั่นคงในอาชีพ** โดยเร่งรัดจัดสรร ที่ทำกิน ให้ความรู้และทักษะการประกอบอาชีพ รวมทั้งเร่งรัดช่วยเหลือการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นและ สนับสนุนเงินทุนในการทำธุรกิจแก่คนยากจน

(3.2) **กระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงและสนับสนุนค่าใช้จ่าย** **ด้านการศึกษากลุ่มผู้ด้อยโอกาส** โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นเข้ามามี ส่วนร่วมสนับสนุนสวัสดิการการศึกษาแก่เด็กยากจน และมีส่วนร่วมในการยกระดับคุณภาพการศึกษา

(3.3) **ยกระดับคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะหลักประกันด้านสาธารณสุข** **และระบบการคุ้มครองทางสังคม** ให้เข้าถึงคนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานนอกระบบ รวมทั้ง สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข พร้อมจัดหาหลักประกันในการดำรงชีพให้กับคนชราและผู้ด้อยโอกาสให้เพียงพอและทั่วถึง

(3.4) **สร้างความเข้มแข็งของชุมชน** โดยสนับสนุนให้ทุกพื้นที่จัดทำแผน ชุมชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และเชื่อมต่อกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่างๆ

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» **ภาคเหนือ** ปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่สูง

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** ให้ความสำคัญกับเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินของตนเอง สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภค บริโภค และให้ความรู้ในวิธีการทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ รวมทั้งสนับสนุนการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น

» **ภาคใต้** ให้ความสำคัญกับการเร่งจัดปัญหาความยากจนของคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สร้างระบบการตลาดสินค้าเกษตรและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในชุมชน พัฒนาระบบการเงินสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน SML ตลอดจนนำกระบวนการชุมชนเข้มแข็งเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาภายในชุมชน

(4) การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยพัฒนาศักยภาพคนและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต มุ่งยกระดับคุณภาพคนให้พร้อมก้าวเข้าสู่สังคมฐานความรู้ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การดูแลสุขภาพจิตที่ดีทั้งทางร่างกายและจิตใจ และมีชีวิตครอบครัวที่เป็นสุขและอบอุ่น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคม โดย :-

(4.1) ยกระดับการศึกษาและความรู้ให้พร้อมสู่สังคมฐานความรู้ โดยสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน อาทิ คอมพิวเตอร์และระบบ Internet ให้ทั่วถึง ขยายโอกาสเข้าถึงการศึกษาและสร้างกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่อง พร้อมปรับปรุงหลักสูตร วิธีการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งพัฒนาระดับครูผู้สอนให้ได้มาตรฐาน

(4.2) ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดูแลสุขภาพ อย่างจริงจังเพื่อลดอัตราการเจ็บป่วย โดยเน้นการป้องกันมากกว่าการรักษา และส่งเสริมกีฬาเพื่อการรักษาสุขภาพ รวมทั้งให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องอนามัยแม่และเด็ก การป้องกันและผ่อนคลายความเครียด การใช้สมุนไพรและภูมิปัญญาท้องถิ่น การโภชนาการที่ถูกต้อง รวมทั้งการป้องกันตนเองจากมลภาวะต่างๆ ของประชาชนในเขตเมือง

(4.3) ยกระดับทักษะฝีมือและผลิตภาพของกำลังแรงงาน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน สอดรับกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการในพื้นที่

(4.4) ส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเร่งฟื้นฟูค่านิยมและประเพณีอันดีงาม สนับสนุนการวิจัยเพื่อต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในภาคและกลุ่มจังหวัด และสนับสนุนสร้างความเข้มแข็งชุมชนให้เข้ามาดูแลสุขภาพปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน ตลอดจนรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัว

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» **ภาคเหนือ** จัดให้มีระบบการกักขังเพื่อการศึกษาสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้เพียงพอและทั่วถึง และสนับสนุนการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนผ่านทางสื่อโทรทัศน์และ website ต่างๆ รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว และปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** สร้างโอกาสเข้าถึงการศึกษา และสร้างกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่อง ยกระดับทักษะฝีมือและผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยร่วมมือกับภาคเอกชนอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาด ตลอดจนส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเร่งฟื้นฟูค่านิยมและประเพณีอันดีงาม สนับสนุนการวิจัยเพื่อต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน

» **ภาคกลาง** ส่งเสริมการดูแลสุขภาพของตนเองโดยการให้ความรู้แก่ประชาชน ในเรื่องอนามัยแม่และเด็ก การป้องกันและผ่อนคลายความเครียด การใช้สมุนไพรและภูมิปัญญาท้องถิ่น การโภชนาการที่ถูกต้อง การป้องกันตนเองจากมลภาวะต่างๆ และจัดบริการพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการสันทนาการและการออกกำลังกายของประชาชน รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังภาวะสุขภาพอนามัย

» **ภาคใต้** พัฒนารัฐกิจบริการโดยใช้จุดแข็งทางด้านธรรมชาติและวัฒนธรรมไทยไปผสมผสาน ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในด้านต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและสตรีในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 1 (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) สำหรับการพัฒนาด้านสาธารณสุขเน้นการป้องกันมากกว่าการรักษา รวมทั้งจัดบริการให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่

(5) **การฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน** โดยการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิม และปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษได้ เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของคนในภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป โดย :-

(5.1) **สร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ** โดยเร่งรัดฟื้นฟูทรัพยากรดิน น้ำและป่าไม้อย่างเป็นระบบ วางแผนจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ และป่าชุมชน สนับสนุนการทำการเกษตรแบบอินทรีย์ ตลอดจนพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำให้เพียงพอสำหรับการผลิต อุปโภคบริโภค ทั้งในเขตเมืองและเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยการปรับปรุงแหล่งน้ำเดิมและจัดหาแหล่งน้ำใหม่ ให้สามารถกักเก็บน้ำได้มากขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาระบบส่งน้ำและนำน้ำจากลุ่มน้ำอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ รวมทั้งต้องมีระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบที่มีประสิทธิภาพ

(5.2) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้สมบูรณ์และสมดุลต่อการรักษาระบบนิเวศ โดยกำหนดแนวทางการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ชัดเจน สร้างกลไกและเครือข่ายในการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ โดยยึดหลักประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วม เร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

(5.3) ใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายและผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การจัดเก็บค่าบริการน้ำเสีย จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงระบบบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างเสร็จแล้ว แต่ไม่สามารถเปิดดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้

(5.4) เสริมสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ต้นน้ำ เพื่อการอนุรักษ์ ตลอดจนสร้างระบบเตือนภัยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมบริหารจัดการและเฝ้าระวังเตือนภัยเกี่ยวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» **ภาคเหนือ** พัฒนาระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการบริหารจัดการ พัฒนาระบบการพยากรณ์ทรัพยากรน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ จัดหาแหล่งน้ำเอนกประสงค์โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำโครงการ

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** สนับสนุนการทำการเกษตรแบบอินทรีย์ และรณรงค์ให้เกษตรกรลดการใช้สารเคมีและเลิกการเผาตอซังข้าวเพื่อฟื้นฟูสภาพดิน เร่งปรับปรุงแหล่งน้ำเดิมและจัดหาแหล่งน้ำใหม่ ให้สามารถกักเก็บน้ำได้มากขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาระบบส่งน้ำและนำน้ำจากแม่น้ำโขงหรือจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาใช้ประโยชน์ รวมทั้งต้องมีระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบที่มีประสิทธิภาพ

» **ภาคกลาง** เพิ่มศูนย์กำจัดของเสียอันตรายในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกเหนือจากศูนย์กำจัดของ GENGO เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทางเลือกในการให้บริการแก่ผู้ประกอบการอย่างพอเพียง ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมในแหล่งอุตสาหกรรมให้เป็นที่ยอมรับและไม่เป็นข้อกีดกันทางการค้าในระดับสากล สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยีในการจัดการลดและควบคุมปัญหามลพิษ หรือการนำกลับมาใช้ประโยชน์เพื่อประหยัดทรัพยากร รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดปัญหามลพิษ

» **ภาคใต้** อนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อให้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติ กำหนดแผนฟื้นฟูชายฝั่งทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง โดยสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ฟื้นฟูทรัพยากรประมงชายฝั่งให้มีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น โดยเฉพาะบริเวณอ่าวปัตตานี ซึ่งเป็นแหล่งประมงทางทะเลที่สำคัญของฝั่งอ่าวไทย และการฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยใช้แผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นกรอบในการดำเนินการพัฒนาให้มีความยั่งยืน

(6) การสร้างความมั่นคงพื้นที่ชายแดน พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการแก้ปัญหามันคงชายแดน และจัดระบบกลไกการบริหารการพัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหามันคงให้มีเอกภาพ บูรณาการงานป้องกัน ปราบปรามและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นแนวทางเดียวกัน พร้อมทั้งกำหนดบทบาทและแนวทางการประสานเชื่อมโยงกับกลไกการพัฒนาตามระบบปกติที่ชัดเจนโดย :-

(6.1) สนับสนุนภาคประชาชนบริเวณชายแดน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและเฝ้าระวังปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและต่อชีวิต โดยเฉพาะปัญหา ยาเสพติด การโจรกรรมและการก่อการร้าย

(6.2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้มีส่วนร่วมและพึ่งพาตนเอง ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนและหมู่บ้าน

(6.3) สนับสนุนการติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และเครื่องมือในการตรวจสอบ ดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อต่างๆ ให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมและป้องกันโรค

ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในแต่ละภาค มีดังนี้

» ภาคเหนือ สร้างสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือระดับท้องถิ่น ที่อาศัยความสัมพันธ์ด้านสังคม และวัฒนธรรมเป็นต้นนำ

» ภาคใต้ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในทุกด้านเพื่อพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ให้เป็นดินแดนแห่งสันติสุข

4.2 ข้อเสนอแนะการพัฒนาเชิงพื้นที่

การผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัดให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ สามารถนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืนของคนในพื้นที่ จำเป็นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ทั้งในประเทศ ระดับภาค และระดับชุมชน โดยมีข้อเสนอแนะการพัฒนาในแต่ละภาค ดังนี้

(1) ภาคเหนือ : ฐานเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

(1.1) รูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม ภาคเหนือเป็นพื้นที่เชื่อมโยงกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มีโครงสร้างทางสังคมที่เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วม อีกทั้งระบบเศรษฐกิจมีการกระจายตัวที่ดี มีทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ และแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามภาคเหนือมีจุดอ่อนจากการที่มีพื้นที่เกษตรกรรมน้อย มีความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมกระจายตัวในพื้นที่โดยปราศจากการควบคุม และมีจุดอ่อนทางสังคมบางประการ เช่น โครงสร้างประชากรที่มีอัตราเพิ่มแบบถดถอย มีปัญหาสังคมเนื่องจากยาเสพติดและหญิงบริการ ฯลฯ จากพื้นฐานดังกล่าว รูปแบบการพัฒนาของ

ภาคเหนือจึงเน้นการขับเคลื่อนด้วยความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทแหล่งการเกษตร การบริการ และอุตสาหกรรมสะอาดในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ส่วนภาคเหนือตอนล่างเป็นฐานด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน

แนวเขตเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านมี 2 แนวหลัก คือ 1) แนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก : เมะละแหม่ง-แม่สอด-ตาก-สุโขทัย-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร-สหัสวันนะเขต-ดาง 2) แนวเขตเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ : อูร์ยา-อ่างทอง-สิงห์บุรี-พิษณุโลก-อุตรดิตถ์-ลำปาง/ลำพูน/เชียงใหม่-เชียงราย-แม่สาย-เชียงราย-ขุนหมิง

(1.2) ระบบชุมชนที่เสนอแนะ

» ภาคเหนือตอนบน **พัฒนาเชียงราย-เชียงใหม่-ลำพูน-ลำปาง** ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจดั้งเดิมให้มีบทบาทศูนย์บริหาร การศึกษา การท่องเที่ยว การอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร และเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านแม่สายไปเชียงราย-ขุนหมิง และมีเชียงแสนเป็นเมืองท่าการค้าในแม่น้ำโขง

» ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่ม 1 **พัฒนาแม่สอด-พิษณุโลก** เป็นแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงเมะละแหม่ง-สหัสวันนะเขต-ดาง โดยแม่สอดมีบทบาทเป็นประตูการค้า แรงงาน วัตถุดิบแหล่งอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากเมียนมาร์ โดยพิษณุโลกซึ่งอยู่บริเวณจุดตัดของแนวเขตเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก มีบทบาทเป็นศูนย์กลางการค้า การขนส่ง

» ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่ม 2 **พัฒนากำแพงเพชร-นครสวรรค์** เป็นแหล่งผลิตทางเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร และอุตสาหกรรมอาหาร ที่มีบทบาทเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่ตากและสี่แยกอินโดจีนที่พิษณุโลก และ**พัฒนาสุโขทัย-กำแพงเพชร** ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวมรดกโลก

(1.3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

» พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย เน้นระบบรางและระบบขนส่งทางน้ำ อาทิ พัฒนาระบบรถไฟเชื่อมโยง ตาก-สุโขทัย-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร และระบบรถไฟจากเด่นชัย-เชียงราย พัฒนาระบบขนส่งทางรถไฟด้วย ICD ปรับปรุงทางหลวงเชื่อมโยงพม่า ไทย เวียดนาม ในเส้นเมะละแหม่ง-แม่สอด-ตาก-สุโขทัย-พิษณุโลก-ขอนแก่น-มุกดาหาร-สหัสวันนะเขต ยกกระดับมาตรฐานการให้บริการของสนามบินและความเชื่อมโยงกับระบบขนส่งทางบกและขนส่งทางน้ำ พัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการเดินเรือในลำน้ำโขง ปรับปรุงมาตรฐานท่าเรือเพื่อการขนส่งและท่องเที่ยว พัฒนาศูนย์ ICT และอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ที่เชียงใหม่

» พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเปิดพื้นที่ใหม่ อาทิ ยกกระดับมาตรฐานด้านชายแดนและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเพิ่มสมรรถนะของพื้นที่

» พัฒนาการบริหารจัดการโลจิสติกส์อย่างเป็นระบบ จัดระบบโครงข่ายเส้นทางขนส่งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูป พัฒนาการจัดการโลจิสติกส์ด้วย ICT

» **พัฒนาชุมชนศูนย์กลาง** จัด/ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของชุมชนศูนย์กลาง ให้รองรับการขยายตัวของทางท่องเที่ยวและการค้า พัฒนาระบบขนส่งมวลชนภายในเมืองและเชื่อมโยงระหว่างเมือง ควบคุมการใช้ที่ดินมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในเขตอุตสาหกรรม ทั้งในชุมชนศูนย์กลางและตามแนวเขตเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน

» **จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านอุตสาหกรรมและบริการ** ที่จังหวัดเชียงราย และจังหวัดตาก โดยมีแผนการใช้ที่ดิน แผนสิ่งแวดล้อม และการจัดระเบียบสังคม

(2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ประตูละเศรษฐกิจเชื่อมโยงสู่อินโดจีน

(2.1) **รูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม** ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีที่ตั้งและความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมีศักยภาพในภาคเกษตร และจุดเด่นของภูมิปัญญาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาควบคู่กับข้อจำกัดในด้านทรัพยากรน้ำและดินซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการใช้ประโยชน์แบบไม่ยั่งยืนในอดีต และความยากจนที่เป็นปัญหาเรื้อรัง บ่งชี้ว่ารูปแบบการพัฒนาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ควรขับเคลื่อนด้วยความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นกิจกรรมภาคบริการ ภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรที่สอดคล้องกับขีดความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติ บนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวเขตเศรษฐกิจ (Economic Corridor) ที่เป็นประตูการค้าเชื่อมโยงภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับประเทศเพื่อนบ้านและภาคอื่นมี 2 แนว คือ **1) แนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก** : เมาะละแหม่ง-แม่สอด-ตาก-สุโขทัย-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร-สหัสวันนะเขต-ดามัง **2) แนวเขตเศรษฐกิจเหนือใต้** : แหลมฉะบัง-ชลบุรี-ฉะเชิงเทรา-นครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี-หนองคาย-เวียงจันทน์-คุนหมิง

(2.2) **ระบบชุมชน** ข้อเสนอแนะระบบชุมชนเพื่อสนับสนุนรูปแบบการพัฒนา มีดังต่อไปนี้

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่ม 1 พัฒนาแนวเขตเศรษฐกิจอุดรธานี-หนองคาย** เป็นแนวเขตเศรษฐกิจเชื่อมโยงเวียงจันทน์-หลวงพระบาง-สิบสองปันนา โดยพัฒนาอุดรธานี-หนองคาย เป็นศูนย์กลางการค้าการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมเชื่อมโยงกับอินโดจีนและจีนตอนใต้

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่ม 2 พัฒนาแนวเขตเศรษฐกิจกาฬสินธุ์-มุกดาหาร** เป็นแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงสหัสวันนะเขต-ดามัง โดยกาฬสินธุ์เป็นแหล่งเกษตรคุณภาพดี แหล่งอุตสาหกรรมอาหาร/แปรรูปการเกษตร และมุกดาหารเป็นประตูการค้าการท่องเที่ยว

» **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่ม 3 พัฒนาขอนแก่น** เป็นฐานเศรษฐกิจหลักที่สืบทอดอินโดจีน โดยพัฒนาให้มีบทบาทหลักในด้านการบริหาร การศึกษา การเกษตร อุตสาหกรรมอาหาร/เครื่องดื่ม รวมทั้งบทบาทด้านการค้าการลงทุนและอุตสาหกรรมเชื่อมโยงอินโดจีน

» ภาคตะวันออกเจียงเหนือตอนล่าง กลุ่ม 1 **สนับสนุนการพัฒนานครราชสีมา** เป็นศูนย์กลางการผลิตดั้งเดิม ให้มีบทบาทหลักเป็นแหล่งการเกษตรอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร สิ่งทอ ยานยนต์ และพลาสติก รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการขนส่งและการค้า เชื่อมโยง ESB กับขอนแก่น-หนองคาย-เวียงจันทน์

» ภาคตะวันออกเจียงเหนือตอนล่าง กลุ่ม 2 **พัฒนาอุบลราชธานี** เป็นศูนย์กลางการค้าและศูนย์กลางการท่องเที่ยว เชื่อมโยงคอนพะเพ็ง (สปป.ลาว)-โขงเจียม เขาพระวิหาร (กัมพูชา)

(2.3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

» พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย เน้นระบบรางและระบบขนส่งทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตเศรษฐกิจแม่ละเหม้ง-แม่สอด-พิษณุโลก-ขอนแก่น-มุกดาหาร-สหัสขันธ์-เขต-ดำนัง พัฒนาระบบรถไฟที่ทันสมัย ควบคู่กับการปรับปรุงทางหลวงในแนวเขตเศรษฐกิจดังกล่าว พัฒนาสนามบินขอนแก่นให้เป็นสนามบินนานาชาติ และพัฒนาศูนย์ ICT และอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ที่ขอนแก่น

» พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเปิดพื้นที่ใหม่ เน้นการปรับปรุงด้านชายแดน เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จตามเมืองชายแดน รวมทั้งขยายถนนเลียบริมน้ำโขง

» พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น เชื่อมโยงโขงเจียม (อุบลราชธานี)-คอนพะเพ็ง (สปป.ลาว)-เขาพระวิหาร (กัมพูชา) และเชื่อมโยงอุดรธานี-หนองคาย-เวียงจันทน์-หลวงพระบาง-เลย

» พัฒนาระบบโลจิสติกส์ทั้งด้านการค้าและบริการ ให้สอดคล้องกับการผลิตของภาคในบริเวณชุมชนศูนย์กลาง เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น มุกดาหาร หนองคาย

(3) ภาคกลาง : ฐานเศรษฐกิจด้านหน้าของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(3.1) **รูปแบบการพัฒนา** ด้วยศักยภาพทางเศรษฐกิจและที่ตั้ง ภาคกลางมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมและบริการ โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นฐานเศรษฐกิจหลัก และศูนย์กลางระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ของประเทศ มีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบเป็นประตูการค้าทางอากาศ และมีแนวเขตทางเศรษฐกิจ (Economic Corridor) เป็นประตูการค้าเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน คือ 1) **แนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก** : ทวาย-กาญจนบุรี-สุพรรณบุรี-อ่างทอง-อยุธยา-สระบุรี-นครนายก-ปราจีนบุรี-สระแก้ว-พนมเปญ-วังเตา 2) **แนวเขตเศรษฐกิจเหนือ ใต้** : แหลงม้ง-นครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี-หนองคาย-เวียงจันทน์-สิบสองปันนา และ 3) **แนวเขตเศรษฐกิจเหนือ ใต้** : อยุธยา-อ่างทอง-สิงห์บุรี-พิษณุโลก-อุตรดิตถ์-ลำปาง-พะเยา-เชียงราย-แม่สาย-คุนหมิง

(3.2) **ระบบชุมชน** ข้อเสนอแนะระบบชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

» กรุงเทพมหานคร **พัฒนาเป็นเมืองนานาชาติ** ที่เน้นเศรษฐกิจฐานความรู้และภาคบริการเชื่อมโยงกลุ่มชุมชนของภาค ประเทศ และเศรษฐกิจโลก

» ภาคกลางตอนบน กลุ่ม 1 **พัฒนาปทุมธานี-อยุธยา-อ่างทอง** เป็น Cluster อุตสาหกรรมไฮเทค แหล่งการศึกษาและ R & D แหล่งท่องเที่ยว แหล่งการเกษตรคุณภาพ โดยอยุธยาเป็นแกนนำ

» ภาคกลางตอนบน กลุ่ม 2 **พัฒนาสระบุรี-ลพบุรี** เป็น Cluster อุตสาหกรรมก่อสร้าง มีสระบุรีเป็นศูนย์กลางแหล่งผลิตและ Regional Multi-modal Center เชื่อมโยงกับเขตอุตสาหกรรมลพบุรี

» ภาคกลางตอนบน กลุ่ม 3 **พัฒนาสมุทรปราการ-ฉะเชิงเทรา** เป็น Cluster เศรษฐกิจใหม่รองรับการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เน้นอุตสาหกรรมสะอาดและอุตสาหกรรมแบบ JIT อุตสาหกรรมและบริการที่เกี่ยวข้องกับการบิน โดยสมุทรปราการมีบทบาทหลักในด้านอุตสาหกรรมและบริการ ฉะเชิงเทราเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งการศึกษาและ R & D **พัฒนาปราชญ์บุรี-สระแก้ว** เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศกัมพูชา-เวียดนาม (วังเตา) โดยพัฒนาเป็น Cluster การเกษตร การค้า การท่องเที่ยว มีสระแก้วเป็นประตูการค้า

» ภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 1 **พัฒนากาญจนบุรี-สุพรรณบุรี** เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศพม่าด้านการค้า การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมแปรรูปที่ใช้วัตถุดิบจากพม่าและ **พัฒนาราชบุรี** เป็นแหล่งอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรและอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับก๊าซธรรมชาติ

» ภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2 **พัฒนาสมุทรสาคร-สมุทรสงคราม** เป็นแหล่งอุตสาหกรรม SMEs อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรและแหล่งประมง โดยมีสมุทรสาครเป็นแกนนำ **เพชรบุรี-หัวหิน** เป็น Cluster การศึกษา และ R & D การท่องเที่ยว แหล่งพักอาศัยเชิงอนุรักษ์ที่มีคุณภาพสูง ส่วนบางสะพานพัฒนาให้เชื่อมโยงกับสะพานเศรษฐกิจชุมพร-ระนอง โดยบางสะพานมีศักยภาพด้านอุตสาหกรรมเหล็ก

» ภาคตะวันออก **พัฒนาชลบุรี-ระยอง** เป็น Cluster อุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ **พัฒนาศรีราชา-พัทยา** เป็น Cluster การศึกษา แหล่งท่องเที่ยวและที่พักอาศัยคุณภาพสูง

(3.3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนรูปแบบและระบบชุมชนที่สำคัญ ดังนี้

» **พัฒนาระบบโครงสร้างข่ายการขนส่งสมัยใหม่** เน้นระบบรางและระบบขนส่งทางน้ำเพื่อประหยัดพลังงาน รวมทั้งเลียงกรุงเทพมหานครเพื่อลดความแออัด อาทิ พัฒนาเส้นทางรถไฟสุพรรณบุรี-สระบุรี พัฒนาระบบรถไฟชานเมืองเชื่อมโยงปริมณฑล-กรุงเทพมหานคร ปรับปรุงเส้นทางรถไฟทางคู่ ขยายเส้นทางรถไฟในกรุงเทพมหานครและส่วนต่อขยายไปท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสมุทรปราการ พัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ พัฒนาระบบขนส่งชายฝั่ง (รวมทั้งท่าเรือแม่น้ำและท่าเรือชายฝั่ง) พัฒนาสถานีขนส่งสินค้าชานเมือง/ระดับภาค

» พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเปิดพื้นที่ใหม่ อาทิ พัฒนาด่านชายแดน (กาญจนบุรี และอรัญประเทศ) ให้มีมาตรฐานโดยเน้นความรวดเร็วและความโปร่งใส

» พัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงโครงข่ายการขนส่งทุกระบบ และพัฒนาจุดต่อเชื่อมระบบที่สำคัญ

» พัฒนาระบบโลจิสติกส์และอุตสาหกรรม JIT จัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านโลจิสติกส์ จัดระบบขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อสนับสนุนระบบโลจิสติกส์สำหรับสินค้าและการท่องเที่ยว ปรับปรุงพิธีการศุลกากรและกิจกรรมเกี่ยวเนื่อง เน้นประสิทธิภาพและความโปร่งใสโดยให้อัตราการผลิตแบบ JIT ด้วย

(4) ภาคใต้ : สะพานเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ

(4.1) รูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม ภาคใต้มีที่ตั้งเหมาะสมกับการขนส่งทางทะเลสู่ประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติได้ทุกทิศทาง ที่สำคัญภาคใต้มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ทั้งป่าไม้และแร่ธาตุ แหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย และมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ รวมทั้งมีศักยภาพในอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งยางพาราและปาล์มน้ำมัน และอาหารฮาลาล อย่างไรก็ตาม ภาคใต้มีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ มีการกระจุกตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจโดยเฉพาะในเขตศูนย์กลางความเจริญไม่กี่จังหวัด อีกทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจมีฐานการผลิตแคบ โดยพึ่งพิงยางพารา ปาล์มน้ำมัน ไม้ผล และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การเกิดธรณีพิบัติภัยในช่วงที่ผ่านมา ผนวกกับความรุนแรงของปัญหาความมั่นคง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้การท่องเที่ยวมีอนาคตที่ไม่แน่นอนสูง สถานะของภาคใต้ดังกล่าว กอปรกับการที่น้ำมันในตลาดโลกมีราคาสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาคใต้มีโอกาสพัฒนาการเกษตรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการใช้ศักยภาพด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค

(4.2) ระบบชุมชนที่เสนอแนะ

» ภาคใต้ตอนบน กลุ่ม 1 พัฒนาสะพานเศรษฐกิจระนอง-ชุมพร-บางสะพาน เชื่อมโยงท่าเรือระนอง-ชุมพร-ท่าเรือบางสะพาน โดยชุมพรมีบทบาทหลักด้านการเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร ระนองมีบทบาทด้านการเกษตร การขนส่งทางทะเล เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน (อินเดีย เมียนมาร์) และการเดินเรือชายฝั่ง โดยบางสะพานมีศักยภาพด้านอุตสาหกรรมเหล็ก และพัฒนาสะพานเศรษฐกิจพังงา-สุราษฎร์ธานี โดยเน้นบทบาทสะพานเศรษฐกิจด้านพลังงานเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ เชื่อมโยงอ่าวไทย (อินโดนีเซีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) กับฝั่งทะเลอันดามัน (ยุโรป เอเชียใต้ เมียนมาร์) โดยสุราษฎร์ธานีมีบทบาทเป็นฐานอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมน้ำมัน และการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

» ภาคใต้ตอนบน กลุ่ม 2 พัฒนานครศรีธรรมราช-ตรัง เป็นพื้นที่การเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร เพื่รองรับการขยายตัวของการพัฒนาสะพานเศรษฐกิจ พังงา-สุราษฎร์ธานี

» ภาคใต้ตอนบน กลุ่ม 3 **พัฒนากระบี่-พังงา-ภูเก็ต** ซึ่งมีบทบาทหลักเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว โดยขยายสู่บริการสุขภาพและบริการการศึกษา รวมทั้งความเป็นเมืองนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิตระดับสูง

» ภาคใต้ชายแดน กลุ่ม 1 **พัฒนาปัตตานี-ยะลา-นราธิวาส** โดยเน้นมิติทางสังคม ตามด้วยมิติทางความมั่นคง ควบคู่กับการส่งเสริมอาชีพ การศึกษา และสาธารณสุขและ **พัฒนาปัตตานี** เป็นแหล่งปศุสัตว์และอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

» ภาคใต้ชายแดน กลุ่ม 2 **พัฒนาสะพานเศรษฐกิจสตูล-สงขลา** เชื่อมโยงอ่าวไทยกับทะเลอันดามัน พัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่สตูลเพื่อทำหน้าที่ท่าเรือชายฝั่งและท่าเรือน้ำลึกเชื่อมโยงท่าเรือปีนัง-ท่าเรือเมดาน-เอเชียใต้ โดยสงขลามีบทบาทด้านการเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร และสตูลมีบทบาทด้านการเกษตร การท่องเที่ยว และการขนส่ง และ **พัฒนาสงขลา-หาดใหญ่** ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจดั้งเดิม เน้นภาคการค้าและบริการ รวมทั้งภาคอุตสาหกรรม

(4.3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

» **พัฒนาสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทย** ใน 3 แนว คือ 1) สะพานเศรษฐกิจตอนบน : ระนอง-ชุมพร-บางสะพาน 2) สะพานเศรษฐกิจด้านพลังงาน (Energy Land Bridge) : พังงา -กระบี่-สุราษฎร์ธานี เชื่อมโยงตะวันออกกลาง ยุโรปกับเอเชีย ตะวันออก และ 3) สะพานเศรษฐกิจตอนล่าง : สตูล-สงขลา เชื่อมโยงอินโดนีเซียและมาเลเซีย

» **ปรับปรุงท่าเรือน้ำลึกและท่าเรือชายฝั่งที่มีอยู่เดิมและก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่สตูล** ปรับปรุงโครงข่ายถนนเชื่อมโยงท่าเรือ ปรับปรุงเขตประกอบการหลังท่าและเขตชุมชนให้สมบูรณ์ และจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ลงทุน รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์จูงใจการลงทุน

» **ปรับปรุงด้านชายแดนให้มีมาตรฐาน** และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะอย่างยิ่งด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์ รวมทั้งปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้มีมาตรฐานเดียวกัน

» **พัฒนาการจัดการโลจิสติกส์** จัดระบบโครงข่ายการท่องเที่ยว จัดสาธารณูปโภค สาธารณูปการรองรับ และเชื่อมโยงการท่องเที่ยวสองฝั่งทะเล

» **พัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และการขนส่งด้วยระบบท่อเชื่อมโยงเมืองชายแดน และท่าเรือน้ำลึกฝั่งอันดามันและอ่าวไทย** ควบคู่กับการสนับสนุนพื้นที่ร่วมพัฒนาตามแนวชายแดน

» **ปรับปรุงโครงข่ายขนส่งบริเวณชายแดน** อาทิ ถนนเชื่อมสตูลกับด่านวังประจัน สายรัตนภูมิ-ท่าเรือน้ำลึกสงขลา ถนนสายหาดใหญ่-สงขลา (สายเดิม) ถนนสายเบตง-ยะลา-ปัตตานี ถนนเชื่อมชายแดนไทย-มาเลเซีย และก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโกลกที่บูเกะตา และตากใบ

4.3 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ
ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาทุกระดับ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ โดยมีประเด็นเสนอแนะการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

(1) **ควรมีการศึกษาเพื่อวางกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่** ในรายละเอียดเพิ่มเติม ให้สามารถชี้แนะรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ในระดับประเทศ ระดับภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัด รวมทั้งระบบชุมชนที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของพื้นที่ ตลอดจนการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงพื้นที่และระบบชุมชนระดับต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องเชื่อมโยงในทิศทางเดียวกัน

(2) **ควรมีการศึกษาทบทวนการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนา** กลุ่มจังหวัด ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ภายใต้ระบบบริหารงานผู้ว่า CEO ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ความเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความเชื่อมโยงของการพัฒนาทางกายภาพและโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้น

(3) **ควรมีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันระหว่างแนวทางของแต่ละยุทธศาสตร์ ความเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ และเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของประเทศ รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในช่วงที่ผ่านมา ดังนี้ :-

(3.1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาของยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในทิศทางตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์ภาค โดยจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มขบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งต้องมีการในระดับกลุ่มจังหวัดที่จะประสานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ภาค ตลอดจนมีกฎระเบียบและกรอบงบประมาณรองรับการดำเนินงานที่เป็นกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่สามารถประสานงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ

» ยุทธศาสตร์ภาค ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเข้าไป คือผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และมีการลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการไปแล้ว ซึ่งเงื่อนไขของช่วงเวลาเช่นนี้ส่งผลให้การกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ไม่สามารถสนองเป้าหมายของภาคได้เท่าที่ควร

» การจัดทำยุทธศาสตร์ และกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ จังหวัดและยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นการกำหนดภายใต้เงื่อนไขของโอกาส และศักยภาพการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ และภายใต้เงื่อนไขนโยบายรัฐบาลและวาระแห่งชาติเป็นหลัก นอกจากนั้นเป้าหมายในระดับภาคที่จะให้กลุ่มจังหวัดสนับสนุนนั้นยังไม่สามารถกำหนดย่อยลงไปในระดับพื้นที่กลุ่มได้อย่าง

ชัดเจน จึงเป็นผลให้เป้าหมายรวมของยุทธศาสตร์จังหวัดไม่ใช่เป้าหมายของกลุ่มหรือของภาคตามที่ได้กำหนดไว้ ถึงแม้ว่าจะมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกันก็ตาม

(3.2) การดำเนินงานต้องได้รับความร่วมมือจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับส่วนกลางและระดับปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์อย่างเต็มที่ภายใต้เงื่อนไขระเบียบบริหารราชการปัจจุบัน เนื่องจาก

» จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังไม่เป็นนิติบุคคลที่สามารถเสนอของบประมาณเองได้ ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หรือสำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ในทุกระดับยังคงค่อนข้างจำกัด ไม่สอดคล้องกับขนาดของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงไม่สามารถผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้

» กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นหน่วยปฏิบัติยังคงมีเป้าหมายและผลผลิตของกระทรวงที่จะต้องรับผิดชอบตามเงื่อนไขคำรับรองที่ได้ลงนามไว้ ดังนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ตามเป้าหมายของภาคของกลุ่มจังหวัดและของจังหวัด (Area Agenda) น้อยกว่าเป้าหมายของหน่วยงานตนเอง การดำเนินงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่จึงยังไม่เกิดผลอย่างสมบูรณ์ขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับบทบาท เป้าหมายและภารกิจของหน่วยงานในส่วนกลางให้สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(3.3) แผนงานโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เหมาะสม โดยจังหวัดควรเสนอของบประมาณเองได้ นอกจากนี้ควรมีกรอบวงเงินสำหรับการดำเนินงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องมีระบบตรวจสอบและคานอำนาจที่ดีและมีคุณธรรม เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) บังเกิดประโยชน์ต่อคนชุมชน และสังคมในจังหวัดโดยรวม

(4) ควรให้ความสำคัญกับการกำกับ ติดตามและประเมินผล ที่มีการพัฒนาตัวชี้วัดที่ชัดเจนในระดับพื้นที่ เพื่อวัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และวัดผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงยุทธศาสตร์ในระยะต่อไป



สรุปสำหรับผู้บริหาร

1 การติดตามประเมินผลในระยะ 3 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะปานกลางที่มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว โดยมีแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปณิธานนำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ขณะเดียวกันได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

ในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เฉพาะที่เป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติ หรือ “วาระแห่งชาติ” ที่สำคัญรวม 4 เรื่อง คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีขึ้นในสังคมไทย ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังกล่าว ได้ผ่านพ้นมาแล้ว 3 ปี สศช. จึงดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยให้ความสำคัญกับการติดตามผลการดำเนินงานใน 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง : การวัดผลสัมฤทธิ์การพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อประเมินผลการพัฒนาตามเป้าหมายหลักของแผนฯ และประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา โดยอาศัยดัชนีชี้วัดที่ได้พัฒนาขึ้นเพื่อสามารถวัดผลกระทบจากการพัฒนาได้อย่างชัดเจน คือ ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่สอง : การติดตามผลการดำเนินงานที่ตอบสนองการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สาม : การติดตามผลการพัฒนาภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาค พร้อมทั้งติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานที่สำคัญในพื้นที่ระดับภาค ว่าเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดหรือไม่ เพียงใด เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาคในระยะต่อไปได้อย่างเหมาะสม

๒ ผลสัมฤทธิ์การพัฒนาในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

2.1 ผลที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายหลักของแผนฯ

การดำเนินงานในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้สร้างความเจริญก้าวหน้าให้เศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างน่าพอใจ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยใช้ดัชนีชี้วัดการพัฒนา ทั้งดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ดัชนีความอยู่ดีมีสุข และดัชนีการพัฒนายั่งยืน สะท้อนผลว่ายังอยู่ในระดับดีกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1) การประเมินเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวม พบว่าในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจไทยปรับตัวดีขึ้นมากด้วยอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ 9 เฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากอุปสงค์ภายในประเทศและการส่งออกที่ขยายตัวได้มากขึ้น ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีการขยายตัวสูงสุดในปี 2547 ส่งผลให้ภาวะการจ้างงานขยายตัวตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล อัตราการว่างงานลดลง อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเริ่มลดลง และขนาดหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลง ช่วยส่งเสริมให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคงและเข้มแข็งเพิ่มขึ้น

(2) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การดำเนินงานตามแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมปรับตัวสูงขึ้น โดยผลการจัดอันดับของสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการหรือ IMD ในปี 2547 ได้จัดให้ไทยอยู่ในอันดับที่ 29 ดีขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2546 และอันดับที่ 31 ในปี 2545 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับตัวขึ้นของปัจจัยด้านสมรรถนะทางเศรษฐกิจโดยรวม ขณะที่ภาคการผลิตมีการปรับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเกินกว่าเป้าหมายโดยขยายตัวร้อยละ 6.8 ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.3 ในปี 2546 และร้อยละ 8.3 ในปี 2547 สูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยกำหนดไว้ร้อยละ 4.5 ต่อปี นอกจากนี้ การส่งออกสินค้าขยายตัวอย่างมากจากร้อยละ 4.6 ในปี 2545 เพิ่มถึงร้อยละ 18.6 และร้อยละ 23.0 ในปี 2546 และ 2547 ตามลำดับสูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยที่กำหนดไว้ร้อยละ 6 ต่อปี อย่างไรก็ตามยังมีข้อด้อยในความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านศักยภาพของคนที่ยังมีปัญหาด้านความรู้และสุขภาพอนามัย ด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งยังทำได้น้อย และการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐยังมีความล่าช้า ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันของประเทศ

(3) การแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยจำนวนคนยากจนลดลงเป็นลำดับจนเหลือเพียง 7.5 ล้านคน หรือร้อยละ 12 ของประชากรทั้งหมดในปี 2547 ทั้งนี้เป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าเป้าหมายและผลจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การเพิ่มศักยภาพขีดความสามารถและพัฒนาหลักประกันทางสังคมของคนยากจน โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้ามีส่วนสำคัญในการสร้างงาน สร้างรายได้และสร้างโอกาสให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งทุนและบริการต่างๆ ของรัฐอย่างทั่วถึง ทำให้คุณภาพชีวิตของคนยากจนดีขึ้น ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระยะ 3 ปี

ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ระหว่างคนจนและคนกลุ่มต่างๆ ลดลงจาก 13.2 เท่าในปี 2545 เหลือ 12.9 เท่าในปี 2547 อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนยังคงมีอยู่มากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยส่วนใหญ่มีปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกิน

(4) **การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย** ซึ่งบรรลุเป้าหมายด้านการขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพในทุกรูปแบบเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 96 ของประชากรทั้งสิ้น แต่แนวโน้มการเจ็บป่วยยังคงเพิ่มขึ้นเนื่องจากขาดความตระหนักและขาดความรู้ในการดูแลที่ถูกต้อง ส่วนในด้านการพัฒนาการศึกษาสามารถขยายการศึกษาสู่ประชาชนทุกกลุ่มเพิ่มขึ้น ทำให้อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในระบบโรงเรียน และการศึกษาของกำลังแรงงานที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของคนไทยยังไม่ดีนัก โดยมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพียง 8.1 ปี ในปี 2547 ซึ่งยังห่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้เฉลี่ย 9 ปีในปี 2549 โดยปัญหาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร

สำหรับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความก้าวหน้ามากขึ้น โดยขยายความคุ้มครองรวมถึงลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ทำให้ในปี 2547 ระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองประชาชนได้กว่า 7 ล้านคนหรือประมาณร้อยละ 21.9 ของกำลังแรงงาน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบซึ่งยังมีอยู่มากถึงร้อยละ 70 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ขณะที่การดำเนินงานในส่วนนี้ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

(5) **การพัฒนาที่ยั่งยืน** ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ส่งผลให้สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มดีขึ้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานส่วนใหญ่ยังมีความล่าช้า ทั้งการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนสิ่งแวดล้อม อาทิ การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การลดปัญหาการพังทลายของดินและการฟื้นฟูป่า การแก้ปัญหาหาลพิษทางน้ำ ทางอากาศ การจัดการขยะมูลฝอยและกากของเสีย ส่งผลให้การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีความเป็นไปได้น้อย เนื่องจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มขึ้นทุกขณะ ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและกระแสบริโภคนิยมของสังคมไทย ขณะที่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถดำเนินการได้ทันสถานการณ์ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดที่กลไกบริหารจัดการโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง การปรับแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องยังมีความล่าช้า ประกอบกับการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร

(6) **การบริหารจัดการที่ดีของสังคมไทย** ได้มีการผลักดันและส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วน ส่งผลให้ภาพลักษณ์การบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทยดีขึ้นในช่วงปี 2544-2547 โดยในส่วนของภาคราชการนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ส่วนภาคเอกชนได้มีแนวทางและมาตรการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี ประกอบกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้วางกลไกตรวจสอบถ่วงดุลภาคราชการและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามในส่วนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยังต้องให้ความสำคัญในการตรวจสอบมากขึ้น

2.2 ผลกระทบของการพัฒนา

(1) เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น จากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกันอยู่ในเกณฑ์ดี โดยความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนระดับการพัฒนาจากที่ต้องปรับปรุงในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มาเป็นระดับดีในช่วง 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงเฉลี่ยร้อยละ 6.1 และเป็นการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ นอกจากนี้เศรษฐกิจไทยมีภูมิคุ้มกันอยู่ในเกณฑ์ดี จากการเกินดุลการค้าของภาครัฐและความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ลดลงจากร้อยละ 58.4 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 30.8 ในปี 2547 ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกดีขึ้น จากการที่ส่วนแบ่งตลาดส่งออกของไทยเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรมมากขึ้น ขณะที่การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจลดลง เนื่องจากการขยายตัวของการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน และพลังงานเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จะยังอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ในปี 2547 หลายปัจจัยที่สนับสนุนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเริ่มปรับตัวในทิศทางที่ไม่เป็นผลดี อาทิ การขยายตัวทางเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัวลดลง อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีการพึ่งพิงวัตถุดิบ ทุน และพลังงานจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นข้อจำกัดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

(2) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จากการที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากฐานของรัฐ ที่มุ่งสร้างงาน เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย ส่งผลให้คนมีงานทำมากขึ้น อัตราการว่างงานลดลงมากจากร้อยละ 3.23 ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เหลือร้อยละ 1.98 ในปี 2547 ขณะที่ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และการกระจายรายได้โดยรวมปรับตัวดีขึ้น ทำให้ความรุนแรงของปัญหาความยากจนได้ลดลง จนบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้สัดส่วนคนจนลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 12.0 ของประชากรในปี 2549 รวมทั้งคนไทยมีระดับความรู้เพิ่มขึ้น และมีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตดีขึ้นจากปัญหาเสพติดที่ลดลง อย่างไรก็ตามความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ยังมีปัญหาหลายเรื่องที่ต้องการปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในด้านปัญหาการเจ็บป่วยจากโรคที่สามารถป้องกันได้ คุณภาพการศึกษา สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ครอบครัวไม่สามารถหาหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และปัญหาด้านความโปร่งใสและการมีคุณธรรมในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

(3) การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง (ระดับการพัฒนาดำกว่า 3) โดยมีเศรษฐกิจเป็นมิติที่ได้รับผลสำเร็จในการพัฒนามากกว่ามิติอื่น เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนรวมและการดำเนินนโยบายเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจากฐานและขจัดปัญหาความยากจน ที่ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย แต่มีประเด็นด้านคุณภาพของการพัฒนาและประสิทธิภาพการผลิตที่ถดถอยลงจากช่วงก่อนหน้า เนื่องจากสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลผลิตที่ผลิตได้ของประเทศเพิ่มขึ้น มีการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้นและใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นสัดส่วนน้อย

สำหรับมิติด้านสังคมที่มีผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่เกณฑ์ที่ดีขึ้น แต่ยังมีจุดอ่อนในด้านการพัฒนาคุณภาพและปรับตัวไปสู่สังคมการเรียนรู้ ซึ่งจุดรั้งให้ความสามารถการแข่งขันของประเทศลดลง ส่วนมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะฟื้นฟูดีขึ้นจากความพยายามร่วมมือกันสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่มิให้เสื่อมโทรม อย่างไรก็ตามยังต้องเฝ้าระวังแก้ไขปัญหา

ด้านสิ่งแวดล้อมทั้งด้านคุณภาพอากาศและแหล่งน้ำ ตลอดจนการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ถึงการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่สนองต่อสังคมจนเกินขีดความสามารถรองรับของธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และสะท้อนความไม่สมดุลของมิติการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนได้ในอนาคต

3 ผลการดำเนินงานที่สำคัญ

3.1 การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ผ่านมา การผลักดันและส่งเสริมการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วน มีความก้าวหน้าค่อนข้างมาก ประกอบกับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและกระบวนการตรวจสอบมากขึ้น ได้ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทยทั้งภาครัฐและเอกชน ในช่วงปี 2544 – 2547 ดีขึ้น และภาพลักษณ์การคอร์รัปชันลดลง โดยดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของธนาคารโลก ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของ Transparency International และของ World Economic Forum ให้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันว่าประเทศไทยมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันหรือการรับสินบนลดลงในทุกรูปแบบ โดยผลการดำเนินงานที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) ภาครัฐได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเป็นกรอบทิศทางการดำเนินการในตลอด 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งผลงานมีความก้าวหน้าอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการทั้งในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงาน ให้มีขีดสมรรถนะและคล่องตัวสูง การจัดให้มีระบบบริหารงานแบบบูรณาการในระดับจังหวัดและเอกอัครราชทูต การจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีใช้ราชการแต่ปฏิบัติภารกิจราชการ ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยเน้นการกระจายอำนาจของผู้บริหาร การลดขั้นตอนการให้บริการ การจัดให้มีศูนย์บริการร่วม การปรับเปลี่ยนระบบการเงินงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันสมัยสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการพัฒนาข้าราชการโดยการปรับปรุงค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และสร้างองค์ความรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้ข้าราชการมีโอกาสพัฒนาตนเองมากขึ้น

(2) ภาคธุรกิจเอกชนนั้น รัฐบาลได้ประกาศอย่างเป็นทางการให้ปี 2545 เป็นปีเริ่มต้นแห่งการณรงค์การมีบรรษัทภิบาลที่ดี และมอบหมายให้ ก.ล.ต. รับผิดชอบผลักดันให้สู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ซึ่ง ก.ล.ต. ก็ได้ดำเนินมาตรการต่างๆ หลากหลายรูปแบบ ทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการจัดให้มีการมอบรางวัลหลายรางวัลเพื่อจูงใจบริษัทจดทะเบียนที่มีผลงานด้านธรรมาภิบาลดีเด่น มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานและข้อมูลด้านการเงินให้แก่ผู้ลงทุนอย่างโปร่งใส เป็นต้น มาตรการดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดบรรษัทภิบาลเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังปรากฏว่ามีความล่าช้ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทั้งการถ่ายโอนภารกิจและการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลงานต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก โดยภารกิจที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นงานด้านสาธารณสุข โภคและการศึกษา อันเนื่องมาจากจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งความไม่พร้อมที่จะรับภารกิจนั้นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไม่พร้อมของส่วนราชการเจ้าภาพของภารกิจเดิม นอกจากนั้นยังรวมถึงการถ่ายโอน

บุคลากรที่มีปัญหาความไม่สมัครใจ ปัญหาทัศนคติ ปัญหาคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และมาตรการจูงใจที่ยังไม่เพียงพอ

3.2 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การดำเนินงานในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2547) ภายใต้วาระแห่งชาติการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้มีส่วนผลักดันให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยมีการปรับตัวที่ดีขึ้น ตามผลการจัดอันดับของ IMD และ WEF โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือปัจจัยด้านสมรรถนะทางเศรษฐกิจโดยรวม และประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ โดยผลการดำเนินงานที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) **การวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง (Economic Development Platform)** มีการดำเนินการภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) ที่ใช้ทั้งมาตรการด้านการเงิน การคลัง การลงทุน โดยปรับปรุงโครงสร้างพิกัดศุลกากรเพื่อแก้ไขปัญหาความลักลั่นของโครงสร้างภาษีระหว่างอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของธุรกิจเงินร่วมลงทุน สนับสนุนการให้สินเชื่อและการค้าประกันสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม การปรับมาตรการด้านการลงทุนเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความสะดวกรวดเร็วสำหรับการประกอบการ รวมทั้งการยกระดับและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจฐานราก ทั้งในรูปของการทำเกษตรยั่งยืน และกิจกรรมต่อยอดเสริมภาคเกษตร โดยเฉพาะหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น

(2) **การมีบทบาทที่เข้มแข็งในเวทีระหว่างประเทศ (International Active Player)** มีการดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่สำคัญ ได้แก่ ความร่วมมือในกรอบ GMS IMT-GT ACMECS ACD และ JDS และความร่วมมือในกรอบภูมิภาค โดยเฉพาะในระดับทวิภาคีในรูปเขตการค้าเสรี (FTA) และการทำข้อตกลงกับประเทศต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างและขยายโอกาสทางธุรกิจ ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีการพัฒนาตนเอง และใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้น

(3) **การเป็นประเทศที่มีความเป็นเลิศของบางกลุ่มสินค้าในตลาดโลก (World Leader in Niche Market)** โดยมีการกำหนดอุตสาหกรรม/สินค้าที่ประเทศไทยมีศักยภาพโดยเปรียบเทียบ (Niche) และมีการดำเนินงานเชิงรุกเพื่อยกระดับ Value-added Chain ให้สูงขึ้น การนำ Cluster Approach มาปรับใช้ในกระบวนการพัฒนาร่วมกันของอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมแฟชั่น ได้แก่ โครงการกรุงเทพฯ เมืองแฟชั่น โครงการพันธมิตรอุตสาหกรรมยานยนต์ โครงการศูนย์ทดสอบ วิจัย และพัฒนายานยนต์ เป็นต้น การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมอาหารไปสู่มาตรฐานความปลอดภัยและการสร้างมูลค่าเพิ่ม การสร้างความเป็นเลิศของอุตสาหกรรมยางพาราโดยมีเป้าหมายสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ปลายน้ำและผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(4) **ความสามารถทางนวัตกรรม (Innovative Nation with Learning Base)** มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) บนพื้นฐานการสร้างโอกาสให้มีแหล่งเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งสนับสนุนให้มีกิจกรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการสร้างองค์ความรู้

และนวัตกรรม การนำองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และการจดทะเบียนเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นในการขับเคลื่อนไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่ม

(5) **การเป็นสังคมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Society)** มีการจัดทำโครงการชุปชีวิตธุรกิจไทย การเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ การจัดระบบการบ่มเพาะที่มีบูรณาการเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การเพิ่มศักยภาพการผลิตของชุมชนด้วยการส่งเสริมให้เกษตรกรจัดทำแผนธุรกิจของตำบล การสนับสนุนการดำเนินธุรกิจชุมชนตามแผนวิสาหกิจชุมชน และการพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและผู้ประกอบการใหม่ โดยผ่านระบบการบ่มเพาะ เป็นต้น

3.3 การแก้ไขปัญหาความยากจน

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และตามนโยบายของรัฐบาล มีความก้าวหน้าและได้ผลเป็นที่น่าพอใจ โดยคนจนลดลงเหลือ 7.5 ล้านคนหรือร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2547 นับเป็นความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุดได้ลดลงด้วย โดยมีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมสรุปได้ ดังนี้

(1) **การเสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง** โดยดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิต กระจายโอกาสทางการศึกษา และการได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียม อาทิ เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสได้รับทุนการศึกษากว่า 479,000 คน เด็กยากจนได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา (ทุน 1 อำเภอ 1 ทุน) ทั้งในและต่างประเทศ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้น และคนยากจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 93.5 ของคนยากจนทั้งหมด

(2) **สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ** โดยจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 และ สปก.4-01 ข. จัดที่ดินทำกินในเขตนิคมสหกรณ์และออกเอกสารสิทธิ์ กสน.3 รวมทั้งออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) นอกจากนี้ยังได้จัดที่ดินทำกินตัวอย่างในพื้นที่โครงการหลวง 28 ศูนย์ รวมทั้งพัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคและบริโภค โดยขุดสระขนาด 1,260 ลบ.ม. เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งจัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ ซึ่งได้ช่วยลดปัญหาความเดือดร้อนให้คนยากจนได้ระดับหนึ่ง

(3) **พัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน** โดยสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการเพิ่มขึ้น เป็น 8.32 ล้านคนในปี 2547 การดำเนินโครงการประกันอุบัติเหตุเอื้ออาทร ได้ช่วยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและนักเรียนเข้าถึงการประกันอุบัติเหตุกว่า 8 แสนคน นอกจากนี้ คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสยังได้รับการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของช่วงวัยกว่า 1 ล้านคน ตลอดจนช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยกว่า 1 แสนครัวเรือนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามโครงการบ้านเอื้ออาทร

(4) **พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น** โดยการดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีเกษตรกรขึ้นทะเบียนโครงการแล้วกว่า 5 แสนคน และเข้าถึงแหล่งทุนในระบบแล้วเกือบ 3 หมื่นคน นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการต่อเนื่อง ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน

และชุมชนเมือง การฟื้นฟูอาชีพหลังพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร อีกทั้งได้ดำเนินการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยได้ให้คำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดความรู้ด้านกระบวนการผลิตการจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจชุมชนทั้งในและต่างประเทศ

(5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน โดยจัดสรรงบประมาณไปสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง ตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนนำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อการประกอบอาชีพที่มั่นคง และยังยืน มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ และมีกลไกภายใต้ ศตจ. รองรับการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ เป็นการดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer : CEO) ทุกจังหวัดทั่วประเทศ

3.4 การพัฒนาทุนทางสังคม

ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การพัฒนาทุนทางสังคมได้รับความสำคัญมากขึ้น และมีการขับเคลื่อนทั้งการพัฒนาทุนมนุษย์ ทุนทางสถาบัน และทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและการคุ้มครองทางสังคม ก่อให้เกิดการพัฒนาและใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมอันนำไปสู่การยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนในสังคมไทยให้ดีขึ้น โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีการดำเนินการด้านการปฏิรูประบบสุขภาพ อาทิ การรณรงค์ให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพให้เหมาะสม การปรับปรุงและพัฒนาระบบประกันสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาคุณภาพบริการด้านสุขภาพ ส่งผลให้ในปี 2547 คนไทยมีหลักประกันสุขภาพเกือบ 60 ล้านคน ในด้านการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการดำเนินการปฏิรูประบบการพัฒนาและผลิตครู มีการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะทางร่วมกับสถานประกอบการ ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เพื่อสร้างสังคมการศึกษาไทยให้ก้าวไปสู่สังคมฐานความรู้ (Knowledge Based Education) รวมทั้งจัดทำเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรวิชาชีพพระยาศาสตร์และหลักสูตรวิชาชีพในทุกระดับ เพื่อเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนและการยกระดับฝีมือคนไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

(2) การส่งเสริมให้คนมีงานทำ มีการกระจายโอกาสการมีงานทำ ส่งเสริมการจ้างงาน และพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานไทย ให้บริการจัดหางานทั้งในและต่างประเทศ ดำเนินการเพิ่มพูนทักษะความรู้ความสามารถแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตลอดจนแรงงานที่มีฝีมือและกึ่งฝีมือในตลาดแรงงานให้ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งให้บริการปรึกษาด้านเทคโนโลยีครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ ส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 97.3 ในปี 2547 อีกทั้งมีการให้บริการคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวงจากนายหน้าและบริษัทจัดหางาน

(3) การปรับระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพระบบประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และขยายการคุ้มครองกรณีว่างงาน ส่งผลให้ปี 2547 มีลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตาม

กฎหมายจำนวนประมาณ 7.4 ล้านคน มีสถานประกอบการอยู่ในระบบประกันสังคมจำนวน 321,620 แห่ง จัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ส่งเสริมด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการ ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีและไตรภาคี รวมทั้งจัดทำแนวทางประสานการจัดโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน

(4) การพัฒนาทุนทางสถาบัน มีการสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมบทบาทของสถาบันทางสังคมต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อาทิ สถาบันองค์กรชุมชน องค์กรชุมชนเมืองและชนบท มีการจัดเวทีประชาสังคม การฝึกผู้นำชุมชนและเครือข่าย การบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน ด้านสถาบันครอบครัว มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัวแบบบูรณาการ จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว ด้านสถาบันทางศาสนา มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กลุ่มศาสนาในสถานศึกษาทุกศาสนาเพื่อบูรณะศาสนสถานและกิจกรรมทางศาสนาต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนงานวิจัยด้านศาสนา

(5) การพัฒนาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม มีการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรด้านวัฒนธรรม การสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคล ผู้ผลิตนวัตกรรม ภูมิปัญญา และสรรหาครูภูมิปัญญาไทยจากทุกภูมิภาคของประเทศ พร้อมทั้งจัดตั้งเครือข่ายภูมิปัญญาชาติ จัดให้มี E-CULTURE เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศทางวัฒนธรรม มีการจัดตั้งศูนย์สืบค้นวัฒนธรรมท้องถิ่นในทุกจังหวัดทั่วประเทศ การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม การเผยแพร่แลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัยกับต่างประเทศใน 9 สาขา การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม รวมทั้งการพัฒนาเว็บไซต์เผยแพร่ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสู่เด็ก เยาวชน และประชาชน

3.5 การพัฒนาที่ยั่งยืน

ในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สะสมมานานให้บรรเทาเบาบางลง อาทิ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ ดิน น้ำ ควบคู่กับการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังมีความล่าช้า และตามไม่ทันกับความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันได้ถ่ายโอนภารกิจไปแล้วกว่าร้อยละ 60 แต่ยังคงมีความล่าช้าในการเพิ่มรายได้ให้ส่วนท้องถิ่น โดยสามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ 23.5 ในปี 2548 จากเป้าหมายที่ต้องให้ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลร้อยละ 35 ภายในปี 2549 นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและร่างกฎหมายใหม่ที่สำคัญหลายฉบับ อาทิ การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การศึกษาเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการดำเนินโครงการและกิจกรรมเชิงป้องกัน ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ อาทิ การประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น การพัฒนาป่าชุมชนในหมู่บ้านเป้าหมาย การดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการป่าไม้ รวมทั้งการจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ และศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ระดับชาติและระดับจังหวัด ในส่วนการอนุรักษ์ดินได้ดำเนินการโครงการหมู่บ้านพัฒนาที่ดิน 1,177 แห่งทั่วประเทศ การสร้างเครือข่ายหมอดินอาสา และขยายผลการใช้วิธีการอนุรักษ์ดินโดยใช้หญ้าแฝก

(3) การแก้ไขปัญหามลพิษ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำเสียทั้งในแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำชายฝั่ง ได้แก่ การจัดทำระบบการจัดการและกำหนดมาตรฐานน้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง รวมทั้งการสำรวจเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ 77 แห่ง ในด้านการกำจัดกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีการออกมาตรการและข้อกำหนดเพื่อควบคุมที่ชัดเจนภายใต้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545 การจัดทำคู่มือการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง และพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการโครงการรณรงค์การจัดการครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน ตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการผลิตที่สะอาด ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

3.6 ผลการพัฒนาในระดับภาคในระยะ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ผลการพัฒนาในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่องในทุกภูมิภาค อัตราการว่างงานลดลงอยู่ในภาวะปกติ ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขโดยรวมเพิ่มขึ้น ส่วนปัญหาทางด้านทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังเป็นประเด็นที่ต้องรีบแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

(1) เศรษฐกิจในทุกภูมิภาคขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น เป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจประเทศ โดยเศรษฐกิจภาคกลางเติบโตดีกว่าทุกภาค ในระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.1 โดยภาคกลางขยายตัวสูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 8.0 รองลงมาได้แก่ภาคเหนือร้อยละ 5.3 ส่วนภาคใต้ กรุงเทพมหานคร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการขยายตัวในระดับใกล้เคียงกันคือร้อยละ 4.8 ร้อยละ 4.6 และ ร้อยละ 4.4 ตามลำดับ ทั้งนี้ ภาคกลางและกรุงเทพมหานครมีบทบาทต่อการผลิตของประเทศมากที่สุดถึงร้อยละ 71.7 ของการผลิตรวม ในปี 2547 และเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางด้านการบริการ การเงิน และการคมนาคมขนส่งที่สำคัญมีสัดส่วนการผลิตถึงร้อยละ 60 ของประเทศ สำหรับปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงมาก เช่นเดียวกับปัญหาความยากจนลดลงมากในทุกภูมิภาค สัดส่วนคนจนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12.0 โดยคนจนยังกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือมากที่สุด ขณะที่สถานการณ์การกระจายรายได้ปรับตัวลดลงเล็กน้อย

(2) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในทุกภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่คนไทยยังต้องเผชิญกับภาวะความเจ็บป่วยที่เพิ่มขึ้น คุณภาพการศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ และสัมพันธภาพในครอบครัวที่เสื่อมถอย ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในทุกภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่คนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพ ภาวะเจ็บป่วยทั้งร่างกายและจิตใจที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราการตายของมารดาจากการคลอดบุตรลดลง แต่อัตราการตายของทารกกลับเพิ่มขึ้น แม้อัตราการเรียนรู้อของคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังมีปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 เกือบทุกวิชา นอกจากนี้ ปัญหาการดำรงชีวิตในครอบครัวที่มีความเปราะบางจากการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้น และครอบครัวมีความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจลดลง ขณะที่ประชาชนยังมีความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การอนุรักษ์ป่าไม้โดยรวมยังไม่บรรลุเป้าหมาย แต่มีการส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่คุณภาพแหล่งน้ำจืดมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังมีปัญหามลพิษทางเสียงและฝุ่นละออง แม้ว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลง แต่ได้มีการส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนทั้งป่าชายเลนและป่าเศรษฐกิจของภาคเอกชน รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนมีสิทธิบริหารป่าชุมชน ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนและป่าชุมชนเพิ่มมากขึ้น โดยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าชุมชนมากที่สุดร้อยละ 78 ของพื้นที่ป่าชุมชนทั้งหมด สำหรับคุณภาพแหล่งน้ำส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดี ยกเว้นเจ้าพระยาตอนล่าง ทำจีนตอนล่าง ลำตะคองตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา บริเวณ อ. เมือง ในด้านมลพิษทางเสียงในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ในภูมิภาคต่าง ๆ ยังมีปัญหามีระดับเสียงเกินเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับคุณภาพอากาศยังมีปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก และก๊าซโอโซนและก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ปลอดภัย

4 ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระยะต่อไป

4.1 การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ให้มีความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนจรรยาบรรณให้เห็นความสำคัญของการมีระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย เพื่อให้เกิดพลังของกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกว้างขวาง พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่ยังเป็นอุปสรรค และเร่งรัดประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

(1) การพัฒนาระบบราชการให้มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับการยกระดับขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ โดยการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของภารกิจ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การปรับระบบการเงิน และระบบบัญชี ตลอดจนจนกระบวนการทัศน์และวัฒนธรรมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่จะพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพสูงขึ้น และสามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การบูรณาการภาครัฐ ธุรกิจเอกชนและสถาบันกลางต่าง ๆ เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลให้เกิดอย่างแพร่หลาย โดยเร่งรัดกฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้มีผลใช้บังคับ และเสริมด้วยสถาบันที่เป็นกลางต่างๆ จัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลและให้รางวัล พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจและส่งเสริมให้ธุรกิจปฏิบัติตามแนวทางบรรษัทภิบาล และส่งเสริมบริษัทจดทะเบียนที่มีความพร้อมกระจายหุ้นไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น

(3) **ปรับปรุงกระบวนการ/วิธีการทำงานของกลไกกระจายอำนาจ** โดยเฉพาะในการกิจที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย ควรจะได้มีการกำหนดกลไกขึ้นมาดำเนินการเป็นกรณีเฉพาะ เช่น การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น พร้อมทั้งเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมที่จะรองรับภารกิจ บุคลากร และงบประมาณที่จะเพิ่มสูงขึ้นในขณะเดียวกันควรมีการพัฒนากระบวนการเชื่อมต่อการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทุนทางสังคมในพื้นที่ เพื่อสร้างพลังในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(4) **พัฒนากลไกตรวจสอบภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ** โดยการจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ ปรับปรุงกระบวนการ วิธีการและขอบเขตการทำงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบดังกล่าว ขณะเดียวกันควรมีมาตรการที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้เกิดกลไกตรวจสอบอิสระจากภาคประชาชน สื่อมวลชน ตลอดจนนักวิชาการ ซึ่งจะทำให้มีกระบวนการตรวจสอบเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในสังคมไทยยิ่งขึ้น

4.2 การพัฒนาขีดความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อผลักดันให้สังคมไทยโดยรวมบรรลุระดับเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Economy) และมีการพัฒนาที่สมดุล ดังนั้นการพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญในเรื่อง คน องค์ความรู้ นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและเทคโนโลยี ดังนี้

(1) **ปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ** โดย**ภาคเกษตร**ต้องเพิ่มผลิตภาพและขยายห่วงโซ่มูลค่าให้โตเต็มศักยภาพ **ภาคอุตสาหกรรม**ต้องเร่งปรับโครงสร้างการผลิตโดยใช้เครือข่ายวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ **ภาคบริการและการท่องเที่ยว**ต้องมุ่งขยายฐานไปสู่ภาคบริการใหม่ที่มีศักยภาพและยกระดับแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ **ภาคการค้า**ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่าเพิ่มกับภาคการผลิตทั้งในด้านการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ และพัฒนาความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะในกรอบภูมิภาคและทวีป

(2) **ใช้กระบวนการเครือข่ายวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนา** เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและความเชื่อมโยงในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรม โดยจัดทำแผนที่คลัสเตอร์ของประเทศ ขยายผลการสร้างความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาคลัสเตอร์ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาคลัสเตอร์

(3) **ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม**ที่เข้มแข็งบนพื้นฐานการพัฒนาสังคมไทยไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และมีความสามารถทางด้านนวัตกรรม โดยกำหนดแนวทางการจัดตั้งสำนักงานจัดการสิทธิทางเทคโนโลยีกลาง ปฏิรูประบบวิจัยและพัฒนาของประเทศให้มีเอกภาพ และผลักดันการดำเนินงานสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้และหน่วยงานเฉพาะด้านให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

(4) **พัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับภาคการผลิตและบริการ** โดยจัดทำแผนปฏิบัติการและโครงการนำร่องในการผลิตกำลังคน ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้ามาร่วมจัดการศึกษา เร่งผลักดันระบบคุณวุฒิวิชาชีพ และเร่งให้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ไปสู่การปฏิบัติโดยเร็ว

(5) พัฒนาระบบโลจิสติกส์และโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงต้นทุน (Comparative Cost Advantage) เพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ และการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า

(6) จัดตั้งศูนย์ **Economic Intelligence** เพื่อสนับสนุนการวางแผนและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติในส่วนของภาคการผลิต การค้า และบริการอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องเชื่อมโยงระบบข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ พัฒนาขึ้นเข้าด้วยกัน

4.3 การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

(1) เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน จัดที่ดินทำกินและที่ดินอยู่อาศัย พร้อมสาธารณูปโภคและปรับปรุงคุณภาพดินให้ทั่วถึงและเพียงพอ แก้ไขปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ตลอดจนการจัดหาอาชีพเสริมในช่วงที่ว่างจากการเกษตร เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน

(2) จัดหาและจัดสรรน้ำให้เพียงพอ โดยเพิ่มประสิทธิภาพและขยายพื้นที่ชลประทาน ขยายระบบชลประทานจุลภาค และการขุดบ่อน้ำในไร่นาให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง

(3) พัฒนาที่อยู่อาศัยแก่คนยากจนให้มีคุณภาพและทั่วถึง โดยส่งเสริมการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัย ลดภาระรายจ่ายด้านที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง และคนยากจนในชนบท

(4) การให้ความคุ้มครองทางสังคม ให้ความช่วยเหลือและพัฒนากลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชนยากจนและด้อยโอกาส เพื่อตัดวงจรแห่งความยากจน รวมทั้งการพัฒนาระบบประกันภัยจากภัยธรรมชาติแก่ประชาชนและคนจนที่ด้อยโอกาสในพื้นที่เสี่ยง ตลอดจนพัฒนาการให้บริการทางสังคมและสวัสดิการสังคมที่เข้าถึง สอดคล้องกับความต้องการของคนยากจน คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุที่ยากจน และแรงงานที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ

(6) ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เร่งรัดศึกษากฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนให้เข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมและสุขภาพอนามัยของรัฐ สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมเพื่อสร้างโอกาสให้คนจนได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นในการบังคับใช้กฎหมาย

(7) ปรับปรุงการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับความยากจนและตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ จัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบครบวงจร เชื่อมโยงเครือข่ายการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในทุกระดับทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่

(8) เร่งรัดการดำเนินการมาตรการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและเขตพื้นที่ชนบท เพื่อให้ผลประโยชน์การพัฒนากระจายไปสู่ประชาชนในชนบท ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ อันจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนต่างๆในสังคม

4.4 พัฒนาทุนทางสังคมทุกด้านอย่างต่อเนื่อง

(1) เร่งรัดการปฏิรูประบบสุขภาพ ที่เน้นการป้องกันและควบคุมโรคอย่างเป็นระบบครบวงจร การเสริมสร้างสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจแก่คนไทยทุกกลุ่มอายุอย่างถ้วนหน้า

(2) เร่งปฏิรูปและสร้างโอกาสทางการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งในระบบและนอกระบบที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและสอดคล้องกับวิถีชีวิตในแต่ละชุมชนท้องถิ่น พัฒนาความร่วมมือในการผลิตกำลังคนที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมในการบริหารจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปรับกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานตามกระบวนการยุติธรรมให้อื้ออำนวย

(4) ส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเน้นการบริหารความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการปรับแก้ไขกฎระเบียบให้ขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามลักษณะการประกอบอาชีพ

(5) สนับสนุนสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็ง โดยเน้นการสร้างวินัย ทัศนคติชีวิต และการมีจิตสำนึกสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่สมาชิกในครอบครัว ส่งเสริมการสร้างค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์รวมทั้งประเพณีที่ดีงามในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

4.5 การพัฒนาที่ยั่งยืน

(1) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนที่ชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการยกระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนทุกมิติ ในมิติเศรษฐกิจ ควรเร่งสร้างกระแสการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานควบคู่กับการเร่งพัฒนาและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน มิติสังคม ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและต่อยอดทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการประยุกต์ใช้เพื่อสืบทอดให้คงอยู่และช่วยเอื้อให้ประเทศการพัฒนาการสู่ความยั่งยืน พร้อมไปกับการพัฒนาให้มีคนไทย มีคุณภาพชีวิต และความมั่นคงในการดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น มิติสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่น และเสียง ที่เกิดจากการผลิตและการบริโภค

(2) ส่งเสริมการสร้างกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนกับทุกภาคส่วน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ สร้างความเข้าใจ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ยั่งยืนทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ส่วนท้องถิ่น และชุมชน โดยต้องเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ รวมทั้งการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

(3) ส่งเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในมิติต่าง ๆ บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และการเตรียมความพร้อมสำหรับการทำพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ด้านทรัพยากร การค้าการลงทุน และสิทธิต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างรู้เท่าทัน

4.6 การพัฒนาในระดับภาคเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนในภาค

การพัฒนาในระดับภาคควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาทุกระดับ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ โดยมีประเด็นเสนอแนะการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

(1) ควรมีการศึกษาเพื่อวางกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่เพิ่มเติมในรายละเอียด ให้สามารถชี้แนะรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ ระบบชุมชน ตลอดจนการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องเชื่อมโยงในทิศทางเดียวกัน

(2) ควรมีการศึกษาทบทวนการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ภายใต้ระบบบริหารงานผู้ว่า CEO ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ความเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความเชื่อมโยงของการพัฒนาทางกายภาพและโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้น

(3) ควรมีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันระหว่างแนวทางของแต่ละยุทธศาสตร์ ความเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ และเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของประเทศ รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

(4) ควรให้ความสำคัญกับการกำกับ ติดตามและประเมินผล ที่มีการพัฒนาตัวชี้วัดที่ชัดเจนในระดับพื้นที่ เพื่อวัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และวัดผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในพื้นที่ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงยุทธศาสตร์ในระยะต่อไป

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัด การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

1

ความนำ

การพัฒนาของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา เป็นการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยนำฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ในการผลิตอย่างมากจนเกิดภาวะเสื่อมถอยทรุดโทรมลง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนของระบบนิเวศ เกิดการสะสมของปัญหาต่อทุนธรรมชาติ และระบบนิเวศซึ่งคนในสังคมจำเป็นต้องพึ่งพา ขณะที่สัมฤทธิ์ผลของการผลิตและบริโภคที่ไม่เหมาะสม ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยขาดความสมดุลกับสภาพแวดล้อมมากขึ้นและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสังคมไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ประเทศไทยจึงต้องปรับกระบวนทัศน์ในการวางแผนการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนมากขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 สศช. ได้วางแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยโดยมีแนวคิดพื้นฐานจากเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นการปรับทัศนคติ ค่านิยม และวิถีชีวิตใหม่ ที่คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

ในปี 2546 สศช. ได้จัดการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งเพื่อจัดทำกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย โดยประมวลจากบทเรียนการพัฒนาในอดีต และพันธกรณีของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการภายใต้บริบทโลกที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และต่อมาในปี 2547 ได้ร่วมกับ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและสถาบันคีนันแห่งเอเชียจัดทำโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการติดตามประเมินผล และกำหนดทิศทางการพัฒนาในระยะต่อไป

2

กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย

การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยมีพื้นฐานแนวคิดมาจาก "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทั้ง 3 มิติจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ จะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสวณรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป และต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพคนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยบริหารจัดการ

ทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนาและการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีการปลูกฝังค่านิยมของคนไทยให้มีความพอเพียงและพึ่งตนเองได้ ขณะเดียวกันส่งเสริมการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทยที่ดำเนินวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างเกื้อกูล สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงบนฐานของสังคมแห่งความรู้

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่ความยั่งยืนของประเทศไทยนั้น มีเป้าประสงค์ของการพัฒนา 4 ประการ ดังนี้

1. คุณภาพ สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการพัฒนาศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพการผลิตในประเทศ โดยเน้นความได้เปรียบเชิงแข่งขันควบคู่กับผลิตภาพ (productivity) เพิ่มผลผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และลดมลพิษเชิงป้องกัน

2. เสถียรภาพและการปรับตัว เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพทั้งระดับภายในและภายนอกประเทศ มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมจากปัจจัยสั่นสะเทือนภายใน โดยคำนึงขีดจำกัดและความสามารถในการรองรับของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการพัฒนาและการบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับฐานรากอย่างครบวงจร โดยมีสินค้าภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย มีการธำรงไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและเอกลักษณ์อันเป็นมรดกดั้งเดิมของชาติ

3. การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ประชากรมีสร้างคุณภาพเท่าเทียมทั้งด้านเพศ อาชีพ รายได้ การศึกษา ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ และบริการพื้นฐานทางสังคม มีโอกาสในการเข้าถึงตลาดและการจัดสรรฐานทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาทรัพยากรให้คนรุ่นอนาคต

4. การมีระบบบริหารจัดการที่ดี ประชากรทุกภาคส่วนของสังคม มีโอกาส และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะแก่ประชาชน โดยผ่านการบริหารจัดการ การส่งเสริมและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการสร้างความร่วมมือแบบบูรณาการของสถาบันการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

การพัฒนากรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยในโครงการฯ ระยะที่สอง (พ.ศ.2547-2548) ได้มีการระดมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 มิติ จากภาคส่วนต่างๆ เพื่อทบทวน ปรับปรุงกรอบแนวคิดให้สามารถครอบคลุมถึงมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีผลสรุปว่า กรอบแนวคิดและเป้าประสงค์ของการพัฒนาตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้มีความเหมาะสม ครอบคลุม และสะท้อนถึงความต้องการการพัฒนาประเทศในอนาคตที่จะไปสู่ความยั่งยืนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงยังให้คงกรอบแนวคิดและเป้าประสงค์เดิมที่กำหนดไว้ในการทำงานในระยะที่หนึ่ง

3 กรอบการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

จากการพัฒนากรอบแนวคิดในการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยในโครงการฯ ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2546-2547) ได้ข้อสรุปว่าตัวชี้วัดต้องมุ่งวัดการพัฒนาทั้ง 3 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างมีดุลยภาพ ผสมผสานเข้ากับกลไกของความยั่งยืนคือคำนึงถึงผล การพัฒนาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยระบบวิธีคิดได้ยึด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการประเทศเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน

ในการดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่สอง ได้ระดมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพิจารณากำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยทุกฝ่ายมีความเห็นว่ากรอบ แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดทั้ง 3 มิติ มีความเหมาะสมในการใช้เป็นแนวทางการกำหนดตัวชี้วัด เชิงปริมาณได้ดี อย่างไรก็ตาม ในส่วนของมิติทางสังคมให้มีการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์ทางด้าน วัฒนธรรมไปจากเดิมเล็กน้อย เพื่อให้สนองต่อประเด็นด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็น เรื่องสำคัญในสังคมไทยและยังตอบสนองต่อการพัฒนารากฐานของสังคมคือชุมชนให้มีการเข้มแข็งมาก ยิ่งขึ้น ซึ่งจากการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นทำให้ได้กรอบแนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดแต่ละมิติของ การพัฒนา มีประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 มิติเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโต อย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพ มีเสถียรภาพ เป็นการเติบโตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนได้ในระยะยาว และมีการกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง อำนวยประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่

(1) การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ หมายถึง การผลิตสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้อง กับศักยภาพทางการผลิตของประเทศและความต้องการของตลาด มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่มี ประสิทธิภาพ รวมถึงการมีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยอยู่ บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

(2) การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพในประเทศ และต่างประเทศ สามารถพึ่งตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

(3) การกระจายความมั่งคั่ง หมายถึง การสร้างโอกาสการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการผลิต และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึง ที่จะนำไปสู่การลดช่องว่างของรายได้ และกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง

3.2 มิติสังคม หมายถึง การพัฒนาที่มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัว รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยอยู่ภายใต้ ระบบการบริหารจัดการที่ดี ที่มุ่งให้คนและสังคมไทยเข้มแข็ง อยู่ดีมีสุข และพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

(1) **การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้** หมายถึง การพัฒนาคนในสังคมทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรให้มีศักยภาพ มีโอกาสในการพัฒนาความรู้ ความคิด ทักษะ อาชีพ การบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง อยู่ในสังคมฐานความรู้ และเกื้อหนุนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) **การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต** หมายถึง การพัฒนาให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสุขภาพอนามัยแข็งแรงสามารถเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน

(3) **การพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันด้านวัฒนธรรม¹** หมายถึง สังคมไทยต้องมีค่านิยมและแบบแผนการดำเนินชีวิตที่ประหยัด มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและฐานทรัพยากรของชาติในระยะยาว อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้อย่างกลมกลืน มีการดำรงวัฒนธรรม วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติไว้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

(4) **การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม** หมายถึง ประชากรไทยต้องได้รับความเท่าเทียมกันทั้งทางเพศ การศึกษา อาชีพ การงาน สวัสดิการ สภาพแวดล้อม และสิทธิเสรีภาพ ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย หลักมนุษยธรรม และมีโอกาสร่วมในกิจกรรมของสังคมโดยรวม เช่น การเมือง การปกครอง โดยมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ต่อนโยบายสาธารณะใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี

3.3 มิติสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาไว้ให้คนรุ่นอนาคต รวมทั้งการกระจายโอกาสและการมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(1) **การสงวนรักษา** หมายถึง การใช้ การป้องกัน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพ ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาตามผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ มากที่สุด โดยคำนึงถึงความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและมุ่งสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นอนาคต และขีดความสามารถสูงสุดของการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถรองรับและฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิม

(2) **การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี** หมายถึง การพัฒนาประเทศต้องธำรงไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ทั้งทางน้ำ ดิน และอากาศ ตลอดจนดำเนินการเพื่อป้องกันการเกิดมลพิษผ่านทางการผลิตและการบริโภคของประชาชน

¹ ในระยะที่หนึ่ง ใช้คำว่า “การสร้างค่านิยม ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมไทย ให้มีภูมิคุ้มกันของสังคม”

(3) การมีส่วนร่วมและการกระจายการใช้ทรัพยากร หมายถึง ประชาชนทุกคนจากทุกภาคส่วนของประเทศ ได้รับจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีต่อมวลมนุษย์ในสังคมโลก ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยดังกล่าว แต่ละมิติของการพัฒนาจึงต้องมีตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นประเด็นดังต่อไปนี้

4 ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ชุดที่ 2

จากการศึกษาวิจัยสามารถคัดเลือกตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนชุดที่ 2 ของไทย จำนวน 38 ตัว ดังนี้

ลำดับ	ตัวชี้วัด	ความหมาย	หน่วย	มิติการพัฒนา
1.	ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมรายสาขา	บ่งชี้ถึงผลผลิตภาพการผลิตโดยรวมของประเทศ และบ่งชี้ถึงแนวโน้มความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย โดยใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า	ร้อยละ	EC,SO,EN
2.	ปริมาณการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ¹	บ่งชี้การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศได้ 2 ประเด็น คือ 1) การลดการใช้พลังงานของประเทศ และ 2) ความสัมพันธ์ของการใช้พลังงานต่ออัตราการเจริญเติบโตของประเทศ ซึ่งบ่งบอกถึงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคการผลิตของประเทศ	พันทันเทียบเท่าน้ำมันดิบ/ล้านบาท	EC,SO,EN
3.	การใช้พลังงานหมุนเวียน	บ่งชี้ถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองของประเทศในด้านพลังงานหรืออีกนัยหนึ่งคือระดับของการพึ่งพาพลังงาน	ร้อยละ	EC,SO,EN
4.	ของเสียที่ถูกนำมาใช้ซ้ำหรือแปรรูปกลับมาใช้ใหม่	เป็นการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร ช่วยลดต้นทุนการจัดการของเสีย ตลอดจนแสดงถึงพฤติกรรมกรบริโภคและวัฒนธรรมของประเทศในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับของเสีย ซึ่งบ่งชี้ถึงแนวโน้มของการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน	ร้อยละ	EC,SO,EN
5.	จำนวนองค์กรที่มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม / ผลิตภัณฑ์ฉลากเขียว ²	แสดงว่าแนวโน้มของการผลิตและการบริโภคของประเทศได้อยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ฟื้นฟู และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนได้ในระยะยาว	บริษัท	EC,SO,EN

ลำดับ	ตัวชี้วัด	ความหมาย	หน่วย	มิติการพัฒนา
6.	อัตราการว่างงาน	บ่งชี้ถึงการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพของประเทศ	ร้อยละ	EC,SO
7.	ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	เป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงระดับการค้าและการเปิดประเทศ รวมทั้งความสามารถในการพึ่งพาตนเองและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ	ร้อยละ	EC,SO
8.	สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อเงินสำรองระหว่างประเทศ	การเป็นหนี้แสดงถึงผลกระทบในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการลดความยากจนของประเทศ	ร้อยละ	EC,SO
9.	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	เป็นการวัดระดับการเป็นหนี้สาธารณะ และเป็นตัวชี้วัดที่ช่วยประเมินสถานการณ์และความสามารถที่จะรองรับการเป็นหนี้ของประเทศ	ร้อยละ	EC,SO
10.	สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	เพื่อใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับรายได้หรือกระจายความมั่งคั่งในกลุ่มประชากร	0 ถึง 1	EC,SO
11.	สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ (Poverty incidence)	บ่งชี้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีการกระจายไปสู่ประชากรทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมเพียงใด รวมถึงศักยภาพในการปรับตัวของประเทศไทยบนฐานสังคมแห่งความรู้	ร้อยละ	EC,SO
12.	ช่องว่างระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดตามควินไทล์ ²	เป็นการวัดการกระจายความมั่งคั่งที่เป็นผลจากการพัฒนาประเทศ หากประเทศต้องการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนช่องว่างของรายได้ระหว่างคนที่มีรายได้สูงสุดกับคนที่มีรายได้ต่ำสุด	เท่า (ร้อยละ)	EC,SO
13.	จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน	เพื่อ บ่งชี้ ศักยภาพ ของ ประชากร และประสิทธิภาพในการให้บริการด้านการศึกษาของภาครัฐ	ปี	EC,SO
14.	ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก	เพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการศึกษาที่รัฐมีให้แก่ประชากร ซึ่งจะ เป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพ และคุณภาพชีวิตของประชากร	ร้อยละ	EC,SO

ลำดับ	ตัวชี้วัด	ความหมาย	หน่วย	มิติการพัฒนา
15.	การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	เพื่อสะท้อนถึงขีดความสามารถด้านภูมิปัญญาและศักยภาพของประชากรในการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นมาตรฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรให้มากที่สุด	ร้อยละ	EC,SO
16.	อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	แสดงถึงความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐในการให้บริการทางสาธารณสุข ภาวะโภชนาการ และการเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านสุขภาพของประชากร	ปี	EC,SO,EN
17.	สุขภาพประชาชน	เพื่อบ่งชี้ภาวะสุขภาพ สวัสดิการ และการคุ้มครองทางสังคมที่รัฐมีให้แก่ประชาชน	ร้อยละ	EC,SO,EN
18.	การเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดของประชากร	เป็นการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนของภาครัฐ	ร้อยละ	EC,SO
19.	ความสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินจากภัยพิบัติและอุบัติเหตุ	เป็นการสะท้อนความเข้มแข็งของภาครัฐและประสิทธิภาพในการดำเนินงานป้องกันภัย ฟื้นฟูและบรรเทาความเสียหายทั้งที่เกิดจากอุบัติเหตุและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	ร้อยละ	EC,SO,EN
20.	ความปลอดภัยในชีวิต	บ่งชี้สภาพแวดล้อมและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน	คดีต่อพันคน	EC,SO,EN
21.	จำนวนกิจกรรมการส่งเสริมอนุรักษ์ พัฒนา สืบทอด และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ²	สะท้อนถึงการหล่อหลอมและพัฒนาทางความคิดของประชากรในประเทศ ซึ่งมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีได้สูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ของตน เป็นการสร้างข้อได้เปรียบแข่งขันในแง่ความอุดมสมบูรณ์ของทุนทางสังคมซึ่งเป็นต้นทุนที่มีมูลค่าเพิ่มและฐานสู่ความยั่งยืนของประเทศ	จำนวนกิจกรรมต่อปี	EC,SO
22.	การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ	บ่งชี้การละเมิดสิทธิและการไม่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มแข็งจริงจัง ซึ่งเป็นสิ่งจุดรั้งการพัฒนาทางสังคม สวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน	ครั้งต่อประชากรแสนคน	SO

ลำดับ	ตัวชี้วัด	ความหมาย	หน่วย	มิติการพัฒนา
23.	สัดส่วนของหญิงและชายที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น	เพื่อประเมินมาตรการ โครงการ หรือนโยบายรัฐที่มุ่งสร้างความเท่าเทียมและส่งเสริมการพัฒนาคนทั้งด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคระหว่างเพศ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา	หญิงต่อชาย 100 คน	SO,EN
24.	ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน	สะท้อนความโปร่งใสและการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐและภาคเอกชน	ร้อยละ	EC,SO
25.	จำนวนแผนชุมชน ²	แสดงถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของชุมชนอันเป็นนิมิตรหมายที่ดีในการพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต	ร้อยละ	EC,SO
26.	สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ	บ่งชี้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นรากฐานหลักของการดำรงชีวิตและระบบการผลิตในระบบเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนได้	ร้อยละ	EN ,SO
27.	สัดส่วนของพื้นที่ป่าชายเลน	บ่งชี้ถึงศักยภาพในการรองรับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชายฝั่งทะเล และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งทะเลในปัจจุบันและอนาคต	ร้อยละ	ร้อยละ
28.	ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง	บ่งชี้ถึงความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลอันเป็นทุนสำรองด้านแหล่งอาหารและทิศทางการพัฒนาของประเทศ	ร้อยละ	ร้อยละ
29.	แหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่อยู่ในสถานภาพอันตรายที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครอง	บ่งชี้ถึงสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศ	จำนวน	EN
30.	สัดส่วนปริมาณน้ำผิวดินที่นำมาใช้ต่อปริมาณที่มีอยู่ทั้งหมด และปริมาณน้ำใต้ดินที่ใช้ต่อปริมาณที่สามารถใช้งานได้	ทำให้ทราบถึงปริมาณความต้องการและประสิทธิภาพในการใช้น้ำ	ร้อยละ	EN ,EC,SO
31.	สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด ¹	บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพน้ำของประเทศ ว่ามีความสมดุลในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่	ร้อยละ	EN ,SO
32.	พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร	บ่งชี้ถึงความอุดมสมบูรณ์ของผลิิตผลการเกษตร	ร้อยละ	EN ,EC,SO
33.	คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน	บ่งชี้ให้เห็นถึงคุณภาพชีวิต ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรของประเทศ	ร้อยละ	EN ,EC,SO

ลำดับ	ตัวชี้วัด	ความหมาย	หน่วย	มิติการพัฒนา
34.	สัดส่วนของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง ¹	แสดงถึงประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารจัดการและควบคุมผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากของเสียอันตราย	ร้อยละ	EN ,EC,SO
35.	ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร	บ่งชี้ถึงวิวัฒนาการในภาคเกษตรกรรมเพื่อเข้าสู่สมดุลของระบบนิเวศคงความสมดุลของระบบนิเวศ	เมตริกตันต่อปี	EN ,EC,SO
36.	จำนวนเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ¹	บ่งชี้ถึงปริมาณการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	จำนวน	EN ,EC,SO
37.	ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพการใช้พลังงานและภาวะการเกิดมลพิษของประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรวมของโลก	กิกะกรัม/GDP กิกะกรัม/หัว	EN ,EC,SO
38	ปริมาณการใช้สารทำลายโอโซน	การลดลงของโอโซนในชั้นบรรยากาศทำให้รังสีอัลตราไวโอเล็ตเข้ามาสู่โลกได้มากขึ้น และเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั่วโลก	ตันต่อปี	EN

หมายเหตุ 1. EN หมายถึง มิติด้านสิ่งแวดล้อม
 EC หมายถึง มิติเศรษฐกิจ
 SO หมายถึง มิติสังคม

2. ¹ **ตัวชี้วัดเดิมที่ปรับปรุงใหม่** จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการปรับปรุงตัวชี้วัดในการดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่ 2 โดยปรับปรุงวิธีการวัด วิธีการคิด หรือเปลี่ยนเกณฑ์เป้าหมายของตัวชี้วัด ซึ่งปรับปรุงจากตัวชี้วัดเดิมดังนี้ **มิติเศรษฐกิจ** ปริมาณการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ **มิติสิ่งแวดล้อม** สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดีต่อแหล่งน้ำทั้งหมด, สัดส่วนของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องต่อของเสียอันตรายทั้งหมด, โครงการสาธารณะที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

² **ตัวชี้วัดใหม่** จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการปรับปรุงตัวชี้วัดในการดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่ 2

3. **ตัวชี้วัดเดิมที่ตัดออก** จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการปรับปรุงตัวชี้วัดในการดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่ 2 ได้แก่ **มิติเศรษฐกิจ** ดัชนีสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน, สัดส่วนการนำเข้าสินค้าบริโภค

5

ความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดกับกรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย

คณะผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดการพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยมาเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดที่คัดเลือกแล้ว ดังนี้

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
มิติเศรษฐกิจ	
1. การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ การผลิตสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับศักยภาพทางการผลิตของประเทศและความต้องการของตลาด มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยอยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	1) ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมรายสาขา 2) การใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 3) การใช้พลังงานหมุนเวียน 4) ของเสียที่ถูกนำมาใช้ซ้ำหรือแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ 5) จำนวนองค์กรที่มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม/ผลิตภัณฑ์หลากหลาย
2. การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพในประเทศและต่างประเทศ สามารถพึ่งตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเติบโตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนได้ในระยะยาว	6) อัตราการว่างงาน 7) ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 8) สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อเงินสำรองระหว่างประเทศ 9) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
3. การกระจายความมั่งคั่ง การสร้างโอกาสการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการผลิต และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างทั่วถึงที่จะนำไปสู่การลดช่องว่างของรายได้และกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง	10) สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ 11) สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ 12) ช่องว่างระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดตามควินไทล์
มิติสังคม	
1. การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้ การพัฒนาคนในสังคมทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรให้มีสมรรถภาพ มีโอกาสในการพัฒนาความรู้ ความคิด ทักษะอาชีพ การบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง อยู่ในสังคมฐานความรู้ และเกื้อหนุนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	1) จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน 2) ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก 3) การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต การพัฒนาให้คนในสังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง สามารถเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน	4) อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 5) สุขภาพของประชากร 6) การเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดของประชากร 7) ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติและอุบัติเหตุ 8) ความปลอดภัยในชีวิต

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
3.การพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันด้านวัฒนธรรม สังคมไทยต้องมีความนิยมและแบบแผนการดำเนินชีวิตที่ประหยัด มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและฐานทรัพยากรของชาติในระยะยาว โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้อย่างกลมกลืน มีการดำรงวัฒนธรรม วิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติไว้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน	9) จำนวนกิจกรรมการส่งเสริม อนุรักษ์ พัฒนา สืบทอด และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม
4. การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม ประชากรไทยต้องได้รับความเท่าเทียมกันทั้งทางเพศ การศึกษา อาชีพ การงาน สวัสดิการ สภาพแวดล้อม และสิทธิเสรีภาพ ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม และมีโอกาสร่วมในกิจกรรมของสังคมโดยรวม เช่น การเมือง การปกครอง โดยมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อนโยบายสาธารณะใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี	10) การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ 11) สัดส่วนของหญิงและชายที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น 12) ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน 13) สัดส่วนของชุมชนที่มีแผนชุมชนต่อชุมชนทั้งหมด
มิติสิ่งแวดล้อม	
1. การสงวนรักษา การใช้ การป้องกัน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ มากที่สุด โดยคำนึงถึงความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและมุ่งสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นอนาคต และขีดความสามารถสูงสุดของการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถรองรับและฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิม	1) สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ 2) สัดส่วนของพื้นที่ป่าชายเลน 3) ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง 4) แหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่อยู่ในสถานภาพอันตรายที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครอง 5) สัดส่วนของปริมาณน้ำผิวดินที่นำมาใช้ต่อปริมาณที่มีอยู่ทั้งหมดและปริมาณน้ำใต้ดินที่มช้ต่อปริมาณน้ำที่สามารถใช้งานได้
2. การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี การพัฒนาประเทศต้องธำรงไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ทั้งทางน้ำ ดิน และอากาศ ตลอดจนดำเนินการเพื่อป้องกันการเกิดมลพิษผ่านทางการผลิตและการบริโภคของประชาชน	6) สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด 7) สัดส่วนพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร 8) คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน 9) สัดส่วนของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง 10) ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
3. การมีส่วนร่วมและการกระจายการใช้ทรัพยากร ประชาชนทุกคนจากทุกภาคส่วนของประเทศ ได้รับ จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์จากการพัฒนา อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อ กำหนดนโยบาย แผนงานและการดำเนินโครงการด้านการ จัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพ ชีวิตที่ดีต่อมวลมนุษย์ในสังคมโลก	11) จำนวนเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 12) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 13) ปริมาณการใช้สารทำลายโอโซน

6

การจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับภาพรวมประเทศ ชุดที่สอง

6.1 องค์ประกอบของดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

จากการพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยในระยะที่หนึ่ง ทำให้ได้ชุดตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนการพัฒนาที่มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศไทย อันประกอบด้วยตัวชี้วัดมิติสิ่งแวดล้อม 13 ตัวชี้วัด มิติเศรษฐกิจ 12 ตัวชี้วัด มิติสังคมและสถาบัน 13 ตัวชี้วัด รวมเป็นและตัวชี้วัดทั้งสิ้น 38 ตัวชี้วัด สำหรับเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินผลการพัฒนาของแต่ละตัวชี้วัด โดยทั่วไปจะใช้เป้าหมายตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ในกรณีที่ไม่มีกรอบเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อย่างชัดเจน จะใช้เป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับนานาชาติหรือเป้าหมายสากลเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่ตัวชี้วัดนั้นไม่มีเป้าหมายในระดับนานาชาติ คณะผู้ศึกษาและผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยขึ้นมาใหม่ เช่น เป้าหมายของขนาดพื้นที่ป่าชายเลนต่อพื้นที่ประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการนำเอาตัวชี้วัดมาจัดทำเป็นดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน(Composite Index) พบว่า ตัวชี้วัดการพัฒนาบางส่วนยังมีข้อจำกัดด้านข้อมูล เนื่องจากยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลมาก่อน หรือเป็นข้อมูลเก่าในอดีตที่ยังไม่ได้ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน จึงทำให้ไม่สามารถนำตัวชี้วัดทั้งหมดมาใช้คำนวณดัชนีฯ ได้ ดังนั้น ในการจัดทำดัชนีฯ จึงได้คัดเลือกเฉพาะตัวชี้วัดที่มีความสมบูรณ์ของข้อมูลเพียงพอและสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในแต่ละมิติที่กำหนด โดยในการทำดัชนีรวม ชุดที่หนึ่งได้ใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 23 ตัวชี้วัด มาจัดทำเป็นดัชนีรวม ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดในมิติเศรษฐกิจ 9 ตัวชี้วัด มิติสังคม 7 ตัวชี้วัด และมิติสิ่งแวดล้อม 7 ตัวชี้วัด โดยให้น้ำหนักในแต่ละมิติเท่ากัน ซึ่งผลการพัฒนาที่อ่านได้จากดัชนีฯ มีความสอดคล้องกับที่อ่านได้จากแต่ละตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงตัวชี้วัดและการคำนวณของดัชนีรวมให้สะท้อนภาพการพัฒนาประเทศไทยในบริบทของความยั่งยืนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่สอง จึงมีเป้าหมายในการปรับปรุงตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จากการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งได้ร่วมกันพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงตัวชี้วัดทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้ได้ตัวชี้วัด ชุดที่สอง ที่สามารถสะท้อนการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น โดยได้จัดให้มีการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ผลการปรับปรุงตัวชี้วัดข้างต้นทำให้ดัชนีรวม ชุดที่สอง ที่มีคุณภาพสามารถสะท้อนผลการพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น โดยประกอบด้วย 24 ตัวชี้วัด เพิ่มขึ้นจากดัชนีรวม ชุดที่หนึ่ง 1 ตัวชี้วัด และองค์ประกอบในแต่ละมิติจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือดัชนีรวม ชุดที่หนึ่ง ประกอบด้วยตัวชี้วัดในมิติเศรษฐกิจ 9 ตัวชี้วัด สังคม 7 ตัวชี้วัด และสิ่งแวดล้อม 7 ตัวชี้วัด ในขณะที่ดัชนีรวม ชุดที่สอง ประกอบด้วยตัวชี้วัดในมิติเศรษฐกิจ 9 ตัวชี้วัด สังคม 7 ตัวชี้วัด และสิ่งแวดล้อม 8 ตัวชี้วัด โดยที่ไม่ได้รวมตัวชี้วัดอีก 14 ตัว เนื่องจากไม่เคยมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบมาก่อน นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดค่าเป้าหมายสำหรับตัวชี้วัดบางตัวใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการพัฒนามากยิ่งขึ้นด้วย

องค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน ชุดที่สอง

มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนายอย่างมีคุณภาพ	การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้	การสงวนรักษา
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับความศึกษาของประชาชน	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อGDP ¹	2.ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	3.การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP ²	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ		4.ปริมาณน้ำใต้ดินที่ใช้ต่อปริมาณที่สามารถใช้งานได้
การพัฒนายอย่างมีเสถียรภาพ	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต	การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5.อัตราการว่างงาน	4.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่งน้ำทั้งหมด ¹
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	5.สุขภาพของประชาชน	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อGDP	6.สัดส่วนคดีอาชญากรรมและคดีอาชญากรรมต่อประชากร	7. ปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง ¹
การกระจายความมั่งคั่ง	การสร้างความสะดวกภาคและการมีส่วนร่วม	8. ปริมาณการใช้สารเคมีทางการเกษตร ²
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	7. ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน	
9.สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้		

หมายเหตุ 1. ¹ ตัวชี้วัดเดิมที่ปรับปรุงใหม่ จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการปรับปรุงตัวชี้วัดในการดำเนินงานโครงการฯ ระยะที่ 2 โดยปรับปรุงวิธีการวัด วิธีการคิด หรือเปลี่ยนเกณฑ์เป้าหมายของตัวชี้วัด ซึ่งปรับปรุงจากตัวชี้วัดเดิมดังนี้ **มิติเศรษฐกิจ** การใช้พลังงานต่อGDP **มิติสิ่งแวดล้อม** สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้อยอยู่ในเกณฑ์ดีต่อแหล่งน้ำทั้งหมด, ปริมาณของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องต่อของเสียอันตรายทั้งหมด

2. ² ตัวชี้วัดที่เพิ่มเติมใหม่ในดัชนีรวม

3. **ตัวชี้วัดเดิมที่ตัดออกไปจากดัชนีรวม** คือ ดัชนีการมีส่วนร่วม (ร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง สส.) เนื่องจากไม่สามารถสะท้อนเป้าประสงค์ “การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตอนนโยบายสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม”

6.2 การกำหนดค่าน้ำหนัก

ในการกำหนดค่าน้ำหนักคะแนนในแต่ละมิติของการพัฒนาในการขั้นตอนการคำนวณดัชนีรวม ชุดที่สอง นั้น ยังคงให้น้ำหนักในแต่ละมิติเท่ากันเช่นเดียวกับดัชนีรวม ชุดที่หนึ่ง เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุล การพัฒนาแต่ละมิติต่างก็เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน จึงไม่เหมาะสมนักหากทำการกำหนดค่าความสำคัญของมิติหนึ่งมิติใดว่ามีความสำคัญที่สุด

7 วิธีการจัดทำดัชนีวัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

กำหนดแนวทางการจัดทำดัชนีเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. **ขั้นตอนแรก** วัดผลสำเร็จการพัฒนาของแต่ละตัวชี้วัดที่ทำได้ในแต่ละปีเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีวิธีคิดและสูตรในการคำนวณคะแนนดังนี้

หลักการทั่วไปในการวัดผลสำเร็จของการพัฒนา การวัดผลสำเร็จโดยทั่วไปและที่นิยมใช้กันแพร่หลาย คำนวณจากผลงานที่ทำได้เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน และคำนวณออกมาเป็นค่าร้อยละ เช่น ถ้าผลการพัฒนามีค่าเข้าใกล้ 100 แสดงว่าการพัฒนาประสบความสำเร็จมากขึ้น เป็นต้น สำหรับการวัดผลสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน จะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เนื่องจากมีความสะดวกต่อการคำนวณ และผู้อ่านทำความเข้าใจได้ง่าย ซึ่งสามารถเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \left(\frac{\text{ผลการพัฒนา}}{\text{เป้าหมายหรือเกณฑ์ที่กำหนด}} \right) \times 100 \quad \dots\dots(1)$$

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในบางเรื่องจะมีความสำเร็จบางระดับที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามสภาพของธรรมชาติ เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมอื่นๆ ช่วยเกื้อหนุน หรือเปรียบเสมือนเป้าหมายการพัฒนาขั้นต่ำ และหากนักพัฒนาต้องการผลการพัฒนาที่สูงขึ้นให้เต็มศักยภาพแล้ว จะต้องลงทุนพัฒนามากขึ้น หรืออาจเรียกว่าเป็นเป้าหมายขั้นสูงก็ได้ ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ อาจจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการดำเนินงานมิให้สูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์กำหนด และดำเนินงานให้อยู่ระหว่างค่าดังกล่าว จึงจะถือว่าประสบผลสำเร็จ ดังนั้น การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาจะพิจารณาระหว่างส่วนต่างของผลงานที่ทำได้กับเป้าหมายขั้นต่ำ ต่อส่วนต่างของเป้าหมายขั้นสูงกับเป้าหมายขั้นต่ำ หรือเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \left(\frac{\text{ผลการพัฒนา} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}}{\text{เป้าหมายสูงสุด} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}} \right) \times 100 \quad \dots\dots(2)$$

นอกจากนี้ ยังมีผลการพัฒนาบางรายการที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์มาตรฐานเอาไว้ ทำให้ไม่สามารถใช้สมการ (1) และ (2) มาวัดผลสำเร็จของการพัฒนาได้ จึงกำหนดเป้าหมายโดยพิจารณาจากผลสำเร็จที่เคยพัฒนาได้ในอดีตที่ผ่านมา และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีว่ามีค่าเข้าใกล้เป้าหมายเพียงใด ถ้ายังมีค่าเข้าใกล้มากเท่าใด แสดงว่าประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น ค่าของความสำเร็จในกรณีนี้ก็คือ ค่าปฏิภาคกลับของสมการ (1) นั่นเอง โดยสามารถเขียนเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \frac{\text{เป้าหมาย}}{\text{ผลการพัฒนา}} \times 100 \quad \dots\dots(3)$$

$$\text{หรือ : } 1 / \frac{\text{ผลการพัฒนา}}{\text{เป้าหมาย}} \times 100 \quad \dots\dots(4)$$

2. ขั้นตอนที่สอง เป็นการประมวลผลการพัฒนาในแต่ละมิติและดัชนีการพัฒนายังยืนโดยรวม เพื่ออธิบายผลการพัฒนาในแต่ละด้านให้สาธารณชนเข้าใจได้โดยง่าย ทั้งนี้ได้ให้น้ำหนักความสำคัญเท่ากันในทุกมิติเพื่อให้สะท้อนบทบาทการพัฒนาแต่ละมิติอย่างเท่าเทียม โดยการหาค่าคะแนนเฉลี่ยแบบเลขคณิต (arithmetic mean) ในแต่ละมิติการพัฒนา จากนั้นจึงนำดัชนีของทั้ง 3 มิติมาหาค่าเฉลี่ยเลขคณิตเป็นดัชนีรวมการพัฒนายังยืนต่อไป โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

$$1. \quad \bar{X}_{ij} = \frac{\sum X_{ij}}{n_{ij}} \quad \dots\dots(1)$$

$$2. \quad SDI = \frac{\sum \bar{X}_{ij}}{3} \quad \dots\dots(2)$$

เมื่อ i = ตัวชี้วัดแต่ละมิติ มีค่า 1, 2, 3,.....

J = จำนวนมิติ มีค่า 1, 2, 3

n_{ij} = จำนวนตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

X_{ij} = คะแนนของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

$\bar{X}_{ij}$ = ดัชนีการพัฒนายังยืนแต่ละมิติ

Sustainable Development Index : SDI = ดัชนีรวมการพัฒนายังยืน

การคำนวณดัชนีในแต่ละตัวชี้วัด ในแต่ละมิติ และการคำนวณดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

มิติการพัฒนาและตัวชี้วัด	เกณฑ์การคำนวณ
มิติเศรษฐกิจ	
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม (TFP)	ประเมินจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่า TFP ที่ผ่านมา โดยกำหนดค่าต่ำสุดที่ร้อยละ -5.0 และค่าสูงสุดที่ร้อยละ 5.0 ถ้าผลการพัฒนาทำให้อัตราการขยายตัวได้ถึงร้อยละ 5.0 จะได้คะแนน 100 แต่ถ้ามีค่าติดลบถึง ร้อยละ -5.0 จะได้คะแนนเท่ากับ 60
การใช้พลังงานต่อ GDP	ใช้ค่าการใช้พลังงานต่อ GDP ปี 2537 ซึ่งเป็นค่าที่ประเทศไทยทำได้ดีที่สุดคือที่ 0.01515 เป็นเป้าหมาย โดยกำหนดว่าหากมีการใช้พลังงานต่อ GDP น้อยกว่าหรือเท่ากับค่า 0.01515 จะได้คะแนนเท่ากับ 100 ดังนั้น คะแนนที่ได้ในแต่ละปีจะคิดเป็นค่าปฏิภาคกลับของร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย
การใช้พลังงานหมุนเวียน	กำหนดเป้าหมายการใช้พลังงานหมุนเวียนเท่ากับร้อยละ 28 ของพลังงานทั้งหมด คะแนนที่ได้ในแต่ละปีคิดจากร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย
อัตรา recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	กำหนดเป้าหมายอัตราการนำขยะชุมชนกลับมาใช้ใหม่เท่ากับร้อยละ 30 ของปริมาณขยะทั้งหมด คะแนนที่ได้ในแต่ละปีคิดจากร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ อัตราการว่างงานรวม	
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	เป้าหมายการว่างงานที่เหมาะสมเท่ากับร้อยละ 2 ถ้าการว่างงานได้เท่ากับ 2 หรือน้อยกว่า จะได้คะแนนเท่ากับ 100
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	เป้าหมายหนี้ต่อ GDP ค่าที่ดีมากเท่ากับร้อยละ 30 ต่อ GDP ค่าต่ำสุดกำหนดไว้ที่ร้อยละ 70 ถือว่าไม่มีความยั่งยืน โดยค่าคะแนนจะแปรผกผันระหว่างค่าที่ดีมากและค่าต่ำสุด ทั้งนี้หากค่าข้อมูลเกินขั้นที่กำหนดให้อนุโลมใช้ขั้นสูงสุดและต่ำสุดนั้นเป็นค่าคะแนน
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	เป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ที่เหมาะสมเท่ากับช่วงร้อยละ 4 ถึง -4 ของ GDP ถ้าการขาดดุลหรือเกินดุล มีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับค่าต่ำสุด หรือมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับค่าสูงสุดที่กำหนดไว้ จะได้คะแนนร้อยละ 60 และได้คะแนน 100 เมื่อดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP มีค่าเท่ากับ 0
การกระจายความมั่งคั่ง สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	
สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้	เป้าหมายสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ที่เหมาะสมเท่ากับ 0.40 ถ้าการกระจายรายได้บรรลุเป้าหมาย จะได้คะแนน 100 และคะแนนที่ได้ในแต่ละปีคิดจากร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย
สัดส่วนคนยากจนจากรายได้	เป้าหมายลดความยากจนเหลือร้อยละ 10 (แผนฯ8) ถ้าผลการพัฒนาบรรลุตามเป้าหมาย จะได้คะแนนเท่ากับ 100 และคะแนนที่ได้ในแต่ละปีคิดจากร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย

มิติการพัฒนาและตัวชี้วัด	เกณฑ์การคำนวณ
มิติสังคม	
การพัฒนาศักยภาพคน สังคม จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน	เป้าหมายทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคบังคับของคนไทยตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งเท่ากับ 9 ปี คะแนนที่ได้คิดเป็นร้อยละความสำเร็จจากเป้าหมาย
ผลคะแนนการทดสอบ 4 วิชาหลัก	ใช้คะแนนผลการสอบที่คำนวณเป็นร้อยละ และแปลงเป็นผลสำเร็จของการพัฒนาโดยใช้คะแนนเต็มร้อยละ 75 เป็นเป้าหมาย
การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP	ร้อยละของรายจ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาในภาครัฐของประเทศต่อ GDP โดยมีเป้าหมายการวิจัยของภาครัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.3 ของ GDP
การพัฒนาคุณภาพชีวิต อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	อายุขัยเฉลี่ยขั้นสูงที่ต้องพัฒนาให้ถึงคือ 80 ปี ส่วนอายุขัยขั้นต่ำสุดคือ 25 ปี ถ้าอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับเป้าหมาย จะได้คะแนนร้อยละ 100
สุขภาพของประชากร	คำนวณจากจำนวนประชากรที่ไม่เจ็บป่วยต่อประชากรทั้งหมด โดยกำหนดเป้าหมายร้อยละ 100
สัดส่วนคดีอาชญากรรมและคดียาเสพติดต่อประชากร	คำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูลการเกิดคดีอาชญากรรมและยาเสพติดต่อประชากรพันคนเปรียบเทียบกับคดีที่เกิดขึ้นต่ำสุดเป็นเป้าหมาย คือ คดีอาชญากรรม 1.2 คดีต่อประชากร 1,000 คน และคดียาเสพติด 1.8 คดีต่อประชากร 1,000 คน
การสร้างความสะดวกภาคและการมีส่วนร่วม	
ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน	คำนวณจากค่าคะแนนผลการจัดอันดับความเชื่อเรื่องคอร์รัปชันขององค์กร Transparency international (TI) โดยกำหนดค่าสูงสุด = 10 คะแนน และค่าต่ำสุด = 1 คะแนน
มิติสิ่งแวดล้อม	
การสงวนรักษา สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ	ยึดตามเกณฑ์มาตรฐานนักวิชาการป่าไม้ที่กำหนดไว้ว่าควรมีพื้นที่ป่าไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ที่จะรักษาความสมดุลของระบบนิเวศได้ ถ้าพื้นที่ป่าไม่มีค่าเท่ากับร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ จะได้คะแนนเท่ากับ 100
สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน	เป้าหมายเท่ากับร้อยละ 80 ของพื้นที่ป่าชายเลนในอดีต (ปี 2504) ซึ่งยังมีความอุดมสมบูรณ์ที่สุดเท่ากับ 2.4 ล้านไร่ ถ้ามีพื้นที่เท่ากับ 1.84 ล้านไร่ จะได้คะแนนเต็ม 100
ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ต่อชั่วโมง	เป้าหมายการจับสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ใน 1 ชั่วโมงเท่ากับ 10 ก.ก. ถ้าสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์สามารถจับได้ในปริมาณเท่ากับเป้าหมาย จะได้คะแนนเต็มเท่ากับ 100
การใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่มีอยู่	กำหนดให้ค่าร้อยละของปริมาณการใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่ใช้งานได้มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 20-160 โดยหากใช้น้ำน้อยกว่า 20 ให้ 100 คะแนน หากใช้มากกว่าร้อยละ 160 ให้ 60 คะแนน หมายเหตุ ข้อมูลการใช้น้ำใต้ดินปัจจุบันมีข้อมูลการใช้เฉพาะพื้นที่ภาคกลาง 7 จังหวัด

มิติการพัฒนาและตัวชี้วัด	เกณฑ์การคำนวณ
■ การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี สัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพ อย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ต่อแหล่ง น้ำทั้งหมด	คิดคะแนนให้ตามสัดส่วนของจำนวนแหล่งน้ำผิวดินที่มีระดับคุณภาพน้ำ อย่างต่ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้/แหล่งน้ำทั้งหมด โดยมีเป้าหมายร้อยละ 100 ของแหล่งน้ำทั้งหมด
คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกิน มาตรฐาน	ร้อยละของสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่มีค่าไม่ได้มาตรฐานต่อสถานี ตรวจวัดทั้งหมด (วัดเฉพาะปริมาณฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน) โดยกำหนดเป้าหมายให้ทุกสถานีมีคุณภาพอากาศได้มาตรฐาน หรือ ร้อยละ 100
ปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัด อย่างถูกต้อง	เป้าหมายของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 50 ของทั้งหมดภายในปี 2549
ปริมาณการใช้สารเคมีทาง การเกษตร	เป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ต้องการ ลดการใช้สารเคมีลงจากปัจจุบันร้อยละ 25 ภายในปี 2551 หากต้องการ บรรลุเป้าหมายต้องลดการใช้ลงประมาณ 2 แสนตันต่อปี ดังนั้น หากการ ใช้ลดลง 2 แสนตันเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาให้ 5 คะแนน ลดลง 1 แสนตัน ให้ 4 คะแนน ไม่เปลี่ยนแปลงให้ 3 คะแนน เพิ่มขึ้น 1 แสนตัน ให้ 2 คะแนน เพิ่มขึ้น 2 แสนตัน ให้ 1 คะแนน เพิ่มขึ้นมากกว่า 2.5 แสนตัน ให้ 0 คะแนน

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัด ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของไทย

1

ความนำ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ถึง 8 ต่อปี อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจไทยมิได้พัฒนาบนพื้นฐานของความเข้มแข็งที่แท้จริง แต่กลับเผชิญกับความเสี่ยงสูงหลายประการ กล่าวคือ ความเสี่ยงในด้านการผลิตและการตลาด การขาดภูมิคุ้มกันและความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังคงมุ่งเน้นการเจริญเติบโตที่สูง โดยมิได้คำนึงถึงคุณภาพของการขยายตัว และประสิทธิภาพการบริหารจัดการเศรษฐกิจได้แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้บัญญัติ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังนี้

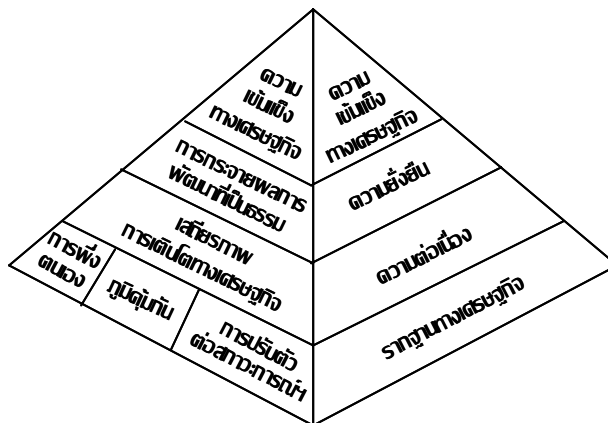
“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญาและความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี”

ในการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและสนับสนุนแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัด “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ต่อไป

2 แนวคิด “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ”

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต้องการความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งเปรียบได้กับความแข็งแรงของร่างกายมนุษย์ ทำให้สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง มีภูมิคุ้มกันให้สามารถต้านทานโรคภัยไข้เจ็บได้ รวมทั้งสามารถปรับร่างกายให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและมีความสุข การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจให้มั่นคงก็คือการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจให้สามารถสร้างฐานรายได้ที่มั่นคงของประเทศ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่ช่วยลดความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกและบรรเทาความผันผวนทางเสถียรภาพ ขณะเดียวกันมีความสามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลกจะเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม นำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนา ดังนั้น ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจจึงหมายถึง

“ระบบเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม”



ปิรามิดของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ระบบเศรษฐกิจสามารถพึ่งพาตนเองในภาคการผลิตต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยการผลิตทั้งเงินทุน เทคโนโลยี และวัตถุดิบในประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างตลาดภายในและภายนอกประเทศ โดยใช้ความร่วมมือหรือพึ่งพาต่างประเทศอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การพึ่งพาตนเองด้านการผลิตจะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตร ขณะที่การพึ่งพาตนเองด้านปัจจัยการผลิตจะวัดจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศ และดุลการค้าจะเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในการพึ่งพาตนเองทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาด

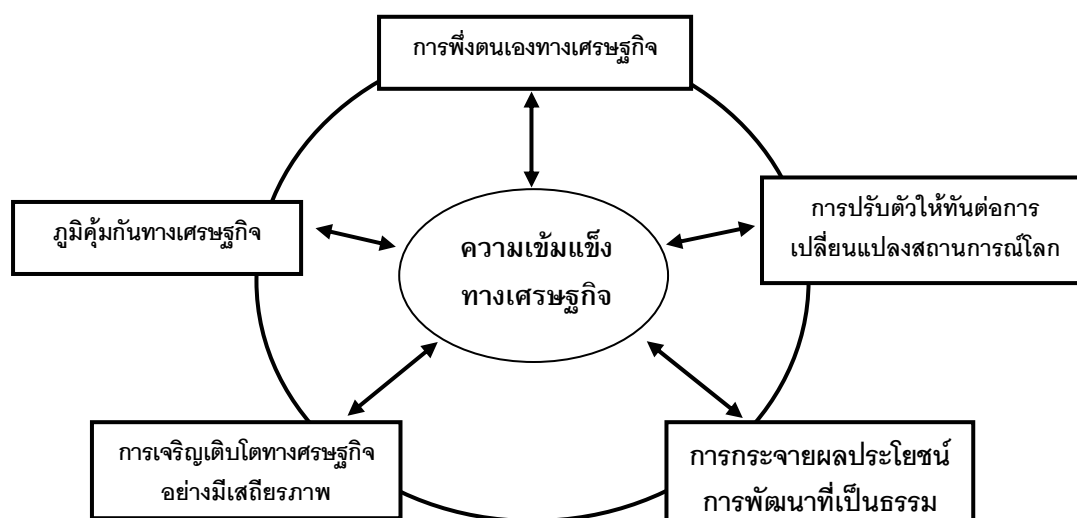
ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการรองรับหรือจัดการหรือลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกประเทศ เพื่อให้มีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันควรดำเนินไปพร้อมๆ กัน ทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านขีดความสามารถในการหารายได้ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับที่จะรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น ระดับของภูมิคุ้มกันจึงสามารถวัดได้จากระดับการเปิดประเทศอันแสดงถึงความเสี่ยงของการพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศ ดุลการคลังที่แสดงฐานะการเงินของรัฐบาล และหนี้ต่างประเทศซึ่งแสดงถึงความเสี่ยงต่อฐานะการเงินของประเทศ

การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก การแสดงให้เห็นถึงความสามารถของประเทศในการรับรู้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและนำมาปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการสร้างสมรรถนะในการแข่งขันให้ทันต่อภาวะการณ์โลกที่ไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำรงอยู่ได้ การปรับตัวดังกล่าวรวมถึง การปรับตัวทางการผลิต การค้าระหว่างประเทศ และการปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกหรือขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะใช้ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าออกของไทยในตลาดโลกเป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถและความรวดเร็วของการปรับตัว ส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา และประสิทธิภาพการผลิตรวมจะเป็นดัชนีชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปรับตัวคือ ขีดความสามารถในการแข่งขัน

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เป็นภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและสามารถดำเนินอยู่ได้ โดยอาศัยกลไกกระบวนการทางเศรษฐกิจที่มีความสอดคล้องสมดุลและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้มีการจ้างงานเต็มที่ มีเสถียรภาพด้านราคา ด้านการเงิน และด้านการค้าระหว่างประเทศ การวัดการเจริญเติบโตจะประเมินจากอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่วนเสถียรภาพภายในจะพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อ และเสถียรภาพภายนอกจะวัดจากดุลบัญชีเดินสะพัด

การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม คือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่กระจุกตัวที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ซึ่งจะพิจารณาจากการกระจายรายได้ โดยวัดช่องว่างความแตกต่างของสัดส่วนการถือครองรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน การวัดความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาจะทำการเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต

องค์ประกอบของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ



3 หลักเกณฑ์และวิธีการวัดการจัดทำดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์โลก การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	1.1 การพึ่งตนเองด้านการผลิต ® สัดส่วนมูลค่าเพิ่มการผลิตของภาคการผลิตต่างๆ ต่อ GDP ® สัดส่วนการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ ต่อ GDP 1.2 การพึ่งตนเองด้านตลาด ® สัดส่วนดุลการค้า ต่อ GDP ® สัดส่วนมูลค่าการส่งออก ต่อ GDP ® สัดส่วนค่าใช้จ่ายบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน ต่อ GDP
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	2.1 ภูมิคุ้มกันด้านต่างประเทศ ® ระดับการเปิดประเทศ ® สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ตลาดแรก และอัตราการขยายตัว ® สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
	2.2 ภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลัง ® ตัวชี้วัดฐานการเงิน ได้แก่ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนภาระการชำระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมด สัดส่วนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ® ตัวชี้วัดฐานะทางการคลัง ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สัดส่วนดุลการคลังต่อ GDP ® ตัวชี้วัดการลงทุนในประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อ GDP สัดส่วนการออมในประเทศต่อการลงทุนในประเทศ ® ตัวชี้วัดการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์ต่อ GDP สัดส่วนการลงทุนอื่นๆ ต่อ GDP
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก	3.1 การปรับตัวด้านการผลิต ® ประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตรวม ® แหล่งที่มาของการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 3.2 การปรับตัวด้านการค้าระหว่างประเทศ ® ตัวชี้วัดความสำคัญของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้แก่ ระดับการเปิดประเทศ ® ดัชนีชี้วัดความสำคัญของภาคการค้าระหว่างประเทศของไทยที่มีต่อการค้าโลก เช่น สัดส่วนการส่งออกของประเทศต่อการส่งออกโลก ® ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศของไทย เช่น ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออกของไทย (Revealed Comparative Advantage : RCA) และอัตราการค้า (Terms of trade) 3.3 การปรับตัวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ® ตัวชี้วัดการวิจัยและพัฒนา (R&D) ได้แก่ งบประมาณการวิจัย บุคลากรการวิจัย ® ตัวชี้วัดด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ สัดส่วนการจดทะเบียนสิทธิบัตร ® ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทย

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
4. การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ	4.1 การจ้างงานเต็มที่ ⓐ อัตราการว่างงาน 4.2 เสถียรภาพด้านราคา ⓐ ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) 4.3 เสถียรภาพทางการเงิน ⓐ อัตราแลกเปลี่ยน ⓑ อัตราดอกเบี้ย ⓒ ทุนสำรองระหว่างประเทศ 4.4 เสถียรภาพทางการค้าระหว่างประเทศ ⓐ ดุลบัญชีเดินสะพัด
5. การกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	5.1 กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นธรรม ⓐ ตัวชี้วัดการกระจายรายได้ ได้แก่ สัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้แตกต่างกัน สมประสิทธิ์การกระจายรายได้ ⓑ ตัวชี้วัดการกระจายผลการพัฒนา ได้แก่ ผลผลิตมวลรวม จำแนกรายพื้นที่และรายสาขา การกระจายตัวของประชากร หรือผู้มีงานทำในแต่ละพื้นที่และแต่ละสาขาการผลิต

3.2 เกณฑ์ของการจัดทำดัชนีรวม (Composite index)

กรอบแนวความคิดความเข้มแข็งเศรษฐกิจ 5 องค์ประกอบ ที่นำมาคำนวณจัดทำดัชนีรวมเพียงตัวเดียวเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน ที่มีต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถวัดผลของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดแนวทางการประเมินผลดังนี้

(1) ให้สามารถวัดผลสำเร็จของการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดค่าดัชนีรวมมีคะแนนถ้าเข้าใกล้ 100 แสดงว่ามีความสำเร็จมาก

(2) สามารถประเมินผลความเข้มแข็งของเศรษฐกิจว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อสามารถอธิบายผลการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย โดยแบ่งระดับการพัฒนามาออกเป็น 5 ระดับ

3.3 ช่วงเวลาที่ใช้ในการจัดทำ

การรายงานผลการพัฒนาในปี 2545-2547 ที่ผ่านมา เป็นความพยายามที่จะใช้ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเพื่อแสดงให้เห็นถึงระดับและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ(ปี 2535 – 2539) ระหว่างวิกฤต (ปี 2540 – 2541) ช่วงหลังวิกฤต (ปี 2542 – 2544) และ ช่วง 2 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2546) สำหรับในปี 2548 จะเป็นการรายงาน

เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 3 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องสถานะการณ์เศรษฐกิจไทยเพิ่มเติมจากการประเมินผลเฉพาะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของการบริหารจัดการด้านนโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4 แหล่งข้อมูล

(1) ข้อมูลที่ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ได้แก่

➤ ข้อมูลดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออก (Revealed Comparative Advantage : RCA) โดยคำนวณโดยเปรียบเทียบสัดส่วนของสินค้าส่งออกชนิดนั้นๆ ของไทยต่อสัดส่วนสินค้าส่งออกทั้งหมดของไทยในตลาดโลกโดยศึกษาในตลาดหลัก 3 ตลาด คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยถือว่าถ้าค่าดัชนีดังกล่าวมากกว่า 100 หมายความว่าประเทศไทย ได้เปรียบ ถ้าน้อยกว่า 100 ถือว่าเสียเปรียบ (ข้อมูลการส่งออกจากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์)

➤ ดัชนีกระจายการพัฒนาตามวิธีของ Theil index เพื่อเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำของแต่ละพื้นที่เทียบกับแรงงานทั้งหมดของประเทศ ถ้าสัดส่วนผลผลิตที่ได้จากแต่ละพื้นที่ หรือสาขาการผลิตมีการกระจายในลักษณะเดียวกับการกระจายตัวของประชากร (หรือในกรณีการกระจายตัวของผู้มีงานทำในแต่ละสาขาการผลิต) แสดงถึงการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม ในทางตรงกัน ถ้าสัดส่วนของผลผลิตของพื้นที่ (หรือสาขาการผลิต) มีจำนวนที่มากหรือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ จะแสดงถึงความไม่สมดุลของผลตอบแทนในพื้นที่และสาขาการผลิต

$$\text{สูตร Theil Inequality Index} = \sum (y_i/Y) * \log [(y_i/Y)/(x_i/X)]$$

เมื่อ x_i = จำนวนประชากรรายสาขา/พื้นที่

y_i = ผลิตภัณท์มวลรวมรายสาขา/พื้นที่

X = จำนวนประชากรรวมของประเทศ

Y = ผลรวมของผลิตภัณท์มวลรวมของประเทศ

(2) ข้อมูลจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานระหว่างประเทศ (WTO, World Bank, UNDP) เป็นต้น

3.5 หลักการคำนวณ

(1) การกำหนดระดับการให้คะแนน โดยนำข้อมูลมาให้คะแนนตามเกณฑ์กำหนด เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดช่วงคะแนนการพัฒนามี 5 ระดับ

ระดับการพัฒนา	คะแนน	ความหมาย
ระดับ 5 (5)	ร้อยละ 90.0100	ดีขึ้นมาก
ระดับ 4 (4.0-4.9)	ร้อยละ 80.0 - 89.9	ดีขึ้น
ระดับ 3 (3.0-3.9)	ร้อยละ 70.0 - 79.9	ดี
ระดับ 2 และระดับ 1 (1.0-2.9)	ร้อยละ 69.9 ลงมา	ลดลง

(2) การกำหนดเกณฑ์ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการเปรียบเทียบกับข้อมูลนั้นๆ โดยใช้การให้คะแนนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดโดยหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลเหล่านั้น เช่น ข้อมูลสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตั้งมาตรฐานไว้ 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับต่ำ น้อยกว่าร้อยละ 48 ระดับกลางอยู่ระหว่างร้อยละ 48-80 และระดับสูงมากกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น หรือใช้การกำหนดเป้าหมายสูงสุดหรือเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป้าหมายความสามารถที่ดำเนินการได้ โดยตัวดัชนีแต่ละตัวของแต่ละองค์ประกอบเป็นอิสระต่อกัน และแต่ละองค์ประกอบก็เป็นอิสระต่อกัน (individual index) เช่นกัน ซึ่งหลักเกณฑ์นี้มีส่วนสอดคล้องกับหลักแนวความคิดของ Kaminsky (จาก Measuring Potential Vulnerabilities in Emerging Market Economic by John Hawkins and Marce Klan)

(3) การให้คะแนนตามเกณฑ์

ดัชนี	การให้คะแนนตามเกณฑ์	การถ่วงน้ำหนัก
1. ค่าดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจรวม	คะแนนสูงใกล้ร้อยละแสดงว่าเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง	องค์ประกอบทั้ง 5 เฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน โดยถือว่าแต่ละองค์ประกอบมีความอิสระต่อกัน
2. ค่าดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยได้คะแนนสูงใกล้ 100 สามารถพึ่งตนเองได้ดี	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP	คะแนนสูงใกล้ร้อยละ แสดงว่า สามารถรักษาโครงสร้างการผลิต การเกษตร ไว้ในระดับพอสมควร	
- สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ&สินค้าทุนต่อ GDP	การนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนสูงได้รับคะแนนน้อย	
- ดุลการค้าต่อ GDP	ดุลการค้าสูงได้รับคะแนนสูง โดยหลักเกณฑ์พิจารณา ค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	
3. ค่าดัชนีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยได้คะแนนสูงถือว่าภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจดี	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
- ระดับการเปิดประเทศ	ระดับเปิดประเทศต่ำได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเกณฑ์เฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	
- ดุลการคลังต่อ-GDP	ฐานะการคลังมีดุลการคลังสูงจะได้รับคะแนนสูงจะได้รับคะแนนสูง	
- หนี้ต่างประเทศต่อ-GDP	หนี้ต่างประเทศสูงจะได้รับคะแนนต่ำตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย	

ดัชนี	การให้คะแนนตามเกณฑ์	การถ่วงน้ำหนัก
4. ค่าดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก - ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) - ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP - ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก	ค่าดัชนีย่อยได้รับคะแนนสูงถือว่าสามารถมีความสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์โลกได้ดี ค่า TFP สูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาสูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาเป้าหมายของแผนฯ ถ้าไทยมีส่วนแบ่งการค้าในตลาดโลกสูงจะได้รับคะแนนสูง โดยยึดหลักเป้าหมายของแผนฯ และความสามารถในการแข่งขันที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
5. ค่าดัชนีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ - อัตราเงินเฟ้อ - อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) - ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยมีคะแนนสูงถือว่าการเจริญเติบโตมีเสถียรภาพ อัตราเงินเฟ้อต่ำจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวสูงก็จะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยที่ผ่านมา ค่าดุลบัญชีเดินสะพัดสูงก็จะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
6. ค่าดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม - ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา - การกระจายรายได้	ค่าดัชนีย่อยได้รับคะแนนสูงถือว่าการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม การเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต ค่าสูงจะได้รับคะแนนต่ำ โดยพิจารณาเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้ สัดส่วนการถือครองระหว่างคนรวย และคนจนสูงจะได้คะแนนต่ำตามเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน

(4) **การคำนวณดัชนีรวม** การรวมดัชนีย่อยเป็นดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบ โดยถือว่าแต่ละตัวมีการถ่วงน้ำหนักเท่ากันเพื่อวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensibility analysis) ที่เกิดขึ้น คือ

(4.1) ดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

$$Y_j^m = \sum_n 1 (X_i)$$

เมื่อ $y =$ ดัชนีรวม (composite index) ของแต่ละองค์ประกอบ

$X =$ ดัชนีย่อย (individual index) ของแต่ละองค์ประกอบ

$\sum =$ ผลรวมของดัชนี

$i =$ ดัชนีตัวที่.... ($i = 1 \dots n$)

$N =$ จำนวนดัชนีย่อยทั้งหมด

$j =$ องค์ประกอบที่.... ($j = 1 \dots m$)

(4.2) ดัชนีรวมของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

$$Z = \sum \frac{1}{m} (Y_j)$$

Z = ดัชนีรวมของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

m = จำนวนองค์ประกอบ



กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัด ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

1 แนวคิดพื้นฐาน

กรอบแนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข” พัฒนามาจากแนวคิดของศาสตราจารย์มาตยา เซน (พ.ศ. 2528) ซึ่งระบุไว้ว่า “ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาก็คือ การทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถบรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่ต้องการ และปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกวิธีการไปสู่ความสำเร็จด้วยตัวของเขาเอง ส่วนการมีรายได้จะเป็นเพียงเครื่องมือหรือทางผ่านไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่มุ่งเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทย กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือประการหนึ่ง “ความอยู่ดีมีสุข” จึงมีขอบเขตที่กว้างขวางและถือเป็นความสำเร็จของแต่ละปัจเจกบุคคล ซึ่งแตกต่างกันไปตามวิถีการดำเนินชีวิตและการแสวงหาความสำเร็จในชีวิตของคนในสังคมนั้น และเป็นเรื่องที่ต้องมองอย่างเป็นองค์รวม เพราะมีความเชื่อมโยงของการพัฒนามิติต่างๆ อย่างแยกกันไม่ออก

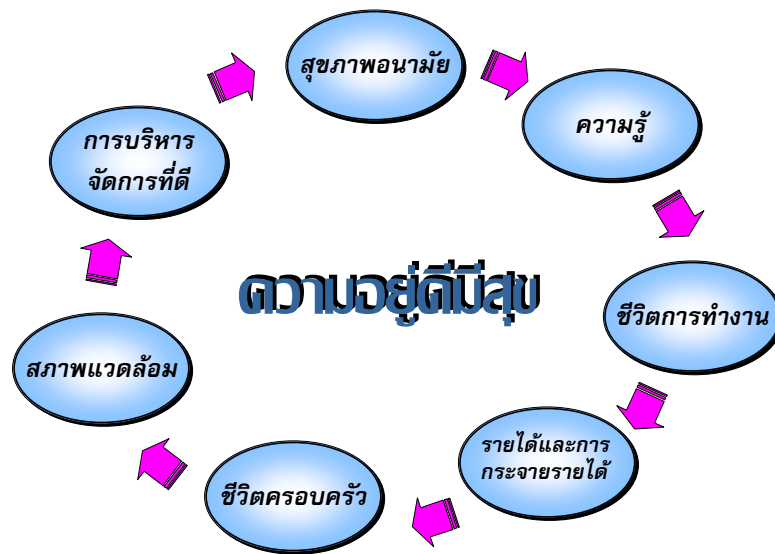
2 กรอบแนวคิดภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9

จากกรอบแนวคิดพื้นฐานข้างต้น สำนักงานฯ ได้ร่วมกันกำหนดความหมายความอยู่ดีมีสุขโดยรวมของคนไทยภายใต้ปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

“ความอยู่ดีมีสุข หมายถึง การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ”

ความอยู่ดีมีสุขตามความหมายข้างต้นครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม และสามารถจำแนกองค์ประกอบได้เป็น 7 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งทุกองค์ประกอบจะต้องดำเนินการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เกิดผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนได้อย่างแท้จริง

องค์ประกอบ “ความอยู่ดีมีสุข”



สุขภาพอนามัย หมายถึง ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากการสร้างสุขภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญา รวมถึงการมีภาวะโภชนาการที่ดี การรู้จักป้องกันดูแลสุขภาพที่ดีของตนเองและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งจะ使人มีอายุยืนยาว สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข สร้างสรรค์ประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัวและสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพ

ความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการยกระดับความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เพราะความรู้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของคนให้มีทักษะความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การที่คนเราจะมีรู้ได้นั้น จะต้องได้รับการศึกษา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างโอกาสและพัฒนาสติปัญญาและกระบวนการเรียนรู้ของคนให้สามารถ “คิด เป็น ทำเป็น” เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและใช้ประสบการณ์ ศักยภาพ และทักษะของตนให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ชีวิตการทำงาน เป็นปัจจัยกำหนดความอยู่ดีมีสุขของคน นอกจากจะต้องมีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับการศึกษาแล้ว การทำงานจะเป็นที่มาของรายได้และอำนาจซื้อ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีงานทำที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้คนเราสามารถดูแลความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้และยังประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

รายได้และการกระจายรายได้ ความขัดสนในด้านรายได้ในการยังชีพ การมีปัญหาคายากจนที่รุนแรงและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในระดับสูง ย่อมสะท้อนการอยู่อย่างเปราะบางในสังคม ดังนั้น ความอยู่ดีมีสุขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอำนาจซื้อเพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ได้

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข สภาพแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี เอื้อต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตในสังคม การมีสภาพแวดล้อมที่ดีหมายความว่ารวมถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง การได้รับบริการสาธารณสุขที่พอเพียง และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อนามัยสิ่งแวดลอมที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมเกื้อกูลคุณภาพการดำรงชีวิตให้เกิดการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของคุณ

การบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีการดูแลคนในสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบภาครัฐ ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย และรัฐกับประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน นำไปสู่สังคมที่คนในสังคมจะอยู่ดีมีสุขตลอดไป

ภายใต้แนวคิดและองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขดังกล่าว สำนักงานฯ จึงได้พัฒนา **“ดัชนีความอยู่ดีมีสุข” (Well-Being Index)** ขึ้น ซึ่งเป็นดัชนีรวมขององค์ประกอบ 7 ด้านข้างต้น เพื่อใช้ประเมินผลการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขทั้งผลในภาพรวมและผลแต่ละด้าน ให้สามารถระบุขนาดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามในปี 2545 เป็นระยะเริ่มแรกของการพัฒนาดัชนี จึงได้คัดเลือกเฉพาะองค์ประกอบที่มีผลการพัฒนาดัชนีที่ชัดเจน และได้ทดสอบความถูกต้องเหมาะสมแล้วจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ สุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ และสภาพแวดล้อม สำหรับปี 2546 ได้เพิ่มเติมอีก 2 องค์ประกอบ คือ ด้านชีวิตครอบครัวและการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ เพื่อความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้ง 7 องค์ประกอบที่ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิต และใช้ในการติดตามประเมินผลตามรายงานที่ได้มีการนำเสนอในการประชุมประจำปี 2546 และปี 2547

3.1 การจัดทำดัชนีรวม เนื่องจากการรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขที่จะนำมาคำนวณเป็นดัชนีรวมเพียงตัวเดียวประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ถึง 7 เรื่อง ซึ่งมีแนวความคิดและเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้การวัดผลการพัฒนาแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้สามารถวัดผลสำเร็จและติดตามการเปลี่ยนแปลงของผลการพัฒนาได้อย่างครบถ้วน จึงกำหนดแนวทางการประเมินผลออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก จะวัดผลสำเร็จของการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคน ซึ่งมีตัวชี้วัด 2 กลุ่ม คือ ตัวชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายที่มีต่อคนและตัวชี้วัดกระบวนการพัฒนาที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาที่มีผลกระทบต่อเป้าหมายที่พึงประสงค์ ได้กำหนดคะแนนเต็มไว้ที่ 100 คะแนน หากตัวชี้วัดใดได้คะแนนมากก็แสดงว่ามีความสำเร็จมาก

ขั้นตอนที่สอง จะประเมินสถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือคงเดิมหรือเลวลง เพื่อให้สามารถอธิบายผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีความหลากหลายและซับซ้อนให้สาธารณชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและสะดวกขึ้น โดยแบ่งระดับการพัฒนาออกเป็น 5 ระดับ และได้กำหนดให้ระดับ 5 มีค่าเท่ากับ 100 คะแนน

3.2 ดัชนีและองค์ประกอบ การพัฒนาให้บรรลุความอยู่ดีมีสุขนั้นจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันทุกด้าน และต้องคำนึงถึงผลการพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณควบคู่ไปกับเชิงคุณภาพ ดังนั้นการประเมินผลก็จะต้องพิจารณาจากตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายในเชิงคุณภาพ ประกอบกับตัวชี้วัดความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการพัฒนาที่จะนำไปสู่ผลกระทบขั้นสุดท้ายด้วย การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขในแต่ละด้านจะมีตัวชี้วัดหลายตัว ดังนั้นเพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าและทิศทางการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขในภาพรวม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาดัชนีความอยู่ดีมีสุข (Composite index) ขึ้น โดยพัฒนาจากดัชนีชี้วัดสำคัญๆ ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขทั้ง 7 ด้านจำนวน 25 ตัวชี้วัด โดยกำหนดค่าถ่วงน้ำหนักของตัวแปรต่างๆ เท่ากัน เนื่องจากตัวแปรทุกตัวมีความสำคัญกับการสร้างความอยู่ดีมีสุขให้คนไทยเท่าเทียมกัน

ดัชนีรวมความอยู่ดีมีสุขและองค์ประกอบ

ดัชนี	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สุขภาพอนามัย	1. การมีชีวิตยืนยาว 2. การมีสุขภาพอนามัยที่ดี 3. การสร้างความเป็นธรรมในระบบสาธารณสุข	1. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 2. สัดส่วนประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี 3. สัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ
2. ความรู้	4. การได้รับการศึกษาของคนไทยอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน 5. คุณภาพการศึกษา	4. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน 5. อัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย 6. ผลคะแนนการทดสอบวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
3. ชีวิตการทำงาน	6. การมีงานทำอย่างทั่วถึง 7. ความมั่นคงในการทำงาน	7. สัดส่วนผู้ว่างงาน 8. สัดส่วนแรงงานที่มีบริการสวัสดิการและอยู่ในข่ายครอบคลุมของกองทุนประกันสังคม
4. รายได้และการกระจายรายได้	8. รายได้ 9. การกระจายรายได้	9. สัดส่วนคนยากจนด้านรายได้ 10. สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้

ดัชนี	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
5. สภาพแวดล้อม	10. ด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขภาค 11. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 12. สิ่งแวดล้อม	11. สัดส่วนครัวเรือนที่มีบ้านและที่อยู่เป็นของตนเอง 12. สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ 13. สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 14. สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 15. ดัชนีคุณภาพแหล่งน้ำ 16. สัดส่วนขยะต่อประชากรแต่ละปี 17. สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด
6. ด้านชีวิตครอบครัว	13. สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว 14. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	18. อัตราการหย่าร้าง 19. อัตราการจดทะเบียนสมรส 20. ความอบอุ่นของครอบครัว 21. ร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายร้อยละ 10
7. การบริหารจัดการที่ดี	15. หลักคุณธรรม 16. การมีส่วนร่วม 17. ความคุ้มค่า 18. ความโปร่งใส	22. สัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย 23. สัดส่วนของผู้มาใช้สิทธิ์เลือกตั้ง 24. สัดส่วนค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP 25. ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันขององค์กร Transparency International (TI)

4

หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดผลสำเร็จของการพัฒนา

4.1 หลักการทั่วไปการวัดผลสำเร็จการพัฒนา การวัดผลสำเร็จโดยทั่วไปและนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายจะดูจากผลงานที่ทำได้เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน และคำนวณออกมาเป็นค่าร้อยละ ถ้าผลการพัฒนามีค่าเข้าใกล้ 100 ก็แสดงว่า การพัฒนามีความสำเร็จมากขึ้น เป็นต้น สำหรับการวัดผลสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขก็จะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เนื่องจากมีความสะดวกต่อการคำนวณและทำความเข้าใจต่อผู้อ่านได้ง่าย ซึ่งสามารถเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ : } \left[\frac{\text{ผลงานที่ทำได้}}{\text{เป้าหมายหรือเกณฑ์ที่กำหนด}} \right] \times 100 \quad \dots\dots (1)$$

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในบางเรื่องจะมีความสำเร็จบางระดับที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ง่าย เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมอื่นๆ ช่วยเกื้อหนุน หรือเปรียบเสมือนเป้าหมายการพัฒนาขั้นต่ำ และหากนักพัฒนาต้องการผลการพัฒนาที่สูงกว่าเป้าหมายขั้นต่ำแล้วก็ต้องลงทุนพัฒนามากขึ้น หรืออาจเรียกว่าเป็นเป้าหมายขั้นสูงก็ได้ ส่วนการวัดผลสำเร็จของการพัฒนา ก็จะ

พิจารณาระหว่างส่วนต่างของผลงานที่ทำได้กับเป้าหมายขั้นต่ำต่อส่วนต่างของเป้าหมายขั้นสูงกับเป้าหมายขั้นต่ำ หรือเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ} : \left[\frac{\text{ผลงานที่ทำได้} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}}{\text{เป้าหมายสูงสุด} - \text{เป้าหมายต่ำสุด}} \right] \times 100 \quad \dots (2)$$

ตัวอย่างการคำนวณดัชนีความสำเร็จที่มีเป้าหมายต่ำสุดและเป้าหมายสูงสุด

UNDP ได้ใช้ดัชนีอายุขัยวัดความสำเร็จของการพัฒนาสุขภาพอนามัยของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดเป้าหมายอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดที่แต่ละประเทศควรพัฒนาไปให้ถึงไว้ที่ 85 ปี และอายุขัยต่ำสุดที่แต่ละประเทศสามารถบรรลุได้ง่ายไว้ที่ 25 ปี หากต้องการทราบว่า การพัฒนาสุขภาพอนามัยของแต่ละประเทศมีความสำเร็จแค่ไหน ก็สามารถคำนวณได้สะดวกและเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ เช่น ปี 2544 ประเทศญี่ปุ่นมีอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดในโลกคือ 81 ปี และอเมริกามีอายุขัยเฉลี่ย 79 ปี ดัชนีความสำเร็จเมื่อวัดด้วยอายุขัยเฉลี่ยของแต่ละประเทศมี ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีอายุขัยของญี่ปุ่น ปี 2544} &= \frac{81 - 25}{85 - 25} \times 100 \\ &= 93.3 \% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีอายุขัยของอเมริกา ปี 2544} &= \frac{79 - 25}{85 - 25} \times 100 \\ &= 90.0 \% \end{aligned}$$

ตัวเลขดัชนีทั้งสองตัวดังกล่าว แสดงว่าประชากรญี่ปุ่นได้รับความสำเร็จจากการพัฒนาสุขภาพอนามัยดีกว่าประชากรอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ยังมีผลการพัฒนาบางรายการที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์มาตรฐานเอาไว้ ทำให้ไม่สามารถใช้สมการ (1) และ (2) มาวัดผลสำเร็จของการพัฒนาได้ เช่น การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่วัดจากอัตราส่วนจำนวนคดีอาชญากรรมต่อประชากร 1,000 คน และการวัดผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการว่างงานที่วัดจากอัตราส่วนผู้ไม่มีงานทำต่อจำนวนแรงงานทั้งหมด ซึ่งนักพัฒนาต้องการเห็นอัตราส่วนทั้งสองกรณียิ่งมีค่าน้อยยิ่งดี การวัดผลสำเร็จของการพัฒนา จึงต้องกำหนดอัตราส่วนต่ำสุดที่ต้องการเห็นเป็นเป้าหมายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีว่ามีค่าเข้าใกล้เป้าหมายเพียงใด ถ้ายังมีค่าเข้าใกล้ก็แสดงว่าประสบผลสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น ค่าของความสำเร็จในกรณีนี้ก็ คือ ค่าปฏิภาคกลับของสมการ (1) นั่นเอง โดยสามารถเขียนเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จ} : \frac{\text{เป้าหมาย}}{\text{ผลการพัฒนา}} \times 100 \quad \dots (3)$$

$$\text{หรือ} \quad \frac{1}{\frac{\text{ผลการพัฒนา}}{\text{เป้าหมาย}}} \times 100 \quad \dots (4)$$

ตัวอย่างการคำนวณดัชนีความสำเร็จกรณีที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์มาตรฐาน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การพัฒนาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2535-2543 อัตราส่วนของคดีอาชญากรรมต่อประชากร 1,000 คน มีค่าต่ำสุดเท่ากับ 1.2 จึงกำหนดให้เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่พยายามไม่ให้เกิดคดีอาชญากรรมมากกว่านี้ และสมมติว่าปี 2540 อัตราส่วนคดีต่อประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 1.5 และเพิ่มเป็น 1.7 ในปี 2543 ดังนั้น ความสำเร็จจะมีค่าดังนี้

$$\text{ดัชนีความสำเร็จปี 2540} = \frac{12. \times 100}{15} = 80\%$$

$$\text{ดัชนีความสำเร็จปี 2543} = \frac{1.2 \times 100}{17} = 70.6\%$$

แสดงว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปี 2543 มีปัญหามากกว่าปี 2540 เพราะมีค่าออกห่างจากค่าต่ำสุดที่ต้องการจะบรรลุ เป็นต้น

4.2 การคำนวณดัชนีรวม การรวมดัชนีย่อยเป็นดัชนีรวมของแต่ละด้าน และการรวมดัชนีแต่ละด้านเป็นดัชนีความอยู่ดีมีสุขจะประยุกต์จากสูตรของ UNDP ที่ใช้คำนวณหาดัชนีความยากจนของคน¹ (Human Poverty Index : HPI) เนื่องจากกรอบแนวคิดและลักษณะของข้อมูลที่วิเคราะห์มีความสอดคล้องกัน 3 ประการ คือ

(1) ผลกระทบจากการพัฒนาคนของ UNDP และการพัฒนาโดยมีคนเป็นศูนย์กลาง จะช่วยเพิ่มสมรรถนะและความอยู่ดีมีสุขโดยรวม ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

(2) องค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขมีหลายด้าน และแต่ละด้านจะมีแนวคิดและผลการพัฒนาแตกต่างกัน ทั้งวิธีวัดผลสำเร็จและอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลการพัฒนา นอกจากนี้ ตัวชี้วัดย่อยในแต่ละองค์ประกอบก็มีความแตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถใช้ค่าเฉลี่ยทางคณิตศาสตร์อย่างง่ายมาคำนวณเป็นดัชนีรวมและใช้เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มได้

(3) องค์ประกอบย่อยของความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้านสามารถพัฒนาโดยอิสระและมีผลต่อความอยู่ดีมีสุขต่างกัน รวมทั้งไม่สามารถใช้องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งอธิบายความอยู่ดีมีสุขทดแทนกันได้ สำหรับสูตรการคำนวณของ UNDP มีดังนี้

$$HPI = \left[\frac{P_1^3 + P_2^3 + P_3^3}{3} \right]^{1/3}$$

P_1, P_2, P_3 = องค์ประกอบของ HPI ซึ่งกำหนดให้มีน้ำหนักเท่ากัน

¹ UNDP, HDR Report 2000 Technical Note 1

สำหรับการนำมาประยุกต์ใช้กับความอยู่ดีมีสุข จะมีตัวอย่างดังนี้ เช่น ในปี 2539 มีดัชนีการมีงานทำเท่ากับ 100 และดัชนีความมั่นคงในการทำงานเท่ากับร้อยละ 24.6 เมื่อคำนวณดัชนีชีวิตการทำงานจะได้ค่า ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} &= \left[\frac{100^3 + 24.6^3}{2} \right]^{1/3} \\ &= 79.76\end{aligned}$$

ส่วนองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ดัชนีสุขภาพอนามัยที่มีดัชนีย่อย 3 ตัว ก็จะยกกำลัง 3 ของแต่ละตัวแล้วจึงหารด้วย 3 และถอด square root 3 ก็จะได้เป็นค่าดัชนีสุขภาพอนามัย

4.3 การประเมินสถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

หลังจากการคำนวณดัชนีความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้านที่มีค่าคะแนนเป็นร้อยละแล้ว การรายงานผลการพัฒนาเป็นดัชนีรวมของความอยู่ดีมีสุขอาจแสดงค่าด้วยระดับการพัฒนาแทนการนำเสนอด้วยคะแนนได้ ซึ่งในเบื้องต้นได้กำหนดระดับคะแนนออกเป็น 4 ระดับ และมีความหมายแต่ละระดับ ดังนี้

ระดับการพัฒนา	ความหมาย	ระดับการพัฒนา
ระดับ 5	ดีขึ้นมาก	90.0-100
ระดับ 4	ดีขึ้น	80.0-89.9
ระดับ 3	ไม่เปลี่ยนแปลง	70.0-79.9
ระดับ 2 หรือน้อยกว่า	ต้องปรับปรุง	70.0

5 หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ดัชนีความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้าน

5.1 ด้านสุขภาพอนามัย

ผลการศึกษาของต่างประเทศพบว่า อายุขัยของประชาชนมีปัจจัยเกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ การดูแลสุขภาพให้ดี และสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นประชาชนของประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีอายุยืนยาวกว่าประเทศด้อยพัฒนา และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอบอุ่นจะมีอายุขัยสูงกว่าประเทศในเขตร้อน สำหรับอายุขัยเฉลี่ยของประชากรในโลกจะอยู่ระหว่าง 38-81 ปี โดยประเทศในเขตอบอุ่นมีอายุขัยเฉลี่ยระหว่าง 76-81 ปี ในขณะที่ประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 53-77 ปี หลักเกณฑ์ในการวัดความสำเร็จของสุขภาพอนามัยที่วัดจากอายุขัยเฉลี่ยนั้น UNDP ได้กำหนดค่าสูงสุดของอายุขัยเฉลี่ยไว้ที่ 85 ปี และค่าต่ำสุด 25 ปี

สำหรับการวัดความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยของประเทศไทยจะคิดจากอายุขัยเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อใช้ในการกำหนดเกณฑ์การพัฒนาสามารถเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านได้ โดยตั้งเป้าหมายอายุขัยเฉลี่ยสูงสุดที่จะต้องพัฒนาไปให้ถึงที่ 80 ปี ส่วนอายุขัยต่ำสุดจะกำหนดไว้ที่ 25 ปี เท่ากับเกณฑ์ของ UNDP สำหรับตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงจะดูจากสัดส่วนของประชากรที่ไม่เจ็บป่วยในแต่ละปี และสัดส่วนประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพ ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบจะคำนวณเป็นร้อยละ แล้วนำมาหาค่าดัชนีรวม โดยให้น้ำหนักแต่ละตัวเท่ากัน

การคำนวณดัชนีสุขภาพอนามัย

ประชากรไทยปี 2538-2539 มีอายุขัยเฉลี่ย 72.4 ปี สัดส่วนประชากรที่แข็งแรงไม่เจ็บไข้ได้ป่วยคิดเป็นร้อยละ 84.7 และประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพมีสัดส่วนร้อยละ 72 ดังนั้น ดัชนีการพัฒนาสุขภาพอนามัยจะเริ่มต้นจากการคำนวณดัชนีอายุขัย ซึ่งได้ค่าความสำเร็จร้อยละ 86.2 ดังนี้

$$\text{ดัชนีอายุขัย} = \left[\frac{72.4 - 25}{80.0 - 25} \right] \times 100 = 86.2\%$$

หลังจากนั้นจึงนำค่าสัดส่วนประชากรที่แข็งแรงและประชากรที่มีหลักประกันสุขภาพมารวมกับดัชนีอายุขัย มารวมกันด้วยสูตรที่กำหนด จะได้ค่าดัชนีสุขภาพ

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสุขภาพ} &= \left[\frac{(86.2)^3 + (84.7)^3 + (72)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 81.45\% \end{aligned}$$

5.2 ด้านการศึกษา

การศึกษาจะมีประเด็นการพัฒนา 2 ประเด็น คือ คุณภาพของการศึกษา และโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาการศึกษา คือ การทำให้คนมีความสามารถในการคิดเป็นทำเป็น และเป็นผู้มีความสามารถที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข มีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตและการทำงาน อย่างไรก็ตาม การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายยังไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน จึงต้องประเมินผลจากตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ผลกระทบขั้นสุดท้าย ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยที่ประชาชนอยู่ในโรงเรียน โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่ 9 ปี ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และอัตราการเข้าเรียนในชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย ส่วนคุณภาพการศึกษาจะวัดจากคะแนนผลการทดสอบของนักเรียนใน 4 วิชาหลักคือ วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ในระดับประถม มัธยมต้นและมัธยมปลาย โดยกำหนดเป้าหมายอัตราการเข้าเรียนและคะแนนผลสอบไว้ที่ร้อยละ 100

สำหรับการให้น้ำหนักของตัวชี้วัดจะให้ความสำคัญเท่ากัน เพราะภาครัฐมีหน้าที่เสริมสร้างโอกาสให้เยาวชนได้เข้าเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ สำหรับการรวมอัตราการเข้าเรียนของชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลายจะถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนนักเรียนแต่ละชั้นด้วย เพื่อให้ผลรวมสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

การคำนวณดัชนีความรู้

ในปี 2539 คะแนนผลสอบเฉลี่ยทั้ง 4 วิชา เท่ากับร้อยละ 47.9 อัตราการเข้าเรียน ม.ต้น และ ม.ปลาย ร้อยละ 60.6 และจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเฉลี่ย 6.9 ปี ดังนั้น ดัชนีพัฒนาการศึกษาจะคำนวณได้ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{ดัชนีจำนวนปี} &= \frac{6.9}{9} \times 100 = 76.7\% \\ \text{ดัชนีการศึกษา} &= \left[\frac{(47.9)^3 + (60.6)^3 + (76.7)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 63.9\%\end{aligned}$$

5.3 ด้านชีวิตการทำงาน

เกณฑ์การวัดความสำเร็จของชีวิตการทำงานจะพิจารณาจากอัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นตามปกติในระบบเศรษฐกิจและกำหนดให้เป็นเกณฑ์ต่ำสุดที่พึงประสงค์ ถ้าหากอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นจากเกณฑ์ดังกล่าวก็แสดงว่าความสำเร็จของการพัฒนาไม่บรรลุเป้าหมาย ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่องการพัฒนาเครื่องชี้วัดสภาวะแวดล้อมตลาดแรงงานไทย ได้เสนอว่าอัตราการว่างงานในไตรมาสที่สามของปีที่สามารถใช้เป็นอัตราปกติในเบื้องต้นคืออัตราร้อยละ 2 ของแรงงานทั้งหมด ดังนั้น การวิเคราะห์ดัชนีรวมด้านชีวิตการทำงานจึงใช้เกณฑ์ร้อยละ 2 เป็นเป้าหมายของอัตราการว่างงานที่พึงประสงค์ ซึ่งหมายความว่า ถ้าอัตราการว่างงานในปีใดที่มีค่าใกล้เคียง 2 ก็แสดงว่าแรงงานจะอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น และในทางกลับกันถ้าอัตราการว่างงานมีค่าห่างจาก 2 มากขึ้นเท่าใด ก็แสดงว่าแรงงานจะได้รับความลำบากมากขึ้นเท่านั้น ส่วนความมั่นคงในการทำงานจะวัดจากสัดส่วนแรงงานที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม และพนักงานของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจต่อจำนวนแรงงานทั้งหมด ถ้าสัดส่วนสูงขึ้นก็แสดงว่าแรงงานมีความมั่นคงมากขึ้น

การคำนวณดัชนีชีวิตการทำงาน

ในปี 2539 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานทั้งหมดจำนวน 32.03 ล้านคน มีอัตราการว่างงานร้อยละ 1.07 มีข้าราชการ ลูกจ้างภาครัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ 2.3 ล้านคน ลูกจ้างภาคเอกชนที่อยู่ในข่ายคุ้มครองตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม 5.59 ล้านคน ดังนั้นจะสามารถคำนวณดัชนีได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีอัตราการว่างงาน} = \frac{2.0}{1.07} \times 100 = 186.9\%$$

เนื่องจากค่าดัชนีเกิน 100 แสดงว่าการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นจึงกำหนดค่าดัชนีไว้ที่ 100

$$\text{ดัชนีความมั่นคงในการทำงาน} = \frac{7.89}{32.03} \times 100 = 24.6\%$$

$$\text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} = \left[\frac{100^3 + 24.6^3}{2} \right]^{1/3} = 79.76\%$$

5.4 ด้านรายได้และการกระจายรายได้

ตัวชี้วัดในด้านความยากจนและการกระจายรายได้ จะพิจารณาจากสัดส่วนของคนที่มียาได้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ หรือสัดส่วนคนจนที่วัดจากเส้นความยากจนสมบูรณ์เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด หากมีค่ามากขึ้นก็แสดงว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนทำได้ดีขึ้นเข้าใกล้เป้าหมาย การลดความยากจนที่วางไว้ สำหรับการกระจายรายได้จะวัดจากดัชนีจีนิ (Gini coefficient) เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด หากมีการกระจายรายได้ดีขึ้น ค่าคะแนนที่ได้ก็จะสูงขึ้น

การประเมินความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจนกำหนดเกณฑ์สัดส่วนจำนวนคนยากจนไว้ที่ร้อยละ 10 ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หากผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนนเต็ม 100 ส่วนเกณฑ์สำคัญของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้กำหนดค่าดัชนีจีนิไว้ที่ 0.40 เท่ากับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขถ้าผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนน 100 ส่วนรายได้ของครัวเรือนไม่นำมาวิเคราะห์ เพราะได้ใช้เส้นความยากจนเป็นรายได้ขั้นต่ำอยู่แล้ว

การคำนวณดัชนีรายได้และการกระจายรายได้

ถ้ากำหนดให้ปี 2539 มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 11.4 และค่าดัชนีจีนิเท่ากับร้อยละ 51.5 จะสามารถคำนวณผลสำเร็จการพัฒนาได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีความยากจน} = \frac{10}{11.4} \times 100 = 87.7\%$$

$$\text{ดัชนีการกระจายรายได้} = \frac{40}{51.5} \times 100 = 77.7\%$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีรายได้และการกระจายรายได้} &= \left[\frac{(87.7)^3 + (77.7)^3}{2} \right]^{1/3} \\ &= 83.0\% \end{aligned}$$

5.5 ด้านสภาพแวดล้อม

การพัฒนาสภาพแวดล้อมครอบคลุมเรื่องต่างๆ มากมาย ทั้งเรื่องเกี่ยวกับตัวคน คือการมีสถานที่อยู่อาศัย การได้รับบริการสาธารณสุขปลอดภัย และเรื่องที่เป็นปัจจัยภายนอกคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมของประชาชนที่อาศัยในเมืองและชนบทจะมีความต้องการที่เหมือนกัน ยกเว้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ประชากรในเมืองจะมีปัญหาในเรื่องของเสียงดัง ฝุ่นละออง และปัญหาของขยะมูลฝอย ส่วนในชนบทจะมีปัญหาเรื่องน้ำเสียในแม่น้ำ ดังนั้น การวิเคราะห์ผลพัฒนาเป็นดัชนีรวม จึงพิจารณาเฉพาะปัจจัยหลักๆ ที่มีผลโดยตรงต่อความอยู่

ดีมีสุขของประชากรทั้งในเมือง และชนบท คือ การมีที่อยู่อาศัย การได้รับบริการน้ำสะอาด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสื่อมโทรมของแม่น้ำ การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะ และพื้นที่ป่าไม้ที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

ส่วนบริการด้านโทรศัพท์พื้นฐานไม่ได้นำมาคำนวณเพราะไม่มีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับใช้เปรียบเทียบ และปัจจุบันมีจำนวนคู่สายที่ยังไม่มีผู้เช่าจำนวนมาก ประกอบกับประชาชนมีทางเลือก คือ สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ทดแทนได้ ทำให้โทรศัพท์พื้นฐานไม่ใช่ตัวชี้วัดผลการพัฒนาที่ดีได้เหมือนในอดีต สำหรับรายละเอียดของแต่ละด้านโดยสังเขปมีดังนี้

(1) การมีสถานที่อยู่อาศัย ประชาชนเกือบร้อยละ 100 มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่จะมีความสามารถทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยต่างกัน ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ ครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ครัวเรือนที่ต้องเช่าที่ดินปลูกบ้าน ครัวเรือนที่เช่าบ้านอยู่ และครัวเรือนที่อาศัยคนอื่นอยู่โดยไม่เสียค่าเช่า

การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาจะใช้อัตราส่วนของครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองต่อครัวเรือนทั้งหมดเป็นเครื่องชี้วัด เพราะเป้าหมายการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคนย่อมต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางทรัพย์สินแก่ตนเองและครอบครัว โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดไว้ที่ร้อยละ 100 อย่างไรก็ตาม จะมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นคนเร่ร่อนขอทาน ซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง จะไม่นำมาวิเคราะห์ในเรื่องของการมีที่อยู่อาศัย เพราะเป็นกลุ่มคนที่ต้องการมาตรการช่วยเหลือเป็นพิเศษ ต่างจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก การสำรวจของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานฯ ในปี 2542 พบว่าคนในกลุ่มนี้ประมาณ 8,500 คนจากจำนวนประชากรทั้งประเทศจำนวน 62 ล้านคน

(2) การได้รับบริการน้ำสะอาด ประชาชนจะได้รับน้ำสะอาดจาก 4 แหล่ง คือ 1) น้ำประปา 2) น้ำบ่อ/น้ำบาดาล 3) น้ำจากแม่น้ำ/ลำคลอง/ลำธาร และ 4) น้ำฝน การวิเคราะห์ผลสำเร็จจะพิจารณาจากการได้รับบริการประปา เพราะเป็นน้ำที่ผ่านกระบวนการทำความสะอาดตามมาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ประชาชนสามารถใช้น้ำได้อย่างปลอดภัยปราศจากสารปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับการพัฒนาการได้รับบริการพื้นฐานจากภาครัฐ สำหรับดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาจะดูจากสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ต่อครัวเรือนทั้งหมด โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดไว้ที่ร้อยละ 100

(3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นปัญหาของสังคมที่แต่ละบุคคลอาจจะต้องประสบและเดือดร้อน ดังนั้น ทุกสังคมจึงได้พยายามลดคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุดรวมทั้งรณรงค์ป้องกันมิให้เกิดปัญหาใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมาจะไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบเอาไว้ ดังนั้นการจัดทำดัชนีรวมในครั้งนี้จะพิจารณาจากคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและมีผู้แจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และคดียาเสพติดที่จับกุมได้ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2535-2544) และจะถือเอาปีที่มีคดีต่ำสุดเป็นเป้าหมายขั้นสูงที่ควรรักษาไม่ให้เกิดคดีเพิ่มสูงขึ้นไปกว่านี้อีก ถ้าจำนวนคดีมีแนวโน้มสูงขึ้นห่างจากเป้าหมายเพียงใดก็แสดงว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะมีปัญหาที่รุนแรงขึ้น ซึ่งพบว่าปี 2535 เป็นปีที่เกิดคดีต่ำสุด โดยมีสัดส่วนคดีที่เกิดขึ้นต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ดังนี้

(3.1) คดีอาชญากรรม มีสัดส่วนต่ำสุด คือ 1.2 คดีต่อประชากร 1,000 คน ประกอบด้วยคดีต่างๆ ดังนี้

➤ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ เป็นคดีเดียวกับการฆ่าผู้อื่น โดยเจตนา คดีปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์และวางเพลิง มีจำนวนคดี 0.2 คดี

➤ คดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายและต่อเพศ เป็นคดีเกี่ยวกับการฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนา การทำให้ตายโดยประมาท การพยายามฆ่า การข่มขืน ฯลฯ มีสัดส่วนคดีต่ำสุด 0.3 คดี

➤ คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ ได้แก่ การลักทรัพย์ รังราวทรัพย์ ไรดโกง ฯลฯ มีคดีต่ำสุด 0.7 คดี

(3.2) คดียาเสพติด ได้แก่ ยาบ้า เฮโรอีน และกัญชา มีคดีต่ำสุดที่จับได้ 1.8 คดี

(4) สิ่งแวดล้อม

(4.1) คุณภาพน้ำในแม่น้ำ ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจนเสื่อมโทรมลง ทั้งด้านคุณภาพของแม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่ทำการเกษตรและชุมชนต่างๆ ก็จะได้รับผลกระทบจากสารเคมีที่เกษตรกรใช้ปราบวัชพืชและศัตรูพืชที่ตกค้างอยู่บนพื้นดิน และต้นพืชเมื่อฝนตกจะชะล้างสารเคมีเหล่านั้นไหลลงสู่แม่น้ำ นอกจากนี้ชุมชนก็จะปล่อยน้ำเสียต่างๆ ที่ใช้ในครัวเรือนลงสู่แม่น้ำ รวมทั้งโรงงานที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำก็จะปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงมาในแม่น้ำด้วย

ตัวชี้วัดความเสื่อมโทรมของแม่น้ำมีหลายตัวทั้งค่าความสกปรก ค่าออกซิเจนในน้ำจำนวนเชื้อจุลินทรีย์ต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดที่สามารถใช้ประเมินผลความเสื่อมโทรมของแม่น้ำ คือ ค่าออกซิเจนที่ละลายในน้ำ (DO) และค่าความสกปรกของแม่น้ำที่วัดจากจำนวนจุลินทรีย์ที่ปนเปื้อนในแม่น้ำหรือค่า BOD การวิเคราะห์จึงนำตัวชี้วัดทั้งสองมาเป็นตัวแทนโดยมีเกณฑ์มาตรฐานที่นักวิชาการกำหนดไว้ ดังนี้

ประเภทของแหล่งน้ำ	การใช้ประโยชน์	เกณฑ์มาตรฐาน (มก./ล.)	
		BOD	DO
1	การอนุรักษ์ระบบนิเวศของแหล่งน้ำ	ธรรมชาติ	ธรรมชาติ
2	เหมาะต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำ	ไม่เกิน 1.5	ไม่ต่ำกว่า 6
3	เหมาะต่อการเกษตร	ไม่เกิน 2.0	ไม่ต่ำกว่า 4
4	เหมาะต่อการอุตสาหกรรม	ไม่เกิน 4.0	ไม่ต่ำกว่า 2
5	เหมาะต่อการคมนาคม	-	-

หมายเหตุ : BOD ค่ายิ่งน้อยยิ่งดี DO ค่ายิ่งมากยิ่งดี

การวัดผลสำเร็จของการพัฒนาจะกำหนดเป้าหมายพัฒนาคุณภาพน้ำของแม่น้ำไว้ที่ระดับ 2 ขึ้นไป กล่าวคือ ถ้าคุณภาพน้ำมีค่า BOD อยู่ในเกณฑ์ระหว่าง 1.6-2.0 มิลลิกรัมต่อลิตร (มล./ล.) จะกำหนดให้มีค่าเท่ากับ 100 คะแนน หากค่า BOD สูงขึ้นก็จะได้คะแนนลดลง ส่วนค่า DO จะมีเกณฑ์ระหว่าง 4-5.9 มล./ล. จะมีค่าเท่ากับ 100 หากค่า DO ต่ำลงก็แสดงว่าสกปรกมากขึ้น และหากแม่น้ำสายใดมีค่า BOD และ DO เกิน 100 ก็จะกำหนดค่าให้เท่ากับ 100 ซึ่งแสดงว่าคุณภาพน้ำในแม่น้ำมีความปลอดภัยต่อการนำมาใช้อุปโภค และในทางกลับกันถ้าคะแนนมีค่าห่างจาก 100 มากขึ้น ก็แสดงว่าประชาชนมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากการนำน้ำมาใช้ในการบริโภคมากขึ้น สำหรับเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพแหล่งน้ำกำหนดไว้ว่า ควรมีคุณภาพอย่างน้อยต้องเหมาะสมต่อการเกษตรเพราะเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและใช้เพาะปลูก และประชากรส่วนใหญ่ยังมีอาชีพทางการเกษตร ดังนั้น ค่าความสำเร็จของทั้งสองค่าจะมีดังนี้

$$\text{ดัชนีค่า BOD} = \frac{2}{\text{ค่า BOD ในแม่น้ำ}} \times 100$$

$$\text{ดัชนีค่า DO} = \frac{\text{ค่า DO ในแม่น้ำ}}{4} \times 100$$

(4.2) ขยะ เป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวคนที่สุด และจะเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคเข้าสู่คนได้ง่าย ดังนั้นการกำจัดขยะให้หมดสิ้นและถูกหลักสุขลักษณะจึงเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับขยะจะมีเฉพาะจำนวนขยะที่มีในแต่ละปีเท่านั้น ส่วนข้อมูลประสิทธิภาพการกำจัดขยะที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จนั้นไม่มีข้อมูลในระดับประเทศ จึงใช้วิธีเดียวกับตัวชี้วัดอื่นๆ คือ ดูปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละปีเฉลี่ยต่อคนในช่วง พ.ศ. 2535-2544 และถือเอาปีที่มีค่าต่ำสุดเป็นเป้าหมาย ซึ่งพบว่าปี 2535 มีค่าต่ำที่สุดคือเฉลี่ย 180 กิโลกรัมต่อคนถ้าค่าเฉลี่ยมีแนวโน้มห่างจากค่าต่ำสุด ก็แสดงว่าประชาชนจะมีโอกาสเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากโรคระบาดที่ปะปนอยู่ในขยะมูลฝอยมากขึ้น

(4.3) การรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ มีประโยชน์ต่อการช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศของประชาชน ซึ่งจะเสื่อมโทรมจากการนำพื้นที่ป่าไม้มาใช้เป็นพื้นที่เพาะปลูก และเป็นแหล่งที่ตั้งของชุมชนต่างๆ ตัวชี้วัดที่นำมาวิเคราะห์ คือ สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด โดยมีเกณฑ์มาตรฐานที่นักวิชาการกำหนดไว้ คือ ควรมีพื้นที่ป่าไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าไม้ยิ่งเหลือน้อยก็ยิ่งทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุลจนเป็นปัญหาของความแห้งแล้งและความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ ซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพและเศรษฐกิจของประชาชนที่อาศัยผลผลิตจากป่าเป็นเครื่องยังชีพ ซึ่งจะทำให้ความอยู่ดีมีสุขลดต่ำลง

การคำนวณดัชนีสิ่งแวดล้อม

ในปี 2539 แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีค่า BOD เท่ากับ 6.2 และค่า DO เท่ากับ 0.7 และแม่น้ำมูลมีค่า BOD เท่ากับ 1.1 และค่า DO เท่ากับ 6.1 สัดส่วนปริมาณขยะเฉลี่ย 220 กิโลกรัมต่อคน พื้นที่ป่าไม้เท่ากับร้อยละ 25.6 จะสามารถหาค่าดัชนีสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

(1) ดัชนีคุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง

$$\begin{aligned} (1.1) \text{ ดัชนีค่า BOD} &= (2.0/6.2) \times 100 = 32.3\% \\ (1.2) \text{ ดัชนีค่า DO} &= (0.7/4.0) \times 100 = 17.5 \\ (1.3) \text{ ดัชนีคุณภาพน้ำ} &= [32.3 + 17.5] / 2 = 24.9\% \end{aligned}$$

(2) ดัชนีคุณภาพน้ำของแม่น้ำมูล

$$\begin{aligned} (2.1) \text{ ดัชนีค่า BOD} &= (2.0/1.1) \times 100 = 181.8\% \text{ หรือ } = 100\% \\ (2.2) \text{ ดัชนีค่า DO} &= (6.1/4.0) \times 100 = 152.5\% \text{ หรือ } = 100\% \\ (2.3) \text{ ดัชนีคุณภาพน้ำ} &= (100+100) / 2 = 100\% \end{aligned}$$

$$\therefore \text{ ดัชนีคุณภาพแม่น้ำ 2 สาย} = (24.9 + 100) / 2 = 62.5\%$$

$$(3) \text{ ดัชนีปริมาณขยะ} = (180/220) \times 100 = 81.8\%$$

$$(4) \text{ ดัชนีพื้นที่ป่าไม้} = (25.6/40) \times 100 = 64\%$$

การคำนวณดัชนีสิ่งแวดล้อมจะคิดดัชนีค่า BOD และค่า DO ของแม่น้ำแต่ละสายนำมารวมกันหาค่าเฉลี่ยเป็นคุณภาพน้ำรวมแล้วนำมารวมกับดัชนีปริมาณขยะและดัชนีพื้นที่ป่าไม้ก็จะได้ผลลัพธ์เป็นดัชนีสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามตัวอย่างข้างบนจะคำนวณดัชนีได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสิ่งแวดล้อมปี 2539} &= \left[\frac{(62.5)^3 + (81.8)^3 + (64)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 70.55\% \end{aligned}$$

5.6 ด้านชีวิตครอบครัว

ความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัว มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ รูปแบบครอบครัว บทบาทหน้าที่ของครอบครัว สัมพันธภาพในครอบครัว การพึ่งตนเองของครอบครัว และการเกื้อกูลสังคมของครอบครัว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ผลการพัฒนาให้ครบถ้วนทุกด้าน ดังนั้นการประเมินผลการพัฒนาจึงพิจารณาจากองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยด้านชีวิตครอบครัวโดยตรง 2 ด้าน ได้แก่ สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) **สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว** ซึ่งแสดงถึงการอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขและร่วมกันดำรงความเป็นครอบครัวได้อย่างอบอุ่น ประกอบด้วย ดัชนีย่อย 3 ตัว คือ อัตราการหย่าร้าง อัตราการจดทะเบียนสมรส และสัดส่วนของครัวเรือนที่มีความอบอุ่น สำหรับเกณฑ์ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมิน จะพิจารณาอัตราหย่าร้างที่มีค่าต่ำที่สุด และอัตราการจดทะเบียนสมรสที่มีค่าสูงที่สุดในช่วง พ.ศ. 2524-2544 เป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ ซึ่งพบว่า อัตราการหย่าร้างมีค่าต่ำสุด 2.44 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2531 และอัตราการจดทะเบียนสมรสสูงสุด 36.96 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน

ในปี 2524 ส่วนความอบอุ่นในครอบครัวใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ที่จัดเก็บโดยกรมการพัฒนาชุมชน โดยใช้สัดส่วนครัวเรือนในชนบทที่สมาชิกอยู่พร้อมหน้ากันอย่างน้อยสัปดาห์ละ 2 วัน มีการปรึกษาหารือเพื่อการแก้ไขปัญหาในครอบครัว และเด็กในครัวเรือนไม่เคยหนีออกจากบ้าน โดยตั้งเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 100 การคำนวณหาดัชนีรวมสัมพันธภาพ ทำได้โดยการหาค่าเฉลี่ยทางคณิตศาสตร์ของตัวชี้วัดทั้ง 3 ตัว

(2) **การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ** พิจารณาจากสัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไปต่อครัวเรือนทั้งหมด เนื่องจากเงินส่วนที่เหลือนั้นถือเป็นเงินออมเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินและอื่นๆ และสัดส่วนที่เหมาะสมที่สุดคือ ออมเงินร้อยละ 10 ของรายได้ โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ร้อยละ 5 สำหรับการเกษียณอายุ การแต่งงาน การประกันชีวิต การประกันสุขภาพ การศึกษาบุตร เป็นต้น ส่วนอีกร้อยละ 5 ออมไว้เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน

การคำนวณดัชนีชีวิตครอบครัว

ในปี 2540 อัตราการหย่าร้างร้อยละ 59.19 อัตราการสมรสร้อยละ 72.55 ความอบอุ่นของครอบครัวร้อยละ 95.6 ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไปมีจำนวนร้อยละ 54.66 คำนวณดัชนีได้ดังนี้

$$\text{ดัชนีสัมพันธภาพ} = (59.19 + 72.55 + 95.6) / 3 = 75.78\%$$

$$\text{ดัชนีชีวิตครอบครัว} = \left[\frac{(75.78)^3 + (54.66)^3}{2} \right]^{1/3}$$

5.7 ด้านบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ

การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส ซึ่งการประเมินจะต้องใช้ผลการพัฒนาของหลักทั้ง 6 มาวิเคราะห์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำดัชนีรวมด้านการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐในปี 2545 จะมีองค์ประกอบเพียง 4 หลักการเท่านั้น เนื่องจากมีความสมบูรณ์ของฐานข้อมูล ทั้งการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและความต่อเนื่องสามารถวิเคราะห์ย้อนหลังไปถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤตได้ และองค์ประกอบทั้ง 4 หลักการ สามารถสะท้อนให้เห็นภาพของการบริหารจัดการที่ดีได้ค่อนข้างชัดเจน ดังมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

(1) **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในจริยธรรมและประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องดีงามของข้าราชการ ดังนั้นตัวชี้วัดในการประเมินผลจะพิจารณาจาก สัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยต่อจำนวนข้าราชการทั้งหมด โดยพิจารณาปีที่มีจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษน้อยที่สุดเป็นเกณฑ์สูงสุดที่ควรรักษาไม่ให้มีจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเพิ่มสูงขึ้นไปกว่านี้ (ปี 2540 มีสัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษน้อยที่สุด เท่ากับ 29 คน/ข้าราชการ

100,000 คน) การวิเคราะห์จะพิจารณา การเข้าใกล้เกณฑ์สูงสุดจะได้คะแนนมาก หรือกล่าวคือ จำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยยังมีจำนวนน้อย (เข้าใกล้ 29) คะแนนยิ่งมาก

$$\text{ดัชนีคุณธรรมปีที่ } t = \frac{29}{\text{สัดส่วนจำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษในปีที่ } T / \text{จำนวนข้าราชการทั้งหมดในปีที่ } T}} * 100$$

(2) **หลักการมีส่วนร่วม** การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยพิจารณาจาก สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้ที่มีสิทธิทั้งหมด โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดเท่ากับร้อยละ 100 และเกณฑ์ต่ำสุดเท่ากับปีที่มีผู้มีสิทธิมาใช้สิทธิต่ำสุด คือ 20 % (พ.ศ.2491) ซึ่งพิจารณาเห็นว่า เป็นเกณฑ์การมาใช้สิทธิตามปกติ โดยภาครัฐไม่จำเป็นต้องทำการประชาสัมพันธ์หรือชักจูง

$$\text{ดัชนีการมีส่วนร่วม} = \left[\frac{\text{จำนวนผู้มาใช้สิทธิปีที่ } T - 20}{100 - 20} \right] * 100$$

(3) **หลักความคุ้มค่า** การบริหารจัดการบ้านเมืองโดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดโดยการทำงานนั้น ภาครัฐจะต้องพยายามบริหารประเทศให้เศรษฐกิจเจริญในอัตราสูง สามารถสร้างงานให้ประชาชนได้ทั่วถึงและสร้างรายได้ต่อคนเพิ่มขึ้น ดังนั้น หากรัฐบาลใช้งบประมาณน้อยและช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราสูง ก็แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานมีความคุ้มค่ามากกว่ากรณีที่เศรษฐกิจเติบโตในอัตราต่ำ ดังนั้น การวัดความคุ้มค่าจึงพิจารณาจากสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อบริโภคและลงทุนต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ณ ราคาคงที่) โดยกำหนดสัดส่วนต่ำสุดไว้ไม่เกินร้อยละ 10 และกำหนดให้มีค่าดัชนีเท่ากับ 100 ซึ่งเทียบเคียงจากปี 2532 ที่มีค่าร้อยละ 14.1 และกำหนดสัดส่วนสูงสุดตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไป โดยกำหนดให้มีค่าดัชนีร้อยละ 60 ทั้งนี้เพราะหากเกิดกรณีวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ภาครัฐอาจจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ค่าดัชนีจะคำนวณจากตารางข้างล่าง

สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อ GDP (%)	ค่าดัชนี (%)
น้อยกว่า 10	100
10	90
15	80
20	70
25 ขึ้นไป	60

(4) **หลักความโปร่งใส** พิจารณาจาก ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันขององค์กร Transparency International (TI) ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติที่มีการจัดอันดับความเชื่อในเรื่องคอร์รัปชันเป็นประจำทุกปี โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนระหว่าง 1 –10 โดยเกณฑ์ต่ำสุดจะพิจารณาจากคะแนนของประเทศที่มีอันดับต่ำสุดคือ ประเทศอินโดนีเซีย (ระดับ 1) ส่วนเกณฑ์สูงสุดกำหนดไว้ที่ 10

$$\text{ดัชนีความโปร่งใส} = \left[\frac{\text{ระดับคะแนนปีที่ } T - 1}{10 - 1} \right] * 100$$

การคำนวณดัชนีบริหารจัดการที่ดี

ในปี 2543 จำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย 529 คน จากจำนวนข้าราชการทั้งหมด 1,236,142 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 42,557,583 คน ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง 30,593,259 คน (ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง:ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง = 71.88 %) สัดส่วนค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP ร้อยละ 16.6 ระดับความเชื่อเรื่องคอร์รัปชันของประเทศไทย 3.2

$$\text{ดัชนีคุณธรรม} = \frac{355 + 1,236,142 * 100,000}{529 + 1,236,142 * 100,000} * 100 = 67.1 \%$$

$$\text{ดัชนีการมีส่วนร่วม} = \frac{71.88 - 20}{100 - 20} = 64.9 \%$$

$$\text{ดัชนีความคุ้มค่า} = 70 + 2 * (20 - 16.6) = 76.8 \%$$

$$\text{ดัชนีความโปร่งใส} = \frac{3.2 - 1}{10 - 1} * 100 = 24.4 \%$$

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีบริหารจัดการที่ดีปี 2543} &= \left[\frac{(67.1)^3 + (64.9)^3 + (76.8)^3 + (24.4)^3}{4} \right]^{1/3} \\ &= 63.9 \end{aligned}$$