

ค ำ น ำ

เมื่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มสิ้นสุดลงในปี 2544 ถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของสังคมไทย โดยเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประเทศ 2 ประการ กล่าวคือ รัฐบาลปัจจุบันได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 และได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2544 เป็นต้นมา โดยนโยบายของรัฐบาล วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักของแผนฯ ต่างมีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง มุ่งเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและระดับมหภาค ควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกได้อย่างรู้เท่าทัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเอง และมีภูมิคุ้มกันที่ดี อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน และเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงเวลา 2 ปีดังกล่าว จึงเป็นเวลาอันควรที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะได้ติดตามและประเมินผลการพัฒนาประเทศ สำนักงานฯ จึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมประจำปี 2546 เพื่อรายงานผลการดำเนินงานใน 2 ส่วนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน คือ **ส่วนที่ 1** : เป็นการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยใช้ดัชนีชี้วัด 2 ชุด ซึ่งได้พัฒนาขึ้นโดยยึดแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และเคยใช้ในการประเมินผลการพัฒนาในปีที่ผ่านมา คือ **“ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ”** และ **“ดัชนีความอยู่ดีมีสุข”** เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา และ **ส่วนที่ 2** : เป็นการติดตามความก้าวหน้าการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติในช่วงปีแรกของแผนฯ โดยให้ความสำคัญกับการติดตามการดำเนินงานในเรื่องที่มีความสำคัญลำดับสูง และเป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศ ที่ถูกกำหนดให้เป็น **“วาระแห่งชาติ”** ที่สำคัญยิ่งรวม 4 เรื่อง คือ การแก้ไขปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า การประชุมประจำปี 2546 ครั้งนี้ นอกจากจะเผยแพร่รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้สาธารณชนได้รับทราบสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาแล้ว คงจะได้รับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการพัฒนาประเทศ ให้มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคนในระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ

30 มิถุนายน 2546

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ก-จ

ส่วนที่

1

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย :
การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

บทที่

1

2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง 1

บทที่

2

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ 11

บทที่

3

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย 29

ส่วนที่

2

ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 :
4 วาระแห่งชาติ

บทที่

1

ผลการดำเนินงานในปีแรกของแผนฯ 9 57

บทที่

2

การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ 72

บทที่

3

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 97

บทที่

4

การพัฒนาทุนทางสังคม 127

บทที่

5

การพัฒนาที่ยั่งยืน 150

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของไทย

1-1

ภาคผนวก 2

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

2-1

ภาคผนวก 3

มิติใหม่ของความอยู่ดีมีสุข : ชีวิตครอบครัว

3-1

ภาคผนวก 4

มิติใหม่ของความอยู่ดีมีสุข : การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

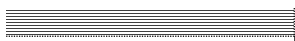
4-1

ภาคผนวก 5

รายงานการดำเนินงานตามมติ ครม.จากผลการประชุมประจำปี 2545

5-1

ส่วนที่ 1



**ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและ
ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย :
การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น**

บทที่ 1



2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง

บทที่ 2

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

บทที่ 3

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ส่วนที่ 2

**ผลการดำเนินงานตาม
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 : 4 าระ
แห่งชาติ**

บทที่ 1



ผลการดำเนินงานในปีแรกของ

แผนฯ 9

บทที่ 2

การแก้ไขปัญหาคความยากจน และการกระจายรายได้

บทที่ 3

การเพิ่มขีดความสามารถในการ แข่งขันของประเทศ

บทที่ 4

การพัฒนาทุนทางสังคม

บทที่ 5



การพัฒนาที่ยั่งยืน

ภาคผนวก 1



กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ
วิธีการวัดความเข้มแข็ง
ทางเศรษฐกิจของไทย

ภาคผนวก 2



กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และ วิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

ภาคผนวก 3



**มิติใหม่ของการอยู่ดีมีสุข :
ชีวิตครอบครัว**

ภาคผนวก 4



**มิติใหม่ของความอยู่ดีมีสุข :
การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ**

ภาคผนวก 5



**รายงานการดำเนินงานตามมติ ครม.
จากผลการประชุมประจำปี 2545**

ภาคผนวก



2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง

1

บทนำ

ปี 2544 นับเป็นช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของสังคมไทย หลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้สิ้นสุดลง กล่าวคือ เป็นการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประเทศ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลชุดปัจจุบันได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 และได้ดำเนินนโยบายต่างๆ ที่เป็นการคิดใหม่ทำใหม่ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 เป็นต้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งสองประการนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา

รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2544 แสดงเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นจะเร่งรัดการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างใหม่ให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม การบริหารและการเมืองของประเทศ ให้มีเสถียรภาพและมั่นคง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยทุกคน โดยมีเป้าหมายที่จะดำเนินนโยบายเพื่อลดความยากจนและนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นนโยบายลักษณะคู่ขนาน ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายโอกาสและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับรากหญ้า และการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกได้อย่างแข็งแกร่งและสามารถก้าวสู่เศรษฐกิจใหม่อย่างยั่งยืน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่มุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและมีเสถียรภาพ มีภูมิคุ้มกันสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน สร้างการมีงานทำและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ ควบคู่ไปกับ

การวางรากฐานการพัฒนาที่แข็งแกร่ง โดยการพัฒนาคน ครอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็งเป็นแกนหลักของสังคมไทย สามารถพัฒนาและต่อยอดภูมิปัญญาและรักษาคุณค่าของเอกลักษณ์ วัฒนธรรมที่ดีงามของไทย รวมทั้งมีการจัดการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันไปพร้อมๆ กันกับการเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการเมืองและภาคประชาชน อันจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งตนเอง และเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้วัด 2 ชุด ซึ่งได้พัฒนาขึ้นโดยยึดแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และเคยใช้ในการประเมินผลการพัฒนาในปีที่ผ่านมา คือ **“ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ”** ที่วัดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และ **“ดัชนีความอยู่ดีมีสุข”** ที่วัดผลกระทบสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนอย่างเป็นองค์รวม โดยเชื่อมโยงทุกมิติทั้งด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตของคน ตลอดจนชีวิตครอบครัว และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐที่พัฒนาเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2544 – 2545 ได้ส่งผลทำให้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงดีขึ้นหรือไม่และอย่างไรบ้าง เพื่อเสนอแนวทางดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง เศรษฐกิจที่ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ได้ส่งผลให้คนไทยมีความอยู่ดีมีสุขเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ และในเรื่องใดบ้าง รวมทั้งเสนอแนวทางการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่ยังคงเป็นปัญหาความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

2

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ : การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.1 เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีความเข้มแข็งมากกว่าในช่วงก่อนเกิดวิกฤต เนื่องจากการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นจากการลดลงของหนี้ต่างประเทศ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกดีขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งที่เกิดขึ้นยังมีความเปราะบาง จากความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างรายได้ยังคงมีสูง แนวโน้มการพึ่งพาการผลิตภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศเริ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีต่อการรักษาระดับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในอนาคต

ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนาด้าน (%)					ระดับการพัฒนา				
	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545	ก่อนวิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	68.0	72.9	73.5	67.6	68.3	2.80	3.29	3.35	2.76	2.83
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	83.1	62.8	61.2	62.1	67.9	4.31	2.28	2.12	2.21	2.79
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก	65.9	60.3	65.1	65.7	67.4	2.59	2.03	2.51	2.57	2.74
4. การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ	69.8	69.5	85.6	80.2	83.9	2.98	2.95	4.56	4.02	4.39
5. การกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรม	60.8	68.8	62.7	69.0	68.0	2.08	2.88	2.27	2.90	2.80
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวม	69.5	66.9	69.6	68.9	71.1	2.95	2.69	2.96	2.89	3.11

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

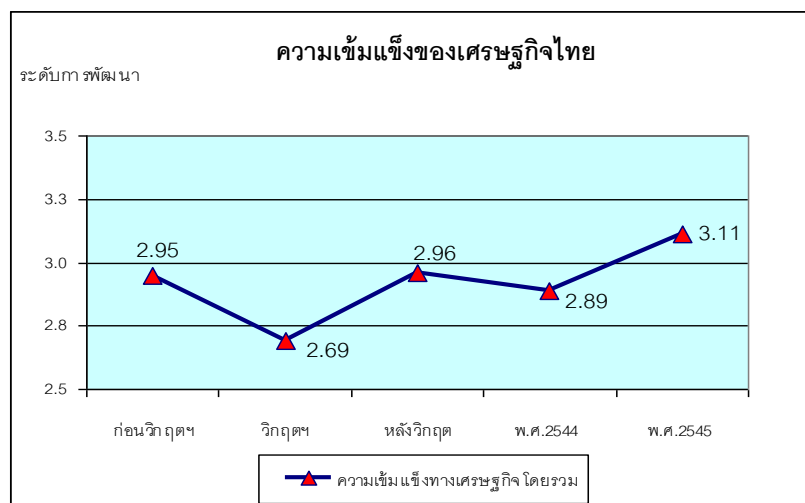
หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา 5 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

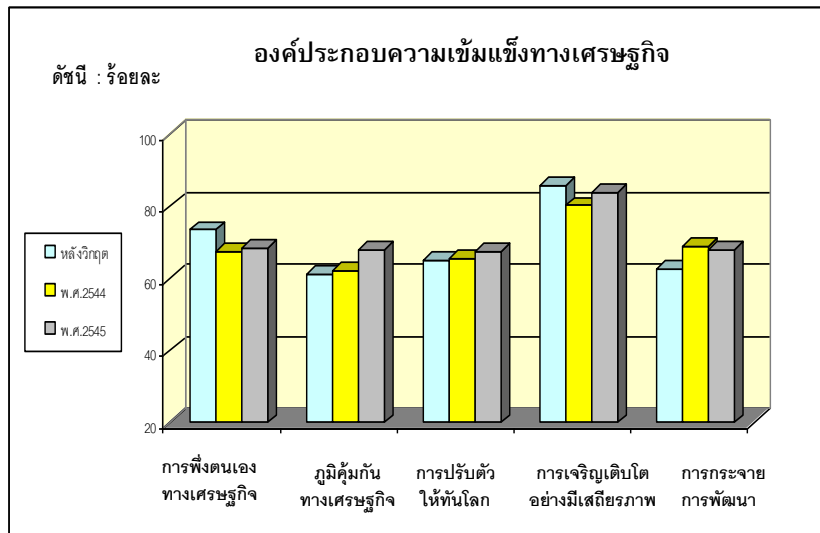
ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง

ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ระดับดีขึ้น ระดับ 2 (2.0-2.9) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

(1) การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 2545 เป็นการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

การที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ซึ่งสูงมากที่สุดนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเป็นต้นมา ทำให้ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวมเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 68.9 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 71.1 ในปี 2545 และสูงกว่าร้อยละ 69.5 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวมได้เปลี่ยนจากระดับที่ต้องปรับปรุงมาตลอดในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาสู่ระดับดี เศรษฐกิจในปี 2545 มีเสถียรภาพภายในประเทศ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0.7 และสัดส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 6 ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศมีความมั่นคง คือ เทียบเท่ากับการนำเข้า 7.4 เดือน หรือ 2.8 เท่าต่อการก่อหนี้ระยะสั้น





(2) **ภูมิคุ้มกันดีขึ้นจากการลดลงของหนี้ต่างประเทศ** ดัชนีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 67.9 ในปี 2545 ซึ่งเป็นผลมาจากหนี้ต่างประเทศได้ลดลงจากร้อยละ 58.5 เหลือร้อยละ 46.9 ของ GDP รวมทั้งมีสัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อการก่อหนี้ระยะสั้นเพิ่มขึ้นจาก 2.5 เป็น 2.8 เท่า ซึ่งให้เห็นถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศที่มีมากขึ้น และสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ว่าควรมีค่า 1.5 เท่า

(3) **ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้น** ดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 67.4 ในปี 2545 เทียบกับร้อยละ 65.7 ในปี 2544 ซึ่งเป็นผลจากการที่ประสิทธิภาพการผลิตรวมเพิ่มขึ้นมากจากร้อยละ 0.2 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 3.2 ในปี 2545 ส่วนแบ่งตลาดไทยในตลาดโลกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.8 เป็นร้อยละ 0.9 ในช่วงเดียวกัน อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยที่จัดโดย IMD ดีขึ้นจากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 34 ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม การลงทุนเพื่อวิจัยและการพัฒนายังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยสัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐต่อ GDP มีเพียงร้อยละ 0.2 ซึ่งเป็นสัดส่วนเดียวกันในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

(4) **ภาคการผลิตต้องกลับไปพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมและภาคต่างประเทศมากขึ้น** ดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ลดลงจากร้อยละ 73.5 หลังวิกฤตเป็นร้อยละ 68.3 ในปี 2545 ซึ่งใกล้เคียงกับในช่วงก่อนวิกฤต เนื่องจากเศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจากการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ใช้วัตถุดิบนำเข้าในสัดส่วนที่สูงมาก

(5) **การกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรมยังเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมีความเปราะบาง** ดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมได้ลดลงจากร้อยละ 69.0 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 68.0 ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับร้อยละ 60.8 ในช่วงก่อนวิกฤต สาเหตุสำคัญคือการที่ช่องว่างการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้น โดย

ดัชนีสัมประสิทธิ์นี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 51.0 ในปี 2545 รวมทั้งปัญหาความแตกต่างระหว่างภาคและระหว่างเมืองกับชนบทยังคงมีมากขึ้น

2.2 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยหลังวิกฤตได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและอยู่ดีมีสุขมากกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤต โดยเป็นผลมาจากการมีงานทำเพิ่มมากขึ้น จำนวนคนยากจนลดลง และประชาชนส่วนใหญ่มีหลักประกันสุขภาพและโอกาสการศึกษาเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังคงมีอยู่มากคือความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ชีวิตครอบครัว และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

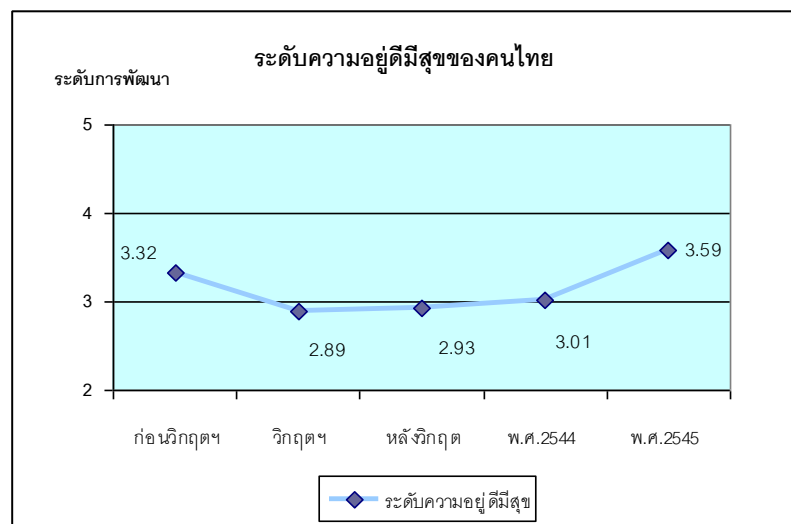
องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)					ระดับการพัฒนา				
	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545
1. สุขภาพอนามัย	81.4	84.3	84.8	84.1	89.8	4.14	4.43	4.48	4.41	4.98
2. ความรู้	63.9	69.3	72.4	73.5	74.1	2.39	2.93	3.24	3.35	3.41
3. ชีวิตการทำงาน	79.8	38.3	45.6	50.3	71.3	3.98	0.77	0.91	1.03	3.13
4. รายได้และการกระจายรายได้	83.0	77.6	73.4	78.4	90.5	4.30	3.76	3.34	3.84	5.00
5. สภาพแวดล้อม	73.7	70.1	69.4	70.7	70.0	3.37	3.01	2.94	3.07	3.00
6. ชีวิตครอบครัว	68.5	66.9	63.3	62.9	63.2	2.85	2.69	2.33	2.29	2.32
7. การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ	52.9	57.9	63.9	59.7	60.7	1.29	1.79	2.39	1.97	2.07
ความอยู่ดีมีสุขโดยรวม	73.2	68.9	69.3	70.1	75.9	3.32	2.89	2.93	3.01	3.59

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

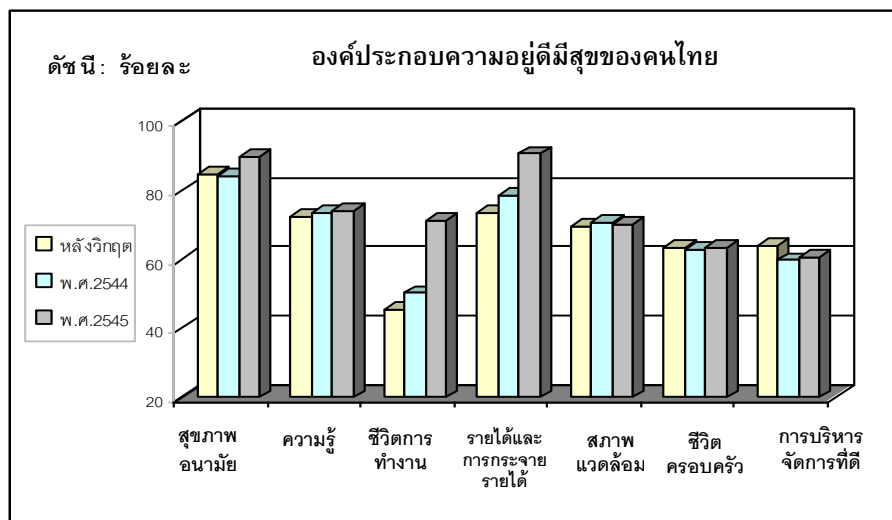
หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา 5 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง
ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ระดับดีขึ้น ระดับ 2 (2.0-2.9) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

(1) ดัชนีความอยู่ดีมีสุขได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.3 ในช่วงปี 2542 – 2543 ไปอยู่ที่ร้อยละ 70.1 ในปี 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 75.9 ในปี 2545 ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 73.2 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ความอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น คือ คนไทยมีงานทำมากขึ้น คนยากจนลดลง และการมีหลักประกันสุขภาพค่อนข้างถ้วนหน้า



(2) การมีงานทำขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ทำให้ปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงมาก ดัชนีชีวิตการทำงานสูงขึ้นจากร้อยละ 50.3 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 71.3 ในปี 2545 ซึ่งเป็นทิศทางที่ดีต่อเนื่องมาตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจและทำให้ชีวิตการทำงานเปลี่ยนแปลงจากระดับ 1.03 ในปี 2544 มาสู่ระดับ 3.13 ในปี 2545 ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในปี 2545 ส่งผลให้การมีงานทำเพิ่มสูงขึ้นกว่าปี 2544 กว่า 8 แสนคน โดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75 เพิ่มในสาขานอกการเกษตร ส่วนสภาพแวดล้อมการทำงานก็มีความมั่นคงมากขึ้นจากการที่รัฐบาลขยายความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม ให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาแรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม และแรงงานไทยยังมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค



(3) ความยากจนลดลงรวดเร็วต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายไดยังคงอยู่ในระดับสูง การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ทำให้การมีงานทำเพิ่มขึ้นสูง ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ค่าดัชนีรายได้และการกระจายรายได้จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 78.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 90.5 ในปี 2545 สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 13.1 เหลือเพียงร้อยละ 9.8 ของประชากรทั้งประเทศซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่แผนฯ 9 กำหนดไว้ และต่ำกว่าในปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นความสำเร็จเกินกว่าที่คาดหมายไว้ สาเหตุสำคัญมาจากการดำเนินนโยบายบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าทำให้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้นมาก และความยากจนลดลงมากกว่า 2 ล้านคน ภายในเวลาปีเดียวจาก 8.2 ล้านคน ในปี 2544 เหลือเพียง 6.2 ล้านคน ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ โดยรายได้รวมของประเทศกว่าครึ่งยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวย 20% แรก จึงยังคงถือว่ามีความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

(4) คนไทยร้อยละ 95 มีหลักประกันสุขภาพทำให้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง การดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีผลให้รัฐบาลสามารถขยายประกันสุขภาพให้ครอบคลุมคนไทยได้ถึงร้อยละ 95 ของประชาชนทั้งประเทศ ในปี 2545 จากเดิมที่ครอบคลุมเพียงร้อยละ 70 ในปี 2544 ทำให้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจากร้อยละ 84.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 89.8 ในปี 2545 อย่างไรก็ตามการสร้างหลักประกันสุขภาพ ยังมีปัญหาความหลากหลายและไม่เท่าเทียมในการบริการแต่ละระบบขาดการให้ความสำคัญกับงานส่งเสริมสุขภาพ ขณะที่คนไทยจำนวนมากยังมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ

(5) ระดับความรู้ของคนไทยยังมีพัฒนาการล่าช้าและไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ดัชนีความรู้มีค่าเพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาตั้งแต่หลังวิกฤต โดยเพิ่มจากร้อยละ 73.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 74.1 ในปี 2545 แม้โอกาสการเข้าเรียนมัธยมต้นและมัธยมปลายเพิ่มขึ้นโดยตลอดแต่ปัญหาสำคัญคืออัตราการเรียนรู้หรือจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นช้ามากเพียง 7.8 ปี ในปี 2543 อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่พัฒนาแล้วในแถบเอเชีย ซึ่งเฉลี่ยประมาณ 9 - 11 ปี

(6) สภาพแวดล้อมการดำรงชีวิตโดยรวมของคนไทยยังคงอยู่ในระดับไม่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงวิกฤต และยังคงเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่รุนแรงขึ้น โดยค่าดัชนีสภาพแวดล้อมการดำรงชีวิตลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 70.7 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 70.0 ในปี 2545 เท่ากับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ แม้ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยในกลุ่มอาชีพเสมียน พนักงาน พนักงานขาย มีแนวโน้มดีขึ้นต่อเนื่องจากการดำเนินมาตรการทางการเงินและโครงการสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังคงเป็นปัจจัยหลักที่กระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เนื่องจากคดีอาชญากรรมและยาเสพติดที่มากขึ้นและรุนแรงขึ้น เช่นเดียวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลภาวะในเขตเมืองมีความรุนแรงมากขึ้น

(7) ครอบครัวไทยยังคงเผชิญปัญหาจากการที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจและขาดความอบอุ่นในครอบครัว ค่าดัชนีชีวิตครอบครัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62.9 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 63.2 ในปี 2545 และอยู่ในระดับเดียวกับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ สาเหตุสำคัญคือปัญหาความอบอุ่นของครอบครัวที่วัดจากสัดส่วนการหย่าร้าง การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำและยังมีครอบครัวอีกกว่าร้อยละ 40 ที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ คือ มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้และต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่าย

(8) การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐมีปัญหาด้านความโปร่งใสของระบบราชการและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าดัชนีการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐมีการปรับตัวดีขึ้นกว่าในช่วงวิกฤต โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 59.7 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 60.7 ในปี 2545 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องการการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนซึ่งมีปัญหามากขึ้น

ในขณะเดียวกันการดำเนินงานภาครัฐยังขาดความโปร่งใส มีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ และข้าราชการมีแนวโน้มการทำผิดวินัยเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา

3

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรอบ 2 ปี

เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มสิ้นสุดลงในปี 2544 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายที่มุ่งฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้ขยายตัวอย่างเข้มแข็งและมีเสถียรภาพ โดยใช้นโยบายคู่ขนานที่กระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนระดับรากหญ้า ควบคู่ไปกับการเร่งรัดการส่งออก การท่องเที่ยวและการลงทุนจากต่างประเทศให้เศรษฐกิจไทยมีความสามารถในการแข่งขันและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกได้อย่างมั่นคง การดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเป็นต้นมา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพในปี 2545 มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจไทยแข็งแกร่งขึ้น มีภูมิคุ้มกันและลดความเสี่ยงลง มีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น ขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง และการกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรมยังคงเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมีความเปราะบางในอนาคต

ส่วนการประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทยสรุปได้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยหลังวิกฤตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมากกว่าก่อนเกิดวิกฤต คนไทยมีงานทำและมีความมั่นคงในชีวิตการทำงานมากขึ้น จำนวนคนยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว คนส่วนใหญ่มีหลักประกันสุขภาพ มีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น และได้รับบริการสาธารณสุขที่ดียิ่งขึ้นอย่างไรก็ตาม คนไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ชีวิตครอบครัวและการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

3.2 แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยให้ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและมีคุณภาพควบคู่ไปกับการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของคนไทยให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและให้ชุมชนเป็นแกนหลักเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภายใต้การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐอย่างยั่งยืน ดังนี้

(1) การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจให้เศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่ง การขยายตัวเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดย

(1.1) เพิ่มผลผลิตการผลิตและพัฒนานวัตกรรม เพื่อสร้างความแตกต่างและเพิ่มมูลค่าและคุณภาพสินค้าทุกสาขาการผลิตและบริการที่มีศักยภาพ โดยมุ่งใช้ทรัพยากรและวัตถุดิบในประเทศ และใช้เทคโนโลยีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อมลภาวะแวดล้อม

(1.2) พัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากให้แข็งแกร่งเพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน เชื่อมโยงวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสู่ตลาดโลก

(1.3) ปรับระบบบริหารจัดการเศรษฐกิจของภาครัฐให้สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างยั่งยืน ลดการพึ่งพิงจากภายนอก และให้ความสำคัญในด้านการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

(2) พัฒนาศักยภาพคนไทยและความเข้มแข็งของครอบครัว รวมทั้งชุมชนให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของสังคมไทย เกิดกระบวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยอย่างยั่งยืน

(2.1) พัฒนาศักยภาพคนไทยให้มีคุณภาพและสามารถปรับตัวพร้อมก้าวสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ได้อย่างรู้เท่าทัน โดยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีทักษะฝีมือสอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะการผลิตและการแข่งขันของประเทศ

(2.2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้เป็นภูมิคุ้มกันทางสังคม โดยการส่งเสริมการเรียนรู้ในครอบครัวและในชุมชนให้สามารถพัฒนาพึ่งตนเองได้มากขึ้น สนับสนุนการมีส่วนร่วมของสถาบันครอบครัวและชุมชนให้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม การป้องกันและแก้ปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(3) สนับสนุนให้ท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยึดพื้นที่และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นมีจิตสำนึกความเป็นเจ้าของและมีจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับการรู้จักใช้ประโยชน์อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพื่อสามารถใช้เป็นฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(4) วางรากฐานระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ โดยกำหนดเป็นนโยบายให้ทุกหน่วยงานนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีการประเมินผลการดำเนินการระดับองค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและประกาศให้สาธารณชนรับทราบเป็นประจำทุกปี ควบคู่กับการจัดทำแผนงานประชาสัมพันธ์ปลูกจิตสำนึกและสร้างความเข้าใจในแนวคิดและดัชนีวัดการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐอย่างกว้างขวาง ให้ประชาชนตระหนักและสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ การกระทำผิดวินัยของข้าราชการและการเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

1

ความนำ

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต้องการความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจซึ่งเปรียบได้กับความแข็งแรงของร่างกายมนุษย์ ทำให้สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง มีภูมิคุ้มกันให้สามารถปรับร่างกายให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและมีความสุข ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาตนเองให้สามารถสร้างฐานรายได้ที่มั่นคงของประเทศ มีภูมิคุ้มกันที่ช่วยลดความเสี่ยงจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ขณะเดียวกันมีความสามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์โลกที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง มีการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม นำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนา

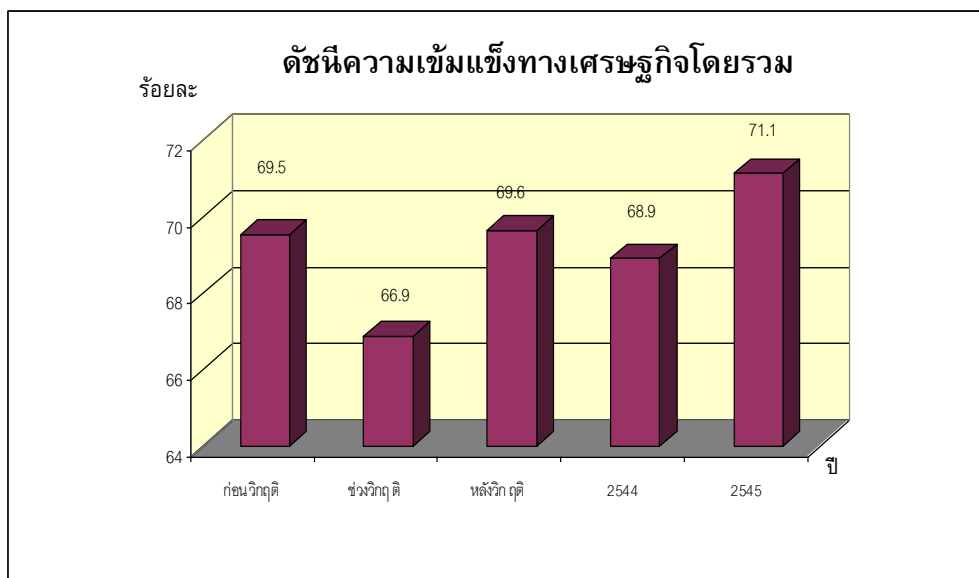
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ริเริ่มจัดทำดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบคิดและองค์ประกอบข้างต้น เพื่อประเมินความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในช่วง 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และรายงานผลต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกในการประชุมประจำปี 2545 สรุปได้ว่า “การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาตนเองเริ่มลดน้อยถอยลงภายหลังวิกฤติ ภูมิคุ้มกันลดลงจากระดับการเปิดประเทศ การขาดดุลการค้า และหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น เศรษฐกิจไทยยังปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำลง ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกหลังจากวิกฤติแต่ยังไม่เพียงพอที่จะส่งผลต่อการมีงานทำของประชาชน ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม”

ในปี 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศและได้ประกาศนโยบายการบริหารในลักษณะของการคิดใหม่ทำใหม่ คือใช้แนวทางการพัฒนาคู่ขนาน (Dual Track Development) โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศควบคู่ไปกับการสร้างเศรษฐกิจระดับรากหญ้าเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก และอันจะทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศแข็งแกร่ง สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง ผลปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 2 ปี ที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศได้ฟื้นตัวโดยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2545 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้ใช้ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจประเมินการเปลี่ยนแปลงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยต่อเนื่องจากที่ได้รายงานผลต่อสาธารณะในการประชุมประจำปี 2545

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ : การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ในปี 2544-2545 รัฐบาลได้มีนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการในการกระตุ้นและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับฐานราก ยกกระชับขีดความสามารถของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ส่งเสริมศักยภาพของธุรกิจขนาดใหญ่ให้แข่งขันได้ พัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพพร้อมๆ กับกำหนดกรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและวางกรอบบริหารการคลังอย่างยั่งยืน เช่น กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงสุดไม่เกินร้อยละ 60 เป็นต้น ผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือเศรษฐกิจไทยแข็งแกร่งขึ้นมากกว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาทั้งหมด

3.1 ความเข้มแข็ง ของเศรษฐกิจไทยในปี 2545 เป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.3 มีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอก มีภูมิคุ้มกันที่มากขึ้นจากการลดลงของหนี้ต่างประเทศ และการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกที่ดีขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวม อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งที่เกิดขึ้นยังมีความเปราะบางเนื่องจากความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ยังมีสูง การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดน้อยถอยลงจากการพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมและปัจจัยการผลิตนำเข้าในสัดส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะมีผลต่อการรักษาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

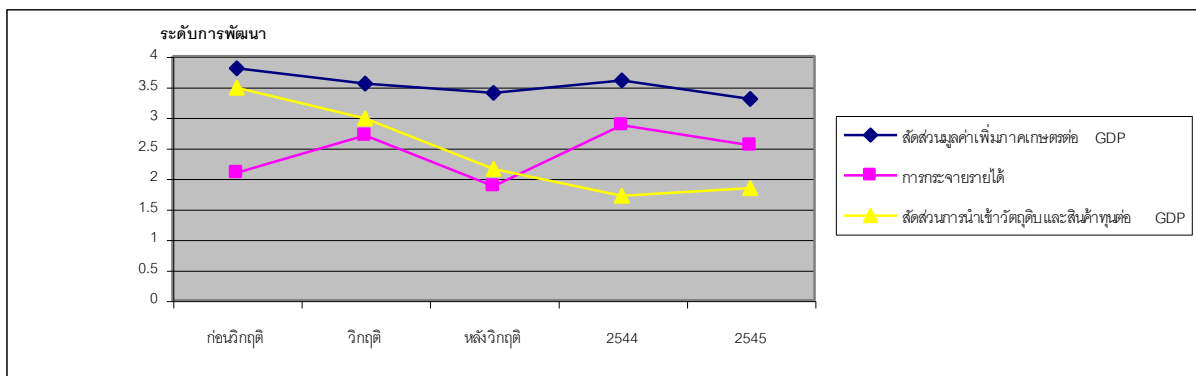


(1) การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในปี 2545 เป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ ดัชนีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพมีค่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 83.9 ในปี 2545 เทียบกับร้อยละ 80.2 ในปี 2544 และร้อยละ 69.5 ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ (2540-2541) เนื่องจากในปี 2545 อัตราเงินเฟ้อต่ำเพียงร้อยละ 0.7 อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.2 อีกทั้งสัดส่วนของดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 6 ส่งผลให้ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศมีความมั่นคงคือเทียบเท่ากับการนำเข้า 7.4 เดือน หรือคิดเป็น 2.8 เท่าต่อการก่อหนี้ระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาในภาคการเงิน เช่นหนี้ไม่

ก่อให้เกิดรายได้ สถาบันประกันเงินฝาก ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อรักษาอัตราการเติบโตตลอดจนเสถียรภาพในระยะยาว

(2) เศรษฐกิจไทยมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดัชนีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากร้อยละ 62.1 ในปี 2544 เพิ่มขึ้นร้อยละ 67.9 ในปี 2545 ซึ่งเป็นผลจากการที่สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 58.5 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 46.9 ในปี 2545 ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้มีมากขึ้นจากการที่เงินสำรองระหว่างประเทศมีมูลค่าเท่ากับ 2.8 เท่าของการก่อหนี้ระยะสั้นและระดับการเปิดประเทศลดลง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้สร้างความเข้มแข็งของระบบระงับภัยของภาคการเงิน เช่น โครงการควบคุมประกอบธุรกิจบัตรเครดิต การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก การติดตามการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเงิน ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันที่จะรองรับความผันผวนจากภายนอกประเทศได้ดียิ่งขึ้น

(3) การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกดีขึ้นจากการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและส่วนแบ่งตลาดส่งออกของไทยในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ดัชนีประสิทธิภาพการผลิตรวมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 70.0 ในช่วงก่อนวิกฤติ เป็นร้อยละ 70.8 ในปี 2544 และเป็นร้อยละ 75.8 ในปี 2545 โดยประสิทธิภาพการผลิตรวมของไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.2 เทียบกับร้อยละ 0.2 ในปี 2544 ประกอบกับส่วนแบ่งการตลาดส่งออกของไทยในตลาดโลกเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.91 ในปี 2545 จากร้อยละ 0.87 ในปี 2544 ขณะเดียวกัน IMD ได้เพิ่มอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ 49 ประเทศ จากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 34 ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยยังมีน้อยมากโดยสัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐต่อ GDP เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 0.17 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 0.18 ในปี 2545 และอยู่ในระดับเดียวกันกับช่วงปี 2535-2543 นอกจากนี้ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการศึกษา คุณภาพบริการพื้นฐานของรัฐยังอยู่ในระดับต่ำ ภาคอุตสาหกรรมยังคงพึ่งพาแรงงานราคาถูก ขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุนและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างกระจุกตัวอยู่นอกภาคเกษตร โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ ในขณะที่ประสิทธิภาพภาคเกษตรยังไม่มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง



(4) การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรมไม่เปลี่ยนแปลง ความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ยังคงมีสูง โดยที่คนที่มีรายได้สูงสุดมีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งประเทศภาพรวมของการกระจายรายได้ในปี 2545 มีค่าดัชนีสัมประสิทธิ์จินีร้อยละ 50.1 ซึ่งมีทิศทางดีขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2535-2543 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจเมื่อเทียบกับค่าจินีต่ำสุดที่ 48.5 ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้การพัฒนายังคงมีความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต โดยภาคเกษตรกรรมมีความเสียเปรียบเนื่องจากมีสัดส่วนของผลผลิตน้อยกว่าสัดส่วนผู้มีงานทำ และภาคอุตสาหกรรมมีความได้เปรียบสูงสุดเนื่องจากสัดส่วนของผลผลิตมีมากกว่าสัดส่วนผู้มีงานทำมาก ซึ่งจะเห็นได้จากดัชนีไทล์ Theil Index ที่เปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนของผู้มีงานทำรายสาขาว่ามีการกระจายการพัฒนาดีขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 0.14 ในปี 2545 จากร้อยละ 0.15 ในปี 2544 อีกทั้งการกระจายตัวของค่าจ้างยังกระจุกตัวในเขตเมืองและในภาคกลางและกรุงเทพฯ ตลอดจนการกระจายงบประมาณต่อหัวคนจนมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับรายจ่ายงบประมาณต่อหัวคนจนในสัดส่วนที่ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ นอกจากนี้ภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้รับการพัฒนาให้ครบวงจร กล่าวคือขาดการดำเนินงานต่อเนื่องเชื่อมโยงในด้านการแปรรูปของผลผลิตทางการเกษตร และการตลาดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้สูงขึ้น รวมทั้งการเสริมสร้างทักษะในการเป็นผู้ประกอบการแก่เกษตรกรส่วนใหญ่

(5) เศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาภาคต่างประเทศ ดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2545 ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงเมื่อเทียบกับช่วงปี 2540-2543 โดยมีสาเหตุหลักมาจากการพึ่งพาภาคเกษตรกรรมเริ่มลดน้อยถอยลง และกลับไปพึ่งพาอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้า ซึ่งต้องใช้วัตถุดิบนำเข้าสูง ทำให้การพึ่งการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพิงการส่งออกมากขึ้น โดยสัดส่วนการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 64 ในปี 2545 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าช่วงก่อนวิกฤติและช่วงปี 2541-2542 ซึ่งเฉลี่ยเพียงร้อยละ 44 และร้อยละ 56 ตามลำดับ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อเป็นตลาดรองรับการบริโภคและการผลิตในประเทศไปพร้อม ๆ กันแล้วก็ตาม วิสาหกิจชุมชนยังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ในด้านการผลิต การตลาด การแปรรูปและบรรจุภัณฑ์ของสินค้า กระบวนการริเริ่มในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ในเชิงธุรกิจ และเทคโนโลยีในการผลิต

ตารางที่ 1 : ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและระดับการพัฒนา

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)					ระดับการพัฒนา				
	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545
1. การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	68.0	72.9	73.5	67.6	68.3	2.80	3.29	3.35	2.76	2.83
• สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรม/GDP	78.0	75.5	74.0	76.0	73.0	3.80	3.55	3.40	3.60	3.30
• สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ & สินค้าต้นทุน/GDP	74.8	69.8	61.5	51.2	55.2	3.48	2.98	2.15	1.71	1.84
• ดุลการค้า/GDP	51.2	73.5	85.0	75.5	76.8	1.71	3.35	4.50	3.55	3.68
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	83.1	62.8	61.2	62.1	67.9	4.31	2.28	2.12	2.21	2.79
• ระดับการเปิดประเทศ	83.7	74.7	64.6	56.1	60.4	4.37	3.47	2.46	1.87	2.04
• ดุลการคลัง/GDP	77.6	60.8	58.8	59.2	58.0	3.76	2.08	1.96	1.97	1.93
• หนี้ต่างประเทศ/GDP	87.9	52.9	60.3	70.9	85.4	4.79	1.76	2.03	3.09	4.54
3. การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก	65.9	60.3	65.1	65.7	67.4	2.59	2.03	2.51	2.57	2.74
• ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)	70.0	55.7	69.9	70.8	75.8	3.00	1.86	2.99	3.08	3.58
• ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา/GDP	56.7	55.0	55.7	56.4	56.5	1.89	1.83	1.86	1.88	1.88
• ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก	71.1	70.1	69.8	69.9	70.0	3.11	3.01	2.98	2.99	3.00
4. การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ	69.8	69.5	85.6	80.2	83.9	2.98	2.95	4.56	4.02	4.39
• อัตราเงินเฟ้อ	70.7	62.7	86.4	83.6	87.2	3.07	2.27	4.64	4.36	4.72
• อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP)	84.7	59.2	78.3	73.5	79.5	4.47	1.97	3.83	3.35	3.95
• ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	54.1	84.0	92.2	83.5	85.0	1.80	4.40	5.00	4.35	4.50
5. การกระจายการพัฒนาที่เสมอภาคและเป็นธรรม	60.8	68.8	62.7	69.0	68.0	2.08	2.88	2.27	2.90	2.80
• ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา	60.6	70.7	69.3	69.3	70.7	2.06	3.07	2.93	2.93	3.07
• การกระจายรายได้	60.9	67.0	56.1	68.7	65.4	2.09	2.70	1.87	2.87	2.54
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยรวม	69.5	66.9	69.6	68.9	71.1	2.95	2.69	2.96	2.89	3.11

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา 5 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก

ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9 = ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง

ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ระดับดีขึ้น

ระดับ 2 (<3.0) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

3.2 เศรษฐกิจไทยในปี 2545 ขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

(1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งขยายตัวสูงถึงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 เป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคบริการและการลงทุนของภาคเอกชนเป็นสำคัญ การลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวสูงถึงร้อยละ 13.3 ซึ่งเป็นการขยายตัวของการลงทุนในภาคการก่อสร้างจากการฟื้นตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าของภาครัฐได้ช่วยสร้างอำนาจซื้อให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในชนบท นโยบายการเงินที่ผ่อนคลาย มาตรการภาษีที่เพิ่มอำนาจซื้อของประชาชน ส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 4.7 โดยเป็นการใช้จ่ายใน

สินค้าคงทนประเภทรถยนต์ และรถจักรยานยนต์เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากยอดการจำหน่ายรถยนต์ในปี 2545 เพิ่มขึ้นร้อยละ 20.8 และรถจักรยานยนต์เพิ่มขึ้นร้อยละ 42.0 นอกจากนี้การส่งออกสินค้ามีการขยายตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 10.9 ซึ่งเกินกว่าเป้าหมายถึงร้อยละ 6 จากการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐที่อำนวยความสะดวกการส่งออกสินค้ามากขึ้น เช่น การตั้งศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการในการส่งออก

ตารางที่ 2 : การบริโภคและการลงทุนของประเทศ ช่วงปี พ.ศ. 2540-2545

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2540	2541	2542	2543	2544	2545
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	-1.4	-10.5	4.4	4.6	1.9	5.3
การลงทุนรวม	-20.5	-44.3	-3.2	5.3	0.9	6.3
ภาคเอกชน	-30.4	-52.3	-3.3	16.8	4.7	13.3
ภาครัฐ	10.2	-28.7	-3.1	-9.7	-5.5	-6.8
การบริโภครวม	-1.6	-9.5	4.1	4.5	3.6	4.1
ภาคเอกชน	-1.4	-11.5	4.3	4.9	3.7	4.7
ภาครัฐ	-2.8	3.9	3.1	2.6	2.9	0.5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศมีความมั่นคงโดยต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อทั่วไปอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0.7 ในปี 2545 เมื่อเทียบกับร้อยละ 1.6 ในปี 2544 เนื่องจากสินค้าในหมวดน้ำมันเชื้อเพลิง และพลังงานมีระดับราคาชะลอตัวลง และราคาสินค้าในหมวดอาหารและหมวดอื่นๆ ที่ไม่ใช่อาหารเพิ่มขึ้นในระดับต่ำ

ตารางที่ 3 : ดัชนีราคาผู้บริโภค ณ ราคาปีฐาน 2537

ปี	อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				
	ราคาผู้บริโภคพื้นฐาน	อาหารและพลังงาน	อาหาร	พลังงาน	ราคาผู้บริโภคทั่วไป
2540	4.7	8.8	8.5	9.7	5.5
2541	7.2	11.1	12.6	11.2	8.1
2542	1.8	-4.6	-4.7	-4.3	0.3
2543	0.5	3.4	-1.6	15.5	1.5
2544	1.3	1.3	1.5	5.6	1.6
2545	0.4	0.8	0.3	0.7	0.7

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

(3) ในด้านเสถียรภาพภายนอกประเทศในปี 2545 ถือได้ว่ามีความแข็งแกร่ง ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพโดยอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยอยู่ในระดับ 42.50 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ความ

เสี่ยงของฐานะการเงินด้านต่างประเทศลดน้อยลงเนื่องจากดุลการค้าเกินดุล 3.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับ 2.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2544 ตามการส่งออกที่ขยายตัวมากกว่าการนำเข้า และเมื่อรวมกับดุลบริการ รายได้และเงินโอนที่เกินดุล 4.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ การเพิ่มขึ้นของรายได้จากการท่องเที่ยว รายจ่ายดอกเบี้ยของภาคเอกชนและภาคทางราชการที่ลดลงตามหนี้และอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่ลดลง ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล 7.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าที่เกินดุล 6.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐและส่งผลให้ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเงินสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 38.9 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งมีมูลค่าเทียบเท่ากับการนำเข้าสินค้าและบริการถึง 7.4 เดือน

ตารางที่ 4 : ดุลการชำระเงิน ปี พ.ศ. 2540-2546

หน่วย : พันล้านดอลลาร์สหรัฐ.

รายการ \ ปี	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ดุลการค้า	-4.6	12.2	9.3	5.5	2.5	3.5
ดุลบัญชีเดินสะพัด	-3.1	14.3	12.5	9.3	6.2	7.6
(% ของผลิตภัณฑ์รวม)	(-0.8)	(12.9)	(10.2)	(7.5)	(5.4)	(6.0)
เงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิ	-4.3	-9.8	-7.9	-10.3	-5.1	-4.7
เอกชน	-7.6	-15.5	-13.5	-9.8	-4.1	-6.2
ทางการ	1.6	1.8	1.6	-0.3	-0.6	-2.5
ธนาคารแห่งประเทศไทย	1.7	3.9	4.0	-0.2	-0.4	4.0
ดุลการชำระเงิน	-10.6	1.7	4.6	-1.6	1.3	4.2
เงินสำรองระหว่างประเทศ	27.0	29.5	34.8	32.7	33.0	38.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.3 การลดลงของระดับการเปิดประเทศและหนี้ต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีภูมิคุ้มกันดีขึ้นมาก

(1) ระดับการเปิดประเทศของไทยลดลงจากร้อยละ 110.9 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 104.4 ในปี 2545 แต่ยังคงเป็นระดับการเปิดประเทศที่มากกว่าช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การส่งออกสินค้าและบริการมีการกระจายสินค้าและการกระจายตลาดส่งออกมากขึ้นโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีการกระจายความเสี่ยงทั้งในด้านตัวสินค้าและตลาดสินค้าดีกว่าที่ผ่านมา

ตารางที่ 5 : ข้อมูลภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ปี ดัชนีชี้วัด	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก	42.0	43.7	41.5	41.3	40.8	43.2	43.2	42.5	42.2	40.6
2. สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ประเทศแรก	72.2	72.9	70.8	71.6	71.1	70.2	69.7	70.5	69.4	68.4
2. ระดับการเปิดประเทศ	66.7	69.1	75.7	70.3	78.8	86.9	89.0	107.3	110.9	104.4

ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และ สศช.

(2) โครงสร้างหนี้ต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นมากจากปี 2544 และดีขึ้นกว่าช่วงก่อนวิกฤติ โดยสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ณ สิ้นปี 2544 ลดลงจากร้อยละ 58.8 เหลือร้อยละ 46.92 ณ สิ้นปี 2545 ซึ่งเป็นผลจากการที่ภาคเอกชนและภาคทางการชำระหนี้ นอกจากนั้นหนี้ระยะสั้นมีสัดส่วนต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมดที่ลดลงมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนวิกฤติ (เฉลี่ยร้อยละ 32) อีกทั้งความสามารถในการชำระหนี้ในปี 2545 มีมากขึ้นกว่าปี 2544 เนื่องจากเศรษฐกิจไทยมีการชำระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้การส่งออกสินค้าและบริการลดลงจากร้อยละ 20.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 18 ในปี 2545 และมีสัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อการก่อหนี้ระยะสั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.5 เท่า ในไตรมาส 4 ปี 2544 เป็น 2.8 เท่าในไตรมาสเดียวกันปี 2545 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพตามมาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ว่าควรมีค่ามากกว่า 1.5 เท่า

ตารางที่ 6 : โครงสร้างหนี้ต่างประเทศ

ปี ดัชนีชี้วัด	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP	41.5	44.7	49.5	49.9	72.2	73.5	67.4	66.6	58.5	46.9
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	106.9	112.7	114.2	123.2	126	127.6	103.7	95.5	88.3	71.2
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นต่อหนี้ต่างประเทศทั้งหมด	43.4	45	49.8	41.5	36.7	27.3	18.1	18.4	19.6	19.8
สัดส่วนทุนสำรองเงินตราฯ ต่อ หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	112.4	103.8	70.7	81.1	70.7	103.9	178.0	222.3	251.7	283.0
สัดส่วนภาระการชำระหนี้ ต่อรายได้จากการส่งออกและบริการ	11.2	11.7	11.4	12.3	15.7	21.4	19.4	15.4	20.4	18.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) รัฐบาลขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้น โดยดุลการคลังต่อ GDP ขาดดุลจากร้อยละ 2.2 ในปี 2544 เป็น 2.4 ในปี 2545 ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลและรายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่มีการขยายตัว แต่เพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่ารายจ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้น แต่หนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลงจากการลดลงของหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 57.5 ในเดือนพฤศจิกายน 2544 เหลือร้อยละ 53.9 ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2545 ทำให้ภาระงบประมาณสำหรับการชำระหนี้ในอนาคตเริ่มลดลง

ตารางที่ 7 : ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจด้านการคลัง

หน่วย : ร้อยละ

ดัชนีชี้วัด \ ปี	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. สัดส่วนหนี้สาธารณะ/GDP	21.7	19.7	16.9	15.7	14.9	18.8	37	50.3	57.3	57.5	53.9
2. สัดส่วนดุลการคลังของรัฐ/GDP	1.8	1	1.1	2.1	1.6	-1.4	-2.3	-2.4	-2.1	-2.2	-2.4

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.4 ประสิทธิภาพการผลิตรวมและส่วนแบ่งตลาดไทยในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้น แม้ว่าการวิจัยและพัฒนาจะยังคงอยู่ในระดับต่ำ

(1) ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศปี 2545 ดีขึ้นกว่าปีที่แล้ว โดย IMD ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยรวมเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ 49 ประเทศ อยู่ในอันดับที่ 38 ในปี 2544 เพิ่มอันดับเป็น 34 ในปี 2545 และ WEF ประเมินความสามารถในการแข่งขันแบบ Growth Competitiveness Index (GCI) เพิ่มขึ้น จากปี 2544 ที่อยู่ในอันดับที่ 33 เป็นอันดับที่ 31 ในปี 2545

(2) ประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP)¹ ในปี 2545 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.19 เทียบกับช่วงวิกฤติที่หดตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.88 ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ในการผลิตและเทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การใช้ระบบบริหารคุณภาพ (ISO) ประกอบกับในปี 2545 มีการขยายตัวของปัจจัยทุนและแรงงานก็เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี 2545 ขยายตัวถึงร้อยละ 5.3

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

ตารางที่ 8 : อัตราการขยายตัวของ GDP ปัจจัยการผลิตและ TFP ปี 2540-2545

ปี รายการ	2540	2541	2542	2543	2544P	2545e
อัตราการขยายตัวของ GDP (%)	-1.4	-10.5	4.5	4.7	1.9	5.3
สัดส่วนการขยายตัวจากปัจจัยการผลิต						
- แรงงาน (Labor)	0.60	-1.56	0.82	0.71	0.72	1.03
- ที่ดิน (Land)	0.00	-0.01	-0.01	0.02	0.02	0.02
- ทุน (Capital)	4.19	0.64	0.59	0.76	0.79	0.98
- ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP)	-6.2	-9.6	3.0	3.1	0.4	3.2

หมายเหตุ P = เบื้องต้น e = ประมาณการ

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) ส่วนแบ่งตลาดไทยในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดหลังช่วงวิกฤต โดยมูลค่าการค้าของประเทศไทยปี 2545 เท่ากับ 133,207 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 47 จากปี 2544 โดยมูลค่าการส่งออกขยายตัวร้อยละ 5.7 และการนำเข้าขยายตัวร้อยละ 4.3 สาเหตุที่ไทยสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และภูมิภาคเอเชีย ตลอดจนการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่ส่งเสริมทางการค้าในภูมิภาค และการค้าแบบทวิภาคี และประเทศไทยสามารถเจาะตลาดในเอเชียได้มากขึ้น ทำให้ส่วนแบ่งการตลาดของการส่งออกไทยในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.80 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 0.91 ในปี 2545

ตารางที่ 9 : ความสำคัญการค้าระหว่างประเทศของไทย

ล้านดอลลาร์สหรัฐ					
ปี รายการ	2541	2542	2543	2544	2545
มูลค่าการส่งออกของไทย	54,344.47	7,843.43	68,527.59	64,908.67	68,593.50
มูลค่าการนำเข้าของไทย	42,985.69	50,213.95	61,754.13	61,951.84	64,613.58
มูลค่าการค้าไทย	97,330.16	108,057.38	130,281.72	26,860.51	133,207.09
มูลค่าการส่งออกของโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	6,791.00	6,959.00	7,745.00	7,465.00	7,516.00
มูลค่าการนำเข้าของโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	6,618.00	6,920.00	7,725.00	7,467.00	7,591.00
มูลค่าการค้าโลก (พินล้านดอลลาร์สหรัฐ)	13,409.00	13,879.00	15,470.00	14,932.00	15,107.00
ส่วนแบ่งการตลาดการส่งออก ของไทยในตลาดโลก	0.80	0.83	0.88	0.87	0.91

ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ประมวลผลโดย สศช.

(4) ความสามารถในการแข่งขันของไทยจากการวัดโดยเปรียบเทียบ (Revealed Competitive Advantage :RCA) ^{1/} ในตลาดหลัก 3 ตลาด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น พบว่า ไทยยังคงได้เปรียบในสินค้าประเภทอุตสาหกรรมเกษตรและสินค้าเกษตรประเภทยกเว้นกรรม แต่สินค้าที่ใช้แรงงานและเทคโนโลยีได้แก่ ดอกไม้ประดิษฐ์และผลิตภัณฑ์หนัง เครื่องจักรกลและส่วนประกอบยังไม่สามารถแข่งขันในตลาดหลักได้ ส่วนตลาดจีนเป็นตลาดที่ไทยได้เปรียบในการแข่งขันโดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรม

ตารางที่ 10 : ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Reveal Comparative Advantage : RCA) ของสินค้าไทย

กลุ่มสินค้า	2540	2541	2542	2543	2544
ตลาดสหรัฐอเมริกา					
1. สินค้าเกษตรกรรม	427.7	406.9	417.7	518.5	465.2
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	200.8	193.8	215.2	202.3	228.7
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	160.0	141.7	151.3	164.4	173.4
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	82.3	88.3	85.4	86.2	81.0
ตลาดยุโรป					
1. สินค้าเกษตรกรรม	209.8	222.3	228.8	258.1	252.2
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	185.7	181.0	189.8	182.8	179.8
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	158.0	141.7	143.1	152.4	145.5
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	97.6	96.0	100.1	107.7	108.0
ตลาดญี่ปุ่น					
1. สินค้าเกษตรกรรม	209.6	195.5	195.3	199.5	196.1
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	202.4	192.0	179.1	199.6	203.2
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	91.6	83.1	86.4	87.2	82.9
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	116.4	116.6	121.9	127.5	126.8
ตลาดจีน					
1. สินค้าเกษตรกรรม	750.2	580.3	477.8	483.1	500.1
2. สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	128.2	63.1	115.2	101.0	209.8
3. สินค้าที่ใช้แรงงาน	76.7	76.3	83.9	74.0	77.0
4. สินค้าที่ใช้เทคโนโลยี	83.0	101.3	96.8	98.0	95.7
เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	18.6	12.1	21.8	21.0	16.0

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ประมวลผลโดย สศช.

^{1/} RCA Index แสดงความสามารถในการส่งออกของประเทศ โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้
RCA มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของไทย/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของไทย x 100
มูลค่าการส่งออกสินค้าชนิดนั้นของโลก/มูลค่าการส่งออกรวมทั้งหมดของโลก

(5) การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาของประเทศมีน้อยมาก และเป็นการลงทุนของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยพิจารณางบประมาณการใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปี 2545 อยู่ประมาณร้อยละ 0.77-0.97 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ หรือร้อยละ 0.18 ของ GDP และหากพิจารณาค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาทั้งหมดของภาคราชการและเอกชน สัดส่วนค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 0.13 ในปี 2545 อย่างไรก็ตามงานวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างสิงคโปร์ ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 0.72 ของ GDP นอกจากนี้การพัฒนานวัตกรรมจากการออกแบบและสิ่งประดิษฐ์ใหม่โดยพิจารณาจากการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์และออกแบบผลิตภัณฑ์ ที่เพิ่มขึ้นสูงถึง 2,466 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 62.66 ในปี 2545 จาก 1,516 ราย ในปี 2544 นั้น ส่วนใหญ่เป็นของต่างชาติถึง 1,831 ราย หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 74 จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องเร่งส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยอย่างจริงจัง

ตารางที่ 11 : งบวิจัยและพัฒนาของงาน/โครงการวิจัย และสัดส่วนงบวิจัยและพัฒนาต่องบประมาณรายจ่ายและ GDP ของภาครัฐ

ปี	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
งาน/โครงการ (ราย)	164	161	160	154	150	129	111
งานวิจัยและพัฒนา (ล้านบาท)	7,176	8,856	8,414	6,879	7,954	8,818	9,722
สัดส่วนงบวิจัย/งบประมาณรายจ่าย (%)	0.85	0.90	0.86	0.83	0.92	0.97	0.95
สัดส่วนงบวิจัยและพัฒนา/GDP (%)	0.15	0.19	0.18	0.15	0.17	0.17	0.18

หมายเหตุ : ข้อมูลเบื้องต้นจากการรวบรวมเอกสารงบประมาณ จำแนกตามโครงการ
โดยสำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สศช

ตารางที่ 12 : จำนวนการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ และการออกแบบผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยของคนไทยและคนต่างชาติ

ปี	การออกแบบ			การประดิษฐ์			รวม
	ไทย	ต่างชาติ	รวม	ไทย	ต่างชาติ	รวม	
2539	168	303	471	18	866	884	1,355
2540	176	249	425	22	684	706	1,131
2541	218	234	452	43	680	723	1,175
2542	81	125	206	29	363	392	598
2543	119	209	328	45	371	416	744
2544	360	360	720	58	738	796	1,516
2545	596	768	1,364	39	1,063	1,102	2,466
รวม	1,718	2,248	3,966	254	4,765	5,019	8,985

ที่มา

:

กลุ่มงานคอมพิวเตอร์

กรมทรัพย์สินทางปัญญา

3.5 การกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมยังคงเป็นข้อจำกัดและเงื่อนไขที่สำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

(1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ทำให้ช่องว่างระหว่างผู้มีรายได้สูงและรายได้น้อยเพิ่มขึ้นจาก 13.2 ในปี 2544 เป็น 13.4 ในปี 2545 อย่างไรก็ตามส่วนแบ่งรายได้ของคนที่มียาได้สูงสุดและคนที่มียาได้ต่ำสุดไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนักในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ส่วนแบ่งรายได้ของคนที่มียาได้มากที่สุด 20%สุดท้าย มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 มีส่วนแบ่งรายได้เพียงหนึ่งในสี่ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น

ตารางที่ 13 : ความแตกต่างทางรายได้

ปี	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545
รายการ										
ดัชนีสัมประสิทธิ์จีนิ	48.5	52.4	53.6	52.7	51.5	51.1	53.3	52.5	50.1	51.0
ประชากรควินไทล์ที่ 1	4.6	4.2	3.9	4	4.2	4.2	3.8	3.9	4.2	4.2
ประชากรควินไทล์ที่ 2	8.1	7.3	7.0	7.2	7.5	7.6	7.1	7.2	7.7	7.6
ประชากรควินไทล์ที่ 3	12.5	11.5	11.1	11.6	11.8	11.9	11.3	11.4	12.2	12.0
ประชากรควินไทล์ที่ 4	20.7	19.2	19	19.6	19.9	19.8	19.3	19.9	20.5	20.1
ประชากรควินไทล์ที่ 5	54.2	57.8	59	57.7	56.7	56.5	58.5	57.6	55.4	56.2
ดัชนีความแตกต่างของรายได้(P=Q5/Q1)	11.78	13.76	15.13	14.43	13.50	13.45	15.39	14.77	13.19	13.38

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมระดับครัวเรือน

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สถช.

(2) การกระจายตัวผลตอบแทนการผลิตรายสาขายังคงไม่เปลี่ยนแปลงในช่วง 2536-2545 กล่าวคือ ยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างผลตอบแทนการผลิตรายสาขา โดยภาคเกษตรเป็นภาคที่เสียเปรียบสาขาการผลิตอื่นสูงมาก เนื่องจากมีส่วนแบ่งมูลค่าเพิ่มการผลิตที่ต่ำเมื่อเทียบกับสัดส่วนจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตสาขาอื่น ๆ มีส่วนแบ่งมูลค่าเพิ่มต่อสัดส่วนจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในภาคการผลิตนั้น ๆ ในระดับสูง ทำให้โดยรวมแล้วค่าความไม่เท่าเทียมโดยใช้ดัชนีไทล์รวม (Theil Index)² แทบไม่เปลี่ยนแปลง จากร้อยละ 0.15 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 0.14 ในปี 2545

² ดัชนีการกระจายการพัฒนามาตรวิธีของTheilนี้เป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตมวลรวมกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำของแต่ละพื้นที่เทียบกับประเทศ หากสัดส่วนผลผลิตที่ได้จากแต่ละพื้นที่หรือสาขาการผลิตมีการกระจายในลักษณะเดียวกับการกระจายตัวของประชากร(หรือในกรณีการกระจายตัวของผู้มีงานทำในแต่ละสาขาการผลิต) แสดงถึงการกระจายผลตอบแทนจากการผลิตที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม ในทางตรงกันข้ามหาก

**ตาราง 14 : ดัชนีความไม่เท่าเทียม(Theil Index)ของสัดส่วนมูลค่าการผลิตต่อสัดส่วนผู้มีงาน
ทำในแต่ละสาขาการผลิต**

สาขาการผลิต	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
เกษตรกรรม	-0.080	-0.073	-0.071	-0.069	-0.068	-0.067	-0.069	-0.067	-0.066	-0.063	-0.063
อุตสาหกรรม	0.090	0.089	0.085	0.079	0.078	0.084	0.085	0.099	0.097	0.083	0.084
บริการและอื่น ๆ	0.043	0.038	0.029	0.028	0.031	0.030	0.027	0.033	0.033	0.022	0.021
theil index	0.192	0.191	0.171	0.144	0.141	0.148	0.137	0.151	0.161	0.149	0.144

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

(3) แรงงานในภาคเกษตรยังคงได้รับผลตอบแทนที่ต่ำกว่าสาขาอื่นมาก โดยในปี 2545 สัดส่วนค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 37 ของค่าจ้างรวมของประเทศ ลดลงจากร้อยละ 42 ในปี 2544 และจากร้อยละ 45 ในปี 2535 โดยมีสาเหตุจากการที่ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานในภาคเกษตรกรรมต่ำกว่าภาคการผลิตอื่น ทำให้ภาคเกษตรมีค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยทั่วประเทศมาก

ตารางที่ 15 : ความแตกต่างของค่าจ้างรายสาขา

สาขาการผลิต	ค่าจ้างรวม (บาท/คน/เดือน)							ดัชนีความแตกต่าง (ร้อยละ)						
	2535	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2535	2540	2541	2542	2543	2544	2545
การเกษตร	2,256	3,042	2,514	2,517	2,610	2,452	2,186	45	50	44	45	47	43	37
อุตสาหกรรม	4,471	5,660	5,093	5,109	5,109	5,274	5,188	89	93	90	92	92	92	89
การก่อสร้าง	4,043	4,509	4,207	4,031	4,187	4,460	4,554	81	74	74	72	75	78	78
การบริการ	6,437	7,164	6,770	6,620	6,773	7,371	8,062	128	118	119	119	122	128	138
อื่นๆ	7,262	6,983	6,059	6,801	7,301	-	-	145	115	107	122	131	-	-
ประเทศ	5,012	6,070	5,680	5,569	5,561	5,748	5,844	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สัดส่วนผลผลิตของพื้นที่(หรือสาขาการผลิต)มีจำนวนที่มากหรือน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ จะแสดงถึงความไม่สมดุลของผลตอบแทนในพื้นที่และสาขาการผลิต ที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางสังคม

สูตรการคำนวณคือ
$$\text{Total Inequality Index} = \sum (y_i / Y) * \log[(y_i / Y) / (x_i / X)]$$
 เมื่อ x_i = จำนวนประชากรรายสาขา/พื้นที่
 y_i = ผลผลิตทั้งหมดรวมรายสาขา/พื้นที่ X = จำนวนประชากรรวมของประเทศ และ Y = ผลรวมของผลผลิตทั้งหมดรวมของประเทศ

ในกรณีที่มีการกระจายการผลิตเท่าเทียมกัน หมายถึงสัดส่วนผลผลิตสอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ ค่าดัชนีไธลในสาขานั้นมีค่าเป็น 0
 ในกรณีที่มีการกระจายไม่เท่าเทียมหมายถึงสัดส่วนผลผลิตไม่สอดคล้องกับสัดส่วนประชากรหรือผู้มีงานทำ ค่าดัชนีไธลรายสาขามีค่าเป็นค่าบวกหรือลบ
 ค่าบวก หมายถึงผลตอบแทนในสาขานั้นได้รับสูงเกินไป ค่าลบหมายถึงผลตอบแทนในสาขานั้นได้รับต่ำเกินไป

(4) ค่าจ้างแรงงานมีความแตกต่างระหว่างภาคและระหว่างพื้นที่มากขึ้นในปี 2545 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการพัฒนายังมีความไม่เท่าเทียมกันในพื้นที่และภูมิภาค โดยกรุงเทพฯ มีค่าจ้างคิดเป็น 1.6 เท่าของค่าจ้างทั่วประเทศ โดยสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ซึ่งกรุงเทพฯ มีค่าจ้างคิดเป็น 1.7 เท่า ในขณะที่ภาคอื่น ๆ (ยกเว้นภาคกลาง) มีค่าจ้างเฉลี่ยที่ลดลงเมื่อเทียบกับค่าจ้างทั่วประเทศ นอกจากนี้ค่าจ้างในเขตชนบทมีสัดส่วนต่อค่าจ้างทั่วประเทศลดลงจากร้อยละ 70.5 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 68.8 ในปี 2545 ในขณะที่ค่าจ้างในเขตเมืองมีสัดส่วนต่อค่าจ้างทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 134.0 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 136.2 ในปี 2545

ตารางที่ 16 : ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างตามภูมิภาคและพื้นที่

ภาค	ค่าจ้างรวม (บาท/คน/เดือน)							ดัชนีความแตกต่าง (ร้อยละ)						
	2535	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2535	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ภาคกลาง	4,013	4,928	4,472	4,387	4,610	4,735	5,872	80.1	81.2	78.7	78.8	82.9	82.4	100.5
ภาคเหนือ	3,794	4,611	4,287	3,994	3,960	4,356	4,341	75.7	76.0	75.5	71.7	71.2	75.8	74.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,969	4,682	4,215	4,348	4,190	4,291	4,209	79.2	77.1	74.2	78.1	75.3	74.7	72.0
ภาคใต้	4,227	5,488	4,909	4,800	4,853	4,364	4,097	84.3	90.4	86.4	86.2	87.3	75.9	70.1
กรุงเทพและปริมณฑล	7,173	8,530	8,127	8,117	8,066	8,494	9,406	143.1	140.5	143.1	145.8	145.0	147.8	161.0
ประเทศ	5,012	6,070	5,680	5,569	5,561	5,748	5,844	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
เขตเมือง	6,571	7,786	7,435	7,413	7,411	7,701	7,957	131.1	128.3	130.9	133.1	133.3	134.0	136.2
เขตชนบท	3,597	4,476	4,010	3,918	3,938	4,052	4,023	71.8	73.7	70.6	70.4	70.8	70.5	68.8

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.6 การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับต้องปรับปรุง เนื่องจากการพึ่งพาภาคเกษตรกรรมน้อยลง ตลอดจนพึ่งพาภาคต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศ

(1) เศรษฐกิจไทยพึ่งพิงภาคเกษตรกรรมน้อยลง โดยในปี 2545 ภาคเกษตรกรรมซึ่งมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ลดลงจากร้อยละ 11.6 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 11.3 เมื่อเทียบกับผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 35.8 โดยผลผลิตสาขาเกษตรมีแนวโน้มขยายตัวเพียงเล็กน้อย เนื่องจากผลผลิตพืชไร่หลักได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ลดลงเนื่องจากปัญหาภาวะน้ำท่วมในช่วงปลายปี 2545 ผลผลิตสาขาอุตสาหกรรม มีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นมาก โดยเป็นการขยายตัวสูงในหมวดอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้า ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่นำเข้าปัจจัยการผลิตต่างประเทศในสัดส่วนสูง (ประมาณร้อยละ 68 ของการผลิต) ทำให้เศรษฐกิจไทยต้องนำเข้าปัจจัยการผลิตมากขึ้น

ตารางที่ 17 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศแยกตามภาคการผลิต

	โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ร้อยละ)								อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)						
	2538	3539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	3539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
เกษตร	10.7	10.5	10.5	11.6	11.3	11.5	11.6	11.3	4.1	-0.9	-1.5	2.2	6.4	2.7	1.8
อุตสาหกรรม	31.3	31.6	32.5	32.3	34.7	35.2	35.0	35.8	6.8	1.6	-11.2	12.3	6.0	1.5	7.7
ก่อสร้าง	6.2	6.3	4.8	3.3	2.9	2.5	2.5	2.5	7.0	-25.6	-38.3	-6.8	-9.5	-0.9	6.0
บริการและอื่นๆ	51.8	51.6	52.2	52.9	51.0	50.8	50.9	50.4	5.6	-0.3	-9.4	0.8	4.1	2.2	4.3

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สศช.

ตารางที่ 18 อัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมจำแนกตามกลุ่มสินค้า

กลุ่มสินค้า	อัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม จำแนกตามกลุ่มสินค้า (ร้อยละ)							โครงสร้างนำเข้าปัจจัยการผลิต ปี 2541
	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	
อาหาร	1.8	1.8	-4.9	15.8	2.6	-2.9	3.2	8.7
เครื่องมือ	4.0	14.3	2.1	22.4	-41.7	13.6	19.7	6.6
ยาสูบ	12.0	-9.9	-20.3	-9.9	-1.3	-3.0	3.2	9.4
สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ	0.5	1.9	2.8	-1.2	3.2	0.6	-0.4	19.9
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	32.3	15.9	-6.4	2.1	-0.9	2.2	1.9	12.7
วัสดุก่อสร้าง	13.8	-3.2	-38.2	12.3	0.1	9.9	13.4	4.1
เหล็กและผลิตภัณฑ์เหล็ก	7.1	-5.9	-29.0	12.6	15.1	2.5	24.3	2.8
ยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่ง	4.5	-26.5	-54.1	79.1	25.5	23.3	19.7	35.0
อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า	12.5	-5.8	-13.8	12.0	31.6	-26.8	24.1	68.0
เครื่องประดับ	-6.8	-3.1	33.6	14.4	28.5	3.9	0.0	29.8

ที่มา : ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมจากธนาคารแห่งประเทศไทย และโครงสร้างการนำเข้าปัจจัยการผลิตในปี 2541

จากสำนักบัญชีประชาชาติ สศช.

(2) เศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าทุน และเทคโนโลยีโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ผลจากการที่ภาวะเศรษฐกิจในประเทศมีการปรับตัวดีขึ้น และการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูงขยายตัวสูง ทำให้สัดส่วนปริมาณการนำเข้าสินค้าทุนต่อ GDP เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปริมาณการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบต่อ GDP เพิ่มขึ้น จากร้อยละ 37.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 37.5 ในปี 2545 การส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ไม่เพียงพอ ทำให้ประเทศไทยต้องซื้อเทคโนโลยีโดยตรงจากต่างประเทศคิดเป็นเป็นรายจ่ายต่อ GDP มากขึ้นจากร้อยละ 0.8 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 0.9 ในปี 2545 ปัจจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าขีดความสามารถของประเทศในการพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตยังไม่มีทิศทางที่ดีขึ้น

ตารางที่ 19 โครงสร้างการนำเข้า

หน่วย : ร้อยละ

ปี โครงสร้างการนำเข้า	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
สัดส่วนปริมาณนำเข้าวัตถุดิบและทุนต่อ GDP	38.6	37.9	31.2	37.4	43.1	37.1	37.5
สัดส่วนปริมาณนำเข้าวัตถุดิบต่อ GDP	15.1	15.1	13.7	17.6	19.9	18.3	17.8
สัดส่วนปริมาณนำเข้าสินค้าทุนต่อ GDP	23.4	22.8	17.4	19.9	23.3	18.8	19.6
สัดส่วนรายจ่ายค่ารอยัลตี้และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่อ GDP	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	0.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ความสามารถในการจัดการด้านการผลิตและการตลาดมีมากขึ้น ผลจากการที่มูลค่าการส่งออกขยายตัวสูงมากกว่ามูลค่าการนำเข้าที่ขยายตัว ทำให้ดุลการค้าในปี 2545 เกินดุลเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 2.2 เป็น 2.7 ต่อ GDP แม้ว่าความสามารถในการจัดการด้านการผลิตและการตลาดมีมากขึ้น แต่เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีการพึ่งตลาดต่างประเทศมากขึ้น โดยมีการพึ่งพิงการส่งออกในระดับที่สูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สัดส่วนการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 64 ในปี 2545 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับช่วงก่อนวิกฤติ ซึ่งเฉลี่ยประมาณร้อยละ 44 เท่านั้น

ตารางที่ 20 สัดส่วนมูลค่าการส่งออก ณ ราคาคงที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ร้อยละ)

ปี รายการ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
มูลค่าการส่งออกต่อ GDP	47.1	42.0	45.7	55.3	57.7	64.8	61.0	64.3

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4

บทสรุป

เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 5.3 ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตที่มีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอก มีภูมิคุ้มกันมากขึ้นจากหนี้ต่างประเทศที่ลดลง อย่างไรก็ตามปัญหาการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่เป็นธรรมยังเป็นข้อจำกัดและเงื่อนไขที่สำคัญของการรักษาความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต มีการพึ่งภาคต่างประเทศในระดับสูงและมีการลงทุนวิจัยและพัฒนาในระดับต่ำ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพเศรษฐกิจในประเทศเพื่อ

เสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจอย่างแท้จริง อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนี้

4.1 กระจายการพัฒนาให้เป็นธรรม โดยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การศึกษา การยกระดับความรู้สมรรถนะและคุณภาพกำลังคนเพื่อสร้างทักษะการทำงาน ใช้นโยบายการคลังเพื่อช่วยลดความแตกต่างของรายได้และการสะสมทุน การลดทอนอำนาจการผูกขาด จำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจังควบคู่ไปกับนโยบายที่อำนวยความสะดวกต่อคนยากจนอย่างแท้จริง เพื่อสร้างโอกาสของการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง

4.2 สร้างฐานการผลิตของประเทศให้สามารถผลิตโดยใช้ทรัพยากร วัตถุดิบ ภูมิปัญญา และเทคโนโลยีในประเทศให้มากขึ้น ส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าในกลุ่มสินค้าที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตสูง นอกจากนี้ควรมีการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยผลักดันให้เกิดกลไกรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร เพื่อให้ภาคการเกษตรเป็นฐานในการผลิตได้มากขึ้น ทั้งนี้การผลิต ควรมีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (clean technology) ใช้มาตรการภาษีเพื่อสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.3 ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภาพการผลิต การเตรียมคนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยปรับปรุงฝีมือแรงงาน สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น สร้างแรงจูงใจให้เกิดการสร้างนวัตกรรมในประเทศ พัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มสูง ให้ความสำคัญในด้านการส่งออกสินค้าและบริการที่มีผลเชื่อมโยงมาสู่การขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศ เช่น การท่องเที่ยว ผลิตภัณฑ์เกษตร ผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน และอาหาร เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มผลิตภาพการผลิตการเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

บ ท ที่ 3

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

1

ความนำ

การพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนา โดยมีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน และความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ซึ่งหมายถึง การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำที่ทั่วถึง มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีพ มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปีที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ใช้ดัชนีอยู่ดีมีสุขที่พัฒนาขึ้น เพื่อวัดผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อคนที่เชื่อมโยงทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ และสภาพแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ในช่วงก่อนวิกฤต (ปี 2535-2539) เปรียบเทียบกับหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2542-2544) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างไร และได้รายงานผลดังกล่าวต่อสาธารณชนในการประชุมประจำปีที่สำนักงานฯ จัดขึ้นในปี 2545

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจสิ้นสุดลง รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อฟื้นฟูและวางรากฐานเศรษฐกิจของประเทศให้แข็งแกร่ง สามารถขยายตัวอย่างมีคุณภาพในระยะยาว ควบคู่กับการดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางสังคม ส่งผลให้ในภาพรวมเศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการขยายตัวสูงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ทำให้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมหลายเรื่องคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ประเมินผลการพัฒนาประเทศในรอบ 2 ปี ที่ผ่านมาว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2544-2545 ส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างไร โดยใช้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขเป็นตัวชี้วัดสถานะความอยู่ดีมีสุขโดยรวมของคนไทย และเพิ่มเติมอีก 2 องค์ประกอบ คือ ชีวิตครอบครัว และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งพัฒนาเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ทุกมิติของการดำรงชีวิต

ภาพรวมความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในช่วงที่ผ่านมา

การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนคนไทยได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่ประเทศชาติมีรายได้ค่อนข้างจำกัด และต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-2541 แต่ภาครัฐได้พยายามรักษาระดับการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนให้ใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤต การทุ่มเทอย่างต่อเนื่องดังกล่าว มีผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในแต่ละช่วงเวลาดังนี้

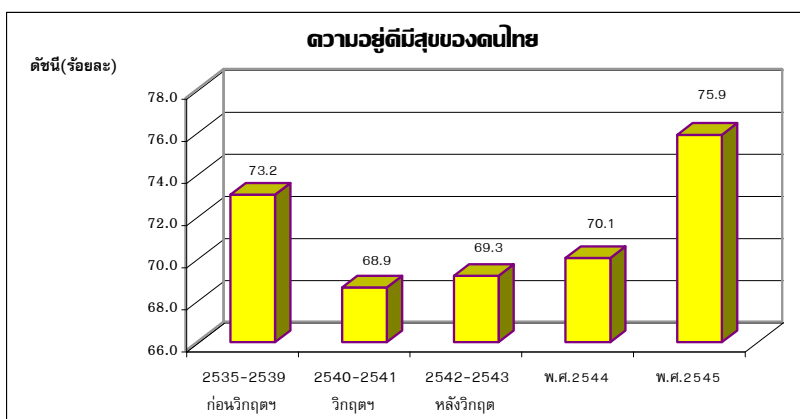
ในช่วงปี 2535-2539 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง อัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 8.2 ต่อปี ส่งผลให้คนมีรายได้และมีการงานทำเต็มที่ คนยากจนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ในปี 2539 นอกจากนี้ คนไทยร้อยละ 95 สามารถอ่านออกเขียนได้ การขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่มีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น เจ็บป่วยน้อยลง มีภาวะโภชนาการดีขึ้น แม้ว่าปัญหาสุขภาพที่เกิดจากพฤติกรรมเสี่ยงมีแนวโน้มมาเป็นห่วง ขณะเดียวกันคนไทยมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น แต่มีปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเสื่อมโทรม ครอบครัวไทยมีสัมพันธภาพที่อบอุ่น แต่มีปัญหาการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ขณะที่การบริหารจัดการของภาครัฐมีปัญหาความไม่โปร่งใส เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจค่อนข้างน้อย

ในช่วงปี 2540-2541 เป็นช่วงที่คนไทยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2539 เป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมหดตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2540-2541 โดยเฉพาะในปี 2541 หดตัวถึงร้อยละ 10.5 ผลกระทบสำคัญเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวคือปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นถึง 1.4 ล้านคน ในปี 2541 เป็นผลให้รายได้ที่แท้จริงของคนไทยหดตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรุนแรงยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นไม่กระทบต่อสุขภาพอนามัยและโอกาสในการเรียนรู้

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการอย่างต่อเนื่องเพื่อเร่งฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจและวางรากฐานการพัฒนาระยะยาวควบคู่กันไป ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมส่งสัญญาณฟื้นตัวในเวลาต่อมา โดยในช่วงปี 2542-2543 เศรษฐกิจไทยขยายตัวด้วยอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ส่งผลให้สถานการณ์การว่างงานเริ่มคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ปัญหาความยากจนยังคงน่าเป็นห่วง ในภาพรวมแม้ว่าความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเริ่มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2542-2543 แต่ยังคงมีปัญหารอการแก้ไขอยู่หลายเรื่อง ทั้งในด้านคุณภาพการศึกษา ปัญหาการกระจายรายได้ที่ยังมีความเหลื่อมล้ำสูง ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งปัญหาสัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัวที่ขาดความอบอุ่น และการบริหารจัดการภาครัฐที่ไม่โปร่งใสและขาดคุณธรรม

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

3.1 ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ
 ล้นสุดลง และในปี 2545 ที่ผ่านมามีคนไทยมีความอยู่ดีมีสุขมากกว่าก่อนเกิดวิกฤต
 เศรษฐกิจ เนื่องจากมีงานทำมากขึ้น จำนวนคนยากจนลดลง และคนส่วนใหญ่มีหลักประกัน
 ด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตาม คนไทยยังคงมีปัญหาด้านชีวิตครอบครัวและการบริหารจัดการที่
 ดีของภาครัฐ

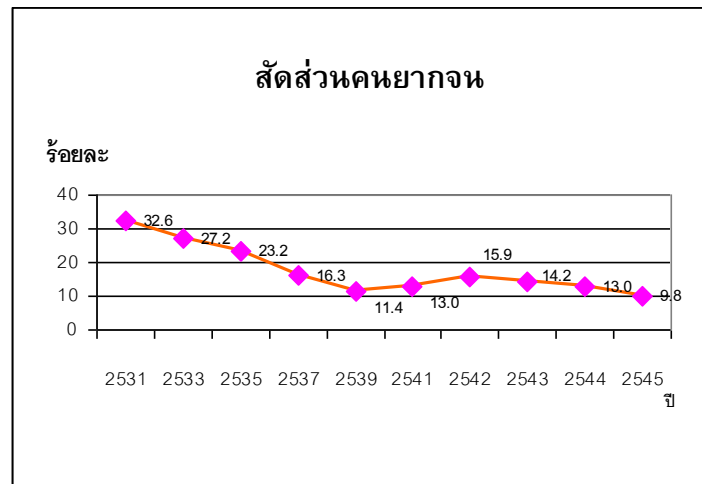


ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในปี 2544-2545 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยดัชนีความอยู่ดีมี
 สุขเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.3 ในช่วง พ.ศ. 2542-2543 มาอยู่ที่ร้อยละ 70.1 ในปี 2544 และเพิ่มขึ้นเป็น
 ร้อยละ 75.9 ในปี 2545 ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 73.2 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สำหรับระดับ
 ความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขได้เปลี่ยนแปลงจากระดับ 2.93 ในช่วงภายหลังวิกฤตมาอยู่
 ในระดับดี คือ 3.01 ในปี 2544 และระดับ 3.59 ในปี 2545 ซึ่งดีกว่าก่อนวิกฤต ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คน
 ไทยอยู่ดีมีสุขมากขึ้น คือ

(1) คนไทยมีงานทำเพิ่มขึ้นและปัญหาการว่างงานคลี่คลายลงมาก ผลกระทบ
 จากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง เนื่องจากการปรับลดขนาดขององค์กร
 และการปิดกิจการของธุรกิจต่างๆ ทำให้ดัชนีชีวิตการทำงานลดลงจากร้อยละ 79.8 ในช่วงก่อนวิกฤต
 มาอยู่ที่ร้อยละ 38.3 เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวตั้งแต่ปี 2542 สถานการณ์ด้านการมีงานทำเปลี่ยนแปลงดี
 ขึ้นตามลำดับ ตามแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นทั้งในภาคเกษตร
 และนอกภาคเกษตร ทำให้ดัชนีชีวิตการทำงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50.3 ในปี 2544 มาอยู่ที่ร้อยละ
 71.3 ในปี 2545

(2) คนไทยเริ่มมีรายได้สูงขึ้นและจำนวนคนยากจนลดลงอย่างน่าพอใจ นโยบาย
 และมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐส่งผลให้ เศรษฐกิจไทยในปี 2545 ขยายตัวถึงร้อยละ 5.2 ทำ
 ให้รายได้ของประชาชนดีขึ้น และสัดส่วนคนยากจนลดลง ดัชนีด้านรายได้และการกระจายรายได้ที่อยู่
 ในระดับร้อยละ 73.4 ในช่วงหลังวิกฤต เปลี่ยนแปลงดีขึ้นเป็นร้อยละ 78.4 และร้อยละ 90.5 ในปี 2544

และ 2545 ตามลำดับ สาเหตุสำคัญเกิดจากความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนคนยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 14.2 และร้อยละ 13.1 ในปี 2543 และ 2544 เหลือเพียงร้อยละ 9.8 ในปี 2545 ซึ่งเป็นความสำเร็จที่เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9



(3) **คนไทยมีหลักประกันสุขภาพแล้วร้อยละ 95** การดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบาล ทำให้คนไทยสามารถเข้าถึงและได้รับบริการสุขภาพอย่างถ้วนหน้าโดยในปี 2545 สามารถสร้างหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมคนไทยได้ถึงร้อยละ 95 ของประชาชนทั้งประเทศ จากเดิมที่ครอบคลุมเพียงร้อยละ 78 ในปี 2544 การที่รัฐบาลสามารถขยายการสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจากร้อยละ 84.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 89.8 ในปี 2545

(4) **ครอบครัวไทยยังคงเผชิญกับปัญหาสัมพันธภาพในครอบครัวและส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้** ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2535-2545) ดัชนีชีวิตครอบครัวคนไทยมีแนวโน้มที่ลดลง จากเดิมที่มีค่าร้อยละ 68.5 ในช่วงก่อนวิกฤตได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจนมาอยู่ที่ร้อยละ 63.2 ในปี 2545 สาเหตุสำคัญเนื่องจากสังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาสัมพันธภาพครอบครัวที่ขาดความอบอุ่นเพิ่มมากขึ้น อันเกิดจากปัญหาด้านความแตกแยกของครอบครัว โดยอัตราการทำร้ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 3.45 คู่ต่อ 1,000 ครอบครัว ในปี 2539 หรือก่อนเกิดวิกฤตเป็น 4.13 คู่ เมื่อเกิดวิกฤตในปี 2541 และ 4.36 คู่ในปี 2545 ขณะที่จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 46.7 ของครัวเรือนทั้งประเทศในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 45.3 และร้อยละ 41.7 ในปี 2541 และ 2545 ตามลำดับก็ตาม แต่ยังเป็นสัดส่วนที่สูงมาก จึงส่งผลให้ดัชนีความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัวโดยรวมยังอยู่ในระดับเดิม

(5) **ความไม่โปร่งใส ขาดคุณธรรมเป็นเรื่องวิกฤตของการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางกรอบแนวทางที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างระบบและกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง และถึงแม้ว่ากลไกที่สร้างขึ้นตลอดจนกระบวนการปรับเปลี่ยนต่างๆ อันสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ก็มิได้ผลให้การบริหารจัดการของภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น

โดยดัชนีการบริหารจัดการที่ดีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.9 ในช่วงวิกฤต เป็นร้อยละ 63.9 ภายหลังวิกฤต ร้อยละ 60.7 ในปี 2545 ปัญหาวิกฤตของการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐและการขาดคุณธรรมของข้าราชการ เพราะผลการจัดอันดับประเทศที่ปลอดภัยจากการคอร์รัปชันในทวีปเอเชีย 8 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับ 5 รองจากสิงคโปร์ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และเกาหลีใต้ ส่งผลให้ดัชนีความโปร่งใสยังอยู่ที่ร้อยละ 24.4 ในขณะเดียวกัน การขาดคุณธรรมกลับเพิ่มสูงขึ้น โดยจำนวนข้าราชการที่ทำผิดวินัยและถูกลงโทษมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 46.6 คนต่อข้าราชการ 100,000 คน ในปี 2540 เป็น 56.7 คน และ 69.7 คนในปี 2544 และ 2545 ตามลำดับ

ตารางที่ 1 ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)					ระดับการพัฒนา				
	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545	ก่อน วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	หลัง วิกฤต 2542-43	2544	2545
1. สุขภาพอนามัย	81.4	84.3	84.8	84.1	89.8	4.14	4.43	4.48	4.41	4.98
• อายุขัยเฉลี่ย	86.2	87.6	88.4	88.5	88.9	4.62	4.76	4.84	4.85	4.89
• ประชาชนที่สุขภาพดี	84.7	84.7	85.8	84.9	84.9	4.47	4.47	4.58	4.49	4.49
• การมีหลักประกันสุขภาพ	72.0	80.3	79.7	78.2	95.0	3.20	4.03	3.97	3.82	5.00
2. ความรู้	63.9	69.3	72.4	73.5	74.1	2.39	2.93	3.24	3.35	3.41
• จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	76.7	82.2	86.7	88.9	88.9	3.67	4.22	4.67	4.89	4.89
• การเข้าเรียนมัธยมต้นและปลาย	60.6	70.5	73.4	72.5	74.5	2.06	3.05	3.34	3.25	3.45
• ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	47.9	45.0	45.0	47.4	47.4	0.96	0.90	0.90	0.95	0.95
3. ชีวิตการทำงาน	79.8	38.3	45.6	50.3	71.3	3.98	0.77	0.91	1.03	3.13
• การมีงานทำ	100.0	45.9	55.7	61.9	88.9	5.00	0.92	1.57	2.19	4.89
• ความมั่นคงในการทำงาน	24.6	25.0	25.7	25.5	28.0	0.49	0.50	0.51	0.51	0.56
4. รายได้และการกระจายรายได้	83.0	77.6	73.4	78.4	90.5	4.30	3.76	3.34	3.84	5.00
• สัดส่วนประชาชนที่ไม่จน	87.7	76.9	70.4	76.9	100.0	4.77	3.69	3.04	3.69	5.00
• การกระจายรายได้	77.7	78.3	76.2	79.8	78.4	3.77	3.83	3.62	3.98	3.84
5. สภาพแวดล้อม	73.7	70.1	69.4	70.7	70.0	3.37	3.01	2.94	3.07	3.00
• ที่อยู่และสาธารณูปโภค	60.3	66.0	70.1	71.5	71.8	2.03	2.60	3.01	3.15	3.18
• ความปลอดภัยฯ	78.3	61.8	56.2	57.1	55.7	3.83	2.18	1.62	1.71	1.57
• สิ่งแวดล้อม	79.5	79.9	78.3	79.8	78.7	3.95	3.99	3.83	3.98	3.87
6. ชีวิตครอบครัว	68.5	66.9	63.3	62.9	63.2	2.85	2.69	2.33	2.29	2.32
• สัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว	78.9	75.8	69.4	67.5	67.5	3.89	3.58	2.94	2.75	2.75
• การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	53.3	54.7	55.8	57.6	58.3	1.33	1.47	1.58	1.76	1.83
7. การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ	52.9	57.9	63.9	59.7	60.7	1.29	1.79	2.39	1.97	2.07
• ความโปร่งใส	25.9	22.2	24.4	24.4	24.4	0.52	0.44	0.49	0.49	0.49
• การมีคุณธรรม	35.3	61.7	67.1	50.5	50.5	0.71	2.17	2.71	1.05	1.05
• การมีส่วนร่วม	53.0	53.0	64.9	62.3	62.3	1.30	1.30	2.49	2.23	2.23
• ความคุ้มค่า	72.6	72.4	76.8	77.6	80.0	3.26	3.24	3.68	3.76	4.00
ความอยู่ดีมีสุขโดยรวม	73.2	68.9	69.3	70.1	75.9	3.32	2.89	2.93	3.01	3.59

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ : ระดับการพัฒนา 5 ระดับ แบ่งตามค่าดัชนีดังนี้

ระดับ 5 (5.0) = ร้อยละ 90.0-100 = ดีขึ้นมาก

ระดับ 3 (3.0-3.9) = ร้อยละ 70.0-79.9

= ดีหรือไม่เปลี่ยนแปลง

ระดับ 4 (4.0-4.9) = ร้อยละ 80.0-89.9 = ระดับดีขึ้น

ระดับ 2 (<3.0) = น้อยกว่าร้อยละ 70.0 = ต้องปรับปรุง

3.2 ชีวิตการทำงาน : การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข

(1) แรงงานไทยมีงานทำเพิ่มขึ้นกว่า 8 แสนคน ส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขในด้านชีวิตการทำงานของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤต อย่างไรก็ตาม การสร้างความมั่นคงปลอดภัยของแรงงานนอกระบบยังไม่ทั่วถึง ตลาดแรงงานยังเผชิญกับปัญหาการว่างงานในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับสูง และผลิตภาพแรงงานต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาค ภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องจนทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.9 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ทำให้ผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นจาก 32.2 ล้านคน เป็น 33.0 ล้านคน ส่งผลให้ดัชนีการมีงานทำเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.9 เป็นร้อยละ 88.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน และระดับความสำเร็จของการพัฒนาสูงขึ้นจากระดับลดลง คือ 2.19 มาอยู่ในระดับดีขึ้นคือ 4.89

(2) ภาคการผลิตนอกสาขาเกษตรรองรับผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นกว่า ร้อยละ 80 จากข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2545 มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานรวม 34.25 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 33.0 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ร้อยละ 2.5 ประกอบด้วยผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมประมาณ 13.74 ล้านคน และนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 19.26 ล้านคน ผู้มีงานทำที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในสาขานอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 6.7 แสนคน โดยเฉพาะภาคหัตถอุตสาหกรรม การค้า การธนาคาร และภาคบริการ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการดำเนินงานของรัฐบาลที่กระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างการมีงานทำทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การกระตุ้นภาคเศรษฐกิจรายสาขา ได้แก่ การส่งเสริมการท่องเที่ยว ภาคการก่อสร้าง และอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมและพัฒนายุทธศาสตร์ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) การตั้งค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2545 จำนวน 58,000 ล้านบาท ตลอดจนมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างการจ้างงานทั้งในและต่างประเทศ

(3) การว่างงานคลี่คลายลงอย่างมากเมื่อเทียบกับในช่วงวิกฤต โดยเฉพาะในเขตชนบท การขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้นเป็นลำดับนับแต่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ส่งผลให้อัตราการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่องจากมากกว่าร้อยละ 4 ในช่วงวิกฤต เหลือร้อยละ 3.25 ในปี 2544 และเหลือเพียงร้อยละ 2.25 ในปี 2545 หรือลดลงเกือบร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับในช่วงวิกฤต (ปี 2540-41) ผู้ที่ยังคงว่างงานส่วนใหญ่ร้อยละ 65.9 อยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ เหมืองแร่ หัตถอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจมาก การฟื้นตัวจึงยังไม่เร็วนัก ยังผลให้อัตราการว่างงานในเขตเมืองยังคงสูงกว่าชนบท โดยอัตราการว่างงานในเมืองเป็นร้อยละ 2.40 ขณะที่อัตราการว่างงานในชนบทมีเพียงร้อยละ 2.16 ซึ่งในปี 2545 การว่างงานในชนบทลดลงถึงร้อยละ 36.4 ทั้งนี้จะมีผลจากการที่รัฐบาลดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับฐานราก เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การจัดตั้งธนาคารประชาชน การพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย และการสนับสนุนส่งเสริมผู้ประกอบการ SMEs

ตารางที่ 2 สถานการณ์การมีงานทำและการว่างงานของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ปี 2540 - 2545

หน่วย : พันคน

สภาพแรงงาน	2540	2541	2542	2543	2544	2545
: ในเขตเทศบาล						
1. กำลังแรงงานรวม	10,010	10,075	10,223	10,479	10,966	11,123
2. การมีงานทำ	9,834	9,629	9,803	10,122	10,586	10,826
- สาขาเกษตรกรรม	994	988	1,037	1,039	929	1,001
- นอกเกษตรกรรม	8,841	8,641	8,765	9,083	9,657	9,825
3. การว่างงานรวม	138	403	375	311	311	267
- อัตราการว่างงานรวม	1.38	4.00	3.66	2.97	2.84	2.40
4. การทำงานต่ำกว่าระดับ	105	146	196	159	118	86
5. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	37	44	45	45	69	30
: นอกเขตเทศบาล						
1. กำลังแรงงานรวม	22,565	22,334	22,496	22,745	22,953	23,123
2. การมีงานทำ	21,688	20,476	20,861	21,170	21,587	22,171
- สาขาเกษตรกรรม	13,204	12,466	12,841	12,854	12,657	12,739
- นอกเกษตรกรรม	8,831	8,009	8,019	8,316	8,930	9,432
3. การว่างงานรวม	350	1,010	995	882	784	499
- อัตราการว่างงานรวม	1.55	4.52	4.42	3.88	3.41	2.16
4. การทำงานต่ำกว่าระดับ	468	787	1,005	885	719	695
5. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	527	849	640	693	582	452
: ประเทศ						
1. กำลังแรงงานรวม	32,575	32,410	32,719	33,224	33,919	34,246
2. การมีงานทำ	31,522	30,104	30,663	31,293	32,173	32,997
- สาขาเกษตรกรรม	14,197	13,454	13,878	13,893	13,585	13,740
- นอกเกษตรกรรม	17,672	16,650	16,785	17,400	18,588	19,257
3. การว่างงานรวม	488	1,413	1,370	1,194	1,095	766
- อัตราการว่างงานรวม	1.50	4.36	4.19	3.60	3.25	2.25
4. การทำงานต่ำกว่าระดับ	573	934	1,201	1,044	837	781
5. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	564	892	686	738	651	482

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักรสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(4) รัฐขยายความคุ้มครองแรงงานในระบบให้เข้าถึงสวัสดิการเพิ่มขึ้นกว่า 1 ล้านคนใน ขณะที่การสร้างความมั่นคงแก่แรงงานนอกระบบยังไม่ก้าวหน้ามากนัก ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 รัฐบาลได้ขยายความคุ้มครองแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป โดยมีสถานประกอบการเข้าร่วมโครงการประกันสังคมทั้งสิ้น 301,518 แห่ง ส่งผลให้มีแรงงานที่ประกันตนในระบบประกันสังคมมี จำนวนถึง 6.9 ล้านคน ในปี 2545 เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ถึงร้อยละ 17.6 หรือคิดเป็นสัดส่วนผู้ประกันตนต่อกำลังแรงงานรวมร้อยละ 20.3 เมื่อรวมกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 2.69 ล้านคน ทำให้ในปี 2545 มีแรงงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองแล้ว 9.59 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 27.99 ของกำลังแรงงาน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25.53 ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม การสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่แรงงานยังคงดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง แม้ว่าการพัฒนาหลักประกันความมั่นคงให้แก่แรงงาน จะมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังคงครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ ซึ่งได้รับการคุ้มครองคิดเป็นร้อยละ 27.9 ของกำลังแรงงาน แต่กว่าร้อยละ 70 ของกำลังแรงงาน ยังเข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานภาคเกษตร

ลูกจ้างการค้าเร่-แผงลอย แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ทำให้ขาดหลักประกันและความมั่นคงในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้พิจารณาที่จะขยายสิทธิประโยชน์ให้ผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นอีก 1 กรณี คือ การประกันการว่างงาน ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปี 2547 ถึงแม้การสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่แรงงานไทยจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ความก้าวหน้ายังมีเฉพาะแรงงานในระบบ ส่วนแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศถึง 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ได้แก่กลุ่มแรงงานในภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับการคุ้มครองในเรื่องสุขภาพจากนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเท่านั้น ยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการและการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและระบบประกันสังคม

ตารางที่ 3 จำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตน ปี 2535-2545

ปี	สถานประกอบการ (แห่ง)	อัตราเพิ่ม (%)	ผู้ประกันตน (คน)	อัตราเพิ่ม (%)	กำลังแรงงานรวม (พันคน)	อัตราเพิ่ม (%)	สัดส่วนผู้ประกันตน ต่อกำลังแรงงานรวม (%)
2535	30,949	-	3,867,385	-	31,491	-	12.28
2536	55,623	79.72	4,326,607	19.55	31,716	0.71	14.58
2537	65,181	17.18	4,970,805	7.51	31,435	-0.88	15.81
2538	73,604	12.92	5,184,441	4.30	31,877	1.41	16.26
2539	82,582	12.20	5,589,855	7.82	32,123	0.77	17.40
2540	90,656	9.78	6,084,822	8.85	32,575	1.30	18.68
2541	93,093	2.69	5,418,182	-10.96	32,460	-0.35	16.69
2542	100,360	7.81	5,679,567	4.82	32,719	0.80	17.36
2543	107,814	6.84	5,810,140	2.30	33,224	1.54	17.49
2544	110,814	3.34	5,865,208	0.95	33,696	1.42	17.41
2545	301,518	172.09	6,900,223	17.65	33,950	0.75	20.32

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

(5) การว่างงานของผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากอย่างน่าเป็นห่วง แม้ว่าในภาพรวมปัญหาการว่างงานจะบรรเทาลงจาก 1.4 ล้านคน ในช่วงวิกฤตเหลือ 1 ล้านคน ในปี 2544 และ 7 แสนคนในปี 2545 ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมและต่ำกว่า มีแนวโน้มการว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่อง จนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤตที่มีประมาณ 3 แสนคน ขณะที่การว่างงานของผู้จบการศึกษาระดับสูงมีแนวโน้มการว่างงานสูงขึ้น โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มการว่างงานมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง โดยการว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับนี้เดิมมีประมาณ 2-3 หมื่นคน ในช่วงก่อนวิกฤตเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่า ในปี 2545 ที่ผู้ว่างงานที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีถึงกว่า 1 แสนคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของผู้ว่างงาน ขณะที่แหล่งงานสำคัญที่รองรับแรงงานกลุ่มนี้ ได้แก่ ภาครัฐ ซึ่งก็มีนโยบายการลดกำลังคนภาครัฐลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4 จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามการศึกษา

หน่วย : พันคน

ระดับการศึกษา	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	347	313	872	833	682	610	338
มัธยมศึกษาตอนต้น	58	72	202	218	201	196	138
มัธยมศึกษาตอนปลาย	22	22	87	94	82	87	76
อาชีวศึกษา	23	21	68	56	59	45	44
วิชาชีพชั้นสูง	18	24	75	72	72	54	64
มหาวิทยาลัย	24	37	109	97	98	104	107
ประเทศ	492	488	1,413	1,370	1,194	1,096	766

ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(6) **ผลิตภาพแรงงานไทยต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค** เป็นข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน จากข้อมูลการประเมินผลิตภาพแรงงานโดย IMD พบว่าในปี 2544 ประเทศไทยมีสถานะด้านผลิตภาพของแรงงานอยู่ในระดับต่ำประมาณ 6.02 เหรียญสหรัฐ ต่อคนต่อชั่วโมง อยู่ในอันดับที่ 45 จาก 49 ประเทศ โดยประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าฟิลิปปินส์ จีน อินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในระดับ 3-4 เหรียญสหรัฐ ต่อคนต่อชั่วโมง แต่ยังต่ำกว่ามาเลเซีย และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ฮองกง ใต้หวัน เกาหลี และสิงคโปร์ 2-4 เท่า โดยมาเลเซียมีประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานประมาณ 10.05 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อชั่วโมง และใต้หวัน 24.41 เหรียญสหรัฐ ต่อคนต่อชั่วโมง การที่ผลิตภาพแรงงานไทยต่ำกว่าหลายประเทศในเอเชียโดยเปรียบเทียบ มีสาเหตุสำคัญมาจากความแตกต่างในด้านระดับการศึกษาและทักษะในการประกอบอาชีพของแรงงาน โดยผู้มีงานทำของไทยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 64.6 มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า รองลงมาร้อยละ 20.1 มีการศึกษาระดับมัธยม ขณะที่ผู้มีงานทำที่จบอาชีวศึกษา และวิชาชีพชั้นสูงมีเพียง ร้อยละ 7.02 และระดับมหาวิทยาลัยร้อยละ 8.27 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ใต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ จะพบว่ากำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้มีการศึกษาในระดับ 12 ปีขึ้นไป หรือจบระดับอาชีวศึกษา

3.3 รายได้และการกระจายรายได้ : ลดความยากจนได้สำเร็จต่ำกว่าเป้าหมาย

(1) **คนยากจนลดลงกว่า 2 ล้านคน ทำให้สถานการณ์ความยากจนดีขึ้นต่อเนื่อง** โดยปี 2545 ดีกว่าในช่วงก่อนวิกฤต แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ยังมีอยู่ในระดับสูง การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจจนทำให้อัตราการเติบโตในปี 2545 สูงถึงร้อยละ 5.2 ส่งผลให้รายได้ของคนไทยเพิ่มสูงขึ้น สัดส่วนและจำนวนคนยากจนลดลง โดยดัชนีสัดส่วนประชากรที่ไม่จนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 97.1 ในปี 2545 ในขณะที่ก่อนวิกฤตอยู่ที่ร้อยละ 87.7

(2) **ระดับรายได้ที่แท้จริงและมาตรฐานชีวิตของคนไทยเพิ่มขึ้น โดยกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีอัตราการเพิ่มของรายได้สูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง** รายได้ต่อประชากรที่แท้จริง (GDP per capita ณ ราคาคงที่) ในปี 2545 มีจำนวน 51,175 บาทต่อคนต่อปี นั้น เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ถึง

ร้อยละ 5.1 ในขณะที่วัยคนรายได้ระดับครัวเรือนเมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมาก โดยในปี 2545 (ข้อมูลช่วงครึ่งแรกของปี 2545) รายได้ครัวเรือนของคนไทยที่แท้จริง ณ ราคาปี 2531 เท่ากับ 10,315 บาท ต่อเดือนต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นจาก 9,210 บาทในปี 2544 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.0 ต่อปี คิดเป็นอัตราการขยายตัวในระดับสูงเมื่อเทียบกับการหดตัวร้อยละ 1.3 ต่อปีในช่วงปี 2543-2544 โดยกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีอัตราเพิ่มของรายได้สูงกว่าอัตราการเพิ่มในกลุ่มคนที่มีรายได้สูง แสดงว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2544-2545 ที่มีอัตราร้อยละ 1.9 และ 5.2 ต่อปี ตามลำดับ มีผลในทางที่ดีสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ตารางที่ 5 แสดงรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือนตามช่วงชั้นรายได้

อัตราร้อยละ ของครัวเรือน	รายได้ครัวเรือน ณ ราคาปี 2531 (บาท/เดือน/ครัวเรือน)					อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)			
	2539	2541	2543	2544	2545H*	2541-43	2543-44	2544-45H*	2543-45H*
10	519	607	556	603	684	-4.3	8.5	8.8	11.3
20	833	971	918	979	1,113	-2.8	6.6	10.9	10.5
30	1,098	1,279	1,212	1,299	1,479	-2.7	7.2	10.4	10.8
40	1,392	1,613	1,534	1,644	1,867	-2.5	7.2	10.4	10.4
50	1,738	2,014	1,940	2,066	2,339	-1.9	6.5	11.2	9.5
60	2,192	2,530	2,468	2,597	2,951	-1.2	5.2	10.8	9.3
70	2,870	3,273	3,280	3,394	3,840	0.1	3.5	10.0	8.7
80	3,890	4,422	4,542	4,636	5,144	1.3	2.1	7.8	6.5
90	5,592	6,421	6,751	6,738	7,347	2.5	-0.2	6.2	4.0
100	13,127	15,120	15,407	14,638	17,351	0.9	-5.0	14.9	6.3

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : * เป็นข้อมูลในช่วงครึ่งแรกของปี 2545

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากดัชนีมาตรฐานการครองชีพของคนไทย¹ พบว่า ในปี 2545 ปรับตัวดีขึ้นมาก จากที่ลดลงต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ที่คุณภาพชีวิตของคนไทยลดลงร้อยละ 4.2 ในช่วง 2539-2541 และลดลงร้อยละ 1.7 ในช่วงปี 2543-2544 นั้นได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 12 ในปี 2545

¹ ดัชนีมาตรฐานการครองชีพของคนไทยโดยใช้สัดส่วนรายได้ต่อหัวของครัวเรือนกับเส้นความยากจนต่อหัวของครัวเรือนเพื่อให้สะท้อนถึงถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานของครัวเรือนที่มีความต้องการแตกต่างกันตามเพศและอายุ และสะท้อนราคาสินค้าที่แตกต่างกันในระดับภูมิภาคซึ่งเป็นดัชนีที่สามารถวัดมาตรฐานการครองชีพเฉลี่ยได้ดีกว่ามาตรฐานค่าเฉลี่ยรายได้ที่แท้จริง

ตารางที่ 6 แสดงมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนไทยด้านรายได้

ปี	มาตรฐานการดำรงชีพเฉลี่ย (ร้อยละของเส้นยากจนครัวเรือน)	การเปลี่ยนแปลง (%)
2531	212	
2533	254	18.1
2535	295	15.0
2537	344	15.3
2539	386	11.5
2541	378	-2.0
2543	372	-1.7
2544	362	-2.7
2545	408	12.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) จำนวนคนจนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนมีแนวโน้มลดลง จากร้อยละ 13.1 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2544 (คิดเป็นจำนวน 8.2 ล้านคน) ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 9.8 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2545 (จำนวน 6.2 ล้านคน) คิดเป็นจำนวนคนยากจนที่ลดลงมากกว่า 2 ล้านคนภายในระยะเวลาเพียงปีเดียว สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากปีก่อนเฉลี่ยร้อยละ 13.6 ขณะที่เส้นความยากจนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากนี้การที่รัฐสนับสนุนนโยบายบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เป็นการเลือกใช้นโยบายที่ช่วยให้เกิดการกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาของผู้มีรายได้น้อยและลดความยากจนโดยตรง (Pro Poor Growth) ช่วยให้ความยากจนลดลงได้ดีกว่านโยบายประเภทอื่น

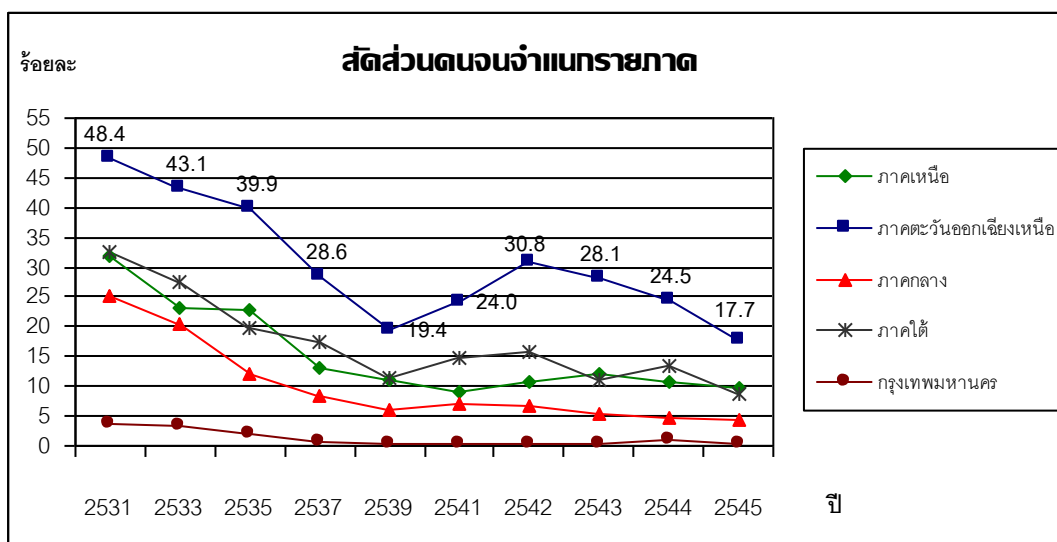
ตารางที่ 7 แสดงสัดส่วนคนจน และรายได้ต่อหัวต่อครัวเรือน

ปี	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	ช่องว่างความ ยากจน	ความรุนแรงของ ปัญหาความยากจน	รายได้ต่อหัว (บาท/เดือน)
2531	473	17.9	32.6	10.4	4.6	1,997
2533	552	15.3	27.2	8	3.3	2,449
2535	600	13.5	23.2	6.8	2.8	2,911
2537	636	9.7	16.3	4.3	1.7	3,407
2539	737	6.8	11.4	2.8	1.1	3,830
2541	878	7.9	13	3.3	1.3	3,753
2543	882	9.9	14.2	4.1	1.6	3,468
2544	916	8.2	13.1	3.4	1.3	3,482
2545	922	6.2	9.8	2.4	0.9	3,955

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(4) สัดส่วนคนยากจนลดลงจนต่ำกว่าช่วงก่อนวิกฤตเกือบทุกภูมิภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัดส่วนคนยากจนลดลงมากที่สุดจากร้อยละ 48.4 ในปี 2539 เหลือร้อยละ 17.7 ในปี 2545 ส่วนภูมิภาคที่ยังมีสัดส่วนคนยากจนสูงกว่าก่อนวิกฤต คือ กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล โดยในปี 2545 สัดส่วนคนยากจนเท่ากับร้อยละ 0.5 และร้อยละ 1.5 ของประชากรในภาคเทียบกับสัดส่วนร้อยละ 0.3 และร้อยละ 1.0 ในปี 2539 ตามลำดับ ทั้งนี้คนจนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในชนบทและภาคเกษตร โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกร แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานทั่วไป โดยแต่ละกลุ่มครัวเรือนมีสัดส่วนความยากจนเป็นร้อยละ 19.1 ร้อยละ 26.1 และร้อยละ 15.7 ของประชากรแต่ละกลุ่ม ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจน² ที่ลดลงเหลือร้อยละ 2.4 และร้อยละ 0.9 ในปี 2545 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้คนจนจะลดลงไปมาก แต่ยังมีคนยากจนที่จนมากเหลืออยู่อีกจำนวนหนึ่ง



(5) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ยังไม่ได้รับการแก้ไข กลุ่มคนรวยสุด 20% ยังคงมีส่วนแบ่งรายได้มากกว่า 50% การดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจระดับฐานราก นอกจากจะทำให้รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มขึ้นรวมทั้งลดสัดส่วนและจำนวนคนยากจนลงได้อย่างรวดเร็ว ยังส่งผลให้การกระจายรายได้ดีขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ลดลงจาก 52.5 ในปี 2543 เป็น 50.1 ในปี 2544 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 51.0 ในปี 2545 แต่ยังมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2543 และเมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มรายได้ พบว่าความเหลื่อมล้ำลดลงเล็กน้อย โดยรายได้ของกลุ่มรวยที่สุด

² การวัดระดับปัญหาความยากจน โดยดัชนีช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) เป็นการหาค่าเฉลี่ยช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือนคนยากจน โดยคิดเป็นร้อยละของเส้นความยากจนซึ่งหากเท่ากับ 4.1 หมายถึงระดับรายได้เฉลี่ยของคนจนต่ำกว่าเส้นความยากจนร้อยละ 4.1 ส่วนดัชนีความรุนแรงของ (Severity of Poverty) หรือเรียกว่า ดัชนี Foster-Greer-Thorbecke (FGT) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก โดยคำนวณช่องว่างรายได้เฉลี่ยใต้เส้นความยากจน ยกกำลังสองหารด้วยเส้นความยากจนยกกำลังสอง ซึ่งหากมีจำนวนคนยากจนที่รายได้อยู่ในระดับต่ำมากจากใต้เส้นความยากจนจะเป็นจำนวนเยอะ ค่าสัดส่วนดังกล่าวจะมีค่าสูงกว่ากรณีที่คนยากจนที่รายได้ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน

20% แรก ในปี 2545 มีสัดส่วนร้อยละ 56.2 ของการถือครองรายได้ทั่วประเทศ ซึ่งลดลงจากร้อยละ 58.5 และร้อยละ 57.6 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามช่องว่างของความเหลื่อมล้ำยังสูงอยู่มากพิจารณาจากแนวโน้มการกระจายรายได้ของประเทศในรอบกว่า 15 ปีที่ผ่านมา ความเหลื่อมล้ำมีมากและเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ กลุ่มคนรวยสุด 20% สุดท้าย มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียงหนึ่งในสี่ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น

ตารางที่ 8 ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ปี	ดัชนีจีนิ	ควินไทล์ที่ 1	ควินไทล์ที่ 2	ควินไทล์ที่ 3	ควินไทล์ที่ 4	ควินไทล์ที่ 5
2531	48.5	4.6	8.1	12.5	20.7	54.2
2533	52.4	4.2	7.3	11.5	19.2	57.8
2535	53.6	3.9	7.0	11.1	19.0	59.0
2537	52.7	4.0	7.2	11.6	19.6	57.7
2539	51.5	4.2	7.5	11.8	19.9	56.7
2541	51.1	4.2	7.6	11.9	19.8	56.5
2542*	53.3	3.8	7.1	11.3	19.3	58.5
2543	52.5	3.9	7.2	11.4	19.9	57.6
2544*	50.1	4.2	7.7	12.2	20.5	55.4
2545	51.0	4.2	7.6	12.0	20.1	56.2

ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ * ข้อมูลการสำรวจในปี 2542 และ ปี 2544 เป็นการสำรวจเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจแต่มีขนาดตัวอย่างที่น้อยกว่าการสำรวจในรอบปกติ

3.4 สุขภาพอนามัย : สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

(1) การขยายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการหลักประกันสุขภาพที่หลากหลายรูปแบบและคุณภาพ งานส่งเสริมสุขภาพไม่ก้าวหน้าและปัญหาพฤติกรรมเสี่ยงของประชาชน การดำเนินงานขยายหลักประกันสุขภาพของรัฐบาลทำให้ประชาชนมีบัตรประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นและทำให้ดัชนีการมีหลักประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของดัชนีความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจากร้อยละ 78.2 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 95.0 ในปี 2545

(2) คนไทยร้อยละ 95 มีหลักประกันสุขภาพ โดยกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงและใช้บริการสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในปี 2545 รัฐบาลสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพให้คนไทยได้ถึง 60 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 95 ของประชาชนทั้งประเทศ เพิ่มจากประมาณร้อยละ 70 ในปี 2544 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวเกิดจากการดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งครอบคลุมคนไทยถึง 45.4 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ

72.8 รองลงมา ได้แก่ สวัสดิภาพการรักษาพยาบาลข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และการประกันสุขภาพโดยบังคับของกองทุนประกันสังคม ร้อยละ 11.2 และ 10.8 ตามลำดับ ประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่องทั้งการขยายสถานบริการสาธารณสุขทุกระดับให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และการกระจายบุคลากรสาธารณสุขทั้งแพทย์ พยาบาลที่มีแนวโน้มดีขึ้น ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีแนวโน้มที่จะใช้บริการสุขภาพในสถานพยาบาลมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีหลักประกัน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชนที่เจ็บป่วย และเข้าใช้บริการในสถานพยาบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ จากร้อยละ 49 ในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 65 และ 70 ในปี 2539 และ 2544 ตามลำดับ โดยกลุ่มที่ไม่มีหลักประกันมีสัดส่วนการใช้บริการในสถานพยาบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47 ในปี 2534 เป็นกว่าร้อยละ 60 ในช่วงปี 2539-2544

ตารางที่ 9 อัตราการป่วยและสัดส่วนการใช้บริการในสถานพยาบาลตามการมีหลักประกันสุขภาพ

	อัตราป่วย (ครั้ง/คน/ปี)			% การใช้บริการในสถานพยาบาล		
	2534	2539	2544	2534	2539	2544
ไม่มีหลักประกัน	5.7	3.5	3.3	47	62	61
สวัสดิการข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ	5.4	3.7	3.8	60	71	75
ประกันสังคม	-	2.5	2.5	-	58	65
สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.)	7.2	6.9	5.3	50	67	74
บัตรประกันสุขภาพ	7.0	4.5	3.7	55	68	71
ประกันเอกชน	4.4	3.9	3.0	42	72	65
บัตรทอง (30 บาท)	-	-	3.4	-	-	62
ภาพรวมประเทศ	5.9	4.0	3.9	49	65	70

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ฐานข้อมูลการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2534 2539 และ 2544

นอกจากนั้น จากงานวิจัยนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ของ ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณรุณทัย พบว่า ในปี 2544-2545 ประชาชนที่ใช้สิทธิบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่มีรายได้/คน/เดือน ต่ำกว่า 2,500 บาท ถึงร้อยละ 74 ขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 15,000 บาท/คน/เดือน มีอัตราการใช้สิทธิต่ำเพียงร้อยละ 19

ตารางที่ 10 อัตราการใช้สิทธิหลักประกัน 30 บาท ตามระดับรายได้

รายได้ครัวเรือน	ผู้ป่วยนอก	ผู้ป่วยใน
< 2,500	74	86
2,500 – 4,999	60	70
5,000 – 7,499	56	55
7,500 – 9,999	39	42
10,000 – 14,999	49	63
> 15,000	19	40
รวม	59	69

ที่มา : งานวิจัยของ รศ.ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณรุณทัย
นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค, 2545

(3) การบริหารจัดการการสร้างหลักประกันสุขภาพต้องปรับปรุง แม้ว่าในภาพรวมคนไทยจะมีหลักประกันสุขภาพเกือบครบถ้วน แต่หลักประกันแต่ละประเภทยังมีความหลากหลายทั้งด้านสิทธิประโยชน์คุณภาพบริการและการบริหารจัดการ ที่อาจส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของสิทธิพื้นฐานด้านหลักประกันสุขภาพ และการให้บริการที่มีมาตรฐานต่างกัน ซึ่งสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากยังขาดแผนแม่บทหรือยุทธศาสตร์ที่จะเน้นการพัฒนาและบริหารจัดการหลักประกันสุขภาพของคนไทยอย่างมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกัน ขณะที่ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศและเริ่มดำเนินการได้เพียง 2 ปี ก็ยังมีจุดอ่อนในการบริหารจัดการหลายประการ อาทิ ระเบียบแนวทางปฏิบัติยังขาดความชัดเจน ขาดความพร้อมด้านฐานข้อมูลประชากรกลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้บริการยังขาดความพร้อมทั้งด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการได้รับจัดสรรทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรไม่เพียงพอและสอดคล้องกับจำนวนผู้มาขอรับบริการ ทำให้การให้บริการยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มาขอรับบริการได้เท่าที่ควร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนและสิทธิต่างๆ ในการใช้บริการ ทำให้เกิดการใช้สิทธิ์ซ้ำซ้อน และการข้ามขั้นตอนการให้บริการมาก

(4) การเสริมสร้างสุขภาพยังไม่ก้าวหน้า ขณะที่ประชาชนนอกจากจะไม่สนใจสร้างสุขภาพแล้วยังมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเจ็บป่วย แม้ว่าภาครัฐจะสามารถสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าเมื่อเจ็บป่วยจะได้รับการดูแลรักษาจากบริการสุขภาพที่รัฐจัดให้ตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งในระยะแรกการดำเนินงานยังเป็นเรื่องการรักษามากกว่าการสร้างสุขภาพหรือการป้องกันโรค ที่ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของโครงการ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานสร้างสุขภาพภายใต้ระบบประกันสุขภาพยังไม่ก้าวหน้าและแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจน ขณะที่ประชาชนเองก็ยังให้ความสนใจในเรื่องของการรักษามากกว่าการสนใจที่จะเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันตนเองไม่ให้เจ็บป่วย

จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า คนไทยกว่าร้อยละ 70 ไม่ออกกำลังกาย ไม่ใช้หมวกนิรภัย ขณะที่คนจำนวนมากยังมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ อาทิ การสูบบุหรี่ ที่เป็นเหตุของการเจ็บป่วยด้วยโรคถุงลมโป่งพอง โรคหลอดเลือดหัวใจตีบ โรคมะเร็งปอด การดื่มสุราที่เป็นสาเหตุของโรคตับแข็งและอุบัติเหตุ การมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี และพฤติกรรมเสี่ยงจากการบริโภคอาหาร ซึ่งทำให้ได้รับสารพิษหรือสารปนเปื้อน หรือการประกอบอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะทำให้ผู้บริโภคต้องเสี่ยงกับโรคที่มีสาเหตุจากอาหาร ขณะเดียวกันการบริโภคอาหารอย่างไม่เหมาะสมและเกินความจำเป็นหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ นอกจากจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นแล้วยังเป็นสาเหตุให้เกิดการเจ็บป่วยจากพิษของยาหรือจากการแพ้ยา พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพดังกล่าวนอกจากจะกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนไทย ยังกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

ตารางที่ 11 พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพของคนไทย

พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ	2534		2539		2544	
	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน	จำนวน (ล้านคน)	สัดส่วน
การสูบบุหรี่	11.4	26.3	11.2	23.4	10.5	20.6
การดื่มสุรา	12.4	31.5	13.7	31.6	15.3	32.6
การไม่ออกกำลังกาย	-	-	-	-	35.6	75.8
การไม่ใช้หมวกนิรภัยหรือใช้บางครั้งขณะขับขี่รถ	12.3	92.5	13.5	70.7	29.8	70.5
การไม่ใช้เข็มขัดนิรภัยหรือใช้บางครั้งขณะขับขี่รถ	3.3	24.3	3.3	34.3	17.2	36.8

ที่มา : การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2542-2543 กระทรวงสาธารณสุข

รายงานการสำรวจเกี่ยวกับอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2534, 2539 และ 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ๑. การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่ พ.ศ. 2534 ตั้งแต่อายุ 6 ปีขึ้นไป, พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2542 ตั้งแต่อายุ 11 ปีขึ้นไป และ พ.ศ. 2544 ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป

๒. การสำรวจพฤติกรรมการดื่มสุรา พ.ศ. 2534 ตั้งแต่อายุ 14 ปีขึ้นไป, พ.ศ. 2539 ตั้งแต่อายุ 11 ปีขึ้นไป และ พ.ศ. 2544 ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป

๓. การสำรวจพฤติกรรมการออกกำลังกาย พ.ศ. 2544 ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป

๔. การสำรวจพฤติกรรมการใช้หมวกและเข็มขัดนิรภัย พ.ศ. 2534 และ 2539 ตั้งแต่อายุ 14 ปีขึ้นไป และ พ.ศ. 2544 ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป

3.5 สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต : ยังมีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

(1) สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตยังคงอยู่ในระดับที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงวิกฤต คนไทยแม้ว่าจะมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น แต่ยังถูกคุกคามโดยปัญหาอาชญากรรมและปัญหายาเสพติด โดยดัชนีสภาพแวดล้อมในช่วงปี 2544-2545 ทรงตัวอยู่ที่ร้อยละ 70.0 ซึ่งเป็นระดับเดียวกันกับในช่วงวิกฤต (2540-2541) แต่ต่ำกว่าช่วงก่อนวิกฤต (2535-2539) ที่ดัชนีมีค่าร้อยละ

7

3

7

(2) สัดส่วนของประชาชนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คราวเรือนทั้งประเทศที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 77.9 ในปี 2539 และ 78.4 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 78.7 ของครัวเรือนทั้งประเทศในปี 2545 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกรรมสิทธิ์ในด้านที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด มีสัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.5 และร้อยละ 39.4 ในปี 2539 และ 2544 เป็นร้อยละ 42.2 ในปี 2545 ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากคนกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้รับบริการจากนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของรัฐบาลมากกว่าภูมิภาคอื่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการซื้อบ้านและที่ดินทำได้ยากเพราะมีราคาค่อนข้างแพง เมื่อเทียบกับรายได้ รวมทั้งปัญหาการจราจรติดขัดและต้องการประหยัดเวลาในการเดินทาง จึงทำให้การเช่าบ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลพลอยมีสัดส่วนสูงกว่าทุกภาค คือประมาณร้อยละ

4

0

ของครัวเรือนในพื้นที่

ตารางที่ 12 สัดส่วนครัวเรือนที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินจำแนกรายภาค

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2539	2541	2543	2544	2545
ทั่วราชอาณาจักร	77.9	78.0	78.8	78.4	78.7
กทม.และปริมณฑล	35.5	38.9	38.6	39.4	42.2
กลาง	73.1	73.0	73.2	73.2	74.9
เหนือ	87.3	88.0	88.6	89.8	87.3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	93.1	92.8	94.2	92.5	93.2
ใต้	81.8	79.9	82.3	81.9	80.4

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 เหตุ : ปี 2 5 4 5 เป็นตัวเลข 6 เดือนแรก

(3) การครอบครองที่อยู่อาศัยในกลุ่มเสถียร พนักงาน พนักงานขายและบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่มีสัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ มีแนวโน้มดีขึ้นเช่นกัน โดยสัดส่วนการเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินของกลุ่มอาชีพนี้ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 51.7 และร้อยละ 56.3 ในปี 2539 และปี 2544 เป็นร้อยละ 57.5 ในปี 2545 แต่เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อาศัยในเขตเมือง ซึ่งราคาบ้านและที่ดินสูงเกินกว่าความสามารถที่จะซื้อได้จึงยังเป็นกลุ่มที่มีโอกาสมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองน้อยอยู่ ซึ่งรัฐบาลก็ตระหนักในเรื่องนี้ จึงได้ดำเนินการให้การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สิทธิพิเศษเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย และในปี 2546 รัฐได้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อช่วยผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองง่ายขึ้น โดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นแกนนำ จึงคาดว่าใน 2-3 ปีข้างหน้า ผู้มีรายได้น้อยจะมีสัดส่วนการมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองเพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 13 การเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจ

หน่วย : ร้อยละ

ภาค	2539	2541	2543	2544	2545
เกษตรกร	98.3	98.2	98.2	98.4	98.7
ผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม	70.6	72.1	72.3	71.2	70.5
ลูกจ้างงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร	63.7	66.2	68.2	69.8	68.8
ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในขบวนการผลิต	68.2	68.1	64.9	63.8	67.1
เสถียร พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	51.7	53.0	56.7	56.3	57.5
คนงานทั่วไป	77.0	73.2	80.0	82.7	82.6

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 เหตุ : ปี 2 5 4 5 เป็นตัวเลข 6 เดือนแรก

(4) พื้นที่ป่าไม้เริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังต่ำกว่าเกณฑ์ความเหมาะสมต่อระบบนิเวศ ขณะที่สภาพแวดล้อมปัญหามลพิษในเขตเมืองรุนแรงขึ้น จากการประเมินพื้นที่ป่าไม้ภายใต้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) โดยกรมป่าไม้ พบว่า พื้นที่ป่า

ไม่ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 107 ล้านไร่³ หรือร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากเดิม แต่ยังคงต่ำกว่าเกณฑ์ความเหมาะสมของระบบนิเวศที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ สาเหตุสำคัญเนื่องจากกรมป่าไม้ได้ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการปลูกป่าทดแทนโดยภาครัฐและเอกชนเพิ่มขึ้น ประกอบกับความตื่นตัวในเรื่องกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ที่มีมากขึ้น เป็นผลให้ประชาชนให้ความร่วมมือมากขึ้นในการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ สำหรับสถานการณ์ด้านสภาพแวดล้อม ยังคงมีปัญหาหลายอย่างที่รุนแรงมากขึ้นในเขตเมืองใหญ่ ทั้งด้านมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก การจราจรที่แออัด ปัญหาขยะและกากของเสียอันตรายที่ยังคงเพิ่มขึ้น ขณะที่การกำจัดขยะและของเสียอันตรายยังทำได้อย่างจำกัด

(5) ผู้คนในสังคมยังคงถูกคุกคามด้วยปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด

จากสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า ในช่วงปี 2539-2545 สัดส่วนคดีอาชญากรรมต่อประชากรพันคนเพิ่มขึ้นจาก 1.3 คดี ในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤต เป็น 1.6 และ 1.7 คดี ในปี 2544 และ 2545 โดยปี 2545 เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ถึงร้อยละ 6 และพบว่า ร้อยละ 11 ของคดีทั้งหมดเป็นคดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ที่เหลือร้อยละ 89 เกิดในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นสูงที่สุดคือการประทุษร้ายต่อทรัพย์ ประมาณร้อยละ 62 รองลงมาคือคดีเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ ร้อยละ 30 และอีกราว ร้อยละ 8 เป็นคดีอุกฉกรรจ์

ตารางที่ 14 คดีอาชญากรรมและยาเสพติด ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2545

คดี	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
1. สัดส่วนคดีอาชญากรรม/พันคน	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7
2. สัดส่วนคดียาเสพติด/พันคน	3.0	2.9	3.7	3.9	4.3	4.6	4.4
3. คดีอุกฉกรรจ์ (ราย)	8,065	8,400	9,403	8,186	8,258	7,981	7,938
4. คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ (ราย)	23,443	24,596	26,719	28,266	29,652	30,296	33,461
5. คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ (ราย)	49,547	52,356	65,152	62,690	65,512	63,212	65,865
6. คดีอาชญากรรม รวม 3-5 (ราย)	81,055	85,322	101,274	98,304	103,422	101,489	107,264
7. คดียาเสพติด (ราย)	166,641	175,978	225,252	238,621	263,324	285,035	274,478

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในขณะที่สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากรพัน คนยังคงเพิ่มขึ้นจาก 3.0 คดีในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤต เป็น 4.6 คดี ในปี 2544 แต่เริ่มลดลงเล็กน้อยเหลือ 4.4 คดีในปี 2545 หรือลดลงร้อยละ 4 โดยในปี 2544 และ 2545 มีการจับกุมคดียาเสพติดที่กรุงเทพมหานครร้อยละ 22 และ 25 ตามลำดับ ขณะที่คดียาเสพติดเกิดขึ้นมากกว่าคดีอาชญากรรมเกือบ 2 เท่าตัว ในช่วงเวลาดังกล่าว และจากรายงานผลการปราบปรามยาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) พบว่าในช่วงปี 2544 และ 2545 คดียาเสพติดสำคัญที่ถูกจับกุมเป็นอันดับหนึ่งยังคงเป็นยาบ้า รองลงมา ได้แก่ เฮโรอีน และเอ็กซ์ตาซี และกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ยาเสพติดทุกชนิดจะเริ่มใช้ในช่วงที่เป็นเด็กและเยาวชนแทบทั้งสิ้น โดยอายุที่เริ่มใช้ยาเสพติดจะแตกต่างกันไป

³ ข้อมูลดังกล่าวยังไม่ได้รับการตรวจสอบภาคพื้นดินที่เรียบร้อยแล้ว

ตามชนิดของยา และในปัจจุบันกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ใช้ยาเสพติดได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการค้า ยาด้วย

ตารางที่ 15 การจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศ จำแนกตามชนิดยาเสพติด

ปี	ยาบ้า	เฮโรอิน	เอ็กซ์ตาซี
2544	8,457 คดี (94 ล้านเม็ด)	3,449 คดี (475 กก.)	378 คดี (67.5 พันเม็ด)
2545	8,244 คดี (91.6 ล้านเม็ด)	1,721 คดี (752 กก.)	354 คดี (211 พันเม็ด)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ

3.6 ความรู้ : คุณภาพการศึกษายังเป็นปัญหาสำคัญ

(1) การพัฒนาความรู้ของคนไทยยังไม่เปลี่ยนแปลง การเรียนรู้ในระดับคิดเป็น ทำเป็นยังมีอัตราเพิ่มล่าช้า ระบบการศึกษามีปัญหาด้านคุณภาพ อีกทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อ การศึกษายังเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของกลุ่มเด็กและ เยาวชนที่มีฐานะยากจน ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (2535-2545) แม้ว่าดัชนีความรู้มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น จากร้อยละ 63.9 ในช่วง 2535-2539 เป็นร้อยละ 73.5 และร้อยละ 74.1 ในปี 2544-2545 ตามลำดับ แต่ยังคงอยู่ในระดับการพัฒนาที่ไม่เปลี่ยนแปลง

(2) คนไทยที่มีการเรียนรู้ในระดับคิดเป็น ทำเป็นยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ ใน รอบ 10 ปีที่ผ่านมาถึงแม้คนไทยวัย 15 ปีขึ้นไปจะมีพัฒนาการการเรียนรู้ในระดับคิดเป็น ทำเป็น⁴ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 42.3 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 55.3 ในปี 2544 และร้อยละ 56.6 ในปี 2545 ก็ตามแต่อัตราดังกล่าวยังค่อนข้างต่ำและมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ขณะเดียวกัน จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยก็เพิ่มขึ้นจาก 6.1 ปีในปี 2535 เป็น 7.8 ปีในปี 2543 แต่นับว่าต่ำ มากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีและสิงคโปร์ที่ประชากรมี การศึกษาเฉลี่ยประมาณ 10-12 ปีในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ หากพิจารณาในระดับพื้นที่และภาค พบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างสูง โดยประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีอัตราการ เรียนรู้ร้อยละ 68.6 มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 9.4 ปี ในขณะที่ชนบทมีอัตราการเรียนรู้อยู่ที่ร้อยละ 50.8 และมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 6.8 ปี ในระดับภาค ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑลมีอัตราการเรียนรู้อยู่ที่ร้อยละ 73.7 มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 9.9 ปี ในขณะที่ภาคอื่นๆ ประชากรมีการเรียนรู้ไม่ถึงร้อยละ 60 และมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยไม่เกิน 7.7 ปี

⁴ การเรียนรู้ (Functional Literacy) ในระดับคิดเป็น ทำเป็น ตามที่ UNESCO กำหนด คือ ระดับการอ่านออกเขียนได้และการคิดคำนวณเบื้องต้นที่ จะทำให้เราสามารถปรับใช้ทักษะดังกล่าวในการแก้ปัญหาชีวิตประจำวัน ซึ่งโดยปกติคนเราต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อย 5-6 ปี ในระบบโรงเรียน หรือเทียบเท่า

ตารางที่ 16 ระดับความรู้ของคนไทย

ภาคและพื้นที่	2535	2541	2542	2543	2544	2545
อัตราการเรียนรู้อัตรา (ร้อยละ)	42.3	51.8	53.0	54.1	55.3	56.6
เมือง	57.1	65.2	65.4	66.4	67.5	68.6
ชนบท	36.5	45.3	46.9	48.1	49.4	50.8
กลาง	41.0	50.9	52.1	54.1	56.3	58.7
เหนือ	36.2	43.3	43.5	45.0	46.6	48.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	39.6	48.6	41.0	51.7	52.4	53.2
ใต้	43.6	52.6	53.8	54.3	54.8	55.7
กรุงเทพฯ ปริมณฑล	61.6	72.5	72.1	72.6	73.1	73.7
จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย (ปี)	6.1	7.4	7.6	7.8	n.a.	n.a.
เมือง	7.8	9.1	9.3	9.4	n.a.	n.a.
ชนบท	5.5	6.6	6.7	6.8	n.a.	n.a.

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา (ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะ การมีงานทำ และข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ ปี 2533 และ 2543, สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

(3) เด็กและเยาวชนไทยมีโอกาสดูเรียนในระบบโรงเรียนมากขึ้น ในภาพรวมเด็กและเยาวชนอายุ 3-24 ปี มีโอกาสดูเรียนในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจากร้อยละ 61.5 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 73.3 ในปี 2544 และร้อยละ 75.0 ในปี 2545 โดยเด็กในกลุ่มอายุ 6-11ปี มีโอกาสดูเรียนในระบบโรงเรียนทุกคนนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ขณะที่เด็กและเยาวชนในกลุ่มอายุ 12-17 ปีแม้ว่าจะมีโอกาสดูเรียนในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 56.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 70.6 ในปี 2544 และ 71.6 ปี 2545 แต่อัตราดังกล่าวยังต่ำกว่าเป้าหมายที่ต้องการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติปี 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2545 โดยเด็กจะดูเรียนฟรี ไม่เสียค่าใช้จ่าย

ตารางที่ 17 การเข้าเรียนของเด็กและเยาวชน

ระดับการศึกษา	กลุ่ม	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ก่อนประถม	3-5	78.8	90.8	94.5	96.8	95.7	93.1	90.6
ประถม	6-11	89.7	90.7	102.6	102.4	51.8	103.8	104.8
มัธยม	12-17	56.9	59.7	66.8	62.5	60.1	70.6	71.6
มัธยมต้น	12-14	71.5	72.5	83.4	83.5	75.6	82.2	83.0
มัธยมปลาย	15-17	42.5	47.1	51.9	43.4	45.5	59.3	60.1
อุดมศึกษา	18-24	16.7	19.3	21.5	22.7	24.9	26.1	27.4
รวม	3-24	61.5	65.0	65.0	70.5	70.5	73.3	75.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

จากข้อมูลการเข้าเรียนในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายข้างต้น แสดงให้เห็นว่ายังมีเด็กและเยาวชนในกลุ่มอายุ 12-17 ปีอีกจำนวนมากหรือประมาณ 1.6 ล้านคนที่ยังไม่มีโอกาสดูเรียนในระบบโรงเรียน ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจความต้องการเรียนต่อของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2542พบว่า เด็กและเยาวชนร้อยละ 70.4 ไม่สามารถเรียนต่อระดับมัธยมต้นได้เนื่องจากการขาดแคลนปัจจัยด้านการเงิน และร้อยละ 56.9 ไม่สามารถเรียนต่อในระดับมัธยมปลายได้เนื่องจากสาเหตุ

เดียวกัน และเมื่อวิเคราะห์โครงสร้างค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ครัวเรือนต้องจ่ายสำหรับการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในระบบโรงเรียน 1 คน พบว่า ค่าเล่าเรียนนั้นถือเป็นรายจ่ายส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด คือ ระดับประถมฯ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.1 ระดับมัธยมต้นร้อยละ 6.6 และระดับมัธยมปลายร้อยละ 9.5 ในขณะที่ค่าอาหารกลางวันและค่าพาหนะเดินทางเป็นรายจ่ายหลักที่ผู้ปกครองต้องจ่าย คือ มีสัดส่วนร้อยละ 69.2-72.6 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด ดังนั้นนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีที่รัฐกำหนดให้เด็กทุกคนเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้นไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนที่มีฐานะยากจนได้เรียนต่อในระดับมัธยมต้นมัธยมปลาย และสูงกว่าได้

ตารางที่ 18 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของเด็กและเยาวชน

ภาคและพื้นที่	ค่าใช้จ่าย (บาท)			สัดส่วน (%)		
	ประถมฯ	ม.ต้น	ม.ปลาย	ประถมฯ	ม.ต้น	ม.ปลาย
ค่าเล่าเรียน	23	31	111	5.1	6.6	9.5
ค่าหนังสือและอุปกรณ์	41	71	96	9.1	7.6	8.2
ค่าเครื่องแบบ	49	87	103	10.9	9.4	8.8
ค่าอาหารและค่าพาหนะ	324	675	805	71.8	72.6	69.2
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	13	37	51	2.9	4.0	4.4
รวม	451	930	1,164	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2540 สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

(4) **คุณภาพการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นปัญหาที่ยังต้องเร่งแก้ไข** แม้ระดับความรู้และโอกาสทางการศึกษาของคนไทยจะมีทิศทางดีขึ้น แต่การศึกษาไทยก็ยังประสบกับปัญหาวิกฤตด้านคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพราะจากคะแนนผลการทดสอบของนักเรียนในวิชาสำคัญๆ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ของนักเรียนระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายนั้นมีความเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 50 ทุกวิชามาโดยตลอด โดยวิชาที่มีค่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำสุดคือวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ซึ่งทุกภูมิภาคมีระดับคุณภาพการศึกษา/ค่าคะแนนการทดสอบของนักเรียนไม่แตกต่างกันมากนัก สาเหตุสำคัญคือการขาดแคลนครูในสาขาวิชาสำคัญๆ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ ที่มีจำนวนรวมถึง 8.6 หมื่นคน คุณภาพของครูที่ผลิตได้จากสถาบันที่ผลิตครู และครูประจำการยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง ภาระหนี้สินที่มีมากจนต้องออกไปทำงานหารายได้และไม่สนใจต่อการเรียนการสอนเท่าที่ควร เป็นต้น ในขณะเดียวกันโรงเรียนยังขาดแคลนสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษาที่จะนำมาใช้ในการยกระดับคุณภาพทางการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก ในปี 2544 พบว่าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาใช้อัตราคอมพิวเตอร์เฉลี่ยต่อนักเรียนเท่ากับ 1 เครื่อง ต่อ 30 คน ในขณะที่สัดส่วนที่ควรจะเป็นคือ 1 เครื่อง ต่อ 2 คน นอกจากนั้นการเชื่อมโยงเข้าสู่เครือข่ายอินเทอร์เน็ตยังทำได้น้อย โรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถเชื่อมโยงได้เพียงร้อยละ 24.1 ส่วนโรงเรียนในเขตกรุงเทพฯ เชื่อมโยงได้ร้อยละ 89.7

3.7 ชีวิตครอบครัว : การพึ่งตนเองและความอบอุ่นลดลง

(1) ครอบครัวไทยอยู่ดีมีสุขลดลง เนื่องจากยังพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจไม่ได้และขาดความอบอุ่นในครอบครัว ดัชนีชีวิตครอบครัวมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ โดยลดลงจากร้อยละ 68.5 ในช่วงก่อนวิกฤตเหลือร้อยละ 66.9 ในช่วงวิกฤต และลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 63.2 ในปี 2545

(2) ครอบครัวไทยกว่าร้อยละ 40 ยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ ในช่วงที่เกิดวิกฤตรายได้ของครัวเรือนในปี 2541 มีมูลค่า 12,271 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตถึงร้อยละ 15.5 เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวรายได้ของครัวเรือนกลับลดลงร้อยละ 2.3 ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.7 ในปี 2545 รายได้สุทธิของครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไป พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2539-2543 ครัวเรือนที่พึ่งตนเองได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 53.3 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.6 และร้อยละ 58.3 ในปี 2544 และปี 2545 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ยังมีครอบครัวอีกกว่าร้อยละ 40 ที่พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจไม่ได้ หากเกิดเหตุฉุกเฉินจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก จะทำให้ครัวเรือนเหล่านี้อาจต้องกู้หนี้ยืมสินมาเพื่อใช้จ่ายและจะส่งผลต่อปัญหาทางเศรษฐกิจของครัวเรือนตามมา

ตารางที่ 19 สัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป จำแนกตามกลุ่มรายได้

หน่วย : ร้อยละ

อัตราร้อยละของครัวเรือน	2539	2541	2543	2544	2545
10	8.16	7.71	8.42	8.12	7.80
20	24.55	25.07	25.64	26.93	24.92
30	35.76	36.31	34.92	40.36	35.60
40	46.67	49.89	46.89	52.59	45.88
50	53.05	55.42	58.16	62.1	56.52
60	61.64	60.81	64.33	63.77	63.68
70	69.49	68.43	69.11	70.38	72.15
80	70.10	73.64	76.47	78.12	77.73
90	78.24	81.38	84.27	83.07	84.51
100	84.71	87.94	89.93	90.25	89.42
รวม	53.34	54.66	55.82	57.57	58.29

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(3) สัมพันธภาพของครอบครัวขาดความอบอุ่นเพราะปัญหาการหย่าร้าง ขณะที่จำนวนเด็กและคนชราที่ถูกทอดทิ้งยังมีสัดส่วนที่สูง ปัจจุบันการดำรงชีวิตครอบครัวยังมีความเปราะบางเพราะการอยู่ร่วมกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส และอัตราการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มจาก 3.45 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2539 เป็น 4.36 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2544 ทั้งนี้ ครอบครัวไทยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราการหย่าร้างสูงที่สุด โดยปี 2539 มีอัตรา

การหย่าร้างคิดเป็น 4.65 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน เพิ่มขึ้นเป็น 5.93 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2544 ส่วนภาคใต้มีอัตราการหย่าร้างน้อยที่สุด แต่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 20 อัตราการจดทะเบียนหย่า

หน่วย : คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน

ปี	ทั่วประเทศ	กทม. และ 3 จังหวัด	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2539	3.45	4.65	4.09	3.67	2.59	2.61
2541	4.13	5.62	4.56	4.34	3.40	2.82
2543	4.12	5.59	5.10	4.01	3.25	2.83
2544	4.36	5.93	5.21	4.06	3.71	2.92

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากข้อมูลสำนักทะเบียนราษฎร และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กและผู้สูงอายุยังคงถูกทอดทิ้งจากครอบครัว กรมประชาสงเคราะห์รายงานว่าสัดส่วนเด็กที่ถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้นจาก 56 คน ในปี 2539 เป็น 59 คน ในปี 2544 ต่อเด็ก 100,000 คน ส่วนผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งมีจำนวนลดลง โดยผู้สูงอายุทุก 100,000 คน จะถูกทอดทิ้งลดลงจาก 53 คน ในปี 2539 เหลือ 50 คน ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในสถานะที่รุนแรง ยังไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างชัดเจน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านนี้อย่างจริงจัง

ครอบครัวในเขตชนบทยังมีความอบอุ่นเพราะมีโอกาสอยู่พร้อมหน้าและทำกิจกรรมร่วมกัน โดยสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 93.3 ของจำนวนครัวเรือนในชนบท ในปี 2540 เป็นร้อยละ 96.2 ในปี 2544 ทั้งนี้ครอบครัวในภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) เป็นภาคที่มีความรักความอบอุ่นมากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 96.6 ในปี 2540 และร้อยละ 98.0 ในปี 2544 ส่วนภาคเหนือเป็นภาคที่มีความรักความอบอุ่นน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูง และมีแนวโน้มที่สูงขึ้น

3.8 การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ : ยังมีปัญหาความโปร่งใสและคุณธรรม

(1) สังคมไทยยังเผชิญกับปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในด้านการสัมพันธระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน การทำผิดวินัยของข้าราชการ ขณะที่ความโปร่งใสปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย และเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ดัชนีการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 52.9 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ 59.7 และร้อยละ 60.7 ในปี 2544 และปี 2545 อย่างไรก็ตาม การพัฒนายังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

(2) ความสัมพันธระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จะได้วางระบบและกลไกบริหารจัดการหรือให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ยังเป็นเพียงระยะเริ่มต้น ยังไม่ส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 15,415 เรื่อง ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 29,942 เรื่อง และ 33,669 เรื่อง ในปี 2544-2545 ตามลำดับ ซึ่งข้อมูลการอุทธรณ์ร้องทุกข์

ดังกล่าวสะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมีปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจไปในทิศทางที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้อีกหนึ่งหนึ่งสามารถสะท้อนถึงการรับรู้สิทธิของประชาชนและความตื่นตัวที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน โดยการที่จะอาศัยกลไกตรวจสอบต่าง ๆ เป็นกลไกในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

ตารางที่ 21 การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานตรวจสอบ
หน่วย : เรื่อง

	2543	2544	2545	2546			
				ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
1. ศาลปกครอง	-	4,564 ¹	2,405	-	-	-	-
๓ คดีโอน	-	1,407	-	-	-	-	-
๓ คดีใหม่	-	3,157	2,405	193	120	-	-
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา	312 ²	787	1,567	95	93	107	-
3. ศูนย์บริการประชาชน	15,103	24,591	29,697	-	-	-	-
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	-	-	340	57	133	119	71
รวม	15,415	29,942	33,669	988			

ที่มา : จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง

หมายเหตุ ¹ ข้อมูลเดือนมีนาคม – ธันวาคม 2544

² ข้อมูลเดือนเมษายน – ธันวาคม 2543

(3) ข้าราชการมีแนวโน้มการทำผิดวินัยเพิ่มสูงขึ้น สัดส่วนของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเทียบกับจำนวนข้าราชการ 1 แสนคน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ จากสัดส่วน 29.03 ราย ต่อข้าราชการ 1 แสนคน ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 46.61 ในปี 2541 จากนั้นปรับลดลงเหลือ 36.52 ในปี 2542 และเพิ่มขึ้นเป็น 42.79 และ 56.74 ในปี 2543 และ 2544 ตามลำดับ เมื่อจำแนกตามฐานความผิดพบว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยและถูกลงโทษมากที่สุด 5 ลำดับแรก คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ และการไม่อุทิศสละและเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การละเลยในเรื่องคุณธรรมของข้าราชการนอกจากจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องแล้ว ยังทำให้ราชการต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยข้อมูลความเสียหายอันเนื่องมาจากพฤติการณ์ที่เชื่อว่าเป็นการทุจริตและการปฏิบัติผิดระเบียบหรือมีข้อบกพร่องที่ทำให้ทางราชการเสียหาย เท่าที่ตรวจสอบพบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในช่วงปี 2541-2544 มีมูลค่ารวมกันถึง 573.93 ล้านบาท

(4) การทุจริตประพฤติมิชอบปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยภายหลังจากการมีกลไกตรวจสอบ ดัชนีการรับรู้ด้านคอร์รัปชันของ องค์กร Transparency International (TI) ในปี 2538 อยู่ที่ระดับ 2.79 จากคะแนนทั้งหมด 10 คะแนน ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ สังคมไทยยังขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุล การทุจริตการเลือกตั้งและการคอร์รัปชันในกลุ่มข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง ขาดกลไกที่จะร้องเรียนและเอาผิดกับผู้กระทำผิด การมีระบบตรวจสอบที่

ชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากภาคราชการและการเมือง อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้สถานการณ์การทุจริตปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย คะแนนของประเทศไทยปรับตัวขึ้นมาจากอยู่ที่ 3.06 ในปี 2540 จากนั้นลดลงเล็กน้อยอยู่ที่ 3.0 ในปี 2541 ก่อนที่จะขยับเพิ่มขึ้นเป็น 3.2 คงที่ตลอดช่วงปี 2542-2544

ตารางที่ 22 ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชันของประเทศไทย และบางประเทศในทวีปเอเชีย

พ.ศ.	ไทย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	มาเลเซีย	อินโดนีเซีย	เวียดนาม
2538	2.79	2.77	9.26	6.72	4.29	5.28	1.94	n.a.
2539	3.33	2.69	8.8	7.05	5.02	5.32	2.65	n.a.
2540	3.06	3.05	8.66	6.57	4.29	5.01	2.72	2.79
2541	3.0	3.3	9.1	5.8	4.2	5.3	2.0	2.5
2542	3.2	3.6	9.1	6.0	3.8	5.1	1.7	2.6
2543	3.2	2.8	9.1	6.4	4.0	4.8	1.7	2.5
2544	3.2	2.9	9.2	7.1	4.2	5.0	1.9	2.6

ที่มา : www.transparency.org/cpi

หมายเหตุ คะแนนมีค่า 0-10 ถ้าได้คะแนน 10 หมายถึง การคอร์รัปชันต่ำหรือการบริหารงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างโปร่งใส

(5) ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมา 30 ปีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารในลักษณะของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น จากอัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต่ำสุดเพียงร้อยละ 29.51 ในปี 2491 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาต่อมา จนอยู่ที่ร้อยละ 71.89 ในการเลือกตั้งในปี 2541 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุด สำหรับการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี 2544 อันเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงคือ ร้อยละ 6 9 . 8 0

ตารางที่ 23 ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในช่วงปี 2529-2544

	2529	2531	2535	2538	2539	2543	2544
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	26,224,305	26,658,638	31,855,156	37,817,983	38,564,593	42,557,583	42,875,036
ผู้มาใช้สิทธิ (คน)	16,070,957	16,944,931	19,760,377	23,462,746	24,070,750	30,593,259	29,925,432
สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิ(ร้อยละ)	61.28	63.56	60.63	62.04	62.42	71.89	69.80

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) การใช้จ่ายของภาครัฐมีความคุ้มค่ามากขึ้นหลังจากวิกฤต ในช่วงปี 2535-2539 ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจนเป็นที่กล่าวขวัญถึงของนานาชาติว่าจะกลายเป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชีย การใช้จ่ายของภาครัฐในช่วงดังกล่าว ถือว่ามีความคุ้มค่าสูง เนื่องจากการใช้จ่ายของภาครัฐ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17.0 ของ GDP เท่านั้น สามารถกระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนและใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8.1 และในปี 2545

การใช้จ่ายของภาครัฐลดเหลือเพียงร้อยละ 15.0 ของ GDP ซึ่งดีกว่าปี 2544 ที่ผ่านมาและถือได้ว่ามีความคุ้มค่าสูงสุดในรอบ 10 ปี

ตารางที่ 24 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และการใช้จ่ายภาครัฐ (ณ ราคาปี 2531)

พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวม		การใช้จ่ายภาครัฐ (ล้านบาท)			สัดส่วนการใช้จ่าย/GDP (%)		
	(พันล้านบาท)	% ๖	บริโภค	ลงทุน	รวม	บริโภค	ลงทุน	รวม
2535-2539	2,700.7	8.1	222,470	238,907	461,377	8.2	8.8	17.0
2540	3,072.6	-1.4	253,100	355,249	608,349	8.2	11.6	19.8
2541	2,749.7	-10.5	262,962	253,183	516,145	9.6	9.2	18.8
2542	2,872.0	4.4	271,029	245,351	516,380	9.4	8.5	17.9
2543	3,005.4	4.6	278,095	221,581	499,676	9.3	7.4	16.7
2544	3,063.7	1.9	286,102	209,325	495,427	9.3	6.8	16.1
2545	3,223.6	5.2	287,499	195,158	482,657	8.9	6.1	15.0

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4

สรุป

การประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทยครบทุกมิติของการดำรงชีวิต คือ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านความรู้ ด้านชีวิตการทำงาน ด้านรายได้และการกระจายรายได้ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านชีวิตครอบครัว และด้านการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ รวมเป็น 7 ด้าน ผลการประเมินสรุปได้ว่า ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวม ปี 2545 เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาและอยู่ในระดับที่ดีวก่อนเกิดวิกฤต อันเนื่องมาจากการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงและภาคการส่งออก รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก ภาวะการว่างงานลดลงทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร แรงงานมีความมั่นคงในการทำงานมากขึ้นจากการขยายความคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมกิจการที่มีแรงงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ขณะที่สถานการณ์ความยากจนลดลงจนต่ำกว่าช่วงก่อนวิกฤต การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพถ้วนหน้าทำให้คนไทยมีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านสาธารณสุขครบถ้วนมากขึ้น ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของคนไทยและปัญหายาเสพติดได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและมีแนวโน้มที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามคนไทยและสังคมไทยยังมีปัญหาสำคัญ คือ การพัฒนาความรู้ในระดับคิดเป็นทำเป็นยังล่าช้า ในระดับครอบครัวมีปัญหาค่าความแตกแยกมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมีปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐทำผิดวินัยมากขึ้น แม้ว่าในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะปรับตัวดีขึ้นก็ตาม

ดังนั้นการพัฒนาเพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขให้เกิดความยั่งยืน แนวทางการพัฒนาในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของคนให้รู้จักคิดเป็นทำเป็น สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการพัฒนาในยุคสังคมแห่งฐานความรู้ การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาสะสมแล้วควรให้ความสำคัญใจพัฒนาครอบครัว ซึ่งเป็นรากฐานของสังคมให้แข็งแกร่ง รวมทั้งเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

4.1 เสริมสร้างสุขภาพประชาชนให้ดีขึ้น ให้ความสำคัญกับการเร่งปรับปรุงการ
สร้างหลักประกันสุขภาพ โดยเฉพาะระบบบริหารจัดการโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคให้มี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่ การปรับปรุงฐานข้อมูลให้ถูกต้อง ทันสมัย และเชื่อมโยงกับการประกัน
สุขภาพประเภทอื่นอย่างเป็นระบบ ปรับปรุงการบริหารจัดการงบประมาณให้เพียงพอต่อการให้บริการ
อย่างมีคุณภาพ โดยคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง การพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้ง
การสร้างความพร้อมของสถานพยาบาลระดับต่างๆ เพื่อเสริมสร้างการบริการให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น การ
ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั้งด้านสิทธิประโยชน์และขั้นตอนการให้บริการ ควบคู่กับการเร่งรัด
ดำเนินงานด้านเสริมสร้างสุขภาพ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติการส่งเสริมสุขภาพที่ชัดเจน และการ
สร้างเครือข่ายกับภาคีต่างๆ เพื่อให้งานสร้างเสริมสุขภาพก้าวหน้าโดยเร็ว

4.2 พัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่กว้างขวางยั่งยืน โดยซ่อมแซม
รักษาภูมิปัญญาเดิมที่มีอยู่ให้แข็งแรง และพัฒนาต่อยอดด้วยวิทยาการ องค์ความรู้และข่าวสารสมัยใหม่
ขยายแหล่งเรียนรู้ทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษาให้เกิดขึ้นอย่างเพียงพอทั่วทั้งสังคมไทยส่งเสริม
ให้มีและใช้ระบบอินเทอร์เน็ตในระดับตำบล ส่งเสริมให้คนไทยรักการอ่านหนังสือ จัดทำมาตรการเสริม
นโยบายการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาของลูกหลานคนยากจนให้เกิดผลอย่าง
แท้จริง ทั้งนี้หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน
เพื่อผลักดันการปรับเปลี่ยนปรัชญาการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษา พัฒนาครู พัฒนาหลักสูตร
และตำราเรียน รวมทั้งสื่อและเทคโนโลยีทางการเรียนการสอนต่างๆ โดยเฉพาะการใช้คอมพิวเตอร์และ
อินเทอร์เน็ต เพื่อให้สังคมไทยยืนอยู่ในสังคมยุคใหม่ที่ใช้ความรู้และปัญญาเป็นฐานในการดำรงชีวิตได้
อย่างภาคภูมิใจ

**4.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน
และจัดสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบ** โดยจัดระบบประสานความร่วมมือพัฒนาฝีมือแรงงานใน
รูปแบบทวิภาคี และพหุภาคี จัดทำแผนความร่วมมือระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ สถานศึกษาและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการยกระดับการศึกษาพื้นฐานของแรงงานในสถานประกอบการ รวมทั้งจัดทำ
หลักเกณฑ์/วิธีการเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายและมาตรฐานของสวัสดิการในการคุ้มครองแรงงานนอก
ระบบให้ชัดเจนมีความใกล้เคียงกับแรงงานในระบบ

**4.4 แก้ไขปัญหาความยากจนควรมีกรอบเฉพาะที่มุ่งไปยังเป้าหมายทั้งในเชิงพื้นที่
และกลุ่มคนยากจนที่ยากลำบากที่แท้จริง** โดยกำหนดเป็นแผนงานเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะพื้นที่
มากกว่าการดำเนินการในลักษณะครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเพิ่มความสนใจการแก้ไขปัญหาเชิง
โครงสร้างที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้ อาทิ การจัดสรรงบประมาณแก้ไขปัญหาระดับ
พื้นที่อย่างเป็นธรรม การปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากรและมาตรการภาษีอื่นๆ ที่เอื้อต่อการกระจาย
รายได้และลดความเหลื่อมล้ำ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน และ
การสนับสนุนบทบาทชุมชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตน เป็นต้น

**4.5 ปรับปรุงระบบบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และ
เสริมสร้างศักยภาพชุมชน** การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้าง
สภาพแวดล้อมที่เอื้อรอบๆ ตัวคนให้เอื้อต่อการเพิ่มความอยู่ดีมีสุข โดยสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมใน
การป้องกันอาชญากรรม และปัญหายาเสพติดในชุมชนและท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งสนับสนุนให้

องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

4.6 พัฒนาครอบครัวให้สามารถดำรงอยู่และมีความอบอุ่น โดย เร่งรัดพัฒนากฎหมายครอบครัวให้สามารถคุ้มครองสมาชิกในครอบครัวให้ปลอดภัยจากการถูกระงับที่รุนแรง รวมทั้งรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัวและให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนสร้างความอยู่ดีมีสุขในครอบครัว รวมทั้ง จัดทำแผนแม่บทพัฒนาครอบครัวเพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่ด้อยโอกาส และพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจไม่ได้ให้มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐและสังคมอย่างทั่วถึง

4.7 วางรากฐานระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ โดยผลักดันให้ส่วนราชการทุกแห่งนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และจัดให้มีการประเมินผล พร้อมทั้งจัดให้มีรางวัลจูงใจแก่หน่วยงานดีเด่นเป็นประจำทุกปี จัดทำแผนงานประชาสัมพันธ์แนวคิด และดัชนีวัดการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 1

ผลการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

1

สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และวาระแห่งชาติ

1.1 แนวคิดและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในสังคมไทย และเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะปานกลางที่มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว โดยมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ พร้อมทั้งยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่ ขณะเดียวกันมีการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง โดยพัฒนาคุณภาพคน เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชนและเครือข่ายชุมชนให้เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสังคมไทย รวมทั้งการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคการเมือง และภาคประชาชน ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและการพัฒนาประเทศ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน เพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งตนเองได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อผลักดันการแปลงแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในการดำเนินงานตามแนวคิดและวัตถุประสงค์ดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง : การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุด เน้นการปฏิรูปให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญและเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้สังคมไทยพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

กลุ่มที่สอง : การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้เป็นแกนหลักของสังคมไทย มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาชนบทและเมือง รวมตลอดทั้งมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และการยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนไทยอยู่ดีมีสุขได้อย่างยั่งยืน

กลุ่มที่สาม : การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่เน้นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ที่มุ่งส่งเสริมให้ฐานเศรษฐกิจของประเทศแข็งแกร่งและขยายตัวได้อย่างมีคุณภาพ โดยปรับฐานเศรษฐกิจตั้งแต่วัตถุประสงค์ระดับมหภาค และมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างรู้เท่าทัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเอง และมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ควบคู่ไปกับการรักษาสรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งระดับมหภาคและระดับสาขา รวมทั้งการสร้างความพร้อมและพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เน้นการพัฒนานวัตกรรมและการปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

1.2 กรอบการประเมิน 4 วาระแห่งชาติ

โดยที่การดำเนินงานตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 เพิ่งผ่านพ้นมาได้เพียงปีเศษ ดังนั้น มาตรการ แผนงาน โครงการต่างๆ ส่วนใหญ่จึงอยู่ในขั้นเริ่มต้น การติดตามความก้าวหน้าการแปลงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติในช่วงปีแรกของแผนฯ ในที่นี้ จึงได้ให้ความสำคัญกับการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 โดยเน้นการดำเนินงานในเรื่องที่มีความสำคัญลำดับสูง และเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประเทศ ภายใต้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่จำกัดซึ่งในระยะ 5 ปีของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ได้ถูกกำหนดให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่มีความสำคัญยิ่ง 4 เรื่อง ดังนี้

(1) **การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้** ให้ความสำคัญกับแนวทางการดำเนินงานในทุกยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ซึ่งมุ่งไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน

(2) **การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม และการพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม

(3) **การพัฒนาทุนทางสังคม** เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป โดยในปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม

(4) **การพัฒนาที่ยั่งยืน** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ผสมผสานมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดยในปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 จะพิจารณาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

สำหรับการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้วาระแห่งชาติทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวมีความเป็นไปได้และบรรลุผลในทางปฏิบัติ จะมีการติดตามผลในแต่ละวาระแห่งชาติด้วย

ทั้งนี้ ในการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติทั้ง 4 เรื่องดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในปีแรกของการประกาศใช้แผนฯ ใน 2 ประการคือ

ประการหนึ่ง : การนำแนวทางตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไปแปลงสู่การปฏิบัติ โดยติดตามว่าได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับต่างๆ ที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 หรือไม่

ประการที่สอง : ความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้นๆ มีมากน้อยเพียงใด มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินงานตามแผนระดับต่างๆ มีการคาดหวังผลผลิตของการดำเนินงาน และมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหรือไม่ รวมทั้งแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2

เป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และผลที่เกิดขึ้นในปีแรกของแผนฯ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศไว้ 4 ประการ คือ 1) เป้าหมายดุลยภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ กำหนดให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี มีอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตให้แข่งขันได้ โดยให้การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี และภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี 2) เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต ได้แก่ คนไทยมีคุณภาพ ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไป มีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี ในปี 2549 ยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในปี 2549 3) เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดี สร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม และ 4) เป้าหมายการลดความยากจน มุ่งลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

โดยผลที่เกิดขึ้นในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เปรียบเทียบกับเป้าหมายดังกล่าว
พิจารณาได้ ดังนี้

2.1 เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงขึ้นและการดำเนินงานหลายเรื่องบรรลุเป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ในปี 2545 รายได้ประชาชาติของประเทศ (GDP) ขยายตัวถึงร้อยละ 5.3 ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตสูงสุดนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเป็นต้นมา และสูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปีที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยมีแรงสนับสนุนจากการใช้จ่ายภายในประเทศทั้งด้านการบริโภคและการลงทุน

ที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับปริมาณการส่งออกที่เพิ่มขึ้นมาก ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมมีความเข้มแข็งขึ้น

(1) การส่งออกสินค้าขยายตัวสูงกว่าเป้าหมายเกินกว่าเป้าหมาย โดยในปี 2545 ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 11.3 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 6 เนื่องจากประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่เอื้อต่อการส่งออก เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) การสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการในกระบวนการส่งออก เป็นต้น

(2) ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวสูงขึ้นเกินกว่าเป้าหมาย การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่าย และการลงทุนภายในประเทศ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 7.7 ในปี 2545 สูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

(3) ภาคเกษตรขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมาย โดยในปี 2545 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคเกษตรขยายตัวเพิ่มร้อยละ 0.5 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี สาเหตุจากการลดลงในผลผลิตของพืชเกษตรที่สำคัญ

(4) ผลิตภาพแรงงานโดยรวมในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับเป้าหมาย ในปี 2545 ผลิตภาพแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.59 ซึ่งใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้เฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี โดยสาขาเกษตรเป็นสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.04 ในขณะที่ผลิตภาพแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.66

(5) รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ในปี 2545 มีนักท่องเที่ยวภายในประเทศสูงขึ้นถึงร้อยละ 4.69 สามารถสร้างรายได้ให้ประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.05 สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 3 ต่อปี ขณะที่รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 8.17 เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7-8 ต่อปี

2.2 ความยากจนลดลงอย่างรวดเร็วต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจต่อเนื่องในช่วงปี 2543-2545 ส่งผลต่อการขยายตัวของระดับรายได้ของคนไทยดีขึ้น ทำให้ปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างรวดเร็ว โดยสัดส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 13.0 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 9.8 หรือคิดเป็นจำนวน 6.2 ล้านคนในปี 2545 นับเป็นความสำเร็จที่เร็วกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินร้อยละ 12 ภายในปี 2549

ตารางที่ 1 : ผลการดำเนินงานในปีแรกตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

หน่วย : ร้อยละ

เป้าหมาย	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549)	ผลการดำเนินงาน ปี 2545
• อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	4-5	5.3
- ภาคเกษตร	2.0	0.5
- ภาคอุตสาหกรรม	4.5	7.7
• อัตราการขยายตัวของมูลค่าการส่งออก	6.0	11.3
• อัตราเงินเฟ้อ	ไม่เกิน 3	0.7
• ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	1-2	6.1
• ผลผลิตภาพแรงงาน	3.0	2.59
- ภาคเกษตร	-	4.04
- ภาคอุตสาหกรรม	-	1.66
• อัตราการขยายตัวของนักท่องเที่ยวภายในประเทศ	3.0	4.69
• อัตราการขยายตัวของรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ	7-8	8.17
• สัดส่วนคนยากจน	ไม่เกิน 12	เหลือ 9.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3

ผลการดำเนินงานที่สำคัญ

3.1 ระบบบริหารจัดการภาครัฐเริ่มปรับไปสู่การบริหารจัดการที่ดี และเป็นกลไกสำคัญผลักดันให้การดำเนินงานตามวาระแห่งชาติขับเคลื่อนไปได้

โดยผลของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐคล่องตัวมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ

(1) หน่วยงานภาครัฐมีบทบาท การกิจที่ชัดเจนขึ้น การปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่จากเดิม 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง และการตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้เป็นกลไกผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานราชการระดับนโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ซึ่งจะเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานพัฒนาระบบราชการในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว คล่องตัว และเป็นผลดีต่อผู้รับบริการมากขึ้น

(2) การปรับระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ได้นำไปสู่ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ระบบงบประมาณแนวใหม่ ซึ่งเริ่มใช้ในปีงบประมาณ 2546 และร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณซึ่งอยู่ระหว่างการเตรียมนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ทันในปีงบประมาณ 2547 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างการบริหารระดับต่างๆ อย่างชัดเจน มีการกำหนด

แนวปฏิบัติงานและการวัดประสิทธิผลของงาน ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ จะทำให้ระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังดำเนินการได้ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัดมาก ถึงแม้จะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีการจัดสรรงบประมาณ การถ่ายโอนบุคลากร และการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นแล้ว แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเกี่ยวข้องกับคนทุกระดับ ทั้งระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจแตกต่างกัน ประกอบกับการปฏิรูประบบราชการ ทำให้การดำเนินการกิจภายใต้การปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ของส่วนราชการต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง ส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเกิดความล่าช้า และยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ

3.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้นและประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าสนใจ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน โดยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 88,339.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.37 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2543 เป็น 133,590.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.36 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2546 ซึ่งมีส่วนช่วยให้สัดส่วนคนยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 14.2 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 9.8 ในปี 2545 ขณะที่การกระจายรายได้ในปี 2545 ปรับตัวดีขึ้น โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้มากที่สุดกับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดลดลงจาก 1 4 . 8 เท่าในปี 2 5 4 3 เป็น 1 3 . 4 เท่าในปี 2 5 4 5

(1) การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน ส่งผลให้คนจนได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น เป็นพื้นฐานในการพึ่งตนเอง และการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มต่างๆ ในอนาคต

(1.1) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนตามนโยบายรัฐบาล เพื่อเพิ่มโอกาสให้คนยากจนและเกษตรกรที่ยากจนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นและเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ซึ่งมีการดำเนินงานก้าวหน้าทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ แผนงานโครงการที่สำคัญ อาทิ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีโอกาสในการประกอบอาชีพ บรรเทาปัญหาหนี้สินและสร้างรายได้แก่ชุมชน เกษตรกรและผู้ยากจน รวมทั้งทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชนผ่านการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน เพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาด้วยตนเองแบบบูรณาการ ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างเร่งดำเนินการให้ครบถ้วนทุกตำบลในปี 2548

(1.2) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม มีการกำหนดกิจกรรมการให้บริการภายใต้ระบบคุ้มครองทางสังคมให้เข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนมากขึ้น แผนงานที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) เพื่อเป็นกรอบแนวทางการประสานการจัดโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) ซึ่งมีผลให้ประชาชนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพกว่า 20 ล้านคน เข้าถึงบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียม การคุ้มครองทางสังคมและการช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส อาทิ การประกันสังคม ได้ขยายความคุ้มครองแรงงานในระบบให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และการจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อส่งเสริมให้คนยากจนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานส่วนใหญ่จำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่อยู่ในระบบ ขณะที่ยังมีประชากรที่ยากจนในชนบทและผู้ที่ยอยู่นอกระบบอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงเท่าที่ควร

(1.3) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง และการปรับปรุงระบบรายจ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจน 3 เรื่อง คือ แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับแก้ไขปัญหาความยากจนในปีงบประมาณ 2547 การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการแก้ไขปัญหา และแนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน นอกจากนี้ได้ปรับบทบาทและภารกิจของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ให้เป็นผู้ดูแลและประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน และเพิ่มบทบาทส่วนท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจการคลังไปสู่ท้องถิ่น เพื่อความเป็นอิสระในการพัฒนาแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้น

(1.4) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายทางด้านภาษี โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นการทั่วไปให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจหรืออาชีพของผู้มีรายได้น้อยและปานกลางให้ดีขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่สนับสนุนให้ประชาชนนำเอกสารแสดงสิทธิในสินทรัพย์ต่างๆไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อเพื่อให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ

(1.5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ การจัดระบบการถือครองที่ดิน การกำหนดแผนการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร การจัดการทรัพยากรป่าไม้ และการรณรงค์พิทักษ์สิทธิที่ดินทำกินและอนุรักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศ ส่วนการปรับปรุงกฎหมายให้รับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน และการลดความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ

3.3 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศประสบผลเป็นรูปธรรมในหลายด้าน

การดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้มีส่วนผลักดันให้ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดย IMD ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยดีขึ้น จากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 34 และ 29 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ เป็นผลจากการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเข้มแข็งขึ้น การดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง และมาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ได้สร้างความเชื่อมั่นให้ภาคธุรกิจเอกชนในการดำเนินธุรกิจอย่างเหมาะสม มีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(1.1) การสนับสนุนสภาพคล่องทางการเงินและพัฒนาแหล่งเงินทุน โดยได้แก้ไขปัญหาลดอุปสรรคของภาคการเงิน ได้แก่ การปรับโครงสร้างและปรับบทบาทของสถาบันการเงิน การสนับสนุนสินเชื่อให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การพัฒนาแหล่งเงินทุนทั้งภาครัฐและเอกชน มีการจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งส่งเสริมแหล่งระดมทุนของภาครัฐ ส่งผลให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินและมีแหล่งเงินสำหรับภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มขึ้น

(1.2) การลดต้นทุนและเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ โดยดำเนินมาตรการทางภาษี อาทิ การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อเป็นมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราและยกเว้นธรรมาภิบาล เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ รวมทั้งการขยายเวลาการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม จากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 7 ได้มีส่วนลดภาระความซ้ำซ้อนของภาษี เอื้อประโยชน์ให้ภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังฟื้นตัว

(1.3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่นคงของภาคการเงิน ได้สร้างความเข้มแข็งของระบบระบวงษ์ของภาคการเงิน ได้แก่ โครงการป้องกันปรามการเงิน นอกกรอบ โครงการควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต มีการปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งได้พัฒนาด้านการคลัง ทั้งการปฏิรูประบบงบประมาณ การบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ การบริหารสินทรัพย์ของรัฐ และการขยายฐานภาษี ซึ่งได้นำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงของภาคการเงิน และความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคงขึ้น

(2) การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ มีความก้าวหน้าค่อนข้างมากในการปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศให้ดำเนินไปภายใต้กรอบทิศทางเดียวกัน ขณะเดียวกันมีการพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ และการสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการค้า การลงทุนของประเทศในระยะยาว

(2.1) การปรับโครงสร้างการผลิต โดยเน้นคุณภาพและมูลค่าเพิ่มของสินค้า ปรากฏผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ได้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่ตรงกับความต้องการของตลาด โดยส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตการเกษตรและการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง อาทิ อุตสาหกรรมการเกษตร ยานยนต์ แฟชั่น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และอุตสาหกรรมบริการที่มีศักยภาพ ขณะเดียวกัน มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยสนับสนุนการยกระดับเทคโนโลยี การจัดการด้านตลาด การเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐานตามความต้องการของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ

(2.2) การสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อสร้างงานและขยายฐานการผลิตให้มั่นคงและยั่งยืน มีการจัดทำแผนแม่บท SMEs สำหรับเป็นกรอบการปฏิบัติงาน การพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการธุรกิจ SMEs ในท้องถิ่น และการพัฒนาความเชื่อมโยงการผลิตให้เกิดขึ้นอย่างครบวงจร โดยริเริ่มในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมไฟฟ้าและชิ้นส่วน เป็นต้น

(2.3) การพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ ดำเนินการก้าวหน้าไปมากในด้านการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ มีการพัฒนาธุรกิจร้านอาหารไทยในต่างประเทศ และการลงทุนในธุรกิจบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง อาทิ กิจกรรมธุรกิจท่องเที่ยว พำนักระยะยาว (Long Stay) บ้านพักและศูนย์สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และธุรกิจซอฟต์แวร์ ซึ่งจะสามารถสร้างแหล่งรายได้ใหม่ให้ประเทศได้ในระยะต่อไป

(2.4) การเสริมสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ได้ดำเนินการเชิงรุกในการผลักดันความร่วมมือในระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค และภูมิภาคภายใต้กรอบต่างๆ มากขึ้น อาทิ กรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue : ACD) เพื่อเป็นเวทีหารือในระดับนโยบายของประเทศสมาชิก การจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) กับประเทศคู่ค้าสำคัญได้แก่ จีน สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อินเดีย และญี่ปุ่น การส่งเสริมความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด (Closer Economic Partnership : CEP) และการฟื้นฟูความแข็งแกร่งให้กลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งการพัฒนาการท่องเที่ยวและพื้นที่เศรษฐกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2.5) การเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ และการเตรียมจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรกำกับการดำเนินงานของภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาและให้บริการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการได้ตามแผน ทั้งการจัดหาพลังงาน การพัฒนาโครงข่ายทางบกและทางน้ำ ส่วนการขนส่งทางอากาศอยู่ระหว่างการเร่งรัดก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้แล้วเสร็จได้ทันการเปิดให้บริการในปี 2548 สำหรับในด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมสามารถขยายการให้บริการครอบคลุมส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น และอยู่ระหว่างการจัดสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำไทย-กัว ระยะที่ 5 เพื่อ

รองรับการให้บริการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การให้บริการสาธารณูปการ โดยเฉพาะน้ำประปา และจัดสร้างที่อยู่อาศัยยังล่าช้า ไม่เพียงพอกับความต้องการ

(3) **การพัฒนาคุณภาพผู้ประกอบการและแรงงานไทย** มีทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการและแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะทางอาชีพ (Competency Based) ให้ผู้ประกอบการแบบบูรณาการความรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ การพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (Thai Vocational Qualification : TVQ) สำหรับการประเมินสมรรถนะการปฏิบัติงานจริงตามวิชาชีพของแรงงาน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งได้นำร่องพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพแล้วใน 5 สาขา

(4) **การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** มีการดำเนินงานที่สำคัญๆ หลายเรื่อง ซึ่งจะมีผลต่อการวางรากฐานการพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเพิ่มประสิทธิภาพภาคการผลิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต โดยมีการวิจัยและพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีที่มีอยู่ในสาขาต่างๆ มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และด้านสุขภาพ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการสร้างต้นแบบ การจดสิทธิบัตร และการพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ขึ้นใหม่ รวมทั้งได้ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อป้องกันความไม่เป็นธรรมทางการค้า ตลอดจนได้เริ่มสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ ที่เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเป็นกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศในอนาคต

(5) **การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน** มีความก้าวหน้าไปมาก ในการกระตุ้นให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ และสร้างความเป็นธรรมให้ผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยขณะนี้ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ” ขึ้นเป็นกลไกระดับชาติ ในการผลักดันการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เกิดการบริหารจัดการ

ที่ดี ขณะเดียวกันได้สร้างมาตรการจูงใจให้ภาคธุรกิจมีระบบการทำงานที่โปร่งใส การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเพิ่มบทลงโทษเพื่อยับยั้งภาคธุรกิจเอกชนจากการกระทำที่ไม่พึงประสงค์

3.4 การพัฒนาทุนทางสังคมมีแนวโน้มเริ่มต้นตัวมากขึ้นในสังคมไทย

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้นำไปสู่การพัฒนาทุนทางสังคมที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์กับคนและสังคมไทยมากขึ้น ดังนี้

(1) **การพัฒนาคุณภาพคนไทยมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น** ภายใต้การปฏิรูปการดำเนินงานในหลายๆ ด้าน สามารถยกระดับคุณภาพคนไทยได้ระดับหนึ่ง แต่ยั้ต้องเร่งปฏิรูประบบต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเร็ว

(1.1) **สุขภาพคนไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้น** การปฏิรูประบบสุขภาพ เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ส่งผลให้คนไทยร้อยละ 95.7 ได้รับการคุ้มครองด้านประกันสุขภาพ โดยเฉพาะจากการดำเนินนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ขณะเดียวกัน ยังได้ขยายบริการสุขภาพรูปแบบ

อื่นๆ ให้ครอบคลุมประชาชนทุกระดับ ทั้งการมีศูนย์สุขภาพชุมชนที่สถานีอนามัยทั่วประเทศ การรณรงค์ให้สถานประกอบการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม และการพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการสาธารณสุขในสถานบริการสุขภาพทุกระดับ รวมทั้งการจัดตั้งเครือข่ายการพัฒนาแพทย์พื้นบ้าน เพื่อพัฒนาแพทย์แผนไทยและคุ้มครองสมุนไพร อย่างไรก็ตามประเทศไทยในปัจจุบัน ยังต้องเผชิญกับภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคหัวใจและผลจากอุบัติเหตุที่สูงขึ้น เช่นเดียวกับอัตราการป่วยจากภาวะแปรปรวนทางจิตและพฤติกรรมก็เพิ่มขึ้น

(1.2) คุณภาพการศึกษาคนไทยมีความสำเร็จในเชิงปริมาณ โดยในภาพรวมจำนวนนักเรียน นักศึกษาจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การปฏิรูปการศึกษาดำเนินการล่าช้า โดยเฉพาะการปฏิรูปการผลิตครูและพัฒนาครู การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการศึกษา และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ อย่างไรก็ตาม ได้ริเริ่มพัฒนาการจัดการเรียนการสอนที่เน้นเด็กเป็นศูนย์กลาง และทดลองปรับปรุงหลักสูตรให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันได้เตรียมยกระดับทักษะฝีมือแรงงานไทยให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน โดยดำเนินโครงการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ เพื่อประเมินสมรรถนะการปฏิบัติงานได้จริงตามวิชาชีพ และโครงการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย ภายใต้ความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

(1.3) การส่งเสริมให้คนมีงานทำและกระจายโอกาสในการมีงานส่วนใหญ่ บรรลุเป้าหมาย โดยได้จัดกิจกรรมต่างๆ อย่างหลากหลายเพื่อกระจายโอกาสการมีงานทำ มีมาตรการส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงาน และพัฒนาระบบข้อมูลตลาดแรงงาน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อมีอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้าง ส่งผลให้ปัญหาการว่างงานลดลงอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 2.9 ซึ่งค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน

(2) การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมและระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม แม้ว่าการประกันสังคมจะครอบคลุมกลุ่มแรงงานมากขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ให้ขยายความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และมีการพัฒนาระบบความปลอดภัยในการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังไม่สามารถครอบคลุมไปถึงกลุ่มของแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร รวมทั้งยังมีเด็กอีกจำนวนมากที่ต้องทำงานหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัว และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในภาพรวมการดำเนินงานสามารถลดความรุนแรงของปัญหา และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามากขึ้น โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ การทำลายแหล่งผลิตยาเสพติด การใช้นโยบายที่เด็ดขาดในการปราบปรามและกดดันผู้ผลิตและผู้ค้า การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพในทุกรูปแบบ และการร่วมมือระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดร่วมกัน นอกจากนี้ ยังได้จัดระเบียบสังคมใหม่ในสถานบริการบันเทิง และพัฒนาสถานตำรวจเพื่อประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและบูรณาการในพื้นที่ อีกทั้งปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากคดีอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพลและยาเสพติดก็ยังมีอยู่ในสังคมไทย

(4) การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ อาสาสมัคร สื่อมวลชน ฯลฯ ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ได้มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อดูแลงานที่เกี่ยวข้องขึ้นแล้ว และมีการตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ทุนทางสังคมให้เป็นประโยชน์ โดยได้ดำเนินโครงการจัดทำแผนชุมชนบนพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชน ภายใต้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจจำนวน 8,500 ล้านบาท มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรภาคเอกชนประจำทุกจังหวัด เพื่อเป็นกลไกและเครือข่ายประสานการป้องกันและแก้ไขปัญหาพัฒนางานสวัสดิการสังคม และอยู่ระหว่างผลักดันร่างกฎหมายเถรสมาคม เพื่อกำกับดูแลพระภิกษุ สามเณรไม่ให้สร้างความเสื่อมเสียแก่พระพุทธศาสนา

3.5 การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น

เนื่องจากเป็นช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การดำเนินแผนงาน/โครงการส่วนใหญ่ จึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งสมมานานเป็นหลัก ส่วนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นดำเนินการ

(1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมุ่งเน้นในเชิงรับ เพื่อแก้ปัญหา มากกว่าเชิงรุก ทำให้ไม่ทันกับปัญหาความเสื่อมโทรมที่รุนแรงขึ้น ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทั้งจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มผู้ต้องการใช้ประโยชน์

(1.1) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการได้ช้ามาก ไม่ทันกับความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะมีการอนุรักษ์พื้นที่ป่า โดยกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้น 3 แห่ง กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น 13 แห่ง และประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ 5 แห่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำโลก เช่นเดียวกับการฟื้นฟูทรัพยากรดินได้ปีละ 1 ล้านไร่ และขยายพันธุ์หญ้าแฝกเพื่อปลูกป้องกันการชะล้างพังทลายของดินได้ปีละ 8 แสนไร่ แต่การลดลงของพื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลน รวมทั้งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินก็ยังเพิ่มขึ้นและยังเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง

(1.2) การฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชนเริ่มต้นตัวในระดับท้องถิ่นมากขึ้น มีการดำเนินงานหลายโครงการเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนนำอยู่ อาทิ โครงการเมืองน่าอยู่ โครงการส่งเสริมการจัดการพลังงานและสิ่งแวดล้อมในระดับเทศบาล และโครงการกรุงเทพฯ เมืองสีเขียว ได้ก่อให้เกิดเวทีชาวบ้านในกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน

(1.3) กลไกการจัดการของภาครัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นกลไกระดับนโยบายในการกำหนดแนวนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีเอกภาพ แต่ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นดำเนินงาน และยังไม่สามารถผลักดันร่าง

พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำ และร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน เพื่อให้ชุมชน มีสิทธิในการบริหารป่าชุมชนและสนับสนุนการฟื้นฟูป่าไม้ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

(2) **การปรับโครงสร้างการผลิตและปรับเปลี่ยนแผนการบริโภคเริ่มมีทิศทางที่ พืชศาสตร์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น** การดำเนินงานที่สำคัญ คือ การพัฒนาและส่งเสริมการเกษตรยั่งยืน การตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน และการส่งเสริมให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารประเภท เกษตรอินทรีย์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการมลพิษในประเทศไทยยังมีน้อยและส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ อีกทั้งการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมักจะมีอยู่ในลักษณะต้นแบบ โดยยังไม่สามารถพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ได้ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงไม่ค่อยจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้เท่าที่ควร

(3) **การตื่นตัวมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** ได้มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในคุณค่าของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรผสมผสาน การจัดการ สิ่งแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันกับภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ของประชาชนในระดับหนึ่ง และทุกส่วนของสังคมได้ตื่นตัวในการเฝ้าระวัง คัดกรอง ดูแล และรักษา สิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เพียงพอและมีขีดจำกัด เนื่องจากขาดกลไกการ เชื่อมโยงในกระบวนการดำเนินงานในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมติดตามตรวจสอบระหว่าง ภาครัฐ ชุมชน และประชาชน

3

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2544 เป็นต้นมานั้น เป็น แผนฯ ที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ ในการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ให้บังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่จำกัดนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเร่งด่วนของประเทศ ให้ สามารถคลี่คลายไปได้ก่อน โดยมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แข็งแกร่ง มั่นคง พร้อมวางรากฐานการพัฒนา เศรษฐกิจตั้งแต่ระดับรากหญ้าถึงมหภาคให้สามารถขยายตัวต่อเนื่องในอนาคตได้อย่างมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน ให้คนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินงานดังกล่าวจึงได้ถูกกำหนดให้เป็น “วาระแห่งชาติ” 4 เรื่อง ที่ทุกภาคส่วนของสังคมไทยจะต้องมีบทบาทร่วมกัน

การดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในขั้นเริ่มต้นของ การปฏิบัติตามแผนฯ แต่ก็ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยเศรษฐกิจของประเทศในปี 2545 ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 5.3 นับว่าสูงสุดตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และสูงกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี ขณะที่การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนและการ

กระจายรายได้ ส่งผลให้คนจนได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น มีส่วนช่วยให้สัดส่วนคนยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 14.2 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 9.8 ในปี 2545 เช่นเดียวกับการดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์**การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ได้มีส่วนผลักดันให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยสูงขึ้น จากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 34 และ 29 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ

นอกจากนี้ สังคมไทยเริ่มต้นตัวใน**การพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม**ที่มีอยู่มากขึ้น ซึ่งได้มีส่วนช่วยให้การพัฒนาคุณภาพคนไทยมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถลดความรุนแรงของปัญหาในสังคม อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนยังก้าวหน้าไม่มากนัก เนื่องจากในปีแรกได้มุ่งบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาที่สังคมมานานให้เบาบางลงไปได้ก่อน

3.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานในระยะต่อไป

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ภายใต้วาระแห่งชาติ 4 เรื่อง ถึงแม้จะช่วยแก้ปัญหาที่มีความสำคัญและเป็นเรื่องเร่งด่วนของประเทศไปบ้างแล้วระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องเร่งรัดการดำเนินงานอีกหลายเรื่อง เพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งดำเนินการในเรื่องใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานตามวาระแห่งชาติเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(1) การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้คนจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มคนในสังคม โดยมีแนวทางดำเนินงานที่สำคัญ คือ

(1.1) กระจายโอกาสให้คนยากจนเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง ทั้งด้านบริหารการศึกษา สาธารณสุข และหลักประกันความมั่นคงในชีวิต โดยให้มีการลดรายจ่ายที่อยู่อาศัย และการศึกษาของบุตรหลานคนยากจน

(1.2) ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้ส่งเสริมการสร้างโอกาสแก่คนยากจน โดยประสานแผนงานและปรับระบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจน ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่

(1.3) ปรับปรุงกฎระเบียบให้คนยากจนได้รับโอกาสและความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียม โดยเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยและคนยากจนมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งให้คนยากจนมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

(2) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในระยะต่อไปต้องขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบตั้งแต่การสร้างองค์ความรู้ การพัฒนายุทธศาสตร์ การกำหนดประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ การสร้างเครือข่ายการดำเนินงานอย่างเป็นบูรณาการ และการติดตามประเมินผล โดยมีแนวทางดำเนินงานที่สำคัญคือ

(2.1) การสร้างเอกภาพ บุรณภาพ และความเชื่อมโยงของกลไกระดับนโยบาย โดยมีคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นแกนหลักในการประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในรายละเอียด และการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผล

(2.2) สนับสนุนภาคเอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ ขณะที่ภาครัฐจะปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก

(2.3) ดำเนินมาตรการเชิงรุกอย่างต่อเนื่องในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มบทบาทการเจรจาต่อรองของประเทศ

(2.4) เสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคการเงิน การคลังให้เชื่อมโยงและสนับสนุนการปรับโครงสร้างภาคการผลิตให้มากขึ้น โดยเฉพาะการเร่งแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การสนับสนุนสภาพคล่องแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการพัฒนาตลาดทุนไทย

(2.5) พัฒนาความเข้มแข็งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภายใต้ทิศทางที่มีความชัดเจน สนับสนุนการปรับโครงสร้าง และให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทให้การวิจัยและพัฒนามากขึ้น

(2.6) บริหารจัดการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ปรับปรุงคุณภาพและอัตราค่าบริการให้เหมาะสมเป็นธรรม สามารถตอบสนองความต้องการบริการพื้นฐานของประเทศได้อย่างทั่วถึง

(3) **การพัฒนาทุนทางสังคม** ดำเนินการพัฒนาและใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทยและสังคมไทยให้สามารถปรับตัวก้าวทันโลกได้ โดยรณรงค์ให้ทุกฝ่ายตระหนักและเห็นความสำคัญของการร่วมมือพัฒนาทุนทางสังคม การจัดทำ Social Capital Mapping ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานอย่างบูรณาการ

(4) **การพัฒนาที่ยั่งยืน** สนับสนุนให้ท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้มีส่วนร่วมทุกระดับในการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และมีจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 2

การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

1

ความยากจนเป็นปัญหาระดับชาติ

ปัญหาความยากจนได้กลายเป็นปัญหาในเชิงระบบและโครงสร้างระดับชาติที่สั่งสมมานานในสังคมไทย จนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาความยากจนมาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา แต่ยังไม่สามารถแก้ไขให้บรรลุผลที่จริงจัง ขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาความยากจนจึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นองค์รวมที่เชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะ 5 ปีของแผนฯ โดยได้กำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนจากร้อยละ 15.9 ในปี 2542 ให้เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549 พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบ ด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ มีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนจนให้สามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อคนจนให้ได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม

ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาความยากจนได้รับการผลักดันให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนในสังคมในการดำเนินงานพร้อมกันทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชน โดย สศช. ได้จัดทำ “กรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบยั่งยืน รวมถึงผู้ด้อยโอกาส” ขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 ได้มีมติเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต่อมา สศช. ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายละเอียดแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญในด้านต่างๆ ของ “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน” และได้เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2545 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว และมอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยงานหลักประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีการพัฒนาต่างๆ

2.1 สถานการณ์ความยากจน

(1) สภาวะความยากจนทางด้านรายได้ ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 8 เป็นช่วงที่ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง ทำให้คนมีงานทำในระดับเต็มที่มีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนคนจนทางด้านรายได้ หรือผู้มีรายได้น้อยได้เส้นความยากจน¹ มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 32.6 ของประชากรทั้งประเทศ หรือจำนวน 17.9 ล้านคน ในปี 2531 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรหรือประมาณ 6.8 ล้านคน ในปี 2539 แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหดตัว จำนวนคนว่างงานเพิ่มขึ้นระดับรายได้เริ่มลดลง ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.1 ทำให้คนบางกลุ่มไม่สามารถปรับตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบให้สัดส่วนคนจนเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 13.0 หรือเป็นจำนวนคนจน 7.9 ล้านคน ในปี 2541 สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาความยากจน เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มส่งสัญญาณฟื้นตัวขึ้น สัดส่วนคนจนจึงเริ่มลดลงสอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เหลือร้อยละ 14.2 ในปี 2543 คิดเป็นจำนวนคนจน 8.9 ล้านคน

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2543 - 2545 ส่งผลต่อการขยายตัวระดับรายได้ของคนไทยดีขึ้น ขณะที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพดี อัตราเงินเฟ้อไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก มีผลให้ปัญหาความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2544 สัดส่วนความยากจนเป็นร้อยละ 13.0 คิดเป็นจำนวนคนยากจน 8.2 ล้านคน ขณะที่ในปี 2545 สัดส่วนความยากจนดังกล่าวลดลงเหลือร้อยละ 9.8 คิดเป็นจำนวน 6.2 ล้านคน หรือลดลง 2 ล้านคนเมื่อเทียบกับปี 2544 นับเป็นความสำเร็จที่เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนยากจนเหลือร้อยละ 12 ภายในสิ้นปี 2549 รวมทั้งบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติที่สนับสนุนให้ประเทศไทยลดปัญหาความยากจนที่เป็นอยู่ในปี 2533 (เท่ากับร้อยละ 27.2) ลงครึ่งหนึ่งให้ได้ภายในปี 2558

(2) ภาวะความยากลำบากของคนยากจน เมื่อพิจารณาปัญหาความรุนแรงของความยากจน ซึ่งแสดงด้วยดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนพบว่า ภาวะความยากลำบากของคนยากจน² ในปี 2545 มีแนวโน้มที่ลดลงจากช่วงก่อนหน้า โดยดัชนีช่องว่างความยากจนและดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงจากระดับ 4.1 และ 1.6 ในปี 2543 เหลือ 2.4 และ

¹ เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจน ซึ่งเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำ เส้นความยากจนเพิ่มขึ้นจาก 473 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 882 บาท/คน/เดือน ในปี 2543 และ 922 บาท/คน/เดือน ในปี 2545

² การวัดระดับปัญหาความยากจน โดยดัชนีช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) เป็นการหาค่าเฉลี่ยช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือนคนยากจน โดยคิดเป็นร้อยละของเส้นความยากจนซึ่งหากเท่ากับ 4.1 หมายถึงระดับรายได้เฉลี่ยของคนจนต่ำกว่าเส้นความยากจนร้อยละ 4.1

ส่วนดัชนีความรุนแรงของ (Severity of Poverty) หรือเรียกว่า ดัชนี Foster-Greer-Thorbecke (FGT) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ โดยคำนวณช่องว่างรายได้เฉลี่ยใต้เส้นความยากจน ยกกำลังสองหารด้วยเส้นความยากจนยกกำลังสอง ซึ่งหากมีจำนวนคนยากจนที่รายได้อยู่ในระดับต่ำมากจากใต้เส้นความยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก ค่าสัดส่วนดังกล่าวจะมีค่าสูงกว่ากรณีที่มีคนยากจนที่รายได้ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน

0.9 ในปี 2545 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามการที่ดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงเพียงเล็กน้อย บ่งบอกถึงการที่ยังมีคนที่ยากจนที่รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ นั่นอีกจำนวนหนึ่ง ทั้งๆ ที่คนยากจนส่วนใหญ่ได้ลดลงจากปี 2544 ถึง 2 ล้านคนแล้ว

ตารางที่ 1 : เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวนคนจน ปี 2531-2545

ปี	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	ช่องว่าง ความยากจน	ความรุนแรงของ ปัญหาความยากจน
2531	473	17.9	32.6	10.4	4.6
2533	522	15.3	27.2	8.0	3.3
2535	600	13.5	23.2	6.8	2.8
2537	636	9.7	16.3	4.3	1.7
2539	737	6.8	11.4	2.8	1.1
2541	878	7.9	13.0	3.3	1.3
2542	886	9.9	15.9	4.3	1.8
2543	882	8.9	14.2	4.1	1.6
2544	916	8.2	13.0	3.4	1.3
2545	922	6.2	9.8	2.4	0.9

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ * : ข้อมูลการสำรวจในปี 2542 และ ปี 2544 เป็นการสำรวจเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่มีขนาดตัวอย่างที่น้อยกว่าการสำรวจในรอบปกติ

(3) **ความแตกต่างในกลุ่มคนยากจน** การประเมินเพื่อค้นหาความเปลี่ยนแปลงในกลุ่มคนยากจนเป้าหมายที่แตกต่างกันโดยจำแนกกลุ่มคนยากจนตามระดับรายได้ออกเป็น 3 กลุ่มคือ **คนจนมาก** (มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของเส้นความยากจน) **คนจนน้อย** (มีรายได้ร้อยละ 80 – 100 ของเส้นความยากจน) และ**คนเกือบจน**ที่มีรายได้ใกล้เคียงเส้นความยากจนมาก เป็นผู้มีความเสี่ยงสูงที่จะกลับกลายเป็นคนยากจนได้ในอนาคต (มีรายได้อยู่ระหว่างร้อยละ 100 ถึง 120 เหนือเส้นความยากจน) พบว่าในปี 2545 สัดส่วนกลุ่มคนที่ยากจนมาก มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 8.4 ในปี 2543 เป็น 5.1 ของประชากรทั้งหมด สัดส่วนกลุ่มคนยากจนน้อย มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 5.4 ในปี 2543 เป็น 4.7 ของประชากรทั้งหมด สัดส่วนคนกลุ่มเสี่ยงที่จะจน มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 6.3 ในปี 2543 เป็น 5.2 ของประชากรทั้งหมด ตัวเลขนี้แสดงว่าในปี 2545 ประเทศไทยสามารถลดปัญหาคนกลุ่มคนจนมากได้อย่างรวดเร็ว แสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจมีการกระจายไปถึงกลุ่มคนจนมากซึ่งคนกลุ่มนี้มีรายได้ที่ไม่พอต่อความจำเป็นพื้นฐานมาก

(4) **ลักษณะบางประการของความยากจนที่สำคัญ** คนยากจนส่วนใหญ่อยู่ในชนบท โดยมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 86.5 ของคนยากจนทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่าคนในชนบทร้อยละ 13 (1 ใน 8 ของคนชนบท) เป็นคนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยคนยากจนถึง 2 ใน 3 ของคนยากจนทั้งประเทศกระจุกตัวอยู่ในภาคนี้ อย่างไรก็ตามในปี 2545 สัดส่วนคนจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการลดลงเร็วกว่าภาคอื่น โดยลดลงจากร้อยละ 24.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 17.7 ของประชากรทั้งภาค หรือเป็นจำนวนคนจน 3.7 ล้านคน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแนวโน้มในอดีตที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดมาโดย

ตลอด และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ได้รับผลกระทบมากกว่าภาคอื่น ในขณะที่ภาคเหนือและภาคใต้มี ปัญหาความยากจนในระดับที่รองลงมา โดยในปี 2545 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 9.8 และ 8.7 ตามลำดับ

คนยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวในภาคเกษตรโดยเฉพาะในครัวเรือนเกษตรกร แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานทั่วไป ในปี 2545 คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 19.1, 26.1 และ 9.5 ของครัวเรือนทั้งหมด จะเห็นว่าคนจนในครัวเรือนเกษตรกรและแรงงานรับจ้างทั่วไปมีสัดส่วนลดลง เมื่อเทียบกับปี 2544 ซึ่งมีคนจนร้อยละ 28.1 และ 20.8 ตามลำดับ ส่วนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรมี คนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24.5 ในช่วงเดียวกัน ทั้งนี้ กลุ่มเกษตรกรที่ยากจนจะขาดปัจจัยในการทำมา หากิน โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ครัวเรือน เกษตรกรมักมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสัดส่วนความยากจนในแต่ละปีจะแปร ผันกับรายได้ในภาคเกษตรและระดับราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้เป็นหลัก

คนยากจนส่วนใหญ่มีภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง อัตราการพึ่งพิงของ ครัวเรือนยากจน (สัดส่วนสมาชิกครัวเรือนวัยเด็กและผู้สูงอายุต่อสมาชิกครัวเรือนทั้งหมด) เป็นร้อยละ 44.8 สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนประมาณร้อยละ 20 และเมื่อพิจารณาหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นหญิงมี สัดส่วนร้อยละ 8.0 หรือประมาณ 1 ใน 5 ของครัวเรือนยากจน ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่ยากจน ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือไม่มีการศึกษา ซึ่งอาจสะท้อนถึงทางเลือกในการ ตัดสินใจและโอกาสการเข้าถึงแหล่งงานและความช่วยเหลือน้อยกว่าคนกลุ่มอื่น แม้รัฐจะมีนโยบายเพื่อ แก้ไขความยากจนในหลายด้านก็ตาม

2.2 ความเหลื่อมล้ำหรือสถานการณ์การกระจายรายได้ของไทยปี 2545

สศช. ได้ติดตามสถานการณ์การกระจายรายได้ของประเทศตั้งแต่ปี 2531 ถึงปัจจุบัน พบว่าการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นจากเดิมเล็กน้อย โดยดัชนีจีนิ ลดลงจาก 52.5 ในปี 2543 เป็น 51.0 ในปี 2545 ซึ่งแนวโน้มตั้งแต่ช่วงปี 2535 ค่าดัชนีดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ส่งผลต่อการกระจายรายได้ที่แย่ลง ทำให้ค่าจีนิกลับสูงขึ้นไปอยู่ใน ระดับเดียวกับช่วงก่อนปี 2535 แม้ต่อมา เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นตามลำดับ ค่าจีนิก็ยังลดลงไม่ถึงจุดที่ น่าพอใจ ส่งผลให้ประเทศไทยยัง仍是ประเทศที่มีปัญหาการกระจายรายได้ในลำดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียด้วยกันจำนวน 18 ประเทศ

ตารางที่ 2 : ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

กลุ่มรายได้ / ปี	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543	2544	2545
ดัชนีสัมประสิทธิ์จีนิ	48.5	52.4	53.6	52.7	51.5	51.1	53.3	52.5	50.1	51.0
ประชากรควินไทล์ที่ 1	4.6	4.2	3.9	4	4.2	4.2	3.8	3.9	4.2	4.2
ประชากรควินไทล์ที่ 2	8.1	7.3	7	7.2	7.5	7.6	7.1	7.2	7.7	7.6
ประชากรควินไทล์ที่ 3	12.5	11.5	11.1	11.6	11.8	11.9	11.3	11.4	12.2	12.0
ประชากรควินไทล์ที่ 4	20.7	19.2	19	19.6	19.9	19.8	19.3	19.9	20.5	20.0
ประชากรควินไทล์ที่ 5	54.2	57.8	59	57.7	56.7	56.5	58.5	57.6	55.4	56.2
ดัชนีความแตกต่างของ รายได้(P=Q5/Q1)	11.78	13.76	15.13	14.43	13.50	13.45	15.39	14.77	13.19	13.38

ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ * : ข้อมูลการสำรวจในปี 2542 และ ปี 2544 เป็นการสำรวจเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อหาผลกระทบจากวิกฤต เศรษฐกิจแต่มีขนาดตัวอย่างที่น้อยกว่าการสำรวจในรอบปกติ

จากการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มชั้นรายได้พบว่า มีทิศทางการกระจายรายได้ไปในทิศทางเดียวกัน คือ คนที่มีรายได้ต่ำสุด 20% แรก มีส่วนแบ่งรายได้ต่อรายได้ทั้งประเทศในสัดส่วนต่ำมาก จากอดีตที่เคยมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 4.6 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 4.2 ในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันคนที่มีรายได้สูงที่สุด 20%สุดท้าย กลับมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54.2 เป็น 56.2 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ขณะที่เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุด 20%แรก กับคนที่มีรายได้สูงที่สุด 20%จะเพิ่มขึ้นจาก 11.8 เท่าในปี 2531 เป็น 13.7 เท่าในปี 2545 ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าการกระจายรายได้ของประเทศในรอบกว่า 15 ปีที่ผ่านมา มีความเหลื่อมล้ำกันมากและเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ กลุ่มคนรวยสุด 20%สุดท้าย มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้แบบแยกส่วน(Decomposition Analysis) เพื่อค้นหาปัจจัยและแหล่งที่เป็นสาเหตุความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ จำแนกตามความแตกต่างเป็นรายภาค กลุ่มภาคการผลิต และกลุ่มรายได้รายจ่าย พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงกว่าระดับประเทศและในภาคอื่นโดยเฉพาะในปี 2543 ค่าจีนีสูงถึง 0.55 ขณะที่ความเหลื่อมล้ำภายในภาคนอกเกษตรทุกพื้นที่จะสูงกว่าความเหลื่อมล้ำภายในภาคเกษตร อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีแนวโน้มที่ลดลงเกือบทุกพื้นที่ ยกเว้นในภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร

ตารางที่ 3 : ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในระดับภาคและภาคการผลิต

ค่าสัมประสิทธิ์ ความไม่เสมอภาค	รวม			ภาคเกษตร			นอกภาคเกษตร		
	2541	2543	2545	2541	2543	2545	2541	2543	2545
ทั่วประเทศ	0.511	0.525	0.511	0.428	0.457	0.453	0.455	0.498	0.489
กรุงเทพฯ	0.352	0.427	0.464	0.366	0.358	0.554	0.351	0.425	0.458
ภาคกลาง	0.450	0.483	0.463	0.419	0.468	0.431	0.444	0.472	0.457
ภาคเหนือ	0.489	0.529	0.517	0.395	0.424	0.433	0.476	0.516	0.506
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.518	0.550	0.527	0.384	0.409	0.396	0.475	0.524	0.499
ภาคใต้	0.482	0.519	0.496	0.473	0.495	0.491	0.463	0.508	0.467

ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

โดยสำนักเศรษฐกิจชุมชนและกระจายรายได้ สศช.

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระจายรายได้ในปี 2545 คือการที่ครัวเรือนภาคเกษตรมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 14.3 ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตรที่ปรับตัวดีขึ้นในสาขาพืช และราคาสินค้าเกษตรปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี 2544 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในหลายจังหวัดทั่วประเทศ ในปี 2544 และ 2545 ทำให้รายได้จากเงินเดือนค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4

อย่างไรก็ตามยังมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ เช่น ภาวะแห้งแล้งในช่วงต้นฤดูเพาะปลูก และ ภาวะน้ำท่วมในช่วงปลายปี ทำให้ผลผลิตของเกษตรกรบางท้องที่ได้รับความเสียหาย

3.1 แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 กับการแก้ไขปัญหาความยากจน

แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้การแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้ง ได้กำหนดเป้าหมายการลดความยากจน โดยให้มีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เอื้ออาทรต่อคนจน การเพิ่มโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างศักยภาพให้คนจนเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้ เพื่อลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

โดยแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนนั้นเป็นแนวทางที่กระจายอยู่ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ของแผนฯ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ที่มุ่งการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวมและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเน้นที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ที่เน้นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมบทบาทครอบครัวองค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และระบบสหกรณ์ ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ที่เน้นการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤติเศรษฐกิจและช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ในส่วนของการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างโปร่งใส และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน เป็นต้น

การแก้ปัญหาความยากจนได้อาศัยแนวทางการพัฒนาตาม 7 ยุทธศาสตร์นี้ และแนวนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลปัจจุบันเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนมีทิศทางที่ชัดเจน และครอบคลุมในทุกมิติ รวมทั้งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายคนจน ทั้งที่เป็นการให้ความช่วยเหลือต่อคนจนในปัจจุบัน การสร้างภูมิคุ้มกันแก่กลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อความยากจน และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความยากจนแก่คนรุ่นใหม่ เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาประเทศสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพต่อไป

3.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

(1) ความหมายของความยากจน ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ความยากจนมิได้จำกัดเฉพาะความขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้สำหรับการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายๆด้าน และการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

(2) สาเหตุของความยากจน จากการศึกษาวิจัยโดยการประเมินความยากจนแบบมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลที่เป็นสาเหตุของความยากจนหรือปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นคนจน ได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกิน การไม่มีทุนในการทำมาหากิน การศึกษาน้อย ขาดทักษะ มีหนี้สิน ไม่มีงานทำต่อเนื่อง มีครอบครัวใหญ่เป็นภาระมาก ความชราภาพและเจ็บป่วย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกที่เป็นสาเหตุของความยากจน ได้แก่ กลไกการแบ่งปันทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ขาดโอกาสในการรับรู้ข่าวสาร ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

(3) วัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน มี 3 ประการที่สำคัญ คือ

(3.1) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนมีทิศทางที่ชัดเจน ครอบคลุมในทุกมิติ โดยอาศัยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนของสังคมในการดำเนินงานในทุกระดับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีประชาชนคนยากจนและชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(3.2) เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของคนจนในการแก้ไขปัญหาความยากจนบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง

(3.3) เพื่อวางรากฐานการปฏิรูปเชิงโครงสร้างและปรับปรุงกลไกต่างๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมของกลุ่มคนต่างๆ

(4) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน 2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน 3) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ 5) การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีแนวทางหลักที่มีความสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ดังนี้

(4.1) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ นโยบายการคลังที่ส่งผลดีต่อภาคเกษตรและแรงงาน นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น นโยบายภาษี และมาตรการการเงินการคลังต่างๆ ที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

(4.2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและเศรษฐกิจชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การเพิ่มศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตน โดยส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนให้ครบทุกตำบล

(4.3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนการมีที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อย การจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งการปรับปรุงและเร่งรัดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4.4) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม เพื่อมุ่งไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในรูปแบบที่พึ่งตนเองมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่

(4.5) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่มีคนจนอยู่หนาแน่น ปรับกระบวนทัศน์และบทบาทหน่วยงานภาครัฐ สนับสนุนบทบาทชุมชนและภาคีการพัฒนา การวางแผนแบบบูรณาการ ปรับปรุงระบบงบประมาณ และพัฒนาระบบข้อมูล

4

ความก้าวหน้าการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

4.1 การจัดทำกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจน และแผนเฉพาะเรื่อง

(1) การจัดทำกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจน สศช.ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการจัดทำ “กลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปิงบประมาณ 2546-2547” ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ครอบคลุมแนวทางการดำเนินงานทั้งในส่วน of ภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน โดยประกอบด้วย 3 เรื่อง คือ

(1.1) แนวทางการจัดการรายจ่ายงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจ้ดสรรงบประมาณรายจ่ายปี 2547 เน้นการลดภาระรายจ่ายการเพิ่มรายได้ การแก้ปัญหาเกษตรกรยากจนแบบครบวงจร และในระยะเร่งด่วนปีงบประมาณ 2546 เน้นการปรับการกระจายงบประมาณให้เป็นธรรมโดยเน้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น นอกจากนี้ให้มีกลไกกลาง โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงบูรณาการปี 2547 และให้คณะกรรมการ กนภ.ประสานและติดตามการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ให้ตรงกับพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมาย

(1.2) การกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นพื้นที่ดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันและประสานการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา โดยมีพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งสิ้น 16,735 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6,676 หมู่บ้านหรือคิดเป็นร้อยละ 39.9 ภาคเหนือ 5,806 หมู่บ้านหรือร้อยละ 34.7 ภาคกลาง 3,012 หมู่บ้านหรือร้อยละ 18.0 และภาคใต้ 1,241 หมู่บ้านหรือร้อยละ 7.4

(1.3) แนวทางบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน เพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น/ชุมชนและแก้ไขปัญหาความยากจนของท้องถิ่น/ชุมชนด้วยตนเองโดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือ ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมให้ชุมชนดำเนินการจัดทำแผนชุมชนให้ครบถ้วนทุกตำบลในปี 2548 โดยมีหน่วยงานภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีการพัฒนาต่างๆ เป็นผู้ให้การสนับสนุน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 เห็นชอบกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปิงบประมาณ 2546-2547 ดังกล่าว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป

(2) การจัดทำแผนเฉพาะเรื่อง ได้มีการจัดทำ **แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการด้านการแก้ไขปัญหาคาความยากจน** ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2545 ซึ่งเห็นชอบต่อกรอบแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ โดยให้มีการจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการด้านการแก้ไขปัญหาคาความยากจนภายใต้ความรับผิดชอบของ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันจัดทำแผนดังกล่าว และ สศช. มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะและร่วมดำเนินงานอยู่ด้วย ซึ่งการจัดทำแผนงบประมาณดังกล่าวจะทำให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาคาความยากจนในปี 2547 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมายยากจนมากขึ้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 11 กระทรวง 37 กรม

4.2 การจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคาความยากจน

ในการแก้ไขปัญหาคาความยากจน มีทั้งการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ และการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ซึ่งในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณในการแก้ไขปัญหาคาความยากจนเพิ่มขึ้นโดยลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2543 นั้น สามารถแยกรายจ่ายงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาคาความยากจนได้เป็นจำนวน 88,339.00 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.37 ของรายจ่ายงบประมาณ และได้เพิ่มขึ้นเป็น 133,590.11 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.36 ของงบประมาณแผ่นดินในปี 2546 สามารถจำแนกตามยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ได้ดังนี้

ตารางที่ 4 : รายจ่ายงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาคาความยากจน

(หน่วย: ล้านบาท)

ยุทธศาสตร์	รายจ่ายจริง 2543	รายจ่ายจริง 2544	รายจ่ายจริง 2545	งบประมาณ 2546
การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน	47,448.67	56,176.30	116,487.56	112,075.02
การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาส	32,600.94	34,763.70	12,816.27	12,834.25
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	11,306.37	6,263.79	6,165.04	8,680.84
การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคาความยากจน	เป็นลักษณะของนโยบายและมาตรการที่ไม่ได้มีการใช้งบประมาณโดยตรงในการแก้ปัญหาคาความยากจน จึงไม่มีแผนงานโครงการรองรับ			
การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ				

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ

ประมวลผลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.3 ผลการดำเนินงานจำแนกตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคาความยากจน ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ที่สำคัญ มีดังนี้

(1) การส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคาความยากจน รัฐบาลได้มีนโยบายที่สำคัญโดยเฉพาะนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และนโยบายทางด้านภาษี

ซึ่งเป็นนโยบายที่เอื้อต่อการสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจหรืออาชีพของคนจนให้ดีขึ้น โดยมี ความก้าวหน้าในการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน
ในระบบ รัฐบาลมีนโยบายที่สนับสนุนให้ประชาชนนำเอกสารแสดงสิทธิในสินทรัพย์ต่างๆไปใช้เป็น หลักประกันสินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้กับคนจน โดย สศช. ร่วมกับคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่ มีอยู่ในประเทศ เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 เห็นชอบกับข้อเสนอที่ประชุม ดังนี้

➤ เห็นชอบนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่มีหลักการ พื้นฐาน คือ เอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไขและสามารถกำกับดูแลการโอนสิทธิได้ โดยมีแนวทางการ นำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยสินทรัพย์ 5 ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ทรัพย์สินทาง ปัญญา สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า ทั้งนี้การดำเนินงานด้านสินทรัพย์ที่ เป็นที่ดินให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศทั้งระบบ

➤ เห็นชอบให้กำหนดหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่จัดทำ แผนปฏิบัติการการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และจัดทำโครงการนำร่องให้มีรายละเอียดและงบประมาณ ดำเนินการที่ชัดเจน โดยมอบให้ 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าภาพเรื่องสินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน 2) กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา 3) กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะ 4) กรุงเทพมหานครและ กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะ และ 5) กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นผู้ประสานงานกลางร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในเรื่อง สิทธิการเช่า

➤ จัดตั้งองค์กรบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ประสาน สั่งการ ติดตามการทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบแต่ละ สินทรัพย์ โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล และดูภาพรวมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทั้งระบบ

➤ ให้ธนาคารของรัฐโดยเฉพาะ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน เป็นแกนหลักในการกระจายสินเชื่อ

➤ ให้สำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำศูนย์ข้อมูลกลางโดยใช้ ระบบคอมพิวเตอร์จัดเก็บข้อมูลเอกสารสิทธิของสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภท

➤ เพื่อให้นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีผลในทางปฏิบัติที่เป็น รูปธรรม จึงเห็นควรมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรีดูแลด้านนโยบายต่างๆ ดังนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ดูแลด้านระบบสถาบันการเงิน รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ดูแลด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และรองนายกรัฐมนตรี(นายวิษณุ เครืองาม) ดูแลด้านกฎหมาย

กฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง และนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานทั้งหมดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ สศช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานและสนับสนุนด้านวิชาการ

สำหรับความก้าวหน้าในเรื่องนี้ สศช.ได้นำเรื่อง แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบต่อแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามที่ สศช.นำเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งต่อมาในเดือนเมษายน 2546 ได้มีการนำเสนอ 1) ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2) ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. และ 3) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว

(1.2) มาตรการภาษีช่วยผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้ออกมาตรการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นการทั่วไป ให้แก่คนชั้นกลางในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง โดยมีกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากส่วนนี้ถึง 3.9 ล้านราย คิดเป็นจำนวนร้อยละ 68.5 ของผู้เสียภาษีทั้งระบบ ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย 0-50,000 บาทต่อปี จำนวน 3.1 ล้านราย และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย 50,000-80,000 บาทต่อปี จำนวน 795,416 ราย

(2) การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน ได้มีแผนงาน/โครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมุ่งเน้นในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมทั้งการสนับสนุนด้านวิชาการและด้านอื่นๆ ให้กับคนจนและประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนจน เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวให้ดีขึ้น ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงาน ที่สำคัญๆ ดังนี้

(2.1) การจัดทำแผนชุมชน ได้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้การสนับสนุนและเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น โดยปัจจุบันได้มีการทำแผนชุมชนไปแล้วและหน่วยงานต่าง ๆ มีเป้าหมายจะดำเนินการในปี 2546 รวมจำนวน 3,049 ตำบล

การจัดทำแผนชุมชนที่ผ่านมาหลายหน่วยงาน/องค์กรที่ให้การสนับสนุน ซึ่งแผนชุมชนที่ทำไปแล้วมีลักษณะที่หลากหลาย มีเป้าหมายและจุดเน้นที่แตกต่างกัน เนื้อหาสาระส่วนใหญ่ มุ่งเน้นตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน การดำเนินงานต่างคนต่างทำมีความซ้ำซ้อนกันและไม่มีการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ สศช. จึงได้ประสานกับภาคีการพัฒนาต่างๆ จัดทำ “โครงการบูรณาการแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจน” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น/ชุมชน และแก้ไขปัญหาความยากจนของท้องถิ่น/ชุมชนด้วยตนเองโดยใช้แผนชุมชนเป็นเครื่องมือ โดยมีหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีการพัฒนาต่างๆเป็นผู้ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนให้ครบถ้วนทุกตำบลในปี 2548

(2.2) การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ดอกเบี้ยต่ำสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนจนและประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการเงินทุนของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การบริหารจัดการเงินกองทุนก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนในชุมชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน

ขณะนี้ จำนวนหมู่บ้านเป้าหมายทั้งหมด 75,547 แห่ง โดยเป็นหมู่บ้านชนบท 71,507 แห่ง ชุมชนเมือง 4,040 แห่ง ได้มีการจัดตั้งกองทุนแล้ว 74,589 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.73 ของหมู่บ้าน/ชุมชนเป้าหมาย และมีกองทุนที่ได้รับการจัดสรรและโอนเงินแล้ว 74,286 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.33 ของหมู่บ้าน/ชุมชนเป้าหมาย นอกจากนี้กองทุนได้ปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกแล้ว 7,696,877 ราย จำนวนเงิน 105,440.29 ล้านบาท

ตารางที่ 5 : การจัดสรร โอนเงิน และเบิกจ่ายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ภาค	จำนวนหมู่บ้าน/ ชุมชนเป้าหมาย	การจัดสรรโอนเงิน (หน่วย : กองทุน)	ร้อยละของ เป้าหมาย	การเบิกจ่าย	
				ราย	วงเงิน(ล้านบาท)
กลาง	6,104	6,037	98.90	547,692	8,135.64
ตะวันตก	5,731	5,700	99.46	569,968	7,829.75
ตะวันออก	5,456	5,437	99.67	494,940	7,254.15
เหนือ	15,946	15,830	99.27	2,003,213	27,532.70
ใต้	32,109	8,717	99.86	860,704	11,253.41
ตะวันออกเฉียงเหนือ	8,729	32,056	99.83	3,214,108	43,180.31
กรุงเทพมหานคร	1,472	509	34.58	16,252	254.33
รวม	75,547	74,286	98.33	7,696,877	105,440.29

(2.3) การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ทั้งนี้เกษตรกรสามารถนำเงินที่ต้องชำระหนี้ไปใช้ในการลงทุน ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสและศักยภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกร โดยมีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 จำนวน 2,309,966 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.1 ของเกษตรกรที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ รวมเป็นเงิน 94,328 ล้านบาท โดยเป็นเกษตรกรที่ขอพักการชำระหนี้ 1,171,817 ราย เป็นเงิน 53,038 ล้านบาท และเกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ 1,138,149 ราย เป็นเงิน 41,290 ล้านบาท นอกจากนี้ยังดำเนินโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพักชำระหนี้ควบคู่ไปด้วยเพื่อให้เกษตรกรได้รับการเรียนรู้ สามารถแก้ไขปัญหาทางการเกษตรของตนเองได้ โดยผลการดำเนินงานในปี 2544 และ 2545 จนถึง 31 ธันวาคม 2545 มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกรแล้ว 621,971 ราย ฟื้นฟูอาชีพ 467,090 ราย

(2.4) การจัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นการสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รัฐบาลโดยธนาคารออมสินได้เริ่มโครงการธนาคารประชาชนเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 โดยตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงวันที่ 28 มีนาคม 2546 มีสมาชิก

โครงการฯ จำนวน 583,297 ราย ที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อแล้วจำนวน 591,077 ราย คิดเป็นร้อยละ 90.0 ของสมาชิกที่ขอกู้ โดยเงินกู้ที่อนุมัติแล้ว จำนวน 11,123 ล้านบาท โดยประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าร่วมโครงการและใช้บริการของโครงการจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ

ตารางที่ 6 : ผลการดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชน ณ วันที่ 28 มีนาคม 2546

ภูมิภาค	สมาชิก (คน)	สมาชิก ที่ยื่นขอกู้ยืม (ราย)	สมาชิกที่ได้รับเงินกู้		
			จำนวน (ราย)	ร้อยละของ สมาชิกที่ขอกู้	วงเงิน (ล้านบาท)
กรุงเทพฯและปริมณฑล	112,403	131,233	117,395	89.46	2,009.7
ภาคกลาง	73,052	82,586	75,519	91.44	1,489.9
ภาคเหนือ	67,075	80,842	76,830	95.04	1,443.5
ภาคตะวันออก	52,222	51,614	47,044	91.15	859.2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	163,011	185,670	162,197	87.36	3,150.3
ภาคตะวันตก	36,405	36,023	32,879	91.27	629.9
ภาคใต้	79,129	88,490	79,213	89.52	1,540.4
รวม	583,297	656,458	591,077	90.04	11,122.9

หมายเหตุ : สมาชิก 1 ราย สามารถยื่นขอกู้เงินได้มากกว่า 1 รายการ

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน

(2.5) การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในการสนับสนุนการประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กในชนบท (SMEs) ตั้งแต่เดือนเมษายน-กันยายน 2545 โดยการให้สินเชื่อจำนวน 45,039 ราย เป็นจำนวนเงิน 4,035.6 ล้านบาท

(2.6) การสนับสนุนเงินทุนให้กับประชาชนในหมู่บ้านยากจน ตามโครงการ กข.คจ. ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนโดยดำเนินการในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 ด้วยการสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพหมู่บ้านละ 280,000 บาท โดยไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งผลการดำเนินงานตามโครงการ กข.คจ. ตั้งแต่ปี 2536-2545 ได้สนับสนุนเงินทุนหมู่บ้านเป้าหมายแล้วทั้งสิ้น 29,234 หมู่บ้าน เงินทุนทั้งสิ้น 14,614.88 ล้านบาท ครวเรือนเป้าหมายทั้งสิ้น 2,774,554 ครวเรือน ซึ่งทำให้ครัวเรือนยากจนมีเงินทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

(2.7) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงานสร้างอาชีพและรายได้ ด้วยการนำทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตสินค้าและบริการ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านความรู้และการบริหารจัดการ โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพและการบรรจุหีบห่อเพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า รวมทั้งจัดหาแหล่งจำหน่ายสินค้าทั้งในและต่างประเทศ โดยมียอดจำหน่ายสินค้าตามโครงการในปี 2545 จำนวน 23,950.6 ล้านบาท และได้มีการคัดเลือกผลิตภัณฑ์โดยผ่านกระบวนการประชาคมในระดับตำบล 7,255 ตำบล จำนวน 7,753 ผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ได้ขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นทั่วประเทศ 450 ตำบล จำนวน 461 ผลิตภัณฑ์ รวมทั้งจัดหาจุดจำหน่ายสินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลได้มากกว่า 17,000 แห่ง

(2.8) การเพิ่มศักยภาพการผลิตแก่เกษตรกร ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลจำนวน 7,156 ศูนย์ (เป็นศูนย์นำร่อง 8 ศูนย์ ศูนย์หลัก 99 ศูนย์ ศูนย์ขยาย 769 ศูนย์ และศูนย์เตรียมการ 6,280 ศูนย์) เพื่อเป็นศูนย์กลางให้บริการความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่ชุมชน โดยการอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืช การเลี้ยงสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผ่านจุดสาธิต สนับสนุนข้อมูลดินและบริการตรวจวิเคราะห์ดิน

(2.9) โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนในแต่ละภูมิภาค จัดทำขึ้นเพื่อค้นหารูปแบบ มาตรการพัฒนาเกษตรกรรายย่อยตามรูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งขณะนี้ได้ให้เกษตรกรร่วมกันจัดทำแผนงาน และรับการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรและองค์กรชุมชน รวมทั้ง การวิจัยแบบมีส่วนร่วม การผลิตและการตลาด และการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง โดยสมาชิกโครงการได้รับการสนับสนุนไปแล้วร้อยละ 94 ของเกษตรกรเป้าหมายจำนวน 7,255 ราย

(2.10) การขยายเครือข่ายองค์กรชุมชน ในระยะที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายชุมชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การจัดตั้งกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

(2.11) การสนับสนุนบทบาทขององค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน การทำงานของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน มีลักษณะงานที่แตกต่างหลากหลายตามประเด็นเนื้อหาที่แต่ละองค์กรได้เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยภาพรวมแล้วก็มุ่งหวังที่จะผลักดันให้เกิดสังคมที่เป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งการดำเนินงานเน้นเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น อันจะนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเครือข่ายด้านต่างๆ เช่น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านชุมชนแออัด เป็นต้น โดยมีบทบาทที่สำคัญ ได้แก่

» การรณรงค์พิทักษ์สิทธิที่ดินทำกินและอนุรักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศ

การสนับสนุนองค์กร/เครือข่ายชาวบ้านในการสร้างแบบแผนการพัฒนาและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า) โดยอาศัยวัฒนธรรม และภูมิปัญญาของชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ การรณรงค์สร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ กับชุมชน การผลักดันการออกกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (พ.ร.บ.ป่าชุมชน)

» การส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือก

การพัฒนาคั้นคว่ำรูปแบบการเกษตรที่ยังให้ชาวบ้านอยู่รอดทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับระบบนิเวศและภูมิปัญญาพื้นบ้านสามารถเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน การเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรมทางเลือก การรณรงค์ปัญหาและข้อจำกัดการเกษตรเชิงพาณิชย์ การผลักดันนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือก

➤ การสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิของประชาชนในชุมชนแออัด

การรณรงค์ให้สังคมเข้าใจปัญหาของชุมชนแออัด การผลักดันสิทธิการได้รับการสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐาน (สาธารณูปโภค สาธารณูปการ) จากรัฐ การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการพัฒนาชุมชน การผลักดันพระราชบัญญัติชุมชนแออัด

➤ การรวมตัวของ “เครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน”

ในการจัดการกับปัญหาความยากจน ซึ่งเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจนเป็นเครือข่ายของกลุ่มบุคคลและองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นปัญหาความยากจนได้รวมตัวขึ้น ประกอบด้วย 10 องค์กร โดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันคิด ร่วมทำ ร่วมเสนอแนะรัฐบาล และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเอาชนะความยากจนในสังคมไทย โดยได้มีการจัดประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจนขึ้นแล้ว 2 ครั้ง

(3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ดิน ป่าไม้มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะคนจนและเกษตรกรรายย่อยเพราะทรัพยากรเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและการทำมาหากิน ดังนั้นการมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) การจัดการทรัพยากรดิน ได้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมเพื่อให้มีการถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เกษตรกรและเจ้าของที่ดินทั่วไป 220,103 แปลง เนื้อที่ 1,848,747 ไร่ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับสิทธิถือครองที่ดินทำกินตามกฎหมาย โดยมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก. 4-01) 2,414,961 ไร่ จำนวน 197,120 ฉบับ เกษตรกร 172,142 ราย คิดเป็นร้อยละ 81.13 ของเป้าหมาย (240,000 ฉบับ) เกษตรกรในเขตนิคมสหกรณ์ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายเพิ่มเติมจากปี 2544 พื้นที่ 74,505 ไร่ โดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน.3) เพิ่มเติมจากปี 2544 จำนวน 284 ราย พื้นที่ 2,553 ไร่ ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน.5) เพิ่มเติมจากปี 2544 จำนวน 5,238 ราย พื้นที่ 71,952 ไร่ เกษตรกรในโครงการจัดรูปที่ดินได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นโฉนด 4,693 แปลง พื้นที่ประมาณ 47,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 88.73 ของแผนงาน

(3.2) การกำหนดแผนการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม มีการจัดทำแผนและเขตการใช้ที่ดินระดับจังหวัดเสร็จเรียบร้อยแล้วทั่วประเทศ การจัดทำเขตความเหมาะสมของดินกับการปลูกพืชตามยุทธศาสตร์สินค้าเกษตร 12 ชนิด โดยใช้ข้อมูลทางกายภาพ (เช่น ชุดดิน น้ำฝน เขตชลประทาน การใช้ที่ดิน พื้นที่ป่าไม้) และข้อมูลด้านเศรษฐกิจ (เช่น ผลผลิตต่อไร่ ขนาดพื้นที่ปลูก แหล่งตลาด/โรงงาน) ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) โดยปรับปรุงการกำหนดเขตพร้อมกำหนดมาตรการการดำเนินงาน 12 สินค้าเกษตร การจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกเป็นเขตป่าสงวนได้ทำการรังวัดปักหมุดแนวเขตป่าไม้ถาวรจำนวน 50 กิโลเมตรเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี 2545

(3.3) การจัดการทรัพยากรน้ำ ได้มีการจัดสรรน้ำและแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรอย่างเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีอาชีพทำการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยมีการจัดสร้างแหล่งน้ำเพื่อการประมงโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2,096 แห่ง จัดตั้งศูนย์ผลิตพันธุ์ปลาประจำหมู่บ้าน 5 แห่ง (เสร็จแล้ว 4 แห่ง) ส่งเสริมอาชีพเกษตรผสมผสานในเขตปฏิรูปที่ดินเขตลุ่มน้ำตัวอย่างเขตการจัดความหลากหลายทางชีวภาพเขต 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 200 จุด และเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน 300 หมู่บ้าน เกษตรกร 5,843 ราย พื้นที่ 18,838 ไร่ ก่อสร้างระบบชลประทานน้ำเค็มเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 1 แห่ง ที่บ้านท่าพญา อำเภอปากพนัง บ้านปอคนที และบ้านหน้าสตน อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช (อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง)

นอกจากนี้ ได้มีการจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในหมู่บ้านเพิ่มขึ้น โดยมีการก่อสร้างแหล่งน้ำโดยการขุดลอกลำน้ำในพื้นที่ลำนายม ลุ่มน้ำสงคราม และดำเนินการโครงการพัฒนาลำน้ำลิ โดยมีการก่อสร้างฝายน้ำล้น ระบบส่งน้ำ และขุดลอก ทั้งนี้ผลการดำเนินงานก่อสร้างแหล่งน้ำชนบทสามารถก่อสร้างแหล่งน้ำได้แล้วเสร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปี 2545 ทั้งนี้เมื่อสิ้นปีงบประมาณสามารถจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในหมู่บ้านเพิ่มขึ้นจากปี 2544 เป็นจำนวน 284 แห่ง

(3.4) การจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยส่งเสริมให้ชุมชน/องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ได้ดำเนินการป่าพื้นบ้านอาหารชุมชน 700 หมู่บ้าน ศึกษาและพัฒนาป่าชุมชนของท้องถิ่น 50 เรื่อง จัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชนรอบป่าอนุรักษ์ 50 กลุ่ม 180 หมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนในเขต สปก. 200 แห่ง สำหรับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐสภา

(3.5) ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในการรณรงค์พิทักษ์สิทธิที่ดินทำกินและอนุรักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศ การสนับสนุนองค์กร/เครือข่ายชาวบ้านในการสร้างแบบแผนการพัฒนาและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า) โดยอาศัยวัฒนธรรม และภูมิปัญญาของชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ การรณรงค์สร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ กับชุมชน การผลักดันการออกกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (พ.ร.บ.ป่าชุมชน)

(4) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม ได้มีการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและให้การช่วยเหลือคนจนผู้ด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทั่วถึงมากขึ้น การดำเนินงานที่สำคัญ มีดังนี้

(4.1) สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศและประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ในปี 2545 ได้มีการขยายโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) ให้ครอบคลุมทุกจังหวัด โดยได้มีการออกบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าประมาณ 45.39 ล้านคนหรือร้อยละ 97.40 ซึ่งจำแนกออกเป็นบัตรประเภทจ่ายค่าธรรมเนียม 24.07 ล้านบัตร (สปร.) และบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท (เฉพาะที่ยังไม่หมดอายุ) 0.06 ล้านบัตร ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนที่ยังไม่มีหลักประกันใดๆ ประมาณ 20

กว่าล้านคน โดยเฉพาะที่เป็นคนจนสามารถมีหลักประกันสุขภาพและเข้าถึงบริการทางการแพทย์/สาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียมกัน

(4.2) การคุ้มครองทางสังคมและการช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส ได้มีการจัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) เพื่อส่งเสริมและพัฒนากระบวนการความมั่นคงทางสังคม การจัดทำแนวทางการประสานการจัดโครงสร้างการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการต่างๆได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และมีคุณภาพ ซึ่งจะทำได้มากขึ้นในระยะเวลา และการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองทางสังคม เพื่อผลักดันให้การพัฒนางานสวัสดิการสังคมและแนวทางการประสานการจัดโครงสร้างการคุ้มครองทางสังคมบังเกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองมากขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานแห่งประเทศไทยเพื่อรวมพลังในการที่จะตั้งสมาคมส่งเสริมและคุ้มครองผู้บริโภคและดำเนินการเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้แรงงาน ส่วนการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงานอยู่ระหว่างการดำเนินงาน

ในการคุ้มครองทางสังคมและการช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส มีผลการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

➤ **การประกันสังคม** เป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมของแรงงานในลักษณะของกองทุน โดยเฉพาะกองทุนประกันสังคมเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไปได้มีการขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีผู้ประกันตน 6.88 ล้านคน ครอบคลุมในกรณีเจ็บป่วย ทูพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ส่วนในกรณีว่างงานอยู่ในระหว่างเตรียมการ อย่างไรก็ตามการประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายคือ พ.ร.บ. เฉพาะกองทุนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยบางกองทุนไม่สามารถขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปได้อีก หรือไม่สามารถนำเงินหมุนเวียนของกองทุนไปลงทุนในทรัพย์สินอื่นได้นอกจากเงินฝากธนาคารเท่านั้น

➤ **การบริการสังคม** รัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสังคมให้กับประชาชน ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และบริการสังคมอื่นๆ เพื่อสร้างเสริมชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชน โดยในด้านสาธารณสุขในปี 2545 ได้มีการขยายโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) ให้ครอบคลุมทุกจังหวัด ส่วนในด้านการศึกษา รัฐได้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังสนับสนุนการศึกษาให้แก่นักเรียนพิการทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้พิการได้เรียนร่วมกับเด็กทั่วไปในสถานศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อหัวต่อปีแล้ว พบว่างบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้นักศึกษาระดับอุดมศึกษาสูงเป็น 5-6 เท่าของงบประมาณที่จัดสรรให้กับเด็กในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

► **การช่วยเหลือทางสังคมแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาส** การให้ความช่วยเหลือทางสังคมมีความหลากหลาย มีโครงการค่อนข้างมาก แต่งบประมาณค่อนข้างน้อยไม่เพียงพอความต้องการ เช่น การช่วยเหลือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ โดยการช่วยเหลือผู้สูงอายุ (มีอายุเกิน 60 ปี) และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ ในปี 2545 มีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 300 บาท/เดือน จำนวน 400,000 คน ได้รับการทางการแพทย์กายภาพบำบัด และนันทนาการจากสถานสงเคราะห์และศูนย์บริการทางสังคม 38 แห่ง จำนวน 214,536 คน อย่างไรก็ตามระบบข้อมูลยังไม่สามารถชี้ชัดถึงจำนวนและที่อยู่ของกลุ่มคนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเสี่ยง ทำให้กลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับความช่วยเหลือและพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าที่ควร

► **การส่งเสริมให้คนจนมีบ้านที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง** ซึ่งเป็นบริการสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐจัดให้กับประชาชน การเคหะแห่งชาติได้จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาค จำนวน 11,727 หน่วย ซึ่งเริ่มก่อสร้างปี 2546 แล้วเสร็จกลางปี 2548 นอกจากนี้ยังมีโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด เริ่มดำเนินการในปี 2546 แล้วเสร็จในปี 2547 ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับประโยชน์ 7,000 คน

(5) **การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** รัฐบาลได้มีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง การปรับปรุงระบบรายจ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(5.1) **การปรับบทบาทและภารกิจภายใต้ระบบคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)** ในฐานะผู้กำกับดูแลการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับนโยบายอย่างใกล้ชิด โดยในการประชุมเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 กนภ. ได้มีมติเกี่ยวกับการเร่งรัดการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน ที่สำคัญ คือ 1) ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการในการบูรณาการกองทุนต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน 2) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับแก้กฎหมายให้เอื้อต่อคนจนมากขึ้น และ 3) ให้ สศช. เป็นผู้ประสานงานกับภาคีการพัฒนาต่างๆ ให้เข้าร่วมสนับสนุนในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน นอกจากนี้ ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 มีความเห็นในการปรับปรุงการบริหารจัดการภายใต้ระบบ กนภ. ที่สำคัญ คือ 1) คณะกรรมการ กนภ. ควรกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับนโยบายอย่างใกล้ชิด และให้คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกกำกับในการปฏิบัติ รวมทั้งคณะกรรมการ กนภ. ทำหน้าที่เชื่อมโยงการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น 2) บทบาทของคณะกรรมการ กนภ. ในการกำกับดูแลการดำเนินงานในทางปฏิบัตินั้นสามารถทำได้ในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับในระดับท้องถิ่นควรมีการประสานเชื่อมโยงการพัฒนาให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขณะนี้มี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(5.2) **การปรับระบบการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น** รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยได้มีการกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ.2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ.2549 ซึ่งภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้ดำเนินงานใน 3 ส่วนหลัก คือ 1) การจัดสรรเงินรายได้ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จาก 154,633.10 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 20.92 ของรายได้สุทธิของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 เพิ่มเป็น 184,066.04 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 22.19 ของรายได้สุทธิของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 2) ถ่ายโอนบุคลากรให้ท้องถิ่นไปแล้ว จำนวน 4,111 คน โดยเป็นข้าราชการ 1,310 คน เป็นลูกจ้างประจำ 2,801 คน 3) ถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ปี 2545 แล้วเสร็จ 66 เรื่อง และปี 2546 แล้วเสร็จ 35 เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ 35 เรื่อง และได้ปรับปรุง แก้ไข พัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจแล้วจำนวน 6 ฉบับ รวมทั้งจัดเตรียมคู่มือและหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับผู้บริหารและเจ้าพนักงานท้องถิ่นในภารกิจที่ได้รับโอน

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทั้งระบบ ต้องดำเนินการในทุกภาคส่วนไปพร้อมๆ กัน และให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากในทุกระดับ ทุกสาขาอาชีพ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ นักวิชาการ และประชาชน มีระดับความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน และได้รับข่าวสารความคืบหน้าของการดำเนินงานไม่เท่ากัน จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ในช่วงที่ผ่านมาการปฏิรูประบบราชการ ส่วนราชการต่างๆ ต้องปรับโครงสร้างภายในใหม่ จึงทำให้การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นเกิดความล่าช้า

4.4 ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมาโดยเฉพาะในปี 2545-ช่วงต้นปี 2546 นับว่าประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ

(1) สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 9.8 ในปี 2545 เทียบกับร้อยละ 12.9 ในปี 2544 และร้อยละ 14.2 ในปี 2543

(2) การกระจายรายได้ในปี 2545 มีการปรับตัวดีขึ้น โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มร่ำรวยสุดกับกลุ่มยากจนสุด ลดลงร้อยละ 3.7 จาก 14.8 เท่าในปี 2543 เป็น 13.7 เท่าในปี 2545

(3) ครัวเรือนภาคเกษตรมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 14.3 ในปี 2545 ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตรและราคาสินค้าเกษตรปรับตัวดีขึ้น

(4) อัตราการว่างงานรวมลดลงในปี 2545 โดยมีการว่างงานเฉลี่ยร้อยละ 2.24 เทียบกับร้อยละ 3.59 ในปี 2543

(5) มีการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน และมีการจัดทำแผนบูรณาการงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจนของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2547

(6) มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินงาน โดยมีพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งสิ้น 16,735 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ

(7) มีโครงการจัดทำแผนชุมชนเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจนในทุกตำบล โดยมีเป้าหมายจะดำเนินการจัดทำแผนชุมชนให้ครบถ้วนทุกตำบลในปี 2548

(8) มีการจัดตั้งเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน โดยภาคประชาสังคม และการขยายเครือข่ายขององค์กรชุมชน

5

การประเมินผลการดำเนินงาน

5.1 มาตรการสำคัญที่ยังขาดแผนงาน/โครงการรองรับ

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนตั้งแต่ปี 2543 ถึงปีงบประมาณ 2546 แม้ว่าจะมีความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัด โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าหลายมาตรการยังไม่มีแผนงานหรือขาดแผนงาน/โครงการรองรับ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานที่มีลำดับความสำคัญสูง โดยยังดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมหรือยังไม่มีนำไปปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่

(1) การลดภาระรายจ่ายในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่คนจน

ปัจจุบันการลดภาระรายจ่ายในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่คนจน ครอบคลุมเฉพาะคนจนเมืองที่อยู่อาศัยในสลัม ในขณะที่คนจนในชนบทมีภาระรายจ่ายที่มีค่าเช่าอาหารกว่าร้อยละ 20 สำหรับซ่อมแซม/ปรับปรุงที่อยู่อาศัยซึ่งทำจากวัสดุที่ไม่คงทนถาวร ดังนั้นจึงควรอุดหนุนการดำเนินงานที่เป็นการลดภาระรายจ่ายด้านนี้แก่คนจนในชนบท

(2) การลดภาระรายจ่ายด้านการศึกษาของลูกหลานคนจน

ปัจจุบันยังขาดมาตรการสนับสนุนให้ลูกหลานคนจนได้เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งการศึกษาในระดับนี้นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างเสริมโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสการมีงานทำ ซึ่งจะช่วยยกระดับให้บุคคลพ้นภาวะความยากจนได้ แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนแก่สถานศึกษาสำหรับการจัดการศึกษาเป็นหลัก

ทั้งนี้ เมื่อใช้การคำนวณอย่างหยาบภายใต้สมมติฐานว่าหากรัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่ครัวเรือนที่ยากจนโดยอุดหนุนค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อการศึกษา (ไม่รวมค่าเดินทาง) ในลักษณะของเงินโอน ผลการวิเคราะห์เบื้องต้นพบว่าด้วยเงินโอนจำนวนดังกล่าว หากมีการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงกลุ่มเป้าหมายครัวเรือน จะสามารถลดภาวะความยากจนที่มีอยู่ในประเทศลงร้อยละ 2.04

(3) การพัฒนาอาชีพและสร้างการเป็นผู้ประกอบการให้แก่ประชากรวัยแรงงานที่ยากจน ที่ผ่านมา ทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนได้มีการดำเนินงานต่างๆหลายประการเพื่อส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนในชนบท แต่เมื่อพิจารณาแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

อาชีพและการมีงานทำของประชากรวัยแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนประเทศแล้ว ปรากฏว่าในปี 2546 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับสนับสนุนการพัฒนาอาชีพเป็นจำนวน 2,441.88 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.83 ของงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งหมด ซึ่งนับเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อย

ทั้งนี้ การพัฒนาอาชีพ ยกระดับทักษะฝีมือและทักษะการเป็นผู้ประกอบการ นับเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้คนจนซึ่งมีปัจจัยการผลิตเพียง “ฝีมือแรงงาน” เป็นกำลังที่ผลักดันให้ผ่านพ้นภาวะความยากจนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐที่สนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ยกระดับทักษะฝีมือ และทักษะการเป็นผู้ประกอบการสำหรับคนจน นอกจากนี้ต้องมีมาตรการจูงใจให้ผู้อยู่ในวัยแรงงาน มีการพัฒนาทักษะและฝีมือของตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น การนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเพิ่มความรู้มาหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้

(4) การส่งเสริมระบบตลาดสำหรับกระจายสินค้าเกษตรให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สินค้าเกษตรมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่ทำอยู่ในปัจจุบัน มุ่งให้ความช่วยเหลือในด้านปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ส่วนในด้านการตลาดก็ยังคงเป็นการพัฒนาสิ่งปลูกสร้างสำหรับเป็น “ตลาดกลาง” ยังมิใช่การพัฒนาตัวระบบการตลาดที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ที่รวมถึงการวางแผน “การตลาด” และทำการตลาดสินค้าเกษตรในลักษณะที่เป็นการสร้างขีดความสามารถของเกษตรกรยากจนให้เข้าถึง “ตลาด” ที่มีกำลังซื้อสูง รวมทั้งพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สินค้าเกษตรมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดในยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

(5) การปรับปรุงระบบข้อมูลสำหรับการจัดการปัญหาความยากจนให้เป็นมาตรฐาน และสามารถชี้วัดความก้าวหน้าและผลการดำเนินงาน เนื่องจากระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ “ความยากจน” ที่มีอยู่เดิมเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐาน และคุณภาพชีวิต ในขณะที่ปัจจุบันระดับการพัฒนาของพื้นที่และชุมชนชนบทมีความก้าวหน้าขึ้น ประกอบกับปัญหาความยากจนมีความสลับซับซ้อนและเป็นพลวัตมากขึ้น นอกจากนี้การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนาชุดของข้อมูล รวมทั้งระบบการรายงานให้เป็นมาตรฐาน และสามารถชี้วัดความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ได้

5.2 ข้อพิจารณาและความเห็น

(1) ด้านกลยุทธ์

(1.1) พื้นที่ : การกระจายทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค โดยภาคอีสานได้รับรายจ่ายงบประมาณต่อหัวคนจนต่ำที่สุด เมื่อพิจารณาแบบแผนของการกระจายรายจ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงปี 2543 ถึง 2545 เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคแล้ว แม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนมากที่สุด แต่เมื่อเทียบเป็นรายจ่ายต่อหัวคนจนแล้ว ปรากฏว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวคนจนต่ำที่สุดประมาณ 4,357 บาทต่อหัวในปี 2545 ซึ่งต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเฉลี่ย

ต่อหัวคนจนทั้งประเทศประมาณ 3.74 เท่า ในขณะที่ภาคตะวันออกได้รับค่าใช้จ่ายต่อหัวคนจนมากที่สุดประมาณ 31,325 บาทในปี 2545 สูงกว่าคนจนในภาคอีสาน 7.19 เท่า

(1.2) กลุ่มเป้าหมาย

➤ **เกษตรกรยากจน:** ปัญหาเกษตรกรยากจนยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร โดยพิจารณาจากประเด็นดังต่อไปนี้

▶ **สัดส่วนรายจ่ายงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับขนาดของปัญหาความยากจนในกลุ่มเกษตรกร** ในขณะที่คนจนร้อยละ 60 เป็นเกษตรกร แต่งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรยากจนคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.23 เท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับขนาดของปัญหาความยากจนที่พบในกลุ่มเกษตรกร

▶ **การจัดสรรที่ดินทำกินยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกษตรกรยากจนที่สุดเป็นลำดับแรกและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเท่าที่ควร** รวมทั้งขาดมาตรการป้องกันการสูญเสียที่ดิน ซึ่งการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคือความยากจนของรัฐที่จัดได้ว่ามีความสำคัญลำดับสูง และมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรยากจน คือการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร โดยในปี 2546 สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรรวม 13.76 ล้านไร่ และได้ออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรรวม 968,782 ฉบับ เฉลี่ย 14.21 ไร่ต่อฉบับ

▶ **การแก้ปัญหาเกษตรกรยากจนยังไม่ครบวงจร** จากแบบแผนรายจ่ายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในกลุ่มเกษตรกร แม้จะครบวงจรด้านกระบวนการผลิตทางการเกษตรขั้นปฐมภูมิ แต่ยังขาดการดำเนินงานต่อเนื่องเชื่อมโยงด้านการตลาดหรือการแปรรูปของผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการเสริมสร้างทักษะในการเป็นผู้ประกอบการแก่เกษตรกร

➤ **ประชากรและสภาวะการณ์ที่เปราะบางต่อปัญหาความยากจน** แม้ว่าจะมีระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อป้องกันภาวะยากจน เช่น การจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การออมเพื่อการชราภาพและสวัสดิการสงเคราะห์คนชราที่ยากจน เป็นต้น แต่การดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาความยากจนยังไม่ครอบคลุมประชากรและสภาวะการณ์ที่เปราะบางต่อปัญหาความยากจน กล่าวคือ

▶ **การป้องกันภาวะยากจนในยามชราภาพยังไม่ครอบคลุม** เกษตรกรและแรงงานนอกระบบ และเงินสวัสดิการที่ให้แก่คนชราที่ยากจนยังไม่พอเพียง

▶ **ขาดการป้องกันความยากจนเฉียบพลัน** เนื่องจากการสูญเสียทรัพย์สินจากภัยธรรมชาติ ในแต่ละปีคนไทยจะประสบความสูญเสียทรัพย์สินและพืชผลการเกษตรจากภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยคิดเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท ทั้งนี้จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้วที่มักประสบภัยธรรมชาติอยู่ประจำทุกปีนั้น รัฐจะกำหนดให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติต้องมีประกันภัยในทรัพย์สิน โดยรัฐร่วมอุดหนุนการจัดตั้งกองทุนประกันภัยดังกล่าว ซึ่งการประกันภัยจากภัยธรรมชาตินี้เป็นการสร้างทางเลือกให้แก่ประชาชนในการ

ป้องกันตนเองจากภาวะยากจนเฉียบพลันด้วยสาเหตุภัยธรรมชาติ จึงควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินงานเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ต่อไป

(2) กลไกการบริหารจัดการ

(2.1) ระดับนโยบาย: การบริหารจัดการปัญหาความยากจนเป็นแบบแยกส่วนขาดเป้าประสงค์รวมของการดำเนินงาน และขาดกลไกกลางในการประสานงาน การแก้ไขปัญหาความยากจนมีหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวข้องมากกว่า 30 หน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยล้วนมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการดำเนินงานที่ตอบสนองและตรงกับภารกิจหลักของหน่วยงานนั้นๆ ทำให้การจัดการปัญหาความยากจนแบบแยกส่วน แม้ว่าแต่ละปีรัฐจะใช้จ่ายเป็นจำนวนนับแสนล้านเพื่อแก้ปัญหา ทว่าก็ไม่สามารถบ่งชี้ผลลัพธ์ของการดำเนินงานว่าในแต่ละปีสามารถลดภาวะความยากจนลงได้เป็นสัดส่วนเท่าไร หรือช่วยเหลือเกษตรกรรายจนได้กี่ราย เป็นต้น

(2.2) ระดับพื้นที่ : ขาดการประสานงาน ส่วนกลาง/พื้นที่ อบต. เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดการปัญหาความยากจนในช่วงที่ผ่านมา มีส่วนราชการหลายหน่วยดำเนินการร่วมกัน ภายใต้กรอบการบริหารจัดการของระบบ กนภ. แม้ว่าปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบาทของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกลไกกลางในการเชื่อมประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจให้เกิดเอกภาพเชิงนโยบายหรือบรรลุจุดหมายร่วมกัน รวมทั้งยังขาดกลไกในการผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง และระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนเพื่อให้การลงทุนใช้จ่ายแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายงบประมาณไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นธรรม ตรงกับเป้าหมายพื้นที่ยากจนและคนจนมากที่สุด

5.3 ข้อเสนอแนะ

(1) แนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับเรื่องต่อไปนี้

(1.1) ปรับการกระจายงบประมาณปี 2546 ให้เป็นธรรม สอดคล้องกับภาวะความยากจนในแต่ละภูมิภาค โดยอุดหนุนงบประมาณให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างน้อยให้ได้รับค่าใช้จ่ายต่อหัวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ

(1.2) การลดภาระรายจ่ายของคนจน โดยเฉพาะในเรื่องที่อยู่อาศัยให้ครอบคลุมคนจนในชนบท และด้านการศึกษาของบุตรหลานคนจน โดยเฉพาะในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ

(1.3) สำหรับแผนงาน/โครงการที่เป็นการเพิ่มรายได้และเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานราก ควรเน้นการพัฒนาอาชีพและสร้างทักษะ/โอกาสในการเป็นผู้ประกอบการแก่กลุ่มประชากรวัยแรงงานที่ยากจน ควบคู่ไปกับการให้มีมาตรการจูงใจและสร้างโอกาสให้ แรงงานไร้ฝีมือได้พัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง

(1.4) การจัดที่ดินทำกินนั้นควรให้ความสำคัญกับเกษตรกรยากจนเป็นลำดับแรก และต้องพัฒนามาตรการป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินควบคู่กันไปด้วย

(1.5) เน้นการแก้ไขปัญหาเกษตรกรยากจนให้ครบวงจร โดยครอบคลุมเรื่อง “ระบบตลาด”

(1.6) พัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานเชิงรุกเพื่อป้องกันความยากจน โดยพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร และศึกษาความเป็นไปได้ของการนำระบบประกันภัยจากภัยธรรมชาติมาใช้

(1.7) ปรับปรุงและพัฒนาข้อมูลให้สามารถชี้วัดความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนและสอดคล้องตามสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(1.8) พิจารณาทบทวน ยุบเลิก ปรับลดงบประมาณสำหรับโครงการที่ไม่จำเป็น หรือมีความสำคัญลำดับต่ำ เพื่อใช้ทรัพยากรที่ประหยัดได้สำหรับโครงการที่สำคัญข้างต้น

(2) การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

(2.1) จัดให้มีกลไกกลางในการขับเคลื่อนและประสานงานทั้งระหว่างหน่วยงาน ส่วนกลางและระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับจัดการปัญหาความยากจนแบบเป็นองค์รวมและใช้ทรัพยากรให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการลดภาวะความยากจน โดยมอบให้คณะกรรมการ กนภ. กำกับดูแล ด้านนโยบาย รวมทั้งประสานและติดตามการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ให้ตรงพื้นที่เป้าหมาย ยากจนและกลุ่มประชากรเป้าหมาย

(2.2) สนับสนุนบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการจัดการในชุมชน โดยให้มีการประสานเชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของภาครัฐในพื้นที่

(3) การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนในเรื่องที่มีความสำคัญ

(3.1) การเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญที่จะเริ่มดำเนินการในปี 2547 โดยมีส่วนให้คนยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น ทั้งนี้สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับคนจนโดยตรงจะประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ที่สาธารณะ สิทธิการเช่า และทรัพย์สินทางปัญญา (ภูมิปัญญาท้องถิ่น) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเตรียมความพร้อมในด้านการสำรวจเอกสารสิทธิและจัดระบบข้อมูลการวางกลไกในการออกเอกสารสิทธิให้เป็นปัจจุบัน การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาสินทรัพย์ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

(3.2) การเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งในส่วนของกฎหมายในด้านกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายลูกรองรับ เช่น กฎหมายรับรองสิทธิชุมชน กฎหมายเกี่ยวกับ สวัสดิการสังคม กฎหมายคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

(3.3) การเร่งรัดนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกษตรกรรายย่อย และคนจนโดยเฉพาะในชนบทมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินทำกิน โดยในระยะเริ่มต้นควรเห็นความสำคัญ ในด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาระบบข้อมูล ที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเกษตรกร และการปรับปรุงสิทธิที่ดิน โดยให้ชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

6

บทสรุป

การแก้ไขปัญหาความยากจนได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้การแก้ไขปัญหามีความก้าวหน้าในการดำเนินงานจนกระทั่งส่งผลให้สัดส่วนของ คนจนลดลงเหลือร้อยละ 9.8 ในปี 2545 ซึ่งประสบผลสำเร็จเกินกว่าเป้าหมายที่วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่จะลดสัดส่วนคนจนเหลือร้อยละ 12 ภายในสิ้นปี 2549 แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา ความยากจนยังคงมีปัญหาในบางเรื่อง เช่น การบริหารจัดการยังไม่มีประสิทธิภาพยังมีลักษณะแยกส่วน การมีส่วนร่วมของประชาชนและคนจนยังมีน้อย และการแก้ไขปัญหายังคงเน้นแก้ไขเฉพาะหน้าและ เฉพาะเรื่องมากกว่าการแก้ไขปัญหาระยะยาว ซึ่งปัญหาระยะยาวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องได้รับการ ผลักดันในระดับนโยบายจากรัฐบาลต่อไป จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง

บทที่ 3

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

1

สถานการณ์ความสามารถในการแข่งขันของไทย

การประเมินสถานการณ์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และในปี 2545 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวยังมีประสิทธิภาพต่ำ ถึงแม้ว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศทั่วโลกและประเทศในแถบเอเชีย โดยผลการจัดอันดับของสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาด้านการจัดการ (International Institute for Management : IMD) ในปี 2545 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 34 ซึ่งดีขึ้นจากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นผลจากการเพิ่มอันดับขึ้นของกลุ่มปัจจัย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประสิทธิภาพทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และกลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 1: แนวโน้มอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยแยกตามกลุ่มปัจจัย

กลุ่มปัจจัย	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ภาพรวม	31	41	36	35	38	34
ศักยภาพทางเศรษฐกิจ	28	32	40	15	15	32
ประสิทธิภาพของรัฐบาล	23	36	28	30	39	27
ประสิทธิภาพของธุรกิจ	33	44	42	42	44	38
โครงสร้างพื้นฐาน	40	41	38	37	40	38

ที่มา : IMD World Competitiveness Yearbook, 2002

ทั้งนี้ ปัจจัยที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อย ได้แก่ ศักยภาพของคน ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสามารถในการจัดการ และโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ภาคการผลิตของไทยขาดความเข้มแข็งและไม่สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยที่การลงทุนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการวิจัยและพัฒนาทำได้น้อย และการพัฒนาการศึกษาที่ผ่านมาส่งผลเชิงปริมาณเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังขาดการพัฒนาเชิงคุณภาพส่งผลกระทบโดยตรงต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน

โครงสร้างการผลิตที่มีแนวโน้มพึ่งทุนและเทคโนโลยีต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ประเทศขาดความสามารถที่จะพึ่งตนเอง ขณะที่สาขาการผลิตและการบริการยังเน้นการใช้ทรัพยากรและแรงงานอย่างเข้มข้นเป็นหลัก ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ร่อยหรอ และไม่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีจุดอ่อนของการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตรายสาขาลดลง โดยในภาคการเกษตร ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง แม้ว่าพืชเกษตรหลัก เช่น ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย เป็นต้น จะมีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น แต่ต้องประสบปัญหาราคาสินค้า

ในด้านบริการ แม้ว่าการท่องเที่ยวจะเป็นแหล่งทำรายได้และการจ้างงานที่สำคัญ แต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อในเชิงลบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการ อาทิ ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ รวมทั้งวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านสินค้าและบริการที่ขาดคุณภาพและไม่เพียงพอ การเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนภาพลักษณ์ด้านลบของประเทศด้านยาเสพติดและโสเภณีเด็ก

การปรับตัวของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทุกขั้นตอนของการผลิตและการตลาด ดังนั้นนโยบายการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจึงได้รับการกำหนดให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยมีแนวทางหลักในการปรับโครงสร้างการผลิตของภาคการผลิตที่เน้นการเพิ่มผลผลิต และการพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพ รวมทั้งความรวดเร็วของบริการโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนอื่นที่สำคัญ เช่น การบริหารจัดการ และทักษะฝีมือแรงงาน ควบคู่ไปกับการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไว้ใน “ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” โดยให้ความสำคัญต่อการปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของกระบวนการผลิตและความคล่องตัวด้านการตลาด คำนึงถึงความสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างและผลักดันการเพิ่มผลผลิตอย่างเป็นขบวนการในระดับชาติ การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจชุมชน รวมทั้งการปรับระบบการเจรจาการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีเอกภาพ และขยายศักยภาพการลงทุนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค ควบคู่ไปกับการใช้ศักยภาพที่มีอยู่ด้านการท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่องเพื่อให้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนา โดยอาศัยปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ ทักษะและองค์ความรู้ของคน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการยกระดับคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะทำให้ภาคการผลิต การค้า และบริการของประเทศมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจให้เกิดเสถียรภาพ มีภูมิคุ้มกัน และสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

2.2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยกำหนดให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องมีบทบาทร่วมกัน ซึ่งได้นำไปสู่การทบทวน “ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก” ทั้งในระดับภาพรวมและระดับสาขา โดยมีทิศทางและแนวทางการพัฒนาครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่

(1) ด้านเศรษฐกิจมหภาค ครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) **การกำหนดตำแหน่งของประเทศ** โดยต้องมีการจัดทำแบบจำลองมหภาค เพื่อเป็นเครื่องเตือนภัยทางเศรษฐกิจและการวางแผนในอนาคต การให้มีศูนย์พัฒนา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน รวมทั้งการวิเคราะห์และพัฒนาตัวชี้วัด

(1.2) **ด้านการคลัง** ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้สนองต่อการขยายการค้าและการลงทุน รวมทั้งขยายฐานภาษีเพื่อนำไปสู่การลดอัตราภาษีในระยะยาว ตลอดจนการใช้รายได้จากภาษีสนับสนุนการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน

(1.3) **ด้านการเงิน** ขยายการให้บริการสินเชื่อและกลไกสู่วิสาหกิจชุมชน และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม สร้างมาตรการความน่าเชื่อถือของการให้บริการ ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนระยะยาว รวมถึงการใช้นโยบายการเงินผ่านสถาบันการเงินเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการลงทุนและการพัฒนาความเป็นเลิศของสินค้าในตลาดโลก (Global Niches)

(1.4) ด้านการค้าและการลงทุน ทบทวนนโยบายการส่งเสริมการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ ศึกษาแนวทางการระดมบุคลากรทั้งในและต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถ ทบทวนและกำหนดการใช้นโยบายนำเข้าและส่งออกเชิงรุกเพื่อการขยายการค้า การลงทุน และการป้องกันมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี

(1.5) ด้านการต่างประเทศ ดำเนินการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจที่เน้นความสำคัญกับการร่วมมือระดับทวิภาคีภายใต้เวทีอาเซียนและเอเชียตะวันออก การสร้างพันธมิตรความร่วมมือระดับพหุภาคี และการกระจายฐานการผลิตและการตลาดสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

(2) ภาคการผลิตและบริการ ดำเนินการทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ โดยในเชิงรุกให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก ได้แก่ การเป็นครัวของโลก การเป็นฐานการผลิตยานยนต์ การเป็นศูนย์กลางแฟชั่นในภูมิภาคของกรุงเทพฯ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญลำดับต้นๆ ในเอเชีย และการเป็นศูนย์กลางออกแบบกราฟฟิกโลก และในเชิงรับที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการบริหารจัดการให้กับอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสนับสนุนพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เหล็กและเหล็กกล้า ไฟฟ้าและเครื่องใช้ไฟฟ้า และแม่พิมพ์ เป็นต้น

(3) ปัจจัยสนับสนุนพื้นฐาน ครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่

(3.1) ด้านทรัพยากรมนุษย์ ให้ความสำคัญกับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ บุคลากรที่มีความเป็นเลิศ การเสริมสร้างศักยภาพ การจัดตั้งกองทุน พัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรม และการมุ่งสู่ความเป็นนานาชาติบนพื้นฐานวัฒนธรรมไทย

(3.2) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เน้นการสร้างองค์ความรู้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร

(3.3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะต้องพิจารณาทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ กฎและระเบียบ และการจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่จะเอื้อต่อการลดต้นทุนและความสะดวก คล่องตัวในการดำเนินการของธุรกิจเอกชน

(3.4) ด้านการบริหารจัดการ ต้องมีการกำหนดบทบาทใหม่ของสถาบันเฉพาะทางให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจมากขึ้น การสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน และที่สำคัญคือการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิตในทุกภาคส่วนของสังคมไทย

(4) การสร้างความเข้าใจและความพร้อม/ จิตสำนึก จะต้องดำเนินการใน 3 ส่วน ประกอบด้วย การสร้างองค์ความรู้ การขยายความคิด และการสาธิตวิถีทาง โดยจะต้องดำเนินการกับทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา และประชาชน

แนวทางการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติดังกล่าว นับได้ว่าสอดคล้องกับแนวทางตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ใน 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ **ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์บริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ยุทธศาสตร์**

พัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

3

ความก้าวหน้าการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

3.1 การดำเนินงานในระดับนโยบาย

ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้มีการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) จัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2545 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.)” โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการและเลขานุการ ขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สพข.)” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายใน สศช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพข. เพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ และการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. 2545 รองรับการทำงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2) การจัดทำยุทธศาสตร์ในรายละเอียดของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่าง กพข. รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2546 ในการกำหนดความต้องการของประเทศไทยภายใต้กรอบยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย 7 ประการ คือ 1) การวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง 2) การมีบทบาทเชิงรุกในเวทีโลก 3) การเข้าสู่ความเป็นสากลของสินค้าและบริการ 4) การเป็นประเทศที่สร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ 5) การเป็นสังคมความเป็นผู้ประกอบการ 6) การเป็นสังคมที่เปิดกว้างบนพื้นฐานของความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตนเอง และ 7) การเป็นประเทศที่มีสิ่งแวดล้อมในการอยู่อาศัยที่ดี ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของการแปลงยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการสู่การปฏิบัติ

3.2 การจัดสรรงบประมาณ

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจาก 3 ส่วน คือ

(1) งบประมาณในปีงบประมาณ 2546 เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ โดยการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจะอยู่ใน 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน ซึ่งได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 195,662.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.6 ของงบประมาณทั้งหมด

(2) **งบกลางเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม** มีการจัดสรรจากงบกลางเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 16,600 ล้านบาท กำกับ และดูแลโดยคณะกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ที่มีเลขาธิการ สศช. เป็นประธาน จนถึง วันที่ 3 มิถุนายน 2546 มีโครงการที่ได้รับการอนุมัติจาก ครม. แล้ว 6 โครงการ วงเงิน 1,116.79 ล้านบาท

(3) **แผนงานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** มีการจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อการสร้างความพร้อมในการดำเนินงาน 3 ลักษณะ ได้แก่ การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และผลักดันยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการเพิ่มความสามารถของหน่วยงานหลัก ๆ ขณะนี้มีการดำเนินงานและกำหนดแผนงานไว้แล้ว ในวงเงินรวม 700 ล้านบาท

3.3 การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเข้มแข็งยิ่งขึ้น

(1) **การสนับสนุนสภาพคล่องทางการเงินและพัฒนาแหล่งเงินทุน** เพื่อสนับสนุนให้การระดมทุนของภาคธุรกิจเอกชนมีความเหมาะสม ต้นทุนของเงินทุนต่ำ และความเสี่ยงต่ำ รวมทั้งช่วยในการจัดทำแผนทางธุรกิจอย่างรอบคอบ โดยมีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(1.1) **ปัญหาและอุปสรรคของภาคการเงินได้รับการแก้ไขให้สามารถดำเนินการได้อย่างปกติ** เป็นผลมาจากการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

» **แก้ไขหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงิน** เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีสำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา โดยปรับหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติทางบัญชี การคำนวณส่วนสูญเสีย และนิยามของกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ตลอดจนหลักเกณฑ์การรับรู้รายได้ภายหลังจากการปรับโครงสร้างหนี้

» **ปรับบทบาทการทำธุรกรรมของสถาบันการเงิน** โดยให้บริษัทเงินทุนประกอบกิจการรับซื้อหรือรับโอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืมจากบริษัทบริหารสินทรัพย์และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2545 และขยายระยะเวลาในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจให้เขาซื้อหรือให้เขาแบบลิสซิ่งสำหรับสินทรัพย์ที่ธนาคารได้รับโอนมาตามสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ออกไปอีก 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2546

» **สนับสนุนสินเชื่อและการลงทุนแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)** โดยจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการทางการเงินได้ครบวงจรใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ ขณะเดียวกันได้จัดทำโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ส่งเสริมการตลาดและสนับสนุนสินเชื่อแก่ SMEs ซึ่งจนถึงเดือนกันยายน 2545 ได้อนุมัติวงเงินสินเชื่อไปแล้วประมาณ 1,499 ล้านบาท รวมทั้งจัดทำโครงการสนับสนุนธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital) เพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจเงินร่วมลงทุนนำเงินมาลงทุนระยะปานกลางถึงระยะยาว ในบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพ ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการเงินร่วมลงทุน พ.ศ.2545 ขึ้นแล้ว

(1.2) พัฒนาแหล่งเงินทุน โดยจัดให้มีกลไกผลักดันเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ได้แก่

» **จัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน (Matching Fund)** เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2546 เพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนในกิจการที่มีศักยภาพ ซึ่งเป็นการร่วมลงทุนระหว่าง Brunei Investment Agency (BIA) และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ในวงเงินไม่เกิน 500 ล้านดอลลาร์

» **ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์** ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่...) พ.ศ... โดยแก้ไข ปรับปรุงในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์และการแปรรูปตลาดหลักทรัพย์ เพื่อจัดเงื่อนไขที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาในเบื้องต้นและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

» **ส่งเสริมให้มีการแปลงทุนในรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ เป็นทุนเรือนหุ้นและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์** เพื่อเพิ่มประเภทและความหลากหลายของหลักทรัพย์ในตลาดทุน โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจ พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีองค์กรที่จะกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และคุณภาพ

» **ส่งเสริมแหล่งระดมทุนของภาครัฐ** โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 เพื่อให้กองทุนสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางขึ้น เกิดความคล่องตัวในการลงทุน และสมาชิกมีการออมมากขึ้น ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

(2) การลดต้นทุนและเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ ด้วยมาตรการทางภาษีเพื่อลดความซ้ำซ้อนและสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนให้สามารถดำเนินไปได้ ในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังฟื้นตัว ประกอบด้วย

(2.1) มาตรการเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ซึ่งอยู่ในรูปของการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเว้นรายการ (ฉบับที่ 397/ฉบับที่ 399) ให้แก่การโอนกิจการบางส่วน และเงินได้ที่เกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมทั้งการออกกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อขยายเวลาการลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

(2.2) มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในรูปของการออกพระราชกฤษฎีกา 4 ฉบับ กฎกระทรวงการคลัง รวมทั้งประกาศกระทรวงมหาดไทย และกรมสรรพากร เพื่อบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัย และผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์

(2.3) มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนกิจการประมง ในรูปของการออกพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้เรือประมงในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย สามารถซื้อน้ำมันดีเซลโดยไม่มีภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการประมง และสงวนเงินตราในการซื้อน้ำมันดีเซลให้หมุนเวียนภายในประเทศ

(2.4) **มาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ** ในรูปของการออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราและยกเว้นราชการ และพระราชกฤษฎีกาหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินให้แก่บริษัทต่างประเทศ โดยการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาคขึ้นในประเทศไทย

(2.5) **มาตรการขยายเวลาการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม** จากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 7 เพื่อรักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มอุปสงค์สินค้าในตลาด

(2.6) **การปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เพื่อปรับลดอัตราและยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งดำเนินการทั้งในรูปของการปรับปรุงอัตราภาษีการบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ การขยายฐานภาษี รวมทั้งการปรับปรุงฐานข้อมูลของสินค้าและบริการ

(3) **การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการสร้างความมั่นคงของภาคการเงิน** โดยดำเนินมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) **การพัฒนาด้านการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจและกระจายความเจริญและเป็นธรรม** ประกอบด้วย

» **การสร้างความเข้มแข็งของระบบระงับภัยของภาคการเงิน** ประกอบด้วย โครงการป้องปรามการเงินนอกระบบ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในตลาดเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม โครงการควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ซึ่งได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวน 4 ฉบับ โครงการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (กองทุนฯ) ซึ่งได้มีการออกกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดโอนสินทรัพย์บางส่วนในบัญชีสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา พ.ศ.2545 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีการออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลสินเชื่อในระบบสำหรับสร้างความมั่นใจแก่สถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น และการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายการเงินการคลัง พ.ศ. 2546 เพื่อให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายการเงิน การคลัง และตลาดทุนในปัจจุบันมีประสิทธิภาพมากขึ้น

» **ปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงิน** โดยดำเนินโครงการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งกำหนดบทบาทภาครัฐในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีการเร่งรัดจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก โดยกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการด้านต่างๆ เพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อนำเสนอเป็นนโยบายต่อไป

(3.2) การพัฒนาด้านการคลัง เพื่อเสริมฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม
ประกอบด้วย

» **กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง** ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภาระหนี้ต้องเหมาะสม และการกำหนดกรอบเวลาในการจัดทำงบประมาณเพื่อเข้าสู่สมดุล ซึ่งกรอบนี้ได้ถูกนำมาใช้แล้วในการดำเนินนโยบาย ทั้งในส่วนของการรายได้ รายจ่าย การบริหารทรัพย์สิน และการบริหารหนี้สาธารณะ

» **ขยายฐานภาษีอย่างยั่งยืนโดยไม่กระทบผู้มีรายได้น้อย** โดยการเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เน้นมาตรการภาษีเพื่อพัฒนาสังคม และการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อลดต้นทุนการประกอบธุรกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

» **ปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารรายจ่าย** มีการปรับกระบวนการและระบบการเบิกจ่ายงบประมาณ ระบบการบัญชี ระบบการตรวจสอบและประเมินผลโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารงานการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

» **บริหารทรัพย์สินของรัฐ** เพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐสำหรับการพัฒนาประเทศ โดยในส่วนที่ราชพัสดุได้ปรับราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ และในส่วนรัฐวิสาหกิจเน้นการกำกับดูแลเพื่อเพิ่มมาตรฐานการให้บริการ และใช้ประโยชน์สูงสุดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

» **รักษาวินัยการคลังด้านการบริหารหนี้สาธารณะ** โดยจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศปีงบประมาณ 2545 และจัดทำโครงการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประจำปี 2545 เพื่อกำหนดกรอบวงเงินและแผนการใช้จ่ายเงินกู้จากต่างประเทศอย่างชัดเจน มีการออกกระเปาะสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจ และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องการปรับปรุงการบริหารการเบิกจ่ายเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง ยกย่อง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทบทวนอีกครั้ง

3.4 การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ

ได้มีการปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน การสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าที่ตรงกับความต้องการของตลาด การปรับปรุงคุณภาพและความรวดเร็วของบริการโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อมุ่งสนองตลาดโดยเน้นคุณภาพและมูลค่าเพิ่ม
มีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

(1.1) การสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ ประกอบด้วย

» **ส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตการเกษตร** ด้วยการเชื่อมโยงการแปรรูปผลผลิตเกษตรกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมีการสนับสนุนผลิตภัณฑ์ของสถาบัน

เกษตรกร 2,063 กลุ่ม มีการวิจัยการแปรรูปผลผลิตเกษตรที่หลากหลาย อาทิ การแปรรูปผงไหมเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง การแปรรูปสมุนไพรชาใบหม่อน การผลิตไวน์ผลไม้ต่างๆ นอกจากนี้ได้มีการยกระดับการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีความเป็นเอกลักษณ์และมีรูปแบบเป็นของตนเอง โดยเสริมสร้างการเรียนรู้และถ่ายทอดวิชาการผ่านการฝึกอบรม การจัดประชุมวิชาการนานาชาติ การประกวดออกแบบผลิตภัณฑ์ประเภทต่างๆ การให้บริการข้อมูล และคำปรึกษาด้านการออกแบบ

» **ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง** โดยมีอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมเกษตร ยานยนต์ แพชั่น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และอุตสาหกรรมบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ปัจจุบันมีผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนรวม 709 โครงการ เงินลงทุนรวม 233,626 ล้านบาท และก่อให้เกิดการจ้างงานรวม 201,926 คน

(1.2) การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
มุ่งสู่กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และเศรษฐกิจฐานราก ประกอบด้วย

» **เพิ่มศักยภาพการผลิตด้านการเกษตรและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร** โดยให้บริการความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่ชุมชน รวมทั้งแนะนำการลงบัญชีเบื้องต้นแก่เกษตรกรผ่านศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน 1,156 ศูนย์ ตลอดจนดำเนินโครงการคลินิกเกษตรเคลื่อนที่เพื่อให้บริการแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง

» **ยกระดับคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานและแข่งขันได้** โดยเร่งกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ให้เทียบเท่าสากลเพื่อลดความเสี่ยงภายใต้ข้อกำหนดด้านการค้า ซึ่งขณะนี้ ได้สร้างนักวิจัยสถานประกอบการจำนวน 750 รายเพื่อให้บริการโรงงาน สร้างดัชนีชี้วัดสถานภาพอีก 2,000 โรงงาน และดำเนินโครงการ 5 ส โรงงาน SMEs รวมทั้งอยู่ระหว่างการจัดทำโครงการส่งเสริมการพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงาน SMEs เพื่อให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ไปสู่มาตรฐานสากล

(1.3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการตลาดและการกระจายผลผลิต
ไปสู่ตลาด รวมทั้งเตรียมความพร้อมเพื่อแสวงหาโอกาสจากการค้าเสรี ได้มีการดำเนินงาน ดังนี้

» **เพิ่มประสิทธิภาพด้านการตลาดสินค้าเกษตรและการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร** ด้วยการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรซึ่งในปัจจุบันมี 90 แห่งทั่วประเทศ และจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ซึ่งอยู่ระหว่างการทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องถึงกระบวนการของการเข้าสู่ตลาด

» **ส่งเสริมให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารประเภทเกษตรอินทรีย์**
โดยดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายผัก ผลไม้สดและแหล่งคุณภาพสูง ประเภท Organic และ Hygienic ในตลาดต่างประเทศ และจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญไทยตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ซึ่งปัจจุบันมีบริษัทที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ 10 บริษัท

» **พัฒนาตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานสุขอนามัยสินค้าเกษตร** เพื่อสร้างความปลอดภัยของอาหารไทยในตลาดโลก ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและ

ประกาศใช้แล้ว 17 ชนิด สร้างระบบตรวจสอบและออกใบรับรองในพืช 19 ชนิด รณรงค์และสร้างความเข้าใจให้เกษตรกรและผู้ประกอบการในเรื่องสารตกค้างในกุ้งและไก่ กำหนดมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ 3 ชนิด คือ ไก่เนื้อ สุกร และโคเนื้อ กำหนดมาตรฐานสินค้าประมง 4 ชนิด ได้แก่ กุ้งกุลาดำ ปลาหมึก ปลาและหอย รวมทั้งออกใบรับรองและใบปลอดโรคสัตว์น้ำเพื่อการส่งออก ตลอดจนควบคุมสูตรอาหารที่ขึ้นทะเบียน 2,472 สูตร

» **เพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการ และจัดระเบียบการนำเข้าส่งออกให้เหมาะสมกับสถานการณ์** โดยจัดประชุมสัมมนา จัดฝึกอบรมผู้ส่งออกอัจฉริยะ (Smart Exporter) ปีละประมาณ 80 คน รวมทั้งจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศปีละ 88 หลักสูตร

» **เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการตลาด การกระจายผลผลิตสู่ตลาดในประเทศ ตลอดจนการเปิดตลาดการค้าต่างประเทศ** โดยผลักดันการส่งออกไปยังตลาดใหม่และประเทศที่เป็นประตูการค้า (Gateway) สู่ประเทศอื่น ได้แก่ ประเทศแถบเอเชียใต้ จีน แอฟริกา บาหลีเรน กานา สหรัฐอาหรับเอมิเรตต์ ได้จัดทำโครงการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ เพื่อเผยแพร่สินค้าไทย และส่งเสริมการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยมีผู้ใช้บริการข้อมูล เฉลี่ยเดือนละกว่า 70,000 ราย ตลอดจนนำระบบการค้าแบบหักบัญชีมาใช้ กับมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ปาปัวนิวกินี ซิมบับเว บังกลาเทศ อินโดนีเซีย ปากีสถาน เกาหลีเหนือ และพม่า และทำการค้าต่างตอบแทน วงเงิน 3 พันล้านบาท รวมทั้งทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านการค้าและการลงทุน

» **สร้างตัวชี้วัดความสามารถในการแข่งขัน** โดยจัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำดัชนีราคาเพื่อชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อจัดทำดัชนีราคาผู้ผลิตหมวดสินค้าบริการ เครื่องชี้วัดทางการค้าและบริการระดับจังหวัด

(1.4) การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันรายสาขา โดยได้จัดทำยุทธศาสตร์และกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมระยะยาวในระดับประเทศและภูมิภาค และจัดทำกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม และกลยุทธ์อุตสาหกรรมรายสาขา พร้อมทั้งการสร้างระบบข้อมูลเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และเตือนภัยทางเศรษฐกิจ โดยจัดทำระบบข้อมูลการผลิตและจัดทำรายงานภาวะอุตสาหกรรมรายไตรมาสและประจำปี รวมทั้งจัดทำข้อมูลเชิงเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งที่สำคัญ ให้มีความครบถ้วนและทันการณ์อย่างได้มาตรฐานและต่อเนื่อง

(2) การพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเข้มแข็งของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อสร้างงานและขยายฐานการผลิตให้มั่นคงและยั่งยืน มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(2.1) พัฒนาธุรกิจ SMEs ในท้องถิ่น โดยจัดอบรมให้คำปรึกษาในการพัฒนาธุรกิจค้าปลีก และดำเนินโครงการเชื่อมโยงเครือข่ายธุรกิจค้าปลีก รวมทั้งจัดทำโครงการยกระดับอุตสาหกรรมไทยอย่างก้าวกระโดด ด้วยวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศและการเปรียบเทียบเพื่อปรับปรุงและพัฒนา (Best Practice & Benchmarking) เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารงานให้ SMEs

(2.2) สนับสนุนกระบวนการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมสถาบันเกษตรกร กลุ่มและองค์กรชุมชนในการดำเนินธุรกิจ โดยสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุน

พัฒนาสหกรณ์ วงเงิน 2,074 ล้านบาท และสนับสนุนสินเชื่อให้เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน วงเงิน 266 ล้านบาท รวมทั้งให้คำแนะนำด้านการเงิน และการบัญชีแก่สมาชิกสหกรณ์

(2.3) สนับสนุนการพัฒนาและเชื่อมโยงการผลิต โดยจัดทำโครงการเพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ทางธุรกิจระหว่างผู้ผลิตชิ้นส่วน และวัตถุดิบขนาดกลางและขนาดเล็กกับบริษัทผู้ผลิตสินค้าในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการเป็นสื่อกลางในการหาผู้ร่วมลงทุน ทั้งผู้ผลิตภายในและภายนอกประเทศ โดยได้เริ่มในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูง อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมแม่พิมพ์และอุตสาหกรรมไฟฟ้าและชิ้นส่วน

(2.4) จัดทำแผนแม่บท SMEs เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ มาตรการ แผนงานและโครงการของหน่วยงานต่างกระทรวงอย่างเป็นระบบ รวมทั้งจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนด้านการผลิต ตลอดจนการตลาดและบริการที่เกี่ยวข้องให้ SMEs

(3) การพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ที่สำคัญ ได้แก่

(3.1) พัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ของประเทศ โดยดำเนินโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมให้เป็นประเพณีประจำจังหวัด โครงการเที่ยวทั่วไทยไปได้ทุกเดือน เพื่อส่งเสริมให้คนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น โครงการนำเสนอศิลปวัฒนธรรมไทยในต่างประเทศ โครงการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยจัดฝึกอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไปและมัคคุเทศก์เฉพาะทั้ง 4 ภาค รวมทั้งจัดฝึกอบรมด้านการให้บริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แก่ อบต. ทั่วประเทศ โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรและเชิงสุขภาพที่มีคุณภาพ ได้แก่ สวนเกษตร ศูนย์สุขภาพ บริการด้านสุขภาพ วิถีปฏิบัติตามพุทธศาสนา และศิลปป้องกันตัว เป็นต้น

(3.2) พัฒนาแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบันเทิง และมีบริการสนับสนุนอย่างครบวงจร โดยจัดทำโครงการนิคมอุตสาหกรรมบันเทิงครบวงจร ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการร่วมทุน ระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและเอกชน ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก MT-CITY

(3.3) พัฒนาธุรกิจร้านอาหารไทย โดยมีโครงการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยในต่างประเทศ ทั้งในรูปการจัดทำคู่มือการจัดตั้งร้านอาหารไทย ฝึกอบรมผู้ประกอบการร้านอาหารไทยในยุโรป สหรัฐอเมริกา และเอเชีย จัดนิทรรศการแฟรนไชส์ร้านอาหาร การมอบตราสัญลักษณ์ Thailand's Brand ให้กับร้านอาหารไทยในต่างประเทศที่ได้มาตรฐาน และจัดทำข้อมูลระเบียบการจัดตั้งร้านอาหารไทยในต่างประเทศ

(3.4) ส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เช่น กิจการธุรกิจท่องเที่ยว ฟันกระยะยาว บ้านพักและศูนย์สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (Long Stay) การพัฒนาธุรกิจซอฟต์แวร์ กิจการ Call Center กิจการศูนย์จัดหาจัดซื้อชิ้นส่วนและผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ (International Procurement Office) กิจการสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operation Headquarter) และอยู่ระหว่างการจัดทำนโยบายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมแม่พิมพ์ และอุตสาหกรรมสร้างภาพยนตร์

(4) การเสริมสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(4.1) ผลักดันความร่วมมือในระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค และภูมิภาค โดยริเริ่มกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue-ACD) เพื่อเป็นเวทีหารือในระดับนโยบาย และเสริมสร้างความร่วมมือในสาขาต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก มีกระบวนการจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าสำคัญ ได้แก่ จีน สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อินเดีย และญี่ปุ่น (Free Trade Area-FTA) การส่งเสริมความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด (Closer Economic Partnership-CEP) และการฟื้นฟูความแข็งแกร่งให้กลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งที่ผ่านมาได้ดำเนินการผ่านโครงการต่างๆ อาทิ การบริหารการนำเข้า โครงการจัดจ้างที่ปรึกษา กฎหมายหรือทนายความระหว่างประเทศ โครงการความร่วมมือทางการค้าชายแดน โครงการปกป้องและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไทยในต่างประเทศ โครงการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการประชุม การศึกษา การท่องเที่ยวและการคมนาคมในภูมิภาค รวมทั้งโครงการพัฒนาและขยายตลาดอาหารฮาลาล เป็นต้น

(4.2) ส่งเสริมให้ไทยมีบทบาทเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยวในภูมิภาค โดยได้จัดทำแผนการส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งอาเซียน อินเดีย จีน และอนุทวีป เพื่อขยายโอกาสด้านการท่องเที่ยว และเพิ่มศักยภาพการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งได้ดำเนินแผนงานโครงการที่สำคัญคือ แผนท่องเที่ยวมิตรภาพ ไทย-ลาว-เวียดนาม โครงการแลกเปลี่ยนความตกลงด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับภูมิภาค 5 ประเทศ (จีน อิหร่าน โมร็อกโก ตุรกี และโรมาเนีย) โครงการความร่วมมือกลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา 6 ประเทศ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุทวีป (บังคลาเทศ-อินเดีย-พม่า-ศรีลังกา-ไทย) และโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายใต้ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (6 จังหวัดใน 3 ประเทศ ได้แก่ ไทย อุบลราชธานี ศรีสะเกษ กัมพูชา พระวิหาร สตรึงเตริง ลาว จำปาสัก อัดตะปือ)

(4.3) พัฒนาเมืองชายแดนให้สนับสนุนความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในรูปแบบพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) โดยพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นในพื้นที่เมืองชายแดนให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการเตรียมจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จ. เชียงราย เพื่อเป็นโครงการนำร่องในการพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็นฐานการผลิตของประเทศในระยะยาว รวมทั้งการจัดทำแผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-กัมพูชาเสร็จเรียบร้อยแล้ว

(5) การเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะการผลิตและบริการ มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(5.1) ระดับนโยบาย ประกอบด้วย

» การจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างรอผลการยืนยันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งชาติและบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ..... ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เตรียมนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป

» การปรับปรุงแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ มีการศึกษาและจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินการแปรรูป และกำหนดระยะเวลาและแนวทางดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

» การจัดตั้งกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการกองทุน อยู่ระหว่างการเตรียมการสัมมนาประชาสัมพันธ์การดำเนินงานกองทุนให้พนักงานรัฐวิสาหกิจทราบ

» การดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจโดยใช้ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแปลงสภาพตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท ปตท. จำกัด องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และมีรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแปลงสภาพ ได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย

(5.2) ระดับสาขา ประกอบด้วย

» **สาขาพลังงาน** มีการผลิตไฟฟ้าสำหรับบริการประชาชนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.27 (จาก 22,034 เมกะวัตต์ ในปี 2544 เป็น 22,094 เมกะวัตต์ ในปี 2545) แต่เมื่อเทียบกับความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดของปีนั้น ทำให้มีปริมาณไฟฟ้าสำรองลดลงจากร้อยละ 31 เป็นร้อยละ 27.5 ซึ่งเป็นปริมาณสำรองเพียงพอจนถึงปี 2550 ส่วนก๊าซธรรมชาติอยู่ในระดับที่สามารถตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้ถึงร้อยละ 77.4 (ความต้องการใช้อยู่ในระดับ 2,563 ล้านลบ.ฟ./วัน โดยใช้ก๊าซธรรมชาติในประเทศ จำนวน 1,984 ล้านลบ.ฟ./วัน)

» สาขาขนส่ง

► **ทางบก** สามารถขยายโครงข่ายทางหลวงเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 (จาก 137,046 กม. ในปี 2544 เป็น 144,184 กม. ในปี 2545) ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78.8) เป็นการเพิ่มขึ้นในถนนชนบท ที่เหลือ (ร้อยละ 21.2) เป็นการเพิ่มขึ้นในทางหลวง นอกจากนั้น สามารถขยายเส้นทางรถไฟทางคู่และทางสามเพิ่มขึ้นอีก 87 กม.

► **ทางน้ำ** ได้คัดเลือกเอกชนมาลงทุนบริหารจัดการและประกอบการทำเรือแหลมฉบังท่า C3 และก่อสร้างท่าเทียบเรือหลายแห่งเพื่อรองรับระบบการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางทะเลระหว่างเมือง เกาะ และพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งอยู่ระหว่างนำเสนอผลการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง และอยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอู่เรือแหลมฉบังเพื่อสามารถรองรับการซ่อมเรือภายในประเทศได้ในอนาคต พร้อมทั้งการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาการพาณิชย์นาวีระยะยาว

► **ทางอากาศ** อยู่ระหว่างการเร่งรัดก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้แล้วเสร็จได้ทันกำหนดการเปิดให้บริการในปี 2548 รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานด้านความปลอดภัยและการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยการจัดทำโครงการจัดหาอุปกรณ์ดาวเทียมภาคพื้นดิน เพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และโครงการจัดหาและติดตั้งอุปกรณ์เครื่องช่วยการเดินอากาศ ณ สนามบินภูมิภาค

» **สาขาสื่อสาร** ในปี 2545 มีการให้บริการเลขหมายเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.34 (จาก 5.8 ล้านเลขหมาย ในปี 2544 เลขหมายเป็น 7.9 ล้านเลขหมาย ในปี 2545) โดยในเขตนครหลวง มีเลขหมายที่มีผู้เช่าคิดเป็นร้อยละ 79.12 ในขณะที่เลขหมายที่ให้บริการในภูมิภาคมีผู้เช่าถึงร้อยละ 85.06 สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีผู้ใช้บริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 80.95 (7,115,449 เลขหมาย ในปี 2544 เป็น 12,875,432 เลขหมาย ในปี 2545) ส่วนการให้บริการระหว่างประเทศ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำใยแก้วระยะที่ 5 และจัดหางจร คาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2546 รวมทั้งกำลังทบทวนปรัญยุทธศาสตร์แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย เพื่อเป็นกรอบให้ส่วนราชการและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องนำไปวางแผนงานในการจัดทำแผนระยะ 5 ปี

» **สาขาสาธารณูปการ** ในปี 2545 สามารถให้บริการน้ำประปาเพิ่มขึ้นคิดเป็นประชากรที่ได้รับบริการเพิ่มขึ้น 645,000 คน แบ่งเป็นประชากรในเขตบริการของการประปานครหลวงจำนวน 199,000 คน และในเขตบริการของการประปาภูมิภาค 446,000 คน นอกจากนี้ ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนและชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น 26,705 หน่วย ประกอบด้วย การก่อสร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จสำหรับประชาชน 1,464 หน่วย การก่อสร้างให้หน่วยราชการ 40 หน่วย จัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้กับชุมชนแออัด 1,677 หน่วย และปรับปรุงสภาพแวดล้อมของผู้อยู่อาศัยให้ชุมชนแออัดในที่ดินเดิม 23,524 หน่วย

3.5 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(1) **การสร้างและพัฒนาแหล่งเรียนรู้แก่ประชาชน** ได้มีการพัฒนาและจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ตามอัครยาชัยอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเพิ่มเติมความรู้ได้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยจัดให้มีห้องสมุดประชาชนกระจายในพื้นที่ระดับจังหวัด 73 จังหวัด อำเภอ 690 แห่ง ตำบล 54 แห่ง และห้องสมุดประชาชนเฉลิมราชกุมารี 80 แห่ง รวมทั้งห้องสมุดรักษามังคลาภิเษก 1 แห่ง นอกจากนี้ได้จัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจำนวน 6,680 แห่ง รวมทั้งแหล่งเรียนรู้อื่นๆ เช่น พิพิธภัณฑ์สถาน 420 แห่ง ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน และสื่อทางอินเทอร์เน็ตไม่น้อยกว่า 100 เรื่อง เป็นต้น

(2) **การเปิดเสรีทางการค้าบริการด้านการศึกษา** และเสริมสร้างความพร้อมของสถาบันการศึกษาและฝึกอบรม เพื่อสนับสนุนบทบาทของประเทศในการเป็นศูนย์กลางการศึกษาและวิทยาการของภูมิภาค โดยพัฒนาความเป็นสากลของสถาบันอุดมศึกษาไทยและการเปิดสู่ภูมิภาค

สามารถจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรที่มีคุณภาพให้นักศึกษาจากต่างประเทศได้ โดยในปี การศึกษา 2545 มีจำนวนนักศึกษานานาชาติซึ่งลงทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา เอกชนจำนวน 64 แห่ง มีนักเรียนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่เป็นนักเรียนไทย 9,423 คน นักเรียนต่างประเทศประมาณ 12,481 คน และมีนักเรียนต่างประเทศในระดับปริญญาตรี ประมาณ 3,000 คน นอกจากนี้ ได้ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำสื่อการเรียนรู้ เพื่อเป็น ทางเลือกในการบริโภคของผู้เรียน โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสื่อการเรียนรู้ สำหรับใช้การ ควบคุมมาตรฐานคุณภาพของสื่อการเรียนรู้

(3) การพัฒนาคุณภาพผู้ประกอบการและแรงงานไทย ประกอบด้วย

(3.1) การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง โดยให้ความสำคัญต่อ สมรรถนะทางอาชีพ (Competency Based) แบบบูรณาการความรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ที่มีการ ผสมผสานองค์ความรู้สากลและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งได้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 119 สาขา จำนวนรวม 40,751 คน ไปแล้ว นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญกับการปรับปรุงหลักสูตรและ กระบวนการผลิตให้เอื้อต่อการสร้างให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ พร้อมทั้งการพัฒนาและส่งเสริม ศักยภาพของผู้ประกอบการรายเก่า เพื่อสร้างงานและความต้องการจ้างแรงงานด้านต่าง ๆ ให้เพิ่มมาก ขึ้น โดยกรมอาชีวศึกษาได้จัดระบบการฝึกอบรมอาชีพที่เชื่อมโยงและสามารถเทียบโอนผลการ ฝึกอบรมเพื่อศึกษาต่อได้ ในปี 2545 ได้อบรมผู้เข้าร่วมโครงการทั่วประเทศทั้งสิ้นจำนวน 18,000 คน

(3.2) การพัฒนากำลังแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดแรงงานและความสามารถในการแข่งขัน โดยกำหนดให้สถาบันการศึกษาในสังกัดกรม อาชีวศึกษาต้องมีการจัดการศึกษาแบบระบบทวิภาคีอย่างน้อย 1 โครงการ ในปีการศึกษา 2545 มี สถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมจำนวน 271 แห่ง และสถานประกอบการจำนวน 4,596 แห่ง และนักศึกษา ที่อยู่ในระบบนี้จำนวน 28,992 คน

(3.3) การพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (Thai Vocational Qualification: TVQ) เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสมรรถนะของการปฏิบัติงานได้จริงตามวิชาชีพ และเป็นการ สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบสหกิจศึกษา และ หลักสูตรใหม่ รวมทั้งนวัตกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยปัจจุบันได้มีการ ทดลองนำร่องพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพแล้ว ใน 5 สาขา ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์/ ไฟฟ้า ช่างยนต์ พลาสติก การค้าปลีก และ Automation and Industrial Maintenance โดยความช่วยเหลือ ทางเทคนิคจากประเทศออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส ในการกำหนดสมรรถนะหลักและ สมรรถนะวิชาชีพ และจัดทำหลักสูตรพร้อมชุดฝึกอบรม

3.6 การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มีความก้าวหน้าที่สำคัญ ดังนี้

(1) การพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการ ดัดแปลง ปรับปรุง และพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีที่มีอยู่ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2545 เพื่อสนับสนุนการวิจัยเป็นจำนวน 9,721 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.18 ของ GDP ผ่านสำนักงาน

สนับสนุนทุนวิจัย 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยได้จัดสรรไปยังหน่วยปฏิบัติการวิจัยของกระทรวงต่างๆ โดยตรง ซึ่งมีผลการดำเนินงานวิจัยและพัฒนา ดังนี้

(1.1) ด้านการเกษตร ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี 2545 จำนวน 2,609 ล้านบาท เพื่อวิจัยในเรื่องที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ มีการพัฒนาสายพันธุ์ข้าวโดยใช้เทคโนโลยีชีวภาพและสายพันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 พัฒนาพันธุ์สัตว์ที่ทนต่อสภาพแวดล้อมและแมลงศัตรูพืช และพัฒนาพ่อแม่พันธุ์กุ้งกุลาดำที่แข็งแรงและปลอดภัย การผลิตปุ๋ยชีวภาพและสารป้องกันและกำจัดแมลงศัตรูพืช ได้แก่ การผลิตปุ๋ยอินทรีย์และอาหารสัตว์จากขยะอินทรีย์ชุมชน และการสกัดน้ำมันสะเดา การปรับปรุงและพัฒนาอาหารเลี้ยงสัตว์ ด้วยการใช้จุลินทรีย์ที่มีประโยชน์เพื่อใช้สำหรับการเลี้ยงไก่ ซึ่งสามารถทำให้เชื้อที่ก่อให้เกิดโรคในระบบทางเดินอาหารไถ่ลดลง

(1.2) ด้านอุตสาหกรรม ดำเนินการใน 2 เรื่องหลัก ได้แก่ การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการออกแบบวัสดุทางวิศวกรรมกระบวนการผลิตและวิธีการผลิต เพื่อสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และการวิจัยและพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ผลการออกแบบทางสื่อ

(1.3) ด้านพลังงาน ให้ความสำคัญกับ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีประหยัดพลังงาน พลังงานหมุนเวียน และพลังงานทดแทน อาทิ พลังงานแสงอาทิตย์ชนิดไฮบริด เชื้อเพลิงเอทานอล และระบบผลิตแก๊สชีวภาพจากของเหลือทิ้ง เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าทดแทน

(1.4) ด้านสุขภาพและสวัสดิการ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,713 ล้านบาท (ไม่รวมโครงการจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีชีวภาพด้านการแพทย์และสาธารณสุข) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรและทดแทนการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาจากต่างประเทศ โดยมีการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน รักษา และฟื้นฟู

(1.5) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 320 ล้านบาท ให้ดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ขจัดมลพิษและนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ โดยมีผลการวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ การวิจัยและพัฒนาระบบการบำบัดน้ำเสียในโรงงานแป้งมันสำปะหลังให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถรองรับปัญหาสารอินทรีย์ตกค้างปริมาณสูงในระยะยาว การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุปพลาสติกและอาหารกึ่งยวดย่อยจากของเหลือใช้โรงงานอุตสาหกรรมปลากระป๋องในระดับห้องปฏิบัติการ และพัฒนาระบบการกำจัดน้ำเสียจากกระบวนการชุบระบบ EDP เพื่อการนำน้ำและเม็ดเงินกลับมาใช้ใหม่ในโรงงานประกอบรถยนต์

(1.6) ด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม และพัฒนาบริการใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพการจัดการด้านข้อมูลและการสื่อสาร โดยได้ดำเนินการที่สำคัญ เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงการอินเทอร์เน็ตตำบล นโยบาย “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” และโครงการไทยตำบลต่อทคอม รวมทั้งการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อพัฒนาเป็นข้อมูลผลิตภัณฑ์และสินค้าชุมชนแบบบูรณาการ การจัดทำโครงการ

จัดตั้งศูนย์ศึกษาชั้นสูง การคาดการณ์สภาวะน้ำเพื่อสร้างแบบจำลองสภาวะน้ำแบบต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้มีสภาวะสมดุล (Water Balance) การพัฒนาซอฟต์แวร์ต้นรหัสเปิด เช่น ลิנקซ์ซิส เป็นต้น

(2) การถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการวิจัยและพัฒนา เพื่อนำไปสู่การสร้างต้นแบบ การจดสิทธิบัตร และการพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ ดังนี้

(2.1) การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการเกษตร อาทิ การเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อกล้วย การผลิตหัวพันธุ์ขิงคุณภาพดีด้วยการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อ การผลิตแท่งเพาะชำและปุ๋ยอินทรีย์คุณภาพสูงจากกากตะกอนบำบัดน้ำเสียโรงงานอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ การผลิตปุ๋ยอินทรีย์ชนิดน้ำและวัสดุปรับปรุงดินจากวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรและขยะชุมชน

(2.2) การพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก อาทิ การพัฒนาสูตรการผลิตหมึกจากเชื้อบริสุทธิ์เริ่มต้น การประยุกต์ใช้โปรแกรมจำลองการหล่อ การทำผลิตภัณฑ์บล็อกยางปูพื้นและยางวางถนนจำกัดความเร็ว การถ่ายทอดเทคนิคการขึ้นรูปโพลีเอทิลีนและเทคนิคการหล่ออลูมิเนียม การปรับปรุงการผลิตเซรามิก และการฝึกอบรมเครื่องฆ่าเชื้อจุลินทรีย์ในผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง

(2.3) การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านสุขภาพ อาทิ ชุดตรวจเชื้อก่อโรคอุจจาระร่วง ซึ่งสามารถตรวจหาเชื้อหวัดได้ในเวลา 1 ชั่วโมง และชุดตรวจยาบ้าแบบรวดเร็ว รู้ผลภายใน 5 นาที มีความแม่นยำและสะดวกต่อการใช้งาน

(3) การพัฒนานวัตกรรม มีการดำเนินการตามแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) กองทุนพัฒนานวัตกรรม ได้ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมในอุตสาหกรรมต่างๆ คือ ยาง อาหาร สมุนไพร เซรามิก ยานยนต์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ซอฟต์แวร์

(3.2) จัดทำเครือข่ายข้อมูล ประสานข้อมูล ข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และจัดทำเว็บไซต์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลซึ่งเชื่อมโยงไปยังฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ

(3.3) ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทรัพย์สินทางปัญญา ได้มีการประกาศใช้ พรบ. ความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ตามพันธกรณี TRIPS เพื่อส่งเสริมการค้าเสรี และป้องกันมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้า

(3.4) ปรับกระบวนการสรรหาการวิจัยและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและสถาบันการศึกษา ในการพัฒนาขีดความสามารถด้านวิศวกรรมการผลิตและการออกแบบ รวมทั้งจัดตั้งบริษัทร่วมทุนในการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งได้ออกแบบและผลิตแม่พิมพ์ขึ้นส่วนรถยนต์ร่วมกัน นอกจากนี้ได้นำระบบมาตรฐานวิทยา และการฝึกอบรมการให้บริการทางเทคโนโลยีแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งการจัดระบบกองทุนเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) **การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** มีการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ โดยเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ โดยดำเนินโครงการต่างๆ ได้แก่ โครงการพัฒนาบัณฑิตศึกษาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดำเนินการใน 4 สาขาวิชา คือ สาขาวิทยาศาสตร์พื้นฐาน เทคโนโลยีชีวภาพ วิศวกรรมศาสตร์และวัสดุศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม โครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) เพื่อสนับสนุนการผลิตงานวิจัย และนักวิจัยในระดับปริญญาเอกเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศใน 25 ปีข้างหน้า โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น (พ.ศ. 2538-2548) ในการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชนญี่ปุ่นผ่านมหาวิทยาลัยโตเกียวไปสู่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในอุตสาหกรรม 8 สาขา คือ อุตสาหกรรม อิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสาร เกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ โลหะและวัสดุ บริการและโครงสร้างพื้นฐาน เคมีและปิโตรเคมี การผลิตและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งโครงการทุนพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่ และโครงการสนับสนุนนักเรียนทุนรัฐบาลทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(5) **การบริหารการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยมุ่งประสิทธิผล** มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(5.1) **จัดทำแผนแม่บทของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในระยะ 10 ปี (2546-2555)** เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด ให้มีการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของหน่วยงาน

(5.2) **สนับสนุนให้องค์กรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของภาครัฐ และมหาวิทยาลัยร่วมมือกับภาคเอกชนได้อย่างอิสระ** ขณะนี้อยู่ระหว่างนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. ... ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายหลักที่จะเร่งรัดการระดมสรรพกำลังด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งเป็นกรอบแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน

(5.3) **จัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (2545-2549)** เพื่อกระจายความรู้ความชำนาญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปสู่ภาคการผลิตและชนบททั่วประเทศ ซึ่งกำหนดให้มีแผนงานเชื่อมโยงความรู้ อาทิ เทคโนโลยีการผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ในลักษณะเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าชุมชน

(5.4) **จัดให้มีกลไก/มาตรการป้องกันมิให้ไทยถูกเอาเปรียบทางเทคโนโลยีจากต่างประเทศ** โดยมีโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากนักวิทยาศาสตร์ไทยในต่างประเทศ เพื่อเชิญนักวิชาชีพไทยเป็นวิทยากรให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์แก่หน่วยงานในประเทศไทย

3.7 การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน

เพื่อสามารถประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม

มีความโปร่งใส ปราศจากการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การผลักดันให้การบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนเป็นวาระแห่งชาติ โดยในปี 2546 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นสำนักงานเลขานุการ พร้อมทั้งได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 6 ชุด เพื่อผลักดันการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ทั้งด้านการปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การดูแลด้านมาตรฐานการบัญชี การเปิดเผยข้อมูลให้โปร่งใส การสร้างมาตรฐานการทำงานที่ดี และการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีของภาคเอกชน

(2) สร้างมาตรการจูงใจให้ภาคธุรกิจมีระบบการทำงานที่โปร่งใส โดยในปี 2545 ได้ดำเนินโครงการ **Governance Rating** เพื่อสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนเข้ารับการจัดอันดับระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี อันจะเป็นประโยชน์กับผู้ลงทุนในการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลกิจการของแต่ละบริษัท เพื่อประกอบการตัดสินใจลงทุนได้ ซึ่งมีบริษัทได้รับการจัดอันดับเป็นบริษัทที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี อาทิ บมจ.กสิกรไทย บริษัทผลิตไฟฟ้า ฯลฯ นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการ **Disclosure Award** เพื่อให้รางวัลกับบริษัทที่มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส ซึ่งมีบริษัท 40 บริษัทที่ได้รับรางวัลนี้ ขณะเดียวกันได้ดำเนินโครงการ **Board of the Year** ซึ่งได้ให้รางวัลกับ 7 บริษัทที่มีการสร้างมาตรฐานการทำงานที่ดี รวมทั้งได้ดำเนินโครงการ **Q-Mark** เพื่อให้บริษัทที่ทำธุรกิจที่ดีได้เครื่องหมาย Q-Mark ในการขายสินค้าด้วย

(3) ปรับปรุงกลไก กฎระเบียบให้บริษัทจดทะเบียนมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สำคัญได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 2) ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญในการยกระดับการทำหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท ไม่ให้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากข้อมูลของบริษัทที่ตนเป็นกรรมการ รวมทั้งเพิ่มการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นในการตรวจสอบการทำงานของกรรมการบริษัท นอกจากนี้ ยังได้ออกเกณฑ์กำหนดให้บริษัทมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงาน โดยให้มีกรรมการอิสระร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริษัทด้วย และให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถมีส่วนในการตัดสินใจ และตรวจสอบการบริหารงานของบริษัทและผู้บริหารได้

(4) เพิ่มบทลงโทษเพื่อยับยั้งภาคธุรกิจจากการกระทำที่ไม่พึงประสงค์ โดยในปี 2544 ได้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด 95 ราย มีค่าปรับส่งเข้าบัญชีคลัง 21,696,088.75 บาท มีการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดจำนวน 42 ราย ในจำนวนนี้ได้รวมถึงการดำเนินคดีอาญากับอาชญากรรมทางการเงินข้ามชาติที่ได้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 17 ราย เพื่อป้องกันการหลอกลวงผู้ลงทุนชาวต่างประเทศและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของประเทศ โดยบทลงโทษดังกล่าวได้มีการเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย

4

การประเมินผลการดำเนินงาน

4.1 อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยดีขึ้น แต่ยังมีจุดด้อยที่ต้องปรับปรุง

ในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดย IMD (International Institute of Management Development) ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยดีขึ้นจากอันดับที่ 34 ในปี 2545 เป็นอันดับที่ 29 ในปี 2546 โดยในปี 2546 นี้ IMD ได้ใช้เกณฑ์ขนาดประชากรในการแยกกลุ่มประเทศ และแบ่งกลุ่มปัจจัยออกเป็น 4 กลุ่ม คือ เศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของรัฐ ประสิทธิภาพของภาคเอกชน และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในกลุ่มประเทศที่มีประชากรสูงกว่า 20 ล้านคน IMD ได้จัดให้ประเทศไทยอยู่อันดับ 10 ดีขึ้นจากอันดับที่ 14 และ 13 ของปี 2544 และ 2545 ตามลำดับ และในลำดับที่ดีกว่าญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และจีน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีจุดด้อยอยู่หลายประการที่ต้องการการแก้ไขเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุณภาพการศึกษา คุณภาพและราคาบริการพื้นฐานของรัฐ และการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังรวมถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก ในขณะที่ผลผลิตการผลิตในระดับธุรกิจยังอยู่ในระดับท้าย ๆ ตลอดจนธุรกิจขาดทัศนคติและค่านิยมทางธุรกิจที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานไปสู่บรรษัทภิบาล

4.2 เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงขึ้นและการดำเนินงานหลายเรื่องบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

โดยในปี 2545 รายได้ประชาชาติของประเทศ (GDP) ขยายตัวถึงร้อยละ 5.3 สูงกว่าการขยายตัวในปี 2544 ซึ่งขยายตัวร้อยละ 1.9 สาเหตุที่สำคัญ เนื่องจาก

(1) การส่งออกสินค้าขยายตัวสูงกว่าเป้าหมาย โดยในปี 2545 ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 11.3 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 6 สินค้าที่มีการขยายตัวของการส่งออกสูง เช่น เครื่องจักรและเครื่องจักรกล เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น สาเหตุสำคัญเนื่องจากประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐที่เอื้อต่อการส่งออกสินค้า เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการในกระบวนการส่งออก เป็นต้น นอกจากนี้ มีสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นใหม่จากนวัตกรรมและการออกแบบที่ช่วยเพิ่มความสนใจมากขึ้น ตลอดจนสินค้าส่วนใหญ่ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการของต่างประเทศ และเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค

(2) ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวสูงกว่าเป้าหมาย โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 7.7 ในปี 2545 สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี โดยมีสาเหตุจากอุตสาหกรรมสินค้าทุนและเทคโนโลยีขยายตัวสูงอย่างเด่นชัด เช่น เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า ยานยนต์ อาหารและเครื่องดื่ม ยาสูบ ยางและพลาสติก เคมีและผลิตภัณฑ์เคมี และอุตสาหกรรมโลหะ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายและการลงทุนภายในประเทศเป็นสำคัญ

(3) ผลผลิตภาคเกษตรอยู่ในสถานะที่คงตัวต่ำกว่าเป้าหมายแต่เกษตรกรรมรายได้เพิ่มขึ้น โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคเกษตรขยายตัวร้อยละ 0.5 ในปี 2545 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี สาเหตุจากการลดลงในผลผลิตของพืชสำคัญ เช่น ข้าวนาปี ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และถั่วเหลือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลจากราคาสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้น

อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะพืชเกษตรหลัก เช่น ข้าว ข้าวโพด ยางพารา และมันสำปะหลัง ทำให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นจากปี 2542/2543 เฉลี่ยร้อยละ 18.6 นอกจากนี้ เกษตรกรยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากนอกภาคเกษตร อันเนื่องมาจากผลสำเร็จของการดำเนินงานตาม “โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ซึ่งภายในรอบ 10 เดือนของปี 2545 (มกราคม-ตุลาคม 2545) มียอดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้นจากปี 2544 กว่า 19,000 ล้านบาท (จากเดิม 215.55 ล้านบาท)

(4) **ผลิตภาพแรงงานโดยรวมและในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับเป้าหมาย** ในปี 2545 ผลิตภาพแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.59 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าปี 2544 ที่ขยายตัวลดลงร้อยละ 0.85 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้เฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี โดยสาขาเกษตรเป็นสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.04 จากการที่จำนวนแรงงานในภาคเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผลิตภาพแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.66

(5) **การขยายตัวของนักท่องเที่ยวภายในประเทศสูงขึ้น** ในปี 2545 มีนักท่องเที่ยวภายในประเทศสูงขึ้นถึงร้อยละ 4.69 สามารถสร้างรายได้ให้ประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.05 สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 3 ต่อปี เป็นผลจากการจัดกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการตลาด และการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างเหมาะสม เช่น โครงการท่องเที่ยวไทย ไปได้ทุกเดือน เป็นต้น ขณะที่รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันคิดเป็นร้อยละ 8.17 เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7-8 ต่อปี

ตารางที่ 2 : ผลการดำเนินงานในปีแรกตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

หน่วย : ร้อยละ

เป้าหมาย	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549)	ผลการดำเนินงาน ปี 2545
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	4-5	5.3
- ภาคเกษตร	2.0	0.5
- ภาคอุตสาหกรรม	4.5	7.7
อัตราการขยายตัวของมูลค่าการส่งออก	6.0	11.3
ผลิตภาพแรงงาน	3.0	2.59
- ภาคเกษตร	-	4.04
- ภาคอุตสาหกรรม	-	1.66
อัตราการขยายตัวของนักท่องเที่ยวภายในประเทศ	3.0	4.69
อัตราการขยายตัวของรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ	7-8	8.17

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.3 ปัญหา/อุปสรรคการดำเนินงาน

ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ถึงแม้ว่าการกำหนดให้การเพิ่มความสามารถการแข่งขันในฐานะเป็น “วาระแห่งชาติ” จะได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วน และได้มีการดำเนินการตามแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไปบ้างแล้วหลายเรื่อง ทั้งด้านเศรษฐกิจมหภาค ด้านภาคการผลิตและบริการ และด้านปัจจัยสนับสนุนพื้นฐาน แต่การพัฒนาที่ผ่านมา

และการแก้ไขปัญหาพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังดำเนินการในวงจำกัด โดยมีปัญหา/อุปสรรคของการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยังไม่ได้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการพัฒนาในเรื่องต่างๆ เช่น ยุทธศาสตร์การเพิ่มผลผลิต และแผนแม่บท SMEs (ในส่วนของอุตสาหกรรม) รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นต้น ซึ่งยังไม่ได้มีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากประเด็นหลักของการสร้างความเข้าใจร่วมกันในแนวคิด ทิศทาง และบทบาทในการทำงานในระดับปฏิบัติ

(1.1) การปรับแนวคิดและความเข้าใจในบทบาท ยังมีการให้ความสำคัญน้อยในการสร้างให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและเห็นประโยชน์จากการร่วมมืออย่างเป็นเครือข่าย โดยเฉพาะการสร้างองค์ความรู้และการเรียนรู้จากแนวปฏิบัติที่ดีให้แก่ประชาชนที่อยู่ในเศรษฐกิจฐานรากที่จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งรวมถึงการเพิ่มผลผลิต

(1.2) การใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีอยู่ทั้งของรัฐและเอกชนยังมีข้อจำกัด ปัจจุบันกลไกของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชน ทั้งกลไกทางการเงิน ได้แก่ กองทุนต่างๆ กลไกทางด้านเทคนิค ได้แก่ สถาบันอิสระและสถาบันเฉพาะทาง นับได้ว่ายังขาดความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับกลไกภาครัฐกิจ ได้แก่ สถาบันเกษตรกร หรือองค์กรภาคธุรกิจทางด้านการค้า การลงทุนและอุตสาหกรรม เป็นต้น ที่การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างเต็มที่

(2) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะช่วยสนับสนุนการปรับโครงสร้างตามยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งผู้ประกอบการและแรงงานที่มีความรู้ และทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจและตลาดแรงงาน เนื่องจาก การปฏิรูประบบการศึกษาและการต่อยอด (Upgrading) และการเพิ่มพูนทักษะ (Retrain) ยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของภาคการผลิตและการค้าที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว

(3) การจัดสรรงบประมาณที่ไม่บูรณาการอย่างแท้จริง โดยที่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นเรื่องที่ครอบคลุมในหลายมิติ และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน แต่การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา ยังขาดการพิจารณาในลักษณะองค์รวมภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน นอกจากนั้นยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้แผนการใช้จ่ายเงิน

(4) การขาดระบบการติดตามและประเมินผลทั้งในระดับภาพรวม รายสาขา และระดับโครงการที่จริงจังและต่อเนื่อง รูปแบบการติดตามและประเมินผลยังอยู่ในลักษณะของผลผลิต (Output) มากกว่าในรูปของผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ซึ่งจะไม่สามารถสะท้อนถึงความสำเร็จของโครงการที่แท้จริงต่อกลุ่มเป้าหมายและของประเทศโดยรวม

ข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการระยะต่อไป

การผลักดันการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่แท้จริงจะต้องมีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบตั้งแต่การสร้างองค์ความรู้ การพัฒนายุทธศาสตร์ การกำหนดประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ การสร้างเครือข่ายเพื่อประสานการขับเคลื่อน การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเป็นบูรณาการ และการติดตามและประเมินผล โดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายใต้กลไกที่มีภาวะการนำ (Leadership) ที่ชัดเจน มีพลัง และบูรณาการในการปฏิบัติ เพื่อให้การขับเคลื่อนเป็นไปในทิศทางที่กำหนดและเกิดการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

5.1 การสร้างเอกภาพ บูรณาภาพ และความเชื่อมโยงของกลไกในระดับนโยบายให้สนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โดยมีคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) เป็นแกนหลักในการประสานการจัดทำยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในรายละเอียด และการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล รวมทั้งการปรับระบบการจัดทำงบประมาณให้เป็นบูรณาการในทิศทางที่สอดคล้องกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ขณะเดียวกัน การเร่งศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้เชิงลึก และสร้างระบบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

5.2 การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการในระยะต่อไปจะต้องเป็นไปภายใต้บทบาทการริเริ่มและเป็นแกนนำของภาคเอกชน ในขณะที่ภาครัฐจะปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก

โดยจัดวางระบบการให้บริการและสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพไว้อย่างพร้อมพร้อม โดยมิประเพณหลักของการพัฒนาในรายสาขา ดังนี้

(1) ภาคการเกษตร

➤ สร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะผลผลิตการเกษตรที่มีปริมาณมากและประสบปัญหาการค้าตกต่ำเกือบทุกปี อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย กาแฟ ผลไม้ ปศุสัตว์ ฯลฯ โดยสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและพัฒนาการแปรรูปที่หลากหลาย มีคุณภาพ และนำผลงานวิจัยมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติให้มากขึ้น ตลอดจนการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าเพิ่มเพื่อสอดรับการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์มาสู่การให้ความสำคัญจากไร่มาสู่การบริโภค

➤ เร่งผลักดันกลไกรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร โดยให้มีทางเลือกของช่องทางการจำหน่ายสินค้าเกษตร โดยเฉพาะในฤดูเก็บเกี่ยว ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตลาดกลางให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพในพื้นที่ที่มีศักยภาพ การมีตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า รวมทั้งการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรให้เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

» ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาปัจจัยหลักในการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต ที่สำคัญได้แก่ การสร้างจิตสำนึกของเกษตรกรและผู้ประกอบการในการพัฒนาทักษะและเทคโนโลยี การให้สิทธิและประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนแก่วิสาหกิจไทยเพื่อแปรรูปผลิตผลการเกษตร

» มอบหมายให้สำนักมาตรฐานและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานเชื่อมโยง และผลักดันขบวนการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรในลักษณะเป็น Single Agency อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งอาหารที่มีมาตรฐานและปลอดภัย

(2) ภาคอุตสาหกรรม

» เร่งปรับปรุงโครงสร้างภาคนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ในบางอุตสาหกรรมให้เหมาะสมและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ และไม่กระทบต่อข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นธรรมและสร้างความแข็งแกร่งของอุตสาหกรรมในประเทศ รวมถึงลดการนำเข้าของอุตสาหกรรมทั้งระบบ

» ปรับปรุงรูปแบบการทำงานของสถาบันเฉพาะทางที่มีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจเชิงพาณิชย์และตลาดเชิงรุกให้สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม

» เร่งรัดให้มีการแปลงแผนแม่บทการพัฒนา SMEs ไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้ความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรพิจารณาถึงกิจกรรมที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงให้ชัดเจน โดยเฉพาะการร่วมทุน

» สร้างเครือข่ายการพัฒนาบุคลากรในภาคอุตสาหกรรมให้ตรงตามความต้องการ โดยเฉพาะการสร้างและส่งเสริมผู้ประกอบการรุ่นใหม่ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และสถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานที่มีศักยภาพในการให้บริการ

» ส่งเสริมการลงทุน โดยเน้นอุตสาหกรรมเป้าหมาย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน สนับสนุนให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศสูงขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมกับกลุ่มประเทศในภูมิภาค

(3) ภาคการค้าและบริการ ส่งเสริมธุรกิจบริการมูลค่าเพิ่มสูงที่เป็นจุดแข็ง มีศักยภาพและโอกาสในการสร้างงานและสร้างรายได้เพิ่มเติมจากบริการด้านการท่องเที่ยวซึ่งเป็นจุดขายสำคัญของประเทศอยู่แล้ว โดยธุรกิจนี้ที่มีศักยภาพค่อนข้างหลากหลาย ได้แก่ ธุรกิจโรงพยาบาล ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร ธุรกิจการศึกษา ธุรกิจสปา ธุรกิจออกแบบและก่อสร้าง รวมทั้งส่งเสริมธุรกิจการค้าส่งและค้าปลีกให้สามารถแข่งขันอย่างเป็นธรรม

» ส่งเสริมธุรกิจการค้าส่งและค้าปลีกให้มีความเข้มแข็ง โดยให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการบริหารจัดการที่ทันสมัยมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

» **การฟื้นฟูธุรกิจอุตสาหกรรมก่อสร้าง** ซึ่งเคยมีบทบาทสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจ และครอบคลุมวิชาชีพหลายสาขา เช่น วิศวกร สถาปนิก รวมทั้งแรงงานจำนวนมาก นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาคการผลิต เช่น เหล็ก และอุปกรณ์ก่อสร้าง ทั้งนี้ อุตสาหกรรมก่อสร้างมีศักยภาพที่จะดำเนินการใน “เชิงรุก” โดยเฉพาะการประมูลงานในต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลในการสร้างงานและรายได้ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงทั้งระบบอุตสาหกรรม แทนการส่งออกแรงงานเพียงอย่างเดียว ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความชัดเจนและความเป็นเอกภาพ เนื่องจากการสนับสนุนธุรกิจสาขานี้จะจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานของภาครัฐเป็นจำนวนมาก

» **ส่งเสริมธุรกิจด้านสุขภาพและความงาม** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาพยาบาล (Medicare) และการเสริมความงาม ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพสูงทั้งในด้านบุคลากร องค์ความรู้ และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นที่ยอมรับของนานาชาติและมีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางในระดับภูมิภาคได้ นอกจากนี้ ธุรกิจด้านการนวดแผนไทย (Traditional Massage) สปา (Spa) อาหารสุขภาพ และสมุนไพร (Health and Herbal Food) รวมทั้งเครื่องสำอางจากธรรมชาติ (Natural Cosmetics) กำลังเป็นที่นิยมและมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานของสินค้าและบริการ เพื่อเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว

» **การขยายเครือข่ายของธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร** โดยอาศัยชื่อเสียงและเอกลักษณ์ของอาหารไทย โดยจัดให้มีระบบการรับรองคุณภาพและมาตรฐาน ทั้งในด้านวัตถุดิบและหลักสูตรการทำอาหาร รวมทั้งการยกระดับบุคลากร ระดับจัดการและปฏิบัติการให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

» **การส่งเสริมศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ** โดยอาศัยความได้เปรียบด้านจุดที่ตั้งและความเอื้อเฟื้อทางวัฒนธรรม (Hospitality) เป็นปัจจัยสนับสนุน ทั้งนี้ จะต้องจัดให้มีระบบมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติครอบคลุมทั้งส่วนบริการและบุคลากร

» **การส่งเสริมศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า** โดยอาศัยจุดแข็งของบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีอยู่แล้ว เช่น บริการสายการบิน และโรงแรมที่พัก ในการชักจูงให้เกิดการประชุมและสัมมนาของกลุ่มธุรกิจหรือวิชาชีพต่างๆขึ้นในประเทศไทย โดยรัฐบาลสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาคเอกชน เช่น สมาคมจัดประชุมนานาชาติแห่งประเทศไทย (TICA) และสมาคมแสดงสินค้า (TEA) เป็นต้น รวมทั้งเร่งสำนักงานการส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (Convention Exhibition Bureau) ให้สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้คุณภาพและรวดเร็ว

5.3 การรูกอย่างต่อเนื่องในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศ

(1) **เพิ่มบทบาทการเจรจาต่อรองในระดับโลก ภูมิภาคและทวิภาคี** โดยสนับสนุนการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายเขตการค้าเสรีทวิภาคีเพื่อขยายโอกาสทางการค้าระหว่างกัน คู่ขนานไปกับการผลักดันให้การร่วมมือระดับพหุภาคีบรรลุผลได้โดยเร็ว

(2) พัฒนาพื้นที่ชายแดนเป้าหมาย ให้เป็นฐานการผลิตของประเทศในระยะยาว โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และผ่อนคลายกฎระเบียบการค้าชายแดนระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้าง ความชัดเจนของกลไกเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยผลักดันการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่ชายแดน ที่มีลำดับความสำคัญสูง ให้เป็นโครงการนำร่องเพื่อขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศต่อไป

(3) ส่งเสริมบทบาทไทยให้เป็นศูนย์กลางในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ได้แก่ ในกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) อาเซียน (ASEAN) อนุภูมิภาคสุ่มน้ำโขง (GMS) และอนุทวีป (BIMST-EC) โดยดำเนินโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันในลักษณะภาคีส่วนร่วม อาทิ ด้านธุรกิจ การเกษตร วิชาการ การท่องเที่ยว และการสื่อสารและโทรคมนาคม เป็นต้น

5.4 การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคการเงินการคลังให้เชื่อมโยงและสนับสนุน การปรับโครงสร้างภาคการผลิตให้มากขึ้น

โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานต่อเนื่องในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ **การเร่งแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้** เพื่อเสริมสภาพคล่องทางธุรกิจ รองรับกับการฟื้นตัวและขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งขึ้น **การสนับสนุนสภาพคล่องแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม** ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยเฉพาะการดำเนินงานของ Venture Capital ธนาคาร SMEs และธนาคารภายใต้การกำกับของ รัฐ **การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของบริษัทศูนย์ข้อมูลเครดิต** ภายใต้พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 เพื่อป้องกันปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และ **การพัฒนาตลาดทุนไทย** ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุนไทย ตลอดจนดำเนินการในเรื่องใหม่ ได้แก่

(1) การติดตามประเมินผลการดำเนินมาตรการตามนโยบายของรัฐ ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายโดยตรงจากเงินงบประมาณ และมาตรการที่เป็น Quasi-fiscal ที่จะกลายเป็นภาระงบประมาณในอนาคต รวมทั้งการบริหารหนี้สาธารณะ

(2) การออกพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากและการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อเป็นกลไกเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันการเงิน วิเคราะห์ความเสี่ยงและเลือกช่องทางการออมที่เหมาะสมให้ผู้ออม รวมทั้งลดภาระงบประมาณจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน

5.5 การพัฒนาความเข้มแข็งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายใต้ทิศทางที่มีความชัดเจน สนับสนุนการปรับโครงสร้าง และให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

(1) การนำแผนกลยุทธ์และแผนแม่บทด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติแล้ว เสนอขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว เพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

(2) เร่งรัดจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิต และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน

(3) การสนับสนุนการทำวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้น โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อการลงทุนของภาคเอกชนในการทำวิจัย รวมทั้งหาวิธีการใหม่ๆ ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรมในภาคเอกชน

(4) ปรับระบบการวิจัยและพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ โดยสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานวิจัยภาครัฐ มหาวิทยาลัยและภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการนำผลการวิจัยและพัฒนาไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.6 การบริหารจัดการการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานให้สนับสนุนกิจกรรมภาคการผลิต การค้า และการลงทุนของประเทศ

การบริหารจัดการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากการลงทุนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและอัตราค่าบริการที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งจะต้องพิจารณารูปแบบและแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการบริการพื้นฐานของประเทศได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม ตลอดจนเตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในด้านต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนโดยมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ ดังนี้

(1) จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการอย่างมีคุณภาพ มีความมั่นคงในระดับราคาที่เพียงพอ และพัฒนาการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

(2) ใช้ประโยชน์จากโครงข่ายระบบขนส่งทางบกที่มีอยู่แล้วให้คุ้มค่า ปรับปรุงการเชื่อมโยงโครงข่าย และเพิ่มความจุในเส้นทางที่สำคัญ รวมทั้งสนับสนุนการใช้อนุสัญญาแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

(3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่าเรือให้ได้มาตรฐานสากล และสนับสนุนให้ท่าเรือของประเทศเป็นท่าเรือของภูมิภาคอินโดจีน รวมทั้งเร่งรัดการปรับปรุงระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าทางน้ำ

(4) เร่งพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้สามารถเปิดให้บริการได้ทันตามเป้าหมายในปี 2548 และจัดทำแผนธุรกิจ การตลาดสำหรับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน เพื่อสร้างรายได้ให้ท่าอากาศยานในระยะยาว รวมทั้งเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการให้บริการในท่าอากาศยานภูมิภาค เพื่อลดภาระการลงทุนภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงกลไกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมการบินเอื้อประโยชน์ต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(5) ขยายการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะให้สามารถครอบคลุมทั่วถึงได้ทุกพื้นที่ ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งทางเทคนิค ภาษา และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมพร้อมรองรับการพัฒนาเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Society) ในอนาคต

(6) ด้านสาธารณูปการ

» เร่งพิจารณาแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณต้นทุนและอัตราค่าน้ำที่เป็นธรรม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้สูญเสียในระบบอย่างจริงจัง ตลอดจนเร่งจัดทำระบบฐานข้อมูลน้ำประปาทั่วประเทศ เพื่อใช้ประกอบการวางแผนพัฒนาระบบประปาของประเทศต่อไป

» ดำเนินมาตรการฟื้นฟูเสถียรภาพของตลาดอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง และริเริ่มให้มีองค์กรกำกับดูแลการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมทั้งสนับสนุนให้หน่วยงานท้องถิ่น องค์กรชุมชน และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของตนเอง

» เร่งวางแผนหลักการจัดการน้ำเสียของพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน และกระจายอำนาจการจัดการน้ำเสียให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยรัฐให้การสนับสนุนตามความจำเป็น รวมทั้งเร่งศึกษาอัตราค่าธรรมเนียมน้ำเสียที่เป็นที่ยอมรับและนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

5.7 การพัฒนาศักยภาพของคนและจิตสำนึกที่เข้าใจความสำคัญของ “วาระแห่งชาติ” ไปพร้อมกัน

(1) พัฒนาศักยภาพคนเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับกระบวนการผลิตคนจากการที่เคยผลิตตามความต้องการของผู้เรียนและผลิตตามที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันมีความพร้อม มาเป็นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และมีการบริหารเป้าหมายการผลิต โดยใช้มาตรการทางการเงิน การยกย่องความเป็นเลิศ และการจัดอันดับตามคุณภาพ เป็นต้น

(2) เร่งดำเนินการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึก ให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนในวัยเรียนและวัยทำงานเห็นความสำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) การเพิ่มผลผลิต (Productivity) และการสร้างธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

6

บทสรุป

การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้รับการดำเนินการไปในทิศทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการที่รัฐบาลได้กำหนดให้เรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติที่มีแนวทางการผนึกกำลังระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงการเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจรากหญ้าทำให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทุกมิติอย่างเป็นบูรณาการ ทันท่วงทีต่อการเปลี่ยนแปลง โดยได้มีการวางระบบบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีกลไกระดับนโยบาย ได้แก่ กพข. รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันที เสริมจากระบบงบประมาณปกติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินการ

“เชิงรุก” ในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อขยายฐานด้านการตลาด และความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการในรูปแบบต่างๆ

เพื่อให้การดำเนินการในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรให้ความสำคัญกับการผสมผสานเครื่องมือด้านนโยบายทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค โดยมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายการพัฒนาที่ภาคเอกชนมีบทบาทนำ ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐต้องปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในระยะต่อไป ได้แก่ การยกระดับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ซึ่งรัฐต้องมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคทั้งระเบียบปฏิบัติและกฎหมาย รวมทั้งดำเนินนโยบายในทิศทางที่จะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจควบคู่ไป การสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งของกลไกภาคเอกชน การรวมตัวในลักษณะเป็นเครือข่ายวิสาหกิจเพื่อนำไปสู่การยกระดับ การเพิ่มผลผลิตในระดับธุรกิจ การเชื่อมโยงธุรกิจสมัยใหม่กับเศรษฐกิจชุมชน การกระจายบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับภูมิภาค ซึ่งกลไกดังกล่าว ภาคเอกชนจะต้องมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ริเริ่ม รวมทั้งการขยายผลความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านโดยอาศัยกรอบความร่วมมือต่างๆ ในภูมิภาค

บทที่ 4

การพัฒนาทุนทางสังคม

1

ความสำคัญของการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จากสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิมมาเป็นสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ โดยในช่วงที่ผ่านมาเน้นการใช้ทุนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แม้ว่าการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ก็นำไปสู่ปัญหาในเชิงโครงสร้างหลายเรื่อง อาทิ ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ถดถอย ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ปัญหาสังคมอื่นๆ ที่มีรูปแบบใหม่และแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาและคุณภาพชีวิตของคนไทยเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องทบทวนทิศทางและแนวทางการพัฒนาประเทศเสียใหม่ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศควบคู่กับการสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน และนำประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สุด

ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาประการหนึ่งคือการนำทุนทางสังคมมาใช้ประโยชน์ ทุนทางสังคมจะช่วยสร้างภูมิคุ้มกัน ช่วยเหลือสมาชิกของสังคมและบรรเทาผลกระทบให้ลดน้อยลงในยามเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ระบบเครือข่ายและชุมชน ความเอื้ออาทร และความช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันของสังคมไทยซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สั่งสมอยู่ ทำให้คนที่ได้รับความบอบช้ำจากวิกฤตเศรษฐกิจได้รับการดูแลด้วยดี ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงไม่รุนแรงมากนัก ดังนั้น การนำทุนทางสังคมมาใช้ประโยชน์จึงเป็นทางเลือกหรือนวัตกรรมในการพัฒนาและเป็นแนวคิดหลักในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ปัญหาความยากจน และช่วยลดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ผลักดันเรื่องการเสริมสร้างทุนทางสังคมให้เป็นวาระแห่งชาติ และเพื่อให้การพัฒนาและการนำทุนทางสังคมไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย จึงได้ให้ความหมายทุนทางสังคมในเบื้องต้น หมายถึง **ผลรวมของสิ่งดีงามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและการต่อยอด** โดยจำแนกทุนทางสังคมออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบันและทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม เพื่อเป็นกรอบในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและการนำทุนทางสังคมไปใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาในด้านอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคนอย่างยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมดังกล่าว จึงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังนั้น การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานในช่วงปีแรกของแผนฯ จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประมวลสถานการณ์เบื้องต้นของการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมที่มีอยู่ในประเทศ

สรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คนเป็นศูนย์กลาง” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยแนวทางการพัฒนาคุณภาพคนและใช้ประโยชน์ทางสังคมปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางที่สำคัญๆ ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ สุขภาพแข็งแรง มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีคุณธรรม ระเบียบวินัย ซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อส่วนรวม สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผสมผสานได้อย่างสมดุล เสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรมและให้พึ่งตัวเองได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวชุมชนและสถาบันทางสังคมให้เป็นพลังผลักดันการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดำรงชีวิตอย่างมีความสุขภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2.2 เป้าหมาย มีเป้าหมายที่สำคัญๆ เช่น ขยายการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ลดอัตราการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุที่ป้องกันได้ ให้ประชาชนมีการออกกำลังกายหรือเล่นกีฬาเพิ่มขึ้น ให้ประชาชนมีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี ในปี 2549 เพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับให้ได้มาตรฐาน ยกกระตือรือร้นการศึกษาของกำลังแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของกำลังแรงงานในปี 2549 ลดสัดส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเพิ่มแหล่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ดูแลโดยชุมชนให้ทั่วถึง เป็นต้น

2.3 แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญๆ ประกอบด้วย

(1) **การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง** โดยปฏิรูประบบสุขภาพเน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพ ปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ ยกกระตือรือร้นฝีมือของคนไทยให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถคิดเป็น ทำเป็น รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อ

(2) **การส่งเสริมให้คนมีงานทำ** โดยมุ่งสร้างผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวและผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการมีงานทำในทุกๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ขยายการจ้างงานนอกภาคเกษตร และส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศ เพื่อขยายตลาดแรงงานใหม่ๆ ให้แก่แรงงานไทย

(3) **การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ** ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการบริการทางสังคม ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

(4) **การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เร่งบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาปราบปรามและดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ตลอดจนประสานความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อ

สังกัดกันขบวนการผลิตและค้ายาเสพติด รวมทั้งปรับระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

(5) การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์การทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งในการดูแลและพัฒนาสมาชิกในทุกด้าน สร้างและปลูกจิตสำนึกในความรักชาติและความเป็นไทยอย่างจริงจัง สนับสนุนบทบาทสถาบันทางสังคมต่างๆ ในการทำนุและพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาบุคลากรทางศาสนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาสื่อมวลชนทุกประเภทให้มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคม

3

ความก้าวหน้าการดำเนินงาน

3.1 การจัดทำแผนแม่บท แผนเฉพาะเรื่อง

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนแม่บท/แผนเฉพาะเรื่อง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม รวม 19 เรื่อง ได้แก่

กลุ่มที่ 1 : แผนที่มุ่งการพัฒนาทุนมนุษย์และทุนทางสถาบันในทุกมิติ รวม 12 เรื่อง ดังนี้

- (1) แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (2) แผนพัฒนาสาธารณสุข ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (3) แผนแม่บทความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ
- (4) แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2542
- (6) แผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (7) แผนแม่บทการพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2546-2549)
- (8) แผนแม่บทนโยบายประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (9) แผนพัฒนากีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2545-2549)
- (10) แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (11) แผนแม่บทวัฒนธรรมแห่งชาติ (พ.ศ.2546-2554)
- (12) นโยบายและแผนสถาบันครอบครัว

กลุ่มที่ 2 : แผนเพื่อการพัฒนากลุ่มเป้าหมายเฉพาะ รวม 4 เรื่อง

- (1) แผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2549)
- (2) แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549)
- (3) แนวทางประสานการจัดโครงการคุ้มครองทางสังคม สำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน
- (4) แผนปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองทางสังคม

กลุ่มที่ 3 : แผนสนับสนุนกระบวนการพัฒนาระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
รวม 3 เรื่อง

- (1) แผนแม่บทเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9
- (2) แผนหลักการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2545-2549)
- (3) แผนคุ้มครองแรงงานและส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

ทั้งนี้ แผนแม่บท/แผนเฉพาะเรื่องดังกล่าวได้สะท้อนว่ามีการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาคูณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของแผนคือความสามารถในการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และนำไปสู่วิสัยทัศน์ของประเทศในอนาคต ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องติดตามความก้าวหน้าและผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติโดยมีงบประมาณสนับสนุนอย่างจริงจังต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคูณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมหลายเรื่อง เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด เป็นต้น

3.2 การจัดสรรทรัพยากร

หน่วย : ล้านบาท

แนวทางการพัฒนา	ปี	2545	2546	หมายเหตุ
1. การพัฒนาคูณภาพคน		310,481.8	323,132.1	
- ด้านนโยบายและแผน		7,095.7	8,111.4	(รวมโครงการ 30 บาท)
- ด้านสุขภาพ		89,836.3	95,098.4	
- ด้านการศึกษา		206,787.9	212,595.3	
- ด้านกีฬา		1,502.6	1,475.5	
- ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม		2,545.3	3,002.4	
- ด้านการพัฒนาแรงงาน		2,714.0	2,849.1	

(ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ปี	2545	2546	หมายเหตุ
แนวทางการพัฒนา			
2. ด้านระบบการคุ้มครองทางสังคม	67,319.9	69,201.9	
- ด้านนโยบายและแผน	3,179.6	2,555.5	
- ด้านสวัสดิการสังคม	16,905.8	18,164.3	
- ด้านความสงบสุขในสังคม	47,234.5	48,482.1	(รวมกระบวนการยุติธรรม, สาธารณภัย)
รวม	377,801.7	392,334.0	770,135.7
ร้อยละของงบประมาณ	36.93	39.23	38.1

การพัฒนาคนและสังคมได้รับการจัดสรรงบประมาณประมาณ 770,135.7 ล้านบาท โดยการจัดสรรในช่วง 2 ปีแรกของแผน คิดเป็นร้อยละ 38.1 ของงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2546 คิดเป็นร้อยละ 39.2 ของงบประมาณ ซึ่งนับว่าสูงเมื่อเทียบกับงบประมาณที่จัดสรรให้การพัฒนาในด้านอื่น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งงบประมาณด้านสุขภาพเพิ่มจาก 66,893.7 ล้านบาท ในปี 2544 เป็น 89,836.3 ล้านบาท และ 95,098.4 ล้านบาท ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรจากงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกกว่า 19,200 ล้านบาท ให้แก่การศึกษา ขั้นพื้นฐาน 12 ปี โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และการป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสพติด รวมทั้งการพัฒนาและเตรียมความพร้อมให้คนและชุมชน

3.2 ด้านกระบวนการ : การปรับปรุงกลไกการจัดการ และกฎ-ระเบียบ

ในช่วงปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการ และกลไกต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การปฏิรูประบบราชการ โดยมีการปรับปรุงที่สำคัญๆ ประกอบด้วย

(1) **การปรับปรุงองค์กร** ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานและปรับปรุงองค์กรด้านการพัฒนาคนและสังคมหลายหน่วยงาน เช่น การจัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้งการยุบรวมและปรับโครงสร้างภายในกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการทำงานที่ครบวงจรและมีบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกับภาคีการพัฒนาต่างๆ มากขึ้น มีการทำงานในลักษณะ cluster หรือ องค์กรแบบเครือข่าย รองรับนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ มากขึ้น

(2) **การปรับปรุงกลไกการจัดการ** มีการปฏิรูปการบริหารจัดการบางเรื่องให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการลดบทบาทของหน่วยงาน/กรม ให้ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เช่น การจัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการศึกษาอาชีวศึกษา และคณะกรรมการอุดมศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการปฏิบัติงานแทนกรม/อธิบดี การนำร่องปฏิรูปการศึกษา

ในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด และการประกาศเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต การสร้างระบบรองรับโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (ศตส.) ฯลฯ

(3) การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ได้มีการเร่งปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ต่างๆ มากมาย เช่น การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน การร่างระเบียบการเทียบโอน การศึกษา การประกาศใช้ พ.ร.บ.ประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการแยกแยะผู้ติดยาเสพติดออกมาบำบัดรักษา การแก้ไขระเบียบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวและค่าธรรมเนียมการจัดหางานในต่างประเทศ และร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้ครอบคลุมกรณีการว่างงาน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนและกระบวนการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ มีมาก ต้องใช้เวลามาก ทำให้การพัฒนาคนและสังคมผ่านกระบวนการทางกฎหมายยังล่าช้าอยู่

4

ผลการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

เนื่องจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ดังนั้น ผลผลิต และผลลัพธ์จากการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมจึงยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองสังคมในช่วงปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้นำไปสู่การพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมในมิติต่าง ๆ ซึ่งสรุปผลได้ดังนี้

4.1 การพัฒนาคุณภาพคนเพื่อการเสริมสร้างทุนมนุษย์

(1) การจัดทำแผนแม่บทนโยบายประชากร สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำแผนแม่บทนโยบายประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยมุ่งรักษาโครงสร้างประชากรของประเทศให้เหมาะสม พัฒนาคุณภาพพื้นฐานของประชากรให้มือนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดี และมีสถาบันครอบครัวเป็นฐานหลักในการปูพื้นฐานชีวิตและสิ่งแวดล้อม

(2) การปฏิรูประบบสุขภาพ สถานะทางสุขภาพของคนไทยประมาณ 59.4 ล้านคนหรือร้อยละ 95.7 มีหลักประกันด้านสุขภาพ และมีการตื่นตัวต่อการออกกำลังกายมากขึ้น แต่ภาวะการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุที่ป้องกันได้กลับสูงขึ้นโดยเฉพาะโรคหัวใจ และผลจากอุบัติเหตุ เช่นเดียวกับอัตราการป่วยจากภาวะแปรปรวนทางจิตและพฤติกรรมเพิ่มขึ้นจาก 24.8 ต่อประชากรแสนคนในปี 2543 เป็น 33.7 ต่อประชากรแสนคนในปี 2545 โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(2.1) การสร้างเสริมสุขภาพ/การป้องกันโรค

» กำหนดให้มีศูนย์สุขภาพชุมชน (Primary Care Unit) ที่สถานีอนามัย จำนวน 4,166 แห่ง เพื่อเป็นหน่วยให้บริการสุขภาพพื้นฐานที่เชื่อมประสานกับเครือข่ายสถานพยาบาลในโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเป็นศูนย์ประสานเครือข่าย

อาสาสมัครสาธารณสุข ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งชมรมส่งเสริมสุขภาพ การออกกำลังกายในเทศบาล/ตำบลจำนวน 8,172 ชมรม และโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการส่งเสริมสุขภาพในชุมชน จำนวน 29,387 โรงเรียน พร้อมทั้งมีการประเมินศักยภาพด้านสาธารณสุขของหมู่บ้าน ในทุกภาคโดยการคัดเลือกหมู่บ้านแกนนำจำนวน 10,000 หมู่บ้าน

» **รณรงค์ให้สถานประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมสุขภาพคนทำงาน** โดยกำหนดเป็นนโยบายในสถานที่ทำงานทุกประเภท เพื่อจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมและปลอดภัย ซึ่งมีสถานประกอบการเข้าร่วมโครงการสถานที่ทำงานน่าอยู่ น่าทำงานที่ผ่านการประเมินใบรับรองจำนวน 126 แห่ง พร้อมทั้งมีการเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพที่สำคัญในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ เช่น การตรวจสภาพแวดล้อม และสุขภาพคนงานในสถานประกอบการจำนวน 5,914 คน การตรวจเลือดเกษตรกรที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการใช้สารกำจัดศัตรูพืชจำนวน 54,772 คน ซึ่งทำให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจในการดูแลตนเอง ครอบครัว และมีการจัดปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งเจ้าของสถานประกอบการตระหนักและให้ความสนใจในการส่งเสริมสุขภาพแก่คนทำงานมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคยังขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบทั้งในระดับองค์กรและระดับชาติ

(2.2) **การสร้างหลักประกันสุขภาพ** ในปี 2545 ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงระบบประกันสุขภาพ ถึงร้อยละ 95.7 ของประชากรทั้งประเทศ โดยผ่านระบบการประกันสุขภาพใน 3 รูปแบบ ได้แก่ สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ การประกันสุขภาพในกองทุนประกันสังคม และนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งครอบคลุมคนไทยถึงร้อยละ 11.2 ร้อยละ 10 และ ร้อยละ 72.88 ตามลำดับ นับว่าการเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนดีขึ้นมาก แม้จะยังมีประชากรอีกประมาณ 3 ล้านคนหรือร้อยละ 5 ของประชากรทั้งประเทศที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งบริการสุขภาพ เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งหรือเป็นผู้ที่ไม่มีบัตรประชาชน เช่น พระนักโทษ ฯลฯ คาดว่าในปีสุดท้ายของแผนฯ 9 น่าจะสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพได้ถ้วนหน้าตามเป้าหมาย ผลการดำเนินงานดังกล่าวมีส่วนช่วยลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยที่ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง และประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมากขึ้น ขณะที่ข้าราชการและครอบครัวได้รับสวัสดิการดีขึ้น และแรงงานที่มีรายได้น้อยพอใจที่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้สะดวก อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นซึ่งต้องเร่งแก้ไขและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น แนวทางการส่งเสริมสุขภาพที่เป็นระบบเชื่อมโยงกันทั้งแนวนอนและแนวราบ การใช้สิทธิซ้ำซ้อน ประชาชนที่ได้รับบัตรทองประมาณร้อยละ 60 ยังไม่มารับบริการทำให้ยากต่อการประเมินความพึงพอใจในบริการ จุดอ่อนของระบบบริหารจัดการประกันสุขภาพภายใต้นโยบาย 30 บาท เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้อาจมีผลต่อการอยู่รอดและความยั่งยืนของการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

(2.3) **การพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการสาธารณสุข** สถานบริการสาธารณสุขได้ใช้กรอบของระบบคุณภาพมาตรฐานโรงพยาบาล (Hospital Accreditation) และการรับรองคุณภาพตามมาตรฐาน (ISO) ในการดำเนินการพัฒนาระบบบริการพยาบาลที่มีคุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยสามารถดำเนินการก้าวหน้างานด้านนี้ สถานบริการระดับต้นจำนวน 236 แห่ง หรือ ร้อยละ 32.82 ระดับกลาง (รพท.) จำนวน 64 แห่ง หรือร้อยละ 95.45 ระดับสูงจำนวน 25 แห่ง หรือ ร้อยละ 100 และพัฒนารูปแบบบริการพยาบาลระดับปฐมภูมิ รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายบริการสุขภาพ 75 เครือข่าย (75 จังหวัด)

และศูนย์สุขภาพชุมชน (PCU) ร้อยละ 75 (2,000 แห่ง) เข้าสู่ระบบการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งส่งผลให้ประชาชน/ผู้ใช้บริการมีความมั่นใจในการรับบริการด้านการรักษาพยาบาล การเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกัน/ฟื้นฟูสภาพจากสถานบริการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม การเร่งดำเนินนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรคทำให้บางพื้นที่ชะลอการพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการสาธารณสุข เนื่องจากต้องระดมบุคลากรมาเพื่อนโยบายดังกล่าวโดยเฉพาะสถานบริการระดับต้นที่มีเพียงร้อยละ 32 ที่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพบริการ

(2.4) การพัฒนาแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก มีเครือข่ายแพทย์พื้นบ้านทั้ง 4 ภาค จำนวน 2,500 คน และจัดตั้งเครือข่ายพัฒนาการแพทย์พื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น พัฒนาสมุนไพรให้มีคุณภาพและมาตรฐานรวม 6 ชนิด ได้แก่ กวาวเครือขาว หนุ่ยหวาน ขมิ้นชัน ฟ้าทะลายโจร ชุมเห็ดเทศ และได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับ พ.ร.บ.คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย โดยการออกกฎกระทรวงมารองรับจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งขณะนั้นร่างกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคนไทยมีการตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของภูมิปัญญาไทยโดยเฉพาะด้านแพทย์แผนไทยมากขึ้น ซึ่งเป็นทางเลือกสำหรับคนไทยในการสร้างเสริมสุขภาพ ขณะเดียวกัน ยังมีแนวโน้มที่ดีในการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพรเพื่อส่งออกต่อไป

(3) การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในภาพรวมจำนวนนักเรียนนักศึกษาจะเพิ่มขึ้นทุกปี คือ ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 14.176 ล้านคน (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิด) หรือร้อยละ 75.7 ของประชากรในวัยเรียน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 65.0 ในปี 2542 และร้อยละ 73.5 ในปี 2543 โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับ ม.ต้น และ ม.ปลาย เพิ่มขึ้นมากขณะที่จำนวนนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.5 ของประชากรในกลุ่มอายุเทียบกับร้อยละ 21.5 ในปี 2541 ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวม 244,764 คน จำนวนครูต่อนักเรียนในระดับประถม คิดเป็น 1:19 และระดับ ม.ต้น และ ม.ปลาย 1:21 โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญๆ มีดังนี้

(3.1) การปฏิรูปการผลิตครูและพัฒนาครู มีการจัดทำนโยบายการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา และมียุทธศาสตร์การดำเนินงานระยะ 5 ปี (พ.ศ.2545 – 2549) แต่ต้องชะลอโครงการไปเริ่มดำเนินงานในปี 2547 การนำแผนสู่การปฏิบัติจึงยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนั้นได้มีการพัฒนาหลักสูตรการผลิตครูแนวใหม่ระดับปริญญาตรี 5 ปีโดยมีโครงสร้างเงินเดือนเฉพาะวิชาชีพครู มีทุนการศึกษาเพื่อจูงใจให้คนดี คนเก่ง มาเป็นครูและประกันการมีงานทำให้การผลิตครูตรงกับความต้องการ อย่างไรก็ตาม สำนักงานสภาพัฒนาการศษ ได้ดำเนินการผลิตครูแนวใหม่ในสถาบันราชภัฏ 2 แห่งใน 2 โปรแกรม ได้แก่ สาขาวิชาปฐมวัย และสาขาวิชาคณิตศาสตร์

สำหรับครูประจำการ ได้มีการพัฒนาโดยผ่านโครงการครูแห่งชาติและครูต้นแบบ เพื่อยกย่องและสนับสนุนให้ครูดีและครูเก่งที่จัดการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้ มีการขยายผลให้แก่เพื่อนครูในลักษณะกัลยาณมิตรนิเทศ ขณะนี้มีครูแห่งชาติ 26 คน ครูต้นแบบ 586 คน และสร้างครูเครือข่ายประมาณ 10,000 คน ครูกลุ่มนี้ได้จัดตั้ง “สมาคมพัฒนาวิชาชีพครูแห่งประเทศไทย” นอกจากนั้น ยังมีการเตรียมความพร้อมแก่ครูเข้าสู่การปฏิรูปการศึกษา แม้จะสามารถดำเนินการ

เตรียมความพร้อมได้จำนวน 487,296 คนหรือร้อยละ 90 ของบุคลากร แต่ยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จึงต้องอาศัยการปฏิบัติจริงและการเรียนรู้ควบคู่กันอย่างต่อเนื่อง

(3.2) การจัดการเรียนการสอนแบบเด็กเป็นศูนย์กลาง เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเรียนรู้อย่างมีความสุข โดยการพัฒนาครูแกนนำปฏิรูปการเรียนรู้ และครูเครือข่าย ทำให้มีครูที่สามารถเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางทั้งประเทศไม่น้อยกว่า 160,000 คน ซึ่งครูกลุ่มนี้จะเป็นวิทยากรในการอบรมครูประจำการให้กว้างขวางและรวดเร็วขึ้นโดยใช้กรณีศึกษาที่ได้ใช้พัฒนาครูเครือข่าย

(3.3) ปรับปรุงการจัดหลักสูตรให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น ได้มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และทดลองใช้ เมื่อปีการศึกษา 2545 ในโรงเรียนนำร่องและโรงเรียนเครือข่ายจำนวน 2,175 แห่ง ในชั้นป.1 ป.4 ม.1 และ ม.4 หลักสูตรนี้เน้นให้ผู้เรียนเป็นคนดี ใฝ่รู้ พัฒนาตนเองอยู่เสมอ สามารถคิดวิเคราะห์ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาและพึ่งตนเองได้ มุ่งการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ทั้งในชุมชนและการเรียนรู้ผ่านสื่อที่หลากหลาย สามารถใช้ได้กับการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ มีการวัดผลตามสภาพจริงโดยกระจายอำนาจให้สถานศึกษาจัดระบบการวัดและประเมินผลเอง นอกจากนั้น เพื่อประกันโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กตามศักยภาพ ได้มีการพัฒนาหลักสูตรสำหรับผู้พิการให้ผู้พิการแต่ละประเภทสามารถเรียนรู้ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง และมีการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ ใน 2 แนวทาง คือ จัดเป็นโรงเรียนเฉพาะทาง เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงเรียนกีฬา และโรงเรียนมัธยมสังคีต เป็นต้น และการเรียนร่วมในโรงเรียนทั่วไป ที่จะสามารถรองรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษได้จำนวนมากและหลากหลายสาขา

สำหรับการประมาณการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเพื่อให้คนไทยมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีอย่างมีคุณภาพและไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้น คาดว่าค่าใช้จ่ายรายหัวในการจัดการศึกษาตั้งแต่ ป.1 ถึง ม.6 จะต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 8 พันล้านบาท ซึ่งได้เริ่มให้เงินอุดหนุนตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและความจำเป็นที่ต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาไปพร้อมกับปริมาณ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานประมาณกำลังทบทวนการค่าใช้จ่ายรายหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งอาจเริ่มนับตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือคงไว้ในรูปเดิมโดยมีมาตรการการเงินการคลังมาเสริม พร้อมทั้งสำรวจจำนวนโรงเรียนเอกชนที่ไม่ต้องการเงินอุดหนุน

(3.4) มีการปรับปรุงและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ และส่งเสริมนิสัยรักการอ่านอย่างต่อเนื่อง โดยมีห้องสมุดประชาชน 386 แห่ง ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยจัดทำสื่อและองค์ความรู้ด้านอาชีพเผยแพร่ทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตไม่น้อยกว่า 100 เรื่อง และมีเครือข่ายเพื่อการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยในทุกระดับ และมีการปรับปรุงพิพิธภัณฑ์สถาน และอุทยานประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีแหล่งเรียนรู้ตามแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอีกมากมาย เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของเยาวชนและประชาชน อย่างไรก็ตามการมุ่งสร้างและพัฒนาแหล่งเรียนรู้เพียงมิติเดียวคงไม่เพียงพอ ต้องมีการจัดกิจกรรมเพื่อกระตุ้นหรือจูงใจให้คนเข้าไปศึกษาหาความรู้อย่างสม่ำเสมอ

(3.5) การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์และการเสริมสร้างพื้นฐานความคิดตามหลักวิทยาศาสตร์ นอกจากการสนับสนุนทุนการศึกษาตามโครงการผลิตครูวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ การอบรมครูแกนนำในวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และพัฒนาวิทยาการเพื่อเผยแพร่ความรู้หลักสูตรดังกล่าวไปแล้ว ยังมีการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรเพื่อกำหนดสาระการเรียนรู้ในวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ การเรียนรู้อาชีพและเทคโนโลยี การออกแบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และพัฒนาสื่อ หนังสือเรียน คู่มือครูเพื่อให้พร้อมใช้ในปีการศึกษา 2546 รวมทั้งการพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใน 5 ด้าน คือ มาตรฐานครู มาตรฐานสื่อ สิ่งพิมพ์ มาตรฐานห้องปฏิบัติการและเผยแพร่เป็นการนำร่อง ให้กับโรงเรียนแกนนำของ สสวท. ซึ่งดำเนินการไปแล้ว ร้อยละ 50

(3.6) เสริมสร้างความพร้อมสถาบันการศึกษาและฝึกอบรม เพื่อสนับสนุนบทบาทของประเทศในการเป็นศูนย์กลางการศึกษาของภูมิภาค โดยการพัฒนาความเป็นสากลของสถาบันอุดมศึกษาไทยและการเปิดสู่ภูมิภาค (Internationalization – Regionalization) ยกระดับสมรรถนะของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้มีมาตรฐานสากลทั้งในเชิงวิชาการและการบริหาร ให้มีบทบาททางวิชาการในเวทีนานาชาติ ให้มีโลกทัศน์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง สามารถจัดการเรียนการสอนและหลักสูตรที่มีคุณภาพให้นักศึกษาจากต่างประเทศได้

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้จัดการเรียนการสอนในหลักสูตรนานาชาติจำนวน 69 แห่ง (รัฐ 24 แห่งและเอกชน 45 แห่ง) โดยเปิดทั้งในระดับปริญญาตรีและสูงกว่า รวมทั้งสิ้น 387 หลักสูตร นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยเปิดยังได้จัดหลักสูตรนานาชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศด้วย เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเปิดหลักสูตรโครงการปริญญาเอกนานาชาติร่วมกับ Charles Stuart University ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งนักศึกษาส่วนใหญ่มาจากประเทศแถบเอเชียมากที่สุดถึง 1,580 คน ส่วนที่เหลือมาจากภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ยุโรป อเมริกาเหนือ โอเชียเนีย และแอฟริกา ตามลำดับ

สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันมีโรงเรียนนานาชาติถึง 61 โรงเรียนอยู่ในกรุงเทพฯ 39 โรงและอยู่ในส่วนภูมิภาคอีก 22 โรง ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อ และมีโรงเรียนที่สอนโดยภาษาเยอรมัน ภาษาญี่ปุ่นและภาษาอินเดียเป็นส่วนน้อย นอกจากนั้น ยังมุ่งสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในด้านการศึกษาผู้ใหญ่และการฝึกอบรมทักษะฝีมือ โดยมีแผนงานและโครงการความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

(4) การเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนและการยกระดับทักษะฝีมือคนไทย จากข้อมูล IMD สะท้อนให้เห็นว่า ผลิตภาพแรงงานไทยอยู่ในระดับต่ำ กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นนักวิจัยที่มีคุณภาพยังมีไม่เพียงพอ ขณะที่การยกระดับการศึกษาพื้นฐานของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับเป้าหมายคือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 34.2 ในปี 2545 และมีการว่างงานค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 2.9 ของกำลังแรงงาน แต่ที่น่าเป็นห่วงคือการทำงานต่ำระดับด้านการศึกษาเนื่องจากคุณภาพและทักษะฝีมือไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งมีการดำเนินงานสำคัญๆ ดังนี้

(4.1) การศึกษาของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากการสำรวจภาวะประชากรที่อยู่ในกลุ่มวัยแรงงาน ใน ปี 2545 พบว่า แรงงานมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและ

สูงกว่า เพิ่มขึ้นเล็กน้อย เมื่อเทียบกับเป้าหมายใน แผน ฯ 9 กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 34.2 (เป้าหมายเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี) ตัวชี้วัดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเตรียมแรงงานไทยให้พร้อมเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพสูงขึ้นจะต้องเร่งรัดอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากขึ้น ในด้านทักษะฝีมือ มุ่งให้ความสำคัญต่อสมรรถนะทางอาชีพ (Competency Based) และมีการผสมผสานองค์ความรู้สากล และภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการสร้างโอกาสในการมีงานทำโดยการยกระดับมาตรฐานทักษะฝีมือให้กับแรงงาน โดยสามารถดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 119 สาขา จำนวน รวม 40,751 คน

(4.2) การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง มุ่งให้ความสำคัญกับสมรรถนะทางอาชีพโดยบูรณาการความรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติจริง และยังได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงหลักสูตรและกระบวนการผลิตกำลังคนให้เอื้อต่อการสร้างผู้ประกอบการ (Entrepreneur) รายใหม่ พร้อมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการรายเก่า เพื่อสร้างงานและกระตุ้นความต้องการจ้างแรงงานด้านต่างๆ และทั้งช่วยรองรับผู้จบการศึกษาที่จะออกสู่ตลาดแรงงาน นอกจากนี้ยังมีแนวคิดจะจัดเป็นโครงการพิเศษร่วมกับภาคเอกชนในการคัดนักศึกษาปีสุดท้ายที่มีศักยภาพมาฝึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะการเป็นผู้ประกอบการและความรู้ด้านการบริหารจัดการ การตลาด การเงิน การออกแบบ การบรรจุภัณฑ์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พร้อมทั้งหาแหล่งเงินทุนสนับสนุน

(4.3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษากับสถานประกอบการมีความก้าวหน้ามากขึ้น โดยสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งในสังกัดกรมอาชีวศึกษามีการจัดการศึกษาแบบระบบทวิภาคีอย่างน้อย 1 โครงการ และในปีการศึกษา 2545 มีสถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมจำนวน 271 แห่ง และสถานประกอบการจำนวน 4,596 แห่ง นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในการริเริ่มมาตรการสำคัญร่วมกับภาคการผลิตโดยการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (Thai Vocational Qualification) เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสมรรถนะของการปฏิบัติงานได้จริงตามวิชาชีพ ที่นำไปสู่การพัฒนาระบบสหกิจศึกษาและหลักสูตรใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน (Demand driven) และนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ขณะเดียวกัน ยังนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคการผลิตด้วยการพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะหลากหลาย และมีระบบการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ ระบบดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานระดับกลางและระดับสูง ปัจจุบันได้มีการนำร่องพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ ใน 5 สาขา ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์/ ไฟฟ้า/ ช่างยนต์ และพลาสติก ด้านค้าปลีก และ Automation and Industrial Maintenance โดยความช่วยเหลือจากประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศสในการกำหนดสมรรถนะหลักและสมรรถนะวิชาชีพ บนพื้นฐานของมาตรฐานอาชีพของกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าว และจัดทำหลักสูตรพร้อมชุดฝึกอบรม (Competency Based Training Packages)

(4.4) การผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีการขยายตัวมากขึ้น แม้ว่าสัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีของสถาบันอุดมศึกษาประเภทจำกัดรับของทบวงมหาวิทยาลัยในปี 2545 ระหว่างกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : วิทยาศาสตร์สุขภาพ : มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มีสัดส่วนค่อนข้างดี ประมาณ 48 :14: 38 แต่เมื่อมองในภาพรวมของนักศึกษาปริญญาตรีจากทุกสังกัดพบว่าประมาณร้อยละ 67 เป็นนักศึกษาสาขา

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และที่สำคัญคือคุณภาพของบัณฑิตยังน่าเป็นห่วงโดยเฉพาะขีดความสามารถในการมีความคิดริเริ่มและการปฏิบัติงานได้จริงตามระดับศึกษา จากการสำรวจสถานะการทำงานที่กำลังแรงงานพบว่ากำลังแรงงานไทยมีการทำงานต่ำกว่าระดับด้านการศึกษาค่อนข้างสูงและสูงกว่าภาวะการว่างงาน ซึ่งสะท้อนถึงคุณภาพการศึกษาโดยรวมที่ค่อนข้างชัดเจน

(4.5) ประเทศไทยยังขาดแคลนนักวิจัยทั้งปริมาณและคุณภาพอีกเป็นจำนวนมาก นักวิจัยและพัฒนาที่ทำงานเต็มเวลาต่อประชากร 10,000 คน ของประเทศไทยมี 2 คน ขณะที่สิงคโปร์มีถึง 66 คนและประเทศเกาหลีมี 40 คน นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยยังขาดระบบบริหารจัดการที่เป็นเครือข่ายเพื่อสนับสนุนนวัตกรรม และการสนับสนุนคุณภาพมาตรฐานการผลิตอย่างเป็นเอกภาพ แม้ว่าการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของ IMD พบว่า สถานะของประเทศไทยดีขึ้นเปลี่ยนจากอันดับที่ 38 ในปี 2544 มาเป็นอันดับที่ 34 ในปี 2545 แต่อันดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของไทยมีอันดับต่ำลงเล็กน้อย จากอันดับที่ 39 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 41 ในปี 2545 โดยเฉพาะเกณฑ์โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี ขณะที่ความร่วมมือระหว่างบริษัทและมหาวิทยาลัยในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยียังมีน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีหลายโครงการที่กำลังดำเนินการสร้างองค์ความรู้และสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่เพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น

» มีการประสานความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นแกนหลักมหาวิทยาลัยในเครือข่ายเข้าร่วมสมทบ และภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยได้กำหนดสาขาที่จำป็นเร่งด่วนจำนวน 7 โครงการใน 4 สาขาวิชา ได้แก่ 1) **สาขาวิทยาศาสตร์พื้นฐาน 1 โครงการ** คือ ด้านเคมี 2) **สาขาเทคโนโลยีชีวภาพ 2 โครงการ** คือ ด้านเทคโนโลยีชีวภาพเกษตร และด้านเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว 3) **สาขาวิศวกรรมศาสตร์และวัสดุศาสตร์ 1 โครงการ** คือ ด้านปิโตรเลียมและเทคโนโลยีปิโตรเคมี 4) **สาขาสิ่งแวดล้อม 3 โครงการ** คือ ด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและการจัดการ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียอันตราย และด้านพลังงานและเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีนิสิต/นักศึกษาในระดับปริญญาโท จำนวน 1,502 คน และปริญญาเอกจำนวน 375 คนเข้าร่วมโครงการ จนถึงปี 2545 สามารถผลิตนักวิจัยทั้งระดับปริญญาโท-เอกได้ประมาณ 418 คน

» **โครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.)** ซึ่งปี 2545 เป็นปีสุดท้ายของการดำเนินงาน สามารถประมวลผลการดำเนินงานตลอดโครงการโดยมีการให้ทุนแก่อาจารย์ที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์จากมหาวิทยาลัย 16 แห่ง จำนวน 1,311 ทุน เฉลี่ยประมาณปีละ 260 ทุน และจากจำนวนทุนทั้งหมดที่อนุมัติไปกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์ชีวภาพมีมากที่สุด 320 ทุน รองลงมาคือกลุ่มสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี กลุ่มวิทยาศาสตร์กายภาพ และกลุ่มวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งได้รับ 210 ทุน 193 ทุนและ 191 ทุนตามลำดับ

» **การให้ทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่** เป็นการมุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่สำเร็จปริญญาเอกแล้วอย่างน้อย 5 ปี ได้ทำงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง สามารถนำผลงานวิจัยออกเผยแพร่สู่สาธารณะและถ่ายทอดให้นักศึกษารวมทั้งนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศ ในปี 2545 ได้รับการจัดสรรเงิน 10 ล้านบาท ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดสรรเป็น

ทุนวิจัยให้กับอาจารย์รุ่นใหม่ได้ 46 ทุน นอกจากนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยได้ของบประมาณดำเนินการต่อเนื่องระยะยาว 10 ปี (พ.ศ.2547-2556) ตั้งเป้าหมายสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ไว้ที่ 3,000 ทุน ใน 10 ปี

» **การส่งเสริมการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างครบวงจร** โดย การนำความรู้และเทคโนโลยีที่เกิดจากการศึกษาวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาออกไปเผยแพร่และถ่ายทอดสู่ประชาชนเพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและศักยภาพการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยด้านการเกษตรและสิ่งแวดล้อม จากกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่กลุ่มเกษตรกรที่สนใจ เกษตรกรสามารถนำเทคโนโลยีไปใช้ในด้านการเกษตรกรรมของตนเอง แต่ยังคงอยู่ขอบเขตจำกัดและเพื่อให้เกษตรกรสามารถเรียนรู้และต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนเอง ควรส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับฝ่ายวิชาการโดยเกษตรกรเป็นนักวิจัยร่วมด้วย

» **การถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่อุตสาหกรรมเป้าหมายภายใต้โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น** เป็นการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยโตเกียวและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ 8 สาขา ได้แก่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีสื่อสาร อุตสาหกรรมเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมโลหะและวัสดุ อุตสาหกรรมบริการและโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมเคมีและปิโตรเคมี อุตสาหกรรมการผลิต และอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกแล้ว 8 ราย ระดับปริญญาโทแล้ว จำนวน 9 ราย รวมทั้งจัดสรรทุนเพื่อทำการวิจัยระยะสั้น ณ สถาบันศึกษาในประเทศญี่ปุ่นให้แก่อาจารย์ จำนวน 117 ทุน และเชิญผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมาถ่ายทอดเทคโนโลยีและทำวิจัยร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 325 ทุน

นอกจากนี้ยังมีโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชน เช่น การวิจัยและพัฒนาเพื่อผลในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ โครงการ IRAP (Industrial Research Assistance Program) เป็นโครงการที่จัดให้นักศึกษาปริญญาโททำวิจัยและภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้ตั้งโจทย์เพื่อให้เชื่อมโยงและสนับสนุนกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมแต่ยังดำเนินการได้ไม่กว้างขวางนัก โดยสรุป ภาพรวมของการสร้างนักวิจัยและการเสริมสร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดความรู้ไปสู่เชิงพาณิชย์มีการตื่นตัวมากขึ้น แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงผลผลิตของโครงการต่าง ๆ ทั้งในแง่บุคลากรและผลงานให้เป็นระบบที่สามารถแลกเปลี่ยนและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ขณะที่ข้อจำกัดจำนวนนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับปริญญาเอก รวมทั้งความตระหนักและความเข้าใจของภาค อุตสาหกรรม ในการสร้างเทคโนโลยีร่วมกับสถาบันการศึกษา

(5) การส่งเสริมให้คนมีงานทำและการเตรียมความพร้อมให้กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

ผลการดำเนินงาน ส่วนใหญ่บรรลุตามเป้าหมายทำให้ปัญหาการว่างงานอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ประมาณร้อยละ 2.9 ซึ่งค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน อย่างไรก็ตาม แม้จะสามารถกระจายโอกาสการมีงานทำได้ระดับที่น่าพอใจ แต่ปัญหาด้านคุณภาพของกำลังแรงงาน ทำให้มีการจ้างงานต่ำระดับทั้งด้านการศึกษาและด้านจำนวนชั่วโมงในการทำงาน ซึ่งมีผลต่อรายได้และอาจกระทบต่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน ทั้งนี้การดำเนินสำคัญๆ ดังนี้

(5.1) การกระจายโอกาสการมีงานทำ มีกิจกรรมต่างๆ อย่างหลากหลาย เช่น การจัดหลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือ การฝึกอบรมความรู้ทั่วไปเพิ่มเติมด้านการบริหารจัดการ ด้านการตลาด การบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้ มีการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านแรงงานและอาชีพ มีงานอบรมอาสาสมัครและบริการจัดหางาน รวมทั้งการให้บริการและคุ้มครองแรงงานตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแผนและยังได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย

(5.2) การส่งเสริมการจ้างงานในต่างประเทศ เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจมีแรงงานไทยจากบางประเทศถูกเลิกจ้างและส่งตัวกลับ จึงได้มีการจัดทำทะเบียนแรงงานที่กลับจากต่างประเทศจำแนกเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มที่มีฝีมือดีแต่ไม่อยากจะกลับไปทำงานต่างประเทศจะให้การฝึกเพิ่มเติมเพื่อเป็นครูฝึก กลุ่มที่ถูกปลดเพราะฝีมือไม่พอจะให้ฝึกฝีมือเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ มีมาตรการส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศควบคู่กับการแสวงหาตลาดใหม่มาชดเชย เช่น การลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายของการไปทำงานต่างประเทศ การจัดคณะผู้บริหารร่วมภาคเอกชนดำเนินการหาตำแหน่งงานในต่างประเทศ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานในต่างประเทศ

(5.3) การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและดัชนีชี้วัด การดำเนินงานส่วนใหญ่เน้นการจัดทำทะเบียนคนหางานที่ประสงค์ไปทำงานต่างประเทศ และการจัดทำทะเบียนแรงงานไทยที่กลับจากต่างประเทศ ส่วนการจัดทำทะเบียนกำลังแรงงานและอาชีพ ยังไม่มีการเชื่อมโยงตำแหน่งงานว่างกับผู้ว่างงานให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(5.4) การส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้มีการสำรวจผู้รับงานไปทำที่บ้านพบว่า มีจำนวน 22,443 คน ซึ่งได้รวมกลุ่มเป็นองค์กรที่เข้มแข็งจำนวน 1,192 กลุ่ม เพื่อให้มีศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองและชุมชน ตลอดจนมีอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้าง นอกจากนี้ ได้มีการดำเนินการจัดฝึกอบรมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้สนใจในหลักสูตรต่าง ๆ เช่น หลักสูตรการพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านระดับพื้นฐาน หลักสูตรเพิ่มศักยภาพผู้นำกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน หลักสูตรส่งเสริมความปลอดภัยสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น ปัจจุบันมีศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้านในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด 20 แห่ง โดยมีการส่งเสริมและประสานการตลาดให้ด้วย อย่างไรก็ตามควรมีมาตรการส่งเสริมให้มีการประสานระหว่างผู้ว่าจ้างกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ควบคู่กับการได้รับสิทธิในการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมด้วย

(5.5) การดูแลและพัฒนาด้านแรงงานหญิงและเด็ก มีการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภูมิภาค โดยจัดให้มีอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้านเพื่อสอดส่องดูแลพฤติกรรมที่จะนำไปสู่การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม การอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน มีการประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ เพื่อรณรงค์เผยแพร่ความรู้ให้แก่เด็กในสถานประกอบการ ประชาชนในชุมชน หมู่บ้านทั้ง 75 จังหวัด มีการส่งแรงงานเด็กเข้ารับการศึกษาสายสามัญ รวม 9,000 คน มีการสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยให้นายจ้างใช้สถานประกอบการเป็นสถานศึกษา จำนวน 19 แห่ง ซึ่งจะต้องส่งเสริมให้นายจ้างตระหนักถึงการเพิ่มเติมความรู้และทักษะในกระบวนการผลิตของลูกจ้างมากขึ้น เพื่อให้สถานประกอบการนั้น ๆ สามารถเพิ่มผลผลิตการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมและระบบโคจรข่ายการคุ้มครองทางสังคม

แม้ว่าการประกันสังคมจะครอบคลุมกลุ่มแรงงานมากขึ้น โดยผู้ประกันตนเพิ่มเป็น 6.88 ล้านคน และสถานประกอบการในข่ายเพิ่มเป็น 290,494 แห่ง ซึ่งเกิดจากการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และในปี 2545 มีนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุน 245,181 คน มีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกว่า 2,000 ล้านบาท และมีลูกจ้างอยู่ในข่ายคุ้มครองถึง 6.52 ล้านคน โดยมีการดำเนินงานสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ด้านกองทุนประกันสังคม

(1.1) จำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตน รัฐได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีผู้ประกันตน 6.88 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.44 และสถานประกอบการจำนวน 290,494 แห่ง หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 163.73 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากการขยายความคุ้มครองไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยยกเว้นใน 2 กรณี คือ ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือแผงลอย ซึ่งเริ่มดำเนินการขึ้นทะเบียนประกันสังคมตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 ทำให้มีผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นดังกล่าว และมีแนวโน้มจะขยายความคุ้มครองการประกันสังคมกรณีว่างงานด้วย

(1.2) การเก็บเงินสมทบและการจ่ายประโยชน์ทดแทน การจัดเก็บเงินสมทบในปี 2545 สามารถจัดเก็บได้ 37,532.31 ล้านบาท และจ่ายประโยชน์ทดแทน 13,647.2 ล้านบาท โดยมีผู้รับประโยชน์ทดแทน 17.54 ล้านราย (แบ่งเป็นเงินสมทบเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทน 4 ประเภท ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ เป็นจำนวนเงิน 13,956.48 ล้านบาท และจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นจำนวน 12,113.92 ล้านบาท ให้แก่ผู้รับประโยชน์ทดแทน 16.84 ล้านราย) ส่วนเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเก็บได้ 23,575.83 ล้านบาท จ่ายประโยชน์ทดแทน 1,533.30 ล้านบาท โดยมีผู้รับประโยชน์ทดแทนประมาณ 0.70 ล้านราย

(2) ด้านกองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทนเป็นกองทุนที่จัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างฝ่ายเดียวเพียงปีละครั้ง เพื่อให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ ตาย หรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งในปี 2545 จำนวนนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทนมีจำนวน 245,181 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ร้อยละ 212,630 เนื่องจากการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป สำหรับลูกจ้างที่อยู่ในข่ายความคุ้มครองมีจำนวน 6.52 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.20

(3) ด้านแรงงานสัมพันธ์

เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างได้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่น การเจรจาข้อยุติข้อเรียกร้อง การยุติข้อพิพาทแรงงาน การเกิดข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ การผลงาน/ปิตงานอันเนื่องมาจากข้อขัดแย้ง เป็นต้น พบว่า ในภาพรวมสามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยใช้ระบบทวิภาคีในการยุติข้อเรียกร้อง กรณีข้อพิพาท

แรงงานในสถานประกอบการสามารถยุติข้อพิพาทจากปีที่ผ่านมาได้ถึงร้อยละ 55.1 สำหรับการไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทของพนักงานสามารถดำเนินการได้ร้อยละ 87.5 ของสถานประกอบการที่เกิดข้อพิพาทแรงงาน อย่างไรก็ตาม กิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์น่าจะมีกิจกรรมเชิงรุกเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างด้วยความเอื้ออาทร มากกว่ารอให้เกิดปัญหาและเข้าไปไกล่เกลี่ยหรือระงับข้อพิพาท

(4) ด้านความปลอดภัยในการทำงาน

ผลการดำเนินงานโดยรวมดีขึ้น กล่าวคือลูกจ้าง 1,000 คน ได้รับอันตรายจากการทำงานประมาณ 21.5 คน (ปี 2544 จำนวน 25.1 คน) และลูกจ้างที่ประสบอันตรายถึงขั้นทุพพลภาพและสูญเสียอวัยวะบางส่วน มีอัตราการลดลงร้อยละ 65 และ 47.8 ตามลำดับ ในขณะที่ลูกจ้างประสบอันตรายจนถึงขั้นเสียชีวิตเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 5.7 จากการตรวจความปลอดภัยในการทำงานพบว่าสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัย คิดเป็นร้อยละ 80.9 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.0 โดยมีกิจการที่ผ่านการตรวจความปลอดภัยในการทำงานสูงสุด 3 อันดับแรกได้แก่ หมาดชนสง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม สำหรับข้อกำหนดตามกฎหมายความปลอดภัยที่นายจ้างทำผิดมากที่สุด 3 อันดับแรกได้แก่ การป้องกันระดับอัคคีภัยในสถานประกอบการ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน และการแต่งตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามประกาศกระทรวงแรงงาน

4.3 การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ในภาพรวมการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สามารถลดความรุนแรงของปัญหา ลดการแพร่ระบาดของยาเสพติดได้เป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดมากขึ้นมีการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1.1) ยุทธศาสตร์การปลูกฝังแผ่นดินและการป้องกัน ให้ความรู้ด้วยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ โดยเน้นสื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 7,464,098 คน อบรมวิทยากรกระบวนการจำนวน 5,797 คน ใน 889 อำเภอ สนับสนุนกิจกรรมลานกีฬาต้านยาเสพติด 662 แห่ง และสามารถเสริมสร้างหมู่บ้าน-ชุมชนเข้มแข็ง(ยั่งยืน) ได้ 81,025 หมู่บ้าน/ชุมชน (หรือร้อยละ 98.64 ของหมู่บ้าน/ชุมชนเป้าหมาย) และควบคุมพื้นที่แหล่งอบายมุข แหล่งเร่ร่อนและสถานบริการต่างๆ รวมทั้งหอพักนักศึกษาอย่างเข้มงวดและสม่ำเสมอ

(1.2) ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและสารเคมี ดำเนินการทำลายแหล่งผลิตยาเสพติด สกัดกั้นสารตั้งต้นตัวยาที่ใช้ทดแทนในการผลิตและอุปกรณ์ในการผลิตยาเสพติดซึ่งสามารถตรวจยึดคาเฟอีนที่ใช้เป็นสารประกอบสำคัญในการผลิตยาบ้าได้รวม 12,497 กิโลกรัม ยึดยาบ้าได้ 11.7 ล้านเม็ด และตัดทำลายต้นฝิ่น 6,183 ไร่

(1.3) ยุทธศาสตร์การปราบปราม ด้วยนโยบายที่เด็ดขาดในการปราบปรามและกดดันในแต่ละพื้นที่ที่มีผู้ผลิต-ผู้ค้าเข้ามารายงานตัว 42,049 คน ผู้เสพ ผู้ติดยา รายงานตัว 287,379 คน จับกุมผู้ผลิต-ผู้ค้ารายสำคัญ 1,819 ราย ยึดทรัพย์สินมูลค่า 3,011.81 ล้านบาท และ

ได้รวบรวมรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดได้ 1,191 ราย ดำเนินการแล้ว 671 ราย อยู่ระหว่างดำเนินการ 102 ราย วิสามัญฆาตกรรม 51 ศพ และถูกฆ่าตัดตอน 1,500 คน

(1.4) ยุทธศาสตร์การบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพ ได้บำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพในทุกรูปแบบ ทั้งคนไข้ในระบบโรงพยาบาล กายจิตสังคมบำบัด ค่ายทหาร/ตำรวจ และค่ายชุมชน/วัด รวม 235,627 คน รวมทั้งเร่งเตรียมการรองรับการบังคับบำบัด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ ใน 46 จังหวัด

(1.5) ยุทธศาสตร์การข่าว การอำนวยการและการประสานงาน ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมด้านการข่าวยาเสพติด และมีการพัฒนางานการข่าวให้เป็นระบบ ควบคู่กับการกำหนดนโยบายและจัดตั้งสำนักงานอำนวยการแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด มีการบูรณาการแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การจัดทำแผนงบประมาณไม่ให้ซ้ำซ้อน รวมถึงได้ดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้กับบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ

(1.6) ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย 7 ฉบับ และพิจารณายกร่างกฎหมายใหม่แล้ว 5 ฉบับ และอยู่ระหว่างการยกร่างอีกหลายฉบับ รวมทั้งปรับปรุงระเบียบและการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปราบปรามและดำเนินการทางกฎหมาย ซึ่งทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม

(1.7) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ประชุมผู้นำระดับสูงทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือในด้านต่างๆ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศ ภูมิภาค และระดับประชาคมโลก

(1.8) ยุทธศาสตร์การวิจัย พัฒนา และติดตามประเมินผล ได้จัดวางระบบติดตามประเมินผลและสร้างเครือข่ายการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นคณาจารย์และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา ส่วนราชการ รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือ แบบรายงานความคืบหน้าและผลการดำเนินงานให้แก่จังหวัดและอำเภอใช้ในกระบวนการงานตามห่วงเวลาที่กำหนด

(2) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผลการดำเนินงานที่สำคัญๆ ได้แก่

(2.1) การจัดระเบียบสังคมใหม่ โดยได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.สถานบริการบันเทิง โดยห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 20 ปี เข้าสถานบันเทิง พร้อมทั้งจัดโซนนิ่ง (Zoning) สถานบริการใหม่ทั้งหมด

(2.2) การพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อให้ประชาชน มีส่วนช่วยลดปัญหาอาชญากรรมประเภทต่างๆ เช่น การลดอัตราส่วนคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ ลดจาก 12.91 คดี ต่อประชากรแสนคน ในปี 2544 เหลือ 10.29 คดี ในปี 2545 การลดอัตราส่วนคดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย และเพศ จาก 57.11 คดี ต่อประชากรแสนคน เหลือ 50.03 คดี และการลดอัตราส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สินจาก 106.43 คดีต่อประชากรแสนคน เหลือ 89.88 คดี

4.4 การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์การศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ อาสาสมัคร สื่อมวลชน ฯลฯ ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา

ภายใต้กระแสการมีส่วนร่วมจากประชาชนและมีการร่วมตัวเป็นเครือข่ายมีมากขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลหลายเรื่องมีส่วนช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างครอบครัว ชุมชน ให้เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอนมากขึ้น และมีการตระหนักถึงความสำคัญของการใช้มิติทุนทางสังคมและทุนทางศาสนา วัฒนธรรมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนามากขึ้น โดยมีการดำเนินงานสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) **สนับสนุนบทบาทชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม** โดยสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการด้านสังคมต่างๆ เช่น การจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน ได้แก่ โครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) การแก้ไขปัญหายาเสพติดและโรคเอดส์ เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนากลุ่มอาชีพต่างๆ แบ่งเป็น กลุ่มอาชีพที่สามารถดำเนินการขึ้นธุรกิจ 4,509 กลุ่ม กลุ่มอาชีพที่มีการพัฒนารูปแบบมาตรฐาน/บรรทัดฐาน 2,118 กลุ่ม และกลุ่มที่ได้รับรองมาตรฐาน/คุณภาพการผลิต

374

กลุ่ม

(2) **การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญ** ของสถาบันครอบครัวผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การจัดทำหนังสือ “สายใยรัก สายใยครอบครัว” การจัดงานวันผู้สูงอายุ

(3) **การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน** ตามโครงการงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ ปี 2545 จำนวน 8,500 ล้านบาท มีโครงการอบรมวิทยากรไปกระตุ้นผู้นำหมู่บ้าน/ตำบล การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมภายใต้แผนงานชุมชน จำนวน 11,048 โครงการ และได้รับอนุมัติงบประมาณ 5,393 ล้านบาท ควบคู่กับการประสานเครือข่ายภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชน 45 จังหวัด 7 รุ่น รวม 1,050 คน

(4) **การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและอาสาสมัคร** โดยสนับสนุนงบประมาณแก่องค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน 164 องค์กร จำนวน 59.61 ล้านบาท ส่งเสริมให้จัดตั้งศูนย์งานภาคเอกชนระดับชาติและศูนย์ประสานงานองค์กรภาคเอกชนประจำจังหวัด 75 แห่ง เพื่อเป็นกลไกและเครือข่ายการประสานงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาและพัฒนางานสวัสดิการสังคม เช่น ใช้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนปัญหาไข่เลือดออก และอุทกภัย เป็นต้น รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน การอบรมอาสาสมัครประชาสัมพันธ์ทั่วประเทศ ประสานงานกับชุมชนในการเตรียมความพร้อมและกระตุ้นพัฒนาการเด็ก ในสถานรับเลี้ยงและพัฒนาเด็กปฐมวัยในชุมชน 80 แห่ง 2,470 คน และส่งเสริมงานของอาสาสมัครในการจัดหน่วยสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่ร่วมกับประชาสัมพันธ์จังหวัด ดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนตนเอง ฯลฯ

(5) **การพัฒนาบุคลากรทางศาสนาและสนับสนุนการเผยแผ่ศาสนา** รวมทั้งกำกับตรวจสอบพฤติกรรมบุคลากรทางศาสนา โดยพัฒนาและจัดทำหลักสูตรวิชาพระพุทธศาสนาเพื่อเป็นมาตรฐานการเรียนรู้ในภาพรวม สนับสนุนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม-บาลี และแผนก

สามัญศึกษาทั้งสิ้น 215,198 รูป ถวายความรู้แก่พระสังฆาธิการและฝึกอบรมไวยาวัจกร 904 รูป พัฒนาบุคลากรในการเผยแผ่ศาสนา 551 รูป รวมทั้งให้วัดจัดทำห้องสมุด ลานวัด ลานใจ ลานกีฬา เพื่อเป็นฐานพัฒนาแหล่งเรียนรู้ของชุมชน และสถานท่องเที่ยวด้านศิลปวัฒนธรรม

อนึ่งในปัจจุบันมหาเถรสมาคมกำลังผลักดันร่างกฎหมายเถรสมาคม ว่าด้วยความผิดและวิธีการลงโทษทางการปกครอง เพื่อใช้กำกับดูแลและลงโทษพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระพุทธศาสนา ทั้งนี้เพื่อให้วงการพุทธศาสนามีความบริสุทธิ์ และเป็นที่น่าเคารพนับถือต่อไป

5

สรุปประเด็นปัญหา

5.1 การปฏิรูประบบสุขภาพ : การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีข้อมูลระบุว่าประชาชนเกือบทุกคนจะมีหลักประกันด้านสุขภาพและทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมากขึ้น แต่ยังมีประเด็นปัญหาสำคัญที่น่าเป็นห่วง ได้แก่

(1) การขาดข้อมูลที่ครบถ้วนและทันสมัยทั้งด้านครอบครัวข้าราชการ แรงงานในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และประชาชนภายใต้โครงการ 30 บาทฯ ทำให้ไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการรักษาได้ มีการใช้สิทธิซ้ำซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงคือคนจนและผู้ด้อยโอกาส อาจไม่ได้รับบริการหรือได้รับแต่ขาดคุณภาพหรือไม่ทันการณ์

(2) มีความล้าหลังและความไม่เท่าเทียมกันในบริการแต่ละระบบ และขาดการให้ความสำคัญในการส่งเสริมสุขภาพ

(3) ไม่มีการเตรียมความพร้อมของสถานบริการและบุคลากรทางการแพทย์ ทำให้ภาระงานหนัก ขาดขวัญและกำลังใจ แพทย์มีแนวโน้มการลาออกมากขึ้น ซึ่งกระทบถึงคุณภาพของบริการและการขาดความเข้าใจของประชาชน

(4) สถานพยาบาลเริ่มประสบปัญหาด้านการเงิน ทั้งในระบบประกันสังคม ซึ่งการขยายไปถึงสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งฐานรายได้ต่ำ เป็นภาระต่อกองทุนฯ ในขณะที่โครงการ 30 บาทฯ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัด การโอนเงินช้า จึงกระทบต่อฐานะการเงินของสถานพยาบาลในโครงการ และกระทบต่อการจ้างแพทย์ ซึ่งส่งผลถึงคุณภาพของบริการ

5.2 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แม้ว่าในภาพรวมจำนวนนักเรียนนักศึกษาจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เป็นความสำเร็จในเชิงปริมาณเสียส่วนใหญ่ ยังมีประเด็นปัญหาสำคัญๆ ที่น่าเป็นห่วง คือ

(1) คุณภาพการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันความสามารถของไทยและการเข้าสู่สังคมการเรียนรู้ ขณะที่เด็กบางกลุ่ม เช่น เด็กพิการ เด็กเร่ร่อนจำนวนมากขาดโอกาสที่จะเข้าเรียน

(2) นักศึกษาใหม่ระดับอุดมศึกษาจากทุกสังกัดส่วนใหญ่ในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สำหรับสาขาวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์สุขภาพมีเพียงร้อยละ 29 ส่วนผู้สำเร็จการศึกษา 244,764 คน มีผู้สำเร็จด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สุขภาพเพียงร้อยละ 35 เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการของตลาดแรงงานกับการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ (demand VS. supply) ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ทำให้เกิดการขาดแคลนกำลังคนบางประเภท ในขณะที่บางประเภทมีมากเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน

(3) การปฏิรูปการศึกษา ดำเนินการล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู-อาจารย์ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการศึกษา และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ รวมทั้งการผ่านกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ซึ่งมีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา

(4) มีความขัดแย้งทางความคิดของผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารการศึกษา ทำให้นโยบายบางอย่างขาดความต่อเนื่อง เช่นการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัย แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.3 การส่งเสริมให้คนมีงานทำและการเตรียมความพร้อมให้กลุ่มเป้าหมาย

แม้ว่าผลการดำเนินงานด้านการกระจายโอกาสในการมีงานและการส่งเสริมการจ้างงานไปทำงานในต่างประเทศจะบรรลุเป้าหมาย แต่ยังมีปัญหาที่สำคัญบางประการ ได้แก่

- (1) ประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงตำแหน่งงานว่างกับผู้ว่างงานรวมทั้งการฝึกทักษะอาชีพเพิ่มเติมได้ทันและตรงกับความต้องการของผู้ว่าจ้าง
- (2) การประสานระหว่างผู้ว่าจ้างกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่กว้างขวางและไม่เป็นเชิงรุกเท่าที่ควร

5.4 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมและโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม

(1) ระบบประกันสังคมยังขยายไม่ครอบคลุมแรงงานอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ลูกจ้างการค้าเร่-แผงลอย แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ทำให้ขาดหลักประกันและความมั่นคงในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิต

(2) ยังมีเด็กอีกจำนวนมากที่มีความจำเป็นต้องทำงานหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัว ซึ่งมีความยากลำบาก และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) สถานพยาบาลในโครงการประกันสังคมบางแห่งต้องดูแลผู้ประกันตนมากเกินไป ทำให้กระทบต่อคุณภาพของบริการ ในขณะที่บางแห่งให้การรักษาที่ไม่ถูกต้อง/ต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อลูกจ้างที่ประกันตนและกองทุนประกันสังคม

(4) การขยายกลุ่มเป้าหมายการประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ลูกจ้างดังกล่าวฐานเงินเดือนต่ำ ส่งเบี้ยประกันต่ำ กระทบต่อฐานะกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

5.5 การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การดำเนินงานยังไม่ครบวงจรและขาดความสมดุลทั้งการป้องกันปราบปรามและการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งมีปัญหาโดยสรุป ดังนี้

(1) การดำเนินการยังขาดความสมดุลระหว่างการป้องกัน การปราบปรามและการฟื้นฟู และการดำเนินงานในภาพรวมยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและบูรณาการในพื้นที่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ไม่ต่อเนื่องกัน และเกิดความลักลั่นในการศึกษาบางเรื่อง เช่น คำจำกัดความของผู้เสพผู้ติดยาเสพติด ทำให้ไม่สามารถแยกไปบำบัดตามรูปแบบที่เหมาะสมได้ ในขณะที่บางพื้นที่ผู้แสดงตนเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูเกินขีดความสามารถของหน่วยงาน

(2) ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษายังคงมีอยู่ แม้ว่าจะมีความพยายามลด/สกัดกั้นซึ่งเกิดจากอิทธิพลของสื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อค่านิยมที่ผิด เช่น ความพึงพอใจติดในวัตถุนิยม

(3) ยังมีปัจจัยเสี่ยงและพื้นที่เสี่ยง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา เกิดผู้ค้า-ผู้เสพยาใหม่ และผู้ติดยาเสพติดแล้วกลับมาเกี่ยวข้องกับอีก

(4) ปัญหาผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนับสนุนการผลิตการจำหน่ายยาเสพติดยังมีอยู่ หรือบางกรณีปรับเปลี่ยนเป็นจำหน่ายยาประเภทอื่น

(5) การโยกย้ายผู้รับผิดชอบในพื้นที่ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง ระบบข้อมูลไม่ทันสมัย กระจายกระจาย ปัญหาการขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะทางในบางสาขา เช่น กฎหมายเศรษฐกิจ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

5.6 การเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทครอบครัวชุมชนและภาคีการพัฒนาให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันกระแสการมีส่วนร่วมจากประชาชนจะมีมากขึ้น และมีการร่วมตัวเป็นเครือข่ายมากขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลหลายเรื่องมีส่วนช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างครอบครัว ชุมชน ให้เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอนมากขึ้น และมีการตระหนักถึงความสำคัญของการใช้มิติทุนทางสังคมและทุนทางศาสนา วัฒนธรรมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนามากขึ้น

(1) แม้ว่าจะมีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อดูแลงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานยังไม่ก้าวหน้ามากนัก เพราะกระทรวงดังกล่าวเพิ่งเริ่มต้น

(2) กระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยมยังมีอิทธิพลอย่างสูง มีการสร้างสิ่งจูงใจผ่านสื่อต่างๆหลากหลายรูปแบบ โดยเยาวชนและคนไทยรุ่นใหม่ไม่เท่าทัน

(3) บุคลากรในวงการศึกษาวงการศาสนาที่มีคุณภาพมีน้อย และขาดทักษะที่จะเผยแพร่ความรู้และหลักธรรมทางศาสนาให้สอดคล้องกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

(4) แม้ว่าการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาจะมีความสำคัญ แต่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร

6

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเบื้องต้น

เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมในระยะต่อไปดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการดำเนินงานในเรื่องสำคัญๆ ดังนี้

6.1 เร่งปรับปรุงระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการประกันสุขภาพภายใต้ต้นนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ขณะเดียวกันควรมีการออกแบบการสร้างหลักประกันสุขภาพขึ้นใหม่ให้มีความรอบคอบรัดกุมและชัดเจนเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า

6.2 เร่งการผลิตและพัฒนาครู-อาจารย์ ตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ควบคู่กับการเร่งพัฒนาแหล่งเรียนรู้และตำราเรียนและสื่อต่างๆ

6.3 เร่งผลิตและพัฒนากำลังคน โดยใช้ความต้องการเป็นตัวตั้ง (demand driven) เพื่อให้มีส่วนสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และในการวางรากฐานการพัฒนาประเทศ โดยการประสานเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตกำลังคนและความต้องการของประเทศอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการพัฒนาและขยายระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (TVQ)

6.4 พิจารณาทบทวนการดำเนินงานตามโครงการ/มาตรการสำคัญๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร เช่น การดำเนินงานของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา การขยาย/จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษารูปแบบต่างๆ และกระบวนการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและการจัดระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม ฯลฯ

6.5 ขยายงานด้านการประกันสังคม ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น รวมทั้งการเร่งดำเนินงานด้านการออมเพื่อสุขภาพทั้งแบบบังคับและแบบสมัครใจ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต และเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งเพื่อลดภาระจ่ายของภาครัฐในระยะยาว

6.6 เร่งพัฒนาจัดทำข้อมูลผู้ยากจนคนด้อยโอกาสแต่ละประเภท แต่ละช่วงวัยอายุในทุกพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่และชุมชนควบคู่กับการจัดให้มีมาตรการพิเศษและปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้รับความช่วยเหลือเข้าถึงบริการด้านการศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มเด็กเยาวชนด้อยโอกาส) สาธารณสุข และบริการสังคมอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ และเป็นธรรม

6.7 เน้นการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ชุมชนและส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด และปัญหาความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

6.8 เร่งดำเนินการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนของ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันพัฒนาทุนทางสังคม การจัดทำ social capital mapping ควบคู่กับการเผยแพร่และการสร้างเครือข่าย โดยเลือกดำเนินการในเรื่องสำคัญๆและเริ่มดำเนินการในบางพื้นที่หรือชุมชนที่มีความพร้อม โดยใช้หลักพื้นที่ภารกิจและการมีส่วนร่วม (AFP) เพื่อให้เกิดการบูรณาการ

บทที่ 5

การพัฒนาที่ยั่งยืน

1

ความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะที่ผ่านมา เกิดจากการขยายตัวทางการผลิตอย่างรวดเร็ว มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักของการผลิต อย่างปราศจากการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างรอบคอบและการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการสะสมของปัญหาความเสื่อมโทรมและความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติตามระดับของการผลิตโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งได้นำสู่ความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากร และเชื่อมโยงไปถึงความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองทรัพยากรระหว่างคนในสังคม โดยพฤติกรรมการผลิตและบริโภคที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสร้างปัญหามลพิษของคนในสังคม ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตขาดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่า ทั้งทางธรรมชาติ ศิลปกรรม และวัฒนธรรม ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทั้งในปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต และเป็นสาเหตุของการพัฒนาที่ไม่สมดุลและไม่ยั่งยืน

ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความไม่ยั่งยืนนี้ ต้องการการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างจริงจังเพื่อคืนความสมดุลให้ธรรมชาติ นอกจากนี้ประเทศยังต้องปฏิบัติตามกติกาสากลทางด้านสิ่งแวดล้อมและกติกาด้านการค้าโลก ทำให้การพัฒนาประเทศมีต้นทุนสูงขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อประชาชนมีวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเกื้อกูล และมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในตลาดโลกได้

สถานการณ์ความไม่ยั่งยืนของสังคมไทย มีลักษณะเช่นเดียวกับความไม่ยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ในปี 2535 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั่วโลก จึงได้มีการลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21(Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องพิทักษ์รักษา เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และได้เสนอกิจกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะเดียวกันให้ความสำคัญคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ยังได้เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างกว้างขวางที่สุด โดยเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาก็คือการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสร้างความสมดุลของการพัฒนาใน 3 มิติทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

สถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ในระยะที่ผ่านมา ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เป็นปัญหาที่ส่งสมมาอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นจุดอ่อนสำคัญของการพัฒนาประเทศในระยะยาว สรุปได้ดังนี้

2.1 ทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางเศรษฐกิจติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้ความเสื่อมโทรมทวีความรุนแรงขึ้น

(1) ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นที่อยู่อาศัยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้และป่าชายเลนลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้ที่เคยมีมากถึง 170 ล้านไร่ (ร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2504 เหลือเพียง 80 ล้านไร่ (ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ) ในปี 2541 หรือในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา พื้นที่ป่าไม้ลดลงถึง 90 ล้านไร่ หรือมากกว่า 1 ใน 4 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ความชุ่มชื้น การชะล้างพังทลายของดินลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้แหล่งน้ำเกิดความตื้นเขิน ประสิทธิภาพในการกักเก็บและการใช้ประโยชน์ลดลง รวมทั้งเกิดการไหลบ่าของน้ำในฤดูฝน ทำให้เกิดปัญหาอุทกภัยที่รุนแรง ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ โดยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาได้เกิดน้ำท่วมที่สร้างความเสียหายเกินกว่า 10,000 ล้านบาท มากถึง 3 ครั้ง ส่วนป่าชายเลน ในช่วงเวลาเดียวกันก็ลดลงจากกว่า 2 ล้านไร่ เหลือเพียงประมาณ 1 ล้านไร่ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำขนาดเล็กที่เป็นห่วงโซ่อาหารของสัตว์ทะเลต่างๆ

(2) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไข สาเหตุหลักเกิดจากการบุกรุกพื้นที่ป่าของราษฎรเพื่อยุอาศัยและทำกิน ทำการเกษตรโดยไม่มีการปรับปรุงบำรุงดิน ใช้ที่ดินเพื่อเพาะปลูกพืชที่ไม่เหมาะสมกับคุณสมบัติของดิน ทำให้ได้ผลผลิตต่ำ รวมทั้งยังมีการนำที่ดินที่มีความสมบูรณ์เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมไปใช้เพื่อกิจการอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย และโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินถึง 1 ใน 3 ของพื้นที่ประเทศ และปัญหาที่เกิดจากสภาพธรรมชาติของดินเอง เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็มจัด และดินขาดอินทรีย์วัตถุ มากถึง 120 ล้านไร่ รวมทั้งปัญหาดินปนเปื้อนสารพิษ แม้ว่าในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐจะได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เช่น การอนุรักษ์ดินและน้ำ การป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน การสำรวจจำแนกและวางแผนการใช้ที่ดิน การวิจัยทดลองและถ่ายทอดเทคโนโลยีการแก้ไขดินที่มีปัญหา และการปรับปรุงดินและเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน แต่ผลการดำเนินงานยังไม่เห็นชัดว่าสามารถบรรเทาสภาพปัญหาทรัพยากรดินได้อย่างมีนัยสำคัญ

(3) ทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มขาดแคลนมากขึ้น การขยายตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยของประชาชนและภาวะฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน ส่งผลให้สภาพการขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น โดยพื้นที่ภาคกลางมีปัญหาขาดแคลนน้ำรุนแรงที่สุด โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยาและท่าจีน ในปี 2545 พบว่ามีพื้นที่แห้งแล้งรวมประมาณ 7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 2.17 ของพื้นที่ประเทศ ประมาณการความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นจาก 89,000 ล้าน ลบ.ม. ในปี 2539 เป็นประมาณ 109,000 ล้าน ลบ.ม.

ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นปีละ 2,000 ล้าน ลบ.ม. ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำจึงเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกันการขาดแคลนน้ำผิวดินทำให้มีการขุดเจาะน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณที่เกินกว่าขีดความสามารถในการเติมน้ำกลับ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปี 2543 มีการใช้น้ำบาดาลทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม สูงถึง 2.7 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน ขณะที่น้ำธรรมชาติที่ไหลซึมเข้าชั้นน้ำบาดาลมีเพียง 1.25 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน ก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดตัวในระดับ 1-3.5 ซม. ต่อปี และน้ำท่วมขังเมื่อเกิดฝนตกหนัก รวมทั้งน้ำเค็มรุกล้ำจนน้ำกร่อยไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

(4) **มลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง รวมทั้งของทิ้งเสียมีแนวโน้มสูงขึ้น** จากการสำรวจในปี 2544 พบว่า **คุณภาพน้ำ** ในแหล่งน้ำโดยรวมทั่วประเทศร้อยละ 35.7 เป็นแหล่งน้ำที่มีคุณภาพต่ำ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อนนำมาใช้ และร้อยละ 8.9 เป็นแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำในเกณฑ์ที่ต่ำมาก โดยแหล่งน้ำที่มีปัญหาน้ำเสียมากที่สุดคือแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง รองลงมาคือแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ส่วน **คุณภาพอากาศ** ในเขตเมืองใหญ่และในเขตกรุงเทพมหานคร จากการตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ที่สามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจได้ในได้ ในปี 2544 พบว่า มีปริมาณสูงเกินจากค่ามาตรฐาน (120 มคก./ลบ.ม.) ถึงร้อยละ 72 ของจำนวนสถานีตรวจวัดทั้งหมด สำหรับการ **ทิ้งของเสีย** ก็มีปริมาณมากขึ้น โดยขยะมูลฝอยจากชุมชนในปี 2545 มีจำนวน 1.4 ล้านตัน สามารถกำจัดได้เพียงร้อยละ 13.6 ของของเสียทั้งหมด ส่วนของเสียอันตรายจากชุมชน ในปี 2545 มีจำนวน 3.8 แสนตัน ร้อยละ 41 เกิดจากชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

2.2 ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(1) ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรอันเนื่องมาจากความขาดแคลนทรัพยากร ที่เห็นชัดได้แก่ การไร้ที่ทำกินของราษฎรทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ ทั้งเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับภาครัฐขึ้น และการขาดแคลนน้ำทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในเมืองกับชนบท และระหว่างเกษตรกรด้วยตนเอง

(2) ความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมระหว่างชุมชนกับรัฐ อาทิ การใช้ที่ดินทำกินของชุมชนในพื้นที่สูงในลักษณะไร่หมุนเวียนกับนโยบายการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารของรัฐที่มุ่งควบคุมการใช้ที่ดินและจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น ความขัดแย้งนี้มีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อถูกโยงเข้ากับปัญหาความมั่นคง ปัญหาเรื่องชาติพันธุ์ และปัญหายาเสพติด

(3) ความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ขัดกัน ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรทำนาอยู่กับนาข้าว การใช้พื้นที่เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนกับการทำประมงชายฝั่ง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงจับสัตว์น้ำกับกลุ่มชาวประมงเพาะเลี้ยงในการใช้ประโยชน์พื้นที่ทำกินในบริเวณเดียวกัน และความขัดแย้งเนื่องจากการใช้เครื่องมือประมงที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มชาวประมงชายฝั่งด้วยตนเอง

(4) ความขัดแย้งจากการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคน อาทิ การก่อสร้างเขื่อนจะเกิดความขัดแย้งของภาครัฐกับกลุ่มชาวบ้านที่ถูกอพยพโยกย้ายหรือได้รับผลกระทบ ผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศและต่อแหล่งโบราณคดีและความไม่เป็นธรรมในการจัดการและจัดสรรทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการ ที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ ของเสียและสารอันตรายแก่ชุมชน รวมทั้งการสัมปทานระเบิดหิน ย่อยหิน และขุดทราย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของราษฎรโดยรอบ

(5) ความขัดแย้งของนโยบาย อาทิ นโยบายการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนกับนโยบายการเร่งรัดการส่งออกกุ้งกุลาดำ นโยบายการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาทำการปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรถือครองทำประโยชน์กับนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม

2.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร

(1) การดำเนินการฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด ไม่ทันต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและแนวโน้มการเกิดมลพิษต่างๆ อันเป็นผลจากการขาดประสิทธิภาพในการจัดทำแผนงานที่สามารถนำไปสู่การประสานงานร่วมกันทั้งระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองและกับฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการเท่าที่ควร รวมทั้งขาดมาตรการที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตและการบริโภคที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ประหยัด คุ่มค่า และสอดคล้องกับศักยภาพ

(2) องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะได้มีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแต่ยังขาดความพร้อมและประสบการณ์ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน การขาดกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนอย่างแท้จริงในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนทำให้เกิดข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วม และนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับภาครัฐ เกิดปัญหาการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มต่างๆ

3

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน

3.1 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลกมาปรับใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ผสมผสานระหว่างมิติทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคมอย่างสมดุล โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันในแต่ละมิติของการพัฒนา ดังนี้

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับที่สามารถพลิกฟื้นให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด เพื่อให้มนุษย์ในรุ่นหลังได้มีโอกาสและมีปัจจัยในการดำรงชีพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยน

ทัศนคติในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มุ่งจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู เพื่อให้คนอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติได้อย่างเกื้อกูล รวมถึงการลดการใช้ และการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) มาใช้ให้มากที่สุด

(2) **การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน** ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการแข่งขัน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมาจากกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดลดประมาณของเสีย ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและไม่สร้างมลพิษที่จะกลายมาเป็นต้นทุนทางการผลิตระยะต่อไป รวมทั้งเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

(3) **การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน** จะต้องพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล โดยพัฒนาคนไทยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์จากการพัฒนาและการคุ้มครองอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม พึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รวมทั้งมีการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายมาใช้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีความสมานฉันท์เอื้ออาทร

3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยแนวทางการพัฒนาภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยดังกล่าว ปรากฏอยู่ในหลายยุทธศาสตร์ของแผนฯ อาทิ **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน** อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ดังนั้น การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานในปีแรกของแผนฯ ในที่นี้ จะให้ความสำคัญกับแนวทางตาม **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก** สำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อื่นๆ จะช่วยเสริมให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(1) **เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เพื่อเอื้อต่อการอนุรักษ์พื้นที่และอำนวยการประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยปรับกลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทยให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีการจัดทำฐานข้อมูลระดับพื้นที่ เพื่อการติดตาม ตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ และการใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน โดยคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับสมรรถนะจัดทำแผนหลักฟื้นฟูชายฝั่งทะเลไทยให้คืนความอุดมสมบูรณ์ อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และฟื้นฟูทรัพยากรดินให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

(3) อนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว ให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิตและเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรักษาสภาพแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ศิลปกรรม โบราณคดี เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และใช้ผังเมืองเป็นกลไกประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองให้เกิดความน่าอยู่และยั่งยืน

(4) รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับการลดมลพิษ เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และลดต้นทุนทางเศรษฐกิจในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4

ความก้าวหน้าการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

4.1 กลไกระดับนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ รวมทั้งผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนสู่การปฏิบัติ และแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาภายใต้คณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและทิศทาง กำหนดกรอบแผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(2) จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น ภายใต้การปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีความเป็นเอกภาพ โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหน่วยงานระดับกรม ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานนโยบายและแผน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์การสวนสัตว์ และองค์การสวนพฤกษศาสตร์ รวมทั้งอยู่ระหว่างการปรับปรุงคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและการประสานเชื่อมโยงกิจกรรมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม นอกจากนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำภายใต้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น รวมทั้งสิ้น 14 ลุ่มน้ำ คือลุ่มน้ำปิงตอนบน ปิงตอนล่าง ป่าสัก มูลตอนบน คลองท่าตะเภา บางปะกง ปราชินบุรี ชายฝั่งทะเลตะวันออก แม่กลอง วัง ท่าจีน ยม สะแกกรัง และเจ้าพระยา

(3) อยู่ระหว่างการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ..... และการปรับปรุงพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490

4.2 การจัดทำแผนแม่บท/แผนเฉพาะเรื่อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนแม่บทและแผนงบประมาณแบบบูรณาการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวม 6 เรื่อง ดังนี้

(1) แผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาระดับชาติด้านต่างๆ โดยครอบคลุมถึงการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน องค์การบริหารจัดการที่ดิน ระบบข้อมูลที่ดิน การอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการปรับปรุงสิทธิในที่ดิน

(2) แผนรวมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก และลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี โดยครอบคลุมการพัฒนาแหล่งน้ำ การบรรเทาปัญหา น้ำท่วม การบรรเทาปัญหามลพิษ การบริหารจัดการน้ำ การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ และการจัดการมลพิษทางน้ำ

(3) แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(4) แผนงบประมาณเชิงบูรณาการในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ปีงบประมาณ 2547

(5) ศึกษาเพื่อวางแผนและกำหนดทิศทางการผลิตปูนซีเมนต์ โดยควบคุมกำลังการผลิตและการพิจารณาคำขอเพื่อตั้งโรงผลิตปูนซีเมนต์ใหม่

(6) แผนแม่บทการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมของประเทศ เพื่อกำหนดมาตรฐานและกฎระเบียบที่เหมาะสมต่อการจัดการกากอุตสาหกรรม ทั้งที่ไม่เป็นอันตรายและเป็นอันตราย

4.3 การจัดสรรงบประมาณ

ในปี 2545 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้แก่กระทรวงต่างๆ จำนวน 6 กระทรวง จำนวน 15,257 ล้านบาท (ร้อยละ 1.49 ของงบประมาณประจำปี) และในปี 2546 จำนวน 14,722 ล้านบาท (ร้อยละ 1.47 ของงบประมาณประจำปี) โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้รับการจัดสรรมากที่สุดจำนวน 8,476 ล้านบาท และ 4,470 ล้านบาทตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากการตั้งคำขอ งบประมาณในขณะนั้น กรมต่างๆ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังรวมอยู่ใน 2 กระทรวงนี้

ตารางที่ 1 : แสดงงบประมาณภาครัฐ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
เกษตรและสหกรณ์	9,550	9,227	7,616	8,059	7,747	7,036	8,476
มหาดไทย	6,770	5,020	2,160	2,071	2,292	1,349	474
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม	4,088	5,533	3,006	4,097	1,839	5,500	4,470
อุตสาหกรรม	666	517	306	245	653	1,234	1,093
คมนาคม	58	50	4	4	2	-	-
รัฐวิสาหกิจ	8	8	22	34	33	139	209
รวมงบประมาณการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	21,141	20,355	13,114	14,509	12,567	15,257	1,4722
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	984,000	982,000	825,000	860,000	910,000	1,023,000	999,900
งบด้านทรัพยากรต้อง บรายจ่ายประจำปี (ร้อยละ)	2.15	2.07	1.59	1.69	1.38	1.49	1.47

ที่มา : สำนักงบประมาณ อ้างถึงในรายงานชั้นกลางโครงการพัฒนาฐานข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการวางแผน : ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด , พฤษภาคม 2546

หมายเหตุ : ไม่รวมงบงานบริหารทั่วไป

4.4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์ ได้มีการดำเนินงาน ดังนี้

(1.1) เพิ่มพื้นที่คุ้มครองโดยได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง พื้นที่ 0.46 ล้านไร่ และกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้นอีก 13 เขต พื้นที่ 3.04 ล้านไร่ นอกจากนี้ได้ประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 5 แห่ง เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำโลก คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย ดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม ปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา (พรุโตะแดง) จังหวัดนราธิวาส

(1.2) ฟื้นฟูทรัพยากรดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรม เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและรักษาคุณภาพดิน โดยฟื้นฟูพื้นที่ที่มีปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ได้ปีละประมาณ 1 ล้านไร่ จัดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งพัฒนาและรณรงค์การใช้หญ้าแฝกตามพระราชดำริ โดยผลิตและขยายพันธุ์หญ้าแฝกเพื่อนำไปแจกจ่ายและใช้ปลูกป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ได้ปีละประมาณ 8 แสนไร่

(1.3) ออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยได้มีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ในพื้นที่นิคมสหกรณ์ เพื่อให้เป็นเอกสารสิทธิสำหรับการขอสินเชื่อจาก ธกส. เช่นเดียวกับ เอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน และจัดที่ดินที่ได้รับจากกรมป่าไม้ 59 ล้านไร่ ให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์โดยมอบเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 อย่างต่อเนื่อง จนถึงปี 2545 ดำเนินการได้ 21.9 ล้านไร่ รวมทั้งออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทโฉนด นส.3 และใบจอง ให้แก่ราษฎร จนถึงปัจจุบันดำเนินการได้จำนวน 127 ล้านไร่ และกำลังดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง

(1.4) พัฒนาประสิทธิภาพระบบส่งน้ำในโครงการชลประทานที่ก่อสร้างขึ้นแล้ว และปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับการผลิตของชุมชน

(1.5) ดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำในเขตพื้นที่ชลประทาน ตามพระราชบัญญัติ ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ โดยเก็บได้จำนวน 36 โครงการ จากทั้งหมด 137 โครงการ คิดเป็นเงินในปี 2545 จำนวน 123 ล้านบาท มอบให้แก่กองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ซึ่งปัจจุบันมีเงินกองทุน 230 ล้านบาท และมีการจำหน่ายน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกราย หนองค้อ และหนองปลาไหล ให้แก่บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ในอัตรา ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ ในปี 2545 ได้จำนวน 72.46 ล้านบาท เพื่อจัดส่งไปทางระบบท่อจำหน่าย ให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม และประปาส่วนภูมิภาค ในพื้นที่ภาคตะวันออก

(1.6) วางระบบและติดตั้งระบบโทรมาตรและเตือนภัยลุ่มน้ำแล้วเสร็จในโครงการ เชื้อนป่าสักชลสิทธิ์ ลุ่มน้ำปากพนัง และลุ่มน้ำท่าตะเภา และมีแผนที่จะดำเนินการในลุ่มน้ำชุมพร จันทบุรี และเจ้าพระยา

(1.7) ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากการปลูกข้าวเป็นการปลูกพืช ที่ใช้น้ำน้อยแทน เพื่อมิให้มีปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โดยส่วนใหญ่ดำเนินการในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

(1.8) พัฒนาป่าชุมชนในหมู่บ้านเป้าหมายได้ปีละ 700 หมู่บ้าน

(2) การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรมและแหล่ง ท้องเที่ยว ได้มีการดำเนินโครงการส่งเสริมการจัดการพลังงานและสิ่งแวดล้อมในระดับเทศบาลตาม มาตรฐานสากล ISO 14001 โครงการเมืองน่าอยู่ โครงการอนุรักษ์รักษาสภาพภูมิอากาศเพื่อเมืองน่า อยู่ในประเทศไทย โครงการกรุงเทพฯ เมืองสีเขียว โครงการจัดทำรูปแบบบทบาทองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยกรุงเทพมหานครและทุกเทศบาลได้จัดทำวิสัยทัศน์กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ในระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการกำหนดเป้าหมายพัฒนาเมืองและชุมชนให้มีความน่าอยู่ และองค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนิน โครงการเมืองน่าอยู่ร่วมกับหน่วยงานและภาคีการพัฒนาต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อ นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ โครงการสนับสนุนบทบาทสถาบันชุมชน โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมือง น่าอยู่ โครงการบ้านมั่นคง และโครงการโปรแกรมการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่

(3) การบริหารจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

(3.1) การพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย โดยในปี 2545 ได้ดำเนินการบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียให้แก่เทศบาลจำนวน 32 แห่ง เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้ระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างแล้วเสร็จสามารถดำเนินการได้ และดำเนินการโครงการบำบัดน้ำเสียสี่พระยา รัตนโกสินทรยานาวา ขนาดบำบัดรวมกัน 270,000 ลบ.ม./วัน รวมทั้งกำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้างโครงการหนองแขม-ภาษีเจริญ-ราษฎร์บูรณะ ขนาดบำบัดรวมกัน 222,000 ลบ.ม./วัน

(3.2) การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโรงงาน ได้ดำเนินโครงการลดและเลิกการใช้สารทำลายโอโซนในโรงงานอุตสาหกรรม โดยการปรับเปลี่ยนเครื่องทำน้ำเย็นในระบบปรับอากาศที่ใช้สาร CFC การนำสารทำความเย็นกลับมาใช้ใหม่ในเครื่องปรับอากาศ และการสาธิตการใช้สารทดแทนเมทิลโปรไมด์ในโรงเก็บสินค้าเกษตร โครงการพัฒนาบุคลากรผู้ควบคุมและปฏิบัติงานประจำเครื่องด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงาน โครงการจัดสร้างเครือข่ายคอมพิวเตอร์สื่อสารด้านการบริหารและการตรวจสอบมลพิษระยะไกล และโครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการวัสดุเหลือใช้อุตสาหกรรม

4.5 การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และมีการผลิตและการบริโภคที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การดำเนินมาตรการทางภาษี เพื่อช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม เช่น มาตรการภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการลดและเลิกใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน การปรับปรุงระบบภาษีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 2 โครงการ เพื่อสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสนับสนุนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ปรับปรุงภาษีสรรพสามิตให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการค้าระหว่างประเทศ ขยายฐานภาษีสรรพสามิตเพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งมาตรการภาษีต่อสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลให้ภาระภาษีตกแก่ผู้ที่ก่อมลภาวะ

(2) การปรับโครงสร้างการผลิตและการค้า ประกอบด้วย

(2.1) ส่งเสริมการเกษตรยั่งยืน โดยได้มีการถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรในการตัดวงจรศัตรูพืช ลดการใช้สารเคมี ใช้สารชีวอินทรีย์และศัตรูธรรมชาติควบคุมศัตรูพืชแทน จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเกษตรอินทรีย์ทั่วประเทศ จำนวน 16 ศูนย์ ดำเนินโครงการส่งเสริมให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารประเภทอินทรีย์ เพื่อสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ ปัจจุบันมีบริษัทส่งออก 10 แห่ง เข้าร่วมโครงการและได้รับการรับรองมาตรฐานอาหารเกษตรอินทรีย์ โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย 19 ภูมิภาค (36 จังหวัด) และส่งเสริมอาชีพเกษตรกรผสมผสานในเขตปฏิรูปที่ดิน เขตลุ่มน้ำตัวอย่าง เขตการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ เขต 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 200 จุด และเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน 300 หมู่บ้าน รวมเกษตรกร 5 , 8 4 3 ราย พื้นที่ 1 8 , 8 3 8 ไร่

(2.2) พัฒนามาตรฐานและระบบตรวจสอบรับรองคุณภาพสินค้าเกษตร ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและความต้องการของตลาด โดยได้กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและประกาศใช้

แล้วจำนวน 15 ชนิด เช่น ทุเรียน ลำไย มังคุด และกำหนดมาตรฐานสินค้าสหกรณ์ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ สินค้าปศุสัตว์ สินค้าประมง ผลิตภัณฑ์แปรรูป สินค้าหัตถกรรมและผักผลไม้ กำหนดมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ 3 ชนิด คือ ไก่เนื้อ สุกรและโคนม รวมทั้งทำการตรวจสอบและขึ้นทะเบียนฟาร์มเลี้ยงสัตว์ 6,450 ฟาร์ม เป็นไก่เนื้อ 6,224 ฟาร์ม สุกร 120 ฟาร์ม โคนม 197 ฟาร์ม และกำหนดมาตรฐานสินค้าประมง 4 ชนิด ได้แก่ กุ้งกุลาดำ ปลาหมึก ปลาและหอย

(2.3) เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตร โดยได้มีการพัฒนางานบริการทดสอบผลิตภัณฑ์อาหาร งานบริการที่ปรึกษากระบวนการห้องปฏิบัติการ งานตรวจสอบสินค้าส่งออก ลำไยรมควัน งานตรวจสอบฉลากโภชนาการ โครงการพัฒนาความเข้มแข็งสถาบันอาหาร โครงการศึกษาเอกลักษณ์น้ำสับประรดไทย และงานแก้ไขปัญหาสารตกค้างใน กุ้ง-ไก่ ส่งออก เป็นต้น

(2.4) พัฒนาการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคอุตสาหกรรม โดยได้ดำเนินโครงการส่งเสริมพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โครงการสร้างระบบประเมินและวิเคราะห์สถานประกอบการ โครงการกำหนดกลยุทธ์และกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมสาขา และโครงการ 5 ส. สู โรงงานขนาดย่อมและขนาดกลาง

(3) พัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างงาน กระจายรายได้ และหาเงินตราต่างประเทศ ประกอบด้วย

(3.1) กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2545-2547 เพื่อให้ประเทศไทยเป็น “มหานครท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Capital of Asia) โดยเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และจัดทำแนวทางการพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบริการสุขภาพและผลิตภัณฑ์สุขภาพ

(3.2) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรที่มีคุณภาพทั่วประเทศ 169 แห่ง และเชิงสุขภาพที่มีคุณภาพ เช่น ศูนย์สุขภาพ โยคะ น้ำพุร้อน จำนวน 51 แห่ง

4.6 การดำเนินงานด้านสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความก้าวหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

(1) สร้างกระบวนการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เยาวชนและประชาชนตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนตนเอง เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์แหล่งธรรมชาติ จัดตั้งองค์กรอนุรักษ์ป่าชุมชน จ.สุราษฎร์ธานี การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดฝึกอบรมอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการพิทักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำปิง การฝึกอบรมเทคนิควิธีการบริหารจัดการและเกษตรกรรมเชิงอนุรักษ์แก่ผู้นำองค์กรและผู้นำเครือข่าย การฝึกอบรมการทำปุ๋ยน้ำหมักชีวภาพ และจัดงานสิ่งแวดล้อมสัญจรและความรู้สู่ชุมชนในการทำนเกษตรป่าชุมชน สิ่งแวดล้อมและการรักษาป่า

(2) **สร้างความเข้มแข็งชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน** ได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพที่เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และพัฒนาธุรกิจชุมชนอย่างยั่งยืนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดตั้งกลุ่มองค์กรแม่บ้านเพื่อส่งเสริมหัตถกรรมที่ไว้ชีวิตในท้องถิ่น พัฒนาอาชีพวนเกษตร-เกษตรผสมผสาน ส่งเสริมอาชีพเกษตรทดแทนการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืด เช่น โครงการฟื้นฟูที่ชุ่มน้ำป่าทามมูล โครงการทำเกษตรกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม จ.พัทลุง เป็นต้น

(3) **ส่งเสริมการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ให้เหมาะสมกับความต้องการของสังคม** โดยได้สนับสนุนให้มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ประมาณ 2.2 ล้านตัน หรือร้อยละ 16 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ การนำกากตะกอนที่เกิดจากการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่เทศบาลเมืองแสนสุขเพื่อนำไปผลิตเป็นปุ๋ยอินทรีย์ และการสนับสนุนให้ร้านซ่อม/บริการเครื่องปรับอากาศรถยนต์ในเขตภาคเหนือตอนบนนำสารทำความเย็นกลับมาใช้ใหม่ในเครื่องปรับอากาศรถยนต์

(4) **สนับสนุนอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ สะอาดและปลอดภัยเพื่อการคุ้มครองทางสังคม** ได้ส่งเสริมการแปรรูปขนไก่สดเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการทำอาหารสัตว์และการบำบัดอากาศเสียในโรงงาน เผยแพร่เทคนิคและการใช้สารทดแทนสารเคมีในโรงเก็บสินค้าเกษตรให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการวัสดุเหลือใช้อุตสาหกรรมซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้างเตาเผากากอุตสาหกรรมที่ศูนย์บางปู จ.สมุทรปราการ มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่ชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ จำนวน 83 แห่ง และขณะนี้ประมาณครึ่งหนึ่งของระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้เปิดทำงานแล้ว สามารถรองรับน้ำเสียได้ 0.96 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน

4.7 ผลการพัฒนาร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการดำเนินงาน ดังนี้

(1) **กระจายอำนาจ เพิ่มบทบาทและขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** โดยได้มีการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำจากหน่วยงานส่วนกลางให้ อบต. ควบคุมไปกับการพัฒนาขีดความสามารถให้ อบต. ได้แก่ การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน(น้ำผิวดิน) ขุดสระสาธารณะ และการขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง(ประมงหมู่บ้าน) ดำเนินโครงการความร่วมมือไทย-สวีเดน ภายใต้แผนปฏิบัติการ 21 ระดับท้องถิ่น ในพื้นที่นำร่อง 2 แห่ง คือ เทศบาลนครตรัง และเทศบาลนครราชสีมา เพื่อเพิ่มสมรรถนะของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง

(2) **พัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ตามศักยภาพความพร้อมอย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรม ค่านิยม และความต้องการของคนในท้องถิ่น** ได้สนับสนุนการจัดทำแผนระดับชุมชนเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และเชื่อมกับระบบแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อสนับสนุนงบประมาณ ดำเนินโครงการแปลงแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ไปสู่การปฏิบัติ ในพื้นที่เป้าหมายระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 13 พื้นที่ใน 4 จังหวัด

ได้แก่ จังหวัดลพบุรี แพร่ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จไปเมื่อปี 2545 และอยู่ระหว่างการจัดทำโครงการสังเคราะห์ทดสอบปรับปรุงดัชนีชี้วัดเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ในหลายพื้นที่

(3) **เสริมสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม** ได้มีการประสานงานและการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เช่น ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งเกาะลันตาใหญ่ กลุ่มอนุรักษ์ภูผาขาว และกลุ่มเกษตรเพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น พัฒนาหลักสูตรและจัดกิจกรรมการเรียนรู้การสอนในระบบโรงเรียน การพัฒนาหลักสูตรสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจำนวน 5 แห่ง และกำลังมีการขยายผลไปสู่โรงเรียนเครือข่ายอีกจำนวน 23 แห่ง

(4) **ความร่วมมือกับนานาชาติ** ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือกับนานาชาติประเทศในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมาโดยตลอด โดยได้เข้าร่วมในเวทีโลกมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี 2535 และปี 2545 เพื่อผลักดันแผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนให้มีผลทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังให้ความร่วมมือในการติดตามผลการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ตามมติที่ประชุมสุดยอดขององค์การสหประชาชาติ ในปี 2543 โดยอยู่ระหว่างดำเนินโครงการจัดทำรายงาน MDGs ครั้งแรกของประเทศ เพื่อกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ได้ให้สัญญาประชาคมไว้

5

การประเมินผลการดำเนินงาน

5.1 ผลของแผนงาน/โครงการที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1) การดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมุ่งเน้นในเชิงรับเพื่อแก้ปัญหา มากกว่าเชิงรุก ทำให้ไม่ทันต่อการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งเรื่องผิวดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินขาดอินทรีย์วัตถุ การชะล้างพังทลายของดิน การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การพังทลายของชายฝั่ง ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทั้งจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มผู้ต้องการใช้ประโยชน์ ดังนี้

(1.1) ด้านทรัพยากรน้ำมีความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างภาคชนบทและภาคเมือง ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ ระหว่างประชาชนที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำของกลุ่มน้ำเดียวกัน

(1.2) ด้านทรัพยากรดิน มีความขัดแย้งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และระหว่างกลุ่มประชาชนต่างอาชีพ

(1.3) ด้านประมง มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการประมงขนาดใหญ่และชาวประมงพื้นบ้านยังไม่ได้รับการแก้ไข

(1.4) ด้านการจัดการมลพิษ มีลักษณะของการแก้ไขมากกว่าการป้องกัน การใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และไม่สามารถกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษหาวิธีการลดมลพิษให้น้อยลง รวมทั้งขาดแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อระงับภัยหรือลดความเสียหายอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุจากสารอันตรายทั้งในระดับพื้นที่และระดับจังหวัดที่ดำเนินการเป็นรูปธรรม

(2) กลไกการจัดการของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการบริหารจัดการที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและการคัดค้านในสังคมตามมา ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการยกร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารป่าชุมชนและการสนับสนุนการฟื้นฟูป่าไม้ในท้องถิ่น และการยกร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ ยังไม่ผ่านขั้นตอนการประกาศใช้ นอกจากนี้ การติดตามตรวจสอบสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ได้มีการพัฒนาข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่ดี ท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนเริ่มตื่นตัว และเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่นชนบท

(3) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้จะได้มีการปรับปรุงระบบภาษีเพื่อการฟื้นฟูธุรกิจและเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนาและส่งเสริมการเกษตรยั่งยืน การตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งการส่งเสริมให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารประเภทอินทรีย์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการมลพิษส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ อีกทั้งการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมักจะอยู่ในลักษณะต้นแบบ โดยยังไม่สามารถพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ได้ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงไม่ค่อยจะให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวเท่าที่ควร

(4) การพัฒนาด้านสังคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรผสมผสาน การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันกับภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหนึ่ง และทุกส่วนของสังคมได้ตื่นตัวในการเฝ้าระวัง คุ่มครอง ดูแล และรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เพียงพอและมีขีดจำกัด เนื่องจากขาดกลไกการเชื่อมโยงในกระบวนการดำเนินงานในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมติดตามตรวจสอบระหว่างภาครัฐ ชุมชน และประชาชน

5.2 ประเด็นเสนอแนะให้มีการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1) มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1.1) การขลอหรือลดผลกระทบจากการผลิตและการบริโภคที่สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างยั่งยืน

(1.3) การลดความขัดแย้งในการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(1.4) สนับสนุนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(1.5) การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน โดยเฉพาะที่ดิน ชายฝั่ง อุทยานต่างๆ ซึ่งมีคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะแหล่งศึกษาเรียนรู้

(1.6) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินทางปัญญา

(1.7) กำหนดท่าทีต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อรักษาสีและผลประโยชน์ของประเทศ

(2) มิติทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(2.1) ปรับปรุงภาษีทรัพย์สินเพื่อลดการถือครองทรัพย์สินเพื่อการเก็งกำไร และพิจารณานำภาษีมรดกมาบังคับใช้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

(2.2) จัดเก็บหรือลดภาษีเพื่อคุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ เก็บภาษีเพิ่มแก่สินค้าที่ก่อมลภาวะ ลดการเก็บภาษีแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด (C l e a n T e c h n o l o g y) เป็นต้น

(2.3) ลดการใช้สารเคมีในการเกษตร และพัฒนาระบบการผลิตอาหารเกษตรอินทรีย์ในประเทศที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อรักษาสุขภาพแวดล้อม

(2.4) ขจัดการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมนอกโรงงานอย่างเห็นผลเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน และการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนยอมรับและเห็นความสำคัญของการก่อสร้างแหล่งกำจัดกากอุตสาหกรรมให้เพียงพอกับความต้องการ

(2.5) สร้างความตระหนักของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ให้ความเป็นของการลดการใช้สารทำลายโอโซน เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ได้ผลโดยเร็ว

(3) มิติสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(3.1) เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดเวทีประชาชนทั้งในชุมชนและสถานประกอบการ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นผู้กำกับดูแล ฝ่าละออง อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3.2) สร้างระบบและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ ดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกๆระดับ

(3.3) พัฒนาระบบการศึกษาในทุกๆระดับทั้งในและนอกระบบ เพื่อให้เยาวชนได้ มีความรู้ มีจิตสำนึก และทักษะในวิถีการดำรงชีวิตที่มีความรับผิดชอบต่ออนุรักษทรัพยากรธรรมชาติและ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

(4) การมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(4.1) การประสานและเชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดพลังในการพัฒนาและขับเคลื่อนการพัฒนามิติต่างๆ สู่ความสมดุลได้สำเร็จ

(4.2) การปรับตัวของบุคลากรองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทเป็นผู้เอื้อ ให้กระบวนการชุมชนและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา รู้สึกเป็นเจ้าของและถือเป็นหน้าที่ ที่จะต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน

(4.3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆขั้นตอนของกระบวนการกิจกรรม/โครงการที่ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในผลการ พัฒนาที่เกิดขึ้น

(4.4) การสร้างความพร้อมของท้องถิ่นทั้งในเชิงทัศนคติและการบริหาร เพื่อรองรับ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งผู้โอนและผู้รับโอน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ของท้องถิ่นได้เอง

(4.5) การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ให้ทันสมัย และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของประชาชน

6

บทสรุป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอยู่ดีมีสุขของคนไทย อย่างไรก็ดี มิได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไว้เป็นการเฉพาะ การพัฒนาที่ ยั่งยืนตามแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาในมิติ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ได้ถูกแฝงไว้ในยุทธศาสตร์ต่างๆ ของแผนฯ ซึ่งมีได้เป็นเป้าหมาย หลักของยุทธศาสตร์นั้นๆ แนวทางการพัฒนาที่สังเคราะห์ขึ้นเพื่อการติดตามความก้าวหน้าในการ ดำเนินงานสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่ปรากฏในเอกสารนี้ จึงเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการ พัฒนาที่ยั่งยืน มิใช่แนวทางตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยตรง ดังนั้น ความก้าวหน้า ในการดำเนินงานที่ประเมินได้จึงอาจไม่ใช่บทสรุปให้เห็นถึงการดำเนินงานสู่ความยั่งยืนได้ชัดเจน เนื่องจากเป็นช่วงต้นของแผนฯ ซึ่งโครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่เพิ่งริเริ่มขึ้นหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการ

ความก้าวหน้าการดำเนินงานดังกล่าวยังพบว่า ในระดับนโยบายได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นเพื่อกำหนดแนวนโยบายและกรอบทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และในระดับฐานรากการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนพึ่งตนเองกำลังมีการขยายตัวมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น แต่ในระดับกลาง คือ กระทรวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นระดับที่เชื่อมต่อระหว่างนโยบายกับระดับปฏิบัติ กลับมีความก้าวหน้าน้อย การดำเนินการเพื่อการถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นยังไม่มีคืบหน้า อุปสรรคสำคัญคือความพร้อมทางด้านทัศนคติและการบริหารของทั้งผู้รับการถ่ายโอนและผู้ถ่ายโอน หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นจะต้องมีการปรับตัวและเตรียมความพร้อมในบทบาทใหม่ที่เปลี่ยนจากการควบคุมเป็นการเกื้อหนุนเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นเต็มรูปแบบตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การมีส่วนร่วมเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้การพัฒนาในมิติต่าง ๆ เกิดความสมดุลซึ่งต้องมีขอบเขตเชิงพื้นที่เป็นกรอบ คือ เป็นการพัฒนาที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (AFP) ซึ่งมีหลายระดับ อาทิ ระดับประเทศมีพื้นที่ประเทศ ระดับลุ่มน้ำมีขอบเขตลุ่มน้ำ ระดับจังหวัดมีขอบเขตจังหวัด หรือระดับตำบล หรือชุมชน เพื่อยึดโยงภารกิจต่าง ๆ และความร่วมมือของส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน กลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะขับเคลื่อนไปได้ต้องอาศัยกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ ดังนั้น การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็ง และการปกครองของท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยฐานข้อมูลที่ทันสมัย การพัฒนาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลเพื่อแสดงถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ สำหรับการตัดสินใจในระดับนโยบาย ทั้งการวางยุทธศาสตร์ในระยะยาวและการเตือนภัยในระยะเวลาระยะสั้น ซึ่งประเภทระยะเวลา การจัดเก็บ ความละเอียด ของฐานข้อมูลนี้ จะสัมพันธ์กับพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น การสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้มีส่วนร่วมทุกระดับจึงเป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือ ความเข้าใจ และขีดความสามารถในการจัดการสถานการณ์ต่าง ๆ ร่วมกันได้

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญในช่วงปี 2540-2541 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง การพัฒนาประเทศหลายด้านต้องหยุดชะงักลง ในปี 2544 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการแรก คือ การมีรัฐบาลใหม่เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศใหม่ โดยให้ความสำคัญทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจระดับรากหญ้า เพื่อกระจายโอกาสการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ซึ่งได้ถูกประกาศใช้เป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2544 เป็นต้นมา ก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล ในการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง มุ่งเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและระดับมหภาค ควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างรู้เท่าทัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเองและมีภูมิคุ้มกันที่ดี อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน และเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างยั่งยืน

ช่วงเวลา 2 ปีของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการเปลี่ยนแปลง ได้ดำเนินการเป็น 2 ส่วนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน คือ:

ส่วนที่ 1 : เป็นการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้วัด 2 ชุด ซึ่งได้พัฒนาขึ้นโดยยึดแนวคิดของแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และเคยใช้ในการประเมินผลการพัฒนาในปีที่ผ่านมา คือ **“ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ”** และ **“ดัชนีความอยู่ดีมีสุข”** เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรอบ

2

ปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 2 : เป็นการติดตามความก้าวหน้าการแปลงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ไปสู่การปฏิบัติในช่วงปีแรกของแผน โดยให้ความสำคัญกับการติดตามการดำเนินงานในเรื่องที่มีความสำคัญลำดับสูงและเป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศ ที่ถูกกำหนดให้เป็น **“วาระแห่งชาติ”** รวม 4 เรื่อง คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรอบ 2 ปี

การติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วง 2 ปี ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลปัจจุบัน พบว่า เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดนับตั้งแต่เกิดวิกฤตเป็นต้นมา พร้อมทั้งได้ข้อสรุปว่า: -

ในปี 2545 เศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอก ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคง สัดส่วนหนี้ต่างประเทศและระดับการเปิดประเทศที่ลดลง ช่วยเสริมภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ความมุ่งมั่นที่จะปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและยกระดับการส่งออก ทำให้เศรษฐกิจไทยปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกได้ดี อย่างไรก็ตาม ยังมีจุดอ่อนในด้านการกระจายการพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในระดับสูง และแนวโน้มของการพึ่งพาการผลิตภาคอุตสาหกรรมและพึ่งพิงวัตถุดิบและตลาดต่างประเทศเริ่มสูงขึ้น

ส่วนการประเมินความอยู่ดีมีสุขของคนไทย สรุปได้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพในปี 2545 ส่งผลต่อระดับความอยู่ดีมีสุขของคนไทยให้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมากกว่าก่อนวิกฤต คนไทยมีงานทำและมีความมั่นคงในชีวิตการทำงานมากขึ้น จำนวนคนยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว คนส่วนใหญ่มีหลักประกันสุขภาพอนามัย และมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย รวมทั้งได้รับการสาธารณสุขูปโภค แต่ในด้านการพัฒนาความรู้และการศึกษาของคนไทยยังมีการพัฒนาที่ล่าช้า มีความเสี่ยงจากปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะที่สภาพแวดล้อมการดำรงชีวิตอื่นๆ ยังไม่เปลี่ยนแปลง คนไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาชีวิตครอบครัว และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

ผลการดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

การดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการแปลงแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติ แต่ก็ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ในปี 2545 เป็นอัตราที่สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ สำหรับผลการดำเนินงานตามวาระแห่งชาติ ทั้ง 4 เรื่องข้างต้น มีความก้าวหน้าโดยสรุป ดังนี้: -

1. การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน ได้มีส่วนช่วยให้สัดส่วนคนยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 14.2 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 9.8 ในปี 2545 คนยากจนได้รับโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และได้รับการภายใต้

ระบบคุ้มครองทางสังคมและหลักประกันสุขภาพมากขึ้น รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพึ่งตนเอง และแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มต่างๆ ในอนาคต

2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้มีส่วนผลักดันให้อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยสูงขึ้น จากอันดับที่ 38 ในปี 2544 เป็นอันดับที่ 34 และ 29 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ ผลการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง และมาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ได้สร้างความมั่นคงให้ภาคการเงิน และความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจ ขณะที่การปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างคุณภาพและมูลค่าเพิ่ม การสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งการสร้างความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ ได้เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพผู้ประกอบการและแรงงานไทย การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการโครงสร้างพื้นฐาน ยังคงเป็นแนวทางการพัฒนาที่จำเป็นต้องเร่งรัดสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะต่อไป

3. การพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคม โดยเฉพาะการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคม ได้มีส่วนช่วยให้การยกระดับคุณภาพคนไทยมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น สุขภาพคนไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้น คนไทยร้อยละ 95.7 ได้รับการคุ้มครองด้านประกันสุขภาพ การส่งเสริมให้คนมีงานทำส่งผลให้ปัญหาการว่างงานลดลงเหลือประมาณร้อยละ 2.9 และการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมได้ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานมากขึ้น แต่การปฏิรูปการศึกษายังดำเนินการได้ล่าช้า คุณภาพการศึกษาของคนไทยจึงอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้มีส่วนช่วยลดความรุนแรงของปัญหา แต่คนไทยก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากคดีอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพลและยาเสพติดที่ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย

4. การพัฒนาที่ยั่งยืน ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ปัญหาที่สั่งสมมานานให้เบาบางลงไปได้ก่อน โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก อาทิ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังดำเนินการได้ช้ามาก ทำให้ไม่ทันกับความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น ถึงแม้ชุมชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ จะตื่นตัวมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น แต่การดำเนินงานก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากขาดกลไกเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ชุมชน และประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร และการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ข้อเสนอแนะการดำเนินงานในระยะต่อไป

การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในระยะต่อไป เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยทุกคน ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย ให้ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการกระจาย

โอกาสทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของคนไทยให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และให้ชุมชนเป็นแกนหลัก เชื่อมโยงเป็นโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐอย่างยั่งยืน ดังนี้

1. การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจให้เศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่งอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีเสถียรภาพ และกระจายผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ

โดย

(1) เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการเงิน การคลังให้เชื่อมโยงและสนับสนุนการปรับโครงสร้างภาคการผลิตให้มากขึ้น แก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การสนับสนุนสภาพคล่องแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการพัฒนาตลาดทุนไทย

(2) เพิ่มผลิตภาพการผลิตและพัฒนานวัตกรรม เพื่อสร้างความแตกต่างและเพิ่มมูลค่า และคุณภาพสินค้าทุกสาขาการผลิตและบริการที่มีศักยภาพ โดยมุ่งใช้ทรัพยากรและวัตถุดิบในประเทศ และใช้เทคโนโลยีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อมลภาวะแวดล้อม

(3) พัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากให้แข็งแกร่ง เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน เชื่อมโยงวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสู่ตลาดโลก

(4) ปรับระบบบริหารจัดการเศรษฐกิจของภาครัฐให้สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างยั่งยืน ลดการพึ่งพิงจากภายนอก ให้ความสำคัญในด้านการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐให้แก่คนยากจน มีการประสานแผนและปรับระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายคนยากจน

2. พัฒนาศักยภาพคนไทยและความเข้มแข็งของครอบครัว รวมทั้งชุมชน ให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของสังคมไทย เกิดกระบวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในสังคมในการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยอย่างยั่งยืน

(1) พัฒนาศักยภาพคนไทยให้มีคุณภาพและสามารถปรับตัวพร้อมก้าวสู่สังคม เศรษฐกิจฐานความรู้ได้อย่างรู้เท่าทัน โดยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีทักษะฝีมือ สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตและเทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมทั้งพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะการผลิตและการแข่งขันของประเทศ

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้เป็นภูมิคุ้มกันทางสังคม โดยการส่งเสริมการเรียนรู้ในครอบครัวและในชุมชนให้สามารถพัฒนาและพึ่งตนเองได้มากขึ้น สนับสนุนการมีส่วนร่วมของสถาบันครอบครัวและชุมชนให้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม การป้องกันและแก้ปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3. สนับสนุนให้ท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการพัฒนาที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นมีจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ และมีจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับการรู้จักใช้ประโยชน์อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพื่อสามารถใช้เป็นฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4. วางรากฐานระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ โดยกำหนดเป็นนโยบายให้ทุกหน่วยงานนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีการประเมินผลการดำเนินการระดับองค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและประกาศให้สาธารณชนรับทราบเป็นประจำทุกปี ควบคู่กับการจัดทำแผนงานประชาสัมพันธ์ปลูกจิตสำนึก และสร้างความเข้าใจในแนวคิดและดัชนีวัดการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐอย่างกว้างขวาง ให้ประชาชนตระหนักและสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ การกระทำผิดวินัยของข้าราชการและการเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดความ เข้มแข็งทางเศรษฐกิจของไทย

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 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังนี้

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี”

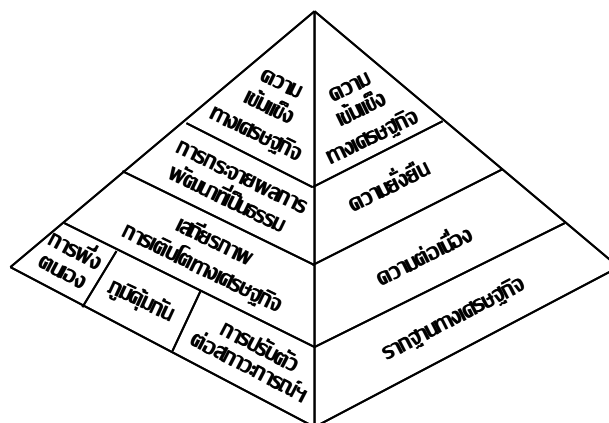
ในการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและสนับสนุนแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้พัฒนาเครื่องชี้วัด “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” 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 โดยใช้ความร่วมมือ

หรือพึ่งพาต่างประเทศอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากเศรษฐกิจภายนอกประเทศ การพึ่งตนเองด้านการผลิตจะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตร ขณะที่การพึ่งตนเองด้านปัจจัยการผลิตจะวัดจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศ และดุลการค้าจะเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยในการพึ่งตนเองทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาด

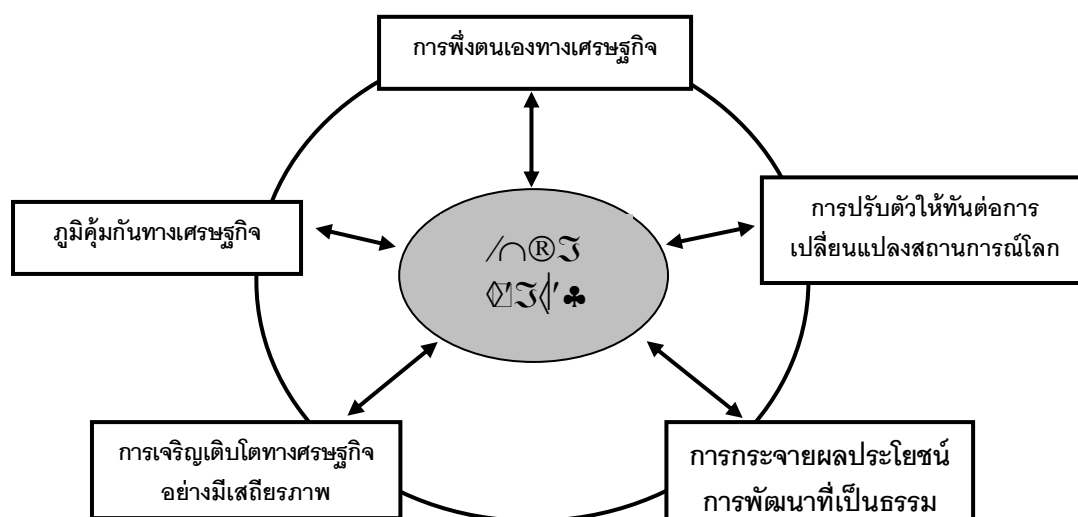
ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการรองรับหรือจัดการหรือลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกประเทศ เพื่อให้มีความเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันควรดำเนินไปพร้อมๆ กัน ทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านขีดความสามารถในการหารายได้ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับที่จะรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ได้ ดังนั้น ระดับของภูมิคุ้มกันจึงสามารถวัดได้จากระดับการเปิดประเทศอันแสดงถึงความเสี่ยงของการพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศ ดุลการค้าที่แสดงฐานะการเงินของรัฐบาล และหนี้ต่างประเทศซึ่งแสดงถึงความเชื่อถือในฐานะการเงินของประเทศ

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

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
2. ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ	2.1 ภูมิคุ้มกันด้านต่างประเทศ ® ระดับการเปิดประเทศ ® สัดส่วนการส่งออกสินค้าไปยัง 10 ตลาดแรก และอัตราการขยายตัว ® สัดส่วนการส่งออกสินค้าสำคัญ 10 รายการแรก 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

องค์ประกอบ	ดัชนีชี้วัด
	บุคลากรการวิจัย ④ ตัวชี้วัดด้านทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ สัดส่วนการจดทะเบียนสิทธิบัตร ④ ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทย
4. การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ	4.1 การจ้างงานเต็มที่ ④ อัตราการว่างงาน 4.2 เสถียรภาพด้านราคา ④ ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) 4.3 เสถียรภาพทางการเงิน ④ อัตราแลกเปลี่ยน ④ อัตราดอกเบี้ย ④ ทุนสำรองระหว่างประเทศ 4.4 เสถียรภาพทางการค้าระหว่างประเทศ ④ ดุลบัญชีเดินสะพัด
5. การกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	5.1 กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นธรรม ④ ตัวชี้วัดการกระจายรายได้ ได้แก่ สัดส่วนการถือครองรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้แตกต่างกัน สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ ④ ตัวชี้วัดการกระจายผลการพัฒนา ได้แก่ ผลผลิตมวลรวมจำแนกรายพื้นที่และรายสาขา การกระจายตัวของประชากรหรือผู้มีงานทำในแต่ละพื้นที่และแต่ละสาขาการผลิต

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

การรายงานผลการพัฒนาครั้งนี้ เป็นความพยายามที่จะใช้ดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเพื่อแสดงให้เห็นถึงระดับและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ(ปี 2535 – 2539) ระหว่างวิกฤต (ปี 2540 – 2541) ช่วงหลังวิกฤต (ปี 2542 – 2543) และ ช่วง ปี 2544-2545 และเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องสถานการณ์เศรษฐกิจไทยเพิ่มเติมจากการประเมินผลเฉพาะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของการบริหารจัดการด้านนโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4 แหล่งข้อมูล

(1) ข้อมูลที่ประมวลผลโดยสำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา ได้แก่

* ข้อมูลดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าส่งออก (Revealed Comparative Advantaged : RCA) โดยคำนวณโดยเปรียบเทียบสัดส่วนของสินค้าส่งออกชนิดนั้นๆ ของไทยต่อสัดส่วนสินค้าส่งออกทั้งหมดของไทยในตลาดโลกโดยศึกษาในตลาดหลัก 3 ตลาด คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น โดยถือว่าถ้าค่าดัชนีดังกล่าวมากกว่า 100 หมายความว่าประเทศไทย ได้เปรียบ ถ้าน้อยกว่า 100 ถือว่าเสียเปรียบ (ข้อมูลการส่งออกจากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์)

* ดัชนีกระจายการพัฒนามีวิธีของ 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 = ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายสาขา/พื้นที่

X = จำนวนประชากรรวมของประเทศ

Y = ผลรวมของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

(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 เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการเปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นๆ โดยการใช้คะแนนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ 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 เกลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน โดยถือว่าแต่ละองค์ประกอบมีความอิสระต่อกัน
2. ค่าดัชนีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ	ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยได้คะแนนสูงใกล้ 100 สามารถพึ่งตนเองได้ดี	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
- สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกรรมต่อ GDP	คะแนนสูงใกล้ร้อยละ แสดงว่า สามารถรักษาโครงสร้างการผลิต การเกษตร ไว้ในระดับพอสมควร	
- สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนต่อ GDP	การนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนสูงได้รับคะแนนน้อย	
- ดุลการค้าต่อ GDP	ดุลการค้าสูงได้รับคะแนนสูง โดยหลักเกณฑ์พิจารณา ค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	

(ต่อ)

ดัชนี	การให้คะแนนตามเกณฑ์	การถ่วงน้ำหนัก
3. ค่าดัชนีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ - ระดับการเปิดประเทศ - ดุลการคลังต่อ-GDP - หนี้ต่างประเทศต่อ-GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีนี้ย่อมได้คะแนนสูงถือว่าภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจดี ระดับเปิดประเทศต่ำได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเกณฑ์เฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา ฐานะการคลังมีดุลการคลังสูงจะได้รับคะแนนสูงจะได้รับคะแนนสูง หนี้ต่างประเทศสูงจะได้รับคะแนนต่ำตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
4. ค่าดัชนีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก - ประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) - ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP - ส่วนแบ่งการตลาดของไทยในตลาดโลก	ค่าดัชนีนี้ย่อมได้รับคะแนนสูงถือว่าสามารถมีความสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์โลกได้ดี ค่า TFP สูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเกณฑ์จากค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาสูงจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาเป้าหมายของแผนฯ ถ้าไทยมีส่วนแบ่งการค้าในตลาดโลกสูงจะได้รับคะแนนสูง โดยยึดหลักเป้าหมายของแผนฯ และความสามารถในการแข่งขันที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
5. ค่าดัชนีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ - อัตราเงินเฟ้อ - อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) - ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	ค่าเฉลี่ยดัชนีนี้ย่อมมีคะแนนสูงถือว่าเจริญเติบโตมีเสถียรภาพ อัตราเงินเฟ้อต่ำจะได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวสูงก็ได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยที่ผ่านมา ค่าดุลบัญชีเดินสะพัดสูงก็ได้รับคะแนนสูง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยและค่าสูงสุดต่ำสุดที่ผ่านมา	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน
6. ค่าดัชนีการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม - ความไม่เท่าเทียมการพัฒนา - การกระจายรายได้	ค่าดัชนีนี้ย่อมได้รับคะแนนสูงถือว่ามีการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม การเปรียบเทียบการกระจายผลตอบแทนในแต่ละสาขาการผลิต ค่าสูงจะได้รับคะแนนต่ำ โดยพิจารณาเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้ สัดส่วนการถือครองระหว่างคนรวย และคนจนสูงจะได้รับคะแนนต่ำตามเป้าหมายที่สามารถดำเนินการได้	แต่ละดัชนีมีความเป็นอิสระต่อกันโดยเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเท่ากัน

(4) **การคำนวณดัชนีรวม** การรวมดัชนีย่อยเป็นดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบ โดยถือว่าแต่ละตัวมีการถ่วงน้ำหนักเท่ากันเพื่อวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensibility analysis) ที่เกิดขึ้น คือ

(4.1) ดัชนีรวมของแต่ละองค์ประกอบของความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

$$Y_j^m = \sum \frac{1}{n} (X_i)$$

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

ภาคผนวก 2

กรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการวัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

1

แนวคิดพื้นฐาน

กรอบแนวคิด “ความอยู่ดีมีสุข” พัฒนามาจากแนวคิดของศาสตราจารย์อมตยา 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 การที่คนเราจะมีความรู้ได้นั้น จะต้องได้รับการศึกษา การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างโอกาสและพัฒนาสติปัญญาและกระบวนการเรียนรู้ของคนให้สามารถ “คิดเป็น ทำเป็น” เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองและใช้ประสบการณ์ ศักยภาพ และทักษะของตนให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจในสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ชีวิตการทำงาน เป็นปัจจัยกำหนดความอยู่ดีมีสุขของคน นอกจากจะต้องมีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับการศึกษาแล้ว การทำงานจะเป็นที่มาของรายได้และอำนาจซื้อ ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสำเร็จและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีงานทำที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน มีรายได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้คนเราสามารถดูแลความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวให้อยู่ดีมีสุขได้และยังประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

รายได้และการกระจายรายได้ ความขัดสนในด้านรายได้ในการยังชีพ การมีปัญหาคายากจนที่รุนแรงและความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในระดับสูง ย่อมสะท้อนการอยู่อย่างเป็นทุกข์ในสังคม ดังนั้น ความอยู่ดีมีสุขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอำนาจซื้อเพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ได้

มาตรฐาน และหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและมีการกระจายรายได้ในกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

ชีวิตครอบครัว ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งต่อคนในการดำรงชีวิต ความสัมพันธ์ในครอบครัวถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ “ความอยู่ดีมีสุข” ครอบครัวอยู่ดีมีสุขคือ ครอบครัวที่มีความรัก ความอบอุ่น อบอุ่น อบอุ่น รับบทบาทหน้าที่ของครอบครัว มีความสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน ลดปัจจัยเสี่ยงของครอบครัว สามารถพึ่งตนเองได้ และมีการเกื้อกูลสังคมอย่างมีคุณธรรม

สภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต เป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่ดีมีสุข สภาพแวดล้อมที่ดีย่อมส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี เอื้อต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตในสังคม การมีสภาพแวดล้อมที่ดีหมายความว่ามีความรวมถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง การได้รับบริการสาธารณสุขที่พอเพียง และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลคุณภาพการดำรงชีวิตให้เกิดการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของคน

การบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ มีการดูแลคนในสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบภาครัฐ ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย และรัฐกับประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน นำไปสู่สังคมที่คนในสังคมจะอยู่ดีมีสุขตลอดไป

3

การพัฒนาดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข

ภายใต้แนวคิดและองค์ประกอบความอยู่ดีมีสุขดังกล่าว สำนักงานฯ จึงได้พัฒนา “**ดัชนีความอยู่ดีมีสุข**” (Well-Being Index) ขึ้น ซึ่งเป็นดัชนีรวมขององค์ประกอบ 7 ด้าน ข้างต้น 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

3.1 การจัดทำดัชนีรวม เนื่องจากกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขที่จะนำมาคำนวณเป็นดัชนีรวมเพียงตัวเดียวประกอบด้วยเรื่องต่างๆ 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 โดยแบ่งระดับการพัฒนามากเป็น 5 ระดับ และได้กำหนดให้ระดับ 5 มีค่าเท่ากับ 100 คะแนน

3.2 ดัชนีและองค์ประกอบ การพัฒนาให้บรรลุความอยู่ดีมีสุขนั้นจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันทุกด้าน และต้องคำนึงถึงผลการพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณควบคู่ไปกับเชิงคุณภาพ ดังนั้น การประเมินผลก็ต้องพิจารณาจากตัวชี้วัดที่เป็นการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายในเชิงคุณภาพ 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. สัดส่วนคดียาเสพติดต่อประชากร 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 ส่วนการวัดผลสำเร็จของการพัฒนางานก็จะ

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 ซึ่งนักพัฒนาต้องการเห็นอัตราส่วนทั้งสองกรณียังมีค่าน้อยยิ่งดี การวัดผลสำเร็จของการพัฒนา จึงต้องกำหนดอัตราส่วนต่ำสุดที่ต้องการเห็นเป็นเป้าหมายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละปีว่ามีค่าเข้าใกล้เป้าหมายเพียงใด ถ้ายังมีค่าเข้าใกล้ก็แสดงว่าประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น ค่าของความสำเร็จในกรณีนี้ก็คือ ค่าปฏิภาคกลับของสมการ (1) นั้นเอง 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) เนื่องจากกรอบแนวคิดและลักษณะของข้อมูลที่ชี้วัดเคราะห์มีความสอดคล้องกัน 3 ประการ คือ

(1) ผลกระทบจากการพัฒนาคนของ UNDP และการพัฒนาโดยมีคนเป็นศูนย์กลาง จะช่วยเพิ่มสมรรถนะและความอยู่ดีมีสุขโดยรวม ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

(2) องค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขมีหลายด้าน และแต่ละด้านจะมีแนวคิดและผลการพัฒนาแตกต่างกัน ทั้งวิธีวัดผลสำเร็จและอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลการพัฒนา นอกจากนี้ตัวชี้วัดย่อยในแต่ละองค์ประกอบก็มีความแตกต่างกัน 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 เมื่อคำนวณ ดัชนีชีวิตการทำงานจะได้ค่าดังนี้

$$\text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} = \left[\frac{1 \ 0 \ 0}{3} \right] + \frac{2 \ 4 \ . \ 6}{9} = \frac{1}{3} + \frac{2}{7} = \frac{10}{21}$$

ส่วนองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ดัชนีสุขภาพอนามัยที่มีดัชนีย่อย 3 ตัว ก็จะยกกำลัง 3 ของแต่ละตัวแล้วจึงหารด้วย 3 และถอด square root 3 ก็จะได้เป็นค่าดัชนีสุขภาพอนามัย

4.3 การประเมินสถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

หลังจากการคำนวณดัชนีความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขแต่ละด้านที่มีค่า คะแนนเป็นร้อยละแล้ว การรายงานผลการพัฒนาเป็นดัชนีรวมของความอยู่ดีมีสุขอาจแสดงค่าด้วย ระดับการพัฒนาแทนการนำเสนอด้วยคะแนนได้ 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

สำหรับการวัดความสำเร็จของการพัฒนาความอยู่ดีมีสุขด้านสุขภาพอนามัยของประเทศไทยจะคิดจากอายุขัยเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์การพัฒนาสามารถเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านได้ 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

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสุขภาพ} &= \left[\frac{(86.2)^3 + (84.7)^3 + (72)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 81.45\% \end{aligned}$$

การศึกษาจะมีประเด็นการพัฒนา 2 ประเด็น คือ คุณภาพของการศึกษา และโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

ผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนาการศึกษา คือ การทำให้คนมีความสามารถในการคิดเป็นทำเป็น และเป็นผู้มีความสามารถที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข มีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตและการงาน อย่างไรก็ตาม การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายยังไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน จึงต้องประเมินผลจากตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ผลกระทบขั้นสุดท้าย ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยที่ประชาชนอยู่ในโรงเรียน โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่ 9 ปี ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และอัตราการเข้าเรียนในชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลาย ส่วนคุณภาพการศึกษาจะวัดจากคะแนนผลทดสอบของนักเรียนใน 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 ถ้าอัตราการว่างงานในปีใดที่มีค่าใกล้ 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

$$\begin{aligned}\text{ดัชนีอัตราการว่างงาน} &= \frac{1.07}{2.0} \times 100 = 186.9\% \\ \text{เนื่องจากค่าดัชนีเกิน 100 แสดงว่าการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นจึงกำหนดค่าดัชนีไว้ที่ 100} \\ \text{ดัชนีความมั่นคงในการทำงาน} &= \frac{7.89}{32.03} \times 100 = 24.6\% \\ \text{ดัชนีชีวิตการทำงาน} &= \left[\frac{100^3 + 24.6^3}{2} \right]^{1/3} = 79.76\%\end{aligned}$$

ตัวชี้วัดในด้านความยากจนและการกระจายรายได้ จะพิจารณาจากสัดส่วนของคนที่มียาได้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ หรือสัดส่วนคนจนที่วัดจากเส้นความยากจนสมบูรณ์เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด หากมีค่ามากขึ้นก็แสดงว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนทำได้ดีขึ้นเข้าใกล้เป้าหมาย การลดความยากจนที่วางไว้ สำหรับการกระจายรายได้จะวัดจากดัชนีจินี (Gini coefficient) เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด หากมีการกระจายรายได้ดีขึ้น ค่าคะแนนที่ได้ก็จะสูงขึ้น

การประเมินความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความยากจนกำหนดเกณฑ์สัดส่วนจำนวนคนยากจนไว้ที่ร้อยละ 10 ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หากผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย หรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนนเต็ม 100 ส่วนเกณฑ์สำคัญของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ กำหนดค่าดัชนีจินีไว้ที่ 0.40 เท่ากับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขถ้าผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมายก็จะได้คะแนน 100 ส่วนรายได้ของครัวเรือนไม่นำมาวิเคราะห์ เพราะได้ใช้เส้นความยากจนเป็นรายได้ขั้นต่ำอยู่แล้ว

การคำนวณดัชนีรายได้และการกระจายรายได้

ถ้ากำหนดให้ปี 2539 มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 11.4 และค่าดัชนีจินีเท่ากับร้อยละ 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 คือ การมีสถานที่อยู่อาศัย การได้รับบริการสาธารณสุขปลอดภัย และเรื่องที่เป็นปัจจัยภายนอกคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมของประชาชนที่อาศัยในเมืองและชนบทจะมีความต้องการที่เหมือนกัน ยกเว้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ประชากรในเมืองจะมีปัญหาในเรื่องของเสียงดัง ฝุ่นละออง และปัญหาของขยะมูลฝอย ส่วนในชนบทจะมีปัญหาเรื่องน้ำเสียในแม่น้ำ ดังนั้น การวิเคราะห์ผลพัฒนาเป็นดัชนีรวม จึงพิจารณาเฉพาะปัจจัยหลักๆ ที่มีผลโดยตรงต่อความอยู่ดีมีสุขของประชากรทั้งในเมือง และชนบท คือ การมีที่อยู่อาศัย การได้รับบริการน้ำสะอาด ความ

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสื่อมโทรมของแม่น้ำ การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะ และพื้นที่ป่าไม้ ที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

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 เป็นคดีเกี่ยวกับการฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา คดีปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์และวางเพลิง มีจำนวนคดี 0.2 คดี

- คดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายและต่อเพศ เป็นคดีเกี่ยวกับการฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนา การทำให้ตายโดยประมาท การพยายามฆ่า การข่มขืน ฯลฯ มีสัดส่วนคดีต่ำสุด 0.3 คดี

- คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ ได้แก่ การลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ริดไถ ฯลฯ มีคดีต่ำสุด 0.7 คดี

(3.2) คดียาเสพติด ได้แก่ ยาบ้า เฮโรอีน และกัญชา มีคดีต่ำสุดที่จับได้ 1.8 คดี

(4) สิ่งแวดล้อม

(4.1) คุณภาพน้ำในแม่น้ำ ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จนเสื่อมโทรมลง 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	เหมาะต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำฯ	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 (มก./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 ก็จะทำให้ค่าให้เท่ากับ 100 ซึ่งแสดงว่าคุณภาพน้ำในแม่น้ำมีความปลอดภัยต่อการนำมาใช้อุปโภค และในทางกลับกันถ้าคะแนนมีค่าห่างจาก 100 มากขึ้น ก็แสดงว่าประชาชนมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากการนำน้ำมาใช้ในครัวเรือนมากขึ้น 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

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีสิ่งแวดล้อมปี 2539} &= \left[\frac{(62.5)^3 + (81.8)^3 + (64)^3}{3} \right]^{1/3} \\ &= 70.55\% \end{aligned}$$

(1) **สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัว** ซึ่งแสดงถึงการอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข และร่วมกันดำรงความเป็นครอบครัวได้อย่างอบอุ่น 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 โดยอาจ

แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ร้อยละ 5 สำหรับการเกษียณอายุ การตกงาน การประกันชีวิต การประกันสุขภาพ การศึกษาบุตร เป็นต้น ส่วนอีกร้อยละ 5 ออมไว้เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน

การคำนวณดัชนีชีวิตครอบครัว

ในปี 2540 อัตราการหย่าร้างร้อยละ 59.19 อัตราการสมรสร้อยละ 72.55 ความอบอุ่นของครอบครัวร้อยละ 95.6 ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไปมีจำนวนร้อยละ 54.66

$$\text{ดัชนีสัมพันธภาพ} = (59.19 + 72.55 + 95.6) = 75.78\%$$

$$\text{ดัชนีชีวิตครอบครัว} = \left[\frac{(75.78)^3 + (54.66)^3}{2} \right]^{1/3}$$

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

$$\text{ดัชนีคุณธรรมปีที่ } t = \frac{29}{\text{สัดส่วนจำนวนข้าราชการในปีที่ } T / \text{จำนวนข้าราชการทั้งหมด}} * 100$$

(2) **หลักการมีส่วนร่วม** การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยพิจารณาจาก สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้ที่มีสิทธิทั้งหมด โดยกำหนดเกณฑ์สูงสุดเท่ากับร้อยละ 100 และ

เกณฑ์ต่ำสุดเท่ากับปีที่มีผู้มีสิทธิมาใช้สิทธิต่ำสุด 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 หากรัฐบาลใช้งบประมาณน้อย และช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราสูง 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 ดัชนีชี้วัดคอร์ปชั่นขององค์กร Transparency International (TI) ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติที่มีการจัดอันดับความเชื่อในเรื่องคอร์ปชั่นเป็นประจำทุกปี 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

$$\begin{aligned}
 \text{ดัชนีคุณธรรม} &= \frac{355 + 1,236,142 * 100,000}{529 + 1,236,142 * 100,000} * 100 = 67.1 \% \\
 \text{ดัชนีการมีส่วนร่วม} &= \frac{71.88 - 20}{100 - 20} = 64.9 \% \\
 \text{ดัชนีความคุ้มค่า} &= 70 + 2 * (20 - 16.6) = 76.8 \% \\
 \text{ดัชนีความโปร่งใส} &= \frac{3.2 - 1}{1 - 0} * 100 = 244 \% \\
 \text{ดัชนีบริหารจัดการที่ดีปี 2543} &= \left[\frac{(67.1)^3 + (64.9)^3 + (76.8)^3 + (24.4)^3}{4} \right]^{1/3} \\
 &= 63.9
 \end{aligned}$$

มิติใหม่ของความอยู่ดีมีสุข : ชีวิตครอบครัว

1

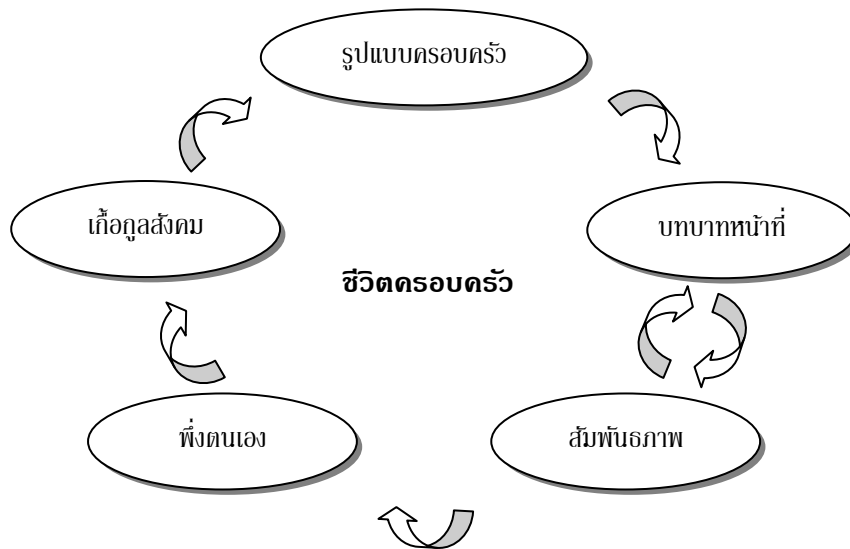
ความนำ

ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานที่สำคัญและเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เล็กที่สุดของสังคม เป็นสถานที่ให้การอบรมเลี้ยงดู ให้ความรัก ความเอื้ออาทร เกื้อหนุน ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ปลูกฝัง จริยธรรม คุณธรรม ค่านิยมให้แก่สมาชิกตั้งแต่วัยทารก อาจกล่าวได้ว่า ครอบครัวมีอิทธิพลต่อ คุณภาพ บุคลิกภาพ และวิถีชีวิตของสมาชิกในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และจริยธรรม ซึ่งการพัฒนาสถาบันครอบครัวจะมีผลต่อคุณภาพสังคมของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างรวดเร็วได้ส่งผลกระทบต่อระบบ ครอบครัวในสังคมไทยอย่างมาก โดยโครงสร้างของครอบครัวไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากครอบครัวขยายที่เครือญาติเคยอยู่ร่วมกัน นับตั้งแต่รุ่น ปู่ ย่า ตา ยาย มาจนถึงรุ่นพ่อแม่ และรุ่นลูก ได้ลดขนาดลงมาเป็นครอบครัวเดี่ยวที่มีเพียงพ่อ แม่ ลูก เท่านั้น นอกจากนี้ในเขตเมืองและชนบทมี สัดส่วนหญิงและชายที่อยู่ร่วมกันโดยมิได้จดทะเบียนสมรสมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อ สถาบันครอบครัว และสถานภาพของลูก มีการย้ายถิ่นทั้งพ่อและแม่ เพื่อหางานทำกันมากขึ้น หน้าที่ และบทบาทของครอบครัวจากเดิมเป็นศูนย์รวมของการอบรมเลี้ยงดู และถ่ายทอดวัฒนธรรมแก่ สมาชิกในครอบครัวก็เปลี่ยนไปโดยผลักระบบความรับผิดชอบให้แก่สถาบันสังคมอื่นๆ ทำให้สมาชิกใน ครอบครัวมีเวลาอยู่ด้วยกันน้อยลง จึงขาดการปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสมาชิกในครอบครัว รวมทั้งขาด ความสัมพันธ์กับชุมชน และสังคมภายนอก โครงสร้างหรือลักษณะของครอบครัวที่เปลี่ยนไปเช่นนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะทำให้เกิดปัญหาในครอบครัว และจะส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนใน ด้านชีวิตครอบครัวและสังคม ดังนั้น การพัฒนาชีวิตครอบครัวจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะหากคนอยู่ใน ครอบครัวที่ไม่มีความสุขแตกแยก ล่มสลาย ชีวิตคนก็ไม่สามารถอยู่ดีมีสุขไปได้ การวัดความอยู่ดีมีสุข ของคนจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านชีวิตครอบครัวด้วย

ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเมื่อประเมินจากมิติด้านชีวิตครอบครัว ตามเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมี สุขที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัวได้ร่วมกันพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดที่ว่า คนจะอยู่ดีมีสุขได้ส่วนหนึ่งจะต้องอยู่ใน ครอบครัวที่อบอุ่น สมาชิกของครอบครัวมีการรวมตัว และดำเนินชีวิตร่วมกันอย่างมีจุดหมาย สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม รักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน พึ่งพาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง สามารถปรับตัวได้อย่างสร้างสรรค์ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดคุณ สังคมอย่างมีคุณธรรม

ทั้งนี้ องค์ประกอบหลักของการมีชีวิตครอบครัวที่สะท้อนความอยู่ดีมีสุขของคนนั้นประกอบด้วย 5 ด้าน คือ รูปแบบของครอบครัว บทบาทหน้าที่ของครอบครัว สัมพันธภาพในครอบครัว การพึ่งตนเองของครอบครัว และการเกื้อกูลสังคมของครอบครัว ซึ่งครอบคลุมการดำเนินชีวิตของคนตั้งแต่การสร้างครอบครัว การอยู่ร่วมกันและช่วยเหลือกันภายในครอบครัวไปจนถึงการมีส่วนช่วยเหลือสังคมภายนอก



รูปแบบของครอบครัว เป็นองค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงด้านวงจรชีวิตครอบครัว ซึ่งจะมีผลต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยรวม รูปแบบครอบครัวจึงมีลักษณะโครงสร้างที่หลากหลาย แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการสร้างและพัฒนาครอบครัวร่วมกัน

บทบาทหน้าที่ของครอบครัว เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยสร้างความสงบสุขให้แก่สมาชิกของครอบครัวและสังคมโดยรวม เพราะครอบครัวมีหน้าที่ดูแลความต้องการและพัฒนาคุณภาพของสมาชิกอย่างเป็นองค์รวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของร่างกายและจิตใจ การปลูกฝังความเป็นมนุษย์ที่ดี และเป็นแหล่งที่เอื้อต่อการเรียนรู้และถ่ายทอดวัฒนธรรม และจะส่งผลให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัวตามมา

สัมพันธภาพในครอบครัว นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำรงไว้ซึ่งความอยู่ดีมีสุขของสมาชิกทุกคนในครอบครัว เพราะหากครอบครัวที่มีสมาชิกอยู่ร่วมกันโดยขาดความสัมพันธ์ที่ดี ไม่มีความผูกพัน เคารพรักและเอื้ออาทรต่อกัน ครอบครัวนั้นคงจะอยู่ดีมีสุขไปไม่ได้

การพึ่งตนเองของครอบครัว เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ครอบครัวอยู่รอด คงโครงสร้าง ทำหน้าที่และรักษาสัมพันธภาพที่ดีของครอบครัวไว้ โดยสมาชิกในครอบครัวจะต้องร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจของครอบครัวให้อยู่รอดและเข้มแข็ง การดูแลด้านสุขภาพของสมาชิกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคม

การเกื้อกูลสังคมของครอบครัว หากสมาชิกทุกคนของครอบครัวอยู่ดีมีสุขแล้ว ย่อมสามารถที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่นในสังคมได้ ทั้งการมีส่วนร่วมของครอบครัวในกิจกรรมที่สร้างสรรค์และ/หรือ

ช่วยเหลือสังคม ในขณะเดียวกันก็เล็งการเป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือสร้างปัญหาให้แก่สังคม พร้อมกันไปด้วย

แนวคิดความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวดังกล่าวข้างต้น จะเน้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาสถาบันครอบครัว และคาดหวังว่าผลการพัฒนา ดังกล่าว จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนด้านชีวิตครอบครัว ซึ่งความหมายของความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัวที่จะใช้เป็นกรอบการติดตามประเมินผลนั้น มาจากแนวคิดที่ว่าครอบครัวเป็นมากกว่าสถานที่รวมตัวบุคคล โดยบุคคลเป็นผู้สร้างครอบครัว ชีวิตครอบครัวจะมีความอยู่ดีมีสุขหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการกระทำของสมาชิกแต่ละคนในครอบครัว นอกจากนี้ บุคลิกภาพของบุคคลในครอบครัวยังได้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วย อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในสังคมก็มีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตในครอบครัวเช่นกัน ความเป็นครอบครัวที่ดีเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของทุกคนและของสังคม ครอบครัวที่ดีย่อมหมายถึงการมีชีวิตที่ดีและมีความสุข

การประเมินความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัวให้ถูกต้องสมบูรณ์จะต้องวิเคราะห์ทั้ง 4 องค์ประกอบพร้อมกัน ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของครอบครัว สัมพันธภาพในครอบครัว การพึ่งตนเองของครอบครัว และการเกื้อกูลสังคมของครอบครัว ส่วนรูปแบบครอบครัวไม่ใช่ตัวชี้วัดความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัว แต่เป็นตัวชี้วัดสถานการณ์/แนวโน้มของโครงสร้างครอบครัว ว่าขณะนี้คนไทยได้เปลี่ยนแปลงลักษณะการอยู่อาศัยไปเช่นใด อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้จัดเก็บข้อมูลที่ครบถ้วนทุกองค์ประกอบ ทำให้จำเป็นต้องคัดเลือกบางองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับความอยู่ดีมีสุขโดยตรงและมีข้อมูลสมบูรณ์ เพื่อเป็นตัวแทนองค์ประกอบที่เหลือนั่นกว่าจะมีข้อมูลที่พัฒนาได้ครบถ้วน และในเบื้องต้นได้คัดเลือกองค์ประกอบด้านสัมพันธภาพในครอบครัวและความสามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเป็นตัวแทน โดยจะนำมาคำนวณเป็นดัชนีชีวิตครอบครัว เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัว ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2535-2539) ช่วงวิกฤต (พ.ศ. 2540-2541) และหลังวิกฤต (พ.ศ. 2542-2543) ต่อเนื่องถึงปี 2544 และ 2545 พร้อมทั้งเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาชีวิตครอบครัวของคนไทยในระยะต่อไป

2

แนวทางการพัฒนาชีวิตครอบครัว

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างรวดเร็วในระยะที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้โครงสร้างของครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะความเป็นอยู่ของชีวิตครอบครัวด้วย ภาครัฐก็ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาสถาบันครอบครัว โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

2.1 แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 7 เน้นการกระจายบริการพื้นฐานทางสังคมและการวางแผนครอบครัว การพัฒนาสังคมเริ่มได้รับความสนใจอย่าง

จริงจังกตั้งแตแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น จัดหาบริการพื้นฐานทางสังคมแก่ประชาชนในเขตเมืองและชนบทอย่างทั่วถึง ทั้งบริการด้านการศึกษาและบริการสาธารณสุข สำหรับการพัฒนาคบครัวนั้นจะดำเนินมาตรการวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมมิให้เป็นภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่ยากจนและประเทศชาติในระยะยาว ผลการพัฒนาทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 3.1 ในปี 2514 เหลือร้อยละ 2.6 ในปี 2519 ใกล้เคียงกับเป้าหมายร้อยละ 2.5 ที่กำหนดไว้ การดำเนินงานในระยะต่อมาได้ผลสำเร็จดีเพราะ อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง เหลือเพียงร้อยละ 1.7 ในปี 2529 และร้อยละ 1.4 ในปี 2534 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ตามลำดับ ก่อนจะลดลงเหลือร้อยละ 1.1 เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และทรงตัวอยู่ในระดับนี้ตลอดมาจนทำให้เกิดปัญหาการรักษาระดับทดแทนระหว่างประชากรในวัยหนุ่มสาว กับประชากรที่สูงอายุในปัจจุบัน

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความอบอุ่นและความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองของครอบครัว และมีส่วนร่วมในการเกื้อกูลสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญได้แก่ การสนับสนุนให้คนไทยมีขนาดครอบครัวที่เหมาะสม สนับสนุนและส่งเสริมให้คู่สมรส พ่อและแม่ มีความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัวและวิธีการเลี้ยงลูกที่ถูกต้องเหมาะสม รณรงค์แก้ไขปัญหาคความรุนแรงในครอบครัว ส่งเสริมให้ครอบครัวเห็นความสำคัญและเอาใจใส่ดูแลผู้สูงอายุ เสริมสร้างขีดความสามารถด้านการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิเด็กและสตรี เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้มีทักษะในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน และสร้างระบบการติดตามประเมินผลโดยกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 นโยบายการพัฒนาครอบครัวของรัฐบาลปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายพัฒนาครอบครัวที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยรัฐบาลมีนโยบายในการสร้างครอบครัวให้อบอุ่นและเข้มแข็ง เป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และเป็นภูมิคุ้มกันจากปัญหาสังคมแก่สมาชิกทุกวัยในครอบครัว โดยจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรในชุมชน สนับสนุนให้มีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนเรียนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานในชุมชนและสถานประกอบการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำผิดที่ละเมิดสิทธิเด็กและกระทำการุณกรรมต่อเด็กในทุกด้าน มุ่งส่งเสริมสิทธิสถานภาพและบทบาทของสตรี การพัฒนาศักยภาพของสตรีให้สามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาชุมชนและประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งส่งเสริมความเท่าเทียมกันของสตรีในการรับราชการ ยกย่องและให้หลักประกันแก่ผู้สูงอายุ โดยการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ พัฒนาศักยภาพอนามัย รวมทั้งนำประสบการณ์และภูมิปัญญาของผู้สูงอายุมาช่วยในการพัฒนาสังคม ตลอดจนพัฒนาผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการและหรือทุพพลภาพ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้

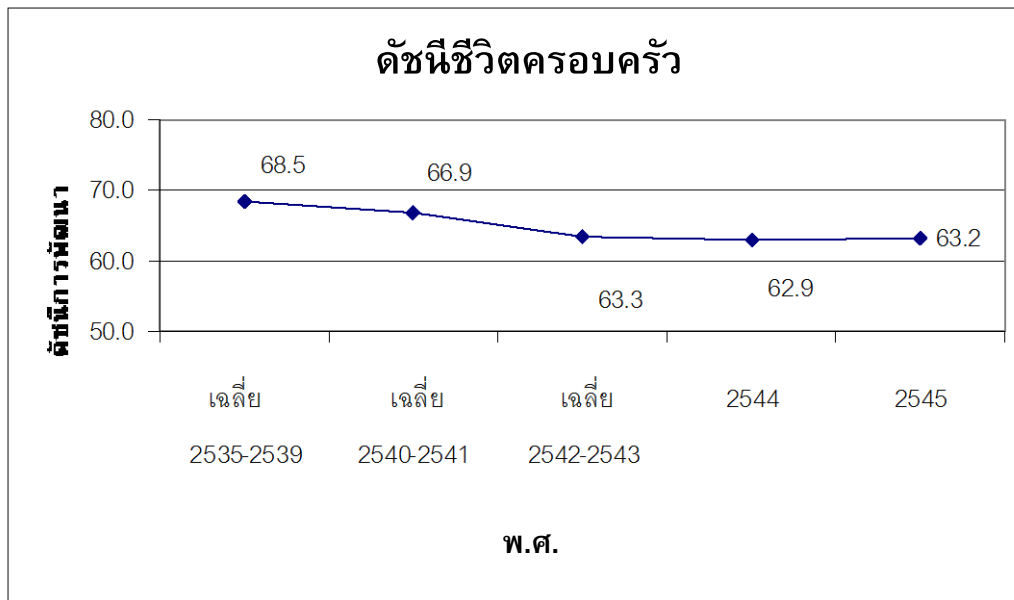
ผลการพัฒนาชีวิตครอบครัว

การประเมินความอยู่ดีมีสุขของชีวิตครอบครัวไทย จะเน้นการประเมินผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตในครอบครัวไทย โดยให้ความสำคัญกับการประเมินความสำเร็จในการเสริมสร้างสัมพันธภาพที่อบอุ่นและความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนด้านชีวิตครอบครัว

สัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว เป็นปัจจัยสำคัญทำให้สมาชิกในครอบครัวอยู่ร่วมกันด้วยความรักความอบอุ่น สามารถดำรงความเป็นครอบครัวและสืบทอดความเป็นครอบครัว ซึ่งเมื่อครอบครัวมีความรักความอบอุ่น สมาชิกก็จะมีสภาพจิตใจที่ดี มีความมั่นคงทางอารมณ์ มีพลังที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาต่างๆ ในสังคมได้อย่างเข้มแข็ง การประเมินความสำเร็จในการเสริมสร้างสัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว จะพิจารณาจากการที่สมาชิกมีโอกาสอยู่พร้อมหน้า มีการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาครอบครัว และเด็กในครอบครัวไม่เคยหนีออกจากบ้าน การจดทะเบียนสมรส และการจดทะเบียนหย่า

การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจของครอบครัว การดำเนินชีวิตในครอบครัวจะอยู่ดีมีสุขได้นั้น นอกจากจะต้องมีสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัวแล้ว จะต้องมียาได้พอเพียงสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของสมาชิกในครอบครัว และมีเงินออมสำหรับใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือจำเป็นเกื้อหนุนด้วยครอบครัวที่สามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจได้เช่นนี้ ก็จะสามารถทำหน้าที่ของครอบครัวในการดูแลความต้องการและพัฒนาคุณภาพของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวชี้วัดความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจของครอบครัว จะพิจารณาจากสัดส่วนครัวเรือนที่มีรายได้ประจำสูงกว่ารายจ่าย ในอัตราร้อยละ 1 0 ต่อครัวเรือนทั้งหมด

3.1 ภาวะความอยู่ดีมีสุขของประชาชนด้านชีวิตครอบครัวโดยรวมลดลง เนื่องจากสัมพันธภาพในครอบครัวขาดความอบอุ่น ความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัวมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยในช่วงก่อนวิกฤตดัชนีชีวิตครอบครัวที่เคยมีค่าร้อยละ 68.5 ลดลงเหลือ 66.9 เมื่อเกิดวิกฤต และยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือเพียงร้อยละ 63.3 ภายหลังวิกฤต สถานการณ์ดังกล่าวยังไม่ดีขึ้นเนื่องจากค่าดัชนีได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 63.2 ในปี 2545 เมื่อพิจารณาจากระดับการพัฒนา ก็พบว่า ความอยู่ดีมีสุขด้านชีวิตครอบครัวอยู่ที่ระดับ 2 และยังคงอยู่ในระดับเดิม แต่ก็มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ลดลงจากระดับ 2.9 ในช่วงก่อนวิกฤต ลดมาอยู่ที่ระดับ 2.7 และ 2.3 เมื่อเกิดวิกฤตและหลังวิกฤตตามลำดับ และยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ระดับ 2.3 ในปี 2545 ปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อชีวิตครอบครัว ได้แก่ สัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว โดยค่าดัชนีลดลงจากร้อยละ 75.8 ในช่วงเกิดวิกฤต เหลือร้อยละ 69.4 ในหลังเกิดวิกฤต และลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 67.5 ในปี 2544-2545 ส่วนการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ ถึงแม้จะมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นบ้างจากร้อยละ 53.3 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤต เป็นร้อยละ 55.8 ภายหลังวิกฤต และเพิ่มเป็นร้อยละ 58.3 ในปี 2545 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องการการปรับปรุง เพื่อให้ครอบครัวไทยอีกจำนวนมากสามารถพึ่งตนเองได้ในด้านเศรษฐกิจ



ตารางที่ 1 : ดัชนีชีวิตครอบครัว

ช่วงเวลา องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนาด้าน (%)					ระดับการพัฒนาด้าน				
	ก่อน วิกฤต 2535- 2539	ช่วง วิกฤต 2540- 2541	หลัง วิกฤต 2542- 2543	2544	2545	ก่อน วิกฤต 2535- 2539	ช่วง วิกฤต 2540- 2541	หลัง วิกฤต 2542- 2543	2544	2545
1. สัมพันธภาพที่อบอุ่น ในครอบครัว	78.86	75.78	69.41	67.49	67.49	3.89	3.58	2.94	2.75	2.75
2. การพึ่งตนเองทาง เศรษฐกิจของครอบครัว	53.34	54.66	55.82	58.29	55.83	1.33	1.47	1.58	1.76	1.83
ดัชนีรวม	68.48	66.89	63.34	62.92	63.23	2.85	2.69	2.34	2.29	2.32

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ ระดับ 5 = ดีมาก = ร้อยละ 90.0-100.0

ระดับ 3 = ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0-79.9

ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0-89.9

ระดับ 2 หรือน้อยกว่า = ลดลงหรือต้องปรับปรุง ≤ ร้อยละ 70.0

3.2 สัมพันธภาพของครอบครัวขาดความอบอุ่นเพราะมีการหย่าร้างมากขึ้น จำนวนเด็กและ คนชราที่ถูกทอดทิ้งยังมีสัดส่วนที่สูง

(1) การดำรงชีวิตครอบครัวยังมีความเปราะบางเพราะการอยู่ร่วมกันโดยไม่จดทะเบียน
สมรสและการหย่าร้างที่มากขึ้น

(1.1) การจดทะเบียนสมรสมีแนวโน้มลดลง โดยภาคใต้มีการจดทะเบียนสมรสต่ำ
ที่สุด สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่า ลักษณะการอยู่อาศัยในปัจจุบันมากกว่าร้อยละ 50 ของ
ครัวเรือนทั้งหมด เป็นครัวเรือนประเภทครอบครัวเดี่ยวที่มีขนาดค่อนข้างเล็กมีสมาชิกประมาณ 3-4
คน สามีภรรยาในครอบครัวเดี่ยวเหล่านี้มีแนวโน้มจะอยู่ด้วยกันโดยไม่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย

เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากอัตราการจดทะเบียนสมรสในปี 2544 อยู่ในระดับ 18.6 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ลดลงเมื่อเทียบกับระดับ 26.6 และ 19.8 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือนในช่วงก่อนวิกฤตปี 2539 และช่วงวิกฤตปี 2541 ตามลำดับ โดยภาคใต้และภาคเหนือมีอัตราการจดทะเบียนสมรสต่ำสุด การใช้ชีวิตร่วมกันโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสหรือไม่ได้แต่งงานตามรูปแบบประเพณี และส่วนใหญ่ไม่ได้เตรียมตัวด้านชีวิตคู่ จึงขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการใช้ชีวิตคู่ ทำให้มีความเปราะบางมากต่อการแยกทางกัน เพราะเมื่อมีปัญหาในครอบครัวเกิดขึ้นก็ต้องหาทางแก้ไขปัญหากันเอง ซึ่งบางครอบครัวมีการใช้ความรุนแรงทั้งการทำร้ายร่างกาย การทำร้ายทางจิตใจ และการทำร้ายทางเพศ และมักเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก มีผลต่อสัมพันธภาพในครอบครัว และนำไปสู่ความแตกสลายและแยกทางกันในที่สุด

ตารางที่ 2 : อัตราการจดทะเบียนสมรส

หน่วย : คู่ : 1,000 ครัวเรือน

ปี	รวมทั้งประเทศ	กรุงเทพและปริมณฑล	กลาง	เหนือ	ตะวันออกและ เฉียงเหนือ	ใต้
2539	26.59	19.51	27.60	23.84	32.45	24.84
2541	19.79	16.24	20.90	18.82	22.32	18.30
2543	19.62	18.41	22.72	16.04	21.56	17.19
2544	18.63	17.20	22.83	15.03	20.71	14.74

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากข้อมูลสำนักทะเบียนราษฎร และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.2) ครอบครัวในกรุงเทพมหานครมีปัญหาการหย่าร้างสูงกว่าทุกภาค กระทรวงมหาดไทยรายงาน ว่า คู่สมรสมีอัตราการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มจาก 3.45 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2539 เป็น 4.36 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2544 ทั้งนี้ครอบครัวไทยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราการหย่าร้างสูงที่สุด โดยปี 2539 มีอัตราการหย่าร้างคิดเป็น 4.65 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน เพิ่มขึ้นเป็น 5.93 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน ในปี 2544 ส่วนภาคใต้มีอัตราการหย่าร้างน้อยที่สุด แต่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาครอบครัวที่แตกแยกโดยใช้ข้อมูลการจดทะเบียนหย่า แม้จะต่ำกว่าสภาพความเป็นจริงในสังคม เนื่องจากครอบครัวที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายน้อยกว่าครอบครัวที่อยู่ด้วยกัน โดยไม่จดทะเบียนสมรสก็ตาม แต่ก็เป็นข้อมูลที่บ่งชี้สภาวะการเปลี่ยนแปลงความอยู่ดีมีสุขของชีวิตครอบครัวที่มีแนวโน้มไปในทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

ตารางที่ 3 : อัตราการจดทะเบียนหย่า

หน่วย : คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน

ปี	ทั่วประเทศ	กทม. และ 3 จังหวัด	กลาง	เหนือ	ตะวันออกและ เหนือ	ใต้
2539	3.45	4.65	4.09	3.67	2.59	2.61
2541	4.13	5.62	4.56	4.34	3.40	2.82
2543	4.12	5.59	5.10	4.01	3.25	2.83
2544	4.36	5.93	5.21	4.06	3.71	2.92

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากข้อมูลสำนักทะเบียนราษฎร และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) เด็กและผู้สูงอายุยังคงถูกทอดทิ้งจากครอบครัว การที่โครงสร้างสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและสังคมเมืองมากขึ้น ประกอบกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและมีการหย่าร้างเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ทำให้เด็กและผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งมากขึ้น ดังเห็นได้จากสัดส่วนเด็กที่ถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้นจาก 56 คน ในปี 2539 เป็น 59 คน ในปี 2544 ส่วนผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งมีจำนวนลดลง โดยผู้สูงอายุทุก 100,000 คน จะถูกทอดทิ้งลดลงจาก 53 คน ในปี 2539 เหลือ 50 คน ในปี 2544 อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในสถานะที่รุนแรง เพราะอัตราส่วนของผู้ที่ถูกทอดทิ้งนั้นยังไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างชัดเจน

ตารางที่ 4 : เด็กและผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง

ปี	เด็กที่ถูกทอดทิ้ง		ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง	
	จำนวน	สัดส่วนต่อ เด็ก 100,000 คน	จำนวน	สัดส่วนต่อ ผู้สูงอายุ 100,000 คน
2539	7,873	56	2,504	53
2540	7,837	57	2,624	54
2541	8,282	60	2,619	61
2542	8,010	58	2,625	50
2543	7,785	57	2,896	53
2544	8,013	59	2,804	50

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากรายงานประจำปี กรมประชาสงเคราะห์ และสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย

(3) ครอบครัวในเขตชนบทยังมีความอบอุ่นเพราะมีโอกาสร่วมพร้อมหน้าและทำกิจกรรมร่วมกัน รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทยจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ได้พบว่า สัดส่วนครัวเรือนในชนบททั่วประเทศยังคงมีความอบอุ่น โดยพิจารณาจากการที่สมาชิกในครอบครัวมีโอกาสร่วมพร้อมหน้ากันอย่างน้อยสัปดาห์ละ 2 วัน มีการปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาในครอบครัว และเด็กไม่เคยหนีออกจากบ้าน เพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มจากร้อยละ 93.3 ของจำนวนครัวเรือนในชนบท ในปี 2540 เป็นร้อยละ 96.2 ในปี 2544 ทั้งนี้ครอบครัวในภาคกลาง เป็นภาคที่มีความรักความอบอุ่นมากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 96.6 ในปี 2540 และร้อยละ 98.0 ในปี 2544 ส่วนภาคเหนือเป็นภาคที่มีความรักความอบอุ่นน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูง และมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ซึ่งอาจเนื่องมาจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาที่ให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวมากขึ้น โดยให้การสนับสนุนกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อเสริมสร้างสถาบันครอบครัวไทยให้มีความอบอุ่นและเข้มแข็ง ข้อมูลดังกล่าว ถึงแม้จะครอบคลุมเฉพาะครัวเรือนในชนบท แต่ก็สามารถสะท้อนปัญหาได้ว่า สังคมในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 ของทั้งประเทศ มีสัมพันธภาพในครอบครัวดีกว่าครัวเรือนในเมือง

ตารางที่ 5 : สัดส่วนครอบครัวอบอุ่นในเขตชนบท จำแนกตามรายภาค

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ทั่วประเทศ	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2540	93.9	96.6	91.8	93.5	94.9
2541	95.6	97.5	93.7	95.3	96.5
2542	95.9	97.7	94.5	95.5	96.4
2543	96.1	97.9	94.7	95.5	97.0
2544	96.2	98.0	95.0	95.4	97.2

ที่มา : รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทยจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่รูปแบบและโครงสร้างของครอบครัวคนไทยในปัจจุบันพบว่า มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยปี 2545 ประเทศไทยมีจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศเท่ากับ 17.95 ล้านครัวเรือน เทียบกับ 16.4 ล้านครัวเรือน ในปี 2539 หรือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ต่อปี ในด้านรูปแบบของครอบครัวนั้นก็มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยครัวเรือนที่มีคู่สมรสอยู่ด้วยกันเคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70.2 ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 68.3 ครัวเรือนที่มีผู้อาศัยอยู่คนเดียวและครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนคนเดียวอาศัยอยู่กับบุตรที่ยังโสดมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 16.1 เป็นร้อยละ 21.1 ในช่วงดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงข้างต้นเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศอื่นๆ ที่รูปแบบของครัวเรือนจะมีพลวัต และหลากหลายไม่จำกัดอยู่เฉพาะรูปแบบครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยายเหมือนในอดีตเมื่อพิจารณารูปแบบครอบครัวในแต่ละภูมิภาคแล้ว จะพบว่า ในปี 2545 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีครัวเรือนคนเดียวมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14 ของทั้งหมด และมีครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนอาศัยอยู่กับคู่สมรสน้อยที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63.1 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากครอบครัวขยาย เป็นครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวคนเดียว อาจส่งผลให้สัมพันธภาพของสมาชิกในครอบครัวอ่อนแอครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่และบทบาทของตนเองได้เต็มศักยภาพ การถ่ายทอดวัฒนธรรมแก่สมาชิกในครัวเรือนจากรุ่นหนึ่งไปยังรุ่นหนึ่งจะขาดหายไป และเมื่อถึงวัยสูงอายุอาจส่งผลให้กลุ่มคนที่อยู่ในครัวเรือนคนเดียวมีแนวโน้มเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งมากขึ้น

ตารางที่ 6 : จำนวน และประเภทของครัวเรือนทั่วประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ประเภท/ครัวเรือน	2539	2541	2542	2543	2544	2545
จำนวนครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	16.43	16.39	16.71	17.43	17.43	17.95
สัดส่วนประเภทครัวเรือน						
ครัวเรือนคนเดียว	8.9	8.3	8.3	9.4	9.6	9.6
คู่สมรสอยู่ด้วยกัน	70.2	69.6	69.1	68.5	66.4	68.3
มีหัวหน้าครัวเรือนคนเดียว	7.2	7.2	7.0	7.1	7.5	11.5
และบุตรที่ยังโสดอยู่ด้วยกัน						
อื่นๆ	13.7	14.9	15.6	15.0	16.5	10.6

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.3 ครอบครัวไทยโดยรวมมีรายได้ดีขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว แต่ยังมีครอบครัวอีกกว่า 1 . 8 ล้านครัวเรือนที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้

(1) ครอบครัวมีเงินเหลือเพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพที่อยู่ในระดับต่ำ สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานว่า ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อรายได้ของครัวเรือนจะเกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตแล้ว 2 ปี ดังเห็นได้จากรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน ในช่วงที่เกิดวิกฤตปี 2541 มีมูลค่า 12,271 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตถึงร้อยละ 15.5 เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวในปี 2542-2543 รายได้ของครัวเรือนกลับลดลงเหลือเพียง 11,988 บาท หรือลดลงจากปี 2541 ร้อยละ 2.3 ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 13,202 บาทในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.7 ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สูงถึงร้อยละ 5.2 อย่างไรก็ตามครัวเรือนโดยทั่วไปได้พยายามปรับตัวโดยชะลอการบริโภคสินค้าเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤต ทำให้ค่าใช้จ่ายต่ำกว่ารายได้ทุกเดือน ประกอบกับค่าครองชีพหรืออัตราเงินเฟ้อที่เคยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.8 ต่อปี ในช่วงวิกฤตได้ชะลอตัวเหลือเพียงร้อยละ 1.0 ต่อปี ภายหลังวิกฤต และทรงตัวอยู่ที่ร้อยละ 1.6 และ 0.7 ต่อปี ในปี 2544 และ 2545 ตามลำดับ ทำให้รายได้สุทธิของครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากเดือนละ 2,140 ในปี 2543 เป็น 2,294 ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี

ตารางที่ 7 : รายได้ประจำ รายจ่าย และรายได้สุทธิเบื้องต้นของครัวเรือน

ปี	รายได้ประจำ		รายจ่าย		รายได้สุทธิเบื้องต้น	
	บาท/เดือน/ ครัวเรือน	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	บาท/เดือน/ ครัวเรือน	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	บาท/เดือน/ ครัวเรือน	อัตราการ เปลี่ยนแปลง
2539	10,622		9,190		1,432	
2541	12,271	15.52	10,389	13.05	1,882	31.4
2543	11,988	-2.31	9,848	-5.21	2,140	13.7
2544	12,035	0.39	10,025	1.80	2,010	-6.1
2545	13,202	9.70	10,908	8.81	2,294	14.1

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) ครอบครัวกว่าร้อยละ 40 ยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ โดยคนงานเกษตรและเกษตรกรมีฐานะด้อยสุด เมื่อวิเคราะห์ถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางของครอบครัว (ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 10 ขึ้นไป) พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2539-2543 ครัวเรือนที่พึ่งตนเองได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 53.3 ของครัวเรือนทั้งหมดเป็นร้อยละ 57.6 ในปี 2544 และเพิ่มเป็นร้อยละ 58.3 ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวยังถือว่ามียุทธศาสตร์ที่รุนแรงเพราะยังมีครัวเรือนอีกถึงร้อยละ 41.8 ที่พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจไม่ได้ซึ่งหากเกิดเหตุฉุกเฉินจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก แล้วจะทำให้ครัวเรือนเหล่านี้จะต้องกู้หนี้ยืมสินมาเพื่อใช้จ่ายและจะส่งผลกระทบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจของครัวเรือนตามมา

เมื่อจำแนกครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กัน โดยเรียงลำดับครัวเรือนตามรายได้ประจำต่อเดือนจากน้อยไปหามาก กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด กลุ่มที่ 10 เป็นกลุ่มที่มีรายได้มากที่สุด ผลจากการวิเคราะห์พบว่า จำนวนครัวเรือนในกลุ่มที่ 1 - 4 มีสัดส่วนครัวเรือนที่มี

ความสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้มีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2545 ครัวเรือนในกลุ่มที่ 1 ซึ่งมีจำนวนประมาณ 1.8 ล้านครัวเรือนมีสัดส่วนครัวเรือนที่สามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 7.8 เท่านั้น ซึ่งแสดงว่าเศรษฐกิจส่วนรวมที่ขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 5.2 นั้น ยังไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนได้ทุกกลุ่ม

ตารางที่ 8 : สัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่ารายจ่ายตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป จำแนกตามกลุ่มรายได้

หน่วย : ร้อยละ

ลำดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ รายได้ของครัวเรือน	2539	2541	2543	2544	2545
10	8.16	7.71	8.42	8.12	7.80
20	24.55	25.07	25.64	26.93	24.92
30	35.76	36.31	34.92	40.36	35.60
40	46.67	49.89	46.89	52.59	45.88
50	53.05	55.42	58.16	62.1	56.52
60	61.64	60.81	64.33	63.77	63.68
70	69.49	68.43	69.11	70.38	72.15
80	70.10	73.64	76.47	78.12	77.73
90	78.24	81.38	84.27	83.07	84.51
100	84.71	87.94	89.93	90.25	89.42
รวม	53.34	54.66	55.82	57.57	58.29

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

คนงานในภาคเกษตรเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจมากที่สุด โดยมีครัวเรือนที่พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในปี 2545 ได้เพียงร้อยละ 44 ของทั้งหมด รองลงไปเป็นผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน (ร้อยละ 48) และคนงานทั่วไป (ร้อยละ 50) ในขณะที่กลุ่มผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหารพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้มากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 ของทั้งหมด เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวในปี 2545 ทุกกลุ่มอาชีพสามารถพึ่งตนเองได้ดีขึ้นยกเว้นกลุ่มเสมียน และพนักงานขายที่มีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 68 หรือลดลงจากปี 2544 ร้อยละ 4.9 และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต ที่มีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 64 หรือลดลงร้อยละ 2.2 ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราสูงสูดนับแต่เกิดวิกฤตเป็นต้นมายังไม่สร้างความอยู่ดีมีสุขของชีวิตครอบครัวให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ตารางที่ 9 สัดส่วนครัวเรือนที่พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้จำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน

สถานะทางเศรษฐกิจสังคม	2539	2541	2543	2544	2545
ผู้ถือครองทำการเกษตร					
เป็นเจ้าของที่ดิน	42.56	45.21	41.12	46.43	47.78
เช่าที่ดิน	41.97	41.96	41.35	47.23	50.99
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	62.39	59.35	65.04	63.96	66.49
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ นักบริหาร	76.64	81.84	80.51	80.44	80.52
คนงานเกษตร	39.69	41.72	44.09	44.17	43.93
คนงานทั่วไป	49.02	49.79	52.67	50.93	50.28
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	65.74	66.37	70.41	71.25	67.75
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	56.72	61.61	66.17	65.35	63.89
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	45.52	43.26	42.13	43.47	46.13
รวม	53.34	54.66	55.82	57.57	58.29

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ประมวลผลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

4

บทสรุป

การประเมินผลความอยู่ดีมีสุขของชีวิตครอบครัวไทย โดยครอบคลุมสัมพันธภาพที่อบอุ่นในครอบครัว ซึ่งสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและสามารถดำรงความเป็นครอบครัวมีโอกาสอยู่พร้อมหน้าและร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาในครอบครัว สามิภรรยาอยู่ร่วมกันโดยการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายเพื่อแสดงถึงเจตจำนงการสร้างครอบครัว โดยไม่แตกแยกและหย่าร้างกัน และความสามารถในการพึ่งตนเองของครอบครัว โดยมีรายได้พอเพียงที่จะเกื้อหนุนให้ทำหน้าที่ดูแลความต้องการและพัฒนาคุณภาพของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนด้านชีวิตครอบครัวในภาพรวมปี 2545 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากช่วงก่อนเกิดวิกฤตอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงทั้งด้านสัมพันธภาพในครอบครัวและความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าวิถีการดำรงชีวิตในครอบครัวไทยสามารถปรับตัวได้เหมาะสมกับวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ยังคงมีปัญหาค่าครองชีพแตกแยกและมีการหย่าร้างเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการหย่าร้างถึง 4.4 คู่ต่อ 1,000 ครัวเรือน และสัดส่วนของจำนวนครัวเรือนที่ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจสูงถึงกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนครัวเรือนรวมทั้งประเทศ

แนวทางการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงความเป็นครอบครัวได้อย่างเป็นปึกแผ่นและยั่งยืน

ควรดำเนินการ

ดังนี้

4.1 พัฒนากฎหมายครอบครัวและรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัว โดยเผยแพร่และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องให้องค์กรในสังคม ตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัว และเด็ก และให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย

ที่สนับสนุนและสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัว คือ การดูแลเอาใจใส่สมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะ เด็กและผู้สูงอายุ เช่น กฎหมายป้องกันการกระทำที่รุนแรง การลดหย่อนภาษีให้ครอบครัวที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ และการให้สวัสดิการครอบครัว

4.2 จัดให้มีบริการอบรมความรู้เกี่ยวกับการเสริมสร้างชีวิตครอบครัวที่อบอุ่น โดยจัดตั้ง หน่วยบริการเพื่อฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแก่คู่สมรส ตั้งแต่การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ ดำเนินชีวิตครอบครัวก่อนการสมรสหรือการใช้ชีวิตคู่ การมีบทบาทเป็นพ่อแม่ที่ดีและมีคุณภาพ ตลอดจนความรู้และทักษะในการแก้ปัญหาครอบครัว เพื่อป้องกันการแตกแยกหรือหย่าร้าง

4.3 จัดทำแผนแม่บทพัฒนาครอบครัว เพื่อพัฒนาให้ครอบครัวที่พึ่งตนเองไม่ได้ให้มี ศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาครอบครัวให้เกิดความอบอุ่นได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนปรับปรุงระบบการ ช่วยเหลือของภาครัฐให้สามารถช่วยเหลือครัวเรือนเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

4.4 พัฒนาระบบฐานข้อมูลครอบครัวอยู่ดีมีสุข โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลทุกระดับตั้งแต่ระดับ ท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติ พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงฐานข้อมูล และสนับสนุนให้มีการนำ ข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการติดตามประเมินผลและวางแผนในการพัฒนาครอบครัว

มิติใหม่ของการอยู่ดีมีสุข : การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

1

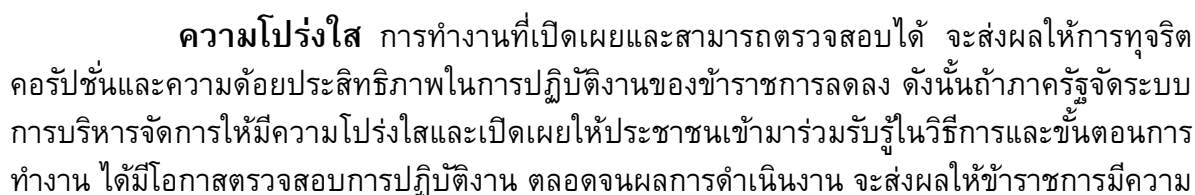
ความนำ

ในการดำเนินชีวิตของแต่ละบุคคลมีความจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับบริการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม หากการจัดบริการของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ คำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ตามความเหมาะสม ย่อมจะทำให้ปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม ได้รับบริการที่ตรงกับความต้องการมากขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้การอยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้น หากการจัดบริการของรัฐเป็นไปในทางตรงกันข้าม ย่อมส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของบุคคลและสังคม ทำให้ลดน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีของรัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดความอยู่ดีมีสุขของผู้นในสังคม

การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ จึงหมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมือง เศรษฐกิจและการบริหารเพื่อจัดการกิจกรรมสาธารณะต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐจึงเป็นการจัดการปกครองและการบริหารที่สามารถจัดสรรและจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อปัญหาส่วนรวม การนำพาการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ความยั่งยืน เกิดความเป็นธรรม และสร้างการอยู่ดีมีสุขในสังคม

การบริหารจัดการที่ดีเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาในฐานะวิธีการอันนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการพัฒนา อาทิ การเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ในขณะที่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้นจะหมายถึงระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงาม และโปร่งใส ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีจึงประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ ซึ่งการกำหนดกรอบความคิดของแต่ละหลักการได้ยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นแนวทาง

ดังนี้



รับผิดชอบต่อการทำงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

การมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยที่ทวีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้นทุกขณะ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบายการให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความเห็นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะเดียวกันจะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

ความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เมื่อปี 2540 ที่ผ่านมามีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรทรัพยากรในสังคมไปลงทุนในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการบริหารจัดการที่ไม่ดีในส่วนของภาครัฐ ในขณะที่รัฐยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชน จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการทำงานให้คำนึงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น

ความสำนึกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรองการติดตามประเมินผลการทำงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้นำอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการของรัฐในทุกๆระดับ ดังนั้นจึงต้องการสร้างเครื่องมือและวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารและการเงิน การบังคับให้เกิดความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

ในการรายงานการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐจะใช้หลักการสำคัญเพียง 4 หลัก คือ หลักความโปร่งใส หลักการมีคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า เนื่องจากมีข้อมูลที่สนับสนุนตัวชี้วัดย้อนหลังที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบ

แนวทางการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา

2.1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ระบบราชการเป็นศูนย์กลางการจัดการเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด โดยในช่วงแผนฯ 1-4 ระบบราชการและข้าราชการเป็นผู้บริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมไทยทั้งหมด โดยไม่เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ถึงแม้ในช่วงแผนฯ 3-4 เริ่มพูดถึงการพัฒนาส่วนธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย แต่ยังไม่มีการดำเนินงานที่เป็นระบบอย่างจริงจัง กลไกการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ที่มีโครงสร้างและแนวทางการทำงานที่ชัดเจน ได้เริ่มขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้นำเอากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนประชาชนและประชาสังคมมารวมอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ใช้นโยบายในลักษณะที่ขาดความสมดุล มีการเลือกปฏิบัติในการจัดสรรทรัพยากร ขาดระบบตรวจสอบเพื่อสร้างสมดุลในสังคม ดังนั้นถึงแม้จะบรรลุเป้าหมายการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งกระจุกตัวอยู่ในภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่งผลให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนในสังคมโดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคม การขาดความไว้วางใจระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ขยายตัวมากขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรง การใช้กฎหมายหรืออำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งระบบกฎหมายที่ให้อำนาจและดุลพินิจแก่ราชการมากเกินไป โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่สมบูรณ์ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและทำให้ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ

2.2 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ภาครัฐเริ่มตระหนักถึงการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยมีแนวทางการพัฒนาหลัก คือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

นอกจากนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีเจตนารมณ์สำคัญคือ การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรัฐธรรมนูญได้วางกฎเกณฑ์ของสังคม กำหนดกลไกควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรและระหว่างองค์กร กำหนดกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการแผ่นดินและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 ที่ผ่านมาของหน่วยงานราชการมีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบงบประมาณ และระบบกฎหมาย การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับสิ่งที่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวทางการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐจะมีความชัดเจนมากขึ้น แต่การปฏิรูประบบบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การปรับเปลี่ยนแนวคิด รวมทั้งวิธีการต่าง ๆ ยังมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก จนกระทั่งกลายเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี 2540^{1/} กลไกการบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนในสังคมเกิดความตื่นตัวและได้ร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นแกนในการพัฒนาประเทศนั้น จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี ที่สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขให้เกิดแก่ประชาชนตลอดจนนำพาประเทศไปสู่การแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3

ผลการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ

ในการประเมินความสำเร็จโดยรวมของการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ จะใช้ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีในเรื่องความโปร่งใส การมีคุณธรรม การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ซึ่งครอบคลุมทั้งตัวชี้วัดที่เป็นผลกระทบสุดท้ายและตัวชี้วัดกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การบริการจัดการที่ดี อันได้แก่

- **ความโปร่งใส** เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หากภาครัฐมีการบริหารจัดการที่โปร่งใสพร้อมถูกตรวจสอบ การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ข้าราชการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การบริหารจัดการลักษณะนี้ จะทำให้โอกาสที่ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนลดน้อยลง และในท้ายที่สุดจะนำมาซึ่งภาวะปลอดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ ตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ การรับรู้ในเรื่องการคอร์รัปชัน ในมุมมองของนักธุรกิจ นักลงทุน ต่างประเทศ

^{1/}

อรพินท์ สฟโชคชัย “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย” รายงานที่ตีพิมพ์เมื่อ 20 เดือนธันวาคม 2540,

- **การมีคุณธรรม** การขาดการยึดมั่นในคุณธรรมและความถูกต้องดีงามในระบบข้าราชการคือพฤติกรรมของข้าราชการที่ได้ถูกพิจารณาว่าจำนวนข้าราชการได้มีการกระทำความผิดในลักษณะและฐานความผิดต่าง ๆ จนถูกลงโทษ นั้นมีมากน้อยเพียงใด โดยใช้ตัวชี้วัด คือ จำนวนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยในแต่ละปีเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการทั้งหมด

- **การมีส่วนร่วม** เป็นตัวชี้วัดเชิงกระบวนการในเรื่องการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งได้เป็น 4 ระดับ เริ่มจากระดับการให้ข้อมูล ระดับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ และระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องข้อมูล ในเบื้องต้นจึงใช้เพียงข้อมูลสัดส่วนประชากรที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่และตัดสินใจแทนตนเองในกลไกนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งการตัดสินใจของผู้แทนเหล่านี้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั่นเอง

- **ความคุ้มค่า** การใช้ทรัพยากรภาครัฐเพื่อลงทุนในบริการสาธารณะทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง คือ สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่สามารถสร้างงานสร้างรายได้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด หากภาครัฐสามารถบริหารจัดการจนทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเติบโต โดยใช้ทรัพยากรในจำนวนที่น้อยลงย่อมสะท้อนถึงการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่ามากขึ้น ตัวชี้วัดที่บ่งชี้ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐจะพิจารณาจากสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริโภคและการลงทุนต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

3.1 ความไม่โปร่งใส ขาดคุณธรรม เป็นเรื่องวิกฤตของการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะได้วางกรอบแนวทางที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างระบบและกลไกการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง แต่กล่าวได้ว่ากลไกที่ตั้งขึ้น ตลอดจนกระบวนการปรับเปลี่ยนต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ดังเห็นได้จากดัชนีการบริหารจัดการที่ดีที่แม้จะมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ยังคงตั้งอยู่ในระดับการพัฒนาเดิม โดยดัชนีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 52.9 ในช่วงก่อนวิกฤต เป็นร้อยละ 57.9 เมื่อเกิดวิกฤตและเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญเริ่มมีผลบังคับใช้ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2544-2545 เป็นร้อยละ 59.7 และร้อยละ 60.7 ตามลำดับ ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ความคุ้มค่าในการบริหารจัดการการใช้จ่ายภาครัฐ ที่ดัชนีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ระดับการพัฒนาเปลี่ยนระดับจาก 3.76 ในปี 2544 เป็นระดับดีขึ้น (4.00) ในปี 2545

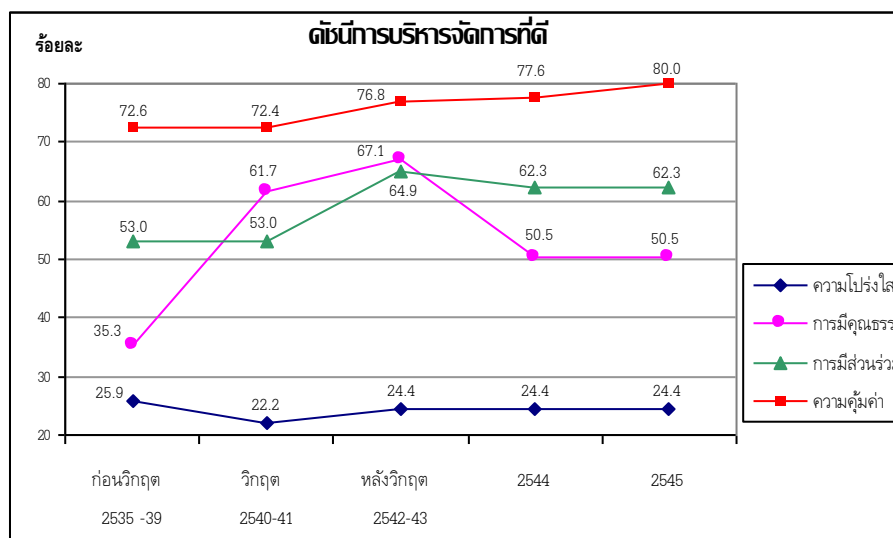
อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากระดับของการพัฒนาในตลอดช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา (2535-2545) พบว่า การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐยังคงอยู่ในภาวะที่ต้องการการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเรื่องการสร้าง ความโปร่งใส และคุณธรรมของข้าราชการ

ตารางที่ 1 ดัชนีการบริหารจัดการที่ดี

องค์ประกอบดัชนี	ดัชนีการพัฒนา (%)					ระดับการพัฒนา				
	ก่อน	ช่วง	หลัง	2544	2545	ก่อน	ช่วง	หลัง	2544	2545
	วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	วิกฤต 2542-43			วิกฤต 2535-39	วิกฤต 2540-41	วิกฤต 2542-43		
1. ความโปร่งใส	25.9	22.2	24.4	24.4	24.4	0.52	0.44	0.49	0.49	0.49
2. การมีคุณธรรม	35.3	61.7	67.1	50.5	50.5	0.71	2.17	2.71	1.05	1.05
3. การมีส่วนร่วม	53.0	53.0	64.9	62.3	62.3	1.30	1.30	2.49	2.23	2.23
4. ความคุ้มค่า	72.6	72.4	76.8	77.6	80.0	3.26	3.24	3.68	3.76	4.00
ดัชนีรวม	52.9	57.9	63.9	59.7	60.7	1.29	1.79	2.39	1.97	2.07

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

หมายเหตุ : ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก = ร้อยละ 90.0 – 100
 ระดับ 4 = ดีขึ้น = ร้อยละ 80.0 - 89.9
 ระดับ 3 = ไม่เปลี่ยนแปลง = ร้อยละ 70.0 - 79.9
 ระดับ 2 / น้อยกว่า = ลดลงหรือต้องปรับปรุง = ร้อยละ 70.0



3.2 สถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบยังคงเป็นปัญหาหลักของการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

(1) ความโปร่งใสเป็นรองประเทศเพื่อนบ้าน ผลการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ดัชนีการรับรู้ด้านคอร์รัปชันของไทยในปี 2538 อยู่ที่ระดับ 2.79 จากคะแนนทั้งหมด 10 คะแนน ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ สังคมไทยยังขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุล การทุจริตการเลือกตั้งและการคอร์รัปชันในกลุ่มข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองขาดกลไกที่จะร้องเรียนและเอาผิดกับผู้กระทำผิด หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญ

มีผลบังคับใช้ และกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระจากภาคราชการและการเมืองเริ่มทำงาน อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ

ตารางที่ 2 ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชันของประเทศไทย และบางประเทศในทวีปเอเชีย

พ.ศ.	ไทย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	มาเลเซีย	อินโดนีเซีย	เวียดนาม
2538	2.79	2.77	9.26	6.72	4.29	5.28	1.94	n.a.
2539	3.33	2.69	8.8	7.05	5.02	5.32	2.65	n.a.
2540	3.06	3.05	8.66	6.57	4.29	5.01	2.72	2.79
2541	3.0	3.3	9.1	5.8	4.2	5.3	2.0	2.5
2542	3.2	3.6	9.1	6.0	3.8	5.1	1.7	2.6
2543	3.2	2.8	9.1	6.4	4.0	4.8	1.7	2.5
2544	3.2	2.9	9.2	7.1	4.2	5.0	1.9	2.6

ที่มา : www.transparency.org/cpi

หมายเหตุ คะแนนมีค่า 0-10 ถ้าได้คะแนน 10 หมายถึง การคอร์รัปชันต่ำหรือการบริหารงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างโปร่งใส

เป็นต้น ทำให้สถานการณ์การทุจริตเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นบ้างเล็กน้อย คะแนนของประเทศไทยปรับตัวขึ้นมาอยู่ที่ 3.06 ในปี 2540 จากนั้นลดลงเล็กน้อยอยู่ที่ 3.0 ในปี 2541 ก่อนที่จะขยับเพิ่มขึ้นเป็น 3.2 คงที่ตลอดช่วงปี 2542-2544 อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกันจะเห็นว่า ไทยยังเป็นรองประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งสิงคโปร์และมาเลเซีย แต่จะดีกว่าฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซียที่รั้งท้ายที่สุดในเอเชียได้คะแนนเพียง 1.9

(2) ราชการไทยยังคงมีปัญหาด้านความโปร่งใสมาก เมื่อพิจารณาข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่มีต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นการร้องขอให้หน่วยราชการมีการเปิดเผยข้อมูล ในช่วงปี 2541-2544 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากเพียง 26 เรื่องในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 122 เรื่อง และ 164 เรื่อง ในปี 2542 และ 2543 ก่อนที่จะลดลงเล็กน้อยเหลือ 150 เรื่อง ในปี 2544 แนวโน้มดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของส่วนราชการยังมีส่วนที่ไม่โปร่งใส สร้างความไม่เชื่อถือแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตามการร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการทำงานของส่วนราชการให้มีความรอบคอบระมัดระวังยึดถือความถูกต้องเที่ยงธรรม พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบมากขึ้น ทำให้สังคมโดยรวมมีความโปร่งใสมากขึ้นในโอกาสต่อไป

ตารางที่ 3 เรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ในช่วงปี 2541-2544

หน่วย : เรื่อง

ปี	ร้องเรียน	อุทธรณ์
2541	26	6
2542	122	87
2543	164	83
2544	150	88

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

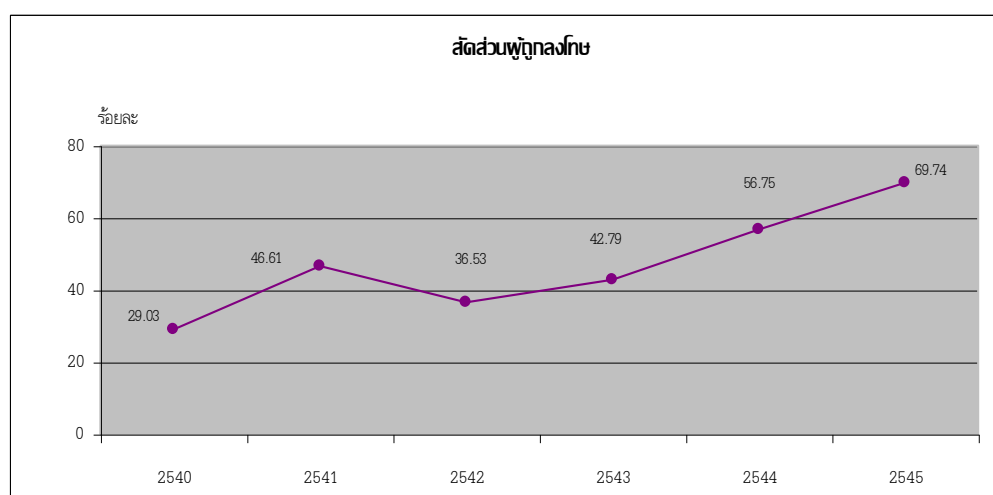
3.3 ข้าราชการมีแนวโน้มการทำผิดวินัยเพิ่มสูงขึ้น ในช่วงปี 2540-2544 สัดส่วนของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเทียบกับจำนวนข้าราชการ 1 แสนคน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 29.03 ราย ต่อข้าราชการ 1 แสนคน ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 46.61 ในปี 2541 จากนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 56.75 และ 69.74 ในปี 2544 และ 2545 ตามลำดับ เมื่อจำแนกตามฐานความผิดพบว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัยและถูกลงโทษมากที่สุด 5 ลำดับแรก คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ และการไม่อดสุภาพและเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

ตารางที่ 4 สัดส่วนของข้าราชการที่ทำผิดวินัยและถูกลงโทษ ต่อข้าราชการ 100,000 คน

	2540	2541	2542	2543	2544	2545
จำนวนข้าราชการ (คน)	1,222,693	1,233,627	1,245,697	1,236,142	1,238,854	1,238,854
จำนวนผู้ถูกลงโทษ (คน)	355	575	455	529	703	864
สัดส่วนผู้ถูกลงโทษ	29.03	46.61	36.53	42.79	56.75	69.74

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

การละเลยในเรื่องคุณธรรมของข้าราชการนอกจากจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องแล้ว ยังทำให้ราชการต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยข้อมูลความเสียหายอันเนื่องมาจากพฤติกรรมที่เชื่อว่าเป็นการทุจริตและการปฏิบัติผิดระเบียบหรือมีข้อบกพร่องที่ทำให้ทางราชการเสียหาย เท่าที่ตรวจสอบพบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในช่วงปี 2541-2544 มีมูลค่ารวมกันถึง 573.93 ล้านบาท



3.4 ประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ในช่วงเวลากว่า 30 ปี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ โดยได้เข้ามาเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารในลักษณะของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น จากอัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต่ำสุดเพียงร้อยละ 29.51 ในปี 2491 สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาต่อมา จนอยู่ที่ร้อยละ 71.89 ในการเลือกตั้งในปี 2541 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุด

สำหรับการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี 2544 อันเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อัตราผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงคือ ร้อยละ 69.80

ตารางที่ 5 ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในช่วงปี 2529-2544

	2529	2531	2535	2538	2539	2543	2544
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	26,224,305	26,658,638	31,855,156	37,817,983	38,564,593	42,557,583	42,875,036
ผู้มาใช้สิทธิ (คน)	16,070,957	16,944,931	19,760,377	23,462,746	24,070,750	30,593,259	29,925,432
สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิ(ร้อยละ)	61.28	63.56	60.63	62.04	62.42	71.89	69.80

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3.5 การใช้จ่ายของภาครัฐมีความคุ้มค่ามากขึ้นหลังจากวิกฤต ในช่วงปี 2535-2539
ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจนเป็นที่กล่าวขวัญถึงของนานาชาติว่าจะกลายเป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชีย การใช้จ่ายของภาครัฐในช่วงดังกล่าว ถือว่ามีความคุ้มค่าสูง เนื่องจากการใช้จ่ายของภาครัฐ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17.0 ของ GDP เท่านั้น สามารถกระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนและใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจนส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8.1 และในปี 2545 การใช้จ่ายของภาครัฐลดเหลือเพียงร้อยละ 15.0 ของ GDP ซึ่งดีกว่าปี 2544 ที่ผ่านมาและถือได้ว่ามีความคุ้มค่าสูงสุดในรอบ 10 ปี

ตารางที่ 6 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และการใช้จ่ายภาครัฐ (ณ ราคาปี 2531)

พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวม		การใช้จ่ายภาครัฐ (ล้านบาท)			สัดส่วนการใช้จ่าย/GDP (%)		
	(พันล้านบาท)	%	บริโภค	ลงทุน	รวม	บริโภค	ลงทุน	รวม
2535-2539	2,700.7	8.1	222,470	238,907	461,377	8.2	8.8	17.0
2540	3,072.6	-1.4	253,100	355,249	608,349	8.2	11.6	19.8
2541	2,749.7	-10.5	262,962	253,183	516,145	9.6	9.2	18.8
2542	2,872.0	4.4	271,029	245,351	516,380	9.4	8.5	17.9
2543	3,005.4	4.6	278,095	221,581	499,676	9.3	7.4	16.7
2544	3,063.7	1.9	286,102	209,325	495,427	9.3	6.8	16.1
2545	3,223.6	5.2	287,499	195,158	482,657	8.9	6.1	15.0

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมีปัญหามากขึ้น การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมา คือ จำนวนเรื่องร้องทุกข์ได้เพิ่มจาก 15,415 เรื่อง ในปี 2543 เป็น 29,942 และ 33,669 เรื่อง ในปี 2544-2545 ตามลำดับ ซึ่งข้อมูลการอุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าวสะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนมีปัญหามากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจไปในทิศทางที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น

ตารางที่ 7 การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานตรวจสอบ

หน่วย : เรื่อง

	2543	2544	2545	2546			
				ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
1. ศาลปกครอง	-	4,564 ¹	2,405	-	-	-	-
๓ คดีโอน	-	1,407	-	-	-	-	-
๓ คดีใหม่	-	3,157	2,405	193	120	-	-
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา	312 ²	787	1,567	95	93	107	-
3. ศูนย์บริการประชาชน	15,103	24,591	29,697	-	-	-	-
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	-	-	340	57	133	119	71
รวม	15,415	29,942	33,669	988			

ที่มา : จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง

หมายเหตุ ¹ ข้อมูลเดือนมีนาคม – ธันวาคม 2544² ข้อมูลเดือนเมษายน – ธันวาคม 2543

4

บทสรุป

ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการที่ดีจะเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย แต่ก็ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติแล้วในหลายประเทศ และได้ช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารจัดการภาครัฐเพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยก็มีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญที่จะต้องผลักดันการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีเจตนารมณ์ร่วมกันที่สำคัญ คือ การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง โดยมุ่งหวังว่าการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยย่นเวลาของวิกฤตเศรษฐกิจให้สั้นลงและนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการพัฒนาให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการที่ดีในช่วงก่อนเกิดวิกฤตจนถึงปี 2545 รัฐบาลได้พยายามปรับการบริหารภาครัฐหลายประการ เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และระบบบริหารราชการ รวมทั้งปรับระบบงบประมาณและระบบกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีความคุ้มค่าและประชาชนมีส่วนร่วม ปรากฏว่าในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2541 การบริหารจัดการที่ดีมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้น จากร้อยละ 52.9 ในช่วงปี 2535-2539 เพิ่มขึ้นตามลำดับเป็นร้อยละ 59.7 ในปี 2544 และร้อยละ 60.7 ในปี 2545 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง สาเหตุมาจากการขาดคุณธรรมของข้าราชการและความไม่โปร่งใส ซึ่งยังคงอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนจึงเป็นเพียงการปรับปรุงกลไกต่างๆ ของภาครัฐทั้งในส่วนของการสร้างอำนาจหน้าที่ วิธีการทำงาน ตลอดจนการปรับแก้กฎหมายต่างๆ เช่น การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ การปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฯลฯ อย่างไรก็ตามในส่วนปรับตัวของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีปัญหาค่อนข้างมาก ข้าราชการยังไม่สามารถทำงานกับประชาชน หรือสาธารณชนได้อย่างราบรื่น ยังมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การร้องเรียนต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น ดังนั้นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐในระยะต่อไป จึงต้องเน้นในด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานที่ต้องโปร่งใส มีคุณธรรม มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวาง โดยมีแนวทางสำคัญดังนี้

4.1 ส่งเสริมให้นำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปใช้ในทางปฏิบัติในทุกหน่วยงาน

รัฐบาลควรประกาศเป็นนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการที่ดีภายในหน่วยงานอย่างแพร่หลาย และให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ให้มีการประเมินผลในระดับองค์กรของรัฐทุกองค์กร และประกาศให้สาธารณชนรับทราบเป็นประจำทุกปี

4.2 จัดทำแผนงานประชาสัมพันธ์แนวคิดและดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีให้กว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและสามารถติดตามตรวจสอบหน่วยงานของรัฐภาครัฐได้

4.3 จัดทำแผนที่การบริหารจัดการที่ดี โดยนำผลการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีในระดับชาติที่จะจัดทำเป็นประจำทุกปีมาจัดทำเป็นแผนที่การบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบระดับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

ภาคผนวก 5

รายงานการดำเนินงานตามมติ ครม. จากผลการประชุม ประจำปี 2545

1

ความนำ

1.1 สศช. ได้จัดการประชุมประจำปี 2545 เรื่อง ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปี หลังวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545 เพื่อรายงานการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 5 ปี หลังวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย โดยใช้ดัชนีชี้วัดที่สามารถใช้วัดผลกระทบการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับคนอย่างเป็นองค์รวม คือ ดัชนีความอยู่ดีมีสุขและดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งผลการประเมินสรุปได้ว่า **ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมลดลงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และยังอยู่ในสภาพเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง** แม้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจจะไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพอนามัยและโอกาสการเรียนรู้โดยตรงก็ตาม แต่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการมีงานทำและชีวิตการทำงาน คนไทยว่างงานมากขึ้นอย่างน่าวิตกและยากจนลงกว่าเดิมมากขึ้น คนไทยมีปัญหาน้อยในด้านที่อยู่อาศัยและการได้รับบริการสาธารณสุขภาค แต่มีปัญหามากในเรื่องความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินซึ่งรุนแรงขึ้น นอกจากนี้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงคุกคามคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกัน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดน้อยถอยลงภายหลังวิกฤต ภูมิคุ้มกันลดลงจากระดับการเปิดประเทศ การขาดดุลการค้าและหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น เศรษฐกิจไทยยังปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำลง ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มขยายตัวและมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศหลังจากวิกฤตแต่ยังไม่เพียงพอที่จะส่งผลต่อการมีงานทำของประชาชน ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม

1.2 การจัดประชุมในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย และความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยต่อรัฐบาล ซึ่งผลการประชุม สศช. ได้ประมวลจัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาใน 4 เรื่อง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาศักยภาพคนไทยและระบบการคุ้มครองทางสังคม การพัฒนาความเข้มแข็งของเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายแพทย์กระแชง ชนะวงศ์) และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อ

วันที่ 24 กันยายน 2545 เห็นชอบตามแนวทางที่เสนอและมอบหมายให้ สศช. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานการดำเนินงานกับส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในแต่ละแนวทาง พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

2

สาระสำคัญแนวทางการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรี และความก้าวหน้าการดำเนินงาน

แนวทางการพัฒนาตามข้อเสนอจากที่ประชุมประจำปี 2545 ของ สศช. 4 ด้าน มีสาระโดยสรุป ดังนี้

2.1 การแก้ไขปัญหาความยากจน

(1) แนวทางการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย 3 แนวทางคือ

(1.1) การปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดทำแผนการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจน

(1.2) การส่งเสริมบทบาทชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีการพัฒนา ในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับครัวเรือนและจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นให้ครบทุกตำบล

(1.3) ปรับปรุงและสนับสนุนมาตรการต่างๆ ที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แก่ การจัดระบบกองทุนต่างๆ ของภาครัฐ การจัดให้มีสถาบันเพื่อทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างโอกาสให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในด้านหลักประกันสินเชื่อได้มากยิ่งขึ้น

(2) ความก้าวหน้าการดำเนินงาน

(2.1) การปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ใน 2 เรื่อง คือ

➤ สศช. ได้ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จัดทำพื้นที่เป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 และเสนอคณะรัฐมนตรีทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 เพื่อให้หน่วยงานและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องใช้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

➤ สศช. ได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่างๆ ร่วมกันจัดทำกลยุทธ์การจัดการปัญหาความยากจนในปีงบประมาณ 2546-2547 ขึ้น ซึ่ง

กลยุทธดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 และเสนอคณะรัฐมนตรีทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป

(2.2) การส่งเสริมบทบาทชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับครัวเรือน และจัดทำแผนชุมชนในพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นให้ครบทุกตำบล

➤ สศช. เป็นแกนกลางประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีการพัฒนาจัดทำแผนดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2546 และคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 โดยที่ประชุมมีมติ ให้ความเห็นชอบในแนวทางการดำเนินงานตามข้อเสนอข้างต้น ทั้งนี้ ระยะเวลาดำเนินการกำหนดไว้ 3 ปี (2546 - 2548) โดยปี 2546 ดำเนินการในพื้นที่ที่มีแผนพัฒนาตำบลอยู่แล้ว โดยการปรับปรุงเพิ่มเติมแผนพัฒนาตำบลให้มีลักษณะบูรณาการและครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น ปี 2547 เน้นตำบลที่มีหมู่บ้านยากจน และปี 2548 จะดำเนินการในพื้นที่ที่เหลือทั้งหมด

➤ สศช. ได้จัดประชุมสัมมนา เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการทำงาน และรับทราบบทบาทในการสนับสนุนชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรการบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องรวมแผนชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของแผน อบต. และสนับสนุนทรัพยากรตามความเหมาะสม นอกจากนั้นได้กำหนดให้การจัดทำแผนของภาครัฐทุกระดับจะต้องมีความเชื่อมโยงกับแผนชุมชนด้วย

(2.3) ปรับปรุงและสนับสนุนมาตรการต่างๆ ที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน

➤ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้ง “คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขระเบียบและข้อบังคับกองทุนตามแผนงานโครงการของภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” ขึ้น เพื่อศึกษาบทบาทและความจำเป็นของกองทุนต่างๆ พร้อมทั้งหาแนวทางรวม/ผนวกกองทุนเข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เข้มแข็ง ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีกองทุนหมุนเวียนอยู่ทั้งสิ้น

119

กองทุน

➤ สศช. ได้ประสานกับภาคประชาสังคม 10 องค์กร รวมตัวเป็น “เครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน” ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการจัดประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อสร้างองค์ความรู้และระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางเอาชนะความยากจนแล้ว 2 ครั้ง ในประเด็นจะช่วยรัฐบาลแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างไร และการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

➤ สศช. ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อเสนอด้านนโยบาย และแนวทางเพื่อให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในเบื้องต้น โดยได้นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ร่วมกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการเงิน และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการประชุมได้ข้อสรุปแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ของสินทรัพย์ 5 ประเภท คือ ที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 อนุมัติตามที่ สศช. เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อเป็นศูนย์กลางติดตามประสานงานระหว่างส่วนราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

2.2 การพัฒนาศักยภาพคนไทย และระบบการคุ้มครองทางสังคม

(1) แนวทางการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย 3 แนวทาง ได้แก่

(1.1) การจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (Thailand Vocational Qualification : TVQ) ในแต่ละสาขาอาชีพ รวมทั้งจัดทำเกณฑ์เปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานวิชาชีพแต่ละระดับกับระดับการศึกษาในระบบ

(1.2) การแปลหนังสือ ตำรา เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านการศึกษา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนไทยโดยจัดทำเป็นโครงการ 5 ปีจากการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐ

(1.3) การเร่งรัดการดำเนินโครงการออมเพื่อเกษียณอายุแบบบังคับและแบบสมัครใจ ให้มีผลใช้บังคับให้เร็วกว่าเดิม โดยผลักดันให้ “โครงการเกษียณอายุแบบบังคับ” มีผลบังคับในทางปฏิบัติในปี 2547 ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ

(2) ความก้าวหน้าการดำเนินงาน

(2.1) การจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (TVQ) กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการรับเป็นแกนกลางในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสภาอุตสาหกรรม โดยในระยะแรกจะดำเนินการใน 4 - 5 วิชาชีพหลักที่เชื่อมโยงกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ส่วนในระยะยาวจะผลักดันให้ครอบคลุมทุกสาขาวิชาชีพ

(2.2) การแปลหนังสือ-ตำรา กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นแกนกลางประสานกับสถาบันการศึกษาต่างๆ และภาคเอกชน เพื่อจัดทำแผนงาน/โครงการแปลและพัฒนาตำรา และสื่อต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยช่วงแรกกำหนดที่จะแปลปีละ 100 เรื่อง โดยเน้นตำราที่เป็นวิชาหลักๆ และองค์ความรู้ใหม่ๆ และเน้นการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อให้เด็กและประชาชนเข้าถึงความรู้ทั้งในหนังสือและแหล่งความรู้อื่นๆ

(2.3) การเร่งรัดการดำเนินโครงการออมเพื่อเกษียณอายุแบบบังคับและแบบสมัครใจ ให้มีผลบังคับใช้เร็วขึ้นกว่าเดิม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับไปศึกษาความเป็นไปได้ในเรื่องการออมเพื่อเกษียณอายุ ทั้งแบบบังคับและแบบสมัครใจ

2.3 การพัฒนาความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย

(1) แนวทางการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรี ครอบคลุม 6 แนวทาง ดังนี้

(1.1) การกำหนดการขยายตัวของเศรษฐกิจให้เป็นไปตามศักยภาพของประเทศ และศึกษาและติดตามวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เพื่อระมัดระวังไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศ

(1.2) การเร่งรัดการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก เพื่อหลีกเลี่ยงภาระที่จะเกิดขึ้นกับภาครัฐในกรณีที่เกิดวิกฤตด้านการเงิน

(1.3) การพัฒนาการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี ภูมิภาค และประเทศเพื่อนบ้าน

(1.4) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับวิสาหกิจและในระดับสาขาต่าง ๆ

(1.5) การปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ

(1.6) การปฏิรูปภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดให้มีองค์กรกำกับดูแลภายนอก การปรับปรุงระบบบัญชีและการเงินขององค์กรให้เป็นเชิงธุรกิจ และการแยกบัญชีที่เป็นภารกิจเชิงสังคมออกจากเชิงธุรกิจ

(2) ความก้าวหน้าการดำเนินงาน

(2.1) การกำหนดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามศักยภาพของประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ศึกษา Long Term Potential Growth ของประเทศไทย โดยการคำนวณจาก system of differential equations และนำเสนอในการสัมมนาวิชาการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2546 โดย สศช. เป็นผู้วิจารณ์บทความ ผลการศึกษาแสดงว่าประเทศไทยมี Long Term Potential Growth เฉลี่ยร้อยละ 5-6 ต่อปี อย่างไรก็ตามในการศึกษาเรื่องนี้ ธปท. และ สศช. ยังจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการและข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อสมมติฐานการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและอายุการใช้งานของทุน ซึ่งยังเป็นจุดอ่อนของการคำนวณและจำเป็นต้องมีการปรับปรุงต่อไป

การติดตามและศึกษาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ นั้น สศช. ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและได้รายงานกรณีประเทศอาร์เจนตินาต่อรัฐบาลแล้ว ในช่วงหลังจากการประชุมประจำปีนั้นยังไม่มีวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ

(2.2) การเร่งรัดจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก เพื่อหลีกเลี่ยงภาระที่จะเกิดขึ้นกับภาครัฐในกรณีที่เกิดวิกฤตด้านการเงิน

➤ กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการ เพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากและยกย่องพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก โดยร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น ศึกษาพฤติกรรมผู้ฝากเงิน ศึกษากระบวนการปรับเปลี่ยนการประกันแบบเต็มจำนวนมาเป็นแบบจำกัดจำนวน ศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการยกย่องกฎหมายและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากที่เหมาะสมกับประเทศไทย

➤ กระทรวงการคลังได้จัดการสัมมนาเรื่องระบบประกันเงินฝาก และนำความเห็นจากที่ประชุมไปพิจารณาประกอบการปรับปรุงร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ เช่น ขอบเขตการคุ้มครองสำหรับผู้ฝากที่เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญ สถาบันการเงินไม่เห็นด้วยกับการเรียกเก็บเบี้ยประกันในอัตราร้อยละ 0.4 จากฐานเงินฝากรวม เป็นต้น จึงทำให้การดำเนินการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากล่าช้าออกไป

(2.3) การพัฒนาการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้จัดแบ่งเขตการค้าเสรีในระดับทวีปภาคี โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** ได้แก่ บาร์เรน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย จีน สหรัฐ อยู่ระหว่างการเจรจาทำความตกลง **กลุ่มที่ 2** อินเดีย อยู่ระหว่างศึกษาร่วมกัน **กลุ่มที่ 3** เม็กซิโก เปรู อัฟริกาใต้ บราซิล อยู่ระหว่างการหารือขั้นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำระบบบริหารนโยบายนำเข้า พ.ศ. 2545 การกำหนดองค์การรับผิดชอบเพื่อบริหารจัดการการนำเข้าที่มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุลทางการค้า รวมทั้งเตรียมการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปค ในเดือนตุลาคม 2546 นี้

(2.4) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ในระดับวิสาหกิจและในระดับสาขา มีความก้าวหน้าใน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

➤ สศช. ได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Competitiveness Grand Strategy) นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) โดยที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบทิศทางการพัฒนาที่จะดำเนินการบนพื้นฐานการสร้างสมดุลในระบบเศรษฐกิจคู่ขนาน และการเพิ่มผลิตภาพในทุกสาขาการผลิต รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการจัดการปัจจัยสนับสนุน (Enabling Factors) ประกอบด้วย การยกระดับคุณภาพคน โครงสร้างพื้นฐาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะการพัฒนานวัตกรรมและการบริหารจัดการ

➤ ในการนี้ สศช. ได้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และจัดตั้งหน่วยงานภายในเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สพข.) เพื่อทำหน้าที่สำนักเลขานุการประสานการจัดทำกรอบแผนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไปสู่การปฏิบัติต่อไป

แนวทางที่ 2 การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันรายสาขา สศช. ได้ประสานกับหน่วยงานหลัก (host) ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะด้านและพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกับหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ดังนี้

➤ สาขาเกษตร : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ปรับปรุงยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตร โดยเน้นการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น และการสร้างคุณภาพของผลผลิตเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับไร่นาถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) เพื่อให้มีมาตรฐานสำหรับการบริโภคไปสู่ตลาดภายในและการส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม และรายได้ให้แก่เกษตรกร รวมทั้งผู้ประกอบการในวงจรการแปรรูปสินค้าเกษตรไปสู่อาหารสำเร็จรูป

➤ สาขาอุตสาหกรรม : ภาครัฐและเอกชนประสานความร่วมมือในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมสาขาต่างๆ ที่มีศักยภาพ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาตลาดห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) และการรวมกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อยกระดับผลิตภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่ม เช่น การเร่งทำยุทธศาสตร์การเป็นศูนย์กลางแฟชั่นในเขตภูมิภาคเมืองร้อน (Tropical Fashion Center)

➤ สาขาพาณิชย์และบริการ : กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดประเภทกิจการที่มีลำดับความสำคัญและศักยภาพ และหน่วยงานรับผิดชอบหลักเป็นผู้จัดทำกลยุทธ์ในเชิงรุกและ/หรือเชิงรับ เช่น ในกรณีธุรกิจสุขภาพและความงาม กระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้รับผิดชอบได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาตลาดเฉพาะของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง (Health-related Issues)

(2.5) การปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมโครงการลงทุนขนาดใหญ่ สศช. ได้จัดทำร่างแนวทางการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีหลักการสำคัญคือ

➤ ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนแม่บทรายสาขา และกำหนดให้แผนแม่บทเป็นแผนแห่งชาติ (N a t i o n a l A g e n d a)

➤ เน้นการเตรียมโครงการให้มีความสมบูรณ์และโปร่งใส โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ โดยการปรับทัศนคติในการทำงานร่วมกับประชาชน การเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่ถูกต้องครบถ้วน สร้างกลไกที่ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งในสังคม

➤ ในขั้นการดำเนินโครงการ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องดำเนินการมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของประชาชนอย่างจริงจัง สร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการ และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 59)

(2.6) การปฏิรูปภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ

➤ การปฏิรูปภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลภายนอกภายใต้แผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการแล้ว เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2542 แต่มีความคืบหน้าช้ามาก โดยเฉพาะสาขาขนส่ง เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการหลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ซึ่งต้องให้มีการแยกการกำกับเป็นสาขาย่อย ดังนั้นในระหว่างนี้ให้ใช้กลไกภาครัฐกำกับดูแลไปก่อน

➤ การปรับปรุงระบบบัญชีและการเงินให้เป็นเชิงธุรกิจ เพื่อให้ทราบต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริง มีความก้าวหน้า ดังนี้

▶ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีทั้งหมด 32 แห่ง ได้แยกบัญชีออกเป็นเชิงธุรกิจแล้ว 8 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการแยกบัญชี 11 แห่ง ขณะที่ 7 แห่ง ไม่สามารถแยกบัญชีได้เนื่องจากมีกิจกรรมเดียวและเป็นรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก รายได้รายจ่ายมีไม่มาก ส่วนรัฐวิสาหกิจเชิงสังคมที่ไม่แสวงหากำไร และพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐอีก 6 แห่งนั้นยังไม่ได้ดำเนินการ แต่มีโครงการที่จะดำเนินการแยกบัญชีในอนาคตเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากที่สุด

▶ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมที่ไม่แสวงหากำไรและบริการสังคม ซึ่งมีทั้งหมด 18 แห่ง ได้แยกบัญชีกิจกรรมที่เป็นเชิงสังคมและเชิงธุรกิจออกจากกันอย่างชัดเจนแล้ว 7 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ 6 แห่ง ไม่สามารถแยกภารกิจเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมออกจากกันได้อย่างชัดเจน 3 แห่ง และอีก 2 แห่ง (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และองค์การสวนยาง) จะไม่ดำเนินการแยกบัญชี เนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อรวมองค์กรเข้าด้วยกัน

2.4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) แนวทางการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ

(1.1) การปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมให้มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น รวมทั้งให้มีการติดตามให้มีการนำมาตรการลดผลกระทบต่างๆ ที่เสนอไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

(1.2) การเร่งรัดจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อลดปัญหาขัดแย้งในการใช้น้ำ

(2) ความก้าวหน้าการดำเนินงาน

(2.1) การปรับปรุงระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยการผลักดันของ สศช. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มดำเนินการศึกษา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการอีก 4 ชุด คือ คณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างของระบบ EIA คณะอนุกรรมการด้านเทคนิค ประเภท และขนาด คณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบ EIA คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และถ้าหากโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวัดผลกระทบจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2548 แล้ว ทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นผู้จัดทำกรณีตัวอย่างและร่วมศึกษาและวิจัยกับ สศช. เพื่อผลักดันการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานรับไปปฏิบัติต่อไป

(2.2) การเร่งรัดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมทรัพยากรน้ำได้รับงบประมาณปี 2546 สำหรับจัดจ้างที่ปรึกษาดำเนินโครงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ จำนวน 3.55 ล้านบาท ในขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ จะมีการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศต่อไป