

จ.ร.ส.ร.



ISSN 0125-0892

NESDB

ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2552

เศรษฐกิจและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board

ISSN 0125-0892

วารสารเศรษฐกิจและสังคม

ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2552



การขับเคลื่อนการพัฒนา
ตามทิศทางของแผนฯ 10

ตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

แผนการลงทุนด้านสุขภาพ

การพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร



<http://www.nesdb.go.th> e-mail: deco@nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100

โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705, 0-2281-6635

ประมาณการเศรษฐกิจปี 2552

	ข้อมูลจริง			ประมาณการปี 2552_f	
	2549	2550	2551	25 พ.ค. 52	24 ส.ค. 52
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านบาท)	7,841.3	8,493.3	9,105.0	8,831.8	8,786.29
รายได้ต่อหัว (บาทต่อคนต่อปี)	120,933.0	128,686	135,895	131,426	130,749
GDP (ณ ราคาประจำปี: พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	206.9	245.8	273.4	248.8	258.4
รายได้ต่อหัว (ดอลลาร์ สรอ. ต่อปี)	3,190.8	3,723.6	4,081	3,702.1	3,845.5
อัตราการขยายตัวของ GDP (ณ ราคาคงที่, %)	5.2	4.9	2.6	(-3.5) – (-2.5)	(-3.5) – (-3.0)
การลงทุนรวม (ณ ราคาคงที่, %)	3.9	1.3	1.1	-6.2	-10.0
ภาคเอกชน (ณ ราคาคงที่, %)	4.1	0.6	3.2	-9.7	-14.8
ภาครัฐ (ณ ราคาคงที่, %)	3.3	3.4	-4.8	5.0	5.0
การบริโภครวม (ณ ราคาคงที่, %)	2.9	2.7	2.2	2.0	0.7
ภาคเอกชน (ณ ราคาคงที่, %)	3.0	1.6	2.5	0.4	-0.8
ภาครัฐบาล (ณ ราคาคงที่, %)	2.4	9.2	0.5	11.3	9.4
ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการ (ปริมาณ, %)	9.1	7.1	5.4	-9.8	-12.4
มูลค่าการส่งออกสินค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	127.9	150.0	175.3	147.2	146.7
อัตราการขยายตัว (%),	17.0	17.3	16.8	-15.0	-16.3
มูลค่าการส่งออกสินค้า (พันล้านบาท)	4,838.2	5,170.8	5,833.3	5,225.2	4,988.7
อัตราการขยายตัว (%),	9.8	6.9	12.8	-10.4	-14.5
อัตราการขยายตัว (ปริมาณ, %)	11.2	11.0	5.5	-11.0	-13.6
ปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการ (ปริมาณ, %)	3.3	3.4	7.5	-9.9	-18.4
มูลค่าการนำเข้าสินค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	126.9	138.5	175.1	140.7	132.7258
อัตราการขยายตัว (%)	7.9	9.1	26.4	-19.6	-24.2
มูลค่าการนำเข้าสินค้า (พันล้านบาท)	4,803.9	4,773.1	5,827.3	4,994.5	4,512.7
อัตราการขยายตัว (%),	1.48	-0.64	22.08	-14.3	-22.6
อัตราการขยายตัว (ปริมาณ, %)	1.3	3.6	12.0	-11.6	-20.3
ดุลการค้า (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	1.0	11.6	0.2	8.3	14.0
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านดอลลาร์ สรอ.) ^{1/}	2.3	14.0	-0.2	9.3	14.5
ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP (%)	1.0	6.1	-0.1	3.7	5.6
เงินเฟ้อ (%)					
ดัชนีราคาผู้บริโภค	4.7	2.3	5.5	(-0.5) – (0.5)	(-1.0) – (-0.5)
GDP Deflator	5.1	3.2	4.5	(-0.5) – (0.5)	(-1.0) – (-0.5)
อัตราการว่างงาน	1.5	1.4	1.4	2.0 – 2.5	1.8-2.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 24 สิงหาคม 2552

หมายเหตุ : Reinvested earnings has been recorded as part of FDI in Financial account, and its contra entry recorded as income on equity in current account.

บทบรรณาธิการ

วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ นำเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศในหลายแง่มุม ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ โดยในด้านเศรษฐกิจนั้น ปัญหาความยากจนนับเป็นปัญหาเรื้อรังที่อยู่คู่กับการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด และแม้ว่าสถานการณ์ของปัญหาโดยรวมจะมีแนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา แต่ในบางพื้นที่ยังคงมีคนจนกระจุกตัวอยู่หนาแน่น โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องเร่งแก้ไข นอกจากนี้ การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยยังทำให้กลุ่มคนที่เป็นกำลังแรงงานมีจำนวนน้อยลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ไทยจึงควรเตรียมกำลังคนที่มีอยู่ให้มีคุณภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ในด้านการพัฒนาสังคม คนไทยมีพฤติกรรมเสี่ยงที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมากขึ้น ทำให้มีอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้สูงขึ้นโดยตลอด อีกทั้งยังเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องหามาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

สำหรับการพัฒนาประเทศในด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาโลกร้อนยังคงเป็นประเด็นใหญ่ที่ทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึง จากผลการศึกษาประสิทธิภาพการใช้พลังงานซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะโลกร้อน พบว่าเมื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น จะทำให้เกิดการประหยัดพลังงานได้ในระยะสั้น แต่กลับทำให้การใช้พลังงานในระยะยาวเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้เกิดปัญหาโลกร้อนออกสู่บรรยากาศมากขึ้น ซึ่งบทความในเล่มนี้ได้นำเสนอประเด็นข้อเสนอแนะไว้อย่างน่าสนใจ นอกจากนี้ ปัญหาโลกร้อนยังส่งผลกระทบต่อความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรพลังงานทดแทนอย่างรุนแรง ดังนั้น การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรและการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงจากพลังงานทดแทน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

การบริหารจัดการที่ดีนับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ สำหรับในภาครัฐ พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการของรัฐบาล โดย สศช. ได้กำหนดแนวทางและวิธีการ พร้อมทั้งการทดลองประเมินผลในหน่วยงานนำร่องแล้ว และในภาคประชาชน การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งรายละเอียดของเรื่องราวที่น่าสนใจเหล่านี้ สามารถติดตามอ่านได้จากภายในเล่ม

คณะที่ปรึกษา

เลขาธิการฯ	นายอำพน กิตติอำพน
รองเลขาธิการฯ	นางสาววิไลพร ลีวเกษมศานต์ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ นายอุทิศ ขาวเอียร นางจุฑามาศ บารมีชัย นางสุวรรณี คำมั่น นางเพ็ญจา อ่อนชิต

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน

นายสุวัฒน์ วาณิชบุต
นายปรเมธี วิมลศิริ
นายธานินทร์ ณะเฒ
นายชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ
นางสาวลดาวัลย์ คำภา
นางนิตยา กมลวทันนิศา
นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ

บรรณาธิการบริหาร

นายสมชาย ศักดาเวศิธร

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

กองบรรณาธิการ

นางภาณี ชนาธิปกรณ
นางนิสวันต์ พิชญ์ดำรง
นายธีระพงษ์ มาลัยทอง
นางสาววชิรี พุ่มทอง
นายตฤตถนัย นพคุณ

ฝ่ายจัดการ

นางธนรัชต์ สุขอารี
นายสุรพล สอนขยัน
นางสาวจตุพร บุญแผ่
นางสาวศิริพร ฉกามานันท์

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก

สารบัญ

- 5 การศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
- 16 การศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพ
- 23 ความยากจน : ปัญหาเรื้อรังที่ต้องเร่งแก้ไข
- 30 ทิศทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรไทย
- 44 ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินและผลกระทบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 54 การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ
- 66 ธรรมชาติกับประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 76 ตารางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการวางแผน

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแก่สาธารณชนทั่วไปตลอดจนเป็นสื่อกลางในการรายงานความเคลื่อนไหว สถิติทางเศรษฐกิจและสังคมให้ผู้อ่านทราบข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องกับสถานการณ์

โปรดทราบ

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่จะเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ ประเทศไทยจึงต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศทั้งแรงงานที่มีคุณภาพและแรงงานด้อยฝีมือ โดยภาครัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการเตรียมกำลังคนให้มีคุณภาพ และสอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศทั้งภาคการผลิตและบริการ ตลอดจนเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ นโยบายประชากร การสร้างมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ การสะสมทุนมนุษย์จากการปรับระบบการศึกษา และการนำเข้าแรงงานความรู้และทักษะสูงจากต่างประเทศ



การศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพ



ปัจจุบันคนไทยเจ็บป่วยและตายด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น เบาหวาน หัวใจหลอดเลือด มะเร็ง รวมถึงมีพฤติกรรมเสี่ยงด้านสุขภาพ เช่น การดื่มสุรา สูบบุหรี่ การบริโภคอาหารที่มีแป้งและไขมันสูง รวมทั้งมีพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศ เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียผลิตภาพจากการตายและการขาดงานสูงถึงร้อยละ 3.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ รวมทั้งภาครัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการเสนอแนวทางในการลงทุนด้านสุขภาพไว้ 3 แนวทางได้แก่ การกำหนดวาระสุขภาพแห่งชาติในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบาดโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง การทบทวนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และการปรับทิศทางการลงทุนด้านสุขภาพที่เพิ่มงบประมาณด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคเป็น 2 เท่าจากปกติ

ความยากจน : ปัญหาเรื้อรังที่ต้องเร่งแก้ไข

แม้สถานการณ์ความยากจนในภาพรวมจะลดลงจากร้อยละ 21.0 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 8.5 ในปี 2550 รัฐบาลยังต้องดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยเฉพาะพื้นที่และกลุ่มคนที่มีความยากจนสูงควรได้รับความสำคัญสูงเป็นอันดับแรก การแก้ปัญหาความยากจนในเมืองและเขตชนบทควรกำหนดให้สอดคล้องกับภูมิสังคม ส่งเสริมให้คนยากจนใช้ชีวิตอย่างพอเพียงและพึ่งตนเอง เพิ่มบทบาทชุมชนให้เป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น และให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อครัวเรือนยากจน / คนจนของชุมชนเป็นรายปี



ทิศทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรไทย



จากวิกฤตอาหารของโลกที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยในเรื่องการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต ปัญหาเงินเฟ้อ และความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ภาครัฐจึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชนของไทย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและสนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้านอาหาร ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแบบคลัสเตอร์ และเพิ่มแนวทางการใช้ประโยชน์จากของเหลือทางการผลิตการเกษตรให้คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น แต่มีข้อจำกัดในการประเมินผลสำเร็จ เนื่องจากการขาดฐานข้อมูลที่ดี ที่ครอบคลุมด้านการผลิต การเงิน และการตลาดของเกษตรกรที่มีการจัดเก็บอย่างต่อเนื่อง

ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและผลกระทบต่อการใช้ก๊าซเรือนกระจก

พลังงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ แต่ยังมีต้นทุนสูงทั้งด้านการเงินและผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อน ดังนั้น จึงได้มีการพัฒนา คิดค้นเทคโนโลยีประหยัดพลังงานขึ้น เพื่อให้ใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในการศึกษาใช้แบบจำลอง EMOT พบว่า ประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้นส่งผลให้การใช้พลังงานโดยรวมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในภาคการผลิต ผู้บริโภคบริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น แต่ประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น จะมีส่วนต่อการเพิ่มก๊าซ CO₂ และ SO₂ ในระยะยาว



การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ



แนวโน้มทิศทางของการปฏิบัติงานของภาครัฐที่มุ่งให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของงานมากขึ้น ทำให้มีการนำแนวคิดเรื่องการประเมินความคุ้มค่า (Value for Money) มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐ โดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 22 ซึ่ง สศช. ได้วางแนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ กำหนดขั้นตอนและวิธีการประเมิน รวมทั้งได้ทดลองประเมินความคุ้มค่าของ สศช. และหน่วยงานนำร่อง 3 กระทรวงแล้ว ปัจจุบันกำลังดำเนินการขยายผลไปสู่หน่วยงานภาครัฐทั้ง 20 กระทรวงต่อไป

ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตอบสนองความต้องการของประชาชน และ กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง จำเป็นต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการเพื่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น ซึ่งได้มีการศึกษา อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาบุคลากร ความมั่นใจในการกำหนดนโยบายและการคิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ ดังนั้น ควรปรับปรุงด้านการวางแผนและนำไปสู่การปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความโปร่งใส ด้านคุณธรรมและการปราบปรามทุจริต



ตารางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการวางแผน



การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ในทางปฏิบัติในทุกระดับ โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและยั่งยืน นับเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทความนี้ได้นำเสนอ “ตารางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการวางแผน” (Sufficiency Economy Matrix : SEM) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารเศรษฐกิจของผู้บริหารระดับท้องถิ่นให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณระดับตำบล และเป็นจุดเริ่มต้นอันสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น โดยสามารถวิเคราะห์พื้นที่เพื่อการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ที่จะนำไปสู่ความสมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อไป

การศึกษาตลาดแรงงาน เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ^{1/}

วาสิณี แนวพนิช* / ศุภสิทธิ์ ฟองสมุทร** / อรุณา วิทยาพูล**



บทนำ

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยในอนาคตขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางประชากร เพราะจะมีผลต่อปริมาณและคุณภาพคน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุ ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และพฤติกรรมความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิตและบริการจากการผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มและการสร้างสรรคมูลค่าน้อย ไปสู่การผลิตที่มีการใช้องค์ความรู้และการผลิตที่มีการวิจัยและพัฒนาในระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้จัดทำโครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสนอแนะการเตรียมการกำลังคนที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการและแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

กรอบแนวคิดและขอบเขตการศึกษา

กรอบแนวคิดและขอบเขตการศึกษา ประกอบด้วย การรวบรวม วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารต่างๆ การสำรวจภาคสนามในส่วนของแรงงานและผู้จ้างงาน ทั้งภาคการผลิตและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวิเคราะห์ประมวลผล ประเมินการหาความสัมพันธ์และการสร้างแบบจำลอง โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและกำลังแรงงานไทยวิเคราะห์ระบบการผลิตกำลังคนในปัจจุบันของสถาบันการศึกษาต่างๆ และฉายภาพแนวโน้มการผลิตกำลังคนในอนาคต รวมทั้งศึกษาการเปลี่ยนแปลงบริบทการพัฒนาของโลก ยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวโน้มการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยของภาคการผลิตและบริการ

ที่ครอบคลุมกลุ่มสินค้าและบริการ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีมูลค่าเพิ่มและการสร้างสรรคคุณค่าน้อย (Sweat and Tear Industries/Services) หรือกลุ่มใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) กลุ่มที่มีการใช้องค์ความรู้เป็นฐานร่วมกับการใช้ทักษะการผลิต (Sweat and Brain Industries/Services) หรือกลุ่มที่ใช้ความชำนาญเป็นหลัก ร่วมกับเทคโนโลยี (Skill Intensive with Technology Intensive) และกลุ่มที่มีการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ในระดับสูงเป็นฐานการผลิต (Brain and Opportunity Industries/Services) กลุ่มที่ใช้ความรู้ได้จากการวิจัยและพัฒนา (Research and Development Intensive) พร้อมทั้งศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงความต้องการกำลังคนในอนาคตที่สอดคล้องกับแนวโน้มการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ

^{1/} สรุปสาระสำคัญจาก รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ. กันยายน 2551

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ/ ** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. สำนักงานยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวโน้มกำลังคนจากระบบการศึกษา และกำลังแรงงานของประเทศไทย

แรงงานที่ออกจากระบบการศึกษามีสัดส่วนของผู้สำเร็จจากสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ว&ท) ในสัดส่วนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ส่งผลให้เกิดการว่างงาน หรือการทำงานต่ำกว่าระดับ ณ ค่าจ้างต่ำกว่าผลตอบแทนทางการศึกษาที่ควรได้รับ นอกจากนี้ พบปัญหาการเปลี่ยนงานของลูกจ้างหลังจากเข้าทำงาน (Job hopping) และการขาดความรู้และทักษะที่เหมาะสมต่อตำแหน่งงาน

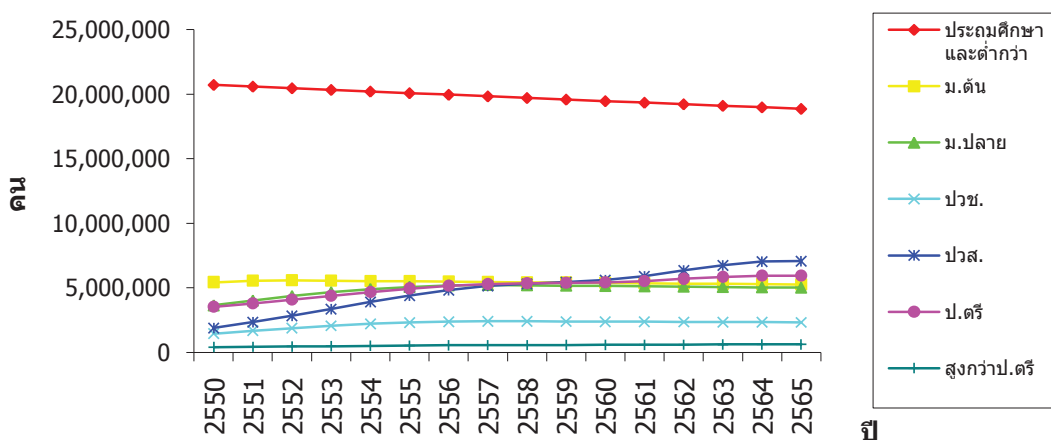
จากการประมาณการแนวโน้มกำลังแรงงานในช่วง 15 ปีข้างหน้า พบว่า สัดส่วนกำลังแรงงานใหม่ที่จบการศึกษาในสาขา ว&ท เพิ่มขึ้นร้อยละ 13.52 ในระดับ ปวช. เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.97 ปวส. และปริญญาตรี เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.80 แต่อัตราการเพิ่มกำลังแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มลดลง และอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ซึ่งเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่วัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง การเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างกว้างขวาง การเพิ่มขึ้นของรายได้ครัวเรือน ทำให้ผู้ประกอบการเห็นความสำคัญของการลงทุนทางการศึกษาเพื่อสะสมทุนทางความรู้มากขึ้นให้กับบุตรหลาน

นอกจากนี้ แรงงานระดับอาชีวศึกษา พบแนวโน้ม

อัตราการเรียนต่อเข้าสู่ระดับปริญญาบัตรที่ไม่ใช่สาย ว&ท มากขึ้น เป็นการส่งสัญญาณว่ากำลังคนจากระบบการศึกษาจากสายนี้ น่าจะขาดแคลนอย่างมาก ซึ่งที่ผ่านมาการจัดการศึกษาอาชีวศึกษาที่ไม่ได้คำนึงถึงมาตรฐานทางวิชาชีพและคุณวุฒิทางวิชาชีพที่มาจากความต้องการของภาคเอกชน น่าจะเป็นปัญหาสำคัญของความไม่พอดีระหว่างความต้องการแรงงานและการหางาน สำหรับกำลังแรงงานที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 20.72 ล้านคน ในปี พ.ศ.2550 เหลือ 18.86 ล้านคน ในปี พ.ศ.2565 หรือลดลงร้อยละ 8.98 ขณะที่กำลังแรงงานที่มีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมต้น ระดับมัธยมปลาย และ ปวช. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วง 5-10 ปีแรก จากนั้นก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน สาเหตุสำคัญน่าจะมาจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานใหม่จากสถาบันการศึกษา ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงขึ้น

ส่วนกำลังแรงงานในช่วง พ.ศ. 2550 และ 2565 จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยแรงงานที่มีวุฒิการศึกษา ปวส. เพิ่มขึ้น ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้น 2.75 เท่า จาก 1.88 ล้านคน เป็น 7.07 ล้านคน ระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้น 0.68 เท่า จาก 3.53 ล้านคน เป็น 5.94 ล้านคน และระดับสูงกว่าปริญญาตรีเพิ่มขึ้น 0.51 เท่า จาก 0.4 ล้านคน เป็น 0.61 ล้านคน

แผนภาพที่ 1 แนวโน้มจำนวนกำลังแรงงานในอนาคต 15 ปีข้างหน้า จำแนกตามระดับการศึกษา



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

ความต้องการแรงงาน²

ในอนาคตมีความต้องการแรงงานระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ปริญญาตรี ปริญญาโท ในสัดส่วนที่มากขึ้นทุกปี ส่วนความต้องการแรงงานระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) มีเพิ่มมากที่สุดในช่วง 5 ปีข้างหน้า แต่ในระยะยาวความต้องการมีต่ำกว่า ระดับ ปวส. และปริญญาตรี ในช่วง 10 ปีข้างหน้า

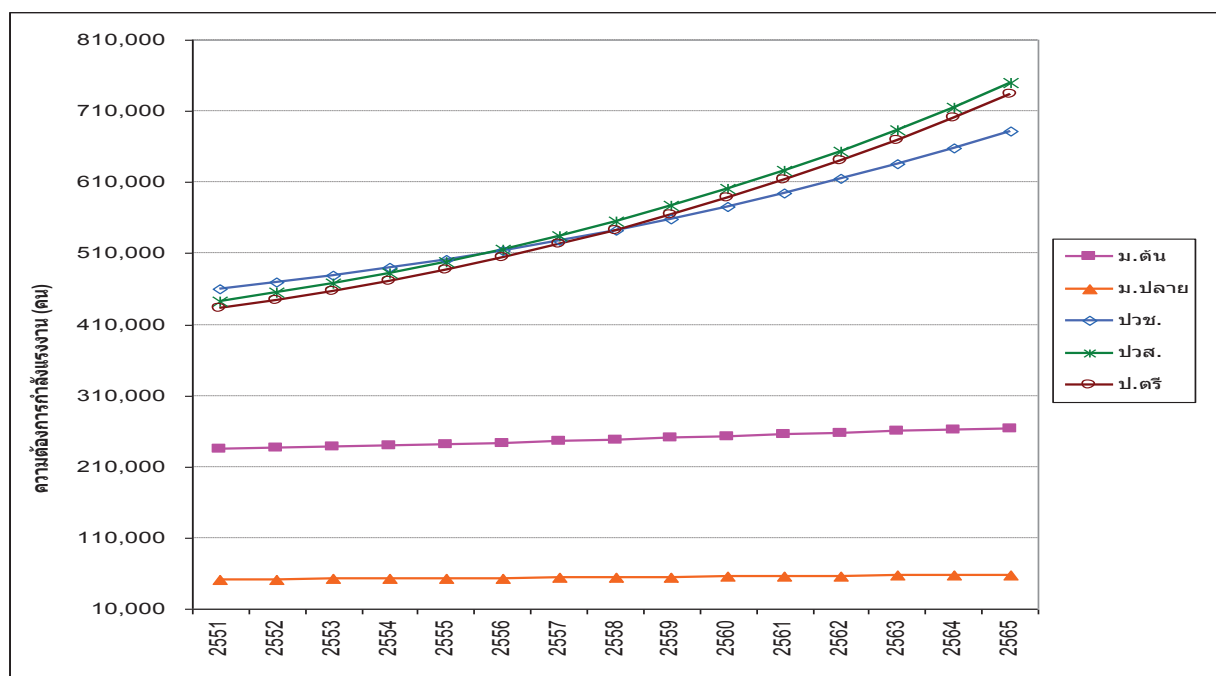
เมื่อเปรียบเทียบความต้องการแรงงานในสาขา ว&ท กับสาขาอื่น พบว่ามีความต้องการแรงงานระดับ ปวช. ในสาขา ว&ท สูงกว่าสาขาที่ไม่ใช่ ว&ท ประมาณ 5 ถึง 11 เท่า ระดับ ปวส. สูงกว่าสาขาอื่นๆ ที่ไม่ใช่ ว&ท ประมาณ 3 ถึง 7 เท่า โดยที่สาขาด้าน ว&ท ที่มีความต้องการแรงงานสูงสุดระดับ ปวช. ได้แก่ ช่างกล ช่างอุตสาหกรรม และช่างไฟฟ้า ตามลำดับ ในระดับ ปวส. มีความต้องการแรงงานด้าน ว&ท

สูงใกล้เคียงกันแทบทุกสาขา โดยสาขาที่ต้องการมากที่สุด ได้แก่ ช่างอุตสาหกรรม ช่างกล และช่างอิเล็กทรอนิกส์ ตามลำดับ

สำหรับความต้องการแรงงานระดับปริญญาตรีด้าน ว&ท มีสูงกว่าสาขาอื่น ๆ ประมาณ 1.2 ถึง 2.4 เท่า และประมาณ 1 ถึง 2 เท่าในระดับปริญญาโท โดยสาขาที่มีความต้องการมากที่สุดได้แก่ สาขาคอมพิวเตอร์และไอที วิศวกรรมเครื่องกล และวิศวกรรมไฟฟ้า ตามลำดับ ทั้งนี้ แม้ว่าสาขาเกษตรกรรม สาขาสิ่งแวดล้อม จะมีความต้องการน้อยในปัจจุบัน แต่ในอนาคตแรงงานในสาขาดังกล่าวน่าจะ เป็นที่ต้องการของตลาดมากขึ้น เนื่องจากอัตราผลตอบแทนในสาขากฎหมายเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ผสมกับวิกฤตภาวะโลกร้อนและกระแสการเห็นคุณค่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้น

แผนภาพที่ 2 ความต้องการแรงงานใหม่เพิ่มขึ้นในทัศนะของนายจ้าง (Notional Demand for Labor)

จำแนกตามระดับการศึกษา



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

² เป็นการประมาณการความต้องการแรงงาน/ลูกจ้างในทัศนะของนายจ้าง โดยใช้ข้อมูลประกาศหาแรงงานโดยนายจ้าง/บริษัทในปี 2551

การประเมินสถานภาพอุตสาหกรรมตามความเข้มข้นของเทคโนโลยี (Technology Intensity)

การศึกษาได้วิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและ แนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรม บริการต่างๆ และประเมิน สถานภาพของอุตสาหกรรม บริการของไทย จัดกลุ่มตามระดับ

การพัฒนาเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการกำลังคนที่สอดคล้อง กัน โดยผลการประเมินสถานภาพอุตสาหกรรม บริการกลุ่ม ต่างๆ มีดังนี้

ตารางที่ 1 การประเมินสถานภาพของอุตสาหกรรมไทยตามความเข้มข้นของเทคโนโลยี

กลุ่มอุตสาหกรรม	สถานภาพ/ข้อจำกัด	โอกาสการพัฒนาในไทย
อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง การผลิตอุปกรณ์และเครื่องใช้สำนักงานการผลิต เครื่องอุปกรณ์วิทยุ โทรและการสื่อสารอากาศยาน การผลิตยาเวชภัณฑ์และเวชกรรม	สถานภาพอุตสาหกรรมไทยยังรับจ้างประกอบ อีกทั้งขาดอุตสาหกรรมพื้นฐาน ต้องลงทุนสูงในการ วิจัยพัฒนา	น้อย – มีบ้าง
อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง-สูง การผลิตเครื่องมือวิทยาศาสตร์ การผลิตยานยนต์ การผลิตเครื่องจักรอุปกรณ์ ยกเว้นการสื่อสาร การผลิตเคมีภัณฑ์ยกเว้นยาเวชภัณฑ์	ปัจจุบันนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ รับจ้างผลิต ขาดบุคลากรที่มีองค์ความรู้ ขาดการวิจัยพัฒนา ของตนเอง SME ไทยขาดการสนับสนุนอย่างเป็น รูปธรรม	มี – มีมาก
อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง-ต่ำ การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก การผลิตภัณฑ์ จากแร่โลหะ การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน การต่อเรือและการซ่อมบำรุงการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ได้จาก การกลั่นน้ำมัน ปิโตรเลียม	มีการผลิตก้าวหน้า แต่ยังขาดการวิจัยผลิตภัณฑ์ ใหม่ ความสามารถในการแข่งขันอาจมีปัญหา	มีโอกาส
	มีข้อจำกัดเรื่องต้นทุนวัตถุดิบ แหล่งวัตถุดิบ ภาษี และพิธีการ ขาดอุตสาหกรรมพื้นฐาน และงานวิจัย	ไม่มีโอกาส
อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นพื้นฐาน การผลิตผลิตภัณฑ์กระดาษ และการพิมพ์ การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและผลิตภัณฑ์ยาสูบ การผลิตผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ การผลิตสิ่งทอ และเครื่องหนัง	มีการผลิตที่ก้าวหน้าแต่การใช้ทรัพยากรที่ต้องระวัง	มีโอกาส
	ต้องระวังเรื่องวัตถุดิบ และค่าแรงแพงขึ้น เทียบ คู่แข่ง	มีโอกาสสูง
	วัตถุดิบภายในมีปัญหาด้านการเคลื่อนย้าย วัตถุดิบต่างประเทศมีปัญหาการลักลอบ	มีโอกาสไม่มาก
	การผลิตลดลง ขาดแคลนวัตถุดิบภายใน และ ค่าแรงสูง เมื่อเทียบกับคู่แข่ง	มีโอกาสไม่มาก

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

การนำเข้าแรงงานที่มีความรู้จากต่างประเทศ (Knowledge Workers) และการประมาณการทิศทางการนำเข้าแรงงานเพื่อทดแทนช่องว่างความต้องการ (gap, excess demand)

กรณีศึกษาของสิงคโปร์ การศึกษาได้นำกรณีของประเทศสิงคโปร์เป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยสิงคโปร์มีการทำข้อตกลงกับอินเดีย (Comprehensive Economic Cooperation Agreement) ด้านแรงงานพร้อมกับด้านอื่น ๆ เพื่อรองรับการเป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ที่ให้ความสำคัญกับ (1) การศึกษาและการเพิ่มทักษะพิเศษ (2) เป็นนวัตกรรมและบทบาทผู้ประกอบการเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (3) ปรับ/สร้างธุรกิจและอุตสาหกรรมใหม่ให้แข่งขันได้ (4) ปรับผลิตภัณฑ์- บริการให้สนองตอบต่อตลาดที่มีรายได้สูง (higher end) บทเรียนของสิงคโปร์ชี้ว่าภายใต้แรงกดดันของแนวโน้มสังคมผู้สูงอายุและโลกาภิวัตน์ ประเทศได้หันไปใช้แนวคิดด้านอุปสงค์เป็นตัวนำ (Demand side approach) โดยมีการทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศแหล่งที่มาของแรงงานต่างชาติสำคัญได้แก่ อินเดีย ซึ่งแรงงานมีความรู้ทักษะ แต่ค่าจ้างถูกกว่า แรงงานคุณภาพเดียวกับในสิงคโปร์มาก

1. การนำเข้าแรงงานต่างชาติที่มีความรู้ ทักษะ (Knowledge Workers) ประเทศไทยนำเข้าแรงงานที่มีความรู้และทักษะ (Knowledge worker) เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การขาดแคลนแรงงานที่มีความรู้ (Profession, technical and kindred workers) โดยแรงงานที่ผ่านการลงทะเบียนเพิ่มจาก 10,000 คน ในปี 2533 เป็นประมาณ 125,854 คน ในปี 2551 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีความรู้และทักษะในเชิงธุรกิจและการผลิต (Business and high-end skilled workers) และมาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศตะวันตก โดยเป็นแรงงานจากประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด รองลงมา คือ จีน อังกฤษและอินเดีย แรงงานที่มีความรู้เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ขอสิทธิถ้าย้ายถิ่นตามการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งบริษัทนานาชาติต้องการใช้แรงงาน ในระยะเฉพาะหน้า ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเติมเต็มความต้องการแรงงานที่มีทักษะและความรู้ที่ขาดแคลนจากต่างประเทศ อาทิ นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ส่วนในระยะกลาง-ยาว ประเทศไทยควรมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการชะลอการนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยแรงงานต่างชาติที่ประเทศไทยควรพัฒนาเองได้ในระยะกลาง ได้แก่ แรงงานชำนาญการด้านการขายและบริการ การเกษตร และประมง ตลอดจน เสมียน แรงงานด้านเทคนิคฯ การควบคุมระบบการผลิตและเครื่องจักรต่างๆ ตลอดจนวิชาการวิชาชีพ ควรมีการให้การอบรมอย่างเข้มข้น และ ผลิตจากสถาบันการศึกษาเป็นสำคัญ

ตารางที่ 2 ตำแหน่งงานของแรงงานต่างด้าว
จำแนกอาชีพ 5 อันดับแรก

อาชีพ	รวม (คน)
ผู้บริหารและผู้จัดการ	85,788
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ	32,697
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านเทคนิคต่างๆ	10,985
พนักงานบริการ	2,073
เสมียน/เจ้าหน้าที่	1,957

ที่มา: กระทรวงแรงงาน , สถานการณ์แรงงานปี 2551

2. ความต้องการแรงงานด้อยฝีมือจากต่างประเทศ (Unskilled Labors) ในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ปัจจุบันประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานด้อยฝีมือเพื่อทำงานในภาคการผลิตและบริการที่ยังใช้แรงงานเข้มข้นและงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ เช่น งานสกปรก งานยากลำบาก และงานอันตราย โดยแรงงานส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงาน โดยมีจำนวนกว่า 501,570 คน และเป็นแรงงานพม่ามากที่สุดถึงกว่า 476,676 คน (ณ ธันวาคม 2551) ภายใต้สมมติฐานว่ากำลังแรงงานไทยในภาคชนบทมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร การย้ายถิ่นไปยังเขตเมืองในประเทศ และการไป

ทำงานต่างประเทศ ตลาดแรงงานในภาคชนบทและสาขาที่ใช้แรงงานเข้มข้นมีสภาวะทวิลักษณ์ (dual labor market) ที่เกิดมีการปรับตัวด้านปริมาณ ทั้งไหลออกโดยแรงงานไทยและไหลเข้าโดยแรงงานต่างด้าว สาขาการผลิตที่ต้องการแรงงานในลำดับสูง ได้แก่ สาขาการปลูกพืช และเกษตร

การก่อสร้าง การปศุสัตว์ การประมง การบริการในบ้าน และในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต ทั้งนี้ ในอนาคตความต้องการแรงงานต่างด้าวด้อยฝีมือมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีในการผลิตและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ความรู้มากขึ้น

ตารางที่ 3 ประมาณการความต้องการแรงงานด้อยฝีมือจากต่างประเทศ (unskilled irregular migrant workers)
พ.ศ. 2552-2566

ประเภท	พ.ศ. 2552-2556	พ.ศ. 2557-2561	พ.ศ. 2562-2566
การเกษตร ด้านพืช	ใช้แรงงานต่างด้าวลดลง และแทนด้วยการใช้เครื่องจักร	สร้างแรงจูงใจให้มีการใช้แรงงานผู้ต้องการเกษียณก่อนกำหนด	ใช้แรงงานหนุ่มสาวสำหรับเกษตรสมัยใหม่ ด้านพืชอาหารและ พลังงาน
ประมง	ยังต้องใช้แรงงานต่างด้าวแม้เศรษฐกิจ หดตัว ต้นทุนค่าพลังงานสูง	ใช้ลดลงเนื่องจากการย้ายฐานการผลิต และเศรษฐกิจหดตัว ต้นทุนค่าพลังงานสูง และใช้ความรู้ในการทำ Sea Farm มากขึ้น	ไม่มีการใช้แรงงานต่างชาติในสาขานี้ มีการใช้แรงงานความรู้ไทยในการทำ Sea Farm และการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างอนุรักษ์
การก่อสร้าง	ยังต้องใช้แรงงานต่างด้าวต่อไป เพราะแรงงานไทยไม่ประสงค์รับจ้าง	ยังต้องใช้แรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานไทยไม่ประสงค์รับจ้าง แต่ค่าจ้างที่ปรับตัวสูงขึ้นจะดึงให้แรงงานไทยเข้าสู่อุตสาหกรรมนี้ในบางงาน และเป็นการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงขึ้น ต้องการผู้มีความรู้และทักษะ	ยังต้องใช้แรงงานต่างด้าวต่อไป เพราะแรงงานไทยไม่ประสงค์รับจ้าง และใช้เครื่องจักรอุปกรณ์สมัยใหม่ทุนแรง มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้นในการออกแบบและก่อสร้าง และการประหยัดพลังงาน
การบริการในบ้าน	ยังต้องการแรงงานต่างด้าวต่อไป เนื่องจากขนาดครัวเรือนลดลง ผู้สูงอายุมากขึ้น แรงงานไทยไม่ต้องการรับจ้าง	โครงสร้างการอยู่อาศัยเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้ต้องการการบริหารจัดการแบบกลุ่มในอาคาร ในขณะที่ในท้องของตนเองพึ่งตนเองมากขึ้นด้วยระบบ automation ทำให้การจ้างแม่บ้านในแต่ละบ้านลดลง	ครัวเรือนเป็นครัวเรือนแบบนิวเคลียร์ และ อยู่ด้วยตนเอง เพราะค่าจ้างแม่บ้านสูงมาก ไม่สามารถจ่ายได้โดยครัวเรือนชั้นกลางเช่นในอดีต ครัวเรือนใช้ automationเป็นหลักต้องการผู้มีความรู้และ ทักษะ
อุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น	การย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้าน การออกจากธุรกิจ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทุน (capital deepening) โดยการลงทุนใหม่ ทำให้ความต้องการแรงงานไร้ทักษะลดลง	การย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างธุรกิจใหม่ เน้นทุน (capital deepening) โดยการลงทุนใหม่ทำให้ความต้องการแรงงานที่มี ทักษะความรู้ (knowledge workers) เพิ่มขึ้น	สร้างธุรกิจใหม่ เน้นทุน (capital deepening) และ เน้นความรู้เป็นฐานโดยการลงทุนใหม่ ทำให้ความต้องการแรงงานมีทักษะ-ความรู้เพิ่มขึ้น

ที่มา: กระทรวงแรงงาน

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ด้านการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิตและบริการ

1.1 ควรปรับเปลี่ยนนโยบายประชากรไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อการแต่งงานและมีบุตรเพื่อรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไม่ให้ต่ำมากเกินไป นอกจากนี้ควรส่งเสริมความสมดุลระหว่างชีวิตครอบครัวกับชีวิตการทำงาน ส่งเสริมบทบาทสตรีโดยเพิ่มโอกาสการมีงานทำ และสวัสดิการสังคมต่างๆ

1.2 เพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ โดยการขยายอายุเกษียณ และยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุสำหรับการจ้างงานใหม่ กำหนดระบบที่เอื้อให้องค์กรสร้างโอกาสการทำงานให้กับผู้สูงอายุ กำหนดมาตรการจูงใจให้นายจ้างจ้างงานผู้สูงอายุ สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนในการเตรียมบุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษกับกลุ่มผู้สูงอายุ การกำหนดแผนการทำงานที่จะพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนที่เข้าใจถึงบริบทของชุมชน

1) กำหนดนโยบายค่าจ้าง โดยการปรับปรุงการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปเป็นค่าจ้างคำนวณจากความพอเพียงของการใช้ชีวิต (Life wage) โดยการพิจารณาต้นทุนการใช้ชีวิต (cost of living index) เป็นฐานการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่าใช้กลไกของระบบไตรภาคีค่าจ้างระบบนี้ จะปรับตัวตามต้นทุนการใช้ชีวิตขั้นต่ำโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำสุด ควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะประกันระดับของสวัสดิการสังคมขั้นต่ำสุด โดยใช้เครื่องมือทางนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแทนระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

2) ฝึกอบรมด้านต่างๆ เพื่อยกระดับความสามารถของแรงงานอันประกอบด้วยความรู้ ทักษะทั่วไป และทักษะเฉพาะ พร้อมๆ กับการเพิ่มผลิตภาพแรงงานงบประมาณที่ควรพิจารณาเท่ากับร้อยละ 0.01 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเป็นอย่างน้อย

2. นโยบายการสร้างมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ (Vocational quality)

2.1 ให้ลำดับความสำคัญของการสร้างระบบคุณวุฒิวิชาชีพ (vocational quality system) ของอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน (demand side approach) ที่สามารถทำงานตามทักษะที่ปรากฏตามที่ได้มีการสอบ (qualification training and testing)

2.2 จัดตั้งสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (Professional Quality Institute) ที่สามารถในการรับรอง (Accreditation) การทดสอบ (Testing and Qualifying) ทักษะการใช้แรงงานตามวิชาชีพ การผลิตกำลังแรงงานตามคุณวุฒิ และการฝึกอบรม (Training) แรงงานตามความต้องการของผู้ใช้แรงงานในแต่ละวิชาชีพที่มีความถนัด (Competency Demand and Use) ต่างๆ

3. นโยบายการสะสมทุนมนุษย์จากการปรับ ระบบการศึกษา

3.1 ระดับอาชีวศึกษา รัฐควรมีมาตรการชัดเจนหากสนับสนุนการเรียนต่อจากสายอาชีพ ปวส. ผู้ระดับอุดมศึกษาในสายช่างฝีมือและสายอาชีพ โดยมีการสร้างเส้นทางการเรียนรู้อาชีพให้ชัดเจนนอกจากนี้ **ควรมีการเทียบโอนภูมิปัญญาของปราชญ์สู่ระบบการมีคุณวุฒิวิชาชีพ** และการเข้าสู่วิชาการสายช่างฝีมือที่มีระดับปริญญาตรี-โท รวมทั้ง **สร้างระบบการศึกษาระดับปริญญาตรี-โท สายช่างภายใต้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ** และเพิ่มบทบาทการผลิตกำลังคนสายช่างของภาคเอกชนให้มากขึ้น

3.2 ในระดับอุดมศึกษา สร้างผู้สำเร็จการศึกษาที่มีความรู้พื้นฐานด้าน ว&ท ในระดับสูง ปรับกลไกการจัดสรรเงินมาเป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียนให้มากขึ้น (demand side financing) โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวที่รวมเงินเดือน (Unit Cost) ในลักษณะเงินก้อน (block grant) นอกจากนี้ ควร **สร้างทุนมนุษย์ระดับอุดมศึกษา** โดย (1) การทำ Industry Scan เป็น



ระยะๆ ทุก 2-3 ปี เพื่อวางแผนการกำหนดการร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคเอกชน การทำข้อตกลงระหว่างภาคี ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์แห่งความเป็นเลิศที่มีงบประมาณอุดหนุนระยะต้นจากภาครัฐ หรือการระดมทุนจากตลาดทุน และสามารถหารายได้ โดยพิจารณาเป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา-อุตสาหกรรม เป็นลักษณะ Area Base (รายภูมิภาค) ให้เป็นการวางเครือข่ายการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Clustering) ที่กระจายตัวสู่ภูมิภาค (2) เพิ่มระดับงบประมาณวิจัยและสร้างบุคลากรวิจัยพัฒนา จากปัจจุบัน 0.26% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในประเทศไปสู่ระดับร้อยละ 1.00 ภายใน 3 ปี และ 1.5 ภายใน 6 ปี

4. นโยบายการนำเข้าแรงงานความรู้และทักษะสูงจากต่างประเทศ

4.1 ระยะกลาง-ยาว ควรเร่งสร้างบุคลากรจากระบบการศึกษาของไทย เนื่องจากมีผลตอบแทนสุทธิต่อสังคมดีกว่าการนำเข้าซึ่งอาจเกิดปัญหาด้านต่างๆ ตามมา การที่รัฐอุดหนุนการอบรมลูกจ้าง ปีละร้อยละ 0.01-0.05 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทำให้มีการเข้าร่วมในตลาดแรงงานมากขึ้น และไม่จำเป็นต้องมีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศระยะกลาง-ยาว

4.2 นโยบายการนำเข้าแรงงาน ประเภทต่างๆ

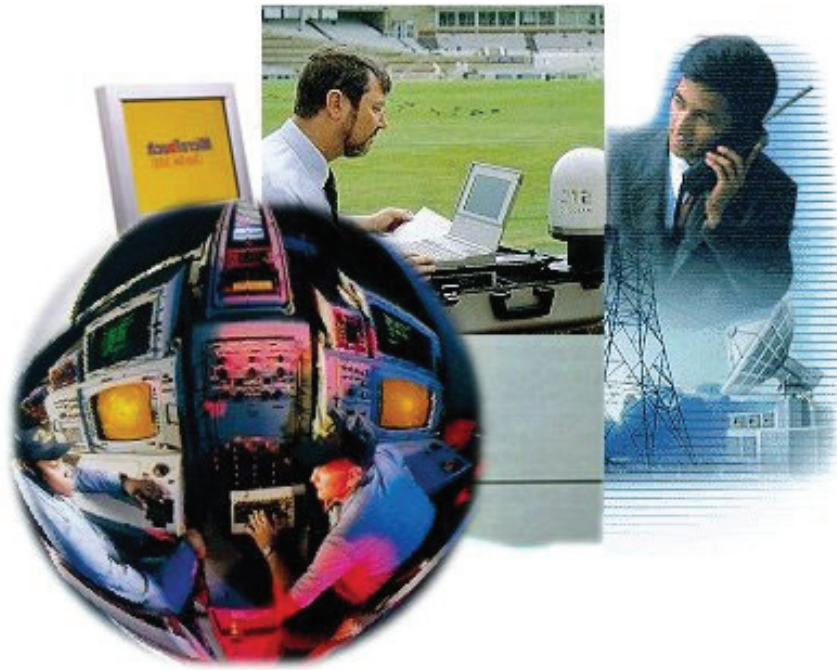
1) แรงงานไร้ทักษะ (Unskilled sweat and tear labor) ควรมีนโยบายการนำเข้าได้อย่างจำกัด และมีการลงทะเบียนอย่างเข้มงวด ไม่เก็บค่าหัวล่วงหน้าหรือมัดจำ ให้เป็นการเจรจาทวิภาคีระหว่างรัฐ และไม่มีการอนุญาตตั้งถิ่นฐาน แต่มีบัตรอนุญาตชั่วคราว (pass book) โดยไม่มีกำหนดจำนวนล่วงหน้า แต่ต้องเป็นการขอจากนายจ้างตามข้อกำหนดที่เข้มงวดทุกสิ้นปีก่อนกลับต้องจ่ายภาษีรายได้ตามกฎหมายไทย

2) แรงงานที่มีทักษะ (Skilled labor) การผลิตและสามารถเรียนรู้เทคโนโลยีอนุญาตให้นายจ้างนำเข้าได้หากได้รับการพิสูจน์ความขาดแคลนอย่างยั่งยืน และเป็นระยะสั้นไม่เกิน 1-2 ปี โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในระดับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าค่าจ้างระดับนานาชาติ และลูกจ้างต้องจ่ายภาษีไม่ต่ำกว่าระดับที่จ่ายในตลาดแรงงานนานาชาติที่เป็นธรรม

3) แรงงานที่มีทักษะทางเทคโนโลยีเฉพาะ และมีความสามารถด้านวิจัยและพัฒนา (Special skilled labor and Research and development or Knowledge worker) ให้เปิดเสรีในการเข้ามาในระยะ 3 ปี หากพิสูจน์ได้ว่าขาดแคลนและให้จ่ายภาษีตามอัตรานานาชาติที่เป็นธรรม

4.3 นโยบายการนำเข้าแรงงานควรใช้กลไกการเสียภาษีรายได้เป็นเครื่องมือในการกำกับจำนวน และคุณภาพของแรงงานนำเข้ามากกว่าใช้การกำหนดจำนวนทางอ้อมโดยการใช้ใบอนุญาตการทำงานตามโควตาของทุน ในปัจจุบันการใช้โควตาจากสัดส่วนทุนต่างชาติทำให้มีการนำเข้าแรงงานบางสาขา เช่น ฝ่ายขาย และบริการ เสมียน บัญชีที่น่าจะมีการพัฒนาให้คนไทยทำแทนได้ การใช้กลไกภาษีจะมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อัตราสามารถปรับตามนโยบายเมื่อมีความขาดแคลนอิมิตัว

1) อุตสาหกรรมที่คาดว่าจะเป็
แกนหลักของการพัฒนา ได้แก่ อุตสาหกรรมที่พัฒนาบนพื้นฐานของความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีชีวภาพ นาโน วัสดุศาสตร์ และสารสนเทศเพื่อผลิตชิ้นงาน ซึ่งประเทศไทยยังมีลำดับการพัฒนาอยู่ในขั้นต้น



ของการพัฒนาเท่านั้น จำเป็นต้องเน้นการลงทุนในการสร้างความรู้ผ่านการทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สาขาวิชา และการวางแผนการผลิตกำลังคน โดยเป้าหมายอุตสาหกรรมหลักของประเทศควรก้าวข้ามขั้นที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นไปสู่การใช้ความรู้เข้มข้นในการผลิตปิโตรเคมีและพลาสติกยานยนต์และชิ้นส่วน อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า เหล็กและเหล็กกล้า สิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม ผลิตภัณฑ์ยาง อาหาร ผลิตภัณฑ์อาหารโดยเฉพาะแปรรูปผักและผลไม้ กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ การผลิตเอทานอล และการผลิตไบโอพลาสติก ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ที่จำเป็น ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจด้านเทคนิคอย่างดีในการผลิต การวิจัยพัฒนา ทักษะการปฏิบัติที่เป็นเลิศในกระบวนการผลิต และการพัฒนา ทักษะคิดและพฤติกรรมที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ โดยให้มีความคิดสร้างสรรค์และสมบุกสมบัน (Hands-on) และใฝ่รู้ (Curiosity)

2) นโยบายเกษตรสมัยใหม่ อาหาร-พลังงาน ควรกำหนดมาตรการการให้แรงงานย้ายถิ่นจากภาคเกษตรกลับสู่ภูมิลำเนา (Migrant U-turn Policy) โดยเฉพาะคนรุ่นหนุ่มสาวที่ปัจจุบันมักต้องการศึกษาต่อใน

ระบบมหาวิทยาลัยทั่วไป โดยรัฐให้การอุดหนุนแก่ผู้ต้องการกลับไปทำพืชพลังงานและพืชอาหาร ในการเรียนหลังจากจบแล้วมีทุนประเดิมให้ประกอบการเกษตรสมัยใหม่ ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศระบบการเพาะปลูกควบคุม (Green house) ที่มีระบบควบคุมการเปิด-ปิด แสง-น้ำ ได้ โดยใช้แรงงานตัวเอง สำหรับทุนประเดิมเป็นการกู้และอุดหนุนบางส่วนจากงบประมาณขององค์กรส่วนท้องถิ่น

3) นโยบายภาคบริการและกำลังคน

(1) การบริการสาขาโรงแรม และบริการอาหาร จัดเลี้ยง ต้องการกำลังคนที่มีความรู้ด้านโภชนาการที่ถูกต้องกับหลักวิชาการ (Gastronomy) และเหมาะกับตลาด การใช้ความรู้ด้านวัสดุศาสตร์ในห้องพัก และการตกแต่งภายใน สำหรับแรงงานฝีมือระดับรองในสาขาการบริการนี้ อาจจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างประเทศที่ผ่านการฝึกอบรมด้านคุณวุฒิวิชาชีพ (Vocational Qualification) ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศที่มีภาษาและวัฒนธรรมใกล้เคียงกับคนไทย

(2) การบริการสาขาการสื่อสารและโทรคมนาคม ควรพิจารณาปรับปรุงสถาบันการฝึกอบรมของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานบันการศึกษา

ให้เป็นสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพด้านการสื่อสารและคมนาคม (Professional Qualification Institute for Telecommunication Human Resource Development)

(3) **กลุ่มงานบริการที่ไม่ใช่โทรคมนาคม**³ กำหนดนโยบายสำหรับการสร้างทักษะ และความรู้ในบริการเหล่านี้ คือ การให้มีการเปิดเสรีบริการด้านนี้มากขึ้น เพื่อสะสม-แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีความรู้ และทักษะจากต่างประเทศ และให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดทักษะ และความรู้ที่ตลาดต้องการ เพื่อให้มีการตอบสนองจากตลาดการฝึกอบรมภาคเอกชน

(4) **การบริการงานสาธารณะและงานบริการภาครัฐ** ควรปรับปรุงองค์กรของภาครัฐที่ให้การอบรมต่างๆ ในปัจจุบันให้มีการระดมสรรพกำลังของผู้ที่มีความรู้ และทักษะ ทั้งชาวไทยและผู้มีประสบการณ์จากต่างประเทศ วางรูปแบบ องค์กรสมัยใหม่ในการทำการฝึกอบรม และ สอนความรู้สมัยใหม่ในการจัดการเหตุการณ์ทางสังคม-การเมือง

- ลงทุนในการสร้างความรู้ ผ่าน การทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีในสาขาวิชาด้าน เทคโนโลยีชีวภาพ นาโน วัสดุศาสตร์ และสารสนเทศ เพื่อก้าว ไปสู่การใช้ความรู้เข้มข้นในการผลิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ที่จำเป็น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจด้านเทคนิค อย่างดีในด้านการผลิต การวิจัยพัฒนา ทักษะการปฏิบัติที่เป็นเลิศในกระบวนการผลิต และการพัฒนาทัศนคติและพฤติกรรม ที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบโดยให้มีความคิดสร้างสรรค์และสม บุกสมบัน (Hands-on) และใฝ่รู้ (Curiosity)

- สนับสนุนการพัฒนาเกษตร สมัยใหม่ อาหาร-พลังงาน โดยให้ความสำคัญกับการกลับสู่ภูมิลำเนา (Migrant U-turn Policy) ของแรงงานรุ่นหนุ่มสาวเพื่อสนับสนุนการประกอบการเกษตรสมัยใหม่ ด้านพืช



พลังงานและพืชอาหารที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการ เพาะปลูกควบคุม (Green house)

- พัฒนาความรู้ ทักษะกำลังคนสาขาบริการที่สำคัญ อาทิ ด้านโรงแรม และบริการอาหาร จัดเลี้ยง เน้นความรู้ด้านโภชนาการที่ถูกต้องกับหลักวิชา (Gastronomy) ด้านวัสดุศาสตร์ในห้องพัก และการ ตกแต่งภายใน ด้านการสื่อสารและคมนาคม ควรพิจารณา ปรับปรุงสถาบันการฝึกอบรม กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน สถานศึกษาให้เป็นสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ สำหรับกลุ่มงานบริการที่ไม่ใช่โทรคมนาคม⁴ ควรเปิดเสรีบริการ ด้านนี้มากขึ้นเพื่อสะสม-แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีความรู้ และทักษะจากต่างประเทศ และให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดทักษะ และความรู้ที่ตลาดต้องการ เพื่อให้มีการตอบสนองจากตลาดการฝึกอบรมภาคเอกชน ส่วนการบริการงานสาธารณะและงานบริการภาครัฐ ควรปรับปรุงองค์กรของภาครัฐ ที่ให้การอบรมต่างๆ ในปัจจุบันให้มีการระดมสรรพกำลังของผู้ที่มีความรู้ และทักษะ ทั้งชาวไทยและผู้มีประสบการณ์จากต่างประเทศ วางรูปแบบ องค์กรสมัยใหม่ในการทำการฝึกอบรม และสอนความรู้สมัยใหม่ในการจัดการ เหตุการณ์ทางสังคม-การเมือง

³ ได้แก่ บริการในสถาบันการเงิน บริการธุรกิจ ด้านคอมพิวเตอร์ การพิมพ์ การโฆษณา การทำสำเนาสื่อบันทึกข้อมูล การผลิต จำหน่ายภาพยนตร์ วิดีทัศน์ การฉายภาพยนตร์ บริการการนำเสนอนโยบายสาธารณะ ผ่านสถานีวิทยุ โทรทัศน์ งานสำนักข่าว

⁴ ได้แก่ บริการในสถาบันการเงิน บริการธุรกิจ ด้านคอมพิวเตอร์ การพิมพ์ การโฆษณา การทำสำเนาสื่อบันทึกข้อมูล การผลิต จำหน่ายภาพยนตร์ วิดีทัศน์ การฉายภาพยนตร์ บริการการนำเสนอนโยบายสาธารณะ ผ่านสถานีวิทยุ โทรทัศน์ งานสำนักข่าว

สรุป

ผลการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้ได้ฉายภาพกำลังแรงงานทั้งในเชิงอุปทานและอุปสงค์ที่ชี้ให้เห็นถึงความขาดแคลนกำลังคนในระดับกลางซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในภาคการผลิตและบริการ กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยซึ่งพบว่ายังไม่เพียงพอต่อการที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่สังคมนวัตกรรมและการพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม การประมาณการและข้อค้นพบของโครงการอาจต้องมีการทบทวนและปรับให้สอดคล้องกับสถานะในปัจจุบันที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและรัฐบาลได้ดำเนินการแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจในหลายด้านซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ ในอนาคตที่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุซึ่งโครงสร้างประชากรไทยจะเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะ



กลุ่มที่เป็นกำลังแรงงานจะมีจำนวนลดน้อยลง กระทั่งต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประกอบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจของโลกและประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งจะมีผลในระยะยาวต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมกำลังคนที่มีสมรรถนะ โดยการสร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณและคุณภาพของกำลังคนกับความต้องการของตลาด

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงาน. **สถานการณ์แรงงานไตรมาส 3 ปี 2551 (กรกฎาคม – กันยายน 2551) ปีที่ 4 ฉบับที่ 3.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน: 2551.

_____. **สถานการณ์แรงงานไตรมาส 4 ปี 2551 (ตุลาคม– ธันวาคม 2551) ปีที่ 4 ฉบับที่ 4.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน: 2551.

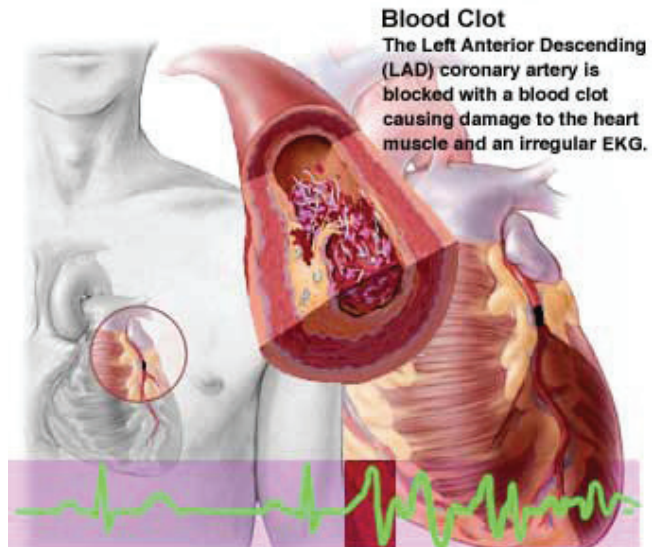
_____. **สถานการณ์แรงงานปี 2551 (มกราคม – ธันวาคม 2551) ปีที่ 4 ฉบับที่ 5.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน: 2551.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2551.

World Bank (2006), World Development Indicators.

การศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพ^{1/}

อารยะ มาอินทร์ และคณะ*



บทนำ

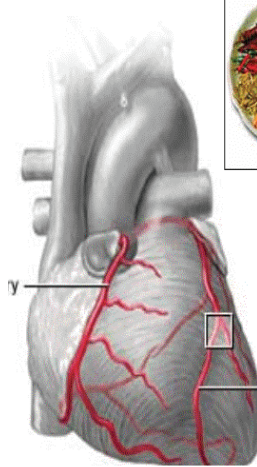
ภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐด้านการรักษาพยาบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกขณะเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางด้านประชากร สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมสุขภาพ อาทิ โรคหัวใจ โรคมะเร็ง อุบัติเหตุ ความดันโลหิตสูง และโรคเบาหวานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ยังส่งผลต่อแบบแผนการดำรงชีวิตและแบบแผนการบริโภคที่เปลี่ยนไปตามกระแสซึ่งนำไปสู่ผลกระทบทางด้านสุขภาพ ดังจะเห็นได้จากแบบแผนการเจ็บป่วยและตายที่เปลี่ยนไปจากโรคติดต่อ/โรคติดต่อทั่วไปเป็นโรคไม่ติดต่อเรื้อรังมีแนวโน้มทำให้ภาครัฐสูญเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นในระยะยาว อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากกำลังแรงงานที่เจ็บป่วย พิกัด และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ขณะที่ภาครัฐยังคงเน้นการใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลมากกว่าการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวทางการลงทุนด้านสุขภาพที่ครอบคลุมระบบบริการสุขภาพทั้งระบบอย่างมีบูรณาการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้รับความร่วมมือจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเป็นที่ปรึกษาโครงการศึกษาแผนการลงทุนด้านสุขภาพในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานภายใต้ระบบสุขภาพที่จะนำไปสู่การปรับทิศทางการลงทุนด้านสุขภาพให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการป้องกัน การส่งเสริมสุขภาพ การรักษา และการฟื้นฟู รวมทั้งการเปรียบเทียบผลผลิตภาพของแรงงานในอนาคตจากการลงทุนที่มุ่งเน้นการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ

^{1/} สรุปสาระสำคัญจากรายงานโครงการศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ สำนักงานพัฒนายุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข, 2551.

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม และคณะเจ้าหน้าที่ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



ตลอดจนบทวนความสอดคล้องของมาตรการต่าง ๆ ของประเทศไทยและแนวทางการปฏิบัติในการควบคุมโรคและปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อการจัดทำแผนการลงทุนด้านสุขภาพในระยะยาวที่เหมาะสมสำหรับประเทศต่อไป

กรอบแนวคิดและขอบเขตการศึกษาประกอบด้วย การทบทวนบทเรียน/ประสบการณ์รูปแบบการลงทุนด้านสุขภาพของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย และการพัฒนาระบบสุขภาพด้านการป้องกัน การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูผู้ป่วย โครงสร้างทรัพยากรด้านสาธารณสุข และการบริหารจัดการ โดยการเปรียบเทียบระหว่างการลงทุนด้านการรักษาพยาบาลกับการลงทุนด้านการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพที่จะมีผลกระทบต่อผลิตภาพของแรงงานในอนาคต การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพจากปัจจัยภายในประเทศและกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะสุขภาพ และการศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost Effectiveness Analysis) ของการดำเนินการ ในการลดปัจจัยเสี่ยง รวมทั้งศึกษาบทบาทกลไกและภาคีการพัฒนาที่มีอยู่ในกระบวนการพัฒนาสุขภาพ เพื่อปรับบทบาทในอนาคตให้สอดคล้องกับการปรับแผนการลงทุนด้านสุขภาพ

สถานการณ์ภาระโรค ปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพและมาตรการควบคุม ป้องกัน และรักษาที่สำคัญในประเทศไทย

1. สาเหตุของการป่วยและตายของคนไทย จากการศึกษาภาระโรคและปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ พบว่าคนไทยป่วยและตายด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรังและพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น เบาหวาน หัวใจหลอดเลือด หลอดเลือดสมอง ภาวะอ้วนลงพุงเรื้อรัง ภาวะซึมเศร้า การเจ็บป่วยที่เกิดจากสุรา การติดสุรา และมะเร็ง โดยประชากรมีการสูญเสียปีสุขภาวะ (DALY Loss) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.5 เป็น 9.9 ล้านปีสุขภาวะระหว่างปี 2542 และ 2547 ซึ่งเพศชายมีการสูญเสียปีสุขภาวะเพิ่มขึ้นจาก 5.6 เป็น 5.7 ล้านปีสุขภาวะ และเพศหญิงสูญเสียเพิ่มขึ้นจาก 3.9 เป็น 4.2 ล้านปีสุขภาวะในช่วงระยะเดียวกัน

เมื่อจำแนกตามกลุ่มสาเหตุภาระโรค พบว่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มโรคไม่ติดต่อที่ก่อให้เกิดการสูญเสียปีสุขภาวะเพิ่มขึ้นจาก 5.6 เป็น 6.5 ล้านปีสุขภาวะ ในขณะที่กลุ่มโรคติดต่อ ลดลงจาก 2.6 เป็น 2.1 ล้านปีสุขภาวะ โดยโรคที่ทำให้สูญเสียปีสุขภาวะใน 3 อันดับแรก คือ HIV/AIDS อุบัติเหตุ และโรคหลอดเลือดสมอง แต่เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอายุ พบว่ากลุ่มอายุ 0-14 ปี และกลุ่มอายุ 15-29 ปีมีการสูญเสียปีสุขภาวะลดลง ในขณะที่กลุ่มอายุ 20-59 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไปมีการสูญเสียปีสุขภาวะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มอายุ 30-59 ปี จะมีการสูญเสียปีสุขภาวะจากอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีการสูญเสียปีสุขภาวะจากโรคหลอดเลือดสมอง ภาวะอ้วนลงพุงเรื้อรัง และมะเร็งตับ

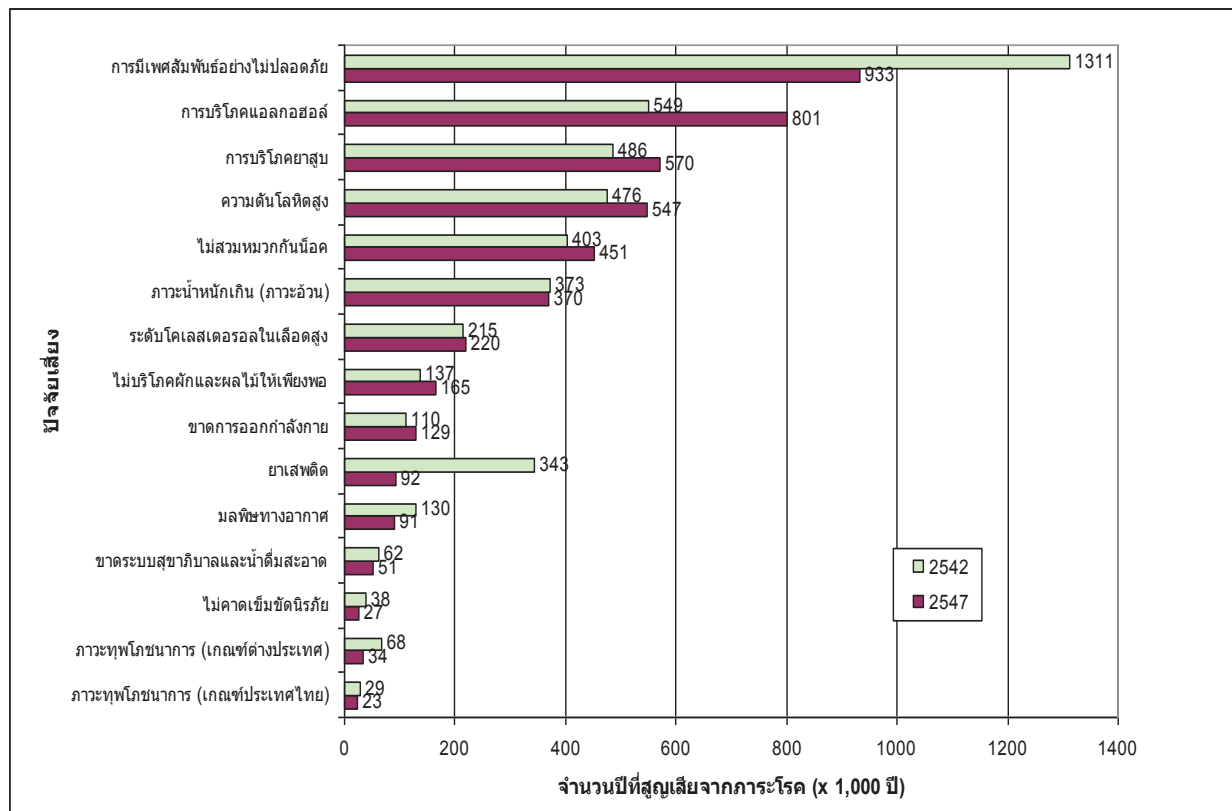
2. ปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพของคนไทย ที่สำคัญ ได้แก่ การบริโภคสุราและยาสูบ อุบัติเหตุ การบริโภคอาหารที่มีแป้งและไขมันสูง การบริโภคผักและผลไม้ที่ไม่เพียงพอ และขาดการออกกำลังกายที่เหมาะสม ความชุกของโรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ระดับคอเลสเตอรอลในเลือดสูง อุบัติเหตุจราจร และภาวะน้ำหนักเกินหรือโรคอ้วนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่โรคติดต่อ อาทิ การติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ภาวะทุพโภชนาการ และปัญหาด้านอนามัยแม่และเด็กจะมีปัญหา

ลดลง (ยกเว้นในประชากรบางกลุ่ม) สำหรับสถานการณ์ของปัญหาการโรคติดต่อแม้จะมีแนวโน้มดีขึ้นแต่ก็มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายและมาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อจะทำให้โรคติดต่อเหล่านี้ลดลงต่อไปอีก

3. มาตรการควบคุม ป้องกัน และรักษาในประเทศไทย จากการเปรียบเทียบมาตรการในการดำเนินการของไทยกับมาตรการที่เสนอในหนังสือ Diseases Control Priorities in Developing Countries, 2nd edition ซึ่งต่อไปจะเรียกย่อ ๆ ว่า DCP2² พบว่า ไทยมีมาตรการดำเนินการในการควบคุม ป้องกัน และการลดปัจจัยเสี่ยงสำหรับโรคที่มีลำดับความสำคัญสูงมีความครอบคลุมทั้งในระบบสุขภาพและนอกระบบสุขภาพ อาทิ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษา การฟื้นฟูสมรรถภาพ การบังคับใช้กฎหมาย

การปรับโครงสร้างผังเมือง การปรับด้านวิศวกรรมยานยนต์ และเป็นมาตรการที่มีการใช้ต้นทุนต่ำแต่มีประสิทธิภาพสูงกว่าที่แนะนำใน DCP2 นอกจากนี้ **จุดเด่น** ของมาตรการไทย คือ มีหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพชัดเจน มีการสนับสนุนด้านงบประมาณอยู่ในระดับที่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และการดำเนินงานมุ่งเน้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน มูลนิธิไม่แสวงกำไร ชุมชน และปัจเจกบุคคล **จุดอ่อน** ของมาตรการไทย คือ การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การบังคับใช้กฎหมายจราจรเพื่อลดอุบัติเหตุ การใช้มาตรการภาษีเพื่อลดการบริโภคยาสูบและแอลกอฮอล์ รวมทั้งการติดตามประเมินผลมาตรการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

แผนภูมิที่ 1 ปัจจัยเสี่ยงและจำนวนปีที่สูญเสียจากการตายก่อนวัยควรและการเจ็บป่วยหรือพิการ เนื่องจากโรคในประชากรไทย พ.ศ. 2542 และ 2547



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาภาระโรคและปัจจัยเสี่ยงของประเทศไทย พ.ศ. 2547

² Jamison D, Breman JG, Measham AR, Alleyne G, Cleason M, Evans DB, Jha P, Mills A, Musgrove P, eds. Disease Control Priorities in Developing Countries: second edition. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The world Bank; 2006.

การประเมินการสูญเสียผลิตภาพจากการตายและการขาดงาน

จาก 12 ภาวะโรคที่มีอันดับความสำคัญสูง ในปี 2547 พบว่า มีการสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณ 219,560 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 3.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross domestic product - GDP) ปี 2548 หรือร้อยละ 88.5 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมด ซึ่งมูลค่าในการสูญเสียผลิตภาพที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นการสูญเสียจากการตายก่อนวัยอันควรมากที่สุดถึงร้อยละ 95 ส่วนการสูญเสียจากการเจ็บป่วยมีเพียงร้อยละ 5 เนื่องจากการตายก่อนวัยอันควรเป็นการประเมินการสูญเสียผลิตภาพของผู้ตายตั้งแต่ปี 2548 จนกระทั่งถึงสิ้นอายุขัยของผู้ตาย โดยการสูญเสียทั้งหมดจะเกิดขึ้นในเพศชายมากถึงร้อยละ 80 โดยเฉพาะการเสียชีวิตในวัยแรงงาน และค่าเฉลี่ยรายได้ของเพศชายจะสูงกว่าเพศหญิง คือ 68,988 : 39,505 บาท/คน/เดือน นอกจากนี้ ภาวะโรคในสามอันดับแรกที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากทำให้มีการสูญเสียผลิตภาพและรายจ่ายสุขภาพสูง ได้แก่

1. HIV/AIDS ทำให้เกิดการสูญเสียปีสุขภาวะสูงสุด คือ ร้อยละ 19 และมีรายจ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในเป็นอันดับ 3 หรือร้อยละ 17 ของรายจ่ายทั้งหมด รวมทั้งมีการสูญเสียผลิตภาพเนื่องจากการตายก่อนวัยอันควรสูงสุดอันดับหนึ่ง คือ ร้อยละ 35

2. อุบัติเหตุจราจร ทำให้เกิดการสูญเสียปีสุขภาวะเป็นอันดับ 2 คือ ร้อยละ 15 และมีรายจ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในอยู่ในอันดับ 1 คือ ร้อยละ 31 ของรายจ่ายทั้งหมด รวมทั้งมีการสูญเสียผลิตภาพ

เนื่องจากการตายก่อนวัยอันควรสูงสุดอันดับ 2 คือ ร้อยละ 35 และมีผลิตภาพการสูญเสียจากการขาดงานกรณีรักษาผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในอยู่ในอันดับ 2 คือ ร้อยละ 30

3. เบาหวาน แม้มีการสูญเสียปีสุขภาวะเพียงร้อยละ 9 แต่กลับมีรายจ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในเป็นอันดับ 2 คือ ร้อยละ 18 ของรายจ่ายทั้งหมด รวมทั้งเกิดการสูญเสียผลิตภาพเนื่องจากการขาดงานกรณีรักษาผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในเป็นอันดับ 1 คือ ร้อยละ 32

การลงทุนด้านสุขภาพของภาครัฐและประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพระยะปานกลาง

1. การลงทุนด้านสุขภาพของภาครัฐ จากการศึกษาการลงทุนของบัญชีรายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศไทยในช่วงปี 2537-2548 พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2544 มีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพประมาณ 1.7 แสนล้านบาท และเพิ่มเป็น 2.48 แสนล้านบาท ในปี 2548 หรือ ร้อยละ 3.3 ของ GDP และร้อยละ 3.6 ของ GDP ตามลำดับ ซึ่งการลงทุนด้านสุขภาพของไทยจะมีอัตราที่ต่ำกว่าเกณฑ์ขององค์การอนามัยโลกที่ได้มีการกำหนดให้รายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของ GDP ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการสนับสนุนการลงทุนด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น

2. ประมาณการการลงทุนด้านสุขภาพในแผนฯ 10 พบว่าค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก

ตารางที่ 1 ผลการศึกษาการสูญเสียผลิตภาพจาก 12 ภาวะโรค

การสูญเสียผลิตภาพจาก 12 ภาวะโรค	ล้านบาท			ร้อยละ		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
- การตายก่อนวัยอันควร	175,028	33,259	208,287	80	15	95
- การขาดงาน (ผู้ป่วยนอก)	7,422	2,414	9,836	3	1	4
- การขาดงาน (ผู้ป่วยใน)	1,123	314	1,437	0.5	0.1	1
รวม	183,573	35,987	219,560	84	16	100
ร้อยละของ GDP ปี 2548			3.1			
ร้อยละของรายจ่ายสุขภาพปี 2548			88.5			

ที่มา : โครงการศึกษาภาวะโรคและปัจจัยเสี่ยงของประเทศไทย พ.ศ. 2547

หมายเหตุ BOD 2547, money value from SES 2548

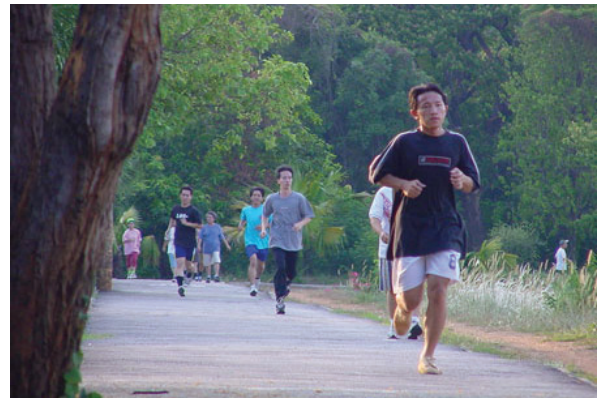
GDP 2548 = 7,104,228 million baht

277,951 ล้านบาท ในปี 2549 เป็น 454,444 ล้านบาท ในปี 2554 เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 3.62 ของ GDP ในปี 2550 เป็นร้อยละ 3.99 ในปี 2554 นอกจากนี้ ในปี 2554 แบบแผนรายจ่ายพบว่ารายจ่ายผู้ป่วยนอกจะมีสัดส่วนมากที่สุดคือร้อยละ 45.85 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมด และรายจ่ายเพื่อการรักษาผู้ป่วยในมีสัดส่วนรองลงมาคือ ร้อยละ 39.55 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมด ขณะที่สัดส่วนรายจ่ายสุขภาพเพื่อการส่งเสริม ป้องกัน และฟื้นฟูจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.6 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนการลงทุนที่ค่อนข้างน้อยมาก

ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเสนอให้มีการลงทุนเพิ่มเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคเป็นสองเท่าตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป โดยให้การลงทุนเพื่อการรักษาพยาบาล และบริหารจัดการคงเดิมเท่ากับสถานภาพปัจจุบัน (Status quo) ทั้งนี้เป็นผลจากการประมาณการรายจ่ายด้านสุขภาพสามทางเลือกของการลงทุนและความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือก ซึ่งตามที่เสนอในแนวทางที่ 1 (Scenario 1) จะเท่ากับร้อยละ 4.00 ของ GDP ในปี 2552 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.11 ในปี 2553 และ 4.22 ในปี 2554 ของ GDP ส่วนการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคควรมีการลงทุนเพิ่มขึ้นจาก 22,504 ล้านบาทในปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 0.24 ของ GDP เป็น 47,006 หรือร้อยละ 0.48 ในปี 2552, เพิ่มขึ้นเป็น 49,004 หรือร้อยละ 0.46 ในปี 2553 และ 51,002 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.45 ของ GDP ในปี 2554

มาตรการสำคัญด้านสุขภาพ

1. **การบริโภคอาหารและการออกกำลังกาย** ต้องมีมาตรการที่ชัดเจนในการลดภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วน โดยการปรับรูปแบบการบริโภคอาหารและส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายหรือการเคลื่อนไหวออกแรงเพื่อปรับให้ประชาชนมีน้ำหนักตัวอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม การสร้างสภาวะแวดล้อมให้เอื้ออำนวยจูงใจให้ประชาชนมีพฤติกรรมสุขภาพที่ดี และการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการดูแลป้องกันและสร้างเสริมสุขภาพด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย อาทิ การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง การเพิ่มแหล่งจำหน่ายอาหารสุขภาพ และเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดอาหาร การควบคุมการผลิตและโฆษณาสินค้าอาหารและเครื่องดื่มที่ทำลายสุขภาพ การจัด

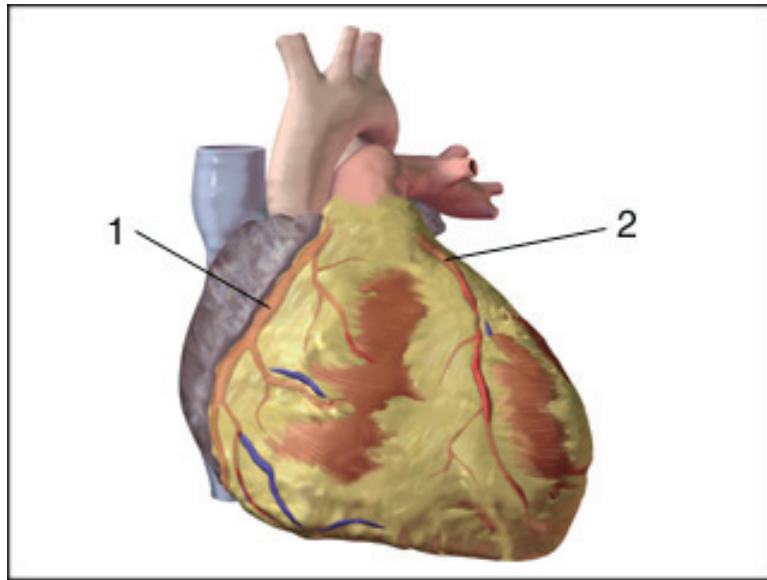


สถานที่สำหรับออกกำลังกายให้เพียงพอและราคาถูก รวมทั้งการปรับสภาพแวดล้อมให้สนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อเป็นการออกกำลังกายไปในตัวด้วย

2. **นโยบายด้าน HIV/AIDS** ต้องใช้มาตรการในการแก้ปัญหาแบบผสมผสาน ทั้งกลุ่มประชากรทั่วไป คือหญิงตั้งครรภ์ เยาวชนทั้งในและนอกสถานศึกษา และกลุ่มเฉพาะ เช่นกลุ่มชายรักชาย ผู้ใช้ยาเสพติดชนิดฉีด หญิงบริการทางเพศ โดยการจัดงบประมาณอย่างเพียงพอและต่อเนื่องเพื่อใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการลงทุนด้านการป้องกัน เช่น การให้คำปรึกษาและตรวจคัดกรอง การให้ความรู้และสนับสนุนการใช้ถุงยางอนามัย การให้ข้อมูลและการศึกษาผ่านทางสื่อมวลชน เป็นต้น

3. **นโยบายด้านแอลกอฮอล์** โดยทำให้การบริโภคแอลกอฮอล์เป็นเรื่องยาก เช่น การใช้มาตรการทางภาษี และราคา การควบคุมการเข้าถึงการบริโภค มาตรการการดัดแปลงสถานการณ์และบริบทของการดื่ม การจัดการกับการขบขันยานพาหนะขณะมีเมเมา การควบคุมการโฆษณา การให้ความรู้ด้านสุขศึกษา ตลอดจนมาตรการการบำบัดรักษาและการคัดกรอง

4. **การควบคุมอุบัติเหตุจราจร** ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการป้องกันที่ต้นเหตุ รวมทั้งลักษณะนิสัยและค่านิยมของคนไทย และการไม่จริงจังเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีมาตรการที่เสนอแนะก็คือ มาตรการ 5E ได้แก่ 1) Enforcement การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อการบังคับใช้และเพิ่มบทลงโทษให้จริงจังมากขึ้น เช่น การใช้ Speed Camera หรือกล้องความเร็วสูงเพื่อการควบคุมความเร็ว 2) Engineering ด้านวิศวกรรม เช่น การมีทางเดินเท้าและทางจักรยาน การตรวจสอบความปลอดภัยบนท้องถนน 3) Education การให้ความรู้



4) Evaluation การติดตามประเมินผล เพื่อนำข้อมูลมาใช้แก้ปัญหา และ 5) EMS การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น

แนวทางการลงทุนด้านสุขภาพในแผนฯ 10

การลงทุนเพื่อการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนทิศทางการลงทุนด้านสุขภาพในภาพรวม ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนการลงทุนที่เป็นระบบมีทิศทางที่สอดคล้องกับภาระโรคและปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพที่สำคัญของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อให้การลงทุนด้านสุขภาพมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าในการลงทุนมากที่สุด ดังนั้นแนวทางการพัฒนาการลงทุนด้านสุขภาพในแผนฯ 10 จึงควรประกอบด้วย 3 แนวทางสำคัญ คือ

1. การกำหนดวาระสุขภาพแห่งชาติในเรื่องของการป้องกันและแก้ไขปัญหาภาระโรคไม่ติดต่อเรื้อรังในกลุ่ม 4 โรคที่ก่อให้เกิดการสูญเสียมากที่สุดคือ อุบัติเหตุจราจร โรค HIV/AIDS เบาหวาน โรคหัวใจและหลอดเลือด โดยกำหนดเป้าหมายที่การป้องกัน ควบคุมและลดปัจจัยเสี่ยงจากโรคดังกล่าว ซึ่งอาจกำหนดเป้าหมายโดยใช้ดัชนีที่เป็นตัวแทน (Proxy indicator) หรือใช้ตัวชี้วัดสุขภาพโดยตรง

2. การทบทวนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยให้มีการดำเนินการให้มากขึ้น สำหรับมาตรการที่มีประสิทธิภาพ และการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ที่มีการศึกษาถึงผลดีผลเสียและให้สอดคล้อง

กับบริบทของสังคมไทย รวมทั้งการชะลอหรือยุติมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

3. การปรับทิศทางการลงทุนด้านสุขภาพที่เพิ่มงบประมาณด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคให้เป็นสองเท่าจากปกติ โดยเฉพาะมาตรการดำเนินการในระดับปฐมภูมิ ซึ่งเป็นการป้องกันในระยะเริ่มต้นก่อนจะเกิดเป็นภาระโรค

สรุป

จากสถานการณ์ภาระโรคที่สำคัญในประเทศไทยพบว่า คนไทยส่วนใหญ่ป่วยและตายด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง และพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพเพิ่มมากขึ้น โดยโรคที่ทำให้สูญเสียปีสุขภาวะ 3 อันดับแรกคือ โรคเอดส์ อุบัติเหตุ และโรคหลอดเลือดสมอง ซึ่งเกิดจากการบริโภคสุราและยาสูบ และการบริโภคอาหารที่มีแป้งและไขมันสูง ทำให้เกิดการสูญเสียผลิตภาพจากการตายก่อนวัยอันสมควรมากที่สุด คือร้อยละ 95 จากภาวะการณดังกล่าว รัฐจึงควรลงทุนเพิ่มเพื่อการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคเป็นสองเท่าตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดแนวทางการลงทุนด้านสุขภาพ 3 แนวทางสำคัญ คือ การกำหนดวาระสุขภาพแห่งชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภาระโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง การทบทวนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และการปรับทิศทางการลงทุนด้านสุขภาพ



เอกสารอ้างอิง

- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ. **บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2537-2544**. นนทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2547.
- _____. **บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2537-2548**. นนทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)**. กรุงเทพมหานคร: 2549.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. **การสำรวจอนามัยและสวัสดิการของครัวเรือนไทย พ.ศ.2548**. กรุงเทพมหานคร, 2548.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. **การสำรวจสถานะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย พ.ศ.2546-2547**, 2547.
- สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข. **การสำรวจพฤติกรรมเสี่ยงโรคไม่ติดต่อและการบาดเจ็บ พ.ศ.2547**, 2547.
- New York American Lung Association, 2006. *State of Tobacco Control 2006*, American Lung Association.
- Jamison D, Breman JG, Measham AR, Alleyne G, Cleason M, Evans DB, Jha P, Mills A, Musgrove P, eds. *Disease Control Priorities in Developing Countries: second edition*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The world Bank; 2006.
- Jamison D, Mosley WH, Measham AR, Bobadilla JL, eds. *Disease Control Priorities in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1993.
- United Nations. *UN Millennium Development Goals [online]*, 2005 [cited 2007 May 24]; Available from: URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- Vartiainen E, Jousilahti P, et al. (2000). *Cardiovascular risk factor changes in Finland, 1972-1997*. International Journal of Epidemiology 29:49-56.

ความยากจน : ปัญหาเรื้อรังที่ต้องเร่งแก้ไข

ภาวณี วัฒนา * / วรณี วรรณชาติ ** / รัชณี จตุมาศ ***



บทนำ

ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศ เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่นำความเจริญก้าวหน้าและปัญหาที่สังคมเป็นผลกระทบสู่คนในสังคม โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ที่ทำให้ความยากจนเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ปัจจุบันคนยากจนลดลงเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การพัฒนาในด้านต่างๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ความยากจนโดยเฉพาะกลุ่มและบางพื้นที่ยังคงต้องได้รับความสำคัญและเร่งแก้ไขต่อไป

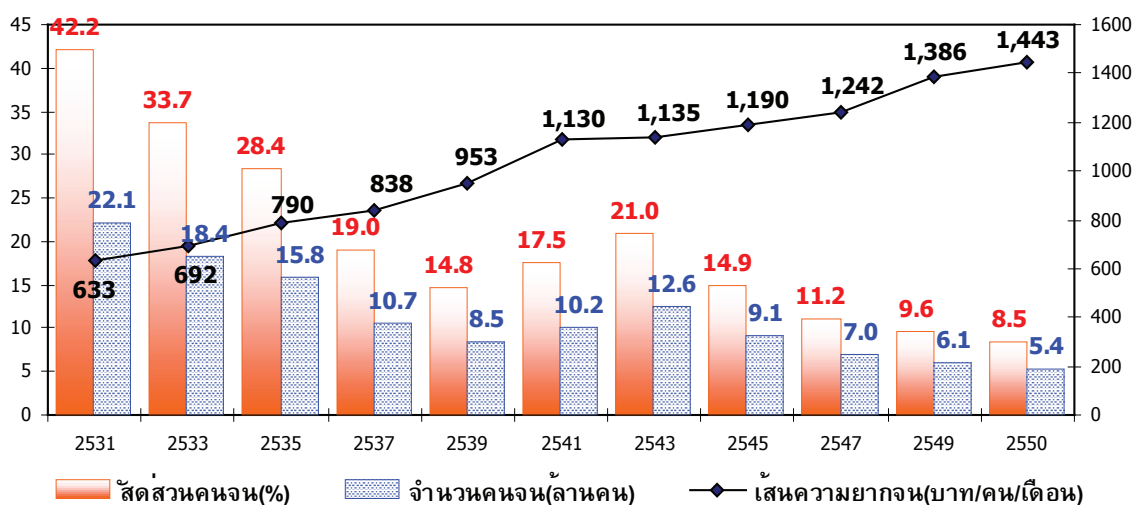
สถานการณ์ความยากจนปี 2550

การแก้ปัญหาความยากจนที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้นโยบายและมาตรการการพัฒนาในด้านต่างๆ สามารถสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ความยากจนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่จัดทำขึ้นทุก 2 ปี แต่ในปัจจุบันเริ่มดำเนินการทุกปีตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา การสำรวจครั้งล่าสุดในปี 2550 ได้ชี้ให้เห็นถึงภาวะความยากจนของคนไทยที่ลดลงเป็นลำดับ

1. คนยากจนลดลงอย่างต่อเนื่องหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่มีการดำเนินงานภายใต้มาตรการต่างๆ ทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจและการปฏิรูปสังคมรองรับผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งคนยากจนให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ทำให้จำนวนคนยากจนลดลงจากร้อยละ 21.0 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 8.5 ในปี 2550 ประมาณครึ่งหนึ่งของคนจนอาศัยอยู่ในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีภาวะความยากจนหนาแน่นที่สุด ขณะที่ครัวเรือนยากจนสูงมักเป็นประเภทที่มีสมาชิกตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป มีผู้สูง

* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม **นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ***นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 1: เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) ปี 2531 – 2550



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

อายุและเด็กอยู่ด้วยกันหรือมีแต่ผู้สูงอายุ รวมทั้งเป็นครัวเรือนเกษตรกร

2. ครัวเรือนยากจนมีรายได้-รายจ่ายสูงขึ้น ใน ปี 2550 ครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.1 และมีรายจ่ายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.1 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 ครัวเรือนยากจนในกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุด และสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนในภาคเหนือ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุดถึง 2 เท่า แหล่งที่มาของรายได้คนจนเมืองมาจากค่าจ้างและเงินเดือนร้อยละ 41.7 ขณะที่ครัวเรือนยากจนในชนบทมีรายได้จากกำไรสุทธิของการประกอบอาชีพเกษตรร้อยละ 25.7 นอกจากนี้ ยังมีรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินในรูปแบบ

อาหาร ที่อยู่อาศัย สินค้าบริการ และเงินช่วยเหลือ ขณะที่รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าอาหารและเครื่องดื่ม

3. ภาระหนี้สินของครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้น ครัวเรือนยากจนมีหนี้สินเฉลี่ย 40,169 บาท/ครัวเรือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.9 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 ในภาคตะวันออก เฉียงเหนือมีหนี้สินเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 42,703 บาท/ครัวเรือน และมีสัดส่วนหนี้สินสูงถึงร้อยละ 63.84 ของหนี้สินของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบ กู้ยืมเพื่อทำการเกษตรและใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ขณะที่คนจนใน กทม. เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน และเป็นหนี้นอกระบบร้อยละ 80

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้สินของครัวเรือนยากจนด้านรายจ่าย ปี 2549 และปี 2550

รายการ	ปี 2549	ปี 2550	% การเปลี่ยนแปลง
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	4,671	5,143	10.1
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน	3,897	4,213	8.1
สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้	83.4	81.9	-1.8
หนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนยากจน	19,739	22,258	12.8
อัตราหนี้สินต่อรายได้	4.2	4.3	2.4
สัดส่วนครัวเรือนยากจนและเป็นหนี้	55.0	55.4	0.8
หนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนยากจนและเป็นหนี้	35,895	40,169	11.9

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2 : ร้อยละของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนยากจน จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้และภาค ปี 2550

แหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือน	ร้อยละของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจน							
	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม	เมือง	ชนบท
ค่าจ้างและเงินเดือน	73.99	38.83	16.78	13.46	47.89	22.27	41.66	19.58
กำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจ	11.91	11.79	6.26	9.13	8.17	8.63	16.27	7.57
กำไรสุทธิจากการประกอบการเกษตร	-	11.26	33.34	22.52	13.46	22.71	10.79	25.67
เงินช่วยเหลือที่ได้รับจากบุคคลอื่นนอกครัวเรือน	4.61	11.05	12.16	18.56	8.41	14.58	10.70	15.82
มูลค่าอาหารและเครื่องดื่มที่ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	2.32	9.31	13.79	17.62	6.79	14.15	7.72	15.82
ค่าประเมินค่าเช่าบ้านที่อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า (รวมค่าประเมินค่าเช่าบ้านของตนเอง)	5.26	11.64	10.86	12.97	10.75	11.81	10.38	12.49
มูลค่าสินค้าและบริการที่ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	1.19	2.64	3.13	2.36	2.24	2.56	1.97	2.76
อื่นๆ	0.72	3.47	3.68	3.38	2.29	3.29	0.51	0.29
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

4. การถือครองทรัพย์สินครัวเรือนยากจนมีน้อย ด้านการถือครองทรัพย์สินพบว่า เกือบสามในสี่ของครัวเรือนยากจนไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง และร้อยละ 84.9 ไม่มีทรัพย์สินสำหรับใช้ประกอบอาชีพ มูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือนยากจนต่ำกว่ามูลค่าเฉลี่ยของบ้านและที่ดินของครัวเรือนที่ไม่ยากจนประมาณ 4.9 เท่า ขณะเดียวกัน คนจนในกรุงเทพมหานครถือครองทรัพย์สินน้อยกว่าคนที่ไม่จนในกรุงเทพมหานครถึง 83.6 เท่า



นโยบายแก้ปัญหาความยากจนและการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

1. นโยบายการแก้ปัญหาความยากจน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหาความยากจนมาตั้งแต่ฉบับที่ 3 มุ่งสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการต่างๆ สร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต เพิ่มศักยภาพ และสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวย โดยกำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนลงอย่างต่อเนื่อง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ก็กำหนดให้เหลือร้อยละ 4 ภายในปี 2554 ขณะที่การพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนมีอยู่ในยุทธศาสตร์การสร้าง

ประเทศเป็นหลัก และสอดคล้องอยู่ในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านอื่นๆ เช่นกัน

ขณะเดียวกัน นโยบายรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยเฉพาะในปี 2550 ได้เน้นการสร้าง

ความเข้มแข็งทุกชุมชน/ท้องถิ่นและประชาสังคม ให้สามารถจัดการตนเองได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และได้แปลงสู่การปฏิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์ยุติธรรมระดับจังหวัด เป็นการวางรากฐานการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสำคัญเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และมีหลายโครงการที่ยังคงดำเนินการต่อ

เนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการให้คนจนพึ่งตนเองได้

1.1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการประกอบอาชีพและสร้างการเรียนรู้การบริหารจัดการให้คนในชุมชน ครั้วเรือนส่วนใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อทำการเกษตรร้อยละ 74.3 แต่การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านไม่สามารถทำให้รายได้รวมของครั้วเรือนเพิ่มขึ้น ขณะที่รายได้ของครั้วเรือนก็สูงขึ้นด้วย ดังนั้น การมีแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพในขณะนี้ยังไม่สะท้อนการบรรเทาความยากจนได้ชัดเจน เป็นผลจากการประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจนที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจัดทำขึ้น (บวรพรรณ อัสกุล และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2550)

1.2 โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) เน้นการพัฒนาศักยภาพชุมชนให้สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการสนับสนุนงบประมาณจัดทำโครงการที่ชุมชนต้องการเพื่อพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น ส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาสาธารณูปโภค จัดสวัสดิการชุมชน และส่งเสริมอาชีพ

1.3 โครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย ที่มุ่งสร้างความมั่นคงให้คนจนในเขตเมืองเป็นเจ้าของที่พักอาศัยในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เกิดเป็นชุมชนน่าอยู่ สามารถสร้างบ้านราคาถูกให้ผู้มีรายได้น้อยได้



จำนวนหนึ่ง และยังคงต้องดำเนินการต่อเนื่องโดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย

2. งบประมาณรายจ่ายภาครัฐเพื่อการแก้ปัญหาความยากจน

ในการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนสู่การปฏิบัติต้องใช้งบประมาณของภาครัฐดำเนินโครงการต่างๆ ข้อมูลรายจ่ายจริงในการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทประจำปีงบประมาณ 2550 ซึ่งให้เห็นว่างบประมาณรวมเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนมีวงเงินรวม 71,877.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.2 ของงบประมาณภาครัฐทั้งหมด ที่เน้นการประกอบอาชีพสร้างรายได้ เสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน แก้ปัญหาหนี้สิน สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย

ตารางที่ 3 : รายจ่ายจริงภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจน ปีงบประมาณ 2550

ยุทธศาสตร์งบประมาณ	งบประมาณปี 2550 (ล้านบาท)	ร้อยละ	ร้อยละของงบประมาณทั้งหมด
แผนงบประมาณขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท	54,572.3	75.93	5.48
แผนงบประมาณกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (เฉพาะงบฯสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์)	12,077.1	16.80	1.21
แผนงบประมาณเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม (เฉพาะงบฯโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย : โครงการบ้านเอื้ออาทร)	5,227.7	7.27	0.53
รวม	71,877.1	100.0	7.22

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

3. กลไกบริหารจัดการแก้ปัญหาความยากจน จากการดำเนินยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัดได้กำหนด กลไกหลักไว้ทุกระดับตั้งแต่ชุมชน เป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มีผู้แทนจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ทั้งกลุ่มอาชีพ ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน โดยผ่านการเลือกโดยกระบวนการประชาคม เข้ามาดูแลแก้ปัญหาของชุมชน รวมทั้งความยากจน ส่วนในระดับอำเภอและจังหวัด ก็มีคณะกรรมการอำนวยการรับผิดชอบการสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปอย่างราบรื่น ทำให้การแก้ปัญหาความยากจนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการประเมินความยากจนปี 2550

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2550 และผลการดำเนินงานโครงการสำคัญสะท้อนให้เห็นประเด็นน่าสนใจที่ต้องให้ความสำคัญและแก้ไขในระยะต่อไป ดังนี้

1. **คนจนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้ไม่ทั่วถึง** หลายโครงการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ทำให้คนจน/ครัวเรือนยากจนเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน **สุขภาพ** คนจน/ครัวเรือนยากจนเข้าถึงได้ค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 96.7 ของคนจนทั้งหมด แต่กลุ่มที่ยังขาดหลักประกันสุขภาพ เป็นแรงงานย้ายถิ่น คนไทยไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เป็นภาวะเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านสุขภาพของประเทศหากไม่ได้รับบริการพื้นฐานสุขภาพที่

จำเป็นแก่ชีวิต อาจก่อให้เกิดโรคอุบัติใหม่หรืออุบัติซ้ำได้ ส่วนนักเรียนยากจนได้รับอาหารกลางวัน/อาหารเสริมฟรีร้อยละ 67.37 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด **สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์** มีการเข้าถึงค่อนข้างน้อย ผู้สูงอายุยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพร้อยละ 38.14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด

ส่วนผู้พิการยากจนได้รับเงินสงเคราะห์ร้อยละ 24.47 ของผู้พิการยากจนทั้งหมด สวัสดิการสงเคราะห์ดังกล่าวเป็นการให้อย่างต่อเนื่องจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนให้ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จนเรื้อรัง ต้องมีการประมาณการภาระค่าใช้จ่ายในระยะยาวเพราะในอนาคตผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นและจำเป็นต้องได้รับสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง **การเข้าถึงแหล่งทุน** มีการเข้าถึงค่อนข้างจำกัด คนจนที่เข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด และคนจนที่สามารถกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนมีเพียงร้อยละ 0.05 ของคนจนทั้งหมด เช่นเดียวกับกับโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ นักเรียนยากจนเข้าถึงเงินกู้เพียงร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด การที่คนยากจนเข้าถึงบริการภาครัฐได้น้อย อาจเป็นเพราะขาดโอกาสและการได้รับข่าวสารข้อมูลต่างๆ ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งมีศักยภาพต่ำทำให้ไม่สามารถรับบริการได้ ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 : การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ของคนจน ปี 2550

การเข้าถึงบริการ	ร้อยละ	
	ไม่จน	จน
เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ	80.4	19.6
เงินสงเคราะห์สำหรับผู้พิการ	78.9	21.1
ทุนการศึกษา	90.9	9.1
เงินกู้เพื่อการศึกษา	99.8	0.2
โครงการธนาคารประชาชนเพื่อผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย	97.9	2.1
กองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง	91.2	8.8
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2. พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่มีความยากจนสูง จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วน จากการวิเคราะห์ข้อมูล ความยากจนระดับจังหวัด พบว่า แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่ ประสบความยากจนเรื้อรังตลอดช่วงปี 2543-2550 สองใน สามของประชากรในจังหวัดนี้ปี 2550 เป็นคนจน นอกจากนี้ ยังพบความยากจนสูงในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีภาระเลี้ยงดูเด็ก หรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร คนเหล่านี้เปราะบางต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจและอาจมี คุณภาพชีวิตด้อยลงหากเผชิญภาวะที่ค่าใช้จ่ายในการดำรง ชีวิตสูงขึ้น

3. ค่าครองชีพที่สูงขึ้นมีผลกระทบต่อครัวเรือน ยากจนมากกว่าครัวเรือนทั่วไป จากการพิจารณารายได้ รายจ่ายเพื่อการบริโภค และภาระหนี้สินของครัวเรือน แม้ว่า อัตราการเพิ่มของรายได้ของครัวเรือนยากจนจะสูงกว่าอัตรา การเพิ่มของรายจ่ายเพื่อการบริโภค ครัวเรือนยากจนมีค่าใช้จ่าย ในหมวดอาหารและเครื่องดื่มเป็นสัดส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 52.6 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีค่า ใช้จ่ายในหมวดอาหารและเครื่องดื่มเพียงร้อยละ 31.9 ขณะที่ ครัวเรือนยากจนหนึ่งในห้ามีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่า รายได้และมีหนี้สิน

ครัวเรือนยากจนได้รับผลกระทบจากค่าครองชีพสูง เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั่วไป และอาจส่งผลให้ครัวเรือน ที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อยประสบความยากจนได้ ประกอบกับวิกฤตการณ์ราคา อาหารที่เพิ่มขึ้นทั่วโลกและในบางประเทศนำไปสู่วิกฤตการณ์

ทางการเมือง ทำให้ต้องเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อ ป้องกันผลกระทบเชิงลบของวิกฤตการณ์ราคาอาหารต่อครัว เรือนยากจน

4. บทบาทของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความ ยากจนยังมีไม่มากนัก ในปี 2550 ชุมชนได้ดำเนินการจัด ทำแผนชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สามารถพึ่งตนเอง ได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ภายใต้โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ครอบคลุม 2,603 ชุมชน/หมู่บ้าน 171,745 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 1.1 ของ ครัวเรือนทั่วประเทศ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดย ถ่ายโอนภารกิจการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ มีผู้สูงอายุได้รับ เบี้ยยังชีพประมาณ 2.324 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ผู้สูงอายุที่รัฐบาลได้ให้การอุดหนุนงบประมาณในปี 2550 จำนวน 1.755 ล้านคน ซึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดสวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุเพิ่มเป็นจำนวน 0.569 ล้านคน อย่างไรก็ตาม จังหวัดและอำเภอจะมีบทบาทสูงใน การขับเคลื่อนการดำเนินงานระดับพื้นที่ รวมทั้งการแก้ปัญหา ความยากจน เพราะการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณที่ ทำให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณเองได้ และปรับบทบาท เป็นการอำนวยความสะดวกประสานการพัฒนาเชื่อมโยงระหว่าง ระดับชาติและส่วนกลางกับท้องถิ่น ขณะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการจัดบริการสังคมให้คนใน ชุมชน

ตารางที่ 5 : การเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนยากจน จำแนกตามหนี้สิน ปี 2550

ร้อยละ

รายได้-รายจ่าย	ครัวเรือนยากจน			ครัวเรือนทั้งหมด		
	ไม่มีหนี้	มีหนี้	รวม	ไม่มีหนี้	มีหนี้	รวม
รายได้มากกว่าหรือเท่ากับรายจ่าย	31.30	34.75	66.05	27.89	42.94	70.84
รายได้น้อยกว่ารายจ่าย	13.29	20.66	33.95	9.10	20.06	29.16
รวม	44.59	55.41	100.00	37.00	63.00	100.00

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

สรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าสถานการณ์ความยากจนจะชี้ให้เห็นว่าคนจนลดลงในภาพรวม แต่ก็ยังมีบางพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นและบางกลุ่มยากจนสูง แต่รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ขณะที่คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้อย่างทั่วถึง และบทบาทของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความยากจนยังมีไม่มากนัก ดังนั้นการบรรเทาความยากจนในระยะต่อไป จึงควรกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1. ส่งเสริมให้นาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต ควบคู่ไปกับการปลูกฝังแนวคิดการพึ่งตนเอง การพึ่งพากันและกัน และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ชีวิตแบบพอเพียง การใช้ยาที่เหมาะสมเหตุผล การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพของตนเองอย่างต่อเนื่อง การออมเพื่อสร้างความมั่นคงของครอบครัวและป้องกันความเสี่ยง

2. เพิ่มบทบาทชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพควบคู่กับการเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ขณะเดียวกันเร่งปรับบทบาทของจังหวัดและอำเภอให้เป็นการอำนวยความสะดวกและประสานการพัฒนาเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติและส่วนกลางกับท้องถิ่น นอกจากนี้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีการพัฒนาและร่วมแก้

ปัญหาความยากจนของชุมชน โดยใช้มาตรการจูงใจ

3. มาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนในเขตชนบทและเมืองควรกำหนดให้สอดคล้องกับภูมิสังคม ในชนบทควรให้ความสำคัญกับเสถียรภาพราคาสินค้าและปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนจน ส่วนในเขตเมืองเน้นส่งเสริมการจ้างงานและรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อควบคู่กับการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยที่ส่งผลให้คนจนเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการแข่งขันสูงได้

4. พื้นที่และกลุ่มคนที่มีความยากจนสูง ควรได้รับความสำคัญเป็นลำดับแรก เช่น แม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประสบภาวะความยากจนเรื้อรังตลอดช่วง ปี 2543-2550 ส่วนกลุ่มคนจนที่ยากจนมาก ควรใช้คุณลักษณะทางประชากรและสังคมเป็นเกณฑ์กำหนด ควบคู่กับการประสานและบูรณาการแผนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

5. จัดทำบัญชีรายชื่อครัวเรือนยากจน/คนจนของชุมชนเป็นรายปี สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ โดยสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ อาจใช้เกณฑ์การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการใช้คุณลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจน ทำให้สามารถระบุผู้ยากจนได้ชัดเจน



เอกสารอ้างอิง

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่

3 พฤศจิกายน 2549. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaigov.go.th/index.aspx?> สืบค้น 1 ตุลาคม 2550.

บวรพรรณ อชกุล และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน เอกสารประกอบ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของ มูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550. [ม.ป.ท. . ม.ป.ป.].

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. รายงานการติดตามผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ พ.ศ.2548 จังหวัดแม่ฮ่องสอน. เสนอต่อ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สนับสนุนโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP). กันยายน 2548. [ม.ป.ท.]

สมชัย จิตสุชน และคณะ. การปรับปรุงเส้นความยากจนทางการ. เสนอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ The United National Development Programme. พฤศจิกายน 2547 : (อัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ.2545-2549. [ม.ป.ท. . ม.ป.ป.].

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ.2550-2554. [ม.ป.ท. . ม.ป.ป.].

ทิศทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่า สินค้าเกษตรไทย¹

ชววิทย์ มิตรชอบ* / ก่อเกียรติ สมประสงค์** / สุภัทรา เชิดชูไชย***



บทนำ

วิกฤตอาหารที่เกิดขึ้นในช่วงที่ปีที่ผ่านมา ทำให้ราคาสินค้าอาหารเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาเงินเฟ้อและการขาดแคลนอาหารส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในโลก ความพยายามลดความยากจนของโลกตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ MDG ในปี 2015 ดูจะมีความยากลำบากมากขึ้น นักวิชาการ นักวางแผนเชิงนโยบายในองค์กรระหว่างประเทศต่างพากันให้ความสนใจกับการสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประชาชนโลกกันอย่างจริงจังและเป็นระบบมากขึ้น

ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากความวิกฤตที่เกิดขึ้นในโลกเช่นกัน เกษตรกรไทยถึงแม้ในภาพรวมจะได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรในตลาด (Thailand Development Research Institute, 2009) แต่ก็ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต ปัญหาเงินเฟ้อ และความผันผวนของราคาผลผลิต ความไม่มั่นคงของรายได้ของเกษตรกรจากการส่งออกที่ส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐานที่ต้องพึ่งพิงตลาดโลกอย่างมาก ทำให้หลายฝ่ายหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะในระดับชุมชน ซึ่งนอกจากจะช่วยลดปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด ยกกระตือรือร้นความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรแล้ว ยังลดผลกระทบจากปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก และเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรและชุมชนมีความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งความมั่นคงของระดับรายได้เกษตรกรมีผลอย่างมากต่อการลดความยากจนในระยะยาว และการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (Cherdchuchai et al., 2009)

* ผู้อำนวยการสำนัก / **นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ / ***นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ สรุปสาระสำคัญจากรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นความสำคัญของนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรกรในชุมชน จึงได้ร่วมมือกับ บริษัทเอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด ทำการศึกษาวิจัยใน “โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินนโยบายการพัฒนาคุณภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตการเกษตรของชุมชนและสถาบันเกษตรกร รวมทั้ง ศึกษาแนวคิดและการดำเนินงานของกลุ่มตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและสร้างมูลค่าผลิตผลทางการเกษตร

ผู้เขียนจึงได้เรียบเรียง ประมวล และสังเคราะห์ผลจากรายงานการศึกษาดังกล่าว โดยบทความประกอบด้วย 1) บทนำ 2) สถานการณ์การเพิ่มมูลค่าสินค้าในประเทศไทย 3) การประเมินนโยบาย แผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและการสร้างมูลค่าผลิตผลการเกษตรของสถาบันเกษตรกรต่างๆ 4) ผลการศึกษาสถาบันเกษตรกรที่ประสบผลสำเร็จ โดยวิเคราะห์และถอดบทเรียนเชิงลึก โดยเฉพาะปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบผลสำเร็จและยั่งยืน 5) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและการสร้างมูลค่าผลิตผลทางการเกษตร และ 6) บทสรุป

สถานการณ์การเกษตรและการเพิ่มมูลค่าสินค้า²

ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมาโดยตลอด โดยมีมูลค่าการผลิตเฉลี่ยคิดเป็น 1 ใน 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ถึงแม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้น สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาเกษตร

ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 10.4 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 11.4 ในปี 2550 (สศช., 2551) และกิจกรรมในภาคเกษตรยังคงมีความสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกร โดยสัดส่วนรายได้เงินสดสุทธิจากกิจกรรมการเกษตรต่อรายได้สุทธิของครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 35.2 ในปี 2544/45 เป็นร้อยละ 38.1 ในปี 2549/50 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2550) นอกจากนั้น สินค้าเกษตรยังสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก ในปี 2550 มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก (กลีกรวม ประมง ปศุสัตว์) ประมาณ 522,530 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.0 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี ในช่วงปี 2546 – 2551 ในขณะที่ สินค้าอุตสาหกรรมอาหารมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น โดยการส่งออกอุตสาหกรรมอาหาร ในปี 2550 เป็นร้อยละ 6.2 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศ (กระทรวงพาณิชย์, 2551)

อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรหลักที่ส่งออกส่วนใหญ่ของไทยยังคงเป็นสินค้าขั้นปฐมหรือวัตถุดิบขั้นต้น รวมทั้ง สินค้าที่มีการแปรรูปเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตขั้นต่อไป เช่น ในปี 2550 มูลค่าการส่งออกยางแผ่นยางธรรมชาติ และน้ำยางข้น คิดเป็นร้อยละ 91 ของมูลค่าการส่งออกยางพาราทั้งหมด มูลค่าการส่งออกมันอัดเม็ด/มันเส้น และแป้งมันสำปะหลัง คิดเป็นร้อยละ 69 ของมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนั้น สินค้าเกษตรที่นำมาแปรรูปในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมอาหาร ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขั้นต้นหรือขั้นที่สอง³ ที่ใช้วัตถุดิบสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐานหรือแปรรูปขั้นต้น เช่น อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป น้ำตาลทรายและกากน้ำตาล และผลไม้กระป๋องและแปรรูป เป็นต้น ซึ่งถือเป็นสินค้าอาหารที่ส่งออกมากที่สุด 3 อันดับแรกในช่วงปี 2545-2550 โดยมูลค่าส่งออกรวมของสินค้าทั้ง 3 ชนิด เฉลี่ย

² การเพิ่มมูลค่าสินค้า สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การเพิ่มมูลค่าโดยตรงให้แก่สินค้าโดยการพัฒนาคุณภาพ เช่น การเพิ่มคุณค่าทางโภชนาการ การยืดอายุการเก็บรักษา หรือการเพิ่มผลผลิต เป็นต้น และการเพิ่มมูลค่าโดยการแปรรูป เช่น การแปรรูปเป็นอาหารสำเร็จรูป หรือสินค้าสำเร็จรูปที่มีราคาสูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งการแปรรูปสามารถทำได้ทั้งในระดับอุตสาหกรรม (อุตสาหกรรมอาหารและไม้อาหาร) และในระดับชุมชน

³ ประเภทอุตสาหกรรม สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามลักษณะวัตถุดิบที่นำมาใช้ผลิต คือ 1) อุตสาหกรรมขั้นปฐมหรือขั้นแรก (Primary Industry) หมายถึง อุตสาหกรรมที่นำเอาผลผลิตทางการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การประมง หรือแร่ธาตุต่างๆ ที่ได้มาจากธรรมชาติ มาทำเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป 2) อุตสาหกรรมขั้นที่สอง (Secondary Industry) หมายถึง อุตสาหกรรมที่นำเอาผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอุตสาหกรรมขั้นปฐมมาเป็นวัตถุดิบ (Material) เพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป (Finished Product) 3) อุตสาหกรรมขั้นที่สาม (Tertiary Industry) หมายถึง อุตสาหกรรมที่นำเอาผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอุตสาหกรรมขั้นที่สองมาเป็นวัตถุดิบ เพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป ทั้งนี้ การแปรรูปสินค้าเกษตรเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารมีมูลค่าส่งออกที่สูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าส่งออกสูง 5 อันดับแรก ได้แก่ เครื่องนุ่งห่ม ยางยานพาหนะ ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ผ้าผืน และเฟอร์นิเจอร์ไม้ (กระทรวงพาณิชย์, 2551)

คิดเป็นร้อยละ 60 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เกษตรทั้งหมด

สินค้าเกษตรขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปสามารถนำมาผ่านกระบวนการแปรรูป เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรได้ ซึ่งการส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรทั้งในระดับอุตสาหกรรมและระดับชุมชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากสามารถลดปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด ยกยอขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศและเพื่อการส่งออก เป็นแหล่งสร้างงาน สร้างรายได้และพัฒนาในระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้แก่คนในชุมชน อีกทั้ง ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ การสร้างมูลค่าเพิ่มระดับอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรอาหารนั้น เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการรายย่อยและสร้างงานในระดับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ในปี 2550 มีโรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร คิดเป็นร้อยละ 41.5 ของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด โดยโรงงาน 3 อันดับแรก ได้แก่ โรงงานผลิตอาหารและเครื่องดื่ม (ร้อยละ 25.2) โรงงานผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ (ร้อยละ 14.0) โรงงานเฟอร์นิเจอร์ (ร้อยละ 2.0) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่สร้างงานในระดับท้องถิ่นประมาณร้อยละ 37.5 ของการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551)

การสร้างมูลค่าเพิ่มในระดับชุมชนในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐาน โดยเกษตรกรจะแปรรูปในครัวเรือนและมีการรวม

ตัวกันในรูปแบบต่างๆ⁴ ได้แก่ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ปัจจุบันมีจำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งสิ้น 14,221 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ การเกษตรและสหกรณ์ออมทรัพย์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2551) ส่วนใหญ่ผลิตอาหาร ผลิตภัณฑ์จากผ้า และของใช้/ของตกแต่ง/ของที่ระลึก (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2550) ส่วนการนำผลผลิตพืชไปแปรรูปในเชิงพลังงานทดแทนยังมีสัดส่วนน้อย โดยในปี 2551 ปาล์มน้ำมันถูกนำมาใช้ในการผลิตพลังงานเพียงร้อยละ 1.0 ของผลผลิตปาล์มน้ำมันทั้งหมด ในขณะที่ มันสำปะหลังและอ้อยมีสัดส่วน ร้อยละ 0.8 และ 0.1 ตามลำดับ (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ การวิจัยและพัฒนาพืชทางเลือกอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นพืชอาหารเพื่อนำมาใช้ผลิตพลังงานทดแทน เช่น ข้าวฟ่าง สบู่ดำ เป็นต้น ยังมีน้อย การผลิตต่อพื้นที่ยังน้อย พันธุ์ที่มีให้ผลผลิตไม่สูง ปริมาณผลผลิตต่อต้นต่อไร่ยังไม่มาก

การประเมินนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรในชุมชน

1. การวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาค

การส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชน เป็นนโยบายที่เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 โดยเน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งต่อมามีส่งผลทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานผลผลิตเกษตร ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 จึงเริ่มปรับ

ตารางที่ 1 สัดส่วนผลผลิตพืชพลังงานที่ถูกนำไปผลิตพลังงานต่อปริมาณผลผลิตทั้งหมด ปี 2549-2551

พืช	2549	2550	2551
1. มันสำปะหลัง	0.9	1.0	0.8
2. อ้อย	0.1	0.1	0.1
3. ปาล์มน้ำมัน	-	0.9	1.0

ที่มา: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (2551)

⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ของการรวมตัวที่แตกต่างกัน แต่มีแนวคิดหลักเพื่อสร้างรายได้ให้แก่กลุ่ม โดยการพัฒนาลินค้าหรือบริการให้มีคุณภาพและมีมูลค่าเพิ่ม กลุ่มหรือชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีภายในกลุ่มหรือในชุมชนของตนเอง

แนวทางการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนมากขึ้น โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรทั้งระดับครัวเรือน ชุมชนและอุตสาหกรรม โดยเน้นการเชื่อมโยงภูมิปัญญา และทรัพยากรท้องถิ่น รวมทั้ง ส่งเสริมการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ให้ตรงความต้องการมากขึ้น

ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามผลักดันแผนยุทธศาสตร์/แผนงานโครงการเพื่อส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ทั้งในระดับชุมชนและอุตสาหกรรม โดยมีแผนงาน/โครงการที่สำคัญ ได้แก่

1.1 แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ. 2547-2551 ซึ่งส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการผลิตตามหลักการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice: GAP) รวมทั้ง พัฒนาระบบรับรองมาตรฐานการผลิตและระบบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร

1.2 แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 เพื่อสนับสนุนเกษตรกรที่สนใจปรับเปลี่ยนมาทำการเกษตรอินทรีย์ และเพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ พร้อมทั้ง จัดตั้ง

คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแล

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณดำเนินงานด้านการส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ในช่วงปี 2543-2550 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 67,296.9 ล้านบาท (ตารางที่ 2) โดยงบประมาณได้เน้นด้านการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลผลิตถึงร้อยละ 45.5 การวิจัยและพัฒนา ร้อยละ 28.9 และการส่งเสริมการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า ร้อยละ 10.3 ของงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการส่งเสริมการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2549-2550

2. การส่งเสริมคุณภาพสินค้าเกษตร

จากการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรที่ผ่านมา ซึ่งพิจารณาจากนโยบายการพัฒนาด้านการส่งเสริมคุณภาพสินค้าเกษตร และการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร (ตารางที่ 3)⁵ พบว่า ในด้านการส่งเสริมคุณภาพสินค้าเกษตร ภาครัฐประสบความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร

ตารางที่ 2 งบประมาณด้านการส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ปี 2543-2550

หน่วย: ล้านบาท (ร้อยละ)

ภารกิจ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	รวม
1. วิจัยและพัฒนา	3,578 (39.8)	3,077 (2.4)	4,360 (45.9)	1,947 (24.9)	1,028 (22.8)	821 (13.5)	2,338 (27.4)	2,269 (25.6)	19,418 (28.9)
2. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลผลิต	4,711 (52.4)	3,575 (2.8)	796 (8.4)	5,762 (73.7)	3,031 (67.2)	3,857 (63.3)	4,358 (51.0)	4,542 (50.6)	30,632 (45.5)
3. ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์	89 (1.0)	- (0.0)	3,653 (38.4)	- (0.0)	- (0.0)	838 (13.7)	832 (9.7)	756 (8.4)	6,168 (9.2)
4. ส่งเสริมการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า	153 (1.7)	4,047 (3.2)	696 (7.3)	33 (0.4)	30 (0.7)	45 (0.7)	866 (10.1)	1,056 (11.8)	6,926 (10.3)
5. อื่นๆ	461 (5.1)	2,147 (1.7)	- (0.0)	78 (1.0)	422 (9.4)	536 (8.8)	145 (1.7)	363 (4.0)	4,152 (6.2)
รวม	8,992	12,8469	9,505	7,820	4,511	6,097	8,539	8,986	67,296

ที่มา: สำนักงบประมาณ (2551)

⁵ ความสำเร็จของการส่งเสริมคุณภาพสินค้าเกษตร ประเมินจากการลดลงของสารพิษตกค้างในผักและผลไม้ การลดลงของผู้ป่วยด้วยสารพิษ/สารปนเปื้อนในอาหาร และการลดลงของสินค้าอาหารที่ไม่ผ่านการตรวจประเมินในต่างประเทศ ส่วนความสำเร็จของการพัฒนาการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ประเมินจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าเกษตรโดยรวม การเพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกร และมีการสร้างมูลค่าเพิ่มในระดับชุมชน

ในการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การดำเนินตามยุทธศาสตร์อาหารปลอดภัย รวมทั้งแผนงานด้านการส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยสินค้าเกษตรตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงโต๊ะอาหาร ที่เน้นกระบวนการถ่ายทอดความรู้และส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการผลิตตาม GAP

โดยภาครัฐได้มีการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ซึ่งได้จัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว 46 มาตรฐาน และมาตรฐานระบบ 31 มาตรฐาน เป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้ง ได้รับรองระบบงาน (Accreditation Body: AB) แก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ทำหน้าที่รับรองและติดตามหน่วยงานรับรองสินค้าเกษตรและอาหาร (Certification Body: CB) แล้ว 8 หน่วยงาน ทำให้สินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคเพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้าเกษตรที่ปนเปื้อนสารเคมีที่เป็นอันตราย ส่งผลให้ผู้ป่วยจากการรับประทานอาหารที่ปนเปื้อนลดลงด้วย นอกจากนี้ ยังช่วยลดปัญหาของสินค้าเกษตรส่งออกที่ไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานในต่างประเทศอีกด้วย

3. การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร

ในด้านการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรทั้งที่เป็นสินค้าวัตถุดิบและสินค้าเกษตรแปรรูป อันได้แก่ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมและพัฒนากลุ่มแม่บ้านเกษตรกร การส่งเสริมและพัฒนากลุ่มยุวเกษตรกร การพัฒนาผลิตภัณฑ์การเกษตรและวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มอาชีพในสหกรณ์ การพัฒนากลุ่มเศรษฐกิจชุมชนให้เป็นวิสาหกิจชุมชน การสร้างมูลค่าเพิ่มผ่านการรับรองมาตรฐานการคัดสรรผลิตภัณฑ์ OTOP เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินแผนงาน/โครงการส่งเสริมการเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร การส่งเสริมการแปรรูป และการพัฒนาศักยภาพด้านการตลาด ตลอดจนการดำเนินการด้านการวิจัยและพัฒนา เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร โดยเฉพาะในช่วงปี 2544-2550 ที่อัตราการขยายตัวภาคเกษตรทั้งด้านการผลิตและราคาผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง⁶ ซึ่งมีผลทำให้รายได้เงินสุทธิของครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นด้วย

ส่วนในระดับชุมชน พบว่า การส่งเสริมการผลิตตามระบบ GAP การผลิตผักปลอดภัยสารพิษ เกษตรอินทรีย์ มี

ตารางที่ 3 สรุปผลการประเมินความสำเร็จของนโยบายการยกระดับคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร

ยุทธศาสตร์	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	ผลประเมิน
1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร เพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศให้ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ทั้งภายในและต่างประเทศ	1) ยกระดับมาตรฐานผักและผลไม้ที่จำหน่ายในท้องตลาด	▶ สัดส่วนของผักและผลไม้ตัวอย่างที่จำหน่ายในตลาดสดที่ตกมาตรฐานมีแนวโน้มลดลง จากร้อยละ 5.5 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 4.4 ในปี 2550
	2) ผู้บริโภคมีความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น	▶ จำนวนผู้ป่วยด้วยสารพิษ/สารปนเปื้อนในอาหาร ลดลงอย่างมาก จาก 154,678 ราย ในปี 2547 เหลือ 123,577 ราย ในปี 2550
	3) สินค้าเกษตรส่งออกมีมาตรฐานสูงขึ้น	▶ จำนวนสินค้าเกษตร/อาหารของไทยที่ถูกแจ้งเตือน โดยระบบตรวจสอบของสหภาพยุโรปมีจำนวนลดลง จาก 143 รายการ ในปี 2545 เป็น 80 รายการ ในปี 2550
	4) ผลิตสินค้าเกษตรแปรรูปมีมาตรฐานสูงขึ้น	▶ มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น จาก 192 มาตรฐาน ในปี 2546 เป็น 1,398 มาตรฐานในปี 2550

⁶ เนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมปลายน้ำที่ใช้ผลผลิตเกษตรเป็นวัตถุดิบหลักมีการผลิตเพิ่มขึ้น โดยผลผลิตดังกล่าวถูกนำไปส่งออกเพิ่มขึ้น รวมทั้ง การจัดทำข้อกำหนดด้านมาตรฐานด้านอาหาร ทำให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อคุณภาพและมาตรฐานวัตถุดิบมากขึ้น มีการจัดหาผ่านพ่อค้าคนกลาง/ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรในลักษณะสัญญาข้อตกลง โดยกำหนดมาตรฐานและราคาสินค้าที่สูงกว่าราคาสินค้าทั่วไป ซึ่งมีผลช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเป็นผลจากปัจจัยอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น ความต้องการสินค้าของโลก เป็นต้น

ยุทธศาสตร์	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	ผลประโยชน์
2. การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร	1) การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าเกษตรโดยรวม	▶ GDP ภาคเกษตร (ราคาคงที่) ตั้งแต่ปี 2540-2550 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 2.9 ต่อปี ▶ ในช่วงปี 2545-50 ราคาผลผลิตภาคเกษตรขยายตัวสูง
	2) การเปลี่ยนแปลงรายได้ของเกษตรกร	▶ รายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร ขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 11.3 ต่อปี
	3) การสร้างมูลค่าเพิ่มระดับชุมชน (1) การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการยกระดับคุณภาพและมาตรฐาน (2) การสร้างมูลค่าเพิ่มในชุมชน	▶ สินค้าที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจะมีราคาจำหน่ายสูงกว่าสินค้าเกษตรทั่วไปร้อยละ 10-15 ▶ ลดต้นทุนผันแปรของการเพาะปลูกลง ระหว่างร้อยละ 15-30 โดยยาปราบศัตรูพืชเป็นค่าใช้จ่ายหลักที่ลดลง ▶ (จากการสำรวจ) เพิ่มมูลค่าจากการเปลี่ยนวิธีการผลิต/บริหารจัดการ การแปรรูป การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ เฉลี่ย ร้อยละ 30 ขึ้นไป

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน

ผลช่วยให้ผลผลิตของเกษตรกรมีระดับคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น สินค้าเกษตรที่ได้รับการรับรองคุณภาพและมาตรฐานสามารถจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าสินค้าเกษตรทั่วไป ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากยกระดับคุณภาพ คุณลักษณะ และความสมบูรณ์ของผลผลิต ตลอดจนความแตกต่างของช่องทางการตลาด

การสำรวจภาคสนาม

นอกจากการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับมหภาคแล้ว การวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามจากการสำรวจกลุ่ม/สถาบันเกษตรกร 200 กลุ่ม⁷ พบว่า กลุ่ม/สถาบันเกษตรกรสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต/บริหารจัดการ การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูป และการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ ดังนี้

1. การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต/บริหารจัดการ เช่น การปรับเปลี่ยนพันธุ์พืช/พันธุ์สัตว์ การควบคุมคุณภาพผลผลิตอย่างเข้มงวด การผลิตแบบ

ปลอดภัย การผลิตเกษตรอินทรีย์ และการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการจัดหาปัจจัยการผลิตและการตลาด เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการส่งเสริมและให้ความรู้ของภาครัฐ ตลอดจนเป็นผลจากการใช้กระบวนการเรียนรู้เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งมีผลช่วยให้เกษตรกรเรียนรู้และเห็นถึงประโยชน์ของการรวมกลุ่ม ตลอดจนได้รับการพัฒนาทักษะการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่าการดำเนินการปกติประมาณร้อยละ 33-55

2. การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูป ทั้งที่เป็นการแปรรูปเบื้องต้นและการนำไปผลิตเป็นสินค้าอื่น เช่น ผลไม้แห้ง ผลไม้กวน ไข่เค็ม ปลาแร่ เครื่องแกง ขนมหอย ไวน์ผลไม้ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่มีกระบวนการผลิตอย่างง่ายและให้ความสำคัญต่อการควบคุมคุณภาพตามแนวทางที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ แต่ใช้บรรจุภัณฑ์อย่างง่าย ซึ่งสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่าการจำหน่ายผลผลิตสด ประมาณร้อยละ 21-30

⁷ สำหรับรายละเอียดของแนวทางการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2551: หน้า 4-1 – 4-11.

3. การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการพัฒนาบรรจุภัณฑ์

เป็นการดำเนินการต่อยอดจากการส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ด้านการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต การบริหารจัดการ และการแปรรูปผลผลิต ซึ่งเป็นขั้นตอนของกระบวนการด้านการตลาด ซึ่งมีกลุ่ม/สถาบันเกษตรกรตัวอย่างเพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่นำบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวไปใช้จริงในการผลิต โดยสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าได้ประมาณร้อยละ 30-100 แตกต่างกันไปตามลักษณะของผู้ซื้อ โดยการจำหน่ายให้แก่ผู้ส่งออกจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นสูงสุด รองลงมาได้แก่ ร้านค้า/ห้างสรรพสินค้า และร้านค้าภายในชุมชนตามลำดับ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ส่วนต่างของราคาจำหน่ายสินค้าที่ผ่านการรับรองคุณภาพจำแนกตามประเภทผู้ซื้อ

ผู้ซื้อ	ส่วนต่างของราคาจำหน่าย
การจำหน่ายให้แก่พ่อค้าส่งออก	40-100%
การฝากขาย ณ ร้านจำหน่าย	40-150%
การจำหน่ายผ่านกลุ่มเกษตรกร	30-50%
การจำหน่ายผ่านพ่อค้าคนกลาง	10-50%

หมายเหตุ: ส่วนต่างของราคาจำหน่าย หมายถึง สัดส่วนของราคาจำหน่ายที่สูงกว่าการจำหน่ายสินค้าเกษตรทั่วไป

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน

วิเคราะห์การดำเนินการของสถาบันเกษตรกร

เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของสถาบันเกษตรกรในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชนนั้น งานวิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้นำชุมชน 102 แห่ง⁸ ตลอดจนภาคีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เช่น หน่วยงานราชการ ผู้จัดจำหน่าย นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ตามระดับความสำเร็จในการดำเนินการ ได้แก่ กลุ่มที่ประสบความสำเร็จสูง ปานกลาง และต่ำ โดยสินค้าที่สถาบันเกษตรกรผลิตและ/หรือจำหน่าย ประกอบด้วย ธุรกิจ



แปรรูปหรือเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตร ประเภทพืช ปลูกสัตว์ และสัตว์น้ำ กระจายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ ภาคกลางเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และได้ สรุปได้ดังนี้

1. สถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชน (ร้อยละ 54.9) ซึ่งมีผลการดำเนินงานระดับปานกลาง ส่วนสถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จสูง ส่วนใหญ่เป็นสถาบันขนาดใหญ่และจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ที่มีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน และมีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 10 ปี (ตารางที่ 5) ในขณะที่ สถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จปานกลางและต่ำ ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการดำเนินธุรกิจต่ำกว่า 10 ปี นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มที่ประสบความสำเร็จสูง พบว่า ส่วนใหญ่ผลิตและจำหน่ายผลผลิตพืชและผลิตภัณฑ์แปรรูป เช่น ข้าวสาร เมล็ดพันธุ์ข้าว มะม่วง น้ำมันปาล์ม ถั่วลิสง เป็นต้น

2. ปัจจัยที่ทำให้สถาบันเกษตรกรประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจในระดับสูง พบว่า ผู้นำ/ผู้บริหารของสถาบันมีความรู้ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ด้านธุรกิจ การตลาด และบริหาร มีความโปร่งใส เชื่อสัตย์ เอาใจใส่งาน เป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนใหญ่ สมาชิกส่วนใหญ่มีความรู้ด้านการผลิต ให้ความร่วมมือ ทั้งในแง่ของการขยายผลผลิตให้สถาบัน การซื้อปัจจัยการผลิต ตลอดจนการชำระหนี้คืนตามกำหนด องค์กรมีเป้าหมาย โครงสร้างองค์กร และระเบียบปฏิบัติงานชัดเจน มีระบบบัญชีตามมาตรฐาน

⁸ สำหรับรายละเอียดของแนวทางการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2551: หน้า 4-1 – 4-11.

ตารางที่ 5 รูปแบบการดำเนินธุรกิจและระยะเวลาดำเนินการของสถาบันเกษตรกรจำแนกตามระดับกลุ่ม

หน่วย: ร้อยละ

	สูง	กลาง	ต่ำ	รวม
รูปแบบธุรกิจ				
สหกรณ์การเกษตร	11	14	1	26 (25.5)
วิสาหกิจชุมชน	5	43	8	56 (54.9)
กลุ่มเกษตรกร	0	4	4	8 (7.8)
กลุ่มแม่บ้าน	0	10	2	11 (10.8)
ระยะเวลาดำเนินการ				
ไม่เกิน 5 ปี	0	14	2	16 (15.7)
6 – 10 ปี	3	32	10	45 (44.1)
11 – 20 ปี	8	13	2	23 (22.5)
มากกว่า 20 ปี	5	12	1	18 (17.6)
ประเภทสินค้า				
พืช	9	49	11	69 (67.6)
ปศุสัตว์	5	15	2	22 (21.6)
สัตว์น้ำ	2	7	2	11 (10.8)
รวม	16 (15.7)	71 (69.6)	15 (14.7)	102 (100.0)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน

มีระบบข้อมูลต่างๆ สำหรับการบริหารงาน รวมทั้ง มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากร มีการสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยการควบคุมคุณภาพในระดับฟาร์มหรือไร่นา (ตั้งแต่คุณภาพวัตถุดิบ) ซึ่งมีความยุ่งยากมากกว่าการซื้อสินค้าเกษตรมาแปรรูป

3. ข้อจำกัดของการเพิ่มมูลค่าสินค้าในระดับชุมชน เนื่องจากขาดความรู้ด้านการแปรรูปและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ปัจจุบันสถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ทำการสำรวจทั้งที่ประสบความสำเร็จในระดับสูง กลาง รวมทั้ง ต่ำ มีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชนค่อนข้างน้อย โดยพบว่า ส่วนใหญ่สถาบันเกษตรกรถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน หากำไรจากส่วนต่างของการซื้อขายสินค้าเกษตรหรือการแปรรูปขั้นต้นที่มีการผลิตและจำหน่ายทั่วไปเท่านั้น การพัฒนารูปแบบสินค้ามีน้อย ไม่สามารถสร้างความแตกต่างหรือสร้างมูลค่าเพิ่มได้อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดองค์ความรู้ด้านการแปรรูปและพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่า ความรู้ที่ได้รับ

จากหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เป็นความรู้พื้นฐานทั่วไป ไม่ครอบคลุมในทุกด้านที่จำเป็น ทำให้ไม่สามารถสร้างความแตกต่างได้ ในขณะที่ สถาบันเกษตรกรในท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านเงินทุนและบุคลากรที่จะพัฒนาด้านการวิจัยและพัฒนาสินค้าใหม่ๆ เอง นอกจากนั้น สถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่มีปริมาณการผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรน้อย ทำให้ไม่สามารถได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) โดยเฉพาะการสร้างมูลค่าเพิ่มด้านการตลาด (การสร้างตราสินค้า พัฒนาระบบบรรจุภัณฑ์ ช่องทางการจัดจำหน่าย)

นอกจากนั้น เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรของสถาบันเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความเข้มแข็งขององค์กรเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่า ประกอบด้วย 1) ความเข้มแข็งและมั่นคงของกลุ่ม (จำนวนสมาชิก การมีส่วนร่วมของสมาชิก ความร่วมมือของสมาชิก ความขัดแย้งในกลุ่ม) 2) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (โครงสร้างองค์กร ระเบียบปฏิบัติงาน ความ

9 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการควบคุมคุณภาพในระดับฟาร์ม การแปรรูป การพัฒนาคุณภาพ การพัฒนารูปแบบ การพัฒนาระบบบรรจุภัณฑ์ การพัฒนาระบบตลาด การพัฒนาการบริหารจัดการ และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร

รู้ความสามารถของผู้บริหาร ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร ปัญหาการทุจริต) 3) **การบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ** (คุณภาพบุคลากร การพัฒนาบุคลากร) 4) **ความสามารถด้านการผลิต** (เครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์ โรงเรือน ประสิทธิภาพการผลิต การควบคุมคุณภาพ คุณภาพสินค้า รูปแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์) 5) **ความสามารถด้านการตลาด** (สามารถสร้างความแตกต่างและแข่งขันกับภาคธุรกิจเอกชนได้)

ตัวอย่างสถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ

งานวิจัยได้ทำการศึกษาดอบทเรียนสถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ เพื่อหาแนวทางการดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรและนำไปขยายผลต่อไป¹⁰ ยกตัวอย่างในกรณีของ **สหกรณ์ชมรมชาวสวนมะม่วง จ.ฉะเชิงเทรา จำกัด** ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่ามะม่วง มีการส่งขายทั้งในและต่างประเทศ โดยในช่วงฤดูมะม่วงจะมีการจัดส่งมะม่วงเขียวเสวย แรด มั่นเดือนแก้ว และน้ำดอกไม้สุก วันละประมาณ

2 ตัน แก่ตลาดซูเปอร์มาร์เก็ต เช่น เดอะมอลล์ แม็คโคร เป็นต้น และส่งเข้าโรงงานแปรรูปผลไม้เพื่อส่งออก วันละประมาณ 12 ตัน ส่วนตลาดต่างประเทศ จัดส่งมะม่วงน้ำดอกไม้เกรด A วันละประมาณ 2 ตัน ไปยังประเทศญี่ปุ่น เกาหลี ยุโรป จีน ปัจจุบันสหกรณ์ฯ มีสมาชิกประมาณ 176 ราย ใน 7 อำเภอของ จ.ฉะเชิงเทรา สมาชิกมีพื้นที่ปลูกมะม่วงรวมกันประมาณ 10,000 ไร่

จากการวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มมูลค่าที่น่าสนใจของสหกรณ์ฯ พบว่า สหกรณ์ฯ **มีการสนับสนุนการควบคุมคุณภาพในระดับสวน**ของสมาชิก โดยให้คำแนะนำและความรู้เกี่ยวกับการเลือกพันธุ์มะม่วง การปลูก การบำรุงรักษา การให้น้ำ การใช้สารเคมีตามหลักวิชาการเกษตรที่ดี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค มีการห่อผลมะม่วงเพื่อป้องกันแมลงและให้ผิวสวยงาม ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าในด้านรูปลักษณ์ภายนอกให้สวยงามและมีรสชาติดี นอกจากนั้น ได้มีการทำบันทึกการปฏิบัติงานรายวัน เพื่อการตรวจสอบในกรณีจำเป็น **กำหนดปริมาณการรับซื้อจากสมาชิก** โดยสหกรณ์จะรับซื้อมะม่วงตามคุณภาพและโควตาที่กำหนดเท่านั้น เพื่อรักษาคุณภาพมะม่วงและไม่ให้มีผลผลิตเกินความต้องการ **การคัด**



10 มีการศึกษาและดอบทเรียนสถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ 8 แห่ง ได้แก่ สหกรณ์ชมรมชาวสวนมะม่วง จ. ฉะเชิงเทรา จำกัด, ชุมชมสหกรณ์ชาวสวนปาล์มน้ำมันกระบี่ จำกัด, สหกรณ์การเกษตรปราสาท จำกัด จ. สุรินทร์ (ข้าวหอมมะลิและข้าวหอมมะลิอินทรีย์), กลุ่มแม่บ้านแปรรูปถั่วลิสงบ้านหนองโน จ. อุตรธานี, สหกรณ์โคเนื้อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน จำกัด, สหกรณ์โคนมขอนแก่น จำกัด, กลุ่มปลาร้าข้ามปี จ. อุตรธานี และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านแปรรูปเนื้อสัตว์บ้านนาจารย์ จ. กาฬสินธุ์



เกรดเพื่อเพิ่มมูลค่า สมาชิกสหกรณ์ต้องคัดขนาดมะม่วงตามเกณฑ์การแบ่งขนาดมะม่วงที่สหกรณ์ฯ ทำขึ้น ไม่ขายแบบยกเหมาซึ่งจะทำให้ราคาตก

การพัฒนากระบวนการมาตรฐาน GLOBALGAP ซึ่งเป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับ GAP ที่สามารถใช้ได้ทั่วโลก เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อ โดยเฉพาะในตลาดต่างประเทศ รวมทั้ง **สร้างตราสินค้า CMC (Chachoengsao Mango Cooperative)** อยู่ในกล่องบรรจุภัณฑ์ที่ได้รับการออกแบบที่เหมาะสม

สวยงาม เพื่อถนอมมะม่วงระหว่างขนส่งไม่ให้ช้ำ ตลอดจนเลือกช่องทางการจัดจำหน่ายไปยังกลุ่มลูกค้าระดับกลางถึงสูง ทำให้สหกรณ์ฯ สามารถเพิ่มมูลค่ามะม่วงให้มาก โดยมีกำไรขั้นต้นประมาณร้อยละ 55 สูงกว่ามะม่วงที่ผลผลิตและจำหน่ายโดยไม่มีการควบคุมคุณภาพการผลิต

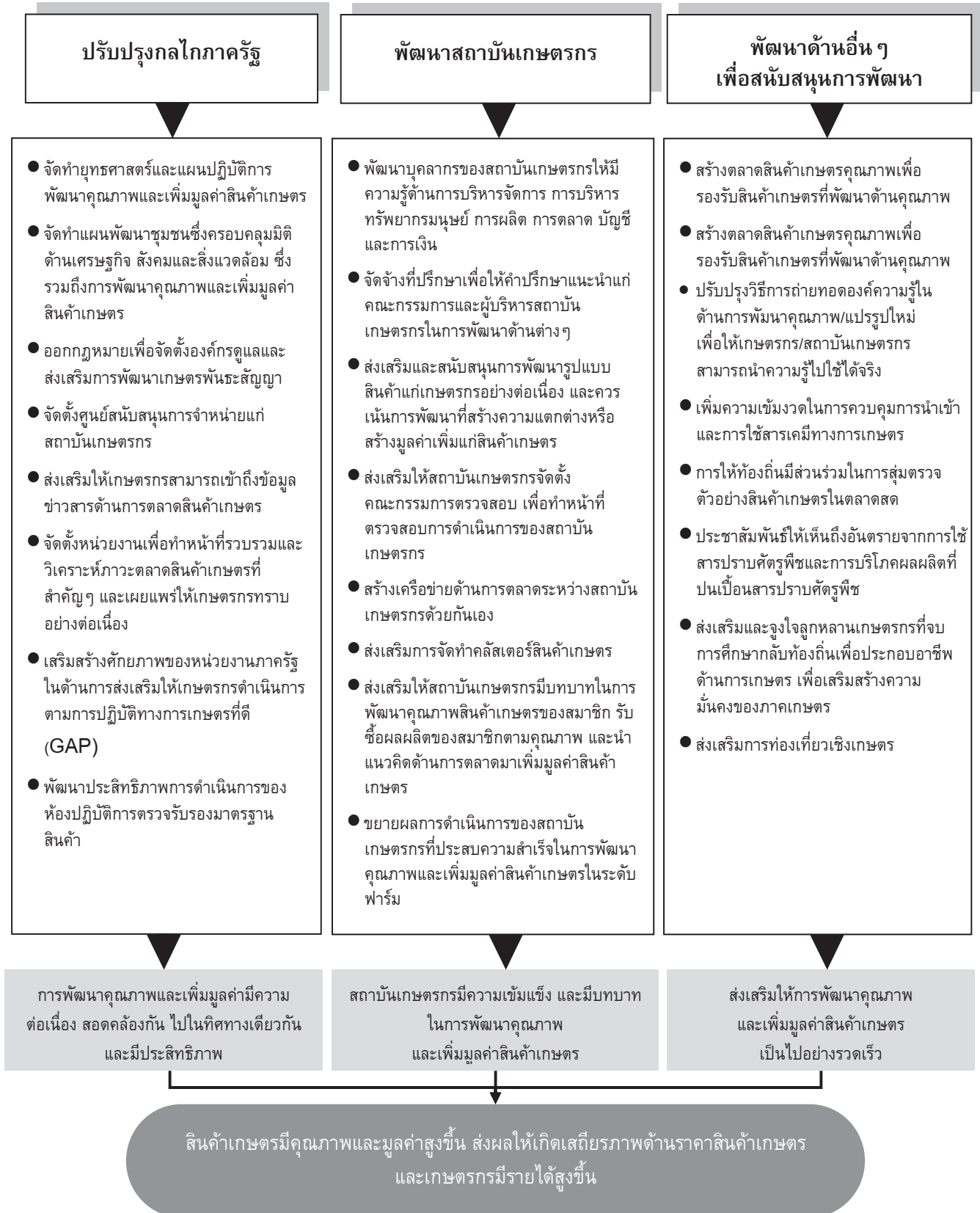
แนวทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร

จากการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชน และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนามกลุ่ม/สถาบันเกษตรกร ตลอดจนการถอดบทเรียนสถาบันเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ สามารถจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร ทั้งในระดับนโยบายภาครัฐและระดับสถาบันเกษตรกร รวมทั้งนโยบายสนับสนุนด้านอื่นๆ เพื่อการพัฒนาและเพิ่มมูลค่า¹¹ สรุปในแผนภูมิที่ 1



¹¹ นอกจากนั้น งานวิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะแยกตามระดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการในระยะสั้น (ควรเริ่มดำเนินการทันที) ปานกลาง (ควรเริ่มดำเนินการภายใน 1-2 ปี) และยาว (ควรเริ่มดำเนินการภายใน 3 ปี) รวมทั้ง บทบาทภาคีที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธันวาคม 2551: หน้า 6-1 – 6-35.

แผนภูมิที่ 1 สรุปข้อเสนอแนะการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่า





ผลจากโครงการศึกษาฯ ได้เสนอแผนงาน/โครงการที่มีความสำคัญมากและควรเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนที่เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าเกษตรสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสินค้าเกษตรคุณภาพสูง การสร้างเครือข่ายด้านการตลาดระหว่างสถาบันเกษตรกร เพื่อทำตลาดร่วมกัน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเครือข่ายสถาบันเกษตรกรกับองค์กรภาคธุรกิจต่างๆ โดยเน้นองค์กรที่มีช่องทางการตลาดที่สามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่มีกำลังซื้อสูงและเข้าถึงกลุ่มลูกค้าอย่างกว้างขวาง รวมทั้ง การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การผลักดันการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรมีความต่อเนื่อง สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การพัฒนาที่มีความเร่งด่วนระยะปานกลาง ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรควบคู่ไปกับการวางแผนการดำเนินการด้านการตลาด เพื่อหาตลาดรองรับสินค้าเกษตร การปรับปรุงวิธีการถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาคุณภาพ/แปรรูปใหม่ให้มีความหลากหลายตามความเหมาะสมและความต้องการของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในการผลิตได้อย่างเต็มที่ โดยควรส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแบบสินค้าอย่างต่อเนื่อง และควรเน้นการพัฒนาที่สร้างความแตกต่างหรือสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าเกษตร โดยการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นเพื่อสร้างจุดขายให้สินค้า

ตลอดจน พัฒนาศักยภาพของสถาบันเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การตลาดบัญชีและการเงิน ในขณะเดียวกัน สถาบันเกษตรกรควรเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาและควบคุมคุณภาพผลผลิตทางการเกษตรตั้งแต่ในระดับฟาร์ม เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าที่ตรงตามความต้องการของตลาด รับซื้อผลผลิตของสมาชิกตามคุณภาพ และนำแนวคิดการตลาดมาเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร

ภาครัฐ ควรจัดตั้งศูนย์สนับสนุนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนแก่สถาบันเกษตรกรที่มีผลผลิตที่มีคุณภาพ เสริมสร้างศักยภาพในการส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการตามการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการสร้างระบบการจัดการคุณภาพมากขึ้น ตลอดจน พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการของห้องปฏิบัติการ ซึ่งการพัฒนาของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสถาบันเกษตรกร อย่างบูรณาการ จะสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันและยกระดับรายได้เกษตรกร รวมทั้ง ลดผลกระทบที่เกิดจากความผันผวนจากปัจจัยต่างๆ สร้างความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันที่ดี อันจะนำมาสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

สรุป

การส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในระดับชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน นอกจากจะช่วยลดปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด ยกย่องขีดความสามารถในการแข่งขัน ยังลดผลกระทบจากปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก และเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรและชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งประเทศไทยยังมีการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์เกษตรชุมชนในระดับจำกัด ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปสินค้าขั้นพื้นฐาน

ภาครัฐให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศ อาทิ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร

เป็นต้น นอกจากนั้น ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาคุณภาพและยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ในระดับชุมชน เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมและพัฒนากลุ่มบ้านเกษตรกร เป็นต้น ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาถือว่าประสบความสำเร็จ สามารถยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรตามมาตรฐานสากล มีการสร้างมูลค่าเพิ่มในระดับชุมชน และเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกร ทั้งนี้ ยังมีช่องทางอีกมากที่จะสามารถส่งเสริมให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรหันมาสนใจและพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรในชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรของสถาบันเกษตรกร ได้แก่ ความเข้มแข็งและมั่นคงของกลุ่ม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ ความสามารถด้านการผลิตและการตลาด ยกตัวอย่างเช่นกรณีสหกรณ์ชมรมชาวสวนมะม่วง จ.ฉะเชิงเทรา จำกัด ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่ามะม่วงส่งขายทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งทางสหกรณ์เน้นการควบคุมคุณภาพระดับสวนของสมาชิก กำหนดปริมาณการรับซื้อ การคัดเกรดเพื่อเพิ่มมูลค่า การพัฒนาระบบมาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง พัฒนาวรรณสินค้าและบรรจุภัณฑ์

งานวิจัยได้เสนอข้อเสนอแนะการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าในชุมชนของไทย นโยบายที่ควรดำเนินการระยะเร่งด่วนและปานกลาง ได้แก่ สนับสนุนให้ภาคเอกชนที่เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าเกษตรสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสินค้าเกษตรคุณภาพสูง สร้างเครือข่ายด้านการตลาดระหว่างสถาบันเกษตรกรเพื่อทำการตลาดร่วมกัน ทั้งนี้ ควรเน้นการพัฒนาที่สร้างความแตกต่างหรือสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้า โดยการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น และรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นเพื่อสร้างจุดขายให้สินค้า ตลอดจน พัฒนาบุคลากรของสถาบันเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการ การตลาด บัญชีและการเงิน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพและ



เพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรร่วมกับภาคที่เกี่ยวข้อง

นอกจากข้อเสนอแนะของโครงการศึกษาแล้ว ทิศทางการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในชุมชนของไทย ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและสนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้านอาหาร ให้มีสภาพคล่องและสร้างโอกาสในการขยายการลงทุน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแบบคลัสเตอร์ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านวัตถุดิบ การตลาด และความเข้มแข็งของเครือข่าย นอกจากนี้ การพัฒนาและเพิ่มแนวทางการใช้ประโยชน์จากของเหลือทางการผลิตการเกษตรให้คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่จะสามารถพัฒนาให้การสร้างมูลค่าเพิ่มในชุมชนประสบผลสำเร็จในระยะยาว

ข้อจำกัดที่พบจากการประเมินผลความสำเร็จของการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรระดับชุมชน และทำให้การประเมินทำได้จำกัด เนื่องจากการขาดฐานข้อมูลที่ดี ที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร/สถาบันเกษตรกร ที่ครอบคลุมข้อมูลด้านการผลิต การเงินและการตลาด ตลอดจน การจัดเก็บและปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การส่งเสริมนโยบายด้านการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในประเทศไทย จำเป็นต้องเร่งจัดทำระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายและทิศทางการพัฒนาภาคเกษตรต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. **รายงานการติดตามประเมินผลฉบับสมบูรณ์ โครงการเสริมสร้างและพัฒนาบรรจุภัณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ SMEs และธุรกิจชุมชน ประจำปีงบประมาณ 2550.**

กลุ่มฐานข้อมูลสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **สถิติสหกรณ์ในประเทศไทยและทำเนียบกลุ่มเกษตรกร.** กรุงเทพฯ: 2550.

คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554 และแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554.**

สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษานโยบายตลาดสินค้าเกษตรและบทบาทของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: 2548.

----- . สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานผลการศึกษา การประเมินการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกรของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: 2547.

สำนักงานแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเกษตรและเพิ่มมูลค่าเกษตรในชุมชน.** กรุงเทพฯ: 2551.

Cherdchuchai, S., Otsuka, K., and Estudillo J.P. *Income Dynamics, Schooling Investment, and Poverty Reduction in Thai Villages, 1987-2004*, in Otsuka, K., Estudillo, J.P., and Sawada, Y. (eds) *Rural Poverty and Income Dynamics in Asia and Africa*, New York: Routledge, 2009.

Cowan, N. *Value-Added Agricultural Enterprises in Rural Development Strategies*: Nova Publishers, 2003.

Thailand Development Research Institute. *Economic Shocks and the Vulnerable in Thailand: A Case Study of Rising Food and Fuel Prices*: United Nations Country Team in Thailand, 2009.

ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและผลกระทบต่อ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก

Energy Efficiency Analysis and Impact to Green House Gas Emission

สุรพล ศรีเฮือง*



บทนำ

การกำหนดให้พลังงานทดแทนและภาวะโลกร้อนเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศส่งผลให้มีการศึกษาประเด็นด้านพลังงานอย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปแล้วการคิดค้นเทคโนโลยีประหยัดพลังงานย่อมจะทำให้การใช้พลังงานลดลง ปัจจุบันได้มีผลการศึกษาประสิทธิภาพพลังงาน เช่น Saunders (1992) ศึกษาเรื่องการอนุรักษ์พลังงานอาจส่งผลเสียต่อภาวะโลกร้อน Pearce (2001) คิดค้นวิธีวัดผลกระทบประสิทธิภาพพลังงาน Hanley et al (2006) และ Allan et al (2008) ที่ให้เห็นความเป็นไปได้ที่ประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้นอาจส่งผลให้การใช้พลังงานมากขึ้น

การศึกษานี้ได้ใช้แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป (Computable General Equilibrium) ที่ผนวกมิติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยโดยเรียกว่า Energy and environmental Model Of Thailand (EMOT) ซึ่งใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการให้พลังงานหากประสิทธิภาพดีขึ้นตามวิธีการของ Pearce (2001) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากปรากฏการณ์ย้อนกลับ (Rebound Effects) และปรากฏการณ์ตลบหลัง (Backfire Effects) การใช้พลังงาน และยังขยายผลการวิเคราะห์ไปถึงการปล่อยมลภาวะทางอากาศ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกส่งผลต่อภาวะโลกร้อน (Global warming) นอกจากนี้ ในการศึกษาได้นำเสนอวิธีวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ (Observed Quality Improvement: OQI) เพื่ออธิบายการบริโภคสินค้าชนิดอื่นที่คงที่แต่จะมีคุณภาพที่ดีขึ้นโดยคุณภาพนั้นอยู่ในรูปของการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน 5% ภาคการผลิตเกิดปรากฏการณ์ใช้พลังงานย้อนกลับ 28% ในระยะยาว ขณะที่ภาคครัวเรือนเกิดการตลบหลัง 48% การ

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และซัลเฟอร์ไดออกไซด์เพิ่มขึ้น 1.6% และ 2.4% ตามลำดับในระยะยาว ขณะที่ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ไม่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการปล่อยก๊าซเหล่านี้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศกลับมีสัดส่วนที่ลดลง นอกจากนี้คุณภาพสินค้าที่ไม่ใช่พลังงานโดยรวมดีขึ้น 2% ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสวัสดิการ (Welfare) โดยรวมดีขึ้น ดังนั้นการกำหนดนโยบายควรคำนึงถึงผลกระทบในหลายมิติ หากพิจารณามิตีด้านการลดการใช้พลังงานเพียงอย่างเดียว นโยบายเพิ่มประสิทธิภาพพลังงานจะไม่ประสบความสำเร็จและอาจส่งผลกระทบตรงข้าม อย่างไรก็ตาม การได้บริโภคมากขึ้นคุณภาพสินค้าโดยรวมดีขึ้นอัตราส่วนการปล่อยมลพิษต่อรายได้ของประเทศลดลงจะส่งผลให้สวัสดิการโดยรวมของประเทศดีขึ้น

แนวโน้มการใช้พลังงานของประเทศไทย

วิสัยทัศน์การพัฒนาของประเทศไทยสู่ปี 2570 ได้กำหนดให้พลังงานทดแทนและภาวะโลกร้อนเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พลังงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งปัจจุบันต้นทุนการใช้พลังงานในรูปตัวเงินมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 14.4 ของมูลค่าการผลิตรวม โดยมีสัดส่วนพลังงานทดแทนคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.04 เท่านั้น (ข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตด้านพลังงานปี 2543) นอกจากนี้ การใช้พลังงานเชื้อเพลิงซึ่งเป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอนยังส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นส่วนสำคัญต่อการกำหนดภาวะโลกร้อน (Global warming)

โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาอุปกรณ์การใช้พลังงานให้มีประสิทธิภาพทำให้สิ้นเปลืองพลังงานน้อยจะเป็นประโยชน์สามารถลดการใช้พลังงานโดยรวมได้ อย่างไรก็ตาม หากการใช้พลังงานที่เป็นอยู่ยังไม่ถึงจุดที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด¹ ด้วยสาเหตุต้นทุนค่าพลังงานยังคง

อยู่ในระดับสูง การคิดค้นนำเทคโนโลยีประหยัดพลังงานมาใช้เพื่อลดต้นทุนค่าพลังงานนอกจากไม่สามารถลดการใช้พลังงานเท่าที่ควรจะเป็นแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้มีการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีเทคโนโลยีประหยัดพลังงานแม้ไม่อาจลดการใช้พลังงานแต่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยรวมเพิ่มขึ้น สวัสดิการโดยรวมดีขึ้น

การศึกษาประสิทธิภาพการใช้พลังงานในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์โดยวิธีวิเคราะห์ดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป ซึ่งในขั้นต้นได้ควบคุมปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการใช้พลังงานให้คงที่ เช่น อรรถประโยชน์ ระดับการผลิต ระดับราคาสินค้าและบริการอื่นๆ หลังจากนั้นได้ปล่อยให้ตัวแปรเหล่านี้เปลี่ยนไปเพื่อเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ ทำให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการมีประสิทธิภาพพลังงานได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงประสิทธิภาพพลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

โดยทั่วไป การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานให้ดีขึ้นจะทำให้ความต้องการใช้พลังงานลดลง ส่งผลต่อเนื่องให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง (Allan *et al* 2008) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจากงานวิจัยปัจจุบัน (Hanley *et al* 2008) สะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ที่สัดส่วนการใช้พลังงานลดลงน้อยกว่าประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้น (Rebound effect) ยิ่งกว่านั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานอาจส่งผลให้การใช้พลังงานเพิ่มขึ้นได้ (Backfire effect) และส่งผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas) เพิ่มขึ้นด้วย

หลักการ วิธีการวิเคราะห์ และข้อมูล

ในการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Impact analysis) มีวิธีการหลัก 2 วิธี คือ วิธีแรก การวิเคราะห์แบบอนุกรมเวลา (Time series analysis) ซึ่งวิธีนี้มีข้อดีคือสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงในขณะเวลานั้นๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วิธีศึกษา

¹ อรรถประโยชน์ (Utility) เป็นหน่วยใช้สำหรับวัดความพอใจของผู้บริโภคในการได้รับการบริโภคสินค้าและบริการ ในทางคณิตศาสตร์จะกำหนดให้อรรถประโยชน์มีความสัมพันธ์กับการบริโภคสินค้าและบริการอยู่ในรูปเส้นความพอใจเท่ากัน Indifference curve หรือ Preference curve เช่น $U = f(C_1, C_2, C_3, \dots, C_n)$ โดย U คือ Utility และ C_i ใดๆ ก็คือการบริโภคสินค้าชนิดต่างๆ ชนิดที่ i และ n แทนจำนวนประเภทสินค้า

จากอนุกรมเวลาไม่สามารถประกันการเกิดดุลยภาพได้ในทุกๆ ตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสาขาการผลิตย่อยๆ นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ (Parameters)² ที่ประมาณได้จากวิธีนี้อาจนัยทางสถิติต่ำ และในบางครั้งค่าสัมประสิทธิ์อาจไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ หรือมีค่าแตกต่างจากความเป็นจริงสูง เป็นต้น

วิธีที่สอง การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural analysis) มีข้อดีคือ สามารถรับประกันการเกิดดุลยภาพได้ครบทุกตลาดหลัก (ตลาดสินค้า ตลาดปัจจัย และตลาดอื่นๆ) นอกจากนี้ยังเกิดดุลยภาพในระดับสาขาการผลิตย่อยๆ ได้ด้วย ซึ่งเป็นการแก้ข้อเสียของการวิเคราะห์แบบแรก อีกทั้งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ในแต่ละคาบระยะเวลาได้ นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ที่ใช้ส่วนใหญ่ได้จากการตั้งศูนย์กับฐานข้อมูล (Calibration) ซึ่งสอดคล้องทั้งกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และความเป็นจริงในเศรษฐกิจนั้นๆ

อย่างไรก็ดีการวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้างไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ดีเหมือนวิธีแรกสำหรับการคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้น (Forecast) ในกรณีที่กำหนดแบบจำลองเป็นพลวัต(Dynamic) มีประเด็นสำคัญอยู่ที่ความยากในการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในแต่ละคาบเวลาของการปรับตัวปัจจัยการผลิตซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาการผลิต เช่น ระยะเวลาในการเปลี่ยนการลงทุน (Investment) ให้เป็นสินค้าทุน (Capital stock) ตลอดจนระยะเวลาการเปลี่ยนเป็นความต้องการใช้ปัจจัยทุนจริง (Desired capital stock)³ ในแต่ละสาขาการผลิตย่อยๆ การกำหนดค่าดังกล่าวจำเป็นต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ หรืออาจต้องทำการศึกษาในแต่ละสาขาเป็นการเฉพาะ จึงนับเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติจะกำหนดระยะเวลาการปรับตัวของสินค้าทุนขึ้นอยู่กับการรอบของการปรับตัวของสินค้าชั้นกลางโดยเป็นสัดส่วนคงที่เท่ากันในแต่ละสาขาการผลิต

1. แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบจากประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ดีในครั้งนี้ ใช้วิธีวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้าง โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพเศรษฐกิจทั่วไป (Computable General Equilibrium, CGE) ซึ่งใช้ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทยปี 2543 (ฉบับร่าง) และข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติปี 2543 (รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ.2547) เป็นพื้นฐานในการจัดทำตารางบัญชีทางสังคม (Social Accounting Matrix) ซึ่งเรียกว่า Energy and environmental Social Accounting Matrix 2000 (ESAM2000) ทั้งนี้เพราะได้มีการแยกรายละเอียดในส่วนสาขาพลังงานและรวมมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย หลังจากนั้นได้ใช้ตาราง ESAM2000 เป็นฐานในการจัดทำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่มีการแยกรายละเอียดสาขาพลังงานและสิ่งแวดล้อมในมิติของการปลดปล่อยมลภาวะ (Pollution Emission) จึงได้เรียกแบบจำลองดังกล่าวว่า Energy and environmental Model Of Thailand version 2000 (EMOT2000) ซึ่งแบบจำลอง EMOT2000 ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงและดัดแปลงจากของแบบจำลองเศรษฐกิจจุลมหภาคของสกอตแลนด์ (A Micro-macro Model Of Scotland, AMOS)

สำหรับค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ได้ปรับใช้ให้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจไทย เช่น พารามิเตอร์โครงสร้าง (Share parameters) ใช้กระบวนการตั้งศูนย์ (Calibration) จาก ESAM2000 พร้อมทั้งประมาณค่าความยืดหยุ่นสำหรับตัวแปรต่างๆ (Elasticity of substitution) สำหรับสาขาการผลิตต่างๆ ได้ปรับแต่งจากข้อมูลการศึกษาเบื้องต้นเมื่อครั้งจัดทำแบบจำลอง PARA Model⁴ สำหรับค่าพารามิเตอร์ที่จำเป็นอื่นๆ แต่ไม่ได้จัดทำไว้นั้น ได้ทำการคำนวณขึ้นโดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ เช่น ค่าความยืดหยุ่นของ Labour supply w.r.t. real wage ซึ่งใช้ใน Wage curve ค่าความยืดหยุ่นของ

² ค่าสัมประสิทธิ์ (Parameters) คือค่าคงที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เช่น การบริโภคมีความสัมพันธ์กับรายได้ในรูปของค่าแนวโน้มการบริโภคเพิ่มหน่วยสุดท้าย (Marginal propensity to consume: MPC) เป็นต้น

³ จากสมการต้นแบบ $K_t = (1-\delta) \bullet K_{t-1} + I_t$ โดยที่ K_t และ K_{t-1} คือ Capital stocks คาบปัจจุบันและคาบที่ผ่านมา, δ = อัตราการเสื่อมของสินค้าทุน, I_t = การลงทุนในคาบปัจจุบัน หลังจากย้ายข้างสมการจัดรูปใหม่ จะได้ $I_t = \lambda_0 + \lambda_1(K_t - K_{t-1})$ ซึ่ง λ_0 เป็น Intercept ซึ่งเท่ากับการลงทุนเฉพาะในส่วนทดแทนการเสื่อมค่าของทุน, λ_1 คือความเร็วในการเปลี่ยนแปลงการลงทุนเป็นสินค้าทุน (Speed adjustment of capital stocks) ซึ่งมีค่าเริ่มจาก 0 ถึง 1 ในกรณีที่ $\lambda_1 = 1$ แสดงว่าการแปลงการลงทุนเป็นสินค้าทุนเสร็จสิ้นในคาบเดียวกันซึ่งแบบจำลองส่วนใหญ่นิยมใช้เป็นข้อสมมุติฐานสามารถลดขนาดของสมการและตัวแปรได้

ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงและการว่างงาน (Real wage differential (w^1-w^2) and Unemployment differential (u^1-u^2) ค่าสัมประสิทธิ์ความเร็วในการปรับตัวของปัจจัยทุน (Speed adjustment of capital stock)⁵

เนื่องจากแบบจำลอง EMOT สามารถเลือกสมมติฐานได้หลายแนวทาง เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการวิเคราะห์ จึงขอกล่าวถึงข้อสมมติฐานหลักที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ โดยตลาดสินค้าและตลาดแรงงานเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์⁶ ความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการผลิตเป็นแบบ Harrods neutral การใช้จ่ายรัฐบาลเป็นตัวแปรภายนอกไม่ผูกติดกับรายได้จากการจัดเก็บภาษี ปิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยการบริโภคและลงทุนทางตรง ค่าความยืดหยุ่นระหว่างการผลิตและแรงงานกับความแตกต่างอัตราค่าจ้างที่แท้จริงและความแตกต่างอัตราการว่างงานเป็นศูนย์ทั้งคู่ (No labor migration) รูปแบบสมการแสดงพฤติกรรมเป็นแบบ CES ทุกสมการ ยกเว้นสมการปัจจัยการผลิตขึ้นกลางที่ให้เป็นแบบ Leontief เป็นต้น เนื่องจากแบบจำลอง EMOT เป็นแบบจำลองเชิงพลวัตและสามารถวิเคราะห์ได้หลายช่วงเวลา (Dynamic and multi-period model) ซึ่งนอกจากจะพลวัตในแง่ของ Capital stock ผ่านทาง Investment และ Saving (กรณี Forced saving ทำงาน) แล้ว ยังให้พลวัตด้านแรงงานด้วย โดย Labor supply และ Consumption เชื่อมโยงกันแบบ Intertemporal

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ครัวเรือนสามารถปรับพฤติกรรมการบริโภคให้มีเสถียรภาพและความแน่นอนตลอดอายุขัย (Smooth current and future consumption) โดยกระบวนการ Maximize life-time utility แต่ในสุดท้ายเป็นการ

กำหนดช่วงเวลาในการวิเคราะห์ โดยแบ่งออกเป็นระยะสั้น (Short run) ระยะปานกลาง (Medium run) และระยะยาว (Long run) โดยใช้สมมติฐานตามทฤษฎีการผลิตด้านอุปทานปัจจัยทุน ซึ่งกำหนดให้การเคลื่อนย้ายทุน การปรับตัวของปัจจัยทุนเป็นตัวกำหนด⁷ อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษาผลกระทบของประสิทธิภาพพลังงานครั้งนี้ได้กำหนดให้ค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ (Fixed real wage) ในตลาดแรงงาน และกำหนดปัจจัยทุนคงที่ในระยะสั้นในตลาดทุน ดังนั้นคาบระยะเวลาระยะสั้น ปานกลางและระยะยาวจะหมายถึงการกำหนดให้ค่าความยืดหยุ่นการทดแทนระหว่างสินค้าชนิดอื่นและปัจจัยพลังงานเป็นแบบไม่ยืดหยุ่น (Inelastic) ยืดหยุ่นเล็กน้อย (Moderately elastic)⁸ และยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (Perfectly elastic)

2. หลักการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Energy Efficiency Analysis)

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะใช้วิธีการของ Pearce 2001 โดยวัดผ่านทางราคาประสิทธิภาพพลังงาน (Energy efficiency price) และสัดส่วนการใช้พลังงานในแต่ละสาขาการผลิต (Energy inputs) ซึ่งอยู่ในรูปของสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพพลังงาน โดย

$$\text{Energy efficiency price: } P^P = \frac{1}{1+p} \cdot P^E \quad (1)$$

$$\text{Price elasticity of energy demand w.r.t. to } r: \eta^E = \frac{\Delta E/E}{p} \quad (2)$$

$$\text{Rebound effect: } R = 1 + \eta^E$$

⁴ PARA Model เป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พัฒนาโดย Peter Warr และทีมงาน ซึ่งพัฒนามาจากแบบจำลอง ORANI ของ Monarch University

⁵ แบบจำลอง EMOT กำหนดให้ด้านอุปทานในตลาดแรงงานมีความเร็วในการปรับตัว (λ_1) เช่นเดียวกับตลาดทุน โดยการเปลี่ยนแปลงอุปทานแรงงานเกิดจากทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแรงงานภายในประเทศขึ้นอยู่กับเงื่อนไขประชากรและสัดส่วนร่วมกำลังแรงงาน (Participation rate) ขณะที่แรงงานอพยพขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงระหว่างประเทศ (Real wage differential) และอุปสรรคการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น อัตราชดเชยการว่างงาน (Unemployment benefits) และความผูกพันกับถิ่นฐาน (Social community) (Layard *et al* 1991)

⁶ ตลาดเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect competition) แม้จะมีข้อกังขาเรื่องความไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจไทยบ้าง แต่ก็ถืออนุมานได้ เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วตลาดจะแสดงพฤติกรรมเช่นนี้เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จะมีการปิดแบบจำลองด้วยตลาดแข่งขันแบบไม่สมบูรณ์ (Imperfect competition) ในรูปแบบต่างๆ สำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป

โดยที่ p คือ สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพพลังงาน
และ P^E คือ ราคาพลังงาน

$\Delta E/E$ คือ สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงาน

R คือ จำนวนจริงมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1

Rebound effect คือปรากฏการณ์ย้อนกลับใช้พลังงาน ซึ่งเป็นค่าที่ใช้ในการอธิบายผลกระทบจากการปรับปรุงประสิทธิภาพ เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ในการประหยัดพลังงานขึ้น

3. การตีความหมายค่าปรากฏการณ์ย้อนกลับใช้พลังงานงาน (Rebound effect)⁹

กรณี สมมติให้ประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้น 5% ($p=0.05$) ค่า R ที่เป็นได้ดังนี้ คือ

- 1) ถ้า $\Delta E/E$ ลดลง 5% $\rightarrow \eta^E = -1$ ทำให้ $R = 0$ No Rebound (ไม่ย้อนกลับ)
- 2) “ $\Delta E/E$ ลดลง 2.5% $\rightarrow \eta^E = -0.5$ “ $R = 0.5$ Rebound 50% (ย้อนกลับ 50%)
- 3) “ $\Delta E/E$ เท่าเดิม $\rightarrow \eta^E = 0$ “ $R = 1$ Rebound 100% (ย้อนกลับทั้งหมด)
- 4) “ $\Delta E/E$ เพิ่มขึ้น 1% @ $h^e = 0.2$ “ $R = 1.2$ Backfire (ดลหลัง 20%)

เมื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น 5% ความเป็นไปได้**กรณีแรก**คือสัดส่วนการใช้พลังงานลดลงในสัดส่วนเดียวกันคือ 5% ซึ่งจะไม่เกิด**ปรากฏการณ์ย้อนกลับใช้พลังงาน** โดยมีค่าการย้อนกลับเป็นศูนย์ หมายถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานสามารถประหยัดพลังงานได้อย่างเต็มที่ **กรณีที่สอง**การใช้พลังงานลดลง 2.5% ทำให้เกิดค่าการย้อนกลับ 50% หมายถึง ประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นสามารถประหยัดพลังงานได้เพียงครึ่งเดียว และใน

กรณีที่สาม การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานไม่สามารถประหยัดพลังงานได้เลยโดยเกิดการย้อนกลับทั้งหมด ส่วน**กรณีสุดท้าย** ประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นนอกจากจะไม่สามารถประหยัดพลังงานได้แล้วยังส่งผลให้การใช้พลังงานมากขึ้นกว่าเดิม หรือเกิด**ปรากฏการณ์ดลหลังการประหยัดหรือการใช้พลังงาน (Backfire effect)**

การศึกษาครั้งนี้ใช้แบบจำลอง EMOT ทำการจำลองการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการใช้พลังงานในแต่ละสาขาการผลิต โดยทำการรบกวน (Shocks) ประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่แต่ละสาขาการผลิตผ่านทางราคาประสิทธิภาพพลังงาน (Efficiency energy price: r) และทำการเปรียบเทียบค่าการย้อนกลับการใช้พลังงานของภาคการผลิต (Industry) ในการใช้พลังงานแต่ละประเภท และเพื่อให้ผลการวิเคราะห์อธิบายได้จากพฤติกรรมการใช้พลังงานเพียงอย่างเดียว จึงได้ควบคุมตัวแปรที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสมการแสดงพฤติกรรมการผลิต (Production function) โดยในขั้นต้นของการศึกษากำหนดให้ผลผลิตคงที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยพลังงานและปัจจัยอื่น ($Q^0 = f(X^{Energy}, X^{Non-energy})$) หลังจากนั้นได้ทดลองปล่อยให้ผลผลิตปรับเปลี่ยนได้ขึ้นอยู่กับการทดแทนปัจจัยการผลิตอันเนื่องมาจากรายได้ส่วนที่เหลือจากการประหยัดพลังงานในภาคการผลิต

สำหรับภาคครัวเรือนนั้น ในระยะสั้นการบริโภคกำหนดให้รายได้ (Income) เป็นเงื่อนไขเพียงอย่างเดียวโดยอรรถประโยชน์ (Utility) ขึ้นอยู่กับการบริโภคพลังงานและสินค้าอื่นๆ ทั่วไป ($U^0 = f(C^{Energy}, C^{Non-energy})$) ในระยะต่อไป อรรถประโยชน์ขึ้นอยู่กับการบริโภคสินค้าและบริการอื่นที่ไม่ใช่พลังงาน (Non-energy) ซึ่งกำหนดให้คงที่ในระยะยาว ทั้งนี้โดยกำหนดให้ทั้งรายได้เดิมและผลของรายได้จากการประหยัดพลังงาน (Income effect) เป็นเงื่อนไข โดยคง

⁷ ในกรณีของการกำหนดระยะเวลาสำหรับเศรษฐกิจในภาพรวม ระยะสั้น (Short run) กำหนดให้ปัจจัยทุนคงที่ (Inelastic) ระยะปานกลาง (Medium run) ปัจจัยทุนสามารถปรับตัวเพิ่มลดได้ในระดับหนึ่ง (Moderately elastic) ระยะยาว (Long run) ปัจจัยทุนเพิ่มลดได้อย่างไม่จำกัด (Perfectly elastic)

⁸ ยืดหยุ่นปานกลาง (Moderately elastic) ในกรณีของการบริโภคจะใช้จำนวนคาบการปรับตัว (Periods) อยู่ในช่วงค่าเฉลี่ยของคาบระยะสั้น (1 period) กับคาบเริ่มต้นของการปรับตัวในระยะยาวซึ่งมีแนวโน้มเข้าสู่ค่าคงที่ค่าใดค่าหนึ่ง (Convert to constant)

⁹ การหาผลการทดแทน (Substitution effect) และผลจากรายได้ (Income) โดยกำหนดให้อรรถประโยชน์ (Utility) และราคาเปรียบเทียบ (Relative price) คงที่ ผู้บริโภคใช้จ่ายงบประมาณทั้งหมด คัดค้นโดย Sir John R. Hicks ได้ตีพิมพ์ในหนังสือ *Value and Capital* ปี ค.ศ. 1939 และตีพิมพ์ใหม่ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1946

ระดับความพอใจในการบริโภคสินค้าและบริการอื่นที่ไม่ใช่พลังงานให้คงที่ สุดท้ายได้ใช้การวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ (Observed Quality Improvement; OQI) เพื่อหาคุณภาพของสินค้าที่ดีขึ้นโดยวัดจากต้นทุนพลังงานที่ใช้ไป

ผลการศึกษา

จากการใช้แบบจำลอง EMOT ทำการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้พลังงานเพิ่มขึ้น 5% ในรูปของราคาประสิทธิภาพพลังงาน (Efficiency price) โดยทำการรบกวน (Shocks) ราคาพลังงานให้เปลี่ยนไป รวมทั้งกำหนดให้อรรถประโยชน์และราคาสินค้าชนิดอื่นคงที่ในระยะสั้น จากนั้นยอมให้อรรถประโยชน์เปลี่ยนโดยคงหน่วยการบริโภคสินค้าที่ไม่ใช่พลังงานให้คงที่ ผลการวิเคราะห์เป็นดังนี้

1. ผลต่อการประหยัดพลังงานจากประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้น

ประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้นส่งผลให้การใช้พลังงานโดยรวมเพิ่มขึ้น จากการทำการจำลอง (Simulation) พบว่าประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้น 5% ($r=0.05$) จากผลการจำลองในตารางที่ 1 ระยะสั้นโดยคงระดับการผลิตเท่าเดิม ผู้ผลิตสามารถประหยัดพลังงานได้ทั้งหมดเท่ากับประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้นจึงไม่เกิด Rebound ในภาคการผลิต (ประหยัดพลังงานได้เต็มที่) เมื่อเวลาผ่านไปเมื่อผู้ผลิตลดต้นทุนพลังงานได้ก็สามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้นภายใต้เงื่อนไขงบประมาณเดิม การใช้พลังงานจะเพิ่มขึ้นตามหน่วยการผลิตที่เพิ่มขึ้น จึงเกิดการใช้พลังงานย้อนกลับ 22% และ 28% ในระยะปานกลางและระยะยาว ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ภาคการผลิตไม่มีการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นเกินกว่าประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้น (No backfire)

สำหรับภาคครัวเรือน ประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้นทำให้ภาคครัวเรือนประหยัดพลังงานได้ในระยะแรกโดยเกิด Rebound เล็กน้อยเพียง 12% ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดให้อรรถประโยชน์คงที่โดยการบริโภคสินค้าอื่นเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยการลดลงของพลังงาน ในขณะเดียวกันยังมีรายได้เหลือจากการบริโภคและเปลี่ยนให้พลังงานกลายเป็นเงินออมเพิ่มเติมโดยให้อรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นอยู่กับการ

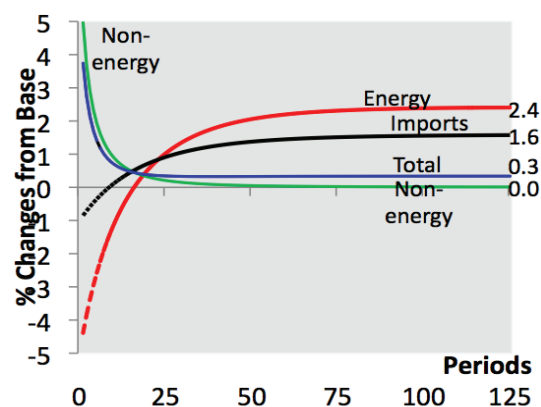
ตารางที่ 1 ประสิทธิภาพการประหยัดพลังงานในภาคการผลิตและครัวเรือน

$\rho =$	ภาคการผลิต			ภาคครัวเรือน		
	ระยะสั้น	ปานกลาง	ระยะยาว	ระยะสั้น	ปานกลาง	ระยะยาว
$\Delta E/E$	-0.05	-0.04	-0.04	-0.04	0.01	0.02
η^e	-1.00	-0.78	-0.72	-0.88	0.19	0.48
R	0.00	0.22	0.28	0.12	1.19	1.48

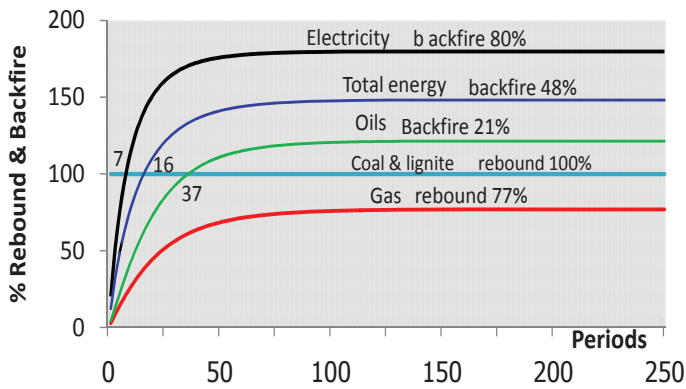
ที่มา: จากการคำนวณโดยแบบจำลอง EMOT

บริโภคสินค้าอื่นในจำนวนเท่าเดิม ($U = f(C^{\text{Non-energy}})$) โดยกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงมุ่งเข้าสู่ศูนย์ในระยะยาวตามแผนภูมิที่ 1 (ก) จากผลดังกล่าวจะทำให้การใช้พลังงานในภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นกว่าระดับการประหยัดพลังงานปกติหรือเกิดการตลบหลัง (Backfire) 19% และ 48% ในระยะปานกลางและระยะยาวตามลำดับในแผนภูมิที่ 1 (ข) นอกจากนี้ หากพิจารณาการประหยัดพลังงานแต่ละประเภทพบว่า การเพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในภาคครัวเรือนจะสูงกว่าพลังงานเฉลี่ย โดยการใช้ไฟฟ้าเกิด Backfire effect สูงถึง 80% ขณะที่การใช้พลังงานโดยรวมเกิด Backfire เพียง 48% ทั้งนี้เพราะการใช้ไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับครัวเรือนมากกว่าพลังงานประเภทอื่นและการใช้ไฟฟ้ายังอยู่ห่างกว่าระดับที่จะให้อรรถประโยชน์สูงสุด

แผนภูมิที่ 1 ผลกระทบการประหยัดพลังงานภาคครัวเรือนเมื่อประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้น 5%



(ก) การเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงานและสินค้าอื่น



(ข) Rebound and Backfire Effects

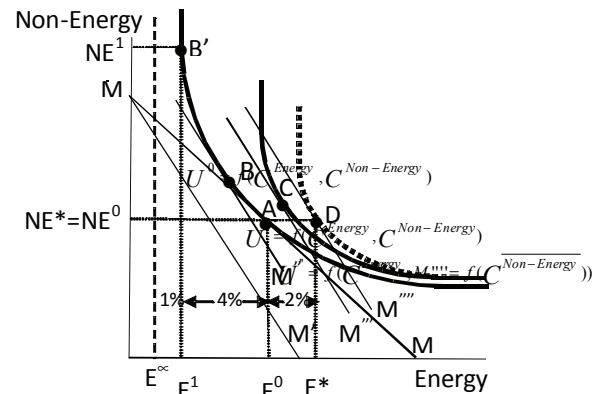
2. การวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ (Observable Quality Improvement)

การหาคุณภาพสินค้าที่เพิ่มขึ้นนั้นใช้หลักวัดต้นทุนการบริโภคสินค้า โดยถอดการบริโภคพลังงานออกจากอรรถประโยชน์พร้อมกำหนดการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ ให้คงที่ จากนั้นยอมให้อรรถประโยชน์เปลี่ยนไปโดยมีเงื่อนไขข้อจำกัดด้านรายได้เพียงอย่างเดียว (Income constraint) อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงราคาประสิทธิภาพพลังงาน (Efficiency price) เมื่ออรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นขณะที่จำนวนหน่วยการบริโภคยังคงเดิม ในแง่ผู้บริโภคจะหมายถึงการได้บริโภคสินค้าและบริการในคุณภาพสูงขึ้นนั่นเอง ซึ่งคุณภาพสินค้าที่ดีขึ้นวัดในรูปตัวเงินจะเทียบเท่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายพลังงานที่จ่ายไปจากจุดดุลยภาพเดิม จนถึงจุดดุลยภาพใหม่ในระยะยาวที่ผู้บริโภคได้รับอรรถประโยชน์มากที่สุด โดยการมีหน่วยการบริโภคสินค้าอื่นคงเดิม ซึ่งคุณภาพสินค้าที่ดีขึ้นวัดได้ในรูปตัวเงินนี้เรียกว่า *คุณภาพสินค้าที่สังเกตได้* (Observed quality improvement)

การวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้อธิบายได้จาก

แผนภูมิที่ 2 โดยอรรถประโยชน์ผู้บริโภคเกิดจากการบริโภคสินค้าที่เป็นพลังงานและสินค้าที่ไม่ใช้พลังงาน (U^0) โดยดุลยภาพเริ่มต้นที่จุด A ซึ่งการใช้พลังงานและสินค้าอื่นคือ E^0 และ NE^0 หน่วยตามลำดับ เมื่อประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้น (อยู่ในรูปของ Efficiency price)

แผนภูมิที่ 2 การวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ (OQI)



เส้นงบประมาณเดิม MM เปลี่ยนไปเป็น MM' โดยปกติแล้วจะเกิดดุลยภาพใหม่ที่จุด B ซึ่งเป็นจุดที่เกิดจากทั้งผลของการทดแทนและผลของรายได้¹⁰

สำหรับการศึกษาประสิทธิภาพพลังงานครั้งนี้ได้กำหนดให้พลังงานเป็นต้นทุนการบริโภค ดังนั้นผู้บริโภคจะลดการใช้พลังงานเพื่อสนองต่อประสิทธิภาพพลังงานที่ดีขึ้นซึ่งหากลดได้เต็มที่แล้วจุดการใช้พลังงานใหม่จะเป็น E^u หรือ 5% อย่างไรก็ตาม หน่วยพลังงานที่ประหยัดได้จริงเพียง 4% ที่ E^1 ซึ่งเป็นจุดต่ำสุดของการใช้พลังงานในครัวเรือน ซึ่งคล้ายกับการกำหนดความสัมพันธ์ของเส้นความพอใจเท่ากันเป็นแบบ LES โดยมีจุดดุลยภาพจะไม่ต่ำกว่าความต้องการพลังงานต่ำสุดที่เป็นเงื่อนไขภายใน (มี Asymptote)¹¹ ในกรณีนี้แม้ไม่กำหนดความสัมพันธ์การบริโภคเป็นแบบ LES แต่ผู้บริโภคก็ตอบสนองผ่านทางค่าความยืดหยุ่น (Elasticity) ได้เช่นกัน¹²

¹⁰ LES (Linear Expenditure System) เป็นความสัมพันธ์แบบของ Cobb-Douglas utility function โดยมี Asymptote เป็นเส้นกำหนดจุดต่ำสุดเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติม ซึ่งพัฒนาโดย Klein and Robin (1947) และนำมาใช้เชิงประยุกต์โดย Stone (1954) และ Geary (1950) ถ้าหากเส้น Asymptote เป็นศูนย์แล้ว LES function ก็จะกลายเป็น Cobb-Douglas function

¹¹ อาจจะไม่ได้ผลเช่นนั้นในทุกกรณี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ขนาดของการ Shocks และค่าความยืดหยุ่น เป็นต้น

¹² การที่อรรถประโยชน์เพิ่มสูงขึ้นขณะที่การบริโภคสินค้าคงเดิม หมายถึงการบริโภคสินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้น ในทางปฏิบัติ ได้ทำ Sensitivity Analysis เพื่อให้ได้ค่า Asymptote ใหม่ โดยการบริโภคสินค้าอื่นคงที่ ซึ่งจะได้อรรถประโยชน์ใหม่เพิ่มจาก U^0 เป็น U^1 และค่าความยืดหยุ่น (Elasticity of Substitution) ก็จะเปลี่ยนไปด้วย

ดังนั้นดุลยภาพใหม่จะเกิดขึ้นที่จุด B' บนอรรถประโยชน์เดิม (U^0) โดยการใช้พลังงานและสินค้าอื่นคือ E^1 และ NE^1 หน่วยตามลำดับ

คุณภาพสินค้าดีขึ้น (OQI) วัดจากการกำหนดให้การบริโภคสินค้าชนิดอื่นให้คงที่ โดยให้การเปลี่ยนแปลงหน่วยการใช้พลังงานเป็นตัวกำหนดอรรถประโยชน์ใหม่ (U'') ซึ่งใช้รายได้ที่เหลือจากการใช้พลังงานดุลยภาพเดิมที่จุด B และ A บนอรรถประโยชน์เดิม (U^0) นำมาจัดสรรเพื่อการบริโภคใหม่ ในกรณีของ Hicks ดุลยภาพจะอยู่ที่จุด C (Hicks compensated demand) อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การบริโภคสินค้าอื่นคงที่บนเส้น M''' (ราคาเปรียบเทียบเดิม) จะเกิดดุลยภาพใหม่บนเส้นอรรถประโยชน์ใหม่ U'' ซึ่งบริโภคสินค้าอื่นที่มีคุณภาพสูงขึ้น¹⁴ ดังนั้นในกรณีนี้ ผลจากตารางที่ 1 และแผนภูมิที่ 2 $DE/E = 0.02$ นั่นคือคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ในแง่ผู้บริโภคดีขึ้นคือ 2% นั่นเอง

3. ผลกระทบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ข้อมูลการปล่อยมลพิษทางอากาศอันเนื่องมาจากความต้องการทางเศรษฐกิจในปี 2543 ที่คำนวณได้จากแบบจำลอง EMOT ประกอบด้วยด้วยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) จำนวนทั้งสิ้น 421.8 ล้านตัน ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) จำนวน 4.3 ล้านตัน และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) จำนวน 3.4 ล้านตัน หลังจากทำการจำลองประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้น 5% หรือ $\sigma=0.05$ ในระยะสั้นอรรถประโยชน์และราคาสินค้าชนิดอื่นคงที่ การปลดปล่อยก๊าซ CO_2 และก๊าซ SO_2 ลดลงร้อยละ 0.9 และ 4.4 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของการใช้พลังงานที่ลดลง ขณะที่การปล่อยก๊าซ CO กลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ดีขึ้นในบางอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันแต่ใช้พลังงานที่ปล่อยก๊าซ CO สูงมีความ

ได้เปรียบด้านราคาเทียบกับผู้ผลิตที่ใช้พลังงานที่มีการปล่อย CO ต่ำ ส่งผลให้การปล่อยก๊าซ CO เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปการปลดปล่อยก๊าซ CO_2 และ SO_2 กลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.9 และ 0.9 ตามลำดับ ท้ายที่สุดเมื่ออรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น การปล่อยก๊าซ CO_2 และ SO_2 จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 และ 2.4 ตามลำดับ โดยที่การปล่อยก๊าซ CO ค่อยๆ ลดลงจนเป็นศูนย์ในที่สุด แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพพลังงานดีขึ้นไม่มีผลต่อการปล่อยก๊าซ CO ในระยะยาว แต่จะมีผลมากสำหรับก๊าซ CO_2 และ SO_2 โดยก๊าซ SO_2 เพิ่มในอัตราที่มากกว่าในระยะยาว

ตารางที่ 2 อัตราการขยายตัวและสัดส่วนต่อ GDP ของมลพิษ แต่ละประเภท

	อัตราการขยายตัว (%)			สัดส่วนต่อ GDP (%) (ตันต่อล้านบาท)		
	CO_2	CO	SO_2	CO_2	CO	SO_2
ปีฐาน 2543				83.18	0.85	0.66
ระยะสั้น	-0.9	1.6	-4.4	81.66	0.86	0.63
ปานกลาง	0.9	0.1	0.9	62.92	0.64	0.50
ระยะยาว	1.6	0.0	2.4	57.38	0.58	0.46

ที่มา: คำนวณจากแบบจำลอง EMOT

หากพิจารณาเปรียบเทียบความเข้มข้นการปล่อยมลพิษ (Pollution Emission Intensity: PEI) โดยวัดจากสัดส่วนการปล่อยก๊าซมลพิษชนิดต่างๆ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)¹⁴ พบว่า จากข้อมูลฐานการปล่อยก๊าซ CO_2 ในปี 2543 ซึ่งมีค่า PEI 83.18 ตันต่อล้านบาท เมื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น ในระยะสั้น ค่า PEI ลดลงเล็กน้อยเป็น 81.66 ตันต่อล้านบาท และค่อยๆ ลดลงในระยะปานกลางและระยะยาวเป็น 62.92 และ 57.38 ตันต่อล้านบาท ในทำนองเดียวกัน ความเข้มข้นการปล่อยมลพิษสำหรับก๊าซ CO และ SO_2 ลดลงเช่นกัน คือจากฐานเดิม 0.85 และ 0.66 ตันต่อล้านบาท เป็น 0.58 และ 0.46 ตันต่อล้านบาทตามลำดับ

¹⁴ ความเข้มข้นของการปล่อยมลพิษแต่ละประเภท (Pollution Emission Intensity: PEI) ใช้สำหรับวัดหรือประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อม โดยคิดจากสัดส่วนการปล่อยมลพิษใดๆ ต่อมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตนั้น โดยปกติมีหน่วยวัดเป็นปริมาณทางกายภาพต่อมูลค่ารูปตัวเงิน (Physical Unit/Monetary Unit) เช่น กิโลกรัม/บาท ตัน/บาท ลิตร/บาท และ ลูกบาศก์ฟุต/บาท เป็นต้น ในรายงานการศึกษานี้ ใช้หน่วยวัดเป็นตันต่อล้านบาท เช่น ภาคการผลิตโดยรวมสร้างมูลค่าเพิ่มได้ 1 ล้านบาทจะปล่อยก๊าซ CO_2 ออกมาจำนวน 83.18 ตัน เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาโดยใช้แบบจำลอง EMOT ซึ่งเป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปขนาด 25 สาขาการผลิต ได้กำหนดให้ตลาดสินค้ามีการแข่งขันสมบูรณ์ ตลาดปัจจัยแรงงานเป็นแบบค่าจ้างที่แท้จริงคงที่ ตลาดปัจจัยทุนคงที่ ผู้บริโภคมีอรรถประโยชน์คงที่ในระยะสั้น และยอมให้อรรถประโยชน์เปลี่ยนไปในระยะปานกลางและระยะยาวโดยการคงหน่วยการบริโภคสินค้าชนิดอื่นที่ไม่ใช่พลังงานให้คงที่ และใช้หลักการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ย้อนกลับและผลหลังการใช้พลังงานเพื่อศึกษาผลกระทบจากการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ดีขึ้น

ผลจากการศึกษา พบว่า ประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น 5% โดยรวมแล้วภาคการผลิตสามารถลดการใช้พลังงานได้ในระยะสั้นได้ทันทีเท่ากับคือ 5% ซึ่งไม่มีการย้อนกลับการใช้พลังงาน (Rebound = 0%) เมื่อผู้ผลิตลดต้นทุนได้จะผลิตสินค้าเพิ่มเพื่อตอบสนองต่อตลาด การใช้พลังงานในภาคการผลิตจะเพิ่มขึ้นโดยเกิด Rebound 28% ในระยะยาว สำหรับภาคครัวเรือนเกิด Rebound 12% ทันทีในระยะสั้น ซึ่งเกิดจากครัวเรือนลดการบริโภคพลังงานได้เพียง 4% เป็นเพราะภาคครัวเรือนมีความอ่อนไหวกับการใช้พลังงานสูงต่อการใช้พลังงาน ทั้งนี้สืบเนื่องจากผู้บริโภคมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เมื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอุปกรณ์ดีขึ้นซึ่งอยู่ในรูปของตัวเงินที่จ่ายลดลงแล้ว ทำให้ผู้บริโภคจัดสรรงบประมาณบางส่วนเพิ่มให้การใช้พลังงาน ยิ่งเวลาผ่านไป ผู้บริโภคมีความมั่นใจในเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานแล้ว งบประมาณที่ประหยัดได้จะนำไปจัดสรรใช้จ่ายเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่สูงขึ้นอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากได้กำหนดให้จำนวนหน่วยการบริโภคสินค้าอื่นที่ไม่ใช่พลังงานให้คงที่ในระยะยาว โดยให้อรรถประโยชน์เปลี่ยนแปลงได้พบว่า การใช้พลังงานเชื้อเพลิงภาคครัวเรือนจะเกิดปรากฏการณ์ผลหลัง (Backfire effect) ถึง 48% โดยพลังงานประเภทไฟฟ้าเกิด Backfire มากที่สุดโดยสูงถึง 80% ซึ่งเป็นเพราะการใช้พลังงานภาคครัวเรือนยังอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับที่จะให้อรรถประโยชน์สูงสุดโดยมีข้อจำกัดเรื่องราคาพลังงาน

ในระยะยาว การกำหนดให้การบริโภคสินค้าอื่นคงที่ ขณะที่อรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นพร้อมการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นนั้น หมายถึงผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้น¹⁰ สามารถอธิบายได้จาก*การวัดคุณภาพสินค้าที่สังเกตได้ (Observed Quality Improvement: OQI)* โดยคุณภาพสินค้าอุปโภคและบริโภคโดยรวมดีขึ้น 2% สำหรับผลของการปล่อยมลภาวะทางอากาศนั้น เมื่อประสิทธิภาพการใช้พลังงานดีขึ้น เศรษฐกิจทั้งระบบปล่อยก๊าซ CO₂ และ SO₂ ลดลงในระยะสั้นร้อยละ 0.9 และ 4.4 แต่กลับเพิ่มขึ้นในระยะยาวร้อยละ 1.6 และ 2.4 ตามลำดับ ถือเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ขณะที่ก๊าซ CO หดตัวลดลงในระยะสั้นและคงที่ในระยะยาว ซึ่งเกิดจากผู้ผลิตสินค้าที่ปล่อยก๊าซ CO สูง เกิดความเสียเปรียบและหายไปจากระบบการผลิต (Crowding out) อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการปล่อยมลภาวะทางอากาศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Pollution Emission Intensity: PEI) พบว่า สัดส่วนการปล่อยก๊าซทุกประเภทดีขึ้น โดยค่า PEI ของก๊าซ CO₂, CO และ SO₂ จากฐานเดิม 83.18, 0.85 และ 0.66 ตันต่อล้านบาท ลดลงในระยะยาวเป็น 57.38, 0.58 และ 0.48 ตันต่อล้านบาทตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสวัสดิการโดยรวมของประเทศดีขึ้น

จากบทสรุปข้างต้น การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานให้ดีขึ้นดังกล่าว ส่งผลดีต่อภาคการผลิตเท่านั้น แต่ก็ยังเกิดปรากฏการณ์ย้อนกลับการใช้พลังงาน ขณะที่ผลต่อภาคครัวเรือนกับเป็นไปในทิศทางตรงข้ามคือใช้พลังงานเพิ่มขึ้น และยังส่งผลให้การปล่อยมลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้นด้วย หากภาครัฐมีข้อจำกัดในการจัดหาพลังงานก็ควรหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ในทางกลับกันการเพิ่มราคาพลังงานน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า หากรัฐมีนโยบายเรื่องประหยัดพลังงานเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม นโยบายปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานแม้จะเกิดปรากฏการณ์ย้อนกลับและผลหลัง (Rebound and Backfire effects) แต่ผู้บริโภคจะได้อรรถประโยชน์สูงขึ้น คุณภาพสินค้าและบริการดีขึ้น นอกจากนี้ ความเข้มข้นของการปล่อยมลพิษก็ลดลงอีกด้วย ทำให้สวัสดิการ (Welfare) โดยรวมดีขึ้น

¹⁰ ผู้บริโภคไม่ได้รับความพอใจจากการใช้พลังงานโดยตรง แต่ได้รับความพอใจจากการบริโภคสินค้าบริการอื่นๆ ที่ใช้พลังงานเป็นต้นทุนการบริโภค ซึ่งหมายถึงการได้รับสินค้าและบริการที่ดีขึ้นโดยหน่วยการบริโภคนั้นคงที่

เอกสารอ้างอิง

- Allan, G., Fence, J., Eromenko, I., Lim, A., Gilmartin, M., McGregor, P., Swales, K., and Turner, K. (2008). *The Impact on the Scottish Economy of Reducing Green House Gas Economy in Scotland*, Discussion paper, Fraser of Allander Institute and Development Economic, University of Strathclyde.
- Blanchflower, David G., and Oswald, Andrew J. (1990). *The Wage Curve*, *Scandinavian Journal of Economics*, 92, 215-235.
- Geary, R. C., (1950), *A Note on a Constant Utility Index of the Cost of Living*, *Review of Economic Studies*, 18(2):65-66, 1950.
- Hanley, N.D., McGregor, P.G., Swales, J.K. and Turner, K.R. (2006), *The Impact of a Stimulus to Energy Efficiency on the Economy and the Environment: A Regional Computable General Equilibrium Analysis*, *Renewable Energy*, Vol. 31, p161-171.
- Harrigan, F., McGregor, P., Dourmashkin, N., Perman, R. Swales, K, and Yin, Y.P. (1991), *A Micro-macro Model of Scotland, Economic Modelling*, October 1991.
- Hicks, Sir John Richard. (1946), *Value of Capital*, 2nd Ed., Oxford University Press.
- Klein, L. R., and Robin H., (1947), *A Constant Utility Index of the Cost of Living*, *Review of Economic Studies*, 15:84-87, 1947-48.
- Layard, P. Richard G., Nickell, Stephen J., and Jackman, Richard (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press: Oxford.
- Pearce, D.W., (2001), *Measuring Resource Productivity*, Paper to DTI/Green Alliance Conference, February 2001
- Saunders, H., (1992), *Does Energy Conservation Worsen Global Warming?*, in Fesharaki, Fereidun & James Dorian, 1992, *International Issues in Energy Policy, Development and Economics*, Boulder, Co. Westview.
- Silberberg, E. (1990), *The Structure of Economics: A Mathematical Analysis*, McGraw-Hill Inc., 2nd, 1990.
- Srihuang, S. (2006), *Energy and the Environments: Sustainable Development for Thailand*, PhD Dissertation (Prelim)", University of Strathclyde, U.K.
- Stone, Richard, (1954), *Linear Expenditure System and Demand Analysis: An Application to the Pattern of British Demand*, *Economic Journal*, 64:511-527, September 1954.

การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของภาครัฐ

ประสพสุข ทรงผาสุก* / นิสวันต์ พิชญ์ดำรง**



บทนำ

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นแรงกดดันให้ภาครัฐของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมใหม่ที่เปลี่ยนไป โดยมุ่งสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เป็นแบบมืออาชีพ ยึดหลักการดำเนินงานที่มีมาตรฐานและมีวิธีวัดผลงานที่ชัดเจน มีการควบคุมผลผลิต และมีการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างประหยัดและคุ้มค่า ส่งผลให้แนวความคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบ (Accountability) ของหน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนแปลงไป จากการควบคุมและดำเนินการเอง มาเป็นกำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี มีคุณภาพ มีการปรับกลยุทธการบริหารจัดการไปสู่การบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มากขึ้น พร้อมกับปรับทิศทางการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน จากเดิมที่เน้นการติดตามตรวจสอบความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณเป็นการให้ความสำคัญกับผลของงานมากขึ้น โดยมุ่งประเมินผลที่ได้รับจากการดำเนินงาน ทั้งในระดับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) พร้อมทั้งพิจารณาว่า การใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลงานดังกล่าว เป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าหรือไม่ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ / **นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การประเมินความคุ้มค่า ของต่างประเทศ

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสความตื่นตัวในเรื่องการประเมินความคุ้มค่าขึ้นในประเทศต่างๆ อาทิ

1. ประเทศแคนาดา จัดตั้งหน่วยงานชื่อ Office of the Auditor General of Canada ซึ่งได้จัดทำคู่มือการประเมินความคุ้มค่า “Value-for-Money Audit Manual” มีขอบเขตของการประเมินความคุ้มค่าประกอบด้วย การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมของรัฐบาลในเรื่องความประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย และผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการวัดประสิทธิผล ความเกี่ยวข้องกับความพร้อมรับผิด การปกป้องทรัพย์สินสาธารณะ และข้อร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ

2. ประเทศสหราชอาณาจักร มีหน่วยงาน Audit Commission ทำหน้าที่กำหนดกรอบการประเมินความคุ้มค่าโดยใช้หลัก 3E ได้แก่ Economy-Efficiency-Effectiveness หรือ ประหยัด (การลดงบประมาณที่รับมาหรือที่ใช้ไปโดยคำนึงถึงคุณภาพของงาน) ประสิทธิภาพ (ผลผลิตที่เป็นสินค้าหรือบริการเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต) และ ประสิทธิผล (ผลงานที่คาดหวังเปรียบเทียบกับผลงานที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้จ่ายงบประมาณ)¹

3. ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ มีหน่วยงาน Central Expenditure Evaluation Unit, Department of Finance และได้จัดทำคู่มือการประเมินความคุ้มค่า “Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual” ซึ่งกำหนดเค้าโครงการประเมินผลที่ยึดถือ Programme Logic Model² ซึ่งแสดงความเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆทางตรรกะของแผนงานเชิงระบบระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ (ซึ่งรวมทั้ง results และ impacts) โดยการประเมินความคุ้มค่าจะครอบคลุมหลักเกณฑ์ 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักการและเหตุผล (Rationale) 2) ประสิทธิภาพ

(Efficiency) ซึ่งรวมถึงความประหยัด (Economy) 3) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) 4) ผลกระทบ (Impact) และ 5) ความตรงประเด็นอย่างต่อเนื่อง (Continued Relevance)

4. องค์การระหว่างประเทศของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (The International Organization of Supreme Audit Institutions : INTOSAI) ได้จัดทำคู่มือ “Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience” โดยความร่วมมือของ 28 ประเทศ ซึ่งจำแนกขอบเขตการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามมาตรฐานของ INTOSAI ออกเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานทางการเงินตามระเบียบ และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยการตรวจสอบผลการดำเนินงานจะมุ่งตรวจสอบความประหยัด (ลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากปัจจัยนำเข้า) ประสิทธิภาพ (ผลผลิตหรือบริการให้ได้มากขึ้นจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด) และ ประสิทธิภาพ (ความสามารถในการตอบสนองจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้)³

การประเมินความคุ้มค่าของ ประเทศไทย

1. จุดเริ่มต้น

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นับเป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการขับเคลื่อนผลักดันให้ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งนอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และการทำงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าอีกด้วย โดยได้กำหนดเรื่องการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐไว้ในมาตรา 22 ดังนี้

¹ Public audit Forum, What Public Sector Bodies can expect from their Auditors. March 2000

² Central Expenditure Evaluation Unit, Department of Finance. Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual. 7 March, 2007, p.28

³ INTOSAI, Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience, p.11

“ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะดำเนินการต่อไป หรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้ความหมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย”

2. การวางกรอบแนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ

ในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติสำหรับมาตรา 22 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานประมาณ ร่วมกันศึกษาจัดทำแนวทางดำเนินการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ซึ่ง สศช. ได้ศึกษาทบทวนแนวคิดเรื่องการประเมินความคุ้มค่าในประเทศต่างๆ พบว่า แนวคิดที่ใช้ในประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์มีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในขณะเดียวกันก็ครอบคลุมประเด็นที่มีอยู่ในแนวคิดของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศแคนาดา รวมทั้งมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (INTOSAI) ด้วยเช่นกัน ดังนั้น สศช. จึงได้กำหนดแนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ โดยยึดแนวทางของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นหลัก

3. แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ

3.1 กรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่า จากสาระสำคัญของมาตรา 22 ดังกล่าว สามารถกำหนดกรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าได้ดังนี้ “การประเมินความคุ้มค่า หมายถึง การประเมินการดำเนินการภารกิจของภาครัฐเพื่อให้ได้ผลผลิตผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้”

3.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินความคุ้มค่า มุ่งให้ส่วนราชการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจด้วยตนเอง (Self-assessment) เพื่อ

(1) ประเมินว่าการปฏิบัติภารกิจ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนและภาครัฐ มากหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่ายและผลเสียที่เกิดขึ้นเพียงใด

(2) เป็นข้อมูลสำหรับส่วนราชการในการทบทวนจัดลำดับความสำคัญในการเลือกปฏิบัติภารกิจ หรือเป็นข้อมูลสำหรับรัฐบาลเพื่อพิจารณายกเลิกภารกิจ รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติภารกิจ (Self-improvement) ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

(3) เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป (Self-control)

3.3 กรอบการประเมินความคุ้มค่า เพื่อให้การประเมินความคุ้มค่าเป็นเครื่องมือใช้ประกอบการพิจารณาทางเลือกในการปฏิบัติภารกิจที่ก่อประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด การประเมินจึงให้ความสำคัญกับประเด็นการทำงานใน 3 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผล ควบคู่ไปกับมิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ ซึ่งมีความหมายและตัวอย่างตัวชี้วัด ดังนี้

(1) ประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจ เป็นการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจ โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการปฏิบัติ

ภารกิจว่ามีความสอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับที่กำหนดไว้ก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด 3 ด้าน ได้แก่ การบรรลุวัตถุประสงค์ ในการปฏิบัติการ ความพึงพอใจ และคุณภาพการให้บริการ โดยมีขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

(1.1) **การบรรลุวัตถุประสงค์** หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นได้ ทั้งสิ่งของหรือบริการ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ใน กรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จ ในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เพียงใด รวมทั้ง การประเมินด้วยว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการ นั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness) ด้วย

(1.2) **ความพึงพอใจ** เป็นการวัดความ พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและ บริการนั้นๆ ทั้งในด้านคุณภาพผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ โดยผู้ใช้ประโยชน์ อาจ หมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่น ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง

(1.3) **คุณภาพการให้บริการ** เป็นการ ประเมินผลผลิตที่วัดเป็นมูลค่าได้ยาก ซึ่งอาจพิจารณาจาก อรรถาธิบายของผู้ให้บริการ ความสุภาพอ่อนน้อม ยิ้มแย้มแจ่มใส ความสามารถในการเข้าถึงบริการของลูกค้า (การมีขั้นตอน การให้บริการที่ไม่สลับซับซ้อน) ความกระตือรือร้นในการให้ บริการ การให้บริการในสิ่งที่ลูกค้าต้องการ และความตรงเวลา (การให้บริการเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด) เป็นต้น

(2) ประสิทธิภาพการปฏิบัติการ

หมายถึง การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตาม วัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบกับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัด มี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัด โดยมี ขอบเขตและตัวชี้วัด ดังนี้

(2.1) **ประสิทธิภาพการผลิต** หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ ซึ่งประเด็นใน การพิจารณาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

● ประสิทธิภาพการดำเนินงาน

โดยรวม ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การผลิตผลผลิต โดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพของการ ใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด การรายงานและการ ปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นต้น

● การปรับปรุงประสิทธิภาพการ

ดำเนินงาน ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การมีทางเลือก อื่นๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การ ใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรแทนคน ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น

● ระบบการจัดการและการ

ปฏิบัติงาน ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การจัดทำแผน

ตารางที่ 1 : ตัวอย่างตัวชี้วัดประสิทธิผล

ประเด็นการประเมินผล	ตัวอย่างตัวชี้วัด
1. การบรรลุวัตถุประสงค์	● ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการ (ร้อยละ) - เช่น - ความสำเร็จในการให้บริการจัดลูกน้ำยุงลาย - ความสำเร็จในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการปราบปรามยาเสพติด ● ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ต่อค่าใช้จ่ายรวม
2. ความพึงพอใจของผู้ใช้ประโยชน์	● ระดับความพึงพอใจเฉลี่ยของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์ (ร้อยละ)
3. คุณภาพการให้บริการ	● สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด ● ขั้นตอนการให้บริการลดลง ● จำนวนการร้องเรียนเกี่ยวกับมารยาทของเจ้าหน้าที่ลดลง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการของรัฐบาล

ตารางที่ 2 : ตัวอย่างตัวชี้วัดประสิทธิภาพ

ประเด็นการประเมินผล	ตัวอย่างตัวชี้วัด
1. ประสิทธิภาพการดำเนินงาน	☒ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต ☒ สัดส่วนจำนวนผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า เช่น ผลผลิตต่อคน ผลผลิตต่อเครื่องจักร ☒ ความก้าวหน้าในการดำเนินงานเทียบกับแผน ☒ สัดส่วนเวลาที่แท้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด ☒ ขั้นตอนและระยะเวลาที่ลดลง
2. การประหยัด	☒ สัดส่วนงบประมาณที่สามารถประหยัดได้ในการปฏิบัติการกิจ ☒ สัดส่วนงบประมาณที่ใช้จัดหาลำดับการผลิตรวมเกี่ยวกับแผนที่กำหนดไว้

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจของรัฐ

กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น

● **สิ่งแวดล้อมในการทำงาน**

ประกอบด้วยประเด็นย่อย อาทิ การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

(2.2) **การประหยัด** หมายถึง การได้รับ

ทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

(3) **ผลกระทบ** หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการ

ปฏิบัติการกิจ ทั้งที่คาดหวังหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหวัง ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติการกิจ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่น ทั้งในและนอกพื้นที่ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(3.1) **ผลกระทบต่อประชาชน** ได้แก่

ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจ

ภาครัฐ ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำ และการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินการกิจ

(3.2) **ผลกระทบทางสังคม** ได้แก่

ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม

(3.3) **ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม** ได้แก่

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ เช่น ด้านมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และด้านภูมิสถาปัตยกรรม

(3.4) **ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ** ได้แก่ผล

กระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการค้า การก่อหนี้สาธารณะ) และการกระจายรายได้

(3.5) **ผลกระทบด้านอื่น ๆ** เช่น ด้าน

การเมือง และความมั่นคงของประเทศ

4. **ขอบเขตในการประเมินความคุ้มค่า**

การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการกิจ เกิดขึ้นใน 3 ขั้นตอนของการดำเนินงาน คือ ก่อนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนการวางแผนการ ทำงานระหว่างการทำงาน และเสร็จสิ้นการ

ดำเนินงานว่ามีผลสัมฤทธิ์และคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด เพื่อเป็นบทเรียนต่อไป โดยมีขอบเขต ดังนี้

4.1 หน่วยของการประเมิน การประเมินความคุ้มค่าเป็นการประเมินการปฏิบัติการในหน่วยงานระดับกรม อย่างไรก็ตาม หลักการในการประเมินสามารถประยุกต์ได้ ทั้งในระดับกรม กลุ่มภารกิจ หรือกระทรวง

4.2 ภารกิจที่ต้องประเมิน ให้ความสำคัญเฉพาะภารกิจหลัก (Core Business) ของหน่วยงาน โดยหน่วยงานต้องเป็นผู้กำหนดด้วยตนเองว่า ภารกิจหลักและผลผลิตหลักของหน่วยงานคืออะไร ซึ่งภารกิจหลักและผลผลิตหลัก ตามกรอบที่ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานประมาณกำหนด มีความหมายดังนี้

(1) ภารกิจหลักหรืองานหลัก เป็นภารกิจที่ส่วนราชการ (กรม) ต้องดำเนินการให้บรรลุวิสัยทัศน์ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ นอกจากนี้ภารกิจหลักรวมถึงภารกิจอื่นที่หน่วยงานเหนือขึ้นไปมอบหมายให้ปฏิบัติเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องเกินกว่า 3 ปี ในการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติการ หน่วยงานต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานหรือแผนปฏิบัติการรองรับอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภารกิจของส่วนราชการสามารถแบ่งอย่างกว้างๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

■ **การให้บริการสาธารณะ** ซึ่งประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง อาทิ บริการทำบัตรประชาชน การศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพ บริการในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

■ **บริการด้านการพัฒนาและความมั่นคง** โดยประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อม เช่น การจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การป้องกันประเทศ เป็นต้น

(2) ผลผลิตหลัก หมายความว่า ผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติการหลักของหน่วยงาน ทั้งที่มีลักษณะเป็นงานหรือโครงการ ผลผลิตดังกล่าวเป็นการให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัสดุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรภายนอกหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ ผลผลิตดังกล่าวต้องสอดคล้องตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

(3) โครงการสำคัญเพื่อผลักดันภารกิจ การปฏิบัติการของส่วนราชการให้บรรลุผลสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ ในหลายหน่วยงานต้องอาศัยการดำเนินโครงการ เพื่อผลักดันให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการ ดังนั้น การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการที่มีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการ จำเป็นต้องประเมินความคุ้มค่าของโครงการดังกล่าวด้วย เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบ ของโครงการนั้นๆ ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบของการปฏิบัติการ ตลอดจนการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ/ยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงให้โครงการดังกล่าวให้มีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น หรือยกเลิกโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่าหรือไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของส่วนราชการนั้น

โครงการที่ส่วนราชการต้องนำมาประเมินความคุ้มค่า จะต้องเป็นโครงการที่มีความสำคัญ เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการปฏิบัติการ การดำเนินโครงการส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของภารกิจหรือยุทธศาสตร์ หรือเป็นโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูงหรือมีผลกระทบต่อประชาชนสูง

5. ตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่า เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานมีความแตกต่างกัน โดยบางภารกิจไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขได้ชัดเจน บางภารกิจมีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการ ดังนั้น จึงกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่าในแต่ละมิติดังนี้

5.1 ตัวชี้วัดหลัก ที่ทุกหน่วยงาน ถึงแม้ภารกิจจะมีลักษณะแตกต่างกัน สามารถใช้ร่วมกันได้ โดยแต่ละมิติมีตัวชี้วัดดังนี้

(1) การประเมินประสิทธิภาพ

(1.1) ต้นทุนต่อหน่วย ประเมินต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงตามหลักเกณฑ์ของกรมบัญชีกลาง โดยเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ประมาณการไว้ในขั้นตอนวางแผนว่าสูงหรือต่ำกว่าแผนอย่างไร เพราะเหตุใด

(1.2) สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร

เป็นการประเมินผลผลิตภาพของการใช้ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม ซึ่งจะช่วยให้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

(1.3) สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่า

ใช้จ่ายตามแผน เป็นการวิเคราะห์ถึงความประหยัดในการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาปัจจัยการผลิตและระหว่างการทำงาน เพื่อดูว่าการดำเนินงานมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการประมาณการไว้เพียงใด และเพราะเหตุใด ซึ่งจะเป็นสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงของประสิทธิภาพการดำเนินงาน

(1.4) **สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด** เป็นการวิเคราะห์ถึงความรวดเร็วในการทำงานอันเกิดจากการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ โดยมีการจัดทำมาตรฐานเวลาการให้บริการไว้ เพื่อเปรียบเทียบกับความมีประสิทธิภาพ

(2) การประเมินประสิทธิผล

(2.1) **ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย** พิจารณาว่าผลการปฏิบัติภารกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักได้เพียงใด เพราะเหตุใด

(2.2) **ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์** เป็นการประเมินของผู้รับบริการต่อผู้ให้บริการ ซึ่งหน่วยงานผู้ให้บริการจะเป็นผู้กำหนดกลุ่มผู้รับบริการ เช่น สอบถามจากประชาชนหรือส่วนราชการ และประเมินตามประเด็นที่ต้องการทราบ เพื่อนำผลการประเมินมาใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงการดำเนินงาน

(2.3) **ตัวชี้วัดคุณภาพการให้บริการ** การให้บริการไม่สามารถวัดคุณภาพโดยตรงเช่นเดียวกับการผลิตสินค้า ดังนั้นจึงประเมินเชิงคุณภาพโดยพิจารณาจากผู้รับบริการในประเด็นต่าง ๆ เช่น ความสะดวกและความรวดเร็วในการให้บริการและมารยาทในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้หน่วยงานอาจเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตัวชี้วัดใหม่ที่เห็นว่าจะมีความสัมพันธ์กับภารกิจและผลผลิตหลักโดยตรงก็ได้

(3) **การประเมินผลกระทบ** หน่วยงานจะต้องประเมินผลกระทบต่อประชาชนภายหลังเสร็จสิ้นการปฏิบัติภารกิจ โดยกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน และถ้าการปฏิบัติ



ภารกิจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ต่อสังคม หรือต่อสิ่งแวดล้อม ก็ให้กำหนดตัวชี้วัดและทำการประเมินผลด้วย

(4) **การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ** หน่วยงานจะต้องนำผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และผ่านการรับรองจากสำนักงานงบประมาณแล้วมาประกอบการอธิบายความคุ้มค่าของการปฏิบัติภารกิจด้วย

5.2 **ตัวชี้วัดเสริม** ในกรณีที่ภารกิจของหน่วยงานไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขชัดเจน หรือเป็นภารกิจที่จัดทำเป็นโครงการ หน่วยงานควรจัดทำตัวชี้วัดเสริม ดังนี้

(1) **Cost – Effectiveness** เป็นตัวชี้วัดเสริมสำหรับภารกิจที่ไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขได้ชัดเจน ซึ่งเมื่อได้รับรายงานผลการประเมินประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาควิชาการควรวิเคราะห์ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่ายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณาว่าภารกิจใดควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้ปฏิบัติ จึงจะได้ผลคุ้มค่ามากที่สุด

(2) **Benefit-Cost Ratio** ในกรณีที่ภารกิจของหน่วยงานเป็นการดำเนินโครงการ โครงการดังกล่าว นอกจากจะต้องประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดหลักในมิติประสิทธิภาพประสิทธิผล และผลกระทบแล้ว หน่วยงานต้องประเมินผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (B/C Ratio) เป็นตัวชี้วัดเสริมร่วมด้วย แต่ถ้าโครงการนั้น ๆ เป็นโครงการที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์หรือผลเสียเป็นมูลค่าได้ (คำนวณ B/C Ratio ไม่ได้) ให้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบและขนาดของผลกระทบ เช่น จำนวนประชาชน จำนวนพื้นที่ เป็นต้น ให้ชัดเจน

ตารางที่ 3 ประเด็นการประเมินและตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

ภารกิจ	มิติและประเด็น การประเมินคุณค่า	ตัวชี้วัด ^{1/}	
		ตัวชี้วัดหลัก	ตัวชี้วัดเพิ่มเติม
■ บริการสาธารณะ ซึ่งประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ (ผู้รับบริการ) โดยตรง อาทิ บริการทำบัตรประชาชน ใบขับขี่ การศึกษา บริการรักษาพยาบาล การบริการในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ■ บริการด้านการพัฒนาและความมั่นคง ซึ่งประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อม อาทิ การจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี การป้องกันประเทศ เป็นต้น	ประสิทธิภาพ - ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน - การประหยัด	1. ต้นทุนต่อหน่วย ^{2/} 2. สัดส่วนผลต่อทรัพยากร เช่น ผลผลิตต่อคน ผลผลิตต่อเวลาทำงาน 3. สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ใช้จริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน 4. สัดส่วนเวลาที่ใช้ในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด	ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (Cost – Effectiveness)
	ประสิทธิผล - การบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย - ความพึงพอใจ - คุณภาพการให้บริการ	1. ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย 2. ระดับความพึงพอใจเฉลี่ยของผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์ 3. ขั้นตอนการให้บริการลดลง 4. การร้องเรียนเกี่ยวกับความล่าช้าที่ลดลง	
	ผลกระทบ ^{3/} - ผลกระทบที่มีต่อประชาชน - ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ - ผลกระทบทางสังคม - ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม	เช่น พฤติกรรมการดำเนินชีวิตเปลี่ยนไป สุขภาพอนามัยดีขึ้น รายได้ครัวเรือนดีขึ้น เช่น รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น มูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้น เช่น โครงสร้างของสังคม วัฒนธรรม ชุมชน เปลี่ยนไป เช่น ผลภาวะเปลี่ยนแปลงดีขึ้นหรือลดลง	
■ ภารกิจที่เป็นโครงการ หากภารกิจทั้ง 2 ประเภท มีการดำเนินงานในลักษณะโครงการ	ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ^{4/}	ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ	
	ประเมิณครบถ้วนมิติทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและผลกระทบ	ใช้ตัวชี้วัดหลักข้างต้นทั้งหมด	Benefit-cost Ratio ^{5/} หากวิเคราะห์ไม่ได้ให้ระบุกลุ่มเป้าหมายและขนาดที่ได้ รับผลกระทบ เช่น จำนวนคน จำนวนพื้นที่

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติการของรัฐ

หมายเหตุ : 1/ การเลือกให้ตัวชี้วัดข้างต้นต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะและผลผลิตหลักของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น บางหน่วยงานสามารถประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดได้อย่างครบถ้วน ทั้งตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดเพิ่มเติม ขณะที่บางหน่วยงานอาจใช้เฉพาะตัวชี้วัดหลักเท่านั้น

2/ จัดทำต้นทุนต่อหน่วย ตามหลักเกณฑ์ของกรมบัญชีกลาง

3/ หน่วยงานดำเนินการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบจากการดำเนินงาน

4/ ใช้ผลการวิเคราะห์ระดับความคุ้มค่าเริ่มจากการใช้งบประมาณ ด้วยเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ของสำนักงานประมาณ

5/ เพื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติการปฏิบัติการกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดและแสดงว่าการปฏิบัติภารกิจมีความคุ้มค่า

6. ขั้นตอนและวิธีการประเมินความคุ้มค่า

6.1 การกำหนดผลผลิตของหน่วยงานเพื่อประเมินความคุ้มค่า โดยจะต้องเป็นผลผลิตที่กำหนดไว้ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน ซึ่งเป็นเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานที่สามารถแสดงประสิทธิภาพในการให้บริการและประสิทธิผลจากการให้บริการอันเป็นผลประโยชน์ต่อสาธารณะได้ ซึ่งการทบทวนผลผลิตจะต้องจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ผลผลิตที่ตอบสนองผลลัพธ์ที่เป็นภารกิจหลักโดยตรง ที่จะต้อง “ประเมินประสิทธิผล” และ “ประเมินประสิทธิภาพ”

(2) ผลผลิตที่สนับสนุนกลยุทธ์ที่ตอบสนองผลลัพธ์ที่เป็นภารกิจหลัก ที่สามารถปันส่วนค่าใช้จ่ายได้ เป็นผลผลิตประเภทการพัฒนาองค์กร หรือเป็นประเภทงานสนับสนุนให้กับหน่วยปฏิบัติการของหน่วยงาน ซึ่งผลผลิตเหล่านี้จะต้องดำเนินการปันส่วนค่าใช้จ่ายให้แก่ผลผลิตประเภทปฏิบัติการ

(3) ผลผลิตที่ไม่เข้าข่ายในการประเมินความคุ้มค่า เป็นผลผลิตที่หน่วยงานไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินการ แต่ทำหน้าที่ในฐานะช่วยส่งผ่านเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผลผลิตที่ทำหน้าที่ในฐานะช่วยประสานงานให้กับหน่วยงานอื่น หรืองานประชุมกับต่างประเทศเพื่อให้ความร่วมมือในระดับนานาชาติโดยที่หน่วยงานไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้เกิดผลลัพธ์ได้ ซึ่งต้องไปประเมินที่ความคุ้มค่าที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักหรือหน่วยงานที่รับงบประมาณไปดำเนินการเป็นภารกิจหลัก รวมทั้งกรณีผลผลิตที่เป็นโครงการใหม่ที่อยู่ในขั้นตอนการเตรียมงานหรืออยู่ในขั้นตอนการก่อสร้าง ยังไม่มีผลผลิต/บริการ และโครงการระยะยาวประเภท Mega Project ซึ่งโครงการอยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ และงานกองทุนเพื่อให้บริการเงินทุนแก่หน่วยงานอื่น (หน่วยงานอื่นเป็นผู้จัดทำผลผลิต) เงินชดเชย และการชำระหนี้ (ไม่มีผลผลิตเกิดขึ้น)

6.2 การกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินความคุ้มค่า พร้อมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล มีขั้นตอนดังนี้

(1) กำหนดลำดับชั้นของตัวชี้วัดจากบนลงล่าง (Cascading) เป็น 4 ระดับ ดังนี้

(1.1) **ระดับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล** ที่กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของรัฐบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในทางที่พึงปรารถนา เรียกว่า “National Policy Indicator” หรือ “Impact Indicator” ในระดับรัฐบาล

(1.2) **ระดับยุทธศาสตร์กระทรวง** ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกระทรวงที่มีต่อผลประโยชน์ของกลุ่มสังคมที่เป็นเป้าหมาย เรียกว่า “Ministerial Policy Indicator” หรือ “Impact Indicator” เช่นกัน แต่อยู่ในระดับกระทรวง

(1.3) **ระดับกลยุทธ์ระดับกรม** ที่กำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับกรมที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และลักษณะผลประโยชน์เฉพาะ หรือผลลัพธ์ “Outcome Indicator”

(1.4) **ระดับกิจกรรม** ที่กำหนดกิจกรรมหลัก นำส่งผลผลิตที่ชัดเจน พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จเมื่อสิ้นสุดกระบวนการจัดทำกิจกรรมหลัก เรียกว่า “Output Indicator”

(2) กำหนดประเด็นของตัวชี้วัด

(1.1) **ระดับยุทธศาสตร์ชาติ** ให้กำหนดประเด็นตัวชี้วัดความสำเร็จของรัฐบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในทางที่พึงปรารถนา เช่น “GDP” และ “คุณภาพชีวิต” ฯลฯ

(1.2) **ระดับยุทธศาสตร์กระทรวง** ให้กำหนดประเด็นตัวชี้วัดความสำเร็จของกระทรวงที่มีต่อผลประโยชน์ของกลุ่มสังคมที่เป็นเป้าหมาย เช่น “GDP ภาคเกษตร” “GDP ภาคอุตสาหกรรม” “สุขภาพดี” “สติปัญญาดี” และ “มลภาวะไม่เกินมาตรฐาน” ฯลฯ

(1.3) **ระดับกลยุทธ์ของกรม** ให้กำหนดประเด็นตัวชี้วัดความสำเร็จของกรมที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและลักษณะผลประโยชน์เฉพาะ เช่น “ผู้ป่วยที่มารับการรักษามีอาการดีขึ้น” “เยาวชนไทยอ่านออกเขียนได้



ทุกคน” และ “มลภาวะทางอากาศในเขต.....ลดลง” ฯลฯ

(1.4) ระดับกิจกรรมนำส่งผลผลิต

ให้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการจัดทำกิจกรรม ด้วยการ
ใช้คำกริยาอนุกรรม “รักษาผู้ป่วยตามมาตรฐานโรงพยาบาล”
 “จัดการเรียนการสอนให้เด็กวัยประถมศึกษามาตามเกณฑ์
มาตรฐาน” และ “ควบคุมการปล่อยควันดำและควันขาวของ
ยานพาหนะไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานกลาง” ฯลฯ

(3) กำหนดตัวชี้วัดด้วยสูตร 2Q2T1P
และ QQCT

(3.1) การเขียนตัวชี้วัดในระดับ

ยุทธศาสตร์ชาติ ระดับยุทธศาสตร์กระทรวง และระดับ
กลยุทธ์ของกรม ควรมีองค์ประกอบ 2Q+2T+1P คือ ปริมาณ
(Quantity) คุณลักษณะ ลักษณะ หรือคุณภาพ (Quality) เวลา
(Time) กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) และสถานที่ (Place)

(3.2) การเขียนตัวชี้วัดในระดับ

ผลผลิต ควรมีองค์ประกอบ QQCT คือ ปริมาณ (Quantity)
คุณลักษณะ (Quality) ต้นทุน (Cost) และเวลา (Time)

(4) **ตรวจสอบคุณสมบัติของตัวชี้วัด**
ด้วยสูตร VARS โดยใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้ 1) ความสม
เหตุสมผลที่อธิบายได้ (Validity) 2) ความมีอยู่ของข้อมูล
(Availability of Data) 3) ความเชื่อถือได้ของข้อมูล (Reliability
of Data) 4) ความอ่อนไหวของผลที่เกิดขึ้น (Sensitivity) เมื่อมี
การเปลี่ยนแปลงปริมาณหรือคุณภาพของการดำเนินกิจกรรม

6.3 การทบทวนการวิเคราะห์ประสิทธิผล
ต่อค่าใช้จ่าย (Cost Effectiveness) ในขั้นแรก เป็นการระบุ
กลุ่มเป้าหมายที่รับบริการและพื้นที่ให้บริการ พร้อมทั้งระบุผล

ประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน จากนั้น
กำหนดค่าใช้จ่ายโดยตรงและค่าใช้จ่ายบางส่วนทั้งหมด รวม
ทั้งค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบ ทั้งจากเงินงบประมาณและเงิน
นอกงบประมาณ ทั้งนี้ ในกรณีไม่สามารถวิเคราะห์ประสิทธิผล
ต่อค่าใช้จ่ายได้ ให้ระบุว่าประเมินเฉพาะประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล และผลกระทบเท่านั้น

6.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผล

การประเมินความคุ้มค่า หน่วยงานสรุปผลการวิเคราะห์
ข้อมูลการประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบ
จากนั้นจัดทำรายงานการประเมินความคุ้มค่าตามคำนิยาม
ที่กำหนดไว้ เพื่อดูว่าองค์กรได้ปฏิบัติตามภารกิจให้สำเร็จอย่างมี
ประสิทธิภาพเพียงใด

ความก้าวหน้าการจัดทำรายงานการ ประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงาน ของรัฐ

1. การดำเนินงานในปี 2549 : ทดลอง
ประเมินการปฏิบัติงานของ สศช.

สศช. ได้เสนอแนวทางการประเมินความคุ้มค่า
ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2548 ซึ่งมีมติเห็นชอบ
แนวทางการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ
ตามที่ สศช. เสนอ และมอบหมายให้ สศช. ประเมินตนเอง
เป็นตัวอย่าง ซึ่ง สศช. ได้ทดลองประเมินความคุ้มค่าในการ
ปฏิบัติภารกิจของ สศช. ในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งแม้ว่าผล
การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของ สศช. แสดง
ให้เห็นว่า สศช. สามารถปฏิบัติภารกิจหลักได้ผลสำเร็จเป็น
อย่างดี อีกทั้งผลผลิตที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ใน
ระดับที่น่าพอใจ แต่การประเมินยังไม่สามารถบ่งชี้ได้อย่าง
ชัดเจนว่า ต้นทุนการดำเนินงานขององค์กร ผลประโยชน์ที่ดีค่า
เป็นตัวเงิน รวมถึงความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของ สศช.
มีค่าเป็นตัวเงินเท่าใด สาเหตุส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจาก ลักษณะ
เฉพาะของหน่วยงาน ที่เป็นหน่วยงานกลางให้บริการด้านการ
พัฒนา ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานให้บริการโดยทั่วไป ทั้งใน
ส่วนของกลุ่มผู้รับบริการและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยกลุ่มผู้รับ
บริการกลุ่มหลักของ สศช. มีลักษณะเป็นกลุ่มหรือองค์กร ทั้ง

ภาครัฐ เอกชน และองค์กรประชาชน ประชาชนทั่วไปโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากบริการของ สศช. อีกทั้งการวัดผลกระทบจากการดำเนินงานของ สศช. จะวัดค่อนข้างยาก หรือต้องใช้ระยะเวลานานภายหลังจากเสร็จสิ้นภารกิจจึงจะเห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นชัดเจน

หลังจากนั้น สศช. ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายโสมสิต ปันเปี่ยมราษฎร์) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2550 คณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบรายงานการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของ สศช. ปีงบประมาณ 2549 ตามที่ สศช. เสนอ และเห็นควรให้ขยายผลในหน่วยงานนำร่อง ในปีงบประมาณ 2550 เพื่อให้สามารถใช้เป็นตัวอย่างในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่า ภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อเนื่องหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการต่อไป

2. การดำเนินงานในปี 2550 : ขยายผลสู่ กระทรวงนำร่อง

ต่อมาในปี 2550 สศช. ได้ดำเนินการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของรัฐบาลในหน่วยงานนำร่องระดับกระทรวง ซึ่งเป็นตัวแทนของ 3 กลุ่มกระทรวงหลัก (ตามการแบ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) ได้แก่ (1) กระทรวงมหาดไทย เป็นตัวแทนของกลุ่มกระทรวงด้านบริหารความมั่นคงและการต่างประเทศ (2) กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นตัวแทนของกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ และ (3) กระทรวงสาธารณสุข เป็นตัวแทนของกลุ่มกระทรวงด้านสังคม ซึ่งผลการประเมินนับได้ว่า ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เพราะทำให้หน่วยงานนำร่องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินความคุ้มค่า การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินความคุ้มค่าใน 3 มิติ (ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบ) ตลอดจนมีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นต่อการประเมินและจัดทำรายงานการประเมินความคุ้มค่า บทเรียนจากกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจและการประเมินความคุ้มค่าในกระทรวงนำร่องทั้ง 3 แห่ง สามารถนำไปใช้ขยายผลให้ครอบคลุมทุกกระทรวง

3. การดำเนินงานในปี 2551 : ขยายผลสู่ 20 กระทรวง

หลังจากที่ได้มีการประเมินความคุ้มค่าในหน่วยงานนำร่อง 3 กระทรวง ที่สามารถใช้เป็นตัวอย่างสำหรับการประเมินความคุ้มค่าในกลุ่มกระทรวงทั้ง 3 กลุ่มแล้ว สศช. เห็นว่า หากได้มีการเตรียมการให้หน่วยราชการทุกหน่วยมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานกิจและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะครบถ้วนทุกหน่วย จะทำให้รัฐบาลได้ทราบข้อมูลผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการ ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด ทั้งในระดับภาพรวมของภาคราชการและของแต่ละกระทรวง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ขณะที่การรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อสาธารณะ จะเป็นช่องทางให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐอันเป็นการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้น สศช. จึงได้นำผลการดำเนินโครงการในหน่วยงานนำร่องไปขยายผลให้ทั่วถึงทุกหน่วยงาน ซึ่งในปัจจุบัน อยู่ในช่วงการจัดอบรมผู้แทนจากหน่วยงานระดับกรมจากทั้ง 20 กระทรวง ให้มีความรู้และสามารถประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานในปีงบประมาณ 2552 ได้ต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ขยายผลการประเมินความคุ้มค่า

1. หน่วยงานต่างๆ ยังอธิบายความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดได้ไม่ชัดเจน
2. หน่วยงานยังขาดข้อมูลที่จะนำมาประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติงานของรัฐบาลในหลายด้าน โดยเฉพาะผลลัพธ์ของการให้บริการต่างๆ
3. การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยประเมินผลของแต่ละหน่วยงานยังมีจำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประเมินความคุ้มค่า ของหน่วยงาน
4. เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการประเมินความคุ้มค่า ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความสอดคล้องเชื่อมโยง

ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง (เป้าหมายการให้บริการกระทรวง) แผนกลยุทธ์ของกรม (เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน) และผลผลิต

ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานในระยะต่อไป

1. กระทรวงและกรมควรจัดทำโครงสร้างความรู้เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์กระทรวงและกรม กำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์กระทรวงและแผนกลยุทธ์ของกรม และกำหนดค่าเป้าหมายที่มีความสมบูรณ์ของข้อมูล
2. กระทรวงและกรมควรจัดระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานให้มีความสมบูรณ์ ทันสมัย และต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเปรียบเทียบข้อมูล 2 - 3 ปี ย้อนหลัง และจัดระบบการเก็บข้อมูลที่หน่วยปฏิบัติเพื่อประเมินประสิทธิภาพของผลผลิต รวมทั้งควรจัดระบบการรวบรวมข้อมูลที่ศูนย์ข้อมูลกลางของหน่วยงานเพื่อประเมินประสิทธิภาพของผลผลิต
3. กระทรวงและกรมควรกำหนดให้หน่วยประเมินผลกลางของหน่วยงาน (เช่น สำนัก/กอง/ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการประเมินผล) ดำเนินการประเมินประสิทธิภาพต่อเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ตลอดจนเกลี่ยงบประมาณของหน่วยงานให้แก่งิจกรรมการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน
4. กระทรวงและกรมควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับในเรื่องความสอดคล้องดังกล่าว อาทิ

การจัดประชุมร่วมกันของหน่วยงานทั้งหมดในสังกัดกระทรวง เพื่อทบทวนความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กระทรวง และแผนกลยุทธ์ของกรม เป็นต้น

สรุป

การดำเนินงานเพื่อประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการในระยะแรก อาจมีความยุ่งยากและค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่และต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ การวางแผนกลยุทธ์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และการติดตามประเมินผล เป็นต้น การดำเนินงานของ สศช. ที่ผ่านมาอย่างเป็นขั้นตอน จะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ซึ่งถือเป็นทิศทางที่ถูกต้อง สอดคล้องกับกระแสการบริหารจัดการภาครัฐทั้งที่เป็นสากลและภายในประเทศ รวมทั้งเป็นประเด็นที่สนองตอบกระแสความโปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่กำลังมีความเข้มแข็งมากขึ้นในทุกขณะ ผลการดำเนินงานได้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ เพราะส่วนราชการส่วนใหญ่มีความตื่นตัวและให้ความสนใจในการศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจกับเครื่องมือดังกล่าว อย่างกว้างขวาง และในระยะต่อไปหน่วยงานทุกแห่งควรเตรียมการวางระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลการดำเนินงานรวมถึงการประเมินความคุ้มค่าภายในหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นการทำงานเชิงรุกเพื่อรับมือกับความต้องการให้มีการรายงานผลในมิติต่าง ๆ ของหน่วยงานกลางและจะช่วยลดภาระในการจัดทำรายงานของหน่วยงานเองพร้อมกันไปด้วย



เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2548), *แนวทางการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ*
- _____. (2549), *รายงานการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของ สศช. ปีงบประมาณ 2549*
- _____. (2551), *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ และการจัดทำรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ*

ธรรมาภิบาล กับประสิทธิภาพ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มนตรี บุญพาศินย์ *



บทนำ

การพัฒนาที่ผ่านมารัฐบาลได้กระจายความเจริญและอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น เป็นการสร้างความพร้อมเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคตที่ท้องถิ่นและชุมชนต้องบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง แต่ชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเชื่อว่าเกิดจากการบริหารจัดการที่ขาดหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ไว้ค่อนข้างหลากหลาย โดยส่วนใหญ่มีความหมายใกล้เคียงกัน ดังนี้

ธรรมรัฐ ประกอบไปด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อถูกต้อง และภาคสังคมที่เข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างผลงานทางสังคม และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น (ประเวศ วะสี, 2540)

ธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ด้วยประชาชน ข้าราชการ เป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ และยังต้องมีกฎเกณฑ์ กติกา ที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคม ในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง (ธีรยุทธ บุญมี ,2541)

"Good Government is the process of decision-

* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable”¹

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม ความเสมอภาค เป็นธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ รวมถึงการประสานงาน และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชน โดยยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ หรือ ธรรมาภิบาลควรมีองค์ประกอบหลักๆ 4 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** การบริหารจัดการภาครัฐ จะต้องมีการบริหารทรัพยากรการเงินและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีระบบงบประมาณ การบัญชี การรายงานที่เหมาะสม และจัดการขาดประสิทธิภาพ **ประการที่สอง** มีความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบติดตาม **ประการที่สาม** การปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา จะต้องมีการพัฒนาชุดของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ก้าวหน้า และสามารถบังคับใช้ได้ **ประการสุดท้าย** ความโปร่งใสจะต้องมีความโปร่งใสซึ่งเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน และมีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการวิเคราะห์นโยบาย และการจัดทำทางเลือกต่างๆ (World Bank, 1994)

“Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that

corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society.”²

หลักการพื้นฐาน 6 ประการ ของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1. **หลักนิติธรรม(Rule of law)** หมายถึง การตรากฎหมายที่ต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2. **หลักคุณธรรม(Ethics)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. **หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

4. **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5. **หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความ

^{1,2} <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

คิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ประสิทธิภาพกับการบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล

จากแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล หลายประเทศเชื่อว่าเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และการจัดการแบบธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาล (Good Governance) และเป็นสังคมเปิดจะมีการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยร้อยละ 2.53 ต่อปี ขณะที่ประเทศที่มีการบริหารแบบปิดและมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี จะมีอัตราการเจริญเติบโตเพียงร้อยละ 1.41 ต่อปี ซึ่งหมายความว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลเจริญเติบโตเร็วกว่าประเทศที่ไม่มีธรรมาภิบาลถึงร้อยละ 80 (Pie M., 1999)

การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Budgeting) หรือ PB ซึ่งได้เริ่มทดลองใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 ในเมือง Porto Alegre ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐ Rio Grande do Sul ประเทศบราซิล โดยเปิดโอกาสให้บุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการทรัพยากรอันที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดสรร และบริหารงบประมาณด้วยตนเอง กำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน กำหนดสัดส่วนการใช้เงินงบประมาณเพื่อการสร้างอาชีพ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การศึกษา การสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม หาข้อยุติตกลงกันเกี่ยวกับ



การจัดลำดับความสำคัญ จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการใหม่ และมอบหมายตัวแทนชุมชนไปหารือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำแผนการลงทุนเสนอสภาท้องถิ่น ผลทำให้การวางนโยบาย แผนงาน โครงการ และจัดสรรงบประมาณเอื้อประโยชน์ต่อคนจน (Pro-poor policy) มากขึ้น เกิดความเป็นธรรมและสร้างความสมานฉันท์ขึ้นในชุมชน ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่า 300 แห่งในละตินอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมันนี และอังกฤษ นำมาประยุกต์ใช้ตามสภาพภูมิสังคม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550)

การบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลของต่างประเทศ

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและวิธีการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลในประเทศต่างๆ เรื่อง “การพัฒนา รูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด ในประเทศต่างๆ” ดังนี้ (รศ.ดร.อิสระ สุวรรณกุล และคณะ, 2548)

ประเทศอังกฤษ การบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล ในประเทศอังกฤษนั้น ใช้ระบบรัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบโดยมีคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (Public Account Committee: PAC) ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายของรัฐ โดยมีสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทำหน้าที่เป็นประธานของ PAC มีอำนาจเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบด้านการบริหาร ในระดับกระทรวงและกรมมาให้ปากคำต่อ PAC รวมทั้งให้ความเห็นต่อรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจหลัก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ



และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการอภิปรายและการกำกับดูแลของคณะกรรมการการต่าง ๆ

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นแบบของการพัฒนา Governance มีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ **เทศบาล** มีองค์การบริหารเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีรับผิดชอบบริหารงบประมาณ และบริหารงานของเทศบาล **จังหวัด** มีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางกำกับดูแลนโยบายของรัฐบาลกลาง และมีประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหารงบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัด **ภาคหรือมณฑล** มีผู้ว่าราชการภาค แต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดของภาคดูแลดำเนินนโยบาย และมีประธานองค์การบริหารภาค ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ และบุคลากรภายในภาค การดำเนินการทั้ง 3 ระดับ จะมีการวางแผน การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลระบบบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการแข่งขันและประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

ประเทศนิวซีแลนด์ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่โปร่งใส คือ มีกฎหมายรองรับ ได้แก่ พ.ร.บ.การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่ได้รับทราบข้อมูลที่รัฐบาลเผยแพร่ เช่น งบประมาณของรัฐ รายได้รายจ่ายเป็นต้น โดยมี Ombudsmen ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยรับคำร้องจากประชาชนมาทำการสอบสวน และให้คำแนะนำต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย มีการจัดทำประชามติเพื่อตรวจสอบ ติดตามการบริหารงาน และนำตัวผู้ทุจริตคอร์รัปชันมาลงโทษ

ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

1. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ อบต.

ประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) ส่วนนิติบัญญัติ ทำหน้าที่โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) ส่วนบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน ละสองคน กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน โดยมีประธานสภาเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่ฝ่ายบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หนึ่งคนและรองนายก 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับตำบล ตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ตื่นตัว และร่วมกิจกรรมพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกหน้าที่ได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 หน้าที่ที่บังคับให้ต้องดำเนินการ ได้แก่ การจัดให้มีการคมนาคมทางน้ำและทางบก และบำรุงรักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.2 หน้าที่ที่ไม่ได้บังคับให้ต้องดำเนินการ
ได้แก่ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร บำรุงไฟฟ้าแสงสว่าง บำรุงรักษาทางระบายน้ำ สถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมอุตสาหกรรม ในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ คุ้มครอง ดูแลและรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพยากรของ อบต. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง

นอกจากนี้ อบต. ยังมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตาม แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้แก่ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดบริการด้านเศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

2. การบริหารจัดการ

จากบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล ตลอดจน กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ทำให้ อบต. ต้อง มีการบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการองค์กรโดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาที่ ถูกต้องตามกระบวนการ ทันท่วงทีตามกำหนดเวลาและตอบสนอง ความต้องการประชาชน การให้บริการสาธารณะที่สอดคล้อง กับความต้องการประชาชนและรวดเร็วทันเวลา และการ บริหารจัดการองค์กรที่มีผู้รับผิดชอบชัดเจนในภารกิจต่างๆ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ ตรงตามความต้องการและคุ้มค่า

การบริหารจัดการ อบต. ใน 4 ภาค

สำนักพัฒนาภาคได้ดำเนินการศึกษาการบริหาร จัดการ อบต. ใน 4 ภาคๆ ละ 2 อบต. รวม 8 อบต. ซึ่งในที่นี้จะยก ตัวอย่างเฉพาะ อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 แห่ง คือ อบต. ไร่ อ.เมือง จ.กาฬสินธุ์ และ อบต.นาจั่ว อ.เขาสวนกวาง จ.ขอนแก่น ซึ่งนำหลักการบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารจัดการพัฒนาในพื้นที่ตำบลในด้าน

การวางแผนพัฒนา การให้บริการสาธารณะ และการบริหาร จัดการองค์กร โดยมีผลการดำเนินการดังนี้

1. อบต. ไร่

1.1 การวางแผนพัฒนา อบต. ไร่ ได้นำ หลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม โปร่งใสตรวจสอบได้ มาใช้ในการวางแผนโดยเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกชั้น ตอน ตั้งแต่ร่วมวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหมู่บ้าน ตรวจสอบปัญหาความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ตลอดจนประกาศแผนงาน/โครงการ วงเงิน และ ระยะเวลาดำเนินโครงการที่สภา อบต. อนุมัติเป็นข้อบัญญัติ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง และรับผิดชอบผลกระทบ ที่เกิดจากการพัฒนา มีผลทำให้การวางแผนพัฒนาของ อบต. สามารถแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้ตรงตามความต้องการของ ประชาชน และสอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ ทำให้ความเห็น ที่แตกต่างในชุมชนมีข้อยุติที่ทุกคนยอมรับ และมั่นใจได้ว่า สิ่งที อบต. ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานกฎระเบียบที่ชัดเจน เป็นการ สร้างความเป็นธรรมกับทุกคนในชุมชน ทุกหมู่บ้านมีโอกาสได้ รับการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน

ผลการดำเนินงานถึงแม้จะประสบผลสำเร็จ ตามกรอบนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง แต่ยังมีจุดอ่อน ในด้านการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ คือ การจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลชุมชนยังไม่ครบถ้วนทุกด้าน และข้อมูลที่ รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการทบทวนตรวจสอบ ในระดับพื้นที่ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาไม่ครบถ้วนทุกปัญหา การจัดเวทีเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านเน้น ที่การรวบรวมความต้องการมากกว่าการสร้างกระบวนการ เรียนรู้ร่วมกันในการคิดวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาที่เชื่อมโยง กับพื้นที่อื่นๆ และวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ทำให้ ขาดกระบวนการในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการจัดทำ แผนให้กับผู้นำหมู่บ้านและชาวบ้าน ชาวบ้านไม่ยอมเข้า มามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการร่วมคิดวิเคราะห์ปัญหา ทำให้ข้อเสนอปัญหาและความต้องการที่ได้จากเวทีประชาคม หมู่บ้านจึงตอบสนองเฉพาะกลุ่มที่มีบทบาทในเวทีประชาคม เท่านั้น การพัฒนาจะอยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่



ได้รับการจัดสรรแบบเท่าเทียมกันในทุกหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าจะมีความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสในการพัฒนาในทุกหมู่บ้าน แต่ทำให้โครงการที่ได้รับอนุมัติอาจไม่ใช่โครงการที่ตอบสนองปัญหาความต้องการที่แท้จริงของหมู่บ้าน

1.2 การให้บริการสาธารณะ มีการนำหลักธรรมาภิบาลใน ด้านนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม โปร่งใสตรวจสอบได้และความรับผิดชอบมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรม ตรวจสอบและติดตามประเมินผล รวมทั้งติดตั้งตู้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้บริการที่ดีขึ้น รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างความสำเร็จของการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ รางวัลชนะเลิศสุดยอดทีมกู้ภัย และรองชนะเลิศด้านคุณภาพการให้บริการนำส่งผู้ป่วยในระบบ EMS อ.เมือง จ.กาฬสินธุ์ ปี 2551

ผลการดำเนินงานถึงแม้ว่าจะตอบสนองความต้องการประชาชนได้ แต่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นการจ้างเหมาผู้รับจ้างจากภายนอกพื้นที่และใช้เครื่องจักรกล ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการ

สร้างงานสร้างรายได้ภายในหมู่บ้าน และขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดูแลรักษา

1.3 การบริหารจัดการองค์กร มีการนำหลักธรรมาภิบาลในนิติธรรม คุณธรรม ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้และค้ำค้ำมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยมีการกำหนดโครงสร้างภารกิจขององค์กร และมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง ประเมินผลความดีความชอบและลงโทษเจ้าหน้าที่ในรูปแบบคณะกรรมการที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ ทำให้ภารกิจต่างๆของ อบต. บรรลุตามแผนและเป้าหมายที่องค์กรกำหนด และสามารถบริหารงบประมาณระหว่างงบลงทุนและงบเงินเดือนค่าจ้างให้อยู่ในสัดส่วนร้อยละ 61.3 และ 38.7 ทำให้มีงบลงทุนเพียงพอในการให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง ตัวอย่างผลสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารจัดการองค์กรทำให้ อบต.ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น และรางวัลผู้นำท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2550 จากนิตยสารเส้นทางไทย

ถึงแม้ว่าจะประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรแต่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการมีส่วนร่วมและการพัฒนาบุคลากรที่ยังไม่ครอบคลุมทุกส่วน โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้บริหาร สมาชิก อบต. ยังขาดการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีด



ความสามารถในด้านการบริหารจัดการและกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความมั่นใจในการกำหนดนโยบายและการคิดริเริ่มโครงการพัฒนาใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกด้าน

2. อบต. นาจัว

2.1 การวางแผนพัฒนา อบต. ได้นำหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มาใช้ในการวางแผนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหมู่บ้าน ตรวจสอบปัญหาความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ตลอดจนประกาศแผนงาน/โครงการ วงเงิน และระยะเวลาดำเนินโครงการที่สภา อบต. อนุมัติเป็นข้อบัญญัติให้ประชาชนได้รับทราบ ทำให้แผนพัฒนาของ อบต. สามารถแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนเกิดกระบวนการในการหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันของประชาชนในชุมชนให้เป็นที่ยอมรับ และมั่นใจได้ว่าสิ่งที่ อบต. ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานกฎระเบียบที่ชัดเจน

การวางแผนพัฒนาของ อบต. ยังมีจุดอ่อนในด้านการมีส่วนร่วม คือ การจัดเก็บข้อมูลชุมชนยังไม่ครบถ้วนทุกด้าน และข้อมูลที่รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการทบทวนตรวจสอบในระดับพื้นที่ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาไม่ครบถ้วนทุกปัญหา การจัดเวทีประชาคมชาวบ้านเป็นเพียงการรวบรวมความต้องการมากกว่าการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการคิดวิเคราะห์สภาพปัจจุบันปัญหา และ วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ขาดกระบวนการ

ในการให้ความรู้และความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนให้กับผู้นำหมู่บ้านและชาวบ้าน ทำให้ข้อเสนอปัญหาและความต้องการที่ได้จากเวทีประชาคมหมู่บ้านจึงเป็นเพียงความเห็นของเฉพาะกลุ่มที่มีบทบาทในเวทีประชาคมเท่านั้น จึงไม่ใช่โครงการที่ตอบสนองปัญหาความต้องการที่แท้จริงของหมู่บ้าน

2.2 การให้บริการสาธารณะ มีการนำหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้และความรับผิดชอบมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ อาทิ การซ่อมบำรุงถนนที่ชำรุด ทุนการศึกษา การให้บริการรถฉุกเฉินรับส่งผู้ป่วย การสนับสนุนเงินกองทุนส่งเสริมอาชีพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรม ตรวจสอบและติดตามประเมินผล รวมทั้งติดตั้งตู้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทำให้มีการปรับปรุงการบริการของ อบต. ให้ตรงตามความต้องการของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

การให้บริการสาธารณะของ อบต. ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการ โดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้วิธีการจ้างเหมาผู้รับจ้างจากภายนอกพื้นที่ มากกว่าการจ้างแรงงานชาวบ้านในหมู่บ้าน ทำให้ชาวบ้านขาดโอกาสในการสร้างงานสร้างรายได้ภายในหมู่บ้าน และประชาชนขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของในทรัพย์สินนั้นๆ

2.3 การบริหารจัดการองค์กร มีการนำหลักธรรมาภิบาลในนิติธรรม คุณธรรม ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้และค้ำค้ำมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยการกำหนดโครงสร้างภารกิจขององค์กร และมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง ประเมินผลความดีความชอบและลงโทษเจ้าหน้าที่ในรูปแบบคณะกรรมการที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ ทำให้ภารกิจต่างๆ ของ อบต. บรรลุตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด มีงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อจัดทำโครงการเพิ่มเติมให้กับหมู่บ้าน

แต่การบริหารจัดการองค์กรยังมีจุดอ่อนด้านการมีส่วนร่วมและการพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้บริหาร สมาชิก อบต. ยังขาดการฝึกอบรมให้ความรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ



และกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทำให้ฝ่ายบริหารขาดความรู้และวิธีการในการจัดทำโครงการพัฒนาใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากเกรงว่าจะผิดกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ อาทิ โครงการทุนการศึกษา โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

ความแตกต่างระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่กำกับควบคุมการบริหารจัดการท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการภายในพื้นที่โดยมีรัฐบาลกลางดูแลควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการท้องถิ่น มีองค์กรอิสระช่วยคุ้มครองพิทักษ์สิทธิประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ใช้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสื่อมวลชนในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณกำหนดทิศทางการพัฒนา และมีส่วนร่วมการ

ดำเนินการและติดตามประเมินผล เพื่อตรวจสอบการบริหารจัดการท้องถิ่นให้สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ขณะที่การบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางให้ทำกระบวนการประชาคมในการจัดทำแผน ขาดอิสระในการกำหนดแนวทางการพัฒนาตนเอง นอกจากนี้ อบต. ยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่ใช้สำหรับการวางแผนพัฒนา และภาคประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนเพื่อประกอบการวางแผน กับ อบต. ขณะที่การระดมความเห็นในหมู่บ้านของเจ้าหน้าที่ อบต. ก็ยังไม่ครอบคลุมและขาดความต่อเนื่อง โดยจะทำการระดมความเห็นเฉพาะช่วงการจัดทำแผนเท่านั้น ทำให้การวางแผน ของ อบต. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ที่สำคัญ อบต. ยังขาดความรู้ และเครื่องมือในการวิเคราะห์สภาพปัญหาของพื้นที่ และภาคประชาชนเองก็ยังขาดความตระหนักในการและรักษาสีตติและหน้าที่ของตนเองในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการกำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำงาน และปฏิบัติงานร่วมกันกับ อบต.

ข้อเสนอแนะ

การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการองค์การปกครองท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้หลากหลายตามปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ แต่ยังมีข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ดังนี้

1. **ด้านการวางแผนและนำไปสู่ปฏิบัติ** ควรเชื่อมโยงแผนของหมู่บ้านและชุมชน กับแผนของ อบต. และ อบจ. และสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนได้มีการศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้จากหมู่บ้านและชุมชนอื่นๆ ที่ประสบผลสำเร็จ ในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อปรับทัศนคติ และนำความรู้ ที่ได้มาปรับปรุงประยุกต์ใช้กับชุมชนตนเองซึ่งสอดคล้องกับ หลักการมีส่วนร่วม และสอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่

2. **ด้านประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า** ควรเร่งพัฒนาองค์ความรู้ด้านการวางแผนแบบมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการองค์การแบบมีธรรมาภิบาลให้แก่บุคลากร ฝ่ายการเมือง(ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ)และข้าราชการ ประจำขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพในการ สนับสนุน ควบคุม ตรวจสอบการบริหารการพัฒนาของฝ่าย บริหารให้สอดคล้องกับภูมิสังคมและตรงตามความต้องการ ประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงมีการให้ความรู้ในการวางแผน ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน เครื่องมือในการวางแผนที่ เหมาะสมกับท้องถิ่น รวมไปถึงให้ความรู้ประชาชนให้ตระหนัก ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง

3. **ด้านการมีส่วนร่วม** ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในชุมชน และสื่อมวลชนให้มีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง แท้จริงตั้งแต่การวางแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณ การ ดำเนินการตามแผน และการติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร จัดการท้องถิ่น โดยทำงานร่วมกับสื่อมวลชน และควรมีการ

ศึกษารูปแบบการทำประชาคม และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4. **ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้** ควรมี องค์การตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ ให้อยู่ บนกฎระเบียบและความต้องการของสาธารณะชน เป็นการ สร้างความมั่นใจในการดำเนินงานองค์การบริหารปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนด

5. **ด้านคุณธรรมและการปราบปรามทุจริต** ควรสร้างจิตสำนึกให้ทั้งชุมชนตระหนักในความเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาชุมชน โดยวิธีการตาม หลักเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบความคิดในการแก้ปัญหา ชุมชน และดำเนินชีวิตของประชาชนในชุมชน

6. **ด้านความคุ้มค่า** ควรกำหนดให้มีการประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบมี ธรรมาภิบาลขององค์การปกครองท้องถิ่นประจำปีโดยมี การเผยแพร่ผลการประเมิน การมอบรางวัลให้แก่องค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนสูงสุด ทั้งนี้ การจัดทำตัวชี้วัด การบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาลควรมาจากการตกลง ร่วมกันระหว่างประชาชนในชุมชน และองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่น

สรุป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระดับฐานรากของประเทศในระยะ ต่อไป ซึ่งหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงาน ร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิด โดยยึดหลักการพัฒนาตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและบริหารงานแบบมีธรรมาภิบาล จะช่วยให้การพัฒนาเกิดความสมดุลและยั่งยืน ชุมชนมี ความเข้มแข็ง และนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนในหมู่บ้าน และชุมชน





เอกสารอ้างอิง

เจษฎา นกน้อยและคณะ, **ธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภาครัฐ**, วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 7 ฉบับที่ 23 เม.ย.-มิ.ย. 2550

ทศพร ศิริสัมพันธ์ . **สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ** มติชนรายวัน วันที่ 26 เมษายน 2550 ปีที่ 30 ฉบับที่ 10638

ธีรยุทธ บุญมี, **ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้นที่สอง**,วารสารกรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 3

ปัญญา ฉายะจินตวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล , **ธรรมาภิบาล(Good Governance) กับสังคมไทย** วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 เดือนธันวาคม2545-มีนาคม 2546

ประเวศ วะสี. **เศรษฐกิจแห่งการพึ่งตัวเอง: ความเข้มแข็งจากฐานล่าง**, กรุงเทพฯ หมอชาวบ้าน

พ.ร.บ.สภาตำบล, **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537** (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

ดร.อิสระ สุวรรณบล และคณะ, สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานเรื่อง **“การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด**, กันยายน 2548

ADB, **Governance in Thailand: Challenge, Issues and Prospects Report**.

Pei, M. **“Economic Invitation Democracy and Development in Values”**, Governance and Development, Intl Conference on Democracy, Market Economic and Development, 26-27 Feb1999

UNDP, **Governance for Sustainable Human Development**, A UN policy paper UNDP, 1997.

World Bank. **Governance, the World Bank's Experience**. Profau,1994.

UNESCAP. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>



ตารางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการวางแผน¹

ไพโรจน์ โพธิวงศ์* / อรทิพย์ อาชวิบูลโยบล**

บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ และทำหน้าที่สนับสนุนการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับใช้ในการดำรงชีวิตและการปฏิบัติทุกระดับ การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนระดับตำบลถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและยั่งยืน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้สนับสนุนให้สถาบันเพื่อการวิจัยและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการนำร่องการใช้เครื่องมือตารางการวางแผนเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Matrix : SEM) ในระดับตำบลของภาคเหนือ จำนวน 30 แห่ง ในช่วงปี 2550-2551

แนวคิดทฤษฎี

คณะผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีมหภาคขั้นพื้นฐานมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารเศรษฐกิจระดับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสมมติว่า อบต. เป็นประเทศหนึ่งที่มีความเป็นอิสระ สามารถเคลื่อนย้ายคน จากข้างนอกมาทำงานภายใน อบต. หรือออกไปทำงานนอก อบต. ได้ สินค้าที่ขายได้ หรือบริการการท่องเที่ยว การใช้บริการจากภายใน อบต. เป็นเสมือนการส่งออก ส่วนปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการที่นำเข้าจากนอก อบต. ถือว่าเป็นการนำเข้า ซึ่งอาจนับเป็นการลงทุนให้เกิดรายได้ หรือสินค้านำไปสู่การบริโภค

¹ เรียบเรียงจากเอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ “การเรียนรู้เพื่อพัฒนาระดับตำบลอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”, สิงหาคม 2551

* ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ / ** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักยุทธศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. Sufficiency Economy Matrix : SEM เป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเศรษฐกิจมหภาคโดยนำตัวแปรใหม่ที่สะท้อนความสุขกับทุนตามวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เข้าสู่แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้นโครงสร้างตาราง SEM จึงเป็นการพัฒนาแบบจำลองต่อยอดจากตารางบัญชีสังคม (Social Account Matrix : SAM) โดยเพิ่มโปรแกรมคณิตศาสตร์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน และตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักปรัชญาที่เป็นรากฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวใหม่²

โครงสร้างตาราง SAM พัฒนาสู่ SEM ในโครงการนี้ประกอบด้วยตัวแปรภายใน(endogeneous) และตัวแปรภายนอก(exogeneous) ของสังคมหนึ่งๆ เช่น ของประเทศหรือของอบต. ตัวแปรเหล่านี้ถูกจัดใส่ในตาราง โดยแถวตั้งแสดงถึงการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดสินค้า/บริการ หรือการบริโภค ส่วนแถวนอนแสดงถึงรายได้จากการขายวัตถุดิบ ทรัพยากร แรงงาน และทุนให้แก่ผู้ผลิตในภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ ภาครัฐ หรือภาคเศรษฐกิจจากภายนอกอบต. หรือนอกประเทศ โครงสร้างตาราง SEM มีดังนี้:-

โครงสร้างตารางเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการวางแผน

Income received from demanders

Expenditures necessary to supply products				SEM	
		Endogenous	Exogenous	TOTALS	
	Endogenous	$N = A_n y_n \text{ or } C_n Y_n$	X	$y_n = A_n y_n + x$	Health $\Rightarrow \delta y_n = (I - A)^{-1} \delta x = M_{\delta} \delta x$
	Exogenous	$L = A_l y_n$	R	$y_n = A_l y_n + R_l$	impacts $\Rightarrow \delta l = A_l (I - A)^{-1} \delta x = A_l M_{\delta} \delta x$
TOTALS		y'_n	y'_x		
SEM		Environment costs			

Derivation:

$$\begin{aligned}
 y_n &= A_n y_n + x \\
 y_n - A_n y_n &= x \\
 y_n(I - A_n) &= x \\
 y_n &= (I - A_n)^{-1} x \\
 \delta y_n &= (I - A_n)^{-1} \delta x
 \end{aligned}$$

^{2/} <http://www2.nesac.go.th/kms/webboard/list.php> สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เวทีแลกเปลี่ยนความรู้เศรษฐกิจพอเพียง : จากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สู่แบบจำลองทางเศรษฐกิจ...ใครว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแค่ “นามธรรม”.

N Matrix of SAM transactions between endogenous accounts

X Matrix of injections from exogenous into endogenous accounts

L Matrix of leakages from endogenous into exogenous accounts

R Matrix of SAM transactions between exogenous accounts

A_n Matrix of average endogenous expenditure propensities, assuming all income elasticities of demand = 1.0

C_n Matrix of marginal endogenous expenditure propensities 00000

A_l Matrix of average propensities to leak 00000

$N_i = n$ Vector of row sums of $N = A_n$ yn 000000

$X_i = x$ Vector of row sums of X 000000

$L_i = l$ Vector of row sums of $L = A_l$ yn 000000

$M_{aij} = P^G(i \rightarrow j) = \sum_{p=1}^n P^G(i \rightarrow j) = \sum P^G(i \rightarrow j) p^M p$

total multiplier influence total influences direct influences

SEM multiplier > Leontieff multiplier > CGE multiplier

ที่มา: Calkins et al. (2008).

ในปัจจุบันปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงขึ้นและส่งผลกระทบต่อระดับความสุขของปัจเจกและสังคมโดยรวม การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมจึงมีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณามากขึ้นกว่าในอดีต เช่น ช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยคนจน และความไม่เท่าเทียมของการกระจายการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสการศึกษาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างศาสนิกชน เชื้อชาติ กลุ่มการเมือง รวมถึงชนชั้น (ในบางประเทศ) ส่วนในระดับมหภาคนั้น การไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และวิกฤติทางการเงินจะมีนัยต่อความต้องการให้มีแผนเศรษฐกิจที่ยั่งยืนโดยการสร้างโอกาสและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็เน้นการลดความแปรปรวนของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย

2. Linear / Non-linear programming เป็นการนำเทคนิคทางคณิตศาสตร์มาใช้วิเคราะห์หาค่าที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขต่างๆ เพื่อหาคำตอบที่ดีที่สุดที่จะทำให้สังคมสามารถเลือกที่จะสร้าง/ผลิตบริการ(หรือสินค้า หรือกิจกรรมต่างๆ) มากหรือน้อยเพื่อให้ได้สวัสดิการสังคมมากที่สุดหรือเสียต้นทุนต่ำที่สุด โดยมีแบบจำลองในเชิงทฤษฎีดังนี้

$$\text{Max } U = U(M, S, C) - \lambda_1 (m - b_1 < 0) - \lambda_2 (S - b_2 \leq 0) - \lambda_3 (c - b_3 \geq 0) \quad (1)$$

เมื่อ U = อรรถประโยชน์(ความพอใจหรือสวัสดิการของสังคม)

M = เงื่อนไขทางความสุขจากการอุปโภค/บริโภค

S = เงื่อนไขทางความสุขจากปัจจัยทางสังคม

C = เงื่อนไขทางความสุขจากวัฒนธรรมและจริยธรรม

λ_1 = "ราคาเงา"ของเงื่อนไขใดๆ

ความสัมพันธ์ในสมการ(1) แสดงว่าในสังคมนั้น มีปัจจัยเพื่อการบริโภคหรือปัจจัยเพื่อความสุขจำนวนมากและไม่ขาดแคลน (ซึ่ง $\lambda = 0$) สังคมหรือปัจเจกจะได้รับความพอใจอย่างไม่มีขีดจำกัด ในทางตรงข้าม หากความพอใจหรืออรรถประโยชน์(U) ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขมากขึ้น(มีหลายเงื่อนไข) โอกาสที่ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขหนึ่งในเงื่อนไขเหล่านั้นจะถูกใช้จนหมดหรือเกิดการขาดแคลนและเป็นผลให้ λ มีค่ามากกว่าศูนย์(นั่นคือ วงเล็บใดวงเล็บหนึ่งมีค่ามากกว่าศูนย์) และเป็นผลให้ระดับของความพอใจของสังคม(U)ลดลง

สมการที่ 1 แสดงถึงแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ง่ายต่อความเข้าใจ แต่เมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติซึ่งมีข้อมูลขนาดใหญ่ (หมายถึงการมีจำนวนข้อจำกัดจำนวนมาก) แบบจำลองในสมการที่ 1 จะแปลงให้เป็นแบบจำลองโปรแกรมคณิตศาสตร์ในรูปแบบจำลองมาตรฐานดังนี้

$$\text{สมการเป้าประสงค์เพื่อหาอรรถประโยชน์ } \text{Max} U = \sum_{j=0}^n p_j X_j \quad (2a)$$

ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

$$\text{เงื่อนไขข้อกำหนดทรัพยากร : } \sum_{j=0}^n a_{mj} X_j \leq b_m \quad (2b)$$

$$\text{เงื่อนไขข้อกำหนดปัจจัยชั้นกลาง : } \sum_{j=0}^n a_{pj} X_j = 0 \quad (2c)$$

$$\text{เงื่อนไขเป้าประสงค์อื่นๆ : } \sum_{j=0}^n a_{m,s,cj} X_j \leq, \geq b_{m,s,c} \quad (2d)$$

$$\text{เงื่อนไขค่ากิจกรรมที่มีค่าไม่เป็นลบ : } X_j \geq 0 \quad (2e)$$

เมื่อ m = ทรัพยากรด้านวัสดุการผลิตหรือสิ่งแวดล้อม

p = ผลิภัณฑ์หรือวัตถุดิบชั้นกลาง

s = เงื่อนไขข้อจำกัดด้านสังคม

c = ปัจจัยด้านวัฒนธรรมหรือจริยธรรม

สมการที่ (2a) คือเป้าประสงค์ที่ต้องการ เช่น ผลงานสูงสุดซึ่งอาจมีหน่วยวัดเป็นผลกำไรในรูปตัวเงินประกอบด้วยการวัดต่อหน่วยคูณด้วยกิจกรรมต่างๆ ส่วนสมการ (2b)-(2e) เป็นสมการเงื่อนไขต่างๆ ข้างต้นและ λ คือค่าที่ต้องการหาคำตอบ สมการ (2b) แสดงถึงปัจจัยทางทรัพยากรที่ต้องการนำมาใช้ในการผลิตกิจกรรม X ต่างๆ เช่น การผลิตผัก 1 ไร่ หรือ 1 ต้นต้องการชั่วโมงของแรงงานเท่ากับ a_{m1} และการผลิตผ้าทอ 1 ผืน ต้องการชั่วโมงแรงงานเท่ากับ a_{m2} เมื่อรวมกันแล้วชั่วโมงการใช้แรงงานต้องไม่เกินจำนวนชั่วโมงของแรงงานที่มีอยู่ทั้งหมด คือ b_m นอกจากนี้สมการ (2b) ยังสามารถขยายให้กลายเป็นหลายสมการเพื่อรองรับทรัพยากรอื่นๆ ได้อีก เช่น จำนวนพื้นที่เพาะปลูก จำนวนชั่วโมงของเครื่องมือ ปริมาณพลังงานที่ใช้ไฟฟ้า ความรู้และความกระตือรือร้นของผู้คนในชุมชน เป็นต้น

สมการ (2c) แสดงการไหลของผลิตภัณฑ์ชั้นกลางที่ผลิตโดยกิจกรรมการผลิต X_j ชนิดหนึ่งและไปแล้วเสร็จเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย โดยมีมูลค่าที่เกิดขึ้นที่เรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” (value added) นอกจากนี้แล้วเป็นที่ทราบว่าคุณภาพหรือในขั้นสุดท้าย ตลาดแต่ละตลาดและการผลิตแต่ละอย่าง (ซึ่งให้ผลผลิต) จะลงตัวโดยไม่มีสินค้าส่วนเกิน

และด้วยเหตุนี้เองผลรวมในแต่ละแถวของสินค้าชั้นกลางจะต้องมีค่าเท่ากับศูนย์

สมการ (2d) เป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่มิใช่นอกเหนือจากที่ปรากฏในสมการ (2a) และสมการ (1) การที่แบบจำลองมีสมการ (2d) ย่อมแสดงว่าในระบบการผลิตหรือสังคมนั้นๆ มีเป้าหมายของสังคมมากกว่า 1 เป้าหมาย เช่น เป้าหมายแรกในสมการที่ 1 หรือ (2a) คือการมีรายได้ของชุมชนหรือ (GDP) สูงสุด แต่ในสมการ (2d) อาจเป็นเป้าหมายการว่างงานของประชาชนต้องไม่เกินร้อยละ 3 เป็นต้น

สมการ (2e) ระบุไว้ชัดเจนว่ากิจกรรม (X_j) จะต้องมากกว่าหรือเท่ากับศูนย์ นั่นคือมีการผลิตหรือมีการบริโภคเป็นบวกหรือไม่เลย แต่ไม่ติดลบ

ในแบบจำลองโปรแกรมคณิตศาสตร์นั้น ค่าของ Lagrangian λ จากผลลัพธ์ที่เหมาะสม (คำตอบขั้นสุดท้าย) หมายถึงราคาเงา หรือต้นทุนเงา (shadow/dual price) ถ้า λ มีค่าเป็นบวก เช่น 1.5 จะทำให้มูลค่าของสมการอรรถประโยชน์ (U) ลดลงเท่ากับ 1.5 อันเนื่องจากการลดลงของค่าของสมการเงื่อนไขนั้นๆ ถ้าในเงื่อนไขทรัพยากร m มีเครื่องหมาย $\leq$ แล้วการลดลงของค่า b_m ในสมการทรัพยากร m จะทำให้ค่าของ U ลดลงด้วยค่า λ_m (เช่น 1.5 ในตัวอย่างข้างต้น) แต่ถ้าสมการ



เงื่อนไขมีเครื่องหมาย $\geq$ หมายถึงการลดลงของค่า b_m จะเพิ่มค่าให้กับสมการอรรถประโยชน์ (U) ด้วยตัวเลขของ λ_m

สมการ(2a) และ(2b) ถึง(2d) อาจไม่เป็นเส้นตรงก็ได้ โดยอาจเป็นเส้นโค้งตามธรรมชาติของความสัมพันธ์ที่แท้จริง (เช่น สมการการผลิต เส้นระดับผลผลิตเท่ากัน หรือ isoquant และสมการพรมแดนผลผลิตที่เป็นไปได้ (production possibility frontier)

โดยทั่วไปนั้นสมการ(2d) ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายรอง การศึกษาใดที่มีสมการ(2d) อยู่มักจะมุ่งเน้นการสร้างเส้นแลกเปลี่ยน(trade-off) ระหว่างวัตถุประสงค์หลักกับวัตถุประสงค์รอง(ดังตัวอย่างที่กล่าวไปแล้วข้างต้น) ตัวอย่างการแลกเปลี่ยนอื่นๆ เช่น การแลกเปลี่ยนรายได้ (ในสมการ 1) กับความเสี่ยง(ในสมการ 2d) เป็นต้น ซึ่งมีผู้ศึกษาเรื่องราวได้กับความเสี่ยงไว้ค่อนข้างมากจนเกิดเป็นแบบจำลองชื่อ MOTAD programming

แบบจำลองตาราง SEM นั้นเมื่อคำนวณหรือวิเคราะห์ผลลัพธ์ด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ (linear หรือ non-linear programming) แล้วสามารถระบุคำตอบต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

- (1) ค่าในสมการเป้าหมายคือ ค่าของ U
- (2) ค่าของกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ กิจกรรมการผลิต ขั้นต้น ขั้นกลาง และขั้นปลายพร้อมกับมูลค่าเพิ่ม

(3) มูลค่าเพิ่มของกิจกรรมและราคาเงาของกิจกรรมและทรัพยากรแต่ละชนิด

(4) ผลลัพธ์ในข้อ(1)-(3) เป็นผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรและข้อกำหนดต่างๆ

(5) การวิเคราะห์ตาราง SAM สามารถชี้ให้เห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง(shock) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจใดๆ จะส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมหนึ่งๆ มาก-น้อยเพียงไร และผลการเปรียบเทียบจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับประกอบการตัดสินใจเลือกกิจกรรมใดได้บ้างและผลคืออะไร

โดยปกติในสังคมหนึ่งๆ มักมีเป้าหมายทั้งเป้าหมายหลักและเป้าหมายรอง แต่นักวิเคราะห์โดยทั่วไปจะจัดทำแบบจำลองคณิตศาสตร์ที่เน้นเฉพาะเป้าหมายหลักเท่านั้น สำหรับแบบจำลอง SEM จะมีทั้งเป้าหมายหลักและเป้าหมายรองเนื่องจากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดเชิงระบบแบบบูรณาการ เช่น การได้มาซึ่งรายได้สูงสุดเป็นเป้าหมายสูงสุดนั้นจะต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีเหตุผล และไม่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงเป้าหมายอื่นๆ อาทิเช่นความมั่นคงหรือไม่เสี่ยงเกินไป และความสมดุลของระบบการผลิตของสังคมนั้นๆ

ดังนั้นเป้าหมายในสมการ (2a) จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรโดยไม่ปลดปล่อยมลภาวะ (ก๊าซเรือนกระจก) เกินขอบเขต (Loulou and Kanndia, 1999) หรือ



การทิ้งสารเคมีลงสู่ลำน้ำ (Loucks et al., 1967) ข้อจำกัด 2 ข้อนี้จะเพิ่มเข้ามาในสมการ (2d) ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็น เป้าหมายรองของสังคมที่ประสงค์ให้มีการใช้ทรัพยากรใน ทิศทางอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในขณะที่พยายามสร้างรายได้ สูงสุดให้แก่ อบต. หรือสังคมนั้น ซึ่งแบบจำลอง SEM จะต้อง พัฒนาต่อไปเพื่อรองรับเงื่อนไขทางสังคมอื่นๆ ในระดับชุมชน และระดับมหภาค

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีมหภาคกับปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเชิงทฤษฎีข้างต้น ถูกนำมาปรับใช้โดย เพิ่มเติมแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยมีเป้าหมาย หลัก คือ **ความสุขของสังคม** (Gross National Happiness)

ปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มี “ความ สมดุล” เป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมเพื่อความสุขของ สังคม โดยความสุขมองได้ในหลายมิติ เช่น ความสมดุล หมายถึงสันติสุขระหว่างเชื้อชาติและชนชั้นในประเทศ หรือ ความเหมาะสมระหว่างธรรมชาติกับสังคม หรือในทาง เศรษฐกิจอาจหมายถึงจำนวนตำแหน่งงานกับความต้องการ ทำงาน หรือรัฐบาลไม่ใช้งบประมาณมากหรือน้อยจนเกินไป เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะ ความแตกต่าง ของความมั่งคั่งของคนในชาติ และการใช้ทรัพยากรโดย

ไม่คำนึงถึงความยั่งยืน

แบบจำลอง SEM พยายามนำ “ความสมดุล” มาบรรจุไว้โดยผ่านคุณลักษณะ 3 ประการคือ “ความพอประมาณ” “ความมีเหตุผล” และ “การมีภูมิคุ้มกัน” โดยมีเงื่อนไข ที่มาก่อน(prerequisite) คือ การมีคุณธรรมและจริยธรรม และ การใช้ความรู้ในการตัดสินใจอย่างไร หรืออะไร หรือ เท่าไร ที่ถือว่าเป็นความพอประมาณ ความมีเหตุผล และเป็น การสร้างภูมิคุ้มกันให้ตนเอง

ความรู้ในที่นี้มิใช่เฉพาะความรู้ทางวิชาชีพ ความรู้ ทางโลก แต่เป็นความรู้ในสัจจะธรรม การมีสติและปัญญา (ในเบื้องต้นของการสร้าง SEM สำหรับ อบต. ต่างๆ ยังไม่ สามารถประเมินดัชนีเชิงคุณภาพเหล่านี้ได้)

ในงานวิจัยของโครงการนี้ได้กำหนดดัชนีเป็น ตัวอย่าง เพื่อช่วยผู้บริหารอบต.ให้สามารถจัดระดับความ ก้าวหน้าของตนเองในการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะ 5 ปี ดัชนีเหล่านี้ควรจะได้มาด้วยการหารือ อภิปราย กับผู้นำ ท้องถิ่นว่าดัชนีแต่ละตัวควรมีค่าเท่าใดจึงเป็นระดับที่น่าพอใจ หรือเป้าหมายของท้องถิ่น เช่น ความสมดุลของภาคเกษตร ควรมีพื้นที่ปลูกพืช พื้นที่อยู่อาศัย ปลูกสัตว์ อย่างละเท่าไร หรือ สำหรับความพอประมาณนั้น รายได้ต่อหัวของคนใน อบต. ควรเป็นเท่าไร เป็นต้น

ตารางที่ 1 ดัชนีวัดความก้าวหน้าของแผนพัฒนา อบต. ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ความสมดุล

- ร้อยละของมูลค่าผลผลิตอุตสาหกรรมการเกษตรต่อมูลค่ารวม
- ร้อยละของมูลค่าผลผลิตอุตสาหกรรมในครัวเรือนและหัตถกรรมต่อมูลค่าอุตสาหกรรมรวม
- อัตราส่วนรายได้ต่อหัวของครัวเรือนชนบทต่อรายได้ต่อหัวของครัวเรือนในเมือง
- ดุลการค้ากับประเทศไทย
- ดุลการค้ากับโลก

ความสมดุลและเกษตรทฤษฎีใหม่

- ร้อยละของพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ
- ร้อยละของมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางน้ำ (ปลา)
- ร้อยละของพื้นที่อยู่อาศัย
- ร้อยละของพื้นที่ปลูกพืชที่ไม่ใช่ธัญพืช
- ร้อยละของปศุสัตว์ต่อมูลค่าผลผลิตต่อการเกษตร

ความพอประมาณและความพอเพียง

- GDP ต่อหัว (บาท)

ความมีเหตุผล

- ร้อยละของต้นทุนสารเคมีต่อมูลค่าผลผลิตของกิจกรรมทางการเกษตรรวม

การมีภูมิคุ้มกัน

- ร้อยละของรายได้จากการทำนอกริมนอกถิ่น
- ร้อยละของการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ต่อมูลค่าเพิ่ม
- การออมต่อหัว
- หนี้สินต่อหัว

ความรู้

- ร้อยละของจำนวนคนที่กินเงินเดือนต่อจำนวนคนทำงานทั้งหมด
- ร้อยละของมูลค่าเพิ่มต่อปีที่จ่ายให้แก่การศึกษา

จริยธรรม

- ร้อยละของรายได้หลังหักภาษีของครัวเรือนยากจนต่อรายได้มูลค่าเพิ่มรวม
- ร้อยละของค่าใช้จ่ายสุขภาพต่อหัวของครัวเรือนยากจน ต่อค่าใช้จ่ายสุขภาพต่อหัวของครัวเรือนทั้งหมด
- ร้อยละของค่าใช้จ่ายสุขภาพต่อหัวของครัวเรือนยากจน ต่อค่าใช้จ่ายอาหารรวม ต่อหัว
- อัตราส่วนรายได้ต่อหัวของครัวเรือนที่หัวหน้าเป็นหญิง ต่อรายได้ครัวเรือนที่หัวหน้าเป็นชาย
- ร้อยละของมูลค่าผลผลิตของธุรกิจชุมชนต่อมูลค่ารวม (ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ : CSR)
- ร้อยละของต้นทุนธุรกิจในการจ้างแรงงานท้องถิ่นนอกภาคเกษตรและลูกจ้างที่กินเงินเดือน
- ร้อยละของต้นทุนธุรกิจในด้านสุขภาพ
- ร้อยละของต้นทุนธุรกิจในด้านการศึกษา
- ร้อยละของต้นทุนธุรกิจในด้านปัจจัยสารเคมี
- ร้อยละของลูกจ้างที่กินเงินเดือนต่อต้นทุนการดำเนินงานของรัฐบาลรวม (ธรรมาภิบาล)

การประยุกต์ใช้ตารางเศรษฐกิจมิติพอเพียงกับการวางแผนระดับ อบต.

1. ขั้นตอนการวิเคราะห์

ตารางเศรษฐกิจพอเพียงได้นำไปทดลองใช้กับการวางแผนระดับ อบต. ตัวอย่าง (อบต.หนองช้างค้ำ) ซึ่งมีขั้นตอนการนำเข้าข้อมูลจนถึงผลการใช้ SEM ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 ข้อมูลที่ทำการสำรวจแบ่งเป็นข้อมูลภาคครัวเรือน ข้อมูลจากภาคเอกชน ภาครัฐ และสถาบันอื่นๆ รวมถึงภาคส่วนภายนอกอบต. (ซึ่งในแบบจำลองระดับประเทศจะถือว่าเป็นการค้าระหว่างประเทศ)

เมื่อได้ข้อมูลในตารางแล้ว จะได้ตาราง SEM ที่ไม่สมดุล (คือผลรวมของข้อมูลแถวบนไม่เท่ากับผลรวมตามแนวดิ่ง) ซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้จากความคลาดเคลื่อนของการเก็บข้อมูล ดังนั้นจึงต้องปรับความต่างให้ลงตัวก่อน โดยใช้หลักเหตุ-ผล หรือตรรกะในการพิจารณาปรับตัวเลขในตาราง หรือใช้วิธีที่ 1 คือใช้ซอฟต์แวร์ต่างๆ (เช่น GAMS) ในการปรับให้ลงตัว หลังจากนั้นจึงเริ่มวิเคราะห์โดยใช้ ซอฟต์แวร์ Macro

routine เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

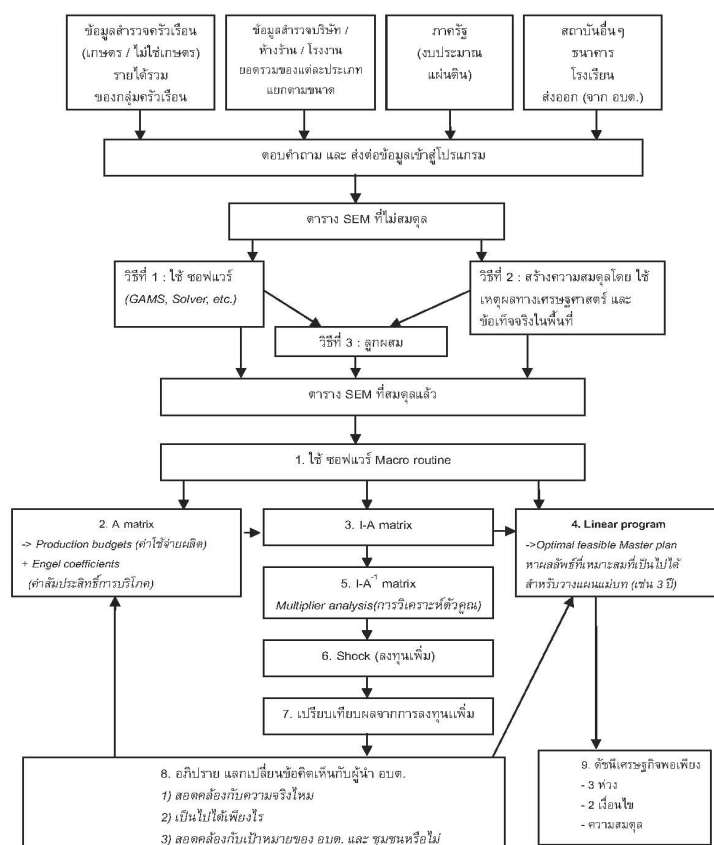
แนวทางที่ 1 วิเคราะห์เพื่อศึกษาผลกระทบของ

แต่ละกิจกรรม (ตามแบบฉบับของ Social Accounting Matrix= SAM) ในขั้นตอนที่ 2, 3, และ 5-7 ขั้นตอนที่ 5 ให้ผลการคำนวณที่น่าสนใจ คือ ชี้ให้เห็นผลกระทบของแต่ละกิจกรรมที่มีต่อกิจกรรม (หรือภาคเศรษฐกิจ/ครัวเรือน) อื่นๆ และขั้นตอนที่ 6 สาคิดให้เห็นผลรวมจากการเพิ่มการลงทุนในกิจกรรมใดๆ เมื่อทดลองทำการลงทุนเพิ่มที่ละกิจกรรมแล้วนำมาเปรียบเทียบกับ (ขั้นที่ 7) จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของประชาสังคมนั้นๆ อย่างไรก็ตาม โปรดอย่าลืมว่า ผลของขั้นตอนที่ 6 ไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดด้านทุน ทรัพยากร และเงื่อนไขใดๆ

แนวทางที่ 2 คือ การวิเคราะห์ด้วยโปรแกรม

คณิตศาสตร์ (LP และ GP โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการผลิต) ในที่นี้ คือ ขั้นตอนที่ 4 (ในภาพที่ 1) ซึ่งเป็นวิธี linear programming (LP) และผลลัพธ์ที่ได้คือ แผนเศรษฐกิจสังคมที่เหมาะสม

แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการนำเข้าข้อมูลจนถึงผลการใช้ SEM



- 42
- 44 ลูกหลาน ญาติ เพื่อนให้ไปด้วยความสละหาไป
ทำงานต่างพื้นที่
- 45 แรงงานจากต่างประเทศในประเทศไทย
- 47 สินค้าจากต่างประเทศ
- 48 สินค้าจากต่างประเทศ

ตาราง SEM (ต่อ)

ความเชื่อมโยงและตัววัดคุณตารางการวางแผนเศรษฐกิจพอเพียงตำบลหนองช้างคืน		4	13	1	16	30	9	5	7
การแปรรูปเกษตร			ร้านวัสดุภัณฑ์	ผัก	ร้านขายของชำ	ครัวเรือนรายได้ต่ำ (< 23,000 B)	โรงพยาบาล	การทอดผ้าเย็บผ้า	โรงเรียนพลศึกษา
a	ตัววัดคุณรายได้รวมตำบล	3.65	3.08	3.28	3.01	3.93	3.29	3.45	3.26
b	ตัววัดคุณมูลค่าเพิ่ม (พอประมาณ)	0.97	0.92	0.92	0.89	0.86	0.59	0.84	0.77
c	ตัววัดคุณแรงงานนอกเกษตร (สมดุล)	0.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.08	0.27
d	ตัววัดคุณความรู้	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
e	ตัววัดคุณสวัสดิการชุมชน (คุณธรรม)	0.07	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.04	0.09
f	ตัววัดคุณจากการลดความยากจน	0.06	0.03	0.04	0.03	1.30	0.07	0.04	0.08
g	ตัววัดคุณจากการลดช่องว่างความยากจน	-0.69	-0.81	-0.69	-0.79	0.23	-0.35	-0.68	-0.48
1	ผัก	0.00	0.00	1.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2	สวนผลไม้	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.28	0.00	0.00
3	การเกษตรอื่นๆ	0.05	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	0.04
4	การแปรรูปสินค้าเกษตร	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5	การทอดผ้าเย็บผ้า	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00
6	หัตถกรรมอื่นๆ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00
9	โรงพยาบาล	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00
24	ที่ดิน ตึก อาคารพาณิชย์ (ของตนเอง+เช่า)	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.06	0.03	0.02
25	แรงงานครัวเรือน	0.72	0.88	0.77	0.87	0.84	0.34	0.72	0.47
26	แรงงานภาคเกษตร	0.00	0.00	0.13	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00
27	แรงงานนอกภาคเกษตร	0.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.08	0.27
30	ครัวเรือนรายได้ต่ำ (< 23,000 B)	0.04	0.03	0.03	0.03	1.02	0.03	0.03	0.04
31	ครัวเรือนรายได้ปานกลาง (23,000-100,000 B)	0.22	0.09	0.20	0.08	0.08	0.20	0.13	0.23
32	ครัวเรือนรายได้สูง (>100,000 B)	0.73	0.84	0.72	0.82	0.79	0.38	0.71	0.52
33	โรงเรียน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
34	วัด	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.04
35	อนามัย	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
39	กลุ่มกองทุน	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
40	สวัสดิการชุมชน	0.04	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	0.05
41	อบต.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
42	รัฐบาล	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
44	ลูกหลานญาติ เพื่อนให้เปล่าด้วยความสมัครใจ (ไปทำงานต่างพื้นที่)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
45	แรงงานจากต่างพื้นที่ในประเทศไทย	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
47	สินค้าจากต่างพื้นที่ในประเทศไทย	-0.06	-0.17	-0.15	-0.20	-0.01	-0.04	-0.05	-0.20
48	สินค้าจากต่างประเทศ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

2. ผลการวิเคราะห์

2.1. องค์ประกอบและกลไกทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เข้าใจถึงการทำงานของตาราง SEM นั้น ต้องทราบถึงองค์ประกอบและกลไกทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยภาคการผลิต และภาคการบริโภค และส่วนที่สองคือกระแสการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจซึ่งอธิบายโดยย่อได้ดังนี้

1) โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

หน่วยเศรษฐกิจ แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้บริโภคและผู้ผลิต ทั้ง 2 ฝ่ายนี้ เป็นสมาชิกในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วย

1.1) **ภาคครัวเรือน** เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตคือ แรงงาน ที่ดิน ทุนและผู้ประกอบการ โดยได้ค่าตอบแทนเป็น ค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ยและกำไรตามลำดับ

1.2) **ภาคธุรกิจ** เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการ และจัดจำหน่าย

1.3) **ภาครัฐบาล** ซึ่งมีรายได้จากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จากรัฐวิสาหกิจ และการกู้ยืม ส่วนรายจ่ายของภาครัฐนั้นเกิดขึ้นเพื่อการลงทุนสร้างสาธารณูปโภค ในที่นี้ หมายถึงภาครัฐระดับท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

1.4) **ภาคต่างประเทศ** รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ รายจ่ายจากการนำเข้าสินค้า ทุน และบริโภค ยังมีการโอนเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ (หรือระหว่าง อบต. หรือระหว่างอบต. กับภาคส่วนอื่นในประเทศ และต่างประเทศ)

2) **กระแสการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ** กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ถ้ายโอน หรือบริจาค โดยวัดมูลค่าด้วยตัวเงิน (บาท) เงินถูกหมุนเวียนเปลี่ยนมือไปยิ่งมากครั้งเท่าใด รายได้รวมของทั้งระบบเศรษฐกิจ และผลผลิตรวมของ อบต. จะยิ่งมากขึ้นเมื่อ อบต. เปรียบเสมือนประเทศ รายได้จะมาจาก การบริโภคของคนเข้ามาใน อบต. การลงทุนของคนใน อบต. หรือ นอกอบต. ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ (อบต.) ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง การขายของนอกพื้นที่ อบต. ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแตกย่อยออกได้เป็นหลาย ๆ แขนง แล้วแต่ว่า

อบต. จะลงรายละเอียดมากน้อยเพียงใดในแต่ละกิจกรรม เมื่อแต่ละกิจกรรมมีรายได้ก็ต้องมีรายจ่ายเกิดขึ้นควบคู่กันไป เช่น ขายข้าวแวงได้รายได้จากการขายข้าวแวง แต่ต้องมีค่าใช้จ่ายในส่วนของวัตถุดิบ ได้แก่ แรงงาน ข้าว พริก ซึ่งก็คือ ก่อให้เกิดกระแสการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ การหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปมี 2 ส่วนคือ

2.1) **ส่วนรั่วไหล (leakage)** หมายถึง รายได้ที่รั่วไหลออกนอกระบบ (ออกนอก อบต.) ทำให้รายได้ที่หมุนเวียนลดลง ส่วนรั่วไหลได้แก่ การออม ภาษีและการนำเข้า

2.2) **ส่วนอัดฉีด (injection)** หมายถึง รายได้ที่เพิ่มเข้ามาในระบบ (อบต.) ทำให้มีรายได้หมุนเวียนเพิ่มขึ้น ได้แก่ การบริโภค การลงทุน และการส่งออก เป็นต้น

ดังนั้นกระแสหมุนเวียนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับที่รายได้ และรายจ่าย และระดับของที่ส่วนอัดฉีด กับส่วนรั่วไหล ว่ามีความพอดีเพียงใด

เพื่อแสดงการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อย่างเป็นรูปธรรมโดยอาศัยตารางบัญชีทางสังคม (SAM) จะเห็นได้ว่าภาคส่วนใน อบต. มีส่วนร่วมในการสร้างความพอเพียงให้แก่ชุมชนของตน กล่าวคือ การผลิตภาคเกษตร และครัวเรือนเป็นไปอย่างมีเหตุผล (เช่นการผลิตเกษตรจนถึงการทอดผ้า) ภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ครัวเรือนมีการประกอบอาชีพ มีรายได้ และมีการแบ่งปัน คือ คุณธรรม สถานศึกษา วัด/โบสถ์ เป็นภาคส่วนซึ่งให้ความรู้ ส่วนผู้บริหารหมู่บ้าน อบต. และ รัฐบาล มีการบริหารงบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาล สำหรับ





การมีภูมิคุ้มกัน พิจารณาได้จากการใช้จ่าย/การออม การใช้แรงงานในท้องถิ่นก่อนเพื่อเป็นการจ้างงานและพึ่งพาตนเอง สำหรับการค้าระหว่าง อบต. และภายนอกนั้นถือว่าการรู้จักบริหารอย่างสมดุลและตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์

2.2 ผลการวิเคราะห์แบบจำลอง SEM ของตำบลหนองช้างคืน

1) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยภาคการผลิตเกษตร ภาคการผลิตอื่นๆของเอกชน ครุภัณฑ์ ภาคราชการ และภาคการค้า สำหรับภาคเกษตรแบ่งออกเป็น 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ ลำไย 2,802 ไร่ ผัก 131 ไร่ และอื่นๆ 786 ไร่ รวมทั้งกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น เย็บผ้า หัตถกรรม โรงงาน และร้านค้าย่อย เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้สร้างการจ้างงานขึ้นในระบบ และกระจายรายได้ไปยังครัวเรือน 3 ระดับรายได้ คือ กลุ่มรายได้ต่ำ จำนวน 28 ครัวเรือน (<23,000 บาท/เดือน) กลุ่มรายได้ปานกลาง (23,000 -100,000 บาท/เดือน) จำนวน 186 ครัวเรือน และกลุ่มรายได้สูง (>100,000 บาท/เดือน) จำนวน 513 ครัวเรือน

ข้อมูลที่น่าเข้าสู่ตาราง SEM ได้จากการจัดเวทีประชาคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจาก 12 หมู่บ้าน เพื่อชี้ปัญหาของท้องถิ่นและเป้าหมายของการพัฒนา โดยประชาคมจะ

ระบุลำดับความสำคัญ และให้ข้อมูลเชิงปริมาณ ส่วนข้อมูลเชิงลึกได้จากแบบสำรวจสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลที่ได้ชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของท้องถิ่น คือปัญหาเศรษฐกิจร้อยละ 62 ปัญหาสังคมร้อยละ 32 และปัญหาสิ่งแวดล้อมร้อยละ 6 โดยชุมชนได้กำหนดเป้าหมายสำคัญที่สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของปัญหา กล่าวคือให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามลำดับที่น่าสนใจคือการให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและการเอื้อเพื่อแผ้วถางกันในสังคมสูงถึงร้อยละ 29 และ 5 ตามลำดับ ซึ่งมากกว่าสัดส่วนความสำคัญของปัญหาที่ชุมชนระบุไว้(ร้อยละ6) ทั้งนี้ในด้านความเอื้อเพื่อหรือจริยธรรมนั้นตำบลหนองช้างคืนประสงค์ให้ผู้ชรา ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและผู้ขาดโอกาสในการศึกษาได้รับการดูแลมากขึ้น

2) ผลการวิเคราะห์ ตาราง SEM แนวนอน คือ รายได้ และแถวตั้ง คือ รายจ่าย 48 ภาคส่วนเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ครุภัณฑ์ภาครัฐ และการค้าระหว่างท้องถิ่นกับภายนอก เช่น ตัวเลขจากแถวตั้งที่ 26 และแถวอนที่ 25 ชี้ว่า แรงงานภาคเกษตรสร้างรายได้ให้แก่แรงงานในครัวเรือน 0.34 หน่วย ในแถวอนที่ 30-32 แสดงว่าครอบครัวที่มีฐานะปานกลางได้รับประโยชน์

จากแรงงานเกษตรถึงหนึ่งหน่วยสูงกว่าครัวเรือนรายได้สูงที่มีค่า 0.34 หน่วย และครัวเรือนรายได้ต่ำที่ได้เพียง 0.06 หน่วย

ตัวเลขในแถว a-g เป็นผลจากการวิเคราะห์ค่าทวีคูณ (multiplier) โดยพิจารณาตามนัยยะทางเศรษฐกิจและหลักเศรษฐกิจพอเพียง ในกรณีนี้ให้ความสำคัญต่อการสร้างมูลค่าเพิ่ม (แถว b) ที่จะเป็นตัวแทน (proxy) ของแนวคิดความพอประมาณ/ความมีเหตุผลได้ ดังนั้นใน 48 ภาคส่วนของตำบลหนองช้างคืน พบว่าภาคแรงงานเกษตรสร้างมูลค่าเพิ่มถึง 1.37 หน่วยสูงกว่าภาคอื่นๆ รองลงมา คือ แรงงานนอกภาคเกษตร 1.34 หน่วย ภาคการจ้างงานเกษตร (รับเงินเดือน) 1.32 หน่วย ภาคที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง 1.22 หน่วย และแหล่งทุนในพื้นที่ (ตลาดเช้า) 1.15 หน่วย ในกรณีที่สนใจลดช่องว่างความยากจน (แถว g) จะพบว่าแหล่งทุนในพื้นที่ (ตลาดเช้า) เป็นกิจกรรมที่มีผลต่อการลดความยากจนสูงสุดถึง 1.09 หน่วย

จากตัวอย่างข้างต้นชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า ผลลัพธ์จากตาราง SEM จะช่วยให้ อบต.หนองช้างคืน ใช้ประกอบการตัดสินใจลงทุนค่อนข้างมากทำให้การคัดเลือกกิจกรรมที่มีผลกระทบสูง และเป็นความต้องการของชุมชน รวมทั้งสามารถขยายการวิเคราะห์ไปถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการลงทุนได้อีกด้วย

บทสรุป

ตาราง SEM สามารถช่วยให้การวางแผนของชุมชน/ตำบล/จังหวัด/ภูมิภาค/ประเทศ เกิดความชัดเจนมากขึ้น

เพราะชี้ให้เห็นผลกระทบของกิจกรรมหนึ่งๆ ซึ่งเกิดจากวิธีการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อเปรียบเทียบกับการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในแต่ละสถานการณ์ สามารถบอกได้ว่าผลกระทบต่างๆ เป็นเช่นไร เช่น ผลกระทบต่อการจ้างงานจากกิจกรรมใดจะดีที่สุด หรือผลกระทบต่อการสร้างรายได้รวม ผลกระทบต่อการสร้างมูลค่าเพิ่ม ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผลกระทบต่อการลดมลภาวะ หรือผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุด ซึ่งชุมชนสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้น และ อบต.สามารถเลือกโครงการที่แต่ละหมู่บ้านนำเสนอได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งช่วยให้การบริหารงบประมาณเกิดความโปร่งใส เป็นการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย

นอกจากนั้น กระบวนการจัดทำตาราง SEM ยังก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ของคนในชุมชน เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและเป็นระบบ รู้ปัญหา/อุปสรรคของท้องถิ่นว่าอะไรเป็นปัญหาหลัก ปัญหาอะไร นำไปสู่การกำหนดการให้ความสำคัญตรงกับประเด็นของปัญหาและเป้าหมายที่ต้องการแก้ไข ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เกิดความรู้ - รัก - สามัคคี ของคนในชุมชน

ดังนั้น ตาราง SEM จึงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณระดับตำบล และเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น ในการวิเคราะห์พื้นที่เพื่อการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆที่จะนำไปสู่ความสมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อไป 

เอกสารอ้างอิง

สถาบันเพื่อการวิจัยและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ “การเรียนรู้เพื่อพัฒนาระดับตำบลอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สิงหาคม 2551

ตารางที่ 1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ด้านการผลิต (ณ ราคาปีฐาน 2531)

หน่วย: ร้อยละ

	2550 ทั้งปี	2551					2552		
		ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	H1
เกษตร	1.8	5.0	3.1	8.6	9.6	1.6	3.4	-2.7	0.5
นอกภาคเกษตร	5.2	2.4	6.2	5.0	3.5	-4.9	-8.1	-5.0	-6.6
อุตสาหกรรม	6.2	3.9	9.5	7.7	6.1	-6.7	-14.4	-8.4	-11.4
ไฟฟ้าและประปา	5.1	4.3	5.9	5.8	2.9	2.5	-2.7	-0.8	-1.8
ก่อสร้าง	1.6	-4.7	1.1	-3.4	-4.5	-12.8	-7.9	2.5	-2.7
การขนส่งและสื่อสาร	5.9	-0.4	5.4	3.6	1.5	-10.6	-6.5	-7.6	-7.1
การเงิน	6.5	8.1	10.2	8.8	8.0	5.5	4.0	5.6	4.8
ค้าส่งและค้าปลีก	4.6	1.9	4.1	3.4	3.1	-3.2	-4.0	-3.3	-3.6
โรงแรมและภัตตาคาร	4.2	1.6	9.2	5.9	0.3	-7.7	-6.0	-5.6	-5.8
อื่น ๆ	3.4	0.0	-0.5	0.4	-0.4	0.7	0.1	-0.5	-0.2
GDP	4.9	2.6	6.0	5.3	3.9	-4.2	-7.1	-4.9	-6.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 24 สิงหาคม 2552

ตารางที่ 2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ด้านการใช้จ่าย (ณ ราคาปีฐาน 2531)

หน่วย: ร้อยละ

	2550 ทั้งปี	2551					2552		
		ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	H1
การใช้จ่ายรวม	2.7	2.2	2.3	1.6	1.7	3.3	-1.6	-1.2	-1.4
ครัวเรือน	1.6	2.5	2.7	2.5	2.7	2.1	-2.5	-2.3	-2.4
รัฐบาล	9.2	0.5	-0.4	-3.7	-2.9	11.0	3.6	5.9	4.8
การลงทุนรวม	1.3	1.1	5.4	1.9	0.6	-3.3	-15.8	-10.1	-12.9
ภาคเอกชน	0.6	3.2	6.5	4.3	3.5	-1.3	-17.7	-16.1	-16.9
ภาครัฐ	3.4	-4.8	1.9	-5.2	-5.5	-10.2	-9.1	9.6	0.5
การส่งออก	7.1	6.0	8.3	13.2	12.6	-8.9	-17.9	-22.8	-20.4
สินค้า	6.7	2.9	11.1	5.6	4.9	-8.7	-12.4	-17.0	-14.5
บริการ	8.9	6.0	8.3	13.2	12.6	-8.9	-17.9	-22.8	-20.4
การนำเข้า	3.4	7.5	9.3	6.7	13.1	1.0	-31.6	-25.3	-28.4
สินค้า	2.2	6.9	10.0	5.2	12.5	0.1	-36.1	-28.9	-32.4
บริการ	8.6	10.0	6.9	13.7	16.2	4.6	-13.0	-9.4	-11.3
GDP	4.9	2.6	6.0	5.3	3.9	-4.2	-7.1	-4.9	-6.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 24 สิงหาคม 2552

ตารางที่ 3 การลงทุน

หน่วย : ร้อยละ

	2550 ทั้งปี	2551					2552		
		ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	H1
ภาคเอกชน	0.6	3.2	6.5	4.3	3.5	-1.3	-17.7	-16.1	-16.9
ก่อสร้าง	-2.7	-0.2	0.4	1.3	-1.9	-0.7	-8.2	-7.5	-7.8
เครื่องจักร เครื่องมือ	1.6	4.2	8.3	5.2	5.4	-1.4	-20.3	-18.5	-19.4
ภาครัฐ	3.4	-4.8	1.9	-5.2	-5.5	-10.2	-9.1	9.6	0.5
ก่อสร้าง	6.0	-9.5	2.6	-8.0	-7.3	-26.2	-9.4	12.9	1.7
เครื่องจักร เครื่องมือ	-1.6	4.9	0.6	0.3	-1.6	24.6	-8.5	3.6	-1.9
การลงทุนรวม	1.3	1.1	5.4	1.9	0.6	-3.3	-15.8	-10.1	-12.9

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 24 สิงหาคม 2552

ตารางที่ 4 การใช้จ่ายครัวเรือน

หน่วย : ร้อยละ

	2550 ทั้งปี	2551					2552		
		ทั้งปี	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	H1
การใช้จ่ายของครัวเรือน	1.6	2.5	2.7	2.5	2.7	2.1	-2.5	-2.3	-2.4
สินค้าคงทน	-4.2	9.5	10.0	11.4	9.4	7.3	-18.1	-13.7	-8.5
สินค้ากึ่งคงทน	1.3	1.7	3.7	3.3	3.3	-3.1	-8.1	-8.4	-1.7
สินค้าไม่คงทน	3.6	0.6	2.4	1.2	-0.4	-1.1	-4.4	-1.7	0.9
อาหาร	3.7	1.4	2.6	0.8	-0.1	2.4	2.5	-0.1	-3.6
อื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหาร	3.6	0.6	2.4	1.2	-0.4	-1.1	-4.4	-2.9	5.6
บริการ	0.6	3.0	-0.7	1.0	5.1	6.2	5.5	4.4	-15.9

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 24 สิงหาคม 2552