ISSN 0125-0892 วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2552

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

วารสาร
เศรษฐกิจและสังคม
ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2552
ISSN 0125-0892 NESDB
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board

จากวิสัยทัศน์ 2570... สู่แผนฯ 11

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย

ภาวะโลกร้อน : รู้วิกฤตสร้างโอกาสการพัฒนา

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

หน่วย : ร้อยละ

	2551p	2552p1	2551p				2552p1			
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
ภาคการเกษตร	3.5	-0.6	4.6	8.1	3.3	0.0	2.7	-1.3	-1.5	-2.2
การเกษตร การล่าสัตว์และการป่าไม้	4.5	-1.3	5.6	10.6	4.1	0.2	2.7	-2.1	-2.2	-3.2
การประมง	-1.0	2.9	0.7	-4.2	-0.6	-0.7	2.9	3.4	2.2	3.0
ภาคนอกการเกษตร	2.4	-2.4	6.6	5.0	2.9	-4.7	-8.0	-5.2	-2.8	6.9
การเหมืองแร่และย่อยหิน	0.6	-1.0	-0.7	3.8	2.3	-3.1	-0.2	-4.9	-3.0	4.6
การอุตสาหกรรม	3.9	-5.1	10.3	7.7	5.4	-6.8	-14.4	-8.7	-5.9	9.9
การไฟฟ้า ประปาและแยกก๊าซ	3.9	0.9	5.4	5.3	2.4	2.4	-2.8	-0.9	2.5	4.8
การก่อสร้าง	-5.3	0.0	0.3	-2.5	-6.4	-12.7	-7.8	1.5	1.9	5.1
การค้าส่งค้าปลีก ซ่อมยานพาหนะ และของใช้	1.5	-2.1	3.6	2.2	1.3	-1.3	-3.0	-3.8	-3.2	1.9
โรงแรมและภัตตาคาร	1.8	-0.6	10.1	6.1	0.3	-8.1	-7.0	-5.7	-2.5	13.5
การขนส่ง คมนาคมและคลังสินค้า	-0.4	-2.2	5.4	3.8	1.4	-10.8	-6.8	-6.7	-2.1	6.9
การเงินและการธนาคาร	7.0	4.8	9.4	8.2	6.5	4.0	2.5	5.3	4.8	6.6
การค้าอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจให้เช่าและอื่นๆ	2.4	-0.4	5.2	2.1	3.1	-0.8	-3.4	0.1	0.1	1.8
การบริหารราชการแผ่นดิน	1.4	4.8	-3.3	3.3	0.3	5.7	6.1	3.7	3.8	5.5
การศึกษา	-1.5	1.3	-2.4	-1.9	-4.4	3.1	2.2	0.1	3.0	0.0
การบริการสุขภาพและสังคมสงเคราะห์	-0.7	2.2	-3.9	-2.0	-1.6	4.7	3.8	1.0	3.4	0.6
การบริการชุมชน สังคมและส่วนบุคคล	0.6	0.0	2.4	-0.1	0.1	0.0	-2.5	-1.2	0.8	2.9
บริการคนรับใช้	1.8	1.9	2.1	1.2	1.9	1.9	2.1	2.2	1.4	1.9
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	2.5	-2.3	6.4	5.2	2.9	-4.2	-7.1	-4.9	-2.7	5.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 22 กุมภาพันธ์ 2553

ตารางที่ 2 การลงทุน (ณ ราคาปีฐาน 2531)

หน่วย : ร้อยละ

	2551p	2552p1	2551p				2552p1			
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
ภาคเอกชน	3.2	-12.8	6.5	4.2	6.0	-3.2	-17.8	-16.1	-12.2	-4.6
สิ่งก่อสร้าง	0.1	-5.4	0.6	1.6	-1.4	-0.5	-8.9	-7.5	-6.3	2.0
เครื่องจักร เครื่องมือ	4.1	-14.8	8.2	5.1	8.6	-4.1	-20.3	-18.5	-14.0	-6.3
ภาครัฐ	-4.6	2.7	2.6	-4.0	-6.3	-7.7	-9.0	8.7	8.0	1.0
สิ่งก่อสร้าง	-9.1	5.9	3.2	-5.9	-9.6	-23.2	-6.8	12.0	9.5	8.3
เครื่องจักร เครื่องมือ	5.4	-3.4	4.6	0.7	-1.2	22.1	-14.0	2.4	5.0	-10.4
การลงทุน	1.2	-9.0	5.9	2.3	1.9	-5.0	-15.9	-10.2	-6.3	-3.4

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 22 กุมภาพันธ์ 2553

บทบรรณาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดการประชุมประจำปีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้หัวข้อที่น่าสนใจ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทุกปี สำหรับการประชุมประจำปี 2551 ได้จัดประชุมในหัวข้อเรื่อง "วิสัยทัศน์ประเทศไทย สู่ปี...2570" และที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี 2570 ขึ้น ต่อมาในปี 2552 เป็นช่วงที่จะต้องเตรียมจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) สศช. จึงได้กำหนดหัวข้อการประชุมให้ต่อเนื่องกับปีก่อนหน้าภายใต้ชื่อ "จากวิสัยทัศน์ 2570...สู่แผนฯ 11" อันเป็นที่มาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้

สาระสำคัญของการประชุมที่จะขอนำเสนอในวารสารฯ ฉบับนี้ มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ โดยในด้านเศรษฐกิจ นำเสนอแนวโน้มสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกหลังวิกฤติเศรษฐกิจครั้งล่าสุด รวมทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยทั้งในด้านความท้าทายและโอกาส สำหรับทิศทางของเศรษฐกิจไทยในอนาคต ได้นำเสนอการยกระดับเศรษฐกิจไทย จากเดิมที่ต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจต่างประเทศเป็นหลัก มาเป็นการมุ่งสู่ "เศรษฐกิจสร้างสรรค์" เนื่องจากเป็นเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการสร้างความแตกต่างของสินค้าและบริการ ซึ่งเหมาะสมกับประเทศไทยที่มีจุดแข็งในด้านความโดดเด่นทางเอกลักษณ์และวัฒนธรรม

ในด้านสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงเรื่องที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญอยู่ในขณะนี้ ได้แก่ ภาวะโลกร้อน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ มากมาย แต่ท่ามกลางผลกระทบในทางลบเหล่านี้ ยังมีผลกระทบทางบวกในด้านการพัฒนาประเทศและการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ที่นับเป็นโอกาสสำหรับประเทศไทยเกิดขึ้นด้วย เช่น การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจสีเขียว การพัฒนากลไกสะอาด การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเป็นประเทศส่งออกอาหารที่สำคัญของโลก การเพิ่มขีดความสามารถในด้านการเกษตร การพัฒนาการเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี เป็นต้น

สำหรับด้านสังคม การพัฒนาประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และกระแสการพัฒนาแบบทุนนิยม ก่อให้เกิดปัญหาความอ่อนแอของฐานรากสังคมไทย จึงจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคมใหม่ เพื่อพัฒนาฐานรากของสังคมให้แข็งแกร่งมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในสังคมไทยขณะนี้คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนบางกลุ่ม ซึ่งรากของปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการซึ่งไม่อยู่บนพื้นฐานของธรรมาภิบาลที่ดีพอ วารสารฯ ฉบับนี้ ได้หยิบยกเอาผลการศึกษากรณีความขัดแย้งที่สำคัญ 2 กรณี มานำเสนอ ได้แก่ ความขัดแย้งทางการเมือง และปัญหาการใช้ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ติดตามอ่านได้ภายในเล่ม

วารสาร
เศรษฐกิจและสังคม
ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2552

คณะที่ปรึกษา

เลขาธิการฯ นายอำพน กิตติอำพน

รองเลขาธิการฯ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ
นางเพ็ญจา อ่อนชิต
นางสุวรรณี คำมั่น
นายสุวัฒน์ วาณีสุบุตร
นายปรเมธี วิมลศิริ
นายชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน
นายธานินทร์ ผะเอม
นางสาวลดาวัลย์ คำภา
นางนิตยา กมลวัทนนิศา
นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ
นายสมชาย ศักดาเวคีอิศร
นายภูมิใจ อัตตะนันทน์
นางวนิดา มหากิจ(รักษาการ)

บรรณาธิการบริหาร
นางสาวภารณี วัฒนา

บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา
นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

กองบรรณาธิการ นางภาณี ชนาธิปกรณ์
นางนิสวันต์ พิชญ์ดำรง
นายธีระพงษ์ มาลัยทอง
นางสาววัชรี พุ่มทอง
นายตฤตณัย นพคุณ

ฝ่ายจัดการ นางธนรัชต์ ศุขอารีย์
นางสาวศิริพร ฉกามานันท์

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ
นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก

พิมพ์ที่ บ.สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง จำกัด
โทร.0-2903-8257-9

สารบัญ

5 ความท้าทายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ โอกาสของประเทศไทย

18 เศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

31 สถาปัตยกรรมทางสังคม ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย

41 ภาวะโลกร้อน รู้วิกฤต สร้างโอกาสการพัฒนา

61 ความมั่นคงทางอาหาร โอกาสจากโลกร้อน

78 ความขัดแย้งในสังคมไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแก่สาธารณชนทั่วไปตลอดจนเป็นสื่อกลางในการรายงานความเคลื่อนไหว สถิติทางเศรษฐกิจและสังคมให้ผู้อ่านทราบข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องกับสถานการณ์

โปรดทราบ

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาระในเล่ม

ความท้าทายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ : โอกาสของประเทศไทย

จากวิกฤติการเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2551 ส่งผลกระทบไปทั่วโลก ประเทศต่างๆ จึงต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤติดังกล่าว และคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกในระยะยาว สศช. จึงได้วิเคราะห์และประเมินผลกระทบดังกล่าว โดยคำนึงถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ สศช. ได้ประเมินไว้ในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 ที่คาดว่า วิกฤติเศรษฐกิจจะทำให้โลกปรับตัวเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งในด้านอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเงิน พลังงานและอาหาร สังคม สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ การค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการเมืองโลก สภาพแวดล้อมเหล่านี้เป็นทั้งความท้าทายและโอกาสสำหรับเศรษฐกิจไทย

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ : ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกทำให้ประเทศไทยต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากเดิมที่พึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกสูง เป็นการแสวงหาแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย แนวคิดในเรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์นับเป็นบริบทการพัฒนาใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่มี

ความโดดเด่นของเอกลักษณ์และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม สถานภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในปัจจุบันยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และมีข้อจำกัดที่ต้องพัฒนาในหลายด้าน อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ การเงินและการลงทุน การตลาด การวิจัยและพัฒนา กฎหมาย และฐานข้อมูล บทความนี้จึงได้นำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไว้อย่างน่าสนใจ

สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย

การเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้ฐานรากของสังคมไทยอ่อนแอ คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น แต่กลับมีคุณธรรม จริยธรรมลดลง มีอายุยืนยาวแต่เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ประกอบกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กระแสการพัฒนาแบบทุนนิยมที่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการกระจายผลประโยชน์ และการปรับตัวรองรับวัฒนธรรมจากภายนอกประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคมใหม่ ให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกัน พัฒนาคุณภาพของทุนมนุษย์ให้เข้มแข็ง สร้างระบบการจัดการเชิงพื้นที่ เพื่อนำสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพอย่างยั่งยืน

ภาวะโลกร้อน :

รู้วิกฤต สร้างโอกาสการพัฒนา

ปัญหาโลกร้อนเป็นประเด็นที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทย คาดว่าจะได้รับผลกระทบในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล ปริมาณน้ำฝนลดลง การเกิดอุทกภัยและวาตภัยเพิ่มขึ้น เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งพันธกรณีต่างๆ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดโอกาสสำหรับประเทศไทยที่นำไปสู่ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญหลายประการ อาทิ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจสีเขียว การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม การพัฒนาตลาดคาร์บอนเครดิตและกลไกการพัฒนาที่สะอาด

ความมั่นคงทางอาหาร : โอกาสจากโลกร้อน

ปัญหาโลกร้อนส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคเกษตรและความมั่นคงทางอาหารในหลายด้าน อาทิ ราคาสินค้าเกษตรและอาหารมีแนวโน้มสูงขึ้น การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาทางการเกษตรเพิ่มขึ้น แต่สร้างโอกาสให้แก่ประเทศไทยในด้านการเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสำคัญของโลก การสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปสินค้าเกษตร การส่งเสริมการเกษตรแบบไร้สารเคมี การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเกษตรของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด ดังนั้น การพัฒนาการเกษตรของไทยในระยะต่อไป ควรเน้นใน 2 เรื่องคือ ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร และความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงาน

ความขัดแย้งในสังคมไทย

สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และการใช้ความเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนไทยมีความสุขลดลงและการพัฒนาประเทศไทยขาดเสถียรภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาหาสาเหตุของความขัดแย้ง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไป ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้ง

ที่เกิดขึ้นมีปัญหามาจากโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ/การเมืองที่ไม่สมดุล ภาคราชการมีบทบาทหลัก ขณะที่ประชาชนมีบทบาทจำกัด การกระจายทรัพยากรไม่เป็นธรรม ชนชั้นนำและคนในเมืองส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่าคนยากจนในชนบท การบังคับใช้กฎหมายขาดหลักนิติธรรม สภาพดังกล่าวสะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยที่อยู่บนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ จำเป็นที่สังคมจะต้องร่วมกันหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ความท้าทายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ โอกาสของประเทศไทย[1]

*พีรพัฒน์ ตัณฑวณิช** /วรพรต สัมฤทธิ์เดชขจร***

บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินแนวโน้มหลักที่ประเทศไทยและโลกอาจต้องเผชิญใน 20 ปีข้างหน้าซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศว่าเศรษฐกิจโลกอยู่ท่ามกลางความไม่สมดุลและจะได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก ราคาน้ำมันและพลังงานที่สูงขึ้น การขาดแคลนอาหารและความหิวโหย รวมถึงวิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจ ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจระหว่างขั้วอำนาจเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ก่อตัวขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.2544 -2550 ได้พัฒนาเป็นวิกฤติทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ก่อนที่จะลุกลามและผลักดันให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2551 – 2552

ผลจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินดังกล่าว นอกจากจะทำให้เศรษฐกิจโลกต้องเผชิญกับปัญหาในระยะสั้นจากการถดถอยของภาวะเศรษฐกิจอย่างรุนแรงแล้ว คาดว่าจะมีผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกในระยะยาวจากการปรับตัวของเศรษฐกิจต่อภาวะความไม่สมดุล ซึ่งเป็นรากฐานของปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ ดังนั้นบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไทยในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11(พ.ศ. 2555-2559) โดยคำนึงถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ได้ประเมินไว้ในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี2570และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ของโลก ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

บทความนี้ประกอบด้วย (1) วิกฤติการณ์เศรษฐกิจกับผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก (2) ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และ (3) ความท้าทายและโอกาสของเศรษฐกิจไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก

---

[1] เรียบเรียงจากบทความเรื่อง ***ความท้าทายหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลก : โอกาสของประเทศไทย*** ของเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. กรกฎาคม 2552

** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจกับผลกระทบต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลก

ในการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินแนวโน้มหลักที่ประเทศไทยและโลกอาจต้องเผชิญใน 20 ปีข้างหน้าไว้ 7 ประการได้แก่

1. การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ส่งผลให้มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคเพิ่มขึ้นและทำให้เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็ว

2. เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาอยู่ที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียมากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงด้านการเงินโลกจะมีความผันผวนและความเสี่ยงสูง

4. ประชากรสูงอายุของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่เป็นโอกาสของประเทศไทยในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ

5. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อม

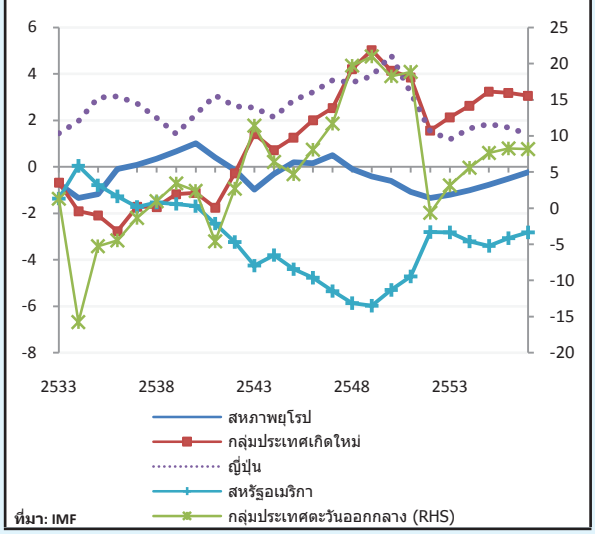
6. แนวโน้มปัญหาพลังงานจะมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของโลก

7. ภัยคุกคามจากภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต

ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อตัวขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2544 -2550 และกลายเป็นวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2551 – 2552 มีนัยสำคัญต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจและการเงินโลกมีสาเหตุสำคัญมาจากการเกินดุลทางการค้าจำนวนมหาศาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เงินทุนที่เกิดจากการเกินดุลดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศสหรัฐอเมริกา การซื้อตราสารอนุพันธ์กอปรกับการขยายตัวของสินเชื่อที่อยู่อาศัยตามนโยบายการส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยของรัฐบาลสหรัฐฯ

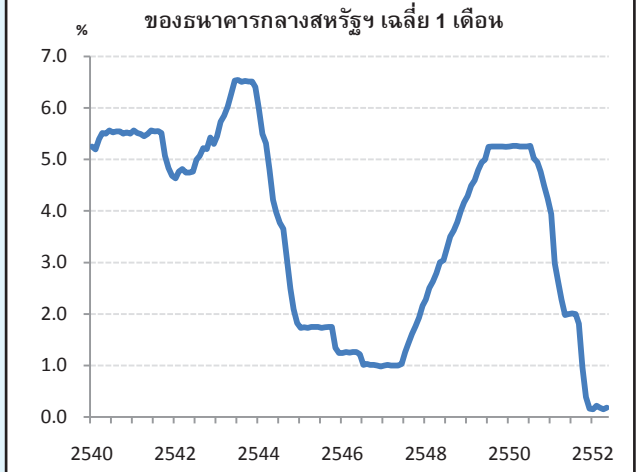
ในขณะเดียวกัน ภาคการเงินยังขาดระบบตรวจสอบและควบคุมความเสี่ยงที่เหมาะสมและสภาพแวดล้อมดังกล่าวเอื้อให้การเกิดปัญหาทางจริยธรรม ทำให้เงินทุนถูกจัดสรรไปยังกิจกรรมการกู้ยืมที่มีผลตอบแทนสูงแต่มีความเสี่ยงสูงเช่นกัน โดยเฉพาะการกู้ยืมในตลาดสินเชื่อคุณภาพต่ำ และการกู้ยืมเพื่อการเก็งกำไรในราคาหลักทรัพย์และราคาสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ ประกอบกับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของสินเชื่อ ทั้งในด้านการลงทุนและการบริโภค ก่อให้เกิดภาวะฟองสบู่ ราคาทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้ทั้งในงบดุลของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ

ภาพที่ 1: ดุลบัญชีเดินสะพัด (% GDP)



ที่มา: IMF

ภาพที่ 2: อัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางสหรัฐฯ เฉลี่ย 1 เดือน



ที่มา: CEIC

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและราคาสินค้าเกษตรหลังปี พ.ศ. 2546 ส่งผลให้แรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาฟองสบู่ในเศรษฐกิจสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ธนาคารกลางสหรัฐฯ จึงดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยตึงตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อลดความร้อนแรงทางเศรษฐกิจและแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ[2] โดยปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายจากร้อยละ 0.98 ต่อปี ในเดือนธันวาคม 2546 มาเป็นร้อยละ 5.02 ต่อปีในเดือนสิงหาคมปี 2550 ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจเริ่มมีแนวโน้มชะลอตัวลงจากผลของต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากราคาน้ำมันและราคาสินค้าเกษตรที่สูงขึ้น ส่งผลให้รายได้และขีดความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ลดลง โดยเฉพาะในตลาด Sub-prime ที่มีอัตราการผิดนัดชำระหนี้สูงขึ้น

สถานการณ์ดังกล่าวได้เริ่มพัฒนาเป็นวิกฤติการณ์สินเชื่อด้อยคุณภาพในช่วงกลางปีพ.ศ.2550และส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่มีปริมาณธุรกรรมเกี่ยวข้องกับตราสารอนุพันธ์จำนวนมาก ในที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินในวงกว้าง เริ่มจากกรณีการล้มละลายของสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550[3] ซึ่งก่อให้เกิดภาวะความตึงตัวของสินเชื่อทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป การชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการลดลงของความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และภาคการผลิตจนกระทั่งส่งผลย้อนกลับต่อปัญหาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แม้ว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ธนาคารกลางของสหรัฐฯ รวมถึงธนาคารกลางสหภาพยุโรป ได้ร่วมมือกันดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเงิน แต่สถานการณ์ยังไม่ดีขึ้น ในที่สุดช่วงปลายไตรมาส3ของปีพ.ศ.2551ปัญหาวิกฤติการณ์สินเชื่อด้อยคุณภาพในสหรัฐฯ ได้ขยายขอบเขตกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของโลก[4]

ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและการค้าโลกโดยผ่านกลไกที่สำคัญ ๆ 3 ประการคือ

1. **ความเชื่อมโยงด้านตลาดเงินและตลาดสินเชื่อ** ในช่วงครึ่งหลังของปี 2551 การหดตัวของสภาพคล่องในตลาดการเงินและตลาดตราสารหนี้ได้ทวีความรุนแรง ความตึงตัวของสินเชื่อในสหรัฐฯ และยุโรปในปี 2550 ได้ส่งผลต่อเนื่องเป็นวงกว้างครอบคลุมภูมิภาคต่าง ๆ จากการปรับตัวของสถาบันการเงินเองที่มีสาขาอยู่ในหลายประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศออกจากตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารหนี้เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในแหล่งการลงทุนต่างๆ จนก่อให้เกิดปัญหาความตึงตัวของตลาดเงินและความซบเซาของตลาดทุนจึงเป็นอุปสรรคต่อการระดมทุนของภาคธุรกิจในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่

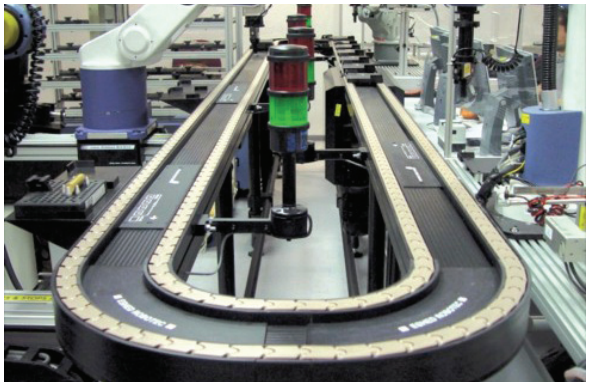
2. **ความเชื่อมโยงของตลาดทุน** ความเสียหายของภาคธุรกิจการเงิน การขาดความเชื่อมั่นในแนวโน้มและทิศทางของเศรษฐกิจ รวมทั้งการโยกย้ายเงินทุนระหว่างประเทศกลับเพื่อชดเชยความเสียหายทางการเงินในสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปได้ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 ส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งของภาคครัวเรือนและเป็นอุปสรรคต่อ

---

[2] ขณะที่ในช่วงก่อนหน้า ธนาคารกลางสหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายดอกเบี้ยต่ำมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายในช่วงหลังเหตุการณ์วินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน 2544 และหลังวิกฤติการณ์ภาวะการค้าสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ในปี 2543-2546 เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจและป้องกันมิให้เศรษฐกิจสหรัฐเข้าสู่ภาวะ Technical recession ในช่วงปี 2544-2547 ธนาคารกลางสหรัฐได้ดำเนินการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายทั้งสิ้นรวม 27 ครั้ง และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายปรับตัวลดลงจากร้อยละ 6.5 เป็นร้อยละ 1.0

[3] เริ่มจากกรณีการล้มละลายของ Ownit Mortgage Solutions Inc. (มกราคม 2550) Mortgage Lenders Network USA Inc (กุมภาพันธ์ 2550) New Century Financial (เมษายน 2550) Bear Stearns hedge funds (มิถุนายน 2550) การล้มละลายของ American Home Mortgage Investment Corporation (สิงหาคม 2550) ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของ Countrywide Financial ซึ่งเป็นผู้ปล่อยกู้สินเชื่อจำนองรายใหญ่ของสหรัฐฯ และปัญหาการขาดสภาพคล่องของธนาคาร Northem Rock ของสหราชอาณาจักร (กันยายน 2550)

[4] เริ่มจากปัญหาการขาดสภาพคล่องและการล้มละลายของสถาบันการเงินอย่างเป็นวงกว้างทั้งในสหรัฐฯ และในสหภาพยุโรปและเอเชีย เช่น กรณีการเข้าควบคุมกิจการ Fannie Mae and Freddie Mac (กันยายน 2551) การขายกิจการ Merrill Lynch ให้กับ Bank of America (กันยายน 2551) การล้มละลายของ Lehman Brothers (กันยายน 2551) ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของ American International Group (AIG) (กันยายน 2551) การเข้ายึดกิจการของ Washington Mutual โดย Federal Deposit Insurance Corporation (กันยายน 2551) การเข้า Take over ธนาคาร Fortis โดย BNP Paribas (ตุลาคม 2551) ปัญหาการขาดสภาพคล่องของ Hypo Real Estate (HRE) ในเยอรมัน (ตุลาคม 2551) การอัดฉีดสภาพคล่องให้กับธนาคารฝรั่งเศสขนาดใหญ่จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ Credit Agricola, BNP Paribas, Societe Generale, Credit Mutuel, Caisse d'Epargne, and Banque Populaire (ตุลาคม 2551) และการประกาศค้ำประกันหนี้สินภาคธนาคารของรัฐบาลเกาหลีใต้เป็นระยะเวลา 3 ปี (ตุลาคม 2551)



การระดมทุนของภาคธุรกิจ อัตราแลกเปลี่ยนผันผวน และส่งผลทางจิตวิทยาต่อความเชื่อมั่น

3. **ความเชื่อมโยงของตลาดการค้าโลก** การหดตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ ได้ส่งผลให้อุปสงค์ในตลาดโลกลดลงอย่างรุนแรงและนำไปสู่การปรับลดการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและการค้าโลกหดตัว ภาวะการค้าและการผลิตหดตัวทำให้เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพิงการส่งออกสูงเริ่มเข้าสู่ภาวะหดตัวเป็นวงกว้างทั่วโลกตั้งแต่ช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2551

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ส่งผลกระทบในระยะสั้นที่สำคัญ คือ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ตกต่ำอย่างรุนแรงอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 5.2 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 2.8 ในปี 2551 และธนาคารกลาง รวมถึงรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญต่อการฟื้นตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นทั้ง 2 ด้านดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ของโลกในระยะต่อไปในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว

ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ผลจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และปัญหาด้านความไม่สมดุลของโลกที่เป็นปัจจัยพื้นฐานเดิมที่ได้ประเมินไว้ในช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 ทำให้คาดว่าโลกจะปรับตัวเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ ที่มีภูมิทัศน์ของโลกภายใต้กรอบระยะเวลาปานกลาง (พ.ศ. 2553-2557) และระยะยาว (พ.ศ.2558-2568) ในบริบททางด้านเศรษฐกิจการเงินความร่วมมือระหว่างประเทศอาหารพลังงาน สิ่งแวดล้อม และสังคม รวมทั้งแนวคิดในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญ ๆ มีดังนี้

1. **อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกในระยะปานกลางมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราเฉลี่ย ในปี** 2545 - 2550 โดย

1.1 **ศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาวลดลง** เนื่องจากการสิ้นสุดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของสินเชื่อ กฎระเบียบทางเศรษฐกิจและข้อบังคับในภาคการเงินที่เข้มงวด การแทรกแซงของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยความสูญเสียในภาคการเงิน การชดเชยการขาดดุลภาครัฐที่เกิดจากการดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ การดำรงอยู่ของสถาบันทางเศรษฐกิจที่ขาดประสิทธิภาพ การลดลงของปัจจัยทุนและการชะลอตัวหรือการหยุดชะงักของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

1.2 **การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลาง มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้น**ตามขนาดของผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและผลจากมาตรการการแทรกแซงของภาครัฐ และในช่วงระยะ 4 - 5 ปีข้างหน้าจะเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของเศรษฐกิจโลกในการปรับตัวจากภาวะความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ โดยที่สหรัฐฯ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจำเป็นที่จะต้องลดระดับการบริโภคและการสะสมเงินออมเพิ่มขึ้น ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่จะต้องปรับตัวจากการมีกำลังการผลิตส่วนเกิน **ภาคการเงินในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจะต้องมีการเพิ่มทุนอาจก่อให้เกิดการรวมตัวและลดขนาดลง ภาครัฐบาลและธนาคารกลางในประเทศต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจและเร่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจ** รวมทั้งการดำเนินมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก

ตารางที่ 1 ประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ

ร้อยละ

	2524-33	2534-44	2545-50	2551 - 52	2553 - 57	2558-68
โลก	2.9	2.7	3.3	0.7	2.9	3.7
สหรัฐอเมริกา	3.3	3.1	2.7	-0.8	2.1	2.1
สหราชอาณาจักร	2.7	2.4	2.7	-1.7	1.8	1.9
แคนาดา	2.8	2.8	2.7	-1.0	2.2	2.2
ฝรั่งเศส	2.4	2.0	1.7	-1.1	1.3	1.5
เยอรมัน	2.3	2.0	1.2	-2.2	1.0	1.1
ญี่ปุ่น	4.0	1.2	1.8	-3.4	1.2	1.1
จีน	9.4	10.3	10.3	7.8	8.4	8.5
บราซิล	1.7	2.5	3.5	1.9	3.2	4.3
อินเดีย	5.9	5.5	8.0	5.9	6.8	7.6
รัสเซีย	n.a.	-2.8	6.7	-0.2	5.4	7.0
เกาหลีใต้	8.7	6.0	4.8	-0.9	3.7	4.5
ฮ่องกง	6.8	3.7	5.6	-1.0	4.4	4.0
สิงคโปร์	7.4	6.8	6.6	-4.4	3.9	3.8
มาเลเซีย	5.9	6.6	5.9	0.6	4.0	4.5
ฟิลิปปินส์	1.8	3.0	5.6	2.3	4.4	5.5
อินโดนีเซีย	6.3	4.4	5.31	4.3	5.0	6.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการรวบรวมจากแหล่งอ้างอิงหลายแหล่ง

1.3 **ความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางการคลังในบางประเทศจะเพิ่มขึ้น** จากการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาภาคการเงินและการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา เพื่อป้องกันการหดตัวอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจ อาทิ การขยายปริมาณเงินและการขาดดุลทางการคลังอย่างมาก มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น และ**มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ย และการอ่อนตัวของค่าเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นความเสี่ยงสำคัญที่คุกคามเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว** นอกจากนี้ ความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตจะเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการเข้าไปแก้ไขปัญหาภาคการเงินที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภาวะเศรษฐกิจโลกที่อาจตกต่ำและยืดเยื้อกว่าที่คาดการณ์ไว้ และการขาดทุนในราคาสินทรัพย์ทางการเงินที่รัฐบาลเข้าควบคุมดูแล การลดลงของราคาสินทรัพย์ของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของประชากร

1.4 **แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกหลายศูนย์กลางมีความชัดเจนมากขึ้น** ตามการปรับตัวของเศรษฐกิจโลกจากภาวะความไม่สมดุล ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจจากทางตะวันตกมายังตะวันออกและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆมากขึ้น เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ BRIC (บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน) จะมีขนาดและความสำคัญเท่ากับกลุ่มประเทศ G7 (สหรัฐฯ เยอรมันนี สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อิตาลี แคนาดา) ในช่วงปี พ.ศ. 2583-2593 **จีนจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลกในปีพ.ศ. 2568** และ**ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเอเชีย กับแอฟริกาและละตินอเมริกาจะมีแนวโน้มสูงขึ้น** เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และการขาดความสามารถในการผนวกตนเองเข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงของพลวัตเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ประเทศที่ใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะประชานิยมมาเป็นระยะเวลานานจะมีความล้าหลังในระดับการพัฒนามากกว่าประเทศอื่น ๆ

ตารางที่ 2 สัดส่วนทางเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ ต่อเศรษฐกิจโลก

ร้อยละ

	2551	2552	2553-57	2558-68
G-7	53.26	51.86	49.68	43.32
สหรัฐอเมริกา	25.56	25.18	24.42	21.83
สหราชอาณาจักร	4.11	3.99	3.84	3.40
ฝรั่งเศส	4.62	4.54	4.29	3.67
เยอรมัน	6.24	5.97	5.59	4.64
ญี่ปุ่น	10.20	9.69	9.11	7.58
แคนาดา	2.51	2.48	2.42	2.19
กลุ่มประเทศ BRICs	12.77	13.34	15.34	21.15
จีน	6.24	6.74	8.15	12.11
บราซิล	2.16	2.16	2.18	2.30
อินเดีย	2.68	2.83	3.25	4.46
รัสเซีย	1.69	1.61	1.76	2.28
เกาหลีใต้	1.80	1.90	1.96	2.10
ฮ่องกง	0.43	0.42	0.44	0.47
สิงคโปร์	0.30	0.28	0.29	0.29
มาเลเซีย	0.36	0.35	0.37	0.40
ฟิลิปปินส์	0.24	0.24	0.25	0.29
อินโดนีเซีย	0.75	0.78	0.84	1.02
โลก	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: IMF

2. **การเงิน**

2.1 **ภาครัฐเข้าแทรกแซงระบบการเงินเพิ่มขึ้น** ด้วยการให้ความช่วยเหลือภาคธุรกิจและภาคการเงินที่ประสบปัญหาด้วยวิธีการพิเศษอย่างที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้ความเสียหายลุกลามไปยังระบบเศรษฐกิจ แต่มาตรการดังกล่าวกลับส่งผลต่อฐานะการเงินของรัฐบาลและธนาคารกลาง สร้างความอ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาจริยธรรมในภาคเอกชนในระยะยาว และก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกิจการที่ถือหุ้นโดยเอกชนทั้งหมดกับกิจการที่รัฐถือหุ้น อาจสร้างความอ่อนแอให้กับองค์กรที่ไม่สามารถแข่งขันได้กับองค์กรที่มีการแทรกแซงโดยรัฐ หรืออาจจะเป็นการจูงใจให้สถาบันการเงินที่มีภาครัฐถือหุ้นในสัดส่วนสูงขาดประสิทธิภาพการดำเนินงาน ในระยะปานกลางและระยะยาว มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาหาแนวทางในการขายหุ้นคืนให้กับภาคธุรกิจเอกชนอย่างเหมาะสม

2.2 **ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะเข้มงวด มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมมากขึ้น** แนวโน้มในระยะต่อไป ทั่วโลกกำลังกลับมาพิจารณาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความครอบคลุมและเข้มงวดมากขึ้น โดยยึดหลักปฏิรูประบบการกำกับดูแลที่จะสร้างธรรมาภิบาลในภาคการเงินที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดหลายประการ รวมถึงการปรับปรุงมาตรฐานในการบริหารความเสี่ยงและมาตรฐานทางบัญชี

2.3 **ตลาดเงินโลกจะปรับตัวในลักษณะหลายศูนย์กลาง** แนวโน้มการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการปรับตัวเข้าสู่ภาวะการเป็นโลกหลายศูนย์กลาง โดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะยังคงเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคตะวันตก แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว ประเทศจีนและอินเดียจะมีบทบาทสำคัญ

ในการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออก เช่นเดียวกับรัสเซียและกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางที่คาดว่าจะมีบทบาทสูงขึ้น และเป็นแรงเหวี่ยงที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแนวคิดในลักษณะภูมิภาคนิยมมากขึ้น

2.4 **เงินดอลลาร์ สรอ. ลดความสำคัญในการเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ** เนื่องจากเศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและขาดดุลงบประมาณมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งล่าสุด หลายประเทศทั่วโลกเริ่มไม่มั่นใจในเสถียรภาพของเงินดอลลาร์ สรอ. จึงลดสัดส่วนการถือครองเงินดอลลาร์ สรอ. ในทุนสำรองระหว่างประเทศพร้อมทั้งเสนอแนวคิดการเปลี่ยนทุนสำรองหลักของโลกจากเงินดอลลาร์ สรอ. เป็นเงินสกุลอื่นๆ เช่น ยูโร หยวน

3. **พลังงาน และอาหาร**

3.1 **ราคาน้ำมันและราคาสินค้าขั้นปฐมภูมิปรับตัวลดลงและผันผวนในระยะสั้น** ราคาน้ำมันดิบดูไบได้ปรับตัวลดลงจากระดับเฉลี่ย 104.26 ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล ในครึ่งปีแรกของปี 2551 มาอยู่ที่ระดับเฉลี่ย 83.04 ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรลในช่วงครึ่งหลังของปี ต่อเนื่องถึงช่วงไตรมาสแรกของปี 2552 ที่ราคาได้ปรับลดลงสู่ระดับเฉลี่ย 44.27 ดอลลาร์ สรอ. ต่อบาร์เรล การลดลงของราคาน้ำมัน มีสาเหตุมาจากการลดลงของความต้องการน้ำมันตามการชะลอตัวและหดตัวทางเศรษฐกิจ และการลดลงของความต้องการเก็งกำไร เนื่องจากความเสียหายในภาคการเงินที่เกิดขึ้นได้ลดแรงจูงใจของการเก็งกำไรในตลาดน้ำมัน รวมทั้งถอนเงินทุนออกจากตลาดน้ำมัน ขณะเดียวกันราคาสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทอื่นๆ ได้ปรับตัวลดลงเช่นกัน จึงผ่อนคลายแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนพลังงานในระยะสั้น แต่อาจจะทำให้**แรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำมันลดลงเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว** ทั้งในด้านการลงทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร

อย่างไรก็ตาม **การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะยาวอาจสร้างแรงกดดันทางด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ** โดยเฉพาะน้ำมัน อาหาร และน้ำ คาดว่าความต้องการจะเพิ่มเร็วกว่าอุปทานในช่วง 10-20 ปีข้างหน้า

ทำให้โลกจะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพิงน้ำมันดิบ ไปสู่การใช้ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และพลังงานทางเลือกอื่น ๆ มากขึ้น

3.2 **ความต้องการอาหารในระยะ 50 ปีข้างหน้า คาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ** 50 จากการเพิ่มขึ้นของประชากร และสัดส่วนชนชั้นกลาง อิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยมจากตะวันตก ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกเนื่องจากการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

4. **สังคม**

ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ปัญหาการว่างงาน และความยากจนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปัญหาทางสังคมอื่นๆ ทวีความรุนแรง การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังและปัญหาหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษถูกจำกัดลง ส่งผลให้การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี 2558 อาจมีความล่าช้า นอกจากนี้ การที่**โลกจะปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ** ทำให้ในระยะ 10-20 ปีข้างหน้าประเทศยุโรปและญี่ปุ่นจะประสบปัญหาในการรักษาระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเนื่องจากสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง ขณะที่สหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาโครงสร้างประชากรน้อยกว่าเนื่องจากมีอัตราการเกิดที่สูงกว่าและนโยบายการเปิดรับผู้อพยพชาวต่างชาติ **ความเสี่ยงของโรคระบาดและความรุนแรงในการแพร่ระบาดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** โดยเฉพาะโรคระบาดที่เกิดจากไวรัสสายพันธุ์ใหม่ ๆ อาจนำมาซึ่งอัตราการตายที่สูงขึ้น

5. **สิ่งแวดล้อม**

5.1 **ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการชะลอตัวทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกยังขาดความชัดเจน ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศเป็นไปอย่างล่าช้า** วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลต่อปัญหาการเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศของโลกทั้งด้านบวกและลบ ทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบโดยรวมได้อย่างแน่ชัด ผลกระทบในด้านบวกคือ การหดตัวของการผลิตภาคอุตสาหกรรมรวมทั้งการลดลงของความต้องการใช้พลังงานในภาคครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะบรรเทาปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะสั้นได้

ผลกระทบด้านลบ คือ การลดลงของราคาพลังงานทำให้ความตระหนักในการประหยัดพลังงานลดลงและทำให้ความต้องการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้งในระดับภาครัฐและการประหยัดต้นทุนของภาคธุรกิจเอกชนในช่วงที่ธุรกิจซบเซา อาจทำให้ลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกลดความสำคัญลง ขณะที่ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้นอาจเบี่ยงเบนความสนใจของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นและระยะปานกลางเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม **หากพิจารณาในระยะยาว ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลกจะมีแนวโน้มรุนแรงและส่งผลซ้ำเติมต่อปัญหาการขาดแคลนอาหารและสินค้าทรัพยากรธรรมชาติให้รุนแรงมากขึ้น** พื้นที่ที่มีแนวโน้มขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและผลผลิตภาคการเกษตรเสียหายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจให้กับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ และความแตกต่างด้านการผลิตและผลผลิตสินค้าเกษตรระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

5.2 **ความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและทวีความรุนแรง** เนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติทำให้ประเทศต่าง ๆ เร่งรีบสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ หากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ดำเนินการเพียงเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียว

6. **การบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจ**

6.1 **วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้อิทธิพลของ** Anglo-Saxon Model of Liberalization and Deregulation **ที่พึ่งพาบริการภาคการเงินมากขึ้นในช่วงหลังยุคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มอ่อนกำลังลง ในขณะที่แนวคิดการพัฒนาในแบบ** State capitalism **มีบทบาทมากขึ้น** เนื่องจากความสำเร็จของการใช้นโยบายเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าวทั้งในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจและในช่วงระหว่างวิกฤติ นอกจากนี้ บทเรียนของระบบทุนนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับการทำกำไรในระยะสั้น ผลักดันโดยแรงจูงใจจากความโลภและผลประโยชน์ของตนเองนำไปสู่วิกฤติที่สร้างความเดือดร้อนไปทั่วโลก เมื่อรวมกับแนวโน้มการถ่ายเทความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจมายังภูมิภาคเอเชียและกลุ่มประเทศเกิดใหม่โดยเฉพาะ**การมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นของภูมิภาคเอเชียและกลุ่มประเทศ** BRIC **ในอนาคต** คาดว่าจะทำให้ประเทศในกลุ่มนี้เลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก **จึงเป็นปัจจัยเสริมให้การบริหารเศรษฐกิจภาครัฐในลักษณะ** State capitalism **มีความโดดเด่นมากขึ้น**

6.2 **การดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน** (Sustainable Capitalism) **มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น** ที่สำคัญได้แก่ การพัฒนารูปแบบการทำธุรกิจไปสู่ soft skill ที่เน้นการสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์ และความโปร่งใส ธุรกิจจะให้ความสำคัญกับบรรษัทภิบาลหรือการรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corpo-

rate Social Responsibility: CSR) และแผ่ขยายแนวคิด CSR จากองค์กรธุรกิจเอกชนไปสู่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการดำเนินธุรกิจแบบทุนนิยมเชิงสร้างสรรค์ (Creative capitalism)[5]

7. การค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ

7.1 **ลัทธิการปกป้องและกีดกันทางการค้าอาจถูกนำมาใช้มากขึ้น** ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มชะลอตัว อุปสงค์ในสหรัฐฯ และประเทศอุตสาหกรรมสำคัญจะลดลง ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีกำลังการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มขึ้น จึงสร้างแรงกดดันด้านการแข่งขันในตลาดโลกให้รุนแรงขึ้น ประกอบกับประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจกับอุปสงค์ภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งกระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียและกลุ่มประเทศเกิดใหม่เข้าไปลงทุนในทรัพย์สินของประเทศพัฒนาแล้วจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดแรงต่อต้านทางการเมือง ด้านการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ

7.2 **การเคลื่อนย้ายเงินทุนโลกมีแนวโน้มชะลอตัว** จากภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกและกฎระเบียบทางการเงินที่มีความเข้มงวด ท่ามกลางความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น จะเป็นอุปสรรคที่ทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ **กฎระเบียบการค้าจะมีความเข้มข้นมากขึ้น** โดยเฉพาะกฎระเบียบการค้าในรูปที่มิใช่ภาษี จะเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่สำคัญ

7.3 **ระบบเศรษฐกิจโลกจะมีความซับซ้อนมากขึ้น** แนวโน้มการกระจายตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและการกระจายตัวของขีดความสามารถทางด้านเทคโนโลยีมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประเทศที่จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโลก การขยายตัวของการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ลักษณะความแตกต่างของประเทศที่มีบทบาทต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ปัจจัยดังกล่าวคาดว่าจะทำให้โลกมีแนวโน้มที่จะมีการแบ่งแยกมากขึ้นในช่วง 20 ปีข้างหน้า

7.4 **สถาบันและองค์กรระหว่างประเทศจะมีความยากลำบากมากขึ้นทั้งในด้านการแบกรับพันธกิจใหม่ ๆ และการเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก** สถาบันและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลน้อยลงในการที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายหากปราศจากความร่วมมือจากองค์กรและรัฐบาลประเทศต่าง ๆ โดยพร้อมเพรียงกันในลักษณะพหุภาคี เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประเทศเข้ามามีอิทธิพลต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก จะมีความแตกต่างทางความคิดของบรรดาสมาชิก ทำให้ลดขีดความสามารถในการหาฉันทามติในการแก้ไขปัญหา

7.5 **กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** ทำให้การเกิดภูมิทัศน์ใหม่ทางเศรษฐกิจโลกที่จะแบ่งออกเป็น 3 เขตการค้าและการเงินหลัก ประกอบด้วยอเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชียตะวันออก มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นก่อนปี 2568 อาจเป็นอุปสรรคต่อการทำความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบการเจรจาขององค์กรการค้าโลก **ขณะที่ความร่วมมือทางการค้า การลงทุน และการเงินในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** ในทางกลับกันการขาดความร่วมมือกันของชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย จะเป็นแรงกดดันให้การแข่งขันในด้านสินค้าทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สินค้าพลังงานระหว่าง จีน อินเดีย และญี่ปุ่นมีความรุนแรงมากขึ้น

8. การเมืองโลก

8.1 **บทบาทของสหรัฐฯ ในเวทีการเมืองโลกมีแนวโน้มลดลง** ขณะที่กลุ่มประเทศ BRIC เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ คาดว่าประเทศในกลุ่มนี้จะเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์มากกว่าการดำเนินการตามวิถีทางของประเทศตะวันตก **แต่ความขัดแย้งทางอุดมการณ์**

---

[5] ตัวอย่างของการดำเนินธุรกิจแบบทุนนิยมเชิงสร้างสรรค์ เช่น บริษัท Sumitomo Chemical ของญี่ปุ่นได้แบ่งปันความรู้ด้านเทคโนโลยีให้กับบริษัท Tanzanian Textile ในการผลิตตาข่ายคลุมเตียงได้เป็นล้านๆ ชิ้น ทำให้เกิดการกำจัดปัญหาโรคมาลาเรียลงได้ หรือในกรณีของโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเคนยา บริษัท Kayan cell phone ซึ่งเดิมมีผู้ใช้เพียง 400,000 รายเท่านั้น ต่อมาบริษัท Vodafone ได้เข้าไปถือหุ้นส่วนใหญ่ และเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท Safaricom ในปัจจุบันมีผู้ใช้กว่า 10 ล้านราย จากวิธีการเข้าถึงลูกค้าผู้มีรายได้ต่ำด้วยการคิดค่าบริการเป็นวินาที จากเดิมที่คิดค่าบริการเป็นนาที ทำให้ค่าใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถูกลง ทำให้มีผู้ใช้มากขึ้นและสามารถเข้าถึงลูกค้าได้สูงขึ้นด้วยวิธีดังกล่าวได้สร้างกำไรให้กับบริษัท Safaricom เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็ทำให้เกษตรกรสามารถหาตลาดให้กับสินค้าและได้ราคาที่สูงกว่าที่อื่น

อย่างรุนแรงเช่นที่เคยเกิดในช่วงสงครามเย็นจะไม่เกิดขึ้นโดยง่าย อย่างไรก็ตาม แรงขับเคลื่อนของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์จะมีอย่างเข้มข้นในกลุ่มประเทศมุสลิม และความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอาจก่อตัวและมีความรุนแรงเนื่องจากแนวโน้มการขาดแคลนสินค้าน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติ

8.2 **ความขัดแย้งและการก่อการร้ายคาดว่าจะยังคงสร้างแรงกดดันต่อโลก** ระดับความรุนแรงน่าจะมีแนวโน้มลดลงหากเศรษฐกิจโลกขยายตัวต่อเนื่องและการใช้แรงงานเด็กและเยาวชนในตะวันออกกลางลดลง ภูมิภาคตะวันออกกลางน่าจะได้รับผลประโยชน์จากราคาน้ำมันที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับลัทธิการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม แรงจูงใจจากความต้องการเป็นผู้เสียสละตามอุดมการณ์ทางศาสนาและลัทธิความเชื่อต่าง ๆ คาดว่าคงมีอยู่ต่อไป นอกจากนี้แนวโน้มความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการของกลุ่มการก่อการร้ายสูงขึ้น

ความท้าทายและโอกาสของเศรษฐกิจไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก

ผลการประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทั้งในระยะสั้นและภูมิทัศน์ใหม่ของเศรษฐกิจโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบกับช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 พบว่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลาง อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกเปิดโอกาสและสร้างความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน มีโอกาสและความท้าทายที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

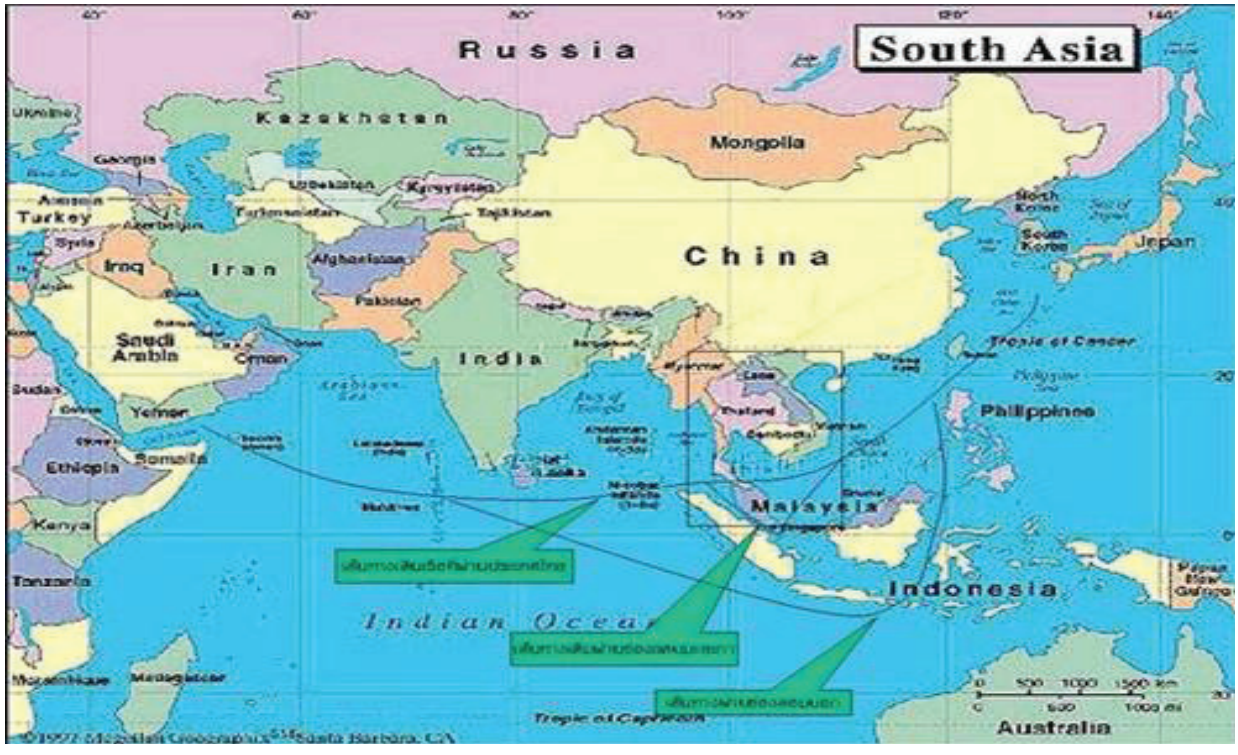
1. **การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก** ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มต่ำลงและความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของโลกเพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีความท้าทายในการดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางที่จะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมทั้งการเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับปัจจัยการผลิตเพื่อมิให้ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดต่อศักยภาพการผลิตในระยะยาว นอกจากนี้ ควรเร่งปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในสาขาต่าง ๆ อย่างทั่วถึงเพื่อสร้างความสมดุลและความแข็งแกร่งให้แก่อุปสงค์ภายในประเทศ ขณะที่ฐานรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่และการกระจายรายได้จะต้องปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

2. **การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในระยะยาว** โดยมีโอกาส และความท้าทายในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 **การเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก** ที่สำคัญมีดังนี้

(1) โอกาส

- *การขยายตลาดและการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน และลดความเสี่ยงจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ*
- *การเปลี่ยนจุดหมายของสายพานการผลิตมายังภูมิภาคเอเชีย ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้มีความเข้มแข็งตามหลักการแบ่งงานกันทำและความเชื่อมโยงของภาคอุตสาหกรรม และควรปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้กับภาคการผลิตของไทยเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ควรปรับโครงสร้างการผลิตให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในด้านการสร้างความสมดุลและการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อุปสงค์ภายในประเทศ รวมทั้งการกำหนด Exit strategies ให้กับฐานการ*



ผลิตเดิมที่จะได้รับแรงกดดันจากการขยายตัวของสายพานการผลิตแห่งเอเชียไปสู่จีนและอินเดียเพิ่มขึ้น

(2) ***ความท้าทาย***

● *การขยายตัวของประเทศเกิดใหม่ที่มีความได้เปรียบด้านแรงงานและทรัพยากร เมื่อผนวกเข้ากับทุนและเทคโนโลยี จะสร้างแรงกดดันต่อกลไกการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของไทย จึงเป็นความท้าทายของประเทศไทยในการกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อการรักษา สร้างโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสะสมความมั่งคั่งในอนาคต ภายใต้ข้อจำกัดของการลดลงของสัดส่วนประชากรวัยแรงงาน ในขณะที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากความมั่งคั่งเพื่อรองรับประชากรสูงอายุมากขึ้น*

2.2 การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ทางด้านอาหาร พลังงานและสิ่งแวดล้อมระดับโลก ที่สำคัญมีดังนี้

(1) ***โอกาส***

● *แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความต้องการอาหารในเอเชีย เป็นโอกาสสำคัญในการส่งออกสินค้าอาหาร โดยอาศัยความได้เปรียบในด้านฐานการผลิตภาคการเกษตร นอกจากนี้ ควรพัฒนามูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรและอาหาร สร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเกษตรกับอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมเกษตร และสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคในการสร้างสายพานการผลิตสินค้าอาหาร*

● *แนวโน้มการขาดแคลนพลังงานในอนาคต จะเป็นโอกาสที่สำคัญในการพัฒนาการผลิตพืชพลังงาน และการวางแผนเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน สร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคการเกษตร เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่สมดุล*

(2) ***ความท้าทาย***

● *สถานการณ์การขาดแคลนอาหารที่ทวีความรุนแรง ทำให้ประเทศไทยมีความท้าทายในด้านการเตรียมการรองรับการขาดแคลนพลังงาน โดยเฉพาะการแสวงหาพลังงานทางเลือกและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน*

2.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และความตื่นตัวในความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคม ที่สำคัญมีดังนี้

(1) ***โอกาส***

● *การใช้ประโยชน์จากกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก*

● *ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการปรับตัวตามกระแสการดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน โดยเฉพาะการผลิตสินค้าและการ*

ดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และภายใต้กระแสลัทธิให้รัฐเป็นเจ้าของทุนของประเทศทั้งหมด ซึ่งคาดว่าประเทศสำคัญ ๆ ในเอเชียจะก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญในอนาคต

(2) ***ความท้าทาย***

● *ประเทศไทยจะต้องปรับตัวภายใต้ข้อตกลงในเวทีโลก ที่ดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกโดยเฉพาะการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร การวางแผนการผลิตและการพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ในแต่ละพื้นที่*

2.4 **การปรับตัวของประชากรโลกเข้าสังคมผู้สูงอายุ** ที่สำคัญมีดังนี้

(1) ***โอกาส***

● *การขยายตัวของภาคธุรกิจบริการในประเทศไทย โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุ การแพทย์และสุขภาพ และที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่พำนักในระยะยาว*

(2) ***ความท้าทาย***

● *การกำหนดนโยบายของภาครัฐในการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสวัสดิการสังคม และมีแรงกดดันจากงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ด้านสุขภาพและระบบสวัสดิการสังคม*

● *การลดลงของศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จากแนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะปานกลาง และการลดลงของประชากรวัยแรงงาน*

● *การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานและการวางแผนด้านแรงงานเพื่อชดเชยขนาดกำลังแรงงานที่จะชะลอและลดลงในอนาคต เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว*

2.5 **การสร้างความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค ทั้งในด้านการค้า การลงทุน การเงิน และอื่นๆ** ที่สำคัญมีดังนี้

(1) ***โอกาส***

● *การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเร่งอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการค้า การลงทุน การพัฒนาสายพานการผลิตในเอเชีย ทั้งด้านการผลิตภาคอุตสาหกรรม การเกษตรและการท่องเที่ยว โดยเฉพาะความร่วมมือในการพัฒนาสายพานการผลิตทางด้านอาหารและการเกษตรซึ่งไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบในการเป็นประตูของการกระจายผลผลิตไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ และการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการในภูมิภาคที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียและแรงกดดันจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2551 – 2552 มีแนวโน้มที่จะผลักดันให้ความร่วมมือในภูมิภาคขยายตัวอย่างกว้างขวางและเหนียวแน่นมากขึ้น*

● *การสร้างความร่วมมือเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงิน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอก รวมทั้งปัญหาด้านแรงงานและการขาดแคลนทรัพยากรการผลิตภาคอุตสาหกรรมในบางประเภท*

(2) ***ความท้าทาย***

● *การกำหนดบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ*

3. **การเตรียมความพร้อมทางด้านสังคมและการบริหารจัดการ** ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญ 2 ประเด็น ได้แก่

3.1 การเตรียมการเพื่อสร้างความแข็งแกร่งและใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบของทุนทางสังคม *โดยเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ เพื่อลดผลกระทบทางสังคมที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตและผลกระทบจากภาวะโลกร้อน การแพร่กระจายของโรคระบาด การอพยพโยกย้ายแรงงานและทรัพยากรระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางวัฒนธรรม*

3.2 ***การใช้ประโยชน์และลดผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดการบริหารจัดการเศรษฐกิจและธุรกิจในระดับโลก*** *เช่น กระแส State capital-*

ism ในระดับประเทศ และกระแสดำเนินธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความยั่งยืน (Sustainable capitalism) เป็นต้น

สรุป

ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลกได้ส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจและการค้าโลกหดตัวรุนแรงในระยะสั้นโดยผ่านกลไกสำคัญ ทั้งความเชื่อมโยงทางด้านตลาดเงินและตลาดสินเชื่อในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ และความเชื่อมโยงของตลาดการค้าโลก เป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในระยะยาวทั้งจากการลงทุนที่หดตัวลง และภาระหนี้ของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าไปแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีความระมัดระวังในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและไม่ทำให้เกิดช่องโหว่หรือแรงจูงใจที่จะทำให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมและประสิทธิภาพ รวมทั้งการเตรียม Exit strategies สำหรับภาครัฐอย่างเหมาะสม

ในระยะสั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับการหดตัวของเศรษฐกิจ การว่างงานที่เพิ่มขึ้นและกำลังการผลิตส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูง รวมทั้งการคลังอยู่ในฐานะขาดดุลเพิ่มขึ้นและระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญปัญหาดังกล่าวทำให้การแก้ปัญหาเศรษฐกิจมีความยากลำบากและเป็นอุปสรรคให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาเพื่อเป้าประสงค์ในระยะยาวต้องล่าช้าออกไป ดังนั้นการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาวจึงมีเงื่อนไขใหม่ที่เกิดจากศักยภาพการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกที่ลดลงและความเสี่ยงด้านเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลก การกีดกันทางการค้า การสร้างธรรมาภิบาลด้านการค้า และการเงินจากเงื่อนไขดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมและกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จะป้องกันและลดผลกระทบจากภาวะวิกฤติสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก ราคาน้ำมันและพลังงานแพง การขาดแคลนอาหารและความหิวโหย และ

วิกฤติการณ์ทางด้านการเงินและเศรษฐกิจ รวมทั้งการเตรียมกลไกในการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยจะต้องสอดคล้องกับภูมิทัศน์ใหม่ของโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในระยะปานกลางและระยะยาวในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ในระยะปานกลางและระยะยาว การประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ทั้งในระยะสั้นและภูมิทัศน์ใหม่ของเศรษฐกิจโลกในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบกับช่วงการจัดทำวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 พบว่า วิกฤติการณ์เศรษฐกิจและการเงินโลกได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาการบริหารจัดการเศรษฐกิจในระยะสั้นและระยะปานกลางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยังคงเปิดโอกาสและสร้างความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ✪✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ***จากวิสัยทัศน์ 2570...สู่แผนฯ 11 เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช.*** วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2552

เศรษฐกิจสร้างสรรค์
ทางเลือกเศรษฐกิจไทย

ปิยนุช วุฒิสอน / ศศิธร พลัตถเดช* / วรรณิยา เอมะศิริ** / ชรัฐ ตามไท****

บทนำ

จากการที่เศรษฐกิจโลกเริ่มเข้าสู่ภาวะหดตัวตั้งแต่ปลายปี 2551 และส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อประเทศไทย สะท้อนถึงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีความเปราะบาง เนื่องจากต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอกประเทศในสัดส่วนสูง จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันที่ส่งผลเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคกับจุลภาค (ภาคการผลิต) ของประเทศไทย ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยการมองหาพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจใหม่ที่เน้นการพัฒนาด้วยการเจริญเติบโตแบบสมดุลและอยู่บนพื้นฐานของความได้เปรียบที่แท้จริงและยั่งยืนของประเทศ เพื่อให้โครงสร้างเศรษฐกิจไทยปรับจากการพึ่งพิงการใช้ที่ดินจำนวนมากควบคู่กับแรงงานราคาถูกและใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างนวัตกรรม ทางเลือกหนึ่งเพื่อไปสู่เศรษฐกิจที่มีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นนี้ คือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างจริงจัง

ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโลกต่อประเทศไทย

วิกฤตการเงินในประเทศสหรัฐฯที่เกิดจากปัญหาสินเชื่อคุณภาพต่ำในตลาดอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนทั้งในสหรัฐฯและขยายวงกว้างไปสู่ประเทศอื่นๆทั่วโลกโดยเฉพาะสหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ที่มีการลงทุนในตลาดเงินตลาดทุนและตลาดการค้าเชื่อมโยงใกล้ชิดกับภาคการเงินสหรัฐฯ ปัญหาลุกลามและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เศรษฐกิจประเทศต่างๆเข้าสู่ภาวะถดถอยตั้งแต่ปี 2551 กำลังซื้อในตลาดโลกหดตัวลง กระทบต่อภาคส่งออกของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งพึ่งพาการส่งออกกว่าร้อยละ 70 ของ GDP ส่งผลต่อเนื่องไปยังภาคการผลิต การลงทุน การจ้างงาน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

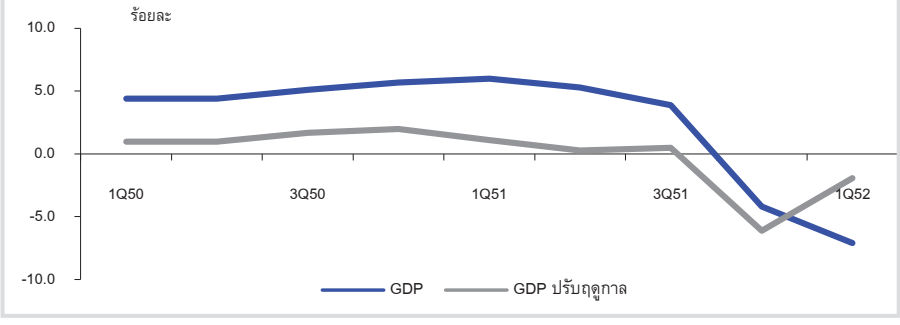
---

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ / ** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ / *** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. **การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ** เริ่มหดตัวตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศลดลงร้อยละ 4.2 เมื่อเทียบกับระยะเดียวกันของปีก่อนและต่อเนื่องมาถึงไตรมาสแรกของปี 2552 ที่มีอัตราลดลงร้อยละ 7.1 เนื่องจากการผลิตนอกภาคเกษตรลดลงถึงร้อยละ 8.1 สาขาการผลิตที่สำคัญส่วนใหญ่หดตัวลง ได้แก่ สาขาอุตสาหกรรม การค้า การก่อสร้าง การขนส่งและคมนาคม และโรงแรมและภัตตาคาร ขณะที่สาขาบริการทางการเงินและการบริการภาครัฐยังคงขยายตัว เช่นเดียวกับภาคเกษตรที่ขยายตัวดีขึ้นร้อยละ 3.5 ในไตรมาส 1 ปี 2552 เทียบกับไตรมาสที่ผ่านมาขยายตัวเพียงร้อยละ 1.6 จากการผลิตพืชผล

ปศุสัตว์ และประมงเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ GDP ที่ปรับค่าฤดูกาลลดลงร้อยละ 1.9 เทียบกับที่ลดลงร้อยละ 6.1 ในไตรมาสที่ผ่านมา

แผนภาพที่ 1 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย Q1 2551 – Q1 2552



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1 อัตราการขยายตัวของภาคการผลิต (%, yoy)

ภาคการผลิต	2550	2550				2551	2551				2552
		Q1	Q2	Q3	Q4		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
ภาคเกษตร	1.8	1.1	3.7	-0.2	2.3	5.0	3.1	8.6	9.6	1.6	3.5
ภาคอุตสาหกรรม	6.0	4.9	4.8	6.0	8.3	3.8	9.0	7.6	6.0	-6.5	-14.3
ภาคบริการ	4.6	4.5	4.2	5.1	4.4	1.1	3.9	2.8	1.4	-3.6	-2.7
GDP	4.9	4.4	4.4	5.1	5.7	2.6	6.0	5.3	3.9	-4.2	-7.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. **การส่งออก** วิกฤติเศรษฐกิจโลก ส่งผลกระทบต่อตลาดส่งออกหลักของไทย คือ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ที่มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 35 ของมูลค่าการส่งออก มีสัญญาณการชะลอตัวอย่างชัดเจนตั้งแต่ไตรมาส 4 ของปี 2551 ต่อเนื่องจนถึงต้นปี 2552 ในเดือนมกราคม – เมษายน การส่งออกลดลงถึงร้อยละ 21.9 กลุ่มสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง อาทิ คอมพิวเตอร์ ยางพารา แผงวงจรไฟฟ้า และรถยนต์นั่ง ได้รับผลกระทบรุนแรง เนื่องจากความต้องการสินค้าเกษตรของตลาดโลกลดลง และมีการแข่งขันสูงในสินค้าอุตสาหกรรม

3. **การให้สินเชื่อภาคเอกชน** ชะลอตัวลงในไตรมาส 1 ปี 2552 ตามภาวะการลงทุนและการประกอบการของภาคธุรกิจ เนื่องจากความไม่มั่นใจในสถานการณ์เศรษฐกิจ และสถาบันการเงินต่างๆ มีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ทำให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินในภาคธุรกิจ ส่งผลต่อเนื่องทำให้การลงทุนในประเทศชะลอตัวลง

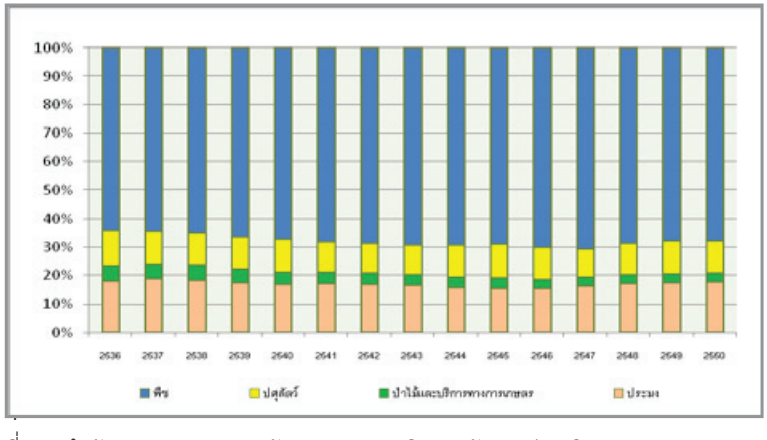
4. **ความสามารถในการแข่งขัน** สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute of Management Development : IMD) จัดอันดับของประเทศไทยดีขึ้นจากอันดับ 27 ในปี 2551 เป็นอันดับ 26 ในปี 2552 ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานยังเป็นจุดอ่อนและเป็นปัจจัยถ่วงความสามารถในการแข่งขันของประเทศมาโดยตลอด อันดับลดลงจาก 39 มาอยู่ที่ 42 รวมทั้งสมรรถนะทางเศรษฐกิจลดลงจากอันดับ12 เป็นอันดับ 14 สำหรับ เวิลด์ อีโคโนมิก ฟอรั่ม (World Economic Forum : WEF) ได้ลดอันดับของประเทศไทยลง 6 อันดับ โดยมีตัวชี้วัดเพียงร้อยละ 15 ของตัวชี้วัดทั้งหมด 109 ตัวปรับตัวดีขึ้น และร้อยละ 79 ปรับตัวลดลง

สถานภาพปัจจุบันของการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการของประเทศไทย

1. **สถานภาพการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ**

1.1 **การปรับโครงสร้างภาคการเกษตร** ที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนปัจจัยการผลิตจากที่เน้นการใช้ที่ดินจำนวนมากควบคู่กับการใช้แรงงานราคาถูก ไปสู่การใช้องค์ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ ผสมผสานกับองค์ความรู้ท้องถิ่น มีการผลักดันด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ การวิจัยการพัฒนาพันธุ์พืช และการจัดการด้านการตลาด อย่างไรก็ดี แม้ว่าผลการปรับโครงสร้างภาคการเกษตรที่ผ่านมา จะทำให้ดัชนีการผลิตพืชผลและดัชนีราคาพืชผลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตมีความเสื่อมโทรมลงมาก ความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและภัยธรรมชาติก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผลผลิตการเกษตร ทำให้สัดส่วนการผลิตภาคเกษตรในโครงสร้างการผลิตมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 11 ของภาคการผลิตในปี 2550 โดยมีสาขาพืชผลเป็นสาขาการผลิตหลักของภาคการเกษตร

แผนภาพที่ 2 สัดส่วนโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรม



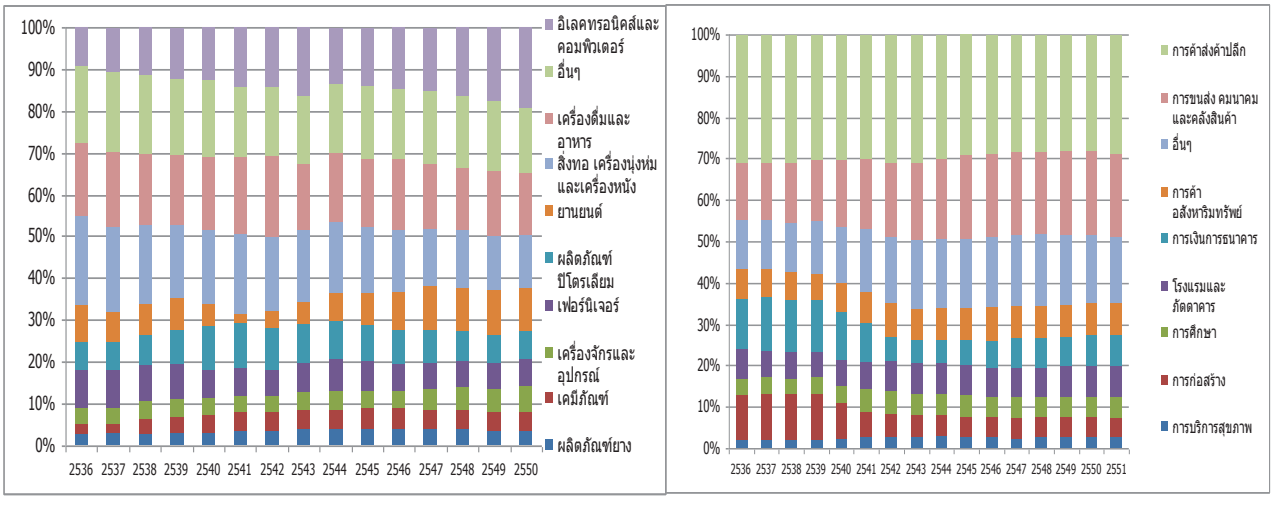
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.2 **การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม สนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจ และพัฒนาปัจจัยสนับสนุน เช่น การพัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย การสนับสนุนผู้ประกอบการใหม่ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งในระดับพหุภาคี และทวิภาคี อย่างไรก็ดี ผลการปรับโครงสร้างภาคการอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ระหว่างปี 2540-2550 พบว่าการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมาก แต่เป็นการผลิตโดยใช้วัตถุดิบ ทุน องค์ความรู้ และเทคโนโลยีจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศมีความอ่อนแอ เนื่องจากเป็นการเติบโตโดยพึ่งพิงเศรษฐกิจภายนอก ขณะเดียวกัน การขยายการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมีข้อจำกัดมากขึ้น อาทิ การจัดหาพื้นที่ขนาดใหญ่สำหรับลงทุน และการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นขึ้นทั้งในด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Environmental Impact Assessment : EIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) และข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุน

1.3 **การปรับโครงสร้างภาคบริการ** ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงสาขาการผลิตหลักทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า เช่น การนำสมุนไพรมาใช้ในธุรกิจสปา และธุรกิจขนส่งที่ช่วยสนับสนุนภาคการผลิต เป็นต้น ในส่วนของการท่องเที่ยว การดำเนินงานที่ผ่านมาได้พยายามที่จะยกระดับการท่องเที่ยวสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ และปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก โดยมีการบริหารจัดการที่ชัดเจน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาบุคลากร และการจัดให้มีระบบการทำงานร่วมกันระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

1.4 **การเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต** ปัจจุบันการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและภาคการผลิตของไทย มีความยืดหยุ่นและเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตมากขึ้น ในทิศทางที่มุ่งสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยมีเป้าหมายสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรและบริการซึ่งไทยมีศักยภาพไม่น้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม แต่ยังไม่ได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ ทำให้รากฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยไม่แข็งแรง และขาดภูมิคุ้มกันในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แผนภาพที่ 3 สัดส่วนโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรม **สัดส่วนโครงสร้างภาคบริการ**



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. **การทบทวนแนวทางในการปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ**

2.1 **ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ** ที่ผ่านมา การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมีข้อจำกัดและอุปสรรค ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงบริบทภายนอกประเทศที่รวดเร็วและรุนแรงขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวน วิธีคิด และแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง และค้นหาศักยภาพของประเทศไทย เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เติบโตอย่างยั่งยืน โดยปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ได้แก่ (1) ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย การปรับระดับและบังคับใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในประเทศให้มีความปลอดภัยมากขึ้น ข้อจำกัดด้านพื้นที่ตั้งหรือแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม การพึ่งพาชิ้นส่วนและอุปกรณ์จากต่างประเทศ และบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และ (2) ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย การหดตัวของอุปสงค์สินค้าและบริการในตลาดโลก ความผันผวนของราคาน้ำมัน และ มาตรการกีดกันทางการค้า

2.2 **การผลักดันสู่เศรษฐกิจยุคใหม่**(New Economy) จากบริบทการเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการแข่งขันในอนาคต ประเทศไทยจำเป็นต้องมุ่งแสวงหาแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันโดยเปรียบเทียบมีข้อจำกัดมากขึ้นตามแนวโน้มพลวัตรโลก และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่ส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ขณะเดียวกันประเทศพัฒนาแล้วที่มักเป็นผู้ริเริ่มในการแสวงหาแนวคิดการพัฒนาใหม่ๆ เช่น มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความแตกต่างของสินค้าและบริการเพื่อหลีกหนีรูปแบบการแข่งขันแบบเดิมๆ และยกระดับสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ด้วยการนำความคิดเรื่อง "**เศรษฐกิจสร้างสรรค์** (Creative Economy)" มาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การขับเคลื่อนเศรษฐกิจตามแนวทางเศรษฐกิจสร้างสรรค์ จึงเป็นบริบทการพัฒนาใหม่ที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพราะมีความโดดเด่นทางเอกลักษณ์และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์

เศรษฐกิจสร้างสรรค์

1 **นิยามและขอบเขต**

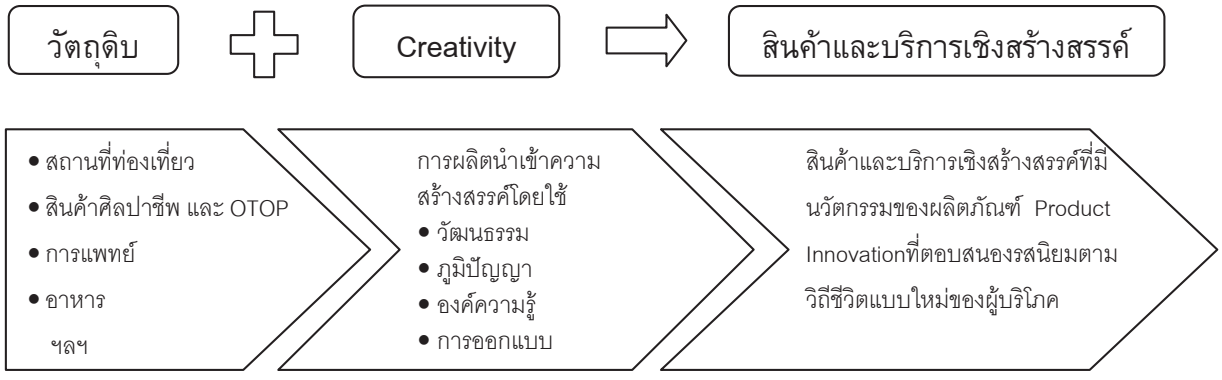
"เศรษฐกิจสร้างสรรค์" คือ แนวคิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้องค์ความรู้ (Knowledge) การศึกษา (Education) การสร้างสรรค์งาน (Creativity) และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual property) ที่เชื่อมโยงกับรากฐานทางวัฒนธรรม การสั่งสมความรู้ของสังคมและเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่ ขอบเขตของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในประเทศไทย ได้ยึดตามรูปแบบของ UNCTAD[1] เป็นกรอบ โดยแบ่งประเภทอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ มรดกทางวัฒนธรรม (Heritage or Cultural Heritage) ศิลปะ (Arts) สื่อ (Media) งานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน (Functional Creation) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบโดยกว้างเพื่อประโยชน์ในการวัดขนาดทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์ของไทย และสะท้อนถึงความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย

นัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ต้องดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาในวงกว้างให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผนวกเข้ากับการใช้องค์ความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

---

[1] The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) **จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.** 1964 **(พ.ศ.**2507**)เป็นองค์กรสังกัดองค์การสหประชาชาติทาหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานขององค์การสหประชาชาติ เพื่อสร้างความเจริญทางการค้าและการพัฒนา สนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในสาขาการลงทุน การเงิน เทคโนโลยี การพัฒนาองค์กรธุรกิจ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน**

แผนภาพที่ 4 นัยสำคัญของภาคเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต่อการเป็นพลังขับเคลื่อนใหม่ของเศรษฐกิจและสังคมไทย



ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

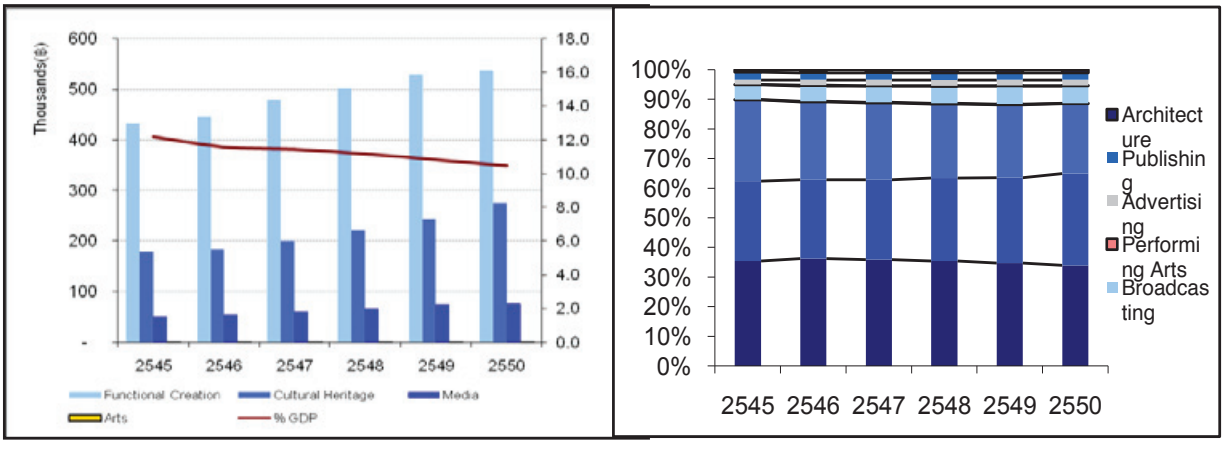
2. สถานภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศไทย

2.1 มูลค่าของเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ไทย ในปี 2545-2550 คิดเป็นร้อยละ10-12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือประมาณร้อยละ 14-17 ของรายได้ประชาชาติ โดยกลุ่มงานสร้างสรรค์ตามลักษณะงาน กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม และกลุ่มสื่อ เป็นกลุ่มที่มีมูลค่าสูงสุด หากพิจารณาแยกรายสาขาย่อยจะพบว่าการออกแบบเป็นสาขาที่มีมูลค่าสูงที่สุด รองลงมา คือ สาขางานฝีมือและหัตถกรรม และสาขาแฟชั่น โดยทั้ง 3 สาขามีมูลค่ารวมกันประมาณร้อยละ 9.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

2.2 จุดแข็งและจุดอ่อนของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของไทย พบว่า จุดแข็งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีลักษณะโดดเด่น รวมทั้งค่าครองชีพและต้นทุนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ ขณะที่จุดอ่อนส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของนโยบายและการบูรณาการ โครงสร้างพื้นฐาน และการวิจัยและพัฒนาที่ยังไม่เพียงพอ ตลอดจนปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

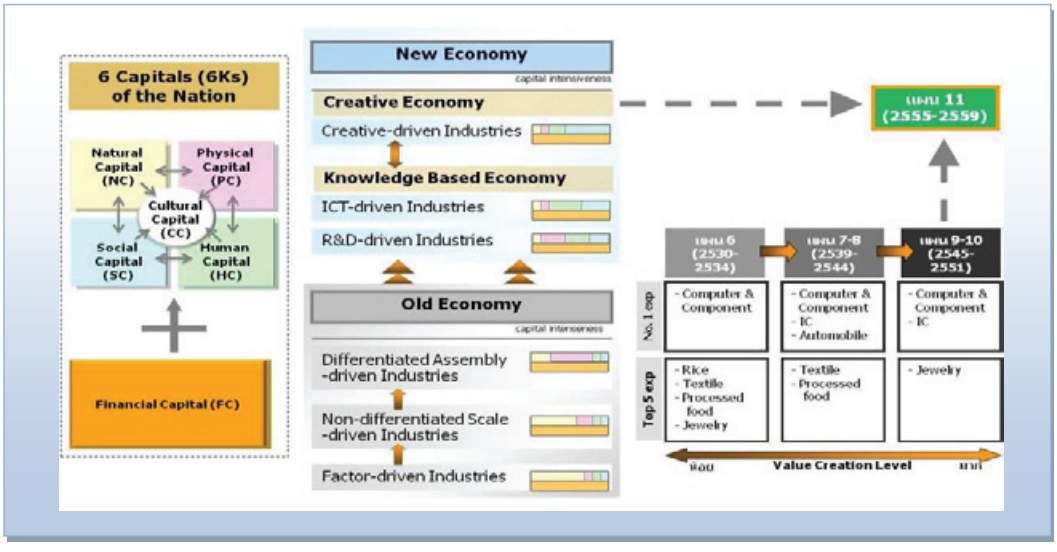
2.3 นโยบายด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แม้ว่าจะเป็นแนวคิดการพัฒนาใหม่และประเทศไทยยังอยู่ในขั้น

แผนภาพที่ 5 สัดส่วนและมูลค่าของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ต่อ GDP ของไทย ปี 2545 - 2550



ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 6 เส้นทางจากเศรษฐกิจยุคเก่าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ริเริ่มกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้มีเอกภาพ อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าสินค้าและบริการบนพื้นฐานองค์ความรู้และนวัตกรรม ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจน

2.4 **ปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์** ยังมีข้อจำกัดและจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นในหลายด้าน ได้แก่ (1) **โครงสร้างพื้นฐาน** ที่สำคัญ อาทิ ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ห้องปฏิบัติการทดสอบและวิจัย และนิคมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ แม้จะได้รับการพัฒนาแล้วบางส่วน แต่ยังมีข้อจำกัดและยังไม่ทั่วถึง (2) **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** ปัจจุบันมีการพัฒนาไปมากแล้วทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ แต่ยังขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด (3) **การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุน** แม้จะมีช่องทางและทางเลือกในการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับผู้ประกอบการใหม่ๆ มากขึ้น แต่ยังไม่เพียงพอ ต้องได้รับการปรับปรุงและเพิ่มการสนับสนุนทั้งในลักษณะเงินทุน และเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ ที่เป็นการส่งเสริมเฉพาะรายสาขาให้มากขึ้น (4) **การตลาด** ที่ผ่านมามุ่งการสร้างยอดขายและมูลค่าการขายระยะสั้นมากกว่าการพัฒนาสินค้าในระยะยาวและยั่งยืน (5) **การสร้างเครือข่าย** ส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวกันอย่างกระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยงกันตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต (6) **การวิจัยและพัฒนา** ยังขาดจำนวนนักวิจัย และการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาที่เพียงพอ เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศ และส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินการในลักษณะแยกส่วนกันมากกว่าร่วมมือกัน (7) **กฎหมายและระเบียบ** ปัจจุบันถือว่าได้รับการพัฒนาไปมากทั้งกฎหมายภายในประเทศที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมและส่งเสริม อาทิ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และกฎหมายที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้ และ (8) **ระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูล** ประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เป็นระบบ ต้องเร่งดำเนินการพัฒนาระบบและจัดเก็บข้อมูลที่ตรงความต้องการและได้มาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาต่อไป

3. **การขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในระยะต่อไป**

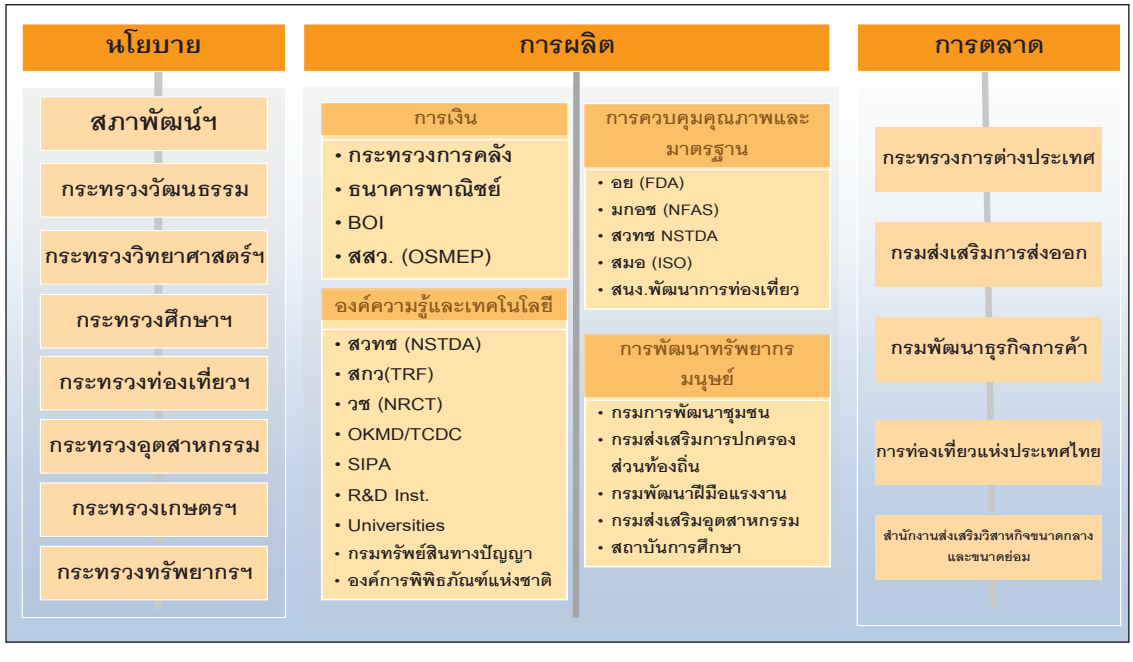
ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญา มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และประโยชน์ด้านอื่นๆ แต่อยู่ในวงจำกัด ต่อมามีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรม เข้ามาช่วยในการสร้างมูลค่าเพิ่ม และเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตและบริการอย่างเป็นระบบและ

บูรณาการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลไกและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เหล่านี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ความชัดเจนของนโยบาย การบูรณาการของแผนและหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ยังต้องพัฒนาและผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเร่งสร้างความได้เปรียบในภาวะที่หลายประเทศยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นเช่นเดียวกับไทย

3.1 **กลไกการขับเคลื่อน** ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐและองค์การมหาชนหลายแห่งเริ่มมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ตลอดจนการให้บริการด้านโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ อาทิ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การสนับสนุนด้านการเงิน การควบคุมด้านมาตรฐาน และการสนับสนุนด้านการตลาด

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยประกาศพันธสัญญาของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552 รวม 12 ข้อ ซึ่งมุ่งเน้นใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Creative infrastructure) (2) การพัฒนาคนและความสามารถด้านการคิด (3) การสร้างแรงบันดาลใจและกระตุ้นทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และ (4) การส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจและผู้ประกอบการในธุรกิจสร้างสรรค์ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อยกระดับการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นวาระแห่งชาติ อีกทั้งยังเป็นการบูรณาการกลไกการขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ได้จัดตั้งขึ้นในระยะก่อนหน้า อาทิ คณะอนุกรรมการเศรษฐกิจสร้างสรรค์ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่มีที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) เป็นประธาน และคณะอนุกรรมการเศรษฐกิจสร้างสรรค์เชิงพาณิชย์ภายใต้คณะกรรมการนโยบายทรัพย์สินทางปัญญาแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายอลงกรณ์ พลบุตร) เป็นประธาน นอกจากนี้ในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของรัฐบาลได้มีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกหลักขับเคลื่อนและบูรณาการการขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

แผนภาพที่ 7 กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 8 พันธสัญญาของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ที่มา : ปาฐกถาพิเศษโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในงาน **ไทยสร้างสรรค์ ไทยเข้มแข็ง** วันที่ 31 สิงหาคม 2552

3.2 **สถานภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน** จากการที่รัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ตั้งแต่แรกเริ่มเข้าบริหารประเทศ โดยได้ระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ไว้ในนโยบายรัฐบาล ทำให้**นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยมีความชัดเจนมากขึ้น** ส่งผลให้การริเริ่มใช้ศักยภาพและการพัฒนาต่อยอดของอุตสาหกรรมและบริการสร้างสรรค์ไทยเป็นไปอย่างมีทิศทางและจริงจังมากขึ้น นอกจากนี้ **ได้ดำเนินการขับเคลื่อนพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 (SP 2)** โดยจัดทำแผนงานให้ครอบคลุมสาขาการพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่ (1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม (3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม (4) อุตสาหกรรมสื่อ บันเทิง และซอฟต์แวร์ (5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ และ (6) การขับเคลื่อนและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ทั้งนี้ แผนงานพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้รับการอนุมัติกรอบวงเงินจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 20,134.10 ล้านบาท สำหรับหน่วยงานรับผิดชอบ 7 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและสำนักนายกรัฐมนตรี

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์

เพื่อเสริมโครงสร้างการผลิตไทยให้เข้มแข็งมีความสามารถในการแข่งขันและสามารถเติบโตอย่างยั่งยืน มีดังนี้

1. **พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้** การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์วงกว้างต้องอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้และ

นวัตกรรม เพื่อนำไปเพิ่มคุณค่าให้กับทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่มีอยู่ และให้มีการสร้างสรรค์เกิดขึ้นในภาคการผลิตจริงตลอดห่วงโซ่การผลิต จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ

2. **กำหนดนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศและบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงาน** เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีกรอบการดำเนินงานที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก การดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับปฏิบัติ จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก มีกรอบนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยจัดทำแผนแม่บทและจัดทำแผนที่นำทางการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้เกิดผลทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. **พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ** เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและคมนาคม การส่งเสริมการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา การจัดหาแหล่งเงินทุน การพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบและครบวงจรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การพัฒนาการตลาดสมัยใหม่ให้ทันต่อคู่แข่งขันและการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยให้ความสำคัญในประเด็น

3.1 **พัฒนาปัจจัยแวดล้อมที่กระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนผลิตสินค้าเชิงสร้างสรรค์** โดยเพิ่มมาตรการเพื่อดึงดูดบริษัทข้ามชาติให้ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและชุมชนไทยในการพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ด้วยนวัตกรรมและองค์ความรู้สมัยใหม่ และเร่งพัฒนาสำนักงานสินทรัพย์ทางปัญญาให้มีความสามารถในการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทางปัญญาเชิงสร้างสรรค์ และผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์สินทรัพย์ทางปัญญาและป้องกันการละเมิด ตลอดจนส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนด้านการเงินสำหรับผู้ประกอบการและธุรกิจสร้างสรรค์ และพัฒนาระบบปล่อยสินเชื่อและบทบาทการประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินให้รองรับธุรกิจสร้างสรรค์ที่ใช้สินทรัพย์ทางปัญญาเป็น

ปัจจัยการผลิตสำคัญ

3.2 **พัฒนาระบบฐานข้อมูล สื่อสาร และคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ**เพื่อรองรับภาคการผลิตสร้างสรรค์ ตลอดจนส่งเสริมแหล่งเรียนรู้สาธารณะและพัฒนาพื้นที่สาธารณะรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างเวทีนักคิดและสร้างสรรค์ ตลอดจนการส่งเสริมการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น

4. **ให้คุณค่าต่อทรัพย์สินทางปัญญาจากความคิดสร้างสรรค์** โดยมีกฎหมาย และกฎระเบียบที่ช่วยในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และกระบวนการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างสรรค์ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและกระบวนการที่มีอยู่ นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาหรือความคิดเพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนศึกษา ทบทวนประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อไป

5. **ขับเคลื่อนและสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบการ** การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยให้มีความคิดสร้างสรรค์ เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ดังนั้น ผู้ประกอบการจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ ทักษะและองค์ความรู้ในการสร้างสรรค์สินค้าและบริการรูปแบบใหม่ให้มีจุดเด่น และสามารถต่อยอดด้วยความคิดและนวัตกรรม จากความความหลากหลายและเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมและความเป็นไทย เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่ และก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เช่น การปรับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การปรับเปลี่ยนรสนิยมและพฤติกรรมการบริโภคที่มีความต้องการสินค้าและบริการที่มีความสร้างสรรค์มากขึ้น เป็นต้น

อนึ่ง **การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพเชิงสร้างสรรค์** ให้สามารถตอบสนองความต้องการภาคเศรษฐกิจจริงและประชาชนได้นั้น จำเป็นต้องมีการสร้างระบบประสานความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับภาคการผลิตเพื่อปรับทิศทาง

การศึกษา ให้ตอบสนองความต้องการบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน เช่น การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการร่างหลักสูตรการเรียนการสอน เป็นต้น หากประเทศไทยขาดบุคลากรที่มีทักษะในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้แล้ว การผลักดันหรือขับเคลื่อนการผลิตทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เชิงสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นได้ยาก

6. **ศึกษาวิจัยและพัฒนาเชิงลึกในสาขาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และทุนวัฒนธรรม** โดยทำการศึกษาใน 5 ประเภท ได้แก่ (1) มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาและความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เอกลักษณ์ศิลปะและวัฒนธรรม (3) งานช่างฝีมือและหัตถกรรม (4) อุตสาหกรรมสื่อ บันเทิง และซอฟต์แวร์ (5) การออกแบบและพัฒนาสินค้าเชิงสร้างสรรค์ ให้สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและนำผลิตภัณฑ์และบริการสู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยเชิงลึก จำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลและมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดมาตรฐานขอบเขตของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ให้ชัดเจน และวิธีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประเมิน ติดตามผล และกำหนดนโยบายการพัฒนาต่อไปด้วย

7. **ปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศอย่างต่อเนื่อง** โดยผนวกเอาความคิดสร้างสรรค์ที่มาจากองค์ความรู้และนวัตกรรมบนพื้นฐานของวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น นำเข้าสู่ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต

ให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจจริงและเชื่อมโยงกันทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องมุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบัน

8. **พัฒนาสถาบันและบูรณาการบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้อง** ให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยส่งเสริมสถาบันที่มีบทบาทสนับสนุนภาคเอกชนในการผลิตสินค้าสร้างสรรค์ให้เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของประเทศ ซึ่งรวมถึงการจัดทำนโยบายและกำหนดกลยุทธ์ระดับชาติ ประสานงานและบูรณาการกระทรวงและหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยตรง ตลอดจนติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์โดยรวม

9. **การติดตามประเมินผล** การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทยโดยให้มีกลไกในการดำเนินการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการติดตาม และวัดศักยภาพเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในรายสาขา รวมทั้งระบบฐานข้อมูลที่เป็นระบบทันสมัย และมีความต่อเนื่องของข้อมูล ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแผนงานและการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่สอดคล้องกับสภาวการณ์รวมทั้งการนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

บทสรุป

โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่เปราะบางและไม่สามารถต้านทานแรงกระทบที่มาจากภายนอก ทำให้ต้องหันกลับมาทบทวนเพื่อหาแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศให้สามารถมีภูมิคุ้มกัน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการนำองค์ความรู้และนวัตกรรมมาผนวกรวมกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และสร้างความแข็งแกร่งให้กับการประกอบธุรกิจโดยสร้างสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศการลงทุนในประเทศ เพื่อการเสริมสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความแข็งแกร่งและสามารถปรับตัวทางธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยและมุ่งขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปสู่สังคมผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายรายได้และความยั่งยืนในระยะยาว นั่นคือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืนอย่างแท้จริง ✪✪✪✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2551), **รายงานความความก้าวหน้า โครงการศึกษาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้**, มิถุนายน 2551

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550), **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554).** กรุงเทพ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พริ้นติ้ง

----------(2551), **"วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570"** เอกสารประกอบการประชุมประจำปี สศช. 2551

---------- (2551), **รายได้ประชาชาติของไทย จริง ปี พ.ศ. 2550, 2551**

----------(2552), "**การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์**", รายงานการศึกษาเบื้องต้น, กุมภาพันธ์ 2552

---------- (2552), **ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ** ไตรมาสที่ 2 ปี 2552

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551), **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี**, กรุงเทพ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2551

Hawkins J., 2001, **About the Creative Economy: How people make money from Ideas**. London.

Hesmondhalgh D., 2002, **The Cultural Industries**, London.

Higgs, Peter L. and Cunningham, Stuart D., 2007, **Australia's Creative Economy: Mapping Methodologies**, Technical Report, Faculty Research Office, CCI.

International Institute of Management Development, IMD. **World Competitiveness Yearbook, 2009**

SGS Economics and Planning Pty Ltd in conjunction with Creative Industries Research and Applications Centre, 2005, **Mapping Queensland's Creative Industries: Economic Fundamentals**. Technical Report, CIRAC, Brisbane: QUT.

Stuart Cunningham, 2003 "**From Cultural to Creative Industries: Theory, Industry, and Policy Implications**", Creative Industries Research and Applications Centre Queensland University of Technology

The Center for Cultural Policy Research, The University of Hong Kong, 2004, **A Study on Creativity Index**, Technical Report, Home Affairs Bureau. The Hong Kong Special Administrative Region Government.

UK Department of Culture., Media and Sport., 2001, **The Creative Industries Mapping Document**. London

UNESCO/UIS., 2007, **The 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (DRAFT)**. Montreal

WIPO, 2003 **Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright-based Industries**. Geneva

World Bank, 2009 **Global Development Finance, Charting a Global Recovery**

สถาปัตยกรรมทางสังคม ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย[1]

*สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม**

บทนำ

สภาพสังคมไทยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการพัฒนาทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรม ประกอบกับอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลง จากที่เคยเป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รักความสงบสุข และแบ่งปัน กลับกลายเป็นสังคมที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับค่านิยมระบบอุปถัมภ์ บุญคุณต่างตอบแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แตกแยกทางความคิด และนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในพื้นที่ต่างๆ และกระทบต่อประเทศในภาพรวม ฐานรากของสังคมไทยที่เคยเข้มแข็งกลับอ่อนแอ สั่นคลอนและถูกกัดกร่อนลงไป เกิดจากปัญหาที่สั่งสมมานาน จากการขาดความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ และการกระจายการพัฒนาและขยายโอกาสทางสังคม นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคมทั้งระหว่างกลุ่มคนและระหว่างพื้นที่

สถานการณ์ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของฐานรากสังคมไทย เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ การเลื่อนไหลของคน ทุน ความรู้ เทคโนโลยีและสินค้าอย่างเสรี ไร้พรมแดน ส่งผลให้คนมีคุณธรรม จริยธรรมลดลง เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีสาเหตุจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งสถาบันครอบครัวอ่อนแอ การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การกระจายการพัฒนาพื้นที่ การขยายตัวของเมือง ทำให้มีการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิดของประชาชน และความอ่อนแอของสังคมไทยเป็นผลมาจากความไม่สมดุลทั้งในเชิงโครงสร้างและปัญหาที่สั่งสม เช่น โครงสร้างการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งมีความเหลื่อมล้ำ การกระจายโอกาสเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของรัฐยังไม่ทั่วถึง และการปฏิรูปทางสังคมที่ผ่านมา

---

[1] เรียบเรียงจากบทความเรื่อง ***สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. เรื่อง จากวิสัยทัศน์ 2570...สู่แผนฯ 11. กรกฎาคม 2552

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทำให้สังคมไทยมีแนวโน้มแยกเป็นส่วนมากขึ้น ขณะที่ระบบและกลไกต่าง ๆ มีการเติบโตและขยายตัวอย่างมีอิสระ

ฐานรากสังคมไทยที่อ่อนแอจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่ความยั่งยืน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ฐานรากของสังคมไทย โดยศึกษาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และหาแนวทางพัฒนาให้เข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีผลิตภาพและคุณภาพทั้งในเชิงความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และมีคุณธรรมนำการพัฒนา รวมถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะ นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และการเกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลกันอันเป็นพื้นฐานของสังคมเอื้ออาทร พร้อมกับการพัฒนาคุณภาพสังคมไทยที่ครอบคลุมความสัมพันธ์เกาะเกี่ยวกันของคนในสังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม และการสร้างพลังทางสังคมในทุกระดับตั้งแต่ปัจเจก ครอบครัว ชุมชน ประเทศ เพื่อเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความเข้มแข็งของฐานรากของสังคมไทย

หากวิเคราะห์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและบริบทประเทศไทยที่ต้องเผชิญในระยะที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของฐานรากของสังคมไทย ดังนี้

1. ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเลื่อนไหลของคน ทุน ความรู้ เทคโนโลยีและสินค้าอย่างเสรีไร้พรมแดน ผลักดันให้เกิดการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยในด้านต่างๆ ทำให้***คนไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้น แต่คุณธรรม จริยธรรมลดลง*** การขยายโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้โอกาสการศึกษาและเรียนรู้ของคนไทยสูงขึ้น ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ มีอัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนทุกระดับชั้นร้อยละ 84.61 ในปี 2550 สำหรับเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการและเด็กพิเศษได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มจาก 3.03 ล้านคน ในปี 2548 เป็น 3.3 ล้านคน ในปี 2549 ทำให้คนไทยมี

ตารางที่ 1 คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบรายวิชา

(ร้อยละ)

วิชา	2544	2547	2550	2551
ระดับประถมศึกษา (ป.6)				
ภาษาไทย	54.3	44.2	36.6	42.0
ภาษาอังกฤษ	49.6	37.3	38.7	37.8
คณิตศาสตร์	46.9	43.7	47.5	43.7
วิทยาศาสตร์	56.4	41.6	49.6	51.7
ระดับมัธยมต้น (ม.3)				
ภาษาไทย	46.3	38.2	48.0	41.0
ภาษาอังกฤษ	38.9	32.3	28.7	34.6
คณิตศาสตร์	32.4	34.8	34.7	32.6
วิทยาศาสตร์	40.4	37.2	35.2	39.4
ระดับมัธยมปลาย (ม.6)				
ภาษาไทย	55.5	48.6	50.7	46.2
ภาษาอังกฤษ	45.8	29.8	30.9	30.6
คณิตศาสตร์	35.2	28.5	32.5	35.9
วิทยาศาสตร์	42.9	34.0	34.6	33.6

ที่มา : สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 2 ปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดถูกดำเนินคดีในสถานพินิจฯ และผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว

	2544	2546	2548	2550
1. อัตราการหย่าร้างของคู่สมรสต่อพันครัวเรือน	4.4	4.5	4.8	4.3
2. อัตราคดีเด็กและเยาวชนถูกจับกุมต่อเด็กพันคน	3.3	3.2	3.8	5.4
3. ร้อยละของผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว	6.3	6.9	7.1	7.4

ที่มา : 1. สำนักบริหารการทะเบียน และสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม 3. การสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 6.1 ในปี 2533 เป็น 8.7 ปีในปี 2550 สัดส่วนแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำ อันเป็นผลมาจากการขาดแคลนครูในเชิงปริมาณและคุณภาพ การขาดสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยและครอบคลุมผู้เรียนอย่างทั่วถึง ต้องอาศัยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่เน้นความสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนทุกกลุ่มตามสภาพปัญหา นอกจากนี้ ระบบการศึกษายังไม่ทำหน้าที่ในการสร้างจิตสำนึกต่อประโยชน์และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ขาดการหล่อหลอมคนไทยให้รู้จักคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจ ทำให้ไม่สามารถคัดกรอง เลือกรับข้อมูล ข่าวสาร

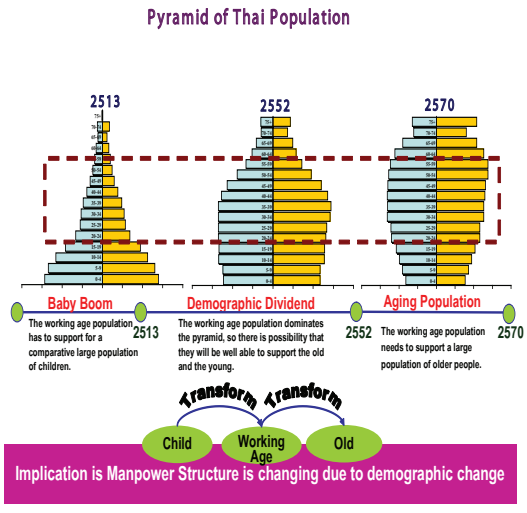
ด้านสุขภาพ พบว่า ***คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้น แต่มีการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีสาเหตุจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสม*** คนไทยมีอายุคาดหมายเฉลี่ย 60 ปี ในปี 2510 เพิ่มขึ้นเป็น 73.2 ปี ในปี 2549 แต่เนื่องจากพฤติกรรมการบริโภคและการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามวัฒนธรรมต่างชาติ นิยมบริโภคอาหารประเภทไขมัน เนื้อสัตว์ แป้ง น้ำตาล น้ำอัดลม ขนมขบเคี้ยว ขณะที่มีการออกกำลังกายน้อย ทำให้คนไทยป่วยและตายด้วยโรคที่ป้องกันได้เพิ่มขึ้น ทั้งโรคหัวใจ โรคความดันโลหิต โรคเบาหวาน มะเร็งและอุบัติเหตุ ขณะที่***สถาบันครอบครัวอ่อนแอ ไม่สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม*** โครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนแปลงจากครอบครัวขยายที่มีพ่อแม่ลูกรวมถึงปู่ย่าตายายหรือเครือญาติอาศัยร่วมกันมาเป็นครอบครัวเดี่ยว

ที่มีหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นพ่อหรือแม่เลี้ยงลูกตามลำพัง ครอบครัวที่อยู่คนเดียว รวมทั้งคู่สมรสที่อยู่ด้วยกันโดยมิได้จดทะเบียนสมรสก็มีมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบและความสัมพันธ์ของระบบครอบครัวไทยมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและบทบาทครอบครัวเกิดผลกระทบต่อการทำหน้าที่อบรมเลี้ยงดู ขัดเกลาและปลูกฝังเด็กให้เป็นคนดีมีคุณภาพและเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยจากยุคเบบี้บูมสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนการลงทุนทางสังคมให้เหมาะสม

ปัจจุบันโครงสร้างประชากรได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรวัยเด็กเริ่มมีจำนวนและสัดส่วนลดลง ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานอยู่ในระดับสูง แต่สัดส่วนและจำนวนของประชากรสูงอายุได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นถึงร้อยละ 20 ในอีก 20 ปีข้างหน้า การลงทุนเพื่อพัฒนาคนและสังคมจึงต้องมีการทบทวนให้เหมาะสมกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการสร้างผลิตภาพกำลังคน

แผนภาพที่ 1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร



ตารางที่ 3 จำนวนและสัดส่วนประชากรตามกลุ่มอายุ

ปี	จำนวน (คน)	สัดส่วน (%)		
		0-14 ปี	15-59 ปี	60+
2533	54,528	29.25	63.43	7.33
2543	62,212	24.66	65.95	9.38
2552	66,903	21.00	67.52	11.48
2553	67,313	20.51	67.59	11.90
2554	67,597	20.07	67.67	12.26
2555	67,912	19.69	67.64	12.68
2556	68,251	19.34	67.52	13.14
2557	68,610	19.00	67.33	13.66
2558	68,980	18.66	67.11	14.23
2559	69,222	18.30	66.92	14.78
2563	70,100	16.63	65.87	17.51
2570	70,640	14.41	62.86	22.73
2573	70,629	13.50	61.38	25.12

ที่มา : 1) ข้อมูลปี 2513-2543 สำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
2) ข้อมูลปี 2552-2570 การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573, สศช.

3. ความอ่อนแอของสังคมไทยเป็นผลจากความไม่สมดุลของโครงสร้างและการนำไปปฏิบัติ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อภูมิคุ้มกันของฐานรากสังคมไทยทั้งในเชิงโครงสร้างและปัญหาที่สังคมที่สะสม เช่น โครงสร้างการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งมีความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง การกระจายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของรัฐยังไม่ทั่วถึง ด้านกลไกและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติยังขาดความชัดเจนของข้อกฎหมายระเบียบปฏิบัติและความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ นอกจากนี้ การปฏิรูปทางสังคมที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยมีแนวโน้มแยกส่วนมากขึ้น ระบบและกลไกต่าง ๆ มีการเติบโตและขยายตัวอย่างมีอิสระ ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นโครงสร้างสังคมไทยที่สมดุล จึงอาจเป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมที่ส่งผลกระทบกับคุณภาพคนและสังคมไทย

4. การไหลเวียนเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของโลกส่งผลต่อโครงสร้างและรากฐานทางวัฒนธรรมสังคมไทย ระบบคุณค่า ความเชื่อและพฤติกรรมในการดำรงชีวิตของคนไทย ทั้งในเชิงบวกและลบ จากการที่สังคมไทยมีความยืดหยุ่นและเปิดรับวัฒนธรรมที่หลากหลาย ทำให้วัฒนธรรมไทยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันเป็นการหล่อหลอมและผสมผสานวัฒนธรรมต่างๆ แต่วัฒนธรรมมีความเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตรทำให้ปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและปัจจัยแวดล้อม ปรับตัวตามแรงกดดันของวัฒนธรรมโลกและวัฒนธรรมสากล ขณะเดียวกัน มีความพยายามจะรักษาอัตตลักษณ์ของตนเอง การเลื่อนไหลระหว่างวัฒนธรรม ได้ส่งผลต่อคนและสังคมไทยทั้งด้านวิถีการดำรงชีวิต ความเชื่อ การเรียนรู้และพฤติกรรมการบริโภค

ระดับปัจเจก ความเจริญของเทคโนโลยีเปิดโอกาสให้คนไทยแสวงหาทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการของตนเองได้อย่างอิสระ วิถีการดำรงชีวิตสะดวกสบายมากขึ้น เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และเกิดการเปิดรับข้อมูล

โดยเฉพาะการมีส่วนร่วม ทำให้ปรับทัศนคติ ความเชื่อ และสร้างแรงขับเคลื่อนภาคสังคม เพื่อยกระดับมาตรฐานสังคมให้เป็นสากลยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การบริโภคนิยม วัตถุนิยม และทำให้เกิดการดำรงชีวิตอย่างโดดเดี่ยว แปลกแยก เห็นแก่ตัวและเชื่อมั่นในตนเองสูง

นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อ***โครงสร้างทางสังคมไทยในระดับครอบครัว*** จากรากฐานเดิมของครอบครัวไทยที่ดำรงอยู่ด้วยความกตัญญูกตเวที ในระบบเครือญาติ ถูกกระแสวัฒนธรรมโลกช่วงชิงเอาเวลาที่ครอบครัวจะได้อยู่ด้วยกันให้หดหายไป ส่งผลกระทบเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้เกิดช่องว่างในครอบครัว โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ระบบครอบครัวที่ "ผู้น้อยคล้อยตามผู้ใหญ่" เปลี่ยนไปเป็นแบบ "ประชาธิปไตยในครอบครัว" ***ระดับท้องถิ่น*** จากเดิมที่มีการดำรงอยู่ภายใต้รากฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความเกื้อกูลในชุมชนเป็นสำคัญ แต่ด้วยกระแสวัฒนธรรมโลก ได้นำไปสู่สภาวะต่างคนต่างอยู่ ละทิ้งถิ่นฐานหลงลืมอัตตลักษณ์ แต่ก็สร้างโอกาสให้เกิดการกระจายอำนาจในสังคมเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันใน***ระดับประเทศ*** จากการที่ประเทศไทยเป็นสังคมเปิด จึงมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรมได้ง่าย หากขาดการบริหารจัดการและการเฝ้าระวังที่ดีพอ อาจทำให้ขาดวิจารณญาณในการเลือกสรรสิ่งที่เหมาะสมนำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ

5. **การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การกระจายการพัฒนาลงสู่พื้นที่ และการขยายตัวของเมืองส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน** ทำให้***คนไทยมีรายได้สูงขึ้น แต่การกระจายรายได้ยังขาดความเป็นธรรม และแรงงานนอกระบบยังขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิต*** รายได้ต่อคนต่อปีของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็น 93,903 บาท และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนและจำนวนคนจนลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 21.0 เหลือร้อยละ 8.5 หรือจาก 12.5 ล้านคนในปี 2543 เหลือเพียง 5.4 ล้านคนในปี 2550 อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 บน และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 ล่าง ที่ยังคงห่างกันมากถึง 12.5 เท่า และคนร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 2 ใน 5 ของรายได้ทั้งหมด นอกจากนี้ มีการพัฒนาระบบหลักประกันและการคุ้มครองแรงงานทั้งในเรื่องสิทธิ ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ ทำให้ผู้ใช้แรงงานในระบบมีหลักประกันและได้รับการคุ้มครองการทำงานมากขึ้น สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งมีถึงร้อยละ 63 ของผู้ที่ทำงานทั้งหมดยังเข้าไม่ถึงหลักประกันและการคุ้มครองดังกล่าว นอกจากนี้ ***การกระจายการพัฒนาระหว่างพื้นที่ และระหว่างเมืองกับชนบทมีความเหลื่อมล้ำก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิดของประชาชนมากขึ้น*** ดังจะเห็นได้จากความเหลื่อมล้ำของระดับการศึกษาที่จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรในเขตเมืองกับชนบทในปี 2549 มีความแตกต่างกันระหว่าง 9.1 ปีกับ 6.8 ปี คุณภาพการศึกษาที่วัดจากคะแนนสอบระดับชาติระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดอื่นๆ ที่มีความแตกต่างกันมาก คนในชนบทยังประสบปัญหาการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในหลายด้าน ทั้งน้ำสะอาด/น้ำประปา ไฟฟ้า บริการสุขภาพ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการและ

ตารางที่ 4 ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ณ ปี 2549

ผลการได้รับการบริการ/การพัฒนา	เมือง	ชนบท
จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร	9.1 ปี	6.8 ปี
จำนวนคนจน	0.6 ล้านคน	4.8 ล้านคน
ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงน้ำสะอาด	92.2	83.1
จำนวนบุคลากรแพทย์ต่อประชากร	กทม.	ภาคอื่นๆ
แพทย์ 1 คนต่อประชากร (คน)	879	3,500 – 7,400

ที่มา : รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2551 สศช.
หมายเหตุ ***ข้อมูลปี 2551 สำหรับข้อมูลอื่นๆ เป็นข้อมูลปี 2549

สวัสดิการต่างๆ ก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิด ตลอดจนทัศนคติและความเชื่อของประชาชนระหว่างกลุ่มและระหว่างพื้นที่และนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่เพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาในระดับชุมชน พบว่า ***ชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น*** ตามดัชนีความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งมีการปรับตัวดีขึ้นตลอด 5 ปีที่ผ่านมา จากร้อยละ 59.5 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 68.9 ในปี 2550 เกิดจากความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนจากชุมชนชนบทเป็นชุมชนเมืองทำให้การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนลดลง

6. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันและระหว่างประเทศ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ***กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวเรื่องจิตสำนึกสาธารณะ และการรักษาสิทธิของตนเองมากขึ้น*** ประเทศไทยมีอาสาสมัครรวมมากกว่า 9.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ขณะเดียวกันความตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มขึ้น การยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานตรวจสอบเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี การใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.3 ของผู้มีสิทธิในปี 2539 เป็นร้อยละ 69.9 ในปี 2548 และร้อยละ 74.5 ในปี 2550 อย่างไรก็ตาม การเคารพกฎ ระเบียบของสังคมได้รับความสำคัญลดลง นำไปสู่การขาดระเบียบวินัยของการอยู่ร่วมกัน และการไม่ปฏิบัติตามกติกาเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

นอกจากนี้ การพัฒนาในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมโดยเฉพาะในภาคเอกชน พบว่า ***ประเทศไทยมีสถาบันธุรกิจเอกชนที่ทำงานเพื่อสังคม และบรรษัทภิบาลเพิ่มขึ้น แต่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน*** ในปี 2549 องค์กรธุรกิจเพื่อสังคมมี 54 องค์กรซึ่งดำเนินงานอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม นับว่าเป็นสัดส่วนน้อยมากและส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในกลุ่มอาเซียน ธรรมาภิบาลภาคเอกชนไทยด้อยกว่าประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียค่อนข้างมาก (ไทยร้อยละ 32.5 สิงคโปร์ร้อยละ 7.7 มาเลเซียร้อยละ 15.2)

สถาปัตยกรรมทางสังคม (Social Architecture) : ทางเลือกใหม่ของคนไทย

การดำเนินงานพัฒนาสังคมที่ผ่านมาในหลายทศวรรษได้มีการกำหนดกรอบแนวคิด และกระบวนทรรศน์ของการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาวการณ์และบริบทของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา แต่การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประเทศต้องเผชิญทั้งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ความกดดันจากระบบทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย และวิกฤตเศรษฐกิจสะท้อนความอ่อนแอของฐานรากสังคมไทย อันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคมที่ขาดภูมิคุ้มกัน การกระจายและบริหารจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม จนก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาในระดับพื้นที่ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยให้ยั่งยืน

ดังนั้น การปรับกระบวนทรรศน์ใหม่ของการพัฒนาสังคมจึงเป็นความจำเป็นและนำไปสู่แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างทางสังคม ที่ต้องพิจารณาทั้งมิติของคน สังคม และพื้นที่ ท้องถิ่นเข้ามาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการพัฒนาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสังคมไทย ให้ความสำคัญกับการนำศาสนาและวัฒนธรรม การสร้างคุณค่าและค่านิยมหลักของสังคมมาหลอมรวมกับการพัฒนามนุษย์ที่

เหมาะสมกับภูมิสังคมและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ เริ่มตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับประเทศ ด้วยบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาและกลไกในระดับต่าง ๆ ที่ชัดเจน จึงควรมีการวางโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทไทยและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. **การปรับโครงสร้างทางสังคมให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ** มีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งและรองรับการเปลี่ยนแปลง โดย

1.1 **นำหลักคิดและแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ต่อยอดกับทุนทางสังคม** ที่ยังมีอยู่หลายด้านอย่างจริงจัง การพัฒนามนุษย์ให้มีค่านิยมจิตสาธารณะซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จของการสร้างทุนมนุษย์ในระดับจุลภาค เริ่มจากระดับบุคคลสู่ครอบครัว และจากครอบครัวสู่ชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ

1.2 **วางฐานการพัฒนาสังคมให้แข็งแกร่งตั้งแต่ฐานราก** มุ่งให้ชุมชน ท้องถิ่น สามารถพัฒนาความเข้มแข็งทุกด้านด้วยตัวเอง ทำให้คนในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล เป็นแกนนำในการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานต่างๆ ทั้งการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน การพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาเยาวชน และการดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง โดยมีองค์กรหรือคณะกรรมการที่มาจากประชาชนโดยตรง มีสถาบันการศึกษาเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา มีองค์กรระดับตำบลที่ดูแลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน มีเครือข่ายภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้สนับสนุน มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ชุมชนท้องถิ่น ควบคู่กับการผลักดันและแก้ไขกฎ ระเบียบให้มีการกระจายอำนาจอย่างสอดคล้องกัน นำไปสู่การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยทุกระดับพร้อมรับผลกระทบที่เกิดจากวิกฤตต่าง ๆ

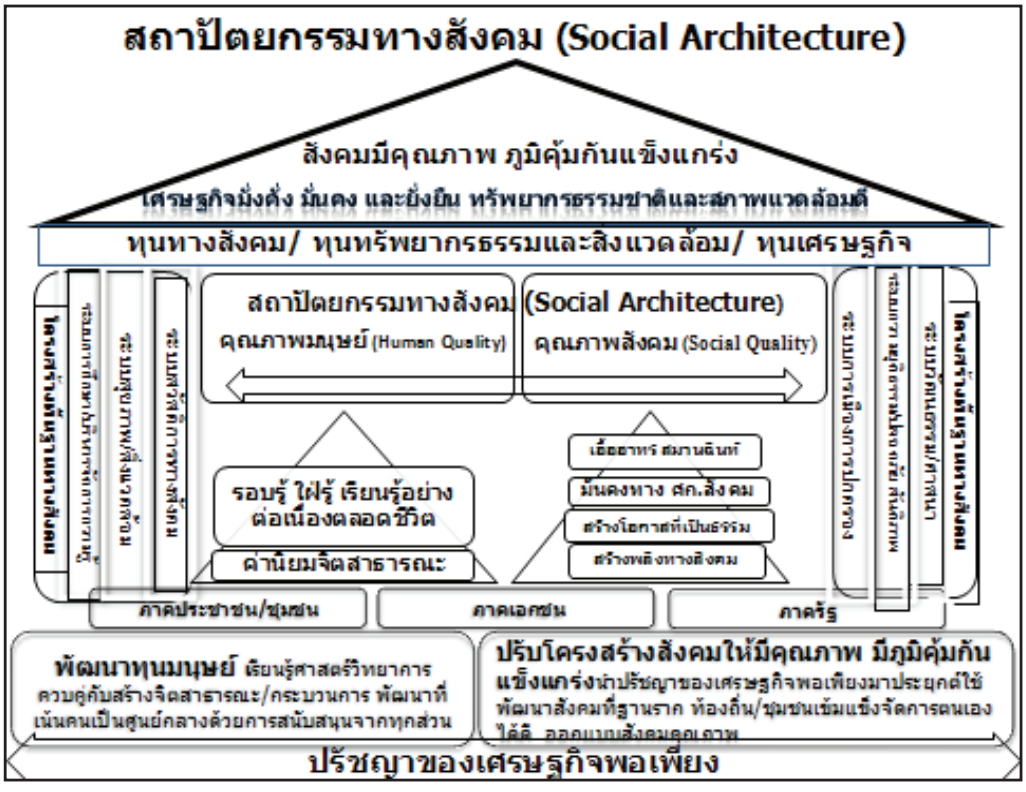
1.3 **ออกแบบสังคมที่มีคุณภาพ** คุณภาพสังคมเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนตามสภาพสังคม เป็นแนวคิดเชิงบูรณาการของเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพมนุษย์ ทั้งความตระหนักตนและการมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาชุมชนภายใต้สภาวการณ์ที่เสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และเป็นไปตามศักยภาพของแต่ละคน ดังนั้นคุณภาพสังคมเป็นจุดมุ่งหมายเชิงบูรณาการระหว่างนโยบายพัฒนาสังคม นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายพัฒนาสิ่งแวดล้อม และนโยบายพัฒนาด้านอื่นๆ โดยสะท้อนจากสังคมใน 4 มิติคือ **สังคมแห่งความเอื้ออาทรและสมานฉันท์** (Social Cohesion) **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม** (Socio-Economic Security) **การรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม** (Social Inclusion) **การเสริมสร้างพลังทางสังคม** (Social Empowerment)

2. **การพัฒนาคุณภาพของทุนมนุษย์** กุญแจแห่งความสำเร็จหลังสังคมยุคฐานความรู้คือทุนมนุษย์ที่ต้องรู้ความเป็นไปในโลกและสิ่งที่เกิดขึ้น รู้แล้วนำมาคิดต่อยอด นำความคิดนี้ไปใช้ในเชิงพาณิชย์ และนำความรู้ที่มีและได้มาเป็นประสบการณ์ จึงเป็นหลักคิดที่ท้าทายสังคมไทยว่าจะสามารถพัฒนาทุนมนุษย์ให้รอบรู้ ใฝ่รู้และเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยปรับหลักคิดและการปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวมและเชื่อมโยงดังนี้

2.1 **แนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ในศตวรรษที่ 21** การพัฒนามนุษย์ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ศาสตร์และวิทยาการต่างๆ รวมทั้งเสริมสร้างทุนมนุษย์ให้สามารถอยู่รอดและประสบความสำเร็จทั้งการทำงานและการดำเนินชีวิตในโลกยุคศตวรรษที่ 21 ได้โดยต้องมีจิตสาธารณะใน 5 ประการ ไดแก่ **จิตแห่งวิทยาการ** มี "การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็น ทำเป็น" **จิตแห่งการสังเคราะห์** ที่"สามารถสั่งสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้" **จิตแห่งการสร้างสรรค์** ที่เชื่อว่า "ความคิดสร้างสรรค์สร้างด้วยการหมั่นฝึกฝน" **จิตแห่งความเคารพ** หมายถึง "การเปิดใจกว้างพร้อมรับฟังทุกความคิดเห็น" และ **จิตแห่งคุณธรรม** ที่ "มีความรู้คู่คุณธรรมนำการพัฒนา"

2.2 **พัฒนาคนทุกช่วงอายุให้เป็นทุนมนุษย์ที่เข้มแข็ง** มีความรู้พื้นฐานที่มีคุณภาพ เรียนรู้ทักษะชีวิตที่

แผนภาพที่ 2 สถาปัตยกรรมทางสังคม



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เหมาะสม และมีความรู้ความชำนาญในศาสตร์และวิทยาการ ได้รับการพัฒนาต่อยอดตามศักยภาพและความถนัดอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต พร้อมทั้งสอดแทรกค่านิยมจิตสาธารณะ จริยธรรม คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคมในทุกระดับและขั้นตอนของการเรียนรู้ เน้นกระบวนการพัฒนาคนเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพที่หลากหลาย มีสัมมาอาชีพ ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อมและผู้อื่น เป็นพลเมืองที่ดีของสังคม จะทำให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเกื้อกูลในสังคม เป็นฐานรากในการพัฒนาสู่สังคมแห่งการเอื้ออาทร

2.3 **เน้นกระบวนการพัฒนาให้คนเป็นศูนย์กลางและทุกภาคส่วนสนับสนุน** โดยที่**ภาคประชาชน/ชุมชน** ต้องมีบทบาทในการเป็นเจ้าของเรื่อง เป็นแกนหลัก มีบทบาทสำคัญตลอดกระบวนการ **ภาครัฐ** ลดบทบาทความเป็นเจ้าของ มาเป็นผู้เกื้อหนุนการสร้างศักยภาพของชุมชนและเอกชน และอำนวยความสะดวกให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม **ภาคเอกชน** สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของชุมชนและสังคม ควบคุมการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม โดยการเพิ่มองค์ความรู้ด้านสังคมและบทบาทการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคชุมชนในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

โดยสรุป **แนวทางการสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคม** ต้องพิจารณาถึงที่ตั้ง สภาพพื้นที่ องค์ประกอบหลักและขั้นตอนการดำเนินงาน โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จและองค์ประกอบของการสร้างสถาปัตยกรรมทางสังคมที่สำคัญดังนี้

1. **ปัจจัยความสำเร็จ** ต้องมีการสร้างระบบการจัดการเชิงพื้นที่ คำนึงถึงวิถีชีวิตที่มีความหลากหลายในแต่ละพื้นที่ จัดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการ เอื้อกับบริบทของพื้นที่ ปรับพื้นฐานทางสังคมให้เข้มแข็งด้วยการกำหนดกระบวนการพัฒนาที่ลดความแตกต่างระหว่างพื้นที่และกลุ่มคน เกิดความสมดุลระหว่างพื้นที่ต่างๆ การกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง การสร้างระบบหลักประกันในเชิง

สวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับแต่ละเรื่อง และการจัดเสริมปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานที่สมบูรณ์และไม่แตกต่างกันมากนัก

2. **เสริมสร้างโครงสร้างทางสังคมให้มีความแข็งแกร่ง** โดยมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ 1) ***การสร้างคุณค่า / ค่านิยมหลักของสังคม*** ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ค่านิยมประชาธิปไตย การเคารพกฎหมายที่เป็นธรรม การสร้างค่านิยมของการเรียนรู้ตลอดชีวิต วิถีไทย การทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และหลักคิดหรือปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 2) ***เสริมสร้างความเข้มแข็งบทบาทของสถาบันทางสังคมในการสร้างระบบคุณธรรม และศีลธรรม*** ระบบการศึกษาควรบูรณาการการสร้างคุณค่าและค่านิยมที่ดีไว้ในหลักสูตรการศึกษา ครอบครัวมีบทบาทในการเสริมสร้างคุณธรรม สถาบันศาสนาควรปรับกระบวนการ วิธีการในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมที่ดีให้คนมีความเข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และสื่อมีบทบาทในการสร้างค่านิยมที่ดีให้แก่สังคมได้อย่างต่อเนื่อง 3) ***กำหนดบทบาทผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบ/ผู้มีส่วนได้เสีย*** ที่สำคัญได้แก่ ภาครัฐต้องยึดโยงค่านิยมหลักให้อยู่ในสังคม ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคม ครอบครัวต้องฟื้นฟูให้เป็นสถาบันหลักของสังคม บทบาทสื่อที่สร้างสรรค์สังคม และมีระบบสังคม กติกาทางสังคมที่สนับสนุนคนดี

3. **สร้างภูมิคุ้มกันให้สังคม** เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการสร้างคุณค่าหลักทางสังคม ได้แก่ ความดีงามของสังคมหรือศีลธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมและทันสมัย เพื่อปกป้องให้ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข กระบวนการยุติธรรมที่มีความเสมอภาค การปกครองของรัฐโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และกติการ่วมกันของสังคม

บทสรุป

ผลการพัฒนาคนและสังคมไทยที่ผ่านมาสะท้อนความจำเป็นที่ต้องมีการปรับกระบวนทรรศน์ของการพัฒนาสังคมที่มุ่งการพัฒนาฐานรากของสังคมไทยให้แข็งแกร่งเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทย โดยปรับโครงสร้างสังคมสู่สังคมคุณภาพที่นำหลักคิดและแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ทุกระดับตั้งแต่บุคคล ครอบครัว ชุมชน ประเทศ และระหว่างประเทศ เสริมสร้างชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็งในทุกด้าน โดยมีระบบต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมรองรับและเกื้อหนุน รวมทั้งสร้างสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพที่มีความเอื้ออาทรและสมานฉันท์ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม และสร้างพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ ขณะเดียวกัน คนไทยทุกช่วงอายุต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพในทุกมิติอย่างสมดุล ให้มีความรู้ รอบรู้ ใฝ่รู้ สามารถคิดต่อยอด สร้างสรรค์ ควบคู่กับมีคุณธรรม มีจิตสาธารณะ โดยคนเป็นศูนย์กลาง เป็นเจ้าของเรื่องและทุกภาคส่วนสนับสนุน เพื่อนำสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพอย่างยั่งยืน

✪✪✪✪✪✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง, **แผนปฏิบัติการ : ไทยเข้มแข็ง 2555 ระยะที่ 1 (ปี 2552-2553)**, เอกสารคัดสำเนา, 14 พฤษภาคม 2552

_____, **รายงานผลการพิจารณากลั่นกรองโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2**, เอกสารคัดสำเนา, พฤษภาคม 2552

นพ.พลเดช ปิ่นประทีบ (บรรณาธิการ), **ชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคม**. 20 ปี มูลนิธิท้องถิ่นพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร, พฤษภาคม 2551.

วิทยากร เชียงกูล, **แนวคิดเรื่องความยากจนและแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง**. รายงานวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น**, 30 เมษายน 2542

_____, **การเสริมสร้างทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. สิงหาคม 2549

_____, **แนวทางการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์จากทุนทางวัฒนธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ** กันยายน 2549

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519**, กรุงเทพมหานคร.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524**, กรุงเทพมหานคร.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529**, กรุงเทพมหานคร.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534**, กรุงเทพมหานคร.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539**, กรุงเทพมหานคร.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544**, กรุงเทพมหานคร. 2540.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549**, กรุงเทพมหานคร. 2545.

_____, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554**,กรุงเทพมหานคร, 2550.

_____, **แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2**, เอกสารคัดสำเนา, มีนาคม 2552

_____, **ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน**, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, 6 มีนาคม 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

_____, **รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย** เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ของ สศช. ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2550

_____, **วิถีเมืองและชนบทกับความอยู่เย็นเป็นสุข** เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ของ สศช. ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ปี 2550

_____, **วิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปี 2570**, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. , 2551.

_____, **ภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่ง ปี 2552**, , มิถุนายน 2552

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **โครงการศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)**

สำนักนายกรัฐมนตรี, **วิกฤตและการพลิกฟื้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะที่ 1**. เข้าถึงได้จากwww.chuaichart.com

_____, **วิกฤตและการพลิกฟื้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะที่ 2**. เข้าถึงได้จากwww.chuaichart.com

----------, **Social Quality: A Vision for Europe (2001)** Ed. by Wolfgang Beck, เข้าถึงได้จากwww.socialquality.org/site/html/books.html

Heiner Ganssmann, Review , **Social Quality: A Vision for Europe** Review , Some Preliminary Considerations about Social Cohesion and Social Quality เข้าถึงได้จาก www.socialquality.org /site/html/journal.html

John Holden, **Capturing Culture Value,** Haw culture has become a tool of government policy, เข้าถึงได้จาก www.institutumeni.cz/res/data/004/000572.pdf

ภาวะโลกร้อน
รู้วิกฤต สร้างโอกาสการพัฒนา

ชุลีพร บุณยมาลิก / จินนา ตันศราวิพุธ** / จรีย์วิชญา ฮะทะโชติ****

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เป็นประเด็นท้าทายที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อมิติการพัฒนาของทุกประเทศ โดยคาดการณ์ว่าในระยะ 20 - 100 ปี ข้างหน้า ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงไทยจะต้องเผชิญกับภาวะความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศมากขึ้น อันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งมิได้ส่งผลกระทบเฉพาะเพียงมิติการพัฒนาทางกายภาพเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลถึงมิติด้านเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการผลิต การค้า สินค้าและบริการ ภายใต้การดำเนินมาตรการและพันธกรณีทางการค้า ตลอดจนการกำหนดวาระต่างๆ ของประชาคมโลกเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงและชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลกที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบที่อาจเป็นภัยคุกคามและโอกาสต่อมิติการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความตระหนักแก่ภาคีการพัฒนาในการเตรียมการป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาภัย รักษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ป้องกันผลกระทบที่อาจส่งผลต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป

---

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม/**นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ/***นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

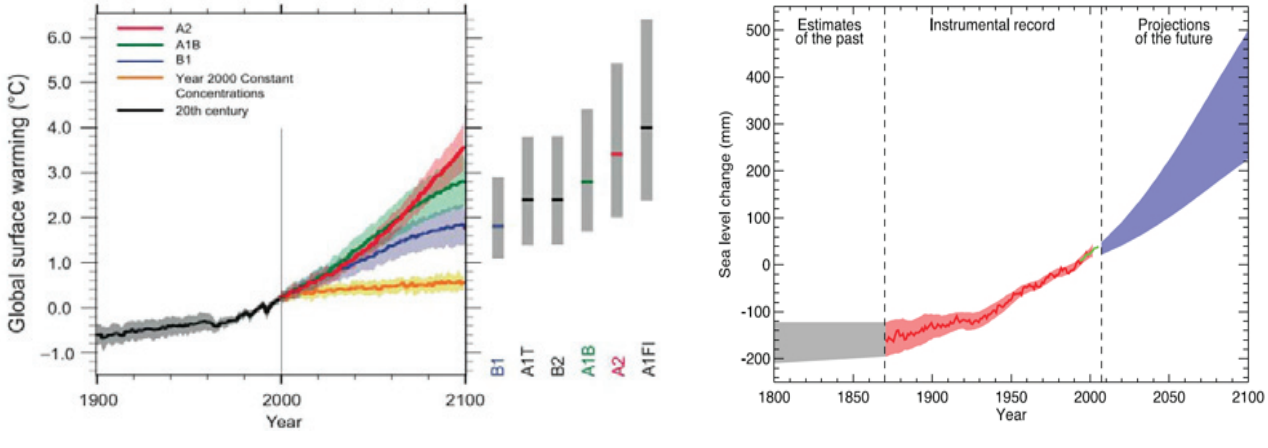
สถานการณ์ แนวโน้ม และผลกระทบของภาวะโลกร้อน

ภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นจากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่สูงขึ้น ตามปริมาณการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศของโลก มีสาเหตุมาจากการบริโภคเชื้อเพลิงฟอสซิลและสารเคมีที่มีการปล่อยของเสียออกสู่ชั้นบรรยากาศโลกในรูปของ Green House Gas : GHG จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) สรุปไว้ว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นสาเหตุของการเพิ่มอย่างเป็นที่สังเกตได้ในอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาเร่งกระบวนการใช้ทรัพยากร รวมทั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ที่เป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และเป็น GHG ชนิดหนึ่ง ทำให้ป่าไม้ลดลง ปริมาณการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกจึงสูงขึ้น ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2293-2343) ปริมาณของ CO_2 ในชั้นบรรยากาศโลกมีเพียง 270 ส่วนต่อล้านส่วน (parts per million – ppm) และได้เพิ่มเป็น 356 ppm ในปี พ.ศ. 2533 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าหรือ 540 ppm ในปี พ.ศ. 2643 จะทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกร้อนขึ้นประมาณ 1.5-3.5^{0}C และทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น 15-95 เซนติเมตร

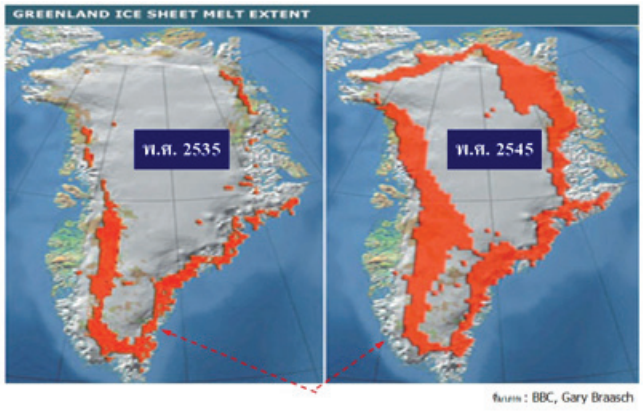
การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกและระดับน้ำทะเลจะส่งผลให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและระบบนิเวศบนโลก และก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรง สร้างความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลกอย่างกว้างขวาง โดยประมาณการต้นทุนที่ประเทศต่างๆ จะต้องจ่ายในการป้องกันและรับมือกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน หากปล่อยให้ปัญหาเป็นไปโดยไม่มีการแก้ไขจะอยู่ระหว่างร้อยละ 0.05-0.5 ของ GDP โลก และประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบได้น้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วจะได้รับผลกระทบมากกว่า ผลกระทบที่สำคัญมีดังนี้

1. **ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกจะเสื่อมโทรม และเปราะบาง** โดยเฉพาะบริเวณเขตเส้นศูนย์สูตรจะมีปริมาณฝนตกชุกและอุณหภูมิสูงขึ้น ทำให้ระบบนิเวศป่าไม้อยู่ในสภาพที่เปราะบางและสูญเสียความยืดหยุ่นที่จะฟื้นฟูตัวเองกลับคืนสู่สภาพเดิม ขณะที่ถิ่นอาศัยซึ่งมีความเหมาะสมในการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตจะถูกจำกัดลง อาจทำให้พืชและสัตว์ประมาณร้อยละ 20-30 ต้องสูญพันธุ์ไป หากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นกว่า 1.5-2.5 ^{0}C

แผนภูมิที่ 1 : คาดการณ์อุณหภูมิโลก



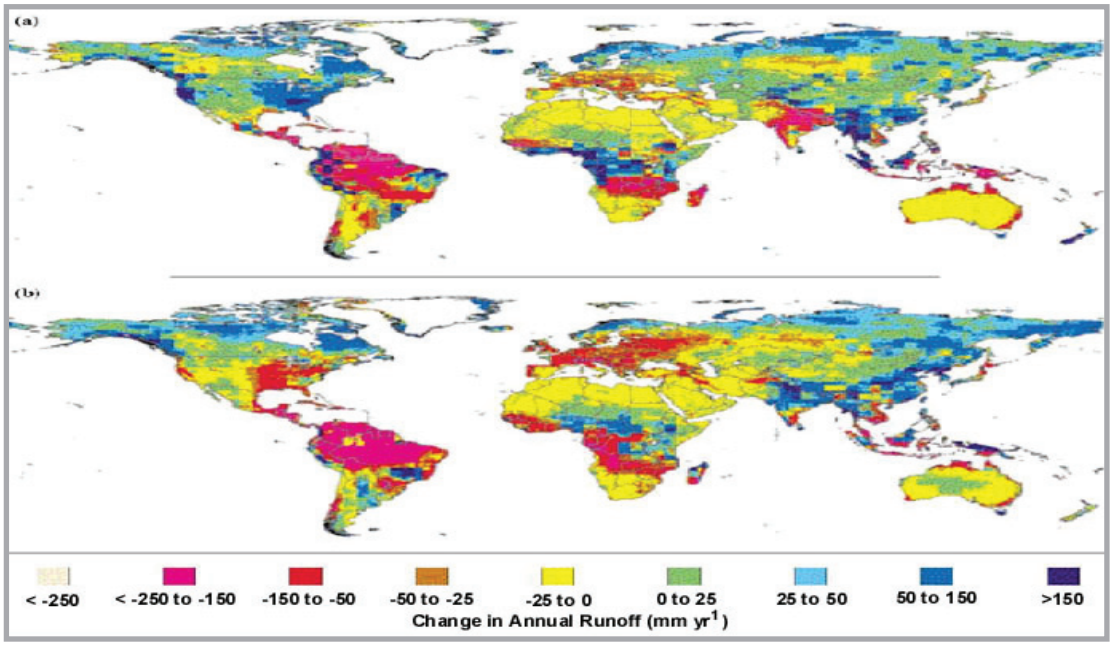
ที่มา : รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC)



2. **พื้นผิวโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เกิดการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้น** อุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างของพื้นดินในเขตหนาวอ่อนตัวลงจากการละลายของชั้นน้ำแข็งใต้ดิน สร้างความเสียหายแก่อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ระบบนิเวศชายฝั่งหลายพื้นที่มีแนวโน้มถูกน้ำท่วมและถูกกัดเซาะมากขึ้น นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นของประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งมีอยู่ทั่วโลกประมาณ 200 ล้านคน รวมทั้งยังส่งผลไปถึงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่งที่มีจำนวนมาก

3. **ลักษณะภูมิอากาศในเขตศูนย์สูตรจะขยายเข้าไปในเขตอบอุ่นมากขึ้น หลายพื้นที่จะประสบปัญหาน้ำขาดแคลนเพิ่มขึ้น** ภูมิภาคในเขตร้อนจะมีฤดูแล้งยาวนาน ปริมาณน้ำท่าจะลดลงร้อยละ 10-30 หากอุณหภูมิสูงขึ้น 2^0C และอาจลดลงถึงร้อยละ 40-50 หากสูงขึ้นถึง 4^0C ส่งผลให้ภัยแล้งและอุทกภัยมีความรุนแรงในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะประเทศแถบเส้นศูนย์สูตร เมดิเตอร์เรเนียน แอฟริกาใต้ และอเมริกาใต้จะประสบปัญหาน้ำขาดแคลน

แผนภาพที่ 1 : แสดงพื้นที่ที่อาจประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคต

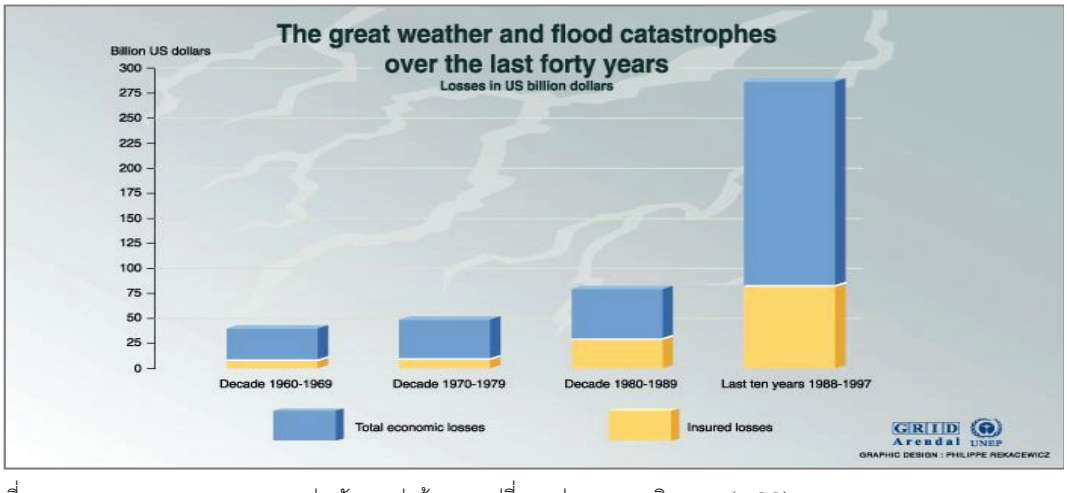


ที่มา : รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) 2007

4. **ไฟป่าจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง** อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น จะทำให้เกิดความแห้งแล้งและเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดไฟป่าบ่อยครั้ง พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มเผชิญไฟป่ารุนแรงที่สุด ได้แก่ ภูมิภาคยูเรเซีย ภาคตะวันออกของจีน แคนาดา และลุ่มน้ำอะเมซอน จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพันธุ์ไม้ ทำให้แหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าถูกจำกัดลง คุณสมบัติของดินและน้ำเปลี่ยนแปลง และส่งผลกระทบทางอ้อมต่อการท่องเที่ยว อีกทั้งปัญหาหมอกควันจากไฟป่า ยังสร้างความเสียหายแก่สุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรอบ ก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล

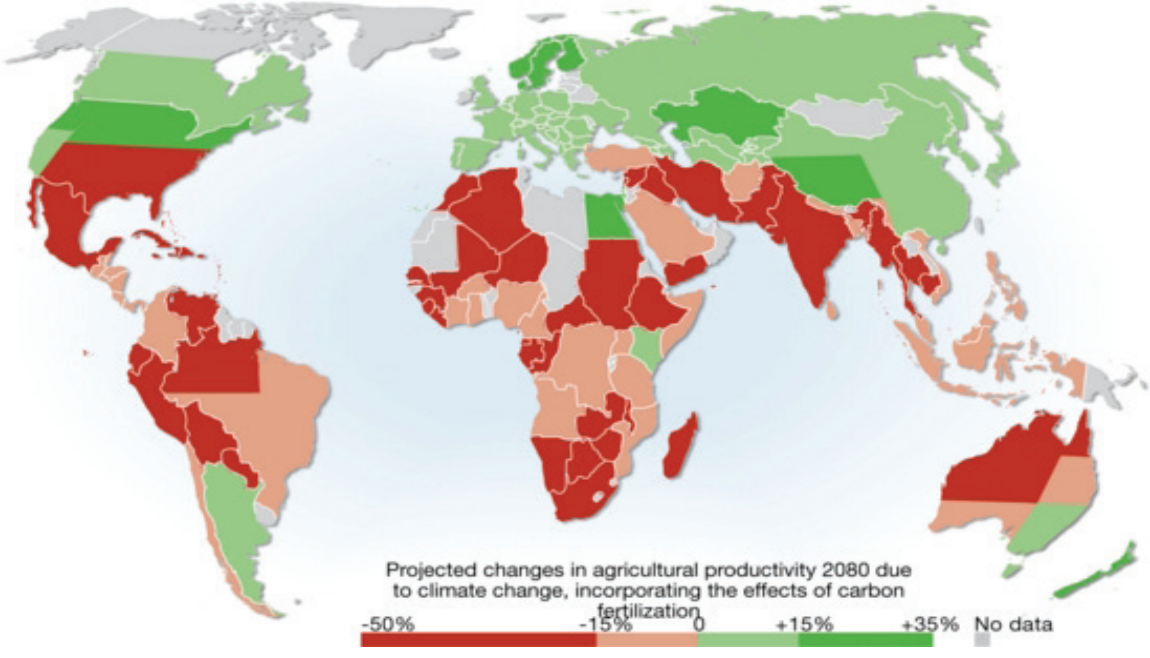
5. **ภัยธรรมชาติเกิดเพิ่มขึ้น** ทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านความถี่และความรุนแรง ภาวะโลกร้อนและน้ำในมหาสมุทรที่อุ่นขึ้น ทำให้การก่อตัวของพายุไต้ฝุ่นและเฮอริเคนทวีความรุนแรงเกินกว่าระดับการเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรตามธรรมชาติ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติดังกล่าวในช่วงระยะเวลา 30 ปี (1960-1997) มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 50 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงปี 1960-1969 เป็น 300 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐในช่วงปี 1988-1997 รวมทั้งเหตุการณ์ภัยพิบัติในช่วงปี 2551 ที่ผ่านมาในหลายประเทศ เช่น การเกิดพายุไซโคลนถล่มทางภาคใต้ของพม่า และการเกิดแผ่นดินไหวในจีน ทำให้ผู้คนได้รับบาดเจ็บ สูญเสียชีวิต และไร้ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมหาศาล และต้องใช้เวลาหลายปีและงบประมาณอีกมากในการฟื้นฟู

แผนภูมิที่ 3 : แสดงมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ปี 1960-1997)



ที่มา : รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) 2007

แผนภาพที่ 2 : การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงการผลิตด้านเกษตรกรรมจากภาวะโลกร้อนในปี 2080



ที่มา: Cline, W. R. 2007. Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country.Washington D.C., USA: Peterson Institute.

6. **ความมั่นคงทางอาหาร[1]ลดลง** การเพิ่มขึ้นของระดับคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิ ทำให้ผลผลิตพืชอาหารลดลง[2] ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ปริมาณน้ำฝนและภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น ตลอดจนการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในหลายพื้นที่ของโลกโดยเฉพาะพืชอาหารได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และกระทบต่อระบบการเพาะปลูกทางการเกษตร ตลอดจนการกระจายสินค้าเกษตร การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค โภชนาการและสุขภาพอนามัยของประชาชนในอนาคต ขณะที่การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานทำให้มีความต้องการผลิตพืชพลังงานมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่การผลิตอาหารของโลก

7. **คุณภาพชีวิตของประชากรลดลง** การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น จะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การฟักตัวของเชื้อโรคและศัตรูพืช ส่งผลให้มีการแพร่ระบาดของโรคบางชนิดเพิ่มขึ้น เช่น มาลาเรีย ไข้ส่า อหิวาตกโรค และอาหารเป็นพิษในแถบพื้นที่ประเทศเขตหนาว ซึ่งไม่เคยมีการระบาดของโรคดังกล่าวมาก่อน แต่ละปีประชาชนประมาณ 160,000 คนเสียชีวิตเพราะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนมีสาเหตุมาจากโรคมาลาเรียและการขาดแคลนระบบสุขอนามัยที่ดี และคาดการณ์ว่าจำนวนผู้เสียชีวิตอาจเพิ่มขึ้นเป็นประมาณสองเท่าตัวในอีก 17 ปีข้างหน้า กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแถบแอฟริกา ละตินอเมริกาและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับการแพร่ขยายของการขาดแคลนสุขอนามัย โรคท้องร่วง และโรคมาเลเรียมากที่สุด มีความเสี่ยงจากโรคอุบัติใหม่อุบัติซ้ำเพิ่มขึ้น เช่น โรคซาร์ส และไข้หวัดนก โรคชิคุนกุนยา และล่าสุดคือโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009

---

[1] ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง การมีปริมาณอาหารสำหรับบริโภคภายในครอบครัว และชุมชน อย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณภาพ ตลอดเวลาและต่อเนื่อง ซึ่งหมายรวมถึง การมีระบบการจัดการผลผลิตที่เกื้อหนุนต่อความยั่งยืน และความมั่นคงทางการผลิต ทั้งที่ดิน น้ำ และทรัพยากรเพื่อการผลิตอื่นๆ และมีระบบการกระจายผลผลิตที่เป็นธรรม และเหมาะสม ทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ (องค์การอาหารโลกแห่งองค์การสหประชาชาติ)

[2] ยกตัวอย่างเช่น อุณหภูมิที่สูงกว่า 32°C จะทำให้มะเขือเทศติดผลน้อยและผลที่ได้มีคุณภาพต่ำ การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิต่ำสุด (กลางคืน) ทำให้ผลผลิตข้าวพันธุ์ IR72 ซึ่งเป็นต้นแบบของข้าวต้นเตี้ยพันธุ์สมัยใหม่ของประเทศไทยและประเทศผู้ปลูกข้าวอื่นทั่วทวีปเอเชีย ที่ประเทศฟิลิปปินส์ลดลดร้อยละ 10 เป็นต้น

ความร่วมมือระดับโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศโลก

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้นานาประเทศเกิดความตระหนักถึงภัยคุกคามต่อมวลมนุษย์ชาติที่มีแนวโน้มรุนแรง จึงได้ร่วมมือกันในระดับโลกเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการกำหนดความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นจำนวนหลายฉบับ อาทิ

1. **อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน พ.ศ. 2528** โดยได้กำหนดกรอบและหลักการเกี่ยวกับความร่วมมือในการคุ้มครองชั้นโอโซน แต่มิได้กำหนดพันธกรณีใดๆ ให้รัฐภาคีต้องลดการผลิตและการใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน ได้แก่ สารซีเอฟซี ก๊าซมีเทน และไนตรัสออกไซด์ เป็นต้น

2. **พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน พ.ศ. 2530** เป็นพิธีสารที่มีการกำหนดพันธกรณีอย่างชัดเจนให้รัฐภาคีต้องลดและเลิกใช้สารที่ทำลายชั้นโอโซน ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารอย่างเคร่งครัด และมีแนวโน้มว่าจะสามารถเลิกใช้สารต่างๆ ที่เป็นสารควบคุมภายใต้พิธีสารได้ก่อนครบกำหนดเวลาใน พ.ศ. 2553

3. **อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535** มีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุถึงการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย ปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาฯ ดังกล่าว จำนวน 191 ประเทศ แยกเป็นกลุ่มประเทศที่มีพันธกรณีต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (*กลุ่มภาคผนวกที่ 1 หรือ Annex I)* จำนวน 41 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศโลกสูง ถูกกำหนดให้ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณการปล่อยในปี 2533 ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 ขณะที่ประเทศไทยอยู่ใน*กลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I)* ซึ่งมีจำนวน 150 ประเทศ จึงไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

4. **พิธีสารเกียวโต พ.ศ. 2540** ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีเป้าหมายสูงสุด คือ การลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก[3] ของทั้งโลกให้ได้โดยเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณการปลดปล่อยในปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 โดยกำหนดกลไกการดำเนินงานเพื่อให้ประเทศพัฒนาแล้วบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ 1) การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) 2) การดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation หรือ JI) และ 3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM)

5. Post Kyoto Protocol ได้มีการจัดตั้ง *"Ad Hoc* Working Group on Further Commitments for Annex-I Parties under Kyoto Protocol" (AWG-KP) เพื่อพิจารณาพันธกรณีช่วงต่อไปของประเทศในกลุ่ม Annex I หลังจากพันธกรณีช่วงแรกสิ้นสุดลง ประเด็นการเจรจาสำคัญที่คาดว่าจะส่งผลเชื่อมโยงต่อกลุ่มประเทศ Non-Annex I ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ *1) การกำหนดเป้าหมายความร่วมมือระยะยาว* กลุ่มประเทศ Annex I ได้มีท่าทีที่ต้องการดึงประเทศกำลังพัฒนาบางส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเพิ่มขึ้น *2) การจัดการก๊าซเรือนกระจกรายสาขา (Sectoral Approach)* และ *3) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation in Developing Country :REDD)*

นอกจากนี้ กลุ่มประเทศต่างๆ ยังได้ดำเนินการเตรียมการเพื่อรองรับและบรรเทาผลกระทบของภาวะโลกร้อนด้วยการจัดเตรียมกฎหมาย มาตรการภาษีหรือมาตรการทางการค้าอื่นๆ โดยเฉพาะ**การดำเนินมาตรการฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกา** ซึ่งได้มีการจัดเตรียมร่างกฎหมายเรื่องโลกร้อนไว้อย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่ *ร่างกฎหมาย Dingell-Boucher Cap and Trade Act of 2008* โดยมีเป้าหมายที่จะลด GHG จากกลุ่มอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้พลังงานเข้มข้น และ

---

[3] พิธีสารเกียวโต กำหนดให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวน 6 ชนิด ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซาฟลูโอไรด์ และก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน

มาตรการที่ใช้สำหรับตอบโต้สินค้านำเข้าด้วยการกำหนดให้ผู้นำเข้าต้องซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission allowance)[4] และ ***ร่างกฎหมาย*** *American Clean Energy and Security Act of 2009* **ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน การพัฒนาเทคโนโลยีการกักและเก็บคาร์บอน และการกำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิงสำหรับการขนส่งที่มีคาร์บอนต่ำ ตลอดจนการปกป้องผู้บริโภคและภาคอุตสาหกรรมในการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบเศรษฐกิจพลังงานสะอาด** นอกจากนี้ ความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** (ASEAN Economic Community : AEC) จะเป็นเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม การรับมือและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น

การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศต่าง ๆ

ปัจจุบันหลายประเทศได้พยายามหามาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในหลากหลายรูปแบบตามสภาพเงื่อนไขของประเทศและเศรษฐกิจ ทั้งในระดับชาติและระดับครัวเรือน สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่ ***ประเทศที่เปราะบางต่อภัยแล้ง*** เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ไนจีเรีย บังกลาเทศ และอินเดีย ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงทางด้านอาหาร โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตและการให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต ***ประเทศที่เสี่ยงภัยต่อน้ำท่วม*** ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลหรือเป็นหมู่เกาะ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ฟิลิปปินส์ ได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนแนวทางการประกอบอาชีพ และการอพยพแบบชั่วคราวและการย้ายถิ่นถาวร ***ประเทศที่มีความอ่อนไหวด้านการท่องเที่ยว*** อาทิ ประเทศฟิจิ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นเกาะ ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเขื่อนกั้นคลื่นควบคู่กับการปลูกต้นไม้ลดผลกระทบจากคลื่นซัดฝั่ง การประหยัดน้ำโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และ ***ประเทศที่มีความเสี่ยงแต่มีความพร้อมในการรองรับผลกระทบ*** ดังตัวอย่าง ประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินมาตรการก่อตั้งศูนย์การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องรายสาขาและพื้นที่สำคัญ ส่วนประเทศสิงคโปร์ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการปรับตัวตามผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเทศฟิลิปปินส์ ได้เตรียมมาตรการในเรื่องการเตือนภัยล่วงหน้า ริเริ่มโครงการประกันภัยผลผลิตและปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกร

ผลกระทบจากโลกร้อนที่มีต่อบริบทการพัฒนาของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงของภาวะโลกร้อนในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต 20 ปีข้างหน้า ชี้ให้เห็นว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สำหรับประเทศไทยมีผลกระทบต่อบริบทการพัฒนาประเทศใน 3 ด้านหลัก ดังนี้

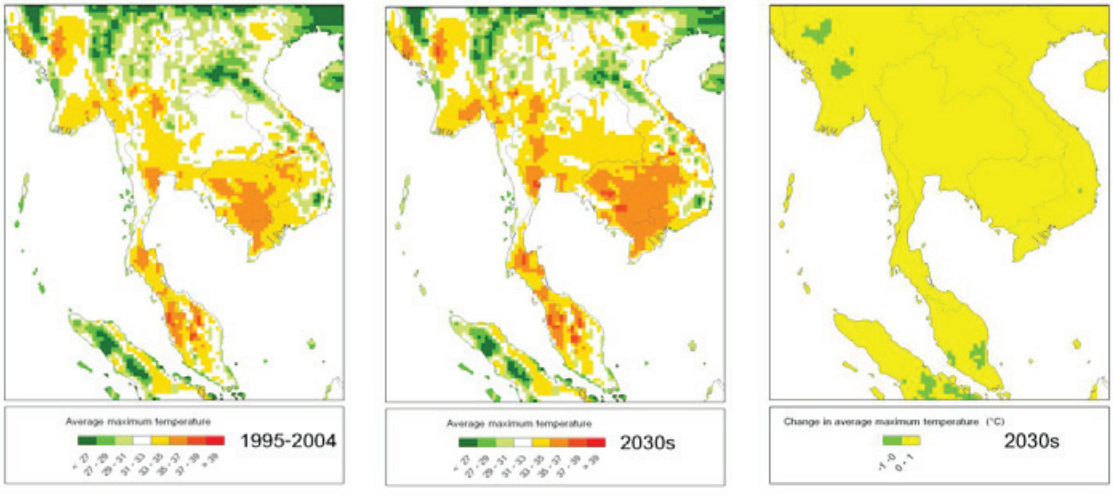
1. ด้านกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 อุณหภูมิของประเทศโดยเฉลี่ยจะสูงขึ้นไม่มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงจะเห็นชัดในระดับพื้นที่และส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล อุณหภูมิของประเทศโดยเฉลี่ยจะสูงขึ้นไม่มากนัก ไม่ว่าจะเป็นอุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย หรือ อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย คาดว่าแนวโน้มอุณหภูมิที่สูงขึ้นไม่น่าเกินกว่า 1°C แต่เริ่มเห็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ กล่าวคือ ภาคกลางในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและภาคอีสานตอนล่าง เริ่มแสดงแนวโน้มที่จะมีอุณหภูมิสูงขึ้น

---

[4] มาตรการนี้อาจจะมีความเสี่ยงต่อการเกิดข้อพิพาทภายใต้กฎของ WTO น้อยกว่ากรณีการใช้มาตรการด้านอากรศุลกากร เพราะมาตรการด้านการซื้อใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาจจะสามารถใช้ได้ภายใต้มาตรา 20 (g) ของ GATT ที่อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดมาตรการกีดกันการค้าสินค้า เพื่ออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญพันธุ์

แผนภาพที่ 3 : อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

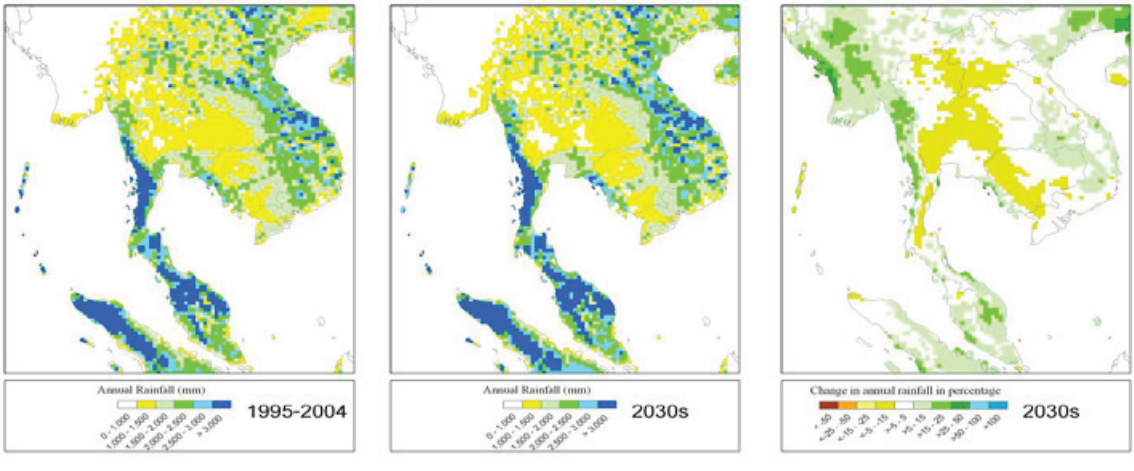


ที่มา : SEA START

แม้ว่าอุณหภูมิโดยเฉลี่ยจะสูงขึ้นไม่มากนัก แต่ระยะเวลาที่มีอากาศร้อนในรอบปีจะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงชัดขึ้น เช่น ภาคเหนือและภาคกลางตอนบน จะมีจำนวนวันที่มีอุณหภูมิสูงสุดเท่ากับหรือสูงกว่า 35 องศาเซลเซียส เพิ่มขึ้น 1-2 สัปดาห์ ส่วนภาคกลางตอนล่างและภาคอีสานตอนบนจะมีระยะเวลาที่มีอากาศร้อนในรอบปียาวนานขึ้นกว่า 2 สัปดาห์ถึง 1 เดือน และหลายพื้นที่ในภาคอีสานตอนล่างและภาคใต้อาจยาวนานมากกว่า 1 เดือน นอกจากนี้ จะมีการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลวันที่ร้อนจัดจะยาวนานขึ้น ขณะที่จำนวนวันที่หนาวจัดจะสั้นลง ส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตร อุณหภูมิที่สูงขึ้นอาจส่งผลให้พืชพันธุ์บางชนิดที่ไวต่อการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิมีผลผลิตลดลง

1.2 ปริมาณฝนในระยะ 20 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มลดลง การขาดแคลนน้ำในอนาคตจะรุนแรงโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะส่งผลทำให้ปริมาณน้ำฝนในระยะ 20 ปีข้างหน้าลดลง โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางและ

แผนภาพที่ 4 : ระยะเวลาที่อากาศร้อนในรอบปีเฉลี่ยในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



ที่มา : SEA START

บางส่วนของภาคอีสานและภาคเหนือ รวมทั้งชายทะเลภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก (ภาพที่ 4) และเมื่อประกอบกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อาจทำให้ภาวะการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2551 มีปริมาณน้ำต้นทุนรวมทั้งประเทศ 52,741 ล้าน ลบ.ม. แต่ปริมาณความต้องการใช้น้ำมีถึง 73,787 ล้าน ลบ.ม สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการทั้งหมด ทั้งนี้ คาดว่าอนาคตในระยะอีก 20 ปีข้างหน้าความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 89,719 ลบ.ม. และมีการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีศักยภาพตามแผนงาน จะมีปริมาณน้ำต้นทุนทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 95,338 ลบ.ม. ทำให้ในภาพรวมจะสามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นได้ในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีภาวการณ์ขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่โดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคกลาง (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงความต่างของปริมาณน้ำต้นทุนกับความต้องการน้ำ (ล้าน ลบ.บม/ปี)

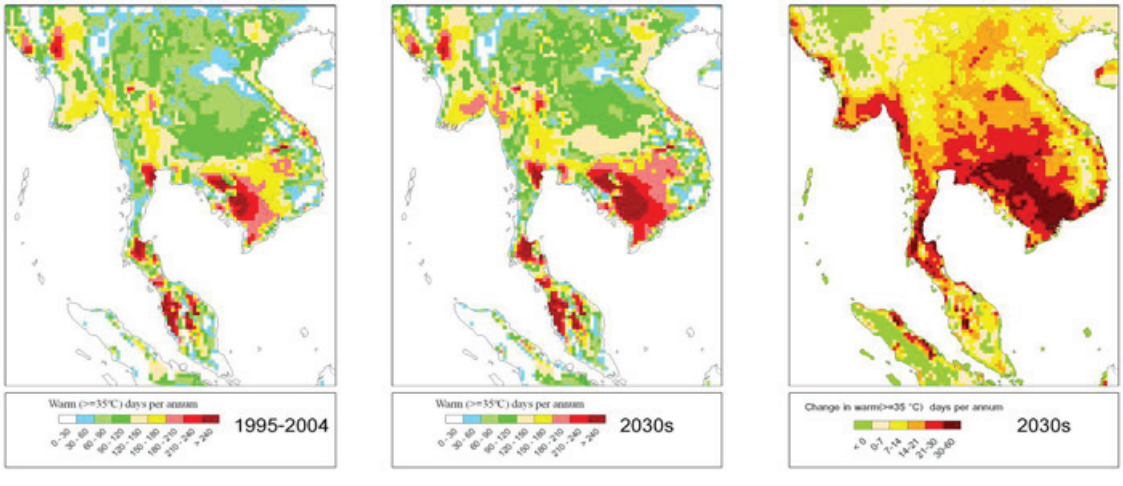
ภาค	น้ำต้นทุน		ความต้องการน้ำ		น้ำต้นทุน-ความต้องการน้ำ	
	2551	2569**	2551	2569	2551	2569
เหนือ	18 343	42 985	12 933	16 339	5 410	26 646
ตะวันออกเฉียงเหนือ	10 083	18 197	13 307	20 123	-3 224	-1 926
กลาง*	18 422	20 977	37 020	40 796	-18 598	-19 819
ใต้	5 894	13 179	10 527	12 461	-4 633	718
รวมทั้งประเทศ	**52 742**	**95 338**	**73 787**	**89 719**	**-21 045**	**5 619**

หมายเหตุ: * ภาคกลางรวมถึงภาคตะวันออกและภาคตะวันตก

** ประมาณการน้ำต้นทุนปี 2569 กรณีมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการพัฒนา

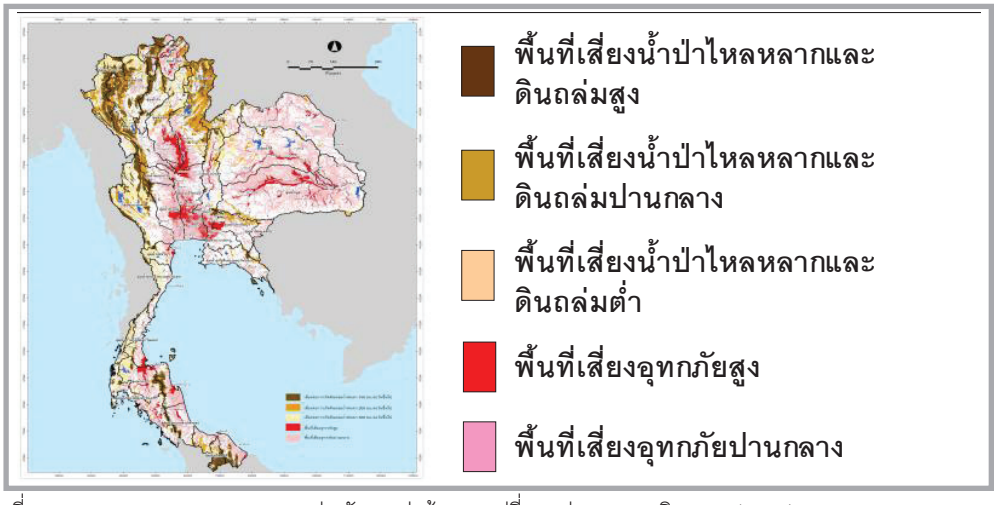
ที่มา : งานศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมปริมาณน้ำต้นทุนและความต้องการน้ำของประเทศไทย, สศช., 2550 และเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช.

แผนภาพที่ 5 : ปริมาณฝนรวมเฉลี่ยรายปีในประเทศไทย และผลต่างแสดงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



ที่มา : SEA START

แผนภาพที่ 6 : พื้นที่เสี่ยงภัยทางธรรมชาติ



ที่มา : รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC)

1.3 **ภัยพิบัติและน้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง พื้นที่เสี่ยงต่ออุทกภัยและวาตภัยเพิ่มขึ้น** การเกิดภัยพิบัติก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศนับเป็นจำนวนเงินหลายหมื่นล้านบาท ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาภาวะน้ำหลากท่วมได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมกันเป็นมูลค่าถึง 85,500 ล้านบาท

1.4 **การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ**

1) **การกัดเซาะชายฝั่ง** ระหว่างปี 2547-2550 แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศประมาณ 600 กม. หรือร้อยละ 23 ของชายฝั่งทะเลไทย ถูกกัดเซาะทำให้ตลิ่งพังทลายและพื้นดินสูญหายไปถึง 113,042 ไร่ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2552) การศึกษาจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์พบว่า ในกรณีที่ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 50 เซนติเมตร แนวชายฝั่งของประเทศไทยที่จะได้รับผลกระทบรุนแรง ได้แก่

จังหวัดเพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสมุทรปราการ ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่มีอาชีพทำประมงน้ำกร่อย และป่าชายเลนที่เหลืออยู่จะเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมหากไม่ได้รับการป้องกัน แหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ เช่น หัวหิน ชะอำ พัทยา จอมเทียน และบางแสน จะได้รับผลกระทบ และหากระดับน้ำทะเลสูงขึ้นอีก 1 เมตร พื้นที่ร้อยละ 34 ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะถูกกัดเซาะพังทลาย ก่อความเสียหายกับพื้นที่การเกษตรและนากุ้งในบริเวณดังกล่าว การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลยังจะทำให้มีการลุกล้ำของน้ำเค็มในน้ำใต้ดิน ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และชายฝั่งทะเลภาคใต้ของไทย

2) **ระบบนิเวศและความหลากหลายในพื้นที่ชุ่มน้ำ** ซึ่งมีความเปราะบางและสุ่มเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของอากาศ จากการผันแปรของน้ำเนื่องจากอุทกภัยและภาวะแห้งแล้ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลและการเกิดคลื่นลมพายุในช่วง 30 ปีข้างหน้า (2553-2583) พื้นที่ชุ่มน้ำ 61 แห่งของไทยกว่าร้อยละ 75 จะได้รับผลกระทบในระดับปานกลาง ขณะที่ร้อยละ 13 จะได้รับผลกระทบในระดับสูง

3) **ระบบนิเวศป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ** การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าไม้ของประเทศ

แผนภาพที่ 7 : พื้นที่เสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในภูมิภาคอินโด-พม่า (Indo-Burma)

ที่มา : http://www.biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots/indo_burma/Pages/conservation.aspx#indepth

อย่างชัดเจน การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิและการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝนส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบและการกระจายชนิดพันธุ์ การสืบพันธุ์ และระยะเวลาในการเติบโต รวมถึงอัตราการสูญพันธุ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในป่า หากอุณหภูมิสูงขึ้น พื้นที่ป่าไม่ผลัดใบมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ป่าผลัดใบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (มหาวิทยาลัยมหิดล 2551) หากอุณหภูมิสูงขึ้น 1.5^{0}C - 2.5^{0}C ความหลากหลายทางชีวภาพจะลดลงร้อยละ 20-30

2. ด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในมิติของคุณค่าและมูลค่า รวมทั้งภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ดังนี้

2.1 **ผลกระทบต่อภาคเกษตรและความมั่นคงด้านอาหาร** ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม ภัยแล้ง พายุ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิตการเกษตรคิดเป็นมูลค่าเฉลี่ย 4,000 พันล้านบาทต่อปี แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีความมั่นคงด้านอาหาร อุปทานและอุปสงค์ของสินค้าพืชอาหารหลักของไทย ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย น้ำมันปาล์ม มีเพียงพอสำหรับ

การบริโภคภายในประเทศและเหลือพอสำหรับการส่งออก อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อไปภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงประกอบกับมีการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกไปสู่พืชที่มีอนาคตในการผลิตพลังงานทดแทนมากขึ้น ก็อาจส่งผลต่อการผลิตทางการเกษตรและ**ความมั่นคงด้านอาหาร นอกจากนี้ หากราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้นในอนาคต อาจทำให้การผลิตสินค้าเกษตรเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อระบบตลาดมากขึ้น จนทำให้เกษตรกรละเลยการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและไม่สามารถรักษาความมั่นคงอาหารในครัวเรือนและชุมชนได้ในระยะยาว**

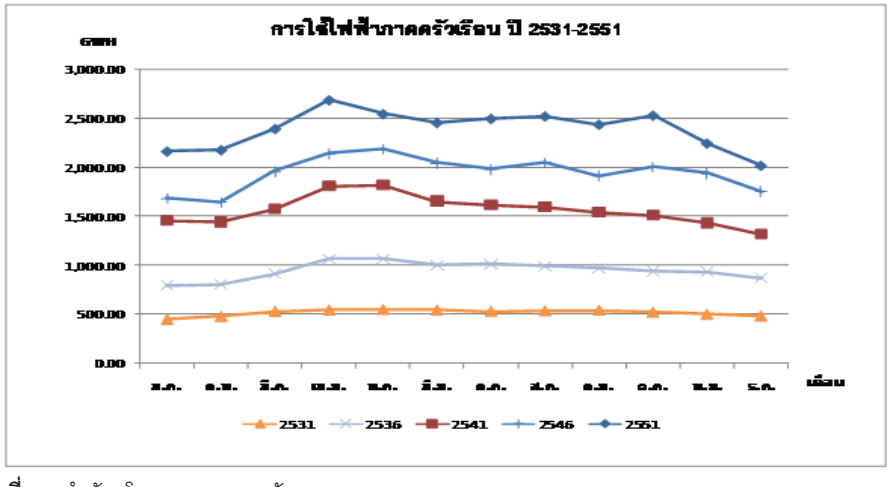
2.2 **ผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม** ผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อภาคอุตสาหกรรมไทยที่เห็นชัดเจนที่สุด

คือผลกระทบต่ออุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรเนื่องจากปัญหาวัตถุดิบทางการเกษตรขาดแคลนหรือลดลงเนื่องจากภาวะภัยแล้ง นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักส่งผลต่อต้นทุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่รุนแรง และปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นในอนาคต นอกจากนี้มาตรการและข้อกำหนดของประเทศคู่ค้าและเวทีการค้าโลกจะเป็นแรงกดดันต่อกลุ่มอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะ ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสินค้านำเข้า ซึ่งบังคับใช้กับสินค้าไทยด้วย อาทิ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมซีเมนต์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี

2.3 **ผลกระทบต่อภาคบริการ** ผลกระทบที่เกิดต่อภาคบริการส่วนใหญ่จะเกิดในด้านการท่องเที่ยว การกัดเซาะชายฝั่งและภัยพิบัติทางธรรมชาติส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่สำคัญของไทย ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น อาจทำให้สูญเสียแหล่งท่องเที่ยวสำคัญบางแห่ง และน้ำทะเลทะลักเข้าไปปนกับน้ำจืดเพื่อการอุปโภคบริโภค จะสร้างปัญหากับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตามเกาะต่างๆ ที่น้ำจืดมีปริมาณจำกัดอยู่แล้ว ขณะที่อุณหภูมิที่อุ่นขึ้นของประเทศในเขตหนาวอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางมาของนักท่องเที่ยวต่างชาติในการมาท่องเที่ยวในประเทศไทย

2.4 **ผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐาน** ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงและบ่อยครั้งนอกจากจะสร้างความเสียหายต่อระบบสาธารณูปโภค เช่น โครงข่ายถนน โครงข่ายระบบไฟฟ้าและประปา ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อซ่อมแซมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

แผนภูมิที่ 4 : การใช้ไฟฟ้าภาคครัวเรือนปี 2531 - 2552



ที่มา : สำนักนโยบายและแผนพลังงาน, 2552

ดังกล่าว ยังส่งผลต่อการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ กล่าวคือ อุณหภูมิที่สูงขึ้นส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้น ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของน้ำดิบเพื่อการอุปโภคบริโภค และการผลักดันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการขนส่ง เช่น จากสายการบินพาณิชย์ของสหภาพยุโรปในปี 2555 จะกระทบต่อการบินระหว่างประเทศของไทย

2.5 **ผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน** ประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มการใช้มาตรการป้องกันภาวะโลกร้อนมากีดกันการค้ามากขึ้น และอาจสร้างผลกระทบต่อการค้าของไทย ตัวอย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มนำมาตรการเก็บภาษีนำเข้าที่ปรับตามระดับคาร์บอน (boarder carbon adjustment) มาใช้กับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่มีคาร์บอนแฝงอยู่สูงกว่าของสหรัฐ ส่งผลให้การส่งออกสินค้าของไทยได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากประเทศไทยมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับร้อยละ 0.93 ของโลก สูงกว่าระดับเฉลี่ยที่ร้อยละ 0.5 ของโลก การย้ายฐานการผลิตสินค้าต่างๆ จากประเทศในกลุ่มภาคผนวก B[5] ไปสู่ประเทศนอกกลุ่ม หรือที่เรียกว่าเกิด “การย้ายฐานการผลิตคาร์บอน” จะส่งผลทำให้การปลดปล่อย GHGs ของประเทศในกลุ่มภาคผนวก B ลดลง แต่ไปเพิ่มในประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B แทน พบว่าสัดส่วนของ GHGs ที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออกสุทธิ หรือที่เรียกว่า Balance Emission Embodied in Trade: BEET) ของประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B มีค่าสูงขึ้น ขณะที่สัดส่วนดังกล่าวของประเทศในกลุ่มภาคผนวก B ลดลง แสดงว่าประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B ได้ผลิตสินค้าและ GHGs แทนให้แก่กลุ่มประเทศในภาคผนวก B การเพิ่มขึ้นของ GHGs จากประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดแรงกดดันจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศที่กำลังพัฒนาให้รับผิดชอบมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะมีการกดดันให้ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวก B ต้องมีพันธกรณีในการลด GHGs ภายหลังที่พิธีสารเกียวโตสิ้นสุดลงในปี 2555 สินค้าส่งออกจากไทย

ตารางที่ 2 : สัดส่วนของ GHGs ที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออกสุทธิ

Table 1: Balance of Emissions Embodied in Trade (BEET) for select countries

Annex B			Non-Annex B		
	BEET $MtCO_2$	BEET as a % of production-based emissions		BEET $MtCO_2$	BEET as a % of production-based emissions
Switzerland	-63.1	-122.9%	Singapore	-62.8	-128.2%
Latvia	-4.6	-60.7%	South Korea	-45.4	-11.4%
United Kingdom	-102.7	-16.6%	Morocco	-2.5	-6.3%
Germany	-139.9	-15.7%	Mexico	-17.6	-4.5%
Japan	-197.0	-15.3%	Brazil	+2.5	+0.8%
United States	-438.9	-7.3%	India	+70.9	+6.9%
Canada	15.5	+2.8%	China	+585.5	+17.8%
Australia	57.9	+16.5%	Indonesia	+58.1	+19.0%
Russia	324.8	+21.6%	South Africa	+123.5	+38.2%

Source: Peters and Hertwich, forthcoming.

[5] ประเทศในกลุ่ม Annex1(อุตสาหกรรม) ที่ดำเนินการในการลด GHG ตามเงื่อนไข/ข้อกำหนดมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อาทิ JI EIT CDM

[6] ความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หมายถึง ระดับที่ระบบใดระบบหนึ่งไม่สามารถที่จะรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่เกิดขึ้น รวมถึงภาวะความแปรปรวนและความรุนแรงของสภาพอากาศ ความเปราะบางเป็นส่วนหนึ่ง

ก็จะต้องเผชิญกับภาษีชนิดใหม่นี้อย่างแน่นอน กติกาโลกฉบับใหม่ (Post-Kyoto Regime) เพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อนน่าจะส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อประเทศไทยเร็วกว่าผลกระทบจากตัวปัญหาโลกร้อน

3. **ด้านสังคม** ผลกระทบในมิติสังคมจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ มีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามระดับความเปราะบาง[6] ต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การเปิดรับ/ความเป็นไปได้ที่จะได้รับผลกระทบ ความอ่อนไหว และขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การซ้ำเติมปัญหาความยากจน และการอพยพโยกย้ายถิ่นของประชากร ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา และปัญหาการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น [7]การแพร่ระบาดของโรคซึ่งจะมีแนวโน้มรุนแรงทั้งโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ ปัญหาสาธารณสุขภายใต้การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีแนวโน้มรุนแรงเมื่อผนวกกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานของไทยเพื่อแก้ปัญหาโลกร้อน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงพันธกรณีแรกของพิธีสารเกียวโต (ระหว่าง พ.ศ. 2551-2555) แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ก็ได้กำหนดแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกและสนับสนุนการดำเนินการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก โดยได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บท ได้แก่ *ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555* โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม *แผนบรรเทาภาวะโลกร้อนด้านการเกษตร พ.ศ. 2551 – 2554* โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ *ยุทธศาสตร์พลังงานทดแทน* โดยกระทรวงพลังงาน *แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554* โดยกระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานต่างๆ ได้ดำเนินการเพื่อรับมือกับภาวะโลกร้อนอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น การปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อรับมือกับความรุนแรงและความถี่ของภัยธรรมชาติ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทั่วประเทศ การจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลการประเมินสถานการณ์น้ำ และการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม การวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ การศึกษาผลกระทบต่อภาคการผลิตที่สำคัญในภาคเกษตรกรรม แหล่งน้ำ รวมทั้งงานวิจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามพันธกรณีของประเทศ และฐานข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้มีการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยการลงนามบันทึกข้อตกลงในปฏิญญากรุงเทพมหานครว่าด้วยความร่วมมือลดปัญหาภาวะโลกร้อน

แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ

การเตรียมพร้อมของประเทศไทยให้รักษาระดับความสามารถในการแข่งขันและปรับตัวรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเท่าทัน รวดเร็ว และมีปัจจัยทั้งภายนอกและภายในมาเกี่ยวข้อง มีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญในอนาคต ได้แก่

1. **พันธกรณีและข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าและสิ่งแวดล้อม** ภายหลังการสิ้นสุดพันธกรณีสมัยแรก (2008-2012) ของพิธีสารเกียวโต ประชาคมโลกคาดหวังให้

[7] สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สุขภาพคนไทย 2551.

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม Non-Annex I) มีส่วนร่วมมากขึ้นในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แม้ประเทศไทยจะยังไม่อยู่ในกลุ่มประเทศเป้าหมายที่กลุ่มประเทศ Annex I ต้องการดึงให้เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ควรเตรียมความพร้อมในการรองรับพันธกรณีที่จะเกิดขึ้นจากข้อตกลงนานาชาติในช่วงหลังพิธีสารเกียวโต โดยศึกษาเตรียมการกำหนดแนวทาง นโยบายและมาตรการต่างๆ ทั้งเป็นการแสวงโอกาสทางเศรษฐกิจ หรือแสดงความรับผิดชอบที่ประเทศไทยจำเป็นต้องรับภาระในอนาคตจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การวางแผนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ การกำหนดนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับแบบแผนการผลิตและการบริโภคของประเทศในทิศทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นประโยชน์สำหรับการเสริมสร้างสถานภาพในการเจรจาทั้งด้านการค้าและพันธกรณีในอนาคต

2. **การกีดกันทางการค้าอันเนื่องมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนจะมีสูงขึ้น** ประเทศที่พัฒนาแล้วมีแนวโน้มใช้มาตรการทางการค้ามากขึ้นเพื่อนำมาแก้ปัญหาโลกร้อน และมาตรการทางการค้าเหล่านี้จะทวีความเข้มข้น และอาจสร้างผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อประเทศไทยได้อย่างกว้างขวาง**ในเชิงการค้าและการลงทุน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยที่จะต้องศึกษา ติดตามท่าที จุดยืน ความก้าวหน้าในการดำเนินงานของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย รวมทั้งเตรียมความพร้อมเพื่อปรับตัว ป้องกันและรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกใหม่ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้น**

3. **การย้ายฐานการผลิตคาร์บอน** เข้ามาในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถรักษาระดับและรูปแบบการบริโภค ขณะเดียวกันสามารถลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศโดยการย้ายฐานอุตสาหกรรมไปนอกประเทศ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตจากการผลิตที่ตนเองไม่ได้บริโภค หากประเทศไทยไม่ตื่นตัวในประเด็นการย้ายฐานการผลิตคาร์บอนและการรั่วไหลของคาร์บอน จะทำให้ปริมาณในบัญชีคาร์บอนของประเทศกำลังพัฒนาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและถูกเพ่งเล็ง กดดันให้มีพันธกรณีในการรับผิดชอบการลด GHGs ในอนาคต

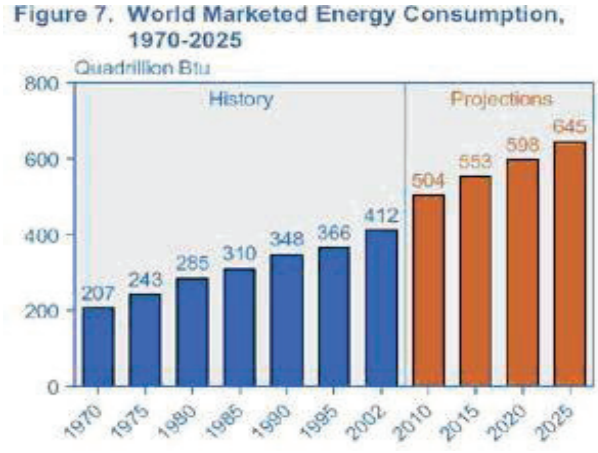
4. **ความต้องการพลังงานของโลกเพิ่มขึ้นนำไปสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สูงขึ้น หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พลังงาน** การเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น จีน และอินเดีย ทำให้โลกมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ประกอบกับราคาพลังงานฟอสซิลมีความผันผวนอย่างรุนแรง องค์กร International Energy Agency (IEA) ของสหรัฐเอมริกาประมาณการว่ามีการขยายตัวของราคาพลังงานที่อัตรา

ตารางที่ 3 ราคาพลังงานฟอสซิลของโลก ปี 1990-2005

					Average Annual Percent Change	
Region	1990	2002	2015	2025	1990-2002	2002-2025
Mature Market Economies	183.6	213.5	247.3	271.8	1.3	1.1
Transitional Economies	76.2	53.6	68.4	77.7	-2.9	1.6
Emerging Economies	88.4	144.3	237.8	295.1	4.2	3.2
Asia	51.5	88.4	155.8	196.7	4.6	3.5
Middle East	13.1	22	32.4	38.9	4.4	2.5
Africa	9.3	12.7	19.3	23.4	2.7	2.7
Central and South America	14.5	21.2	30.4	36.1	3.2	2.3
Total World	348.2	411.5	553.5	644.6	1.4	2

ที่มา : องค์กร International Energy Agency (IEA) ของสหรัฐเอมริกา

แผนภูมิที่ 5 แนวโน้มความต้องการพลังงานของโลกปี 2025



ที่มา : องค์กร International Energy Agency (IEA) ของสหรัฐเอมริกา

ตารางที่ 4 ศักยภาพพลังงานของโลกที่มีอยู่

Fuel	Amount	Unit
Coal	6904762	MTOE
Oil	1357143	MTOE
Gas	714285.7	MTOE
Net	8976190	MTOE
Consumption	11904.76	MTOE/year
Supply	754	year

ที่มา : องค์กร International Energy Agency (IEA) ของสหรัฐเอมริกา

ประมาณ 1% ทุกปี ขณะที่โลกมีศักยภาพพลังงานฟอสซิลอยู่เพียง 250 ปี และหากหาแหล่งพลังงานเสริมไม่เพียงพอ ศักยภาพพลังงานก็จะเหลือเพียงไม่เกิน 130 ปี ในขณะที่ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงเพื่อรักษาอุณหภูมิของโลกไม่ให้เกินระดับ 2 องศาเซลเซียสที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์และระบบนิเวศพร้อมๆ กับการตอบสนองความต้องการพลังงานของโลกที่สูงขึ้น จึงเป็นเรื่องยากหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พลังงานไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ

5. **ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน** แนวโน้มวิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤติอาหารของโลก ทำให้การบริหารจัดการมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะในประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่จำกัด ในอนาคตความต้องการที่ขัดแย้งกันระหว่างการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชน้ำมัน และพืชอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศและตลาดโลกที่ขยายตัวอย่างมาก ในภาพรวมปริมาณผลผลิตพืชอาหารโลกลดลง เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และศักยภาพของเทคโนโลยีเดิม ทำให้การเพิ่มขึ้นของอุปทานและผลผลิตอาหารมีจำกัด ขณะที่ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรมีปริมาณและคุณภาพลดลง เนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรลดลง อันเนื่องจากการพังทลายอย่างรุนแรงของดิน ความแห้งแล้ง และความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินเสื่อมถอยลง ทำให้ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ได้ลดลง ภัยธรรมชาติที่มีความถี่และความรุนแรง ฤดูแล้งที่คาดว่าจะยาวนาน ปริมาณน้ำที่แปรปรวนและลดลงในบางพื้นที่ ปริมาณน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ลดลง การระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารสูงขึ้น นอกจากนี้การจัดสรรพื้นที่และทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าอาหารแทนการผลิตพืชพลังงานมีราคาสูง ทำให้ค่าเสียโอกาสในการทำการเกษตรและผลิตอาหารสูงขึ้น

โอกาสของประเทศไทยบนวิกฤต

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทำให้ต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้สร้างโอกาสทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับประเทศ กล่าวคือ

1. **โอกาสในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศสู่เศรษฐกิจสีเขียว** (Green Economy) โดยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ คำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนในการผลิตและบริโภค โดยการปรับ

รูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการ การส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสะอาด การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว ตลอดจนการส่งเสริมระบบการขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแบบแผนการบริโภคของสังคมให้มุ่งสู่ความยั่งยืน โดยส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.1 **สร้างโอกาสในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมสู่การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** เพื่อมุ่งสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ กลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ อุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพ อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน

1.2 **สร้างโอกาสให้ภาคบริการ** ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตท้องถิ่น พัฒนาธุรกิจบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น ธุรกิจการให้บริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ธุรกิจบริการด้านสุขภาพ โอกาสการยกระดับกระบวนการผลิตและมาตรฐานคุณภาพสินค้าในภาคการผลิตที่สำคัญ อาทิ อาหาร การเกษตร บริการสุขภาพ

1.3 **โอกาสในการปรับนโยบายด้านพลังงาน โดยมุ่งสู่การใช้พลังงานสะอาด การขยายการผลิตพลังงานทดแทน และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน** โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง จำเป็นต้องพิจารณาพร้อมไปกับการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม การวางแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ระบบขนส่งทางราง และการพัฒนาเทคโนโลยี ควบคู่กับการจัดหาแหล่งพลังงานทางเลือกอื่นที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทดแทนพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล รวมทั้งกระจายการพึ่งพาแหล่งพลังงานให้มีความหลากหลาย สร้างความมั่นคงด้านพลังงาน จัดหาแหล่งพลังงานสำหรับประชาชนกลุ่มยากจนและด้อยโอกาส ส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานในระดับชุมชน

1.4 **โอกาสในการปรับนโยบายด้านขนส่งและโลจิสติกส์** ด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งไปสู่การใช้ระบบขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากกว่า และในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระบบไฟฟ้าเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ไปสู่การใช้พลังงานไฟฟ้าร่วมกับพลังงานเชื้อเพลิง (Hybrid) รวมทั้งอุตสาหกรรมการบินของประเทศจำเป็นต้องปรับตัว โดยจัดหาอากาศยานที่มีเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2. **โอกาสในการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร** มุ่งสู่การเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลก สร้างโอกาสการคงไว้ซึ่งความเป็นผู้ส่งออกอาหารสำคัญ โดยเพิ่มขีดความสามารถด้านการผลิตการเกษตรจากการสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปสินค้าเกษตร และจากกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) และการส่งเสริมการเกษตรที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

3. **การฟื้นฟูดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และการใช้ประโยชน์จากมาตรการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ** หากประเทศไทยสามารถอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการเพื่อรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างยั่งยืน ควบคู่กับการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก จะทำให้สามารถใช้กลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นสร้างรายได้ให้กับชุมชน ได้แก่ กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (REDD) และการใช้กลไกตลาดเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้มีการดูแลรักษาระบบนิเวศ (Payment for Environmental Services – PES)

4. **โอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาตลาดคาร์บอนเครดิต และการใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด** (CDM) แรงกระตุ้นจาก

ภายนอกประเทศที่เข้ามาซื้อคาร์บอนเครดิตจากผู้ประกอบการไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น รวมทั้งความต้องการซื้อในตลาดคาร์บอนแบบสมัครใจมีอัตราเติบโตสูงขึ้น เป็นการสร้างโอกาสและรายได้ให้แก่ประเทศ และยังส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน (ณ เดือนพฤษภาคม 2553) ประเทศไทยมีโครงการ CDM รวม 107 โครงการ สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้รวม 6,593,922 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี คิดเป็นมูลค่าการลงทุนรวมประมาณ 37,395 ล้านบาท ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชนที่โครงการตั้งอยู่ นับเป็นการกระจายรายได้ เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสของประเทศในการก้าวไปเป็นตลาดศูนย์กลางการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคต

5. **โอกาสการใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียน** ประชาคมอาเซียนเป็นตัวแปรใหม่ที่มีผลสำคัญต่อการกำหนดทิศทางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย จึงควรผลักดันประชาคมอาเซียนให้เป็นโอกาสและประโยชน์มากยิ่งขึ้นต่อการป้องกัน แก้ไขและรองรับปัญหาเรื่องโลกร้อน เช่น ปัญหาการโยกย้ายอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงมายังประเทศในกลุ่มอาเซียน และการใช้เวทีอาเซียนในการเพิ่มอำนาจต่อรองการเจรจาเรื่องโลกร้อน

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ควรให้ความสำคัญ

จากการพิจารณาสถานการณ์ แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ และโอกาสในการพัฒนาแล้ว มีประเด็นที่ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการในอนาคตให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

1. **การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานการนำแนวคิดภูมิปัญญาตะวันออก โดยเฉพาะปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นต้นแบบในการนำไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำหรือเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ** โดยเพิ่มโอกาสการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับโครงสร้างการผลิตสู่ภาคเกษตรและบริการมากขึ้น โดยส่งเสริมการเกษตร การค้า การท่องเที่ยว การบริการ และการลงทุนที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการผลิตสินค้าและบริการเชิงสร้างสรรค์ เพื่อนำไปสู่สังคมเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ/เศรษฐกิจสีเขียว การออกแบบผลิตภัณฑ์และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ลดก๊าซเรือนกระจก ปรับระบบการคมนาคมขนส่งและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้พลังงานอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งทางถนนไปสู่การขนส่งทางรางมากขึ้น ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน รวมทั้งการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์ สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว อาคารประหยัดพลังงาน รวมไปถึงการปรับวิธีการวางผังเมืองใหม่ที่กลมกลืนกับระบบนิเวศและพัฒนาต้นแบบเมืองสีเขียว การส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน พลังงานสะอาด และพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ ส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชนเพื่อส่งเสริมการพึ่งพาตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมภาคเอกชนให้ปรับตัวดำเนินธุรกิจภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการ

ลดก๊าซเรือนกระจกจากประชาชนผู้บริโภคและภาคส่วนต่างๆ โดยปรับพฤติกรรมการบริโภคที่เน้นการใช้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาระบบการใช้ฉลากคาร์บอนและคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon Footprint) เพื่อติดกับสินค้าที่มาจากการผลิตที่ลดก๊าซเรือนกระจก

2. **การพัฒนาบนฐานทรัพยากรชีวภาพ** การเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นประเด็นพื้นฐานที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหารและสุขภาพ รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม จึงควรให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการจากฐานทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เน้นการใช้วัตถุดิบปลอดสารพิษ ใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสะอาด เพื่อต่อยอดการพัฒนาผลิตภัณฑ์สุขภาพและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเน้นบทบาทของชุมชนในการยกระดับการผลิตจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกลไกตลาดคาร์บอนเครดิต PES และ REDD

3. **การพัฒนาความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน** โดยการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรและกระบวนการผลิตที่เหมาะสมและสอดรับกับภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นและเน้นความหลากหลายของสินค้า เช่น การวางแผนในพื้นที่การผลิตทางการเกษตร ปรับระบบการใช้ที่ดินและการปลูกพืชให้เหมาะสม การพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาระบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตร การเตรียมพืชพันธุ์ที่ทนร้อนจัดและหนาวจัด การพัฒนาคุณภาพและการแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าสูงขึ้นทั้งในระดับชุมชนและอุตสาหกรรม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาการแปรรูปสินค้าระดับดีและตลาดกลุ่มเฉพาะ การพัฒนารูปแบบการเกษตรแบบหลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งสนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตรสีเขียว ลงทุนด้านการสร้างองค์ความรู้และต่อยอดผลงานวิจัยและพัฒนา รวมทั้งต้องให้ความสำคัญ

กับความสมดุลด้านอาหารและพลังงาน โดยปรับแนวทางส่งเสริมเพาะปลูกพืชพลังงานที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและลดความเสี่ยงด้านราคาพลังงาน พัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร และปรับปรุงการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้เต็มศักยภาพ ลดการใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรที่ส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศของโลก รวมทั้งลงทุนและปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มผลผลิตและรองรับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

3. **การสร้างองค์ความรู้ วิจัยและพัฒนา และจัดระบบฐานข้อมูล** เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนา โดยสร้างองค์ความรู้ และความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบของภาวะโลกร้อนและผลการเจรจาภายใต้พันธกรณีต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางของประเทศในการรองรับและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทาง/นโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคการปล่อยก๊าซฯ ที่สำคัญและมีความเสี่ยงสูง เช่น International Aviation & Maritime การศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับการลดก๊าซเรือนกระจกรายสาขา เช่น สาขาพลังงาน สาขาเกษตรกรรม การศึกษาวิจัยเตรียมการพัฒนาระบบ จัดระบบ

ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของภาวะโลกร้อนและผลที่เกิดจากพันธกรณีต่างๆ และเผยแพร่องค์ความรู้สู่สาธารณะ รวมทั้งส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อนำไปสู่นวัตกรรมบนพื้นฐานภูมิปัญญาไทย ตลอดจนศึกษาวิจัยตลาดคาร์บอนเครดิตทุกรูปแบบเพื่อสร้างโอกาสหารายได้ให้กับผู้ประกอบการไทย

4. **การสร้างศักยภาพในการเจรจาระหว่างประเทศ** โดยสร้างความเข้าใจ ศึกษารายละเอียดของพันธกรณี และท่าทีของประเทศต่างๆ ที่จะมีผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบต่อประเทศไทย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดท่าทีของประเทศที่เหมาะสม และเตรียมมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการปรับตัวของประเทศ จากกติกาโลกด้านการลดก๊าซเรือนกระจกภายหลังปี ค.ศ. 2012 และรอบพันธกรณีที่ 2 ของพิธีสารเกียวโต ตลอดจนเสริมสร้างเทคนิคการเจรจาและสร้างแนวร่วมเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการค้า การลงทุน และสิ่งแวดล้อม

สรุป

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้จะส่งผลกระทบและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศ แต่ภายใต้สถานการณ์แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นโอกาสของประเทศในการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศสู่เป้าหมายการเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ บนพื้นฐานการนำแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบ โดยส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกสาขาการผลิตทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม บริการ การจัดการพลังงาน โครงสร้างพื้นฐาน

และการขนส่งที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ สนับสนุนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมุ่งสู่การผลิตที่ยั่งยืน ควบคู่กับการส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืนในสังคม ภายใต้การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม สร้างความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหารและด้านพลังงาน พร้อมกับอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างองค์ความรู้ เพื่อสร้างโอกาสการพัฒนาและความตระหนักให้แก่ประชาชน สร้างศักยภาพในการเจรจาระหว่างประเทศจากพันธกรณีและข้อตกลงต่างๆเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการค้า รวมทั้งท่าทีของประเทศต่างๆ เพื่อให้รู้เท่าทันและกำหนดท่าทีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างเหมาะสม

✪✪✪✪✪✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **จากวิสัยทัศน์ 2570 ..... สู่แผนฯ 11**, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. โรงพิมพ์บริษัท สหมิตรพริ้นติ้ง และพับลิชชิ่ง จำกัด, กรกฎาคม 2552

ความมั่นคงทางอาหาร โอกาสจากโลกร้อน[1]

*นิติ ช่างภิญโญ และ สุภัทรา เชิดชูไชย**

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงภาวะภูมิอากาศ หรือ โลกร้อน ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศ ทั้งฝนแล้ง อุทกภัย และพายุต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรอย่างชัดเจนทั่วโลก รวมทั้ง ประเทศไทย แม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรเพิ่มขึ้น แต่การเกษตรก็ยังพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก ประกอบกับการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมกับการเกษตรให้กับการพัฒนาเมืองและภาคอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่การเพาะปลูกลดลง การเติบโตของประชากรโลก และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมากของประเทศที่มีประชากรรวมกันเกือบครึ่งโลกอย่างจีนและอินเดียปัจจัยเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดวิกฤตอาหารโลกโดยเฉพาะในปี2551ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการรับมือกับวิกฤตอาหารที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต รวมทั้ง การกำหนดแนวทางด้านความมั่นคงอาหาร[2]ในแต่ละประเทศและของโลก ขณะเดียวกัน การวิเคราะห์โอกาสจากภาวะโลกร้อนในภาคเกษตรยังมีจำกัด

บทความนี้ จึงได้วิเคราะห์และหาแนวทางรองรับรวมทั้งแสวงหาโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงภาวะภูมิอากาศโลกและวิกฤตอาหาร เพื่อให้ภาคเกษตรของไทยเกิดการพัฒนาโดยใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บทความนี้ประกอบด้วย 1) สถานการณ์และผลกระทบของภาวะโลกร้อน 2) ผลกระทบต่อภาคเกษตรและความมั่นคงทางอาหารของไทย 3) แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญ 4) โอกาสของประเทศไทยบนวิกฤตอาหาร และ 5) ประเด็นการพัฒนาที่ควรให้ความสำคัญในระยะต่อไป

---

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

[1] เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช. ส่วนที่ 3 เรื่อง **ภาวะโลกร้อน: รู้วิกฤติ สร้างโอกาสการพัฒนา** ในส่วนของการพัฒนาภาคเกษตรของไทย

[2] **ความมั่นคงอาหาร** หมายถึง การมีปริมาณอาหารสำหรับบริโภคภายในครอบครัว และชุมชน อย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณภาพ ตลอดเวลาและต่อเนื่อง หมายรวมถึง การมีระบบการจัดการผลผลิตที่เกื้อหนุนต่อความยั่งยืน และความมั่นคงทางการผลิต ทั้งที่ดิน น้ำ และทรัพยากรเพื่อการผลิตอื่นๆ มีระบบการกระจายผลผลิตที่เป็นธรรม และเหมาะสม ทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ (องค์การอาหารโลกแห่งองค์การสหประชาชาติ)

สถานการณ์และผลกระทบของภาวะโลกร้อน

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกส่งผลกระทบต่อระบบการเพาะปลูกและความมั่นคงอาหาร ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบทางตรงเกิดจากการเพิ่มขึ้นของระดับคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิ เมื่อกระบวนการพัฒนาของพืชถูกเร่งให้เร็วขึ้น เวลาในการสังเคราะห์แสง และสะสมผลผลิตเมล็ดหรือหัวหรือน้ำตาลถูกจำกัดให้สั้นลง ซึ่งจะทำให้ผลผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานลดลง[3] ในขณะที่ผลกระทบ**ทางอ้อม** เกิดจากความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน ภัยธรรมชาติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้งที่รุนแรง เกิดการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะโรคและแมลงศัตรูร้ายแรงที่ขยายพื้นที่ออกจากเขตร้อน สร้างความเสียหายให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรและพืชธัญญาหารของโลก ส่งผลกระทบต่อระบบการเพาะปลูกทางการเกษตร การกระจายสินค้าเกษตร การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการบริโภค โภชนาการและสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งการปรับตัวของระบบการผลิตอาหารในอนาคต (รูปภาพที่ 1)

ความแปรปรวนของภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่ผ่านมา ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในหลายพื้นที่ของโลก โดยเฉพาะพืชอาหารได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เช่น ภาวะความแห้งแล้งอย่างรุนแรงติดต่อกันหลายปีในออสเตรเลีย ทำให้ผลผลิตข้าวสาลีเสียหายและราคาข้าวสาลีแพงขึ้นในตลาดการค้าระหว่างประเทศ ผู้บริโภคหันมาบริโภคข้าวเพิ่มขึ้น รวมทั้ง เกิดน้ำท่วมใหญ่ในประเทศจีนในปี 2550 พร้อมกับการมีหิมะตกปกคลุมเป็นบริเวณกว้างและเป็นเวลานานได้ส่งผลกระทบต่อผลผลิตข้าว ขณะที่อินเดียได้รับผลกระทบจากภัยแล้งเป็นเวลานาน จนผลผลิตเสียหาย เวียดนามก็ได้รับผลกระทบจากการมีฤดูหนาวที่ยาวนานและเกิดการระบาดของโรคข้าวและแมลง ทำให้มีผลผลิตลดลง ทั้งสามประเทศนี้เคยเป็นผู้ส่งออกที่สำคัญของโลกเมื่อเกิดผลกระทบดังกล่าว จึงได้ชะลอและหยุดการส่งออกข้าวในเวลาที่ไล่เลี่ยกันในช่วงต้นปี 2551 เพื่อเพิ่มปริมาณสต็อกข้าวสำรองภายในประเทศและสร้างความมั่นคงทางอาหาร

ขณะเดียวกัน **การปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของน้ำมันเชื้อเพลิงจากฟอสซิล** ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรปต่างให้การอุดหนุนด้านพลังงานชีวภาพเพื่อทดแทนพลังงานจากฟอสซิล การผลิตเอทานอลจากข้าวโพดและถั่วเหลือง ในสหรัฐอเมริกาที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้การส่งออกข้าวโพดและถั่วเหลืองจากสหรัฐอเมริกาไปยังตลาดโลกลดลงอย่างมาก และราคาธัญพืชดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้นในตลาดต่างประเทศ

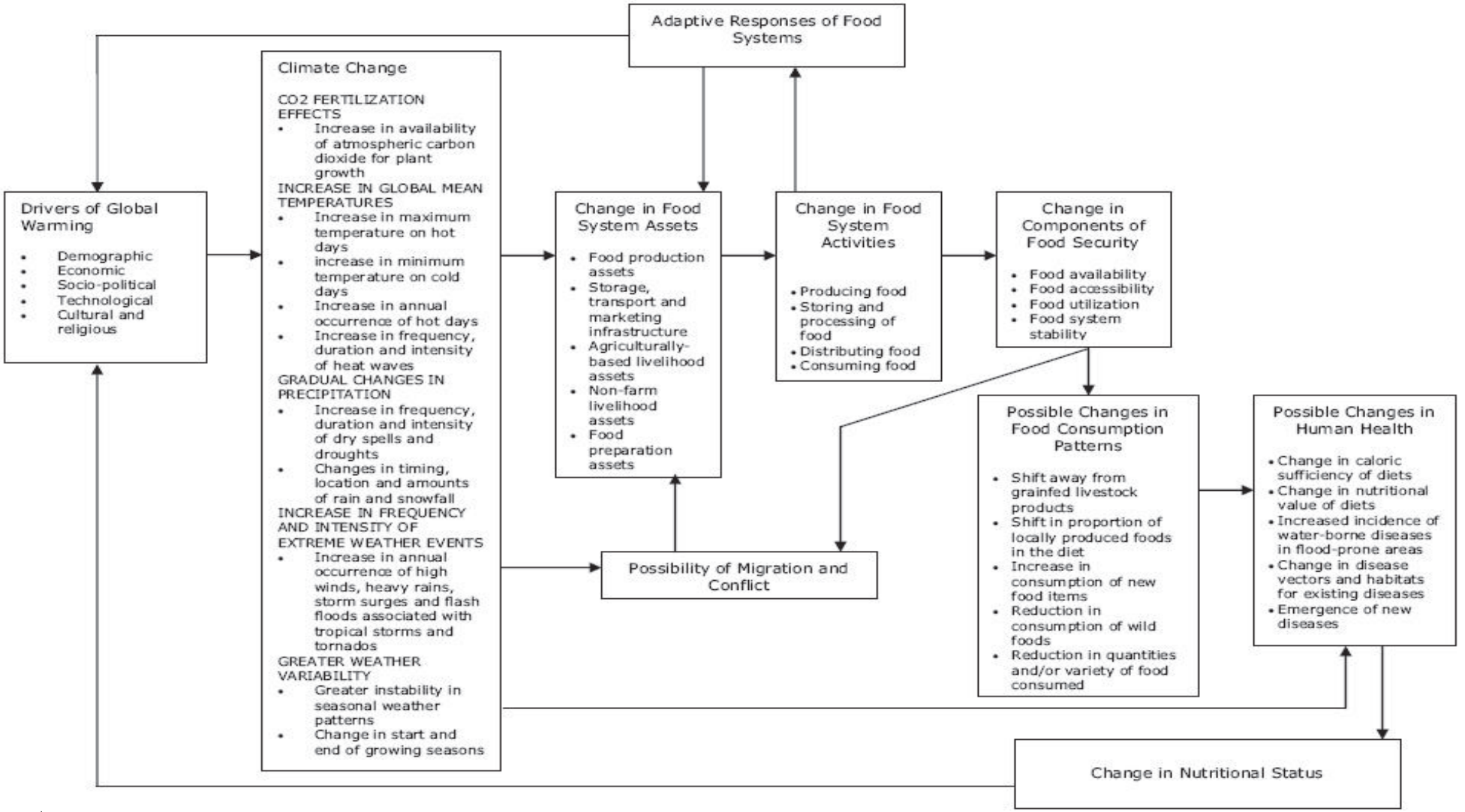
การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานและพืชพลังงาน ทำให้มี**ความต้องการผลิตพืชพลังงานมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่การผลิตอาหารของโลก** ประกอบกับผลผลิตที่ลดลงจากภัยธรรมชาติ **ทำให้ปริมาณธัญพืชโลกที่เก็บไว้หดตัวลง** โดยเฉพาะข้าว จากที่เคยสูงสุด 140 ล้านตันข้าวสาร ค่อยๆ ลดต่ำลงนับจากปี 2544 เป็นต้นมา และได้ลดต่ำลงเหลือประมาณ 60 ล้านตัน ในปี 2550 ประเทศจีนและอินเดียซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภครายใหญ่ของโลกได้มีปริมาณข้าวที่เก็บไว้ลดลงอย่างมาก ในจีนปริมาณข้าวที่เก็บไว้ลดลงจาก 97 ล้านตันในปี 2544 เหลือไม่ถึง 30 ล้านตันในปี 2550 หรือลดลงไปถึง 2 ใน 3 ขณะเดียวกัน ในอินเดียก็ลดลงจาก 25 ล้านตันในปี 2544 เหลือไม่ถึง 10 ล้านตัน ในปี 2550 (สมพร. 2551) ความผิดปกติด้านอุปทานจึงทำให้**ราคาข้าวของโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว** ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2551 ประกอบกับการที่ตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าโภคภัณฑ์รวมถึงตลาดสินค้าข้าว ตลาดทุน และตลาดน้ำมัน มีความเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง ทำให้นักลงทุนมีโอกาสเข้ามาเก็งกำไรในตลาดซื้อขายล่วงหน้ามากขึ้น และราคาข้าว

---

[3] ยกตัวอย่างเช่น อุณหภูมิที่สูงกว่า 32°C จะทำให้มะเขือเทศติดผลน้อยและผลที่ได้มีคุณภาพต่ำ การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิต่ำสุด (กลางคืน) ทำให้ผลผลิตข้าวพันธุ์ IR72 ซึ่งเป็นต้นแบบของข้าวต้นเตี้ยพันธุ์สมัยใหม่ของประเทศไทยและประเทศผู้ปลูกข้าวอื่นทั่วทวีปเอเชีย ประเทศฟิลิปปินส์ลดลงร้อยละ 10 เป็นต้น

แผนภาพที่ 1

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและความมั่นคงทางอาหาร



ที่มา: FAO/NRCB, 2009

แผนภาพที่ 2 ราคาข้าวและสถานการณ์วิกฤตอาหารโลก

ที่มา: Stratfor, March 2008, Strategic Forecasting INC.

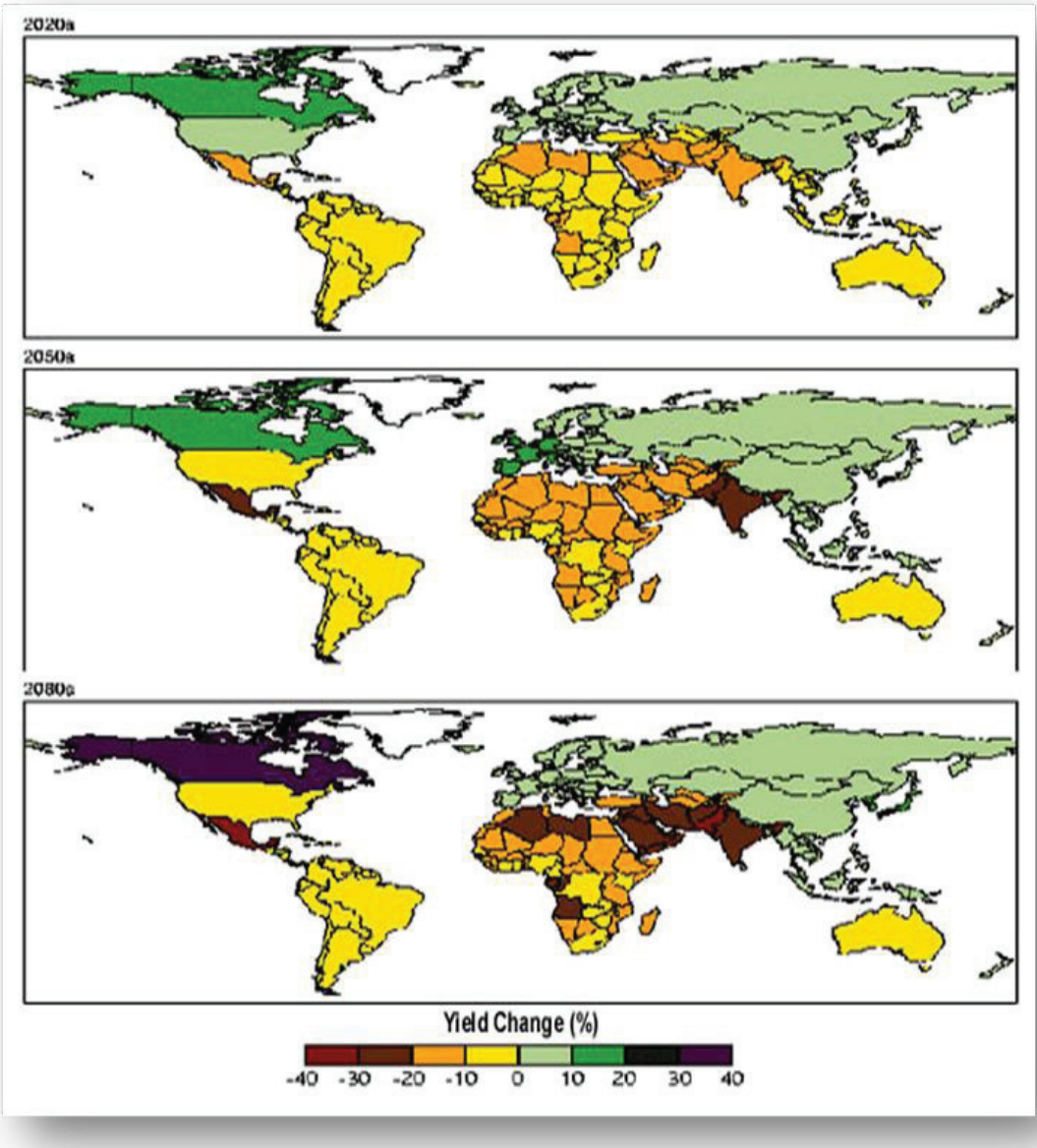
ในตลาดการค้าระหว่างประเทศปรับตัวสูงขึ้นอย่างรุนแรง **และเกิดวิกฤตการณ์อาหารขึ้นทั่วโลก** (แผนภาพที่ 2) ปริมาณผลผลิตและข้าวที่เก็บไว้ของโลกเริ่มปรับตัวสูงขึ้น จนทำให้ราคาข้าวมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2551

จากการพยากรณ์ของกระทรวงเกษตรฯ สหรัฐอเมริกา ในเดือนพฤศจิกายน 2552 พบว่า ผลผลิตข้าวโลก ปี 2552/53 จะลดลง ความต้องการบริโภคมีเพิ่มมากกว่าปริมาณผลผลิต ขณะเดียวกัน ประเทศผู้ส่งออกข้าวอย่างอินเดียห้ามส่งออกข้าวขาว ทำให้ข้าวที่เก็บไว้ของโลกปลายปีมีแนวโน้มลดลง รวมทั้งประเทศผู้นำเข้าข้าว โดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์นำเข้าข้าวเพิ่มขึ้น เนื่องจากได้รับผลกระทบจากภัยแล้งและมรสุม เกิดน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหาย ส่งผลให้**ราคาข้าวโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น และอาจเกิดวิกฤตอาหารโลกอีกครั้งในปี 2553** นอกจากนั้น การประมาณการของ IPCC พบว่า ในอนาคต (ปี ค.ศ. 2020 – 2080) **หากอุณหภูมิโลกสูงขึ้นประมาณ 1-5 °C จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรในบริเวณพื้นที่แถบศูนย์สูตรลดลง** (แผนภาพที่ 3) เช่น กรณีผลผลิตข้าวโพดและข้าวสาลีในพื้นที่เขตละติจูดต่ำจะลดลงถึงร้อยละ 50 มากกว่าในพื้นที่เขตละติจูดสูงซึ่งจะลดลงร้อยละ 20 ผลกระทบในระดับไร่นาจะรุนแรงมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรและความพร้อมของเทคโนโลยี

ผลกระทบต่อภาคเกษตรและความมั่นคงทางอาหารของไทย

ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดวิกฤตอาหารโลกที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศเกษตรกรรมที่ส่งออกอาหารสุทธิสำคัญของโลก ได้รับผลประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาและปริมาณส่งออกสินค้าเกษตรในช่วงวิกฤตอาหารโลก ขณะเดียวกันก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤตพลังงานและภาวะโลกร้อน สามารถสรุปผลกระทบต่อการพัฒนาภาคเกษตรของไทย ได้ดังนี้

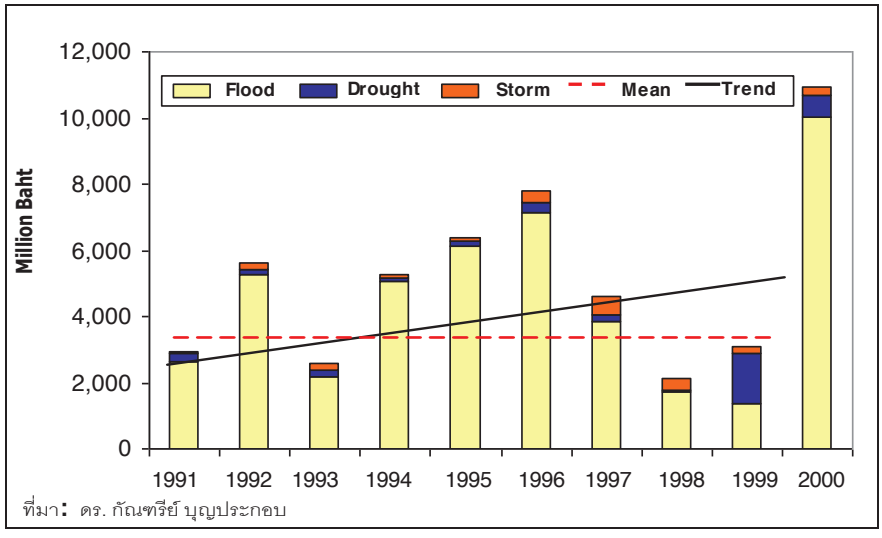
แผนภาพที่ 3 การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ให้ผลผลิตทางการเกษตรทั่วโลกในปี 2020 – 2080



ที่มา: IPCC, 2007

ภาคเกษตรได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติมาโดยตลอด เนื่องจากการผลิตภาคเกษตรของไทยยังต้องพึ่งพาภูมิอากาศและทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ทำการเกษตรตามธรรมชาติโดยใช้น้ำฝนเป็นหลักมากกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมด ทำให้การบริหารจัดการผลผลิตการเกษตรควบคุมได้ยาก ประสิทธิภาพการผลิตนอกเขตชลประทานต่ำ การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตทำได้ยาก ช่วงปี 2534 – 2543 ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม แห้งแล้ง พายุ ได้ก่อความเสียหายต่อผลผลิตการเกษตรของไทยเฉลี่ยมีมูลค่านับ 4,000 พันล้านบาทต่อปี (แผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 มูลค่าความเสียหายของผลผลิตการเกษตรของประเทศไทย เนื่องจากภัยพิบัติที่สืบเนื่องจากภูมิอากาศระหว่าง พ.ศ. 2534-2543



ที่มา: ดร. กัณฑรีย์ บุญประกอบ

อย่างไรก็ตาม **ภาคเกษตรของไทยยังคงเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้ประเทศ** แม้ภาวะโลกร้อนจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตการเกษตรทั่วโลก มี**อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรขยายตัวต่อเนื่อง** ตั้งแต่ปี 2551 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.0 และเพิ่มต่อเนื่องในไตรมาสที่ 1 ของปี 2552 ร้อยละ 3.5 ขณะที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกส่งผลกระทบอย่างมากต่อภาคการผลิตอื่นๆ ของไทย GDP ภาคนอกเกษตรลดลงร้อยละ 8.1 ต่อเนื่องจากที่ลดลงร้อยละ 4.9 ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 (สศช., 2552) **และการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้น** ในปี 2551 อัตราการเจริญเติบโตของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาข้าว ยางพาราและมันสำปะหลังในช่วงไตรมาสที่ 2 และ 3 ของปี 2551 ขณะที่การส่งออกของอุตสาหกรรมอื่นๆ ขยายตัวเพียงร้อยละ 14 (กระทรวงพาณิชย์, 2552)

ขณะเดียวกัน **ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความมั่นคงด้านอาหาร** ตารางที่ 1 แสดงอุปสงค์และอุปทานของสินค้าพืชอาหารหลักของไทยในปี 2551 โดยปริมาณผลผลิตพืชอาหารสำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย น้ำมันปาล์ม มีเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ รวมทั้งมีเหลือสำหรับส่งออก ถึงแม้ว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2546-2550) เกษตรกรได้มีการปรับเปลี่ยนไปเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทนมากขึ้น โดยเฉพาะปาล์มน้ำมันและมันสำปะหลัง มีพื้นที่การผลิตและผลผลิตเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 **การผลิตพืชอาหารสำคัญ เช่น ข้าวนาปีไม่ได้รับผลกระทบมากนัก** โดยยังคงมีพื้นที่การผลิตและผลผลิตไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ตารางที่ 1 อุปสงค์และอุปทานของสินค้าพืชอาหารของไทยในปี 2551

(หน่วย: ล้านตัน)

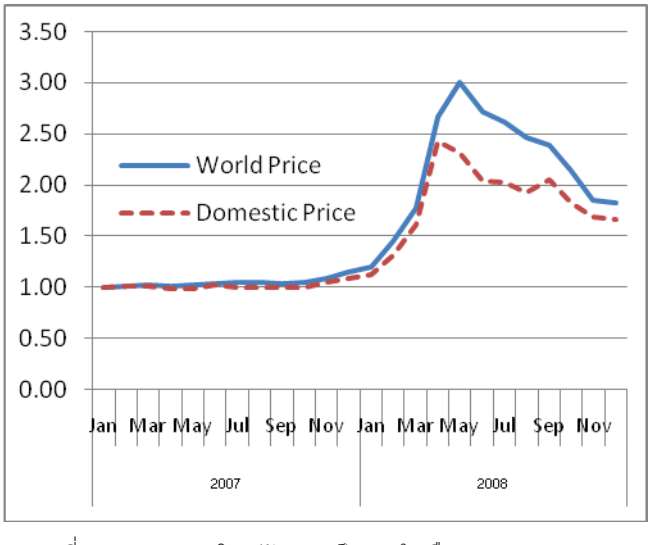
	อุปทาน	อุปสงค์	
	ผลผลิต	บริโภคภายใน	ส่งออก
ข้าว	30.93	16.94	13.26
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	3.60	3.97	0.10
มันสำปะหลัง	27.40	8.55	19.10
อ้อย	72.88	18.10	54.78
น้ำมันปาล์ม	1.40	1.25	0.15

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ราคาสินค้าเกษตรและอาหารผันผวนตามภาวะตลาดโลก จากวิกฤตอาหารที่ทำให้ราคาส่งออกสินค้าเกษตรสูงขึ้น ส่งผลให้**ราคาพืชอาหารและพืชพลังงานในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ** (แผนภาพที่ 5) ในช่วงครึ่งแรกของปี 2551 ราคาส่งออกข้าวได้เพิ่มสูงสุดถึง 1,022 เหรียญสหรัฐ/ตันในเดือนพฤษภาคม ทำให้ราคาข้าวเปลือกเจ้านาปี 5% ในประเทศในเดือนมิถุนายนเพิ่มขึ้นสูงถึง 12,162 บาท/ตัน ซึ่งสูงกว่าเดือนเดียวกันของปี 2550 ถึงร้อยละ 89 ขณะที่ หัวมันสำปะหลังสดคละและผลปาล์มน้ำมันมีราคาสูงขึ้นกว่าร้อยละ 48 และ 19 ตามลำดับของช่วงเวลาเดียวกัน **ราคาสินค้าเกษตรและการส่งออกสินค้าเกษตรได้ปรับตัวลดลง**ช่วงหลังของปี 2551 ส่วนหนึ่งมาจากการลดลงของความต้องการสินค้าในตลาดตามภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของโลก นอกจากนี้ **อัตราเงินเฟ้อของไทยเพิ่มขึ้น**ในช่วงปี 2551 (แผนภาพที่ 6) เพิ่มสูงสุดในเดือนกรกฎาคม 2551 ร้อยละ 9.2 อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารมากกว่าพลังงาน และอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อคนยากจนทั้งในชนบทและเมือง การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ ที่ไม่ใช่พืชอาหารจะเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรหันมาผลิตพืชและสินค้าเกษตรเพื่อตอบสนองตลาด แทนการผลิตพืชอาหารเพื่อบริโภคในครัวเรือน จนส่งผลต่อความมั่นคงอาหารในครัวเรือนได้ในระยะยาว

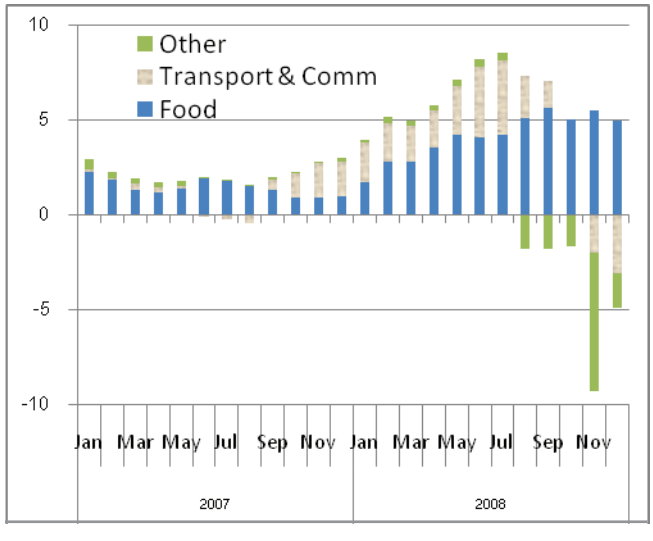
ทรัพยากรประมงลดลง จากการสูญเสียแหล่งปะการังและพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเป็นที่วางไข่และที่อยู่ของสัตว์น้ำวัยอ่อน และพื้นที่การเกษตรบริเวณชายฝั่งและปากแม่น้ำส่งผลกระทบต่อผลผลิตสัตว์น้ำโดยรวม ปัจจุบันทรัพยากรประมงชายฝั่งและประมงทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม สัตว์น้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งและสัตว์น้ำในทะเล มีปริมาณ ชนิด และขนาดลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการสำรวจข้อมูลอัตราการจับสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมง (Catch Per Unit Effort: CPUE) ในฝั่งอ่าวไทย พบว่า ปี 2527 มีปริมาณสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมงเฉลี่ย 62.10 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ปี 2547 ลดลงเหลือ 23 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ขณะที่ฝั่งอันดามันในปี 2547 พบว่า มีปริมาณสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมงเฉลี่ย 36.9 กิโลกรัมต่อชั่วโมง นอกจากนี้ ปากแม่น้ำทั่วประเทศจะเกิดการผันแปรของน้ำขึ้น น้ำลง และมีการรุกล้ำของน้ำเค็มเข้าสู่ลำน้ำ เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการดำรงชีวิตของพืช สัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบ บริเวณที่เป็นพื้นที่เสี่ยง ได้แก่ ป่าชายเลน

แผนภาพที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบราคาข้าวของโลกและของไทย ปี 2550-2551



ที่มา: TDRI, 2009 โดยปรับราคาเป็น 1.0 ในเดือนมกราคม 2550

แผนภาพที่ 6 แสดงองค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อของไทย ปี 2550-2551



จังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ระนอง พังงา ภูเก็ต จันทบุรี และตราด

ผลผลิตปศุสัตว์ได้รับผลกระทบจากการเกิดโรคอุบัติใหม่/อุบัติซ้ำ ภาวะการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิโลกส่งผลกระทบเชิงลบทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ปศุสัตว์โดยรวม เกิดการย้ายถิ่นของสัตว์ที่สามารถนำมาซึ่งโรคร้ายแรง เช่น กรณีโรคไข้หวัดนก ที่เกิดจากการย้ายถิ่นของนกธรรมชาติระหว่างภูมิภาค และเกิดโรคระบาดไปทั่วโลก ต้องมีการทำลายสัตว์ปีกและสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ผลจากการระบาดของโรคไข้หวัดนกในปี 2547 ทำให้ GDP ของประเทศลดลงถึงร้อยละ 0.39

10 ปัจจัยไทยต้องเผชิญในอนาคต

แนวโน้มในอนาคตของปัจจัยสำคัญทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน จากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่มีจำกัด และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งปัจจัยในอนาคตที่ส่งผลต่อการเกษตรของไทยสรุปได้ดังนี้

ความต้องการบริโภคสินค้าและพลังงานเพิ่มขึ้น จากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก โดยคาดการณ์ว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะทวีปเอเชีย (ประเทศ อินเดีย จีน) และ ทวีปแอฟริกา จะทำให้ความต้องการอาหารและพลังงานสูงขึ้นมาในอนาคต (แผนภาพที่ 7) ในส่วนของความต้องการบริโภคข้าวของโลก ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉพาะประชากรในกลุ่มแอฟริกาที่มีความต้องการบริโภคข้าวสูงขึ้น[4] (สมพร, 2551)

การผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารโลกและในประเทศไทยเปลี่ยนแปลง ในภาพรวมปริมาณผลผลิตพืชอาหารโลกลดลง เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่และศักยภาพของเทคโนโลยี ทำให้การเพิ่มขึ้นของอุปทานและผลผลิตอาหาร โดยเฉพาะข้าวมีจำกัด และไม่สามารถขยาย Frontier ของการผลิตให้เพิ่มสูงขึ้นกว่าปัจจุบันได้มากนัก ประกอบกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการแปรปรวน

ตารางที่ 2 ประมาณการณ์ประชากรโลกและระดับรายได้ ตั้งแต่ปี 2540-2559 แยกตามทวีป

	ประชากร			รายได้		
	อัตราขยายตัวต่อปี		2549 ล้านคน	อัตราขยายตัวต่อปี		2549 สัดส่วนรายได้
	2540-2549	2550-2559		2540-2549	2550-2559	
โลก	1.23	1.08	6530	2.88	3.05	100
อเมริกา	2.20	2.04	923	4.21	4.32	1.8
ลาตินอเมริกาแลเคาริบเบียน	1.40	1.17	564	2.27	3.79	5.9
อเมริกาเหนือ	1.02	0.86	332	2.81	2.62	32.3
ยุโรป	0.29	0.06	527	2.20	2.13	27.6
เอเชีย	1.15	0.98	4150	3.55	4.02	30.3
หมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิค	1.36	1.08	33	3.33	2.72	2.0

หมายเหตุ : 1.รายได้วัดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่ราคาตลาดปี 2543
2.อัตราการขยายตัวต่อปีเฉลี่ยแบบ least-squares

ที่มา : UN World Population Prospects (2004 Revision). World Bank Global Economic Prospects 2007 (November 2006)

[4] การบริโภคข้าวของประชากรในแถบแอฟริกายังมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับระดับรายได้ (ยิ่งรายได้เพิ่มขึ้น การบริโภคข้าวจะเพิ่มขึ้นด้วย) การที่เศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มนี้เริ่มดีขึ้น ทำให้คนเปลี่ยนจากการบริโภคพืชหัว มาเป็นการบริโภคข้าวเพิ่มมากขึ้น และกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของตลาดข้าวในภูมิภาคนี้ตามมา

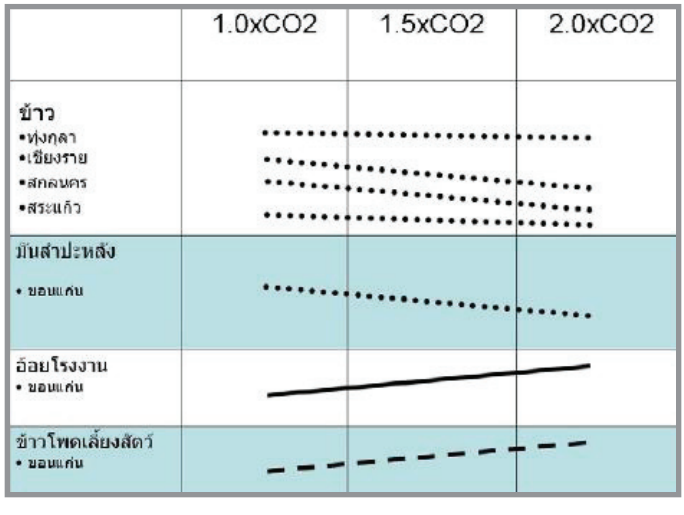
ของภูมิอากาศ ทำให้ผลผลิตอาหารลดลง อย่างไรก็ตาม มีการคาดการณ์ว่า **พื้นที่การเกษตรในบางประเทศของโลกอาจเพิ่มขึ้น** อาทิ เกิดการปฏิวัติเขียวของประเทศในทวีปแอฟริกา การละลายของน้ำแข็งในเขตทรุนดา ทำให้ผลผลิตเกษตรบางชนิดของโลกเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลกและในประเทศไทย และการบริหารจัดการผลผลิตทำได้ยาก

ราคาสินค้าเกษตรและอาหารโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น จากอุปทานอาหารที่ลดลง ขณะที่ความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น เป็นแรงกดดันให้ราคาสินค้าเกษตรและอาหารในระยะกลางและระยะยาวมีแนวโน้มเพิ่มตัวสูงขึ้น จากการคาดการณ์ของหน่วยวิจัยเศรษฐกิจ (Economic Research Service: ERS) ของกระทรวงเกษตรสหรัฐ คาดว่า ราคาธัญพืชทั่วโลกจะยังคงปรับขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1 ทุกปี ไปจนถึงปี 2559 จะทำให้ปลายปี 2559 ราคาธัญพืชเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.3 เมื่อเทียบกับปลายปี 2551

ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรไทยมีปริมาณและคุณภาพลดลง ได้แก่ 1) **พื้นที่ทำการเกษตรลดลง** เนื่องจากการพังทลายอย่างรุนแรงของดิน ความแห้งแล้งทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินเสื่อมถอยลง นอกจากนี้ การรุกล้ำของน้ำทะเลเข้ามาในพื้นที่เพาะปลูกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์ลดลง 2) **ภูมิอากาศแปรปรวน** ภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรง ปริมาณฝนตกมากขึ้นในช่วงเวลาสั้นทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมบ่อยและรุนแรงในฤดูฝน และมีฤดูแล้งที่คาดว่าจะยาวนานและรุนแรงมากขึ้น 3) **ปริมาณน้ำแปรปรวน**และลดลงในบางพื้นที่ จากปริมาณฝนที่ตกลดลงในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วน การระเหยของน้ำจะมากและเร็วขึ้น ทำให้มีการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่ โดยรวมปริมาณน้ำใช้ประโยชน์จะลดลง น้ำมีตะกอนเพิ่มขึ้น 4) **อุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้น** โดยเฉพาะในพื้นที่สูงในภาคเหนือและตอนบนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดเลย 5) **ความหลายหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ลดลง** โดยเฉพาะในลุ่มน้ำโขงลดลงอย่างต่อเนื่อง และ 6) **การระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช** จากความผันผวนของสภาพภูมิอากาศจะทำให้การระบาดขยายบริเวณหรือทำลายพืชผลรุนแรง

ปริมาณผลผลิตพืชอาหารและพลังงานมีความผันผวนและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น 1-2 °C ใน**พื้นที่นาน้ำฝน เช่น ทุ่งกุลาร้องไห้ จะทำให้เกิดภาวะภัยแล้งมากขึ้น** และกระทบต่อปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิของประเทศ จากการคาดการณ์ของ SEA START (2547) พบว่า การเพิ่มของระดับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิ

แผนภาพที่ 7 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อการผลิตข้าวโพด อ้อย และมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย



ที่มา: SEA START, 2547

ส่งผลให้อายุข้าวมีระยะเวลาสั้นลง ทำให้ผลผลิตข้าวในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ เชียงราย สกลนคร และสระแก้วลดลง ขณะที่การเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำฝนจาก**ภาวะแปรปรวนในภาคกลาง จะทำให้เกิดน้ำท่วมบ่อยครั้ง ส่งผลกระทบต่อการผลิตข้าวในแถบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา** ทำให้ข้าวเจริญเติบโตไม่ดีพอ ความผันผวนของภูมิอากาศอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการหักล้มของต้นข้าว การเก็บเกี่ยวทำได้ยาก และผลผลิตลดลง คาดการณ์ว่า **ผลผลิตอ้อยโรงงานและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะเพิ่มขึ้น** เนื่องจากเป็นพืชที่มีการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีอุณหภูมิสูงได้ดี **ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรบางชนิดคาดว่าจะลดลง** เช่น อัตราการผสมพันธุ์ของสัตว์บางชนิดต่ำลงทำให้ผลผลิตต่อหัวลดลง ปริมาณสัตว์น้ำที่มีความอ่อนไหวต่อการสูงขึ้นของอุณหภูมิน้ำทะเล และทรัพยากรสัตว์น้ำที่เคลื่อนที่ไม่ได้จะลดลง เป็นต้น ขณะที่**ผลผลิตพืชบางชนิดอาจเพิ่มขึ้น** เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศที่ทำให้การสังเคราะห์แสงของพืชเพิ่มขึ้น

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและการแย่งชิงน้ำรุนแรง เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและเช่าที่ดินเพาะปลูก ปริมาณ 1-1.5 ล้านครอบครัว มีโอกาสสูงที่จะถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เคยเช่าใช้ประโยชน์ (มูลนิธิชีววิถี, 2552) เมื่อราคาสินค้าเกษตรและกำไรจากการผลิตสูงขึ้นและเจ้าของที่ดินมาลงทุนทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง การลดลงของปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ห่างไกลทะเล ปริมาณน้ำคงเหลือสุทธิอาจลดลงกว่าร้อยละ 10 ในบางพื้นที่

ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงมีแนวโน้มสูงขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงาน เนื่องจากการขยายการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงมีข้อจำกัดและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ขณะที่ ผู้ผลิตสินค้าเกษตรจะขยายการผลิตพืชอาหารจากความต้องการที่สูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะไม่สมดุลระหว่างพื้นที่เพาะปลูกพืชเพื่อบริโภคและพืชพลังงาน แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารและพลังงานจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันนับตั้งแต่ปี 2549-2551 ระดับราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตร ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นทำให้ความต้องการพืชพลังงานเพิ่มขึ้น (ข้าวโพด อ้อย ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน) และการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนในประเทศต่างๆ ส่งผลให้เกิดการแย่งพื้นที่ปลูกพืชอาหาร

ต้นทุนการผลิตอาหารและต้นทุนค่าเสียโอกาสผลิตอาหารสูงขึ้น จากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้น ได้แก่ ปุ๋ยเคมี ค่าจ้างไถ ค่าเช่าที่ดิน และค่าจ้างแรงงาน ต้นทุนการผลิตข้าวของไทยปรับเพิ่มจากเดิมตันละ 5,000 – 6,000 บาท มาอยู่ระหว่างตันละ 8,000 – 9,000 บาท ทำให้ฐานราคาสินค้าอาหารปรับสูงขึ้น นอกจากนี้ การจัดสรรพื้นที่และทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าอาหารแทนการผลิตพืชพลังงานซึ่งมีราคาสูง ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการทำการเกษตรและผลิตอาหารสูงขึ้น

การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาการเกษตรเพิ่มขึ้น มีงานวิจัยที่ทันสมัย ตามทันการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สามารถใช้ในการคาดประมาณการได้อย่างแม่นยำเพื่อกำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรในอนาคต กรณีข้าว ในอดีตความต้องการข้าวของโลกเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ขณะที่ การเพิ่มผลผลิตและอุปทานข้าวมีสูงขึ้นในช่วงของการปฏิวัติเขียว ระหว่างปี 2510-2540 ส่งผลต่อราคาข้าวที่ตกต่ำในตลาดส่งออก ตลาดการค้าข้าวได้ปรับเปลี่ยนลักษณะจากที่เคยเป็นตลาดของผู้ขายมาเป็นตลาดของผู้ซื้อ และทำให้หลายประเทศขาดความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของข้าวที่เป็นอาหารหลักของประชากร เมื่อเกิดวิกฤตอาหารโลกในปี 2551 ทำให้เกิดกระแสความสนใจด้านงานวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาการเกษตรมากขึ้น ทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและหาแนวทางรับมือกับภาวะโลกร้อน

การบริหารจัดการด้านการผลิตเกษตรยุ่งยากและซับซ้อน จากผลกระทบของภาวะโลกร้อน พื้นที่และผลผลิตทางการเกษตรจะมีความผันผวน ไม่แน่นอน ทำให้การบริหารจัดการทำได้ยาก ขนาดและความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤตอาหารและพลังงานที่มีต่อประเทศไทย ขึ้นอยู่

กับความสามารถในการรองรับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชอาหารและพืชพลังงาน หากสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผลก็เป็นการขยายโอกาสของสินค้าเกษตรไทยได้มากขึ้นตามไปด้วย

วิกฤตอาหารโลกกับโอกาสของไทย

โอกาสในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศโดยการเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสำคัญของโลก เนื่องจาก**ประเทศไทยสามารถผลิตอาหารได้ปริมาณมาก**เพียงพอต่อความต้องการของประชากรภายในประเทศ และส่งออกไปยังประเทศต่างๆ ประเทศไทยส่งออกข้าว มัน และยางพารา เป็นอันดับ 1 ของโลก ขณะที่ การส่งออกอ้อย และปาล์ม เป็นอันดับที่ 2 และ 3 ตามลำดับ (ตารางที่ 3) วิกฤตอาหารโลกที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับผลกระทบไม่มากนัก ผู้บริโภคในประเทศแม้จะต้องซื้อสินค้าธัญญาหารในราคาสูงขึ้น แต่ก็ไม่ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลน จนนำไปสู่การจลาจลและการประท้วงอย่างรุนแรง **และประเทศไทยมีพื้นฐานทางการเกษตรที่เข้มแข็ง** เป็นโอกาสในการพัฒนาโดยไม่ประสบปัญหาด้านความสามารถในการผลิตอาหารและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากปริมาณการผลิตที่มากขึ้น ขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็มีแหล่งพลังงานทางเลือก และการพัฒนาเอทานอล และไบโอดีเซล ซึ่งสามารถลดการพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน

นอกจากนี้ **ภูมิประเทศของไทยมีศักยภาพและเอื้อต่อการพัฒนาเพื่อรองรับโลกร้อน** กล่าวคือ **มีพื้นที่เกษตรกรรมกระจายอยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเล**[5] **พืชเกษตรหลายตัวสามารถปลูกได้ทุกแห่ง** จึงเป็นโอกาสที่จะทำการเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น หากมีการค้นคว้าชนิดพันธุ์ที่สามารถปลูกได้ในที่ที่มีฝนตกมาก แล้งจัด หรือน้ำท่วม **มีความหลากหลายทางชีวภาพ** ทั้งชนิดสายพันธุ์และระบบนิเวศน์ มีวิวัฒนาการปรับตัวของพืชมาอย่างต่อเนื่องทั้งในข้าวปลูก ข้าวป่า ทำให้ประชากรพืชมีการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการคัดเลือกตามธรรมชาติ มีประชากรพืช/สัตว์ที่ถูกคัดเลือกในโลกที่ร้อนขึ้นจริง จึงเป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะเป็นแหล่งของยีนต้านทานผลกระทบโลกร้อนในด้านต่างๆ ได้ดี ในกรณีข้าว พันธุกรรมข้าวไทยมีความหลากหลายด้านความทนทานต่ออุณหภูมิสูง มีความสามารถในการปรับตัวและทนทานต่อภาวะโลกร้อน

โอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปสินค้าเกษตร เมื่อต้นทุนการผลิตและต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตสินค้าเกษตรมีมากขึ้น การผลิตสินค้าเกษตรในอนาคตจำเป็นต้องมีมูลค่าสูงเพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของต้นทุน ที่ผ่านมา ประเทศมีการสร้างมูลค่าเพิ่มในแก่สินค้าเกษตรน้อย มีสัดส่วนการแปรรูปสร้างมูลค่าเพียงร้อยละ 0.1-10 ของ GDP ขณะที่มีประชากรทำการเกษตรถึงร้อยละ 50-80 ของประชากรทั้งประเทศ (The World Bank, 2005) โอกาสในการสร้างความแตกต่างให้กับสินค้าและบริการด้านการเกษตร อาทิ **พัฒนาสินค้าเกษตรอาหารให้ตรงกับแนวทางการ**

ตารางที่ 3 ส่วนแบ่งตลาดและลำดับการส่งออกของไทยในตลาดโลก

(ร้อยละ)

ประเภทของพืช	ข้าว	มัน	อ้อย	ยางพารา	ปาล์ม
ส่วนแบ่งในตลาดโลก (อันดับในตลาดโลก)	34.91 (อันดับ 1)	70 (อันดับ 1)	9.61 (อันดับ 2)	42.54 (อันดับ 1)	0.99 (อันดับที่ 3)

ที่มา: SIGA, 2552

[5] มีพื้นที่ตั้งแต่ 1 เมตร จนเกือบถึง 450 เมตรจากระดับน้ำทะเล บางพื้นที่ก็มากกว่า เช่น แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ตาก ชัยภูมิ ขอนแก่น เป็นต้น

ใช้ชีวิตประจำวันของคนในอนาคต เช่น คนมีแนวโน้มจะใช้เวลากับการบริโภคอาหารน้อยลง จึงควรแปรรูปอาหารเพื่อให้สามารถบริโภคได้รวดเร็วและสะดวก เช่น การผลิต Cornflake หรือ Serial Stick จากข้าว เป็นต้น **พัฒนาสินค้าเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาต่อยอด** ให้สามารถผลิตอาหารได้ทันสมัย ทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างก้าวกระโดด ผลิตสินค้าและบริการที่เน้นการรักษาสุขภาพรวมทั้งนำวัฒนธรรมท้องถิ่นมาผสมผสาน (Marketing story) เช่น **พัฒนาข้าวกล้องงอกกาบา** (กาบาไรซ์) ที่ช่วยบำรุงเซลล์ประสาททำให้สมองเกิดการผ่อนคลายและนอนหลับสบาย เป็นต้น และ**ส่งเสริมการท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์** เนื่องจากประเทศไทยมีวัฒนธรรมการเกษตรมายาวนาน มีภูมิประเทศที่ยังคงความสวยงามและหลากหลาย รวมทั้งความต้องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มขึ้น

โอกาสในการส่งเสริมการเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี การพัฒนาสินค้า/เทคโนโลยีที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจก หรือ สินค้าที่มีกระบวนการผลิตซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณน้อยลงตามกระแสภาวะโลกร้อน เช่น กระบวนการผลิตที่สะอาด เกษตรธรรมชาติ เกษตรยั่งยืน อาหารเพื่อสุขภาพ อาหารปลอดภัย สินค้าเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น เป็นการทำเกษตรกรรมที่เกษตรกรไทยมีประสบการณ์สะสมองค์ความรู้มายาวนาน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย และเป็นการดำเนินการผลิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นแนวทางสำคัญให้เกษตรกรรายย่อยสามารถพึ่งตนเองและลดความเสี่ยงจากความผันผวนดังกล่าวรวมทั้งเป็นแนวทางที่เหมาะกับการดำเนินชีวิตของคนไทย โดยการทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ หรือ เกษตรกรรมยั่งยืน สามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศได้เป็นอย่างดี

โอกาสในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการผลิตการเกษตรของประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) ตามพิธีสารโตเกียว ที่ให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา และนำปริมาณก๊าซฯ ที่ลดได้ไป

คำนวณเป็นเครดิตของประเทศตนเอง เพื่อบรรลุเป้าหมายตามพันธกรณี ทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาได้รับประโยชน์จากการลงทุน เช่น เทคโนโลยีพลังงานสะอาด การถ่ายทอดเทคโนโลยี การจ้างงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม **เงื่อนไขของการพัฒนา**เพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้โอกาสที่มีอยู่จากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาวะโลกร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต้องพิจารณา ถึงการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการผลิตและส่งออกอาหารที่สำคัญ แต่สถานการณ์และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อการผลิตพืชทั้งที่ใช้เป็นอาหาร และพืชพลังงาน เช่น ไบโอดีเซล และเอทานอล ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานในอนาคต ดังนั้น **การเตรียมตัวปรับโครงสร้างภาคการเกษตร**จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในระยะต่อไป เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ให้ไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับโลก โดยกำหนดแผนพัฒนาประเทศ ที่เน้นจุดแข็งของความเป็นประเทศเกษตรกรรม ทั้งแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว อย่างเป็นระบบ เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ ด้วยการ**พัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตร**เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ขณะเดียวกัน มีการ**บริหารจัดการน้ำและที่ดิน**เพื่อรองรับด้านเกษตรในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลัก**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงศักยภาพของการผลิตในภาวะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีจำกัด แล้วจึงปรับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความสมดุลและพอเพียง ตลอดจนการพัฒนาระบบการผลิตและ

การตลาด เพื่อให้พร้อมรองรับภาวะความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ความผันผวนของราคาสินค้าที่จะสูงขึ้นในอนาคต

การพัฒนาการเกษตรในระยะต่อไป

ภาวะโลกร้อนส่งผลต่อการพัฒนาภาคเกษตรของไทย ทั้งในเชิงบวกและลบ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลกทำให้ปริมาณผลผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานลดลง ภัยธรรมชาติทั่วโลกทำให้ประเทศไทยมีโอกาสทางเศรษฐกิจในการขยายการส่งออกสินค้าอาหารไปยังต่างประเทศเพิ่มขึ้นในราคาสูง ดังนั้น **การพัฒนาทางการเกษตรในระยะต่อไป** จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในรองรับภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร รวมทั้ง การขยายโอกาสของสินค้าเกษตรไทยในต่างประเทศ โดยแบ่งประเด็นการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) **ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร** (Food Safety and Food Security) การพัฒนาระบบการผลิตและตลาดเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร เป็นประเด็นสำคัญต่อการพัฒนา เพื่อให้มีอาหารที่เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงสามารถรองรับการบริโภคจากต่างประเทศ ซึ่งระบบการพัฒนาการผลิตและตลาดเป็นทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาในระยะต่อไป จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็น ดังนี้

การพัฒนาศักยภาพการผลิตทางการเกษตร และการเตรียมระบบการเพาะปลูกให้เหมาะสมและสอดรับกับภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่เกิดขึ้นทั้งอุณหภูมิ ระดับน้ำ ปริมาณน้ำฝน ลักษณะดิน และศัตรูพืช

ทำให้รูปแบบการผลิตการเกษตรของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินงานเพื่อพัฒนาศักยภาพในด้าน**การวางแผนพื้นที่การผลิตทางการเกษตร** เพื่อปรับระบบการใช้ที่ดินและการปลูกพืชให้เหมาะสม **การเตรียมพันธุ์พืชที่ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ** โดยค้นคว้าชนิดพันธุ์ที่สามารถปลูกได้ในที่ที่มีฝนตกมาก แล้งจัด หรือน้ำท่วม **การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม** สนับสนุนให้ปราชญ์ชาวบ้าน องค์กรเกษตรกร มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร **การพัฒนาระบบชลประทาน** เพื่อให้สามารถปรับระบบการผลิตให้เหมาะสมกับศักยภาพดิน โดยไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถจัดสรรน้ำให้เพียงพอกับความต้องการทางการเกษตร

การพัฒนาคุณภาพและการแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าสูง ทั้งในระดับชุมชนและอุตสาหกรรม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสินค้าทั้งภายในประเทศและนานาชาติ การพัฒนาการแปรรูประดับ Hi-End และ Niche market การพัฒนารูปแบบการเกษตรแบบหลากหลาย Multi-Functionality เช่น การท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์ และการศึกษาวิจัยต่อยอด โดยเฉพาะการแปรรูปข้าว ไปสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่า

การสนับสนุนการเกษตรสีเขียว (Green Agriculture) **เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว** (Green Economy) ทำให้เกษตรกรรมของไทยเกื้อกูลกับระบบนิเวศ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันได้มีการสนับสนุนให้ใช้**หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** เพื่อการพึ่งตนเอง ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรมีความมั่นคงทางด้านอาหาร และสามารถลดความเสี่ยง (Risk Management) จากความผันผวนด้านราคาและผลผลิต โดย**ยึดแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน** เช่น เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็น**การผลิตที่ลดการปล่อยก๊าซมีเทน/ก๊าซเรือนกระจก** เกิดการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น **ด้านพืช** การใช้สารอินทรีย์แทนสารเคมี การใช้พันธุ์ข้าวที่เหมาะสม เปลี่ยนวิธีการปลูกข้าวเป็นนาหว่านสำรวย การใช้สารยับยั้งการผลิตมีเทน

การปลูกข้าวไร่ไฮเทค เป็นต้น **ด้านปศุสัตว์และประมง** การจัดการอาหารที่ใช้เลี้ยงโคและกระบือไม่ให้ก่อก๊าซมีเทน และ **การทำเกษตรแบบ** Zero waste เป็นต้น

การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาและการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับผลกระทบของภาวะโลกร้อนและแนวทางการรองรับ เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และพร้อมเผชิญภาวะโลกร้อน โดยการ**ศึกษาผลกระทบจากโลกร้อนและแนวทางรองรับ** อาทิ พัฒนาพันธุ์พืช ปศุสัตว์และสัตว์น้ำให้มีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศึกษาสถานการณ์จำลองและคาดการณ์ผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ต่อการพัฒนาการเกษตรของไทย รวมทั้งศึกษาทางเลือกในการปรับตัวและสร้างโอกาสจากภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาระบบการจัดการการเกษตรที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำทั้งทางด้านพืชและสัตว์ รวมทั้ง กลไกการพัฒนาที่สะอาดภาคเกษตร CDM **ศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์** โดยศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกถึงสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในอนาคตของอาหารและพืชพลังงาน **สร้างระบบฐานข้อมูล**ในพื้นที่เสี่ยง แบบ Dynamic และระบบเตือนภัยล่วงหน้า**สร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา** เผยแพร่ความรู้ ประชาสัมพันธ์การปรับตัวด้านการเกษตรให้เป็นข้อปฏิบัติที่เข้าใจง่าย ผ่านการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง พัฒนาศักยภาพให้สถาบันและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความพร้อม ตลอดจน สร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และ**พัฒนาระบบการเฝ้าระวัง** โดยบูรณาการองค์ความรู้ที่มีอยู่จากภาคส่วนต่างๆ ของระบบเกษตร ทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการ และฝ่ายวิจัยเพื่อให้มีระบบเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพด้วยการวิจัยเชิงรุกที่จะบ่งชี้ปัญหาและทำการแก้ไขได้ทันเวลา

2) **ความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงาน** นอกจากจะสร้างความมั่นคงด้านอาหาร ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานควบคู่ไปด้วย เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองด้านพลังงานได้ในระดับประเทศและสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

การกำหนดแผนการผลิตและระบบราคาที่นำไปสู่การพัฒนาพลังงานทดแทนจากพืชที่ยั่งยืน เพื่อความมั่นคงด้านพลังงานของไทย ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับประเทศ เช่น การผลิตเอทานอลจากมันและอ้อย การผลิตไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน เป็นต้น โดยเชื่อมโยงการผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทานอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่วัตถุดิบ การแปรรูป และการตลาด เพื่อมิให้เกิดการแย่งชิงวัตถุดิบสำหรับ

การผลิตกับพืชที่เป็นอาหาร รวมทั้ง **การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตพลังงานทดแทนจากพืช** โดยการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพืชที่มิใช่อาหารมาเป็นวัตถุดิบ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตพลังงานทดแทนให้มีต้นทุนการผลิตต่ำ เพื่อให้มีทางเลือกในการนำพืชที่มิใช่อาหารมาเป็นวัตถุดิบในปริมาณเพียงพอกับความต้องการในประเทศ

การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของพลังงานทางเลือก เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองด้านพลังงานเพิ่มขึ้นและเพิ่มเสถียรภาพให้กับพลังงานและเศรษฐกิจของประเทศ โดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทน การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ และการแสวงหาพลังงานทางเลือกที่สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น พลังงานชีวภาพ พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ เป็นต้น รวมทั้ง **การพัฒนาต้นแบบ** Green City ที่มีการผลิตและการบริโภคพลังงานที่สะอาดเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชน

การลดการใช้พลังงานและกระตุ้นความต้องการใช้พลังงานทางเลือกเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและมั่นคงด้านพลังงาน โดยลดการพึ่งพาแหล่งพลังงานต่างประเทศ และลดอัตราการเติบโตของการใช้พลังงานต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (GDP) จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ**การรณรงค์ประหยัดพลังงาน และการบริโภคอย่างยั่งยืน** ตลอดจนเพิ่ม**ประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน** เพื่อเป็นการประหยัดพลังงานและหันมาใช้พลังงานทางเลือกเพิ่มขึ้น

การจัดการพื้นที่ปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานอย่างเหมาะสม โดยการแบ่งสัดส่วนการผลิตระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน การตัดสินใจที่ชัดเจนในการแบ่งที่ดินในการปลูกพืชธัญญาหาร พืชพลังงานทดแทน พืชอาหารสัตว์และพืชอื่นๆ ที่ราคาอยู่เกณฑ์ดี จะต้องเป็นการวางแผนระยะยาวที่รัดกุมและพิจารณาปัญหาต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้ประเทศสามารถคงไว้ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันและสามารถเป็นแหล่งผลิตอาหารอย่างพอเพียงทั้งในและต่างประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่เดิมให้มีศักยภาพเหมาะสมกับการเพาะปลูก รวมถึงการปรับปรุงพื้นที่นารกร้าง การจัดสรรการใช้ผลผลิตทางการเกษตร เน้นหลักของการพึ่งพาตนเองเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรทั้งระบบการเพาะปลูกและความมั่นคงอาหาร ทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในหลายพื้นที่ของโลกโดยเฉพาะพืชอาหารได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ประกอบกับการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของน้ำมันเชื้อเพลิงจากฟอสซิล ทำให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่ผลิตอาหารโลก ปริมาณผลผลิตอาหารที่ลดลง ส่งผลให้ราคาอาหารโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดวิกฤตอาหารขึ้นทั่วโลก และคาดการณ์ว่า ราคาอาหารโลกจะยังคงเพิ่มขึ้น มาจากการที่อุณหภูมิโลก

สูงขึ้น สำหรับภาคเกษตรของไทย แม้จะพึ่งพาภูมิอากาศและทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตเป็นส่วนใหญ่ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารและพลังงานโลกน้อย ขณะที่ ราคาและปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงครึ่งแรกของปี 2551

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทั้งภายนอกและภายในประเทศส่งผลต่อการพัฒนาด้านการเกษตรของไทย ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกและความต้องการบริโภคสินค้าและพลังงานเพิ่มขึ้น ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงมีแนวโน้มสูงขึ้น ความผันผวนของปริมาณและราคาสินค้าเกษตร ความรุนแรงของปัญหาที่ดินทำกินและการแย่งชิงน้ำ ต้นทุนการผลิตอาหารและต้นทุนค่าเสียโอกาสผลิตอาหารสูงขึ้น และการบริหารจัดการด้านการผลิตการเกษตรจะมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีโอกาสของการพัฒนาด้านการเกษตรภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลก ภาวะโลกร้อน และวิกฤตอาหาร ทั้งในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ โดยการเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสำคัญของโลก การสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปสินค้าเกษตร การส่งเสริมการเกษตรแบบไม่ใช้สารเคมี การเพิ่มขีดความสามารถด้านการผลิตการเกษตรของประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากกลไกพัฒนาที่สะอาด

ภายใต้ปัจจัยดังกล่าว ประเด็นการพัฒนาการเกษตรของไทยที่ควรให้ความสำคัญในอนาคต ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพการผลิตการเกษตรและการเตรียมระบบการเพาะปลูกให้เหมาะสมและสอดรับกับภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น การพัฒนาคุณภาพและการแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าสูงขึ้น การสนับสนุนการเกษตรสีเขียว เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของภาวะโลกร้อนและแนวทางการรับมือ เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่และสู้กับโลกร้อน นอกจากจะสร้างความมั่นคงด้านอาหารแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานควบคู่ไปด้วย การกำหนดแผนการผลิตและระบบราคาที่จะนำไปสู่การพัฒนาพลังงานทดแทนจากพืชที่ยั่งยืน การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งพลังงานทางเลือก การลดการใช้พลังงานและกระตุ้นความต้องการใช้พลังงานทางเลือกเพิ่มขึ้น รวมไปถึง การจัดการพื้นที่ปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานอย่างเหมาะสม ✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Climate Change and Food Security: A Framework Document**, Rome, 2008.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Crop Prospects and Food Situation**, No. 2, April 2009.

Organization for Economic Co-operation and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations. OECD-FAO Agricultural Output 2008 – 2017.

Stratfor. Strategic Forecasting INC. **แผนภาพแสดงราคาข้าวและสถานการณ์วิกฤตอาหารโลก**. <http:www.stratfor.com/forecast>

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.

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). **Climate Change 2007: Synthesis Report.** <www.ipcc.ch>

กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์. **ข้อมูลมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร**. 2551.

มูลนิธิชีววิถี (BIOTHAI) มูลนิธิข้าวขวัญ มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก. **ข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องข้าวและความขัดแย้งของพืชอาหารและพืชพลังงาน**. 2552.

ศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (SEA START). **ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกต่อการผลิตข้าวโพด อ้อย และมันสำปะหลัง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย: พื้นที่ศึกษาจังหวัดขอนแก่น**. 2547.

ศูนย์วิศวกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **โครงการศึกษาผลกระทบของสภาวะโลกร้อนต่อฤดูกาลและผลผลิตทางเกษตร ปี 2551**.

สมพร อัศวิลานนท์. **สถานการณ์ข้าวไทย: ยุคปฏิวัติเขียวกำลังจะผ่านไป.. แต่ยุคข้าวแพงกำลังจะตามมา**. ประชาคมวิจัย ฉบับที่ 80 กรกฎาคม – สิงหาคม 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).**ข้อเสนอทางเทคนิค (ฉบับปรับปรุง) โครงการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และการจัดประชุมประจำปี 2552 ของ สศช** เสนอโดยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 มิถุนายน 2552

สำนักงานนโยบายและแผนทัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานฉบับกลาง โครงการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ**. เสนอโดยสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, พฤษภาคม 2552

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **ข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของสินค้าพืชอาหารของไทย**. 2551.

ความขัดแย้งในสังคมไทย

*ปาริชาต เทพอารักษ์[*] / ตฤตณัย นพคุณ[1**]*

บทนำ

การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนและมีศักยภาพการพัฒนาในระยะยาวจะต้องมุ่งมั่นดำเนินการตามพันธกิจการพัฒนาที่สำคัญ ทั้งในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก การปรับโครงสร้างทางสังคมให้มีความเอื้ออาทรและพึ่งตนเอง รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความอุดมสมบูรณ์และให้ความสำคัญกับ*การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและจิตสำนึกของความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วน*** **อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา พบว่า สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดีของประเทศยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ การละเมิดสิทธิและการมีส่วนร่วมน้อยในการตัดสินใจภายใต้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม การเมืองขาดเสถียรภาพ รวมถึงปัญหาคอร์รัปชั่น**

ปัญหาเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและเป็นรากฐานของปัญหาความขัดแย้งในหลายกรณี ทั้งความขัดแย้งทางการเมืองและการก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังและทวีความรุนรงมากขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึง "**สาเหตุของปัญหา**" ที่นำไปสู่การคลี่คลายปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกระบวนการสร้างและปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันเพื่อนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชนทั้งประเทศ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การกำหนดกรอบแนวคิด การทบทวนสถานการณ์ด้านความสมานฉันท์ของประเทศ การวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้ง และสรุปผลการวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

---

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ / ** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

[1] Folger, J. P., Poole, M. S., and R. K. Stutman. (2001). Working through conflict. (4thEd.) New York: Addision Wesley Longman, p.5.

กรอบการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งในสังคมไทย

1. **นิยามและประเภทของความขัดแย้ง**

1.1 **นิยามของความขัดแย้ง** Folger และคณะ[1] อธิบายว่า "*ความขัดแย้งหมายถึงการปฏิสัมพันธ์หรือสถานการณ์ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป รับรู้ว่าเป้าหมายของตนไปด้วยกันไม่ได้กับอีกฝ่าย และมองว่าถูกอีกฝ่ายแทรกแซงไม่ให้ได้สิ่งที่ตนต้องการ หรือทำให้ตนต้องประสบกับสิ่งที่ไม่ต้องการ ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะไม่สามารถได้สิ่งที่ตนต้องการด้วยตนเอง โดยปราศจากการยินยอมหรือการช่วยเหลือจากอีกฝ่าย*"

1.2 **ประเภทของความขัดแย้ง** Galtung[2] นักวิชาการด้านสันติภาพและความขัดแย้งได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ***1) ความขัดแย้งทางตรง*** เกิดจากการกระทำของปัจเจก เช่น การสื่อสารความเข้าใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความคลุมเครือของข้อมูลหรือสถานการณ์ ***2) ความขัดแย้งที่เกิดจากโครงสร้าง*** เป็นการถูกบีบคั้นจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการเมือง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคม เช่น การช่วงชิงทรัพยากรที่มีจำกัด กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่สมเหตุสมผล ***3) ความขัดแย้งที่เกิดจากวัฒนธรรม*** หมายถึง ความขัดแย้งที่เกิดจากเงื่อนไขความแตกต่างในทัศนคติวิธีคิด ค่านิยม ความเชื่อ เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ยากและอยู่ลึกที่สุดของความขัดแย้ง

2. **กรอบการวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้ง** มีแนวทางการพิจารณาถึงสาเหตุและความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เชื่อมโยงกันของความขัดแย้ง ดังนี้

2.1 **การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง** SCC รายงานการศึกษาวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ระบุถึงสาเหตุของความขัดแย้งว่ามีความซับซ้อนและปัจจัยเกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งปัจจัยที่เป็นเรื่องของโครงสร้างของสังคมและวิถีชีวิตของคนในสังคม ดังนั้นการวิเคราะห์หาสาเหตุของความขัดแย้ง จึงพิจารณาจากปัจจัยสำคัญ 3 ด้าน ดังนี้

2.1.1 **ด้านโครงสร้าง** (Structure) ความขัดแย้งเกิดจากโครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) **ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายอำนาจ** ที่เป็นการรักษาอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลางและการจำกัดอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศโดยอาศัยระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากกว่าแบบมีส่วนร่วม 2) **ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง** เป็นการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยคนจน และระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ระหว่างเมืองกับชนบท หรือระหว่างส่วนกลางกับภูมิภาค และ 3) **ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายโอกาสทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม** เช่น โอกาสทางการศึกษา การได้รับบริการสาธารณสุข การเข้าถึงแหล่งทุนและปัจจัยการผลิต เป็นต้น

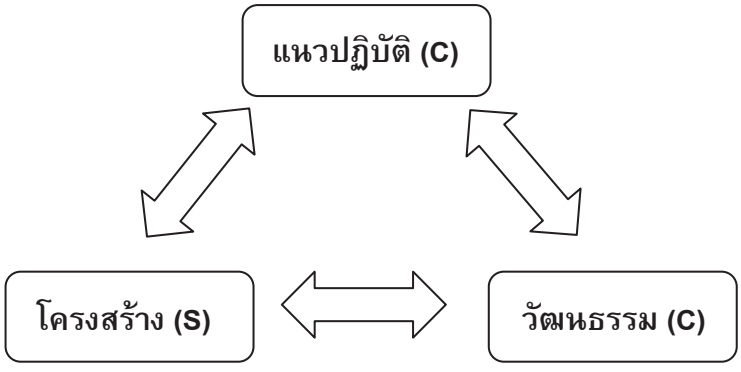
2.1.2 **ด้านแนวปฏิบัติ** (Conduct) ประกอบด้วย 1) **ธรรมาภิบาล** อาทิ การปฏิบัติด้วยความโปร่งใส การควบคุมคอร์รัปชั่น การสนับสนุนการมีส่วนร่วมพัฒนาของประชาชน การพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบให้โปร่งใส และ 2) **หลักนิติธรรม** เป็นการตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับใช้ การกำหนดและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรม

2.1.3 **ด้านวัฒนธรรม** (Culture) หมายถึง อุดมการณ์ของคนในสังคมและระบบค่านิยม สังคมไทยมีความขัดแย้งของวัฒนธรรมดั้งเดิม อาทิ การเคารพเชื่อฟังและเกรงใจผู้อาวุโสอาจไม่สอดรับกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ต้องการวิธีคิดที่เน้นหลักความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่ รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการนำวัฒนธรรมอุปถัมภ์ไปใช้ในทางที่ผิด อาทิ ให้ความร่วมมือกับผู้กระทำผิดกฎหมายเพราะเคยมีบุญคุณต่อกัน

---

[2] Galtung, J. (1996). Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization. Thousand Oaks, CA: Sage. p.2.

แผนภูมิที่ 1 กรอบการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง SCC



ที่มา : สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันพระปกเกล้า

2.2 **กรณีศึกษาสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทยที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของความขัดแย้ง** การศึกษาครั้งนี้ได้คัดเลือกสถานการณ์ความขัดแย้งในปัจจุบันมาเป็นกรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่ (1) ความขัดแย้งทางการเมือง และ (2) การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่หลากหลายและลักษณะของความขัดแย้งมีผลกระทบในวงกว้างต่อคนทั้งประเทศ

สถานการณ์ความสงบสุขของประเทศไทย

ความขัดแย้งทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มคนที่มีความเห็นแตกต่างกัน และทวีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ขณะที่ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาเรื้อรังและมีผลต่อสถานการณ์ความสงบสุขของประเทศไทย สถาบันต่างประเทศ คือ Institute for Economics and Peace[3] ได้จัดลำดับประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่มีระดับ "ดัชนีความสงบสุข (Peace Index)" ต่ำเป็นลำดับที่ 118 จาก 140 ประเทศทั่วโลกในปี 2552 และต่ำเป็นที่สองรองจากประเทศพม่าในภูมิภาคอาเซียน โดยเมื่อพิจารณาสถานการณ์ความสงบสุขของประเทศไทยจากตัวชี้วัดย่อย 24 ตัวในช่วงปี 2551-2552 พบว่า ตัวชี้วัดที่มีค่าคะแนนสูง (ระหว่าง 4 – 5 ซึ่งสะท้อนถึงความสงบสุขค่อนข้างน้อย/น้อย) เป็นปัจจัยลบที่ดึงให้อันดับความสงบสุขของไทยลดต่ำลง มีทั้งสิ้น 6 ประเด็น ได้แก่ **ระดับของอาชญากรรมที่มีความรุนแรง** ซึ่งไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก **ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง** เนื่องจากในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายชุด **การไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน** มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน ส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน **ความเป็นไปได้ของการแสดงออกด้วยความรุนแรง** เกิดสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงนำไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน **มีโอกาสในเรื่องของการก่อการร้ายสูง** ดังตัวอย่างเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ รวมถึง**มีการส่งกองกำลังทหารเพื่อร่วมปฏิบัติภารกิจของสหประชาชาติในต่างประเทศ** เพื่อร่วมรักษาความสงบและสันติภาพ อาทิ ในอิรัก หรือติมอร์ตะวันออก

[3] Institute for Economics and Peace, The Study of Industries that Prosper in Peace – the 'Peace Industry', 2008 Discussion Paper

ตารางที่ 1 : ดัชนีความสงบสุขของไทย จำแนกตามตัวชี้วัด

	ปี พ.ศ.	2550	2551	2552
	ลำดับที่	105	118	118
	ค่าคะแนน	2.491	2.424	2.353
	ตัวชี้วัด			
1	ระดับความไม่ไว้วางใจของพลเมืองสัญชาติอื่น	3	3	
2	จำนวนเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายในประเทศและตำรวจต่อประชาชน 100,000 คน	2	2	2
3	จำนวนคดีฆาตกรรมต่อประชาชน 100,000 คน	3	3	3
4	จำนวนผู้ต้องขังต่อประชากร 100,000 คน	2.279	2.315	2
5	ความง่ายในการเข้าถึงอาวุธสำหรับการก่อความไม่สงบขนาดย่อม	2	2	2
6	ระดับของความขัดแย้งที่มีผู้ก่อเหตุ (ภายในประเทศ)	3	3	
7	**ความน่าจะเป็นของการแสดงออกด้วยความรุนแรง**	4	4	4
8	**ระดับของอาชญากรรมที่มีความรุนแรง**	4	4	4
9	**ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง**	3.5	3.625	3.625
10	**การเคารพสิทธิมนุษยชน**	4	4	4
11	จำนวนการถ่ายโอนอาวุธหลักๆในฐานะเป็นผู้ซื้อ (นำเข้า) ต่อประชากร 100,000 คน	1.035	1.057	1
12	**โอกาสของการก่อการร้าย**	4	4	4
13	จำนวนผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งที่มีผู้ก่อเหตุ (ภายในประเทศ)	3	2	2
14	ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านการทหารต่อ GDP	1.419	1.393	1
15	จำนวนบุคลากรผู้ให้บริการที่ติดอาวุธต่อประชากร 100,000 คน	1.773	1.358	1
16	**สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อร่วมปฏิบัติภารกิจของสหประชาชาติในต่างประเทศ**	4.993	5	
17	สัดส่วนการส่งกองกำลังทหารเพื่อร่วมปฏิบัติภารกิจที่ไม่ใช่จากสหประชาชาติในต่างประเทศ	1	1	
18	จำนวนรวมของอาวุธหนักต่อประชากร 100,000 คน	1.062	1.062	1
19	ปริมาณการถ่ายโอนอาวุธหลักๆ ในฐานะเป็นผู้ขาย (ส่งออก) ต่อประชากร 100,000 คน	1.003	1.003	1
20	สมรรถนะ/ความก้าวหน้าทางด้านการทหาร	3	3	3
21	สัดส่วนของผู้อพยพที่ถูกขับไล่ออกจากประเทศต่อประชากรทั้งหมด	1	1	1
22	ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน	2	2	3
23	จำนวนการต่อสู้ที่เกิดจากความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกประเทศ	2	2	1.5
24	ประมาณการจำนวนของผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งที่มีผู้ก่อเหตุ (ภายนอกประเทศ)	1	1	1

ที่มา : สืบค้นได้จาก http://www.visionofhumanity. org/gpi/results/rankings/2007/ Retrieved May 12, 2009.

ผลการวิเคราะห์ความขัดแย้งของกรณีศึกษา

1. กรณีความขัดแย้งทางการเมือง

สถานการณ์ความขัดแย้งและการแบ่งฝ่ายในสังคมในช่วงปี 2551-2552 ขยายวงกว้างไปทั่วประเทศ เกิดการแตกแยกในสังคมและไม่ยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกันนำไปสู่การชุมนุมประท้วงและการก่อความรุนแรงในเหตุการณ์ต่างๆ เมื่อนำโมเดล SCC มาวิเคราะห์ มีสถานการณ์ที่น่าสนใจดังนี้

1.1 ด้านโครงสร้าง

1.1.1 การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จเพียงบางส่วน ขณะที่ระบบราชการที่ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ได้จำกัดการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน แม้ว่าการดำเนินการตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะมีความก้าวหน้า

ตามลำดับ แต่ยังมีความล่าช้าในด้านการถ่ายโอนภารกิจอยู่หลายประการ ในปี 2551 สามารถถ่ายโอนภารกิจให้กับ อปท. 180 ภารกิจ จากเป้าหมายที่กำหนดไว้รวม 244 ภารกิจ โดยภารกิจที่มีปัญหาการถ่ายโอนค่อนข้างมาก ได้แก่ งานการศึกษาและงานสาธารณสุข เนื่องจากมีปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และความสมัครใจของบุคลากรที่จะถ่ายโอน ประกอบกับการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบเป็นราชการค่อนข้างมาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีจำกัด ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่[4]

ขณะเดียวกัน การบริหารราชการแบบรวมศูนย์จากส่วนกลางยังฝังรากลึก โดยเฉพาะการสั่งการจากบนลงล่างเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้คนในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมในระดับที่สามารถสร้างความเป็นเจ้าของในกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินงานในพื้นที่ได้อย่างจริงจังและเท่าเทียมกัน ประชาชนเข้าไม่ถึงอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรของส่วนรวม การจัดสรรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย เกิดกรณีการแย่งชิงทรัพยากรในหลายกลุ่ม อาทิ ระหว่างรัฐกับประชาชน นายทุนกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกัน[5]

1.1.2 **ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะความมั่งคั่งกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเพียงร้อยละ 20 ของประเทศ ขณะที่รายได้ของประชาชนในสังคมชนบทแตกต่างจากสังคมเมืองอยู่มาก** ในปี 2551 พบว่า ครัวเรือนรวยที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนรายได้ครัวเรือนทั้งประเทศมากกว่าร้อยละ 50 ของทั้งหมด และมีสัดส่วนรายได้แตกต่างจากครัวเรือนยากจนที่สุดร้อยละ 20 ถึง 12.81 เท่า[6] ขณะเดียวกัน การออมก็กระจุกตัวอยู่ในมือกลุ่มคนส่วนน้อย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานในเดือนมิถุนายน 2552 ว่าผู้ฝากเงินประมาณ 70,000 บัญชีที่มีเงินฝากมากกว่า 10 ล้านบาทต่อบัญชี คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.09 ของจำนวนบัญชีทั้งหมดในประเทศ มียอดเงินฝากคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42 ของเงินฝากทั้งหมด นอกจากนี้คนจนต้องรับภาระภาษีทางอ้อมในอัตราเท่ากับคนรวย อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีน้ำมัน ซึ่งเก็บจากการใช้จ่ายเมื่อมีการซื้อสินค้านั้นๆ[7] ประกอบกับการพัฒนามุ่งภาคอุตสาหกรรมและเมืองเป็นหลัก ทำให้เกิดความแตกต่างของผลิตภาพการผลิตระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่นๆ และระหว่างเขตเมืองกับชนบทที่มีผู้ประกอบอาชีพหลักเป็นเกษตรกรและอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางการพัฒนา ส่งผลให้เกิดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างพื้นที่ เมื่อเปรียบเทียบรายได้ครัวเรือนเป็นรายภาค จะเห็นความแตกต่างชัดเจน โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ รวมทั้งภาคใต้ในบางปี มักจะมีรายได้ต่ำสุด หรือหากเทียบมิติเมืองกับชนบท ก็เห็นความแตกต่างชัดเจนเช่นกัน[8]

1.1.3 **ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสทั้งในด้านสุขภาพ แหล่งทุน และสวัสดิการมีค่อนข้างมาก** ในปี 2550 พบว่า นโยบายการประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังไม่ครอบคลุมประชากรอีกร้อยละ 3.5 เนื่องจากเป็นแรงงานย้ายถิ่นหรือเป็นคนไร้สัญชาติ ขณะที่การเข้าถึงแหล่งทุนค่อนข้างจำกัด คนยากจนสามารถเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพียงร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด เช่นเดียวกับการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในด้านสวัสดิการสังคมและ

---

[4] สานักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ..รายงานการติดตามประเมินผล 2 ปีแรกของแผนฯ 10 , เอกสารประกอบการประชุมประจาปี 2552 ของ สศช . กรกฎาคม 2552

[5] อานันท์ กาญจนพันธุ์ และคณะ. 2543 พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย. สานักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ

[6] สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งประชาชาติประจำประเทศไทย. ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต,เอกสารรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2552 บทที่ 3 ประเด็นที่ท้าทายความมั่นคงของมนุษย์ในอนาคต, ,หน้า 83

[7] เรียบเรียงจาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร. สังคมที่ยอมรับกันว่า Fair เอกสารประกอบการอภิปรายการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า หน้า 51-58,พฤศจิกายน 2552

[8] อ้างแล้ว

ตารางที่ 2 รายได้ครัวเรือนเป็นรายภาค ปี 2505 ,2543 และ 2550 เฉลี่ยของทั้งประเทศ = 100

ภาค	2505	2543	2550
กรุงเทพฯ	253.7	207.8	178.6
กลาง	131.1	107.1	105.7
ใต้	120.1	92.1	105.7
เหนือ	73.7	71.2	72.7
ตะวันออกเฉียงเหนือ	53.5	63.9	69.6
เฉลี่ยของประเทศ	**100.00**	**100.00**	**100.00**
เมือง	119.9	150.1	
ชนบท	69.9	76.7	

ที่มา : Yukio.Ikemoto.Income *Distribution in Thailand*, Tokyo, Institute of Developing Economies,1991; Nuarpear,2009.

สังคมสงเคราะห์ที่ผู้สูงอายุยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพเพียงร้อยละ 38.14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด ส่วนผู้พิการยากจนได้รับเงินสงเคราะห์สำหรับผู้พิการร้อยละ 24.7 ของผู้พิการยากจนทั้งหมด ปัญหาสำคัญที่ทำให้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานเหล่านี้ได้ทัดเทียมกับกลุ่มอื่นๆ เป็นเพราะหลายโครงการมีการกำหนดเกณฑ์ของกลุ่มเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม[9]

1.2 **ด้านแนวปฏิบัติ**

1.2.1 **การคอร์รัปชั่นเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตของภาครัฐต้องปรับปรุง** สถาบัน IMD (International Institute for Management Development) ได้ประเมินขีดความสามารถการพัฒนาระบบราชการไทยซึ่งพิจารณาจากความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การให้บริการสาธารณะ ระบบราชการและการทุจริตและประพฤติมิชอบ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ รวม 55 ประเทศ พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยลดลงจาก 2.89 คะแนนในปี 2549 เป็น 2.59 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนนในปี 2551[10] เหตุผลสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า เกิดจากรูปแบบการคอร์รัปชั่นมีความซับซ้อน โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายที่อาศัยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบ หรือเงื่อนไขสัมปทาน ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูง ขณะที่กลไกตรวจสอบทำงานมีประสิทธิภาพน้อย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีคดีที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก และมีข้อสงสัยถึงการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง[11]

---

[9] สำนักงานพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.รายงานการประเมินความยากจนปี 2550,สิงหาคม 2551

[10] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ..รายงานการติดตามประเมินผล 2 ปีแรกของแผนฯ 10 ,เอกสารประกอบการประชุมประจาปี 2552 ของ สศช . กรกฎาคม 2552

[11] สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งประชาชาติประจำประเทศไทย. ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต,เอกสารรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2552 บทที่ 3 ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบัน, ,หน้า 59, 2552

ตารางที่ 3 : ลำดับและคะแนนชี้ดความสามารถการพัฒนาระบบราชการของไทยปี 2547-2551

ประเด็น	2547	2548	2549	2550	2551
	ลำดับ (คะแนน)	ลำดับ (คะแนน)	ลำดับ (คะแนน)	ลำดับ (คะแนน)	ลำดับ (คะแนน)
1 ความโปร่งใส ตรวจสอบได้	21 (5.66)	38 (4.68)	52 (3.13)	38 (3.92)	46 (2.70)
2. การให้บริการสาธารณะ	26 (4.02)	28 (3.83)	41 (2.91)	36 (2.96)	38 (2.58)
3. ระบบราชการ	19 (3.93)	16 (3.86)	21 (3.64)	34 (2.58)	21 (3.11)
4. การทุจริตและประพฤติมิชอบ	41 (2.99)	44 (2.69)	48 (1.88)	39 (2.00)	41 (1.95)
เฉลี่ยคะแนน	4.15	3.77	2.89	2.87	2.59
จำนวนประเทศที่จัดลำดับ	60	60	61	55	55

ที่มา : IMD, World Competitiveness Yearbook (2004-2008)

1.2.2 **ระบบยุติธรรมในสังคมไทยมีปัญหาหลายด้าน ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและขาดโอกาสพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตัวเอง ขณะที่ประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีลดลง** ข้อมูลจากโครงการตรวจสอบผู้ต้องขังซึ่งอาจจะเป็นผู้บริสุทธิ์ที่ขาดโอกาสพิสูจน์ในกระบวนการยุติธรรม ปี 2550[12] พบว่า ผู้ต้องขังประมาณ 500 รายในเรือนจำ 137 แห่งทั่วประเทศมีพยานหลักฐานค่อนข้างชัดเจนว่าน่าจะเป็นผู้บริสุทธิ์ สาเหตุของการถูกจำคุกอย่างไม่เป็นธรรมส่วนใหญ่เกิดในช่วงเริ่มต้นของการสอบสวน อาทิ การสอบปากคำที่ไม่เพียงพอ หรือกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ทำให้คนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสส่วนหนึ่งที่ขาดความรู้และความเข้าใจในสิทธิตนไม่สามารถปกป้องสิทธิตนเองได้ ขณะเดียวกัน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมบางเรื่อง อาทิ การประกันตัว เปิดโอกาสให้ผู้มีฐานะหรือมีความได้เปรียบหาหลักทรัพย์หรือบุคคลมาค้ำประกันตนเองได้ จึงไม่ต้องถูกฝากขังหรือจำคุก แต่ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนจำนวนมากที่ไม่มีทรัพย์สินหรือบุคคลที่จะมาค้ำประกัน ต้องถูกคุมขังทั้งที่ไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดจริง นำไปสู่การดำเนินการด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกันและความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติต่อคนต่างฐานะในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีลดลง เพราะจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีคดีเข้าสู่ศาลจำนวนมาก และในแต่ละปีมีคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้นเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาล ทำให้เกิดคดีค้างสะสมแต่ละปีจำนวนมาก เช่น คดียึดทรัพย์และล้มละลาย กรมบังคับคดีรายงานว่า ในปี 2549 มีคดียึดทรัพย์ค้าง 41,548 เรื่อง และคดีล้มละลายคงค้าง 43,176 เรื่อง สาเหตุหลักที่ทำให้คดีคงค้างจำนวนมากมาจากบุคลากรมีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะศาลล้มละลายที่ประสบปัญหาขาดแคลนผู้พิพากษา ในปี 2542 มีอัตราส่วนผู้พิพากษาต่อคดีเท่ากับ 1 คน ต่อ 100 คดี แต่ในปี 2548 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 1 คน ต่อ 533 คดี ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีมากขึ้น[13]

[12] สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.ศักดิ์ศรีและความยุติธรรมสาหรับทุกคน, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา,มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ ,2551

[13] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 เอกสารประกอบการประชุมประจาปี 2551 ของ สศช. ส่วนที่ 6 ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นธรรมในการพัฒนาประเทศ,สิงหาคม 2551

1.2.3 **กฎหมายและกฎระเบียบหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจขนาดเล็กโดยเฉพาะในภาคเกษตร** กฎหมายและกฎระเบียบที่ใช้ส่งเสริมการประกอบธุรกิจของเอกชนมุ่งสนับสนุนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในการผลิตเชิงอุตสาหกรรมและการค้ามากกว่าภาคธุรกิจขนาดเล็ก/เศรษฐกิจชุมชน และเกษตรกร ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีเงินลงทุนเกินกว่า 1 ล้านบาท อาทิ การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี [14] นำไปสู่ความเสียเปรียบในการประกอบอาชีพและการแข่งขันของธุรกิจชุมชน หรือเกษตรกร

1.3 **ด้านวัฒนธรรม**

1.3.1 **การละเมิดสิทธิของผู้อื่นเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา** เนื่องจากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 650 เรื่อง และสูงสุดในปี 2550 ประชาชนได้ร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นจากปี 2549 สูงมากถึงเกือบร้อยละ 20 เป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ การละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน และการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย สะท้อนถึงการเคารพสิทธิของผู้อื่นยังมีน้อย ส่งผลต่อจิตสำนึกและความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย[15]

1.3.2 **พฤติกรรมของคนไทยภายใต้กระแสทุนนิยมให้ความสำคัญกับการบริโภคนิยมจนทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นสูงขึ้น** ผู้ที่มีความร่ำรวยมักได้รับการยอมรับสูงจากสังคมโดยมิได้สนใจที่มาของรายได้ และการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องส่งผลให้เกิดการทุจริตในวงกว้าง จนทำให้คนบางกลุ่มสามารถยอมรับพฤติกรรมเหล่านี้ ดังผลสำรวจของเอแบคโพล พบว่า ประชาชนที่ตอบคำถามส่วนใหญ่หรือร้อยละ 63.2 คิดว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลมีทุจริตคอร์รัปชั่น แต่ยอมรับได้ถ้าทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี ทัศนคติดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามวิถีประชาธิปไตย[16]

ตารางที่ 4 : จำนวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน 5 อันดับแรก ในช่วงปี 2547-2551

หน่วย : เรื่อง

ประเภท	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551
1. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	185	95	116	173	171
2. สิทธิในทรัพย์สิน	78	124	117	133	99
3. สิทธิในชีวิตและร่างกาย	83	122	103	109	86
4. สิทธิของชุมชน	57	102	75	77	82
5. สิทธิในการประกอบอาชีพ	65	83	59	54	49
6. อื่นๆ	191	234	174	226	211
รวม	**659**	**760**	**644**	**772**	**698**
อัตราการร้องเรียนต่อประชากรแสนคน	**1.11**	**1.17**	**1.07**	**1.22**	**1.11**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
หมายเหตุ : อื่น ๆ อาทิ สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการสื่อสาร สิทธิในที่อยู่อาศัย

---

[14] ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 10 /2552 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน

[15] ลิขิต ธีรเวคินได้ให้ความหมาย"วัฒนธรรมประชาธิปไตยว่า หมายถึง การมีจิตสำนึกและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ การต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองและเคารพสิทธิของผู้อื่น เสียงส่วนใหญ่และสิทธิเสียงส่วนน้อย ความเสมอภาค ความยุติธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบ เคารพกฎระเบียบและวินัย ความอดกลั้นต่อความคิดเห็นและพฤติกรรมที่แตกต่าง และหลักนิติธรรม

[16] เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการประชุมประจาปี 2552 ของ สศช. เรื่อง จากวิสัยทัศน์ 2570 สู่แผนฯ 11 ส่วนที่ 5 สัญญาประชาคมใหม่ : พลังขับเคลื่อนสู่สมดุล,หน้า 183 ,วันที่ 10 กรกฎาคม 2552

2. กรณีความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อนำโมเดล SCC มาวิเคราะห์ พบว่าความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2547 มีสาเหตุพื้นฐานมาจาก[17]

2.1 ด้านโครงสร้าง

2.1.1 ฐานเศรษฐกิจของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อ่อนแอ เกิดปัญหาความยากจนและมีอัตราการว่างงานสูง เศรษฐกิจของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ขยายตัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาคใต้มาโดยตลอด เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอยู่กับการเกษตรถึงร้อยละ 51.7 โดยเฉพาะการทำนา ปลูกยางพารา และทำประมงพื้นบ้านซึ่งมีศักยภาพต่ำและปัจจัยการผลิตไม่เพียงพอควบคู่ไปกับการได้รับผลกระทบจากทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ทำให้ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพและมีรายได้ต่ำ ขณะที่ครอบครัวมีขนาดใหญ่ อัตราการพึ่งพิงสูงและมีปัญหาหนี้สิน เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ เศรษฐกิจภาคใต้ขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 1.6 ในปี 2550 เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ประชาชนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสมีจำนวนคนยากจนถึง 308,600 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.9 ของประชากรทั้ง 3 จังหวัด สูงกว่าภาคใต้ที่มีสัดส่วนคนยากจนเพียงร้อยละ 5.9 รวมถึงมีอัตราการว่างงานสูง เนื่องจากการลงทุนที่มีอยู่ได้หยุดกิจการไปเป็นจำนวนมากขณะที่การลงทุนใหม่มีน้อย

2.1.2 คนในท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ เป็นปัญหาคุณภาพชีวิต แม้ในภาพรวมประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้รับการศึกษาดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาเด็กนักเรียนในระดับประถมศึกษาจำนวนมากมีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจภาษาไทย ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้มีผลการเรียนรู้อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนสอบ O-net เฉลี่ยทุกกลุ่มวิชาต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ และในการศึกษาต่อที่สูงกว่าภาคบังคับ เด็กส่วนหนึ่งจะศึกษาต่อเฉพาะด้านศาสนาในสถานศึกษาปอเนาะ เมื่อจบการศึกษาไม่มีวุฒิทางการศึกษาและขาดทักษะความรู้ด้านการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ในด้านสุขภาวะ พบว่า อัตราการตายของมารดาในจังหวัดปัตตานีและยะลา เพิ่มจาก 26.0 และ 19.8 คนต่อการเกิดมีชีพ 1 แสนคน ในปี 2546 เป็น 51 และ 49.2 คนต่อการเกิดมีชีพ 1 แสนคน ในปี 2549 สูงกว่า 2 เท่าของค่าเฉลี่ยภาคใต้ สาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่รัฐถูกทำร้ายทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ให้บริการได้ตามปกติ

2.2 ด้านแนวปฏิบัติ

การปฏิบัติงานของภาครัฐบาลบางกรณีลดความเชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่ความขัดแย้งและเป็นข้ออ้างในการก่อความไม่สงบ เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนไม่เข้าใจในอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ และ/หรือหวาดระแวงต่อการแบ่งแยกดินแดน นำไปสู่การปฏิบัติงานด้วยความอคติ หรือใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมและการปกครองอย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในภาครัฐ จึงถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการยุยงให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 ด้านวัฒนธรรม

การพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดการศึกษาและมีความเข้าใจน้อยในภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น การดำเนินงานพัฒนาระดับพื้นที่ที่มุ่งสนองตอบวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อคนและชุมชน รวมถึงละเลยการนำทุนทางวัฒนธรรมมาเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ และขาดการยอมรับและเคารพในคุณค่าและสิทธิของกันและกัน ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางวัฒนธรรม โครงการต่างๆ ของรัฐที่ดำเนินงานในพื้นที่โดยขาดความ

[17] เรียบเรียงจากแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สาเหตุ ปัญหา และประเด็นท้าทายการพัฒนา หน้า 14 -17,เมษายน 2552

เข้าใจในวิถีชุมชน ค่านิยม และวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือน้อย เพราะไม่สามารถสนองความต้องการและสร้างความเป็นเจ้าของให้กับท้องถิ่น นอกจากนี้การพัฒนาที่อิงกับการแข่งขันและสร้างผลกำไรได้ทำลายฐานทรัพยากรท้องถิ่น อาทิ การขยายการส่งออกสัตว์น้ำ ส่งผลให้มีการใช้เครื่องมือที่สามารถจับสัตว์น้ำได้คราวละมากๆ เช่น อวนลาก อวนรุน เป็นต้น ได้ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีขนาดเล็กและจับสัตว์น้ำใกล้ชายฝั่ง ทำให้มีความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา

ผลการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยโดยรวม

ผลการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่สะท้อนจากกรณีศึกษาทั้งสอง พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมือง เกิดจากการพัฒนาไม่กระจายไปทุกพื้นที่ เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา การคอร์รัปชั่นเป็นปัญหาเรื้อรัง กระบวนการยุติธรรมมีปัญหาหลายด้าน กฎหมายและกฎระเบียบหลายประการไม่เอื้อประโยชน์แก่ทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการละเมิดสิทธิผู้อื่น สังคมไทยเปลี่ยนแปลงจากสังคมโอบอ้อมอารีเป็นมุ่งแก่งแย่งแข่งขัน ขณะที่**ความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้** เกิดจากความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ทำให้เกิดความยากจนและการว่างงาน การเข้าถึงบริการสาธารณะมีจำกัด และความไม่เข้าใจและยอมรับในคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายระหว่างศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ เมื่อวิเคราะห์ทั้งสองกรณีด้วยแบบจำลอง SCC สามารถสรุปถึงปัจจัยร่วมได้ดังนี้

1. **ด้านโครงสร้าง** การบริหารจัดการประเทศมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหาร ขาดความเข้าใจในภูมิสังคมและความต้องการของคนในแต่ละพื้นที่ นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่สมดุลและเป็นธรรม

2. **ด้านแนวปฏิบัติ** การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินกระบวนการยุติธรรมล่าช้าและเจ้าหน้าที่บางส่วนเลือกปฏิบัติ

3. **ด้านวัฒนธรรม** คนไทยส่วนหนึ่งขาดความเคารพในสิทธิผู้อื่นและไม่ยอมรับในคุณค่าของความแตกต่างหลากหลาย

จากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่อาจแก้ไขได้ด้วยมิติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพราะเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของการพัฒนาเศรษฐกิจ/การเมืองที่ไม่สมดุล ภาครัฐมีบทบาทหลัก ขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในการพัฒนาประเทศ การกระจายทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม ชนชั้นนำและคนในเมืองใหญ่ได้ประโยชน์สูง คนยากจนในชนบทขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และการพัฒนาศักยภาพตนเองให้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และด้านวัฒนธรรมเกิดความไม่เข้าใจและยอมรับในคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายระหว่างศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ต่างๆ

สภาพปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุล อยู่บนพื้นฐานธรรมาภิบาลที่เปราะบาง และอยู่ภายใต้วัฒนธรรมของสังคมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบันที่สังคมโลกมีความเชื่อมโยงกัน การถ่ายเทข้อมูลระหว่างประเทศเกิดขึ้นรวดเร็วและหลากหลาย จึงเป็นปัจจัยเสริมให้ความขัดแย้งของสังคมไทยมีความรุนแรงและขยายวงกว้าง การแก้ไขความขัดแย้งทำได้ยาก หากใช้เวลาเพื่อให้ปัญหาคลี่คลายไปเอง ความขัดแย้งก็อาจจะลุกลามและฝังรากลึกเป็นค่านิยมของสังคม จึงจำเป็นที่สังคมจะต้องรับรู้ ยอมรับ และร่วมกันหาหนทางแก้ไข โดยสร้างกระบวนการความสมานฉันท์ของคนในชาติด้วยแนวทางที่เข้าใจโครงสร้างของปัญหา แล้วสร้างสัญญาประชาคมผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การลดความขัดแย้งอย่างยั่งยืน

✪✪✪✪✪✪✪

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ..**เอาชนะความรุนแรงด้วยความสมานฉันท์**. รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.), กรุงเทพมหานคร . 2549

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม .**รายงานการประเมินความยากจนปี 2550**,สิงหาคม 2551

_____. **วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570**,เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช.. สิงหาคม 2551

_____. คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้. **แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2552 – 2555 มติคณะรัฐมนตรี 7 เมษายน 2552**, พฤษภาคม 2552

_____. **จากวิสัยทัศน์ 2570 สู่แผนฯ 11**เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช.10 กรกฎาคม 2552

_____. .**รายงานการติดตามประเมินผล 2 ปีแรกของแผนฯ 10** ,เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช .. กรกฎาคม 2552

_____. **พลวัตรของระบบการจัดสรรผลประโยชน์กับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย** ,เอกสารประกอบการอภิปรายการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า.พฤศจิกายน 2552

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.**ศักดิ์ศรีและความยุติธรรมสำหรับทุกคน**, ,ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา,มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าบริสุทธ์ 2551

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งประชาชาติประจำประเทศไทย.. **ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต**,เอกสารรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2552 . 2552

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และคณะ. **พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2543.

Folger, J. P., Poole, M. S., and R. K. Stutman. (2001). **Working through conflict.** (4thEd.) New York: Addision Wesley Longman, p.5.

Galtung, J. (1996). **Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization.** Thousand Oaks, CA: Sage. p.2.

Institute for Economics and Peace. **The Study of Industries that Prosper in Peace – the 'Peace Industry'**, 2008 Discussion Paper

_____..**Global Peace Index, 2007.** [Online]. Available: http://www.visionofhumanity. org/gpi/results/rankings/2007/ Retrieved May 12, 2009.

_____..**Global Peace Index, 2008.** [Online]. Available: http://www. visionofhumanity. org/gpi/results/rankings/2008/ Retrieved May 12, 2009.

_____..**Global Peace Index, 2009.** [Online]. Available: http://www. visionofhumanity. org/gpi/results/rankings/2009/ Retrieved May 12, 2009.

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

หน่วย : ร้อยละ

	2551p	2552p1	2551p				2552p1			
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
การใช้จ่ายของครัวเรือน	2.7	-1.1	3.3	2.6	2.7	2.1	-2.5	-2.2	-1.3	1.4
การใช้จ่ายของรัฐบาล	4.6	5.8	2.8	0.1	3.3	13.5	5.9	7.8	4.8	5.2
การลงทุน	7.1	-23.9	13.7	-0.4	9.6	6.1	-46.7	-14.2	-24.5	-10.1
การลงทุนสินทรัพย์ถาวร	1.2	-9.0	5.9	2.3	1.9	-5.0	-15.9	-10.2	-6.3	-3.4
- ภาคเอกชน	3.2	-12.8	6.5	4.3	6.0	-3.4	-17.8	-16.1	-12.2	-4.6
- ภาครัฐ	-4.6	2.7	3.7	-3.7	-7.0	-10.3	-9.0	8.7	8.0	1.1
ส่วนเปลี่ยนสินค้าคงเหลือ	2,796.2	-268.6	570.2	-609.0	330.2	285.9	-562.2	-166.8	-376.7	-51.8
การส่งออกสินค้าและบริการ	5.1	-12.7	9.3	12.0	9.8	-9.3	-16.7	-21.7	-14.8	4.1
- สินค้า	6.0	-14.0	9.0	13.9	11.3	-9.2	-17.9	-22.8	-16.0	2.8
- บริการ	1.3	-6.9	10.3	3.4	2.7	-9.8	-12.0	-16.3	-8.8	9.5
การนำเข้าสินค้าและบริการ	8.5	-21.8	9.5	8.4	14.7	1.7	-30.5	-25.6	-23.4	-7.6
- สินค้า	8.4	-23.7	10.2	7.7	14.9	1.0	-35.1	-29.6	-25.0	-4.3
- บริการ	8.6	-13.6	6.4	11.4	13.5	4.3	-11.0	-7.0	-15.6	-19.6
การใช้จ่ายผลิตภัณฑ์ในประเทศ	**2.4**	**-2.2**	**6.4**	**4.9**	**2.8**	**-4.2**	**-6.9**	**-4.8**	**-2.9**	**5.9**

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 22 กุมภาพันธ์ 2553

ตารางที่ 2 การใช้จ่ายครัวเรือน (ณ ราคาปีฐาน 2531)

หน่วย : ร้อยละ

	2551p	2552p1	2551p				2552p1			
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
การใช้จ่ายของครัวเรือน	**3.0**	**-1.1**	3.5	2.9	2.9	2.5	**-2.5**	**-2.2**	**-1.3**	**1.4**
อาหาร	1.9	1.4	3.4	1.8	-0.1	2.7	1.2	-0.2	3.2	1.4
อื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหาร	3.2	-1.8	3.5	3.2	3.7	2.5	-3.5	-2.7	-2.4	1.4
สินค้าไม่คงทน	1.6	-1.1	4.3	2.4	0.1	-0.4	-3.7	-2.0	-0.8	2.2
สินค้ากึ่งคงทน	4.0	-6.7	6.5	5.3	5.3	-0.4	-8.6	-9.1	-10.3	0.8
สินค้าคงทน	10.9	-8.1	11.7	13.0	10.0	8.9	-18.0	-13.8	-8.5	9.2
บริการ	1.4	2.9	-2.7	-0.8	4.0	4.8	7.1	4.8	2.8	-2.1

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 22 กุมภาพันธ์ 2553