

ปีที่ 50 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2556

เศรษฐกิจและสังคม



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board



สัมภาษณ์พิเศษ

ศ. นพ.วิจารณ์ พานิช

นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล

.....

สัมภาษณ์

ก้าวสำคัญของการขับเคลื่อน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

.....

การมีเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจเพื่อสังคมมั่นคง

เส้นทางสู่ **สังคมมั่นคง** ของไทย

ตารางสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้และรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
รายได้	0.487	0.515	0.536	0.52	0.513	0.507	0.522	0.508	0.493	0.512	0.496	0.487	0.484
รายจ่าย	0.439	0.443	0.45	0.438	0.431	0.409	0.428	0.419	0.425	0.418	0.396	0.396	0.375

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : 1) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2549 ปี 2550 ปี 2552 และปี 2554 ได้รับการปรับข้อมูลรายได้ที่บันทึกติดลบหรือขาดทุนให้เป็นศูนย์ 2) ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0-1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร 3) รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญ ประกันสุขภาพ เงินถูกสลาก ค่านายหน้า 4) รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายอุปโภค ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค เช่น ภาษี เงินบริจาค เงินทำบุญ ค่าเบี้ยประกัน สลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยเช่า

ตารางสัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้และรายจ่าย

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (Quintile by income) (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.3	3.95	4.19	4.47	3.82	4.24	4.46	4.62
กลุ่ม 20% ที่ 2	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.69	8.02	7.68	8.02	8.32	8.66
กลุ่ม 20% ที่ 3	12.38	11.7	11.11	11.67	11.83	12	11.5	12.05	12.45	12.24	12.63	12.74	12.82
กลุ่ม 20% ที่ 4	20.62	19.5	18.9	19.68	19.91	19.82	19.83	20.1	20.33	20.25	20.49	20.39	19.59
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.97	54.73	56	54.61	54.1	54.31
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
สัดส่วนกลุ่มที่5/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	11.88	13.28	14.9	14.07	13.52	13.06	14.55	13.36	12.24	14.65	12.87	12.14	11.77
กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร (Quintile by expenditure) (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	6.08	6	5.75	6.05	6.1	6.49	6.15	6.28	6.11	6.02	6.52	6.53	7.22
กลุ่ม 20% ที่ 2	9.44	9.37	9.15	9.47	9.67	10	9.6	9.87	9.75	9.86	10.35	10.32	11.05
กลุ่ม 20% ที่ 3	13.39	13.25	13.21	13.45	13.6	14.16	13.65	14.04	14	14.3	14.77	14.83	15.14
กลุ่ม 20% ที่ 4	20.4	20.1	20.24	20.44	20.58	21.3	20.86	20.93	20.88	21.35	21.78	21.82	21.44
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	50.68	51.29	51.66	50.59	50.05	48.05	49.74	48.88	49.27	48.46	46.57	46.51	45.15
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
สัดส่วนกลุ่มที่5/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	8.33	8.54	8.99	8.36	8.21	7.4	8.09	7.79	8.07	8.04	7.14	7.13	6.25

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board

unบรรณธิการ

“สังคมมั่นคง” เป็นเป้าหมายหนึ่งของการขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 สู่สังคมที่พึงปรารถนา คือ สังคมมั่นคง สังคมสีเขียว และสังคมวัฒนธรรม คำว่า “มั่นคง” นั้น ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องความมั่นคงในทางทหารหรือความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น แต่มีความหมายครอบคลุมการพัฒนาที่มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันอย่างยั่งยืนให้กับสังคมไทยในทุกมิติ เพื่อให้สามารถรับมือกับความผันผวนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังคมมั่นคงจึงครอบคลุมทั้งการมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง เติบโตได้อย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพ สังคมมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นทั้งด้านรายได้และการเข้าถึงทรัพยากรซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา คนไทยดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างมีคุณภาพและมีการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างทั่วถึง รวมทั้งการเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด รวมถึงความรุนแรง อาชญากรรม และยาเสพติด

วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ จึงขอนำเสนอสาระเกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของสังคมมั่นคงที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 ในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นภาพรวมและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนประเทศสู่สังคมมั่นคง ประเด็นการพัฒนาสำคัญที่ต้องเร่งผลักดันเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้เกิดขึ้น อาทิ การเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การสร้างสมดุลอาหารและพลังงาน การวางแผนเพื่อรับความเสี่ยงของธุรกิจ การพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การกำหนดนโยบายทางการเงิน การคลัง เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนบทสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล เกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงของสังคมไทยในปัจจุบัน และเรื่องอื่น ๆ ที่น่าสนใจในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคณะผู้จัดทำหวังว่าสาระต่างๆ ของวารสารฯ จะเป็นประโยชน์สำหรับภาคีการพัฒนาในการนำไปปรับใช้ตามบทบาทความรับผิดชอบของตน เพื่อสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

คณะที่ปรึกษา

เลขาธิการ

นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ

รองเลขาธิการ

นายปรเมธี วิมลศิริ

นายชาณุวิทย์ อมตะมาตุลา

นายธานินทร์ ณะเฒ

นางสาวลดาวัลย์ คำภา

นางนิตยา กมลวาทินิศ

นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและ

แผนงาน

นางสาวสุมาลี เตชานุรักษ์กุล

นางสาวภาณุ วัฒนา

นายพนพร มนูญผล

นางปัทมา เขียววิเศษกุล

นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์

นายประพันธ์ มุสิกพันธ์

นางสาวพจณี อรรถโรจน์ภิญโญ

นายมนตรีย์ บุญพาณิชย์

นายดนุชา พิทยานันท์

บรรณาธิการบริหาร

นายวิทยา ปิ่นทอง

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางภาณี ชนาธิปกรณ

กองบรรณาธิการ

นางสาววิณา เตชะพนาคร

นางภาณี ชนาธิปกรณ

นายอิทธิพงศ์ หิรัญเรืองโชค

นางนิตวันต์ พิษณุดำรง

นายธีระพงษ์ มาลัยทอง

นางสาววัชรีย์ พุ่มทอง

นางสาวอมรารัตน ทิวถนอม

นายตฤณชัย นพคุณ

นางสาวปภาณัน วรวิเศษกุล

ฝ่ายจัดการ

นายธีระพงษ์ มาลัยทอง

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก

ออกแบบและพิมพ์ดี

หจก. อรุณการพิมพ์

สารบัญ

ทบบรรณาธิการ

สัมภาษณ์พิเศษ

การขับเคลื่อนประเทศสู่สังคมมั่นคงและยั่งยืน

ศ. นพ.วิจารณ์ พานิช นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล

2

บทความประจำฉบับ

เตรียมสังคมไทยให้พร้อมรับสังคมผู้สูงอายุ

6

สร้างสมดุลอาหารและพลังงานเพื่อความมั่นคงของสังคม

13

BCP: การลดความเสี่ยงเพื่อเสริมความมั่นคง

21

การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน : ฤกษ์แจ่มสู่สังคมมั่นคง

26

เรื่องเด่นประจำฉบับ

สังคมมั่นคง : ก้าวสำคัญของการขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 11

31

คอลัมน์พิเศษ

การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อสังคมมั่นคง

37

ข้อมูลชวนรู้

กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง

42

แนะนำโครงการวิจัย

โครงการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

46

ความเคลื่อนไหวของ สศช.

รายงานความเคลื่อนไหวการขับเคลื่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 11

48

ปกหน้าใน

ข้อมูลความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเปรียบเทียบ 10 ปี

ย้อนหลัง

ปกหลังใน

ข้อมูลจำนวนประชากรสูงอายุ ปี 2533 - 2573



การขับเคลื่อนประเทศ สู่สังคมมั่นคงและยั่งยืน

ศ. นพ.วิจารณ์ พานิช
นายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล

ตฤตณีย์ นพคุณ*

ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ได้กล่าวถึงการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยเพื่อมุ่งสู่ “สังคมมั่นคง” ซึ่งเป็นหนึ่งในสังคมเป้าหมายในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งในด้านการพัฒนาสู่เศรษฐกิจฐานความรู้เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการ การพัฒนาระบบการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม การเตรียมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านอาหาร การแก้ปัญหาการทุจริตและบทบาทของ สสช. ในการนำเสนอข้อมูล/ตัวชี้วัด เพื่อป้องกันทิศทางการพัฒนาดังนี้

นายแพทย์วิจารณ์ พานิช กล่าวว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้ “สังคมมั่นคง” เป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เพราะปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญความเสี่ยงหรือความผันผวนจากสถานการณ์ต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเตรียมพร้อมให้กับคนไทยในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและผลักดันให้เห็นผลอย่างชัดเจน

นายแพทย์วิจารณ์ฯ ให้ความเห็นว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่สังคมมั่นคงอย่างยั่งยืน สิ่งสำคัญคือการวางแนวทางการพัฒนาในระยะยาว ที่พิจารณาถึงระดับโครงสร้างที่สะท้อนถึงรากฐานของความมั่นคง ได้แก่ ความมีเสถียรภาพและความสามารถในการปรับตัวทางเศรษฐกิจ การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง การพัฒนาคุณภาพคน การเชื่อมโยงกับโลกภายนอก ตลอดจนระบบการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรม ทั้งนี้ การพัฒนาหรือแก้ปัญหาในเรื่องใด แม้จะเป็นเรื่องยาก แต่ต้องให้ความสำคัญ หน่วยงานภาครัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และเห็นว่าประเด็นการพัฒนาสำคัญที่จำเป็นต้องขับเคลื่อนเพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ประกอบด้วย

การพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศสู่เศรษฐกิจฐานความรู้

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทย มักจะให้ความสำคัญกับการยกระดับการผลิตของประเทศสู่สินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทักษะแรงงานที่มีคุณภาพแต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินนโยบาย

หรือ การดำเนินธุรกิจ กลับทำในทางตรงข้ามโดยมุ่งเน้นการนำแรงงานทักษะต่ำมาใช้



นายวิทยา ปิ่นทอง ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา นายอิทธิพงศ์ หิรัญเรืองโชค นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ นายธีระพงษ์ มาลัยทอง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ นายณัฐวุฒิ กรกำกับฤทธิ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา เป็นผู้สัมภาษณ์
*นักวิเคราะห์และแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

ซึ่งไม่ช่วยในเรื่องการเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการมากนัก จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยมีปัจจัยสำคัญคือการนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา การส่งเสริมงานศึกษาวิจัยต่างๆ ให้สามารถนำมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมมาผสมผสานกับจุดแข็งที่มีอยู่เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าและบริการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างและระบบการวิจัยภายในประเทศให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย รวมทั้งเชื่อมต่อองค์ความรู้กับต่างประเทศด้วย

การพัฒนาระบบการศึกษา: พัฒนาครูให้คิดเป็น ประเมินผู้เรียนแบบรอบด้าน

นายแพทย์วิจารณ์ฯ แสดงทัศนะว่าในการสร้างความมั่นคงของสังคมไทย ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด และเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้ทรัพยากรมนุษย์มีศักยภาพคือระบบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาในปัจจุบันเป็นระบบที่เหมาะสมกับการศึกษาในอดีต ไม่ใช่ระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับปัจจุบันหรืออนาคต แม้ว่าจะมีความพยายามปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2542 แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะการจัดการเชิงระบบของกระทรวงศึกษาธิการไม่ช่วยให้ผู้เรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่ต้องการ ดังนั้นต้องมีการปรับกระบวนการในกระบวนการศึกษาทั้งหมด ทั้งในส่วนของตัวครูผู้สอน และวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

“การพัฒนาครูหรือบุคลากรทางการศึกษาทั้งในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ต้องให้ครูสอนน้อยที่สุดแต่ให้เด็กได้เรียนและได้ลงมือทำด้วยตนเองมากที่สุด ซึ่งจำเป็นที่ต้องอาศัยครูที่คิดเป็น ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ และใฝ่รู้อยู่เสมอ แต่ปัญหาในปัจจุบัน ครูมักจะรับฟัง

คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว หรือไม่ก็ให้ผู้บังคับบัญชาคิดแทน เมื่อครูคิดไม่เป็น ก็คงสอนให้เด็กคิดเป็นไม่ได้ จุดนี้จึงต้องเริ่มจากระดับมหาวิทยาลัย ที่ต้องสอนให้ครูรู้จักที่จะตั้งคำถาม รู้จักที่จะแสวงหาความรู้ อยู่เสมอ และปรับการสอนจากที่บอกเด็กมาเป็นถามให้เด็กคิด เรียนรู้ด้วยตนเอง ส่วนในเรื่องของการประเมินผลสัมฤทธิ์ต่างๆ กระทรวงศึกษาธิการไปเน้นเรื่องการประเมินผ่านมาตรฐานกลาง ซึ่งสะท้อนว่าไม่ให้เกียรติครู มองว่าครูไม่น่าเชื่อถือ ไม่สามารถที่จะประเมินเด็กได้ด้วยตนเอง ซึ่งอยากเรียนว่า ครูที่มีความสามารถ ครูที่เชื่อถือได้ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก เพียงแต่ขาดข้อมูลที่จะทำให้รู้ว่าครูเหล่านี้อยู่ที่ไหน”

นอกจากนี้ นายแพทย์วิจารณ์ฯ ยังเสนอว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ต้องเปลี่ยนจากการประเมินเฉพาะเนื้อหาสาระหรือความรู้ทางวิชาการ มาเป็นประเมินผู้เรียน “ทั้งตัว” คือนอกจากประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านเนื้อหาวิชาแล้วต้องประเมินผู้เรียนในด้านอารมณ์ การเข้าสังคม ความมีน้ำใจ ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างด้วย เพราะความสำเร็จในการพัฒนาผู้เรียนที่แท้จริง คือการพัฒนาให้ผู้เรียนที่ได้รับการพัฒนาพร้อมกันทุกด้าน ซึ่งการศึกษา

รูปแบบนี้พบในหลายประเทศ อาทิ ประเทศฟินแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ฮังการี ซึ่งประเทศเหล่านี้จะวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจากการที่มีวิธีคิดที่ดี มีการไตร่ตรองที่ดี และมีความรอบคอบในการตัดสินใจ

การลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม

การลดความแตกต่างของคนในสังคมเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นายแพทย์วิจารณ์ฯ เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสร้างความมั่นคงในสังคม โดยกล่าวว่า ปัจจุบันสังคมไทยยังมีความแตกต่างกันสูงในด้านรายได้ การศึกษา รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร การลดความแตกต่างของคนในสังคม จะส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย และนำไปสู่การมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และลดความขัดแย้งในสังคมลงได้

“ความขัดแย้งทางการเมืองหรือความขัดแย้งอื่นๆ ที่เห็นตอนนี้ ส่วนหนึ่งมีรากของปัญหามาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนรวยกับคนจน ทั้งความแตกต่างด้านรายได้ ความรู้ และความแตกต่างในด้านอื่นๆ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะผู้มีอำนาจหรือมีฐานะ



แสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น วิธีการลดความแตกต่างหรือความไม่เท่าเทียมกัน ต้องอาศัยข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่า ขณะนี้ การกระจายผลประโยชน์ การกระจายความมั่งคั่ง ไปกระจุกตัวอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม โดยอาศัยข้อมูลหรือตัวชี้วัดที่นำมาสู่การสร้างความหมายหรือกระตุ้นให้สาธารณชนเกิดความตระหนักได้ เช่น ตัวเลขเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของคนไทย ตัวเลขการถือครองที่ดิน”

นายแพทย์วิจารณ์ฯ กล่าวต่อไปว่า การลดความแตกต่างด้านรายได้ของคนในสังคม จำเป็นต้องก้าวข้ามการเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางให้ได้ โดยรัฐต้องเพิ่มการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อยกระดับรายได้และเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าและบริการ ขณะเดียวกันรัฐต้องลดการลงทุนของอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการคุณภาพต่ำและมีราคาถูก ขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสื่อที่สร้างการเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้อย่างทั่วถึง เพื่อลดความแตกต่างด้านความรู้หรือข้อมูลข่าวสาร เพราะปัจจุบันสื่อมีจำนวนมากและหลากหลาย แต่นำเสนอสาระไปคนละทิศทาง และมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับประชาชน แต่มุ่งนำเสนอสาระที่ไปเอื้อต่อคนบางกลุ่ม

การแก้ปัญหาการทุจริตและสร้างการบริหารจัดการที่ดี

นายแพทย์วิจารณ์ฯ กล่าวต่อไปว่า การพัฒนาสู่สังคมมั่นคงโดยมุ่งแก้ปัญหาที่รากฐานทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ การศึกษา และสร้างความเท่าเทียมกันนั้น หัวใจสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการประสบผล คือทุกฝ่ายต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในปัจจุบันให้ได้

“เราพูดถึงการสร้าง ความมั่นคงระยะยาว เช่น การผลักดันการศึกษาที่มีคุณภาพ การก้าวข้ามกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่ตัวกลไกและระบบที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการบ้านเมืองเป็นเรื่องราวระยะสั้น เพราะรัฐบาลที่มาจากฝ่ายการเมืองจะมองที่เรื่องเฉพาะหน้ามากกว่า

ดังนั้น การผลักดันประเทศให้มีความมั่นคงต้องไม่ละเลยการแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้บันทึกบนความมั่นคงของสังคมอย่างรุนแรง การคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกมานาน ทั้งการคอร์รัปชันเชิงระบบและเชิงนโยบาย และส่งผลกระทบต่อปัจจัยโอกาสและความกินดีอยู่ดีของประชาชน การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันต้องเริ่มด้วยการทำความเข้าใจเรื่องการทุจริตให้ลึกซึ้ง นโยบายต่างๆ ของฝ่ายการเมือง มักจะดึงดูดใจหรือให้ผลประโยชน์ในระยะสั้นๆ แต่กลับทำให้คนยากจนต้องลงเรื่อยๆ จุดสำคัญคือต้องมีข้อมูลหรือตัวชี้วัดที่สะท้อนอย่างชัดเจนว่านโยบายต่างๆ นั้น สุดท้ายความมั่งคั่งไปตกอยู่ที่ใคร”

“การแก้ปัญหาการทุจริตจะเห็นผลได้นั้น ผู้นำประเทศต้องเอาจริงเอาจัง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ ฮองกง ที่ในอดีตปัญหาการทุจริตรุนแรง แต่เมื่อผู้นำให้ความสำคัญ แก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และมุ่งแก้ไขได้ตรงจุด คือออกแรงเยอะกับตำรวจ ซึ่งเป็นต้นตอหลักของปัญหา เมื่อจัดการได้ตอนนี้ฮองกงก็ดีขึ้นมาก”

สำหรับความคิดที่บางส่วนมองว่าการพัฒนาให้เกิดผล อาจต้องยอมให้เกิด “พื้นที่สีเทา” หรือยอมให้มีการแสวงหาผลประโยชน์นั้น นายแพทย์วิจารณ์ฯ เห็นว่าคงต้องอาศัยข้อมูลมาพิสูจน์ยืนยัน เช่น ประเทศที่พัฒนาหรือหลุดจากกับดักรายได้ปานกลางแล้ว มีพื้นที่สีเทาน้อยลงหรือไม่ ซึ่งโดยส่วนตัวเชื่อว่าการจะทำให้ประเทศหลุดจากกับดักรายได้ปานกลาง จะต้องทำให้การคอร์รัปชันน้อยลง ขณะเดียวกันก็ไม่เชื่อว่าการบริหารจัดการประเทศแบบสีเทาจะช่วยประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองได้ เพราะความมั่นคงยั่งยืนที่แท้จริงต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมความดี

ประเด็นการพัฒนาอื่นๆ ที่ต้องให้ความสำคัญ

นายแพทย์วิจารณ์ฯ ยังได้กล่าวถึงประเด็นการพัฒนาที่สำคัญอื่นๆ ที่จะต้องขับเคลื่อนเพื่อผลักดันประเทศสู่สังคมมั่นคง อาทิ

การเตรียมตัวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นประเด็นที่กระทรวงสาธารณสุขให้ความสำคัญมาก และผลักดันสู่การปฏิบัติโดยเน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้อาสาสมัครด้านสาธารณสุขลงพื้นที่ดูแลผู้สูงอายุอย่างใกล้ชิด รวมทั้งให้ความรู้ในการดูแลผู้สูงอายุแก่ลูกหลานหรือญาติ

“ประเทศไทยต้องนำจุดเด่นเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนและความอาหารถิ่นของคนในครอบครัวมาเป็นพลังขับเคลื่อนการดูแลผู้สูงอายุ อย่าไปเน้นเรื่องทางธุรกิจ เช่น ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ มากเกินไป ขณะเดียวกันส่วนอื่นๆ ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มเยาวชนสามารถเข้าไปหนุนเสริมได้ ตัวอย่างที่เห็นได้คือ เมืองจัดการบริหารส่วนตำบลหลายแห่งที่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ลึกรู้ว่าผู้สูงอายุคนไหนมีปัญหา หรือยากลำบาก ก็เข้าไปดูแลได้อย่างทั่วถึง”

การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านอาหาร ประเทศไทยมีจุดแข็งเรื่องการผลิตอาหาร ประกอบกับมีข้อได้เปรียบทางธรรมชาติ การนำจุดแข็งนี้มาต่อยอดด้วยการยกระดับมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าด้านอาหารที่ตรงตามมาตรฐานสากล จะเป็นอีกแรงส่งสำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางได้อีกทางหนึ่ง

การเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ข้อด้อยของประเทศไทยประการหนึ่ง คือมักให้ความสำคัญกับการพัฒนาภายในประเทศ โดยไม่มองความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค หรือแม้กระทั่งประเทศที่อยู่ห่างออกไป โดยเฉพาะเราจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเร็วๆ นี้ จำเป็นที่ต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรอบด้าน และเตรียมความพร้อมรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งจุดนี้การศึกษาที่มีคุณภาพจะช่วยให้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการศึกษา หรือการพัฒนาทักษะความสามารถต่างๆ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น/ชุมชน เป็นประเด็นสำคัญที่อยู่ในรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็น

ประธาน มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนพึ่งพาตนเอง หรือจัดการตนเอง ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนสู่สังคมมั่นคง และมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องโดย นายแพทย์ประเวศ วะสี อธิการบดีประธาน สมิชชาปฏิรูป

บทบาทของ สศช. ในการก้าวสู่สังคมมั่นคง

นายแพทย์วิจารณ์ฯ เห็นว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความครบถ้วนในการชี้ทิศทางและกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แต่มีปัญหาในการนำไปสู่การปฏิบัติ การที่ สศช. กำหนดเป้าหมายในการขับเคลื่อนสู่ 3 สังคม ได้แก่ สังคมสีเขียว สังคมมั่นคง และสังคม วัฒนธรรม ช่วยให้การขับเคลื่อนของภาคี การพัฒนามีจุดหมายร่วมกันที่ชัดเจนมากขึ้น แต่ทั้ง 3 สังคมต้องขับเคลื่อนไปพร้อมกัน มีความเกี่ยวเนื่องสอดคล้องกันอยู่ ที่สำคัญเพื่อให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 11 มีประสิทธิภาพ สศช. จำเป็นต้องทำหน้าที่ชี้ว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 หรือสวนทางกัน โดยต้องให้ความสำคัญกับการนำเสนอข้อมูลหรือตัวชี้วัดเพื่อ บ่งชี้ทิศทางการพัฒนา

“เรื่องข้อมูลหรือตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญ สศช.ต้องพัฒนาตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการดำเนินการต่างๆ ว่าเป็นไปตามทิศทางที่วางไว้หรือไม่อย่างไร โดยอาจเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา หรือชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานมีความล่าช้าหรือไม่ รวมถึงอาจนำตัวชี้วัดที่สามารถเปรียบเทียบกับต่างประเทศมาใช้ เช่น เปรียบเทียบ Energy Efficiency ระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ส่วนใหญ่ประเทศที่พัฒนาแล้ว Energy Efficiency จะดีขึ้นตามส่วนของประเทศไทยก็อาจจะสะท้อนว่ายังขาดความมั่นคงด้านพลังงาน และมี

ผลกระทบต่อภาคคมนาคมขนส่งหรือภาคการผลิต”

นายแพทย์วิจารณ์ฯ กล่าวต่อไปว่า สังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่ดื้อต่อข้อมูล ไม่รับฟังการเตือน ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา ในหลายด้าน สศช.จึงควรมีบทบาทในการจัดทำข้อมูลหรือตัวชี้วัดที่ให้ภาพใหญ่ที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ สามารถชี้การพัฒนา ระยะยาว เพื่อแก้ปัญหาการดำเนินการใดๆ ที่มุ่งแต่ระยะสั้นหรือมั่วๆ ซึ่งข้อมูลหรือตัวชี้วัดที่มีคุณภาพ จะช่วยชี้ทิศทางให้การ พัฒนาเป็นไปอย่างเหมาะสม ไม่หลงทาง นำไปสู่การพัฒนาประเทศสู่สังคมมั่นคงในระยะยาว

สรุป

นายแพทย์วิจารณ์ฯ สรุปว่า การขับเคลื่อนประเทศไทยสู่สังคมมั่นคง ภาคีการพัฒนาต้องร่วมกัน “เข็นครกขึ้นภูเขา” เพราะการพัฒนาที่มุ่งวางรากฐานในระยะยาวไม่ใช่เรื่องง่าย หากมุ่งแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าหรือหวังผลในระยะสั้น แม้จะง่ายเหมือนการเข็นครกลงทางลาด แต่จะไม่มีที่ยั่งยืน ที่สำคัญ สศช. จะต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือนสังคมให้ก้าวไปบนเส้นทางที่ถูกต้อง ไม่สวนทางกับแนวทางที่กำหนดไว้ และยึดหลักความดีงาม เพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ■

เตรียมสังคมไทยให้พร้อมรับสังคมผู้สูงอายุ

อังคณา ภาสวณิช¹

ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) มาตั้งแต่ปี 2548 และคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) ในปี 2565 หรือใช้เวลาประมาณ 17 ปี ซึ่งนับว่าเร็วมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่นใช้เวลา 24 ปี ประเทศสหรัฐอเมริกา 72 ปี เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีระยะเวลาในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ และแม้ว่าประเด็นเรื่องสังคมผู้สูงอายุจะมีการกล่าวขานกันมากในสังคมไทยปัจจุบัน แต่สิ่งที่เป็นข้อคำถามและข้อกังวล คือเราพร้อมรับกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้อแล้วหรือไม่และอย่างไร บทความนี้จึงได้นำเสนอผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทย และการเตรียมพร้อมของสังคมไทยในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

อัตราเร่งของการสูงวัย (Speed of Population Aging)

ประเทศ	สังคมผู้สูงวัย Aging society (7%)	สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ Aged society (14%)	จำนวนปีจากสังคมผู้สูงวัยไปสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ aging to aged (7 - 14%)
ไทย	2548	2565	17
เกาหลี	2543	2560	17
ญี่ปุ่น	2513	2537	24
ฝรั่งเศส	2407	2522	115
อังกฤษ	2472	2518	46
อเมริกา	2485	2557	72

ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

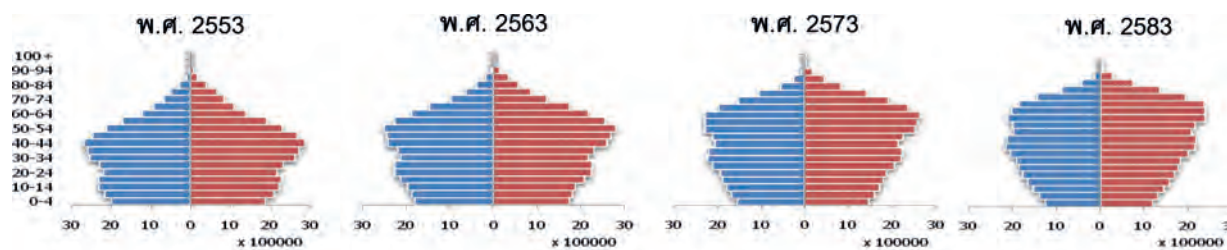
สังคมผู้สูงอายุ คลื่นสินามิลูกใหญ่ของสังคมไทย

ปัจจุบันประเทศในกลุ่มอาเซียนมีความแตกต่างกันอย่างมากในโครงสร้างประชากร โดยประเทศสิงคโปร์และไทย เป็นเพียง 2 ประเทศ ที่มีโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงวัย โดยมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ มากกว่าร้อยละ 10 ขณะที่ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียนยังมีผู้สูงอายุในสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 - 8 นอกจากนี้ ประเทศเพื่อนบ้านสำคัญของไทย (ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย) เป็นกลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนประชากรวัยเด็กมากกว่าร้อยละ 30 ขณะที่ประเทศไทยมีประชากรวัยเด็กเพียงร้อยละ 19 เท่านั้น ดังนั้น ประเทศเพื่อนบ้านสำคัญของไทยจึงมีแนวโน้มที่จะพัฒนาและมีการเจริญเติบโตที่เพิ่มสูงกว่าในปัจจุบัน เป็นผลจากโอกาสของช่วงการปันผลประชากรครั้งที่ 1 (First Demographic Dividend) ด้วยจำนวนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานที่ยังมีจำนวนมาก ขณะที่ประเทศไทยได้ผ่านพ้นช่วงดังกล่าวไปแล้ว และได้ใช้ประโยชน์จากหน้าต่างโอกาสของการปันผลประชากรครั้งที่ผ่านมาน้อยมาก

*นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม

จากข้อมูลการคาดประมาณประชากรไทยในช่วงปี 2553 - 2583² ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า ประชากรไทยจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงสุด 66.37 ล้านคน ในปี 2569 เพิ่มขึ้นจากปี 2553 ซึ่งมีประชากรเพียง 63.79 ล้านคน แต่หลังจากปี 2569 เป็นต้นมา กลับมีจำนวนประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2583 ประเทศไทยจะมีประชากรเพียง 63.86 ล้านคน เท่านั้น ดังนั้น ช่วงเวลาอีก 13 ปีหลังจากนี้ ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการในการสะสมทุน ทั้งทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางเศรษฐกิจ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอันเกิดจากการลดลงของจำนวนประชากรไทย

ประมาณการประชากรไทยในอีก 30 ปีข้างหน้า



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอายุ พบว่า ในช่วงระยะเวลา 30 ปี ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นจำนวนสูงถึง 20.5 ล้านคน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.12 ของประชากรไทยทั้งหมด แต่จะมีประชากรวัยแรงงานเพียง 35.18 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2553 ที่มีประชากรวัยแรงงาน 42.74 ล้านคน หรือลดลง 7.6 ล้านคน ขณะที่ประชากรวัยเด็กจะมีจำนวนลดลงเช่นกัน จาก 12.6 ล้านคน ในปี 2553 เป็น 8.2 ล้านคน ในปี 2583 นอกจากนี้ ประชากรเพศหญิงจะมีจำนวนมากกว่าเพศชายเกือบ 2 ล้านคน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในอนาคตผู้หญิงจะเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ

โครงสร้างประชากรไทยที่จะเข้าสู่สังคมที่แก่มาาก เกิดน้อยนี้ จะทำให้ศักยภาพการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจของกลุ่มวัยแรงงานที่มีต่อกลุ่มวัยสูงอายุลดลง โดยอัตราส่วนศักยภาพการเกื้อหนุนของวัยแรงงานที่มีต่อวัยสูงอายุจะลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 7.8 ในปี 2553 เป็น 5.4 ในปี 2563 และ 2.5 ในปี 2583 ตามลำดับ แนวโน้มดังกล่าวได้สะท้อนถึงภาระของประชากรวัยแรงงานที่ต้องแบกรับการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในปี 2553 ผู้สูงอายุ 1 คนถูกแบกรับด้วยประชากรวัยแรงงานถึง 10 คน แต่ในปี 2555 มีประชากรวัยแรงงาน 4 คน ที่มีศักยภาพในการเกื้อหนุนหรือแบกรับผู้สูงอายุ 1 คน และคาดการณ์ว่าในปี 2583 จะเหลือประชากรวัยแรงงานเพียง 2 คน ในการแบกรับผู้สูงอายุ 1 คน

ดัชนีประชากรสูงอายุและอัตราส่วนศักยภาพการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2553 - 2583



แกนขวา คืออัตราส่วนศักยภาพการเกื้อหนุน (Potential Support Ratio) = (ประชากรอายุ 15 - 59 ปี/ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป)

แกนซ้าย คือดัชนีประชากรผู้สูงอายุ (Aging Index) = (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป/ประชากรอายุ 0 - 14 ปี) * 100

²สศช. ได้ทำการคาดประมาณประชากรไทยในช่วงปี 2553 - 2583 โดยใช้สามะโนประชากรและการเคหะของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2553 เป็นฐานของการคาดประมาณ โดยประมาณการใน 2 กลุ่มประชากร ได้แก่ 1) ประชากรที่มีสัญชาติไทย จำนวน 63.2 ล้านคน และ 2) ประชากรที่ไม่ใช่สัญชาติไทยแต่มีชื่อในทะเบียนบ้าน จำนวน 0.58 ล้านคน รวมประชากรทั้ง 2 กลุ่ม 63.8 ล้านคน แต่ไม่นับรวมประชากรที่ไม่ใช่สัญชาติไทยและไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านจำนวน 2.1 ล้านคน

สังคมผู้สูงอายุ : ประเด็นท้าทาย การเจริญเติบโตและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

ประเทศไทยได้ก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลางอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา ด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการมีประชากรวัยแรงงานจำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive Industry) แต่ในอนาคตการขับเคลื่อนประเทศให้หลุดพ้นจากกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง หรือแม้แต่การคงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับเดิม ภายใต้อัตราการเติบโตที่เพิ่มขึ้นด้วยผู้สูงอายุอาจเป็นไปได้ยาก หากไม่มีการเตรียมพร้อมรับมืออย่างทันทั่วทั้ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ จึงเป็นประเด็นท้าทายการพัฒนาประเทศที่สำคัญ เนื่องจาก

1. การขยายตัวของขนาดตลาดสินค้าและบริการภายในประเทศจะถูกจำกัดด้วยจำนวนผู้บริโภคในประเทศที่ลดลง

ในช่วงที่ผ่านมาการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ เกิดขึ้นผ่านทางอุปสงค์ตั้งแต่เกิดจนตายของประชากรในรุ่นเกิดล้าน³ ที่มีจำนวนมาก โดยเฉพาะการเติบโตของผู้บริโภคในวัยทำงาน และกลุ่มคนชั้นกลางที่มีกำลังซื้อสูง แต่ในอนาคตประเทศจะก้าวเข้าสู่จุดที่ขนาดตลาดจะไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากจำนวนผู้บริโภคในประเทศจะอยู่ในระดับคงที่ และมีแนวโน้มลดลงในอนาคต ซึ่งการหดตัวของตลาดสินค้าและบริการจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

2. การขาดแคลนวัยแรงงาน ซึ่งเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

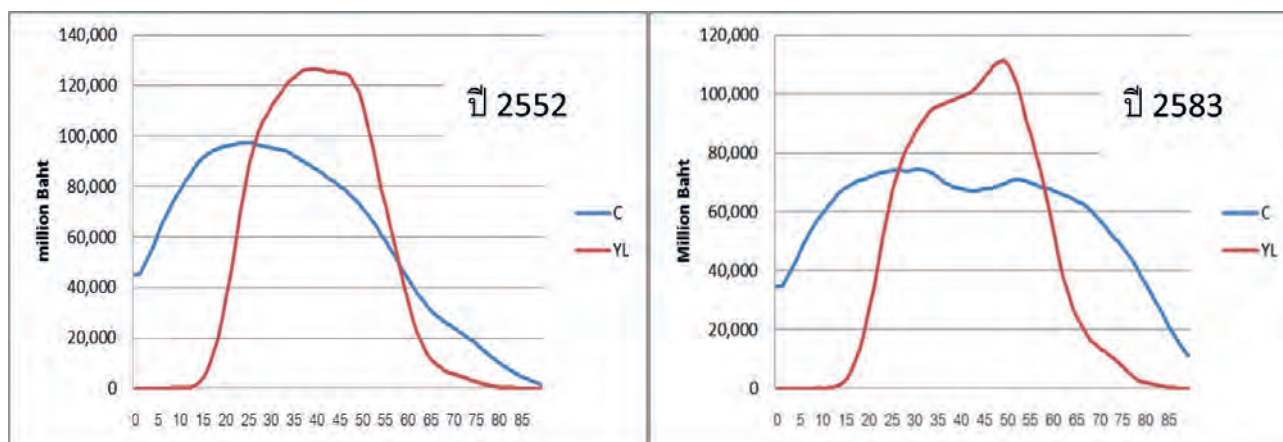
จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พบว่า ความต้องการแรงงานในปี 2557 มีประมาณ 41.3 ล้านคน และคาดว่าจะสูงถึง 48.9 ล้านคน ในปี 2565 ขณะที่อุปทานแรงงานในปี 2565 กลับมีจำนวนเพียง 41.8 ล้านคน เท่านั้น หรือมีอุปสงค์ส่วนเกินประมาณ 7.1 ล้านคน นอกจากนี้ สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานต่อประชากรทั้งหมดก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 67.0 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 63 และร้อยละ 55 ในปี 2565 และปี 2583 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในอนาคตอุปสงค์ส่วนเกินจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันวัยแรงงานในกลุ่มอายุ 25-39 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานหลักที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด ก็มีสัดส่วนลดลงในทิศทางเดียวกับการลดลงของประชากรวัยแรงงานโดยรวมเช่นกัน โดยลดลงจากร้อยละ 23.62 ของประชากรทั้งหมดในปี 2553 เป็นร้อยละ 18.33 ในปี 2583 หรืออัตราการเติบโตของประชากรกลุ่มดังกล่าวลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.92 ต่อปี ดังนั้น ในอนาคตประเทศไทยอาจต้องประสบภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างมาก และจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ หากไม่มีการปรับตัวของภาคแรงงานเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานในการรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิตเพื่อมุ่งไปสู่อุตสาหกรรมที่เน้นเทคโนโลยีและนวัตกรรมในระดับสูงขึ้น

3. ความไม่เพียงพอของเงินออมระดับครัวเรือนและระดับบุคคล เนื่องจากคนไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น โดยในปี 2553 ผู้ชายมีอายุเฉลี่ย 70.4 ปี และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 72.6 ในปี 2563 และ 75.3 ในปี 2583 ขณะที่อายุคาดเฉลี่ยของผู้หญิงเพิ่มขึ้นจาก 77.5 ปี ในปี 2553 เป็น 79.3 ในปี 2563 และ 81.9 ปี ในปี 2583 จึงกล่าวได้ว่าคนไทยมีอายุยาวนานขึ้น แต่มีช่วงวัยที่สามารถหารายได้คงเดิม หรืออีกนัยหนึ่งคือ มีเวลาเก็บเงินสิ้นลงแต่มีเวลาใช้เงินยาวนานขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย โดยเปรียบเทียบระหว่างปี 2552 และปี 2583 ของ รศ. ดร. มัทนา พนานิรมัย โดยใช้บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (National Transfer Account: NTA) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ พบว่า โครงสร้างประชากรไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ช่วงขาดดุลทางรายได้ (deficit) ในวัยผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ช่วงเกินดุลทางรายได้ (surplus) ของประชากรวัยแรงงานกลับลดลง ส่งผลให้ศักยภาพการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจของประชากรวัยแรงงานที่มีต่อวัยเด็กและวัยผู้สูงอายุลดลง ดังนั้น การสั่งสมทุนทั้งในรูปของสินทรัพย์ หรือการเพิ่มระดับการออมส่วนบุคคลและการออมระดับครัวเรือนตั้งแต่วัยหนุ่มสาว จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการเพิ่มการเกินดุลในวัยแรงงานเพื่อชดเชยการขาดดุลในวัยเด็กและวัยสูงอายุ และการสะสมทุนตั้งแต่วัยหนุ่มสาว ยังเป็นการเตรียมพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุอย่างมั่นคง และขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นผลประชากรครั้งที่ 2⁴

³ประชากรรุ่นเกิดล้านคือ ประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2506 - 2526 ทั้งนี้ จากข้อมูลทะเบียนราษฎร ของกระทรวงมหาดไทย พบว่า ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จำนวนเด็กที่มาจากทะเบียนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะช่วงปี 2506 - 2526 ซึ่งมีจำนวนทารกเกิดมากกว่าล้านคนทุกปี จึงเรียกประชากรกลุ่มนี้ว่า “ประชากรรุ่นเกิดล้าน”

⁴การปันผลประชากรครั้งที่ 2 (Second Demographic Dividend) เป็นโอกาสทางเศรษฐกิจในช่วงที่โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ประชากรสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากการสั่งสมความมั่งคั่ง (Wealth per Capita) ของผู้สูงอายุตั้งแต่วัยหนุ่มสาว

เปรียบเทียบบัญชีกระแสการโอนประชาชาติ (NTA) ปี 2552 และปี 2583



ที่มา : รศ. ดร.มัทนา พนานิรมัย

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ความเป็นจริง คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในการออม เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเข้าสู่วัยสูงอายุ จากข้อมูลบัญชีประชาชาติ สศช. ในปี 2554 พบว่า การออมในประเทศโดยรวม (Gross National Saving) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) มีสัดส่วนถึงร้อยละ 28.16 แต่เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างการออม (ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคครัวเรือน) กลับพบว่า การออมภาคครัวเรือนไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยมูลค่าการออมสุทธิภาคครัวเรือนมีจำนวนทั้งสิ้นเพียง 588,380 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.8 ของการออมในประเทศโดยรวม และร้อยละ 5.3 ต่อ GDP ขณะที่ประเทศมาเลเซียและประเทศจีนมีสัดส่วนการออมภาคครัวเรือนสูงถึงร้อยละ 25 ต่อ GDP นอกจากนี้ ปัจจุบันผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีศักยภาพในการหารายได้ค่อนข้างต่ำ โดยผู้สูงอายุที่มีงานทำมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 44.4 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด และมีผู้สูงอายุยากจนถึงร้อยละ 16.1 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่แก่ก่อนรวย ซึ่งแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายที่เป็นสังคมรวยก่อนแก่ ดังนั้น

การเร่งผลักดันให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของการออม เพื่อใช้จ่ายในยามชราภาพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้ในวัยสูงอายุ

4. ภาระงบประมาณภาครัฐที่เพิ่มขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุ จากการคาดการณ์การค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพของภาครัฐทั้ง 3 กองทุน พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบริการสุขภาพเพิ่มจากร้อยละ 2.2 ของ GDP ในปี 2553 เป็นร้อยละ 2.8 ของ GDP ในปี 2565 ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเพิ่มจากร้อยละ 0.64 ของ GDP ในปี 2553 เป็นร้อยละ 1.1 ของ GDP ในปี 2565 ซึ่งงานวิจัยหลายชิ้นได้ให้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า “ค่าใช้จ่ายทางสุขภาพเพิ่มสูงขึ้นตามอายุหรือเป็นลักษณะรูปตัว J (J Curve) โดยจะสูงในช่วงวัยแรกเกิดและลดต่ำที่สุดในช่วงหนุ่มสาว จากนั้นจะกลับสูงในวัยกลางคน และสูงที่สุดในวัยชรา” ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านสุขภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นผลมาจากการที่ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มวัยที่มีภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาสูง และมีการเสียชีวิตในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มวัยอื่นๆ ดังนั้น การพัฒนาระบบการดูแล

ผู้สูงอายุในระยะยาวที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อรองรับกับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ทางประชากรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งการลดลงของจำนวนประชากรไทย การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมที่เด็กน้อย ผู้สูงอายุมาก ขณะที่คุณภาพคนไทยยังมีปัญหาในเกือบทุกด้านของการพัฒนาและในทุกช่วงวัย ตั้งแต่วัยเด็ก วัยแรงงาน จนถึงวัยผู้สูงอายุสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้จัดทำแผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) เพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2555

⁴ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า ระบบบริการสุขภาพของภาครัฐยังคงมีรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับ ณ ปัจจุบัน

แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

วิสัยทัศน์

ประชากรไทยทุกคนเกิดมามีคุณภาพ ได้รับการพัฒนาทุกช่วงวัยให้สามารถเป็นพลังในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตของประเทศ มีหลักประกันที่มั่นคงพร้อมเข้าสู่สังคมสูงอายุที่มีการจัดสวัสดิการอย่างยั่งยืนโดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม

พันธกิจ

- ส่งเสริมอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดีในทุกช่วงวัยของประชากร ให้เฝ้าต่อการมีบุตรที่มีคุณภาพ และส่งเสริมให้คู่สมรสที่มีความพร้อมมีบุตรเพิ่มขึ้น
- พัฒนาศักยภาพประชากรทุกช่วงวัยอย่างเหมาะสม ให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และอยู่ในกรอบของศีลธรรมและจริยธรรม สามารถแข่งขันได้ในภูมิภาคอาเซียนและตลาดโลก รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายประชากรวัยแรงงานอย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียน ในปี 2558 เป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
- ส่งเสริมให้ประชากรไทยทุกคนสามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงาน และครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้น

เป้าหมายการพัฒนา

- ประชากรไทยทุกช่วงวัยมีอนามัยการเจริญพันธุ์เหมาะสมและมีศักยภาพเพิ่มขึ้น สามารถแข่งขันได้ในภูมิภาคอาเซียนและตลาดโลก รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายประชากรวัยแรงงานอย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียนในปี 2558 เป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
- ประชากรไทยทุกคนสามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงาน และสังคมไทยมีการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืนมากขึ้น

แผนประชากรฯ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ประชากรไทยทุกคนเกิดมามีคุณภาพ พร้อมที่จะพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพเมื่อเติบโตขึ้น โดยมุ่งส่งเสริมอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ดีในกลุ่มประชากรทุกช่วงวัย และส่งเสริมให้ประชากรไทยที่มีความพร้อมให้มีบุตรเพิ่มขึ้น

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพประชากรไทยทุกช่วงวัย มุ่งพัฒนาการด้านการเรียนรู้และพัฒนาการด้านต่างๆ คุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนศีลธรรมจรรยาอย่างต่อเนื่อง ต่อยอด เชื่อมโยง ตั้งแต่ในช่วงวัยแรกเกิดและวัยทารก ประชากรวัยเรียนวัยทำงาน และประชากรวัยสูงอายุได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพของตน สามารถบริหารจัดการชีวิตของตนเพื่อให้มีชีวิตยืนยาวด้วยคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ สร้างความมั่นคงในชีวิตให้

แก่ตนเองได้ สามารถปรับตัวเพื่อรับโอกาสและพัฒนาภูมิคุ้มกันตนเองต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในและภายนอกประเทศได้ สามารถแข่งขันได้ในภูมิภาคอาเซียนและตลาดโลก รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายประชากรวัยแรงงานอย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียนในปี 2558

3) ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมประชากรไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุที่มีการจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเตรียมความพร้อมให้กับประชากรไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทั้งในด้านปัจเจกให้สามารถพึ่งตนเองได้หลังวัยทำงานและเตรียมความพร้อมด้านระบบการออมและระบบสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับประชากรไทย

นอกจากนี้ สศช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและแผนประชากร ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น โดยมีนายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ และเลขาธิการ สศช. เป็นรองประธานอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนาประชากรและผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายๆ สาขาวิชาชีพ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนแผนประชากรไปสู่การปฏิบัติ และจัดทำนโยบายประชากรระยะยาว 20 ปี ตามข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี

ก้าวต่อไปของการทำงาน เพื่อเตรียมพร้อมประชากรและสังคมไทยรับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางประชากรครั้งสำคัญ

ในระยะเวลาไม่ถึง 13 ปี สังคมไทยจะเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านทางประชากรครั้งสำคัญ นั่นคือ การเข้าสู่ภาวะประชากรลด

เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้เข้าสู่สถานการณ์จำนวนประชากรลดลงมาตั้งแต่ปี 2549 โดยคาดการณ์ว่าหากประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาลดลงได้ ในปี 2643 ประชากรญี่ปุ่นจะมีจำนวนลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง เหลือเพียง 60 ล้านคนเท่านั้น ทั้งนี้ การเข้าสู่ภาวะประชากรลด จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว ซึ่งในหลายประเทศได้มีความพยายามในการเพิ่มจำนวนประชากร โดยเฉพาะการเพิ่มอัตราการเกิด แต่พบว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อย และต้องใช้งบประมาณในการลงทุนมหาศาล

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายและมาตรการที่หลากหลายในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว เช่น การสร้างดุลยภาพระหว่างการทำงานและการดำรงชีวิต การกำหนดกฎหมายว่าด้วยการลางานเพื่อเลี้ยงดูบุตรและครอบครัว ตลอดจนการปฏิรูประบบบำนาญ และเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของประชากรสูงวัยและที่เกษียณอายุแล้ว เป็นต้น ซึ่งผลจากการดำเนินมาตรการต่างๆ ทำให้ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นมีสุขภาวะที่ดีขึ้น และมีความมั่งคั่งมากขึ้นกว่าในอดีต จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายและมาตรการเหล่านี้เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่การปันผลประชากรระยะที่ 2

สศช. จึงได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำนโยบายประชากรระยะยาว เพื่อ

รับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางประชากรครั้งสำคัญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้กรอบมุมมองของประชากร ที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะคนไทย จำนวน 63 ล้านคนเท่านั้น แต่ประชากรคือพลเมืองอาเซียน 600 ล้านคน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพและคุณภาพชีวิตของประชากรในทุกช่วงวัย ตั้งแต่อายุในครรภ์มารดาจนถึงวัยผู้สูงอายุ เพื่อชดเชยกับปริมาณประชากรที่ลดลง

● **วัยเด็ก** ต้องเร่งสะสมทุน โดยเฉพาะทุนความรู้ เพื่อให้สามารถเติบโตเป็นวัยแรงงานที่มีศักยภาพ ตลอดจนมีภูมิคุ้มกันต่อการกระแสนการเปลี่ยนแปลงและปัจจัยต่างๆ ทั้งนี้ การลดลงของจำนวนประชากรในวัยเรียน จึงเป็นโอกาสที่ภาครัฐจะมีงบประมาณในการลงทุนเพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา ทดแทนการเพิ่มหรือขยายในเชิงปริมาณ

● **วัยแรงงาน** ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับกับการปรับโครงสร้างการผลิตจากการใช้แรงงานจำนวนมากซึ่งมีทักษะระดับต่ำไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มที่เน้นใช้นวัตกรรมและแรงงานที่มีผลิตภาพสูง ตลอดจนเพิ่มระดับการออมส่วนบุคคลและการออมภาคครัวเรือน เพื่อให้มีเงินออมเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายยามชราภาพ

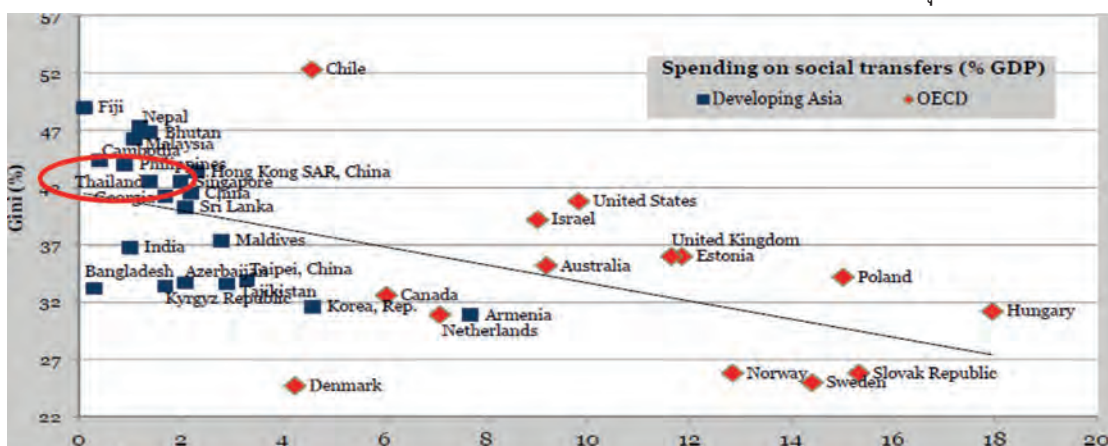
● **วัยผู้สูงอายุ** สังคมที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากและมีอายุยืนยาวจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตของประเทศ หากผู้สูงอายุเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ด้วยการมีสุขภาพที่แข็งแรง

มีรายได้และเงินออมที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ ดังนั้น การลงทุนทางด้านสุขภาพเพื่อเพิ่มช่วงอายุของการมีสุขภาพดี (Health Adjusted Life Expectancy: HALE) ควบคู่กับการสร้างโอกาสในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ จึงเป็นแนวทางการลงทุนที่สำคัญ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้มากและยาวนานที่สุด

ดังนั้น การทำงานระยะต่อไป จึงมุ่งไปสู่การเพิ่มคุณภาพของประชากรเป็นหลัก ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

ภาคีระดับนโยบาย (รัฐบาล/ภาคีรัฐ) ปัญหาและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรควรถูกกำหนดเป็นวาระสำคัญของประเทศ ซึ่งรัฐบาลควรเข้าไปขับเคลื่อนและผลักดันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนทางสังคมให้มากขึ้น ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการทางสังคม ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพชีวิต และเพิ่มผลิตภาพการผลิตของประชากรไทย เนื่องจากปัจจุบันสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านสังคมของประเทศไทยยังมีสัดส่วนต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศในกลุ่ม OECD

สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสังคมต่อ GDP ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD



ที่มา : Asian Development Bank

ภาคีสันับสนุน เช่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา/วิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น **ภาคเอกชน** เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างศักยภาพและผลิตภาพของแรงงานไทย โดยให้ความสำคัญกับการสร้างงานที่มีคุณค่า (decent work) ตลอดจนปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับผลิตภาพของแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ **สถาบันการศึกษา** เป็นหน่วยผลิตบุคลากรที่สำคัญ และเป็นแหล่งสร้างเสริมทุนความรู้ตั้งแต่วัยเด็ก เพื่อเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยทั้งภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาต้องมีความเชื่อมโยงและดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งในเชิงอุปสงค์และอุปทานแรงงาน **สื่อมวลชน** เป็นภาคีสำคัญในการสื่อสารสาธารณะให้สังคมมีความตระหนักต่อปัญหาและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และเป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญในการเตรียมสังคมไทยให้พร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

บทสรุป

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ก้าวข้ามการเปลี่ยนผ่านทางประชากรที่สำคัญมาหลายรูปแบบ ทั้งช่วงระยะเวลาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การมีอัตราการเกิดที่สูง ไปสู่ยุคของการปันผลประชากรครั้งที่ 1 ที่ประเทศมีจำนวนประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุน้อย แต่มีวัยแรงงานจำนวนมาก จนกระทั่งปัจจุบันได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ และในอนาคตประเทศไทยก็จะเข้าสู่ช่วงของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะประชากรลด ซึ่งในทุกช่วงของการเปลี่ยนผ่าน อาจเป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศ ขึ้นกับว่าสังคมไทยได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางประชากรหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น นโยบายประชากรระยะยาวที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของประชากรทุกช่วงวัย และการสะสมความมั่งคั่งตั้งแต่วัยแรงงาน ภายใต้พลวัตการขับเคลื่อนจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง จึงเป็นหนทางสำคัญที่จะนำประเทศไปสู่ช่วงของการปันผลประชากรครั้งที่ 2 และสร้างความมั่นคงทางการเจริญเติบโตและการพัฒนาในระยะยาว ■

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา ตั้งชลทิพย์. ประชากรญี่ปุ่นลดลง ทำไมรัฐบาลญี่ปุ่นต้องตื่นตัว. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. เข้าถึงได้จาก <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2556
- ปติ พุทธิวิบูลย์ และ สุวิสาส์ เผ่าเหลืองทอง. ทำอย่างไรให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตอบโจทย์การออมระยะยาวของคนไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ? สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน เอกสารงานวิจัย ฉบับที่ 2/2555. พฤษภาคม 2555.
- สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์. Intergeneration Transfer การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความเหลื่อมล้ำและทางเลือกสำหรับอนาคตประเทศไทย. เอกสารนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความท้าทายสำหรับอนาคตสังคมไทย ในวันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2555 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) ประเทศไทย. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย. 2554
- การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2583. โครงการศึกษาผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรไทยที่ใช้ปี 2553 เป็นปีฐาน. กุมภาพันธ์ 2556.
- แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559). ตุลาคม 2555.
- ภาวะสังคมไทยไตรมาสสอง ปี 2555. ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม 2555.
- John Bongaarts and Tomas Sobotka. A Demographic Explanation for the Recent Rise in European Fertility. *Population and Development Review*. 38(1) : 83-120 (March 2012).
- Mathana Phananimamai and Tussanaporn Kuntayot. *Population Ageing and Changes in the Relative Economic Well Being of the Elderly in Thailand*. September 2012.

สร้างสมดุลอาหารและพลังงาน เพื่อความมั่นคงของสังคม

สุภัทรา เชิดชูไชย, นำพร อนันต์กวีวัฒน์*

ธณีนี จันทรสุวรรณ** และ ราเชษฐ์ เหมื่อนเสน***

วิกฤตอาหารและพลังงานที่เกิดขึ้นในโลก เมื่อปี 2551 ส่งผลกระทบรุนแรงไปทั่วโลก โดยเฉพาะกับประชากรที่ยากจนในหลายประเทศ ก่อให้เกิดกระแสความตื่นตัวด้านความมั่นคงอาหาร ตลอดจนการวางแนวทางในการพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทย แม้จะเป็นประเทศที่สามารถส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารหลายชนิดได้เป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ยังคงพบปัจจัยหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสมดุลของอาหารและพลังงานได้ในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น เพื่อสร้างสมดุลและความมั่นคงให้กับประเทศ

สถานการณ์อาหารและพลังงานของโลก

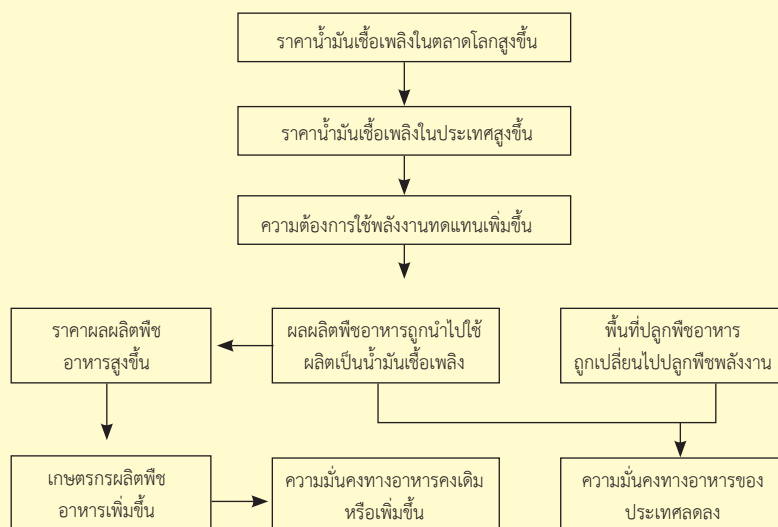
วิกฤตอาหารและพลังงานสามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย เมื่อราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้น ความต้องการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพลังงานทดแทนจากพืช ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพืชอาหารสำหรับคนและอาหารสัตว์ ผลผลิตส่วนหนึ่งจึงถูกนำไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน เนื่องจากที่ดินเพื่อการเกษตรมีจำกัด ผลผลิตในภาพรวมจึงมีจำกัดด้วย เมื่อผลผลิตพืชอาหารลดลง จึงทำให้ราคาพืช

อาหารสูงขึ้น ส่งผลให้ความมั่นคงทางอาหารลดลง และเกิดวิกฤตอาหารและพลังงานในประเทศ (รูปภาพที่ 1)

ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ เกิดขึ้นมาแล้วในปี 2550 เมื่อราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของโลกสูงขึ้นอย่างมาก ทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น ประกอบกับการเกิดภัยพิบัติ โรคพืชและแมลงในหลายประเทศได้สร้างความเสียหายต่อผลผลิตเป็นอย่างมาก ทำให้ผลผลิตทางอาหารลดลงสวนทางกับความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้น ราคาสินค้าอาหารจึงเพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากการเพาะปลูกเพื่อบริโภคในประเทศ มาเป็นอุตสาหกรรมภาค

การเกษตรเพื่อการส่งออก และหันมาปลูกพืชพลังงานแทนพืชอาหาร เนื่องจากได้ราคาดีกว่าผลผลิตจากพืชอาหาร กระทั่งต่อความมั่นคงอาหาร จนทำให้เกิดวิกฤตอาหารมากกว่า 37 ประเทศทั่วโลก ส่วนใหญ่อยู่ในแถบแอฟริกา เอเชีย สหภาพยุโรป และลาตินอเมริกา (FAO, 2009) ซึ่งประชากรยากจนในประเทศดังกล่าวได้รับผลกระทบมากที่สุด ส่งผลต่อภาวะทุพโภชนาการ จากราคาอาหารที่แพงขึ้นและขาดแคลนอาหาร ทำให้หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับความมั่นคงอาหารและการสร้างความสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานมากขึ้น

รูปภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างวิกฤตการณ์พลังงานกับความมั่นคงทางอาหารของประเทศ



ที่มา : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

*** นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น มีการคาดการณ์ว่า วิกฤตอาหารอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต หากสถานการณ์ราคาพลังงานเชื้อเพลิงยังคงสูงขึ้น ประกอบกับผลกระทบของโลกร้อน ที่ทำให้ปริมาณผลผลิตพืชอาหารลดลง รวมทั้งจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความต้องการบริโภคอาหารและความต้องการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติคาดการณ์ว่า ในปี ค.ศ. 2050 ประชากรของโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.1 พันล้านคน ดังนั้น โลกจะต้องผลิตอาหารเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 70 จึงจะเพียงพอสำหรับการเลี้ยงประชากรของโลก (FAO, 2009) และจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นทำให้พลังงานทดแทนเข้ามามีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งหากไม่มีแผนในการรองรับผลกระทบและการ

เปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นแล้ว มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดวิกฤตอาหารและพลังงานขึ้นอีก ทำให้รัฐบาลในหลายๆ ประเทศพยายามสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน และพยายามที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการปลูกพืชอาหารและพืชพลังงาน

ตัวอย่างของประเทศที่มีแนวทางในการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตความมั่นคงทางอาหารอย่างชัดเจน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีพื้นที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรเพียงร้อยละ 13 ของประเทศ และมีแรงงานด้านเกษตรเพียงร้อยละ 7.5 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด แต่สามารถสร้างผลผลิตการเกษตรต่อพื้นที่สูงสุดในโลก ประกอบกับมีอำนาจในการซื้อสูง จึงสามารถนำเข้าผลผลิตได้ในปริมาณที่มากเพียงพอ

ต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ (ตารางที่ 1) รวมทั้งมีมาตรการอุดหนุนและปกป้องเกษตรกร และมีมาตรการเข้มงวดในการนำเข้า จึงทำให้ได้อาหารที่มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของประชากร นอกจากนี้ยังทุ่มงบประมาณสนับสนุนการทำเกษตรขนาดใหญ่ (Large Scale) เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่หันมาเข้าสู่อาชีพเกษตรกร เพื่อทดแทนแรงงานสูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย เพราะประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีแนวโน้มประชากรลดลง

ตารางที่ 1 แสดงอุปสงค์และอุปทานของสินค้าพืชอาหารของประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2009

สินค้า	อุปทาน			อุปสงค์		
	ผลผลิต	นำเข้า	รวม	ส่งออก	บริโภคในประเทศ	รวม
ข้าว	8,474	869	9,343	239	8,233	8,472
ข้าวสาลี	674	5,354	6,028	0	5,205	5,205
มันฝรั่ง	2,441	896	3,337	2	1,985	1,987
ถั่วเหลือง	230	3,390	3,620	0	823	823
นมและผลิตภัณฑ์	7,881	3,491	11,372	26	1,081	1,107
อาหารทะเล	4,868	4,500	9,368	674	6,899	7,573

ที่มา : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (2554)

ในขณะเดียวกัน **ประเทศฟิลิปปินส์** ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ภาคการเกษตรของประเทศค่อนข้างล้าหลังกว่าประเทศอื่นในอาเซียน ประชากรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) ในชนบทมีรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงทางอาหาร ความสามารถในการแข่งขันภาคเกษตรมีความแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นอย่างสิ้นเชิง และเปลี่ยนจากประเทศผู้ส่งออกไปเป็นผู้นำเข้าข้าวอันดับ 1 ของโลก (ตารางที่ 2) แม้รัฐบาลจะมีมาตรการต่างๆ ในการเพิ่มผลผลิต แต่ก็ไม่สามารถผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้ เพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายสนับสนุนปัจจัยในการเพิ่มผลผลิตข้าวให้เพียงพอับความต้องการบริโภคในประเทศ โดยทุ่มงบประมาณมหาศาลในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสนับสนุนปัจจัยด้านการผลิต ให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวเพิ่มขึ้น และไม่เอายากเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า นอกจากนี้ยังมีแผนที่จะลดความต้องการบริโภคข้าวภายในประเทศให้หันมาบริโภคข้าวเหนียวและมันเทศแทนข้าว ซึ่งจะสามารถช่วยลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศได้ส่วนหนึ่ง

ตารางที่ 2 อุปสงค์และอุปทานข้าวของประเทศฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 2005 - 2009

ปี ค.ศ.	อุปทาน		รวม	อุปสงค์
	ผลผลิต	นำเข้า		
2005	9,550	1,882	11,432	10,126
2006	10,024	1,716	11,740	10,324
2007	10,621	1,805	12,426	11,182
2008	10,997	2,432	13,429	11,587
2009*	10,633	1,755	12,388	11,060

ที่มา : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (2554) * ข้อมูลเบื้องต้น

นอกจากนั้น ยังมีอีกหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับความสมดุลอาหารและพลังงาน อาทิ **ประเทศคิวบา**เคยเกิดวิกฤตอาหารนานถึง 5 ปี เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญในการผลิตพืชอาหาร มุ่งเน้นแต่ผลิตเพื่อการส่งออก ด้วยการที่เป็นประเทศมั่งคั่งทำให้คิวบาผลิตพืชอาหารน้อยและใช้การนำเข้าสินค้าอาหารจากต่างประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่จึงถูกนำไปใช้เพื่อการปลูกอ้อยเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ยังได้รับการช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตในการจำหน่ายสินค้าทางการเกษตรให้แก่คิวบาในราคาถูก ต่อมาเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายในปลายปี พ.ศ. 2532 ส่งผลกระทบต่อกิวบาโดยตรง เนื่องจากไม่มีรายได้เข้าประเทศเลยจึงไม่มีเงินนำเข้าอาหารและพื้นที่เกษตรมีแต่อ้อย จะกลับมาปลูกอย่างอื่นก็ไม่ได้ เพราะไม่มีปุ๋ยและสารเคมีที่เคยได้รับการช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตใช้ในการเพาะปลูก ต่อมาคิวบาหาวิธีแก้ไข โดยหันมาให้ความสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเกษตรที่อยู่บนฐานการพึ่งตนเองทุกอย่าง เลิกใช้ปุ๋ย สารเคมี และเครื่องจักรกลทางการเกษตร หันมาใช้ภูมิปัญญาและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นทำการเกษตร ซึ่งถือเป็นแนวทางที่น่าสนใจในการเตรียมความพร้อมรับและพัฒนาด้านความมั่นคงอาหารของประเทศไทยต่อไป

ความสำคัญของสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่สามารถทำการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารได้เป็นจำนวนมาก โดยมากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ ทำให้มีผลผลิตเหลือเพื่อส่งออก โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทย เนื่องจากมีความพร้อมในหลายด้าน ซึ่งความมั่นคงด้านอาหารนี้ถือเป็นจุดแข็งของประเทศ โดยประเทศไทยส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับ 1 ของโลกหลายชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง สับปะรด และกุ้ง (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ผลผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2553

สินค้า	ผลผลิต (ล้านตัน)	ส่งออก (ล้านตัน)	ส่วนแบ่งตลาดโลก (ร้อยละ)	ลำดับการส่งออกในตลาดโลก
ข้าว	31.70 (ข้าวเปลือก)	8.94 (ข้าวสาร)	29.52	1
มันสำปะหลัง	22.00 (หัวมันสด)	4.11 (มันเส้น)	69.00	1
		0.16 (มันอัดเม็ด)		
		2.43 (แป้งมัน)		
สับปะรดโรงงาน	1.92 (ผลสด)	0.484 (กระป๋อง)	43.18	1
		0.134 (น้ำสับปะรด)		
		0.065 (กวน และอื่นๆ)		
กุ้งทะเลเพาะเลี้ยง	0.640 (กุ้งสด)	0.242 (กุ้งแช่แข็ง)	22.00	1
		0.185 (ปรุงแต่ง)		
อ้อย-น้ำตาล	68.81 (อ้อยสด)	2.07 (น้ำตาลทรายดิบ)	11.39	2
	7.29 (น้ำตาล)	2.43 (น้ำตาลทรายขาว)		

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2554

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงมีปัญหาด้านความมั่นคงอาหารในหลายประการ โดยการจัดทำดัชนีชี้วัดความมั่นคงทางอาหารของโลก (Global Food Security Index) ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 45 จาก 105 ประเทศทั่วโลก โดยเป็นที่ 2 ของอาเซียน รองจากมาเลเซีย ดัชนีชี้วัดความมั่นคงอาหารพิจารณาจาก 3 ด้าน ได้แก่ ความสามารถในการหาซื้อ (Affordability),

การเข้าถึงอาหาร (Availability) และความปลอดภัยและคุณภาพของอาหาร (Quality and Safety) (รูปภาพที่ 2) ดัชนีที่ทำให้ประเทศไทยได้คะแนนน้อย อยู่ในเรื่องการวิจัยและพัฒนา ที่แต่ละปีประเทศไทยจัดงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนา เพียงปีละ 5,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตรไม่ถึงร้อยละ 10 หรือ 500 ล้านบาท ในส่วนของประสิทธิภาพ

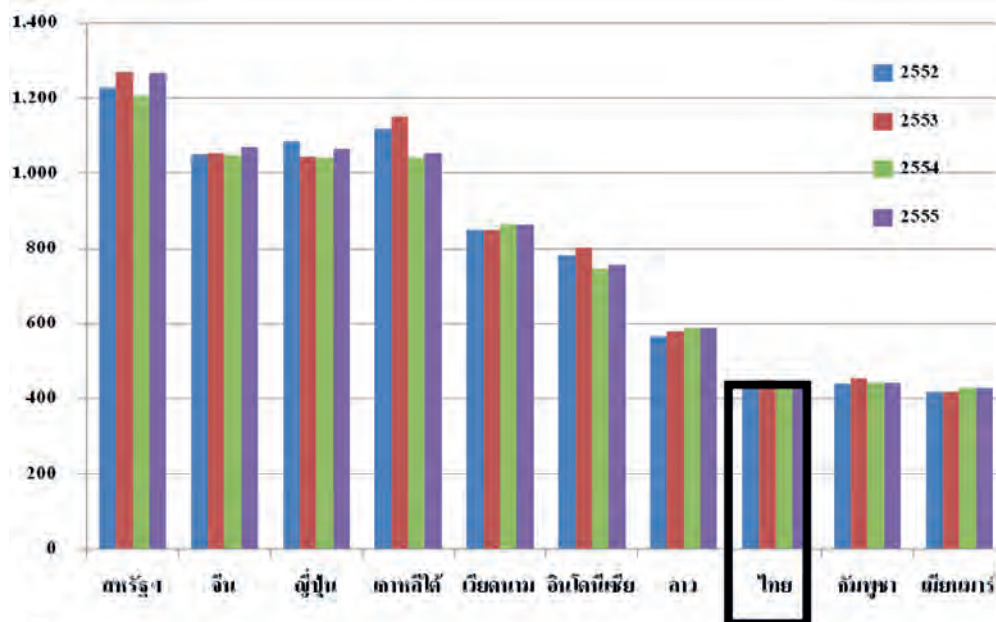
การผลิตด้านการเกษตรของไทย อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น กรณีผลผลิตต่อไร่ของข้าวไทยมีผลผลิตประมาณ 448 กิโลกรัมต่อไร่ คิดเป็นอันดับ 13 ของเอเชีย และอันดับที่ 7 ของอาเซียน ในขณะที่เวียดนามมีผลผลิตข้าวรวม 862 กิโลกรัมต่อไร่ คิดเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน อันดับ 4 ของเอเชีย รองจากเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน (รูปภาพที่ 3)

รูปภาพที่ 2 สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของไทย

World Rank	OVERALL SCORES		Affordability		Availability		Quality & Safety	
33	1	Malaysia 63.9	1	Thailand 60.9	1	Malaysia 65.2	1	Malaysia 68.4
45	2	Thailand 57.9	2	Malaysia 60.6	2	Vietnam 57.8	2	Thailand 57.5
55	3	Vietnam 50.4	3	Philippines 43.5	3	Thailand 55.3	3	Philippines 54.3
63	4	Philippines 47.1	4	Indonesia 42.3	4	Indonesia 52.6	4	Vietnam 50.8
64	5	Indonesia 46.8	5	Vietnam 42.1	5	Philippines 47.7	5	Myanmar 48.3
78	6	Myanmar 37.2	6	Myanmar 35.2	6	Myanmar 35.1	6	Indonesia 42.0
89	7	Cambodia 30.0	7	Cambodia 26.7	7	Cambodia 33.4	7	Cambodia 28.8

ที่มา : สมชาย เล่าที่วีระพานิช, 2556

รูปภาพที่ 3 สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของไทย



ที่มา : Grain: World Market and Trade, USDA; February 2013

ด้านพลังงาน ปัจจุบันประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยมีสัดส่วนการนำเข้าน้ำมันสูงถึงร้อยละ 80 ของปริมาณการใช้น้ำมันทั้งหมดภายในประเทศและมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากไม่สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตปิโตรเลียมในประเทศได้ทันกับความต้องการใช้งาน ตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวตามเศรษฐกิจและปริมาณรถยนต์ที่สูงขึ้น ทำให้ความต้องการพลังงานทดแทนจากพืชพลังงานสูงขึ้นด้วย เมื่อราคาพืชพลังงานให้ผลตอบแทนที่ดีจึงมีเกษตรกรบางส่วนหันไปปลูกพืชพลังงานแทนพืชอาหาร ซึ่งจะไปผลิตเป็นเอทานอลจากอ้อย (กากน้ำตาล) แก๊สโซฮอล์จากมันสำปะหลัง และไบโอดีเซลจากน้ำมันปาล์ม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อนำไปทำพลังงานทดแทนจากพืช แต่พื้นที่ปลูกพืชอาหารยังไม่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ โดยยังมีการขยายพื้นที่ปลูกข้าวร้อยละ 41.6 ในช่วงปี 2548 - 2555 ในขณะที่พื้นที่ปลูกพืชพลังงานขยายตัวร้อยละ 34.3 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกพืชเกษตรและพืชพลังงาน ในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2555

สินค้า	พื้นที่ปลูกพืชเกษตร (ล้านไร่)		การเปลี่ยนแปลง	
	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2555	(ล้านไร่)	ร้อยละ
อ้อยโรงงาน	6.67	8.013	1.343	20.1
มันสำปะหลัง	6.524	9.254	2.73	41.8
ปาล์มน้ำมัน	2.748	4.136	1.388	50.5
รวมพืชพลังงาน	15.942	21.403	5.461	34.3
ข้าวรวม	13.609	19.273	5.664	41.6
ข้าวนาปี	67.677	83.329	15.652	23.1

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555

แม้สถิติหลายอย่างด้านการเกษตร ยังไม่แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างอาหารและพลังงานของประเทศ แต่ยังคงมีปัจจัยหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคต ทั้งในเรื่องผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ภัยธรรมชาติ และภัยจากแมลงศัตรูพืช แรงงานภาคเกษตรที่ลดลง ตลอดจนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลกระทบทางลบต่อผลผลิตทางอาหารของประเทศ ทำให้ผลผลิตและคุณภาพลดลง ขณะเดียวกันการเปิดเสรีทางการค้าในภูมิภาคอาเซียน หรือ AEC ซึ่งจะช่วยลดหรือยกเลิกการเก็บภาษีนำเข้าและส่งออก ทำให้สินค้าโดยเฉพาะพืชเกษตรนั้นมีการค้าขายได้อย่างเสรี จะทำให้ผู้บริโภคในประเทศมีสินค้าบริโภคมากขึ้นในราคาที่ถูกลง อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวหากราคาสินค้าโดยเฉพาะพืชอาหารลดลงมากจนไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต อาจทำให้เกษตรกรลดปริมาณการปลูกหรือเลิกปลูกพืชอาหารชนิดนั้นได้

แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างสมดุลระหว่างอาหารและพลังงาน

ที่ผ่านมา การพัฒนาเพื่อสร้างสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานได้มีการให้ความสำคัญอย่างชัดเจนในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ ให้กับภาคเกษตร ซึ่งเป็นฐานรายได้หลักและความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เป็นแหล่งสร้างงาน แหล่งผลิตอาหาร และช่วยลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน โดยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้แก่เกษตรกร การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร ตลอดจนการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

นอกจากนั้น รัฐบาลได้นำแนวทางการสร้างความเข้มแข็งภาคเกษตรมารวมในยุทธศาสตร์ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาฐานรายได้เดิมและสร้างรายได้ใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบการผลิต และลดต้นทุนให้กับธุรกิจ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง (Growth and Competitiveness) โดยมีแนวทางการดำเนินงานด้านการเกษตร ได้แก่ การจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตรและการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ และด้านพลังงาน ได้แก่ นโยบายการปรับโครงสร้างการใช้และราคาพลังงานที่เหมาะสม การลงทุนเพื่อความมั่นคงของพลังงานและพลังงานทดแทน และการเชื่อมโยงแหล่งพลังงานและผลิตพลังงานทางเลือกในอาเซียน

² ส่วนหนึ่งเกิดจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2554 - 2555

การจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตรเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญในการสร้างความมั่นคงและสมดุลระหว่างอาหารและพลังงานของประเทศไทย ซึ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์สอดคล้องกับศักยภาพและให้ผลตอบแทนที่เหมาะสม พัฒนาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

1) **จัดทำแผนที่กลางของประเทศ (Master Map)** ใช้มาตราส่วนกลางในการจัดทำแผนที่ฐาน 2 มาตราส่วน คือ 1 : 50,000 สำหรับใช้ในการกำหนดและวางแผนเชิงนโยบาย และมาตราส่วน 1 : 4,000 สำหรับใช้ในการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่/เฉพาะด้าน

2) **กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสม** ผลิตสินค้าเกษตรที่สอดคล้องกับราคาและความต้องการของตลาด โดยพิจารณาจากศักยภาพดิน น้ำ ที่ตั้งโรงงานแปรรูป โลจิสติกส์ โดยเร่งดำเนินการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าวก่อนเป็นลำดับแรก เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวที่ไม่เหมาะสมไปปลูกสินค้าเกษตรอื่น รวมทั้งกำหนดพื้นที่เหมาะสมและพื้นที่ที่ควรปรับเปลี่ยน และประมาณรายได้จากการปรับเปลี่ยนจากข้าวเป็นการเพาะปลูกพืชแต่ละชนิด เพื่อประกอบการตัดสินใจของเกษตรกร

3) **เชื่อมโยงกับโรงงานแปรรูป/ตลาด** ตรวจสอบและรายงานข้อมูลความต้องการสินค้าเกษตรเพื่อนำมาแปรรูปเป็นพลังงานทดแทน สินค้าเกษตรแปรรูปเป็นต้น รวมทั้งนำแนวคิด Contract Farming มาประยุกต์ใช้โดยเชื่อมโยงสินค้าเกษตรกับโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนประสานโรงงานอุตสาหกรรมในการรับซื้อผลผลิตการเกษตร และข้อมูลความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรม

4) **กำหนดมาตรการสนับสนุน/จูงใจ** กำหนดมาตรการจูงใจต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม

ขณะนี้รัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตร โดยนำร่องปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวที่ไม่เหมาะสมเป็นอ้อยโรงงาน ซึ่งหากการผลิตภาคเกษตรมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะช่วยให้มีผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น และถ้ามีการกำหนดพื้นที่สำหรับปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานที่เหมาะสมแล้ว จะช่วยลดปัญหาการแย่งชิงผลผลิตระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงานได้

นอกจากนี้ หลายหน่วยงานได้มีการวางแผนพัฒนาด้านอาหารและพลังงานในหลายยุทธศาสตร์ อาทิ **ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย (พ.ศ. 2555 - 2559)** จัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ประกอบด้วย **ด้านความมั่นคงทางอาหาร** โดยการเร่งรัดปฏิรูปการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่การเกษตร พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตอาหาร และจัดระบบเพื่อรองรับความมั่นคงด้านอาหารในภาวะวิกฤต **ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร** โดยการสร้างมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียว เพื่อยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรขั้นต้นให้มีคุณภาพและปลอดภัย **ด้านอาหารศึกษา** โดยการขับเคลื่อนงานวิจัยที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ด้านอาหารได้ และส่งเสริมให้เกษตรกรและชุมชนมีความรู้ด้านอาหารศึกษา สุดท้ายคือ **ด้านการบริหารจัดการ** โดยการปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างองค์กรในห่วงโซ่อุปทาน

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหาร (พ.ศ. 2555 - 2559) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย **ด้านการผลิตอาหารอย่างเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศอย่างยั่งยืน** ซึ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพการผลิต พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการผลิต และสนับสนุนการวิจัยและ

พัฒนา **ด้านการสนับสนุนให้ประชากรทุกระดับเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอได้ตลอดเวลา** ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตเพื่อสร้างรายได้ภายในชุมชน และอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งเพื่อการกระจายอาหารให้ทั่วถึง **ด้านการส่งเสริมการผลิตอาหารคุณภาพดี ลดการสูญเสีย และมีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม** สนับสนุนการผลิตที่ได้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิต ส่งเสริมการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ และลดการสูญเสียของผลผลิตการเกษตร และ**ด้านการรักษาเสถียรภาพการผลิตอาหารอย่างยั่งยืน** ส่งเสริมการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตลอดจนสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำดิน และป่าไม้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังมี**ยุทธศาสตร์มาตรฐานความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร (พ.ศ. 2553 - 2556)** ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาสินค้าเกษตรคุณภาพรายสินค้าพืช **ประมง ปศุสัตว์** เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตแบบครบวงจร การสนับสนุนผู้ผลิตเข้าสู่ระบบมาตรฐาน เพื่อจัดระบบการรับรองฟาร์มมาตรฐาน การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์และตลาดสินค้าเกษตร เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านคุณภาพมาตรฐาน และการรับรองแหล่งจำหน่ายสินค้าคุณภาพ **การสร้างระบบอาหารศึกษาเพื่อส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ด้านมาตรฐาน** เพื่อพัฒนาระบบอาหารศึกษาและองค์ความรู้ รวมทั้งสร้างเครือข่ายความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร และ**การสร้าง ความมั่นใจในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย** เพื่อกำหนดภาพลักษณ์สินค้าอาหารไทยที่ได้มาตรฐานการยอมรับในต่างประเทศ ในขณะเดียวกันยังมีความร่วมมือกันของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียนโดยได้กำหนดเป็นแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security (AIFS Framework)) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหาร

ของอาเซียน (Strategic Plan of Action-Food Security (SPA-FS)) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ความมั่นคงทางอาหารและการบรรเทาภัยคุกคาม/ขาดแคลน การพัฒนาการค้าอาหารอย่างยั่งยืน การสร้างระบบบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคงทางอาหาร และการพัฒนาวัฒนธรรมการเกษตร

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน ได้แก่ **ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2554 - 2558)** ซึ่งได้กำหนดแนวทางการสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน 5 ด้าน ได้แก่ การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ การกำกับดูแลกิจการพลังงานและกิจการที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคธุรกิจพลังงาน การพัฒนาพลังงานอย่างมีคุณภาพต่อสิ่งแวดล้อม และการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงที่ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และ**แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 - 2565)** ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนเป็นร้อยละ 20 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายของประเทศภายในปี 2565 โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ **ระยะสั้น (พ.ศ. 2551 - 2554)** มุ่งเน้นการส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่ได้รับการยอมรับแล้ว **ระยะกลาง (พ.ศ. 2555 - 2559)** ส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนและสนับสนุนการพัฒนาต้นแบบเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ พัฒนาระบบ Green City และสร้างความเข้มแข็งของการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชน และ **ระยะยาว (พ.ศ. 2560 - 2565)** ส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ ที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งขยายผล Green City และพลังงานชุมชน

ในการขับเคลื่อนการสร้าง ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการขับเคลื่อนการสร้าง ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน เช่น

1) สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน ด้วยการส่งเสริมการ

ทำการเกษตรด้วยระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ขับเคลื่อนระบบเกษตรกรรมยั่งยืนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. 2556 - 2559 และขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในอนาคต โดยมีการยกร่างแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 - 2559 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการนำวัตถุดิบทางการเกษตรในชุมชนมาผลิตเป็นพลังงานทดแทน โดยการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการศึกษา รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมสำหรับเศรษฐกิจพอเพียงจากกิจกรรมในชุมชน โดยศึกษารูปแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการนำเศษวัสดุไปผลิตเป็นพลังงานความร้อนและไอน้ำเพื่อหมุนเวียนกลับมาสู่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ

2) สร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร โดยกำหนดเป็นแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ร้อยละ 25 ใน 10 ปี (พ.ศ. 2555 - 2564) และแผนแม่บทพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 - 2565) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ผลผลิตทางการเกษตรเพื่อเป็นอาหารเป็นหลัก และนำผลผลิตส่วนที่เหลือมาผลิตเป็นพลังงาน รวมทั้ง**บริหารจัดการสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นทั้งอาหารและพลังงาน** เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาพลังงานทดแทนจากพืชอาหาร โดยมี **คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ** เป็นหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ และจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการอาหาร 5 ปี (พ.ศ. 2555 - 2559) เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันได้สนับสนุนนิคมการเกษตรพืชอาหารและพลังงานทดแทน โดยจัดสรรเงินสนับสนุนปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

ผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานทดแทน

3) ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน โดยการพัฒนากระบวนการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหารและพลังงาน จัดทำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย สร้างกระบวนการศึกษา ค้นคว้า วิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาหารและองค์ความรู้ตลอดห่วงโซ่อาหาร และจัดทำฐานข้อมูลการผลิตและการใช้พลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลและพลังงานทดแทน เพื่อสนับสนุนการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มการใช้พลังงานในอนาคต **พัฒนากฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรอย่างยั่งยืน** ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. 2554 โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนและอื่นๆ โดยเร่งดำเนินการตามข้อผูกพันในการร่วมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง เช่น การพัฒนามาตรฐานการเพาะเลี้ยงกุ้งอาเซียน เป็นต้น เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนามาตรฐานสินค้าประมงร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างสมดุลระหว่างอาหารและพลังงาน

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาและยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสมดุลด้านอาหารและพลังงานของประเทศอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญและพิจารณาดำเนินการในขั้นต้น ได้แก่

1. การจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตร (Zoning) โดยควรแยกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าว และพืชอาหารอื่นๆ ออกจากพื้นที่ปลูกพืชพลังงานให้ชัดเจน เพราะหากไม่ควบคุมให้ดีแล้ว พื้นที่ปลูกข้าว

หรือพืชอาหารอื่นๆ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น อาจถูกเปลี่ยนไปปลูกพืชพลังงาน หรือนำไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่พืชอาหาร นอกจากนี้ ควรส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และความหลากหลายให้กับผลผลิตอาหาร เพื่อให้ผลตอบแทนจากพืชอาหารสูงพอที่จะทำให้เกษตรกรปลูกพืชอาหาร โดยไม่เปลี่ยนไปปลูกพืชพลังงานแทน

2. การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์สินค้าเกษตร ควรดำเนินการอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง รวมทั้งเร่งรัดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดเป้าหมายการผลิตล่วงหน้าชัดเจนในแต่ละเขตเกษตรเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการ

ใช้ในประเทศ ความต้องการใช้ผลิตเป็นพลังงาน และการส่งออก หากปริมาณผลผลิตพืชใดมีจำนวนไม่มากพอที่จะส่งออก ก็จะได้ชะลอการส่งออก แล้วนำผลผลิตนั้นมาใช้ในการบริโภคภายในประเทศ เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนอาหาร

3. สนับสนุนการยกระดับการผลิตเข้าสู่มาตรฐานเฉพาะ อาทิ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐานฮาลาล และควรเทียบเคียงมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยกับต่างประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับในคุณภาพมาตรฐานของไทย รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนในการตรวจรับรองสินค้าส่งออกของไทย นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการสต็อกสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และการ

ติดตามราคาสินค้าเพื่อการขนส่ง ตลอดจนพัฒนาระบบการขนส่งในการกระจายสินค้าให้เชื่อมโยงทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารคุณภาพ

4. การขับเคลื่อนแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก โดยควรเร่งวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการนำพืชพลังงานมาใช้ผลิตพลังงานทดแทน เพื่อจะได้ใช้พืชพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความสูญเสียในกระบวนการผลิต และวางรากฐานการพัฒนาพลังงานทดแทนสำหรับระยะยาว ■

เอกสารอ้างอิง

FAO. How to Feed the World in 2050. 2009.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. *ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของไทย. 2554.*

สมชาย เล้าหิระพานิช. เอกสารประกอบการบรรยาย “Thailand Competitiveness Conference 2013”, 16 กันยายน 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy).*

----- . *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559.*

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. *ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2554.*

----- . *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2555.*

BCP: การลดความเสี่ยง เพื่อเสริมความมั่นคง

กศิธส พลัดทด *

“แผนการดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง (Business Continuity Plan หรือ BCP) หมายถึง แผนที่ระบุขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมหรือธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินและปกป้องผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้กิจกรรมสำคัญสามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง”



สถาบัน British Standards Institution (BSI) แนวปฏิบัติที่ดีของสถาบัน Business Continuity Institute (BCI) และมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) 22301

มาตรฐาน BS 25999 คือ มาตรฐานสากลด้าน BCP ที่พัฒนาโดย British Standards Institution (BSI) ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2549 โดย BSI เรียกมาตรฐานใหม่นี้ว่า BS 25999-1 โดยขยายการทำงานให้ครอบคลุมการทำงานทุกประเภท ขนาดภารกิจ ทั้งองค์กรราชการ เอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร อุตสาหกรรมใหญ่หรือเล็ก และแก้ไขเพิ่มเติม เรียกว่า BS 25999-2 “Specification for Business Continuity Management” ซึ่งมีการกำหนดการจัดการข้อมูล แนวทางการปฏิบัติตาม การดำเนินการ และการปรับปรุงเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันการดำเนินกิจกรรมและธุรกิจของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ต้องเผชิญกับความเสี่ยงและภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ บางภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดการณ์หรือทำนายได้ ทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย สึนามิ แผ่นดินไหว และภัยจากมนุษย์ เช่น การก่อวินาศกรรม การจลาจล การประท้วง การบุกยึด สนามบิน และภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น โดยผลกระทบของภัยพิบัติสร้างความเสียหายให้กับประเทศในหลายด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ชีวิตประชาชน หรือกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรใน

หลายภาคส่วน ทำให้ประเทศและองค์กรต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องจัดทำแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง (Business Continuity Plan หรือ BCP) ที่เป็นระบบตามมาตรฐานสากล ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งกับประชาชน องค์กร และประเทศ เพื่อความมั่นคงทางสังคม

แนวปฏิบัติที่ดีของมาตรฐานสากล

กรอบแนวคิดตามแนวปฏิบัติที่ดีของมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ มาตรฐาน BS 25999 ของ



* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

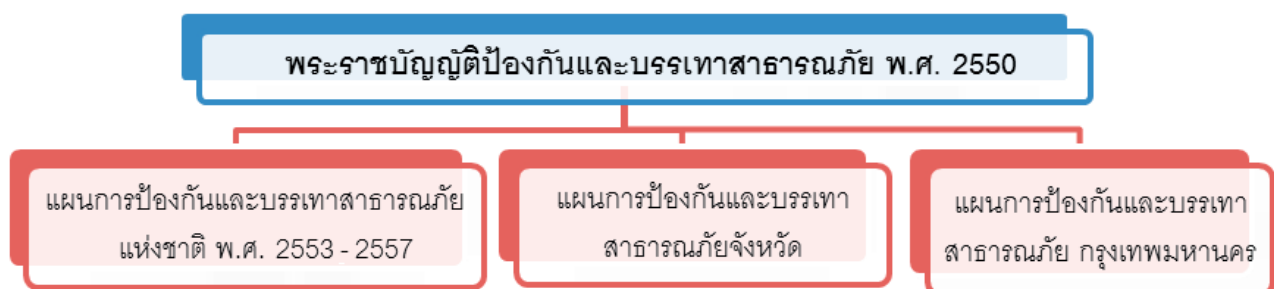


Business Continuity Institute (BCI)'s Good Practice Guidelines เพื่อพัฒนาและให้คำแนะนำเรื่องมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ เนื้อหาในกรอบปฏิบัติประกอบด้วย (1) หน้าที่และความรับผิดชอบ (2) ผลกระทบจากเหตุการณ์ที่อาจทำให้งานสำคัญหยุดชะงัก (3) การกำหนดเป้าหมายในการกู้คืนการดำเนินงานให้กลับคืนสู่สภาพการดำเนินงานปกติ (4) การจัดให้มีแผนรองรับการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (5) การสื่อสาร และ (6) การประเมินและทดสอบประสิทธิภาพของแผน

มาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) 22301 ออกโดยกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดในระบบการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ ประกอบด้วย การวางแผน การดำเนินการ การติดตาม การทบทวน การฝึกซ้อม การรักษาไว้ และการปรับปรุงระบบการบริหารและจัดทำแผน BCP ที่ได้จัดทำไว้ โดยสรุปคือ องค์กรต้องจัดทำระบบบริหารธุรกิจต่อเนื่องที่เป็นลายลักษณ์อักษร นำไปปฏิบัติ รักษา และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง กำหนดนโยบายการบริหารธุรกิจต่อเนื่อง จัดสรรทรัพยากร หรือผู้รับผิดชอบ ปฏิบัติกิจกรรมมองการณ์ไกล การฝึกซ้อม ติดตามผลการดำเนินงาน ปรับปรุงแผนเพื่อความเหมาะสม และประสิทธิภาพที่ดีขึ้น

แผนดำเนินการธุรกิจต่อเนื่องของประเทศไทย

ระดับชาติ ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการภายใต้ภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย และมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การดำเนินการของ ปก. ปัจจุบันมุ่งเน้นการบริหารและจัดการกับภัยพิบัติที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นหลัก โดยยังไม่ครอบคลุมการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การขาดงบประมาณ การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และการขาดความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานภายใต้กระทรวงอื่นได้ เป็นต้น

ระดับหน่วยงานกำกับดูแล (องค์กรภาครัฐ) กลุ่มสถาบันการเงินได้รับการผลักดันและกำกับดูแลจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีการออกกฎระเบียบบังคับให้มีการจัดทำแผน BCP มีการตรวจสอบและฝึกซ้อมแผนอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมในการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องมากที่สุด สำหรับหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรด้านโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มอื่น ๆ ไม่มีการผลักดันให้เกิดการจัดทำอย่างจริงจังเนื่องจากขาดบุคลากรผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ และขาดมาตรฐานกลางในการจัดทำแผน

ระดับองค์กรธุรกิจ พบว่า องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่มีการจัดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ และมีการออกกฎระเบียบ รองรับการบริหารจัดการเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มการเงิน กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น แต่ยังคงขาดความเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมกับระดับชาติ สำหรับ

องค์กรขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผน BCP เนื่องจากขาดความตระหนักถึงความสำคัญและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผน รวมถึงขาดงบประมาณในการดำเนินการ

ประเภทของความเสียหายที่เคยเกิดในประเทศไทย

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับความเสี่ยงที่เป็นปัญหาภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยความเสียหายคิดเป็นจำนวนครั้งที่เกิดรวมมากกว่า 1 ล้านครั้ง มูลค่าความเสียหายรวมประมาณ 4.4 แสนล้านบาท และมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1 แสนคน ประเภทของภัยพิบัติแยกเป็น

ด้านความมั่นคง 2 ประเภท ได้แก่ ภัยจากการก่อวินาศกรรมและการก่อการร้าย และภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อจลาจล

ด้านสาธารณภัย 14 ประเภท ได้แก่ ภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ภัยจากพายุหมุนเขตร้อนหรือวาตภัย ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ภัยแล้ง ภัยจากอากาศหนาว ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากคลื่นสึนามิ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์และสัตว์ ภัยจากโรคแมลง สัตว์ศัตรูพืชระบาด ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ และภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

แนวทางป้องกันและลดผลกระทบ

ตามแนวทางมาตรฐานสากลประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) การกำหนดภาระงานที่สำคัญ โดยพิจารณาภาระหน้าที่การดำเนินงาน ผลผลิต หรือบริการที่สำคัญขององค์กรที่ไม่สามารถหยุดชะงักได้ รวมทั้งระบุทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน

2) การพิจารณาความเสี่ยง จัดลำดับความเสี่ยงที่มีต่อภาระงานที่สำคัญ เพื่อประเมินโอกาสเกิดความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบกับภาระงานที่สำคัญขององค์กร

3) การกำหนดเป้าหมาย และขอบเขตการดำเนินการป้องกันหรือแก้ไข ปัญหาในแต่ละความเสี่ยง ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัด ผลลัพธ์ต่าง ๆ โดยกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการในแต่ละความเสี่ยง

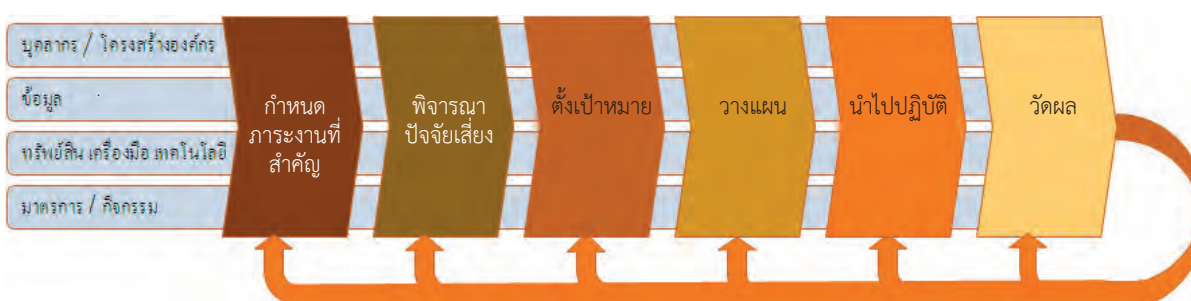
4) การวางแผนตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ทั้งด้านการป้องกันและแก้ไข

5) การปฏิบัติและนำไปใช้จริง โดยการจัดเตรียม สร้าง และติดตั้งสิ่งต่าง ๆ ตามที่ระบุในแผน

6) การประเมินผลแผนงาน จากผลของการปฏิบัติตามแผน/ยุทธศาสตร์ และผลจากการฝึกซ้อมเป็นระยะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินงาน

ทั้งนี้ การดำเนินการทั้ง 6 ขั้นตอนข้างต้น มีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการคู่ขนานหรือควบคู่ไปด้วย ดังรูป

แผนภาพขั้นตอนแนวทางป้องกันและลดผลกระทบ



ที่มา : โครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง. สศช. 2554

- การจัดโครงสร้างองค์กรหรือบุคลากร : จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และเป็นศูนย์กลางการประสานงานขององค์กร จัดการฝึกอบรม และส่งเสริมพนักงานให้ร่วมเป็นกำลังในการเผ่าะวังภัย
- การจัดเก็บข้อมูล : เพื่อให้มีข้อมูลที่ทันสมัยและเพียงพอต่อการตัดสินใจ กำหนดแผนงาน

- การจัดหาทรัพย์สิน สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่สำคัญ อาทิ เครื่องมือด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีในพื้นที่นอกเขตเสี่ยงภัย เพื่อเตรียมรองรับต่อการดำเนินการตามแผน/ยุทธศาสตร์ขององค์กร ในการป้องกันภัยพิบัติที่คาดว่าจะเกิดกับองค์กร

- **ด้านการประสานงานและ**
มาตรการเสริม : ประสานงานและการจัด
ฝึกซ้อมร่วมกันทั้งหน่วยงานภายในและ
ภายนอกองค์กร การจัดเตรียมมาตรการ
และเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยง
ร่วมกัน

กรณีตัวอย่างความสำเร็จของการใช้แผน BCM ของภาคเอกชน

บริษัท เครือซิเมนต์ไทย จำกัด หรือ SCG

จากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงทางการเมืองครั้งใหญ่ในปี 2552 ส่งผลให้สำนักงานไม่สามารถเปิดทำการได้ตามปกติถึง 2 วัน สร้างความเสียหายให้กับบริษัท ดังนั้น SCG จึงว่าจ้างที่ปรึกษา และแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและจัดหาระบบ BCM และในปี 2554 SCG ได้มีการตั้งหน่วยงาน Corporate BCM Office เป็นศูนย์กลางในการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงที่จะส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจของ SCG



วิกฤตมหาอุทกภัยปี 2554 นับเป็นบททดสอบการบริหารจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจของ SCG ซึ่งมีพนักงานกว่า 35,000 คน โดยที่พนักงาน 5,000 - 6,000 คน อยู่ในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม สำหรับแผนการรับมืออุทกภัย SCG แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ช่วง

ช่วงแรก เป็นการติดตามและวิเคราะห์ความเสี่ยง

ช่วงที่ 2 การเฝ้าระวัง ซึ่งจะเริ่มเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ได้แก่ มีคณะทำงานวิเคราะห์สถานการณ์และรายงานผู้มีอำนาจตัดสินใจ เตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น เรือ อู้งาช้าง เป็นต้น เคลื่อนย้ายอุปกรณ์และเอกสารขึ้นที่สูง เตรียมอุปกรณ์ IT รองรับการทำงานที่บ้าน

ช่วงที่ 3 ระยะเกิดเหตุ ประกาศปิดสำนักงานและ SMS แจ้งพนักงานทุกวันในตอนเช้าว่าต้องเข้าทำงานหรือไม่ ตั้งศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือพนักงาน โดยความร่วมมือของพนักงานที่มีจิตอาสา ตั้ง call center จัดหาที่พักชั่วคราวในกรุงเทพฯ และย้ายไปจังหวัดชลบุรีเมื่อน้ำท่วมกรุงเทพฯ รวมทั้งช่วยสาธารณชนโดยแจกถุงยังชีพและจัดรถบรรทุกเพื่อเดินทางในพื้นที่น้ำท่วม

ช่วงที่ 4 การเรียกคืนการดำเนินงานและถอนตัวออกเมื่อเหตุการณ์ยุติ โดยตั้งศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาพนักงานผู้ประสบภัย และเปลี่ยนเป็นศูนย์ซ่อมบ้านพนักงาน รวมทั้งลดราคาสินค้าของบริษัท

ถอดบทเรียนจากเหตุการณ์อุทกภัย SCG สามารถสรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานฝ่าวิกฤตอุทกภัยปี 2554 ที่สำคัญ ได้แก่ ชีวิตความเป็นอยู่และความปลอดภัยของพนักงานมีความสำคัญเป็นลำดับแรก การมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูง การตัดสินใจที่เด็ดขาดและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ การสื่อสารที่มีความเข้าใจตรงกันและรวดเร็ว การดำเนินงานที่มีระเบียบวินัย มีเอกภาพ และร่วมมือกัน ไม่ควรเชื่อถือข้อมูลจากแหล่งเดียว และควรฝึกซ้อมแผนภาวะฉุกเฉินและแผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจเสมอ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

กรณีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการปิดซ่อมบำรุงของแหล่งก๊าซธรรมชาติยาดานา สหภาพเมียนมาร์ ระหว่างวันที่ 5 - 14 เมษายน 2556 ที่ผ่านมา ซึ่งแหล่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวเป็นแหล่งพลังงานสำคัญของไทย ปตท. ได้ดำเนินการตามแผน BCM ของสำนักงาน โดยตั้งคณะกรรมการอำนวยการศูนย์ติดตามสถานการณ์การหยุดจ่ายก๊าซธรรมชาติจากสหภาพเมียนมาร์ ประจำโรงแยกก๊าซธรรมชาติระยอง เพื่อติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอด 24 ชั่วโมง ในขณะที่ศูนย์อำนวยการภาวะฉุกเฉิน ที่สำนักงานใหญ่ ปตท. จะมีการเชื่อมต่อสื่อสารโดยระบบวิดีโอ คอนเฟอเรนซ์ กับศูนย์ปฏิบัติการของ ปตท. ในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงระบบเชื่อมต่อสื่อสารกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งจะช่วยให้บริหารงานในภาวะฉุกเฉินได้รวดเร็ว



ทั้งนี้ได้จัดระดับความรุนแรงออกเป็น 5 ระดับ โดยใช้สีเป็นสัญลักษณ์กำหนด ได้แก่ สีขาว สีเขียว สีเหลือง สีส้ม และ สีแดง แต่ละสีจะบ่งบอกถึงระดับที่แตกต่างกันในปริมาณการจ่ายก๊าซธรรมชาติของผู้ผลิตก๊าซฯ ระดับปริมาณความต้องการใช้ ระดับการดำเนินการผลิตไฟฟ้าที่เป็นไปตามแผนหรือนอกเหนือจากแผนการผลิตปกติ และระดับผลที่อาจจะกระทบต่อผู้ใช้

นอกจากนี้ ยังได้ขอความร่วมมือผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติแหล่งอื่นๆ ให้งดการทำการกิจกรรมใดๆ ที่เสี่ยงต่อการผลิตก๊าซธรรมชาติ ในช่วงเวลาดังกล่าว และจัดเตรียมแผนการเรียกก๊าซธรรมชาติเต็มระบบจากผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย และบนบก รวมทั้งสำรองก๊าซธรรมชาติในระบบ ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ฝั่งตะวันตกอย่างเต็มที่ และได้จัดเตรียมสำรองน้ำมันเตา น้ำมันดีเซล ก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ให้เพียงพอต่อความต้องการ เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาคไฟฟ้า ภาคอุตสาหกรรม และภาคขนส่ง



ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการตามแผน BCM ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูง การตัดสินใจที่เด็ดขาดและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ การติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา โดยมีการสื่อสารเพื่อความเข้าใจตรงกัน และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนร่วมทุกภาคส่วนเพื่อร่วมมือกันป้องกันเหตุ ทำให้การปิดซ่อมบำรุงแหล่งก๊าซธรรมชาติยาดานา ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

บทสรุป

การวางแผนเพื่อดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง จะช่วยลดผลกระทบจากความเสี่ยงที่ไม่คาดคิด ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยให้ธุรกิจดำเนินได้อย่างต่อเนื่องเท่านั้น แต่ยังส่งผลถึงความมั่นคงทางสังคมที่ตามมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในฐานะแรงงานหรือผู้ประกอบการ หรือประชาชนในฐานะผู้บริโภคก็ตาม ■

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง. กันยายน 2554.
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารการสัมมนาเรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกและตั้งรับ. 13-14 มีนาคม 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. เอกสารการประชุมชี้แจงเรื่อง แนวทางการดำเนินการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต. 7 พฤษภาคม 2556

<http://www.dailynews.co.th/Content.do?contentId=16026>

<http://www.logistics.dpim.go.th/webdatas/articles/article2040.pdf>

<http://www.suthichaiyoon.com/home/details.php?NewsID=1801>

การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน : กุญแจสู่สังคมมั่นคง

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม*

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและก้าวไปสู่การลดปัญหาความยากจนอย่างมีนัยสำคัญ ในหลายประเทศยังคงเผชิญกับความหิวโหย การขาดสารอาหาร การได้รับบริการสังคมในอัตราที่ต่ำ เนื่องจากรูปแบบการเติบโตที่ไม่สมดุลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดการสูญเสียทุนมนุษย์จากการขาดโอกาสเข้าถึงกระบวนการพัฒนาและนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม ทำให้มีการทบทวนรูปแบบการพัฒนาใหม่เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน : แนวคิดและความหมาย

การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ให้คนส่วนใหญ่มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม (Inclusive Growth) มีหลักการสำคัญคือ มุ่งเน้นสร้างโอกาสการทำงานให้กับทุกคนในวงกว้างมากกว่าการแจกจ่าย (income redistribution) เป็นมุมมองการพัฒนาระยะยาวที่ไม่มุ่งเน้นเฉพาะการเติบโตในอัตราสูง แต่เป็นการเติบโตที่เกิดขึ้นจากคนส่วนใหญ่ (broad-based growth) และประชาชนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงตลาดและทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ดังนั้น เมื่อคนส่วนใหญ่มีงานทำ มีรายได้ที่เหมาะสมก็จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

ความขัดแย้งในสังคมจะลดลงและมีความมั่นคงมากขึ้น ทั้งนี้ธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank, ADB) ได้ให้ความหมายว่าเป็น “หนทางเพิ่มขึ้นของการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการลงทุนและเพิ่มโอกาสการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลผลิต ขณะเดียวกันต้องมั่นใจว่าจะเกิดการเข้าถึงอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการเจริญเติบโตอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นกลุ่มใด”

กรอบนโยบายที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืนได้ มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาไปสู่เป้าหมาย และกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนา ประกอบด้วย

1) การรักษาอัตราการเจริญเติบโตให้อยู่ในระดับสูงอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน รวมทั้งขยายโอกาสทางเศรษฐกิจและโอกาสการสร้างงานแก่คนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม โดยการเพิ่มผลผลิตการผลิตด้วยนวัตกรรมที่จะสร้างการจ้างงานและสร้างรายได้ของแรงงานเพิ่มขึ้นที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เพิ่มสมรรถนะการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐที่จะลงทุนบริการสังคมและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการได้ดีขึ้น

2) ความครอบคลุมบริการทางสังคมที่จะนำไปสู่โอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมแก่คนทุกกลุ่ม โดยรัฐจะต้องลงทุนในบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อเพิ่มศักยภาพขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะ



ที่มา : Framework of Inclusive Growth Indicators Key Indicators for Asia and the Pacific 2011 Special Supplement, ADB

*สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นสะพานเชื่อมช่องว่างและโอกาสการเข้าถึง ทั้งนี้อาจหมายรวมถึงเรื่องสิทธิของคนในสังคม เช่น ความเสมอภาคหญิงชาย สิทธิท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร ฯลฯ เพื่อกำจัดความล้มเหลวของกลไกตลาดและการกีดกันทางสังคมในการเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง ความครอบคลุมบริการทางสังคมจึงเป็นส่วนผสมสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

3) การสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมเพื่อปกป้องคนจนเร่ร่อนจากความเสี่ยงและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนผ่านในช่วงชีวิต เช่น ภัยพิบัติ การเจ็บป่วยหรือสูญเสียชีวิต เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะตอบสนองความต้องการของคนจนเร่ร่อนและผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

4) การสร้างธรรมาภิบาลและพัฒนาระบบสถาบันที่เกี่ยวข้อง นโยบาย

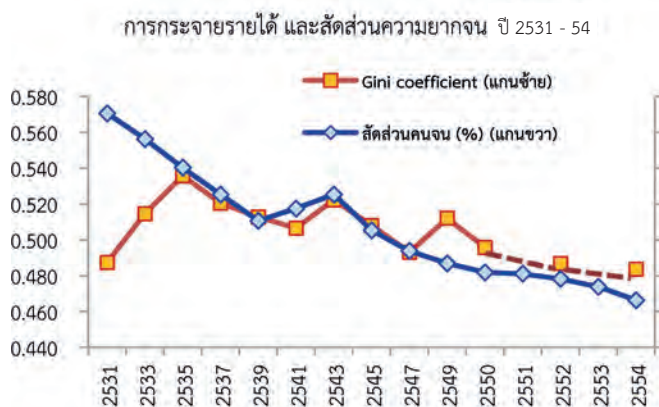
สามเสาหลักข้างต้นจำเป็นต้องได้รับการจัดการที่ดีจากสถาบันที่มีความเข้มแข็ง มีการดำเนินงานที่อยู่บนหลักคุณธรรม จริยธรรมสามารถส่งเสริมการเจริญเติบโตที่สมาชิกทุกคนของสังคมจะได้ประโยชน์จากการกระบวนการเจริญเติบโต

ประเทศไทยกับการมุ่งสู่การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

หากจะพิจารณาการพัฒนาประเทศไทยว่ามุ่งสู่การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืนมากน้อยเพียงใด อาจพิจารณาจากตัวบ่งชี้ตามกรอบนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 1) ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ 2) การเข้าถึงบริการสังคม และการคุ้มครองทางสังคม 3) ประสิทธิภาพของรัฐ

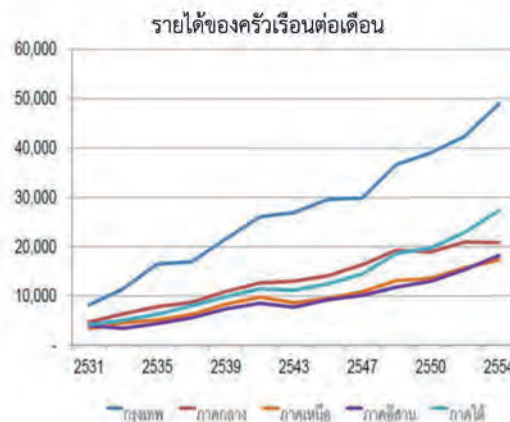
• ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องโดยลดลง

จาก 25.5 ล้านคนหรือร้อยละ 42.6 ของประชากร ในปี 2543 เหลือ 11.0 ล้านคนหรือร้อยละ 13.2 ของประชากร ในปี 2554 และในจำนวนนี้ร้อยละ 5.2 เป็นคนจนมากหรือจนเร่ร่อน (chronic poverty) ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเท่าใดนักจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐเพื่อให้สามารถหลุดพ้นจากความยากจน ขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถลดปัญหาการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ โดยดัชนี Gini coefficient ลดลงเล็กน้อยอยู่ที่ 0.48 ในปี 2554 รวมทั้งรายได้ในกลุ่มคนรวยสุด 10% ของประชากรมีสัดส่วนรายได้ถึงร้อยละ 39.21 มากกว่ากลุ่มคนจนสุด 10% ของประชากร ที่มีสัดส่วนรายได้เพียง ร้อยละ 3.05 ที่มีความแตกต่างกันถึง 25 เท่า ซึ่งอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของต่างประเทศ



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



ที่มา : กอบศักดิ์ ภูตระกูล

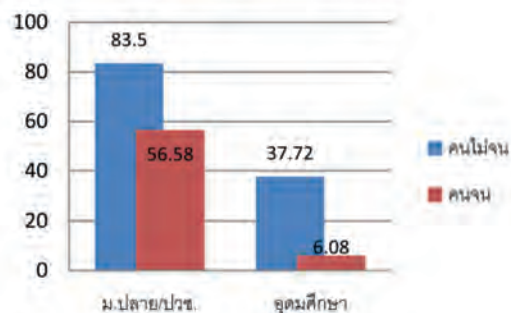
นอกจากนี้ ยังมีความไม่เสมอภาคระหว่างพื้นที่ โดยการเติบโตของรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของกรุงเทพฯ สูงกว่าภาคอื่นๆ 2 - 3 เท่า การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ การศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่า ที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ มากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนที่ดินกระจุกตัว

อยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน สาเหตุของความเหลื่อมล้ำเกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจเอื้อต่อกลุ่มทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน โดยที่ผ่านมารายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ประชาชาติ แม้ว่าผู้ที่มีรายได้จากเงินเดือนและค่าจ้างจะเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ การส่งเสริมบางสาขาการผลิต

ทำให้กลายเป็นช่องว่างระหว่างรายได้ ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและโครงสร้างภาษีที่ไม่สนับสนุนการกระจายรายได้ ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสเป็นสาเหตุให้การดำเนินนโยบายสาธารณะขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล

อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

ของคนจนและคนไม่จนปี 2554



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนประมวลผล

โดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

• การเข้าถึงบริการสังคมทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน และหลักประกันทางสังคม และความเสมอภาคหญิงชาย ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับบริการทางสังคมค่อนข้างครอบคลุมทั้งในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีอัตราการเข้าเรียนร้อยละ 85 ประชาชนร้อยละ 99 มีหลักประกันสุขภาพ ตลอดจนสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า ประปา ส่วนการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จำเป็น เช่น คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมีประชากรเข้าถึงและใช้บริการเพียงร้อยละ 33.7 และร้อยละ 26.5 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสังคมยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพและความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการ ที่ส่งผลต่อศักยภาพของคนและเพิ่มช่องว่างของคนในสังคมที่สำคัญ ได้แก่

○ **ด้านการศึกษา** ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีปัญหาด้านคุณภาพบริการจากการขาดแคลนบุคลากรและอุปกรณ์การเรียนการสอน ขณะที่ระดับอุดมศึกษากลุ่มคนจนมีโอกาสดำเนินการศึกษาน้อยกว่าคนไม่จนประมาณ 6 เท่า นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยต่อหัวระดับอุดมศึกษาสูงกว่าระดับการศึกษาพื้นฐาน 3 - 7 เท่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางและสูงที่สามารถรับภาระรายจ่ายได้มากกว่า ขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างโอกาสด้าน

รายได้ที่มากขึ้น รวมทั้งเป็นปัจจัยกำหนดระดับการศึกษาของลูกและมันนำไปถึงรายได้ของลูกในช่วงต่อไป ดังนั้นการอุดหนุนการศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาลักษณะการอุดหนุนเพื่อให้สอดคล้องกับฐานะรายได้และลดช่องว่างในอนาคตด้วย

○ **ด้านสาธารณสุข** แม้ว่าจะมีความครอบคลุมของหลักประกันสุขภาพแต่ยังมีกลุ่มคนจนและผู้ที่อยู่ในที่ห่างไกลยังมีปัญหาเข้าถึงบริการทั้งในเรื่องระยะทางและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตลอดจนความเหลื่อมล้ำระหว่างการให้บริการของแต่ละรูปแบบระบบประกัน ตลอดจนการกระจุกตัวบุคลากรการแพทย์และเครื่องมือทางการแพทย์ในเขตเมืองซึ่งส่งผลต่อคุณภาพบริการ

การกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุข

ภาคภูมิศาสตร์	จำนวนเครื่องมือแพทย์ต่อประชากรล้านคน							
	ESWL		CT		MRI		Mammo	
	2552	2553	2552	2555	2552	2555	2552	2555
กรุงเทพฯ	1.6	5.6	22.5	28.2	3.0	7.9	20.5	26.1
ภูมิภาค	1.1	1.4	4.7	5.7	0.6	0.7	1.7	4.3
กลาง	1.3	1.6	8.3	6.9	0.8	0.8	3.2	6.7
เหนือ	1.5	2.3	4.7	5.5	0.5	0.7	1.0	3.5
ตะวันออก/เหนือ	0.7	0.7	2.3	4.4	0.4	0.6	1.2	2.7
ใต้	1.4	1.1	4.1	6.9	0.8	0.9	1.3	5.1
ทั้งประเทศ	1.2	1.7	6.3	7.7	0.8	1.3	3.4	6.3

หมายเหตุ : เครื่องสลายนิ่ว (ESWL) เครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ (CT) เครื่องตรวจอวัยวะภายในด้วยสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (MRI) เครื่องตรวจมะเร็งเต้านม (Mammo)

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข 2556

○ **ด้านหลักประกันทางสังคม** รัฐได้จัดตั้งกองทุนประกันสังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ปี 2533 โดยปัจจุบันครอบคลุมแรงงานร้อยละ 37.4 ของแรงงานทั้งประเทศ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระบบที่ทำงานในสถานประกอบการ ขณะที่แรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หาบเร่แผงลอย ฯลฯ ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง และจากลักษณะงานและการกำหนดค่าจ้างที่ไม่แน่นอนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานนอกระบบที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบเฉลี่ย 2.5 เท่า

○ **การจัดสวัสดิการและการให้ความช่วยเหลือคนจน และผู้ด้อยโอกาส** โดยมีการอุดหนุนเงินและสิ่งของต่างๆ อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วย และเด็กติดเชื้เอชไอวี การให้เงินช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติหรือได้รับความเดือดร้อนต่างๆ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเงินอุดหนุนที่ให้โดยมีกฎหมายรองรับได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ แล้วกลุ่มเป้าหมายยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง การให้ความช่วยเหลือไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถยกระดับให้หลุดพ้นจากความยากจน

๐ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมพบว่า คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากแบบแผนขั้นตอนปฏิบัติของราชการ การใช้หลักฐานเอกสารโดยเคร่งครัด การดำเนินคดีใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูงส่งผลให้การต่อสู้ทางกฎหมายของ 2 ฝ่ายไม่ทัดเทียมกัน รวมถึงการออกกฎหมายที่มีผู้ได้รับประโยชน์บางกลุ่มก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและสร้างความขัดแย้งในสังคม

๐ มิติหญิงชาย พบว่า โอกาสเข้าถึงการศึกษาไม่แตกต่างกันระหว่างหญิงชาย ส่วนการทำงานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย โดยผู้หญิงมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานร้อยละ 65 ขณะที่ผู้ชายมีร้อยละ 81 ส่วนบทบาททางการเมืองและการตัดสินใจ ผู้หญิงยังมีสัดส่วนน้อยมากโดยเฉพาะการเป็นผู้แทนในระดับท้องถิ่น โดยมีผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 4.17 และได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้บริหารระดับสูงของราชการร้อยละ 15.8 ในปี 2554

• ประสิทธิภาพภาครัฐและการควบคุมทุจริต ตัวชี้วัดการกำกับดูแลที่ดีเป็นการแสดงความรับผิดชอบการปกครอง

การบังคับใช้กฎหมาย ประสิทธิภาพของรัฐบาล คุณภาพบริการสาธารณะและการควบคุมการทุจริต เพื่อให้การใช้จ่ายเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อทุกคน รวมทั้งยังส่งเสริมการขยายตัวของการลงทุนภาคเอกชนซึ่งนำมาสู่การสร้างงานและโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งยังขาดข้อมูลในการชี้วัด สำหรับตัวชี้วัดการควบคุมการทุจริต พบว่า ไทยมี 37 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 ซึ่งต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยทั่วโลก (43 คะแนน) และต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย และอยู่ในอันดับที่ 88 เมื่อเทียบกับทั่วโลก

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แม้ประเทศไทยจะสามารถลดปัญหาความยากจนได้อย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำและไม่เสมอภาคทั้งทางด้านเศรษฐกิจทั้งที่เป็นตัวเงิน ปัจจัยทุน เช่น ที่ดิน และการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่การจัดบริการทางสังคมยังมีความเหลื่อมล้ำไม่เพียงพอ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ยังไม่เอื้อให้ทุกกลุ่มคนในสังคมได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ทำให้ยังมีกลุ่มคนไม่น้อยที่ยากจนและไม่สามารถพัฒนาศักยภาพตนเองให้ยกระดับและหลุดพ้นจากความยากจน

แนวทางการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

การจะบรรลุเป้าหมายการเติบโตอย่างทั่วถึงและยั่งยืนของไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มียุทธศาสตร์หลายส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยระบบการผลิตที่ใช้องค์ความรู้และนวัตกรรมทั้งระดับสาขาและในทุกขนาดของผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กที่มีสัดส่วนแรงงานอยู่สูงแต่ยังมีส่วนขับเคลื่อนเศรษฐกิจไม่มากนัก การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อเพิ่มศักยภาพแรงงานให้เกิดผลิตภาพและการสร้างนวัตกรรม ตลอดจนการสร้างหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคมเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม และเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึงโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) แนวทางการดำเนินงานตัวชี้วัดทั้งในระดับประเทศและจังหวัดเพื่อติดตามและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำดังนี้



1) เสริมสร้างศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ โดยเร่งเพิ่มศักยภาพการผลิตทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และการผลิตภาคเกษตร โดยขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนแก่ผู้ประกอบการ SMEs สนับสนุนการดำเนินงาน โดยให้คำปรึกษา วินิจฉัยแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ รวมทั้งส่งเสริมให้แรงงานภาคอุตสาหกรรมและบริการมีผลิตภาพเพิ่มขึ้น พัฒนาและกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อให้เกิดการปรับอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมเป็นธรรมและส่งเสริมให้แรงงาน สอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งผลักดันให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามระดับฝีมือแรงงาน

2) พัฒนาศักยภาพของคนและขยายความคุ้มครองทางสังคม โดยพัฒนาและยกระดับคุณภาพบริการสังคมทั้งด้าน

การศึกษาและสาธารณสุข เพิ่มศักยภาพแก่คนจนและกลุ่มเสี่ยงโดยสร้างโอกาสให้เข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ โดยการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นหลากหลายและเข้าถึงได้ง่ายเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสได้อย่างทั่วถึง ปรับปรุงระบบคัดกรองและอุดหนุนให้นักเรียนยากจนเข้าถึงระบบการศึกษาโดยเฉพาะระดับมัธยมปลายขึ้นไป เร่งรัดให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยการประชาสัมพันธ์และเพิ่มจุดบริการ

3) สร้างความเสมอภาคการเข้าถึงทรัพยากร โดยพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนมาปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อกระจายการถือครองให้แก่เกษตรกร ตลอดจนการปรับอัตราภาษีที่ดินและกำหนดอัตราภาษีมรดกที่เหมาะสม

4) สร้างสมดุลและปรับการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการปฏิรูปกฎหมายกระบวนการยุติธรรมและระบบราชการให้เอื้อต่อทุกกลุ่มคน การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม การปรับโครงสร้างภาษีให้เอื้อต่อการกระจายรายได้ และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน สนับสนุนองค์กรและเครือข่ายภาคประชาชนในการกำกับดูแลการดำเนินงานภาครัฐมีความโปร่งใสและยุติธรรม ■

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554, 2556.

-----, “ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) การบูรณาการเพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557”. เอกสารประกอบรายงานการประชุม.

-----, “การเติบโตรูปแบบใหม่ (New growth) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ในช่วงแผนฯ 11 (2555-2559) ชัดแย้งหรือสอดคล้อง?”, วารสาร competitiveness Newsletter ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน 2554.

Asia Development Bank, “Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators for Asia and the Pacific 2011 Special Supplement”, 2011.

Elena Ianchovichina and Susanna Lundstrom, “What is Inclusive Growth?”, February 10, 2009

M.H. Suryanarayana, “Inclusive Growth: What is so exclusive about it?” Indira Gandhi Institute of Development research, Mumbai October 2008. <http://www.igdr.ac.in/pdf/publication/WP-2008-019.pdf>

สังคมมั่นคง : ก้าวสำคัญของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

ตฤตถิยา นพคุณ*

“สังคมมั่นคง” เป็นหนึ่งในสังคมที่พึงปรารถนาและเป้าหมายสำคัญของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มีแนวทางในการพัฒนาที่มุ่งสร้างสมดุลของอาหารและพลังงาน สร้างความมั่นคงของคน เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และส่งเสริมเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง เชื่อมโยงกับเป้าประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 บทความนี้จึงขอนำเสนอสาระสำคัญประกอบด้วย ความหมายของสังคมมั่นคง แนวทางการขับเคลื่อนสู่สังคมมั่นคงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

3 สังคมเป้าหมาย สร้างพลังในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ภูมิภาค และประเทศ ดังนั้น จึงต้องขับเคลื่อนแผนฯ ให้เกิดประสิทธิภาพโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งการนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไปดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ต้องสร้างความเข้าใจกับภาคีการพัฒนาในเรื่องการเชื่อมโยงระหว่างจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้น กับยุทธศาสตร์การพัฒนา และประเด็นการพัฒนาสำคัญที่ต้องดำเนินการในช่วง 5 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

ดังนั้น เพื่อให้ภาคีการพัฒนามองเห็นจุดมุ่งหมายที่จะก้าวไปด้วยกัน สศช. ได้นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์หลักของแผนฯ มาสังเคราะห์ จนสามารถกำหนดเป็น 3 ลักษณะสังคมที่คนไทยทุกภาคส่วนจะร่วมกันสร้าง ได้แก่ (1) **สังคมมั่นคง** เศรษฐกิจเข้มแข็งเติบโตอย่างมีคุณภาพ พร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ประชาชนมีความมั่นคงมีรายได้ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (2) **สังคมสีเขียว** กระบวนการ

ผลิตมุ่งสู่คาร์บอนต่ำ การดำรงชีวิต การอยู่อาศัย การใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมดี ขณะที่คนไทยได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงและได้ความเป็นธรรม และ (3) **สังคมวัฒนธรรม** มีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง เปิดรับวัฒนธรรมภายนอกโดยไม่สูญเสียความดีงามที่มีอยู่ นำภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ของตนเองมาสร้างสรรค์และเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิตและสินค้า ยอมรับความแตกต่างบนพื้นฐานประชาธิปไตย อยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข

“สังคมมั่นคง” หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการขับเคลื่อน

การกำหนดให้ **“สังคมมั่นคง”** เป็นหนึ่งในเป้าหมายที่ต้องขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น เนื่องจากทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ ที่เน้นสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ให้มีความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร มุ่งสู่การเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ทั้งนี้ **ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี** ประธานอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้กล่าวว่าการพัฒนาสังคมไทยให้มีความมั่นคงนั้น ไม่ใช่จะมีเฉพาะความมั่นคงทางการทหารหรือความมั่นคงทางชายแดนในมิติเดียว ยังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ที่เน้นการมีเสถียรภาพ รับมือกับวิกฤตความผันผวนต่างๆ ได้ รวมถึงความมั่นคงในการดำรงชีพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งจากอาชญากรรมและภัยพิบัติต่างๆ มีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ

จากแนวคิดดังกล่าว สศช. จึงได้กำหนดนิยามของสังคมมั่นคงที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนมีความชัดเจน เป็นรูปธรรมดังนี้

*นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สังคมมั่นคง หมายถึง “สังคมที่มีภูมิคุ้มกัน มีการบริหารความเสี่ยงในด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีความเหลื่อมล้ำ เศรษฐกิจเข้มแข็ง เติบโตอย่างมีคุณภาพ ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน”

สำหรับการก้าวสู่สังคมมั่นคง จะต้องขับเคลื่อนภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้แก่ (1) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (2) การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (3) ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน (4) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (5) การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และ (6) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งการมุ่งสู่สังคมมั่นคงไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของยุทธศาสตร์ใดเพียงยุทธศาสตร์เดียว แต่ทุกยุทธศาสตร์ต้องขับเคลื่อนไปพร้อมกันและอาศัยภาคีต่างๆ เข้าร่วมเป็นกำลังสำคัญ

สถานการณ์ด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนไทย

จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปี 2555 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พบว่า ผลการพัฒนาหลายด้านช่วยสร้างภูมิคุ้มกันมากขึ้น แต่ก็ยังมีที่เป็นปัญหาและต้องเร่งแก้ไขเพื่อผลักดันสังคมมีความมั่นคงมากขึ้น อาทิ

1) เศรษฐกิจไทยมีภูมิคุ้มกันต่อปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ แต่การขยายตัวของผลิภาพการผลิตมีความผันผวน ในปี 2555 เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วหลังเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 เห็นได้จากอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ขยายตัวเป็น 0.4 และ 4.2 ในไตรมาสที่สองและสาม ตามลำดับ และ

สามารถรักษาสัดส่วนการส่งออกในตลาดโลกไว้ได้โดยไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจยุโรปและการแข็งค่าของค่าเงินบาทมากนัก สัดส่วนอุปสงค์ภายในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.76 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 64.11 ในปี 2555 แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น หนี้สาธารณะอยู่ในกรอบวินัยทางการคลัง โดยมีหนี้คงค้างรวม 4,937,238.33 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44.25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2554 ที่มีหนี้สาธารณะคงค้างรวม 4,448,294.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.20 รวมทั้งอัตราการขยายตัวของผลิภาพการผลิตของไทยอยู่ที่ร้อยละ 3.69 สูงกว่าเป้าหมายที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปีเล็กน้อย แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 อัตราการขยายตัวของผลิภาพการผลิตของไทยมีความผันผวนอย่างมาก อาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการพึ่งตนเองและการมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจในระยะยาว

2) อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ความมั่นคงด้านรายได้ของเกษตรกรยังมีปัญหา ปี 2555 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 การผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 11.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดร้อยละ 16 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เนื่องจากอุตสาหกรรมอาหารมีปริมาณการผลิตลดลงตามผลผลิตทางการเกษตร ขณะที่ต้นทุนการผลิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ด้านความมั่นคงด้านรายได้ของเกษตรกรยังมีปัญหา โดยสัดส่วนรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 40.71 ในปี 2551 เหลือร้อยละ 36.56 ในปี 2555 และมีรายได้จากภาคเกษตรคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดซึ่งมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของครัวเรือนในภาคการเกษตร เนื่องจากต้นทุนการผลิตทางการ

เกษตรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ราคาซื้อในท้องตลาดกลับมีความผันผวนและลดลงจากภาวะเศรษฐกิจโลกและมีผลผลิตเกินความต้องการ

3) คุณภาพการศึกษาและการมีคุณธรรมยังคงมีปัญหา โดยสัดส่วนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีการศึกษาอย่างน้อย 9 ปีขึ้นไปสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 42.54 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 47.36 ในปี 2555 แต่คุณภาพการศึกษายังคงเป็นปัญหาสำคัญ จะเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ซึ่งคำนวณจากคะแนนเฉลี่ย 4 วิชาหลักของนักเรียนระดับ ป.6 ม.3 และ ม.6 อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 มาโดยตลอด โดยในปี 2550 มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 38.98 และลดลงเป็น 35.67 ในปี 2554 และลดลงอีกเป็น 35.54 ในปี 2555 ขณะที่คุณธรรมของคนไทยยังคงเสื่อมถอยลง จะเห็นได้จากอัตราจำนวนคดีอาชญากรรมต่อประชากรพันคนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 2.25 คดีในปี 2550 เป็นร้อยละ 5.65 คดีในปี 2555 รวมทั้งคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ต่ำกว่าครึ่งมาโดยตลอด โดยในปี 2555 มีคะแนน 37 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 88 จาก 176 ประเทศ

4) คนไทยยังคงมีปัญหาด้านสุขภาพที่เป็นผลมาจากพฤติกรรม การดำรงชีวิต ส่งผลให้เจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ โดยเฉพาะโรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหลอดเลือดสมอง โรคหัวใจ และโรคมะเร็ง นอกจากนี้ คนไทยมีปัญหาด้านสุขภาพจิต เจ็บป่วยด้วยโรคทางจิตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคจิตเภทที่มีอัตราผู้ป่วยเพิ่มขึ้นจาก 501.6 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2554 เป็น 542.7 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2555 ผู้ป่วยโรคซึมเศร้าเพิ่มสูงขึ้นจาก 290.8 คนต่อประชากรแสนคนเป็น 345.7 คนต่อประชากรแสนคน ส่งผลให้อัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จเพิ่มขึ้นจาก 6.03 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2554 เป็น 6.20 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2555

5) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิผลมากขึ้น แต่การรับมือภัยพิบัติยังทำได้น้อย การดำเนินงานในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ได้เป็นร้อยละ 33.65 ในปี 2555 จากร้อยละ 33.56 ในปี 2553 สัดส่วนพื้นที่อนุรักษ์ต่อพื้นที่ประเทศร้อยละ 20.22 สูงกว่าเป้าหมายของแผนที่กำหนดให้พื้นที่อนุรักษ์ต่อพื้นที่ประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 อย่างไรก็ตาม การเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนในปี 2555 สามารถดำเนินการได้เพียง 1,797 ไร่ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่ สัดส่วนคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำหลักและแม่น้ำสายสำคัญที่อยู่ในเกณฑ์ตั้งแต่พอใช้ขึ้นไปเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 77 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 82 ในปี 2555 ขณะที่ขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรองรับผลกระทบจากภัยพิบัติยังอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้มูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากตลอด 5 ปีที่ผ่านมาจาก 2,120 ล้านบาท ในปี 2550 เป็น 23,839 ล้านบาท ในปี 2554 รวมถึงสัดส่วนจำนวนหมู่บ้านที่ประสบอุทกภัยต่อจำนวนหมู่บ้านทั้งประเทศยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด จากร้อยละ 17.14 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 71.22 ในปี 2554 ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่ง เนื่องจากปี 2554 เป็นปีที่เกิดอุทกภัยที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศ

6) คุณภาพสิ่งแวดล้อมลดลง ปริมาณของเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย โดยปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นจาก 3.31 ตันในปี 2554 เป็น 3.53 ตันในปี 2555 สัดส่วนของสถานีตรวจวัดอากาศที่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กเกินมาตรฐานต่อสถานีตรวจวัดอากาศทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30.65 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 39.68 ในปี 2555 และแม้ว่าการจัดการขยะจะดีขึ้น อัตราการกำจัดขยะชุมชนอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 35.3 ในปี 2554

เป็นร้อยละ 36 ในปี 2555 แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่ทำให้การจัดการขยะชุมชนอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 ขณะที่การนำขยะกลับมาใช้ใหม่มีแนวโน้มลดลงเหลือเพียงร้อยละ 22 ในปี 2555 จากร้อยละ 26 ในปี 2554 ต่ำกว่าเป้าหมายของแผนที่กำหนดให้มีการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30

แนวทางการขับเคลื่อนสู่สังคมมั่นคงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

จากสถานการณ์ที่น่าเสนอไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยสู่สังคมมั่นคง จะต้องขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาหลักใน 3 ด้านไปพร้อมกัน ได้แก่ (1) สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ (2) พัฒนาคอนomieมีความมั่นคง พร้อมรับความผันผวน และ (3) มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ซึ่งในแต่ละประเด็นมีแนวทางในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 รองรับ สามารถสรุปโดยสังเขปดังนี้

1) **โครงสร้างเศรษฐกิจเข้มแข็งยั่งยืน** มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพ ยั่งยืน กำหนดเป้าหมายให้เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่เหมาะสมตามศักยภาพ เพิ่มผลิตภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ต่อปี มีแนวทางสำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ อาทิ

1.1) **ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ** ให้มีเสถียรภาพ ปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจภายในประเทศ วางแนวทางป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากข้อตกลงการค้าเสรี ส่งเสริมการลงทุนที่ยั่งยืนและสร้างความสมดุลของการเจริญเติบโตในทุกมิติ ปรับโครงสร้างภาคบริการให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม

1.2) **พัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม** สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและ

ประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม เพื่อส่งเสริมการใช้ความคิดสร้างสรรค์และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิตพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมให้ทั่วถึงและเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

1.3) **บริหารจัดการเศรษฐกิจ** ส่วนรวมอย่างมีเสถียรภาพ ดำเนินนโยบายการเงินที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมและทันต่อเหตุการณ์ พัฒนากลไกการเฝ้าระวังความผันผวนทางเศรษฐกิจ และพัฒนาระบบเตือนภัยแบบองค์รวมครอบคลุมความเสี่ยงในทุกด้าน รักษาระดับการออมและการลงทุนของประเทศให้เหมาะสมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และอยู่ในระดับที่สามารถป้องกันความเสี่ยงจากวิกฤตในอนาคต ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการขั้นพื้นฐานของภาครัฐเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **คนมีความมั่นคง พร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ** มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชากรมีพัฒนาการที่มีคุณภาพทุกช่วงวัย เป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป้าหมายคือ คนไทยทุกคนมีคุณภาพเพิ่มขึ้น มีอนามัยเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมในทุกช่วงวัย ตัวชี้วัดความสำเร็จ อาทิ อัตราเจริญพันธุ์รวมของประชากรไทยไม่ต่ำกว่า 1.6 ระดับค่าเฉลี่ยฐานปัญญาของเด็กไม่ต่ำกว่าค่ากลางมาตรฐานสากลที่ระดับ 100 ผู้เรียนทุกระดับมีคุณธรรมจริยธรรม และมีความเป็นพลเมือง อัตราเพิ่มของผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี แนวทางสำคัญ อาทิ

2.1) **ปรับโครงสร้างและ** การกระจายตัวประชากร ส่งเสริมคู่สมรสที่มีความพร้อมให้มีบุตรเพิ่มขึ้นและรักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ไม่ให้ต่ำกว่าระดับที่เป็นอยู่ปัจจุบัน สนับสนุนการกระจายตัวและส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานของประชากรให้

เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส และทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่

2.2) พัฒนาคุณภาพคนไทย ให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวมทั้งด้านสติปัญญา อารมณ์ คุณธรรม และจริยธรรม พัฒนาเด็กวัยเรียนให้มีความรู้ทางวิชาการ และสติปัญญาทางอารมณ์ที่เข้มแข็งสามารถศึกษาหาความรู้และต่อยอดองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง พัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พัฒนาผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีคุณภาพ มีคุณค่า สามารถปรับตัวเท่าทันการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการสร้างรายได้ และการมีงานทำในผู้สูงอายุ ควบคู่กับการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทั้งด้านวิชาการและการใช้สื่อการเรียนรู้สมัยใหม่ให้แก่ผู้สูงอายุ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำความรู้ และประสบการณ์ของผู้สูงอายุที่เป็นคลังสมองของชาติ รวมถึงส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเอง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นทางกายภาพให้เหมาะสมกับวัย และการพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในรูปแบบที่หลากหลาย

2.3) พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีคุณภาพและครอบคลุมอย่างทั่วถึง พัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการ โดยจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก พัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ และมีช่องทางการเข้าถึงอย่างหลากหลาย พัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคม พัฒนาระบบการเงินฐานรากและระบบการออมที่หลากหลาย ยกย่องคุณภาพกำลังแรงงาน ส่งเสริมการต่อยอดความรู้ความสามารถให้แรงงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ควบคู่กับการสนับสนุนการใช้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ

และระบบมาตรฐานฝีมือแรงงานที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบมาตรฐานอาชีพและค่าตอบแทนที่เป็นไปตามความสามารถและสมรรถนะของกำลังแรงงาน

3) การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่มั่นคง อาหารและพลังงานมีมูลค่าเพิ่ม มีคุณภาพมาตรฐานปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดในระดับราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านอาหารเป็นลำดับแรก กำหนดเป้าหมาย อาทิ เพิ่มสัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 16.0 ของ GDP ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพิ่มปริมาณการผลิตพลังงานทดแทนจากพืชพลังงาน มีแนวทางสำคัญ อาทิ

3.1) พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร มุ่งรักษา ป้องกัน และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยเร็ว พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคการเกษตร พื้นฟูและส่งเสริมค่านิยม วัฒนธรรมที่ดี และวิถีชีวิตทางการเกษตรที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

3.2) เพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ควบคุมและกำกับดูแลให้มีการนำเข้า และใช้สารเคมีทางการเกษตรที่ได้มาตรฐาน ปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อการผลิตให้ทั่วถึง ส่งเสริมการผลิตที่คงไว้ซึ่งความหลากหลายของพันธุ์พืชและสัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา รวมถึงเสริมสร้างองค์ความรู้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ ที่เหมาะสมทางการเกษตร รวมทั้งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่เกษตรกร

อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

3.3) สร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการผลิตและบริการของชุมชนในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร อาหาร และพลังงาน ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้ร่วมทำการศึกษาร่วมกับภาคเอกชน สนับสนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการ นำองค์ความรู้ นวัตกรรม และเทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มาใช้ในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้า ผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร ยกย่องคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหาร มาตรฐานระบบการผลิตสินค้าเกษตรให้เทียบเท่าระดับสากล ส่งเสริมระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรและตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

3.4) สร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร ด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานจากพืชพลังงาน จัดให้มีระบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นทั้งอาหารและพลังงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้พลังงานชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตและบริการ จัดให้มีกลไกกำกับดูแลโครงสร้างราคาของพลังงานชีวภาพ และปลูกจิตสำนึกในการใช้พลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ประเด็นการพัฒนาพร้อม : มองรอบด้านเพื่อความมั่นคงที่สมดุล

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนสู่สังคมมั่นคง ยังต้องพิจารณาแนวทางที่เป็นประเด็นการพัฒนาพร้อมระหว่างมิติความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของคน และความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน โดยมีตัวอย่างการเชื่อมโยงระหว่างมิติ ดังนี้

ประเด็นร่วมระหว่างคนมั่นคงและเศรษฐกิจเข้มแข็ง ประเด็นการขับเคลื่อนที่สำคัญ อาทิ สร้างความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเร่งส่งเสริมให้คนไทยมีความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับโอกาสในการประกอบสัมมาอาชีพอย่างเท่าเทียมกัน สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อป้องกันมิให้ตกอยู่ในวงจรความยากจน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ควบคู่กับการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน โดยสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนในทุกกระดับ ควรมุ่งพัฒนาทักษะที่มีความจำเป็นไม่ว่าจะเป็นองค์ความรู้ต่างๆ ที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เช่น ทักษะภาษาอังกฤษ/เพื่อนบ้าน ข่าวสารเทคโนโลยีสารสนเทศ ทักษะและความชำนาญการที่สามารถนำมาปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต และอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน พัฒนาและยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เป็นมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานสากลให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่นำไปสู่การปฏิบัติ

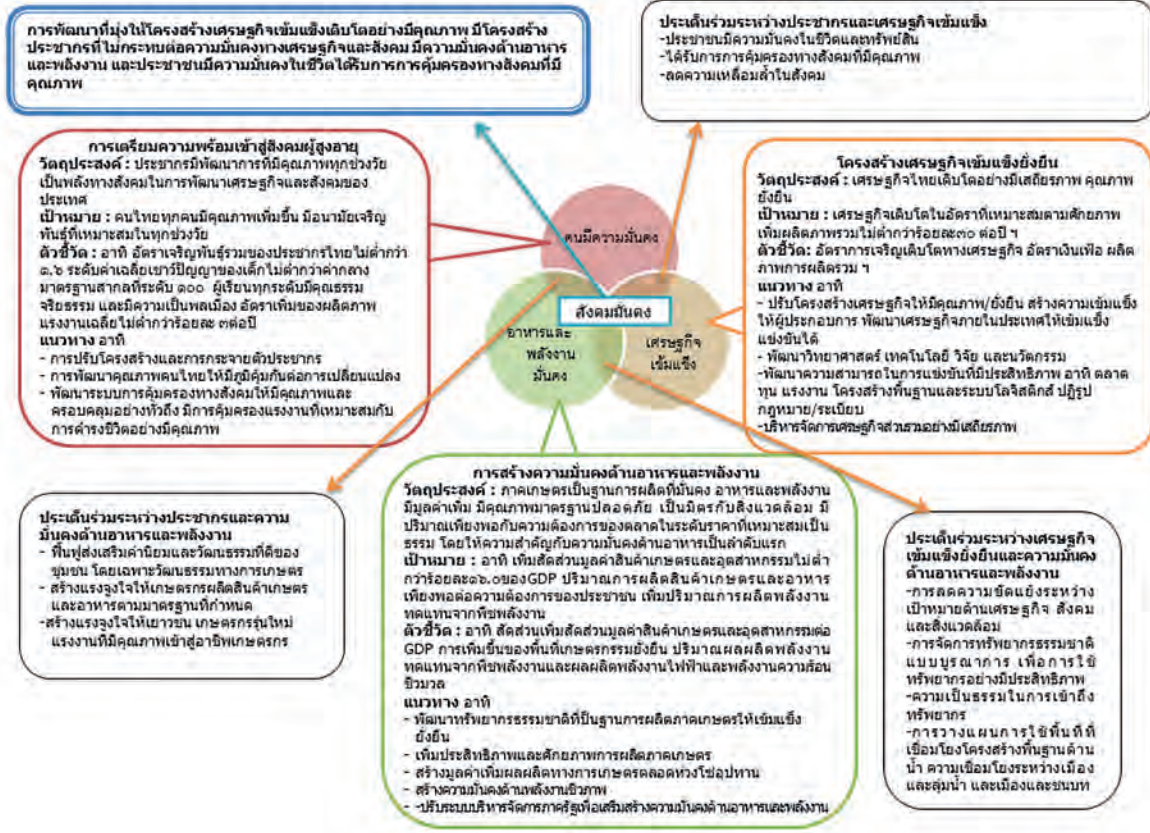
ประเด็นร่วมระหว่างคนมั่นคงและความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน
 พื้นฟูส่งเสริมค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีของชุมชน โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการเกษตร สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรและอาหารตามมาตรฐานที่กำหนด และสร้างแรงจูงใจให้เยาวชน เกษตรกรรุ่นใหม่ แรงงานที่มีคุณภาพเข้าสู่อาชีพเกษตรกร ควบคุมและลดมลพิษเพื่อเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีของคนในชุมชน ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงในพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมร่วมกันทุกภาคส่วนในพื้นที่ ตั้งแต่ขั้นการวางแผนจนถึงการปฏิบัติเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษให้มีการจัดการมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันและไฟป่า เสริมสร้างสมรรถนะในการ

จัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายจากชุมชนแบบครบวงจร และการดูแลบำรุงรักษาและแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียรวมชุมชนเพื่อให้คุณภาพน้ำทิ้งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเพิ่มรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแต่ละพื้นที่

ประเด็นร่วมระหว่างเศรษฐกิจเข้มแข็งและความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ลดความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบบูรณาการเพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร วางแผนการใช้พื้นที่ที่เชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองและลุ่มน้ำ และเมืองและชนบท รวมทั้งต้องส่งเสริมการลดการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง ภาคครัวเรือนและชุมชน ส่งเสริมการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีคุณภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน ส่งเสริมให้โรงงานมีการปรับปรุงกระบวนการผลิต มีการใช้วัตถุดิบและพลังงานให้มีประสิทธิภาพ ลดการเกิดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพเมืองอุตสาหกรรมนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมรูปแบบต่างๆ เร่งผลักดันมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมรูปแบบต่างๆ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย พัฒนาความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเตรียมแผนรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

ทั้งนี้ สามารถอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างการขับเคลื่อนสู่สังคมมั่นคงและแนวทางภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งในมิติความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของคน และความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ทั้งประเด็นรายมิติและประเด็นร่วมระหว่างมิติ ตามแผนภาพ ดังนี้

แผนภาพความเชื่อมโยงการพัฒนาสู่สังคมมั่นคงในมิติต่างๆ



สรุป

การขับเคลื่อนประเทศไปสู่ “สังคมมั่นคง” นั้น จำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยต้องพิจารณานำประเด็นการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปแปลงสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แต่ละภาคีต้องนำประเด็นทั้งรายมิติและประเด็นร่วมไปบูรณาการเชื่อมโยงเข้ากับแผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ หรือภารกิจตามบทบาทหน้าที่ของตน มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่ชัดเจน จึงจะสามารถผลักดันให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพได้ ที่สำคัญ การก้าวสู่สังคมมั่นคง มีหัวใจหลัก ได้แก่ “การสร้างภูมิคุ้มกัน” เพื่อรับมือกับวิกฤตหรือความผันผวน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องน้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทาง ดำเนินชีวิตบนทางสายกลาง วิถีชีวิตไทยเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่วิถีแห่งการผลิตและบริโภคที่มีความพอดี ประหยัด รู้คุณค่า และยั่งยืน ใช้ความรู้ สร้างระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้ เทคโนโลยี และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบต่างๆ ยึดหลักคุณธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด เป็นธรรม และโปร่งใส การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม มุ่งให้เกิดการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ สามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของคนและสังคมไทยที่มั่นคงต่อไป ■

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559), ตุลาคม 2554

_____ , คู่มือการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

สู่การปฏิบัติ, มกราคม 2556

_____ , รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยประจำปี
พัฒนาฯ ฉบับที่ 11, กันยายน 2556

การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสังคมมั่นคง

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค*

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stability) และการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (Fair income distribution) นั่นคือ การพัฒนาประเทศควรมุ่งเน้นเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้อย่างสมดุลและทั่วถึง (Inclusive growth) โดยไม่เพียงแต่จะมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูงเท่านั้น แต่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพและสามารถกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไปยังประชาชนทุกกลุ่ม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าถึงการจ้างงานและมีความมั่นคงทางอาชีพอย่างทั่วถึง การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องดำเนินไปทั้งเสถียรภาพทางการเงินและการคลังให้เกิดขึ้นภายในประเทศ อาทิ การทำให้ระดับราคาสินค้าไม่มีความผันผวนและอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่เกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือเงินฝืด ระดับการว่างงานต่ำ และการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ขณะเดียวกันมีความจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศให้เกิดขึ้น อาทิ การรักษาสมดุลทางการค้าและการเงินระหว่างประเทศทั้งดุลการค้าและดุลการชำระเงิน โดยทำให้อัตราแลกเปลี่ยนไม่มีความผันผวนมากนัก อย่างไรก็ตาม หากรประเทศให้น้ำหนักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเกินไป อาจทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่ หากพัฒนาโดยมุ่ง

เน้นอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจมากเกินไป จนไม่คำนึงถึงเสถียรภาพและวินัยทางการเงิน และการคลัง ก็อาจนำไปสู่ปัญหาระดับราคาที่สูงขึ้นหรือเงินเฟ้อรุนแรง ปัญหาภาระหนี้สิน รวมทั้งปัญหาความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้

บทความนี้จะแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยจะแบ่งเป็นสามส่วนคือ **ส่วนแรก** ภาพรวมการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจว่าดำเนินไปอย่างไร และประสบปัญหาอย่างไรบ้าง **ส่วนที่สอง** ชี้ให้เห็นผลของการพัฒนาทางด้านสังคมว่าสามารถพัฒนาได้อย่างมั่นคงหรือไม่อย่างไร **ส่วนสุดท้าย** บทสรุปและแนวทางในการดำเนินนโยบายสำคัญ

การเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

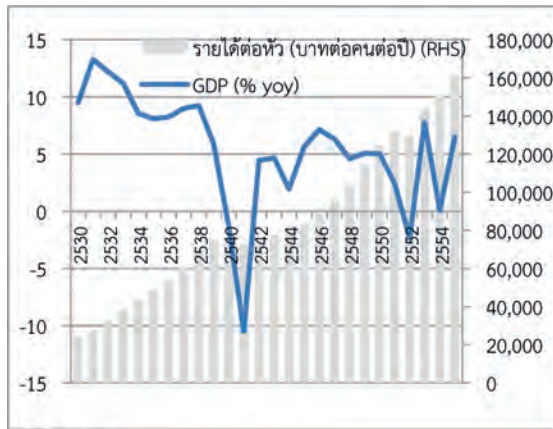
ข้อมูลผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2530 - 2534) และ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.9 และ 8.1 ตามลำดับ (Economic boom period) ซึ่งถือเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัว (Economic recession) หรือมีอัตราการเปลี่ยนแปลงติดลบประมาณ

ร้อยละ 4 ในระหว่างปี 2540 - 2541 การดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถฟื้นตัวและกลับมาขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.8 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (2545 - 2549) ต่อมาในปี 2552 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอีกครั้งจากวิกฤตการเงินโลกซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในวงกว้างต่อเศรษฐกิจและการเงินของประเทศหลักๆ ทั่วโลก ทำให้เศรษฐกิจไทยในปีนั้นหดตัวเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี โดยหดตัวร้อยละ 1.6 และ 11.1 ในปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ และโดยเฉลี่ยในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 (2550 - 2554) เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ชะลอลงจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 9

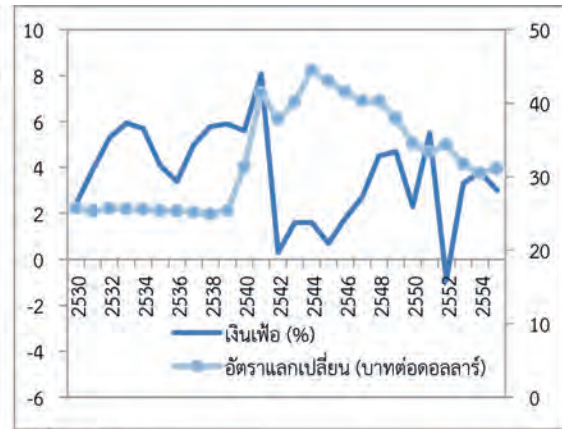
การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาส่งผลให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนจากประเทศที่เคยยากจนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นมากจนสามารถยกระดับจากประเทศที่มีรายได้ต่ำเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง รายได้ประชากรต่อหัวของไทยเพิ่มสูงเกือบแปดเท่าจากระดับรายได้เฉลี่ย 24,000 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2530 เป็น 160,000 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2555 หรือเพิ่มจาก 945 ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี ในปี 2530 เป็น 5,175 ดอลลาร์ สรอ. ต่อคนต่อปี ในปี 2555 ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ต่อหัวปานกลางช่วงบน (Upper middle income)

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ ธนาคารโลก ได้กำหนดการจัดกลุ่มประเทศตามระดับรายได้ต่อหัวของประชากร โดยแบ่งออกเป็น (i) กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low income) ได้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 1,005 ดอลลาร์ สรอ. (ii) กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางช่วงล่าง (Lower middle income) ได้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวระหว่าง 1,006 ถึง 3,975 ดอลลาร์ สรอ. (iii) กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางช่วงบน (Upper middle income) ได้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวระหว่าง 3,976 ถึง 12,275 ดอลลาร์ สรอ. (iv) กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (High income) ได้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงกว่า 12,276 ดอลลาร์ สรอ.



ที่มา: สศช.



ที่มา: สศช.

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจพบว่าอยู่ในระดับที่ดี โดยอัตราเงินเฟ้อทั่วไปและเงินเฟ้อพื้นฐานอยู่ในระดับต่ำเฉลี่ยร้อยละ 3.7 และร้อยละ 2.9 ในช่วงปี 2530 - 2555 ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์เป้าหมายเงินเฟ้อภายใต้การดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 0.5 - 3.0 สำหรับเสถียรภาพด้านการคลังเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นร้อยละ 43.6 ในปี 2555 โดยเป็นการเพิ่มขึ้นของหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงเพื่อนำมากระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ภาระหนี้ของภาครัฐจะเพิ่มขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับไม่สูงมากเกินไปเกินกว่ากรอบวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ไม่เกินสัดส่วนร้อยละ 60 ต่อ GDP และสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศที่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ดี ส่วนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศมีความมั่นคงต่อเนื่องพิจารณาจากดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลต่อเนื่องภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งเป็นผลจากดุลการค้าเกินดุลเนื่องจากอัตราการเร่งตัวของการส่งออกมากขึ้นกว่าการนำเข้า ในขณะที่ภายหลังได้มีการปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวในเดือนกรกฎาคมปี 2540 อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อดอลลาร์ สรอ. มีทิศทางเคลื่อนไหวตามปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจการเงินโลกและการไหลเข้าออกของเงินทุนหมุนเวียนจากต่างประเทศ ในปี 2555 อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยอยู่ที่ 31.0 บาทต่อ

ดอลลาร์ สรอ. มีทิศทางโดยรวมแข็งค่าขึ้นจากที่เคยอ่อนค่ามากที่สุดระดับเฉลี่ย 44.5 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2544 ในขณะที่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศสูงขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 181.6 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี 2555 นอกจากนี้ จากผลจากการพัฒนาที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้สูงและรายได้ของประชากรเพิ่มขึ้นจนบางส่วนสามารถหลุดพ้นความยากจนได้ โดยเมื่อพิจารณาสถานการณ์ด้านความยากจน พบว่าภาพรวมความยากจนในประเทศลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน จำนวนคนจนลดลงทั่วประเทศลดลงเหลือประมาณ 9 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ของจำนวนประชากรรวมในปัจจุบัน จากที่เคยมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 65 ในปี 2531

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมาในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจพบว่าประสบความสำเร็จในการรักษาอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจมากกว่าการรักษาการกระจายรายได้หรือกระจายประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยพบว่าการพัฒนาได้เน้นการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการทางการค้าการลงทุนเป็นสำคัญมากกว่าการพัฒนาภาคเกษตรกรรม มูลค่าเพิ่มและผลผลิตของการผลิตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นช้ากว่าเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่นมาก ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศที่พึ่งพิงการผลิตและส่งออกสินค้าภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของภาค

อุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 ในปี 2530 เป็นเกือบร้อยละ 40 ของ GDP ในปี 2555 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมกลับมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 17 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 8 ของ GDP ในปี 2555 ทั้งนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นไปอย่างไม่สมดุลได้สะท้อนออกมาในรูปของความเหลื่อมล้ำทางรายได้นั้นคือประชากรบางส่วนได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตอุตสาหกรรมมากกว่า ในขณะที่ประชากรอีกบางส่วนและบางพื้นที่ที่ไม่เพียงแต่จะขาดแคลนทรัพยากร แต่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวและไม่ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจด้วยจากข้อมูลรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของไทยปรับตัวดีขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) ลดลงจาก 0.487 ในปี 2531 มาอยู่ที่ระดับ 0.484 ในปี 2554 สะท้อนว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาการกระจายรายได้ โดยผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตกอยู่กับประชากรกลุ่มเล็กๆ โดยเฉพาะกลุ่มรวยที่สุด (ร้อยละ 10 แรกของประชากรรวม) มีสัดส่วนรายได้สูงถึงร้อยละ 39.2 ในขณะที่กลุ่มจนที่สุด (ร้อยละ 10 สุดท้ายของประชากรรวม) มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้รวมเท่านั้น ส่งผลให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรแต่ละ

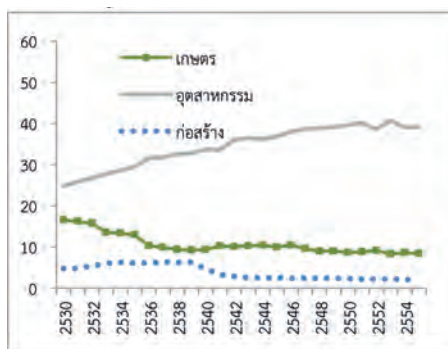
²ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องจากในช่วงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤต มีการปรับแผนให้การลงทุนลดลงมาก (Market correction) ส่งผลให้การนำเข้าลดลงตามไปด้วย

ชั้นรายได้สูงประมาณ 25 เท่า ในขณะที่หากพิจารณาเสถียรภาพของครัวเรือน พบว่าแม้ว่าครัวเรือนจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น แต่ระดับหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน จากข้อมูลสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2554 พบว่าจำนวนครัวเรือนที่มีหนี้สินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56 ของครัวเรือนทั่วประเทศทั้งหมดประมาณ 20 ล้านครัวเรือน โดยมีหนี้สินครัวเรือนอยู่ที่ 134,900 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากระดับเฉลี่ย 82,485 และ 116,681 บาทต่อครัวเรือนในปี 2545 และ 2550 ตามลำดับ

ความมั่นคงทางสังคม

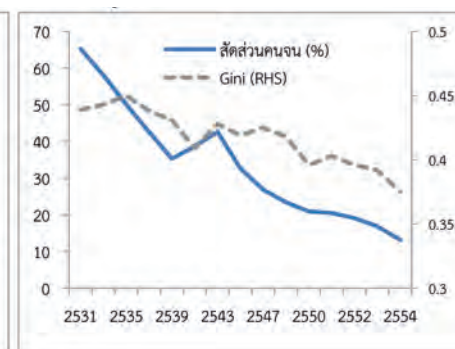
การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันทั้งมิติด้านเศรษฐกิจและสังคม การวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศโดยเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวแต่ละเลยต่อการพัฒนาทางด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบตามมา อาทิ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาสุขภาพอนามัย เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากเศรษฐกิจพัฒนาได้ดีก็จะมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้สังคมสามารถพัฒนาไปได้ดีด้วย โดยการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางสังคมให้ดีขึ้นในแง่ของการเปิดโอกาสให้แรงงานทำ มีรายได้ และช่วยลดความยากจนได้ในที่สุด แต่หากเศรษฐกิจมีปัญหาทำให้สังคมได้รับผลกระทบและเกิดผลเสียต่อสังคมและคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ ตามมามากมาย ในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผลกระทบจากวิกฤตที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อภาวะสังคมของประเทศ

รูปที่ 3 สัดส่วนภาคการผลิตต่อ GDP



ที่มา: สศช.

รูปที่ 4 สัดส่วนคนจนต่อประชากรรวม



ที่มา: สศช.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผลกระทบต่อเนื่องจากปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นมากในปี 2541 มีผู้ว่างงานจำนวนมากถึง 1.4 ล้านคน อัตราการว่างงานสูงขึ้นเป็นร้อยละ 4.4 ในขณะนั้นได้มีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจทั้งทางการเงินและการคลังเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อปัญหาการว่างงานและปัญหาทางสังคมอื่นๆ ที่เกิดขึ้น โดยมาตรการต่างๆ ที่สำคัญ อาทิ โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project: SIP) และโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม (Social Adjustment Loan: SAL) การดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ ในช่วงดังกล่าวได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยสามารถกลับมาฟื้นตัวและขยายตัวได้ เกิดการสร้างงานและทำให้รายได้เพิ่มขึ้น การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงหลังวิกฤตดังกล่าวยังได้ทำให้สถานการณ์ด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ปรับตัวดีขึ้น ทำให้จำนวนประชาชนที่มีงานทำเพิ่มขึ้น ในปัจจุบันประชาชนที่มีงานทำมีจำนวน 38.64 ล้านคน อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.0 หรือมีผู้ว่างงานจำนวน 0.4 ล้านคน ขณะเดียวกันการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังส่งผลให้ประชากรไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณูปโภคอันเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐาน

ในการดำรงชีวิตได้กว้างขวางมากขึ้น ในด้านการเข้าถึงการศึกษา พบว่าในภาพรวมประชากรไทยมีระดับการศึกษาเฉลี่ยสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการขยายการศึกษาภาคบังคับ อัตราการเข้าเรียนเพิ่มสูงขึ้นในทุกระดับ โดยในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ที่ร้อยละ 90.6 และร้อยละ 79.8 ตามลำดับ ในขณะเดียวกัน อัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 33.9 ในปี 2554 และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรไทยที่มีอายุ 15 - 59 ปีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเฉลี่ย 9.1 ปีในปี 2554

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศดังจะเห็นได้จากการใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาจำนวนมากสูงถึงร้อยละ 30 ของงบประมาณโดยรวม หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 6 ของ GDP ในปี 2554 ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค แต่พบว่าคุณภาพการศึกษาของเด็กไทยอยู่ในระดับต่ำและปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของทั้งประเทศที่มีแนวโน้มลดลงและอยู่ในระดับเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50 ขณะเดียวกัน คุณภาพการศึกษาของประเทศไทยยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

โครงการลงทุนเพื่อสังคม (SIP) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน องค์กรชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาศัยเงินกู้จากธนาคารโลก ประกอบด้วย กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคสำหรับโครงการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม (SAL) มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบและปฏิรูปทางสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านแรงงาน การศึกษา และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านสังคม โดยอาศัยเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย

⁵ปัจจุบัน การศึกษาภาคบังคับของไทยปรับเพิ่มเป็น ๑๒ ปี ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ปี ๒๕๔๒ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๖ เป็นต้นมา

จากการจัดอันดับความสามารถทางการศึกษาในระดับนานาชาติ โดย International Institute for Management Development (IMD) พบว่า ในปี 2554 ประเทศไทยถูกจัดอันดับขีดความสามารถด้านการศึกษาในอันดับที่ 51 จากจำนวนประเทศทั้งหมด 55 ประเทศ ปรับลดจากอันดับที่ 46 ในปี 2550 จากทั้งหมด 59 ประเทศ ในขณะเดียวกัน ผลการประเมิน Program for International Student Assessment (PISA) ซึ่งประเมินการใช้ความรู้และทักษะจำเป็นเพื่อเผชิญโลกในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรจากสมรรถนะทางการศึกษาทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการอ่าน ด้านคณิตศาสตร์ และด้านวิทยาศาสตร์ล่าสุดในปี 2552 ซึ่งให้เห็นว่าผลการประเมินของนักเรียนไทยอยู่ในกลุ่มที่มีคะแนนต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยความรู้ด้านการอ่าน ความรู้เรื่องคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยถูกจัดให้อยู่อันดับที่ 53, 52 และ 51 ตามลำดับ จากทั้งหมด 65 ประเทศ และมีผลการประเมินต่ำลงทุกวิชาเมื่อเทียบกับการประเมินครั้งแรกในปี 2543 นอกจากนี้ พบว่าประชากรในวัยแรงงานมากกว่าครึ่งยังคงมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ในขณะที่เดียวกัน ประเทศไทยยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาโดยกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่ากลุ่มที่มีฐานะยากจนที่มีความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานการดำรง

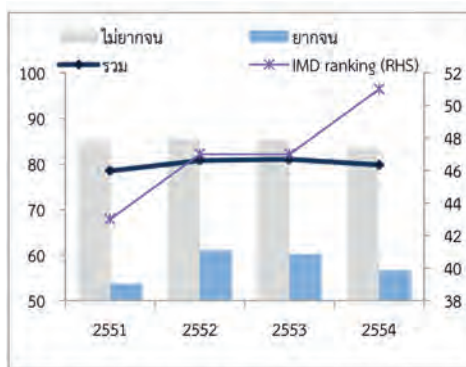
ชีวิตขั้นต่ำ และประชากรในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าประชากรในเขตชนบท โดยเฉพาะการศึกษาในระดับตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป

ในด้านสุขภาพ พบว่า วิทยาการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้าในปัจจุบันส่งผลให้อัตราการเสียชีวิตของเด็กแรกเกิดลดลง และมีอายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ พบว่าคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 99.95 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลัก คือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม พบว่าคนไทยประสบปัญหาสุขภาพที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมและการดำรงชีวิตที่ไม่ดีต่อสุขภาพ ส่งผลให้มีการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้เพิ่มขึ้น อาทิ โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน โรคกระเพาะ และโรคหัวใจ นอกจากนี้ ยังพบว่าคนไทยเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพจิตเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราขยายตัวของจำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นทุกปี จากการสำรวจของกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข พบว่า ในปัจจุบันคนไทยมีปัญหาสุขภาพจิตสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือประมาณ 6 - 12 ล้านคน สำหรับการให้การคุ้มครองทางสังคมและบริการด้านสวัสดิการสังคม พบว่า ภาครัฐได้ให้ความสำคัญโดยการดำเนินนโยบายให้เบี้ยยังชีพที่ครอบคลุมทั่วถึง

(Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานส่งผลให้ผู้สูงอายุและคนพิการทุกพลภาพมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม พบว่าแรงงานยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยพบว่าในปัจจุบันแรงงานของประเทศได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพียงร้อยละ 37 ขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ที่เหลือจำนวน 24.6 ล้านคน จากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.3 ล้านคน หรืออีกร้อยละ 63 เป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ

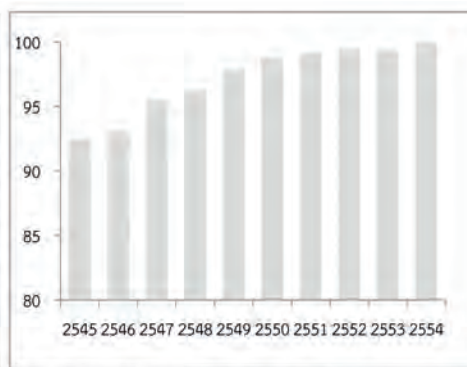
นอกจากนี้ จากวิถีการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนไปสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจ ประกอบกับทัศนคติของสถาบันครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต่างคนต่างมุ่งหาเงินและเน้นการบริโภคเป็นหลัก ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อความเครียดและสุขภาพจิตของพ่อแม่ แต่ยังทำให้วัยรุ่นและเยาวชนบางส่วนขาดความอบอุ่นตามมา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามมามากมาย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนจำนวนคดีอาญาต่อประชากรแสนคนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะคดีชีวิต ร่างกายและเพศ และคดีอื่นๆ อาทิ ปล้น โจรกรรม ฉ้อโกงและยักยอก คดียาเสพติด รวมทั้งปัญหามีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้นและการทำแท้งในวัยรุ่น สะท้อนถึงปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นส่วนหนึ่งเนื่องจากผลกระทบจากการขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง

รูปที่ 5 อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และอันดับคุณภาพการศึกษาของไทยโดย IMD



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

รูปที่ 6 สัดส่วนความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพ



ที่มา: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

⁶PISA เป็นโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ ของประเทศสมาชิกองค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) เริ่มดำเนินการประเมินผลครั้งแรกในปี 2543 โดยจะประเมินต่อเนื่องทุกๆ 3 ปี ที่ผ่านมามีประเมินไปแล้วทั้งสิ้น 4 ครั้ง (ปี 2543, 2546, 2549, 2552) มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 65 ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าร่วมโครงการเมื่อปี 2543 ซึ่งล่าสุดประเทศไทยได้ทำการเก็บข้อมูลในเดือนสิงหาคม 2555 และอยู่ระหว่างการประเมินผล โดยทำการประเมินศักยภาพของนักเรียนที่มีอายุ 15 ปี ในการใช้ความรู้และสมรรถนะทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการอ่าน ด้านคณิตศาสตร์ และด้านวิทยาศาสตร์

บทสรุป

จากผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงกว่ายี่สิบปีที่ผ่านมา หากมองในมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าประเทศไทยสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้ดีโดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง แม้จะประสบปัญหาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 รวมทั้งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกทั้งวิกฤตหนี้ของสหรัฐฯ และวิกฤตการเงินยุโรปซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะถดถอยในปี 2552 โดยผลจากการดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจไทยปรับตัวและสามารถกลับมาฟื้นตัวได้ในเวลาต่อมา และยังคงรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังและเสถียรภาพด้านระดับราคาไว้ได้

ทั้งนี้ หากพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและสังคม จะเห็นว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ปรับตัวดีขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจพบว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่สมดุล โดยเป็นผลจากการเน้นขยายฐานการผลิตและมูลค่าผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรมมาก และมีการพัฒนาในเขตเมืองมากกว่าในชนบท ทำให้ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ในกลุ่มเจ้าของทุนหรือธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในขณะที่เกษตรกรหรือแรงงานรับจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทกลับยังคงเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยหรือตกอยู่ในกลุ่มยากจนของประเทศอยู่ ส่งผลให้ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้หรือปัญหาความยากจนที่กระจุกตัวในบางกลุ่มและบางพื้นที่ต่อไป นอกจากนี้ หากพิจารณาในมิติเชิงสังคม พบว่า การเจริญเติบโตและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสามารถก่อให้เกิดการพัฒนาด้านสังคมของประเทศในระดับหนึ่งเท่านั้น นั่นคือประเทศไทยมีปริมาณการเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐทั้งการศึกษาและสาธารณสุขเพิ่มขึ้น แต่หากพิจารณาในเชิงคุณภาพพบว่า ยังคงมีปัญหาคูณภาพบริการทางสังคมและคุณภาพของทุนมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ดังนั้น ประเด็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ควรให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังในระยะต่อไป จะต้องเป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการพัฒนาให้ครบถ้วนทั้งสามด้านคือ การเจริญเติบโต การมีเสถียรภาพ รวมทั้งการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ นโยบายที่สำคัญที่ควรดำเนินการ ประกอบด้วย การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยให้สามารถเติบโตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืนโดยการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งในภาคเกษตรอย่างต่อเนื่องเนื่องจากเป็นภาคการผลิตที่ยังคงรองรับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย นอกจากนี้ยังต้องดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตและแข่งขันได้โดยจำเป็นต้องให้ความสำคัญและให้ความระมัดระวังการบริหารจัดการทั้งทางด้านการเงินและการคลังให้เกิดประสิทธิภาพและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้สินทั้งหนี้สินภาครัฐและหนี้สินของครัวเรือนในระดับที่สูงจนเกินไปจนไม่สามารถบริหารจัดการได้ ในขณะเดียวกัน มาตรการด้านสังคมที่สำคัญที่สุดจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาในทุกระดับชั้นทั้งในระบบและนอกระบบ นอกจากนี้ ยังควรเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการศึกษา รวมทั้งสร้างความเสมอภาคและให้ความช่วยเหลือแก่เด็กนักเรียนด้อยโอกาสและยากจนที่อยู่ในชนบทให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและสามารถจบการศึกษาภาคบังคับอย่างโดยถึงเพื่อยกระดับคุณภาพแรงงานไทยให้สูงขึ้นให้สามารถเป็นแรงงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถผลิตและสร้างรายได้ให้แข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในเวทีโลกอย่างแข็งแกร่งเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลและยั่งยืนต่อไป ■

กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง

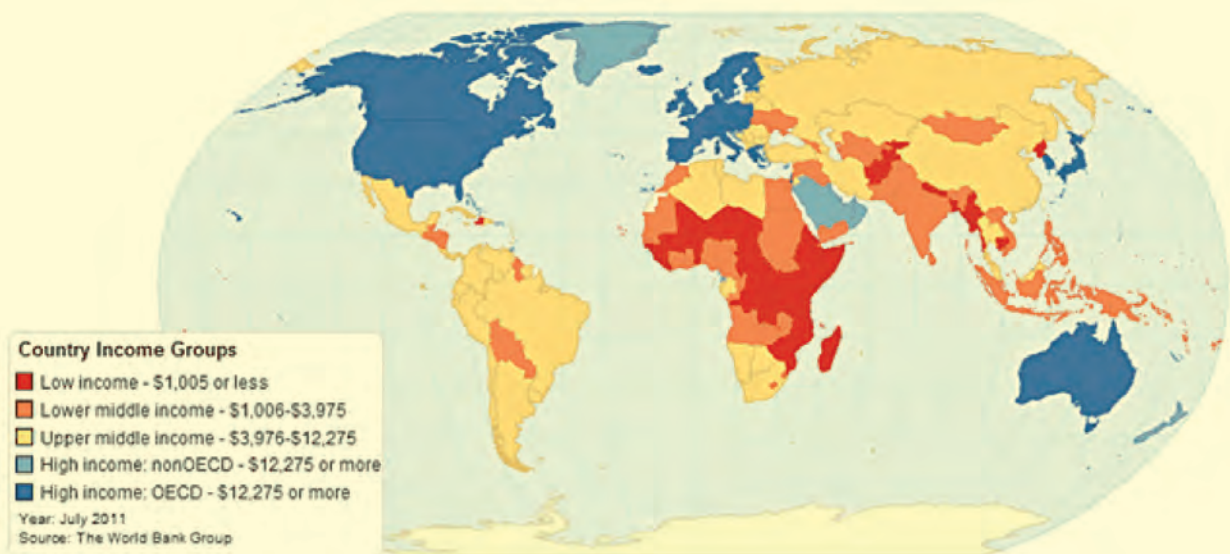
อมรรณ กิวนอม

ตั้งแต่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 เศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องเป็นต้นมา ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.2 ต่อปี (ปี 2504 - 2552) และคนไทยกว่าร้อยละ 80 มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พ้นจากความยากจน ประเทศไทยจึงได้ขยับตัวจากระดับประเทศที่มีรายได้ต่ำ ขึ้นมาเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางกลุ่มบน ในปี 2554 ปัจจุบันมีคำถามที่กำลังเป็นที่สนใจจากทุกภาคส่วนว่า จะทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะขยับจากประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางกลุ่มบน ขึ้นไปสู่ประเทศที่มีรายได้ระดับสูง ขณะที่ต้องเผชิญกับการแข่งขัน และความกดดันจากประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ และประเทศที่มีรายได้ระดับสูงหรือประเทศร่ำรวย

ประเทศไทยก็มีนักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการจากหลากหลายสถาบันออกมาท้าทายถึงภัยของกับดัก และแนวคิดในการก้าวพ้นกับดักนี้ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่ชัดว่า กับดักของประเทศรายได้ปานกลางหมายถึงอะไร แต่นักวิชาการ และสถาบันต่างๆ ได้ให้นิยามใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายเพื่อให้หลุดพ้นจากกับดัก ในบทความนี้จะขอกล่าวถึงนิยามของกับดักนี้จาก 2 สถาบันหลัก ดังนี้

ธนาคารโลกให้นิยามว่า กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง หมายถึง การที่ประเทศกำลังพัฒนาที่เคยยกระดับรายได้จากการเป็นประเทศยากจนมาเป็นประเทศรายได้ปานกลาง สร้างรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก จนทำให้ประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดีในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถพัฒนาตัวเองไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูงหรือมีรายได้มากกว่า 12,475 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี

จากรายได้ต่อหัวประชากร โดยแบ่งกำหนดกับดักออกเป็น 2 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 สำหรับประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง มีรายได้ 7,250 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และกำหนดชั้นที่ 2 สำหรับประเทศที่มีรายได้ต่อหัวประชากรเท่ากับ 11,750 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งเป็นกับดักสำหรับประเทศที่มีรายได้อยู่ในระดับปานกลางกลุ่มบน จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ติดกับดักนี้จะถูกบีบจากทั้งด้านล่างและด้านบน โดยด้านล่างจะถูกประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่า มีค่าแรงที่ถูกกว่าเข้ามาแย่งฐานการผลิตเพื่อส่งออกของกลุ่มประเทศที่ติดกับดัก ทำให้เกิดการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมและบริการที่ต้องพึ่งแรงงานราคาถูกและทักษะน้อยสูงขึ้น ส่วนด้านบน ก็ไม่สามารถแข่งขันด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีระดับสูงกับประเทศที่มีรายได้สูงหรือประเทศร่ำรวยได้ ปัจจุบัน ประเทศยากจนที่พัฒนามาเป็นประเทศรายได้ระดับปานกลางมีจำนวนมาก



กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง

กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) เป็นศัพท์เศรษฐศาสตร์ที่เริ่มคุ้นหูคนไทยมากขึ้น เพราะองค์กรการเงินระดับโลก ทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเซียหรือเอทีบี ได้ออกมาเตือนประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ระวังกับดักนี้ ในส่วนของ

เนื่องจากอุปสรรคหรือข้อจำกัดบางประการ อาทิ นวัตกรรม เทคโนโลยี ประสิทธิภาพในการผลิต และการเพิ่มมูลค่าของสินค้า

จีซัส เฟลเปเป (Jesus Felipe) ที่ปรึกษาด้านเศรษฐศาสตร์และการวิจัยของเอทีบี กล่าวว่า กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง มีลักษณะเหมือน “กำแพง” ประเทศที่ติดกับดักไม่สามารถจะก้าวข้ามได้ กำแพงนี้จะพิจารณา

อาทิ จีน ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ แต่ประเทศที่พัฒนาจากระดับรายได้ปานกลางมาเป็นประเทศร่ำรวย มีไม่มากนัก ในอนาคตหากยังไม่สามารถปรับฐานะของตัวเองได้ จะต้องเผชิญกับประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่อย่างเช่น เวียดนาม กัมพูชา ลาว ที่เร่งพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นคู่แข่ง ก็จะมีคำว่า ติดกับดักตามนิยาม

*นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

ตารางที่ 1 ระดับของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง

หน่วย : ดอลลาร์สหรัฐ/ปี

	รายได้ระดับปานกลาง กลุ่มล่าง	รายได้ระดับปานกลาง กลุ่มบน	หมายเหตุ
ธนาคารโลก	1,026-4,035	4,036-12,475	US\$/current prices
เฟลปเป้ และคณะ	2,000-7,250	7,251-11,750	ppp\$/1990 prices

ที่มา : Yanrui Wu (2013)

ตารางที่ 2 แสดงระดับรายได้ที่เป็นกำแพงที่ประเทศที่ติดกับดักไม่สามารถที่จะก้าวข้ามได้

รายได้ต่อหัวประชากรต่อปี	ระดับรายได้
<2,000	รายได้ระดับต่ำ
2,000-7,250	รายได้ระดับปานกลาง กลุ่มล่าง กำแพงชั้นที่ 1
7,250-11,750	รายได้ระดับปานกลาง กลุ่มบน กำแพงชั้นที่ 2
11,750	รายได้ระดับสูง

ที่มา : Felipe (2012)

สถานการณ์ประเทศไทย

เศรษฐกิจไทยมีพื้นฐานมาจากเกษตรกรรม ปลูกพืชเพื่อการบริโภคในประเทศ แต่หลังการเปิดประเทศตามสนธิสัญญาเบาริง ไทยหันมาปลูกข้าวเพื่อการส่งออกมากขึ้น ต่อมา



ในปี 2504 ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นฉบับแรก เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ด้วยหวังว่าความเจริญจะกระจายไปสู่ภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี เศรษฐกิจไทยในช่วงแรกๆ จึงเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ที่เน้นการใช้ทรัพยากรในประเทศและแรงงานราคาถูกเพื่อการส่งออก แต่ก็ต้องแลกมาด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่หมดไป และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม เกิดปัญหาช่องว่างในการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมกันของชนบทกับเมือง ตลอดจนปัญหาสังคม

ในช่วงทศวรรษที่ 2530 เศรษฐกิจไทยพึ่งพิงการส่งออกอย่างสมบูรณ์ โดยการดำรงค่าแรงงานในระดับต่ำ ขณะที่การตลาดใน

ประเทศไม่เติบโต ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 จึงได้มีการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยลดการพึ่งพาการส่งออก และเสริมสร้างศักยภาพภาคธุรกิจเอกชนให้เข้มแข็ง ส่งผลให้ธุรกิจบริการของไทยเติบโตขึ้น แต่ยังคงเป็นแรงงานที่ใช้ทักษะน้อย และมีการใช้นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่ไม่สูงนัก นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาไม่มีการพัฒนาฐานความรู้ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จึงพึ่งค่าแรงงานราคาถูก และเป็นแบบรับจ้างผลิตที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีระดับสูงมากนัก และหากต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ก็ต้องจ้างหรืออาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศโดยที่ไม่มีการถ่ายทอดความรู้คนไทย ซึ่งเป็นสาเหตุให้ไทยติดกับดัก

ปัจจุบันประเทศไทยมีรายได้ต่อหัวประชากร 9,143 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2553 จากตารางที่ 1 ถือว่าไทยสามารถก้าวข้ามกำแพงชั้นที่ 1 แล้ว สำหรับกับดักรายได้ปานกลางกลุ่มบนนั้น การที่ประเทศไทยจะก้าวพ้นไปได้รายได้ต่อหัวประชากรจะต้องมีอัตราเจริญเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.6 ต่อปี

การก้าวข้ามกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง

การจะออกจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางนั้น ต้องยกระดับเศรษฐกิจไทยทั้งภาคการผลิต การบริการ ควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

1. การพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยกระจายโอกาสทางการศึกษา และพัฒนาคุณภาพการศึกษา ควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานไทยเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง กระตุ้นให้แรงงานไทยมีความคิดสร้างสรรค์ เป็นช่างฝีมือ มีศิลปะในการให้บริการ การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาคุณภาพแรงงานของไทยมีประสิทธิภาพต่ำ จากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เด็กและเยาวชนไทยในเขตชนบทขาดโอกาสเข้าถึงการ



ศึกษาที่ดี และมีคุณภาพด้อยกว่าเด็กและเยาวชนในเขตเมือง และการผลิตบัณฑิตไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม สะท้อนได้จากการที่บริษัทใหญ่ๆ ตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อผลิตแรงงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ อาทิ สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์ ได้รับการสนับสนุนทุนในการก่อตั้งจาก บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) และมหาวิทยาลัยเนชั่น โดยบริษัท เนชั่นมัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ร่วมกับมหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ เป็นต้น

2. การยกระดับอุตสาหกรรมไทย

2.1 เพิ่มขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี โดยการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ และก้าวกระโดด เทคโนโลยีเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยก้าวข้ามกับดักของประเทศไทยรายได้ปานกลางได้ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาแรงงาน เนื่องจากโครงสร้างประชากรไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคต ประชากรที่จะเข้าสู่วัยแรงงานจะลดลง และประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้น ดังนั้น การคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ควบคู่กับนวัตกรรมในการปรับปรุงกระบวนการผลิตจะต้องลดข้อจำกัดด้านแรงงาน และเพิ่มศักยภาพในการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ต้องเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีระดับสูงในกระบวนการผลิต อย่างไรก็ตาม การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงอาจไม่ใช่แนวทางที่ตีเสมอไป เนื่องจากสินค้าใน



ตลาดบ้นก็มีการแข่งขันสูงเช่นกัน ดังเช่นประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกาที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการผลิตสินค้า บริษัทชั้นนำส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้ต้องต่อสู้และปรับตัวเพื่อความอยู่รอด และหลายบริษัทมีแนวโน้มจะล้มละลาย เช่น บริษัท เจนเนอรัล มอเตอร์ส (จีเอ็ม) บริษัทฟอร์ด มอเตอร์ บริษัท พีพีซี อิเล็คโทรนิค (สวิสเซอร์แลนด์) อีกแนวคิดหนึ่งที่ต้องระวังคือการพยายามใช้ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้มาเป็นตัวอย่างในการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ไทยควรคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและจริยธรรมในการทำงานของไทยกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ด้วย

2.2 เพิ่มมูลค่าเพิ่ม และสร้างเสริมนวัตกรรมการผลิต ให้แก่ผลิตภัณฑ์ คิดแบบสร้างสรรค์ คิดแบบเพิ่มมูลค่าในสิ่งที่มีอยู่ เช่น การสร้างความมีเอกลักษณ์แก่สินค้า การสร้างความแตกต่างของสินค้าและบริการที่อาจนำวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือเอกลักษณ์ของท้องถิ่นมาเป็นจุดขาย การสร้างแหล่งท่องเที่ยวแบบ Live Museum เป็นต้น ทั้งนี้ อาจเริ่มต้นนวัตกรรมใน

การผลิตอย่างง่าย โดยการลดต้นทุนบริษัท เช่น ประหยัดพลังงาน ปรับระบบการผลิตให้มีการสูญเสียน้อย ต่อจากนั้นก็พัฒนาไปสู่การสร้างตราสินค้า การออกแบบผลิตภัณฑ์ การวิจัยพัฒนาเพื่อทำให้กระบวนการผลิตสินค้าดีขึ้น



3. การเพิ่มประสิทธิภาพภาคบริการ การพัฒนาที่ผ่านมามุ่งไปที่การพัฒนาภาคการผลิตมากกว่าภาคบริการ ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมมีรายได้เป็นครึ่งหนึ่งของจีดีพี แต่ในสภาพความเป็นจริงภาคบริการ มีแรงงานสูงถึงร้อยละ 45 ภาคอุตสาหกรรมมีแรงงานเพียงร้อยละ 14 อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ผ่านมาผลิตภาพของแรงงานภาคบริการอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าภาคการผลิต และไม่ได้รับการพัฒนา จนภาคบริการกลายเป็นตัวถ่วงของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย ดังนั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคบริการ เนื่องจากประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558 ซึ่งแนวโน้มการลงทุนส่วนใหญ่มุ่งไปที่ภาคบริการ

ไทยควรมีแผนการดำเนินงานหรือนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคบริการ โดย 1) เปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเทคโนโลยีด้านการบริการภายใต้บริบทที่เหมาะสมและประเทศไทยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ 2) รัฐบาลควรแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อแปลงบัญชี 3 ท้ายกฎหมายดังกล่าว ที่มีการกำหนดเฉพาะสาขาที่ต้องการเปิดเสรีพร้อมกำหนดเงื่อนไข ซึ่งมีลักษณะที่เป็น Positive List Approach ให้เป็น Negative List Approach โดยการระบุสาขาที่ประเทศไทยไม่พร้อมเปิดรับการลงทุน ทั้งนี้ ควรเปิดเสรีในด้านการบริการที่สนับสนุนภาคธุรกิจ เช่น การเงิน ประกันภัยขนส่ง โทรคมนาคม การสื่อสาร พลังงาน ซึ่งเป็นบริการที่มีลักษณะผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด และ 3) ต้องปรับปรุงกฎระเบียบว่าด้วยการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น ข้อกำหนดจ้างงานคนไทย

4 คนต่อคนต่างด้าว 1 คน และข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างงานวิชาชีพที่เป็นคนต่างด้าว ทบพทวนนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าต่ำ และหันมานับภาคบริการโดยเฉพาะบริการที่สนับสนุนธุรกิจ เช่น การวางระบบการจ่ายเงินของบัตรเครดิต

4. การส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา

การวิจัยและพัฒนาเป็นหัวใจของการพัฒนากระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลดต้นทุนให้ต่ำลงหรือพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการให้มีมูลค่าสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีการลงทุนเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ หรือเทียบกับการลงทุนทางด้านนี้ของต่างประเทศ ประเทศไทยมีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเพียงร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่ประเทศจีนลงทุนถึงร้อยละ 4.5 ของจีดีพี ซึ่งจีดีพีของจีนใหญ่กว่าไทย 20 เท่า เมื่อเปรียบเทียบแล้ว จีนลงทุนมากกว่าไทย 90 เท่า ทั้งนี้ บริษัทหัวเว่ย (Huawei) ของจีนเพียงบริษัทเดียวก็จัดสิทธิบัตรมากกว่าไทยทั้งประเทศถึง 3 เท่า

5. การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ

ไทยควรลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานของไทยยังคงล้าหลัง ต้นทุนสูง ประสิทธิภาพต่ำ ทั้งการขนส่งทางบกที่พึ่งพาการบรรทุกทุกเป็นหลัก ทำให้สิ้นเปลืองพลังงานสูง การขนส่งทางน้ำที่ไม่เป็นระบบ ระบบรถไฟที่ค่อนข้างล้าหลัง สนามบินที่แออัด ดังนั้น รัฐจึงควรส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมขนส่ง เช่น รถไฟความเร็วสูง การสร้างและขยายระบบรถไฟรางคู่ การขยายและเชื่อมต่อระบบถนนหลวงสี่ช่องจราจรให้ครบวงจร การพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำและท่าเรือ ระบบถนนวงแหวนรอบกรุงเทพมหานคร และขนส่งมวลชนภายในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เป็นการเชื่อมต่อบริษัทคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของทั้งประเทศให้ครบทั้งระบบ

แม้ว่ารัฐบาลจะขาดทุนในระยะแรกของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน แต่ในระยะยาวจะมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ เป็นการดึงดูดการลงทุนจากเอกชนและต่างชาติ และสามารถกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค โดยเริ่มจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จะก่อให้เกิด

เกิดการจ้างงาน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไป ตามเส้นทางรถไฟรางคู่และรถไฟความเร็วสูง ตามเส้นทางถนนและเส้นทางน้ำที่ขยายเพิ่มขึ้น ทั่วประเทศ เกิดเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจ ภูมิภาคอีกหลายแห่ง

6. การจัดการทุจริตประเพณีมิชอบ

การทุจริตประเพณีมิชอบกัดกร่อนความ มั่นคงพื้นฐานของประเทศไทย เป็นอุปสรรคใน การพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ดี การจัดการทุจริตประเพณีมิชอบ

นั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และซับซ้อนไม่ สามารถแก้ไขได้ในระยะสั้น ภาครัฐจึงควรเร่ง รมรณรงค์ให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงผลเสียที่ เกิดขึ้นจากการทุจริตประเพณีมิชอบ ตลอดจน ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือ ข่ายในการจัดการทุจริตประเพณีมิชอบให้หมด ไปจากสังคมไทย



บทสรุป

การจะก้าวพ้นกับดักของประเทศรายได้ปานกลางนั้น อาจทำได้ยาก แต่หากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนร่วมกันกำหนด วิสัยทัศน์ประเทศไทยในระยะยาวที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม และดำเนินงานตามวิสัยทัศน์นั้นอย่างจริงจัง ประเทศไทยก็จะสามารถก้าวออก จากกับดักเข้าสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับสูงอย่างยั่งยืน ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีความเสมอภาคมากขึ้น ตลอดจนมีความพร้อม ที่จะรับมือกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เช่น เมื่อไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ก็จะสามารถใช้เทคโนโลยีในภาคผลิตและบริการ เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงาน การมีนวัตกรรมสินค้าและบริการที่สนองความต้องการของผู้สูงอายุ การผลิตอาหารและพลังงานที่ได้ผลผลิตสูงและ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเป็นต้น ■

เอกสารอ้างอิง

- มีงสรพ์ ขาวสอาด. *อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง* (1). (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก [http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/mingsarn_k/20130912/528927/อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง-\(1\).html](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/mingsarn_k/20130912/528927/อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง-(1).html) สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- . *อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง* (2). (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก [http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/mingsarn_k/20130913/529203/อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง-\(2\).html](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/mingsarn_k/20130913/529203/อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง-(2).html) สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- สมชัย จิตสุชน. *ไทยจะก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้อย่างไร*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/kt01/> สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. *โครงการพัฒนา 2 ล้านล้านบาท ต้องเดินหน้า*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2013/08/48219> สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง* (Middle Income Trap) (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://board.postjung.com/584594.html> สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง* (MIDDLE INCOME TRAP) (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.siamintelligence.com/middle-income-trap/>. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- แนวทางหนีกับดักรายได้ปานกลาง กับการปฏิรูปภาคบริการไทย โดย TDRI*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2013/01/middle-income-trap/>. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- สัมภาษณ์ ดร.กิริฎา เภาพิจิตร “ประเทศไทยต้องหนีให้พ้น Middle-Income Trap”* (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=859212&page=16>. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2556
- Peter Warr. *Thailand, a nation caught in the middle-income trap*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.eastasiaforum.org/2011/12/18/thailand-a-nation-caught-in-the-middle-income-trap/> สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2556
- Jesus Felipe, Arnelyn Abdon, and Utsav Kumar. *Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why?*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.adb.org/publications/tracking-middle-income-trap-what-who-and-why-part-1> สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2556
- Yanrui Wu. *Productivity, Economic Growth and Middle Income Traps: Implications for China*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก http://business.uwa.edu.au/_data/assets/pdf_file/0004/2283313/WU-Yanrui-Productivity-and-Middle-Income-Traps.pdf สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2556

โครงการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกันในสังคมไทย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา*



คความอยู่เย็นเป็นสุข คือ “สภาวะที่คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตอย่างมีดุลยภาพทั้งจิต กาย ปัญญา ที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวมและสัมพันธ์กัน ได้ถูกต้องดีงาม นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างคนกับคน และการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

แนวคิดเรื่อง “ความอยู่เย็นเป็นสุข”

เป็นแนวคิดการพัฒนาที่ปรากฏในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่กำหนดให้ “ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” เป็นวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ในการพัฒนาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 โดยกล่าวถึงกรอบของการพัฒนาไว้กว้างๆ ว่าเป็นการพัฒนาที่ “ยึดแนวปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม ที่มีคนเป็นศูนย์กลางอย่างต่อเนื่อง เพื่อประเทศมีภูมิคุ้มกันสามารถปรับตัวพร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ทั้งด้านวัตถุ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่ความสงบร่มเย็นในสังคมอย่างยั่งยืน”

การจัดทำดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติได้พัฒนาดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ตั้งแต่ปี 2550 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือบ่งชี้สถานะของประเทศ และใช้ประเมินผลกระทบการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 โดยดำเนินการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมและเห็นพ้องต้องกันของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง มีกรอบแนวคิดพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ ยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และคำนึงถึงความสอดคล้องกับ “วิสัยทัศน์ประเทศไทย” ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีสุขภาวะ ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

การปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข

แผนพัฒนา ฉบับที่ 11 (2555 – 2559) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และมีการพัฒนาสำคัญ อาทิ เศรษฐกิจ



และสังคมสีเขียว การสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ การบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม การเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทบทวนเพื่อปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลกระทบการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 รวมทั้ง เพื่อปรับปรุงการรวบรวมข้อมูลและตัวชี้วัดภายใต้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ให้มีความทันสมัย สามารถใช้ในการติดตามประเมินผลและรายงานผลได้ทันต่อสถานการณ์

การศึกษาทบทวนแนวคิดเรื่องความสุข ตัวชี้วัดการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ และแนวคิดใหม่ด้านการพัฒนาจากต่างประเทศ ได้แก่ รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ตัวชี้วัดทุนมนุษย์ที่ยั่งยืน ความสุขมวลรวมประชาชาติ (GNH) ดัชนีโลกมีสุขมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ ดัชนีวัดความ “อยู่เย็น เป็นสุข” ความสุขมวลรวมของหมู่บ้านและชุมชน ดัชนีชี้วัดคุณภาพ



ชีวิตไทย ในกระดานโลก รวมทั้งกรณีศึกษาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีของแคนาดาและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสวิตเซอร์แลนด์ โดยการปรับปรุงดัชนีนี้ ยังคงยึดถือกรอบแนวคิดและความหมายของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ตามที่กำหนดไว้เดิม

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เนื่องจากไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสุข หรือความอยู่เย็นเป็นสุข ที่จะส่งผลต่อความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงแนวคิดหรือความหมายของความอยู่เย็นเป็นสุขตามที่กำหนดไว้

การปรับปรุงตัวชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขฯ จะมุ่งเน้นการปรับปรุงองค์ประกอบย่อย การปรับปรุงตัวชี้วัดภายใต้องค์ประกอบย่อย ทั้งตัวชี้วัดหลักและการเพิ่มตัวชี้วัดเสริม การปรับปรุงค่าเกณฑ์ วิธีการคำนวณ เพื่อให้มีความถูกต้องทางวิชาการและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัดสะท้อนถึงความหมายของ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น



นอกจากนี้ ได้มีการปรับปรุงชุดตัวชี้วัดเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยเพิ่มองค์ประกอบย่อย 1 องค์ประกอบ ได้แก่ “เศรษฐกิจสีเขียว” เป็นองค์ประกอบย่อยภายใต้องค์ประกอบหลักด้านสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของแนวคิดการพัฒนาเรื่องเศรษฐกิจสีเขียว และสะท้อนความหมายขององค์ประกอบหลักที่กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน

การปรับปรุงตัวชี้วัดภายใต้แต่ละองค์ประกอบย่อยในแต่ละด้าน มีหลายลักษณะ ได้แก่ การปรับปรุงตัวชี้วัดหลัก การปรับปรุงค่าเกณฑ์มาตรฐานของแต่ละตัวชี้วัด การปรับปรุงวิธีการคำนวณ หรือข้อเสนอเพิ่มตัวชี้วัดเสริม โดยมีรายละเอียดดังนี้

การปรับปรุงค่าเกณฑ์มาตรฐาน เนื่องจากตัวชี้วัดบางส่วนมีระดับการพัฒนาที่สามารถบรรลุเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้เดิม หรือบริบทการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงค่าเกณฑ์มาตรฐานใหม่เพื่อยกระดับการดำเนินงานและให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยมีแนวทางการกำหนดค่าเกณฑ์มาตรฐาน ดังนี้ การใช้ค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายระดับชาติ แผนพัฒนาที่สำคัญ แผนแม่บทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เกณฑ์มาตรฐานสากลที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการใช้สถิติ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่ผ่านมา ข้อมูลสถานการณ์ของตัวชี้วัด (ค่าต่ำสุด หรือค่าสูงสุด) และ/หรือบางตัวชี้วัดนำผลลัพธ์การดำเนินงานมาตั้งเป็นค่าเกณฑ์มาตรฐานใหม่

การเพิ่มตัวชี้วัดเสริม ตัวชี้วัดเสริมมีคุณลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่ใช้วัดแนวทาง (Means) ของการพัฒนา มีลักษณะการวัดในเชิงคุณภาพ หรือช่วยเสริมมุมมอง การวิเคราะห์ของผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชี้วัดหลัก แก้ไขข้อจำกัดของตัวชี้วัดหลักจากปัญหาในด้านความสมบูรณ์ของฐานข้อมูล และช่วยให้เห็นข้อมูลที่รอบด้านขึ้น เป็นตัวชี้วัดที่ไม่ได้มีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ ทำให้ไม่สามารถนำไปคำนวณค่าดัชนีรวมได้ รวมทั้ง เป็นตัวชี้วัดที่มีข้อถกเถียงในเรื่องการวิเคราะห์ผล การตีความ หรืออภิปรายได้หลายแง่มุม เช่น ตัวชี้วัดอัตราการตายสาเหตุ เป็นต้น ผลการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย สามารถนำไปใช้ประกอบการประเมินผลกระทบการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่สะท้อนผลการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยมีความชัดเจนเหมาะสม ทันสมัย และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

การดำเนินงานในระยะต่อไป แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดให้มีการขับเคลื่อนแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติในระดับต่างๆ



ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม กระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ภารกิจ และการมีส่วนร่วม กำหนดให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากชุมชนสู่ประเทศและประเทศสู่ชุมชน รวมทั้ง ได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินการพัฒนาระดับพื้นที่ โดยติดตามความก้าวหน้า ประเมินผลสำเร็จและผลกระทบของการพัฒนารวมทั้งพัฒนาโอกาสและเครื่องมือในการติดตามประเมินผล ดังนั้น ในระยะต่อไป จึงต้องพัฒนาตัวชี้วัดและดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ระดับจังหวัด ที่คำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องตามหลักภูมิสังคม สภาพเศรษฐกิจ ที่มีความแตกต่างของวิถีชีวิต วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการพัฒนาระดับจังหวัด ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับการติดตามประเมินผลในระดับประเทศ ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลทั้งระดับภาพรวมและระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย โดยจะดำเนินการในปีงบประมาณ 2557 ในจังหวัดน่าน ร่อง 8 จังหวัด และจะขยายผลการพัฒนาดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขฯ ระดับจังหวัดในระยะต่อไป ■

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการปรับปรุงดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย. กรกฎาคม 2556.

รายงานความเคลื่อนไหว

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

ตฤตถิยา นพคุณ*

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ช่วงครึ่งหลังปีงบประมาณ 2556

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ในช่วงเดือนมิถุนายน – กันยายน 2556 ที่ผ่านมานั้น เน้นกิจกรรมการส่งเสริมบทบาทของภาคีการพัฒนาและสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้กว้างขวางเพิ่มขึ้น รวมถึงเสริมสร้างองค์ความรู้เชิงสาระประเด็นการพัฒนาและกระบวนการบูรณาการการปฏิบัติงานของกลไกการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สามารถผลักดันประเด็นการพัฒนาสำคัญในแผนฯ ลงสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกิจกรรมที่น่าสนใจ อาทิ

1. จัดประชุมหรือหน่วยงานกลางเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2556 มีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สงป. กระทรวงมหาดไทย และ สศช. เข้าร่วม โดยที่ประชุมได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 อาทิ ควรพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัดอย่างเป็นระบบ โดยเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลระดับภาคและประเทศเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และมีการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน สศช. และหน่วยงานกลางสนับสนุนด้านองค์ความรู้ และเทคนิคต่างๆ เพื่อช่วยเหลือสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM) และส่วนงานยุทธศาสตร์จังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สามารถนำข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการและศึกษาดูงานการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาสำคัญภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เรื่อง “การแก้ไขปัญหาคัดเคาะชายฝั่ง” ณ อุทยาน

สิ่งแวดล้อมนานาชาติ สิรินคร อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 30 - 31 ก.ค. 2556 เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเชิงบูรณาการ รวมทั้งการประสานและสร้างเครือข่ายที่ช่วยสนับสนุนการแก้ปัญหาคัดเคาะชายฝั่งเพื่อกำหนดแนวทางการขยายผลการขับเคลื่อนระหว่างภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการและภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยที่ประชุมฯ เห็นว่าควรมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคัดเคาะชายฝั่ง ดังนี้ (1) เร่งรัดการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั่วประเทศ (2) จัดตั้งกลไกการทำงานแก้ไขปัญหาคัดเคาะชายฝั่งแบบบูรณาการระดับชาติ (3) ปรับโครงสร้างหน่วยงานเจ้าภาพ เพื่อยอมรับภารกิจขับเคลื่อนกลไกการทำงานแก้ไขปัญหาคัดเคาะชายฝั่งแบบบูรณาการระดับชาติ และ (4) พัฒนาองค์ความรู้ที่จำเป็นในการแก้ปัญหาคัดเคาะชายฝั่งสภาพพื้นที่และผลกระทบต่อคนและชุมชน

3. จัดการประชุมระดมความคิดเห็นการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ระดับภาค ในช่วงเดือนสิงหาคม 2555 มีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานความก้าวหน้าการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในระยะที่ผ่านมา และระดมความคิดเห็นเพื่อสร้างเครือข่ายและกำหนดแนวทางการบูรณาการการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาของภาคีการพัฒนาใน 4 ภาคของประเทศ ประกอบด้วย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดที่จังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ 6 - 7 สิงหาคม 2556 ภาคเหนือ จัดที่จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 15 - 16 สิงหาคม 2556 ภาคกลาง จัดที่ชลบุรี (พัทยา) ระหว่างวันที่ 19 - 20 สิงหาคม 2556 และภาคใต้ จัดที่สงขลา (หาดใหญ่) ระหว่างวันที่ 28 - 29 สิงหาคม 2556 รูปแบบการประชุม เริ่มด้วยการรายงานความก้าวหน้าการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในระยะที่ผ่านมาให้ทุกภาคส่วนรับทราบ จากนั้นเป็นการนำเสนอแนวทางหรือกรณีความสำเร็จการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเฉพาะระดับพื้นที่ที่มีความสำคัญหรือต้อง

เร่งดำเนินการในแต่ละภาคโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ ก่อนที่จะเป็นการประชุมกลุ่มย่อยตามกลุ่มจังหวัด ที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และกำหนดแนวทางการขยายผลการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเฉพาะของแต่ละกลุ่มจังหวัด นำไปสู่การประสานและสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เข้าถึงความต้องการที่แท้จริงในระดับพื้นที่อย่างครอบคลุมและตรงประเด็น สอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านสถานการณ์ ศักยภาพ และภูมิสังคม ซึ่งผลการประชุมของทั้ง 4 ภาค สศช. จะนำมาสังเคราะห์และประมวลเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเฉพาะระดับพื้นที่และประสานให้เกิดการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติต่อไป

แนวทางการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ปีงบประมาณ 2557

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในปีงบประมาณ 2557 เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556 – กันยายน 2557 สศช. กำหนดไว้ ดังนี้ (1) จัดประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จำนวน 2 ครั้ง (2) จัดประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้าการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ระดับภาคและการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงาน/ภาคีต่างๆ (3) จัดประชุมร่วมกับภาคีการพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 อาทิ การประชุมร่วมกับผู้แทนภาคเอกชน หน่วยงานกลาง และภาคประชาสังคม (4) ผลิตรายการและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เป็นซีรีส์ผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อออนไลน์ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อย่างทั่วถึง (5) ติดตามความก้าวหน้าประเด็นการพัฒนาสำคัญที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 รวมถึงการประเมินบริบทการเปลี่ยนแปลง โดยศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อการติดตามประเมินผลและเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ติดตามประเมินผลโดยใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยชุดปรับปรุงและตัวชี้วัดใหม่ ■

*นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

ตารางประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2533 - 2573

หน่วย : พันคน

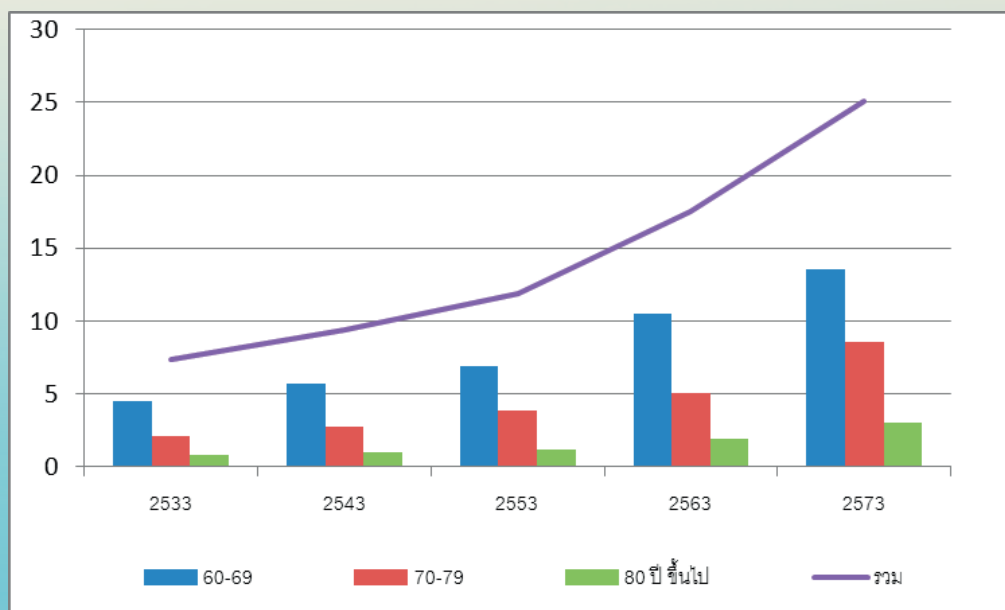
กลุ่มสูงอายุ		2533	2543	2553	2563	2573
จำนวนประชากร สูงอายุ	60-69	2,451	3,546	4,620	7,359	9,559
	70-79	1,123	1,706	2,587	3,565	6,030
	80 ปี ขึ้นไป	443	586	804	1,348	2,155
	รวม	4,017	5,838	8,011	12,272	17,744
สัดส่วนประชากร สูงอายุ	60-69	61.02	60.74	57.67	59.97	53.87
	70-79	27.96	29.22	32.29	29.05	33.98
	80 ปี ขึ้นไป	11.03	10.04	10.04	10.98	12.14
	รวม	100	100	100	100	100
สัดส่วนประชากร สูงอายุต่อประชากร รวม	60-69	4.49	5.7	6.86	10.5	13.53
	70-79	2.06	2.74	3.84	5.09	8.54
	80 ปี ขึ้นไป	0.81	0.94	1.19	1.92	3.05
	รวม	7.36	9.38	11.89	17.51	25.12

ที่มา : ข้อมูลปี 2533 และ 2543 จากสำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อมูลปี 2553 เป็นต้นไป จากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2543-2573 สศช.

แผนภูมิสัดส่วนประชากรสูงอายุต่อประชากรรวม

หน่วย : พันคน





สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Office of the National Economic and Social Development Board

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบ กรุงเทพฯ 10100

โทร. 0 2282 4841-2 โทรสาร 0 2281 9705