



ISSN 0125-0892

NESDB

ปีที่ 46 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2552

เศรษฐกิจและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board

ISSN 0125-0892

วารสารเศรษฐกิจและสังคม

ปีที่ 46 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม, 2552

ความไม่สมดุล ของการพัฒนา



อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง ทุกสิ่ง ๘ เมตตา

ห้าทศวรรษของการจัดสรรผลประโยชน์
จากการพัฒนาประเทศและแนวโน้มความขัดแย้งในสังคมไทย

การลงทุนทางสังคมเพื่อวางรากฐานของสังคมไทยให้แข็งแกร่ง

วิถีชีวิตชาวภาคกลาง: โจทย์ใหม่ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลง

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

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100
โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705, 0-2281-6635



ตัวชี้วัดภาวะสังคม (รายปี) ปี 2545 - 2552

องค์ประกอบหลัก	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1.คุณภาพของคน								
การมีงานทำ								
ผลิตภาพแรงงาน กรณีแรงงาน (บาท/คน/ปี)	97,957	102,541	106,293	109,579	113,976	117,711	118,184	-
อัตราการมีงานทำ (ร้อยละ)	96.5	97.0	97.2	97.6	98.0	98.1	98.2	-
อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	2.40	2.16	2.07	1.83	1.51	1.38	1.38	-
การทำงานต่ำกว่าระดับ(ทำงานน้อยกว่า 35 ชม./สป. ที่พร้อมจะทำงานเพิ่ม)	783	697	787	754	578	597	508	-
สุขภาพ								
อัตราการเจ็บป่วย (ต่อประชากรพันคน)	1,809.63	1,845.04	1,798.06	1,878.92	2,079.57	2,529.45	2,284.59	-
อัตราป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ (ต่อประชากรแสนคน)								
- เนื้องอกร้าย (มะเร็ง)	98.98	101.67	107.05	114.31	124.38	130.75	134.21	-
- หัวใจ	391.45	451.45	503.10	530.75	618.20	687.72	749.54	-
- เบาหวาน	340.95	380.75	444.16	490.53	586.82	650.43	675.74	-
- ความดัน	340.99	389.83	477.35	544.05	659.57	778.12	860.53	-
ความผิดปกติทางจิต/จิตเภท/ประสาทหลอน (ต่อประชากรแสนคน)	38.12	39.33	38.93	42.02	45.62	48.79	-	-
ความผิดปกติทางอารมณ์ (สะท้อนอารมณ์) (ต่อประชากรแสนคน)	12.17	13.41	13.54	14.83	15.86	18.48	-	-
ความผิดปกติจากโรคประสาท/ความเครียด (ต่อประชากรแสนคน)	66.21	62.45	64.64	59.69	64.89	63.48	-	-
ภาวะแปรปรวนทางจิตและพฤติกรรม (ต่อประชากรพันคน)	33.97	37.13	35.90	37.64	42.41	42.27	42.27	-
2.ความมั่นคงทางสังคม								
ความสงบสุขในสังคม (ต่อประชากรแสนคน)								
อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุการจราจรทางบก	20.9	22.2	22.2	20.6	20.2	19.8	18.2	16.8 ^P
สัดส่วนคดีชีวิต ร่างกาย และเพศ	60.5	76.4	73.4	73.5	69.3	62.6	52.8	51.2 ^P
สัดส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	109.7	106.4	110.7	122.0	122.4	115.8	106.0	93.3 ^P
สัดส่วนคดียาเสพติด	422.8	196.2	119.8	160.4	176.2	225.0	320.0	369.8 ^P
ร้อยละของคดีเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำต่อคดีทั้งหมด - ที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจทั่วประเทศ	15.68	15.16	13.83	12.08	11.85	12.92	14.06	ไม่มีข้อมูล
3.ความเป็นอยู่และพฤติกรรมของคน								
การคุ้มครองผู้บริโภค								
จำนวนเรื่องร้องเรียน (เรื่อง)	23,212	28,388	22,268	18,310	18,677	20,497	21,312	41,622
- บ้าน อาคาร ที่ดิน	2,068	1,985	2,501	3,425	2,875	2,681	1,758	2,794
- สินค้าและบริการ	2,026	2,984	3,103	3,089	2,059	1,937	1,540	2,827
- การโฆษณาต่างๆ	373	585	949	708	673	1,187	892	1,072
- ผ่านทางสายด่วน 1166/ปรึกษาข้อกฎหมาย	18,745	22,834	15,682	11,026	12,984	14,599	16,808	21,160
- การขายตรงและตลาดแบบตรง	-	-	33	62	86	93	314	125
การใช้เวลาในชีวิตประจำวัน								
จำนวนประชากรที่ใช้ Internet (ล้านคน)	4.8	6.0	7.0	7.1	8.5	9.3	10.96	-
4. สิ่งแวดล้อม								
สารอันตราย								
ปริมาณการใช้สารเคมี (ล้านตัน)	33.38	26.90	29.49	31.70	30.80	30.40	29.17	-
จำนวนผู้ป่วยที่เกิดจากสารพิษอันตราย (คน)	5,213	5,029	2,717	1,640	1,452	1,586	1,650	-
จำนวนผู้เสียชีวิตที่เกิดจากสารพิษอันตราย (คน)	10	9	10	0	0	1	4	-
ขยะ								
การผลิตขยะที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ (ล้านตัน)	14.32	4.32	14.58	14.31	14.63	14.85	15.04	-
การผลิตขยะที่เกิดขึ้นในกทม. (ล้านตัน)	3.51	3.41	3.41	3.03	3.09	3.24	3.27	-
ความสามารถในการกำจัดขยะแบบถูกสุขลักษณะ ในกทม. (ล้านตัน)	3.48	3.37	3.41	3.03	3.09	3.24	3.27	-
ปริมาณของเสียอันตรายทั่วประเทศ (พันตัน)	1.78	1.80	1.81	1.81	1.83	1.80	1.86	-
มลพิษทางอากาศ								
ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์(เมตริกตัน/หัว)	2.6	2.7	2.8	ไม่มีการจัดเก็บข้อมูล				
-ค่าเฉลี่ยฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (24 ชั่วโมง) มคก. / ลบ.ม. (บริเวณพื้นที่ทั่วไปใน กทม.)	49.4	54.5	59.8	40.6	43.3	50.0	-	-

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : P ข้อมูลเบื้องต้น

บทบรรณาธิการ

พระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านการพัฒนาประเทศนั้น เป็นที่ประจักษ์ไปทั่วโลก วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ มีความภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้มีโอกาสนำเสนอการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมูลนิธิโครงการหลวง ซึ่งได้ดำเนินงานตามแนวพระราชดำริของพระองค์ในการ “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” เพื่อสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎรบนพื้นที่สูง และเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศในหลายด้าน อาทิ การวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่น การส่งเสริมบทบาทของชาวเขาในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งของสังคมไทยที่กำลังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลของการพัฒนาที่ไม่เข้าใจ ไม่เข้าถึงภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ ทำให้คนในชุมชนในพื้นที่การพัฒนาได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ไม่มีความสุข เกิดการต่อต้าน เกิดความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนบางกลุ่ม ตัวอย่างของการพัฒนาที่ขาดความสมดุลจนเกิดความขัดแย้งที่สำคัญได้แก่ กรณีพื้นที่มาบตาพุดที่เกิดความขัดแย้งกับชุมชนโดยรอบพื้นที่ในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ รวมทั้งความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ วารสารฯ ฉบับนี้จึงได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรณีเหล่านี้ รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการในระยะต่อไป

ความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทย จึงได้นำเสนอแนวทางการเพิ่มผลิตภาพการผลิตและบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการฟื้นฟูบรรยากาศการลงทุน ขณะที่ความต้องการพลังงานของประเทศไทยมีเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้นการนำเสนอแบบจำลองด้านพลังงานที่แสดงแนวโน้มในระยะต่อไปถึงปี 2036 จะสะท้อนความจำเป็นและแนวทางในการหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ

การลงทุนเพื่อวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม วารสารฯ ฉบับนี้จึงขอนำเสนอกรอบแนวคิดในการลงทุนทางสังคมในระยะยาวทั้งในด้านการศึกษาและสาธารณสุข พร้อมทั้งผลการขับเคลื่อนการลงทุนทางสังคมตามกรอบแนวคิดดังกล่าว ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

การปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักของประเทศและเป็นสินค้าหลักของประเทศไทยมายาวนาน อาชีพชาวนาในอดีตจึงเป็นสิ่งที่ตกทอดจากรุ่นสู่รุ่นมาโดยตลอด แต่ในปัจจุบัน วิถีชีวิตของชาวนาไทยกำลังจะเปลี่ยนไปเป็นธุรกิจที่เน้นกำไร ลูกหลานไม่รับช่วงการทำงานจากรุ่นพ่อแม่ที่มีอายุมากขึ้น ทำให้มีการว่าจ้างทำนามากขึ้น การปรับนโยบายให้เหมาะสมกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งสามารถติดตามอ่านรายละเอียดของเรื่องราวที่น่าสนใจเหล่านี้ได้ภายในเล่ม

คณะที่ปรึกษา

เลขาธิการฯ นายอำพน กิตติอำพน

รองเลขาธิการฯ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ
นางเพ็ญจา อ่อนชิต
นางสุวรรณี คำมั่น
นายสุวัฒน์ วาณิชสุทร
นายปรเมธี วิมลศิริ
นายชาญวิทย์ อมตะมาตุชาติ

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน

นายธำนิษฐ์ ณะอม
นางสาวลดาวัลย์ คำภา
นางนิตยา กมลวาทินศา
นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ
นายสมชาย ศักดาเวศิ์ศรี
นายภูมิไจ อัดตะนันท์
นางวันดา มหากิจ(รักษาการ)

บรรณาธิการบริหาร

นางสาวภาวณี วัฒนา

บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา

นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

กองบรรณาธิการ

นางภาณี ชนาธิปกรณ
นางนิสวันต์ พิษณุดำรง
นายธีระพงษ์ มาลัยทอง
นางสาววัชรีย์ พุ่มทอง
นายตฤตถ์ นพคุณ

ฝ่ายจัดการ

นางธนรัชต์ ศุขอารีย์
นางสาวศิริพร ฉกามานันท์

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก

พิมพ์ที่

บ.สหมิตรพรินต์แอนด์พับลิชชิง จำกัด
โทร.0-2903-8257-9

สารบัญ

- 5 อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง ทุกสิ่ง ๕ เมตตา
- 18 ห้าทศวรรษของการจัดสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศและแนวโน้มความขัดแย้งในสังคมไทย
- 30 การแก้ไขปัญหาบาปตพุด
- 38 แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืน
- 46 การเพิ่มผลิตภาพการผลิตและบรรยากาศการลงทุนในระดับภูมิภาคของไทย
- 57 ผลกระทบต่อภาพรวมการใช้และจัดหาพลังงานของไทยในอนาคตจนถึงปี 2036 หากราคาน้ำมันตลาดโลกเปลี่ยนแปลง
- 72 การลงทุนทางสังคมเพื่อวางฐานรากของสังคมไทยให้แข็งแกร่ง
- 79 วิธีชีวิตชาวภาคกลาง : โจทย์ใหม่ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลง

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแก่สาธารณชนทั่วไปตลอดจนเป็นสื่อกลางในการรายงานความเคลื่อนไหว สถิติทางเศรษฐกิจและสังคมให้ผู้อ่านทราบข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องกับสถานการณ์

โปสเตอร์

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

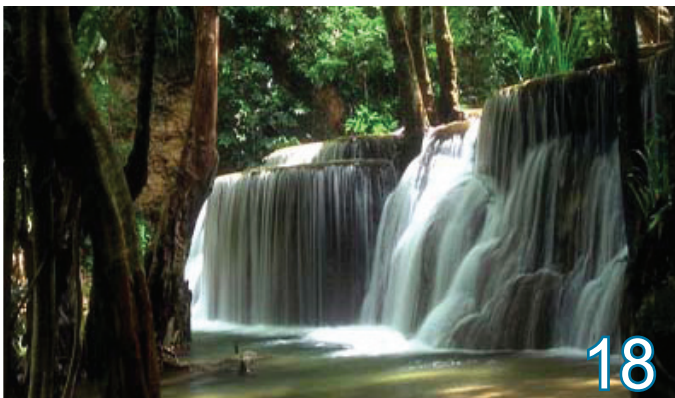


สาระในเล่ม

อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง ทุกสิ่ง ๘ มาตรา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้จัดทำโครงการหลวง เพื่อสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขต่อราษฎรบนพื้นที่สูงในภาคเหนือมาตลอด 40 ปีที่ผ่านมา จนสามารถทำให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น มีการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาดีขึ้นตามลำดับ ครอบครัวและชุมชนในพื้นที่สูงในโครงการหลวงที่เคยยากจน ห้างไกลบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับการพิจารณาให้มีความอยู่เย็นเป็นสุขอยู่ในระดับเดียวกับชุมชนชนบทของภาคเหนือและของประเทศ สำหรับทิศทางการดำเนินงานในระยะต่อไป ควรเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ช่วยดูแลการให้บริการสาธารณะต่างๆ และส่งเสริมการดำเนินโครงการหลวงให้เป็นต้นแบบการพัฒนาของพื้นที่อื่นๆ อย่างกว้างขวาง

ห้า ทศวรรษของการจัดสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศและแนวโน้มความขัดแย้งในสังคมไทย



การแก้ไขปัญหา มาบตาพุด

พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน พื้นที่ดังกล่าวกลับต้องเผชิญปัญหาในเรื่องมลพิษซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงด้านสุขภาพของชุมชนโดยรอบพื้นที่ จนกระทั่งศาลปกครองได้มีคำสั่งระงับ 76 โครงการลงทุนในพื้นที่มาบตาพุดไว้เป็นการชั่วคราว รวมทั้งปัญหาความไม่พอเพียงของบริการสาธารณสุข/โภชนาการและการบริการสังคมขั้นพื้นฐาน รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาวควรพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน



ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศมาเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปีแล้ว โดยมีการปรับเปลี่ยนจากการมุ่งการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสู่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและเป็นธรรมมากขึ้น เพื่อการแก้ไขความขัดแย้งให้บรรเทาลงและมีการจัดสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นธรรม ทำให้ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปเน้นการพัฒนาให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ ลดความเหลื่อมล้ำด้านความเจริญและรายได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบบตลาด/ทุนนิยม และการร่วมสร้างการพัฒนาให้มีความสมดุลและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

แนวทาง การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืน



ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในหลายด้าน แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคใต้จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนและหลากหลาย โดยเริ่มต้นจากการวางแผนในภาพกว้าง การนำกระบวนการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดการยอมรับในเบื้องต้นก่อน จากนั้นจึงวางแผนในระดับพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจงและลงลึกมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งมาถึงการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนา โดยควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้น จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและสร้างการยอมรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ



การเพิ่มผลิต ภาพการผลิตและ บรรยากาการลงทุน ในระดับภูมิภาค ของไทย

46

การเพิ่มผลิตภาพการผลิตและบรรยากาการลงทุนนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโต แข่งขันได้ในเวทีโลก ผลการศึกษาระดับการเพิ่มผลผลิต บรรยากาการลงทุน อุปสรรคของการพัฒนาและการหาแนวทางยกระดับทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาค พบว่า ในภาพรวมความไม่เสถียรภาพของเศรษฐกิจและความไม่แน่นอนของนโยบายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจมากที่สุด โดย กทม.และปริมณฑลมีบรรยากาการลงทุนดีที่สุด การเพิ่มผลผลิตและบรรยากาการลงทุนของประเทศไทยนั้นควรมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการทำงานให้มากขึ้น การกำหนดนโยบายภาครัฐให้มีทิศทางที่ชัดเจนและมีความแน่นอน เป็นต้น

ผลกระทบต่อภาพรวมการใช้และการจัดหา พลังงานของไทยในอนาคตจนถึงปี ค.ศ.2036 หากราคาน้ำมันตลาดโลกเปลี่ยนแปลง



57

ประเทศไทยต้องพึ่งพาการใช้พลังงานจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้มีการใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติศึกษาประมาณการแนวโน้มความต้องการพลังงานในอนาคต และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันโลกที่มีต่อภาคเศรษฐกิจและครัวเรือนพบว่าภาคอุตสาหกรรมและขนส่งยังเป็นสาขาหลักที่บริโภคพลังงานรวมกันมากกว่าสองในสามของการบริโภครวมทั้งประเทศ และสัดส่วนการใช้พลังงานในภาคธุรกิจและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับการใช้พลังงานในภาคเกษตรกรรม ตลอดจนแนวโน้มการนำเข้าในปี ค.ศ.2036 จะเปลี่ยนรูปแบบเป็นรูปแบบของเชื้อเพลิงชนิดแข็งและรูปแบบของก๊าซธรรมชาติรวมทั้งพลังงานรูปแบบใหม่ๆ เพื่อสร้างความสมดุลของการใช้พลังงานมากขึ้น

วิถีชีวิตชาวนาภาคกลาง : ปัจจัยใหม่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลง

วิถีชีวิตการทำนาของชาวนาภาคกลางกำลังเปลี่ยนแปลงไปใน 3 ประเด็นที่สำคัญคือ (1) มีการพึ่งพาปัจจัยภายนอกทั้งในเรื่องพันธุ์ข้าว ปุ๋ย และสารเคมี (2)การทำนามีลักษณะเป็นธุรกิจที่เน้นกำไรและ(3)มีการจ้างทำนามากขึ้นโดยชาวนามีความเชื่อว่าลูกหลานของตนจะไม่รับช่วงการทำนาเป็นอาชีพหลักอีกต่อไป นอกจากนี้ ชาวนายังต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการการถือครองที่ดินเพื่อผลิตอาหารของชาวต่างชาติ ดังนั้นการวางนโยบายในด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำนาในภาคกลางจึงควรมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม

การลงทุนทางสังคมเพื่อวางรากฐาน ของสังคมไทยให้แข็งแกร่ง

ผลการพัฒนาสังคมที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าฐานรากของสังคมเริ่มมีความอ่อนแอมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ความยั่งยืนในที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ฐานรากของสังคมไทยที่สำคัญคือ (1) การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และ



72

สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา และ(2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข และการปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุข ทั้งนี้ได้มีการขับเคลื่อนการลงทุนด้านสังคม ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 โดยการลงทุนสาขาการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ และการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานบริการสุขภาพทั้งระบบและการสร้างเสริมสุขภาพที่ดีแก่ประชาชน



79



อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง ทุกสิ่ง ๕ เมตตา¹

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา *

บทนำ

มูลนิธิโครงการหลวงก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จากแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงในภาคเหนือ ทดแทนการปลูกฝิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรบนพื้นที่สูง การรักษาป่าต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ในโอกาสครบรอบ 40 ปี มูลนิธิโครงการหลวง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ตระหนักถึงคุณูปการอันใหญ่หลวงที่มูลนิธิโครงการหลวงดำเนินงานสนองพระราชปณิธานในการสร้างคามอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎรบนพื้นที่สูงและยังประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ จึงได้ติดตามความก้าวหน้าและประเมินสัมฤทธิ์ผลการดำเนินงานของโครงการหลวงทั้งการบรรลุผลในเรื่องการลดการปลูกฝิ่น การรักษาป่าต้นน้ำลำธาร และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาและการประเมินผลกระทบต่อความอยู่เย็นเป็นสุขของชาวเขา โดยประยุกต์ใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยที่ สศช. พัฒนาขึ้น ครอบคลุมทุกมิติของการดำรงชีวิตอันได้แก่ การเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา ครอบครัวยั่งยืน

ชุมชนเข้มแข็ง ฐานะทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมการดำรงชีวิต และการมีส่วนร่วมพัฒนา

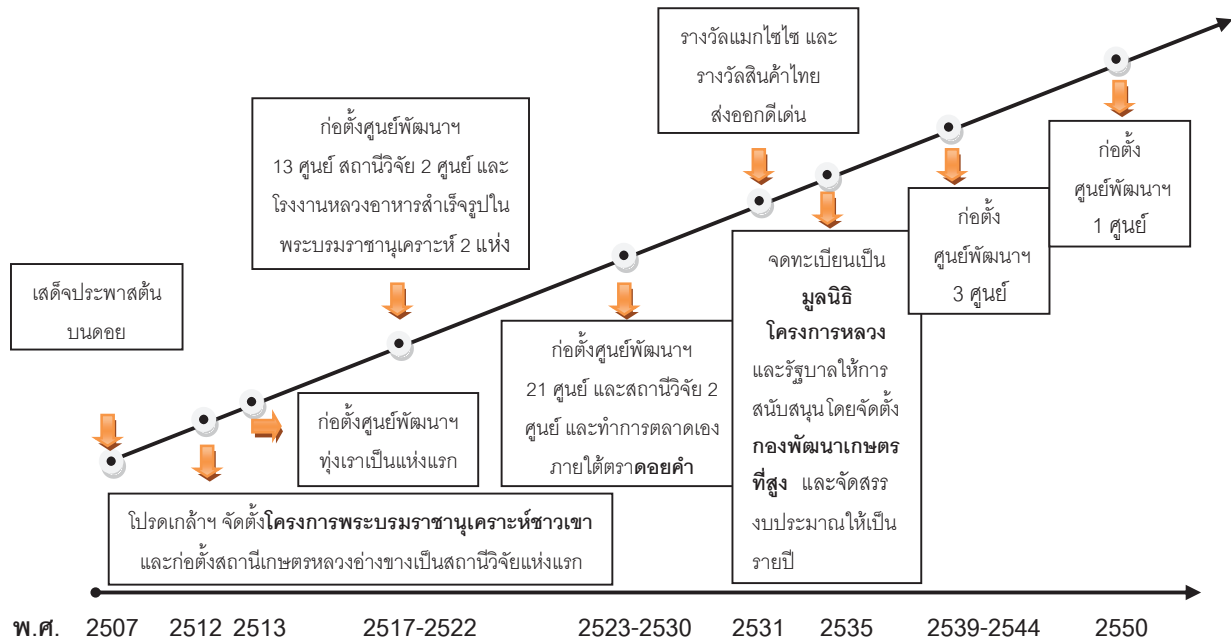
ขอบเขตการศึกษา

การติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการหลวงมีสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ (1) การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานของโครงการหลวงตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมาว่าสามารถดำเนินงานในแต่ละเรื่องเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่ (2) การประเมินผลการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหลวง ทั้งในเรื่องการลดการปลูกฝิ่น การรักษาป่าต้นน้ำ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาและ (3) เสี่ยงสะท้อนจากชาวเขาถึงความพึงพอใจในการให้บริการโครงการหลวง ซึ่งผลการศึกษาโดยสรุปมีดังนี้

¹ สรุปจากรายงานเรื่อง “อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง ทุกสิ่ง ๕ เมตตา” จัดทำโดยสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อประกอบการนำเสนอในงานประชุมวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 40 ปี มูลนิธิโครงการหลวง ในวันที่ 7-9 มกราคม 2553

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

แผนภูมิที่ 1 : พัฒนาการของมูลนิธิโครงการหลวง



ที่มา : จากเอกสารสรุปผลการประชุมวิชาการ การวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง ภาคเหนือของประเทศไทย เนื่องในโอกาสครบรอบ 40 ปี มูลนิธิโครงการหลวง

จากงานวิจัยพืชเมืองหนาวสู่การส่งเสริม
อาชีพชาวเขา 296 หมู่บ้าน

การดำเนินงานโครงการหลวงตลอดระยะเวลา 40 ปี มีความก้าวหน้าต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองความต้องการ และช่วยเหลือชาวไทยภูเขาได้มากขึ้นตามลำดับ ดังนี้

1. หลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเยี่ยม
ชาวเขาเผ่าต่างๆ แล้วได้โปรดเกล้าให้ดำเนินโครงการช่วยเหลือ
ชาวเขา โดยในระยะแรกเป็นโครงการส่วนพระองค์
ชื่อโครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขา ต่อมาเปลี่ยน
ชื่อเป็น โครงการหลวงพัฒนาชาวเขา หรือโครงการหลวง
พัฒนาภาคเหนือ โดยมี หม่อมเจ้าภีศเดช รัชนี เป็น
ผู้สนองพระบรมราชโองการ ดำรงตำแหน่งองค์อำนวยการ
โครงการ มีวัตถุประสงค์สำคัญในด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟู
ป่าต้นน้ำ ลดการทำลายป่าเพื่อปลูกฝิ่น การทำไร่เลื่อนลอย
โดยการส่งเสริมอาชีพที่สามารถทำรายได้สูงให้แก่ชาวไทยภูเขา
ตลอดจนการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งด้านการ
ศึกษา การอนามัย และการวางแผนครอบครัว คณะผู้
ทำงานในโครงการเป็นอาสาสมัคร ประกอบด้วยคณาจารย์
ข้าราชการ และ เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการต่างๆ เช่น
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบัน



เทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ งบประมาณไม่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง กรมประมง กรมพลังงานแห่งชาติ กรมวิชาการ กรมเกษตร กรมปศุสัตว์ กองทัพอากาศ กองทัพบก กรมชลประทาน กรมตำรวจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สำนักงานเกษตรภาคเหนือ สำนักงานเกษตร จังหวัดในพื้นที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น รวมทั้งความช่วยเหลือ จากต่างประเทศในเรื่องการพัฒนาพันธุ์พืชและการวิจัย อาทิ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา

การดำเนินงานระยะแรกบุกเบิกงานหลายด้าน ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าพันธุ์พืชเมืองหนาวที่เหมาะสมเพื่อนำมาปลูกบนดอยร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีตำรวจ

ตระเวนขายแดนเป็นเจ้าหน้าที่ภาคสนาม งานศึกษาวิจัยในระยะเริ่มต้นโครงการฯ เน้นด้านการปรับปรุงพันธุ์พืช เช่น ห่อข้าวไร่ ถั่วแดงหลวง มันฝรั่ง เป็นต้น นอกจากนี้ยังศึกษาวิจัยวางระบบงานส่งเสริมการเกษตรอย่างครบวงจร ควบคู่กับการส่งเสริมการปลูกพืช ผัก ผลไม้เมืองหนาว ไม้ดอกไม้ประดับเมืองหนาว พืชไร่ งานเลี้ยงสัตว์และพืชอาหารสัตว์ รวมไปถึงศึกษาวิจัยงานหลังเก็บเกี่ยว งานป่าไม้และการปลูกป่าเพื่อรักษาป่าต้นน้ำ

นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ชาวเขา ดำเนินโครงการอาหารสำเร็จรูป เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เสียเปรียบและประสบปัญหาในการจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรม และจัดตั้งโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปในพระบรมราชานุเคราะห์ 2 แห่งคือ ที่อำเภอฝาง เชียงใหม่ และอำเภอแม่จัน เชียงราย เพื่อรับผลผลิตที่มีมากเกินไป หรือผลผลิตที่ไม่ได้ขนาดมาตรฐานสำหรับการขายสดนำมาแปรรูป

การช่วยเหลือชาวเขาได้ขยายงานอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์พัฒนาโครงการหลวง เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2522 มีศูนย์ทั้งสิ้น 13 ศูนย์ ดำเนินงานส่งเสริมชาวเขาในพื้นที่โครงการและหมู่บ้านใกล้เคียงให้มีรายได้ โดยการปลูกพืชผัก ไม้ผล ไม้ดอกไม้ประดับชนิดต่างๆ การเลี้ยงสัตว์และการประมง ตลอดจนงานสนับสนุนงานทดสอบ สาธิต วิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช สัตว์ งานพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและคุณภาพชีวิตของชาวเขาให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และงานอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งจัดตั้งสถานีวิจัยและศูนย์พัฒนา 2 แห่ง คือ สถานีวิจัยและส่งเสริมกาแฟอาราบิก้าแม่หลอด และสถานีวิจัยโครงการหลวงอินทนนท์ เพื่อการวิจัยต่างๆ เช่น การวิจัยสตรอเบอร์รี่ และไม้ดอกชนิดต่างๆ เป็นต้น

2. ในปี พ.ศ. 2523 ได้เปลี่ยนชื่อโครงการฯ อีกครั้งเพื่อความเหมาะสมเป็น “โครงการหลวง” และเปิด “ศูนย์พัฒนา” ในช่วงปี 2523-2530 เพิ่มเติมอีก 21 ศูนย์ รวมทั้งสิ้น 34 ศูนย์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นจุดส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่นตามหมู่บ้านที่มีปัญหา โดยมีเจ้าหน้าที่ของโครงการฯ ปฏิบัติงานประจำศูนย์การพัฒนาฯ แต่ละแห่งจะรับผิดชอบส่งเสริมการเกษตรแก่หมู่บ้านหลัก และหมู่บ้านบริวารที่อยู่ใกล้เคียง จัดอบรมให้ความรู้ด้านการเกษตรแผนใหม่บนพื้นที่สูงแก่เจ้าหน้าที่

และชาวเขาในพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งจัดตั้งสถานีวิจัยและศูนย์พัฒนาขึ้นอีก 2 แห่ง คือ สถานีเกษตรหลวงอ่างขาง และสถานีเกษตรหลวงปางดะ เพื่อนำพันธุ์ไม้เขตหนาวจากต่างประเทศที่ไม่สามารถปลูกที่อื่นได้เข้ามาทดลองปลูก พร้อมทั้งศึกษาวิจัยเพื่อผลิตเมล็ด หรือหัวพันธุ์ที่มีคุณภาพ เหมาะแก่การเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ สามารถปลูกนอกฤดูปลูกให้ได้ราคาสูงขึ้นในขณะเดียวกัน หม่อมเจ้าภีศเดช รัชนี ทรงคิดตรา “ดอยคำ” แปลว่า “ดอยที่ทำให้เป็นเงินเป็นทองขึ้นมา” เพื่อส่งเสริมการตลาดให้กับผลิตภัณฑ์ทุกชนิดของโครงการหลวง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา

3. การดำเนินงานโครงการหลวง ประสบความสำเร็จอย่างดี เพราะทำให้ชาวเขาหันมาปลูกพืชทดแทนฝิ่น ประกอบอาชีพด้านเกษตรที่มั่นคง ผลงานของโครงการฯ เป็นที่รู้จักแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นการร่วมมือกำจัดพืชเสพติดโดยสันติวิธี เป็นโครงการสร้างสรรค์และส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ จึงได้รับ “รางวัลแมกไซไซ” ในสาขา INTERNATIONAL UNDERSTANDING เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2531 นอกจากนี้ สินค้า “ดอยคำ” ยังได้รับการคัดเลือกจาก THAI EXPO AWARD 1988 ให้รับรางวัลเกียรติยศ มาตรฐาน “สินค้าไทยส่งออก” สาขาผัก ผลไม้สด และผลไม้กระป๋อง ส่งออกดีเด่นประจำปี 2531

4. โครงการหลวงจดทะเบียนเป็นมูลนิธิโครงการหลวงในปี พ.ศ. 2535 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเงินกันตุงเพื่อใช้เป็นทรัพย์สินเริ่มแรกจำนวน 500,000 บาท เป็นองค์กณินิบุคคล มีกฎหมายรองรับ ดำเนินงานด้วยความมั่นคง และก้าวสู่การเป็นองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ที่ถาวรมีระบบงานที่แน่นอน คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีหม่อมเจ้าภีศเดช รัชนี เป็นประธานกรรมการมูลนิธิฯ ดูแลด้านนโยบาย และมีคณะกรรมการดูแลด้านการบริหาร โดยแบ่งการทำงานออกเป็นฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายสำนักงาน ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายวิจัย ฝ่ายพัฒนา ฝ่ายตลาด ฝ่ายพัฒนาบุคลากรและองค์กร

นอกจากนี้ รัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิอย่างเป็นทางการ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานมูลนิธิโครงการหลวง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ จัดตั้งกองพัฒนาเกษตรที่สูง

ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ เพื่อประสานงานกับมูลนิธิโครงการหลวง และโอนงานบางส่วนจากมูลนิธิฯ มาดำเนินการต่อเนื่อง รวมทั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้สำนักงานเลขาธิการ เพื่อดำเนินงานของมูลนิธิโครงการหลวงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมา

การดำเนินงานของมูลนิธิฯ มีความก้าวหน้าทั้งการพัฒนาองค์กรให้ทันสมัยและการประสานงานเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ **จัดตั้งบริษัทคอยคำอาหารสำเร็จรูป** โดยรวมโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูป 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปฝาง โรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปแม่จัน โรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปเต่างอย และโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูปละหานทราย จัดตั้งเป็นบริษัทคอยคำอาหารสำเร็จรูป ดำเนินงานแบบทันสมัยและพึ่งตนเองในเชิงธุรกิจ มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหุ้นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ได้ร่วมมือกับคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดตั้งห้องปฏิบัติการวิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อพืช และดำเนินโครงการร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อปรับปรุงการให้สินเชื่อเกษตรกรในพื้นที่โครงการหลวงให้เป็นเช่นเดียวกับเกษตรกรทั่วไป และตั้งศูนย์พัฒนาโครงการหลวงเพิ่มอีกจำนวน 3 ศูนย์

5. ภาครัฐเพิ่มบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิฯ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ**จัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง** เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ในรูปแบบองค์กรมมหาชน มีภารกิจสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนางานโครงการหลวง การขยายผลการดำเนินงานโครงการหลวงไปยังพื้นที่สูงส่วนใหญ่ของประเทศ ให้นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น **เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้ง**



การกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเอง สามารถผสมผสานองค์ความรู้จากโครงการหลวงกับภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ วัฒนธรรมของชุมชน และการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร

6. โครงการหลวงพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง อาทิ การพัฒนาสินค้าแปรรูปในกลุ่มผักและผลไม้ให้สอดคล้องกับกระแสการบริโภคของคนรุ่นใหม่ที่ได้ใจสุขภาพ และส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศภายใต้ตรา LIBY'S และ ROLAND คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 65 ของผลผลิตทั้งหมด โดยมีญี่ปุ่น ยุโรป อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นตลาดสำคัญ ผลิตภัณฑ์โครงการหลวงได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ในระดับโลก อาทิ การได้รับมาตรฐานคุณภาพที่สำคัญคือ Good Agricultural Practice (GAP)² และ Good Manufacturing Practice (GMP)³ และได้รับ EUREPGAP⁴ ซึ่งกำลังเปลี่ยนเป็น GLOBALGAP⁵ ผลงานของโครงการหลวงได้รับความเชื่อถือในระดับสากล เป็นเครื่องยืนยันถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานของมูลนิธิโครงการหลวงที่ผ่านมาได้อย่างเป็นรูปธรรม

² Good Agricultural Practice: การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี – เป็นการปลูกพืชตั้งแต่การเตรียมพันธุ์ การปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว การปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยว เกษตรกรต้องบันทึกการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน เพื่อให้มีความปลอดภัยแก่เกษตรกร ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ผลผลิตมีคุณภาพปลอดภัยจากการปนเปื้อนของสารเคมีและเชื้อโรค

³ Good Manufacturing Practice หรือหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีสำหรับการผลิตอาหาร เป็นข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและควบคุมเพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตาม และสามารถทำให้ผลิตอาหารได้อย่างปลอดภัย เน้นการป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจทำให้อาหารเป็นพิษ เป็นอันตรายหรือไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค

⁴ EUREPGAP คือ หลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice : GAP) ซึ่งกลุ่มผู้ค้าปลีกในยุโรป (The Euro-Retail Produce Working Group : EUREP) เริ่มตั้งแต่เมื่อปี 2540 และได้กำหนดเป็นข้อตกลงว่าด้วยมาตรฐาน EUREPGAP

⁵ เป็นมาตรฐานระดับโลกของการผลิตทางการเกษตรที่ดี (Global Good Agricultural Practice) เดิมคือ EUROGAP ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ใช้ร่วมกันในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการผลิตร่วมกัน และขยายเป็น GLOBALGAP เพื่อให้สามารถใช้ได้กว้างขวางขึ้น แต่ละประเทศต้องสร้างระบบที่สอดคล้องกับภาพรวม GLOBALGAP รวมทั้งประเทศไทยก็ทำ Thai GAP ที่สอดคล้องกับ GLOBALGAP

นอกจากนี้ โครงการหลวง ยังขยายบทบาทเป็น แหล่งเผยแพร่และถ่ายทอดความรู้ทางด้านการเกษตร ผ่านระบบการเรียนรู้ที่อาศัยสื่อและสารสนเทศให้แก่ หย่อมบ้านหรือกลุ่มที่ร่วมเป็นเครือข่ายเกษตรกรทั่วๆ ไป หน่วยงานรัฐ เอกชน ตลอดจนหน่วยงานจากประเทศต่างๆ ได้เข้ามาศึกษาหาความรู้ อาทิ ตองก ภูฏาน อัฟกานิสถาน โคลัมเบีย และประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย พร้อมทั้งได้ ใช้ทุนทางธรรมชาติและวัฒนธรรมผ่านมาสรางมูลค่าเพิ่ม ด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ วัฒนธรรมและ การเกษตรของโครงการหลวงที่กำลังเป็นที่นิยมในปัจจุบัน ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวของสถานีเกษตรหลวงอ่างขาง ปางดะ อินทนนท์ แม่หอลด และขุนห้วยแห้งมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี อย่างต่อเนื่องจาก 118,320 คนในปี พ.ศ. 2545 เป็น 182,858 คนในปี พ.ศ. 2551 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 54.55

ผลการดำเนินงานตลอดระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษ ที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าเป็นลำดับทั้งการวิจัยพัฒนาพืชพันธุ์ เพื่อส่งเสริมให้ชาวเขาได้ใช้ประโยชน์ การส่งเสริมอาชีพให้ เกษตรกรชาวเขาให้มีรายได้ที่มั่นคง ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัด ทางภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน แม่ฮ่องสอน และพะเยา มีหมู่บ้านชาวเขาในความดูแล 296 หมู่บ้าน ประชากรที่ได้รับประโยชน์ 30,566 ครัวเรือน รวมจำนวน 145,898 คน คิดเป็นร้อยละ 12 ของชาวเขาทั้งหมด มีพื้นที่ ทั้งหมด 2,742 ตร.กม. หรือ 1,713,750 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของพื้นที่สูงทั้งหมดของประเทศ โดยมีสถานีวิจัย 4 แห่ง และ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวง 38 แห่ง เป็นแกนในการดำเนินงาน

การประเมินผลการดำเนินงานโครงการหลวง

ผลจากการดำเนินงานโครงการหลวง ทำให้ เกษตรกรพื้นที่สูงมีอาชีพที่มั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการฟื้นฟูให้อุดม สมบูรณ์อย่างชัดเจน ภายใต้ระบบงานพัฒนาแนวใหม่ที่มี ความเด่นชัดในการบูรณาการงานพัฒนาในลักษณะองค์รวม บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกฝ่าย

1. โครงการหลวงดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ สามารถแก้ปัญหาพื้นที่สูงแบบบูรณาการ ช่วยชาวเขา ช่วยชาวเรา อย่างได้ผล

1.1 โครงการหลวงช่วยให้ชาวเขาเลิกปลูก



ผืนสำเร็จ ด้วยการพัฒนารูปแบบการเกษตรบนพื้นที่สูงอย่าง ยั่งยืน การวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่น และสร้างรายได้ให้แก่ชาวเขาควบคู่กันไป โดยได้รับความ ร่วมมือจากหลายสถาบันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน อาสาสมัคร และองค์กรมูลนิธิต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศอย่าง เป็นองค์รวม และบูรณาการเข้ากับการแก้ปัญหาความ มั่นคงอื่นๆ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า ปัญหาการเมืองและ การปกครอง เป็นต้น ทำให้การแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นบรรลุผล ที่น่าพอใจ สามารถลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลงจากที่มีประมาณ 112,000 ไร่ ผลผลิตประมาณ 145 ตัน ในปี พ.ศ. 2508-2509 เหลือประมาณ 5,266 ไร่ ผลผลิตประมาณ 20.3 ตัน ในปี พ.ศ. 2546 และเหลือเพียง 1,800 ไร่ในปี พ.ศ. 2551 เป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ที่นานาชาติให้การยอมรับ และ องค์การสหประชาชาติได้ยกย่องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับแนวพระราชดำริการแก้ไขปัญหาการปลูกฝิ่นใน ประเทศไทยว่าเป็นต้นแบบการแก้ปัญหาการปลูกพืชเสพติด โดยใช้มาตรการพัฒนาและการแก้ปัญหาอย่างสมดุล โครงการหลวงได้รับรางวัลแมกไซไซเมื่อปี พ.ศ. 2531 และ รางวัลโคลัมโบแพลน เมื่อปี พ.ศ. 2546 ในฐานะเป็นองค์กร เดียวของโลกที่แก้ปัญหาการปลูกฝิ่นในเชิงสร้างสรรค์จน ประสบผลสำเร็จ ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาถอดประเทศไทย ออกจากประเทศที่เป็นผู้ผลิตและลำเลียงยาเสพติดรายสำคัญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา

1.2 โครงการหลวงส่งเสริมประชากรใน พื้นที่ประกอบสัมมาอาชีพมั่นคงทั้งด้านการเกษตรและ นอกภาคเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศซึ่งเป็นพื้นที่ สูง มีภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการปลูกพืชเมืองหนาวที่มีราคาสูง ทดแทนฝิ่น การมีภูมิทัศน์ตามธรรมชาติที่สวยงาม เป็นทุนทาง ธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้เป็นช่องทางการพัฒนาที่สร้าง



คุณค่าได้มากมาย ปี พ.ศ. 2551 ชาวเขาที่เป็นสมาชิกโครงการหลวงมีรายได้เฉลี่ยคนละ 41,083.5 บาทต่อปี ส่วนใหญ่มาจากการประกอบอาชีพเกษตรกว่าร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือเป็นรายได้จากการท่องเที่ยว การจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมและการแปรรูป ซึ่งเป็นรายได้เสริมของครัวเรือนและช่วยให้ชาวเขามิ่งานทำตลอดทั้งปี

1.3 ชาวเขาได้รับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นในขณะที่วัฒนธรรมชาวเขาถูกบันทึกจากวัฒนธรรมของชาวพื้นราบ โดยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ การพัฒนาทางการศึกษา และสาธารณสุข ด้านสังคมและการสร้างจิตสำนึก ได้พัฒนาคู่ขนานกับการพัฒนาอาชีพ ทำให้เกษตรกรในพื้นที่โครงการหลวงมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ลูกหลานได้รับการศึกษามากขึ้น ขณะที่ชุมชนมีการร่วมมือกันในกิจกรรมต่างๆ เช่น มีกลุ่มกิจกรรมเพื่อการพึ่งตนเองในรูปแบบต่างๆ มีการดำเนินกิจกรรมด้านศาสนา ศิลธรรมและวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการวางแผนและ

ดำเนินกิจกรรมพัฒนาของชุมชน เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ประชากรบนพื้นที่สูงได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งการศึกษาในพื้นที่ และการเข้ามารับการศึกษาในเมือง

โครงสร้างครัวเรือนเป็นครอบครัวขยาย สามารถถ่ายทอดวัฒนธรรมจากรุ่นปู่ย่าสู่ลูกหลาน แต่เริ่มได้รับผลกระทบจากกระแสนิยมและสังคมบริโภคดึงดูดเยาวชนและแรงงานบนพื้นที่สูงให้ออกไปแสวงหารายได้ในชุมชนเมือง ทำให้โครงสร้างของครอบครัวและชุมชนเริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นผลให้ชนบทเริ่มเสื่อมโทรม การสืบทอดวัฒนธรรมต่างๆ ของชุมชนลดความสำคัญและเริ่มสูญหายจากชุมชนในพื้นที่สูง ส่งผลให้กลไกทางประเพณีและภูมิคุ้มกันทางสังคมที่เป็นแนวทางดั้งเดิมในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขอ่อนแอลง มีความเสี่ยงต่อปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาเยาวชน การขาดจิตสำนึกต่อสังคม การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่ชุมชนพื้นที่สูงต้องเผชิญในอนาคต

1.4 ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำลำธารลดความรุนแรงลง และชาวเขามีบทบาทอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้น โครงการหลวงส่งเสริมให้ปลูกป่าในพื้นที่มีการศึกษาวิจัยพันธุ์ทั้งพันธุ์ไม้ท้องถิ่นและพันธุ์ไม้โตเร็วจากต่างประเทศ โดยเริ่มในพื้นที่ดอยอ่างขาง เมื่อปี พ.ศ. 2524-2530 คัดเลือกพันธุ์ที่เหมาะสมในการปลูกที่ดอยอ่างขาง และพื้นที่สูงอื่นๆ รวม 5 พันธุ์ คือ กระถินดอย เมเปิ้ลหอม การบูร จันทน์ทอง และเพาโลเนีย ต่อมาปี พ.ศ. 2529 ได้ส่งเสริมชาวไทยภูเขาปลูกป่าด้วยต้นไม้พญาเสือโคร่ง ฯลฯ และในปี พ.ศ. 2534 ได้จัดตั้งโครงการป่าไม้บนที่สูงขึ้น ดำเนินการปลูกป่าตัวอย่างขึ้นในพื้นที่ประมาณ 80 ไร่ และได้ขยายงานขึ้นจนทำให้สภาพ



แวดล้อมของดอยอ่างขางดีขึ้นจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งจัดฝึกอบรมและส่งเสริมการปลูกป่า จนถึงปี พ.ศ. 2538 ได้จัดตั้งโครงการป่าชาวบ้านในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมการปลูกป่าชาวบ้านซึ่งกระจายไปยังศูนย์ต่างๆ เพื่อขยายผลการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ไปสู่ประชาชน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าของสถานีวิจัย และศูนย์พัฒนาโครงการหลวงต่างๆ ซึ่งมีความหลากหลายของชนิดพันธุ์พืช

นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการฟื้นฟูป่าไม้ ดูแลไม่ให้ชาวเขาทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร การรักษาดิน และใช้พื้นที่ให้ถูกต้อง โดยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ **ป่าต้นน้ำ** เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และห้ามไม่ให้มีการตัดทำลาย เพื่อเป็นการฟื้นฟูและปกป้องระบบนิเวศน์ **ป่าใช้สอย** เป็นพื้นที่บริเวณหัวไร่ปลายนา ที่ชาวบ้านสามารถตัดไม้สำหรับใช้สอย สร้างบ้านเรือนได้ แต่จะ



ต้องขออนุญาตผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านก่อน และ **ป่าเสื่อมโทรม** ชาวบ้านได้ร่วมกันจัดทำโครงการปลูกป่าชาวบ้าน จนเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ความตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่สูงและความร่วมมือกันระหว่างโครงการหลวง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และชุมชนช่วยให้ปัญหาการทำลายป่าต้นน้ำลำธารและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมลดความรุนแรงลง และทำให้สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่โครงการหลวงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.9 ของพื้นที่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 84.4 ในปี พ.ศ. 2549

2. โครงการหลวงนำความอยู่เย็นเป็นสุขสู่ครอบครัวชาวเขา จากการประเมินความอยู่เย็นเป็นสุขของครัวเรือนและชุมชนชาวเขาในศูนย์พัฒนาโครงการหลวงรวม 32 หมู่บ้าน โดยประยุกต์ใช้ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยที่ ศศช.พัฒนาขึ้น สรุปได้ ดังนี้

2.1 ชาวเขามีความอยู่เย็นเป็นสุขทัดเทียมชาวชนบททั่วไป ค่าดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขรวมของครัวเรือนและชุมชนในพื้นที่โครงการหลวงสูงถึงร้อยละ 87.5 อยู่ในระดับเดียวกับชุมชนชนบทของภาคเหนือและของประเทศ เนื่องจากปัจจัย 3 ด้าน คือ สุขภาพอนามัยที่ดีมีค่าดัชนีร้อยละ 97.2 ครอบครัวยุคใหม่มีค่าดัชนีร้อยละ 82.2 และดัชนีสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตที่ดีร้อยละ 82.5 ดีกว่าชุมชนชนบทของภาคเหนือและของประเทศ

ตารางที่ 1 : ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของประชาชนบนพื้นที่สูงในโครงการหลวงเทียบกับชนบทภาคเหนือและประเทศ ปี พ.ศ. 2552

หน่วย : ร้อยละ

องค์ประกอบย่อย	ศูนย์พัฒนาโครงการหลวง			ชนบทภาคเหนือ	ชนบทของประเทศ
	เข้มแข็ง	ทั่วไป	เฉลี่ย		
1. การเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา	97.3	97.1	97.2	84.1	88.3
2. ครอบครัวยุคใหม่	82.0	82.5	82.2	77.3	77.1
3. ชุมชนเข้มแข็ง	94.1	94.1	94.1	98.7	98.3
4. ฐานะทางเศรษฐกิจ	65.8	61.6	63.7	70.1	71.6
5. สภาพแวดล้อมการดำรงชีวิต	84.5	80.5	82.5	80.4	77.7
6. การมีส่วนร่วมพัฒนา	96.0	96.1	96.1	99.0	99.0
ภาพรวมดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข	87.9	87.0	87.5	86.3	86.7

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

หมายเหตุ : 1. ระดับดีมาก = ร้อยละ 90.0 - 100

ระดับดี = ร้อยละ 80.0 - 89.9

ระดับปานกลาง = ร้อยละ 70.0 - 79.0

ระดับต้องปรับปรุง = ร้อยละ 60.0 - 69.9

ระดับเร่งแก้ไข < ร้อยละ 59.9

2. คือกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกจากกลุ่มคลัสเตอร์ของโครงการหลวงที่กำหนดไว้รวม 8 คลัสเตอร์ ซึ่งในแต่ละกลุ่มคลัสเตอร์จะคัดเลือกศูนย์ฯ เข้มแข็ง 1 ศูนย์ และศูนย์ฯ ทั่วไป 1 ศูนย์ รวม 16 ศูนย์ และคัดเลือกหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวอย่างศูนย์ฯ ละ 2 หมู่บ้าน รวม 32 หมู่บ้าน

2.2 ชาวเขามีสุขภาพแข็งแรง และได้รับ โอกาสการศึกษาอย่างทั่วถึง

2.2.1 ชาวเขามีสุขภาพดีกว่าประชากร
โดยรวมของภาคเหนือและของประเทศ และเข้าถึง
บริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง ชาวเขามีอัตราการ
เจ็บป่วยเฉลี่ย 638.6 รายต่อประชากรพันคน ต่ำกว่าประชากร
ภาคเหนือที่มีอัตราการเจ็บป่วย 3,102.1 รายต่อประชากรพันคน
และค่าเฉลี่ยของประเทศเท่ากับ 2,529.5 รายต่อประชากรพัน
คน ชาวเขาเกือบร้อยละ 95.0 มีบัตรประกันสุขภาพ (บัตรทอง)
สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของภาค
รัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการเดินทางไปรับบริการค่อนข้าง
สะดวกเนื่องจากสถานีนานามัยตั้งอยู่ไม่ห่างจากชุมชน



2.2.2 เด็กและเยาวชนในศูนย์พัฒนาฯ
ได้รับการศึกษาภาคบังคับใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของภาค
และประเทศ เด็กและเยาวชนชาวเขาในศูนย์พัฒนาโครงการ
หลวงได้รับการศึกษาภาคบังคับร้อยละ 97.4 โดยเด็กและ
เยาวชนชาวเขาในศูนย์ฯ เข้าไม่ถึงได้รับการศึกษาร้อยละ 97.6
และเด็กและเยาวชนชาวเขาในศูนย์ฯ ทั่วไปได้รับการศึกษา
ร้อยละ 97.2 สาเหตุที่เด็กบางส่วนไม่ไปโรงเรียนเนื่องจาก
สถานะทางเศรษฐกิจที่ต้องอยู่ช่วยพ่อแม่ทำงาน เลี้ยงปากท้อง
และสติปัญญาไม่สมบูรณ์ ทำให้สัดส่วนเด็กที่ได้รับการศึกษา
ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาคเหนือและประเทศเล็กน้อย

2.3 ครอบครัวชาวเขามีความอบอุ่น มี
ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และพึ่งตนเองได้

2.3.1 ครอบครัวชาวเขาอยู่ร่วมกันด้วย
ความผูกพันรักใคร่ โดยครอบครัวชาวเขาไม่มีการทะเลาะ
เบาะแว้งกันจนถึงขั้นต้องแยกกันอยู่ มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ

88.4 ของครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมด และสมาชิกของครอบครัว
ชาวเขาต่างใช้เวลาในการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น ช่วยกัน
เตรียมอาหาร ทำงานบ้าน ทำนาทำสวนร่วมกัน รวมทั้งการมี
เวลาไปเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจตามแหล่งท่องเที่ยวใกล้เคียง

2.3.2 สมาชิกครอบครัวชาวเขาที่
มีงานทำสามารถรับภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว
ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้พอสมควร ครัวเรือนชาวเขา
มีภาระเลี้ยงดูสมาชิกไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด คือ
สัดส่วนคนทำงานต่อสมาชิกทั้งหมดไม่เกิน 1:2 คิดเป็น
ร้อยละ 68.0 ต่ำกว่าเขตชนบทภาคเหนือที่มีสัดส่วน
ร้อยละ 76.0 เนื่องจากครัวเรือนชาวเขาส่วนใหญ่ยังเป็น
ครอบครัวขยายที่มีผู้อาศัยครบทั้ง 3 ช่วงวัยคือ ปู่ ย่า ตา ยาย
พ่อ แม่ และลูกหลาน



2.3.3 การพึ่งพิงตนเองของครอบครัว
ชาวเขาสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาคเหนือในเขตชนบทและ
ระดับประเทศ ครอบครัวที่มีรายได้พอเพียงเพื่อให้สมาชิกใน
ครอบครัวดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคง โดยมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10.0 มีสัดส่วนร้อยละ 68.1 ของครัวเรือน
ตัวอย่างทั้งหมด สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเขตชนบทภาคเหนือที่มี
ครัวเรือนเพียงร้อยละ 31.7 และยังสูงกว่าในระดับประเทศที่มี
สัดส่วนร้อยละ 33.9

2.4 ชาวเขามีชุมชนที่เข้มแข็งจากการมี
ส่วนร่วมการพัฒนาทุกกิจกรรม ขณะที่วิถีชีวิตชนเผ่า
ดั้งเดิมเริ่มเปลี่ยนแปลง

2.4.1 ความสัมพันธ์ในชุมชนยัง
เหนียวแน่น สังคมชาวไทยภูเขายังเป็นสังคมชนบทที่คนส่วนใหญ่
ในเผ่ารู้จักรักใคร่กันดีมีความเกี่ยวข้องกันเป็นเครือญาติ ตั้งแต่

⁶ ประชากร 1 คน สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้หลายครั้ง

บรรพบุรุษ จนถึงรุ่นหลาน เหล่น แม้ว่าในปัจจุบันเด็กๆ ที่เรียนหนังสือระดับมัธยมขึ้นไปจะต้องเดินทางไปเรียนในโรงเรียนต่างถิ่น แต่ความสัมพันธ์ในชุมชนยังใกล้ชิดสนิทสนมกันเหมือนก่อน มีความเอื้ออาทรช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อกันและช่วยกันดูแลลูกหลานสมาชิกของชุมชนเปรียบเสมือนลูกหลานของชุมชนโดยผ่านงานประเพณี เช่น งานปีใหม่ งานทำบุญต่างๆ หรือแม้กระทั่งกิจกรรมชุมชน เช่น ปลูกป่า ทำความสะอาดชุมชน เป็นต้น สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนในระดับสูงมีค่าดัชนีความเข้มแข็งของชุมชนร้อยละ 94.1 และอยู่ในระดับเดียวกับภาคเหนือและระดับประเทศที่มีสัดส่วนร้อยละ 98.7 และ 98.30 ตามลำดับ

2.4.2 การเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้านยังเหนียวแน่น แต่การสร้างเครือข่ายระหว่างหมู่บ้านยังมีน้อย ชาวไทยภูเขาที่ยึดมั่นในเรื่องของส่วนรวม โดยเข้าร่วมในกิจกรรมหลากหลายชนิดที่เกิดขึ้นในชุมชน อาทิ งานปีใหม่ เทศกาลประจำปีของเผ่า ถือเป็นการพบปะกันปีละครั้ง ชุมชนจะมีกิจกรรมอาสาสมัครช่วยเหลือชุมชน เช่น กิจกรรมทำความสะอาดชุมชน กิจกรรมปลูกหญ้าแฝก กิจกรรมปลูกป่าทดแทน รวมทั้งการปลูกหญ้าแฝกเพื่อป้องกันการชะล้างหน้าดินและดินถล่มคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 95.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด นอกจากนี้มีการรวมกลุ่มพึ่งพาตนเองของชุมชนในพื้นที่ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงอีกด้วย โดยในปี พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้น 33 แห่ง มีสมาชิกจำนวน 4,263 คน และจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อพึ่งตนเอง 387 กลุ่ม มีสมาชิกจำนวน 24,622 คน

2.4.3 วิถีชนเผ่าเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามวิถีเมือง ปัจจุบันการแต่งกายและการละเล่นประจำเผ่าจะมีเฉพาะวาระพิเศษ หรืองานเทศกาลเท่านั้น ส่วนการดำรงชีวิตประจำวันจะเปลี่ยนแปลงหลายด้าน เช่น การแต่งกาย ชาวเขานิยมแต่งกายแบบตะวันตก นุ่งกางเกงยีนส์ และใส่เสื้อแขนยาวแทนชุดประจำเผ่า โดยให้เหตุผลว่าสะดวกและคล่องตัวกว่าโดยเฉพาะเวลาเพาะปลูก ทำให้ทำสวน รวมทั้งหาซื้อขายและราคาไม่แพง รวมทั้งเริ่มมีการใช้ภาษากลางสื่อสารแทนภาษาถิ่น และวัฒนธรรมการแบ่งปันก็เริ่มหายไป

2.5 ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจต้องปรับปรุง เนื่องจากการออมต่ำ มีหนี้สินมาก

2.5.1 ชาวเขามีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าคนชนบทภาคเหนือและประเทศ ชาวเขาทุกครัวเรือนมีผู้มีงานทำ มีรายได้หลักจากการเกษตรที่ปลูกพืชผักเป็นหลัก และมีอาชีพเสริมจากนอกภาคเกษตร ได้แก่ อาชีพตัดถักรวม ท่องเที่ยว และการแปรรูปการเกษตร ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ย 90,171 บาทต่อปี ขณะที่รายจ่ายเฉลี่ย 68,846 บาท/ปี ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้ ทำให้มีเงินออมน้อย ครัวเรือนที่มีการออมมีเพียงร้อยละ 63.4 ซึ่งต่ำกว่าครัวเรือนชนบทของภาคเหนือและประเทศที่มีการออมกว่าร้อยละ 80.0

2.5.2 ครัวเรือนชาวเขาส่วนใหญ่มีหนี้สิน และไม่มีการทำบัญชีครัวเรือน ครัวเรือนชาวเขาที่มีหนี้สินมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85.8 ของครัวเรือนตัวอย่าง ส่วนมากกู้ยืมจากกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และกู้เงินนอกระบบ นอกจากนี้ ผลจากการสำรวจพบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 85.0 ไม่มีการบันทึกบัญชีครัวเรือน เนื่องจากรายได้ไม่แน่นอนและมีรายจ่ายมาก

2.5.3 ครัวเรือนชาวเขาส่วนใหญ่มีความมั่นคงด้านอาหาร ผลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรในปี พ.ศ. 2552 พบว่า ครัวเรือนตัวอย่างร้อยละ 96.5 มีที่ดินเป็นของตนเอง เฉลี่ย 12.9 ไร่ต่อครัวเรือน บางครัวเรือนไม่ได้ทำการเกษตรเต็มพื้นที่ แต่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีความมั่นคงด้านอาหารเป็นภูมิคุ้มกันต่อความยากจน เนื่องจากชาวเขาที่ปลูกข้าวไว้บริโภคเองส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 81.6 มีข้าวพอกินตลอดปี ส่วนที่เหลือมีข้าวพอกินเฉลี่ย 6.5 เดือน



2.6 ชุมชนชาวเขามีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินเช่นเดียวกับชุมชนของภาคเหนือและของประเทศ

2.6.1 ชุมชนชาวเขามีความปลอดภัยทางด้านอาชญากรรมค่อนข้างสูง สัดส่วนชุมชนชาวเขาที่ไม่มีปัญหาอาชญากรรมมีถึงร้อยละ 93.1 เทียบกับชุมชนภาคเหนือและประเทศที่ไม่มีปัญหาอาชญากรรมถึงร้อยละ 99.1 แต่ประเด็นที่ต้องเฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดและป้องกันมิให้ปัญหารุนแรงขึ้น คือ ปัญหายาเสพติด ซึ่งผู้นำชุมชนระบุว่าปัจจุบันยังมีปัญหาติดยาเสพติดเล็กน้อยในบริเวณชุมชนและละแวกใกล้เคียง ส่วนมากเป็นยาเสพติดจำพวกยาบ้าที่เข้ามาระบาดในพื้นที่ภาคเหนือ

2.6.2 ชุมชนชาวเขามีทรัพยากรธรรมชาติที่ดีขึ้นกว่าชุมชนของภาคเหนือและของประเทศ โดยเฉพาะป่าไม้และน้ำบนภูเขา ส่วนคุณภาพดินเริ่มเสื่อมโทรมลง การดำเนินงานการอนุรักษ์ป่าของโครงการหลวงได้รับความสำเร็จอย่างชัดเจน โดยชุมชนในเขตพื้นที่การดำเนินงานของโครงการหลวงมีพื้นที่ป่าไม้ในชุมชนถึงร้อยละ 100 สูงกว่าชุมชนของภาคเหนือและของประเทศที่มีพื้นที่ป่าไม้ในชุมชนเพียงร้อยละ 16.5 และ 11.9 ตามลำดับ ชาวเขาส่วนใหญ่เห็นว่าคุณภาพป่าไม้ในปัจจุบันดีขึ้นกว่าอดีต มีความอุดมสมบูรณ์ของป่า อากาศดีขึ้น และมีของป่า/สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น ขณะที่คุณภาพของน้ำดีขึ้น ฝนตกต้องตามฤดูกาล แต่คุณภาพดินเสื่อมโทรมลงจากอดีต เนื่องจากการใช้พื้นที่เพาะปลูกอย่างต่อเนื่อง ต้องใส่ปุ๋ยมากขึ้น โดยเฉพาะปุ๋ยเคมี

2.6.3 ชุมชนชาวเขาส่วนใหญ่มีโครงสร้างพื้นฐานที่สะดวกสบายต่อการดำรงชีวิต ทั้งน้ำประปา ถนน และไฟฟ้า ไม่ด้อยกว่าหมู่บ้านทั่วไปในเขตชนบทของภาคเหนือและของประเทศ ทำให้ได้รับความสะดวกสบาย



ในการคมนาคม และการขนส่งผลผลิตเพิ่มขึ้น ชุมชนในศูนย์พัฒนาฯ มีถนนเข้าหมู่บ้านใช้ได้ตลอดปี มีสัดส่วนถึงร้อยละ 96.7 ในจำนวนนี้เป็นถนนลาดยางร้อยละ 60.0 ทุกชุมชนมีไฟฟ้าใช้ และชุมชนร้อยละ 86.4 มีน้ำประปาภูเขาใช้ในการอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอ

2.7 การมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนผ่าน การเลือกตั้ง “พ่อหลวง” ชาวเขามีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำหมู่บ้านหรือพ่อหลวง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96.1 ใกล้เคียงกับชุมชนชนบทภาคเหนือและประเทศที่มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 99.0 เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าชาวเขามีจิตสำนึกประชาธิปไตยไม่น้อยกว่าชาวพื้นราบ โดย “พ่อหลวง” ที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นที่รู้จัก เคารพและศรัทธาของลูกบ้าน จึงเป็นผู้นำที่สามารถจูงใจให้ชาวบ้านร่วมกันทำงานให้กับชุมชนทั้งในรูปแบบของการร่วมกันพัฒนา ร่วมกันอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ การเป็นอาสาสมัครดูแลความปลอดภัยของชุมชน

เสียงสะท้อนจากชาวไทยภูเขา

1. ชาวเขามีความพึงพอใจด้านการประกอบอาชีพและการให้บริการของเจ้าหน้าที่ศูนย์มากกว่าด้านอื่น ๆ ผลจากการสอบถามชาวไทยภูเขาถึงความพึงพอใจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของโครงการหลวง พบว่ามีความพึงพอใจอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยพึงพอใจด้านการพัฒนาอาชีพ มีสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 97.2 เพราะโครงการหลวงทำให้มีรายได้มั่นคงและเพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวให้มีความสุข มีโอกาสทางการศึกษา และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รองลงไปเป็นความพึงพอใจในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ศูนย์ร้อยละ 93.3 ที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาในการเพาะปลูก การใช้สารเคมีต่างๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ด้านส่งเสริมและพัฒนาที่อยู่ประจำในพื้นที่และขอความช่วยเหลือได้ตลอดเวลา

2. ปัญหาสำคัญในบางพื้นที่ ชาวไทยภูเขาส่วนหนึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับผลผลิตปัจจัยการผลิตการบริหารจัดการของโครงการหลวง และบริการสาธารณะต่างๆ จากภาครัฐ ได้แก่ ต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากโครงการหลวงเข้มงวดต่อการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดทำให้ต้องลงทุนปลูกพืชในระบบโรงเรือน ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงทั้งการลงทุนก่อสร้างโรงเรือนและซื้อปุ๋ย นอกจากนี้บางพื้นที่ชาวเขาต้องเช่าที่นายทุนเพาะปลูกทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น สะเงาะ หัวน้ำริน ขณะที่ผลผลิตไม่แน่นอนและขาดอำนาจต่อรอง การได้รับอุปการณ/ปัจจัยการผลิตและความช่วยเหลือล่าช้า เมื่อมีปัญหาโรคพืชระบาดก็ไม่สามารถแก้ไขได้ทันการณ์ ทำให้ผลผลิตเสียหายและไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด บางพื้นที่มีปัญหาดินเสื่อมสภาพต้องใช้ปุ๋ยมากขึ้นและแหล่งน้ำไม่เพียงพอโรงเรียน และโรงพยาบาลอยู่ห่างไกลจากชุมชน การขาดอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ตลอดปี เป็นต้น ซึ่งกระทบต่อรายได้ที่ไม่เพียงพอและคุณภาพชีวิตของชาวไทยภูเขาบางกลุ่ม

สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการดำเนินงานตลอด 40 ปี ที่ผ่านมาโครงการหลวงสามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี โครงการหลวงสร้างชีวิตใหม่ให้ชาวเขาประมาณ 1.5 แสนคน ได้มีอาชีพ และชีวิตความเป็นอยู่ทัดเทียมกับประชาชนในเขตภาคเหนือ เลิกการปลูกฝิ่น และยุติการบุกรุกทำลายป่า พร้อมทั้ง ร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจนมีสภาพอุดมสมบูรณ์อย่างชัดเจน โดยมีประเด็นเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างให้ชาวเขาสามารถพึ่งตนเอง และมีความอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน ดังนี้

1. การปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการหลวง โดยยึดการปฏิบัติตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้ตั้งแต่เริ่มโครงการ คือ เน้นการทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภาคราชการ เอกชน และชาวเขา ที่ต้องสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในทุกขั้นตอนต่างๆ



และเปิดโอกาสให้ชาวไทยภูเขามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของโครงการหลวงอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทำให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น ลดปัญหาข้อเรียกร้องต่างๆ และเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกฝังให้ชาวไทยภูเขาได้รู้จักการบริหารจัดการและการแก้ปัญหาด้วยตนเองเพื่อวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

2. การพัฒนาชุมชนชาวเขาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ควรประสานให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลการให้บริการสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่สูงและห่างไกล ให้สามารถเข้าถึงการศึกษา การบริการ เพื่อให้ชาวไทยภูเขาซึ่งอยู่ในถิ่นทุรกันดารมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความรู้ มีอาชีพสุจริต และสภาพความเป็นอยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้ รวมทั้งการมีจิตสำนึกรักถิ่นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่สูง การดูแลรักษาป่าและพื้นที่ต้นน้ำ เพื่อให้คนกับป่าสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล มีความรักหวงแหนผืนดินที่อยู่ ช่วยปกป้องและสร้างความมั่นคงให้ประเทศชาติ

3. การส่งเสริมให้เป็นองค์กรต้นแบบการพัฒนาโดยกระบวนการสันติวิธี โดยถอดบทเรียนการดำเนินงานของโครงการหลวงทั้งการพัฒนาด้วยหลักมนุษยธรรม การอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างชนเผ่า และการทำงานด้วยการเข้าใจ เข้าใจ และร่วมกันพัฒนา เพื่อเผยแพร่เป็นต้นแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป



เอกสารอ้างอิง

กมล งามสมสุข และ นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. **สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในพื้นที่โครงการหลวง 16 แห่ง.**

เชียงใหม่: กองพัฒนาเกษตรที่สูง, 2539.

กัลยาณี ตีประเสริฐวงศ์. **บทความด้านการเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง GMP กฎหมาย.** (online) เข้าถึงได้จาก <http://www.siamhrm.com/?name=management&file=readnews&max=296>.

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. **โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างต้นแบบการพัฒนาการเกษตรที่สูงอย่างยั่งยืน.** เชียงใหม่: ม.ป.ท., 2547.

----- . **รายงานฉบับสมบูรณ์สภาวะเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่โครงการหลวงปี พ.ศ. 2548 .** เชียงใหม่: ม.ป.ท., 2548.

คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมูลนิธิโครงการหลวง. **รายงานการใช้สารเสพติดในชุมชนชาวเขา พ.ศ. 2537 – 2541.** เชียงใหม่: ม.ป.ท..

จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา. **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการเพิ่มความสมดุลในการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, 2552.

ชวนพิศ อรุณรังสิกุล. **มาตรฐานผักผลไม้และอาหารที่ตลาดต้องการ.** (online) เข้าถึงได้จาก <http://clgc.rdi.ku.ac.th/article/seed/foodstd/foodstd.html>.

ปวิณ ปุณศรี. **โครงการศึกษาและวิเคราะห์ สถานภาพและศักยภาพของการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการพัฒนาการเกษตรที่สูง.** กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2537.

พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล และคณะ. **คุณภาพชีวิตของประชาชนหลังการพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำโดยโครงการหลวง**

ภักดีเดช รัชนี้, หม่อมเจ้า. **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและโครงการหลวง.** Allied Printers, a division of The Post Publishing Public Company Limited : 2551

มูลนิธิโครงการหลวง. (online) <http://www.royalprojectthailand.com/general/index.html>

----- . **ชวนผืนตระการตาบุปผาโดยคำ.** กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2538

----- . **แผนแม่บท ศูนย์พัฒนาโครงการหลวง ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 – 2554).** เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), ม.ป.ท., 2550.

----- . **รายงานประจำปี 2549-2551.**

----- . **รายงานด้านการพัฒนามูลนิธิโครงการหลวง ปีพ.ศ. 2549 -2551.**

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์. **โครงการศึกษาดัชนีวัดความอยู่ดีมีสุขและการค้นหากลุ่มคนยากจนในชุมชนบนพื้นที่สูง.** กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2548.

เริงชัย ต้นสุชาติ และธรรณชนก คำแก้ว. **ดัชนีวัดความสุขและความอยู่ดีมีสุขของสมาชิกชุมชนในมูลนิธิโครงการหลวง :** 2551.

ลักษมี วรชัย และคณะ. **โครงการศึกษามูลเหตุความยากจนของชาวเขาและความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา.** เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), 2551.

วันเพ็ญ สุฤกษ์ และคณะ. **ยุทธศาสตร์ของรัฐกับการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วมในภาคเหนือ.** เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548.

----- . **ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายสู่ชุมชนเมืองของเยาวชนชาวเขาต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูง.** เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), 2551.

วัลลภ สันติประชา. ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้รับการอนุมัติการตีความโดย GLOBALGAP. (online) เข้าถึงได้จาก <http://share.psu.ac.th/blog/agr/12195>.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การศึกษาผลสำเร็จของงานวิจัยเกษตรที่สูง
โครงการหลวงในการพัฒนาเทคโนโลยี : 2547.

ศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาที่ดินโครงการหลวง (online) <http://www.cnr-1.com/history.html>.

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน). แผนแม่บทโครงการขยายผลโครงการหลวงเพื่อแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นอย่าง
ยั่งยืนระยะเวลา 8 ปี (พ.ศ.2552-พ.ศ.2559). (online) เข้าถึงได้จาก <http://www/hrdi.or/th>.

----- โครงการศึกษาสภาพภูมิสังคมในพื้นที่สูงเพื่อการพัฒนาศักยภาพของ
ชุมชนภายใต้โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูล. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2551

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานสถานการณ์ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย
เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
2550.

สำนักงานเลขาธิการเอกลักษณ์ของชาติ. คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. ประพาสต้นบนดอย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
เอกลักษณ์ของชาติ, 2539.

อัจฉรา นวจินดา. โครงการนำร่องการคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืนของครอบครัวเกษตรกรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงโดย
เจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาโครงการหลวง (2546-2547) : 2547.



ทิศทางของยุทธศาสตร์ของการจัดสรรผลประโยชน์ จากการพัฒนาประเทศและแนวโน้มความขัดแย้ง ในสังคมไทย¹

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา*



การพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา มีแนวคิดที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ โดยการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง และสร้างสรรค์สังคมให้สงบ สันติ ผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นช่วยให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าที่น่าพอใจ ยกเว้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ซึ่งสำเร็จน้อยกว่าด้านอื่นๆ นอกจากนี้ ประชาชนบางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของที่ดินทำกินและการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างประชาชนกับภาครัฐเป็นระยะๆ และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้นกลไกการจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการความขัดแย้งจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย

ผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีต

1. จุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ ในระยะเวลาเกือบ 50 ปี ที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ามาอย่างต่อเนื่อง จากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจยุคใหม่ในขณะนั้น จนถึงปัจจุบันที่อยู่ในระยะของแผนฯ ที่ 10

(พ.ศ. 2550 – 2554) กรอบแนวคิดของแผนพัฒนาฯ มีจุดมุ่งหมายหลักให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และมีการกระจายรายได้รวมถึงผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งโดยวิวัฒนาการของการวางแผนและทิศทางการพัฒนาในแต่ละแผน ถูกกำกับโดยสภาวะแวดล้อมในขณะนั้นเป็นสำคัญ และความสำเร็จของแผนยังขึ้นกับสถานการณ์ในระหว่างที่นำแผนไปปฏิบัติ เช่น

¹ สรุปจากเอกสารประกอบการอภิปรายการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง “พลวัตของระบบการจัดสรรผลประโยชน์กับการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย” วันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 ของ นายปรเมธี วิมลศิริ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถานการณ์ทางการเมือง ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล รวมถึงสถานการณ์ของเศรษฐกิจนอกประเทศ เป็นต้น

2. พลวัตการวางแผนพัฒนาประเทศ สภาพแวดล้อมในการพัฒนาเมื่อ 50 ปีก่อนเป็นช่วงเปิดศักราชใหม่แห่งการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ภายใต้นโยบายรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง การปกครอง ระบบการเมืองของโลกขณะนั้นแยกออกเป็น 2 ขั้ว คือ ฝ่ายตะวันตก นำโดยสหรัฐฯ และฝ่ายคอมมิวนิสต์ นำโดยสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็แย่งชิงอำนาจขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งขณะนั้นเลือกทางเดินแบบเสรีนิยมตะวันตก ขณะเดียวกันแม้ประเทศจะมีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาทางสังคมมีไม่มาก แต่คนไทยยังคงมีฐานะยากจน การเมืองก็ยังไม่มีการปฏิรูปเหมือนทุกวันนี้ องค์ความรู้ส่วนใหญ่ทางด้านการพัฒนายังอยู่ในกลุ่มนักวิชาการ ข้าราชการ ด้วยสภาพแวดล้อมในขณะนั้น กระบวนการพัฒนาประเทศจึงเป็นการพัฒนา “โดยราชการเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นการวางแผนโดยนักวิชาการ ข้าราชการ มุ่งเน้นการเร่งรัดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและนำเสนอแผน รวมทั้งโครงการและมาตรการต่างๆ ต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองให้สั่งการ ซึ่งเป็นกระบวนการวางแผนจากข้างบนมาข้างล่าง (Top Down) ในลักษณะการบริหารแบบควบคุมและสั่งการ (Command and Control) การกระจายผลประโยชน์และลดความเหลื่อมล้ำในประเทศผ่านกลไกของงบประมาณรัฐบาล ซึ่งเก็บภาษีมาใช้ในโครงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตและภาคเอกชนมีขนาดใหญ่ขึ้น ระบบตลาดภายใต้ระบบทุนนิยมเป็นกลไกสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำโดยการพัฒนาให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าร่วมกับระบบตลาดจึงเป็นนโยบายที่สำคัญ โดยมุ่งขยายโอกาสและศักยภาพของคนในการได้รับบริการพื้นฐานของรัฐด้านการศึกษา สาธารณสุข การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพและหารายได้จากระบบทุนนิยมได้ จนมาถึงปัจจุบันเมื่ออย่างเข้าสู่โลกในยุคโลกาภิวัตน์ การมีส่วนร่วมของคนในการแสวงหาประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ เช่น ความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและ

เทคโนโลยีสารสนเทศ (Digital Divide) เป็นต้น นอกจากนั้น การที่สภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทบทวนการวางแผน จาก “โดยราชการเพื่อประชาชน” เป็น “ประชาชนมีส่วนร่วม” มากขึ้นเปลี่ยนจุดมุ่งหมายจาก “การเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” เป็น “**คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา**” และเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาแบบ “แยกส่วน” เป็น “**การพัฒนาแบบองค์รวม**” ซึ่งมีผลกระทบต่อกลไกการจัดสรรผลประโยชน์ของการพัฒนาและความขัดแย้งในสังคม

3. จุดเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละแผนที่ผ่านมา มีการปรับเปลี่ยนจากมุ่งการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสู่การปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกัน และเสริมสร้างความสมดุล และความเป็นธรรมในสังคม โดยสรุป ดังนี้

3.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 (พ.ศ. 2504 - 2539) เป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานเศรษฐกิจเสรีนิยม ด้วยหวังว่าการเพิ่มปริมาณสินค้าและบริการ การเพิ่มการจ้างงาน รวมทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะกระจายสู่ประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นและความยากจนลดลง โดยในระยะแรกให้ความสำคัญการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการส่งออกและการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มั่นคง การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด การสร้างเศรษฐกิจให้ก้าวสู่ความเป็นเศรษฐกิจก้าวหน้าของภูมิภาค พร้อมไปกับการแก้ปัญหาความยากจนและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการเร่งรัดพัฒนาชนบท การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มียาได้สูงกับผู้มียาได้ต่ำ และระหว่างภูมิภาคของประเทศ

3.2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540 - 2549) ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง และได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก มาใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมสร้าง

สมรรถนะทางเศรษฐกิจ สร้างความแข็งแกร่งและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน มุ่งวางรากฐานการพัฒนาระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่

3.3 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) เป็นแผนยุทธศาสตร์ชั้นนำทิศทางการปรับตัวของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในระยะ 10-15 ปีข้างหน้า ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และพัฒนาอย่างบูรณาการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 เน้นการเชื่อมโยงและประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และผลักดันการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญสู่การปฏิบัติภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาประเทศสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green Happiness Society)” โดยกำหนดแนวทางหลักในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืนประกอบด้วย

3.3.1 การปรับโครงสร้างการผลิตให้ผลิตภาพการผลิตและคุณค่าของสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศไทยสูงขึ้นบนฐานความรู้และความเป็นไทย โดยปรับโครงสร้างการผลิตให้สนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อสร้างสินค้าที่มีคุณภาพและมูลค่าสูง

3.3.2 การสร้างภูมิคุ้มกันและระบบบริหารความเสี่ยงสำหรับตลาดสินค้าและบริการ ตลาด

การเงิน ตลาดปัจจัยการผลิต และระบบการคลัง โดยพัฒนาระบบและกลไกการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ส่งเสริมการออมให้เพียงพอเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนของประเทศ และลดการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ

3.3.3 การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบในการป้องกันการผูกขาดทางการค้า และการลงทุน และสร้างกลไกในการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม

3.4 ผลการพัฒนาที่ผ่านมาช่วยแก้ไขความยากจนได้เป็นรูปธรรม ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำในสังคมยังมีมาก

3.4.1 เศรษฐกิจมีความมั่นคงคนยากจนลดลง ผลการพัฒนาทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระดับสูง โดยเฉพาะในช่วงแผนฯ 1-7 โดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ฐานของประเทศดีขึ้น โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ(GDP) มีมูลค่าเพิ่มขึ้น จาก 109 พันล้านบาทในแผนฯ 1 เป็น 6,558 พันล้านบาท เมื่อสิ้นแผนฯ 9 ส่งผลให้รายได้ประชากรเพิ่มขึ้นจาก ประมาณ 3 พันบาทต่อคนต่อปี ในช่วงแผนฯ 1 เป็นประมาณ 1 แสนบาท เมื่อสิ้นแผนฯ 9 และคนยากจนลดลง จากที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 42.2 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 8.48 หรือคิดเป็นจำนวนคนจน 5.4 ล้านคน ในปี 2550

3.4.2 ผลการพัฒนาที่เศรษฐกิจขยายตัวในเชิงปริมาณดี แต่ปัญหาการกระจายรายได้ยังไม่ดีขึ้น

ตารางที่ 1 : ความรุนแรงปัญหาความยากจน เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน พ.ศ. 2531-2550

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	4.30	2.82	2.23	1.22	0.85	0.99	1.30	0.81	0.56	0.53	0.41
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	633	692	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386	1,443
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	42.21	33.69	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48
จำนวนคนจน (ล้านคน)	22.1	18.4	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0	6.1	5.4
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	52.4	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4	63.9

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 : สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร พ.ศ. 2531-2550

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	4.03	4.41
กลุ่ม 20% ที่ 2	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.69	8.04
กลุ่ม 20% ที่ 3	12.38	11.70	11.11	11.67	11.88	12.00	11.50	12.07	12.41	12.13	12.42
กลุ่ม 20% ที่ 4	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.15	20.04	20.20
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86	56.11	54.93
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วนกลุ่มที่ 5/กลุ่มที่ 1(เท่า)	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	13.92	12.47

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) ช่องว่างรายได้ระหว่างคนจน

และคนรวยยังห่างกันมาก แม้การดำเนินงานมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนที่เคยแตกต่างกันถึง 15 เท่าในปี 2535 มีแนวโน้มที่ลดลงจนเหลือเพียง 12.5 เท่าในปี 2550 แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ ยังคงตกอยู่กับกลุ่มคนที่มีโอกาสและมีรายได้ดีกว่า โดยกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อยร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4.4 ของรายได้ทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มประชาชนผู้มีรายได้สูงอีก ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดมีสัดส่วนถึงร้อยละ 54.9 ทำให้ประชาชนที่เหลืออีกร้อยละ 60 มีรายได้เพียงร้อยละ 40.7 สถานการณ์ดังกล่าวเป็นตัวบ่งชี้ว่าปัญหาการกระจายรายได้ เป็นประเด็นที่ต้องเร่งแก้ไขอย่างจริงจังเพราะว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้เวลาและการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง

(2) ความเหลื่อมล้ำของผล

ตอบแทนการผลิตระหว่างสาขาการผลิตโดยรวมยังคงมี มาก โดยสัดส่วนการกระจายผลตอบแทนของกำลังแรงงานใน แต่ละสาขาการผลิต (ดัชนีไทล์ : Theil Index) โดยรวมมีการ กระจายที่ดีขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 0.1762 ในปี 2545 เป็น ร้อยละ 0.1625 ในปี 2551 อย่างไรก็ตามสาขาเกษตรกรรม สาขาการก่อสร้าง และสาขาบริการ ยังมีส่วนการกระจาย ผลตอบแทนการผลิตต่อกำลังแรงงานติดลบ แสดงถึง มีความเสียเปรียบสาขาคูหากรรมที่มีสัดส่วนการกระจาย ผลตอบแทนการผลิตต่อกำลังแรงงานเป็นบวก เนื่องจาก ผลิตภาพแรงงานในสาขาเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำเมื่อ เปรียบเทียบกับนอกสาขาเกษตรกรรม ในขณะที่สาขา การก่อสร้างและสาขาบริการมีผลิตภาพของแรงงานลดลง

ตารางที่ 3 : ดัชนีความไม่เท่าเทียม (Theil Index) พ.ศ. 2545-2551

สาขาการผลิต	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
เกษตรกรรม	-0.0616	-0.0620	-0.0599	-0.0591	-0.0609	-0.0607	-0.0620
นอกเกษตรกรรม	0.1785	0.1626	0.1518	0.1480	0.1526	0.1504	0.1471
อุตสาหกรรม	0.1156	0.1210	0.1169	0.1181	0.1252	0.1285	0.1393
ก่อสร้าง	-0.0076	-0.0081	-0.0090	-0.0091	-0.0091	-0.0090	-0.0092
การบริการและอื่นๆ	0.0157	0.0084	0.0075	0.0041	0.0043	0.0012	-0.0023
ดัชนีไทล์	0.1762	0.1639	0.1553	0.1525	0.1570	0.1570	0.1625

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. และการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดยสำนักประเมินผลและ เผยแพร่การพัฒนา สศช.

(3) ความเหลื่อมล้ำของรายได้
ภายในภาคยังไม่ดีขึ้นตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย ในช่วงที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการลดอัตราว่างงานและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนภาคการผลิต โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงมีนโยบายสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาอย่างเต็มที่ ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยคาดว่าจะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเจริญเติบโต และผลประโยชน์ตลอดจนรายได้จะกระจายไปสู่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะประสบความสำเร็จในการสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเป็นอย่างมาก แต่ผลประโยชน์ไม่ได้กระจายไปสู่ภาคประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงทำให้คนกลุ่มใหญ่ของประเทศไม่ได้รับผลการพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องมาจากผลการบริหารจัดการที่ไม่สมดุล การเมืองรวมทั้งภาคธุรกิจที่มีบทบาทในการพัฒนา และสามารถดึงดูดผลประโยชน์ได้มากกว่า ประกอบกับกระบวนการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพของภาครัฐ ทำให้

เกิดความไม่เสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายในภาคมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทุกภาคยกเว้นภาคกลางรวมทั้งเขตเมืองกับเขตชนบท

3.4.3 โครงสร้างเศรษฐกิจยังคงมีความไม่สมดุลโดยพึ่งภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก โครงสร้างภาคการผลิตในปัจจุบันของไทยยังอาศัยภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนโครงสร้างภาคการผลิตในปี 2540 กับปี 2551 พบว่า ภาคเกษตรกรรม มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 9.3 เหลือร้อยละ 8.9 ภาคบริการลดลงจากร้อยละ 57.0 เหลือร้อยละ 51.0 ส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 33.7 เป็นร้อยละ 40.1 แม้ในช่วงที่ผ่านมาจะได้ดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างภาคการผลิตมาอย่างต่อเนื่อง แต่จากการที่ต้องอาศัยภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ต้องพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศมากกว่าภาคเศรษฐกิจในประเทศเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนโครงสร้างภาคเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในปี 2540 กับปี 2551 พบว่า การบริโภครวม มีสัดส่วนลดลง

ตารางที่ 4 : สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้จำแนกตามภาค และ
จำแนกตามเขตพื้นที่ พ.ศ. 2531-2550

พ.ศ.	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	เขตเมือง	เขตชนบท
2531	0.487	0.388	0.435	0.439	0.454	0.463	0.434	0.439
2533	0.515	0.420	0.480	0.468	0.434	0.469	0.478	0.447
2535	0.536	0.457	0.462	0.476	0.471	0.481	0.494	0.439
2537	0.520	0.405	0.461	0.468	0.472	0.498	0.473	0.457
2539	0.513	0.401	0.468	0.458	0.470	0.470	0.479	0.440
2541	0.507	0.415	0.443	0.462	0.460	0.491	0.465	0.450
2543	0.522	0.417	0.448	0.469	0.483	0.476	0.471	0.468
2545	0.507	0.438	0.437	0.467	0.469	0.464	0.473	0.448
2547	0.493	0.422	0.433	0.478	0.448	0.445	0.461	0.445
2549	0.511	0.452	0.443	0.483	0.494	0.473	0.478	0.479
2550	0.497	0.468	0.422	0.469	0.468	0.460	0.473	0.457

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



จากร้อยละ 62.6 เหลือร้อยละ 60.7 การลงทุนรวม ลดลงจากร้อยละ 34.2 เหลือร้อยละ 22.0 ขณะที่การส่งออกและการนำเข้าสินค้าและบริการมีส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45.7 และ 44.3 เป็นร้อยละ 72.0 และ 56.6 ตามลำดับ

นอกจากนี้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะที่ผ่านมา ส่งผลให้คนไทยและสังคมไทยดำเนินชีวิตในลักษณะวัตถุนิยมมากขึ้น มีพฤติกรรมเลียนแบบ นิยมความหรูหราฟุ่มเฟือย และเป็นสังคมนักบริโภค ซึ่งการบริโภคเกินกว่าฐานะ ทำให้ต้องหารายได้เพิ่มเติมเพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นจนเกินความเพียงพอและเป็นต้นเหตุของการทุจริต คอร์รัปชั่นในสังคมไทยที่มีมากขึ้นทั้งในภาคราชการ การเมือง และภาคธุรกิจ รวมทั้งพฤติกรรมการแสวงหารายได้โดยมิชอบอื่นๆ ในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งที่ผิดกฎหมายและผิดจารีตประเพณี เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคมที่ละทิ้งศีลธรรม วัฒนธรรมที่ดีงาม ขาดระเบียบวินัย มีการเอารัดเอาเปรียบ ยกย่องคนที่มีอำนาจ มีเงิน มากกว่าเชิดชูคุณงามความดี ความซื่อสัตย์สุจริต นำมาซึ่งความขัดแย้งบั่นทอนความสงบสุขและความมั่นคงในสังคม

สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันและแนวโน้มความขัดแย้ง

ทิศทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา อาศัย **ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตและทุนทางเศรษฐกิจ**ในการพัฒนาประเทศ โดยภาครัฐเป็นกลไกหลักในการจัดการทรัพยากร และเข้าถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ถูกกำหนดจากฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ **ทรัพยากรของส่วนรวมได้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย ขณะที่ชาวบ้านและประชาชนส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรของส่วนรวม** และถูกปิดกั้นสิทธิที่จะเข้าถึง ทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรขึ้นในหลายๆ พื้นที่และหลายรูปแบบ โดยสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศหลายกรณี เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุในระดับรากลึกแล้ว พบว่ามีความเกี่ยวเนื่องกับการจัดสรรทรัพยากรทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรภาครัฐอย่างเด่นชัด ดัง 2 กรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างประกอบดังนี้

1. ความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ความขัดแย้งในภาคใต้ที่รุนแรงต่อเนื่องมาตั้งแต่



ปี 2547 ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนที่มีจำนวนคนจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ประชาชนขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต ตลอดจนมีปัญหาสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ มีผู้ป่วยเรื้อรังและเป็นโรคเรื้อรังเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงรากของปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เรื้อรังมานานนั้น นอกจากพบว่าเกิดจากการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่สั่งการจากส่วนกลาง โดยขาดการศึกษาและทำความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย และไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วยังเกิดจากความไม่สมดุลในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสที่คนในพื้นที่ควรจะได้รับด้วย โดยปัญหาจากความไม่สมดุลในการจัดสรรและการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว สามารถสรุปเป็นสาเหตุในระดับรากของปัญหาได้ ดังนี้

1.1 การพัฒนาโดยขาดความเข้าใจได้ทำลายฐานทรัพยากรและได้ส่งผลกระทบทางลบต่ออาชีพ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชุมชนและจารีตที่ดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นชายแดนภาคใต้ที่มีพื้นฐานความเป็นอยู่อย่างพอเพียง ชุมชนมีการดูแลช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีการใช้ชีวิตที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานความยั่งยืน ตัวอย่างผลจากการพัฒนาโดยขาดความเข้าใจได้เข้าไปทำลายฐานทรัพยากรท้องถิ่น อาทิ การขยายการส่งออกสัตว์น้ำเพื่อสนองตลาดส่งออกในระยะที่ผ่านมา ทำให้ต้องเร่งจับสัตว์น้ำโดยการใช้อุปกรณ์ที่สามารถจับสัตว์

น้ำได้คราวละมากๆ เช่น อวนลาก อวนรุน เป็นต้น คนต่างถิ่นที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำประมงในพื้นที่ได้ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง เกิดผลเสียต่อพื้นที่ชายฝั่ง และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงกลุ่มอาชีพประมงพื้นบ้านปัตตานี ทั้งในการประกอบอาชีพและรายได้ โดยพบว่า นับตั้งแต่เหตุการณ์ความไม่สงบในปี 2547 จำนวนคนจนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มขึ้นจาก 2.63 แสนคน ในปี 2547 เป็น 3.08 ล้านคน ในปี 2550 คนจนส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตรและประมงพื้นบ้าน ซึ่งประสบปัญหาการประกอบอาชีพและขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต

1.2 คนในท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ อาทิ ด้านสุขภาพอนามัย ทำให้ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอัตราการตายของมารดาในจังหวัดปัตตานีและยะลาเพิ่มจาก 26.0 และ 19.8 คนต่อการเกิดมีชีวิต 1 แสนคน ในปี 2546 เป็น 51 และ 49.2 คนต่อการเกิดมีชีวิต 1 แสนคน ในปี 2549 ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยของภาคใต้ถึง 2 เท่า สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่รัฐถูกทำร้าย ทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ให้บริการได้ตามปกติ ส่งผลต่อการดูแลสุขภาพอนามัยในพื้นที่ทำได้น้อยลง ทั้งยังมีปัญหาขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์สูงถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังมีปัญหาการศึกษาและเรียนรู้้อยู่มาก โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนสอบ O-net เฉลี่ยทุกกลุ่มสาระต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศมาก นอกจากนี้สถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นของรัฐมีสัดส่วนน้อยเพียงร้อยละ 31 และเป็นของเอกชนถึงร้อยละ 69 เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ศรัทธาและนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชนเพราะมีระบบการเรียนการสอนศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญด้วย

ทั้งนี้ การสังขมความคับแค้นทางจิตใจจากความยากจนและการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรของคนในท้องถิ่น เป็นรากของปัญหาทั้งสองประการที่ยังดำรงอยู่ และไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงง่ายๆ ขณะที่การแก้ไขปัญหาของภาครัฐในบางกรณีได้ทำให้ความไม่ไว้วางใจของคนในพื้นที่มี



มากขึ้น เมื่อรวมกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมในประเด็นอื่น และยังถูกขยายผลไปสู่กระดุมจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ผ่านช่องทางสื่อสารต่างๆ ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงยังคงปรากฏในปัจจุบัน

2. ความขัดแย้งในกรณีนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด

กรณีศาลปกครองมีคำสั่งระงับโครงการในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รวม 27 โครงการ นั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลระหว่างการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลของคำสั่งดังกล่าว ไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่าย เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สังคมเกิดความสับสนอันเนื่องมาจากความเห็นที่แตกต่าง ในขณะที่การบริหารจัดการทรัพยากรที่จะลดความขัดแย้งและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้า สังคมมีความสุข ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งข้างต้น พบว่ามีสาเหตุสำคัญ คือ

1. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมรวมศูนย์ ทำให้ผลของ

การพัฒนาประเทศกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางภาคการผลิตและบางพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ตอบสนองกำไรในระบบทุนนิยม ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของกลุ่มคนในสังคมอย่างมากแล้ว ยังทำให้พื้นฐานของสังคมเปลี่ยนแปลงจาก “การแบ่งปัน/เอาใจเขามาใส่ใจเรา” ไปสู่สังคม “แก่งแย่งแข่งขัน” มุ่งใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการวางแผนศึกษาผลกระทบในระยะยาว ไม่ได้มองผลที่จะเกิดขึ้นกับคนในสังคมในมิติอื่น เช่น เรื่องมลภาวะ รวมถึงเรื่องสุขภาพอนามัยของคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเป็นต้น

2. ภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ประชาสังคม ฯลฯ เข้าไม่ถึงกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทยได้ เพราะยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานของสังคม ได้แก่ โครงสร้างทางอำนาจและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้การพัฒนาตกอยู่ในสภาพของความไม่สมดุล คือ โครงสร้างทางการเมืองเปิด แต่โครงสร้างด้านอื่นๆ ยังปิดและรวมศูนย์อยู่ การปฏิรูปการเมืองที่เน้นให้ประชาคมภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมจึงไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และส่งผลต่อเนื่องไปถึงการเข้ามามีส่วน



ร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือบริหารจัดการทรัพยากรด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการหรือชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้

3. การปฏิรูปการเมืองถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง การกีดกันการปฏิรูปการเมืองของประชาคมภาคส่วนต่างๆ ที่ต้องการเห็นประเทศไทยดำเนินไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้นถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง กลายเป็นต้นตอของปัญหาความขัดแย้งในทุกส่วนของสังคม และหากการแก้ไขปัญหายังดำเนินไปเช่นนี้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะฝังรากลึกกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของชาติ และทำลายโอกาสศักยภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมถึงทำลายความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม และทำให้ผู้บริหารประเทศไม่สามารถบริหารประเทศที่ทำให้ประชาชนทุกส่วนของสังคมยอมรับความเสมอภาค และความเป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ประเทศจะขาดรากฐานที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงแข็งแรง ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อความยุติธรรมตามกระบวนการทางกฎหมาย

จากกรณีตัวอย่างทั้ง 2 กรณีข้างต้นมีความชัดเจนว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่อาจแก้ไขด้วยมิติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุที่หลากหลาย ทั้งด้านวัฒนธรรม ด้านโครงสร้าง และด้านแนวทางปฏิบัติ ถึงแม้รูปแบบความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะมีหลายกลุ่ม เช่น การเผชิญหน้าของกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อความศรัทธาที่แตกต่างกัน หรือระหว่างผู้ก่อความไม่สงบกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

การแย่งชิงทรัพยากร หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การลดความขัดแย้งที่มีหลายมิติ และฝังลึกให้สำเร็จอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องเข้าใจรากของปัญหาและสร้างสัญญาประชาคมเพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสันติด้วยกระบวนการการมีส่วนร่วมแท้จริงของประชาชน

ความหวังในอนาคตด้านกลไกการจัดสรรผลประโยชน์และลดความขัดแย้งในสังคม

ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ โดยเฉพาะการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (Win-Win) ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างโอกาสของการพัฒนาที่สามารถรับมือกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดความขัดแย้งของคนในสังคมได้ โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการในอนาคต เพื่อลดความขัดแย้งให้เป็นรูปธรรม 3 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ การลดความเหลื่อมล้ำด้านความเจริญและรายได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบบตลาด/ทุนนิยม และการร่วมกันสร้างพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. การลดความเหลื่อมล้ำด้านความเจริญและรายได้ โดยใช้กลไกด้านความร่วมมือของภาคีพัฒนาและกลไกงบประมาณที่มุ่งเน้นการพัฒนาในระดับพื้นที่และผู้ด้อยโอกาส ดังนี้

1.1 พัฒนากลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และภาคีต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและเน้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนการบริหารจัดการชุมชนและการสร้างเครือข่ายการพัฒนาอย่างสมดุล เพื่อไปสู่เป้าหมายของการพึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน

1.2 ใช้กลไกด้านงบประมาณเพื่อส่งเสริมหรือช่วยเหลือและจัดบริการทางสังคมโดยชุมชนที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการให้บริการของภาครัฐอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถกำหนดตำแหน่ง

การพัฒนาของชุมชน (market position) ให้มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน อาทิ การสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกมุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพแบบองค์รวมในระดับชุมชนให้เข้มแข็ง การพัฒนาทักษะความรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้และส่งเสริมการประกอบอาชีพ การหนุนเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน รวมทั้งการคุ้มครอง/พิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบบตลาด/ทุนนิยม โดยเน้นการกระจายบริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อสร้างโอกาส เช่น การศึกษา สาธารณสุข การสื่อสาร การเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ดังนี้

2.1 กระจายบริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อสร้างโอกาสให้กับประชาชนและวางรากฐานการพัฒนาสังคมที่ฐานราก ตั้งแต่ชุมชน ท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาความเข้มแข็งทุกด้านด้วยตัวเอง โดยกระจายระบบต่าง ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา ระบบสุขภาพ ระบบความยุติธรรม ระบบการสื่อสาร ระบบการเมือง และระบบการเรียนรู้ไปเชื่อมโยงกับความเข้มแข็งของชุมชน และท้องถิ่นอย่างเกื้อกูล พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ร่วมกันทุกระดับ มีการจัดการความรู้ที่หลากหลายสร้างสรรค์สิ่งดีงาม เกิดค่านิยมใหม่ของสังคม นำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ชุมชนท้องถิ่น ควบคู่กับการผลักดันและแก้ไขกฎ ระเบียบให้มีการกระจายอำนาจอย่างสอดคล้องกัน และนำไปสู่การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยทุกระดับพร้อมรับมือผลกระทบที่เกิดจากวิกฤตต่าง ๆ

2.2 สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Security) เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงทางด้านทรัพยากรการเงิน ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและปัจจัยแวดล้อม ความมั่นคงด้านสุขภาพ ความมั่นคงการทำงานและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี ความมั่นคงด้านการศึกษา ออกแบบบริการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ที่ได้มาตรฐานสากล และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพมนุษย์และสังคม



และสอดคล้องกับแนวโน้มกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยเฉพาะโครงสร้างประชากรที่มีผู้สูงอายุมากขึ้น การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ ควบคู่กับการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนพัฒนาสังคมมากขึ้นภายใต้เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

2.3 สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อสร้างโอกาสให้กับทุกคนในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนได้ความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทุกภาคส่วน และเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม และการเข้าถึงบริการที่รัฐจัดหา และการเข้าถึงการจ้างงาน รวมทั้งการถูกรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย และที่เกิดจากค่านิยมบรรทัดฐาน และวัฒนธรรมร่วมของชุมชนจนกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นเรื่องของชีวิตประจำวัน เช่น มีสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิสตรีและเด็ก การได้รับค่าแรงงานที่เป็นธรรมตามสิทธิ รวมทั้งสิทธิในการเป็นอาสาสมัครในการช่วยเหลือสังคม เป็นต้น **ที่สำคัญต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินรูปแบบต่างๆ ในชุมชน** อาทิ ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ สนับสนุนการพัฒนาตามแผนชุมชน สร้างความเข้มแข็งของกระบวนการตรวจสอบภาคประชาชน เพิ่มบทบาทแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในชุมชน โดยส่งเสริมคณะกรรมการหมู่บ้านในการก่อตั้งกองทุนเงินกู้ การส่งเสริมความรู้ด้านธุรกิจแก่ประชาชน และการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทในชุมชน



3. เสริมสร้างการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน
โดยปรับทิศทางการพัฒนาให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.1 การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศสู่การเป็นสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างสาขาการผลิตของประเทศสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ การปรับระบบการขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมืองที่ผสมผสานระบบนิเวศน์เข้าด้วยกัน การปรับด้านโครงสร้างพลังงานสู่การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการปรับพฤติกรรมกรมการบริโภคของสังคม สู่รูปแบบการบริโภคอย่างยั่งยืน

3.2 การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพ เพื่อสร้างรายได้ควบคู่กับการอนุรักษ์พันธุ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าและบริการจากทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์พันธุ์เพื่อสร้างความเข้มแข็งของฐานทรัพยากรชีวภาพ และเพิ่มทางเลือกในการปรับตัวเพื่อรองรับและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

3.3 ปรับกระบวนการตรรกะการพัฒนาประเทศใหม่โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา ประชาชนมีบทบาทหลักทั้งการเป็นเจ้าของเรื่อง การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ตลอดจนหาวิธีป้องกันปัญหาและแก้ปัญหการพัฒนา โดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินงานของภาคประชาชนสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

4. สร้างข้อตกลงร่วมกันในการฉีกปลงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศ โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่การสร้างความคิดร่วม การหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับยึดถือ และนำไปสู่การปฏิบัติโดยถ้วนหน้า ประกอบด้วย 1) **พัฒนากลไกภาพรวม** เช่น การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม กลไกตรวจสอบ ระบบให้ทุนให้โทษ ระบบกฎหมาย เป็นต้น และ 2) **พัฒนากลไกชุมชน** ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขในชุมชน รวมทั้งทำงานร่วมกับชุมชนอื่นในลักษณะเครือข่าย ให้เกิดพลังทางสังคมที่จะต่อต้าน กำจัด และป้องกันผู้กระทำความผิดข้อตกลง และทำงานร่วมกับองค์กร/กลไกธรรมาภิบาลอื่นๆ

5. สร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนของสังคมบนพื้นฐานประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล โดยสนับสนุนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น รมรณรงค์สร้างจิตสำนึกและส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้ง เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้มีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น ทั้งในด้านการส่งเสริมสัมมาชีพ เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินในชุมชน การจัดทำและพัฒนาตามแผนชุมชน สร้างความเข้มแข็งของกระบวนการตรวจสอบภาคประชาชน ตลอดจน **เพิ่มบทบาทแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในชุมชน** และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

สรุป

ประเทศไทยมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี ซึ่งการวางแผนพัฒนาประเทศมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ความเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง รวมทั้งมีการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยมีการปรับเปลี่ยนจุดหมายการพัฒนาจาก “การเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ”

เป็น “ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เปลี่ยนกระบวนการพัฒนาจาก “โดยราชการเพื่อประชาชน” เป็น “ประชาชนมีส่วนร่วม” และเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาแบบ “แยกส่วน” เป็น “องค์รวม” มากยิ่งขึ้น

ผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาช่วยแก้ไขความยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรม เศรษฐกิจขยายตัวในเชิงปริมาณดี แต่ปัญหาการกระจายรายได้ยังไม่ดีขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนระหว่างสาขาการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจขาดความสมดุล รวมทั้งมีแนวโน้มเกิดความขัดแย้งในการเข้าถึงและการจัดสรรทรัพยากรที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

ในสังคมมากขึ้น ทั้งนี้ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปต้องมุ่งเน้นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ และยั่งยืน รวมทั้งมีแนวทางลดความขัดแย้งได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สำคัญคือการลดความเหลื่อมล้ำด้านความเจริญและรายได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบบตลาด/ทุนนิยม การเสริมสร้างการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน การสร้างข้อตกลงร่วมกันในการผนึกการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ และการสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนของสังคมบนพื้นฐานประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น



เอกสารอ้างอิง

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

_____ **จากวิสัยทัศน์ 2570...สู่แผนฯ11** เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สศช., กรกฎาคม 2552

_____ **สถิติข้อมูลความยากจนและการกระจายรายได้ ปี 2531-2550** , เข้าถึงได้ (ออนไลน์) [http // www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)

ชุดินาฏ วงศ์สุบรรณ, **กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: เมษายน 2550



การแก้ไขปัญหาบาบตาพุด

รัตติยา ทองสุข / สุวรรณ พัฒนา



บทนำ

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard : ESB) เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการพัฒนาประเทศ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) เพื่อพัฒนาให้ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) เป็นศูนย์กลางความเจริญ และศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องแห่งใหม่ของประเทศ ตามนโยบายที่ต้องการกระจายความเจริญ/กิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครอย่างเป็นระบบ และเปิดประตูใหม่ของประเทศเชื่อมโยงกับเส้นทางขนส่งทางเรือของโลกโดยไม่ผ่านกรุงเทพมหานคร ต่อมาในปี 2538 ได้ขยายครอบคลุมทั้ง 8 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว และนครนายก พื้นที่รวม 22.8 ล้านไร่

สถานการณ์ของอุตสาหกรรมบาบตาพุด

ภาคตะวันออกมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543-2550 เฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประเทศ โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมมีสัดส่วนถึง 1 ใน 6 ของประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาอุตสาหกรรมกว่า 1 ล้านล้านบาท คิดเป็น 1 ใน 4 ของประเทศ และในปี พ.ศ. 2552 พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 17 แห่ง เขตประกอบการอุตสาหกรรมจำนวน 12 แห่ง สวนอุตสาหกรรมจำนวน 9 แห่ง และชุมชนอุตสาหกรรม จำนวน 6 แห่ง รวมทั้งสิ้น 42 แห่ง พื้นที่โครงการทั้งหมด 114,207 ไร่ โดยการลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2550 ภาคตะวันออกมีการจ้างงานรวม 1.7 ล้านคน แบ่งเป็นภาคอุตสาหกรรมประมาณ 600,000 คน หรือเกือบครึ่งหนึ่ง ภาคเกษตรสูงสุดประมาณ 720,000 คน ที่เหลือเป็นภาคบริการ 400,000 คน

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สำหรับพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศ มีท่าเรือน้ำลึกสำหรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ มีโครงข่ายขนส่ง ระบบโลจิสติกส์ ไฟฟ้า โทรคมนาคม อยู่ในระดับที่ดีที่สุดของประเทศ เป็นฐานการลงทุนอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมี พลังงาน และเหล็ก มีนิคมอุตสาหกรรม 5 นิคม ประกอบด้วย (1) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (2) นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก(มาบตาพุด) (3) นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย (4) นิคมอุตสาหกรรม RIL และ (5) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด รวมพื้นที่ทั้งหมด 21,848 ไร่

ประเด็นปัญหาสำคัญและผลกระทบต่อประชาชน

การขยายตัวของอุตสาหกรรมในมาบตาพุด แม้ว่า จะประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง แต่เนื่องจากขาดการกำกับ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับการขยายตัว ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนและบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ยังมีปัญหาประชากรแฝงทั้งคนไทยและแรงงาน ต่างด้าว ซึ่งเป็นภาระต่อการจัดบริการของภาครัฐ นอกจากนี้ ระบบการกระจายผลประโยชน์จากภาษีที่รัฐเก็บจาก อุตสาหกรรมยังไม่กระจายกลับมาสู่จังหวัดระยองในสัดส่วน ที่เหมาะสมกับรายได้ที่จังหวัดระยองสร้างให้กับประเทศ ทำให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไม่มี งบประมาณพอเพียงในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งความต้องการ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมที่มีจำนวนมากทำให้ที่ดินมีราคาสูงและ

เกิดการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมอย่างไร้ขีดจำกัด ทำให้พื้นที่ เขตกันชน (Buffer Zone) ในมาบตาพุดลดลง จึงเกิดปัญหา ที่เชื่อมโยงในหลายด้าน อาทิ ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหา เศรษฐกิจ และปัญหาการปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อ กฎหมาย เป็นต้น

พื้นที่มาบตาพุดสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจาก การบริหารการพัฒนาที่ขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชน ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศน้ำและของเสียอันตราย ที่ปล่อยจากนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ ในปัจจุบันประกอบด้วย 3 เรื่องหลัก ดังนี้

1. ชุมชนโดยรอบบริเวณมาบตาพุดมีความ เสี่ยงภัยด้านสุขภาพ อันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศและ น้ำ รวมทั้งขยะพิษจากโรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่ง นำไปสู่ปัญหาคุณภาพชีวิต สาเหตุของปัญหาสืบเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการปล่อยและจัดการ มลพิษให้เป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งไม่ได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีความรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังมลพิษ เท่าที่ควร ประกอบกับพื้นที่บริเวณนี้มีอุบัติเหตุจากการรั่วไหล ของสารเคมีบ่อยครั้ง ซึ่งประชาชนได้ร้องเรียนมาโดยตลอด แต่ การจัดการของหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถสร้างความมั่นใจ ให้เกิดขึ้น จนกระทั่งประชาชนขาดความไว้วางใจและนำไปสู่ การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ประกาศให้ท้องที่เขตตำบล มาบตาพุดฯ เป็นเขตควบคุมมลพิษ และให้ระงับโครงการ ลงทุนอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นใหม่

2. บริการสาธารณสุขบริการ/สาธารณสุขโรคและ บริการสังคมขั้นพื้นฐานไม่พอเพียง สืบเนื่องจากการขยายตัว ของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้มีแรงงานอพยพเข้ามา ทำงานในพื้นที่มาบตาพุดเป็นจำนวนมาก ทำให้น้ำสำหรับ อุปโภคบริโภคไม่พอเพียง สถานพยาบาลที่มีอยู่ไม่พอรองรับ จำนวนประชากร และไม่สามารถรองรับโรคและอุบัติเหตุที่เกิด จากอุตสาหกรรมที่ต้องการการบำบัดรักษาที่เฉพาะเจาะจง มากขึ้น ระบบกำจัดขยะมูลฝอยจากชุมชนและขยะที่เกิดจาก อุตสาหกรรมมีไม่พอเพียง รวมทั้งปัญหาสังคมอื่นๆ ซึ่งส่ง ผลกระทบต่อชุมชนในท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ผลกระทบจากคำตัดสินของศาลปกครอง ที่มีคำสั่งระงับ 76 โครงการลงทุนไว้เป็นการชั่วคราว



สืบเนื่องจากปัญหาผลกระทบจากมลพิษของอุตสาหกรรม และการฟ้องร้องของภาคประชาชนเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2552 เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองกลางที่ให้ ระเบียบโครงการหรือกิจกรรม 76 โครงการไว้เป็นการชั่วคราวเหลือ 65 โครงการ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือเปลี่ยนแปลง เป็นอย่างอื่น เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2552 ต่อมาได้รับการยกเว้น อีก 1 โครงการ ทำให้มีโครงการที่ถูกระงับชั่วคราวจำนวน 64 โครงการ โดยโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านพลังงาน และปิโตรเคมี ทั้งนี้การระงับโครงการดังกล่าวจะมีผลกระทบ ต่อเศรษฐกิจและธุรกิจเอกชน ความเชื่อมั่นของนักลงทุน ต่างประเทศ การว่างงาน ตลอดจนการขาดแคลนก๊าซ LPG ในประเทศ

ความก้าวหน้าการแก้ไขปัญหา มาบตาพุด

ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการ คลี่คลายและวางระบบการแก้ปัญหาของมาบตาพุด ทั้งระยะเร่งด่วนและระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการ อยู่ร่วมกันของทุกภาคส่วนอย่างมีธรรมาภิบาล เพื่อรักษา ความเชื่อมั่นของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการ พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 มีรองนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ) เป็นประธานกรรมการ เพื่อเป็นกลไกระดับนโยบาย ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งคณะกรรมการ กพอ. ได้วาง ระบบการพัฒนาและแก้ปัญหาใน 2 ระยะ

1.1 การแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วน คณะกรรมการ กพอ. ได้แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ของมาบตาพุด ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ) เป็นประธาน เพื่อมุ่งแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยมุ่งแก้ไขปัญหา ให้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2552 อนุมัติโครงการ เร่งด่วนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนมาบตาพุดและ บริเวณใกล้เคียง รวม 5 โครงการ วงเงินรวม 877 ล้านบาท (ปี พ.ศ. 2553-2555) ประกอบด้วย

(1) โครงการขนถ่ายขยะมูลฝอยออกจากบ่อฝังกลบขยะของเทศบาลเมืองมาบตาพุด ซึ่งได้ รับการสนับสนุนเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำนวน 270 ล้านบาท

(2) โครงการก่อสร้างขยายเขตจำหน่าย

น้ำประปา พื้นที่อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ระยะเวลาดำเนินการ 1 ปี (พ.ศ. 2553) วงเงิน 134.54 ล้านบาท โดยให้การประปาส่วนภูมิภาคสมทบค่าใช้จ่าย จำนวน 4.76 ล้านบาท

(3) **โครงการก่อสร้างปรับปรุงท่อและขยายเขตจำหน่ายน้ำ พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดและเทศบาลเมืองบ้านฉาง** ระยะเวลาดำเนินการ 1 ปี (พ.ศ. 2553) วงเงิน 173.19 ล้านบาท

(4) **โครงการพัฒนาศักยภาพให้บริการของโรงพยาบาลในพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง** เพื่อพัฒนาโรงพยาบาลมาบตาพุดเพื่อให้บริการด้านอาชีวเวชศาสตร์ และเพิ่มศักยภาพเป็นโรงพยาบาลขนาด 200 เตียง ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) วงเงิน 235.76 ล้านบาท

(5) **โครงการตรวจสุขภาพและเฝ้าระวังโรคของประชาชนในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง** ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) วงเงิน 58.79 ล้านบาท โดยนายกรัฐมนตรีได้เป็นประธานเปิดการดำเนินการของศูนย์อาชีวเวชศาสตร์ โรงพยาบาลมาบตาพุด และตรวจสุขภาพเคลื่อนที่ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2553 ที่ผ่านมา

1.2 การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ประกอบด้วย การกำหนดกรอบการพัฒนาและแก้ไขปัญหา มาบตาพุด โดยเน้นการสร้างสมดุลและยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ด้วยการประยุกต์แนวคิดเขตอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเป็นเครื่องมือพัฒนาเขตอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง การแก้ไขปัญหาฝั่งเมือง การริเริ่มโครงการก่อสร้างสถานีรับส่งตู้คอนเทนเนอร์ (ICD) แห่งที่ 2 และโครงการทางหลวงพิเศษช่วงพญา-มาบตาพุด และการสำรวจประชากรแฝงของจังหวัดระยอง เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

2. การแก้ไขปัญหามลพิษ

2.1 รัฐบาลประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ เนื่องจากรัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของมาบตาพุดอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ลงนามในประกาศคณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) กำหนดให้ท้องที่เขตตำบลมาบตาพุดและพื้นที่บริเวณใกล้เคียง เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ โดยจังหวัดระยองได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พ.ศ. 2553-2556” ตามประกาศฯ ดังกล่าวแล้วเสร็จ ประกอบด้วย 5 แผนงาน (523 โครงการ) ได้แก่ (1) แผนงานบำบัดและฟื้นฟู (2) แผนงานเฝ้าระวังและป้องกัน (3) แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก (4) แผนงานศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ และ (5) แผนงานบังคับใช้กฎหมาย วงเงินรวม 13,013.82 ล้านบาท ปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2553 ได้พิจารณาแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแก้ไข ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน จำนวน 16 โครงการ วงเงินรวม 395 ล้านบาท โดยได้มอบหมายจังหวัดระยองจัดทำรายละเอียดโครงการให้ครบถ้วน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ทั้งจากงบกลางปี 2553 งบประมาณปี 2554 และงบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต่อไป

2.2 การแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ ได้แก่

(1) ลดการปล่อยสารประกอบอินทรีย์ระเหย (VOCs) จากแหล่งรั่วซึมที่มีนัยสำคัญ จำนวน 580 จุด ของ 176 โรงงาน (2) แก้ปัญหาก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการปรับลดมลพิษในช่วงปี พ.ศ. 2550-2553 (3) จัดทำ VOCs Inventory เกี่ยวกับการผลิต การใช้ การกักเก็บ และการขนถ่ายสารจากแหล่งกำเนิดอุตสาหกรรม (4) ให้ผู้ประกอบการควบคุมการระบาย VOCs จากถังเก็บสารเคมีที่อาจมีการเสื่อมสภาพและพิจารณาติดตั้งระบบควบคุม VOCs ที่ระบายจากการขนถ่ายสารเคมีลงเรือ รวมทั้งกำหนดให้มีการแจ้งและขออนุญาตดำเนินงานในช่วงที่ไม่ใช่การเดินระบบปกติ และ (5) ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ประกอบการพิจารณาติดตั้งระบบตรวจวัดสาร VOCs แบบต่อเนื่อง เพื่อเฝ้าระวังปัญหาการเกิดกรดดำเนินงานผิดปกติหรือเหตุฉุกเฉิน

2.3 การแก้ปัญหาน้ำเสีย แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

(1) **น้ำทิ้งอุตสาหกรรม** กำกับโรงงานเป้าหมาย 176 โรง ให้ระบายน้ำทิ้งตามมาตรฐานและลดการระบายน้ำทิ้ง และ (2) **น้ำทิ้งชุมชน** เทศบาลเมืองมาบตาพุดได้จัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อก่อสร้างแนวท่อรวบรวมน้ำเสียบริเวณตลาดมาบตาพุด ตลาด

โสมและพื้นที่ใกล้เคียง กำหนดแล้วเสร็จตุลาคม 2553

2.4 การแก้ปัญหาการก่อกวนอุตสาหกรรม กรม

โรงงานอุตสาหกรรมได้จัดระบบควบคุมการก่อกวนอุตสาหกรรม โรงงาน 164 โรง ปัจจุบันกำลังจะว่าจ้างติดตั้งระบบกับการขนถ่ายด้วยระบบระบุตำแหน่งบนพื้นโลก (Global Positioning System: GPS) ในรถ 100 คัน ระยะเวลาดำเนินการ 8 เดือน เพื่อควบคุมการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย

2.5 การส่งเสริมการลงทุนในกิจการที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ลงนามในประกาศเรื่องมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2552 โดยให้สิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้ที่จะลงทุนปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.6 การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดการปล่อยมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... และอยู่ระหว่างยกร่างพระราชกฤษฎีกา 3 ฉบับ ครอบคลุมการจัดเก็บค่าการปล่อยมลพิษจากน้ำเสีย อากาศ และของเสียอันตราย คาดว่าจะนำเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ต่อรัฐบาลและรัฐสภาภายในปีงบประมาณ 2553

2.7 การแก้ปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดมาตรการในการเฝ้าระวังสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่รอบการนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด พร้อมทั้งจัดอบรมการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพและการป้องกันสุขภาพจากมลพิษสิ่งแวดล้อมให้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นักเรียน และครู รวม 991 คน ในปี พ.ศ. 2552

3. การแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2552 โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการ มีองค์ประกอบจาก 4 ฝ่ายคือภาคประชาชนภาครัฐผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชนผู้ประกอบการ เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติในการ



ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสอง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน และชุมชนและอุตสาหกรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2552 เห็นชอบประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่คณะกรรมการฯ เสนอในเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) รวมถึงรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. พร้อมทั้งอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ทั้งนี้ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ส่งผลให้เกิดกลไกในการประสานการจัดตั้งและสนับสนุนการดำเนินการขององค์การอิสระ รวมถึงให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมร่วมกับองค์การอิสระดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดการดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ครบถ้วนสมบูรณ์



4. การแก้ไขปัญหากรณี 64 โครงการที่ศาลปกครองสูงสุดสั่งระงับโครงการไว้เป็นการชั่วคราว รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

4.1 สนับสนุนให้ผู้ประกอบการเร่งจัดทำคำชี้แจงศาลสำหรับโครงการที่อาจเข้าข่ายยกเว้นคุ้มครองชั่วคราว โดยใช้กรอบการพิจารณาโครงการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องคุ้มครองชั่วคราว 11 โครงการ ประกอบด้วย 4 หลักเกณฑ์สำคัญ คือ (1) เป็นโครงการที่ไม่ใช่ประเภทรุนแรง (2) เป็นโครงการที่ไม่มีการผลิตหรือเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งกลุ่มที่มีการดำเนินการเพื่อลดมลพิษ (3) เป็นโครงการลดมลพิษ และ (4) เป็นโครงการที่ EIA ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ (24 ส.ค. 2550) ปัจจุบันมีบริษัทยื่นคำร้องขอผ่อนผันต่อศาลจำนวน 30 ราย ซึ่งศาลให้ยกคำร้อง เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2553 โดยหากมีการดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจมีคำขอต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้พิจารณามีคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งได้

4.2 การจัดตั้งศูนย์บริการให้คำปรึกษาปัญหาตามมาตรา 67 วรรค 2 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งศูนย์บริการให้คำปรึกษาปัญหาตามมาตรา 67 วรรค 2 ที่ศูนย์ประสานการบริการด้านการลงทุน (OSOS) พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานกลางเพื่อหาข้อสรุปในแนวทางดำเนินการ

ตามมาตรา 67 วรรคสอง โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สกราวสุ) เป็นที่ปรึกษา ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และมีผู้แทนจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงสาธารณสุข โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ

4.3 การทำความเข้าใจกับต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับนักลงทุน รัฐบาลและหน่วยงานของต่างประเทศเกี่ยวกับกรณีศาลปกครองกลางมีคำสั่งระงับโครงการลงทุนในมابตาพุด และการแก้ปัญหาของรัฐบาล นอกจากนี้รองนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สกราวสุ) (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้ชี้แจงแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวแก่นักธุรกิจญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2552 และองค์การส่งเสริมการค้าต่างประเทศของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2553

แนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมหลัก จังหวัดระยอง อย่างยั่งยืน

การพัฒนาให้พื้นที่มابตาพุดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Town) ควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาพื้นที่ โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมการพัฒนาลำดับ

อุตสาหกรรม ปรับปรุงผังเมืองและกำหนดพื้นที่กันชน (Buffer Zone) ที่ชัดเจน พัฒนาตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. พัฒนาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษ และเป็นแหล่งทุนเงินออมเงินเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาด

3. นำหลักการ 3R's มาใช้การกระบวนการผลิต ประกอบด้วย Reduce, Reuse, Recycle เพื่อให้มีปริมาณของเสียเป็นศูนย์ (Resource Circulating Society for Zero Waste or Zero Emission) โดยการนำของเสียและวัสดุเหลือใช้จากภาคอุตสาหกรรมและชุมชนสามารถนำกลับมาแปรสภาพเป็นวัตถุดิบทดแทน สำหรับการผลิตของภาคอุตสาหกรรมอื่น

4. กำหนดมาตรการควบคุมและมาตรการส่งเสริม เพื่อให้อุตสาหกรรมปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การประหยัดพลังงาน การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ การผลิตโดยใช้เทคโนโลยีที่สะอาด และการใช้อุปกรณ์ลดมลพิษ เป็นต้น

5. ให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษ รวมทั้งสร้างบุคลากรที่มีขีดความสามารถในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถและให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการติดตามการจัดการมลพิษในพื้นที่ ร่วมกับภาคราชการและอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของภาคอุตสาหกรรมและภาคราชการ

6. กำหนดมาตรการส่งเสริมให้สถาบันการศึกษา/ภาควิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ร่วมกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาเก็บข้อมูลระยะยาว เพื่อให้มีข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์และเชื่อถือได้สำหรับการแก้ปัญหาในพื้นที่ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน

7. กำหนดให้มีกลไกในการดำเนินการในรูป

ของคณะกรรมการฯ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อกำหนดทิศทาง กำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีองค์ประกอบครอบคลุมทุกภาคส่วน ทั้งภาคราชการ ภาคอุตสาหกรรม ภาคประชาชน และภาควิชาการ

บทสรุป

รัฐบาลได้ทุ่มเทความพยายามในการเร่งแก้ไข ปัญหาของมาบตาพุด โดยยึดหลักการสำคัญที่จะบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งในมิติเชิงนโยบาย และการปฏิบัติในระยะเร่งด่วน รวมทั้งการวางรากฐานเพื่อให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุดในระยะยาว ได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ยังมีงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกจำนวนมากทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาทิเช่น การจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมถาวร ตามมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ การพัฒนาให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco Industrial Town) การแก้ไขปัญหาผังเมือง การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ และการจัดการปัญหาประชากรแฝง เป็นต้น

กรณีมาบตาพุดนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมไทย ซึ่งจะสร้างโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ให้ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้เท่าเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยในแง่ดีถือเป็นโอกาส (1) ปรับกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นการยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่มาตรฐานสิ่งแวดล้อมโลก (2) ปรับการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของรัฐให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งจะขจัดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงต่อการลงทุนที่เคยเกิดขึ้นในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาให้หมดไป ซึ่งในระยะต่อไป จะส่งผลดีต่อผู้ลงทุนในการประมาณการต้นทุนที่แท้จริงของอุตสาหกรรม และ (3) สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม สร้างโอกาสในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนโดยรอบ ☆☆☆☆

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 1/2552. มีนาคม 2552.

_____ .ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 2/2552. มิถุนายน 2552.

_____ .ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 3/2552. กันยายน 2552.

_____ .ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออก ครั้งที่ 4/2552. พฤศจิกายน 2552.

_____ .ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 5/2552. ธันวาคม 2552.

_____ .รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. กันยายน 2552

_____ .รายงานสรุป : ผลการตรวจสภาพพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง. 2552.



แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้ อย่างยั่งยืน

บุญชัย ฉัตรประเทืองกุล*/ เดิมทรัพย์ เตละกุล*



บทนำ

ภาคใต้มีความได้เปรียบด้านที่ตั้งซึ่งสามารถออกสู่ทะเลได้ทั้งสองด้าน และมีความหลากหลายของทรัพยากรซึ่งสามารถนำมาสร้างมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องจึงมีโอกาสใช้ความได้เปรียบดังกล่าวในการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจเดิมให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ที่มีศักยภาพของประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาในทิศทางหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสการใช้ศักยภาพของพื้นที่เพื่อพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจในอีกทิศทางหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงการใช้ทรัพยากรภายในภาค ดังนั้นประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ได้รับผลจากการพัฒนา จึงมีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการพิจารณาตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยอมรับร่วมกันและเกิดประโยชน์โดยรวมต่อประเทศ โดยภาครัฐทำหน้าที่สนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ และเกิดการบูรณาการการพัฒนาในทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางการวางแผนพัฒนาที่ผ่านมา

การวางแผนพัฒนาประเทศในระยะแรกให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการวางแผนเป็นไปในลักษณะจากบนลงล่าง (Top down) หมายความว่า เป็นการวางแผนจากภาคราชการแล้วนำแผนนั้นไปดำเนินการ โดยภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนมากนัก ซึ่งต่อมาพัฒนาการของการวางแผนได้เปลี่ยนเป็นจากล่างขึ้นบน (Bottom up) โดยได้ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการวางแผนมากขึ้น ซึ่งต่อมากการวางแผนได้วิวัฒนาการในลักษณะผสมผสานทั้งจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน โดยปัจจุบันการวางแผนได้ให้ภาคประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้นและคำนึงถึงการพัฒนาให้ครอบคลุมในทุกมิติ

นอกจากเงื่อนไขความจำเป็นของการพัฒนาที่ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย โดยมาตรา 87 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนในระดับต่างๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

ดังนั้นการวางแผนพัฒนาภาคใต้ในระยะต่อไปอาจไม่สามารถเริ่มจากการวางแผนจากภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวเป็นหลัก ดังเช่นการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในอดีต แต่ภาครัฐจะต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการศึกษาวางแผนพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ศักยภาพการพัฒนาของภาคใต้

จุดเด่นของภาคใต้คือการมีศักยภาพในหลายด้าน จึงมีข้อได้เปรียบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้หลากหลายในพื้นที่เดียว ซึ่งในบางครั้งอาจเกิดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรในการพัฒนา โดยศักยภาพที่สำคัญของภาคใต้มีดังนี้

1. เป็นแหล่งผลิตผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ เช่น ยางพาราซึ่งไทยมีสัดส่วนผลผลิตมากที่สุดในโลก โดยภาคใต้มีผลผลิตคิดเป็นร้อยละ 86 ของผลผลิตทั้งประเทศ ปาล์มน้ำมันซึ่งสามารถที่จะพัฒนาเป็นฐานการผลิตไบโอดีเซล (เชื้อเพลิงเหลวที่ผลิตจากไขมันสัตว์ น้ำมันจากพืช หรือสาหร่ายขนาดเล็ก รวมถึงน้ำมันที่ใช้แล้วจากการปรุงอาหาร นำมาผ่านกระบวนการทรานเอสเทอริฟิเคชัน) ของประเทศในอนาคตต่อไปได้ ประมงซึ่งมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ประมาณ



ร้อยละ 61 ของประเทศ นอกจากนั้นภาคใต้ยังเป็นแหล่งผลิตผลไม้สำคัญ เช่น มังคุด เงาะ ทุเรียน เป็นต้น จึงสามารถปรับโครงสร้างการผลิตพืชเศรษฐกิจดังกล่าวไปสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้อีกมาก

2. มีทะเลขนานทั้งสองด้าน คือ ทะเลอันดามันในฝั่งตะวันตก และอ่าวไทยในฝั่งตะวันออก จึงมีชายหาดและเกาะที่สวยงามหลายแห่งที่มีศักยภาพในการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับนานาชาติ เช่น เกาะภูเก็ต เกาะสมุย เกาะพีพี เขาหลัก เป็นต้น มีพื้นที่ราบติดทะเลขนาดใหญ่ที่สามารถพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรม และทะเลมีควมลึกเพียงพอที่จะก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศ เชื่อมโยงไปยังประเทศแถบตะวันออกไกล (ญี่ปุ่น จีน เกาหลี ไต้หวัน) ตะวันออกกลางและยุโรปได้

3. มีภูเขาซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำและพื้นที่ป่าธรรมชาติที่มีศักยภาพด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีความสวยงามของแหล่งน้ำตก ถ้ำ พืชพันธุ์ และสัตว์ป่า เช่น อุทยานแห่งชาติเขาสก ป่าบาลา-ฮาลา ฯลฯ ที่สามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในระดับโลก

4. มีปริมาณฝนตกมากที่สุดของประเทศไทย จึงมีปริมาณน้ำท่าที่อุดมสมบูรณ์ทำให้มีความเหมาะสมในด้านการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตทางการผลิต (Productivity) และคุณภาพผลผลิตของพืชเศรษฐกิจทั้งปาล์มน้ำมัน ยางพาราและผลไม้

ศักยภาพดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบของพื้นที่ อย่างไรก็ตามศักยภาพเหล่านี้อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาเช่นกัน กรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน



พื้นที่ เช่น ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลบางแห่ง ต้องการวิชาการประกอบอาชีพประมงและการเพาะเลี้ยง ชายฝั่งเนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ หรือ พื้นที่ดังกล่าวมีธรรมชาติทางทะเลที่สวยงามซึ่งมีศักยภาพเป็น แหล่งท่องเที่ยว ขณะเดียวกันพื้นที่ชายฝั่งดังกล่าวเป็นพื้นที่ ราบขนาดใหญ่สามารถนำมาพัฒนาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และทะเลมีความลึกเพียงพอที่จะก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก จึงเกิด ความต้องการที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และท่าเรือน้ำลึก หรือกรณีความขัดแย้งของการใช้พื้นที่บน ภูเขาซึ่งมีความเหมาะสมที่จะอนุรักษ์เป็นป่าต้นน้ำ ขณะ เดียวกันกำลังถูกบุกรุกเพื่อปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมัน เนื่องจากมีความเหมาะสมที่จะปลูกยางพาราและปาล์ม น้ำมันด้วยเช่นกัน ดังนั้นการวางแผนหรือการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งโดยการยืนยันจากภาครัฐว่าในการพัฒนาจะ กำหนดมาตรการและควบคุมไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบ ต่อกิจกรรมอื่นคงไม่เพียงพอที่จะทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เห็นคล้อยตามและยอมรับ ขณะเดียวกันการไม่เข้าไปดำเนินการ วางแผนพัฒนาให้ชัดเจนจะทำให้เสียโอกาสจากการได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาที่เหมาะสม

แนวโน้มและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการ พัฒนาในระยะต่อไป

การพัฒนาภาคใต้ที่ผ่านมาได้ใช้ศักยภาพ ที่มีอยู่ในพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา ส่งผลให้พื้นที่เกิด การพัฒนาหลายกิจการ เช่น การท่องเที่ยว การเกษตร และแปรรูป อย่างไรก็ตามพื้นที่ภาคใต้ยังมีศักยภาพ ที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อีกมาก ทั้งจาก ภายในพื้นที่ภาคใต้และจากพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศ ประกอบกับแนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ทำให้ต้องการ พื้นที่พัฒนาที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบเชิงพื้นที่ และ ต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายเพื่อให้สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนั้นแนวโน้มการบริการโดยเฉพาะการท่องเที่ยวทาง ทะเลเป็นที่นิยมมากขึ้นซึ่งภาคใต้มีจุดเด่นที่สามารถรองรับ การท่องเที่ยวดังกล่าวได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการพัฒนาใน ปัจจุบันเกี่ยวข้องกับประชาชนและภาคีการพัฒนาหลายส่วน และให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวทางการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภาคใต้จึงจำเป็นต้องดำเนินการ

ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และแนวโน้มการพัฒนา ดังกล่าว รวมทั้งเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาภาคใต้ในระยะต่อไปยังสามารถใช้ศักยภาพด้านที่ตั้งของภาคใต้เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพของประเทศในอนาคต เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายฐานการผลิตเดิมของภาคในด้านธุรกิจการท่องเที่ยวทางทะเลให้ได้มาตรฐานในระดับโลก และการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรและพืชพลังงาน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับภาคใต้นอกจากนี้ที่ตั้งของภาคใต้อย่างอาจเป็นทางเลือกสำหรับการลงทุนพัฒนารองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมในระยะยาว ซึ่งการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างเกื้อกูล

แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการวางแผน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อให้ได้แผนที่มีการยอมรับร่วมกันและสามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

1. การจัดทำแผนโดยมีลำดับขั้นตอนของการวางแผน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารพัฒนาเอเชีย (2008) เสนอว่าการวางแผนการพัฒนาภาคใต้ควรเริ่มจากการวางแผนในภาพกว้างระดับภาคและทำให้เกิดการยอมรับแผนระดับนี้ก่อน หลังจากนั้นจึงค่อยวางแผนลงลึกไปในแผนระดับอนุภาค และแผนระดับพื้นที่พัฒนาพิเศษ ซึ่งจะแปลงเป็นแผนปฏิบัติการต่อไป โดย

แผนพัฒนาภาค (Regional Development Plan)

จะให้ภาพรวมของการพัฒนาภาคใต้ที่จะแสดงพื้นที่พัฒนาหลักในภาค แผนพัฒนาภาคจะต้องเป็นแผนซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตกลงเห็นชอบร่วมกัน เพื่อหน่วยงานทางราชการ ภาคเอกชน ประชาชนและภาคีการพัฒนาที่

เกี่ยวข้องจะได้มีความเข้าใจที่ชัดเจนร่วมกันในภาพรวมของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ให้การสนับสนุนและดำเนินการพัฒนาตามแผน

แผนโครงสร้างอนุภาค (Sub-regional Structure Plan) จะให้รายละเอียดที่ลงลึกมากขึ้นของแต่ละอนุภาค โดยภาคใต้อาจแบ่งออกเป็นอนุภาค เช่น อนุภาคฝั่งตะวันออก อนุภาคฝั่งตะวันตก และอนุภาคชายแดน ซึ่งในแต่ละอนุภาคประกอบด้วยกลุ่มจังหวัด โดยแผนพัฒนาอนุภาคจะระบุพื้นที่ที่ต้องการการวางแผนพัฒนาพิเศษเพื่อสนองตอบต่อรูปแบบการพัฒนาใหม่ๆ และการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับแต่ละกิจกรรมการพัฒนา

แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ (Special Area Plan) เป็นแผนซึ่งลงลึกจากแผนโครงสร้างอนุภาคโดยกล่าวถึงพื้นที่พัฒนาเฉพาะที่ต้องการการวางแผนพัฒนาเป็นพิเศษ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะเป็นพื้นที่พัฒนาสำคัญและหากวางแผนไม่ดีอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมรุนแรงตามมา

2. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางแผน

ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้ทุกระดับจะต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการวางแผน โดยบทบาทของภาคประชาชนในแต่ละขั้นของแต่ละแผนอาจแตกต่างกัน เช่น ในตอนเริ่มวางแผนอาจเป็นการให้ข้อมูล ขั้นต่อไปเป็นการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนาและความเสี่ยง การยกย่องแผนและการให้ความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงร่างแผน และขั้นสุดท้ายเป็นการให้การยอมรับแผน อย่างไรก็ตามในการดำเนินการมีส่วนร่วมมักมีปัญหาหลายประการ





ซึ่งอาจนำไปสู่การไม่ยอมรับผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมดังกล่าว ดังนั้นจะต้องมีการกำหนดกรอบแนวทางการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและมีหน่วยงานที่เป็นแกนหลักในการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการตัดสินใจร่วมกันเป็นไปอย่างรอบคอบและรอบด้าน และสามารถนำไปสู่ฉันทามติได้ในที่สุด โดยควรคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้

2.1 ปัญหาที่เกิดในกระบวนการมีส่วนร่วม
โดยทั่วไปปัญหาที่มักพบในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน ได้แก่ การขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่าผู้เข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ใช่ตัวแทนของตน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีความไม่แน่ใจว่าในขั้นตอนของการตัดสินใจได้มีการนำความคิดเห็นของตนไปพิจารณา การสื่อสารยังไม่เพียงพอและเป็นแบบแยกส่วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้รับการรายงานผลจากการประชุมอย่างเพียงพอ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักถูกชี้นำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขาดระบบการแสดงความเห็นและการชี้แจงกลับ (feedback) ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการไม่มีกลไกการตัดสินใจที่เป็นทางการในการอนุมัติแผน ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องถูกออกแบบให้สามารถแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว

2.2 หลักการในการกำหนดกรอบการมีส่วนร่วม
การกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนควรอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ ได้แก่ ความหลากหลายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

การรวบรวมข้อมูล วางแผนและติดตามตรวจสอบความเหมาะสมของกระบวนการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัย และสามารถปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีความเหมาะสมตลอดเวลาความเป็นธรรมในการให้ข้อมูล แบ่งปันและบันทึกข้อมูลเพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลได้มีการสื่อสารในทุกกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียม โปร่งใส เป็นธรรมและให้เกียรติแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมในการให้ความเห็น ความชัดเจนและเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้สามารถนำมาสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยอาจมีกลไกทางกฎหมายรองรับด้วย นอกจากนั้นจะต้องมีกลไกบริหารจัดการที่สามารถทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และกระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีประสิทธิผลโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและเกิดประโยชน์มากที่สุด

2.3 หน่วยงานที่เป็นแกนหลักในการดำเนินการมีส่วนร่วม
ในการวางแผนการพัฒนาในแต่ละระดับ หน่วยงานที่จะเป็นแกนหลักในการดำเนินการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่นในการวางแผนพัฒนาภาค หน่วยงานที่จะมีบทบาทหลักอาจเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่สำหรับการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น การพัฒนาเขตส่งออก (Export Processing Zone) ซึ่งอาจมีการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาบริหารจัดการ หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นแกนหลักในการดำเนินการมีส่วนร่วม สำหรับการวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัด อาจจะเป็นจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาล โดยในการดำเนินการ หน่วยงานที่จะเป็นแกนหลักอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนซึ่งส่วนหนึ่งมาจากทุกกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และคณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยราบรื่น

2.4 การสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง
ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับพื้นที่และการพัฒนาที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน โดยความรู้ความเข้าใจดังกล่าวเกิดจากการมีข้อมูลที่ถูกต้องและ

เพียงพอ ซึ่งจะทำให้ความคิดเห็นและความเชื่ออยู่บนหลักของเหตุผล เห็นประเด็นสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสามารถหาทางออกในการแก้ปัญหา และลดความขัดแย้ง รวมทั้งทำให้แผนเป็นที่ยอมรับของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 ความจำเป็นของข้อมูลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่คาดหวังว่าจะเป็นเป้าหมายสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป จึงอาจมีความต้องการในการพัฒนาทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นทั้งจากนอกพื้นที่และในพื้นที่เอง ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนประสบความสำเร็จ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการแสดงความคิดเห็น โดยควรมีการดำเนินการศึกษาในทางวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบเนื่องจากข้อมูลและผลจากการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นกลางจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการถกแถลงความคิดเห็นและความเชื่อที่มีอยู่เดิม ทำให้เกิดความคิดเห็นและความเชื่อที่ถูกต้องอยู่บนหลักของเหตุผลและมีความสอดคล้องระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น

นอกจากนั้นการศึกษาอาจจะชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาตามแผน เช่น ความเหมาะสมของการพัฒนาบางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (เช่น การพัฒนาท่าเรือ อุตสาหกรรมหนัก) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ระดับการยอมรับของประชาชนและการสนับสนุนการพัฒนาในบางกิจกรรม ข้อเสนอกลไกการบริหารจัดการ ข้อเสนอมาตรการที่จะให้ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

2.4.2 ข้อมูลเพื่อการวางแผนแนวทางการพัฒนา ข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ควรมีทั้งข้อมูลเพื่อการวางแผนในเชิงพื้นที่และประเด็นแต่ละ



สาขาการพัฒนา เพื่อให้มีการบูรณาการการวางแผนระหว่างการใช้โอกาสและข้อจำกัดของพื้นที่และสาขาการพัฒนา และระหว่างสาขาการพัฒนาแต่ละด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถหาทางออกในการแก้ปัญหา ลดความขัดแย้งในการวางแผนและแผนเป็นที่ยอมรับของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาในทางวิชาการที่จำเป็นในการวางแผนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้มีหลายประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญและสร้างความชัดเจนเพิ่มขึ้น ได้แก่

(1) การวางแผนพัฒนา ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาภาคและอนุภาค การวางแผนในรายละเอียดของพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเป็นพื้นที่ขับเคลื่อนการพัฒนาหลักของภาค การกำหนดพื้นที่พัฒนาพิเศษที่มีลำดับความสำคัญในการพัฒนาเป็นลำดับแรก แนวทางการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ (Eco-industrial Zone) เป็นต้น โดยมีกรอบแนวคิดเพื่อวางพื้นฐานการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้สู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

(2) การพัฒนาและเชื่อมโยง กิจกรรมทางเศรษฐกิจเดิมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ที่มีโอกาสพัฒนาในพื้นที่ และการอาศัยประโยชน์จากความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนและเชื่อมโยงการพัฒนาเข้ากับพื้นที่อื่นในภาค ดังนี้

1) การสร้างฐานเศรษฐกิจเดิมให้เข้มแข็ง ประกอบด้วยประเด็นในด้านการเกษตร ประมง การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร และการท่องเที่ยว

2) การสร้างฐานอุตสาหกรรม



ใหม่ ประกอบด้วยอุตสาหกรรมฐานความรู้ อุตสาหกรรมการผลิตที่อาจเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และประชาชน ให้การยอมรับการพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” เชื่อมโยงชายฝั่งทะเลอันดามันกับชายฝั่งทะเลอ่าวไทย

3) การอาศัยประโยชน์จากความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบด้วยการใช้โอกาสจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจเฉพาะของประเทศมาเลเซีย การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล การใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการผ่านแดนของด่านชายแดนไทยตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย และการพัฒนาการขนส่งทางบกจากแนวชายแดนเข้ามายังพื้นที่ตอนใน

(3) การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม ประกอบด้วยประเด็นหลัก เช่น การพัฒนาคุณภาพสถาบันการศึกษาและหลักสูตรการเรียนการสอน การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างทักษะของแรงงานที่ภาคอุตสาหกรรมต้องการและทักษะแรงงานที่มีในพื้นที่ การวิเคราะห์ความต้องการแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

(4) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยประเด็นหลัก เช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) บริเวณพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวหรือพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็นที่ตั้ง

ของโครงการตามแผนงาน การประเมินด้านการบริหารจัดการน้ำ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับภาคในภาพรวมและการวิเคราะห์ความเสี่ยง (โดยรวมผลกระทบในภาพรวมจากอุตสาหกรรม การเกษตร การตั้งถิ่นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยว) และการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน

(5) การกำหนดกลไกการบริหารจัดการ ประกอบด้วยประเด็นหลัก เช่น การจัดทำกรอบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการนำไปใช้ในพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็นที่น่าร้องในการพัฒนา การกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการสำหรับพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเป็นพื้นที่ขับเคลื่อนการพัฒนาหลักของภาค

แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้ที่กล่าวมาข้างต้นได้เน้นสาระในขั้นตอนการจัดทำแผน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในขั้นการปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเกิดผลเป็นรูปธรรมจะต้องมีการผลักดันแผนสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนด้วยเพื่อจะได้ทราบถึงสถานภาพของโครงการตามแผน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งการติดตามประเมินผลจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานและการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนต่อไป

บทสรุป

แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้ อย่างยั่งยืนต้องการการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนในภาพกว้างเพื่อให้กรอบการพัฒนา เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย หลังจากนั้นจึงค่อยวางแผน ในรายละเอียดลงลึกเฉพาะพื้นที่ โดยการวางแผนในทุก ขั้นตอนจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาค การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีการกำหนดกรอบการมี ส่วนร่วมที่เป็นที่ยอมรับและขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่เป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการวิเคราะห์ และ

ครอบคลุมในทุกมิติของการพัฒนา ดังนั้นแนวทางการพัฒนา พื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืนจึงไม่ได้เริ่มจากการมีเนื้อหา ซึ่งประกอบด้วยทิศทาง ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการ พัฒนาของแผน แล้วให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพิจารณาตัดสินใจ แต่เริ่มจากการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดเนื้อหาของแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน มีความ เป็นเจ้าของแผนเพื่อร่วมกันผลักดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจภาคใต้อย่างต่อเนื่อง และรับผิดชอบผลที่จะเกิดจาก การพัฒนาร่วมกัน



เอกสารอ้างอิง

ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. *การเรียนรู้จากประสบการณ์วางแผนพัฒนาระดับชาติ*. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยสังคม.

(ร่าง) *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติเพื่อการพัฒนา พื้นที่เศรษฐกิจใหม่ของรัฐ*, 2552.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

Office of the National Economic and Social Development Board; and Asian Development Bank. *Planning for the Sustainable Development of Southern Thailand*, 2008.



การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและบรรยากาศการลงทุน ในระดับภูมิภาคของ**ไทย**

สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ¹



บทนำ

การพัฒนาเพื่อให้ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศแบบคู่ขนานที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิตในเชิงปริมาณควบคู่ไปกับการพัฒนาเชิงคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลให้มีการเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศภายใต้ข้อจำกัดด้านวัตถุดิบและทรัพยากร และการแข่งขันในเวทีโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น แนวทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปต้องให้ความสำคัญทั้งการสะสมทุนที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงคุณภาพแรงงานและการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิต

ความเป็นมา

การขับเคลื่อนการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของประเทศเริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภายใต้ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวม (TFP) โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี และเพิ่มผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.0 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมกับธนาคารโลก และสถาบันเพิ่มผลผลิต

แห่งชาติ ดำรวจข้อมูลภายใต้โครงการ Thailand Productivity and Investment Climate Study (PICS) มาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี 2547 (มีนาคม 2547–กุมภาพันธ์ 2548) และในปี 2550 (พฤษภาคม–พฤศจิกายน 2550) ซึ่งครอบคลุม 9 กลุ่มอุตสาหกรรม ได้แก่ อาหารแปรรูป สิ่งทอ เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ยางและพลาสติก ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ เครื่องจักรกล และอุปกรณ์ ซึ่งครั้งล่าสุดในปี 2551 ได้ศึกษาในเชิงลึกเรื่องกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจในอุตสาหกรรม 3 กลุ่มคือ ชิ้นส่วนยานยนต์ อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับปี 2552 สำนักงานฯ โดยความร่วมมือของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินโครงการขับเคลื่อนระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทยในระดับภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาของ PICS ปี 2550 และการศึกษาเชิงลึกด้านกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ ปี 2551 ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ในวงกว้าง และสร้างความตระหนักให้ผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ให้เห็นความสำคัญของการเพิ่มผลผลิต และร่วมกันหาแนวทางปรับปรุงผลิตภาพการผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการเพิ่มระดับความสามารถในการแข่งขันในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฯ 10 และนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อขับเคลื่อนและปรับปรุงระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย โดย (1) เผยแพร่ผลการศึกษาค้นคว้าระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจ 2 ครั้ง ในปี 2547 และ 2550 รวมทั้งผลการศึกษาเชิงลึกด้านกฎระเบียบภาครัฐเพิ่มเติมซึ่งดำเนินการในปี 2551 และ (2) รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาคและส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และใช้เสนอเป็นแนวทางปรับปรุงผลิตภาพการผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการเพิ่มระดับความสามารถในการแข่งขันในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบัน

ภายใต้โครงการขับเคลื่อนการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยในระดับภูมิภาค สำนักงานฯ ได้ดำเนินการประชุมเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาดังกล่าว และรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในระดับภูมิภาคและส่วนกลางรวม 3 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น (29 กรกฎาคม 2552) ครั้งที่ 2 ที่ภาคตะวันออก จังหวัด

ชลบุรี (10 สิงหาคม 2552) และภาคกลาง ที่กรุงเทพมหานคร (21 สิงหาคม 2552) โดย สำนักงานฯ ได้จัดทำรายงานและรวบรวมข้อเสนอแนะจากการประชุมทั้ง 3 ครั้ง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาระสำคัญของรายงานฯ แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ผลการศึกษาภาพรวมทั้งประเทศระดับภูมิภาค ผลการศึกษาเชิงลึกด้านกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ ผลการประชุมรับฟังความเห็น และข้อเสนอแนะ

ภาพรวมระดับการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในระดับประเทศ

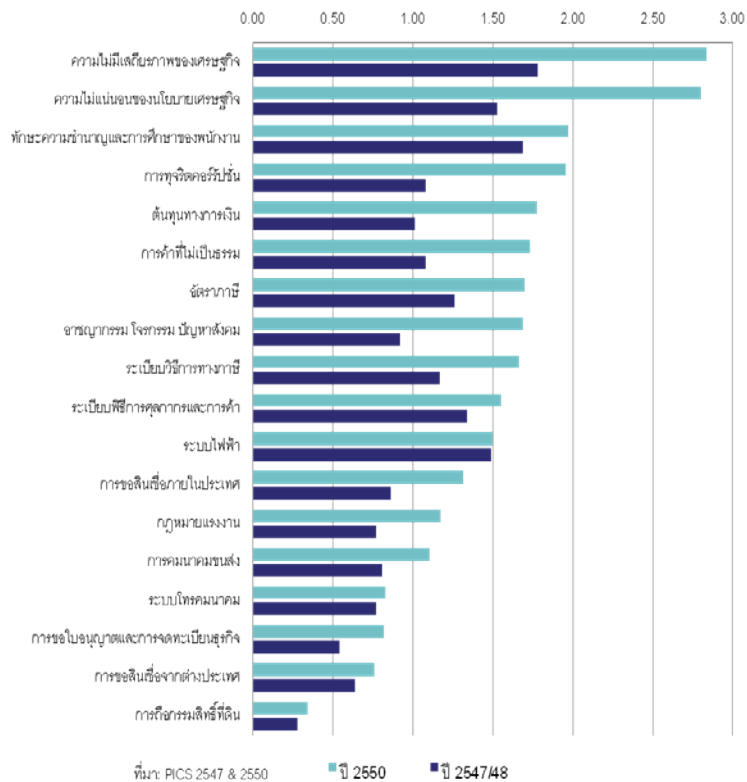
1. ผลการสำรวจฯ ในปี 2550 เปรียบเทียบกับปี 2547 ในภาพรวมพบว่า บรรยากาศการลงทุนไทยมีการปรับตัวไปในทิศทางที่แย่ลง โดยปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในเกือบทุกปัจจัยเมื่อเทียบกับปี 2547 โดยมีปัจจัยด้านความไม่มีเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค และความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจมากที่สุด ในขณะที่ กฎระเบียบด้านการจดทะเบียนธุรกิจ การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การขอสินเชื่อจากต่างประเทศ และระบบโทรคมนาคม เป็นอุปสรรคที่ผู้ประกอบการมีความเห็นว่าจะมีผลต่อการดำเนินธุรกิจน้อยที่สุด

2. อุปสรรคของการดำเนินธุรกิจที่ผู้ประกอบการเผชิญอยู่ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (1) ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง (2) การขาดแคลนแรงงานฝีมือ (3) การเข้าถึงแหล่งทุน และ (4) กฎระเบียบด้านอัตราและภาษีอากร อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาที่ทำการสำรวจในปี 2550 ได้สะท้อนภาพเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้ผู้ประกอบการได้ระบุเป็นปัญหาของการประกอบธุรกิจมาเป็นลำดับแรก

3. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการลงทุนใหม่/ขยายกิจการ ได้แก่ ราคาน้ำมัน และราคาปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจของผู้ประกอบการในการลงทุนใหม่ในลำดับแรก รองลงมาคือ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย ราคาสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ และอัตราเงินเฟ้อ ในขณะที่นโยบายของรัฐบาลด้านเงินลงทุนเป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการลงทุนฯ มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่น

แผนภูมิที่ 1 ระดับความรุนแรงของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ

ระดับความรุนแรงของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ



	ค่าดัชนี	อุปสรรค
มาก	851	ขาดเสถียรภาพทางการเมือง
	850	ขาดแคลนแรงงาน
	360	ขาดช่องทางเข้าถึงแหล่งทุน
	359	กฎระเบียบด้านภาษีและอัตราภาษี
	330	ขาดอุปกรณ์ขนส่งสินค้า
	275	ต้องแข่งขันกับการนำเข้า
	235	ปัญหาระบบราชการ
	193	ต้นทุนค่าสาธารณูปโภค
	175	กฎระเบียบด้านเงินตราต่างประเทศ
	150	อัตราดอกเบี้ยสูง
	147	ระเบียบด้านแรงงาน
	117	การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ
	55	ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน
	51	ระเบียบการนำเข้า
	32	ระเบียบการถือครองทรัพย์สิน
	28	ขาดการบริหารสนับสนุนธุรกิจ
	13	ระเบียบการเป็นหุ้นส่วน
13	ระเบียบการขอตั้งกิจการ	
11	ระเบียบการขอใช้ที่ดินและอาคาร	
11	ขาดความรับผิดชอบในสินค้าและบริการ	
น้อย	6	อาชญากรรม

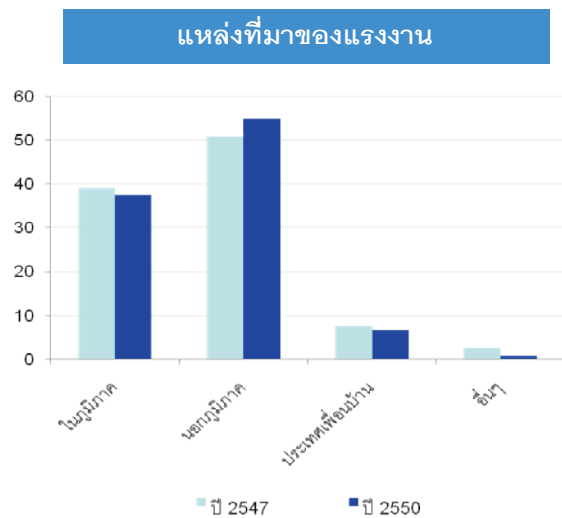
4. กฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจและการขยายการลงทุน ฯ ในปี 2550 เปรียบเทียบกับปี 2547 พบว่า มีปัญหาในการประกอบธุรกิจที่มาจากกฎหมายและกฎระเบียบภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ใน 4 ด้านสำคัญ ได้แก่ (1) กฎระเบียบและการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากร (2) กฎระเบียบด้านศุลกากรและด้านการค้า (3) กฎระเบียบด้านแรงงาน และ (4) การขอใบอนุญาต/การจดทะเบียนธุรกิจ

5. ภาพรวมของที่มาของแรงงานพบว่า มีแนวโน้มการใช้แรงงานนอกภูมิภาคมากขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50.8 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 55 ในปี 2550 ขณะที่มีการใช้แรงงานในภูมิภาคลดลงจากร้อยละ 39.1 เหลือร้อยละ 37.5 ในปี 2550 ที่เหลือเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ร้อยละ 6 ซึ่งมีการปรับตัวลดลงเช่นกันเมื่อเทียบกับปี 2547 โดยสาเหตุของการใช้แรงงานจากนอกภูมิภาคมากขึ้น เนื่องจากการ



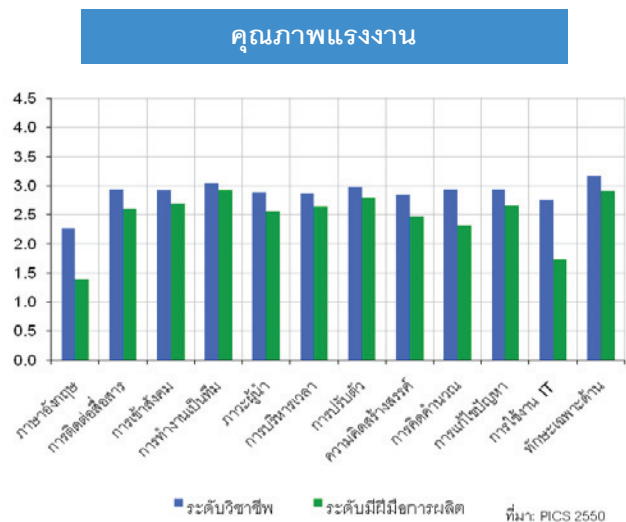
ขาดแคลนแรงงานในภูมิภาคเป็นประเด็นหลัก ในส่วนของ คุณภาพแรงงานพบว่า คุณภาพแรงงานระดับฝีมือใน ภาคการผลิตมีระดับต่ำกว่าคุณภาพแรงงานระดับวิชาชีพ โดยเฉลี่ยในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านภาษาอังกฤษ และ ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

แผนภูมิที่ 2 แหล่งที่มาของแรงงาน



ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 3 คุณภาพแรงงาน



ที่มา : PICS 2547 & 2550

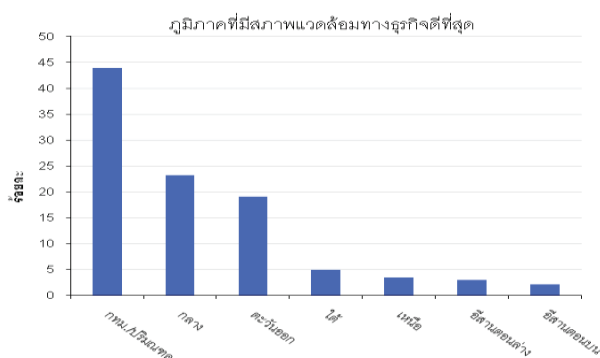
การเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุนในระดับภูมิภาค

1. ภาพรวมบรรยากาศการลงทุนในระดับภูมิภาคพบว่า ภาคที่มีบรรยากาศการลงทุนที่ดีที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร รองลงมาคือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของสภาพแวดล้อมและบรรยากาศการลงทุนที่แย่ที่สุดพบว่า ภาคใต้เป็นภาคที่มีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศการลงทุนที่ไม่เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจที่สุดซึ่งไม่สอดคล้องกับผลข้างต้นซึ่งระบุว่าภาคใต้อยู่ในลำดับ

ที่ 3 ของภูมิภาคที่มีบรรยากาศการลงทุนที่ดี ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลจากอิทธิพลของคำถามที่สร้างความเชื่อมโยงและสะท้อนถึงสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ที่มีผลต่อความเห็นของผู้ประกอบการในระยะเวลาที่ทำการสำรวจ

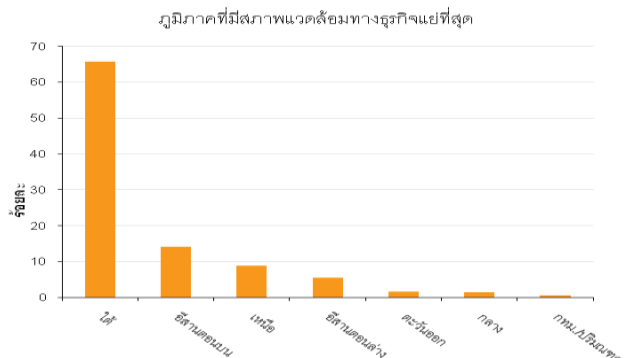
2. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจในระดับภูมิภาคระหว่างปี 2550 กับ ปี 2547 พบว่าผู้ประกอบการในทุกภูมิภาคมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจมีระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นในเกือบทุกปัจจัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบการในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่า ความไม่มีเสถียรภาพของ

แผนภูมิที่ 4 ภูมิภาคที่มีสภาพแวดล้อมทางธุรกิจดีที่สุด



ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 5 ภูมิภาคที่มีสภาพแวดล้อมทางธุรกิจแย่ที่สุด



ที่มา : PICS 2547 & 2550

เศรษฐกิจมหภาคและความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจ มีความรุนแรงมากขึ้นในระดับที่มากกว่าภาคอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัดจน อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการในภาคเหนือมีความเห็นในเชิงบวกโดยเห็นว่า มีบางปัจจัยปรับตัวดีขึ้นหรือมีระดับความรุนแรงของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคลดน้อยลง เช่น การขอใบอนุญาตและจดทะเบียนธุรกิจ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ระบบไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม และการขนส่งจากต่างประเทศ เป็นต้น

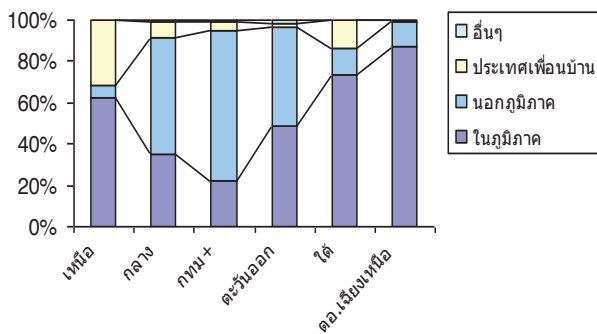
3. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการลงทุนใหม่หรือขยายกิจการของผู้ประกอบการในระดับภูมิภาคที่มีความสำคัญ 3 อันดับแรกมีความสอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้แก่ ปัจจัยด้านราคาน้ำมัน ราคาปัจจัยการผลิต และอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญใน 3 ลำดับต้นแล้ว ยังมีปัจจัยด้านราคาสินค้าโภคภัณฑ์และ

ด้านอัตราดอกเบี้ยเป็นปัจจัยลำดับต่อมาที่มีผลกระทบต่อการลงทุนด้วย

4. แหล่งที่มาของแรงงานในแต่ละภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ ยกเว้นการใช้แรงงานในภาคกลาง ภาคตะวันออก และกรุงเทพฯ/ปริมณฑล มีการใช้แรงงานจากภูมิภาคอื่น นอกจากนี้ การใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจะพบในภาคเหนือและภาคใต้มากที่สุด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในระดับที่ต่ำ โดยมีสาเหตุหลักมาจากมีแรงงานส่วนเกินในพื้นที่อยู่มาก

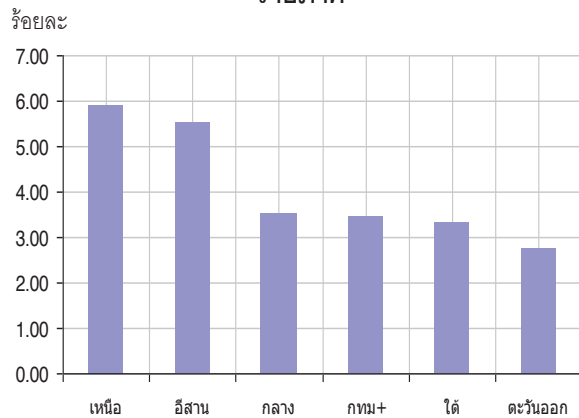
5. รูปแบบการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบในทุกภูมิภาคพบว่า มีการใช้วิธีการขนส่งทางบกในการขนส่งวัตถุดิบและการขนส่งสินค้าสำเร็จรูป ทั้งนี้ รูปแบบการขนส่งในภาคตะวันออกแตกต่างไปจากภาคอื่นๆ โดยมีการใช้รูปแบบการขนส่งแบบผสมผสาน (Multimodal) ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งแสดงถึงการมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่สะดวกและครอบคลุมหลากหลายรูปแบบ สำหรับต้นทุนการขนส่งรายภาคพบว่า ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีต้นทุนการขนส่งต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 5.8 และ 5.1 ตามลำดับ ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงกว่าในภาคอื่นที่มีต้นทุนฯ อยู่ในช่วงร้อยละ 2.7 – 3.5 และเมื่อพิจารณาต้นทุนการขนส่งรายอุตสาหกรรมพบว่า ต้นทุนการขนส่งในอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปจะมีสัดส่วนสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 5.2

แผนภูมิที่ 6 แหล่งที่มาของแรงงาน



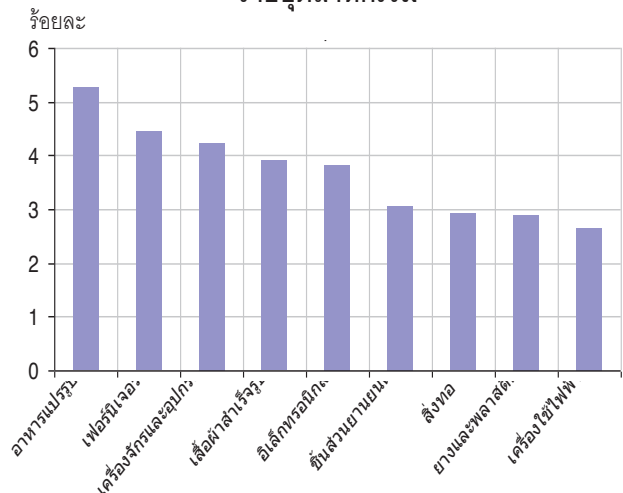
ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 7 ต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบต่อต้นทุนการผลิตรายภาค



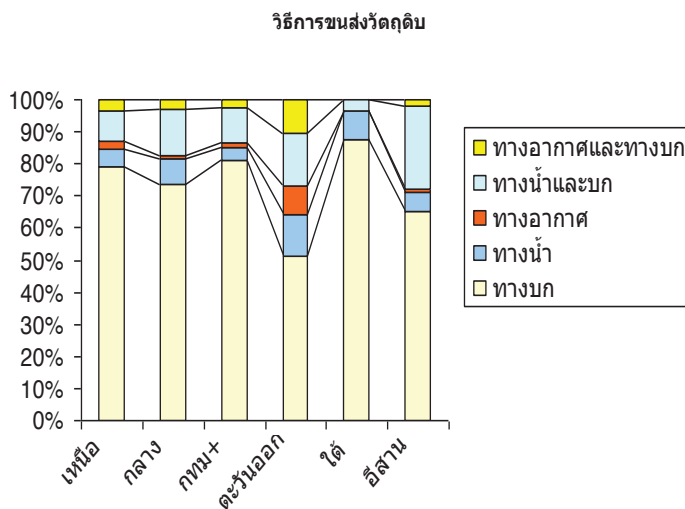
ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 8 ต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบต่อต้นทุนการผลิตรายอุตสาหกรรม



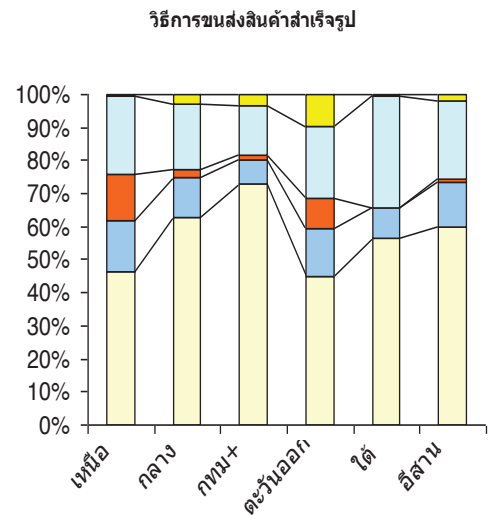
ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 9 วิธีการขนส่งวัตถุดิบ



ที่มา : PICS 2547 & 2550

แผนภูมิที่ 10 วิธีการขนส่งสินค้าสำเร็จรูป



ที่มา : PICS 2547 & 2550

6. การสำรวจการให้บริการสาธารณะ 4 ด้าน ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และจราจร (เช่น การซ่อมถนน ปิดเส้นทาง เป็นต้น) พบว่า ปัญหากระแสไฟฟ้าและโทรศัพท์พื้นฐานขัดข้องยังเป็นปัญหาที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะพื้นฐานในภาคตะวันออก ในขณะที่ปัญหาการจราจรเป็นปัญหาหลักในกรุงเทพฯและปริมณฑล โดยภาคเหนือยังคงมีปัญหาด้านน้ำประปาที่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญเมื่อเทียบกับปัญหาด้านอื่นๆ

7. การขอใช้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ (เช่น การขอตัดตั้งโทรศัพท์พื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา ใบขออนุญาตก่อสร้างและใบขออนุญาตตั้งโรงงาน เป็นต้น) พบว่า การขออนุญาตใช้บริการต่างๆ ของภาครัฐในภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑล ใช้ระยะเวลานานเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ ซึ่งสะท้อนว่าประสิทธิภาพของการให้บริการของภาครัฐภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีความคล่องตัวน้อยกว่าภาคอื่นๆ สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การขออนุญาตก่อสร้างและขอตังกิจการใหม่ยังเป็นปัญหาหลักเมื่อเทียบการขอใช้บริการด้านอื่นๆ

ตารางที่ 1 ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการลงทุนในทัศนะผู้ประกอบการปี 2550 แยกตามภูมิภาค (คำถามปลายปิด)

	เหนือ	กลาง	กทม.+	ตะวันออก	อีสาน	ใต้
ความไม่เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค	2.95	2.88	2.85	2.78	2.75	2.72
ความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจ	2.78	2.84	2.93	2.41	2.69	2.53
ระเบียบวิธีการทางภาษี	1.73	1.70	1.75	1.49	1.56	1.31
ระเบียบพิธีการศุลกากรและการค้า	1.59	1.67	1.54	1.62	1.24	1.31
การค้าที่ไม่เป็นธรรม	1.58	1.68	1.85	1.57	1.66	1.57
ทักษะความชำนาญและการศึกษาของพนักงาน	1.55	1.92	2.05	2.12	1.84	1.76
อัตราภาษี	1.50	1.83	1.77	1.38	1.43	1.51
การขอสินเชื่อภายในประเทศ	1.39	1.13	1.41	1.10	1.55	1.47
การทุจริตคอร์รัปชัน	1.38	1.89	2.15	1.94	1.54	1.72
กฎหมายแรงงาน	1.35	1.27	1.15	0.97	1.26	1.10
ระบบไฟฟ้า	1.30	1.66	1.32	1.52	1.82	1.80
ต้นทุนทางการเงิน	1.11	1.64	1.96	1.50	1.59	2.04
อาชญากรรม โจรกรรม ปัญหาสังคม	1.08	1.82	1.75	1.51	1.39	1.61
การคมนาคมขนส่ง	0.80	0.96	1.30	1.01	0.89	0.88
ระบบโทรคมนาคม	0.63	0.95	0.67	1.07	0.85	1.08
การขอสินเชื่อจากต่างประเทศ	0.56	0.80	0.64	0.67	1.86	1.25
การขอใบอนุญาตและการจดทะเบียนธุรกิจ	0.38	0.82	0.83	0.95	0.82	0.77
การถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน	0.19	0.34	0.33	0.37	0.53	0.36

หมายเหตุ : เรียงตามคะแนนเฉลี่ยของ 5-likert scale (คะแนนน้อยที่สุดคือ 0 และมากที่สุดคือ 4)

ที่มา : โครงการ Thailand Productivity and Investment Climate Study (PICS) , 2007

ตารางที่ 2 ปัญหาอุปสรรคที่ผู้ประกอบการประสบปี 2550 (คำถามปลายเปิด 3 อันดับแรก)

	ขาดเสถียรภาพ ทางการเมือง	ขาดแรงงานมี ฝีมือ	กฎระเบียบ ด้านแรงงาน	ระเบียบด้าน ภาษีอากร	ขาดแคลน แรงงาน	ปัญหาความ ไม่สงบ	การขอ สินเชื่อ
ภาคเหนือ	x		x				
ภาคกลาง	x	x					
กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	x	x					
ตะวันออก	x			x	x		
ตอ.เจียงเหนือตอนบน	x	x					x
ตอ.เจียงเหนือตอนล่าง	x	x					
ใต้		x				x	

ระดับอุปสรรครวม
เรียงจากมากไปน้อย

1. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง (ค่าดัชนี 851)
2. การขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ (ค่าดัชนี 850)
3. การเข้าถึงแหล่งทุน (ค่าดัชนี 360)
4. อัตราและกฎระเบียบด้านภาษีอากร (ค่าดัชนี 259)

ที่มา : โครงการ Thailand Productivity and Investment Climate Study (PICS) , 2007

กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม

1. ในปี 2551 สำนักงานฯ ร่วมกับธนาคารโลก ทำการศึกษารายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ด้านกฎระเบียบภาครัฐเพิ่มเติมใน 3 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม โดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ ผู้ประกอบการจำนวน 32 ราย กระจายตัวอย่างทั้งด้านขนาด และทำเลที่ตั้งของกิจการ สมาคมอุตสาหกรรมและสถาบันทางวิชาการ 7 แห่ง และหน่วยงานภาครัฐอีก 7 แห่ง ทั้งนี้ ภาพรวมผลการศึกษาดังกล่าว ได้ชี้ถึงปัญหาสำคัญ 5 ด้าน

ได้แก่ (1) ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการจ่ายคืนภาษี (2) ปัญหาความไม่ชัดเจนในการจัดหมวดหมู่สินค้าตามระบบ Harmonized ของกรมศุลกากร (3) ปัญหาการประสานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (4) ปัญหาข้อจำกัดของสถานที่ทดสอบมาตรฐานสินค้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ และ (5) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาครัฐ

2. ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการจ่ายคืนภาษี ผู้ประกอบการมีความเห็นว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุสำคัญ ได้แก่ (1) เมื่อต้องมีการจ่ายคืนภาษีเป็นจำนวนมาก (2) เป็นกิจการที่มีปัญหาภาษีด้านอื่นประกอบด้วย เช่น ปัญหาการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และ (3) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรมีการตรวจสอบบ่อยครั้งขึ้น ทำให้เป็น



ภาระต่อผู้ประกอบการต้องเตรียมเอกสาร รายงานทางการเงิน และการเงินย้อนหลังอย่างน้อย 3 ปีขึ้นไป แม้ว่า ภาครัฐ ได้จัดให้มีบริการในช่องทางใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น เช่น ระบบการขอคืนภาษีนำเข้าในทันทีของกรมศุลกากรสำหรับผู้ส่งออกและผู้นำเข้าที่มีประวัติดีหรือมีบัตรทอง (Gold Card) ของกรมศุลกากร และผู้ส่งออกที่ใช้บริการนายหน้าศุลกากร แต่ภาคเอกชนไม่สนใจใช้บริการที่จัดให้ เนื่องจากไม่ต้องการให้กรมศุลกากรเข้ามาตรวจสอบเอกสารภายหลัง ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลามากขึ้นในการจัดทำเอกสารรายงานย้อนหลัง

3. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการจัดหมวดหมู่สินค้า ตามระบบ Harmonized (HS) ของกรมศุลกากร กิจกรรมในกลุ่มอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์และเครื่องนุ่งห่มมีประเด็นปัญหาด้านการทำความเข้าใจและความไม่ชัดเจนในการระบุรหัสสินค้า (HS codes) ของกรมศุลกากร ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การคำนวณค่าธรรมเนียมภาษีอากรและการขอคืนเงินภาษีอากร รวมทั้งก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ภาคเอกชนต่อการถูกกล่าวหาว่าแจ้งรหัสสินค้าผิดประเภท



4. ปัญหาการประสานการทำงานของหน่วยงาน ภาครัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการขอใบอนุญาต การอนุมัติจัดตั้งโรงงาน และการออกไปรับรองมาตรฐานของ หน่วยงานราชการ จำเป็นต้องมีการติดต่อและตรวจสอบจาก หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ทำให้การจัดส่งข้อมูลมีความซ้ำซ้อน นอกจากนี้ ผลการตรวจสอบที่ได้บางครั้งไม่ ตรงกัน สะท้อนถึงปัญหาในเชิงบูรณาการการทำงานของ หน่วยงานภาครัฐ

5. ปัญหาข้อจำกัดของสถานที่ทดสอบมาตรฐาน สินค้าและผลิตภัณฑ์ในประเทศ ขั้นตอนการทดสอบเพื่อ รับรองมาตรฐานจัดเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาและมีต้นทุน

สูง โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานหรือเปิดตัว ผลิตภัณฑ์ใหม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการถูกตรวจสอบซ้ำจาก ประเทศผู้นำเข้าโดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร การ ทดสอบภายในประเทศยังมีข้อจำกัดด้านอุปกรณ์ที่จะอำนวยความสะดวก และจำนวนสถานที่ให้บริการ รวมทั้งในการ ทดสอบผลิตภัณฑ์ขนาดเล็กบางประเภทไม่สามารถทำได้ ภายในประเทศ ต้องส่งไปทำการทดสอบในต่างประเทศทำให้ ยุ่งยากในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะใน กรณีของผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม

6. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ ที่ ส่งผลกระทบต่อการค้าในธุรกิจ เช่น การประกาศนโยบาย ควบคุมราคาสินค้า นโยบายการเข้ามามีส่วนร่วมของธุรกิจ ต่างชาติ และนโยบายเฉพาะของแต่ละอุตสาหกรรม เช่น กรณีการปรับเปลี่ยนทิศทางและความไม่แน่นอนของนโยบาย ด้านพลังงานของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตถ่านหินที่เป็น มิตรกับสิ่งแวดล้อม ได้ส่งผลให้เกิดต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เนื่องจากต้องปรับเปลี่ยนสายการผลิตใหม่ ทำให้ส่งผลต่อการ ตัดสินใจลงทุนในอนาคต

การขับเคลื่อนเพื่อปรับปรุงการเพิ่ม ผลิตภาพการผลิตและบรรยากาศการ ลงทุนในประเทศไทย

1. การให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ด้วยการเพิ่มผลิตภาพการผลิตพบว่า ผู้ประกอบการใน ภาคตะวันออกให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตในระดับกิจการ เพื่อการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยมีความเห็นว่าเป็นกลยุทธ์สำคัญสำหรับการเตรียมพร้อม รับและรุกต่อสถานการณ์การแข่งขันทางธุรกิจทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ ตลอดจนเป็นการใช้ประโยชน์จาก โอกาสที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจะส่งผลให้ เกิดการขาดแคลนแรงงานในอนาคตด้วย ในขณะที่ผู้ประกอบการ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับ การพัฒนาผลิตภาพการผลิตมากนัก

2. ในภาพรวมประเทศไทยมีข้อได้เปรียบด้าน สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการลงทุน โดยภาคตะวันออก มีความพร้อมที่เอื้อต่อการลงทุน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น

ท่าเรือ สนามกอล์ฟ สถานศึกษา โรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้มีศักยภาพในการดึงดูดธุรกิจและแรงงานทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมาลงทุนในธุรกิจต่างๆ อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีปัญหาด้านต้นทุนโลจิสติกส์ที่สูงอยู่

3. วิฤตเศรษฐกิจปัจจุบันมีผลกระทบทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลงโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศและมีผลกระทบรุนแรงกว่าวิกฤตในปี 2540 ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาภายใน เช่น ความมั่นคงด้านการเมือง เป็นต้น และปัญหาภายนอก เช่น วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. ปัจจุบันประเทศไทยมีข้อได้เปรียบด้านต้นทุนลดน้อยลง โดยมีแนวโน้มต้นทุนการผลิตของประเทศสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งในภูมิภาคทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันมีแนวโน้มที่ลดลง ทั้งนี้ ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นเกิดจากปัจจัยด้านต้นทุนแรงงาน และต้นทุนด้านต้นทุนโลจิสติกส์เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังพึ่งพาการขนส่งทางถนนซึ่งมีต้นทุนสูง และการพัฒนาการขนส่งทางรางและทางน้ำยังมีความล่าช้า

5. ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศที่กำลังพัฒนา (Generalized System of Preferences: GSP) ลดลง ส่งผลให้สินค้าส่งออกของไทยมีราคาสูงไม่สามารถแข่งขันในด้านราคาทำให้เสียเปรียบประเทศคู่แข่งในภูมิภาคเดียวกัน

6. การผลิตสินค้าของผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการรับจ้างผลิตหรือ Original Equipment Manufacturing (OEM) ซึ่งเป็นการผลิตสินค้าตามคำสั่งของบริษัทต่างประเทศ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการส่งเสริมให้เกิดการผลิตสินค้าเชิงสร้างสรรค์ที่ต้องใช้การออกแบบและสร้างตราสินค้าของตนเอง และในปัจจุบันการส่งออกสินค้า OEM ได้รับแรงกดดันจากประเทศคู่แข่งมากขึ้นเนื่องจากไทยเสียเปรียบในด้านต้นทุนไม่สามารถแข่งขันด้านราคาได้

7. ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะความชำนาญทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ มีสาเหตุสำคัญจาก (1) คุณภาพแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม (2) การเรียกร้องของแรงงานก่อให้เกิดต้นทุนสูงขึ้น (3) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภูมิภาคไปยังส่วนกลางที่



มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีกว่า และ (4) ทักษะคิดของแรงงานรุ่นใหม่ที่ขาดความอดทนและไม่ต้องการทำงานในสายงานวิชาชีพ

8. ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ เช่น วงเงินและหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ต้นทุนของเงินทุน (อัตราดอกเบี้ย) สำหรับ SMEs ยังอยู่ในอัตราสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่

ข้อเสนอด้านนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุน

1. การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐจะสามารถปรับปรุงให้กระบวนการทำงานของระบบราชการมีประสิทธิภาพ และช่วยลดภาระต้นทุนให้แก่ภาคเอกชนโดยจะช่วยลดระยะเวลาที่ต้องใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายแห่ง รวมทั้งเกิดความชัดเจนของการดำเนินงาน ตลอดจนทำให้การบังคับใช้กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยในการดำเนินการปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐอาจใช้วิธีการ เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) ที่สามารถให้บริการติดต่อประสานงานข้ามกระทรวงได้ และการจัดตารางการเข้าตรวจสอบกิจการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องตรงกัน เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดบทบาท



ของภาครัฐควรมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน โดยเน้นบทบาทการเป็นผู้สนับสนุนมากกว่าควบคุม และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มากขึ้น

2. การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการทำงานให้มากขึ้น การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เพียงแต่จะช่วยลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับหน่วยงานราชการของภาคเอกชนเท่านั้น แต่จะเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้บริการด้านนี้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยเชื่อมโยงการสื่อสารระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำให้หน่วยงานสามารถปรับปรุงข้อมูลข่าวสาร ภาวะเปรียบเทียบ และการให้บริการได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์หนึ่ง จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงฐานข้อมูลของหน่วยงานให้สามารถเชื่อมโยงกันได้

3. การกำหนดนโยบายภาครัฐให้มีทิศทางที่ชัดเจนและมีความแน่นอน ความไม่ชัดเจนและความไม่แน่นอนของนโยบายจะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบการ และมีผลต่อการขยายตัวทาง

เศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว ทั้งนี้ ควรมีการวิเคราะห์และค้นหาศักยภาพการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคู่แข่ง และนำไปสู่การกำหนดตำแหน่งทางการค้า (Positioning) และยุทธศาสตร์ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค และใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบของตำแหน่งที่ตั้งของประเทศในการเชื่อมโยงตลาดและเส้นทางการค้าในภูมิภาค โดยเฉพาะการเชื่อมโยงทั้งการผลิตและตลาดสู่ประเทศจีนและอินเดียในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

4. การปรับปรุงระเบียบของภาครัฐ และจัดโครงสร้างระเบียบภาครัฐที่มีความชัดเจน จะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นทางธุรกิจและส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนในภาพรวม หน่วยงานภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายและระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติบ่อยเกินไป ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและมีความเสี่ยงต่อการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ ในการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎระเบียบควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากภาคเอกชน รวมทั้งสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อบรรยากาศการลงทุนของประเทศอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทางด้านการประเมินผลการดำเนินนโยบายโครงการต่างๆ ของรัฐให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังเสร็จสิ้นการดำเนินงาน

5. การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งในนิคมอุตสาหกรรมและนอกนิคมอุตสาหกรรม โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ ให้มีการเชื่อมโยงแต่ละพื้นที่ในลักษณะแบบผสมผสาน (Multimodal) โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งไปสู่ระบบรางให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาการขนส่งทางถนนที่มีต้นทุนสูงกว่า รวมทั้งการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ร่วมกันในแต่ละพื้นที่ เช่น สนามบินอู่ตะเภา การเชื่อมโยงการเดินเรือระหว่างท่าเรือสงขลาและท่าเรือแหลมฉบัง เป็นต้น

6. การพัฒนาพื้นที่ในลักษณะที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและชุมชนอย่างยั่งยืน (Eco-

Industrial Town) เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่ โดยเน้นความร่วมมือแบบพหุภาคี ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน องค์กรอิสระ และสถาบันการศึกษา รวมทั้งกำหนดเขตผังเมือง (Zoning) ของนิคมอุตสาหกรรม โดยกำหนดเขตพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรม สถานศึกษา และชุมชนให้ชัดเจน เพื่อให้สะดวกต่อการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย และให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านสังคมมากขึ้น เพื่อสร้างการยอมรับของชุมชนในพื้นที่

7. การเชื่อมโยงภาคการผลิต ทั้งสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ โดยสนับสนุนการจัดทำเครือข่าย วิสาหกิจเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับผู้ประกอบการ เกิดการเชื่อมโยงในห่วงโซ่อุปทานมีการแบ่งปัน แนวความคิดทางธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการ และสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเป็นเป็นการผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสินค้าเกี่ยวเนื่องด้านชีวภาพ (Green Product/ Bio Product) ตลอดจนการส่งเสริมกิจกรรมตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อนำไปสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ รวมทั้งปรับปรุงผลิตภาพแรงงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคเศรษฐกิจจริง โดยการเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษา เพื่อให้การพัฒนาแรงงานเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน



บทสรุป

สศช. ได้นำเสนอผลการศึกษาต่อคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเดือนกันยายน 2552 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการขับเคลื่อนการเพิ่มผลผลิตและบรรยากาศการลงทุน ที่เหมาะสมในภาพรวม และใช้ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการการขับเคลื่อนฯ ให้สอดคล้องกันต่อไป

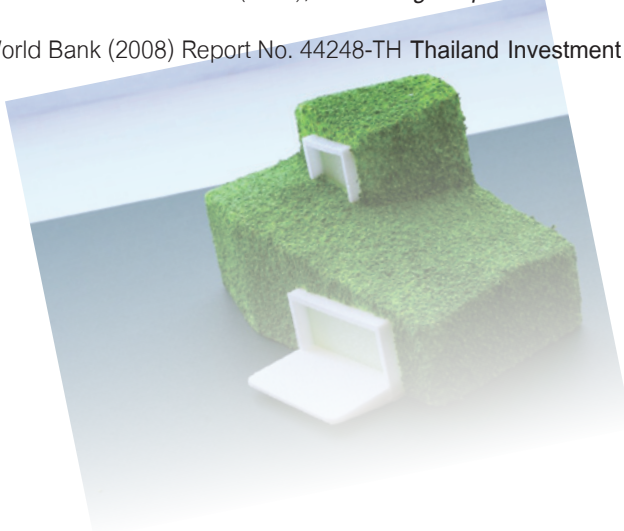
“นโยบายภาครัฐ แรงงาน แหล่งทุน และกฎระเบียบของภาครัฐ เป็นปัจจัยสำคัญอันดับต้นๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบการ ซึ่งภาครัฐต้องให้ความสำคัญและเร่งดำเนินแนวทางการเพิ่มระดับความสามารถในการแข่งขันในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยเร็วต่อไป ☆☆☆☆☆

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ธนาคารโลก และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2549) รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1 ส่วนวิเคราะห์บรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย

NESDB and World Bank (2008), *Measuring Output and Productivity in Thailand's Service-Producing Industries*.

World Bank (2008) Report No. 44248-TH Thailand Investment Climate Assessment Update: December 2008.



ผลกระทบต่อภาพรวมการใช้และจัดหาพลังงาน ของไทยในอนาคตจนถึงปี 2036 หากราคาน้ำมัน ตลาดโลกเปลี่ยนแปลง¹

บทนำ

อภิรดา ชินประทีป *

ผลจากการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศและมีแนวโน้มการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น กอปรกับสถานการณ์ราคาน้ำมันดิบและพลังงานในตลาดโลกมีความผันผวนและมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศต้องเผชิญปัญหาความเสี่ยงต่อการขาดแคลนพลังงาน การขาดเสถียรภาพด้านราคา และส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และความสามารถจัดหาพลังงานได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการใช้ในอนาคต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงเห็นควรมีการจัดทำยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศไทยขึ้น โดยได้ดำเนินการเป็น 2 ระยะ² ได้แก่

ระยะที่ 1: เป็นการเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำแบบจำลองทางเศรษฐกิจด้านพลังงาน และเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการประมาณการแนวโน้มความต้องการ

ระยะที่ 2: ทดสอบแบบจำลองเพื่อให้ได้แบบจำลองที่ดีสำหรับการพยากรณ์ความต้องการใช้พลังงานในอนาคตและการจัดทำยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศไทยในระยะยาวเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเด็นนโยบาย เช่น นโยบายด้านราคาน้ำมัน รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อ

ศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานประเภทต่างๆ เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดยุทธศาสตร์ และการกำหนดทิศทางและแนวนโยบาย รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และเพื่อสร้างแบบจำลองพลังงานเบื้องต้นพร้อมด้วยแผนดุลยภาพพลังงาน โดยได้เสนอกรอบแนวคิดในการสร้างแบบจำลอง โครงสร้างการคำนวณ และผลการพยากรณ์ดุลยภาพพลังงาน³ ในระยะ 20-30 ปีข้างหน้า ในที่นี้ได้นำเสนอสาระที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 สาระสำคัญของแบบจำลอง

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ ในที่นี้ส่วนใหญ่จะแสดงปีในรูปแบบ ค.ศ. เป็นหลัก

² ในปีงบประมาณ 2549 – 2550 สศช. ได้ดำเนินการจัดจ้างสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานระยะที่ 1 ในการจัดทำฐานข้อมูลด้านพลังงาน 30 ปี และต่อมาในปีงบประมาณ 2550 – 2551 ได้ดำเนินการจ้างสถาบันปิโตรเลียมร่วมกับกลุ่มบริษัทที่มคอนซัลต์ตั้งในการจัดทำแบบจำลองด้านพลังงานระยะที่ 2 พยากรณ์และวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานข้อมูลด้านพลังงานที่ได้เตรียมไว้เพื่อจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานของไทยในอีก 25 ปีข้างหน้า พร้อมกันนี้ได้จัดทำฐานข้อมูลด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของประเทศในระยะ 30 ปีที่ผ่านมาด้วย

³ โดยดุลยภาพพลังงาน เป็นการแสดงภาพรวมของพลังงานด้านอุปสงค์ อุปทาน และดุลพลังงาน ภายใต้สมมติฐานภาวะหนึ่งๆ โดยมีอุปสงค์แสดงถึงปริมาณการใช้พลังงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ อุปทานแสดงถึงปริมาณศักยภาพการผลิตพลังงาน ฟอสซิลและพลังงานทดแทน พลังงานไฟฟ้า รวมทั้งการนำเข้าและส่งออกพลังงานแต่ละประเภท นอกจากนี้ในการพยากรณ์ดังกล่าวได้กำหนดสมมติฐานที่ครอบคลุมแผนการพยากรณ์การผลิตไฟฟ้า 15 ปี และแผนการลงทุนในด้านการขนส่งคมนาคมขนาดใหญ่ที่สำคัญ อาทิ แผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้แบบจำลองดังกล่าวยังครอบคลุมผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม และภาวะเรือนกระจกอีกด้วย

ด้านพลังงานที่โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังงาน และระบบโครงข่ายขนส่งและการจัดการส่งสินค้าและพัสดุของประเทศ ปีงบประมาณ 2549 – 2550 ได้พัฒนาขึ้น และ ส่วนที่ 2 การประยุกต์ใช้แบบจำลองดังกล่าว โดยบทความได้ ประเมินการผลกระทบในภาพจำลองเหตุการณ์ (scenarios) ณ สถานะล่าสุดในกรณีที่มีความเปลี่ยนแปลงไปของราคาน้ำมันในตลาดโลก ศักยภาพการผลิตพลังงานทดแทน และ เทคโนโลยีด้านพลังงานของไทย เพื่อดูผลกระทบต่อ ต่อคุณภาพพลังงานของประเทศ การผลิตพลังงานและการใช้พลังงานเชื้อเพลิงในแต่ละรูปแบบ เช่น พลังงานไฟฟ้า พลังงานถ่านหิน พลังงานจากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล แก๊สโซฮอล์ และไบโอดีเซล แบบรวมทุกสาขาและผลกระทบต่อการผลิต และการใช้พลังงานเชื้อเพลิงในแต่ละรูปแบบจำแนก รายภาคเศรษฐกิจ เช่น ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และ บริการ รวมทั้งการเปรียบเทียบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อประโยชน์ในการจัดทำนโยบายพลังงานระยะยาว และ สรุปความเห็นเพิ่มเติมในท้ายที่สุด

กรอบแนวคิดของแบบจำลองพลังงาน

แนวคิดในการสร้างแบบจำลองพลังงาน⁴ เริ่มจากการกำหนดชุดของดัชนีและตัวชี้วัดสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยที่มี ผลต่อพฤติกรรมและความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในสาขา พลังงาน หรือเรียกว่าสมมติฐานของแบบจำลอง ประกอบด้วย ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ และตัวแปรเกี่ยวข้อง เช่น ด้านยานยนต์ และเครื่องบิน รวมถึงราคาพลังงานทุกประเภท แล้วจึงเป็นการ ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ตลอดจนวงใช้คุณค่า พลังงานอันเริ่มจากการผลิตและทรัพยากร (Production and Resources) หรืออุปทาน (Supply) คือแหล่งพลังงาน ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากนั้นจึงนำเสนอการ แปลรูปพลังงาน (Transformation) ซึ่งเป็นผลผลิตของพลังงาน ตามธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน เบนซิน น้ำมันดีเซล และไฟฟ้า รวมถึงพลังงานสังเคราะห์ที่เป็น พลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกของรูปแบบพลังงาน จากธรรมชาติ จากนั้นจึงไปสู่ขั้นตอนของการตอบสนองการ

บริโภค (Consumption) หรืออุปสงค์ (Demand) และสิ้นสุด ที่ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมจากมลภาวะของสาขาพลังงาน (Emission)

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ได้มีการวิเคราะห์ หาความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ของอุปสงค์และอุปทาน ของพลังงานชนิดต่างๆ โดยสมการเหล่านี้ประกอบขึ้นเป็น แบบจำลองหลักภายใต้โปรแกรม Long Range Energy Alternatives Planning System (LEAP) ซึ่งเป็นโปรแกรม ในการวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานของพลังงานในภาพรวม ของประเทศโดยสามารถใส่ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซับซ้อน โยโยงระหว่างภาคเศรษฐกิจและรูปแบบพลังงานหลากหลายชนิดได้ แบบจำลองนี้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ผลที่จะ เกิดขึ้นในด้านพลังงานภายใต้ข้อสมมุติฐานของภาพจำลอง เหตุการณ์ (scenarios) ต่างๆ เช่น การศึกษาสัดส่วนการใช้ เชื้อเพลิงพลังงานในการผลิตไฟฟ้าตามแผนการผลิตไฟฟ้า ของประเทศ (Power Development Plan of Thailand, PDP) หรือ การวางแผนการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง คุณสมบัติ (Specifications) ของน้ำมันเบนซินในอนาคต เป็นต้น โดยส่วนต่างๆ (Module) ของแบบจำลองสามารถสรุป สาระสำคัญได้ดังนี้

1. **สมมติฐานของแบบจำลอง** เป็นส่วนของการกำหนดดัชนีและตัวชี้วัดสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อ พฤติกรรมและความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในสาขา พลังงาน เช่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจรายสาขา มูลค่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายสาขา ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ราคาน้ำมันในประเทศ จำนวนรถยนต์จดทะเบียนในประเทศ จำนวนยอดขายรถยนต์ ปริมาณการจราจรทางอากาศ เป็นต้น

2. **อุปทานของพลังงาน** เป็นส่วนที่แสดงแหล่ง ที่มาของพลังงานซึ่งมี 4 แหล่งใหญ่ คือ (1) แหล่งสำรอง พลังงาน เช่น สำรองลิแกไนต์ของประเทศ สำรองปิโตรเลียม เป็นต้น (2) แหล่งภายในประเทศ เช่น แหล่งผลิตพลังงาน รูปแบบต่างๆ ทั้งพลังงานฟอสซิล และพลังงานทางเลือกต่างๆ รวมถึง (3) การนำเข้าและ (4) การส่งออกพลังงานด้วย

⁴ ในรายละเอียดของตัวแปรต่างๆ ที่มีความสำคัญในการจัดทำแบบจำลองพลังงาน สามารถศึกษารายละเอียดได้ในเอกสาร รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังงานและระบบโครงข่ายขนส่งและการจัดส่งสินค้าและพัสดุของประเทศ เสนอ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม 2551

3. **การแปรรูปพลังงาน** เป็นส่วนที่แสดงการแปรรูปพลังงานเป็นพลังงานไฟฟ้า และกระบวนการแปรรูปพลังงานหลัก เช่น การแยกก๊าซธรรมชาติ การกลั่นน้ำมันดิบ และการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้า

4. **การบริโภคหรืออุปสงค์** เป็นส่วนที่แสดงการใช้พลังงานชนิดต่างๆ ได้แก่ พลังงานขั้นต้น และการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายแบ่งตามรายสาขาเศรษฐกิจ

5. **การปล่อยมลภาวะ** เป็นส่วนที่แสดงข้อมูลปริมาณการปล่อยมลภาวะจากอุตสาหกรรมพลังงานเป็นหลัก รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับพลังงาน

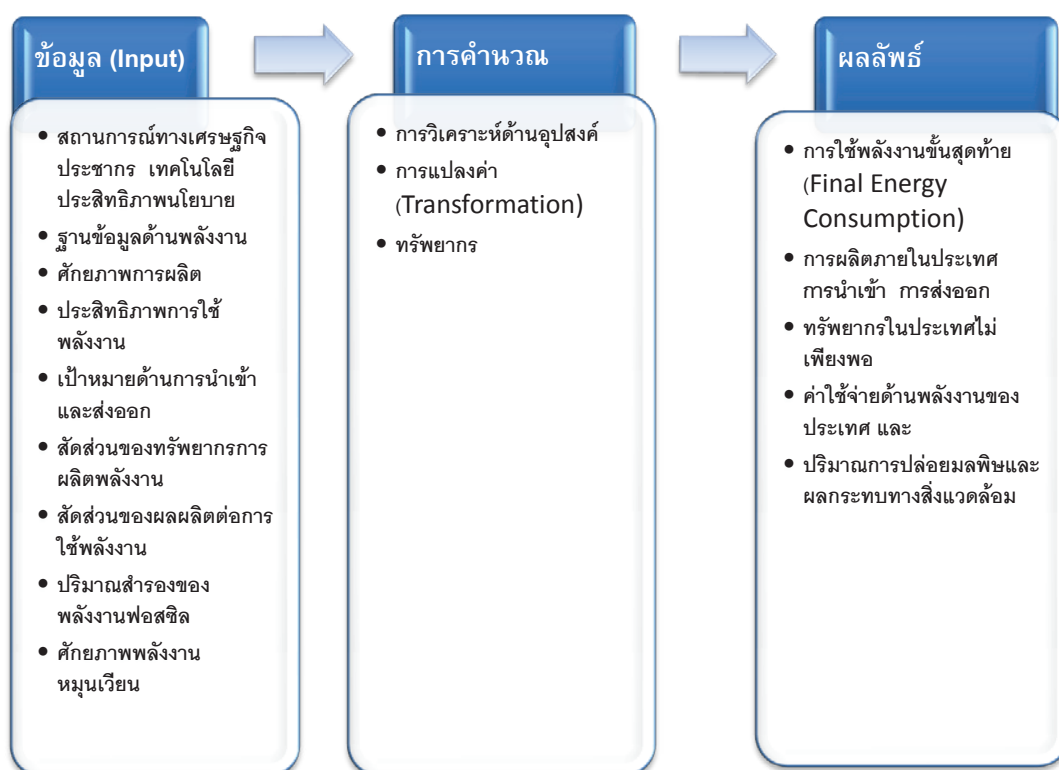
โครงสร้างการคำนวณที่ใช้ในแบบจำลองพลังงาน

โครงสร้างการคำนวณที่ใช้ในแบบจำลองพลังงานตั้งต้นจากการคาดการณ์อุปสงค์พลังงานสำหรับเชื้อเพลิงแต่ละชนิด (Demand Analysis) โดยอาศัยข้อมูลด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประชากร รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่ออุปสงค์พลังงาน เช่น ราคาพลังงาน การพัฒนาเทคโนโลยี

นโยบายภาครัฐ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งนี้อุปสงค์พลังงานหมายถึงความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย (Final Energy Consumption) โดยไม่รวมความต้องการใช้พลังงานในภาคการแปรรูปพลังงาน จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ในภาคการแปรรูปพลังงาน เช่น โรงไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ และการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นต้น โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์อุปสงค์พลังงานข้างต้นและข้อมูลเชิงเทคนิคในกระบวนการแปรรูปพลังงาน เช่น ประสิทธิภาพในการแปรรูป อายุการใช้งาน เชื้อเพลิงที่ใช้ในกระบวนการแปรรูปเพื่อใช้ในการประมาณการการผลิตพลังงานที่ต้องการเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของเชื้อเพลิงในแต่ละชนิด

นอกจากนี้ผลลัพธ์จากกระบวนการนี้ยังสามารถบอกได้ถึงปริมาณการนำเข้าที่จำเป็นเพื่อเสริมส่วนที่กระบวนการแปรรูปและทรัพยากรในประเทศไม่สามารถจัดหาได้ รวมถึงยังสามารถบอกได้ถึงศักยภาพการส่งออกของเชื้อเพลิงแต่ละชนิดหากผลผลิตจากการแปรรูปและทรัพยากรเกินจากความต้องการใช้พลังงาน ตลอดจนปริมาณการปลดปล่อยมลพิษ รวมทั้งค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการแปรรูป

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการคำนวณที่ใช้ในแบบจำลองพลังงาน



ที่มา: จากโปรแกรม LEAP โดยการสร้างแบบจำลองการคำนวณเฉพาะขึ้นใหม่

พลังงานโดยรวมทั้งหมดจะถูกคำนวณจากคุณสมบัติและราคาของเชื้อเพลิงในแต่ละชนิด ซึ่งโครงสร้างการคำนวณแบบจำลองพลังงานสามารถสรุปได้ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

ทั้งนี้ สมการต่างๆ ในแบบจำลองได้รับการพัฒนาโดยใช้วิธีการของทฤษฎีสมการโครงสร้างเป็นระบบ (System of Structural equation modeling)⁵ ร่วมกับทฤษฎีสมการเปลี่ยนแปลงแบบร่วมเวลา (Simultaneous equation system) โดยเริ่มต้นจากรูปแบบสมการเชิงเส้นหรือ Linearized equation system แล้วจึงใช้รูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น (Polynomial equation) วิธีการดังกล่าวมีข้อดีคือ เป็นรูปแบบที่ยืดหยุ่นและยังบรรจุ latent variable ได้ สามารถแสดงด้วยสมการทางทฤษฎีได้ดังนี้

$$Y_{(nxq)}B'_{(qxq)} + X_{(nmx)}\Gamma'_{(mxq)} = E_{(nxq)}$$

$$B = \begin{bmatrix} B_{11} & 0 \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix}$$

$$\Sigma_{\varepsilon\varepsilon} = \begin{bmatrix} \Sigma_{11} & 0 \\ 0 & \Sigma_{22} \end{bmatrix}$$

หมายเหตุ : สัญลักษณ์เหล่านี้อยู่ในรูปเมตริกซ์แล้ว เพื่อประโยชน์ในการย่นย่อที่ในการนำเสนอ

โดยมีรายละเอียดสัญลักษณ์⁶ ดังต่อไปนี้:
 n = จำนวนตัวอย่าง, q = จำนวนตัวแปรตามlatent (และดังนั้นเท่ากับจำนวนค่าความคลาดเคลื่อน), m = จำนวนตัวแปรอิสระ latent, Y = ตัวแปรตาม (Endogenous variable),



X = ตัวแปรอิสระ (Exogenous variable), E = ความคลาดเคลื่อน (error), = พารามิเตอร์เชิงโครงสร้าง (structural) ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรตาม latent, = structural พารามิเตอร์เชิงโครงสร้าง (structural) ที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ latent, = covariance matrix ระหว่างตัวแปรที่สนใจ (observed) โดยสามารถแปลงจากค่าพารามิเตอร์ในโมเดล โดยมีสมมติฐานว่าความคาดหวังของค่าคลาดเคลื่อนเป็นศูนย์ กระจายตัวแบบปกติ (each multivariately-normally distributed) และเป็นอิสระต่อกัน

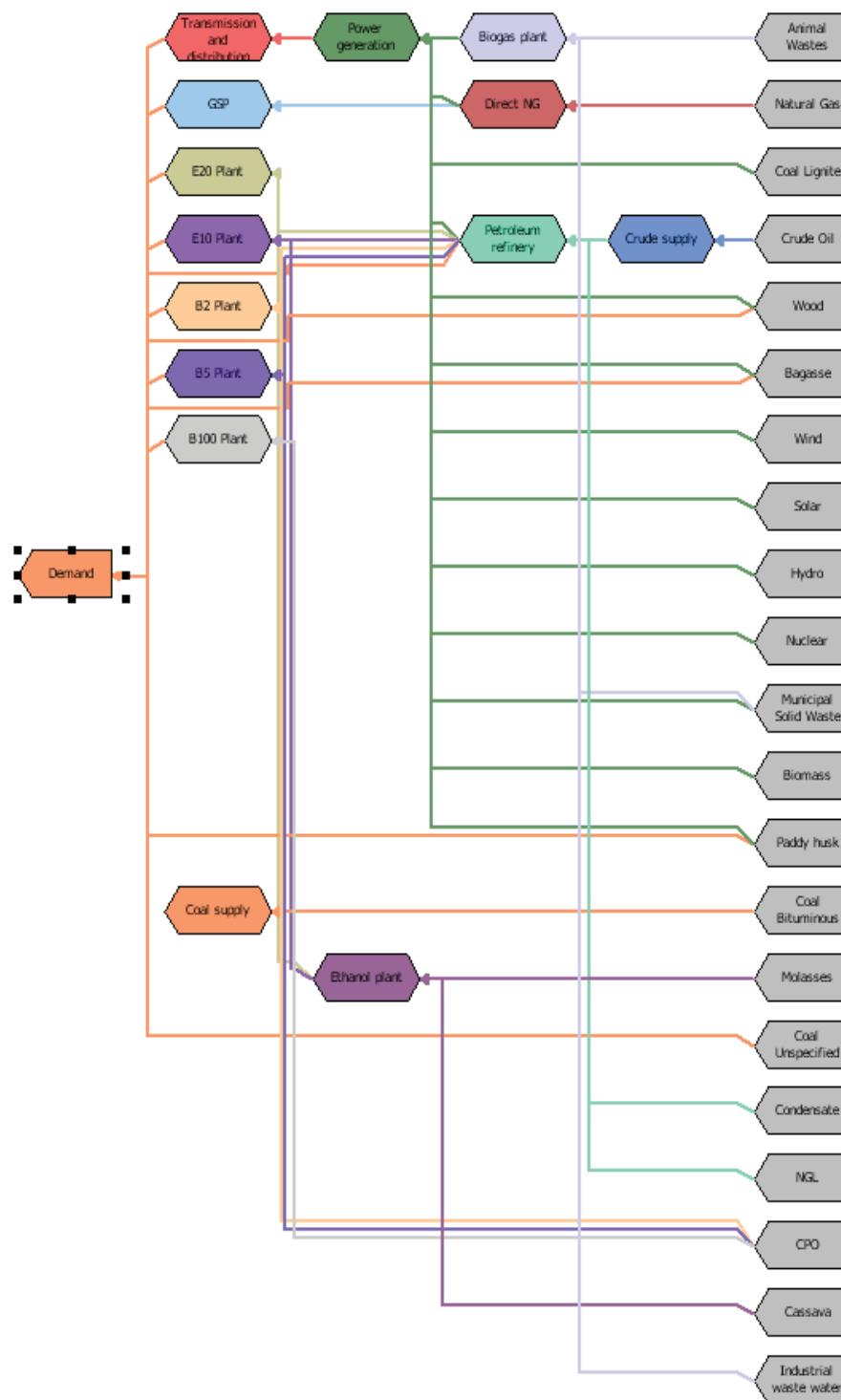
โดยแสดงการวิเคราะห์แผนภาพความสัมพันธ์ตัวแปร (Path Analysis) ได้ดังนี้

(โดยค่า Y คือตัวแปรตามในแบบจำลอง และตัวแปร X แทนตัวแปรอิสระที่เป็นค่าตั้งต้นที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรตามแต่ละส่วน)

⁵ [ผู้เขียน] Structural equation system นี้จะเป็นกรณีพิเศษกว่ารูปแบบสมการความสัมพันธ์เส้นตรงโดยทั่วไป (General linear Model; GLM) โดยมีระบบของหลายสมการ ทั้งนี้ Structural-equation models (SEMs) เป็นระบบสมการถดถอยหลายสมการซึ่งตัวแปรตามของสมการหนึ่งสามารถเป็นตัวแปรต้นของอีกสมการหนึ่ง ทั้งนี้สองตัวแปรในสมการสามารถแสดงความสัมพันธ์กันและกันได้อย่างเป็นเหตุเป็นผล (structural relationships) ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมผ่าน "feedback" loop และ SEMs ยังสามารถบรรจุตัวแปรที่ไม่สามารถวัดได้โดยตรงโดยพิจารณาจากผลกระทบ (เรียกว่า indicators) หรือผ่านสาเหตุที่สังเกตได้ (observable causes) ซึ่งตัวแปรที่ไม่สามารถวัดได้จะให้อธิบายเรียกว่า latent variables, constructs, or factors โดยมีประวัติการศึกษาในเรื่องนี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960-1970 ในหลายศาสตร์วิชา และด้วยเหตุที่มีความสัมพันธ์โยงใยและมีตัวแปรต่างๆ ซ่อนอยู่ภายในระบบสมการเช่นนี้ ทั้งในด้านการแปลผลและการตั้งระบบสมการจึงจำเป็นต้องมีทฤษฎีและเหตุผลสนับสนุนมากกว่าเพียงอาศัยข้อมูลอย่างเดียว รายละเอียดเพิ่มเติม อาทิ Duncan, Haller, and Porter's (1968)

⁶ ได้มีการสลับมิติ(dimension) B และ Γ เป็นแนวนอน-ตั้ง(transposed)แล้ว

แผนภาพที่ 2 การวิเคราะห์แผนภาพความสัมพันธ์ตัวแปร



ที่มา: จากโปรแกรม LEAP โดยการสร้างแบบจำลองการคำนวณเฉพาะขึ้นใหม่

ในส่วนสมการตามแบบจำลองข้างต้นสามารถนำมาดัดแปลงเป็นสมการและกรอบสมมติฐานเพื่อการคำนวณปริมาณการใช้พลังงานแต่ละชนิดดังต่อไปนี้

1. ไฟฟ้า

การเติบโตของความต้องการใช้ไฟฟ้า (%) = ความยืดหยุ่นของการใช้ไฟฟ้า⁷ x การเติบโตของ GDP (%)

2. ภาคครัวเรือน

การเติบโตของความต้องการใช้พลังงานไม่รวมไฟฟ้า (%) = 0.428 การเติบโตประชากร(%) + 0.16 การเติบโต GDP(%)

ความต้องการใช้ไม้เพื่อเป็นเชื้อเพลิง = จำนวนครัวเรือน x ความต้องการใช้ไม้ต่อครัวเรือน

ความต้องการใช้ถ่าน = จำนวนครัวเรือน x ความต้องการใช้ถ่านต่อครัวเรือน

ความต้องการใช้ LPG = ความต้องการพลังงานไม่รวมไฟฟ้า - ความต้องการไม้เพื่อเชื้อเพลิง - ความต้องการใช้ถ่าน

3. ภาคคมนาคมและขนส่ง

3.1 การคมนาคมขนส่งทางถนน

$GSL\ Class\ [ML] = Intensity_{GSL\ CLASS} [ML/Million\ THB] \times GDP_{TRAN} [Million\ THB]$

$DS\ Class\ [ML] = Intensity_{DS\ CLASS} [ML/Million\ THB] \times GDP_{TRAN} [Million\ THB]$

$GSL\ Class\ [ML] = FE_G \times (GSL+GSH) [ML] - NGV_G [ML] - MST_G [ML]$

$DS\ Class\ [ML] = FE_D \times (DS+BDS) [ML] - NGV_D [ML] - MST_D [ML]$

GSL	การใช้น้ำมันเบนซิน	NGV	ปริมาณการทดแทนเชื้อเพลิงหลักด้วยก๊าซธรรมชาติ
FE	ดัชนีแสดงการพัฒนาประสิทธิภาพเครื่องยนต์	MST	ปริมาณการทดแทนเชื้อเพลิงหลักด้วยระบบขนส่งมวลชน
GSH	การใช้น้ำมันแก๊สโซฮอลล์	Subscript G	สำหรับเครื่องยนต์/น้ำมันเบนซิน
DS	การใช้น้ำมันดีเซล	Subscript D	สำหรับเครื่องยนต์/น้ำมันดีเซล
BDS	การใช้น้ำมันไบโอดีเซล		

หมายเหตุ Intensity หมายถึง ร้อยละความเข้มข้นของมูลค่าการบริโภคพลังงานในรูปแบบที่สนใจต่อ GDP ประเภทนั้นๆ

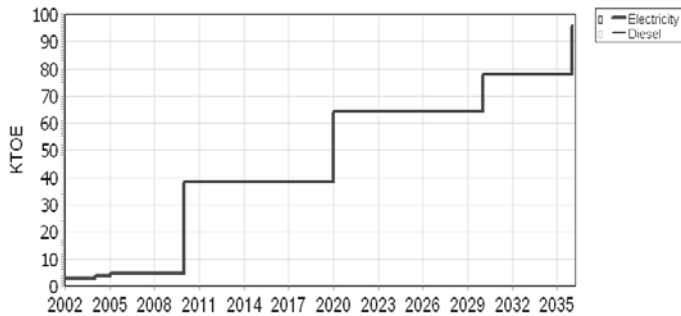
3.2 การคมนาคมขนส่งทางราง

การขนส่งทางรางในปัจจุบันใช้น้ำมันดีเซลเป็นหลักโดยมีการใช้ไฟฟ้าบางส่วนจากโครงข่ายรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล สำหรับแบบจำลองพลังงานกรณีสถานที่นั้นนอกจากแผนการพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลแล้วยังไม่มีการพิจารณาโครงการต่างๆ ของการขนส่งทางรางที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น โครงการรถไฟความเร็วกลางระหว่างเมืองใหม่ โครงการรถไฟรางคู่ โครงการการลดจุดตัดรางรถไฟ และอื่นๆ ดังนั้น ภายใต้แบบจำลองกรณีสถานที่จึงกำหนดให้ไม่มีการใช้น้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันตามเส้นทางที่ยังไม่มีแผนงานชัดเจนในการ

ขยายเพิ่มเติม ในขณะที่คาดว่าจะมีการใช้ไฟฟ้าในระบบรางเพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้า ซึ่งจากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าได้ประเมินการใช้ไฟฟ้าในอนาคตจากแผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าที่จะเสร็จสิ้นเต็มระบบภายในปี ค.ศ. 2016 ได้ลำช้าออกไป โดยแผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นแผนระยะสั้นในการก่อสร้างเริ่มต้น 4-5 สายในการศึกษาซึ่งอยู่ในกรอบระยะเวลา 30 ปีข้างหน้าคาดว่าโครงข่ายรถไฟฟ้าน่าจะเสร็จสมบูรณ์ครบทั้ง 10 เส้นทางภายในระยะเวลา 30 ปี ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

⁷ Elasticity มูลค่าความยืดหยุ่น ในที่นี้คือ ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ด้านการใช้ไฟฟ้าต่อหน่วยร้อยละการเปลี่ยนแปลงของ GDP

แผนภูมิที่ 1 ปริมาณการใช้ไฟฟ้าเนื่องจากแผนพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้า 10 สาย (326.5 กม.)



ที่มา: ปริมาณการใช้ไฟฟ้าอ้างอิงจาก PDP 2004 และปรับระยะเวลาการดำเนินการจากสมมติฐาน (แสดงข้อมูลในปี ค.ศ.)

3.3 การคมนาคมขนส่งทางน้ำ

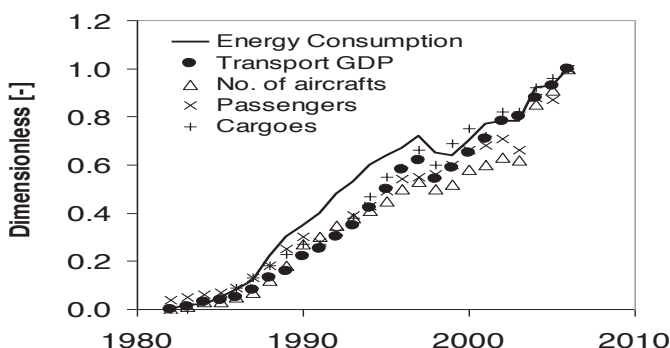
น้ำมันเครื่อง [TOE] = ค่าความเข้มข้น
การใช้น้ำมันเครื่อง [TOE ต่อล้านบาท] x GDP ภาคขนส่ง
[ล้านบาท]

น้ำมันดีเซล [TOE] = ค่าความเข้มข้น
การใช้น้ำมันดีเซล [TOE ต่อล้านบาท] x GDP ภาคขนส่ง
[ล้านบาท]

3.4 การคมนาคมขนส่งทางอากาศ

ปริมาณการใช้น้ำมันเครื่องบินในอนาคต
จะพิจารณาจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาค
คมนาคมขนส่งและความเข้มข้นของการใช้น้ำมันเครื่องบิน
ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 อัตราขยายตัวเศรษฐกิจในภาคขนส่ง
และความเข้มข้นการใช้น้ำมันเครื่องบิน



ที่มา: พ.ว., ส.ศ.ช., กระทรวงคมนาคม, PTIT (แสดงข้อมูลในปี ค.ศ.)



โดยปริมาณการใช้น้ำมันเครื่องบิน จะพิจารณาจาก
ความสัมพันธ์

น้ำมันเครื่อง [TOE] = ความเข้มข้นการใช้น้ำมัน
เครื่อง [TOE ต่อล้านบาท] x GDP_{TRAN} [ล้านบาท]

4. ภาคอุตสาหกรรม

การใช้น้ำมัน [TOE] = ความเข้มข้นการใช้
น้ำมัน [TOE ต่อล้านบาท] x GDPภาคอุตสาหกรรม
Sub-sector [ล้านบาท]

5. ภาคบริการ

การใช้LPG [TOE] = ความเข้มข้นการใช้
LPG [TOE ต่อล้านบาท] x GDPภาคการค้าและพาณิชย์
[ล้านบาท]

6. ภาคเกษตรกรรม

การใช้น้ำมันดีเซล [TOE] = ความเข้มข้นการใช้
ดีเซล [TOE ต่อล้านบาท] x GDPภาคเกษตร [ล้านบาท]

การประมาณการผลกระทบในภาพ จำลองเหตุการณ์ (Scenarios) หากราคาน้ำมันตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไป

สำหรับการนำแบบจำลองพลังงานมาประยุกต์
ใช้ในการประมาณการผลกระทบในภาพจำลองเหตุการณ์
หากราคาน้ำมันตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไปนั้น จะต้องมีการ
กำหนดตัวแปรต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพ
การผลิตพลังงานทดแทนและเทคโนโลยีด้านพลังงานของ
ไทยโดยปรับปรุงข้อมูลและสมมติฐาน อาทิ การเติบโตทาง
เศรษฐกิจ แผนงานโครงการต่างๆ รวมทั้งราคาน้ำมันในตลาด
โลกและประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลง ในที่นี้จะได้นำเสนอการ
ประมาณผลกระทบที่มีสมมติฐานค่าเฉลี่ยราคาน้ำมันดิบโลกทั้ง
ปี ค.ศ.2009 อยู่ที่ 60 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล⁸ ต่อไปนี้จะให้ชื่อว่า
กรณี “ฐาน”⁹ ทั้งนี้ต้องมีการปรับปรุงข้อมูลต่างๆ ที่ใช้กำหนด
สมมติฐานดังแสดงในตารางที่ 1

⁸ ประมาณการ ณ เดือนมิถุนายน 2552

⁹ ในทำนองเดียวกันสามารถวิเคราะห์ในกรณี “ต่ำ” และ “สูง” ในรายละเอียด ซึ่งจะละไว้ในที่นี้เนื่องจากเนื้อที่การนำเสนอจำกัด

ตารางที่ 1 แหล่งข้อมูลที่ใช้สำหรับข้อมูลสำคัญในการจัดทำแบบจำลองพลังงาน (สังเขป)

ตัวแปรที่ใช้ศึกษา			ชุดข้อมูลอดีต-ปัจจุบัน	แนวโน้มในอนาคต
การวิเคราะห์การใช้พลังงาน	ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	ภาพรวมผลิตภัณฑ์มวลรวม	สศช. (2009)	สศช. (2009)
		ผลิตภัณฑ์มวลรวมแต่ละสาขาเศรษฐกิจ	สศช. (2009)	TDRI (2000)
		ผลิตภัณฑ์มวลรวมแต่ละสาขาเศรษฐกิจย่อย	สศช. (2009)	TDRI (2000)
	ปัจจัยด้านสังคมและประชากร	จำนวนประชากร	มท. (2008) สศช. (2008)	สศช.(2008) UNDP (2008)
		จำนวนครัวเรือนและขนาดครัวเรือน	มท. (2008)	SIIT (2001)
		การใช้พื้นที่และถ่านต่อครัวเรือนในอนาคต	-	ERI (1995)
	ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน	ความเข้มข้นและความยืดหยุ่นของการใช้พลังงาน	พท. (2008)	-
		การเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาเทคโนโลยีอนาคต	-	IEA(2008) EIA(2008)
		การนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้	-	IEA(2006) EIA(2007)
	เป้าหมายและนโยบายภาครัฐ	ข้อมูลและแผนพัฒนาพลังงานทดแทน	พท. (2008)	พท. (2008)
ข้อมูลและแผนด้านคมนาคมขนส่ง		พท. (2008)	สนช. (2008)	
ข้อมูลและแผนพัฒนาด้านการเกษตร		สศก. (2008)	สศก. (2008)	
การแปรรูปพลังงาน	การผลิตไฟฟ้า	ข้อมูลพื้นฐาน (กำลังการผลิตติดตั้ง ปริมาณการผลิตไฟฟ้า ประสิทธิภาพเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ฯลฯ)	กฟผ.(2008) สนพ. (2008) พท. (2006)	-
		การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า (คณะอนุกรรมการความต้องการไฟฟ้า)	-	สนพ. (2008)
		แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า2551- 2563 (ปรับปรุง 1)	-	กฟผ. (2008)
	โรงกลั่นน้ำมันและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ	PTIT (2007)	PTIT (2007)	
	การผลิตเอทานอล	พท. (2008)	พท. (2008)	
	การผลิตไบโอดีเซล	พท. (2008)	พท. (2008)	
ทรัพยากร	ปริมาณสำรองเชื้อเพลิงฟอสซิล	ชธ. (2007)	ชธ. (2007)	
	ศักยภาพพลังงานหมุนเวียน	พท. (2008)	พท. (2008)	
การวิเคราะห์ราคาและต้นทุน	ราคาเชื้อเพลิง (ราคาระหว่างประเทศ)	EIA (2008)	EIA (2008)	
	ราคาเชื้อเพลิง (ราคาขายปลีกในประเทศ)	พท. (2008)	-	
	ต้นทุนการผลิตไฟฟ้า	กฟผ. (2008)	กฟผ. (2008)	
สิ่งแวดล้อม	ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ		IPCC Standard(1996)	IPCC Standard(1996)

ที่มา : จากการประยุกต์ใช้แบบจำลองพลังงานและจากแหล่งข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ ได้จัดทำไว้

หมายเหตุ : ปีกายในวงเล็บหมายถึงข้อมูลที่น่าสนใจในการประมาณการผลกระทบในภาพจำลองเหตุการณ์

กรอบการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ความต้องการใช้พลังงานในอนาคตอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาตัวแปรทางเศรษฐกิจ (Econometric Model) ควบคู่กับการนำเป้าหมายและนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐมาประยุกต์ใช้ โดยผลลัพธ์จะเน้นไปที่การวิเคราะห์การใช้เชื้อเพลิงแต่ละประเภทในแต่ละรายสาขาเศรษฐกิจ โดยมีรูปแบบการจัดหาพลังงานมุ่งที่การพิจารณาความต้องการในการนำเข้าและศักยภาพในการส่งออกพลังงานในรูปแบบต่างๆ ภายใต้ศักยภาพในการผลิตและทรัพยากรพลังงาน รวมทั้งปริมาณสำรองของทรัพยากรพลังงานที่สามารถนำมาใช้ได้ในอนาคต วิเคราะห์ด้านราคา/ต้นทุนด้านพลังงาน เน้นผลกระทบของปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่เกิดจากการใช้เชื้อเพลิงแต่ละชนิด รวมทั้งต้นทุนทางด้านสังคมและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

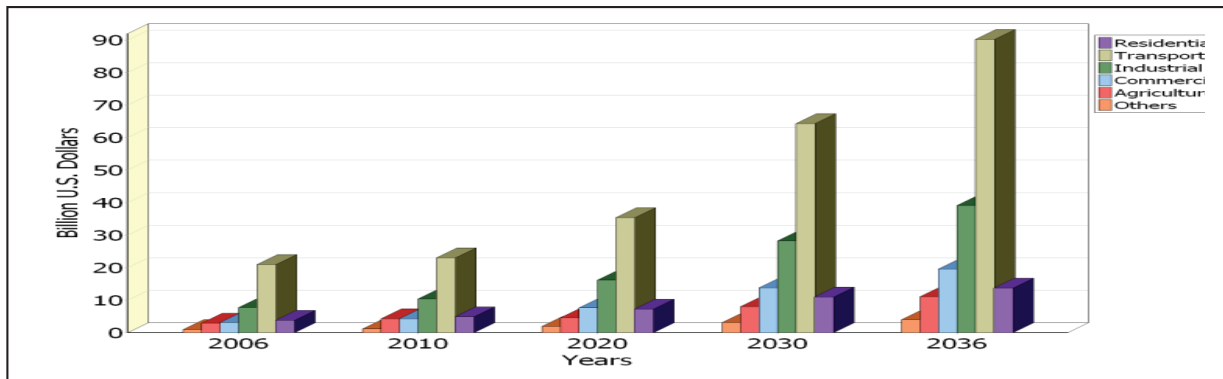
โดยเน้นผลกระทบจากการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ โดยผลกระทบมลภาวะทางอากาศ มลภาวะทางเสียง หรือผลกระทบต่อระบบนิเวศ โครงสร้างการจัดระเบียบข้อมูลพลังงานและการจำแนกประเภทของเชื้อเพลิงอ้างอิงจากการจำแนกโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.)

ผลการวิเคราะห์

1. ภาพรวมการใช้และการจัดหาพลังงานในภาพกรณีฐาน(กรณี "60"): ภาคอุตสาหกรรมและขนส่งยังเป็นสาขาหลักที่บริโภคพลังงาน

การคาดการณ์ความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในภาพรวมของประเทศไทยในปี ค.ศ.2036 แยกตาม 6 สาขาเศรษฐกิจหลักแสดงว่า ภาคอุตสาหกรรมและขนส่งยังเป็น

แผนภูมิที่ 3 ต้นทุนค่าใช้จ่ายการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในแต่ละสาขาเศรษฐกิจของประเทศไทย



ที่มา: จากการคำนวณ (แสดงข้อมูลในรูปปี ค.ศ.)

สาขาหลักที่บริโภคพลังงานรวมกันมากกว่าสองในสามของการบริโภคทั้งหมดประเทศ (รวมร้อยละ 72.7 โดยคิดเป็นร้อยละ 22.0 และร้อยละ 50.7 สำหรับภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่งตามลำดับ) และ **สัดส่วนการใช้พลังงานในภาคธุรกิจและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้น**จากร้อยละ 8 ในปี ค.ศ. 2006 เป็นร้อยละ 11.0 ในปี ค.ศ. 2036 เมื่อเทียบกับการใช้พลังงานในภาคเกษตรกรรมที่มีแนวโน้มลดลงโดยเทียบกับร้อยละ 7.5 ในปี ค.ศ. 2006 เป็นร้อยละ 6.2 ในปี ค.ศ. 2036 ทั้งนี้แบบจำลองตั้งอยู่บนสมมติฐานตามแนวโน้มของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการใช้พลังงานไม่เปลี่ยนแปลงไปจากสถานะในปัจจุบัน

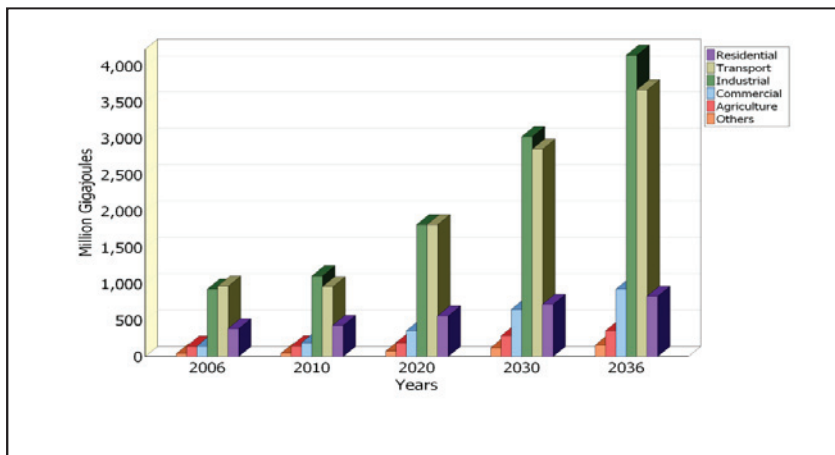
แผนภูมิที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์และพยากรณ์ด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคพลังงานของแต่ละสาขาเศรษฐกิจด้วยสมมติฐานตามข้อมูลสถานะ พฤติกรรมการใช้ตลอดจนนโยบาย ภาวะราคาน้ำมัน พลังงานและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ภาคขนส่งเป็นภาคที่มีต้นทุนด้านพลังงานมากที่สุดและจะมีอัตราเพิ่มอย่างทวีคูณโดยเฉพาะหลังจากปี 2010 ซึ่งในช่วง 10 ปีข้างหน้าถึงปี ค.ศ. 2020 จะเพิ่มเป็นกว่าเท่าตัวเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2010 และต่อมาในปี ค.ศ. 2030 จะเป็นถึงเกือบ 2 เท่าตัวเทียบกับปี ค.ศ. 2020 โดยภาคเศรษฐกิจที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายมากเป็นอันดับสองรองจากภาคขนส่ง คือ ภาคอุตสาหกรรม ต่อมาคือภาคการพาณิชย์และบริการ ตามด้วยภาคการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย และท้ายสุดคือ ภาคการเกษตรและอื่นๆ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือลำดับของต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของภาคการพาณิชย์และบริการ เปรียบเทียบกับภาคการก่อสร้างและภาคการเกษตร เนื่องจากปี ค.ศ. 2006



ถึงปี ค.ศ. 2010 ต้นทุนค่าใช้จ่ายของภาคพาณิชย์และบริการที่เคยใกล้เคียงกับภาคเกษตรที่ 3.2-4.3 และ 3.0-4.4 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน ค.ศ. 1990 แต่ภาคพาณิชย์และบริการได้กลับมามีค่าใช้จ่ายด้านพลังงานสูงกว่าภาคการเกษตรมากในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ค.ศ. 2020) และจนกระทั่งถึงปี 2036 ที่ 7.6-19.6 และ 4.6-11.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน ในกรณีเช่นเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานระหว่างภาคการก่อสร้างและภาคการเกษตรที่เคยใกล้เคียงกันในปี ค.ศ. 2006 และ ค.ศ. 2010 ที่ 3.8-4.9 และ 3.0-4.4 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน ต่อมาต้นทุนระดับค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของภาคก่อสร้างจะกลับมากขึ้นและมากกว่าค่าใช้จ่ายของภาคการเกษตรอย่างรวดเร็วและเห็นได้ชัดเจนภายในปี ค.ศ. 2020 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 2036 ที่ 7.2-13.7 และ 4.6-11.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน ตามลำดับ ซึ่งผลดังกล่าวควรสอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้พลังงานของแต่ละสาขาเศรษฐกิจซึ่งสามารถสื่อถึงความเข้มข้นของการใช้พลังงานเปรียบเทียบระหว่างภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย

แผนภูมิที่ 4 ปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในแต่ละสาขาเศรษฐกิจของประเทศไทย



ที่มา : จากการคำนวณ (แสดงข้อมูลในปี ค.ศ.)

ตามแผนภูมิที่ 4 แสดงปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในแต่ละสาขาเศรษฐกิจของประเทศไทย สื่อถึงผลบางส่วนไม่คล้อยตามความน่าจะเป็น กล่าวคือในขณะที่การบริโภคพลังงานของภาคก่อสร้างเพิ่มขึ้นและสูงกว่าภาคการเกษตรมาก ในปี ค.ศ.2010 คิดเป็น 427.1 และ 145.4 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules ตามลำดับ แต่กลับมีต้นทุนไม่สูงขึ้นมากกว่าภาคเกษตรมากนักในปี ค.ศ.2010 ที่ 4.9 และ 4.4 พันล้านดอลลาร์ สรอ.ตามราคาปีฐาน ค.ศ.1990 ในแผนภูมิที่ 3 ทั้งที่จากเดิมทั้งสองภาคเศรษฐกิจดังกล่าวมีขนาดใกล้เคียงกันในปี ค.ศ.2006 (โดยคิดเป็น 3.8 และ 3.0 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน ค.ศ.1990) จึงแสดงนัยถึง**ภาคเกษตรอาจต้องอาศัยเวลาในการปรับตัวทางด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคการก่อสร้างเพื่อให้มีการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ** และเมื่อภาคการเกษตรมีการปรับตัวโดยอาศัยระยะเวลาลำดับต่อมา ผลของการใช้พลังงานและต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของทั้งสองภาคเศรษฐกิจก็จะมีผลสอดคล้องกันดังแสดงในปี ค.ศ.2020 เป็นต้นไปจนถึงปี ค.ศ.2030 (ในช่วงปี ค.ศ.2020-2030 คิดเป็น 7.2-10.9 และ 4.6-8.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามราคาปีฐาน และคิดเป็น 558.9-714.6 และ 190.2-283.1 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules สำหรับภาคการก่อสร้างและภาคการเกษตร ตามลำดับ)

สำหรับภาคการขนส่งมีความน่าสนใจเนื่องจากแผนภูมิที่ 4 ดังที่กล่าวแล้ว ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของภาคขนส่งสูงที่สุด (ร้อยละ 37 โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี ค.ศ.2006 -

2036) แต่กลับมีปริมาณความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรมโดยเปรียบเทียบโดยเฉพาะในปี ค.ศ.2010 (โดยภาคขนส่ง 961.4 เทียบกับภาคอุตสาหกรรม 1,109.90 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules) ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากเดิมที่ภาคขนส่งต้องการใช้พลังงานมากกว่าภาคอุตสาหกรรมในปี ค.ศ.2006 จนถึงปัจจุบัน (ปี ค.ศ.2009) (โดยภาคขนส่ง 971 เทียบกับภาคอุตสาหกรรม 928.5 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules) แต่ต่อมาในปี ค.ศ.2020 กลับใกล้เคียงกันและกลับเป็นความต้องการใช้พลังงานของภาคอุตสาหกรรมที่มากกว่าภาคขนส่งเป็นอย่างมากภายหลังจากปี ค.ศ.2020 โดยจะเห็นได้ชัดเจนในปี ค.ศ.2030 ถึงปี ค.ศ. 2036 (ภาคอุตสาหกรรมคิดเป็น 3,027.60 - 4,144.80 ขณะที่ภาคขนส่งใช้ 2,851.10 - 3,668.80 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules)

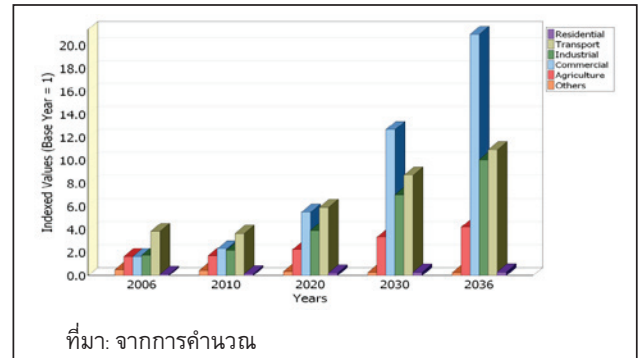
สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานซึ่งแสดงให้เห็นได้จากต้นทุนต่อหน่วยโดย**ภาคขนส่ง แม้จะมีการประหยัดการใช้พลังงานได้จากโครงการต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน** ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของโครงการรถไฟฟ้า โครงการใช้พลังงานทดแทนในภาคขนส่ง เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่ประสบความสำเร็จ และน่าจะเป็นเช่นนั้นต่อไปจนถึงปี ค.ศ.2030 **แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงควบคู่ไปด้วย คือ ด้านประสิทธิภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่มทางด้านเศรษฐกิจ**ที่ดูเหมือนว่าภาคอุตสาหกรรมกลับมีความสามารถและมีวิทยาการที่ล้ำหน้ากว่า โดยสามารถใช้พลังงานได้ปริมาณมากโดยที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานกลับต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ

2. การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกรณี “ฐาน” : ภาคการพาณิชย์และภาคบริการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

การวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปลดปล่อยมลพิษซึ่งเกิดจากการใช้เชื้อเพลิงในแต่ละกระบวนการ จะพิจารณาจากปริมาณการใช้เชื้อเพลิง ทั้งจากปริมาณการใช้เชื้อเพลิงขั้นสุดท้ายและการใช้ในกระบวนการแปรรูปพลังงาน ควบคู่ไปกับลักษณะการปลดปล่อยมลพิษสำหรับเชื้อเพลิงแต่ละชนิด ทั้งนี้ Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC) ได้รวบรวมข้อมูลการปลดปล่อยมลพิษจากเชื้อเพลิงแต่ละชนิด ในแต่ละประเภทกิจกรรมการใช้พลังงานไว้ โดยแบบจำลองกรณีฐานได้นำข้อมูลจาก IPCC Tier 1 ซึ่งเป็นการคำนวณปริมาณเฉลี่ยสำหรับมลพิษแต่ละประเภท เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน และอื่นๆ ที่เกิดจากกิจกรรมการใช้พลังงานในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ โดยปริมาณมลพิษดังกล่าวเป็นค่าเฉลี่ยที่เกิดจากการใช้พลังงานผ่านอุปกรณ์การใช้พลังงานหรือการแปรรูปพลังงานภายในสาขาเศรษฐกิจนั้นๆ โดยไม่ได้พิจารณารายละเอียดการปลดปล่อยมลพิษที่เกิดจากอุปกรณ์การใช้พลังงานหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการแปรรูปพลังงานในแต่ละชนิด ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างข้อมูลพลังงานในแบบจำลองกรณีฐาน ที่แบ่งโครงสร้างออกเป็นการใช้เชื้อเพลิงแต่ละชนิดในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (เทียบเท่าปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 5 จากที่ภาคการพาณิชย์และบริการมีปริมาณการใช้พลังงานมากเป็นอันดับ 5 (ในแผนภูมิที่ 4) คิดเป็น 143.9 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules ในช่วงปี ค.ศ.2006) กลับเป็น

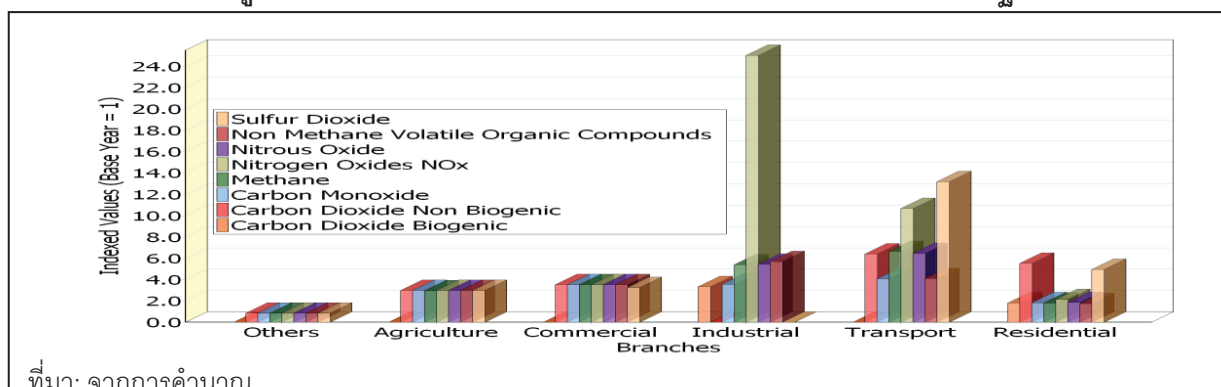
แผนภูมิที่ 5 ปริมาณการปล่อยก๊าซให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global warming) จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ (potential CO₂ eq., All GWPs)



ที่มา: จากการคำนวณ

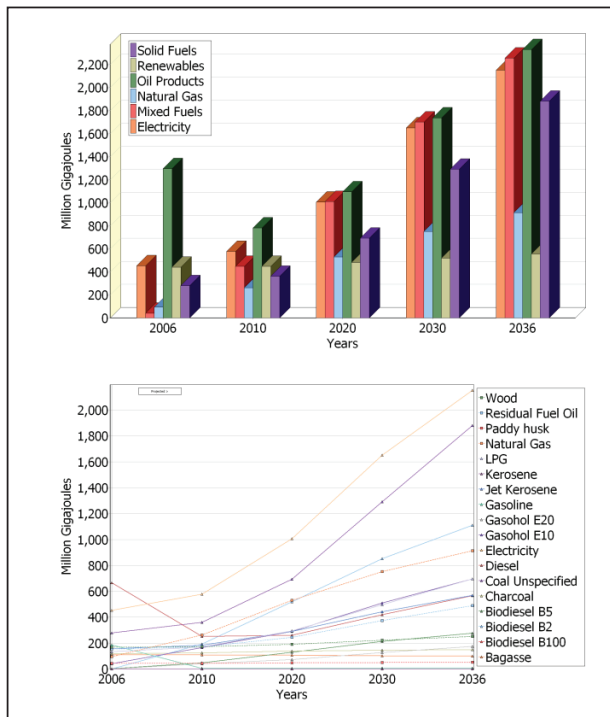
ภาคเศรษฐกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดหลังจากปี 2020 เป็นต้นไป (เทียบเท่าการปล่อยก๊าซ CO₂ ปริมาณ 5.5-21 GWPs จากการใช้พลังงาน 354.5 - 929.3 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules ในช่วงปี ค.ศ.2020-2036) และภาคการขนส่งกลับเป็นอันดับรองลงมา เทียบเท่าการปล่อยก๊าซ CO₂ ปริมาณ 5.9 - 10.9 GWPs จากการใช้พลังงาน 1,818.50 - 4,144.80 ล้านหน่วยพลังงาน gigajoules ในช่วงปี ค.ศ.2020-2036) จึงสื่อถึงความสามารถในการปรับตัวด้านพลังงานได้ว่าภาคการพาณิชย์และบริการอยู่ในภาวะคับขันต่อภาวะโลกร้อนและจำเป็นต้องปรับปรุงปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย และภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการปรับตัวด้านพลังงานเพื่อรักษาภาวะโลกร้อนได้ค่อนข้างดีโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม จากการประมาณการถึงปี ค.ศ. 2006 ดังแผนภูมิที่ 6 แสดงให้เห็นว่า ภาคอุตสาหกรรมกลับปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์จำนวนมากโดยเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งเป็นผลพวงจากกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมนั่นเอง

แผนภูมิที่ 6 ปริมาณการปล่อยก๊าซมลพิษแต่ละชนิดจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ



ที่มา: จากการคำนวณ

แผนภูมิที่ 7 ปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายจำแนกตามชนิดรูปแบบพลังงาน



ที่มา : จากการคำนวณ

3. ประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้ : น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมยังครองใจผู้บริโภค

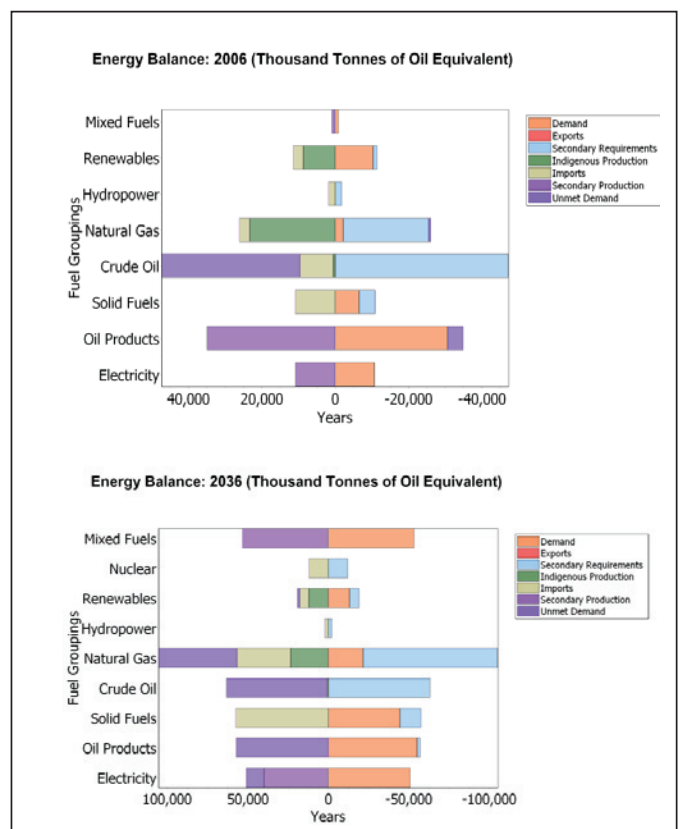
ผลการพิจารณาประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้ พบว่าการใช้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีมากที่สุดในปี ค.ศ. 2006 ต่อมาลดลงอย่างมากในปี ค.ศ. 2010 ด้วยมาตรการของรัฐ ความพยายามร่วมกันกับภาคธุรกิจและประชาชน และด้วยภาวะเศรษฐกิจโลกที่ประสบปัญหา ประกอบกับราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เริ่มปรับตัวลดลงและอื่นๆ ทำให้ประเทศไทยโดยรวมมีการใช้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมลดลง

หากสถานการณ์ดังกล่าวยังคงอยู่โดยสมมติฐานของแบบจำลองตามบทความนี้ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปมาก ผลการประมาณการการใช้น้ำมันในปี ค.ศ. 2020 แม้จะเพิ่มขึ้นจากช่วงปี ค.ศ. 2010 แต่จะไม่มากเท่ากับในช่วงปี ค.ศ. 2006 ที่ผ่านมา และโดยแบบจำลองได้ประมาณการอีกว่าภายใน 10 ถึง 20 ปีข้างหน้าคือในปี ค.ศ. 2020 และปี ค.ศ. 2030 แม้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจะยังครองใจผู้บริโภคโดยรวมเป็นส่วนใหญ่ โดยมีปริมาณการใช้มากที่สุดแต่จะไม่เป็นการบริโภคที่พึ่งพิงเพียงน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป อย่างเช่นที่แล้วมาตามทีแสดงในแผนภูมิที่ 7 นี้ โดยจะมีการใช้เชื้อเพลิง

ทางเลือกผสมชนิดอื่นๆ อาทิ แก๊สโซฮอลล์ ไบโอดีเซล และอื่นๆ และจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปริมาณการใช้ไฟฟ้าด้วย โดยปริมาณการใช้เชื้อเพลิงแข็งเป็นอันดับรองลงไป ถัดมาเป็นก๊าซธรรมชาติและพลังงานหมุนเวียน ดังรายละเอียดแสดงในแผนภูมิ

จะเห็นว่าพลังงานทางเลือกจะได้รับความนิยมและมีการใช้พลังงานมากขึ้นตามลำดับเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไบโอดีเซล แก๊สโซฮอลล์ และก๊าซธรรมชาติในยานยนต์ ทั้งนี้ ไฟฟ้ายังเป็นรูปแบบพลังงานที่มีการใช้มากเป็นอันดับ 1 อย่างต่อเนื่องและสูงมากยิ่งขึ้นในอนาคตหลังจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาตามแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ซึ่งสอดคล้องกับความนิยมที่ลดลงในการใช้น้ำมันดีเซลเดิม โดยมีข้อสังเกตว่าผลของนโยบายต่างๆ ในปัจจุบันจะสัมฤทธิ์ผลอย่างเห็นได้ชัดเจน (ภายใต้สภาพแวดล้อมสถานการณ์ปัจจุบันตามแบบจำลอง) ภายในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 2010 - 2020 เป็นต้นไป

แผนภูมิที่ 8 สมดุลพลังงานปี ค.ศ. 2006 และปี ค.ศ. 2036 จำแนกตามชนิดของการใช้พลังงาน



ที่มา : จากการคำนวณ

ท้ายสุดเป็นเรื่องสมดุลพลังงานที่แปรเปลี่ยนไปจากปี ค.ศ.2006 ซึ่งประเทศไทยต้องนำเข้าพลังงานเกือบทุกประเภท ทั้งน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ การผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำและอื่นๆ ทั้งยังมีความต้องการพลังงานส่วนเกินด้วยนั้น ดังแสดงในแผนภูมิที่ 8 ครั้นเมื่อถึงปี ค.ศ.2036 จากการประมาณโดยแบบจำลองพบว่า**การนำเข้าพลังงานจะเปลี่ยนรูปแบบไปโดยเป็นรูปแบบของเชื้อเพลิงชนิดแข็งและรูปแบบของก๊าซธรรมชาติมากยิ่งขึ้นรวมทั้งในรูปแบบของพลังงานชนิดใหม่ๆ** เช่น นิวเคลียร์ (หากมี) ด้วย

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการใช้พลังงานไม่เปลี่ยนแปลงไปจากสถานะในปัจจุบัน การคาดการณ์ความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในภาพรวมของประเทศไทย แยกตาม 6 สาขาเศรษฐกิจหลักแสดงว่าภาคอุตสาหกรรมและขนส่งยังเป็นสาขาหลักที่บริโภคพลังงานรวมกันมากกว่าสองในสามของการบริโภครวมทั้งประเทศ และ สัดส่วนการใช้พลังงานในภาคธุรกิจและบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับการใช้พลังงานในภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้

1. ภาคขนส่งเป็นภาคที่มีต้นทุนด้านพลังงานมากที่สุดและจะมีอัตราเพิ่มอย่างทวีคูณโดยเฉพาะหลังจากปี ค.ศ. 2010 โดยภาคเศรษฐกิจที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายมากเป็นอันดับสองรองจากภาคขนส่ง คือ ภาคอุตสาหกรรม ต่อมาคือภาคการพาณิชย์และบริการ ตามด้วยภาคการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย และท้ายสุดคือ ภาคการเกษตรและอื่นๆ

2. ภาคเกษตรอาจต้องอาศัยเวลาในการปรับตัวทางด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ เพื่อให้มีการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างน้อยจนถึงปี ค.ศ.2020 ด้วยสถานะศักยภาพในปัจจุบัน

3. ภาคขนส่งแม้จะมีการประหยัดการใช้พลังงานได้จากโครงการต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของโครงการรถไฟฟ้า โครงการใช้พลังงานทดแทนในภาคขนส่ง เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่ประสบความสำเร็จ และน่าจะเป็นเช่นนั้นต่อไปจนถึงปี ค.ศ.2030 แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงควบคู่ไปด้วย คือ ด้านประสิทธิภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่มทางด้านเศรษฐกิจที่ดูเหมือนว่าภาคอุตสาหกรรม

กลับมีความสามารถและมีวิทยาการที่ล้ำหน้ากว่า โดยสามารถใช้พลังงานได้ปริมาณมากโดยที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานกลับต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ

4. ภาคการพาณิชย์และบริการมีปริมาณการใช้พลังงานเป็นอันดับ 5 กลับเป็นภาคเศรษฐกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในอีกสิบกว่าปีข้างหน้า และภาคการขนส่งกลับเป็นอันดับรองลงมา จึงสื่อถึงความสามารถในการปรับตัวด้านพลังงานได้ว่าภาคการพาณิชย์และบริการอยู่ในภาวะคับขันต่อภาวะโลกร้อนและจำเป็นต้องปรับปรุงปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

5. ขณะที่ภาคอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการปรับตัวด้านพลังงานเพื่อรักษาภาวะโลกร้อนได้ค่อนข้างดีโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตามก็ตีจากข้อมูลให้ข้อสังเกตว่าภาคอุตสาหกรรมกลับปล่อยก๊าซในโตรเจนออกไซด์จำนวนมากโดยเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

6. ภายใน 10 ถึง 20 ปีข้างหน้าคือ ในปี ค.ศ.2020 และปี ค.ศ.2030 แม้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจะยังคงใจผู้บริโภคโดยรวมเป็นส่วนใหญ่โดยมีปริมาณการใช้มากที่สุดแต่จะไม่เป็นการบริโภคที่พึงพิงเพียงน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพียงอย่างเดียวอีกต่อไปอย่างเช่นที่แล้วมาโดยจะมีการใช้เชื้อเพลิงทางเลือกผสมชนิดอื่นๆ ซึ่งจะได้รับานิยมและมีการใช้พลังงานมากขึ้นตามลำดับ

7. ไฟฟ้ายังเป็นรูปแบบพลังงานที่มีการใช้มากเป็นอันดับต้นๆ อย่างต่อเนื่องและสูงมากยิ่งขึ้นในอนาคตหลังจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาตามแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

8. มีข้อสังเกตว่าผลของนโยบายต่างๆ ในปัจจุบันจะสัมฤทธิ์ผลอย่างเห็นได้ชัดเจน (ภายใต้สภาพแวดล้อมสถานการณ์ปัจจุบันตามแบบจำลอง) ภายในช่วงทศวรรษ ค.ศ.2010 - 2020 เป็นต้นไป

9. ประเทศไทยยังคงขาดดุลพลังงานโดยการนำเข้าพลังงานจะเปลี่ยนรูปแบบไปโดยเป็นรูปแบบของเชื้อเพลิงชนิดแข็งและรูปแบบของก๊าซธรรมชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งในรูปแบบของพลังงานชนิดใหม่ๆ

ดังนั้นจากผลของการศึกษาแบบจำลองในบทความนี้จึงสามารถให้ภาพของผลลัพธ์ทางนโยบาย สถานะและสถานการณ์แวดล้อมปัจจุบัน เพื่อช่วยให้ภาพการคาดการณ์

ในอีก 30 ปีข้างหน้าได้ ซึ่งจะเป็นกำลังใจและยืนยันอีกครั้งว่า ความพยายามของภาครัฐและความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายไม่สูญเปล่า และจะช่วยเปลี่ยนแปลงส่วนผสมการพึ่งพิงการใช้พลังงานของประเทศได้ภายในสิบปีเพื่อให้สัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนมากขึ้น แม้ว่าพลังงานฟอสซิลยังคงเป็นพลังงานหลักที่ยังไม่สามารถทดแทนได้ทั้งหมดด้วยระดับเทคโนโลยีและการแข่งขันเชิงพาณิชย์ตามแนวโน้มปัจจุบัน

ทั้งนี้ สิ่งที่ต้องให้ความสนใจคือ ประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการสร้างมูลค่าเพิ่มทางด้านเศรษฐกิจของการใช้พลังงาน ความต้องการใช้ไฟฟ้าซึ่งมากขึ้นทั้งจากภาคเศรษฐกิจต่างๆ และภาคการขนส่งที่มีการปรับปรุงระบบและยังมีเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่หลายฝ่ายมุ่งเน้นภาค

อุตสาหกรรมและขนส่งที่เป็นผู้ใช้พลังงานมากที่สุดลำดับต้นๆ โดยอาจจะเลยภาคการบริการและภาคการพาณิชย์ที่การศึกษากลับชี้ว่าภายในสิบกว่าปีข้างหน้าจะกลายเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อนมากกว่าโดยเปรียบเทียบต่อหน่วยการใช้พลังงาน นอกจากนี้สิ่งที่ควรใส่ใจเพิ่มเติม คือการขาดดุลพลังงานของประเทศที่อาจต้องเริ่มระวังว่าจะเปลี่ยนรูปแบบกลับกลายเป็นการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานทางเลือกแทนหรือไม่ ในขณะที่เราไม่สามารถผลิตพลังงานทดแทนได้เองทั้งหมดและความต้องการพลังงานโดยรวมยังคงระดับสูงต่อเนื่องอย่างที่เป็นอยู่ ซึ่งในท้ายที่สุดปัญหาด้านพลังงานโดยรวมจะยังคงเป็นสิ่งที่ประเทศต้องให้ความสนใจและระวังต่อไปอีกนานนับสิบปี ☆☆☆☆☆

เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน , *รายงานพลังงานของประเทศไทย*, 1982-2007

_____ *รายงานพลังงานทดแทนของประเทศไทย*, 2004-2006

_____ *รายงานไฟฟ้าของประเทศไทย*, 1982-2007

_____ *รายงานน้ำมันของประเทศไทย*, 1982-2007

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย , *รายงานประจำปี 2549*

_____ *แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2007)*

_____ *วารสารกิจการไฟฟ้า* ประจำเดือนธันวาคม 2548

คณะอนุกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า *รายงานการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า* มีนาคม 2550

เทียนไชย จงพิริเพียร *การจัดการพลังงานของประเทศในอนาคต*. 2539

ธนาคารแห่งประเทศไทย *การสิ้นสุดของยุคราคาน้ำมันต่ำ: บทเรียนและความท้าทายสำหรับยุทธศาสตร์พลังงานของไทย*
สิงหาคม 2549

มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม *ทิศทางกิจการไฟฟ้าไทย* ตุลาคม 2548

สำนักงานที่ปรึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี *บทบาทและการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ในปัจจุบัน* สิงหาคม 2548

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน *วารสารนโยบายพลังงาน* หลายฉบับ

Blau, P. M. & O. D. Duncan. 1967. *The American Occupational Structure*. New York: Wiley.

Bollen, K. A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York: Wiley.

Bollen, K. A. & J. S. Long, eds. 1993. *Testing Structural Equation Models*. Newbury Park CA: Sage.

Duncan, O. D. 1975., *Introduction to Structural Equation Models*. New York: Academic Press.

_____. , A. O. Haller & A. Portes. 1968. "Peer Influences on Aspirations: A Reinterpretation." *American Journal of Sociology* 74:119—137.

Fox, J. 1984. *Linear Statistical Models and Related Methods: With Applications to Social Research*. New York: Wiley.

Greene, W. H. 1993. *Econometric Analysis*, Second Edition. New York: Macmillan.

- Jöreskog, K. G. 1973. *A General Method for Estimating a Linear Structural Equation System*. In *Structural Equation Models in the Social Sciences*, ed. A. S. Goldberger & O. D. Duncan. New York: Seminar Press pp. 85—112.
- Judge, G. G., W. E. Griffiths, R. C. Hill, H. Lütkepohl & T.-C. Lee. 1985. *The Theory and Practice of Econometrics*, Second Edition. New York: Wiley.
- Klein, L. 1950. *Economic Fluctuations in the United States 1921—1941*. New York: Wiley.
- McArdle, J. J. 1980. "Causal Modeling Applied to Psychonomic Systems Simulation." *Behavior Research Methods and Instrumentation* 12:193—209.
- McArdle, J. J. & R. P. McDonald. 1984. "Some Algebraic Properties of the Reticular Action Model." *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology* 37:234—251.
- McDonald, R. P. & W. Hartmann. 1992. "A Procedure for Obtaining Initial Values of Parameters in the RAM Model." *Multivariate Behavioral Research* 27:57—76.
- Raftery, A. E. 1993. *Bayesian Model Selection in Structural Equation Models*. In *Testing Structural Equation Models*, ed. K. A. Bollen & J. S. Long. Newbury Park CA: Sage pp. 163—180.
- International Energy Agency *Energy Technology Perspectives 2006*, 2006
- _____, *World Energy Outlook 2006*, 2006
- _____, *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, 2007
- Petroleum Institute of Thailand, *PTIT Focus: Monthly*, 2006-2007
- _____, *PTIT Focus: Special Annual Issue 2006*, 2006
- _____, *PTIT Focus: Special Annual Issue 2007*, 2007
- _____, *Thailand Petrochemical Products, 7th Ed.(2001-2012)*, 2006
- World Bank, *World Development Indicator*, 2006
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2006 Revision*



การลงทุนทางสังคมเพื่อวางฐานรากของสังคมไทยให้แข็งแกร่ง¹

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม*



บทนำ

การพัฒนาสังคมที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในหลายด้าน โดยในเชิงปริมาณมีความก้าวหน้าชัดเจน แต่ในเชิงคุณภาพยังไม่น่าพอใจ ประกอบกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมาก จากที่เคยเป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รักความสงบสุข และแบ่งปัน กลับเป็นสังคมที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม นำไปสู่การใช้ความรุนแรงบานปลายกระทบต่อประเทศในภาพรวมในที่สุด สะท้อนถึงความอ่อนแอของฐานรากของสังคมไทย ซึ่งหากปล่อยไว้ถูกกัดกร่อนไปเรื่อยๆ แล้วจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่ความยั่งยืนในที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ฐานรากของสังคมไทย และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยให้คนไทยมีคุณภาพ เพื่อเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

ปัจจุบันมีการดำเนินงานและการลงทุนเพื่อวางรากฐานสังคมไทย ทั้งการดำเนินงานตามนโยบาย มาตรการ และกลไกในการเสริมสร้างผลิตภาพของทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญา และวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทุนทางสังคม รวมทั้งมีการจัดทำแผนการลงทุนและขับเคลื่อนการลงทุนด้านสังคมเพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทยอย่างเป็นระบบ ให้มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อการสร้างความแข็งแกร่งให้ฐานรากของสังคม สามารถช่วยสนับสนุนในการพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งและรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเผชิญได้ และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงในระยะยาว

การลงทุนเพื่อวางรากฐานสังคมไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและมีการลงทุนด้านสังคมเพื่อวางรากฐานของการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการดำเนินงานตามนโยบาย มาตรการ และกลไกในการเสริมสร้างผลิตภาพของทุนมนุษย์ ทุนภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทุนทางสังคม และการลงทุนด้านสังคมเพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทย ผลการพัฒนาสังคมที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในหลายด้าน ทำให้คนมีอายุยืนยาว เข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง มีการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการ

¹ เรียบเรียงจากบทความเรื่อง สถาปัตยกรรมทางสังคม : ทางเลือกใหม่ของคนไทย เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2552 ของ สคช. เรื่อง จากวิสัยทัศน์ 2570สู่แผนฯ 11. กรกฎาคม 2552

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ขยายการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณมีความก้าวหน้าที่ชัดเจน แต่ความก้าวหน้าในเชิงคุณภาพยังไม่น่าพอใจต้องปรับปรุงพัฒนาในหลายด้าน ทั้งด้านคุณภาพการศึกษาโดยรวม แรงงานมีการศึกษาระดับต่ำและมีทักษะฝีมือที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ

นอกจากนี้คนไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสม และสภาพแวดล้อมทางสังคม สถานภาพของครอบครัวที่อ่อนแอ ขณะที่ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังน่าวิตกตลอดทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในด้านการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงทางการเงิน ประชากรสูงอายุในโลก เทคโนโลยีพลังงาน ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย และภาวะความเป็นเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในอีก 20 ปีข้างหน้า ดังนั้นการที่จะพัฒนาให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งและรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเผชิญได้นั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพทางสังคม และคนไทยควบคู่กัน ให้เป็นพลังในการสร้างฐานการพัฒนาทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงในระยะยาว

ปัจจุบัน รัฐบาลได้มีการดำเนินแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 โดยมีวัตถุประสงค์ที่เน้นการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน การปรับปรุงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว สร้างฐานรายได้ใหม่ของประเทศจากเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ ปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุขให้มีมาตรฐานสูง รวมทั้ง

สร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อกกระตุ้นการลงทุนในประเทศ สร้างโอกาสของภาคเอกชนในการลงทุน นำไปสู่การจ้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน ด้วยการลงทุนของภาครัฐในโครงการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ซึ่งในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 นั้น รัฐบาลได้อนุมัติกรอบวงเงินในการดำเนินโครงการรวม 1.43 ล้านบาท และมีการเปิดตัวโครงการไทยเข้มแข็ง 2555 ไปแล้วเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2552 และเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552 และวันที่ 13 ตุลาคม 2552 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณดำเนินโครงการแล้ววงเงินประมาณ 200,000 ล้านบาท และ 150,000 ล้านบาท ตามลำดับ เพื่อเร่งผลักดันการดำเนินแผนงาน/โครงการที่เป็นการวางฐานการพัฒนาประเทศในทุกมิติในระยะยาวให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า **แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เป็นแผนการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งในฐานราก ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่มีการวางแผนการลงทุนอย่างบูรณาการ โดยยึดพื้นที่** เน้นกระบวนการขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถดำเนินแผนงาน/โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 สามารถเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

การลงทุนด้านสังคมเพื่อเสริมสร้างผลิตภาพของสังคมไทยอย่างเป็นระบบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาการลงทุนด้านสังคมเพื่อเพิ่มผลิตภาพสังคมอย่างเป็นระบบ ซึ่งให้เห็นทิศทางการลงทุนด้านสังคมรวมทั้งสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดทำแผนลงทุนด้านสังคมให้มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อการสร้างความแข็งแกร่งให้ฐานรากของสังคม โดยมีการจัดทำกรอบแนวคิดการพัฒนาเพื่อใช้เป็นกรอบการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ และแผนการลงทุนด้านสาธารณสุข ดังนี้

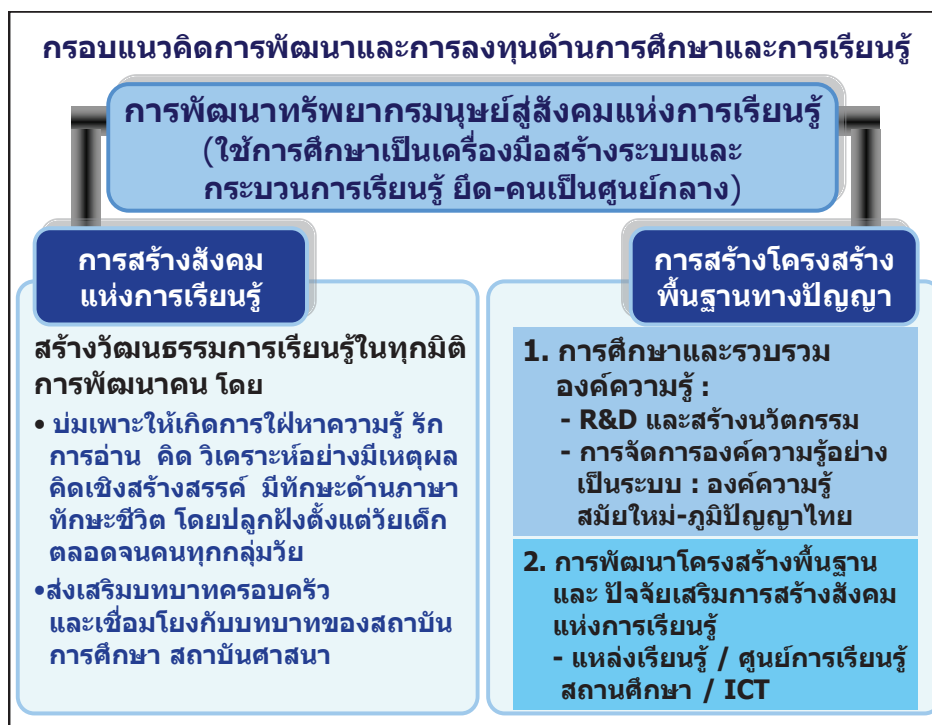
1. **กรอบแนวคิดการพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้** จากปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาโดยรวมที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แรงงานมีการศึกษาระดับต่ำและมีทักษะฝีมือที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

แรงงาน ซึ่งลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ดังนั้น การพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้ จึงมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างระบบและกระบวนการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา ซึ่งแนวทางการพัฒนาต้องดำเนินการอย่างบูรณาการ โดยยึดพื้นที่ (Area based) และยึดประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ (Issue Based)

การดำเนินการตามบทบาทภารกิจของหน่วยงาน และมีการเชื่อมโยงบทบาทและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและภาคีต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นองค์รวม โดยมีกรอบแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ **การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้** โดยการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้อย่าง

กว้างขวางในทุกมิติของการพัฒนาคน เริ่มปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็กตลอดไปถึงคนในทุกกลุ่มวัย รวมทั้งส่งเสริมบทบาทครอบครัว สถาบันการศึกษาและสถาบันทางศาสนา เพื่อปลูกฝังให้เด็กในทุกกลุ่มวัยเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และ**การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา** ซึ่งครอบคลุมด้านการศึกษาวิจัย และพัฒนาสร้างนวัตกรรม และจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบทั้งความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาไทย ควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยส่งเสริมการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ที่ให้ความสำคัญกับการผลิตและพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อการเรียนรู้อาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ต้องมีเป้าหมายและกระบวนการดำเนินงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจด้านการศึกษา ที่มีการกำหนดเป้าหมายชัดเจน และสอดคล้องกับความต้องการหรือปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณที่เป็นไปตามกฎหมาย

แผนภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดการพัฒนาและการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้



ที่มา : สุวรรณี คำมั้น, แผนการลงทุนกับการศึกษาและการเรียนรู้, 2551

2. กรอบแนวคิดการพัฒนาด้านสาธารณสุข
จากการที่ระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยยังคงมีปัญหาหลายประการที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งเรื่องคุณภาพการบริการ ความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข และความไม่เป็นธรรมในการกระจายบุคลากรในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังและโรคที่เกิดจากพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาคุณภาพของระบบบริการสุขภาพ และปฏิรูประบบบริหารจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพทั่วถึงและครบวงจร ทั้งการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ควบคู่กับการผลิตและพัฒนากำลังคนทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เพียงพอและเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพมาตรฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน นำไปสู่การลดอัตราการเจ็บป่วยและตายด้วยโรคที่เป็นปัญหาสำคัญ และลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ตลอดจนเป็นการสร้างสุขภาพที่ดีแก่ประชาชนโดยรวม



จากกรอบแนวคิดสู่การลงทุนตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

การขับเคลื่อนการลงทุนด้านสังคมเพื่อวางรากฐานสังคมไทยให้มีความเข้มแข็ง ได้มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 นับเป็นการปฏิรูปการลงทุนด้านสังคมที่สำคัญ โดยมีการจัดทำแผนการลงทุนด้านสังคมโดยตรง คือ การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ และการลงทุนด้านสาธารณสุข ดังนี้

แผนภาพที่ 2 : กรอบแนวคิดการลงทุนด้านสาธารณสุข



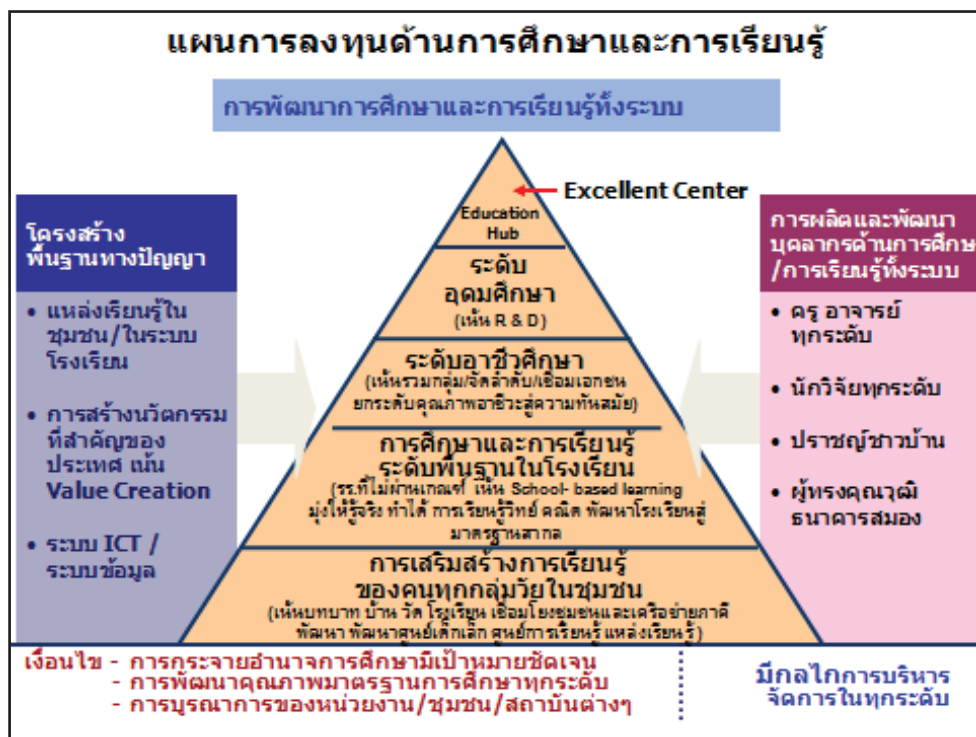
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการศึกษาวิจัยแผนการลงทุนด้านสุขภาพในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้กับคนไทยเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา โดยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในชุมชน การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทั้งระบบในทุกกระดับ แบ่งเป็น 2 แผนงานย่อยคือ **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญา** เน้นการเสริมสร้างการเรียนรู้ในชุมชนและสถานศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย การพัฒนาเครื่องมือเครื่องจักรในการจัดการเรียนการสอน และสร้างนวัตกรรมที่สำคัญของประเทศโดยเน้น Value Creation ตลอดจนการพัฒนาาระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีความทันสมัย รวมทั้งการสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาในภูมิภาค และ**การผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ** เน้นการผลิตและพัฒนาครูทั้งระบบ รวมทั้งการผลิตและพัฒนานักวิจัย การเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชนด้วยการสร้างกระบวนการเรียนรู้

ผ่านปราชญ์ชาวบ้านและผู้ทรงคุณวุฒิ

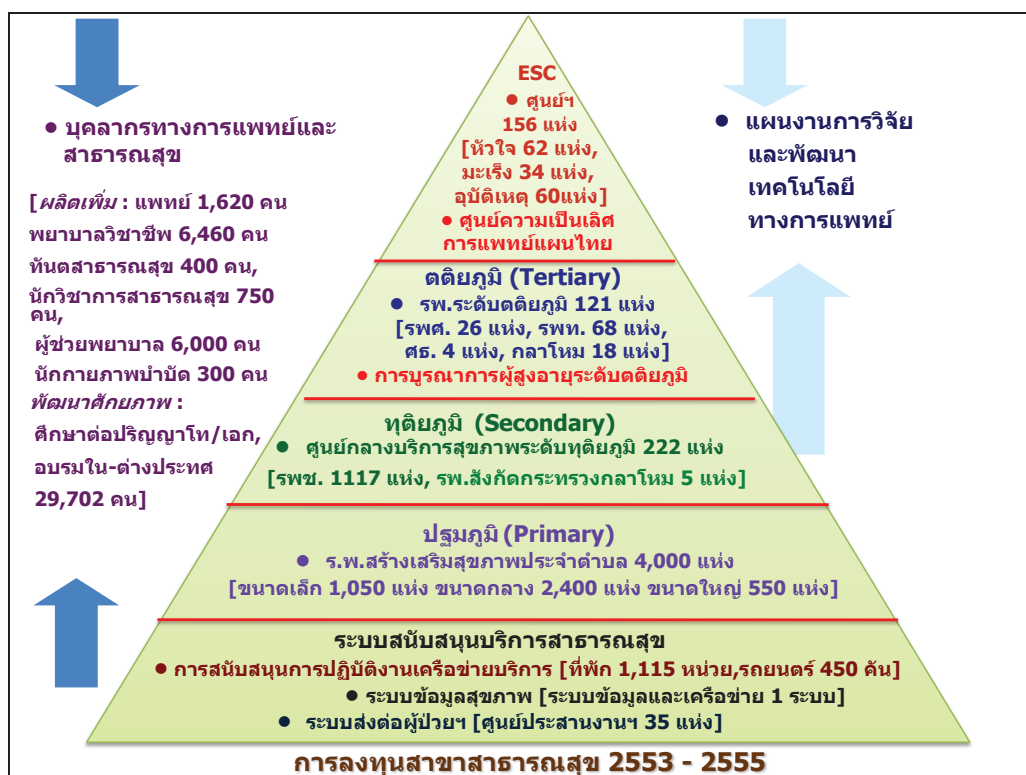
2. **แผนการลงทุนด้านสาธารณสุข** เป็นการวางรากฐานการพัฒนาด้านสุขภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ โดย**การลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข** ที่มุ่งเน้นการพัฒนาาระบบบริการสุขภาพทุกระดับ ควบคู่กับการพัฒนาระบบส่งต่อและระบบข้อมูลสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน นำไปสู่การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และ**การปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุข** เน้นการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อรองรับการลงทุนเพิ่มในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุขในทุกระดับบริการ และการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ เพื่อสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางการรักษายาบาลในภูมิภาค

แผนภาพที่ 3 : การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555



ที่มา : สุวรรณดี คำมัน, แผนการลงทุนกับการศึกษาและการเรียนรู้, 2551

แผนภาพที่ 4 : การลงทุนด้านสาธารณสุข ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555



ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข, การลงทุนด้านสาธารณสุข, 2552

การลงทุนด้านสังคมตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งฯ กับการเสริมสร้างการเพิ่มผลิตภาพของสังคมไทย

การดำเนินการลงทุนด้านสังคมตามแผนการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ และการลงทุนด้านสาธารณสุข ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เป็นการวางฐานรากสังคมไทยในเชิงกายภาพและคุณภาพให้ได้มาตรฐานและเป็นธรรม เพื่อปรับฐานของสังคมให้มีความแข็งแกร่งที่เชื่อมโยงกับการเพิ่มผลิตภาพทางสังคมที่นำไปสู่การพัฒนาคนและสังคมไทยที่มีคุณภาพ ดังนี้

1. การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบ ผ่านการลงทุนสาขาการศึกษา โดยมีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้ การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การพัฒนาสื่อและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในทุกระดับตั้งแต่ปฐมวัยจนตลอดชีวิต ควบคู่กับการเพิ่ม

ศักยภาพและขีดความสามารถของบุคลากรด้านการศึกษา และการเรียนรู้ทั้งระบบให้มีสมรรถนะ ทั้งการผลิตและพัฒนาครูบรรจุใหม่และครูประจำการที่มีสมรรถนะและทักษะตามมาตรฐานวิชาชีพ การส่งเสริมปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ พระสงฆ์ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมการผลิตและพัฒนานักวิจัย บุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และการสร้างนวัตกรรม รวมถึงการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ การเป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค เป็นการวางฐานรากการพัฒนาและยกระดับการศึกษาและการเรียนรู้ ที่มุ่งไปสู่เป้าหมายให้คนไทยทุกกลุ่ม ทุกวัย มีโอกาสและเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้เพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ ชุมชนมีศักยภาพในการเสริมสร้างการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงการเรียนรู้ตั้งแต่ปฐมวัยจนตลอดชีวิต กำลังคนระดับกลาง ระดับสูง และนักวิจัยมีสมรรถนะ มีการพัฒนาการวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรม อันจะส่งผลให้อันดับความสามารถด้านการศึกษาของไทยอยู่ในลำดับที่ดีขึ้น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน

และคุณภาพทางการศึกษาสูงขึ้นในทุกระดับและทุกประเภท และมีผลงานวิจัยที่ตอบสนองการพัฒนาชุมชน อุตสาหกรรม ที่นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการเป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค

2. การยกระดับคุณภาพมาตรฐานบริการสุขภาพทั้งระบบและการสร้างเสริมสุขภาพที่ดีแก่ประชาชน ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ด้านสาธารณสุขมีการลงทุนในเรื่องการพัฒนาคุณภาพระบบบริการสาธารณสุขที่เชื่อมโยงในทุกระดับตั้งแต่ระดับบริการปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตติยภูมิ และศูนย์การแพทย์เฉพาะทาง ควบคู่กับการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการด้านสุขภาพและสร้างโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการที่ดีมีมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ โดยการพัฒนาโรงพยาบาล สร้างเสริมสุขภาพตำบลที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมสุขภาพที่สอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพของตนเอง ครอบครัว และชุมชน อันนำไปสู่การลดลงของอัตราป่วยและตายด้วยโรคที่สามารถป้องกันได้ ตลอดจนการสร้างสุขภาพที่ดีทั้งทางร่างกายและจิตใจของประชาชนโดยรวม

บทสรุป

การลงทุนด้านสังคมภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 นอกจากจะเป็นการวางฐานรากสังคมไทยในเชิงกายภาพและคุณภาพให้ได้มาตรฐานและเป็นธรรมกับกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม/และทุกมิติอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงสอดคล้องกับสภาพพื้นที่และภูมิสังคม เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเผชิญในอนาคตแล้ว ยังเป็นการปรับฐานของสังคมให้มีความแข็งแกร่งที่เชื่อมโยงกับการเพิ่มผลิตภาพทางสังคมที่นำไปสู่การพัฒนาคนและสังคมไทยที่มีคุณภาพ และเป็นพลังในการสร้างฐานการพัฒนาทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงในระยะยาวอีกด้วย โดยปัจจัยความสำเร็จที่จะสนับสนุนให้การดำเนินแผนงาน/โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จะต้องอาศัยกระบวนการขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ที่คนไทยทุกคนมีส่วนร่วม เพื่อให้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 สามารถเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

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

_____, รายงานผลการพิจารณากลับกรองโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2, เอกสารคัดสำเนา, พฤษภาคม 2552

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

_____, วิกฤตและการพลิกฟื้น มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะที่ 2. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.chuaichart.com

สุวรรณี คำมั่น, แผนการลงทุนกับการศึกษาและการเรียนรู้, เอกสารประกอบคำบรรยาย (Power Point) : 2551

วิถีชีวิตชาวนาภาคกลาง

โจทย์ใหม่ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลง

สุรียนต์ ธีฎกกิจานุกิจ*/ นวฤต ประภักมะสิทธิ์/วิภูสนา มณีสุข**/ จิรวัดณ์ ปานเพ็ง**

บทนำ

อาชีพชาวนาไทยมีความสำคัญต่อสังคมไทยมาช้านาน ทั้งในฐานะที่เป็นภาคการผลิตหลัก และเป็นแหล่งกำเนิดวิถีชีวิตแบบไทยๆ จากข้อมูลรายงานสถิติข้าวนาปีและนาปรัง พบว่า ภาคกลางมีผลผลิตข้าวนาปีต่อไร่สูงกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากพื้นที่ภาคกลางพร้อมด้วยระบบชลประทาน และพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงกว่าภาคอื่น ดังที่ได้รับขนานนามว่าเป็น “อู่ข้าวอู่น้ำ” ของประเทศ

ทั้งนี้ เพราะด้วยระบบชลประทานที่ดีและทั่วถึง โดยพื้นที่ภาคกลางมีพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังที่อยู่ในเขตชลประทานถึง 6.61 ล้านไร่ (ตารางที่ 2) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ ซึ่งมีพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังที่อยู่ในเขตชลประทานเพียง 2.24 0.84 และ 0.28 ล้านไร่ตามลำดับ เป็นผลให้ชาวนาภาคกลางสามารถทำนาได้ตลอดทั้งปี คิดเป็นรอบในปัจจุบันสามารถทำนาได้ถึง 5 ครั้งในเวลา 2 ปี หากรวมผลผลิตข้าวเจ้านาปีและนาปรัง ภาคกลางสามารถผลิตข้าวในปี 2550/51 ได้ถึง 10.37 ล้านตัน เมื่อเทียบกับภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ที่ผลิตได้ 7.95 6.44 และ 0.97 ล้านตันตามลำดับ (ตารางที่ 3) ซึ่งทำให้การทำนาในภาคกลางได้รับผลกระทบจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศน้อยกว่าภาคอื่น โดยมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ทั้งข้าวนาปีและนาปรังสูงที่สุด

ชาวนาภาคกลางนอกจากมีข้อได้เปรียบเรื่องระบบชลประทานและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ซึ่งเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำดั้งเดิมแล้ว ยังมีลักษณะก้าวหน้ามากกว่าภาคอื่นในเรื่องของการเป็นแหล่งค้าข้าวส่งออกมาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มการส่งข้าวออกไปต่างประเทศอยู่ใกล้กับศูนย์กลางความเจริญและวิทยาการ ทำให้มีความใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลองค์ความรู้และวิทยาการที่ทันสมัย จึงมี

ตารางที่1: สถิติข้าวนาปีฤดูกาลผลิต 2550/2551

	เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ผลผลิต/ไร่** (กก.)	% ของเนื้อที่เพาะปลูก
รวมทั้งประเทศ	57.39	53.89	23.31	433	100.0
ข้าวเจ้า	39.08	36.60	16.93	463	68.1
ข้าวเหนียว	18.31	17.29	6.38	369	31.9
ภาคเหนือ	12.78	11.98	6.60	552	100.0
ข้าวเจ้า	9.54	8.85	4.89	552	74.6
ข้าวเหนียว	3.24	3.13	1.71	552	25.4
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	32.77	30.71	10.38	338	100.0
ข้าวเจ้า	17.78	16.62	5.75	346	54.3
ข้าวเหนียว	14.99	14.09	4.63	328	45.7
ภาคกลาง	9.81	9.31	5.51	592	100.0
ข้าวเจ้า	9.74	9.24	5.49	595	99.3
ข้าวเหนียว	0.07	0.07	0.02	305	0.7
ภาคใต้	2.02	1.89	0.80	425	100.0
ข้าวเจ้า	2.02	1.89	0.80	425	100.0
ข้าวเหนียว	*	*	*	362	-

ที่มา: สรุปตัวเลขจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

* ข้อมูลที่ระดับพันไร่ ** ผลผลิตต่อพื้นที่เก็บเกี่ยว

ตารางที่2: สถิติข้าวนาปรัง ปีการผลิต 2551

	เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	ผลผลิต (ล้านตัน)	ผลผลิต/ไร่* (กก.)	% ของเนื้อที่เพาะปลูก
รวมทั้งประเทศ	12.80	12.78	8.79	687	100.0
ในเขตชลประทาน	9.98	9.97	6.97	699	77.9
นอกเขตชลประทาน	2.82	2.81	1.82	648	22.1
ภาคเหนือ	4.48	4.47	3.06	685	100.0
ในเขตชลประทาน	2.24	2.24	1.56	696	50.1
นอกเขตชลประทาน	2.24	2.23	1.50	673	49.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.26	1.26	0.69	543	100.0
ในเขตชลประทาน	0.84	0.84	0.47	555	66.4
นอกเขตชลประทาน	0.42	0.42	0.22	519	33.6
ภาคกลาง	6.73	6.73	4.88	725	100.0
ในเขตชลประทาน	6.61	6.61	4.80	727	98.3
นอกเขตชลประทาน	0.12	0.12	0.08	646	1.7
ภาคใต้	0.34	0.34	0.17	502	100.0
ในเขตชลประทาน	0.28	0.28	0.14	506	84.0
นอกเขตชลประทาน	0.06	0.06	0.03	486	16.0

ที่มา: สรุปตัวเลขจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

* ผลผลิตต่อพื้นที่เก็บเกี่ยว

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ **นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3 : ข้าวเจ้านาปี และผลผลิตนาปี ปี 2550/51

พื้นที่	เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	ผลผลิต (ล้านตัน)
ภาคเหนือ	14.02	13.32	7.95
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19.04	17.88	6.44
ภาคกลาง	16.47	15.97	10.37
ภาคใต้	2.36	2.23	0.97
รวมทั้งประเทศ	51.89	49.40	25.73

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ศักยภาพ และความสามารถในการปรับตัวเพื่อประยุกต์ใช้เทคโนโลยี วิธีการผลิตที่ทันสมัยได้อย่างรวดเร็วกว่าชาวนาในภาคอื่น ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ทำให้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มในอนาคตของวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และอาจจะสะท้อนให้เห็นแนวโน้มการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาในอนาคตของภาคอื่น ๆ ในประเทศได้ระดับหนึ่ง

บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาเบื้องต้นจากโครงการศึกษาวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางและการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์¹ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสำรวจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชาวนาภาคกลางในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของวิถีการทำนาจากระบบดั้งเดิมเป็นระบบการใช้เครื่องมือ เครื่องจักรกลที่ทันสมัย และมีวิธีการบริหารจัดการแบบจ้างทำ (Outsourcing) มากขึ้น รวมถึงการสำรวจเบื้องต้นถึงผลกระทบจากกรณีที่มีกระแสชาวนาการคุกคามจากนักลงทุนจากต่างประเทศที่มีความประสงค์จะเข้ามาประกอบอาชีพทำนาในประเทศไทย

วิถีชีวิตชาวนาภาคกลางที่เปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็นด้วยกัน คือ 1) มีการพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกที่ต้องใช้เงินทุนมากขึ้น ทั้งปัจจัยที่เกี่ยวกับพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี และเครื่องจักรอุปกรณ์ 2) กระบวนการผลิตมีลักษณะเป็นธุรกิจที่เน้นการทำกำไร 3) มีการบริหารจัดการแบบจ้างทำ (Outsourcing) โดยผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องมีความรู้และประสบการณ์ที่ลึกซึ้งยาวนานก็สามารถประสบความสำเร็จได้ และที่สำคัญปัจจุบันชาวนาในภาคกลางมีความเชื่อว่ามีโอกาสน้อยมากที่ลูกหลานของตนจะรับช่วงอาชีพทำนาเป็นอาชีพหลักต่อไป (รายละเอียดดังตารางที่ 4)



¹ ข้อมูลและแนวคิดของบทความฉบับนี้ พัฒนารวมจากข้อมูลเบื้องต้นที่รวบรวมภายใต้ โครงการศึกษาวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางและการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการรวบรวมข้อมูลในรายละเอียดและวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่ชัดเจนสำหรับตอบประเด็นปัญหาที่ได้นำเสนอในบทความนี้

ตารางที่ 4: การเปลี่ยนแปลงโดยสังเขปของวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางตั้งแต่ก่อนปี 2504 - ปัจจุบัน²

มิติ	ก่อนปี พ.ศ.2504	พ.ศ.2504 – ปัจจุบัน
การจัดหาปัจจัยการผลิต		
1. แหล่งน้ำ	ใช้แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ น้ำฝน แม่น้ำ คลอง	ใช้แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ น้ำฝน แม่น้ำ คลองน้ำฝน และแหล่งน้ำจากระบบชลประทาน
2. ที่ดินและปุ๋ย	เป็นเจ้าของที่ดินทั้งโดยการจับจองและบุกเบิก ความอุดมสมบูรณ์ของดินมีมาก มีการใช้มูลสัตว์ที่ได้จากวัวและควายซึ่งมีอย่างเพียงพอ ทำเป็นปุ๋ยคอก ทำให้หน้าดินมีความชุ่มชื้นและความร่วนซุย อุดมสมบูรณ์	ชาวนาส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าทำนามากกว่าเป็นเจ้าของเอง การทำนาต่อเนื่องปีละหลายครั้งทำให้มีเวลาในการเตรียมดินน้อย ทำให้สภาพดินเสื่อมโทรมและขาดความอุดมสมบูรณ์ ชาวนาใช้ปุ๋ยเคมีเป็นหลัก เนื่องจากพันธุ์ข้าวที่พัฒนาใหม่ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีโดยเฉพาะ รวมทั้งการที่ชาวนาเร่งการผลิตให้ได้ปีละหลายครั้งทำให้จำเป็นต้องมีการเพิ่มปริมาณแร่ธาตุแก่ดิน ชาวบ้านใช้ปุ๋ยคอกบ้างเพื่อช่วยให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์และช่วยลดต้นทุนในการผลิต
3. พันธุ์ข้าว	ใช้ข้าวพันธุ์พื้นเมืองทั้งข้าวน้ำลึก ³ และข้าวขึ้นน้ำ ⁴ ซึ่งเป็นข้าวไวแสง ⁵ มีอย่างมากมาย เช่น ก้นจุด สองรวง เจ๊กกอดพ้อม ข้าวป้อม ขาวดอกเซ่ง ข้าวพวง ปิ่นแก้ว พวงหนัก จำปาจีน นางงาม เป็นต้น และจะมีการเก็บข้าวไว้ทำพันธุ์ในฤดูต่อไปโดยแยกเก็บไว้ในพ้อม ⁶ ในยุ้งฉาง	ใช้ข้าวพันธุ์ส่งเสริมซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวไวต่อช่วงแสงเป็นหลัก เช่น กข7 กข23 กข31 สุพรรณบุรี60 หรือข้าวที่มีการปรับปรุงพันธุ์ชยันนาท1 ปทุมธานี 1 OC เป็นต้น ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวไม่ไวแสง ⁷ ชาวนาส่วนใหญ่ไม่เก็บข้าวไว้ทำพันธุ์ แต่จะซื้อพันธุ์ข้าวจากราชการหรือชาวนาด้วยกันเองหรือบริษัทเอกชน สำหรับเกษตรกรที่เก็บพันธุ์ข้าวปลูกจะเก็บในกระสอบปุ๋ยไว้ภายในบ้าน (ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มียุ้งฉาง)
4. เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต	ใช้เทคโนโลยีพื้นบ้าน ซึ่งเป็นอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่มาจากวัสดุธรรมชาติ เช่น ใช้วัวควายในการไถนา ไถ ระเบิดวิดน้ำ โซงโลงเคียว เป็นต้น เครื่องมือที่ใช้ส่วนใหญ่ผลิตใช้กันเองในหมู่บ้านหรือแลกเปลี่ยนระหว่างหมู่บ้าน และเป็นเครื่องมือที่ชาวนาบำรุงรักษาได้เอง โดยอาศัยความรู้ที่ผ่านการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น	เน้นการใช้เครื่องจักรกลที่ทันสมัยในการผลิตเช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา รถไถนา เครื่องปักดำ เครื่องเกี่ยวนวด เป็นต้น (แผนภาพที่ 2) แทบไม่มีการใช้แรงงานสัตว์แล้ว การดูแลรักษาเครื่องมือต้องใช้ความรู้ที่ซับซ้อนขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการถ่ายทอดจากบริษัทผู้ขายเครื่องมือหรือปัจจัยการผลิตนั้นๆ
5. การใช้เงินทุนและ	มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนน้อย เพราะสามารถหาปัจจัยการผลิตได้จากธรรมชาติ	มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนสูงเพื่อการซื้อหาปัจจัยการผลิตที่เกือบทั้งหมดไม่สามารถผลิตได้เองในชุมชน (เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย

² ดัดแปลงจากมูลนิธิข้าวไทย (2546), ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล, ประสงค์ ตันพิชัย และ สันติ ศรีสวนแดง. 2544 และ จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ของ สพก.สศช. ความคลาดเคลื่อนใดๆของข้อมูลเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้เขียนบทความ

³ คือ ข้าวที่ปลูกในพื้นที่น้ำลึก ระดับน้ำในนามากกว่า 50 เซนติเมตร แต่ไม่เกิน 100 เซนติเมตร

⁴ คือ ข้าวที่ปลูกในนาที่มีน้ำท่วมขัง มีระดับน้ำลึกตั้งแต่ 1-5 เมตร เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 เดือน ลักษณะพิเศษของข้าวขึ้นน้ำ คือ มีความสามารถในการยืดปล้อง การแตกแขนงและรากที่ข้อเหนือผิวดิน และการชูรวง

⁵ คือ ข้าวที่ออกดอกเฉพาะเมื่อช่วงเวลากลางวันสั้นกว่า 12 ชั่วโมง

⁶ คือ เครื่องจักรสานด้วยไม้ไผ่ เวลาใช้เก็บพันธุ์ข้าวจะนำข้าวมาทาด้านนอกโดยรอบ เพื่อป้องกัน มอด เข้าทำลาย 7 คือ ข้าวที่ออกดอกเมื่อต้นข้าวมีระยะเวลาเจริญเติบโตครบตามกำหนด ไม่ขึ้นกับความยาวของกลางวัน จึงใช้ปลูกและผลิตได้ทั้งปี

มิติ	ก่อนปี พ.ศ.2504	พ.ศ.2504 – ปัจจุบัน
แหล่งทุน	การพึ่งพาแหล่งทุนมาจากเพื่อนบ้านและเครือญาติในชุมชน	สารเคมี และเรื่องจักรกล) ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งทุนการเงินจากภายนอก โดยส่วนใหญ่เป็นลูกค้าของ ธกส. ธนาคารออมสิน กองทุนหมู่บ้าน หรือเงินกู้ธนาคารอื่น
กระบวนการผลิตและเก็บเกี่ยว		
6. กระบวนการผลิต	ชาวนาปลูกข้าวตามฤดูกาล ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก บางครั้งก็มีการขอแรงจากชาวนารายอื่นๆ เช่น การลงแขกเกี่ยวข้าว เป็นต้น โดยที่ชาวนามีลักษณะเป็นชาวนามืออาชีพ (Farmer as a Skilled Farmer) (ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล , ประสงค์ ดันพิชัย และ สันติ ศรีสวนแดง. 2544 (หน้า76)) คือชาวนามีความรู้และความชำนาญในทุกขั้นตอนของการทำนา เช่น รู้ว่าข้าวหนักให้ปลูกนาห่ม วิธีการป้องกันและรักษาโรค เป็นต้น	ชาวนาสามารถทำนาได้ตลอดทั้งปีโดยไม่มีฤดูกาลในการทำนา เนื่องจากมีระบบชลประทานที่พร้อม โดยมีระยะเว้นช่วงไม่เกินครั้งละ 15 วัน รอบการปลูกที่เร็วและถี่ ผนวกกับแรงงานภาคเกษตรที่ลดลงทำให้ต้องมีการจ้างแรงงานหรือจ้างบริการทำนา (Outsourcing) โดยจากการสำรวจ ⁸ พบว่า ชาวนาที่ทำนาในเขตชลประทานและนอกเขตเทศบาล ทั้งที่มีที่นาเป็นของตนเองหรือเช่า ได้ทำนาโดยใช้วิธีการจ้างงานหรือจ้างงานผ่านโทรศัพท์มือถือในหลายขั้นตอนการผลิต เช่น การเตรียมดิน การปักดำ การใส่ปุ๋ย การฉีดป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และการเก็บเกี่ยว เป็นต้น โดยชาวนาส่วนใหญ่จะใช้รถเกี่ยวนาในการเก็บเกี่ยว ทำให้ชาวนามีลักษณะเป็นกึ่งผู้จัดการ (Farmer as a Semi-manager) (ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล, ประสงค์ ดันพิชัย และ สันติ ศรีสวนแดง. 2544 (หน้า76)) หรือ “ชาวนามือถือ”
7. ความต้องการความรู้	ชาวนาจำเป็นต้องมีความรู้ลึกซึ้งในกระบวนการทำนาผ่านการถ่ายทอดเรียนรู้ด้วยประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น	ชาวนาไม่จำเป็นต้องมีความรู้/ประสบการณ์มาตลอดชีวิตจึงทำได้ มีเพียงความรู้พื้นฐานแต่สามารถใช้บริการจ้างทำนา (Outsourcing) ก็สามารถประสบความสำเร็จได้ ดังเช่น บางรายมีอาชีพหลักเป็นข้าราชการ ⁹ แต่เห็นว่าเพื่อนบ้านทำนาได้กำไรมาก จึงเช่าที่นามาทำ โดยสั่งการจ้างในแต่ละขั้นตอนผ่านโทรศัพท์มือถือ ก็สามารถประสบความสำเร็จได้ข้าวประมาณ 800-900 กก./ไร่
วัฒนธรรมและวิถีชีวิต		
8. สิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน	เครื่องมือเครื่องใช้ที่สร้างจากวัสดุในธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ เช่น ไม้ ไม้ไผ่ ดิน หิน หรือเครื่องมืออุปกรณ์การหุงต้มโลหะแบบพื้นๆ	เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยใช้ไฟฟ้าท่อนแรง และช่วยประหยัดเวลา อุปกรณ์เครื่องมือที่เป็นแบบฉบับได้แก่ หม้อหุงข้าวไฟฟ้า พัดลม(ส่วนใหญ่มีมากกว่า 1 ตัว) โทรทัศน์ ตู้เย็น เครื่องชื้อยาแบบถังโยก เครื่องหว่านปุ๋ย เครื่องซักผ้า(มีทุกบ้านยกเว้นบ้านที่ไม่มีไฟฟ้า)
9. การติดต่อและรับรู้ข่าวสาร	ไม่กว้างไกล ใช้รูปแบบดั้งเดิม เช่น ผูกบอก จดหมาย โทรเลข การรับรู้ข่าวสารจากภายนอกมีน้อย	ทุกบ้านมีโทรศัพท์มือถือใช้ในอัตรา 1 คนต่อ 1 เครื่อง และไม่ค่อยสนใจที่จะติดตั้งโทรศัพท์พื้นฐาน ยกเว้นบ้านที่ต้องการต่อ internet แต่มีน้อยรายมาก การรับรู้ข่าวสารกว้างไกลถึงระดับโลกผ่านรายการข่าวโทรทัศน์ และวิทยุ

⁸ หมายถึง การเก็บข้อมูลในพื้นที่ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดชัยนาท และ จังหวัดฉะเชิงเทรา ระหว่างเดือน พฤษภาคม ถึง ตุลาคม 2552

⁹ จากการเก็บข้อมูลในโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่ จ.พระนครศรีอยุธยา (กันยายน 2552)

มิติ	ก่อนปี พ.ศ.2504	พ.ศ.2504 – ปัจจุบัน
10. ความเชื่อและพิธีกรรม	มีการประกอบพิธีกรรมเกี่ยวกับการทำนาอย่างเคร่งครัดและมีส่วนร่วมทั้งชุมชน เช่น การบูชาผีตาบู่ การบูชาแม่โพสพ พิธีกรรมการลงแขก	ส่วนใหญ่ไม่มีการประกอบพิธีกรรมอย่างเป็นทางการจะลักษณะอีกแล้ว แต่บางบ้านยังมีพิธีกรรมเล็กๆน้อยๆ เช่นการตั้งศาลแม่โพสพในโรงนา หรือในแปลงนา (ดูภาพประกอบ)
11. การสืบทอดวิถีชีวิตชาวนา	การทำนาเป็น วิถีชีวิต ที่ถ่ายทอดผ่านประสบการณ์และการเรียนรู้จากรุ่นสู่รุ่น ในขณะที่รุ่นลูกหลานซึ่งมีการศึกษาไม่สูงนัก ยังมีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นนอกจากการเกษตรน้อย การสืบทอดอาชีพมีความชัดเจนแน่นอน	การทำนาเป็น ธุรกิจ ที่เน้นการทำกำไรในขณะเดียวกับที่ลูกหลานซึ่งมีความรู้สูง(ระดับอาชีวะถึงระดับปริญญา) มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ต้องถนัดถนัดแบบการทำนา มากกว่า เช่น งานราชการ บริษัท หรือโรงงานอุตสาหกรรม ปัจจุบันชาวนาส่วนใหญ่มีวัยเฉลี่ยกลางคนและมีความเชื่อว่า มีโอกาสน้อยมากที่ลูกหลานจะรับช่วงอาชีพทำนาต่อ ยกเว้นในกรณีเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและตกงาน

ที่มา : โครงการศึกษาวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางและการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

ภาพที่ 1-6 เครื่องมือและวัฒนธรรมการทำนา¹⁰



¹⁰ ภาพที่ 1 และ 3 ได้จากการสำรวจในพื้นที่ จ.ชัยนาท, ภาพที่ 2, 4, 5, 6 ได้จากการสำรวจในพื้นที่ จ.ฉะเชิงเทรา

ภาวะคุกคามจากความต้องการถือครองที่ดิน

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความเป็นสมัยใหม่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจุบันชาวนาภาคกลางยังต้องเผชิญกับภัยอีกด้านที่เริ่มก่อตัวเป็นกระแสนั้นในช่วงระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก นั่นคือภาวะคุกคามจากความต้องการถือครองที่ดินเพื่อผลิตอาหารของชาวต่างชาติ

ปัจจุบันวิกฤติด้านอาหารได้แพร่กระจายไปทั่วโลก ส่งผลให้โลกเกิดความไม่มั่นคงด้านการเมืองเศรษฐกิจ รวมทั้งเกิดความไม่สงบขึ้นในสังคมทั้งในประเทศที่ยากจนและประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันอันส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าอาหารต่างๆ สูงขึ้น โดยเฉพาะ ราคาปุ๋ย และค่าขนส่งที่สูงขึ้น

ความต้องการอาหารที่เพิ่มขึ้นของประชากรระดับกลางในเอเชีย และต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาทำให้ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยระหว่างปี 2545 – 2550 ราคาสินค้าเกษตรของโลกได้สูงขึ้นมาก เช่น ข้าว(ที่สีแล้ว) เพิ่มขึ้นร้อยละ 68.6 ถั่วเหลืองเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.4 ข้าวสาลีเพิ่มขึ้นร้อยละ 94.5 ข้าวโพดเพิ่มขึ้นร้อยละ 68.1 (ตารางที่ 5) ราคาสินค้าเกษตรที่สูงขึ้นนี้ไม่ใช่เป็นสาเหตุเดียวที่ทำให้เกิดความกลัวว่าจะมีอาหารไม่เพียงพอในยามต้องการ โดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศอาหรับ แต่เป็นเพราะการที่มีประเทศผู้ผลิตและส่งออกพืชทั้งขนาดใหญ่และเล็ก ใช้มาตรการยกเลิกหรือระงับการส่งออกชั่วคราว รวมทั้งมีการเก็บภาษีส่งออกที่สูงขึ้นมาก ทำให้ประเทศที่ร่ำรวยเหล่านี้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงและกลัวว่าจะไม่สามารถหาอาหารให้กับประชากรได้อย่างเพียงพอ ในยามที่เกิดวิกฤติขาดแคลนด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม ดังนั้นทางออกที่ดีในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารของประเทศเหล่านี้ คือ การลงทุนทำฟาร์มในต่างประเทศเพื่อสร้างคลังอาหารของพวกเขาขึ้นมาเอง

การลงทุนทำการเกษตรในต่างประเทศไม่ใช่เรื่องใหม่ของโลก สำหรับยุคหลังการล่าอาณานิคมนั้น เคยปรากฏกรณีชัดเจนตั้งแต่ปี 2534 เมื่อผู้ลงทุนชาวต่างประเทศได้เข้าครอบครองที่ดินในประเทศรัสเซีย หลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย หรือกรณีที่ชาวอังกฤษเข้าไปทำการเกษตรโดยปลูกถั่วในตอนใต้ของประเทศแทนซาเนีย

ตารางที่ 5: การเพิ่มขึ้นของราคาส่งออกสินค้าเกษตรของโลก

สินค้า	มูลค่า (\$/ตัน) 2545	มูลค่า (\$/ตัน) 2550	อัตราเพิ่ม (%)
ข้าว(สีแล้ว)	242	408	68.6
ถั่วเหลือง	197	308	56.4
ข้าวสาลี	127	247	94.5
ข้าวโพด	113	190	68.1

ที่มา: FAO of The United Nations (2009)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้ามาถือครองที่ดินของชาวต่างชาติมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตในยุคล่าอาณานิคมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่สิ่งหนึ่งที่แตกต่างจากอดีต คือ ขนาดพื้นที่ในการเข้าถือครองในปัจจุบันมีพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศซูดานได้ทำสัญญาในการทำการเกษตรกับประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอาหรับเอมิเรต และอียิปต์ โดยมีพื้นที่ 690,000, 400,000 และ 400,000 เฮกเตอร์¹ ตามลำดับ ซึ่งประเทศที่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาทำการเกษตร ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่มีความยากจนและมีพื้นที่ทำการเกษตรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาและเอเชีย เช่น ประเทศซูดาน คองโก เอธิโอเปีย กัมพูชา เป็นต้น (ตารางที่ 6) โดยที่ประเทศที่เข้ามาถือครองที่ดินส่วนใหญ่ จะเป็นประเทศในตะวันออกกลางที่มีความร่ำรวยจากการขายน้ำมัน เช่น ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรต คูเวต เป็นต้น

การเข้ามาทำการเกษตรของต่างประเทศในอดีต มีลักษณะเอกชนต่อเอกชน แต่ปัจจุบันการเข้าไปทำการเกษตรในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลมากขึ้น คือ ผู้ที่เข้ามาถือสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศหรือบริษัทที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล โดยผู้ขายหรือผู้ให้เช่าที่ดินก็คือ รัฐบาลของประเทศที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งทำให้เขาเป็นเจ้าของที่ดินเพียงแต่ในนาม เช่น การเข้ามาร่วมลงทุนในประเทศซูดานของรัฐบาลประเทศกาตาร์ ซึ่งเป็นการเซ็นสัญญาร่วมกันระหว่างรัฐบาลทั้ง 2 ประเทศ หรือ การเข้ามาเช่าที่ดินในประเทศกัมพูชาเพื่อปลูกข้าวของผู้ลงทุนชาวคูเวต ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการพบปะกันระหว่างรัฐบาลทั้ง 2 ประเทศ (*The Economist*. 2009) เป็นต้น

¹ 1 เฮกเตอร์ = 6.25 ไร่

ตารางที่ 6 ตัวอย่างการลงทุนในที่ดินต่างประเทศเพื่อจัดหาอาหาร ปี 2549-52

ประเทศที่เข้ามาลงทุน	ประเทศเป้าหมาย	ลักษณะของข้อตกลง
รัฐบาลต่อรัฐบาล		
บาร์เรน	ฟิลิปปินส์	ทำการเกษตร - ประมง ในพื้นที่ 10,000 เฮกเตอร์
	ตุรกี	โครงการเกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งมีมูลค่า 500 ล้านดอลลาร์
จีน (Chongqing Seed Corp)	แทนซาเนีย	ปลูกข้าวในพื้นที่ 300 เฮกเตอร์
อียิปต์	ซูดาน	ผลิตข้าวสาลี ปีละ 2 ล้านตัน
จอร์แดน	ซูดาน	ทำปศุสัตว์และปลูกพืชในพื้นที่ 25,000 เฮกเตอร์
เกาหลีใต้	ซูดาน	ทำการปลูกข้าวสาลีในพื้นที่ 690,000 เฮกเตอร์
คูเวต	กัมพูชา	เช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว
กาตาร์	เคนยา	เช่าที่ดิน 400,000 เฮกเตอร์ ปลูกผลไม้/ผักแลกกับเงินลงทุน 2.3 พันล้านดอลลาร์
ซาอุดีอาระเบีย	ซูดาน	เช่าพื้นที่ปลูกข้าวสาลี ผัก และอาหารสัตว์ ในพื้นที่ 9,200-10,117 เฮกเตอร์
สหรัฐอาหรับเอมิเรต(UAE)	ซูดาน	ปลูกข้าวโพด ข้าวสาลี มันสำปะหลังและถั่วในพื้นที่ 30,000 เฮกเตอร์
เอกชนต่อรัฐบาล		
Agriculture South Africa	คองโก	เสนอพื้นที่ 10 ล้านเฮกเตอร์
Jarch Captital (USA)	ซูดาน	ทำสัญญากับผู้ประกอบการทางตอนใต้ของซูดาน ในพื้นที่ 400,000 เฮกเตอร์
Lonrho (UK)	แองโกลา	เช่าที่ดิน 25,000 เฮกเตอร์ สำหรับปลูกข้าว(ยังไม่ทราบว่าทำสัญญาหรือยัง)
ผู้ลงทุนเอกชน(ซาอุดีอาระเบีย)	เอธิโอเปีย	เช่าที่ดินเพื่อการลงทุนในวงเงิน 100 ล้านดอลลาร์

ที่มา: Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick. (2009)

นักวิชาการบางคน เช่น Mr. Jacques Diouf หัวหน้าโครงการด้านอาหารและการเกษตร ของสหประชาชาติ มองว่าการเข้ามาถือครองที่ดินในต่างประเทศนี้เป็น “การล่าอาณานิคม” (*The Economist*. 2009) ซึ่งทำให้เกิดปัญหามากมายกับประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน เช่น เกษตรกรหรือชาวนาไม่มีพื้นที่ทำการเกษตร หรือ ทำนา เกษตรกรกลายเป็นเพียงเกษตรกรรับจ้างหรือกรรมกรชาวนา อีกทั้งการเข้ามาของแรงงานของต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนทำให้เกษตรกรไม่มีงานทำและขาดรายได้ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดกลุ่มผู้คัดค้านจำนวนมากในหลายประเทศ และได้เรียกการเข้ามาถือครองที่ดินในต่างประเทศนี้ว่า “การแย่งชิงที่ดิน (Land Grabs)”

ประเทศไทยยังเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพการเกษตร โดยมีพื้นที่ทำการเกษตรในปี 2550 จำนวน 130.34 ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ 40.6

ของพื้นที่ทั้งประเทศ และเป็นเนื้อที่ในเขตชลประทาน จำนวน 28.14 ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ 21.6 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร(สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551) จึงทำให้ประเทศไทยตกเป็นเป้าหมายในการเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรของประเทศที่ร่ำรวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ในเขตภาคกลาง เช่น จ.อยุธยา สุพรรณบุรี ชัยนาท ฉะเชิงเทรา เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ในการทำนาส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชลประทาน ทำให้มีทรัพยากรน้ำเพียงพอสำหรับทำนาตลอดทั้งปี

จากการเปิดเผยของ นพ.เกษม วัฒนชัย องคมนตรี พบว่า¹² ขณะนี้มีกลุ่มนักลงทุนจากตะวันออกกลางได้จ้างนายหน้าให้มากกว่าซื้อที่ดินในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะในอนาคตจะเกิดวิกฤติการขาดแคลนอาหาร เป็นวิกฤติที่สำคัญของโลก และขณะนี้เห็นได้ชัดแล้วว่าเงินทุนจากกลุ่มตะวันออกกลางมาพักไว้ที่แบงก์ ออฟ กัวลาลัมเปอร์

¹² โพสต์ทูเดย์ 18 พ.ย. 51

ประเทศมาเลเซีย และให้นายหน้าที่มาซื้อที่ดิน มาลงทุนปลูกข้าวแล้ว ยังโชคดีที่ประเทศไทยมีกฎหมายไม่ให้ชาวต่างชาติทำนา แต่ก็มีชาวบ้านแจ้งให้ทราบว่าจะเริ่มมีกลุ่มนายหน้าเข้ามาติดต่อซื้อที่ดิน หรือไม่ก็ขอเช่าที่เป็นเวลา 5 ปี ให้เช่าราคาไร่ละ 3 หมื่นบาทต่อปี แต่มีเงื่อนไขห้ามเจ้าของที่ดินเข้าไปยุ่งที่ดินดังกล่าวเด็ดขาด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยอมรับเรื่องนี้ว่ามีมูลความจริง โดยนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยอมรับว่า¹³ ขณะนี้มีซื้อมุลกลุ่มทุนจากประเทศตะวันออกกลาง จะเข้ามากว้านซื้อที่ดินทั่วประเทศในราคาสูง โดยเฉพาะที่ดินภาคกลาง หรือพื้นที่เขตชลประทาน และยังรุกคืบกว้านซื้อสิทธิการเช่าช่วงของประชาชนที่ทำสัญญากับภาครัฐ โดยเฉพาะที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ที่ใช้ปลูกข้าวเนื่องจากขณะนี้ข้าวมีราคาสูง และกลุ่มทุนต่างชาติจะส่งผลผลิตที่ปลูกได้กลับไปจำหน่ายในประเทศตนเอง รวมทั้งเป็นผู้ตั้งราคาหรือจัดจำหน่ายผลผลิตบางอย่าง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเกษตรกรและประเทศไทย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าภาครัฐมีความตื่นตัวในเรื่องนี้แล้วระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มีการที่ชัดเจน และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวปี 2542 ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ 9 ประเภท และกิจกรรมการทำนา ทำสวน หรือทำไร่ ก็ถูกบรรจุในพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่การเข้ามาถือครองที่ดินของชาวต่างชาติอาจสามารถทำได้โดย 1) เข้ามาถือหุ้นหรือซื้อบริษัทไม่เกินร้อยละ 49 ตามกฎหมาย และหาคนไทยเข้ามาถือหุ้นแทนในส่วนที่เหลือ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งทำให้ชาวต่างชาติสามารถทำธุรกิจต้องห้ามทุกประเภทได้ถูกต้องตามกฎหมาย 2) การเข้ามาถือครองที่ดินในลักษณะตัวแทน หรือ “นอมินี” โดยให้คนหรือกลุ่มคนที่เป็นคนไทยหรือการแต่งงาน

กับคนไทยหรือการรับลูกบุญธรรมที่เป็นคนไทย เป็นผู้ติดต่อเพื่อเช่าหรือซื้อที่ดิน¹⁴

วิธีการเหล่านี้ ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินให้กับชาวต่างชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่ทำนาในภาคกลางส่วนใหญ่เป็นลักษณะการเช่า หากเจ้าของที่นาเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทุนในกรุงเทพฯ ได้เงินค่าเช่าจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ให้เงินค่าเช่าจำนวนมาก ซึ่งคนกลุ่มนั้นเป็น นอมินี ของชาวต่างชาติด้วยแล้ว ก็จะทำให้พื้นแผ่นดินของคนไทยตกเป็นของคนต่างชาติเข้ามาบริหารจัดการได้ ทำให้ชาวนากลายมาเป็นลูกจ้างปลูกข้าวปลูกผักของคนต่างด้าว รวมทั้งจะทำให้ครอบครัวคนไทยพลัดถิ่นในประเทศตนเอง (เกษม วัฒนชัย, 2552) ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับใหม่เพื่อเข้ามาจัดการเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งในเรื่องนี้นายธีระ วงศ์สมุทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ได้สั่งการให้คณะทำงานด้านกฎหมายของกระทรวงเกษตรฯ เร่งรัดร่างกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว¹⁵

บทสรุป : โจทย์ใหม่ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลง

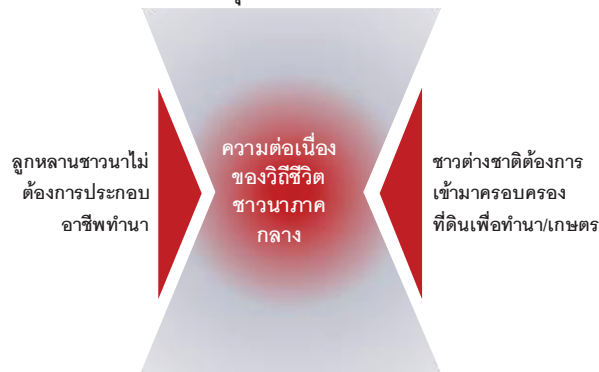
ในอดีตประเด็นนโยบายของการพัฒนาเกษตรหรือการทำนามักจะมุ่งไปที่การเพิ่มผลผลิตในการผลิต การลดต้นทุน การรักษาระดับราคา การประกันราคาหรือรายได้ให้กับเกษตรกรหรือชาวนา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับชาวนา ผู้ซึ่งถูกมองว่ามีฐานะค่อนข้างยากจน เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ เป็นผู้มีคุณูปการในการผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงคนในชาติ นโยบายของรัฐบาลทุกสมัยจึงมุ่งเพื่อการปกป้องและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้เกษตรกรชาวนา แต่ขณะนี้ความต่อเนื่องของวิถีชีวิตชาวนาที่เป็นต้นธารอาหารของคนในประเทศ เผชิญกับการคุกคาม 2 ด้าน

¹³ ประชาทรรศน์ (Th) วันจันทร์ ที่ 24 พฤศจิกายน 2551

¹⁴ เกษม วัฒนชัย, โพสต์ทูเดย์, จันทร์ที่ 27 กรกฎาคม 2552

¹⁵ เดลินิวส์, วันศุกร์ที่ 24 กรกฎาคม 2552

ภาพที่ 7: ปัจจัยคุกคามวิถีชีวิตชาวนาภาคกลาง



ด้านหนึ่งคือการคุกคามของนักลงทุนจากต่างชาติที่ต้องการเข้ามาถือครองที่นาซึ่งดูเหมือนจะเผชิญกับกระแสต่อต้านอย่างเข้มแข็ง และในอีกด้านหนึ่งซึ่งอาจจะร้ายแรงกว่า เพราะขณะนี้ความต่อเนื่องของวิถีชีวิตชาวนาภาคกลางไม่ได้ขึ้นอยู่กับเรื่องของการถือครองที่ดินเพื่อการทำนาไว้ในมือของคนไทยแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าลูกหลานชาวนาจะยังต้องการรับช่วงทำนาต่อไปหรือไม่อย่างไร และเมื่อการทำนาก็ไม่ต้องการประสบการณ์หรือองค์ความรู้ที่ต้องเรียนรู้มาอย่างยากเย็นอีกต่อไป เพราะสามารถจ้างทำนา (Outsourcing) ได้ เราก็อาจจะเริ่มเห็นคนที่มีอาชีพอื่นเป็นหลักก็อาจต้องการเข้ามาในอาชีพนี้มากขึ้น

ปรากฏการณ์นี้ก็จะส่งผลกระทบในอนาคตได้ว่าชาวนาไทยที่เห็นในขณะนี้บางรายอาจไม่ใช่ชาวนาติดที่ดินดั้งเดิม

แต่อาจเป็นผู้ประกอบการทั่วไปที่เห็นว่าการทำนาเป็นธุรกิจที่สามารถทำกำไรได้ดีโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางที่มีระบบชลประทานอุดมสมบูรณ์ เมื่อถึงตอนนั้นก็อาจต้องมีการพิจารณาว่า จุดมุ่งหมายในเชิงนโยบายของการพัฒนาภาคเกษตรทำนาหรือการยกระดับความเป็นอยู่ของชาวนาควรมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร เพราะชาวนาในขณะนั้นอาจจะไม่ใช่ชาวนาผู้ค่อนข้างยากจนในความหมายเดิมแล้ว แต่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการธรรมดาที่เห็นช่องทางทำกำไรจากธุรกิจการทำนา ดังนั้นแนวทางในการรักษาอาชีพชาวนาในประเทศไทยไว้ให้ยั่งยืนต่อเนื่องเพื่อเป็นหลักประกันทางด้านอาหารให้กับประชาชนในประเทศได้อย่างยั่งยืนก็อาจจะต้องต่างไปจากเดิมที่มีพื้นฐานจากการมองว่าชาวนาเป็นกลุ่มคนยากจนที่ต้องการความสนับสนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ



เอกสารอ้างอิง

ประชากรศาสตร์ (Th). ข้าว. วันจันทร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2551

เดลินิวส์, ข้าว. วันศุกร์ที่ 24 กรกฎาคม 2552

เกษม วัฒนชัย, 2552. ข้าว. โพสต์ทูเดย์, จันทร์ที่ 27 กรกฎาคม 2552

_____ “องค์มนตรีชาวต่างชาติอุปถัมภ์เกษตร”. โพสต์ทูเดย์ สุดสัปดาห์ (12 กันยายน 2552): 8-9.

ข้าวไทย, มูลนิธิ. 2546. ข้าวกับชาวนา. ลำดับที่ 3: เอกสารเผยแพร่. กรุงเทพฯ. หน้า 20 – 29.

ผ่องพรรณ ตริยมงคลกุล, ประสงค์ ตันพิชัย และ สันติ ศรีสวนแดง. 2544. จากวิทยาการพื้นบ้านสู่วิทยาการแผนใหม่ในการ
ทำนาข้าว: บทสะท้อนการปรับตัวของชาวนาไทยในที่ราบลุ่มภาคกลาง. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขต
กำแพงแสน, ม.ป.ท.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. 2552. ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2551.
กรุงเทพมหานคร

Food and Agriculture Organization of the United Nations. “FAOSTAT”. [Online] .Available: <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx/> Retrieved October 1, 2009.

Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick. “Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities.”[Online] .Available: <http://www.ifpri.org/blog/land-grabbing-foreign-investors-developing-countries/> Retrieved September 28, 2009.

The Economist print edition “Buying farmland abroad: Outsourcing's third wave” *The Economist*, May 21, 2009: 55-57.

ตัวชี้วัดภาวะสังคม (รายไตรมาส) ปี 2550 - 2552

องค์ประกอบหลัก	2550				2551				2552			
	ไตรมาส1	ไตรมาส2	ไตรมาส3	ไตรมาส4	ไตรมาส1	ไตรมาส2	ไตรมาส3	ไตรมาส4	ไตรมาส1	ไตรมาส2	ไตรมาส3	ไตรมาส4
1. คุณภาพของคน												
การทำงานทำ (พันคน)	35,253	35,751	37,122	36,873	35,820	36,860	37,837	37,550	36,503	37,699	38,372	38175
- อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	1.63	1.61	1.18	1.11	1.65	1.39	1.18	1.33	2.08	1.75	1.17	0.99 ^p
- อัตราการว่างงานตามระดับการศึกษา (ร้อยละ)												
รวม	1.63	1.61	1.18	1.11	1.65	1.39	1.18	1.33	2.08	1.75	1.17	-
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	1.08	0.81	0.63	0.59	1.11	0.63	0.59	0.74	1.24	0.89	0.57	-
มัธยมศึกษาตอนต้น	2.50	2.33	1.85	1.56	2.65	2.04	1.71	2.24	3.44	2.08	1.89	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1.99	2.27	1.42	2.21	2.19	1.66	1.86	1.61	3.06	2.40	1.14	-
อาชีวศึกษา	1.77	2.26	2.20	1.41	2.02	2.76	2.02	2.65	3.54	3.06	2.19	-
วิชาชีพชั้นสูง	3.58	4.13	2.18	1.77	2.06	3.67	2.79	2.61	3.20	4.43	3.09	-
มหาวิทยาลัย	2.39	3.23	2.34	2.06	2.32	2.95	2.05	2.04	2.63	3.44	2.17	-
- การทำงานต่ำกว่าระดับ (พันคน)	659	655	555	518	575	481	420	555	699	570	525	689 ^p
(ทำงานน้อยกว่า 35 ชม./สป. ที่พร้อมจะทำงานเพิ่ม)												
- สัดส่วนกำลังแรงงานตามระดับการศึกษา (ร้อยละ)												
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	58.7	58.0	58.3	58.4	56.9	56.4	57.1	57.1	56.0	55.2	56.0	-
มัธยมศึกษาตอนต้น	14.8	15.0	14.8	14.5	15.3	15.5	15.2	15.2	15.3	15.9	15.3	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	9.1	9.1	9.1	9.5	9.6	9.9	9.5	9.5	9.9	10.0	9.7	-
อาชีวศึกษา	3.3	3.3	3.4	3.3	3.2	3.4	3.3	3.2	3.5	3.4	3.5	-
วิชาชีพชั้นสูง	3.9	4.0	4.1	3.9	4.2	4.2	4.2	4.1	4.2	4.5	4.4	-
มหาวิทยาลัย	10.2	10.5	10.3	10.4	10.8	10.7	10.8	10.8	11.1	11.1	11.2	-
สุขภาพ												
- จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคที่ต้องเฝ้าระวังเร่งด่วน (ราย)												
หัด	1,075	942	930	946	1,827	1,338	1,905	1,442	2,406	1,488	1,274	646
ไข้กาฬหลังแอ่น	8	10	5	7	11	24	4	10	17	16	13	5
ไข้สมองอักเสบ	64	125	109	70	86	116	122	74	95	117	112	135
อหิวาตกโรค	4	26	250	706	51	117	30	65	3	202	26	160
มือ เท้า และปาก	821	882	3,561	11,582	5,343	1,409	1,630	1,152	1,960	2,043	1,622	1,600
บิด	4,899	5,950	4,706	3,471	4,339	4,398	3,636	3,258	4,157	4,526	2,750	2,363
นิ่วมอเนี่ย	41,490	25,268	43,223	32,269	36,657	24,890	40,677	41,998	32,175	14,368	38,985	35,089
ฉีหนู	389	597	1,305	988	372	518	1,233	972	536	749	1,747	1,826
ไข้เลือดออก	5,742	21,166	25,363	13,310	10,599	25,520	34,462	16,833	7,131	20,301	17,307	9,911
ไข้หวัดใหญ่	5,296	3,523	5,155	4,394	4,264	4,172	4,633	6,023	3,122	21,119	44,314	13,319
พิษสุนัขบ้า	4	3	4	7	2	0	0	1	5	3	2	3
2. ความมั่นคงทางสังคม												
หลักประกันทางสังคม												
ความสงบสุขในสังคม (ต่อประชากรแสนคน)												
สัดส่วนการบาดเจ็บและตายด้วยอุบัติเหตุ-การจราจรทางบก	36.7	33.6	33.7	34.6	32.4	30.6	28.2	32.9	31.7	29.0	25.1	22.5
สัดส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	27.0	28.3	31.1	24.0	25.1	24.3	26.8	24.8	22.5	20.5	23.5	22.3
สัดส่วนคดีขี้ขี้ด ร่างกาย และเพศ	16.2	15.6	14.2	13.8	13.4	12.9	11.5	12.5	12.6	12.1	11.7	12.3
สัดส่วนคดียาเสพติด	46.9	50.3	58.3	59.0	69.7	78.7	82.7	73.7	86.9	85.4	84.8	95.3
ร้อยละของคดีเด็กและเยาวชนที่กระทำ-ความผิดซ้ำต่อคดีทั้งหมดที่ถูกดำเนินคดี-โดยสถานพินิจทั่วประเทศ (ร้อยละ)	12.31	12.37	13.43	13.41	13.96	14.01	14.53	13.70	14.00	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
3. ความเป็นอยู่และพฤติกรรมของคน												
การคุ้มครองผู้บริโภค												
- จำนวนเรื่องร้องเรียน (เรื่อง)	5,557	5,014	4,863	5,063	5,866	6,019	4,054	5,373	8,318	8,575	9,529	15,200
บ้าน อาคาร ที่ดิน	581	808	464	828	634	439	289	396	755	657	767	615
สินค้าและบริการ	556	498	458	425	348	507	309	376	680	675	796	676
การโฆษณาต่างๆ	335	200	394	258	291	233	231	137	279	182	358	253
ผ่านทางสายด่วน 1166/ปรึกษาข้อกฎหมาย	4,062	3,483	3,533	3,521	4,431	4,786	3,222	4,369	6,572	7,026	7,562	13,644*
การขายตรงและตลาดแบบตรง	23	25	14	31	162	54	3	95	32	35	46	10

ที่มา : สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
หมายเหตุ : ^p ข้อมูลการมีงานทำ อัตราการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ ไตรมาส4/2552 ใช้ข้อมูลเฉลี่ยเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2552
* ไตรมาส 4/2552 สคบ. ให้บริษัทเอกชนดำเนินการจัดเก็บข้อมูลแทน