



គារសារ

គេរមនុកិច្ចនិងសំណងគម

ថ្ងៃទី 45 ខែបាហ៍ទី 1 ការការណ៍-មីនាកំ 2551

សាន្តការងារកម្មក្រសួងការពេទ្យនាការគេរមនុកិច្ច និងសំណងគម នគរបាល
Office of the National Economic and Social Development Board

ធនាគតសំណងគមផ្សេងៗរាយ
ឱករាយបុរិបទកំណត់ការងារ

ការសំនើសំណងរាយហើយតែតាគលក្ខនៈ

ការធ្វើប្រតិបត្តិការងារ

គោលនយោបាយនិងការងារ

គោលនយោបាយនិងការងារ

សំណងគមផ្សេងៗរាយ



ទីតាំងព្រះពេជ្រិយ

មួយដែលនាន់ “តួងគមត្រូវយោងបើនត្រូវខ្លួនក៏ណា

(Green and Happiness Society)

គណៈព្រះពេជ្រិយនាំគ្រោមរលប្បី វិញ្ញាបានត្រូវ

គ្រលោបគ្រុះគ្រលោបសុំ ឱ្យមិនបែងប៉ីចំ តួងគមត្រូវឱ្យ

គេរម្ពួលឯកត្រូវនាមរាប់ នៅឯណាប្រាប់ នៅឯណាប្រាប់

តួងនៃត្រូវនាមនឹងគ្រលោបរាប់ នៅឯណាប្រាប់ នៅឯណាប្រាប់

ផែនធាក្តុការព័ត៌មានព្រះពេជ្រិយ 10

1. ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់ គ្រលោបរាប់ នៅឯណាប្រាប់ នៅឯណាប្រាប់

2. និរិយាយគ្រុះគ្រលោបរាប់ និរិយាយគ្រលោបរាប់ និរិយាយគ្រលោបរាប់

3. តួនាទីក្រុងគ្រលោបរាប់ តួនាទីក្រុងគ្រលោបរាប់ តួនាទីក្រុងគ្រលោបរាប់

4. ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់ ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់ ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់

ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់ ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់ ព័ត៌មាននីងគ្រលោបរាប់

บทบรรณาธิการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มี ยุทธศาสตร์สำคัญ 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาประเทศให้มีความอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกันอย่างยั่งยืน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ร่วมกับภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ผลักดันการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง

forall สารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ ได้หยิบยกการผลักดันยุทธศาสตร์ ที่สังคมกำลังให้ความสนใจกันมาก และเป็นประเด็นท้าทายที่น่าสนใจ เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะในหลายประเด็นคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศไทย ซึ่งกำลังเป็นประเด็นสำคัญของทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม หลายประเด็น ได้แก่ ผลกระทบและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค การออม การพัฒนาตลาดเงินทุน และการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานของประชากรผู้สูงอายุ นโยบายการรองรับผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน การเพิ่มผลตอบแทนแก่ผู้สูงอายุ และการพัฒนาตลาดทุนเพื่อรองรับผู้เกษียณอายุ รวมทั้งได้นำเสนอแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อลดอัตราภาระพึงพิงของประเทศลง

นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนในด้านการเกษตร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าถ้าจะให้สู้อยู่ในภาคการเกษตร พ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืนแล้ว จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรทั้งในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และการเข้าถึงระบบชลประทานอย่างทั่วถึง

การพัฒนาประเทศด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการพัฒนาในระดับพื้นที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการพัฒนาในระยะต่อไป ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้กรณีศึกษาลุ่มแม่น้ำน้ำสาบ จ.เลย เป็นตัวอย่าง จะทำให้เห็นรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การดำเนินงานของชุมชน การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมของการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น

สุดท้าย forall สารฯ ได้นำเสนอรูปแบบการพัฒนาร่วมกับประเทศ เพื่อบ้านคือ แนวคิดการพัฒนาพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย โดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงร่วมกัน ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา เพื่อสร้างความเจริญมั่นคงของประชาชนร่วมกัน

คณะกีปรึกษา

เลขานุการฯ

นายอําพน พิตติอําพน

รองเลขานุการฯ

| | |
|--------------------------|----------------------------|
| นายสมเจตน์ เตชะพุ | นางสาววิไลพร ลิ่วเกช์มานต์ |
| นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช | นายอかもม เดิมพิทยาไพสิฐ |
| นายอุทิศ ขาวเรียร | นางจุฑามาศ บำรุงเมือง |

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน

| | |
|--------------------------------------|-------------------|
| นายสุวัฒน์ วัฒน์สบุตร | นางเพญชา อ่อนชิต |
| นายประเมธี วิมลศิริ | นางสุวรรณี คำมั่น |
| นายเชื่อง ชาติอริยะกุล | นายธนานิทร์ ผะเอม |
| นายชาญวิทย์ ออมตะมาทุชาติ (รักษาการ) | |

บรรณาธิการบริหาร

นายสมชาย ศักดาเวศคือศร

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวริทธิ์ อวิรุทธิ์วงศุล

กองบรรณาธิการ

| | |
|----------------------|----------------------|
| นางภาณี ชนากิรรณ์ | นางนิลวรรณ พิชญ์ดำรง |
| นายธีระพงษ์ มาลัยทอง | นางสาววชรี พุ่มทอง |
| นายฤทธิณย์ นพคุณ | |

ฝ่ายจัดการ

| | |
|-------------------------|---------------------|
| นางธนรัชต์ ศุขารีย์ | นางพรเบรีย แสงเงิน |
| นายสุรพล สวนชัยัน | นางสาวจตุพร บุญแฟรง |
| นางสาวศิริพร ฉกามานันท์ | |

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ

นายเนวاثพิชัย ฤทธิแปลง

สารบัญ

- (3) • มีอะไรในเล่ม
 - สังคมผู้สูงอายุ
- (7) - อนาคตสังคมผู้สูงอายุ: จากมุมมองเศรษฐกิจมหาภาค
- (26) - การออม : ทำไม่งึงด้วยเรื่องง่ายได้โครงสร้างประชากรสูงอายุ
- (31) - สังคมผู้สูงอายุ : นัยต่อการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุน
- (38) - การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน: ความสำคัญเร่งด่วนภายใต้โครงสร้างประชากรสูงอายุ
- (42) - การสร้างเสริมผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน : เส้นทางสร้างความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ
- (54) • การพัฒนาด้านการเกษตร : แนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนของไทย
- (65) • การจัดทำยุทธศาสตร์ห้องเรียน : กรณีศึกษา ลุมน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย
- (77) • การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบวีวน จังหวัดสงขลา ประเทศไทย - รัฐเบดเคห์ มาเลเซีย

โปรดทราบ

หากคุณ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ในสารสารคามเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ไม่ใช่เป็นความเห็นของสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

បៀវត្សនៅក្នុងរំភេទ

វារសារគ្រប់ម៉ោងរៀបចំអតិថិជនជាមួយពេលវេលាដើម្បីបង្កើតសាស្ត្រព្រមទាំងបង្កើតសាស្ត្រនៃសង្គមទាំងអស់។ ការគ្រប់ម៉ោងរៀបចំអតិថិជនជាមួយ នឹងផ្តល់ឱ្យភាគីនូវតម្លៃសម្រាប់អាជីវកម្មដែលលាស់ជាពេលវេលាដើម្បីបង្កើតសាស្ត្រ និងបង្កើតសាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។ សារគ្រប់ម៉ោងរៀបចំអតិថិជន ត្រូវបានគ្រប់គ្នា ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន ដូចជាអាស៊ីតុសការិយាល័យ និងការគ្រប់គ្នាដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។ សារគ្រប់ម៉ោងរៀបចំអតិថិជន នឹងធ្វើនៅក្នុងក្រប់ក្រង់រៀបចំអតិថិជន ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។



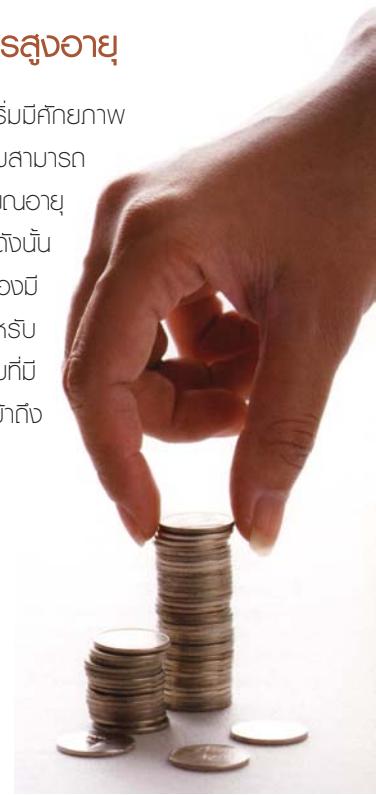
ឧបករណ៍សង្គមពួកសុំសង្គមសុំ

ពួកសុំសង្គមគ្រប់គ្នាតាមរយៈតម្លៃសម្រាប់បន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រ

តម្លៃសម្រាប់បន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន នឹងធ្វើនៅក្នុងក្រប់ក្រង់រៀបចំអតិថិជន ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន និងការគ្រប់គ្នាដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។ សារគ្រប់ម៉ោងរៀបចំអតិថិជន នឹងធ្វើនៅក្នុងក្រប់ក្រង់រៀបចំអតិថិជន ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។

ការរៀបចំអតិថិជនជាមួយនឹងសាស្ត្ររៀបចំអតិថិជន

តម្លៃសម្រាប់បន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន នឹងធ្វើនៅក្នុងក្រប់ក្រង់រៀបចំអតិថិជន ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន និងការគ្រប់គ្នាដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។ តម្លៃសម្រាប់បន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន នឹងធ្វើនៅក្នុងក្រប់ក្រង់រៀបចំអតិថិជន ដើម្បីជួយបន្ថែមទៀតដល់សាស្ត្រនៃរៀបចំអតិថិជន។





ສັງຄນພູ້ສູງວາຍ ນັຍຕ່ວກເຮົາພັດທະນາຕາດເຈັນ ຕາດຖຸ

ການເປົ້າສູ່ສັງຄນພູ້ສູງວາຍຈີ່ພົກຄອກບ
ຕ່ວກເຮົາພັດທະນາຕາດເຈັນຕາດຖຸທີ່ສໍາຄັນຂຶ້ວ
ຮະດັບການອອນໂດຍຮວນບອນປະເທດແລະຄວາມ
ຕ້ອງກາລົງຖຸລົດລົງ ການລົງຖຸຂອງກອງຖຸນ

ບໍາເຫັນບໍານາລົມໃນຕາດເຈັນຕາດຖຸມີຄວາມ
ຍິນແບ່ນອນນາກຂັ້ນໜ້າກາຮະຄ່າໃຊ້ຈ່າຍເຈັນເບຍຮາຍໄດ້ແລ້ວຄ່າຮັກເພຍາບາລພູ້ສູງວາຍພື້ນຂັ້ນ
ຍ່າງຮວດເຮົວແລະພລຕອບແກນຈາກກາລົງຖຸນມີຄວາມໄຟແບ່ນອນ
ຮວນກັ້ງພູ້ສູງວາຍນີ້ແວນໂນນກໍຕ້ອງການບາຍສົບກົງພຍ່ນນາກຂັ້ນຈະກໍໃຫ້ຮາຄາ
ສົບກົງພຍ່ນກາງການເຈັນ ເຊັ່ນ ມີຫຸ້ນ ແລະພິນປັຕລດລົງ ກັບພູ້ສູງວາຍນີ້ມີການປັບຕົວເພື່ອລົດຄວາມເສີ່ງວັນເກີດຈາກການນ້ອຍຢືນຍ່າວ ຄ່າຮັກເພຍາບາລ
ກາລົດລົງຂອງຮາຄາທີ່ອຸ່ງວາຍ ທີ່ສໍາຄັນສໍວ ການປັບໂຄງງສຮ້າງຈາກການດ້ວຍຄອງສົບກົງພຍ່ນມີຄວາມເສີ່ງສູງ
ເຊັ່ນ ເປັນ ພິນປັຕລຮັບຮູບບາລ ມີຄວາມຕ້ອງການພລືດກັນທ່າງການເຈັນທີ່ໜ້າກ່າຍໄດ້ຍົດພານຮົກການການເຈັນຮຽນຍ່າວເພີ່ນນາກຂັ້ນ ເປັນຕັນ

ການເພີ່ມປະສິກິພາພໄຮງຈານ ຄວາມສໍາຄັນເຮັ່ງດ່ວນກາຍໃຕ້ໂຄງງສຮ້າງປະເກຣສູງວາຍ

ກາຍໃຕ້ໂຄງງສຮ້າງປະເກຣສູງວາຍສັງ
ພລຕ່ວຕາດແຮງຈານ ສໍວ ການມີແຮງຈານສູງວາຍ
ໃນຕາດແຮງຈານຈຳນວນນາກ ແລ້ວ ເມື່ອແຮງຈານສູງ
ວາຍແລ້ວນັ້ນເກີຍບານວາຍພຣວມໆ ກັນ ກົວຈະບໍ່ໄປ
ສູກການບາດແຄລນແຮງຈານ ຈຶ່ງຈະສົງພລໃຫ້
ປະສິກິພາພໄຮງຈານໂດຍຮວນລົດລົງ ແລະສົງພລ
ກະກບໃນກາງລົບຕ່ວພລພລືຕບອງປະເທດໄດ້ຫາກ
ໄປມີການຕະຫຼາມການລ່ວງໜ້າທີ່ເຫັນສະນ
ຈຶ່ງ ແນວການສໍາຄັນແນວກາງເນື່ອໃນການຮັກເຮາຮະດັບ
ສໍາຄັນກາພາກພລືຕບອງປະເທດສໍວ ກາຣເຮັ່ງເພີ່ມ
ປະສິກິພາພໄຮງຈານຂອງຫຸ້ນສາວຈນດັ່ງຮະດັບກໍ
ສານກົດເບຍປະສິກິພາພໄຮງຈານສູງວາຍຖື່ລົດລົງ
ແນວ່າໃນຄວາມເປັນຈີງການກົດແກນກັນຂອງແຮງຈານ
ໄນ້ສາມາຮັດກໍາໄດ້ອຍ່າງສຸມບຸຽນນ ແຕ່ຫາກອງຄ
ປະກອບປະກວ່າງປະສິກິພາພບອງແຮງຈານບາຫຸ້ນສາວແລະແຮງຈານສູງວາຍວຸຍໃນຈຸດທີ່ເໝາະສົບກົງສານາດຍກຮະຕັບພລພລືຕໃຫ້ເພີ່ນຂັ້ນໄດ້



การส่งเสริมพัฒนาอยุ่เข้าสู่ตลาดแรงงาน เส้นทางสร้างความพร้อมสู่สังคมพัฒนาอยุ

จากการก้าวเข้าสู่สังคมพัฒนาอยุของประเทศไทย จังหวัดภูเก็ตเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีอัตราการหางานสูงและต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจ การรับการฝึกอบรมและการปรับตัวของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จังหวัดภูเก็ตได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ การให้คำแนะนำและสนับสนุนในการหางาน การจัดทำเอกสารเดินทาง และการจัดหาที่พำนัชให้กับแรงงานต่างด้าว จังหวัดภูเก็ตยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานต่างด้าวให้มีคุณภาพและสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



โดยการศึกษาวิจัยเชิงลึกในประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน อาทิ รูปแบบและแนวทางสนับสนุนการเงินเพื่อประกอบอาชีพของพัฒนาอยุ บทบาทของชุมชน กองที่นี่ในการส่งเสริมการดำเนินการในพัฒนาอยุ เพื่อให้ไทยเกิดความพร้อมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

การพัฒนาด้านการเกษตร : แนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นภาคธุรกิจกับการลดลงของความยากจนในชนบทของไทย ดังจะเห็นได้จากการสำรวจในภาคอีสานลดลงอย่างมากเป็นพระโนราห์ในการทำงานนอกภาคเกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งอาหาร ดังเช่นสัตว์ส่วนใหญ่ในจังหวัดขอนแก่นลดจากครัวเรือน 78 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 20 ในปี 2547 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนหนึ่งจากการเพิ่มขึ้นของเงินส่งกลับจากลูกหลานที่ไปทำงานนอกภาคเกษตรกรรม ดังนั้น นโยบายที่จะช่วยเหลือประชาชนที่ต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้หลุดพ้นความยากจนได้อย่างยั่งยืนนั้น ควรเน้นที่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นและก้าวสู่



การจัดทำยุทธศาสตร์กองกี่บ กรนีศึกษาสุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย

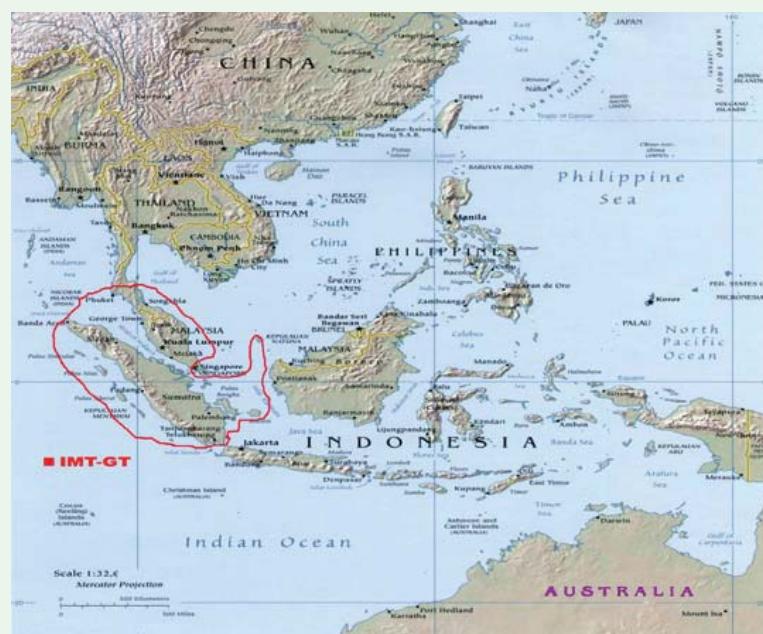


ครอบแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแม่น้ำฯ ฉบับที่ 10 ใช้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องกิ่บเป็นพลังขับเคลื่อนและนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจากกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสุ่มน้ำน้ำสาบจังหวัดเลยพบว่าบริเวณสุ่มน้ำน้ำสาบมีศักยภาพของพืชที่เป็นทรัพยากรป่าไม้ และ

หลังก่อตัวเกี่ยว แต่ปัจจุบันกระบวนการบ่มเพาะร่วมในการจัดทำแผนฯและยุทธศาสตร์ ขาดด้านนโยบายและยุทธศาสตร์กองกี่บ จังควรใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องกิ่บ ประชาชน ชุมชน บังพันนา บังอิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้เข้ามายังกับทางและเข้ามายังกับในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฯและแผน ต่อไป

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณจังหวัดสุ่มน้ำน้ำสาบ ประเทศไทย-รัฐไทย-มาเลเซีย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นที่ชายแดนจากพื้นที่ไทยในจังหวัดสุ่มน้ำน้ำสาบ และพื้นที่มาเลเซียที่รัฐไทย-มาเลเซีย เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีกังหันตามมาตรฐานสากล ที่สำคัญเป็นนโยบายที่ภาครัฐใช้ประกอบกับนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งขณะนี้ ผลการศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่จังหวัดสุ่มน้ำน้ำสาบได้พิจารณาของคณะกรรมการกำกับการดำเนินการโครงการฯ บังคับใช้แล้ว



พัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2551 แล้ว ทั้งนี้ สศช.จะต้องประสานงานกับ Economic Planning มาเลเซีย ให้เร่งรัดดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ทางพื้นที่มาเลเซีย ต่อไป

อนาคตสังคมผู้สูงอายุ จากมุมมองเศรษฐกิจมนต์เสน่ห์

ดร. ปัทมา เธียรวิศิษฐ์สกุล*

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอกรอบแนวคิดผลกระทบของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งพิจารณาถึงผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโลกและของสังคมไทย รวมทั้งพิจารณาถึงผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในตัวเอง ตลอดจนนำเสนอแนวคิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อระบบเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ และกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยสังเขป ได้แก่ นัยต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ การพัฒนาตลาดเงินตลาดทุน การส่งเสริมการออม การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน เป็นต้น¹ และสรุปประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญและต้องเร่งดำเนินการสำหรับประเทศไทย

สังคมโลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และเป็นความท้าทายสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในทศวรรษนี้

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโลกเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุกำลังเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญและได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบันทั่วโลกที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ และภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลต่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ² นั่นคือการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร อัตราการเพิ่มของประชากร และโครงสร้างประชากรตามกลุ่มอายุนั้นมีอิทธิพลที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อาทิ ผลต่อประสิทธิภาพแรงงานและต่อผลิตภาพการผลิตรวมของประเทศ ผลต่อรายได้ต่อหัว ผลต่อการออมและการลงทุน รวมทั้งผลต่อเนื่องต่อการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุน และผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร



ของประเทศไทย ฯ และนโยบายรองรับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน

2. นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมการใช้จ่าย อันเป็นผลเนื่องมาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป ก็จะมีอิทธิพลต่อตลาดสินค้าและบริการโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าและบริการเพื่อสุขภาพ รวมทั้งผลกระทบต่อรายจ่าย

* ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และภาระแนวโน้มเศรษฐกิจโลก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ รายละเอียดของผลกระทบและประเด็นแนวคิดในลักษณะนี้ได้มีการนำเสนอไว้แล้วในบทความอื่น ๆ ภายในวารสารฉบับนี้

² การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกันอย่าง密切 โดยที่ในอีกทางหนึ่งนั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ อัตราการเกิด และอัตราการตาย



งบประมาณของรัฐบาลที่เกิดจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้น และรายจ่ายบำเหน็จบำนาญที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้รายจ่ายบำเหน็จบำนาญในส่วนที่ไม่มีกองทุนหนุนหลัง (Pay as You Go: PAYG) กระแทบฐานะการคลังของประเทศไทยได้มาก ในขณะที่ระบบบำเหน็จบำนาญและระบบประกันสังคมที่มีกองทุนหนุนหลังนั้นก็ต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการแสวงหาผลตอบแทนและดอกผลที่คุ้มค่าจากการเงินที่กองทุนมีอยู่ ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงของสมาชิกและความมั่นคงของกองทุนในイヤที่จำนวนผู้เกษียณอายุเพิ่มขึ้นและทำให้สัดส่วนของผู้ที่รับบำเหน็จบำนาญต่อจำนวนผู้ทำงาน และส่งเงินสะสมเข้ากองทุนเพิ่มขึ้น

ดังจะเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก รวมทั้งสหรัฐอเมริกา นั้นมีแรงกดดันต่องบประมาณรัฐบาลจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขมากขึ้นตามลำดับ ระบบบำเหน็จบำนาญประ踉ที่เรียกว่า “pay as you go” ซึ่งไม่มีกองทุนหนุนหลังเริ่มสั่นคลอน หรือแม้แต่ระบบบำเหน็จบำนาญที่มีกองทุนบำเหน็จบำนาญหนุนหลังแต่เป็นรูปแบบที่มีการกำหนดผลประโยชน์ไว้แน่นอนตายตัว (defined benefit) นั้นก็ได้เริ่มมีการปฏิรูปเพื่อให้สามารถอุดรอดได้ เช่น ในการณ์ของประเทศไทยญี่ปุ่นและสหรัฐฯ เป็นต้น

3. ในปัจจุบันนั้นผลกระทบจากภาวะสังคมผู้สูงอายุต่อความยั่งยืนของการลงทุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ

ท้ายที่สุดคือสวัสดิการของครัวเรือนเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกประเทศห่วงใย ซึ่ง McKinsey Global Institute (MGI) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับหัวใจของสถาบันที่มีปัจจัยญี่ปุ่น สาธารณรัฐเชิงเศรษฐกิจ เยอรมนี และอิตาลี ซึ่งเป็นเจ้าของสินทรัพย์ทางการเงินที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของสินทรัพย์ทางการเงินรวมของประเทศ พบร่วมในช่วง 2 ทศวรรษต่อจากนี้ไปหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของแนวโน้มประชากรพุฒิกรรมการออม หรือผลตอบแทนของสินทรัพย์ทางการเงินแล้ว อัตราการขยายตัวของความมั่งคั่งทางการเงินของครัวเรือนจะชะลอลงจากวัยอยุ่ละ 4.5 ในอดีตเหลือเพียงวัยอยุ่ละ 1.3 ซึ่งจะทำให้ความมั่งคั่งทางการเงินของครัวเรือนในปี 2567 ต่ำกว่าในกรณีที่สามารถรักษาอัตราการขยายตัวไว้ได้ที่วัยอยุ่ละ 4.5 เท่ากับในอดีตอยุ่ละ 31 ล้านล้านдолลาร์ สรุป.³

4. ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนที่เรียกว่า Prime Saver Ratio จะลดลง⁴ ซึ่งหากไม่ได้เร่งดำเนินมาตรการเพื่อรักษา rate ดับความมั่งคั่งไว้จะทำให้มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในด้านสุขภาพที่จะเป็นและความอุ่นรอดของระบบบำเหน็จบำนาญได้ ซึ่ง MGI ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญว่า ควรมีการส่งเสริมการเพิ่มอัตราการเกิด การดำเนินนโยบายดึงดูดการเข้ามายืนเข้ามาของแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีทักษะการเพิ่มอายุการเกษียณอายุให้สูงขึ้น เช่น จาก 60 ปีเป็น 65 ปี การส่งเสริมการออมในกลุ่มวัยแรงงานช่วงต้น ๆ และการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนที่จะส่งเสริมให้ผลตอบแทนการออมสูงขึ้น

นอกจากนี้ MGI ยังมีข้อสรุปของภาครัฐที่สำคัญว่า การขยายตัวของสินทรัพย์ทางการเงินของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ที่นี่ออกหนีมาจากประเทศไทยญี่ปุ่น ยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา (ซึ่งเรียกว่า aging triad) นั้นจะไม่เพียงพอที่ชดเชยส่วนของสินทรัพย์ทางการเงินที่จะลดลงของประเทศไทย 3 กลุ่มนี้ได้โดยสินทรัพย์ทางการเงินของจีนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 14.5 ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามยังคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของสินทรัพย์ทางการเงินรวมของโลก สินทรัพย์ทางการเงินของประเทศไทยเดียวก็เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 11.9 ต่อปีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่คิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณ

³ ในกรณีที่ความมั่งคั่งทางการเงินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปีดับความมั่งคั่งทางการเงินของครัวเรือนทั้ง 5 ประเทศรวมกันจะเท่ากับ 85 ล้านล้านдолลาร์ และในกรณีที่อัตราการขยายตัวเท่ากับร้อยละ 1.3 ระดับความมั่งคั่งจะเท่ากับ 51 ล้านล้านдолลาร์ สรุป.

⁴ Prime Saver Ratio นั้นเป็นสัดส่วนของจำนวนครัวเรือนในช่วงวัยที่มีรายได้และกำรรอมสูงสุด (ช่วง 20 ปี) ต่อกลุ่มที่กำลังเข้าสู่วัยเกษียณอายุซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ในช่วง 30-50 ปีในประเทศไทยญี่ปุ่น

น้อยกว่าร้อยละ 1 ของสินทรัพย์ทางการเงินรวมของโลก เช่น เดียว กับกรณีของญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 19.3 ต่อปีแต่สัดส่วนเกี้ยงต่ำกว่าร้อยละ 1

5. องค์กรสหประชาชาติ⁵ ได้คาดว่าอัตราการเจริญพันธุ์และอัตราการเกิดที่ลดลง และอายุขัยเฉลี่ยแรกเกิดที่สูงขึ้นขึ้นเป็นผลมาจากการทางด้านภูมานาการและสาธารณสุขจะทำให้โครงสร้างประชากรโลกมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับหรือที่เรียกว่า “สังคมผู้สูงอายุ” (Aging society)⁶ โดยคาดว่าจำนวนประชากรโลกในวัยแรกเกิดจนถึง 24 ปีจะมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 46.2 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 39.4 ในปี 2568 และร้อยละ 34.3 ในปี 2588 ในขณะที่จำนวนประชากรในวัย 60 ปีขึ้นไปก็จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

จากร้อยละ 10.3 เป็นร้อยละ 15.0 และร้อยละ 20.4 ในช่วงเวลาเดียวกัน

โดยญี่ปุ่นมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 27.9 ของจำนวนประชากรรวมของประเทศในปี 2550 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในโลก รองลงมาคือประเทศไทย (สัดส่วนร้อยละ 26.4) และตามมาด้วยประเทศไทยญี่ปุ่น (ร้อยละ 25.3) ประเทศไทยรัฐเมริกา (ร้อยละ 17.2) และประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 11⁷ ซึ่งมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงเป็นอันดับที่ 68 จากจำนวน 192 ประเทศของโลก รวมทั้งคาดว่าอายุที่เป็นค่ากลางของประชากรโลกหรือที่เรียกว่า “median age” จะเพิ่มขึ้นจาก 28 ปี เป็น 32.7 ปี ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ตารางที่ 1: โครงสร้างประชากรโลกตามกลุ่มอายุในปัจจุบันและประมาณการ

| สัดส่วน: ร้อยละ | 2548 | 2553 | 2558 | 2563 | 2568 | 2573 | 2578 | 2583 | 2588 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| จำนวนประชากรโลก (ล้านคน) | 6,514.8 | 6,906.6 | 7,295.1 | 7,667.1 | 8,010.5 | 8,317.7 | 8,587.1 | 8,823.5 | 9,025.98 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 0-4 ปี | 9.6 | 9.3 | 9.0 | 8.5 | 8.0 | 7.6 | 7.2 | 7.0 | 6.8 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 5-14 ปี | 18.7 | 17.6 | 17.0 | 16.6 | 16.1 | 15.4 | 14.7 | 14.0 | 13.6 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 15-24 ปี | 17.9 | 17.6 | 16.5 | 15.7 | 15.3 | 15.2 | 14.9 | 14.4 | 13.9 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป | 10.3 | 11.1 | 12.3 | 13.5 | 15.0 | 16.6 | 18.0 | 19.1 | 20.4 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป | 7.3 | 7.7 | 8.3 | 9.4 | 10.5 | 11.7 | 13.1 | 14.3 | 15.2 |
| สัดส่วนประชากรอายุ 80 ปีขึ้นไป | 1.3 | 1.6 | 1.7 | 1.9 | 2.0 | 2.4 | 2.9 | 3.3 | 3.8 |
| อายุค่ากลาง Median age (ปี) | 28.0 | 29.2 | 30.3 | 31.5 | 32.7 | 34.0 | 35.3 | 36.3 | 37.3 |

ที่มา: World Population Prospects: the 2007 Revision, UNPD

นอกจากนี้การที่สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ต่อจำนวนประชากรของประเทศจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.0 เป็นร้อยละ 14.0 นั้น ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากใช้เวลาสักนิดกว่าประเทศที่พัฒนามาก เช่น ประเทศไทย ใช้เวลาถึง 69 ปี

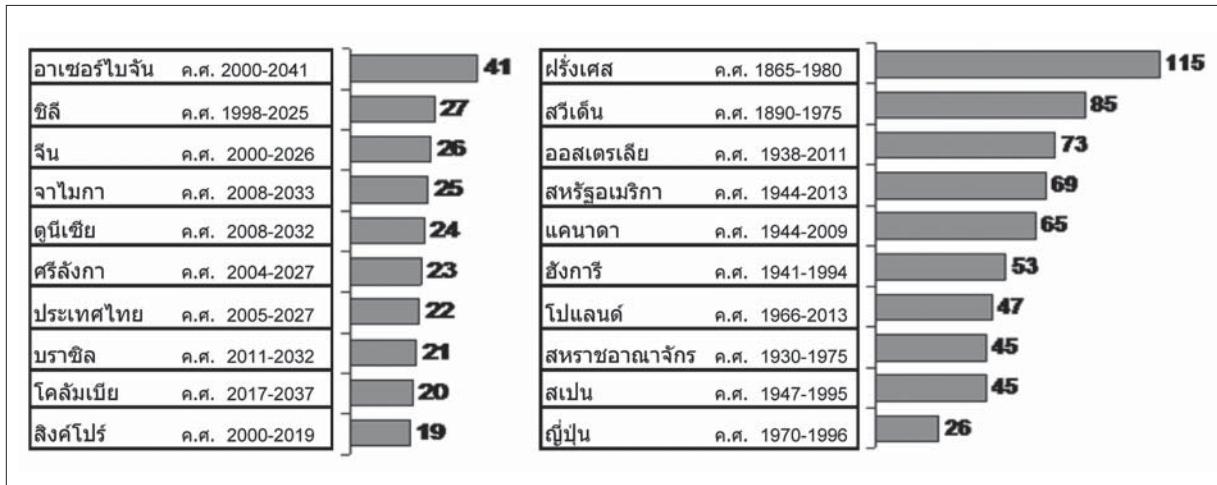
ถึงกฤษ 45 ปี ญี่ปุ่น 26 ปี ไทย บรasil และสิงคโปร์ ใช้เวลาเพียง 22, 21 และ 19 ปี ตามลำดับ (ดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ) ทำให้มีระยะเวลาในการปรับตัวและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุเพียงช่วงสั้น ๆ

⁵ จากรายงาน World Population Aging 2007 โดย United Nation Department of Economic and Social Affairs, Population Division

⁶ สังคมผู้สูงอายุโดยทั่วไปคือสัดส่วนของประชากรที่เกินอายุแล้ว (เด็กอายุที่เริ่กนับเป็นส่วนใหญ่คืออายุ 60 ปี หรือ 65 ปีขึ้นไป) ที่เกินร้อยละ 8-10 และการวัดมีความเกี่ยวเนื่องกับคือภาวะที่สัดส่วนของผู้ที่เกินอายุแล้วต่อจำนวนประชากรในวัยทำงานหรือที่เรียกว่า อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ (Elderly Dependency Ratio: EDR) เพิ่มขึ้น

⁷ ตามการคาดการณ์ขององค์กรสหประชาชาติ ซึ่งเผยแพร่ใน World Population Aging 2007 ซึ่งใกล้เคียงกับข้อมูลการคาดการณ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสัดส่วนตั้งกล่าวเท่ากับร้อยละ 10.

แผนภาพที่ 1: จำนวนปีที่สัดส่วนของประชากรราย 65 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นจาก
ร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14



ที่มา: UN World Population Aging 2007

โครงสร้างประชากรของประเทศไทย: ได้ เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุแล้ว

6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดประมาณประชากรของประเทศไทยในอนาคตที่แสดงว่า โครงสร้างของประชากรไทยกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับ โดยปัจจุบันนับว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในระยะที่ 4 (stage 4) ของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรตามการอธิบายของแบบจำลองที่เรียกว่า Population Conversion Phase หรือ Demographic Transition Model (DTM) นั่นคือเป็นช่วงระยะที่อัตราการเกิดและ

อัตราการตายต่ำ⁸ และกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ผ่านช่วงของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในระยะต่าง ๆ ค่อนข้างเร็ว เช่น เดียวกับประเทศไทย แต่บริสุทธิ์ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในเชิงโครงสร้างและการเกิดภาวะความผันผวนในระยะสั้น

7. ประเทศไทยยังจดอยู่ในกลุ่มประเทศที่เป็นคดีในลักษณะของสังคมผู้สูงอายุของโลก โดยที่สัดส่วนของประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 10.7 ของจำนวนประชากรรวมในปี 2550 เป็นประมาณร้อยละ 20 ในปี 2568⁹ ในขณะที่สัดส่วนของประชากรในวัยทำงานต่อ

⁸ Population Conversion Phase หรือ Demographic Transition Model นั้นการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรจะผ่านระยะต่าง ๆ ที่แบ่งได้ออกเป็น 5 ช่วง (เดิมใช้เป็น 4 ช่วง) ประกอบด้วย ช่วงแรก เป็นช่วงที่ทั้งอัตราการเกิดและอัตราการตายสูง ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่อัตราการเกิดยังสูงอยู่แต่อัตราการตายเริ่มลดลงโดยเฉพาะอัตราการตายของทารกและการเกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาด้านอาหารและสาธารณสุข จึงเป็นช่วงที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งเป็นระยะอัตราการตายที่ลดลงเป็นสำคัญ ช่วงที่สาม เป็นช่วงที่ทั้งอัตราการเกิดและอัตราการตายลดลงจากช่วงที่สองแต่อัตราการเกิดยังสูงกว่าอัตราการตาย จำนวนประชากรจึงยังเพิ่มขึ้นแต่อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรที่เป็นธรรมชาติ (Natural rate of population growth) จะลดลง ขั้นการเกิดที่ลดลงนั้นเนื่องจากลดลงของการเกิดและการ死 ประจำปี จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ประจำปี ค่านิยมที่เปลี่ยนไปและวิธีการคุมกำเนิดดีขึ้น เป็นต้น ในช่วงนี้อัตราการเพิ่มของประชากรที่เพิ่มขึ้นจะลดลง และอัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลง แต่โดยรวมสัดส่วนประชากรในวัยทำงานต่อประชากรที่อยู่ในวัยต้องพึ่งพิง (เด็กและผู้สูงอายุ) กำลังเพิ่มขึ้น และช่วงที่四是 เป็นช่วงที่ทั้งอัตราการเกิดและอัตราการตายต่ำ และอยู่ในระยะที่ต้องแก้ไขกัน ในช่วงที่สิ้นจำนวนประชากรของประเทศไทยจะยังเพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงก่อนที่จะเริ่มงวดตัว จึงมีการสรุปกันว่าการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างประชากรจะสมบูรณ์ในช่วงนี้ โดยที่จำนวนประชากรจะทรงตัว แต่ในบางประเทศนั้นอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องหลังจากนั้นโดยเข้าสู่ช่วงที่อัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตาย จึงทำให้มีการอธิบาย DTM เพิ่มเติมกันขึ้นโดยการเพิ่มเติมการเปลี่ยนแปลงในระยะที่ต่ำ โดยที่ ช่วงที่ห้า นั้นเป็นช่วงที่อัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตายซึ่งเป็นช่วงที่จำนวนประชากรเริ่มลดลง (Depopulation with rapid aging) เช่นในกรณีของประเทศไทยในปี 2568

⁹ ข้อมูลดูฐานอัตราการเกิดเท่ากับเฉลี่ยร้อยละ 1.79 ในช่วงปี 2548-2553 ร้อยละ 1.76 ในปี 2553-2558 ร้อยละ 1.74 ในปี 2558-2563 และร้อยละ 1.71 ในปี 2563-2568



จำนวนประชากรรวมลดลงจาก ร้อยละ 66.9 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 62.1 ในปี 2568 ดังนั้นจึงมีผลให้สัดส่วนของประชากรในวัยทำงานต่อประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปหรือที่เรียกว่า อัตราการสนับสนุน (support ratio) ลดลง โดยที่สำหรับประเทศไทยนั้นอัตราการสนับสนุนได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา และคาดว่าจะลดลงจากอัตราส่วนประชากรในวัยทำงาน 6.25 คนต่อผู้เชิงอายุ 1 คนในปี 2550 เป็น 5.75 คนในปี 2553 และลดลงเป็น 3.11 คนในปี 2568

นอกจากนี้ประเทศไทยยังจดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่รวดเร็ว¹⁰ โดยใช้เวลาประมาณ 20-22 ปี ที่สัดส่วนผู้มีอายุ 65 ปีขึ้นไปต่อจำนวนประชากรรวมจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.0 (Aging society) เป็นร้อยละ 14.0 (Aged society) ซึ่งประเทศไทยบัวมีอัตราการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในปี 2553 และเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มตัวในปี 2573 ทำให้ประเทศไทย

มีเวลาในการเตรียมพร้อมคนและระบบที่จะรองรับผู้สูงอายุในระยะเวลานั้น และประเทศไทยนั้นอยู่ในกลุ่มประเทศที่นับว่าเป็น “คลื่นลั่นโลกที่สอง หรือ second wave” ของสังคมผู้สูงอายุซึ่งประกอบด้วย จีน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ พลีบินส์¹¹

8. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยในทิศทางดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ **ประการแรก** อัตราการตายของประชากรลดลงเนื่องจากสุขภาพอนามัยของประชากรไทยที่ดีขึ้นจนทำให้อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิดเพิ่มจาก 59 ปีเมื่อกีบ 50 ปีที่ผ่านมา เป็นประมาณ 72 ปีในปี 2548 และ **ประการที่สอง** การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ที่ทำให้อัตราการเกิดชาลลงมากก็เป็นสาเหตุสำคัญที่จะเร่งให้โครงสร้างสังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วขึ้น อีกด้วย (ดูตารางที่ 2 ประกอบ)

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยปี 2513-2568

| ปี พ.ศ. | 2513 | 2523 | 2533 | 2543 | 2545 | 2550 | 2553 | 2568 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| อัตราเจริญพันธุ์รวม | 6.09 | 3.84 | 2.28 | 1.82 | 1.80 | 1.76 | 1.53 | 1.35 |
| จำนวนประชากรรวม (ล้านคน) | 36.37 | 46.70 | 55.84 | 62.24 | 63.13 | 65.69 | 68.56 | 70.65 |
| โครงสร้างประชากร (% สัดส่วน) | | | | | | | | |
| ประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) | 45.8 | 38.3 | 29.2 | 24.7 | 23.9 | 22.3 | 21.2 | 18.0 |
| ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) | 49.6 | 56.2 | 63.4 | 65.9 | 66.4 | 66.9 | 67.1 | 62.1 |
| ประชากรวัย 60 ปีขึ้นไป | 4.6 | 5.5 | 7.4 | 9.4 | 9.7 | 10.7 | 11.7 | 20.0 |
| อัตราส่วนการพึ่งพิง (% จำนวนผู้สูงอายุและประชากรวัยเด็กต่อจำนวนประชากรวัยทำงาน) | 101.7 | 77.8 | 57.7 | 51.7 | 50.7 | 49.4 | 49.1 | 61.1 |
| - อัตราการพึ่งพิงของวัยเด็ก (0-14 ปี) | 92.5 | 68.1 | 46.1 | 37.4 | 36.0 | 33.4 | 31.7 | 28.9 |
| - การพึ่งพิงของวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) | 9.2 | 9.7 | 11.6 | 14.3 | 14.7 | 16.0 | 17.4 | 32.2 |
| - ประชากรในวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุ 1 คน | 10.86 | 10.31 | 8.62 | 6.99 | 6.80 | 6.25 | 5.75 | 3.11 |

ข้อมูลปี 2513-2543 เป็นข้อมูลจากการสำรวจประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติ

ข้อมูลปี 2553-2568 เป็นการประมาณการประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568 (ฉบับปรับปรุง) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตุลาคม 2550

¹⁰ ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ความเร็วของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุพิจารณาได้จากจำนวนปีที่ใช้ในการเพิ่มสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปจากร้อยละ 7.0 เป็นร้อยละ 14

¹¹ จากการประมาณการขององค์การสหประชาชาตินั้นประเทศไทยจะเข้าสู่ระยะที่ 5 ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นั่นคือระยะที่ อัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตายในช่วงปี พ.ศ. 2580-2583 ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็จะเป็นช่วงที่จำนวนประชากรไทยเริ่มลดลง





การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร : ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม

9. การวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุต่อผลผลิตในระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic welfare) จากมุมมองของเศรษฐกิจมหภาค จะเริ่มจากการอุปสงค์ที่ว่าปริมาณผลผลิตของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานและจำนวนประชากรในวัยทำงานและผลิตภาพของแรงงาน (labour productivity) โดยสามารถแสดงได้ด้วยความสัมพันธ์ดังนี้

$$Y = \frac{Y}{L_a} * \frac{L_a}{WAP} * \frac{WAP}{N} * N \quad (1)$$

ในที่นี้ $\frac{Y}{L_a}$ แทนผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย
 L_a แทนจำนวนแรงงาน
 N แทนจำนวนประชากรรวมของประเทศไทย
 WAP แทนกำลังแรงงานหรือจำนวนประชากรในวัยทำงาน (Labour force หรือ working age population) ดังนั้น $\frac{Y}{L_a}/WAP$ จึงแทนอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงาน (participation rate)
 และ $\frac{Y}{L_a} \cdot \frac{L_a}{WAP}$ แทนผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ย (labour productivity)

10. อย่างไรก็ตามผลิตภาพแรงงานเป็นการวัดที่เปรียบเทียบผลผลิตกับปัจจัยการผลิตเพียงอย่างเดียว จึงเป็นการอธิบายในแง่ของทักษะหรือกำลังความสามารถของแรงงานและความพยายามในการทำงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผลิตภาพแรงงานเกิดขึ้นจากปัจจัยการผลิตชนิดอื่นที่แรงงานนำมาใช้ประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ ทุน หรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ติดและไม่ติดมากับเครื่องจักรอุปกรณ์ (Embodied and disembodied technical change) โดยที่การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ คือ

องค์ประกอบแรก คือ คุณภาพแรงงาน ซึ่งวัดจากผลผลิตหน่วยสุดท้าย (marginal products) ที่เกิดจากการใช้แรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งในส่วนนี้อาจจะวัดโดยส่วนต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนชั่วโมงทำงาน โดยที่คุณภาพแรงงานนั้นขึ้นอยู่ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา การฝึกงาน ประสบการณ์และอายุ เป็นต้น

องค์ประกอบที่สอง เป็นการใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ร่วมกับแรงงาน รวมทั้งที่ดินในบางกรณี (capital deepening หรือ $\Delta \ln\left(\frac{K}{L}\right) + \Delta \ln\left(\frac{\text{Land}}{L}\right)$) ซึ่งมีองค์ความรู้ต่าง ๆ อยู่ด้วยในเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ และ

องค์ประกอบที่สาม คือ การเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพการผลิตรวม ในที่นี้หากพิจารณารวมความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการใช้ทุนที่แรงงานจะต้องใช้ประกอบในกระบวนการผลิตด้วยแล้ว สามารถพิจารณาได้ว่า L เป็นหน่วยวัดจำนวนแรงงานที่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพการผลิตหรือการประยุกต์แรงงานที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแล้วและการใช้ทุน หรือที่เรียกว่า Effective unit of labour ซึ่งภายใต้กรอบแนวคิด Endogenous growth model ซึ่งอยู่ในกลุ่ม New Growth Theories นั้นผลิตภาพการผลิตรวมเกิดขึ้นจากกลไกภายในกระบวนการผลิต อาทิ การสะสมองค์ความรู้ภายในองค์การหรือบริษัทเอง และส่วนที่ร่วยวิ่งมาจากการอุตสาหกรรมหรือบริษัทอื่น (spillovers) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการลงทุนที่ทำให้เกิดผลผลิตในอนาคต (productive payoffs) เช่น การลงทุนในการศึกษา การฝึกอบรมและการลงทุนในด้านอื่น ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพแรงงานและการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาร่วมทั้งการลงทุนในทุนหรือสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible assets/capital)

การลงทุนดังกล่าวจะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการพัฒนาวัตถุรวม ทำให้มีการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น (process innovation and technical efficiency) และเกิดการสร้างมูลค่าของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น (value creation) จากการสร้างแบรนด์ และการสร้างผลผลิตภัณฑ์ใหม่ (product innovation) รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีตลอดห่วงโซ่มูลค่า (Value chain) ทั้งในภาครัฐในฐานะของผู้สนับสนุนและการคุ้มครองเช่นในฐานะผู้ดำเนินการ รวมทั้งการดำเนินนโยบายของรัฐทั้งในเรื่องนโยบายภาษี การควบคุมราคาสินค้า และการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานก็จะมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตด้วย เช่นเดียวกัน¹²

11. จากความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงว่า ปริมาณผลผลิตของประเทศจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่อยู่ในรัฐทำงานว่ามีมากน้อยเพียงใด และจากจำนวนนั้นมีจำนวนที่ทำงานอยู่จริงมากน้อยเพียงใด และกลุ่มที่ทำงานนั้นมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร ดังนั้นจากการออกแบบโครงสร้างประชากรที่มีต่อผลผลิตของประเทศนั้นจะผ่านทาง 3 ด้าน อันประกอบด้วย

(1) **จำนวนประชากร** ซึ่งในกรณีที่อัตราการเกิดและอัตราการตายลดลง (อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิดยาวขึ้น) นั้น ถ้าอัตราการเกิดยังคงสูงกว่าอัตราการตาย จำนวนประชากรจะยังเพิ่มขึ้น แต่ในอัตราที่ช้าลง แต่ถ้าอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตาย จำนวนประชากรจะลดลง (เกิดภาวะ depopulation เช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น)

(2) **การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนประชากร** ในรัฐที่มีจำนวนประชากรรวม ในกรณีที่อัตราการเกิดลดลงและอายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นและทำให้โครงสร้างประชากรเป็นสังคมผู้สูงอายุนั้น WAP/N หรือสัดส่วนของประชากรวัยทำงานต่อจำนวนประชากรจะลดลง แต่ผลผลกระทบในส่วนนี้สามารถชดเชยหรือบรรเทาได้โดยการขยายระยะเวลาการเกี้ยวนายออกไป นั่นคือเป็นการเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานให้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินนโยบายด้านอุปสงค์ควบคู่ไปด้วยอย่างสอดคล้องเพื่อสร้างความต้องการแรงงานกลุ่มผู้สูงอายุให้เกิดขึ้นไปพร้อมกันด้วย¹³

(3) **การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ย** ซึ่งประเทศจะสามารถชดเชยผลกระทบจากการที่สัดส่วนของประชากรในรัฐทำงานลดลงได้ถ้าหากสามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยให้สูงขึ้นทั้งโดยการเพิ่มผลิตภาพการ

ผลิตโดยรวม (Total factor productivity: TFP) การพัฒนาคุณภาพของแรงงาน (labour quality) ทั้งโดยตรงโดยผ่านทางการศึกษา การฝึกอบรม การสร้างแรงจูงใจ การฝึกงานระหว่างการปฏิบัติงาน และผ่านทางการบริหารจัดการที่ดีและสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เพื่อให้แรงงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น (capital deepening)

12. ดังนั้นเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อผลผลิตของประเทศจาก 3 ด้านดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีผลทำให้ผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงหรือแม้แต่ลดลงถ้าหากอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตายโดยไม่ได้มีการเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยการขยายอายุการเกี้ยวนายออกไปหรือการส่งเสริมการทำงานของกลุ่มสตรีมากขึ้น ซึ่งจะเป็นกรณีที่สัดส่วนของประชากรในรัฐทำงานหรืออายุ 15-59 ปีต่อจำนวนประชากรรวมลดลง โดยที่ผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับเดิมหรือลดลง แต่อย่างไรก็ตามการปรับเพิ่มผลิตภาพแรงงานได้อย่างมีประสิทธิผล จะช่วยลดหรือแม้แต่ชดเชยผลกระทบดังกล่าวได้ทั้งหมด และทำให้ผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นได้เร็วขึ้นเสียด้วยซ้ำ จนกระทั่งสามารถรับตัวบمامาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร : ผลกระทบต่อมาตรฐานการดำรงชีพของประชากร

13. นักเศรษฐศาสตร์มักจะใช้การใช้จำเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อหัวประชากรเป็นตัวชี้วัดมาตรฐานการดำรงชีพของประชากร ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบต่อมาตรฐานการดำรงชีพ

¹² จากรอบแนวคิดเรื่องปัจจัยกำหนดผลิตภาพการผลิต จะเห็นว่าในการเพิ่มผลิตภาพการผลิตนั้นมีทั้งการดำเนินการตั้งแต่ระดับกิจการของภาคธุรกิจเอกชนเอง เช่น การใช้เทคนิค lean production ในการผลิตและการบริหารจัดการในองค์กร เป็นต้น และการดำเนินการโดยรัฐที่จะเกือบอำนวยให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ และมีการลงทุนในการสร้างนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการภาครัฐ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเพียงพอและมีการกระจายอย่างเหมาะสมตามโครงสร้างการผลิตและการค้าข้ามประเทศ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้องตามความต้องการของตลาด และการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างเหมาะสมเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่สนับสนุนให้การจัดสรรและการระดมทรัพยากรของประเทศไปสู่ภาคการผลิตที่มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ

¹³ จากความสัมพันธ์ในสมการ (1) ถ้าหากดั้งสมมุติฐานให้อัตราการว่างงานคงที่ สัดส่วนผู้มีงานทำต่อจำนวนแรงงานจะไม่เปลี่ยนแปลง แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะจำนวนประชากรและขั้ตตราการเข้ากำลังแรงงานหรือสัดส่วนกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากร



ของประชากรนั้นจะเริ่มจากความสัมพันธ์พื้นฐานที่ว่าการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อหัวประชากรนั้นก็คือรายได้หรือผลผลิตต่อหัวในส่วนที่ไม่ได้扣去นั่นเอง หรือ $\frac{C}{N} \equiv \frac{Y}{N} - \frac{S}{N}$ และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงจากข้อเท็จจริงนี้ไปถึงผลิตภาพแรงงานซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจได้โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่าผลผลิตต่อหัวนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานและผลิตภาพเฉลี่ยต่อหัวของแรงงาน นั่นคือ $\frac{Y}{N} \equiv \frac{Y}{L} * \frac{L}{N}$ ดังนั้นจึงได้ว่า $\frac{C}{N} \equiv \frac{Y}{L} * \frac{L}{N} - \frac{S}{N}$ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์นี้ได้ใหม่เป็น $\frac{C}{N} \equiv \frac{Y}{L} * \frac{L}{N} - \left(\frac{Y}{L} * \frac{L}{N} * \frac{S}{Y} \right)$ โดยที่ S/Y เป็นอัตราการออมโดยเฉลี่ยของประเทศ จากข้อเท็จจริงพื้นฐานดังกล่าวจึงสามารถแสดงความสัมพันธ์ของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชากรโดยเงินที่สมการเอกสารกันดังนี้

$$\frac{C}{N} \equiv \frac{C}{Y} * \frac{Y}{L} * \frac{L}{N} \quad (2)$$

| | |
|-----------------|--|
| โดย C/N | การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภครวมของประเทศ (C) ต่อหัวประชากรรวม (N) |
| $C/Y = 1 - S/Y$ | การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภครวมของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม |
| Y/L | ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Y) ต่อจำนวนแรงงานรวมทั้งประเทศ (L) หรือ การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ย |
| L/N | คือสัดส่วนจำนวนแรงงาน (L) ต่อประชากรรวม (N) หรือ เรียกว่าอัตราการสนับสนุน (support ratio) |

หากความสัมพันธ์ใน (2) แสดงว่าผลกระทบต่อมาตรฐานการดำเนินชีพนั้นจะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงใน 3 ด้าน คือ การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนจำนวนแรงงานต่อประชากรรวม (L/N) การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ย (Y/L) และอัตราการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (C/Y)

14. ทั้งนี้ อาจกล่าวสรุปได้ว่า ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่ผู้สูงอายุต่อมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนจะเกิดขึ้นโดยผ่านทางใดหรือทางหนึ่ง ในสามช่องทางนี้ และการดำเนินนโยบายเพื่อลดผลกระทบหรือแม้แต่จายกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตให้สูงขึ้นได้นั้นจะต้องวางแผนพยายามการดำเนินนโยบายในทั้ง 3 ช่องทางข้างต้นประกอบด้วย

(1) ผลกระทบผ่านช่องทางแรกโดยทำให้อัตราการสนับสนุน (Support ratio) ในระบบเศรษฐกิจลดลง ในภาวะสังคมผู้สูงอายุซึ่งเกิดจากอัตราการเกิดที่ลดลง และอายุขัยเฉลี่ยและการเกิดสูงขึ้นโดยไม่ได้มีการขยายระยะเวลา เกษียงอายุออกไปหรือมีการเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กกลุ่มอายุให้สูงขึ้นนั้นสัดส่วนจำนวนแรงงานต่อจำนวนประชากรรวมของประเทศจะลดลง (L/N หรือ support ratio) และสัดส่วนของผู้ทำงานต่อผู้บริโภคลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตของประเทศให้ลดลงหรือชะลอลง ได้แต่มีผลต่อเนื่องให้มาตรฐานการดำเนินชีวิตลดลงหากไม่ได้มีการเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานและอัตราการว่างงานยังคงเท่าเดิม ในปัจจุบันจะเห็นว่าประเทศไทยพัฒนาแล้วหลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น และญี่ปุ่น ได้ดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้สูงอายุโดยการขยายอายุการเกษียณออกไปและสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานในกลุ่มผู้สูงอายุ ทั้งนี้โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการให้คำปรึกษาแก่ผู้สูงอายุและการ

จึงใจให้ยึดอ่ายุการทำงานออกไป ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินนโยบายอย่างสอดคล้องระหว่างด้านอุปทานแรงงานสูงอายุ และด้านความต้องการแรงงานสูงอายุ ในขณะที่สหราชอาณาจักร ให้ความสำคัญกับนโยบายดึงดูดกำลังแรงงานจากต่างชาติโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานมีทักษะ

(2) ช่องทางที่สองนี้เป็นผลกระทบที่เรียกว่า ต้นทุนทางเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดจากอัตราการออมลดลง เป็นผลกระทบต่อพฤติกรรมการบริโภคซึ่งอิทธิพลโดยอัตราการบริโภคจากรายได้ (C/Y)¹⁴ จากกรอบแนวคิดการบริโภคแบบวงจรชีวิต (Life Cycle Hypothesis Framework) ของ Modigliani และ Brumberg ปี 1954 นั้นมีข้อสรุปจากการศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายและการออมตลอดช่วงชีวิตของคนว่าอัตราการบริโภคของแต่ละคนจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีอายุมากขึ้น (อัตราการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือ C/Y เพิ่มขึ้นและอัตราการออมหรือ S/Y ลดลง) นั่นคืออัตราการออมของผู้มีเงินทำจะเพิ่มขึ้น

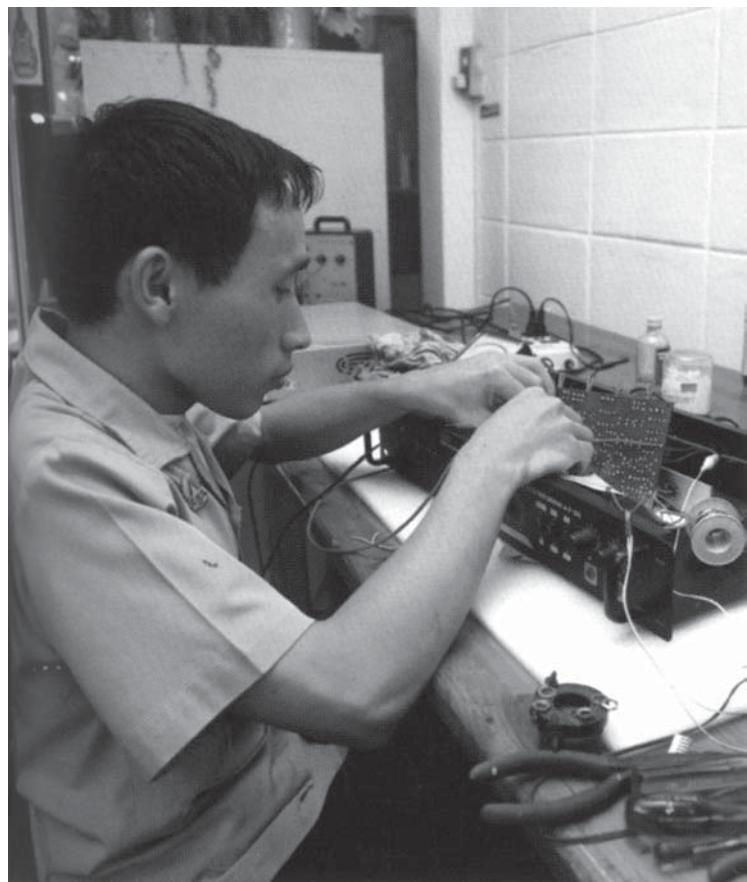
ในช่วงวัยทำงานแต่จะลดลงในช่วงที่เกษียณอายุแล้ว¹⁵ ดังนั้น ในขณะที่ประชากรของประเทศไทยมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นโดยที่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลงหรือลดลงนั้น สัดส่วนการใช้จ่ายต่อรายได้เฉลี่ยของประเทศไทยเพิ่มขึ้นและอัตราการออมลดลง โดยที่สัดส่วนจำนวนผู้ออมต่อจำนวนผู้บริโภคลดลง

ทั้งนี้อธิบายได้ว่าในขณะที่ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุโดยที่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง (หรือลดลง) นั้นในแต่ละปีจะมีคนทำงานใหม่ที่จะเข้ามาทำงานร่วมกับทุนและเครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ ในระบบการผลิตในจำนวนที่น้อยลงซึ่งมีผลให้จำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลงนั้น จะทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหรืออาจจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอลงทั้งนี้อย่างไรได้เช่นกันที่สำคัญไม่มีการปรับเปลี่ยนให้มีการใช้ทุนหรือเครื่องจักรอุปกรณ์เพื่อการปฏิบัติงานของแรงงานแต่ละคนเพิ่มขึ้น (capital deepening) หรือไม่มี



¹⁴ มองจากอัตราหนี้ก็คือผลกระทบต่อพฤติกรรมการออมนั้นเอง ($S/Y = 1 - C/Y$)

¹⁵ ในกรณีของประเทศไทยการวิเคราะห์ข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะรายได้และค่าใช้จ่ายในช่วงชีวิตของผู้มีเงินทำในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2547 พบว่าลักษณะรายได้และค่าใช้จ่ายในการบริโภคในช่วงชีวิตของผู้มีเงินทำมีลักษณะสอดคล้องตามทฤษฎีการบริโภคแบบวงจรชีวิต



การลงทุนเพิ่มขึ้นในเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตภาพแรงงานและผลิตภาพการผลิตรวม ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวกลไกตลาดก็จะทำให้เกิด สภาพคล่องส่วนเกินในตลาดเงินและกดดันให้ผลตอบแทนของ ทุนหรืออัตราดอกเบี้ยลดลงและไม่สูงใจให้อ้อมเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสหรือสูงใจให้เกิดการใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากมีความจำเป็นในการออมเพื่อที่จะใช้สนับสนุนการ ลงทุนน้อยลงและอัตราดอกเบี้ยต่ำ¹⁶ ซึ่งในระยะยาวต่อไปจะ กลายเป็นข้อจำกัดต่อการต่อยอดให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ประเทศมีการขยายการลงทุน เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีมีการลงทุนในการพัฒนานวัตกรรมเพิ่มขึ้น รวมทั้งการลงทุนในด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้าง พื้นฐานเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตของประเทศอย่างต่อเนื่อง ความต้องการเงินทุนก็จะเพิ่มขึ้นและโดยกลไกตลาดก็จะ กดดันให้อัตราดอกเบี้ยหรืออัตราผลตอบแทนของทุนสูงขึ้น และ

ถ้าประกอบกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการลงทุนให้สูงขึ้น และการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงด้วยแล้ว (ประสิทธิภาพทางการเงินเพิ่มขึ้น) ก็จะช่วยกระตุ้นการออมให้เพิ่มขึ้นได้จาก ผลตอบแทนการออมและการลงทุนที่มีอัตราสูงขึ้น ซึ่งจะเป็น ผลตอบแทนที่ต่อยอดให้การใช้จ่ายและการลงทุนยังยืนไปได้ ในระยะยาว ในขณะเดียวกันถ้าอัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงกว่า ในตลาดการเงินต่างประเทศก็อาจจะดึงดูดเงินทุนให้เข้าจาก ต่างประเทศได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการให้ผลลัพธ์ของเงินทุนจาก ต่างประเทศนั้นยังจะขึ้นกับปัจจัยอื่นประกอบด้วย เช่น ปัจจัย พื้นฐานทางเศรษฐกิจ แนวโน้มค่าเงิน และมาตรการส่งเสริม การลงทุนจากต่างประเทศ เป็นต้น¹⁷

(3) ผลกระทบผ่านช่องทางที่สาม เป็นผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน (Y/L) ซึ่งเป็นช่องทางที่เป็น หัวใจสำคัญในการดำเนินนโยบายเพื่อที่จะรักษาหรือยกระดับ มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในสถานการณ์ที่สัดส่วน กำลังแรงงานลดลง แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบของภาวะ สังคมสูงอายุต่อผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยนั้นยังไม่มีข้อสรุปที่ ชัดเจนทั้งในเชิงทฤษฎีและหลักฐานการศึกษาต่าง ๆ ว่าจะทำให้ เพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นผลกระทบ ในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับการดำเนินนโยบายเพื่อการเสริมสร้าง ผลิตภาพของประเทศรวมทั้งการปรับตัวของแรงงานและ ภาคธุรกิจเอกชนเองเป็นสำคัญ กล่าวคือ

(3.1) หากมองในมุมมองว่าจากกล่าวได้ว่า มีหลายปัจจัยที่จะทำให้ประเทศที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุ เพิ่มขึ้นนั้นมีผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยลดลง เช่น ความต้องเบรียบ จำกัดที่อาชีวะสูญเสียไป (loss of scale economies) กำลัง แรงงานที่อายุมากขึ้นและไม่คล่องตัวอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนานวัตกรรม การขาดแคลนนักวิจัยใหม่ ๆ การขาดการ ถ่ายทอดประสบการณ์จากรุ่นสูงยังมีประสิทธิผลจึงไม่ สนับสนุนการเรียนรู้จากการทำงาน (Learning by doing) การ สูญเสียความเชี่ยวชาญและประสบการณ์จากการเกย์ยัน อายุของกำลังทรัพยากรัฐมนตรี รวมทั้งผลจากการที่พ่อแม่ มีลูกน้อยและไม่มีความจำเป็นในการที่จะเพิ่มการออมเพื่อ อนาคตหรือเป็นมาตรฐานสำหรับลูกหลานก็จะทำให้อัตราการออม

¹⁶ นั่นคือ ทุนหรือ capital หมายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าจำนวนแรงงานโดยเบรียบที่ยืน ผลตอบแทนทุนจะลดลงในขณะ ที่แรงงานนักกายภาพเป็นปัจจัยการผลิตที่หายากจึงมีราคาค่าจ้างที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามบทวิเคราะห์นี้ไม่ได้คำนึงถึงแบบแผนการบริโภคที่มี การโอนระหว่างรุ่นหรือการมีมรดกทอด袭ในครอบครัวคิดแบบ Overlapping Generation Model

¹⁷ ประเทิ่นเรื่องผลกระทบสังคมสูงอายุต่อการลงทุนยังคงห่วงหวั่นระหว่างประเทศนั้นจะได้กล่าวในหัวข้อผลกระทบภาวะสังคมผู้สูงอายุในมิติต่าง ๆ

ลดลง และการยอมรับของประเทศลดลงเมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรในวัยทำงานเพิ่มขึ้นจึงไม่สามารถสนับสนุนการลงทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาวได้

(3.2) หากมองในมุมของมีความเป็นไปได้ที่โครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นนั้นจะช่วยกระตุ้นและเป็นแรงจูงใจที่จะผลักดันให้มีการพัฒนานวัตกรรมมากขึ้นเพื่อทดแทนแรงงานที่มีจำนวนจำกัด และต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้น โดยมีการส่งเสริมให้เกิดการใช้ทุนและเครื่องจักรอุปกรณ์ต่อหัวแรงงานเพิ่มขึ้น และมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะแรงงานที่เหมาะสม รวมทั้งการปรับปรุงให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้แรงงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ผลิตภัณฑ์แรงงานโดยเฉลี่ยสูงขึ้น เช่นที่กำลังเป็นลำดับความสำคัญของการดำเนินนโยบายของประเทศต่าง ๆ ในขณะนี้

นอกจากนี้อาจจะมีผลลัพธ์ในเชิงพลวัตรที่เกิดจากการที่อัตราการเกิดลดลง เนื่องจากสัดส่วนประชากรวัยเด็กที่ลดลงอย่างต่อเนื่องถูกยกเป็นโอกาสที่จะพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงมากขึ้นทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม รวมทั้งสามารถขยายการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงได้อย่างกว้างขวาง และหากหลักแหล่งมากขึ้นโดยเฉพาะในสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่จะช่วยเสริมสร้างผลิตภัณฑ์แรงงานให้เพิ่มสูงขึ้นได้ และถ้าหากได้มีการพัฒนาเตรียมการทรัพยากรมนุษย์มาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเรียนรู้ในช่วงของการทำงานผู้ที่มีอายุมากขึ้นก็จะมีการสั่งสมประสบการณ์ที่สามารถถ่ายทอดให้กับรุ่นต่อไปและเสริมสร้างประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งได้

15. หากเปรียบเทียบผลผลกระทบในแต่ละช่องทางนั้น ผลกระทบศึกษาของหลักประกันประเทศแสดงว่าผลกระทบต่ออัตราการบริโภคหรือความโน้มเอียงในการบริโภคโดยเฉลี่ย (C/Y) นั้นมีไม่มากเมื่อเทียบกับผลกระทบต่อสัดส่วนกำลังแรงงาน (L/N) และผลิตภัณฑ์แรงงาน (Y/L) ดังนั้นผลกระทบต่อมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนในประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงขึ้นอยู่กับลักษณะการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนจำนวนแรงงานต่อจำนวนประชากรและการปรับตัวด้านผลิตภัณฑ์แรงงานเป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายของประเทศจึงต้องให้ลำดับความสำคัญกับการพัฒนากำลังแรงงานและการเพิ่มผลิตภัณฑ์แรงงานเป็นลำดับต้น ๆ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุหลังวัยเกษียณหรือเป็นการขยายอายุวัยทำงานให้สูงขึ้น หรือแม้แต่การดึงดูดแรงงานจาก



ต่างประเทศเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงาน

16. ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าแม้ว่าประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่การบริโภคเฉลี่ยต่อหัวซึ่งแสดงถึงมาตรฐานการดำเนินชีวินั้นสามารถเพิ่มขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่รายได้หรือผลผลิตลดลงหรือขยายตัวในอัตราที่ช้าลงอันเนื่องจากสัดส่วนกำลังแรงงานลดลงหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงนั้นการบริโภคต่อหัวจะเพิ่มขึ้นได้ถ้าอัตราการบริโภคต่อน้ำหน่วยของรายได้หรือผลผลิต (C/Y) เพิ่มขึ้นมากพอที่จะชดเชยผลกระทบดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีดังกล่าวการออมจะลดลงมากและประเทศจะอยู่ในฐานะที่ขาดแคลนการออมได้และทำให้ศักยภาพการผลิตในระยะยาวลดลง หรือ

(2) ในกรณีที่ประเทศมีการเตรียมการล่วงหน้าในการส่งเสริมการออมและการสร้างผลตอบแทนต่อการออม รวมทั้งการเพิ่มผลิตภัณฑ์ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม (นั่นคือในช่วงเวลาที่สัดส่วนกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากรรวมยังเพิ่มขึ้น) ก็จะทำให้ประเทศสามารถรักษาศักยภาพการผลิตของประเทศไว้ที่ระดับเดิมหรือแม้แต่เพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวประเทศจะสามารถรักษามาตรฐานการดำเนินชีพให้สูงขึ้นได้โดยที่อัตราการใช้จ่ายจาก



รายได้ (C/Y) ไม่จำเป็นต้องเพิ่มขึ้น จึงทำให้ประชากรชีวิตร่วมถึงกลุ่มผู้สูงอายุจะยังสามารถรักษาตัวด้วยตนเองได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการต่อยอดให้มีผลตอบแทนที่จะเป็นผลดีต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุภายหลังเกษียณได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็จะช่วยรักษาการออมในระดับภาระรวมของประเทศที่จะเป็นแหล่งรวมทุนสำหรับการลงทุนในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในระยะยาว และลดความเสี่ยงจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะหนี้ต่างประเทศ หรือ

(3) มาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนจะเพิ่มขึ้นได้ถ้าหากมีการดำเนินนโยบายส่งเสริมให้มีจำนวนแรงงานทำงานเพิ่มขึ้นซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการดึงดูดแรงงานจากต่างประเทศหรือการขยายอาชญากรรมเกษย์นอกไป รวมทั้งการส่งเสริมแรงงานสตรี เป็นต้น¹⁸ ซึ่งจะทำให้หัวเรือการเข้าสู่สังคมแรงงานสูงขึ้น แต่ทั้งนี้ก็มีรายที่สำคัญคือ จะต้องดำเนินนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและขยายฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาขึ้นเพื่อรับรับกำลังแรงงานกลุ่มอายุสูงขึ้นได้อย่างสอดคล้อง

การวิเคราะห์ผลกระทบสังคมผู้สูงอายุต่อ มาตรฐานการดำเนินชีวิตภายในภาวะ ดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจ

17. การวิเคราะห์ผลกระทบสังคมผู้สูงอายุต่อมาตรฐานการดำเนินชีวิตภายในภาวะดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจ จะเชื่อมโยงถึงผลตอบแทนค่าแรงงานและอัตราดอกเบี้ยซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการใช้ทุน โดยเริ่มจากประเด็นสำคัญคือในภาวะดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจนั้น สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน (K/L) จะมีค่าคงที่ ดังนั้นถ้าจำนวนแรงงาน (L) ลดลง ร้อยละ 10 ก็สามารถลดการสะสมทุน (K) ลงร้อยละ 10 เช่นกัน โดยที่สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานจะยังคงที่ และการสะสมทุน

ที่ลดลงก็จะเปิดโอกาสให้สามารถลดการออมลงได้ในจำนวนเท่ากัน¹⁹ และสามารถใช้จ่ายได้มากขึ้น

18. ทั้งนี้ระดับของการบริโภคต่อหัวประชากรในภาวะดุลยภาพนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อันประกอบด้วย สัดส่วนกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากร ผลิตภาพแรงงาน อัตราการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงาน และสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน แต่ละหน่วย (ซึ่งเท่ากับการออมภายในได้ระบบทเศรษฐกิจปิดนั้นเอง) โดยที่การออมและการสะสมทุนนั้นมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ย จึงสามารถวิเคราะห์ผลกระทบเชื่อมโยงไปถึงอัตราดอกเบี้ยได้ โดยที่การวิเคราะห์สามารถมาจากการนุมของด้านรายได้ โดยที่ผลผลิตต่อหัวแรงงานนั้นมีค่าเท่ากับผลตอบแทนค่าจ้างแรงงานต่อหัวรวมกับรายได้จากทุน (เช่น รายได้จากดอกเบี้ย กำไร และเงินปันผล) ซึ่งในที่นี้จะคำนึงถึงเฉพาะรายได้จากการดอกเบี้ยโดยใช้ W แทนค่าจ้างแรงงานรวม และ γ แทนอัตราดอกเบี้ย ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงสามารถปรับรูปจากสมการ (2) และเขียนได้ใหม่ ดังนี้²⁰

$$\frac{C}{N} = \frac{L}{N} * \left[\frac{W}{L} + \frac{\gamma K}{L} - \frac{\eta K}{L} \right] = \frac{L}{N} * \left[\frac{W}{L} + (\gamma - \eta) * \frac{K}{L} \right] \quad (3)$$

19. ความสัมพันธ์ในสมการที่ (3) นั้นแสดงถึงการบริโภคต่อหัวของประชากรในภาวะดุลยภาพซึ่งเป็นระดับที่มีความยั่งยืนไปได้ ที่จะขึ้นอยู่กับสัดส่วนจำนวนแรงงานต่อจำนวนประชากรรวมของประเทศ (support ratio L/N) ค่าตอบแทนแรงงานต่อหัว (W/L) สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน (capital-deepening หรือ K/L ratio) อัตราดอกเบี้ย (γ) และอัตราการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงาน (η) ในกรณีที่ปัจจัยเหล่านี้ไม่เปลี่ยนแปลงก็จะมีระดับการบริโภคต่อหัวที่มีความยั่งยืนไปได้ ณ ระดับของสัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามในภาวะดุลยภาพนั้น สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานค่าจ้างแรงงาน และอัตราดอกเบี้ย มีค่าคงที่ ดังนั้นจึงได้ว่า การใช้จ่ายต่อหัวจะเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของ

¹⁸ ในที่นี้ใช้สมมุติฐานว่าจำนวนแรงงาน (employment) เท่ากับจำนวนกำลังแรงงาน (labour force) นั่นคือประเทศไทยในภาวะการณ์จ้างงานเต็มที่ (full employment)

¹⁹ ในที่นี้เพื่อความย่ามในการทำความเข้าใจ กรอบแนวคิดพื้นฐานที่กล่าวถึงจึงไม่มีการคำนึงถึงค่าเสื่อมและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และตั้งสมมุติฐานว่าเงินทุนที่สนับสนุนการลงทุนนั้นมาจากการออมภายในประเทศทั้งหมด โดยที่ยังไม่มีการคำนึงถึงการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงด้านการออมและผลตอบแทนของทุน

²⁰ ในภาวะดุลยภาพนั้น มูลค่าผลผลิต = รายได้ = ผลตอบแทนค่าจ้างแรงงาน + รายได้จากทุน (ดอกเบี้ย บันผล และกำไร) นั่นคือมีค่าเท่ากับ ($\text{ค่าจ้างแรงงานต่อหัว} * \text{จำนวนแรงงาน}$) + ($\text{อัตราดอกเบี้ย} * \text{การสะสมทุน}$) และเมื่อหารทั้งสองด้านด้วยจำนวนแรงงานก็จะได้รายได้ต่อหัวของแรงงาน ที่แสดงในรูปของค่าจ้างแรงงานต่อหัวและผลตอบแทนของทุนที่ได้ต่อหัวของแรงงาน





สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรและจำนวนประชากรวัยทำงาน ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงค่าจ้างแรงงานและอัตราดอกเบี้ยโดยผ่านทางความต้องการใช้ทุน

20. จากความเชื่อมโยงดังกล่าวนั้นสามารถพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการออม การลงทุน และการใช้ทุนต่อหัวของแรงงาน (K/L) กับอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนของทุน (/γ) รวมถึงการปรับตัวของค่าจ้างแรงงานเนื่องโครงสร้างกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการออมและความต้องการเงินทุนที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นกลไกตลาดจะทำให้เกิดการปรับตัวโดยผ่านทางอัตราดอกเบี้ยและเชื่อมโยงต่อเนื่องไปยังค่าจ้างแรงงานด้วย แต่ทั้งนี้รู้ด้วยของผลกระทบจะขึ้นอยู่กับลักษณะของระบบเศรษฐกิจด้วยว่า เป็นระบบเศรษฐกิจเปิดหรือเป็นระบบเศรษฐกิจปิด โดย

ระบบเศรษฐกิจเปิด เช่นในกรณีของประเทศไทย อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศจะขึ้นอยู่กับการออมและสถานการณ์ในตลาดการเงินโดยด้วย การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศจะทำให้สามารถระดมทุนหรือกู้ยืมจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศได้ หรือการระดมเงินออมภายในประเทศไปลงทุนในต่างประเทศ ดังนั้นระดับการออมภายในประเทศมีอิทธิพลต่อการใช้ทุนต่อหัว ค่าจ้างแรงงาน และอัตราดอกเบี้ยเพียงบางส่วน การออมที่เพิ่มขึ้นอาจจะไม่ทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงหากมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนไปต่าง

ประเทศโดยเฉพาะภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่มีหลาຍฯ ประเทศจะแข็งแกร่งกับภาวะการขาดแคลนเงินออมเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ระบบเศรษฐกิจปิด การออมภายในประเทศจะ

เท่ากับการลงทุนในภาวะดุลยภาพ เนื่องจากมีเฉพาะการออมภายในประเทศเท่านั้นที่ใช้ในการลงทุน ในระบบเศรษฐกิจปิด การออม (และการลงทุน) ที่เพิ่มขึ้นจะทำให้การใช้ทุนต่อหัวของแรงงานเพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพของแรงงานเพิ่มขึ้น และในที่สุดจะทำให้ผลตอบแทนค่าแรงเพิ่มขึ้น ในขณะที่การออมที่มีจำนวนมากขึ้นทำให้ผลตอบแทนของการออมหรือผลตอบแทนของทุนลดลง นั่นคืออัตราดอกเบี้ยลดลงจากสภาพคล่องทางการเงินที่เพิ่มขึ้น แต่ค่าแรงเพิ่มขึ้นเนื่องจากโดยเบรียบเทียบกับทุนแล้วหาได้ยากขึ้น²¹

21. จากความสัมพันธ์ซึ่งแสดงในสมการที่ (3) ในที่นี้ คำตามที่สำคัญคือโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลกระทบต่อการบริโภคต่อหัวและ CPF อย่างไร ในกรณีที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยที่สูงขึ้น²² และอัตราการเกิดไม่เปลี่ยนแปลง (ทุกครั้งที่) นั่นจากมุมมองของแต่ละปัจเจกบุคคล นั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บออมมากขึ้นในช่วงวัยทำงาน เพื่อใช้จ่ายในช่วงวัยหลังเกษียณอายุ (อาจจะโดยการลดใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาให้น้อยลงหรือการทำงานมากขึ้น) ซึ่งรวมทั้งการผลตอบแทนจากการออมที่จะช่วยสนับสนุนการใช้จ่ายในนามเงินเดือน

²¹ ในภาวะดุลยภาพ สัดส่วน K/L คงที่ ดังนั้นการที่ K มีมากขึ้น จึงจะต้องหา L มาเพิ่ม และการอิบายในส่วนนี้ต้องอยู่บนสมมุติฐานของส่วนเพิ่มของผลผลิตที่เกิดจากการใช้ทุนเพิ่มขึ้นนั้นจะมีอัตราขั้ดลง (declining marginal product of capital) ดังนั้นผลตอบแทนส่วนเพิ่มของทุนจึงลดลง (declining marginal return to capital)

²² ในที่นี้หมายถึงเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอายุขัยเฉลี่ยที่เกิดขึ้นจากการตัวอย่างหลังวัยเกษียณลดลง โดยไม่ว่ากรณีที่อัตราการตายวันเด็กและวัยทำงานลดลงซึ่งจะทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นและผลกระทบที่เกิดขึ้นจะมีความไม่ชัดเจนมากขึ้นและขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยที่หลากหลายมากขึ้น



ในขณะที่ในระดับภาครัฐของเศรษฐกิจนั้นหากไม่ได้มีการขยายอายุการเงินหรือช่วงเวลาของวัยการทำงานออกไปหรือการส่งเสริมการทำงานของสตรีมากขึ้น (นั่นคืออัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานของแต่ละกลุ่มอายุไม่เปลี่ยนแปลง) การมีอายุขัยเฉลี่ยยืนยาวขึ้นจะไม่มีผลกระทบต่อจำนวนแรงงานหรืออัตราการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงาน ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นจะเป็นเพียงทำให้สัดส่วนของกำลังแรงงานต่อประชากรลดลง (L/N ในสมการที่ 3 มีค่าลดลง) ซึ่งจะทำให้ CPF เลื่อนต่ำลง ซึ่งหมายความว่าการบริโภคต่อหัวต้องลดลงในทุก ๆ ระดับของสัดส่วนทุนต่อแรงงาน (K/L) แต่อย่างไรก็ตาม CPF จะเลื่อนลงมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการทำเนินนโยบายของรัฐบาลในการเสริมสร้างผลิตภาพการผลิต การส่งเสริมการออมและการทัณฑ์ตลาดเงินตลาดทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินและการจัดสรรเงินทุน และการส่งเสริมระบบตลาดสังคม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนเองในการเลือกรห่วงการใช้จ่ายในปัจจุบันกับการออมเพื่อการใช้จ่ายในช่วงชีวิตหลังเกษียณซึ่งคาดว่าจะมีชีวิตยืนยาวขึ้น

22. สำหรับในกรณีที่อัตราการเกิดลดลงนั้น จะมีผลกระทบทั้งทำให้สัดส่วนจำนวนแรงงานต่อจำนวนประชากรลดลงและทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงด้วย (θ มีค่าต่ำลง) ซึ่งกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงนั้นจะทำให้มีโอกาสใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้นได้²³ เนื่องจากความจำเป็นในการ

สะสมทุนและการออมลดลงตามไปด้วย (ในกรณีที่สัดส่วน K/L คงที่ นั่นคือไม่ได้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีหรือพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงาน) ซึ่งก็จะทำให้สามารถนำรายได้ไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคได้มากขึ้น

23. ดังนั้นผลกระทบสุทธิของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุต่อการใช้จ่ายต่อหัวนั้น ซึ่งวิเคราะห์ในภาวะดุลยภาพนั้นก็จะขึ้นอยู่กับผลกระทบของกำไรที่สัดส่วนแรงงานต่อประชากรลดลงจากการที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบกับผลกระทบของการที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงที่ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงและลดลงในที่สุด ถ้าผลกระทบในส่วนแรกมากกว่า ก็จะทำให้การใช้จ่ายต่อหัวลดลงในทุก ๆ ระดับของการใช้ทุนต่อแรงงาน (K/L)

แม้ว่าตามกรอบแนวคิดวงจรชีวิตนี้แสดงว่าการใช้จ่ายต่อหัวโดยเฉลี่ยของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น แต่จากการพิจารณาความสัมพันธ์ในสมการ $\frac{C}{N} \equiv \frac{Y}{L} * \frac{L}{N} - \frac{S}{N}$ นั้นการใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นได้จากการลดการออมหรือจากการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน แต่ถ้าหากการออมและผลิตภาพแรงงานไม่เปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคต่อหัวก็จะลดลงในขณะที่โครงสร้างประชากรเข้าสู่ภาวะสูงอายุ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในสมการ $C = \frac{L}{N} * \left[\frac{W}{L} + \frac{\gamma K}{L} - \frac{\eta K}{L} \right] = \frac{L}{N} * \left[\frac{W}{L} + (\gamma - \eta) * \frac{K}{L} \right]$ ยังแสดงว่าอย่างมีปัจจัยอีกหลายอย่าง²⁴ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ที่จะมีผลต่อระดับการออม ซึ่งในที่สุดแล้วจะมีอิทธิพลต่อลักษณะของผลกระทบที่แท้จริงของภาวะสังคมผู้สูงอายุ

24. อนึ่ง การวิเคราะห์ในภาวะดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจนี้ ไม่ได้มีการพิจารณาถึงช่วงของการเปลี่ยนผ่านระหว่างช่วงเวลา รวมทั้งไม่ได้มีการพิจารณาว่าจุดดุลยภาพใหม่ของระบบเศรษฐกิจจะอยู่ ณ จุดใดบน CPF ซึ่งการเปลี่ยนผ่านนี้จะขึ้นอยู่กับความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชากรและการแบ่งรับภาระการปรับตัวที่จะตอกย้ำกับประชากรในแต่ละรุ่น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับการ

²³ จากสมการที่ 3 ความชันของ CPF คือ $\frac{L}{N} * \gamma - \theta$ ดังนั้นเส้นกราฟ CPF มีความชันเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนกำลังแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่ช้าลง

²⁴ อัตราดอกเบี้ย ผลตอบแทนทุน ค่าจ้างแรงงาน การใช้ทุนต่อหัวแรงงาน และสัดส่วนกำลังแรงงาน ที่สามารถล้วนแล้วแต่เป็นตัวแปรเชิงนโยบายที่สามารถกำหนดนโยบายในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการพัฒนาที่พึงประสงค์ได้



ดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการออมและการใช้จ่าย รวมทั้งนโยบายด้านการเสริมสร้างผลิตภาพแห่งชาติเป็นสำคัญด้วย²⁵ และในความเป็นจริงน้ำหนากระบวนการเศรษฐกิจไม่ได้อยู่ในภาวะดุลยภาพ ก็หมายความว่าระดับการใช้จ่ายต่อหัวในปัจจุบันอาจจะสูงไปหรือต่ำไป (ระดับการออมสูงไปหรือต่ำไป) ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวมากขึ้น และในกรณีระบบเศรษฐกิจเปิดนั้นจะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากประเทศที่มีการออมสูงไปยังประเทศที่ขาดแคลนเงินทุน

ประเด็นเชิงนโยบาย

25. จากการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อภาวะเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชากรในรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีข้างต้นนี้จะเห็นว่าภายในได้สถานการณ์ที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การดำเนินนโยบายที่เหมาะสมจะสามารถรักษาหรือยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชากรให้ดีขึ้นได้ ทั้งนี้โดยมีปัจจัยเชิงนโยบายในหลายด้านด้วยกันที่จะมีอิทธิพลต่อลักษณะของผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อภาวะเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชากร โดยจะขยายเวลาผลกระทบที่เป็นลบหรือแม้ว่าเปลี่ยนวิกฤตหรือข้อจำกัดให้เป็นโอกาสและเพิ่มศักยภาพการผลิตให้สูงขึ้นได้ และที่สำคัญจะเป็นการสร้างผลตอบแทนที่จะทำให้เกิดการต่อยอดให้การพัฒนาเศรษฐกิจยั่งยืนไปได้แม้ในยามที่ประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวหรือจำนวนประชากรลดลง (Depopulation) ประเทศไทยเชิงนโยบายดังกล่าว ประกอบด้วย

(1) การดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มอัตราการสูติดรรงงานของกลุ่มแรงงานที่มีอายุมาก โดยที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปทั้งทางด้านอุปทานและการระดับอุปสงค์ หรือความต้องการแรงงานที่มีอายุสูงขึ้น ทั้งนี้โดยที่ในด้านอุปทานนั้นอาจจะดำเนินการในแนวทางดังนี้



- การสร้างแรงจูงใจด้านบำเหน็จบำนาญและการเพิ่มเงินปีเพื่อสร้างแรงจูงใจในการที่จะขยายระยะเวลาการทำงานและเลื่อนการเกษียณอายุออกไป ซึ่งรวมถึงมาตรการทางด้านภาษี (เช่น ขยายวงเงินที่ได้รับยกเว้นภาษี)

- การปฏิรูประบบระบบสวัสดิการ เพื่อลดแรงจูงใจที่แรงงานที่มีอายุมากจะเลือกเข้าสู่ระบบสวัสดิการแทนที่จะอยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญ เช่น เบี้ยหวัดผู้สูงอายุ เงินสวัสดิการผู้พิการ เป็นต้น (เป็นตัวอย่างแนวทางที่ดำเนินการกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว)

- การสร้างแรงจูงใจให้แรงงานที่อายุมากขึ้นเข้าสู่โปรแกรมการฝึกอบรมแรงงาน และการพัฒนาทักษะใหม่ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดให้มีการแนะนำหรือการให้คำปรึกษาแก่แรงงานที่มีอายุสูงขึ้น และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความต้องการแรงงานในกลุ่มที่มีอายุมากขึ้นหรือกลุ่มผู้สูงอายุนั้นนโยบายต้องให้ดำเนินการสำคัญกับการให้คำปรึกษา การจัดหลักสูตรการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือในด้านการสมัครงาน อาจจะรวมถึงการให้เงินอุดหนุนในเรื่องการฝึกอบรมสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสหรือว่างงาน การฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เรื่องอายุการเกษียณให้สูงขึ้น

²⁵ นอกจากนี้การวิเคราะห์ในส่วนนี้ไม่ได้ดำเนินถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างประชากรจากผู้สูงอายุซึ่งมีความสำคัญนี้ของภาคพฤษตกรรมการใช้จ่ายในรุ่นหนึ่งจะมีผลต่อการใช้จ่ายในรุ่นต่อ ๆ ไป ผ่านทั้งทางการโอน มรดก และผ่านทางการออมและผลตอบแทนการออมในกรณีของระบบเศรษฐกิจเปิด ซึ่งความเชื่อมโยงผ่านทางการโอนและมรดกนั้นมีความซับซ้อนมากกว่า ยกตัวอย่างในกรณีที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงและไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญหรือเงินในอนาคต pay-as-you go แต่ละคนจะต้องมีการออมไว้สำหรับตนเอง ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ตัวการเกิดที่หลงจะทำให้สัดส่วนกำลังแรงงานลดลง ทำให้มีทุนที่จะทำให้การใช้ทุนต่อหัวเพิ่มขึ้น แต่ถ้าผลผลิตส่วนเพิ่มจากการใช้ทุนนั้นลดลง (diminishing marginal product) การใช้ทุนต่อหัวเพิ่มขึ้นจะทำให้อัตราผลตอบแทนต่อทุน (r) ลดลง (ในภาวะที่โดยเบรียบเทียบแล้วแรงงานกล้ายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีจำนวนจำกัด แต่ทุนมีจำนวนมากกว่าโดยเบรียบเทียบ) จึงทำให้กระแสรายได้หรือผลตอบแทนทุน (r) ลดลง ซึ่งจะกดดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไป



นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาที่สำคัญที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายคือจากผลต่อเนื่องที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้โครงสร้างของกลุ่มประชากรวัยทำงานที่กระจายตามกกลุ่มอายุเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยที่ในขณะที่แรงงานรุ่น “baby boomer” เข้าสู่วัยสูงขึ้นโครงสร้างกำลังแรงงานมีสัดส่วนของกลุ่มแรงงานอายุน้อยต่อแรงงานอายุมากอยู่ในระดับสูง และจะเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างกำลังแรงงานที่สัดส่วนของกลุ่มแรงงานอายุน้อยจะใกล้เคียงกับกำลังแรงงานอายุมาก (หรือจำนวนแรงงานในกลุ่มอายุต่าง ๆ มีจำนวนพอ ๆ กัน) ซึ่งอาจจะมีการคาดหวังว่า อุปทานแรงงานที่มีกลุ่มอายุมากเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบอาจจะทำให้ค่าจ้างส่วนเพิ่ม (wage premium) ที่ต้องจ่ายให้กับแรงงานที่มีอายุมากและมีประสบการณ์อาจลดลงได้ด้วย และผลที่ตามมา ก็คือความต้องการแรงงานอาจจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปทานแรงงาน ซึ่งจะทำให้มีแรงกดดันให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นและทำให้เกิดเงื่อนไขภาวะตลาดแรงงานตึงตัว ดังนั้นจะเห็นว่าในขณะที่มีการขาดแคลนแรงงานในภาพรวม แต่สัดส่วนของแรงงานที่มีอายุมากจะสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทำให้โดยเปรียบเทียบแล้วแรงงานกลุ่มนี้อาจจะมีความเสี่ยงเบี่ยงและไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากการที่ค่าจ้างแรงงานในภาพรวมสูงขึ้นก็เป็นได้โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ยังมีอายุน้อย ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงต้องคำนึงถึงประเด็นนีประกอบด้วย

(2) การเร่งดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มผลตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรัตนธรรม โดยเฉพาะในระยะกลางของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

ประชากร การเพิ่มผลิตภาพแรงงานจะช่วยลดแทนการลดลงของสัดส่วนกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากร โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพแรงงานในทุกช่วงวัยไม่ว่าโครงสร้างกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุจะมีลักษณะอย่างไร สำหรับกลุ่มที่มีอายุมากแล้วนั้นผลิตภาพแรงงานนอกจากขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่สั่งสมมาแล้วยังจะขึ้นอยู่กับสุขภาพระบบภายใน แต่ที่สำคัญคือรูปแบบของโปรแกรมบำเหน็จบำนาญและโปรแกรมการเกษียณอายุอีกด้วย ทั้งนี้การดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานนั้นต้องครอบคลุมทั้งในเรื่อง (i) การเพิ่มคุณภาพแรงงานจากการศึกษา การฝึกอบรม การถ่ายทอดประสบการณ์จากรุ่นสูง และการดูแลด้านสุขภาพอนามัย (ii) การใช้ทุนต่อหัวแรงงานเพิ่มขึ้น (capital deepening) (iii) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการสร้างบรรยากาศการทำงาน และ (iv) การพัฒนาด้านเทคโนโลยี (technical progress) ซึ่งหมายรวมถึงการวิจัยและพัฒนาเพื่อการพัฒนานวัตกรรม

สำหรับจังหวะเวลาในการดำเนินนโยบายนั้น หากพิจารณาจากการแนวคิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรตาม Demographic Transition Model (DTM) นั้น ในช่วงที่ 3 ซึ่งเป็นช่วงที่อัตราการเกิดและอัตราการตายลดลงโดยที่อัตราการเกิดยังสูงกว่าอัตราการตายนั้น จำนวนประชากรยังเพิ่มขึ้นและประชากรวัยทำงานยังมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในขณะที่สัดส่วนประชากรวัยเด็กลดลง (อัตราการพิงพิงของประชากรวัยเด็กลดลง) และสัดส่วนประชากรในวัยสูงอายุกำลังเริ่มจะเพิ่มขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นช่วงของโอกาสทางประชากร (Demographic



Window of Opportunity) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่จะใช้ประโยชน์จากประชากรในวัยทำงานเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและศักยภาพการผลิตของประเทศไทยจากการกำลังแรงงานที่มีจำนวนมาก ซึ่งหมายรวมถึงการเร่งเพิ่มผลิตภาพแรงงานและสร้างกำลังคนที่มีความรู้และทักษะดีอย่างทั่วถึง โดยที่จะต้องวางแผนและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวควบคู่ไปด้วยกันเพื่อให้การวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์และเป้าหมายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความสอดคล้องกัน

ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากกำลังคนที่เพิ่มขึ้นถ้าหากควบคู่ไปกับการส่งเสริมการออมในช่วงจังหวะเวลาที่รายได้ประชากรสูงขึ้นและรับบาลได้ดีเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของภาคการเงินให้มีประสิทธิภาพก็จะเป็นการผลักดันให้ดอกผลของการออมอยู่ในระดับที่เหมาะสมและสูง²⁶ ความมั่งคั่งของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้น โดยที่ในระดับปัจจุบันค่อนข้างสามารถต่อยอดการออมให้สามารถสนับสนุนการใช้จ่ายที่ยั่งยืนได้เมื่ออายุเข้าสู่ช่วงสูงอายุ ซึ่งในทางวิชาการประชากรศาสตร์เรียกช่วงเวลาที่สัดส่วนประชากรกำลังเพิ่มขึ้นและศักยภาพการผลิตของประเทศไทยเพิ่มขึ้นนี้ว่า เป็นช่วงของการปันผลทางประชากร (Demographic dividend) ซึ่งผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้ที่สูงขึ้น และความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจะช่วยสร้างความยั่งยืนของ การพัฒนาในระยะยาวและรักษาความสามารถในการดำรงชีพของประชากรในยามที่ประเทศไทยมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นและเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุได้ แต่อย่างไรก็ตามปั้นผลทางประชากรนั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หากแต่ต้องพัฒนาศักยภาพของระบบเศรษฐกิจให้สามารถดูดซับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น โดยมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและพัฒนา กิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุน

สำหรับประเทศไทยนั้นในปัจจุบันกำลังริมต้น ช่วงที่ 4 ของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรแล้วและจะอยู่ในช่วงการปันผลทางประชากรนี้ปีจนถึงปี 2552 เท่านั้น หลังจากนั้นประชากรในวัยทำงานจะมีสัดส่วนลดลงตั้งแต่ปี 2553 จากร้อยละ 67.6 เหลือร้อยละ 63.8 ในปี 2568 ซึ่งสะท้อนว่าใน

ช่วงเวลา 1-2 ปีต่อจากนี้ประเทศไทยจะต้องเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในวัยทำงานซึ่งยังมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น เร่งพัฒนาประชากรในวัยเด็กอย่างทั่วถึง ดำเนินนโยบายส่งเสริมการออมควบคู่กับการปรับโครงสร้างภาคการเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนให้ผลตอบแทนการลงทุนสูงขึ้น เพื่อสร้างปันผลทางประชากรที่จะช่วยต่อยอดการพัฒนาให้ยั่งยืนในระยะยาวได้แม้ว่าสัดส่วนประชากรในวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้นในยามนั้น

(3) การกำหนดแนวทางในการต่อยอดหรือ สร้างประโยชน์จากศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่กำลังแรงงานกำลังเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนเพื่อสร้างผลตอบแทนของทุน ในยามที่ประเทศไทยมีศักยภาพการผลิตสูงขึ้นจากแรงสนับสนุนของแรงงานที่เพิ่มขึ้นประกอบกับการเพิ่มผลิตภาพผลิตที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น และสามารถผลักดันให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่มีเงินออมมากกว่าการลงทุนโดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมการออมควบคู่ไปด้วยนั้น คือประเทศไทยมีการเก็บดุลบัญชีเดินสะพัด และเมื่อเริ่มเข้าสู่ สังคมผู้สูงอายุและเกิดการขาดแคลนแรงงานที่ทำให้แรงสูงขึ้นโดยเปรียบเทียบกับอัตราผลตอบแทนของทุน การผลักดันให้เกิดการไหลออกของทุนไปสู่ประเทศไทยที่มีผลตอบแทนสูงกว่า จะเป็นการไปถือครองสินทรัพย์ต่างประเทศเพื่อหาผลตอบแทน และผลตอบแทนจากการถือครองสินทรัพย์ต่างประเทศจะกลับมาเป็นฐานรายได้ที่สำคัญในการสนับสนุนการใช้จ่ายในประเทศไทยเมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นตามลำดับแล้ว

ญี่ปุ่นนับว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญที่มีการสังคมการออมและได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศญี่ปุ่นและถือครองสินทรัพย์ต่างประเทศตลอดช่วง 1990s ซึ่งได้สร้างรายได้จากการลงทุนในต่างประเทศ (investment income) และผลตอบแทนนี้ยังเป็นภาระเศรษฐกิจให้เหล่าประเทศและมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการใช้จ่ายในประเทศไทยญี่ปุ่นอยู่ในปัจจุบันนี้ ดังนั้นสำหรับประเทศไทยการสนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศในสาขาที่มีความได้เปรียบ รวมทั้งการกำหนดกรอบแนวทางและกลไกในการสร้างผลตอบแทนจากทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจึงเป็นประเด็นนโยบายที่สำคัญและต้องสร้างความชัดเจน ซึ่งจะเป็นการเตรียมรายได้เพื่อรับภาวะสังคมผู้สูงอายุในระยะ

²⁶ ในอีกด้านหนึ่งความรู้ การจัดสรรเงินทุนไปสู่ภาคเศรษฐกิจจิวัณน์เป็นปัจจัยที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการลงทุนที่ส่งเสริมสร้างผลผลิตภาคของชาติ และเป็นการระดมทุนไปสู่สาขาวิชาการผลิตที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาของประเทศไทย ซึ่งจะสร้างผลตอบแทนต่อการลงทุนให้เพิ่มขึ้นและต่อยอดไปในอนาคต

ເລກອັນໄກລົ້ນ

(4) ກາຣດຳເນີນໂຍບາຍຈະຕັ້ງຄຽບວາງຈຣແລມື
ຄວາມສອດຄລ້ອງກັນທັງໃນດໍານກາຣສ່າງສ່ຽມກາຣອມ ກາຣເພີມ
ຜລິດກາພແຮງງານ ກາຣເພີມປະສິທິກາພກາຣລຸນ ແລກກາຣ
ເພີມປະສິທິກາທາກາຣເຈີນໂດຍກາຣພັນນາຕາດເຈີນຕາດຖຸນ
ຕ້າວຍ່າງເຊັ່ນ ປະເທດຈະສາມາດສັ່ງເສີມໃຫ້ອ້າວາແລະຮ່ວດບໍາກາຣ
ອອມເພີ່ມຂຶ້ນໂດຍທີ່ກາຣໃຊ້ຈ່າຍຕ່ອຂ້າຍັງຄົມເພີ່ມຂຶ້ນໄດ້ແລະເປັນກາຣ
ຍກຮ່ວດບໍາມາດຮູ້ສານກາຣດຳວັດຊື້ວັດຄູ້ກັນໄປດ້ວຍໄດ້ນັ້ນ ໃນເຊີງ
ນໂຍບາຍຈະຕັ້ງດຳເນີນກາຣຍ່າງເປັນຮະບບ ຂັ້ນປະກອບດ້ວຍ

(4.1) ກາຣດຳເນີນມາດກາຣເພີ່ມສົງເສີມກາຣ
ອອມ ອາທີ ມາດກາຣກາໜີເພີ່ມສົງເສີມກາຣອອມ ມາດກາຣສ່າງ
ເສີມພຸດທິກຣມກາຣໃຊ້ຈ່າຍທີ່ຢືນຢັນ ມາດກາຣສ້າງໂອກສທາງ
ຮາຍໄດ້ແລະອາຊີ່ພ ແລກກາຣພັນນາຕົ້ນມື້ທາກກາຣເຈີນເພີ່ມ
ສ້າງທາງເລືອກໃນກາຣອອມ

(4.2) ຊຶ່ງຈະຕັ້ງດຳເນີນກາຣຄວບຄູ້ໄປກັບກາຣ
ພັນນາຕາດເຈີນຕາດຖຸນທັງໃນ 2 ນັ້ນດ້ວຍກັນ ດືກາຣພັນນາ
ຕົ້ນມື້ທີ່ຢືນຢັນຈະຕັ້ງດຳເນີນກາຣສ່າງກາຣດຳວັດຊື້ວັດຄູ້ກັນທີ່ໄດ້
ຂອງກາຣອອມໄປສູກາຄເສົ້າງສູກົງຈະຈົງໄດ້ຍ່າງມີປະສິທິກາພ
ຕຽງຕາມເປົ້າໝາຍ ແລກອອດອອກອອກພລ ຮວມທັ້ງກາຣສ້າງ
ຄວາມມັນຄົງຂອງກາກາຣເຈີນຈາກກາຣບົຣກາຣຄວາມເສີຍທີ່ແລະ
ເພີມປະສິທິກາພກາຣດຳເນີນງານແລະເກີດເປັນປະສິທິກາພ
ທາງກາຣເຈີນ

(4.3) ແລະຈະຕັ້ງດຳເນີນກາຣຄວບຄູ້ໄປກັບກາຣ
ເພີມປະສິທິກາພກາຣລຸນ ນັ້ນດືກາຣວະດມຖຸນຈາກຮູ້ສານກາຣ
ອອມມາໃໝ່ໃນກາຣລຸນ ກາຣຜລິດ ແລກກາຣດຳເນີນກິຈກາຣ ທີ່ອີ
ແມ່ແຕ່ເພື່ອກາຣໃຊ້ຈ່າຍຄູປໂກນບົຣິໂກນັ້ນຈະຕັ້ງເປັນກິຈກຣມທີ່
ດຳເນີນກາຣຍ່າງມີປະສິທິກາພ ເກີດຜົມຄໍາ ແລະຕ່ອຍດກາຣ
ດຳເນີນຊື່ວັດໂດຍກາຣນຳມາສ້າງຮູ້ສານອາຊີ່ພ ຊຶ່ງຈະທຳໄໝມີຜົດ
ຕອບແທນຈາກເຈີນອອມທີ່ນຳມາດ້ອຍດກາຣໃຊ້ຈ່າຍໃຫ້ຢືນຢັນໄດ້ໃນ
ຮະຍະຍາແລະມີມາດຮູ້ສານກາຣດຳວັດຊື້ວັດທີ່ດີຂຶ້ນ

(4.4) ນອກຈາກນັ້ນກາຣດຳເນີນໂຍບາຍກາຣ
ເຄີ່ອນຍ້າຍເຈີນຖຸນຮ່ວງປະເທດຍ່າງເສີ່ງໃນຮ່ວດບໍາທີ່ເໝາະ
ສມກັບຈະເປັນກາຣເປີດໂອກສໃນກາຣສ້າງຜລຕອບແທນຂອງຖຸນໃ້
ເກີດກາຣຕ່ອຍດໃນຮະຍະຍາ ເຊັ່ນເດືອກກາຣດິງດູດຖຸນແລະ
ເທັກໂນໂລຢີຈາກຕ່າງປະເທດເຂົ້ານາໃນສາຂາທີ່ປະເທດຍັງລ້າກລັງ
ກີຈະຂ່າຍເພີ່ມຄັກຢາກກາຣຜລິດເຊັ່ນກັນ ຈະເຫັນວ່າປະເທດທີ່ມີ
ໂຄຮສ້າງປະເທດຮູ້ສູກອາຍຸໄປກ່ອນແລ້ວເຊັ່ນໃນກຣນີຂອງປະເທດ

ທີ່ມີກາຣພັນນາກໍາວໜ້າໄປມາກແລ້ວແລະນັ້ນເປັນຄື່ນຮູ້ກາຣຂອງ
ສັກຄົມຜູ້ສູກອາຍຸ (First wave) ນັ້ນໄດ້ມີກາຣປັບໂຄຮສ້າງ
ເສົ້າງສູກໃປສູກາຄບວິການມາກຂຶ້ນແລະໃ້ປະເທດອື່ນທີ່ມີແຮງດູກ
ກວ່າເປັນຮູ້ສານກາຣຜລິດ ແລະສ້າງຜລຕອບແທນຂອງຖຸນຈາກ
ສິນທັກພຍໃນຕ່າງປະເທດ

(5) ນໂຍບາຍໃນກາຣພັນນາຕາດເຈີນຕາດຖຸນ
ຮ່ວມທັກກັບດູແລຕາດກາຣເຈີນທີ່ຮອບຄອບຈະມີຄວາມ
ສໍາຄັນມາກຂຶ້ນ ໃນກາວະໂຄຮສ້າງສັກຄົມຜູ້ສູກອາຍຸນັ້ນຕາດກາຣ
ເຈີນຈະມີຄວາມສໍາຄັນມາກຂຶ້ນໃນກາຣເປັນຫ່ອງທາງຂອງກາຣບົຣກາຣ
ຄວາມເສີຍທີ່ເຖິງເນື້ອກັບກາຣມົາຍຸສູກຂຶ້ນຂອງປະເທດອຸ່ນໄໝ່
ໂດຍເພີ່ມເພື່ອຫ່ວຍໃນກາຣສ້າງຄວາມມັນຄົງຂອງກອງຖຸນປະເທດ
ຕ່າງ ພ ແລະປັບປຸງກາຣບົຣກາຣຄວາມເສີຍໃຫ້ສາມາດຮອບຄອບ
ສົນຄວາມທີ່ຕັ້ງກາຣເຈີນຖຸນສໍາຮັບກາຣເກີດເຍື່ນອາຍຸຂອງສາມາຊີກ
ກອງຖຸນໄດ້ ຊຶ່ງໃນເງື່ອນນີ້ຮູ້ບາລຄວາມມີມາດກາຣໃນກາຣສັນສຸນ
ກາຣພັນນາຕາດເຈີນທີ່ຕັ້ງກາຣສ້າງຄວາມແຫັງແກ່ຮັງຂອງກອງຖຸນເພື່ອ¹
ກາຣເກີດເຍື່ນອາຍຸປະເທດຕ່າງ ພ ສໍາຮັບຜູ້ກຳທັນດນໂຍບາຍນັ້ນ
ຄວາມຈະໄດ້ພິຈາຮານທີ່ແນວທາງກາຣວັບຄວາມເສີຍຂອງທັງ 3 ກຸລົມ
ດືກ ຮູ້ບາລ ເອກຊົນ ແລະປະເທດອຸ່ນໄໝ່ໂດຍກາຣດ້ອງໄວ່ຮູ້ອຸ່ນ
ອ່ອນຂອງຕາດໂດຍເພີ່ມເພື່ອຫ່ວຍໃນເງື່ອນຂອງຕາດໄມ່ສົມບູ້ຄົນ ເຊັ່ນ ກາຣ
ເຂົ້າລົງຂໍ້ອຸ່ນ ກາຣແຂ່ງຂັນໃນຕາດ ເປັນຕົ້ນ ແຕ່ໃນບາງກຣນີ
ຮູ້ບາລອາຈາຈາມເປັນຈະຕັ້ງເຂົ້າໄປແທຣກແໜ່ງໂດຍຕຽງເພື່ອໃໝ່
ສາມາດຮັບປະກັນກາຣຄົ້ມຄອງຂັ້ນຕໍ່ໄດ້

(6) ຜລກະທບໃນຮ່ວດບໍາກາພວມແລະຜລ
ກະທບຕ່ອງຮາຍກຸລົມປະເທດມີຄວາມແຕກຕ່າງກັນກາຣດຳເນີນ
ນໂຍບາຍຈຶ່ງຄວາມກຳທັນດນກຸລົມເປົ້າໝາຍທີ່ໜີເຈັນທັງໃນເງື່ອນກາຣ
ອອມແລະກາຣເພີ່ມຜລິດກາພແຮງງານ

ບທສຽບ

26. ກາຣວິເຄຣະໜີຜລກະທບຂອງກາຣເປົ່າຍືນແປ່ລົງ
ໂຄຮສ້າງປະເທດຮູ້ສູກຄົມຜູ້ສູກອາຍຸນີ້ເປັນກາຣວິເຄຣະໜີກາຍໃຫ້
ກຣອບແນວດີເຊີງທຸ່ມກົງກີຈະກາຣຂໍຢາຍຕ້ວທາງເສົ້າງສູກົງ ຊຶ່ງແສດງວ່າ
ຜລກະທບຈາກກາຣເປົ່າຍືນແປ່ລົງແປ່ລົງໂຄຮສ້າງປະເທດຮູ້ສູກຄົມຜູ້
ສູກອາຍຸດ້ວກາຣພັນນາເສົ້າງສູກົງແລະມາດຮູ້ສານກາຣດຳວັດຊື້ວັດ
ຂອງປະເທດນັ້ນ ເປັນຜລກະທບຜ່ານຫ່ອງທາງທີ່ສໍາຄັນ 3 ທັງ
ທາງດືກ ກາຣເປົ່າຍືນແປ່ລົງແປ່ລົງຂອງສັດສິນກຳລັງແຮງງານຕ່ອງປະເທດ
ທີ່ເວີກວ່າສັດສິນກາຣອຸດຫຸນ (Support ratio) ກາຣ
ເປົ່າຍືນແປ່ລົງພຸດທິກຣມກາຣໃຊ້ຈ່າຍແລະກາຣອອມ ແລະ ກາຣ
ເປົ່າຍືນແປ່ລົງຜລິດກາພແຮງງານ

ດັ່ງນັ້ນທັງສາມຫ່ອງທາງນີ້ຈະເປັນເປົ້າໝາຍກາຣ



ดำเนินนโยบายเพื่อลดผลกระทบและเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาสในการเพิ่มศักยภาพการผลิตของประเทศและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาภูมิทัศน์ที่เป็นองค์ประกอบอื่น ๆ อย่างสอดคล้องควบคู่กันไป ไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนและการกำกับดูแล และการเมืองที่มีความมั่นคง รวมทั้งการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาทรัพยากร่วนมนุษย์ เป็นต้น

27. แต่อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์นี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลฐานต่าง ๆ รวมทั้งยังขาดการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างรุ่นสู่รุ่นโดยผ่านทางการออม ผลตอบแทนการลงทุน และเงินอ่อนระหว่างรุ่น แบบของบำเหน็จบำนาญและการประกันสังคม เป็นต้น นอกจากนั้นนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องทำการวิเคราะห์ภายใต้กรอบระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีการเคลื่อนเงินทุนระหว่างประเทศซึ่งสามารถสะท้อนถึงปัจจัยในปัจจุบันในเรื่องการลงทุนระหว่างประเทศที่จะช่วยสร้างผลตอบแทนของเงินทุนเพื่อต่อยอดการพัฒนาได้ยั่งยืนมากขึ้น นอกจากนี้ควรจะมีการศึกษาเชิงประจักษ์ด้วยคำว่าเชิงนโยบายเศรษฐกิจ



มหภาคที่สำคัญคือ (i) จะสามารถเพิ่มอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานได้มากน้อยเพียงใดหรือจะเพิ่มได้มากน้อยเพียงใด และ (ii) การจัดสรรระหว่างการออมและการลงทุนควรจะอยู่ในระดับใดที่จะสนับสนุนให้การพัฒนามีความยั่งยืนไปได้

เอกสารอ้างอิง

Louise Sheiner and others, "A Premer on the Macroeconomic Implications of Population Aging", Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series, January 2007 2005.

Erik Lueth, "Capital Flows and Demographics: An Asian Perspective", IMF Working paper, January 2008

Ross Guest, "Some Good News about Aging Workforces", Griffith University, Australia, 14 April 2005

McKinsey Global Institute, "The Coming Demographic Deficit: How Aging Populations Will Reduce Global Savings", December 2004

UNDP, "World Population Aging 2007", Washington DC, December 2007

Ronald Lee and Andrew Mason, "What is the Demographic Dividend", in Finance and Development Journal Volume 3, Number 3, IMF, Washington DC, September 2006.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน" ภายใต้โครงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10





การออม กำไรมีจังต้องเร่งกายไปต่อโครงสร้าง ประบagraสูงอายุ

อิสริยา บุญญาศิริ*

บทนำ

การออมมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นแหล่งเงินทุนหนึ่งที่ใช้ในการลงทุนเพื่อให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างยั่งยืน โดยที่แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการลงทุนประกอบด้วยเงินออมในประเทศ ได้แก่ เงินออมของภาคเอกชน และเงินออมของภาครัฐ และเงินออมของต่างประเทศที่ให้เข้าประเทศทั้งในรูปของการลงทุนโดยตรง การลงทุนในตลาดเงิน ตลาดทุน และเงินกู้ อย่างไรก็ตาม การพึงพิงเงินออมจากต่างประเทศในระดับที่มากเกินไปโดยเฉพาะในรูปของหนี้ต่างประเทศนั้นเป็นความเสี่ยงด้านเสถียรภาพของเศรษฐกิจทั้งในเรื่องความสามารถในการชำระคืนหนี้ และผลกระทบต่ออันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ การเร่งระดมเงินออมในประเทศจึงเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในการที่จะสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพในระยะยาว นอกจากนี้ การออมในระดับบุคคลจะเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิต โดยเฉพาะผู้ที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุซึ่งจะมีความจำเป็นต้องอาศัยการออมในการดำเนินชีวิตภายหลังวัยทำงานหรือในภายหลังการเกษียณอายุ

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหาดไทย
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สัดส่วนการออมของประเทศไทยเมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ประเทศไทยยังมีความจำเป็นในการขยายการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของประเทศ การลงทุนในด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และการลงทุนในภาคธุรกิจเอกชนเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งคาดว่าการลงทุนรวมของประเทศไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วง 5 ปี ข้างหน้านี้ซึ่งการออมในประเทศไทยในระดับปัจจุบันไม่เพียงพอสำหรับการลงทุน และที่สำคัญการที่โครงสร้างประชากรไทยกำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นอัตราการออมจะลดลงเมื่อสัดส่วนจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการออมในระดับครัวเรือนโดยเฉพาะการออมในระยะยาวจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นหลักประกันสำคัญในการต่อรองชีวิตของผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในยามแก่ชันมากขึ้น ดังนั้นด้วยความจำเป็นในระดับภาพรวมของประเทศไทยและเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ จึงทำให้ประเทศไทยต้องมีการเร่งการออม ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศไทยที่ต้องส่งเสริมให้ระดับการออมเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ กับระดับการลงทุน และในระดับครัวเรือนในการที่จะสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต

ความสำคัญของการออมในระดับมหาด

การออมมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเพื่อเป็นแหล่งในการระดมทุน ถ้าการออมในประเทศไทยไม่เพียงพอที่จะเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนในประเทศไทย ประเทศไทยจะต้องมีการพึ่งพาภายนอกของต่างประเทศโดยการก่อหนี้สินต่างประเทศเพื่อนำเงินลงทุนในประเทศไทย ซึ่งจะประ ragazziให้เห็นในรูปของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หรือเกิดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเมื่อการออมต่ำกว่าการลงทุนนั้นเอง ดังจะเห็นได้จากในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2536-2539 ประเทศไทยขยายการลงทุนเป็นจำนวนมากโดยมีสัดส่วนการลงทุนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทย (Gross Domestic Products: GDP) เนื่องสูงถึงร้อยละ 41.0 แต่มีสัดส่วนการออมต่อ GDP เพียงร้อยละ 34.4 ทำให้ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.7 ของ GDP ในช่วงหลังวิกฤติ 2541-2545 การลงทุนเพิ่มตัวข้า โดยมีสัดส่วนการลงทุนของ GDP ลดลงเหลือร้อยละ 22.3 ทำให้การออมของประเทศไทยกลับมาสูงกว่าการลงทุน และช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนกกลับมาเกินดุลเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7.7 ของ GDP อย่างไรก็ตามในปี 2548 การลงทุนเพิ่มขึ้นมากอยู่ที่ร้อยละ 31.4 ของ GDP ในขณะที่การออมลดลงเหลือร้อยละ 27.0 ต่อ GDP ทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนขาดดุลร้อยละ 4.4 ของ GDP ซึ่งเป็นการขาดดุล ครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 (ตาราที่ 1 และ กราฟรูปที่ 1) ทั้งนี้ในปี 2549

ตารางที่ 1 ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน

| | 2536-2539 | 2541-2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 |
|--|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| การลงทุนรวม (พันล้านบาท) ¹ | 1,604.4 | 1,111.0 | 1,477.5 | 1,738.6 | 2,228.4 | 2,235.0 |
| สัดส่วนต่อ GDP | 41.0 | 22.3 | 25.0 | 26.8 | 31.4 | 28.5 |
| การออม (พันล้านบาท) ² | 1,337.6 | 1,484.0 | 1,674.8 | 1,848.7 | 1,914.6 | 2,314.2 |
| สัดส่วนต่อ GDP | 34.4 | 30.1 | 28.3 | 28.5 | 27.0 | 29.6 |
| ช่องว่างระหว่างการออม และการลงทุนต่อ GDP | -6.7 | 7.7 | 3.3 | 1.7 | -4.4 | 1.0 |

หมายเหตุ ¹ การลงทุนรวม หมายถึงการลงทุนภาครัฐและภาคเอกชนที่รวมส่วนเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงคลัง

² การออมเป็นการออมเบื้องต้นที่ไม่รวมความคาดเคลื่อนทางสถิติ

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย



การลงทุนกลับมามีสัดส่วนที่ลดลงเหลือร้อยละ 28.5 ของ GDP จากปัญหาทางการเมืองทำให้ความเชื่อมั่นในการลงทุนลดลง ในขณะที่การออมมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 29.6 ของ GDP จากการปรับเพิ่มของอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนกลับมาเกินดุลอีกรั้งที่ร้อยละ 1.0 ของ GDP

สัดส่วนการออมของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง โดยที่สัดส่วนการออมรวมสูตริของประเทศไทยต่อ GDP เคยสูงสุดที่ร้อยละ 25.6 ในปี 2532 ลดลงเหลือร้อยละ 15.0 ในปี 2542 และร้อยละ 14.8 ในปี 2548 และกลับมาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.1 ในปี 2549 สำหรับการลงทุนของประเทศไทย สัดส่วนการลงทุนต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26.0 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 41 ในช่วงปี 2536-2539 และลดลงเหลือร้อยละ 30 ต่อปี หลังจากช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การลงทุนพื้นตัวต่อเนื่องในช่วงปี 2545-2548 และเพิ่มสูงสุดในปี 2548 (ทั้งนี้ในปี 2549 ภาครัฐลงทุนมีสัดส่วนที่ลดลง ส่วนหนึ่งจากปัจจัยชั่วคราว จากราษฎร์ เช่น นักธุรกิจ ที่ลดลงจากปัญหาทางการเมือง) นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 หรือในช่วง 5 ปี ข้างหน้า ทั้งการลงทุนภาครัฐ โดยเฉพาะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ และการลงทุนภาคเอกชนที่มีแรงสูงมากขึ้นที่จะมีการขยายการลงทุนไปสู่ระดับที่ใกล้เคียงกับช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะเร่งการออมในประเทศไทยให้เพิ่มขึ้นเพื่อรับการลงทุนที่จะเพิ่มมากขึ้น และป้องกันไม่ให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากเกินไปที่จะนำไปสู่วิกฤติได้

ความสำคัญของการออมในระดับจุลภาค

การออมในระดับมหภาคเป็นการออมรวมของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่วนในระดับจุลภาค ซึ่งประกอบด้วยภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบการออมจำแนกตามหน่วยเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากข้อมูลสัดส่วนการออมสูตริต่อ GDP จะเห็นว่าในช่วงเวลา 2523-2549 การออมภาคครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง โดยสัดส่วนการออมภาคครัวเรือนลดลงจากที่เคยสูงสุดที่ร้อยละ 14.4 ในปี 2532 เหลือร้อยละ 5.7 ในปี 2549 สัดส่วนการออมรัฐบาลและการออมภาคธุรกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การออมในภาคดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวได้สูง และลดลงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการออมรัฐบาลลดลงจากร้อยละ 9.3 ในปี 2533



เหลือร้อยละ 6.1 ในปี 2549 ในขณะที่สัดส่วนการออมภาคธุรกิจลดลงจากร้อยละ 5.5 ในปี 2539 เหลือร้อยละ 3.3 ในปี 2549 สัดส่วนการออมภาคธุรกิจอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.2 ของ GDP ในปี 2549

ทั้งนี้แนวโน้มการลงทุนภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และแนวโน้มการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อการต้นต้นเศรษฐกิจ ทำให้สัดส่วนการออมของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลง ดังนั้นจึงควรเร่งให้มีการออมภาคครัวเรือนและการออมภาคธุรกิจเพื่อให้การออมในระดับมหภาคบรรลุเป้าหมายที่กำหนดในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 10

การออมภาคครัวเรือนของคนไทยมีช่องทางหลักผ่านทางเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามเงินฝากของธนาคารพาณิชย์จะต้องมีปัญหานักลงทุนกว่า 1 ล้านบาท (ตารางที่ 2) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ว่าการเร่งการออมในกลุ่มคนที่มีความสามารถในการออมสูงสามารถบรรลุเป้าหมายการออมในระดับมหภาค แต่ยังมีกลุ่มครัวเรือนอีกมากที่ความสามารถในการออมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งการเร่งการออมในกลุ่มครัวเรือนดังกล่าวแม้ว่าจะไม่ใช่เป้าหมายหรือฐานเงินออมหลักที่จะทำให้การออมในระดับมหภาคบรรลุเป้าหมาย แต่การเร่งการออมโดยเฉพาะการออมระยะยาวในกลุ่มครัวเรือนที่มีความสามารถในการออมต่ำจะเป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมในการรักษาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชื่นโดยเฉพาะในยามที่เกี้ยวนอยู่

ตารางที่ 2 เงินฝากของธนาคารพาณิชย์จำแนกตามขนาดบัญชีปี 2549

| ขนาดบัญชีเงินฝาก | จำนวน (บัญชี) | สัดส่วน (%) | จำนวนเงิน (ล้านบาท) | สัดส่วน (%) |
|-------------------------|---------------|-------------|---------------------|-------------|
| ไม่เกิน 50,000 บาท | 63,290,937 | 89.1 | 255,635 | 3.8 |
| 50,000 - 1 ล้านบาท | 6,817,522 | 9.6 | 1,468,198 | 21.5 |
| 1 ล้านบาท - 10 ล้านบาท | 814,535 | 1.2 | 2,078,691 | 30.5 |
| 10 ล้านบาท - 50 ล้านบาท | 62,991.0 | 0.1 | 1,210,174.6 | 17.8 |
| เกินกว่า 50 ล้านบาท | 9,459.0 | 0.01 | 1,803,541.0 | 26.5 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สังคมผู้สูงอายุและการออม

การพิจารณาแนวโน้มการออมภายในได้บีบบีบทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่มีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้น ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออมอย่าง พฤติกรรมการออม ได้แก่ทฤษฎีวัยเจริญชีวิตของการบริโภค (Life Cycle Theory of Consumption) ของ Modigliani และ Brumberg ในปี 1954 ครอบทฤษฎีนี้ว่า ประชาชนจะมีการบริโภคอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (Smoothing Consumption) โดยในช่วงที่ประชาชนมีอายุน้อย จะมีระดับรายได้ต่ำ และไม่เพียงพอ กับการใช้จ่าย ทำให้ประชาชนที่มีอายุน้อยไม่สามารถออมได้ เมื่อประชาชนเข้าสู่วัยทำงานจะมีรายได้สูงและมากกว่าการใช้จ่าย เมื่อช่วงเวลาการทำงานยานเข้าสู่ช่วงที่ไม่มีการออมสะสมไว้เพื่อใช้จ่ายในช่วงที่ไม่มีรายได้หลังเกษียณอายุการทำงานและในช่วงบันปลายชีวิตซึ่งเป็นช่วงหลังเกษียณนั้นประชาชนจะนำเงินออมออกมายังชีวิต ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นการออมจะมีแนวโน้มลดลง

ทั้งนี้การศึกษาเรื่องแนวทางการส่งเสริมการออมของผู้มีงานทำของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่ารายได้และค่าใช้จ่ายในการบริโภคและการออม มีความสัมพันธ์กันตามทฤษฎี Life Cycle Theory of Consumption (ตารางที่ 3) กล่าวคือ ระดับรายได้เฉลี่ยทั้งหมดต่อเดือนของผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อายุ 20 ปี และจะมีรายได้สูงสุดในช่วงอายุ 50-54 ปี โดยเฉลี่ยคิดเป็นระดับรายได้ 9,457 บาทต่อเดือน และหลังจากช่วงอายุนี้ระดับรายได้เฉลี่ยของผู้มีงานทำจะลดลงอย่างต่อเนื่องและจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงอายุ 60 ปี โดยมีค่าลดลงจากระดับรายได้ 8,378 บาทต่อเดือน เป็น 5,654 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 3 ลักษณะรายได้และค่าใช้จ่ายในการบริโภค จำแนกตามกลุ่มอายุ

| กลุ่มอายุ | รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (บาท) | ค่าใช้จ่ายในการบริโภค (บาท) | การออม (บาท) |
|-----------|----------------------------|-----------------------------|--------------|
| 20-24 | 4,717 | 3,581 | 1,008 |
| 25-29 | 6,096 | 3,911 | 2,040 |
| 30-34 | 7,635 | 4,015 | 3,420 |
| 35-39 | 8,119 | 3,862 | 4,101 |
| 40-44 | 8,686 | 3,836 | 4,728 |
| 45-49 | 8,826 | 3,814 | 4,870 |
| 50-54 | 9,457 | 3,649 | 5,690 |
| 55-59 | 8,379 | 3,224 | 5,001 |
| 60-64 | 5,655 | 2,866 | 2,655 |
| 65-69 | 5,008 | 2,656 | 2,293 |
| >70 | 4,757 | 2,795 | 1,898 |

ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 "ไปสู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน โครงการ “แนวทางการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ”

ทั้งนี้ผลการวิเคราะห์พฤติกรรมการบริโภครายบุคคลพบว่า แต่ละคนจะมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคเปลี่ยนแปลงไม่มากนักตลอดช่วงชีวิต โดยค่อนข้างคงที่ในช่วงอายุ 20 - 40 ปี และหลังจากช่วงอายุ 40 ปี ผู้มีงานทำจะมีระดับ





ค่าใช้จ่ายในการบริโภคลดลงเล็กน้อยจนถึงช่วงอายุ 64 ปี และจะมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคเฉลี่ยต่อเดือนลดลงค่อนข้างมากในช่วงอายุมากกว่า 64 ปี

ในส่วนของผลต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายในการบริโภคซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพการออมในความหมายกว้างพบว่า ระดับความสามารถในการออมตลอดช่วงชีวิตของผู้มีงานทำมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกับการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้ คือในช่วงอายุ 20 - 40 ปี ผู้มีงานทำจะมีระดับความสามารถในการออมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจะมีระดับการออมสูงสุดในช่วงอายุ 50 ปี หลังจากนั้นในช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระดับความสามารถในการออมมีค่าลดลงอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของความสามารถในการออมต่อไป

ดังนั้น สังคมผู้สูงอายุจะทำให้ระดับการออมในประเทศไทยลดลง จากการออมครัวเรือนที่ลดลงเนื่องจากสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและประชาชนกลุ่มนี้มีอัตราการออมต่ำ

นอกจากนี้สังคมผู้สูงอายุยังส่งผลให้รายจ่ายภาครัฐในเรื่องสุขภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องให้การออมภาครัฐลดลงได้

โดยสรุปกล่าวได้ว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้อายุ และความจำเป็นที่ประเทศไทยยังจะต้องขยายการลงทุนเพื่อสร้างพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งส่งเสริมการออมโดยให้ความสำคัญทั้งในระดับภาครัฐของประเทศไทยที่ต้องส่งเสริมให้ระดับการออมเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ กับระดับการลงทุนและในระดับครัวเรือนในการที่จะสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต โดยที่มาตรการส่งเสริมการออมนั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบวงจรทั้งในเรื่องการสร้างฐานรายได้สำหรับกลุ่มประชาชนที่รายได้น้อย การปรับพฤติกรรมการใช้จ่ายสำหรับประชาชนกลุ่มนี้มีความสามารถในการออม และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินตามทั้งการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อส่งเสริมการออม

เอกสารอ้างอิง

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน โครงการ “แนวทางการส่งเสริมการออมของกลุ่มผู้มีงานทำ” เสนอด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มีนาคม 2551

Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyapruchya and Thammanoon Sodsrichai, 2005. Long-term Saving in Thailand :

Are we saving enough and what are the risk. Bank of Thailand Economic Symposium 2005. 17-18

August 2005, at ESCAP Hall, United Nations Conference Centre, Bangkok.

World Bank “Aging, Savings, and Financial Markets” [Online]. Available :

<http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1181939083693/chaw_117-150_ch03.pdf>



ความสำคัญของประเด็นการพัฒนาตลาดการเงินภายในได้แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรครัวเรือนรับความสนใจมากขึ้นและมีการเตรียมการในด้านนโยบายบพกความนี้จึงนำเสนอหุ่มมองใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทั้งในระดับภาพรวมและผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อผู้สูงอายุ 2) มาตรการของภาครัฐที่รองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว 3) ความสำคัญของการพัฒนาตลาดเงินติดตาม 4) ผลิตภัณฑ์ทางการเงินและมาตรการส่งเสริมการออมเพื่อแก้ไขปัญหาในประเทศไทย

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

1. ผลกระทบในระดับภาพรวม

1.1 ระดับการออมโดยรวม (Aggregate Saving) ของประเทศไทย

จากข้อสมมติฐานวงจรชีวิต (Life-Cycle Hypothesis) ของ Modigliani และ Brumberg (2497) เสนอว่าอัตราการออมจะเพิ่มขึ้นตลอดช่วงอายุของการทำงานและจะลดลงเมื่อเกษียณอายุ ดังนั้น เมื่อโครงสร้างประชากรเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุ ประชากรวัยแรงงานลดลง จะทำให้ระดับการออมโดยรวมของประเทศไทยลดลงด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่อาจทำให้ผู้สูงอายุตัดสินใจออมเพิ่มขึ้น อาทิ การคาดการณ์ว่าจะมีสวัสดิ์ที่ยืนยาวขึ้น ออมเพื่อให้เป็นมรดกของบุตรหลาน และออมเพื่อป้องกันปัญหาการขาดสภาพคล่องของสินทรัพย์ที่ตนเองถือไว้



| 名称 | 最新 | 买入 | 卖出 | 现手 | 总量 | 名称 | 最新 | 买入 | 卖出 | 现手 | 总量 | 名称 | 最新 | 买入 | 卖出 | 现手 | 总量 |
|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|----|------|
| 恒指期货 | 2143 | 2141 | 2144 | 1115 | 3117 | 恒指期货 | 1025 | 1023 | 1024 | 1795 | 41368 | 上海期货 | 789 | 788 | 788 | 18 | 18 |
| 人民币 | 622 | 622 | 622 | 622 | 171 | 人民币 | 600 | 600 | 600 | 0 | 0 | 人民币 | 3743 | 3743 | 3743 | 0 | 3743 |
| **金花 | 142 | 142 | 142 | 142 | 47 | **金花 | 600 | 600 | 600 | 0 | 0 | **金花 | 1146 | 1146 | 1146 | 0 | 1146 |
| 深证综指 | 620 | 619 | 620 | 418 | 12382 | 深证综指 | 1494 | 1494 | 1495 | 968 | 26700 | 深圳综指 | 600 | 600 | 600 | 0 | 600 |
| 深证成指 | 1448 | 1449 | 1448 | 1465 | 15212 | 深证成指 | 1520 | 1521 | 1522 | 928 | 17197 | 深圳成指 | 1219 | 1217 | 1216 | 0 | 1219 |
| **深证 | 703 | 702 | 703 | 0 | 24748 | **深证 | 2657 | 2655 | 2659 | 441 | 24182 | 深圳指数 | 868 | 868 | 868 | 0 | 868 |
| **深证 | 000 | 000 | 000 | 0 | 24748 | **深证 | 2657 | 2655 | 2659 | 441 | 24182 | 深圳指数 | 5400 | 5402 | 5402 | 0 | 5400 |
| 深证二板 | 2749 | 2747 | 2749 | 354 | 44417 | 深证二板 | 1615 | 1615 | 1615 | 15110 | 91098 | 深圳创业板 | 1810 | 1808 | 1810 | 0 | 1810 |
| 东方金钰 | 10 | 10 | 10 | 10 | 111 | 东方金钰 | 801 | 801 | 801 | 0 | 0 | 东方金钰 | 82 | 82 | 82 | 0 | 82 |
| 南宫木业 | 18 | 18 | 18 | 18 | 2852 | 南宫木业 | 50532 | 50532 | 50532 | 0 | 0 | 南宫木业 | 923 | 923 | 923 | 0 | 923 |
| 中昌企业 | 2422 | 2424 | 2422 | 352 | 10322 | 中昌企业 | 7225 | 7225 | 7225 | 72 | 2449 | 中昌企业 | 2590 | 2590 | 2590 | 0 | 2590 |
| 华光电工 | 2271 | 2275 | 2271 | 2432 | 37194 | 华光电工 | 2420 | 2421 | 2417 | 881 | 24444 | 华光电工 | 102 | 100 | 100 | 0 | 102 |
| **海信科 | 000 | 000 | 000 | 0 | 31092 | **海信科 | 102 | 102 | 102 | 0 | 3176 | 海信科 | 661 | 661 | 661 | 0 | 661 |
| 海天味业 | 20 | 20 | 20 | 20 | 1116 | 海天味业 | 923 | 923 | 923 | 465 | 9597 | 海天味业 | 000 | 000 | 000 | 0 | 000 |
| 米庄资本 | 566 | 565 | 566 | 744 | 4665 | 米庄资本 | 300 | 300 | 300 | 0 | 0 | 米庄资本 | 1924 | 1924 | 1924 | 0 | 1924 |
| **天保 | 560 | 560 | 562 | 573 | 40475 | **天保 | 102 | 102 | 102 | 0 | 0 | **天保 | 1386 | 1386 | 1386 | 0 | 1386 |
| 海航资本 | 601 | 600 | 601 | 0 | 20066 | 海航资本 | 2 | 2 | 2 | 306 | 21051 | 海航资本 | 1405 | 1405 | 1405 | 0 | 1405 |
| 五化天 | 5005 | 5010 | 5005 | 5209 | 15209 | 五化天 | 10 | 10 | 10 | 0 | 0 | 五化天 | 427 | 427 | 427 | 0 | 427 |
| 华立控股 | 129 | 129 | 129 | 162 | 64762 | 华立控股 | 165 | 165 | 165 | 276 | 0 | 华立控股 | 10 | 10 | 10 | 0 | 10 |
| 广州控股 | 427 | 427 | 427 | 0 | 40240 | 广州控股 | 34 | 34 | 34 | 401 | 0 | 广州控股 | 1610 | 1610 | 1610 | 0 | 1610 |

cnsphoto

1.2 ความต้องการลงทุนลดลง

เมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความต้องการลงทุนจะลดลงไปพร้อมกับการลดลงของระดับการออมโดยรวมของประเทศไทย จึงทำให้ผลกระทบไม่รุนแรงนัก อย่างไรก็ตาม หากความต้องการลงทุนในประเทศลดลงมากกว่าการออม จะส่งผลให้เงินออมส่วนเกินไหลเข้าไปสู่ประเทศไทยที่ยังมีความต้องการลงทุนอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศไทยกำลังพัฒนา ในทางตรงข้ามประเทศไทยที่เงินออมลดลงมากกว่าความต้องการลงทุนจะต้องขายทรัพย์สินออกมารื้อฟื้นเศรษฐกิจการบริโภคในประเทศไทย เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการออมและการลงทุน

1.3 ความไม่ยั่งยืนทางการเงินของระบบบำเหน็จบำนาญ

ระบบบำเหน็จบำนาญจะสร้างภาระให้กับรัฐบาลในอนาคต โดยเฉพาะระบบที่กำหนดผลประโยชน์ (Defined-benefit) เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นมากจะทำให้เงินขาด赤字ได้และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญมีความไม่แน่นอน และมีแนวโน้มลดลงหากอัตราดอกเบี้ยในตลาดลดลง หรือเงื่อนไขในตลาดเงินตลาดทุนไม่เอื้อต่อการสร้างผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีทำให้การหาผลประโยชน์ของกองทุนส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ท้าทาย

1.4 ราคาสินทรัพย์มีแนวโน้มลดลง

จากข้อสมมติฐานวงจรชีวิต ประชากรในวัยแรงงานจะสะสมเงินทุนและขายสินทรัพย์ที่สะสมไว้เหล่านั้นเพื่อใช้จ่ายในวัยเกษียณเมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรในวัยทำงานที่มีศักยภาพในการซื้อสินทรัพย์จะมีจำนวนน้อยกว่าประชากรในวัยเกษียณที่ต้องการขายสินทรัพย์ซึ่งจะทำให้ราคาของสินทรัพย์ทางการเงิน เช่น หุ้น และพันธบัตรลดลงได้ และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องให้ผลตอบแทนระยะยาวของการออมเพื่อเกษียณอยู่ของประชากรในวัยหนุ่มสาวลดลง อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐมีระบบหลักประกันทาง



สังคมที่ดี จะทำให้ความจำเป็นในการขายสินทรัพย์ยามเกษียณลดน้อยลง นอกจากนี้หากยังมีความต้องการซื้อสินทรัพย์จากนักลงทุนต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศไทยที่ยังไม่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ก็จะทำให้ราคาสินทรัพย์ไม่ลดลงมาก ดังนั้น การให้เหลือเช้า-ออกของเงินทุนระหว่างประเทศอย่างเสรี และการพัฒนาตลาดเงินตราดั้งทุนจะช่วยลดผลกระทบจากปัจจัยนี้ได้

2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ นอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับภาพรวมแล้ว การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้สูงอายุในหลายประการด้วยกัน อาทิ

2.1 ความเสี่ยงของการมีอายุยืนยาว (longevity risk)

ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของผู้เกียณอายุคือการมีชีวิตอยู่ยืนยาวเกินกว่ามูลค่าสินทรัพย์ที่สะสมไว้ใช้ในช่วงวัยหลังเกษียณหรือช่วงวัยที่ไม่สามารถทำงานสร้างรายได้โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากการหุ้นนำเน้นบำนาญหรือได้รับความคุ้มครองเพียงบางส่วนจะมีความเสี่ยงของการมีอายุยืนยาว ซึ่งเครื่องมือที่จะชดเชยความเสี่ยงนี้ ได้แก่ ตราสารทางการเงินระยะยาวที่ให้ผลตอบแทนเป็นกระแสเงินรับหลังจากเกษียณอายุ (Annuity)

2.2 ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากค่ารักษาพยาบาล

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการแพทย์ ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น เครื่องมือที่จะลดความเสี่ยงนี้ คือ การซื้อประกันสุขภาพซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงได้เพียงบางส่วนเท่านั้น และในระยะหลังบริษัทประกันได้เพิ่มเบี้ยประกันหรือลดการจ่ายผลประโยชน์ จึงทำให้ภาคครัวเรือนต้องรับความเสี่ยงนี้เพิ่มขึ้น

2.3 ความเสี่ยงจากการลดลงของราคาที่อยู่อาศัย

มูลค่าของที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นเป็นแหล่งสะสมสินทรัพย์ที่สำคัญของครัวเรือนของผู้เกียณอายุในประเทศไทยและในยุโรป ครัวเรือนในกลุ่มประเทศยุโรป จะสะสมสินทรัพย์ในรูปของที่อยู่อาศัยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 60 ของสินทรัพย์รวม การลดลงของมูลค่าที่อยู่อาศัยจึงส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริโภคของครัวเรือนผู้สูงอายุ ดังนั้นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงของ การลดลงของที่อยู่อาศัยจึงมีความจำเป็น โดยการแปลงสินทรัพย์ที่อยู่ในบุคคลส่วนบุคคลให้มาเป็นกระแสเงินสดรับสำหรับใช้จ่ายในวัยหลังเกษียณ และกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์

จะในมาที่ธนาคาร ซึ่งเรียกว่า Reverse Mortgage อย่างไรก็ตาม การทำธุรกรรมประเภทนี้ยังไม่แพร่หลายในประเทศไทยอีกนัก นอกจากประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยมีต้นทุนการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง ซึ่งภาครัฐอาจให้การสนับสนุนธุรกรรมนี้ได้โดยการ่อนค่าภาระเบี้ยบข้อบังคับ และลดภาระทางภาษี หรือนำ Reverse Mortgage นั้นมาแปลงให้เป็นหลักทรัพย์เพื่อจำหน่ายในตลาดต่างประเทศเพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้กับหลักทรัพย์

3. การปรับตัวของผู้สูงอายุ จากความเสี่ยงดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุต้องมีการปรับตัวในด้านต่างๆ เช่น

3.1 การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของ portfolio

ประชากรในัยต่างๆ จะมีรสนิยมและทัศนคติต่อความเสี่ยงที่แตกต่างกัน เมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น จะสามารถรับความเสี่ยงได้ลดลง ดังนั้นประชากรในวัยสูงอายุ จะมีการปรับโครงสร้างจากการถือสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงเห็นหุ้น ไปถือสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรรัฐบาล จากข้อมูลการสำรวจทางการเงินของผู้บริโภค (The Survey of Consumer Finance) ในประเทศไทยเมื่อปี 2544 พบว่า สัดส่วนการเป็นเจ้าของหุ้นจะเพิ่มขึ้นจนถึงอายุ 59 ปี และลดลงหลังจากนั้น แต่อย่างไรก็ตามการคาดการณ์ว่าประชากรจะมีอายุยืนยาวขึ้น และการมีระบบบำเหน็จบำนาญที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้หลังเกษียณอาจจะทำให้ประชากรที่มีอายุมากขึ้นพร้อมที่จะรับความเสี่ยงมากขึ้น นอกจากนี้ข้อมูลสำรวจด้านสุขภาพ อายุ และการเกียณอายุ (The Survey of Health, Aging and Retirement) ในกลุ่มประเทศญี่ปุ่น พบว่าความรู้ความเข้าใจทางการเงินและมีผลิตภัณฑ์การเงินที่ซับซ้อนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ประชากรที่มีอายุมากขึ้นจะรับความเสี่ยงโดยลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงมากขึ้น

3.2 ความต้องการผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย

เมื่อประชากรอายุมากขึ้น จะมีความต้องการบริการทางการเงินระยะยาวเพื่อการเกียณอายุมากขึ้น เช่น ประกันชีวิตระยะยาว และ ตราสารทางการเงินระยะยาวที่ให้ผลตอบแทนเป็นกระแสเงินรับหลังจากเกษียณอายุ (Annuity) ซึ่งบริษัทประกันชีวิตบางแห่งได้มีการเสนอบริการเพื่อจัดการเงินบำเหน็จให้ผู้เกียณอายุที่ทำประกันประเทศไทยและประกันความเสี่ยงทางการเงิน โดยนำไปลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนระยะยาวหลังเกษียณ ทั้งนี้ บริการทางการเงินระยะยาว





ที่เพิ่มมากขึ้น จะทำให้อุตสาหกรรมการออมเพื่อชราภาพ (Retirement Savings Industry) ซึ่งรวมถึงกองทุนบำเหน็จบำนาญ และจำนวนนักลงทุนสถาบันเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตส่งผลให้มีความต้องการผลิตภัณฑ์ทางการเงินระยะยาวเพื่อรับรับความต้องการของนักลงทุนสถาบัน และในปัจจุบันได้เริ่มนีตราสารทางการเงินที่สอดคล้องและตอบสนองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสูงสุดอย่างมากขึ้น เช่น วงการการเงินโลกกำลังให้ความสนใจกับตราสารทางการเงินแบบใหม่ที่คาดกันว่าจะสร้างผลตอบแทนได้ดี นั่นคือ Death Bond หรือพันธบัตรรวม魂 ซึ่งผลตอบแทนจะมาจากการตายของผู้เกี่ยวข้องกับตราสารการเงินนี้ เป็นต้น

การดำเนินการของภาครัฐเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาพรวม และผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อผู้สูงอายุ รัฐบาลจำเป็นจะต้องมีนโยบายเพื่อรับ ซึ่งแนวทางหลักที่ที่พยายามให้สำเร็จแล้ว ได้แก่

1. **การปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญภาคบังคับ** เพื่อกระจายความเสี่ยงไปให้ภาคครัวเรือน โดยปรับเปลี่ยนจากระบบบำเหน็จบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์ (Defined-Benefit) มาเป็นรูปแบบกำหนดเงินสมบทจ่าย (Defined-Contribution) ซึ่งเปรียบเสมือนกับการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทน โดยอุทกุณามาให้มีการออมภาคบังคับเพื่อการเกี้ยวนายและชดเชยรายได้โดยสะสมผ่านองค์กรนายจ้าง ซึ่งเป็นวิธีที่ลูกจ้างส่วนใหญ่ให้การยอมรับ ในขณะที่บางประเทศใช้ระบบผสม (Hybrid) คือ การผสมผสานระหว่างการออมรูปแบบกำหนดเงินสมบทจ่าย (Defined-Contribution) กับรูปแบบกำหนดผลประโยชน์ (Defined-Benefit) โดยการกำหนดผลประโยชน์

และเงินสมบทจ่ายกองทุนขั้นต่ำ และให้ลูกจ้างเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการลงทุนและการมีอายุที่ยาวนานขึ้น ซึ่งจะเป็นการโอนภาระความเสี่ยงบางส่วนไปให้ภาคครัวเรือน

อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงบางประเทกอยู่ในระดับสูง เกินกว่าที่ครัวเรือนจะรับภาระ เช่น ความเสี่ยงในการดำรงชีวิตจากการที่มีอายุยืนยาว รัฐบาลจึงต้องจัดสวัสดิการรักษาพยาบาล และเงินชดเชยให้ ซึ่งทำให้รัฐบาลยังคงทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันขั้นสุดท้าย (Lender of Last Resort) ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความสามารถในการรับภาระของรัฐบาล เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล และเมื่อภาคเอกชนมีเครื่องมือที่สามารถรับความเสี่ยงในส่วนนี้ได้มากขึ้น ภาครัฐควรทยอยลดการให้สิทธิประโยชน์ลงทีละน้อย

2. **ส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน (Capital Market)** เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชนพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อกระจายความเสี่ยงไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งรัฐบาลสามารถกระตุ้นให้ภาคเอกชนมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน โดยผ่านทางระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานทางบัญชี จนนิยามทางภาษี ตลอดจนข้อบังคับด้านการกำกับดูแลกิจการ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลประเทศไทยเริ่มดำเนินการให้บริษัทประกันด้วยเงินทุน ได้กำหนดข้อบังคับให้บริษัทประกันต่าง ๆ และกองทุนบำเหน็จบำนาญ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงซึ่งเป็นภาระต่ำให้สถาบันการเงินออกผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ช่วยในการบริหารความเสี่ยงมากขึ้น

ความสำคัญของการพัฒนาตลาดเงินทุน

1. เพิ่มประสิทธิภาพการลงทุน ตลาดการเงินที่พัฒนาแล้วจะมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย เพื่อรองรับความต้องการลงทุนในตราสารระยะยาวของกองทุนเพื่อการเกี้ยวนาย และบริษัทประกันชีวิต และเป็นการกระจาย



ความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนให้กับทั้งนักลงทุนสถาบันนักลงทุนรายย่อย และครัวเรือน เนื่องจากการที่สัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จะทำให้กองทุนบำเหน็จบำนาญกองทุนประกันสังคมโดยเฉพาะกองทุนที่กำหนดผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ตายตัว (Defined benefit) อาจจะประสบปัญหาทางการเงินในระยะยาวจากค่าใช้จ่ายเงินทดแทนของกองทุนประกันสังคมที่เพิ่มขึ้นมาก การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ จะช่วยให้ระบบบำเหน็จบำนาญมีเสถียรภาพได้ เนื่องจากจะเป็นการเปิดช่องทางการลงทุนในตราสารทางการเงินให้หลากหลายขึ้น และการเพิ่มจำนวนของผู้เล่นในตลาด (Market Participants) จะทำให้เกิดภาระการทำงานได้ดีขึ้น ส่งผลให้การลงทุนของกองทุนได้รับผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับกองทุนบำเหน็จบำนาญ และบริษัทประกันชีวิต มีภาระในการจ่ายผลประโยชน์แก่ผู้ลงทุนระยะยาวซึ่งมีความเสี่ยงสูง ดังนั้น จึงมีความต้องการผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีการป้องกันความเสี่ยงระยะยาวได้ดี เช่น ตราสารที่ราคาเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์ข้างขึ้นของตราสารนั้น เช่น อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย ราคารถ ราคาก๊าซ ฯลฯ เป็นต้น

2. ส่งเสริมการออมระยะยาวในภาคครัวเรือน การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินเพื่อการเงินเพื่อการเงินอย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบใหม่ ๆ จะส่งเสริมให้ครัวเรือนมีการออมระยะยาวมากขึ้น เนื่องจากจะเพิ่มทางเลือกในการลงทุนให้ครัวเรือนสามารถเลือกรูปแบบการลงทุนให้เหมาะสมกับความต้องการ และช่วยการกระจายความเสี่ยง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการลงทุนให้กับครัวเรือนและผู้ออมรายย่อยอีกด้วย

ทั้งนี้ การที่จะพัฒนาให้ตลาดทุนมีการขยายตัวได้นั้น จะต้องเตรียมการในหลายด้าน อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบ เช่น กฎหมาย ระบบภาษี ระบบบัญชีให้อิสระต่อการพัฒนา ตลอดจนการพัฒนาระบบทекโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บข้อมูล คำนวณความเสี่ยงได้อย่างใกล้เคียงความเป็นจริงเพื่อให้สามารถบริหารความเสี่ยงและกำหนดกลยุทธ์ในการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการดำเนินการในตลาดทุนแล้ว ภาครัฐควรหรือการดำเนินการในตลาดเงิน (Money Market) มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุนเช่นกัน เนื่องจากเป็นตัวกลางทางการเงินโดยการนำเงินของผู้ฝากเงินไปลงทุนโดยการปล่อยกู้ ซึ่งภาครัฐควรเป็นผู้รับความเสี่ยงในการลงทุนนั้น และตลาดเงินควรมีการพัฒนาควบคู่ไปกับตลาดทุน

เนื่องจากหากมีเหตุการณ์ที่ตลาดได้ตลาดหนึ่งทำงานไม่เต็มที่ หรือเกิดภาวะวิกฤติ ยังมีอีกตลาดหนึ่งช่วยลดผลกระทบในตลาดการเงิน

ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน และมาตรการส่งเสริมการออมเพื่อรับลังค์ผู้สูงอายุในประเทศไทย

1. เครื่องมือและผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีความตื่นตัวมากขึ้นในเตรียมการเพื่อรับลังค์ผู้สูงอายุ เครื่องมือในการออมที่จะรองรับการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งส่วนที่เป็นการออมภาคบังคับ และส่วนที่เป็นการออมโดยสมัครใจของครัวเรือน ซึ่งการออมระยะยาวเพื่อชีวิตหลังเกษียณได้รับความสนใจและเป็นที่นิยมมากขึ้นในระยะหลัง เนื่องจากประชาชนตระหนักรถึงความเสี่ยงเพิ่มขึ้น โดยเครื่องมือหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อการเงินอย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1.1 กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ

กองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพจะเป็นการออมภาคบังคับ ครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราเท่ากัน ที่ร้อยละ 5 ของเงินเดือน โดยมีเพดานเงินเดือน 15,000 บาท จ่ายเงินคืนกรณีชราภาพแบ่งเป็น 2 กรณีคือ จ่ายเงินบำนาญชราภาพ และเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพ

1.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นกองทุนที่รัฐตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมระบบการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นระบบรองรับข้าราชการหลังเกษียณอายุที่จะได้รับเงินตอบแทนจำนวนหนึ่งที่แน่นอน (Defined Benefit) โดยกำหนดให้ข้าราชการจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบให้อีกร้อยละ 3 นอกจากนี้จะจ่ายเงินประจำเดือนให้สมาชิกที่บรรจุเข้ารับราชการก่อน 27 มี.ค. 2540 ในอัตราร้อยละ 2 สำหรับเงินออมสะสมที่ข้าราชการจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนที่ไม่เกิน 290,000 บาท ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้และเงินก้อนที่ได้รับหลังเกษียณอายุทุพพลภาพ หรือตาย จะได้รับยกเว้นภาษีเต็มจำนวน และในต้นปี 2551 กบข. มีมาตรการเพื่อส่งเสริมการออมและเพิ่ม



ประสิทธิภาพในการลงทุนของสมาชิก โดยสมาชิก กบช. สามารถออมได้มากกว่าร้อยละ 3 ต่อเดือน ตลอดจนสามารถทยอยรับเงินแทนการรับเงินคืนทั้งจำนวนเมื่อพ้นสมาชิกภาพ นักจากนี้ยังสามารถเลือกแผนการลงทุนที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของตนเอง (Investment Choice) จึงด้วย

1.3 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund : RMF)

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นเครื่องมือทางการออมอย่างหนึ่งซึ่งเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถออมฝ่ายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการได้ เนื่องจากการออมเหล่านี้จะต้องมีรายจ้างดังนั้นเพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถมีทางเลือกในการออมระยะยาวได้ โดยผู้ที่ลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าการลงทุนในกองทุนรวมโดยทั่วไป สำหรับลักษณะการลงทุนนั้นผู้ลงทุนจะต้องซื้อหน่วยลงทุนใหม่ทุกปี 1 ครั้ง และต้องมีระยะเวลาซื้อหน่วยลงทุนเกินกว่า 1 ปีติดต่อกัน ภายใต้เงื่อนไขอัตราออมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ในแต่ละปีหรือไม่ต่ำกว่า 5,000 บาท โดยมีระยะเวลาการถือถอนตั้งแต่ 5-15 ปี สามารถถือถอนได้เมื่อผู้ลงทุนมีอายุ 55 ปีขึ้นไป และมีการลงทุนไม่ต่ำกว่า 5 ปี

1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนสวัสดิการแบบสมัครใจ จัดเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่นายจ้างให้แก่พนักงาน โดยกำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบที่เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่น้อยกว่าร้อยละ 2-15 ของค่าจ้างรายเดือน ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายในอัตราที่ไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการออมแบบผูกพันระยะยาวที่ทำให้คุณในวัยทำงานมีเงินสะสมไว้ใช้หลังเกษียณอายุ

1.5 การประกันชีวิต

ธุรกิจประกันชีวิตถือเป็นสถาบันการเงินที่จะดูแลเงินออมจากประชาชนในรูปของเบี้ยประกันชีวิต โดยนำเงินออมส่วนนี้ไปลงทุนให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด และไม่ให้เกิดความเสี่ยงในการลงทุนมากนัก บริษัทประกันชีวิตเป็นธุรกิจที่ทำหน้าที่ให้บริการให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือบรรเทาความเสี่ยงภัย เป็นการรวมศูนย์ของกลุ่มคนเพื่อร่วมกันเฉลี่ยภัยอันเนื่องมาจากการตาย การสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ และการสูญเสียรายได้ในယามชรา โดยที่เมื่อบุคคลได้ประสบภัยก็จะได้รับเงินส่วนเฉลี่ยช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน



แก่ต้นเองและครอบครัว ทั้งนี้ บริษัทประกันชีวิตจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการนำเงินก้อนดังกล่าวไปจ่ายให้แก่ผู้ที่ประสบภัย

ปัจจุบันธุรกิจประกันชีวิตจัดเป็นธุรกิจประเภทสถาบันการเงินที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง และยังคงให้การสนับสนุนให้มีการเดิมพันอย่างยั่งยืน การประกันชีวิตสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) การประกันชีวิตแบบตลอดชีพ (Whole Life Insurance) (2) การประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ (Endowment Insurance) (3) การประกันชีวิตแบบเงินได้ประจำรายปี (Annuity Life Insurance) และ (4) การประกันชีวิตแบบชั่วระยะเวลา (Term Life Insurance)

นอกจากรูปแบบกองทุนและระบบบำเหน็จบำนาญเพื่อการเกี้ยวนายที่ก่อตั้งต้น ในปัจจุบันกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างนำเสนอดraftโครงการกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ(กบช.) เพื่อขอความเห็นชอบรายละเอียดโครงการ ซึ่งโครงการ กบช. มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการออมเพื่อการเกี้ยวนายของประเทศไทยให้เป็นระบบบำเหน็จบำนาญแบบหลายชั้น (Multi-Pillars) มีความครอบคลุมแรงงานทั่วประเทศ ส่งเสริมให้แรงงานได้ออมเงินในวัยทำงาน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานอุตสาหกรรมที่ปัจจุบันไม่มีอยู่ภายใต้การคุ้มครองใดๆ ทั้งนี้เพื่อสร้างรายได้หลังเกษียณให้กับตนเองในระดับที่เพียงพอและเป็นการสร้างความยั่งยืนทางการเงินของระบบกองทุนการออมระยะยาว สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เพิ่มระดับเงินออมในประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนอีกด้วย

กบช. เป็นกองทุนการออมเพื่อการเกี้ยวนาย ชั้นที่ 2 (Pillar 2) แบบกำหนดอัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Defined Contribution) มีการแยกบัญชีรายสมาชิก (Individual Account) และเลือกรูปแบบการลงทุนด้วยตนเอง (Employee's Choices) โดย

ครอบคลุมลงงานทั่วประเทศ ประกอบด้วยโครงสร้างหลักของลงงาน ดังนี้

1) ลงงานในระบบ ให้เข้า กบช. โดยบังคับ ได้แก่ ลงงานภาคเอกชน ลงงานภาครัฐบาล และลงงานภาคธุรกิจ

2) ลงงานนอกระบบ ให้เข้า กบช. โดยสมัครใจ แต่เมื่อเข้ามาแล้วต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามกฎหมาย โดยให้สามารถจ่ายเป็นก้อน (Lump Sum) ฝ่ายเดียว

2. มาตรการส่งเสริมการออมเพื่อผู้สูงอายุ

นอกเหนือจากเครื่องมือและผลิตภัณฑ์ข้างต้น ภาครัฐยังมีมาตรการในการสนับสนุนการออม ทั้งที่เป็นการออมเพื่อการเกษียณอายุและการออมทั่วไป ในแผนแม่บทพัฒนาตลาดทุนไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2549-2553) ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพควบคู่ไปกับการเพิ่มปีกหมายเชิงบริมาณ ของตลาดทุนไทย และเน้นการสร้างความสมดุลระหว่างตลาดตราสารประภากต่างๆ โดยมีเป้าหมายที่จะปรับโครงสร้างตลาดการเงิน ให้มีสัดส่วนต่อ GDP ของเงินกู้ธนาคารพาณิชย์ การลงทุนในตลาดหุ้น และการลงทุนในตราสารหนี้ จากร้อยละ 77.67 และ 46 ตามลำดับ ในปี 2548 เป็นร้อยละ 77.100 และ 80 ตามลำดับ ในปี 2553 ทั้งนี้แผนแม่บทฯ ได้กำหนด การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อยกระดับความสามารถของตลาดทุนในการสนับสนุนการระดมทุนและการทำหน้าที่เพิ่มทางเลือกของการออมในมาตรฐานที่สูงขึ้น โดยมีแนวทางสนับสนุนการขยายตัวของตลาดตราสารทุน ตลาดตราสารหนี้ รวมทั้งการพัฒนาความรู้ให้กับนักลงทุนและประชาชนทั่วไป และมีมาตรการสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการออมดังนี้

2.1 เพิ่มสัดส่วนนักลงทุนสถาบันโดยการสนับสนุนระบบการออมทั้งโดยสมัครใจที่ให้ผู้มีเงินออมลงทุนผ่าน

กองทุนรวม รวมถึงระบบการออมภาคบังคับที่ให้ผู้ออมมีสิทธิในการกำหนดทางเลือกต่างๆ ในการลงทุน โดยดำเนินกิจกรรมทางการตลาด และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่จะต้องเข้าสู่ระบบเงินออมภาคบังคับเข้าใจเรื่องการลงทุนและทางเลือกในการลงทุนที่เหมาะสม

2.2 วางแผนฐานความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานด้านการจัดการทางการเงินส่วนบุคคล (Financial Literacy) ให้กับประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ทางด้านการออม การใช้จ่าย การลงทุน เพื่อก่อให้เกิดสุขภาพทางการเงินที่ดีในอนาคต

2.3 พัฒนาความรู้ด้านการลงทุน (Investment Knowledge) ทั้งระดับความรู้พื้นฐาน และความรู้เชิงลึก โดยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับตราสารทางการเงินประเภทต่างๆ ให้ความรู้ด้านการกระจายความเสี่ยง กลยุทธ์การลงทุน และยกระดับองค์ความรู้ทางการเงินไปสู่มาตรฐานสากล

บทสรุป

การพัฒนาตลาดการเงินตลาดทุน โดยเพิ่มเครื่องมือในการออมจะช่วยส่งเสริมการออมในระยะยาว และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่สอดคล้องกับความต้องการผู้สูงอายุมากขึ้น นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินจะเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงที่ดี อันจะช่วยปรับปรุงฐานะทางการเงินของกองทุน นำเงินเข้าบ้านญาให้มีความมั่นคง และกล่าวได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนให้มีโครงสร้างที่สนับสนุนการระดมทุนและสร้างโอกาสให้เกิดการออมที่มีผลตอบแทนที่เหมาะสมได้มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Bosworth, B., Bryant, R.C. and Burtless, G. 2004. *The Impact of aging on Financial Markets and The Economy: A survey*. [online]. Available : http://www.brookings.edu/papers/2004/07saving_bosworth.aspx
- Caruana, J. 2007. *Open Remarks at The Ageing Risk Management and Financial Stability Seminar*. [online]. Available : <http://www.imf.org/external/np/speeches/2007/021507.htm>
- Gonzalez-Paramo, J.M. 2006. *The Ageing Problem: Its Impact on Financial Markets and Possible Policy Responses*. [online]. Available : http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp061201_1.en.html
- Groome, W.T., Blancher, N. and Ramlogan, P. 2006. *Aging and Financial Markets. Finance and Development*.
- 43 (3). [online]. Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/groome.htm>





การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ความสำคัญเร่งด่วนภายใต้โครงสร้างประชากรสูงอายุ

นางสาวมนต์พิพิชัย สัมพันธวงศ์*

ก่อนและสำคัญของการหนี้ที่จะช่วยรักษาและดับการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อย่างยืนยาวได้โครงสร้างประชากรสูงอายุ ก็คือการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานโดยเฉลี่ยให้สูงขึ้น โดยที่จะต้องส่งเสริมการปรับเปลี่ยนแรงงานของแรงงานวัยหุ่นสาวให้เพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่สามารถเขย่าจำนวนแรงงานที่ลดลงจากการเกษียณอายุและขาดแรงงานทดแทนในจำนวนที่พอ กันหรือรวมทั้งทดแทนประสิทธิภาพของแรงงานวัยสูงอายุที่อาจจะลดลงตามวัยในบางสาขาอาชีพ และในขณะเดียวกันก็จะต้องมีแนวทางส่งเสริมการใช้ประสาบทารน์และความชำนาญของกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

โครงสร้างประชากรสูงอายุ: นัยต่อตลาดแรงงาน

ภายใต้โครงสร้างประชากรสูงอายุ มีนัยต่อตลาดแรงงาน 2 ประการคือ (1) การมีแรงงานสูงอายุในตลาดแรงงานจำนวนมาก และ (2) โอกาสที่จะเกิดการขาดแคลนแรงงาน เมื่อ

แรงงานสูงอายุเหล่านี้เกษียณอายุพร้อม ๆ กันหรือใกล้เคียงกันเป็นจำนวนมาก (กลุ่ม baby boomers) หรือมีการลาออกจากก่อนกำหนด ในภาวะที่แรงงานโดยเฉลี่ยมีวัยสูงขึ้นนั้นอาจมีผลให้ประสิทธิภาพแรงงานโดยรวมลดลงได้ ทั้งที่เป็นผลเนื่องมาจากสภาวะทางกายภาพของแรงงานสูงอายุที่มีความติดขัด

* เจ้าหน้าที่เคราะห์น์เยบายและแผน 8 ว. สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงเศรษฐกิจฯ ที่มีความติดขัด



ทางร่างกาย และความสามารถในการปรับตัวต่อสภาวะแวดล้อมในการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี หรือมีภาระน้ำหนักในไล่มาใช้แทนแรงงานมากขึ้น เป็นต้น แต่ ผลกระทบนี้จะสามารถทดแทนได้ด้วยประสบการณ์และความชำนาญการต่าง ๆ ที่แรงงานได้สั่งสมมาในการทำงาน รวมทั้งการทดแทนด้วยแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานและได้มีการฝึกอบรมเพื่อเตรียมทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

แม้จะยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนถึงผลกระทบของแรงงานสูงอายุต่อประสิทธิภาพแรงงานว่าจะทำให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้น ซึ่งก็มีความเห็นในเรื่องนี้ทั้งในทางบวกและทางลบ ก้าวคืบในทางบวก มีความเห็นว่าเป็นไปได้ที่ประชากรสูงอายุจะช่วยผลักดันให้ประสิทธิภาพแรงงานเพิ่มขึ้นโดยผ่านหลายช่องทาง ได้แก่ (1) ทำให้มีภาระน้ำหนักต่ำกว่าเดิม หรือเพิ่มขึ้น (2) ทำให้เกิดนิสัยใหม่ ๆ เพื่อช่วยลดต้นทุน และลดการพึ่งพาแรงงาน (3) ทำให้มีการเร่งพัฒนาคุณภาพแรงงานวัยหนุ่มสาวผ่านระบบการศึกษา ทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานที่เริ่มนิ่งมากแล้ว แรงงานอันเนื่องมาจากภาระภาษีและค่าใช้จ่ายของแรงงานจำนวนมาก และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของนักเรียนนักศึกษาที่จะเข้ามายังเป็นกำลังแรงงานในอนาคต

แต่ก็มีความเห็น ในทางลบ ว่าแรงงานสูงอายุจะทำให้ประสิทธิภาพแรงงานลดลงได้แก่ (1) สุขภาวะทางกายภาพของบุคคลที่ลดลงตามวัย ซึ่งโดยทั่วไปสมรรถนะทางกายภาพของคนเราจะลดลงเมื่อสูงวัยขึ้น ทั้งในเรื่องความคล่องตัว ความแข็งแรงของกล้ามเนื้อ ความสามารถในการจดจำ และความสามารถในการเรียนรู้ เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน (2) อาจเกิดปัญหาเรื่องคุณสมบัติหรือทักษะแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงาน (mismatch) อันเนื่องมาจากภาระภาษีและค่าใช้จ่ายของแรงงาน ทำให้ผู้ประกอบการมีข้อจำกัดที่จะคัดเลือกแรงงานที่มีคุณสมบัติตรงกับงานที่ต้องการบรรจุ และทำให้ประสิทธิภาพของแรงงานลดลงได้ (3) ขาดความตื่นตัวเนื่องในการพัฒนาวัตถุใหม่ ๆ ขึ้นเนื่องมาจากภาระขาดช่วงของการพัฒนานักวิจัยใหม่ ๆ ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะ

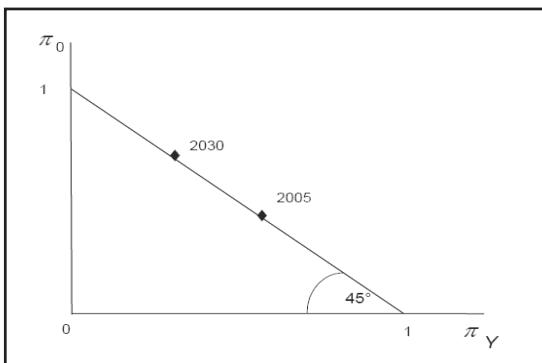
การปรับประสิทธิภาพแรงงาน: แนวคิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนภายในโครงสร้างแรงงานสูงอายุ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในโครงสร้างแรงงานสูงอายุนั้น มีแนวคิดว่าผลผลิตของประเทศภายใต้โครงสร้างประชากรสูงอายุจะสามารถเติบโตได้ตามศักยภาพการผลิต (หรือสูงกว่าศักยภาพ) หากมีการปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพของแรงงานวัยหนุ่มสาวให้เพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่สามารถชดเชยประสิทธิภาพแรงงานสูงอายุที่ลดลงไป โดยมีข้อคำนึงว่าประสิทธิภาพของแรงงานในแต่ละกลุ่มอายุนั้นมีความแตกต่างกันและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพโดยรวม ดังนั้นระดับความสามารถที่จะทดแทนกันของแรงงานในกลุ่มอายุต่าง ๆ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ นั่นก็คือการมีองค์ประกอบที่เหมาะสมของแรงงานกลุ่มอายุต่างๆ ที่ทำงานร่วมกันแล้วก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุด หรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพแรงงานรวมสูงสุด

ทั้งนี้มีข้อสมมติฐานว่าเมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแรงงานในกลุ่มอายุต่าง ๆ ให้เท่ากันแล้ว อายุของแรงงานที่แตกต่างกันไม่ได้เป็นเงื่อนไขต่อการผลิตผลผลิตซึ่งหมายความว่าผลผลิตของแรงงานทุกกลุ่มอายุสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์และไม่มีที่สิ้นสุด นั่นคือโครงสร้างแรงงานที่มีองค์ประกอบของแรงงานในวัยต่างๆ ที่แตกต่างกัน จะไม่มีผลทำให้ประสิทธิภาพแรงงานโดยรวมหรือโดยเฉลี่ยแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามมีได้殃งว่าข้อสมมติฐานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะยังมีคุณสมบัติหรือลักษณะของแรงงานในหลายด้านที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการที่มักจะมีเพิ่มขึ้นตามอายุของแรงงาน ได้แก่ ทักษะ ความสามารถในการคิดและตัดสินใจ ความสามารถในการบริหาร และความสามารถให้คำแนะนำแก่แรงงานที่เข้ามาใหม่หรือการเป็นหัวหน้างาน เป็นต้น ด้วยอย่างงานที่ประสิทธิภาพแรงงานอยู่น้อยไม่สามารถทดแทนแรงงานสูงอายุได้ อาทิ งานวิจัย งานบริหารอำนวยการ และงานที่ต้องอาศัยประสบการณ์ในการช่วยตัดสินใจ เป็นต้น แต่ประสิทธิภาพแรงงานที่มีอายุน้อยจะสามารถชดเชยประสิทธิภาพของแรงงานสูงอายุได้เกือบทั้งหมดในการทำงานที่ต้องใช้ความแข็งแรง และความคล่องแคล่วของแรงงานเป็นหลัก

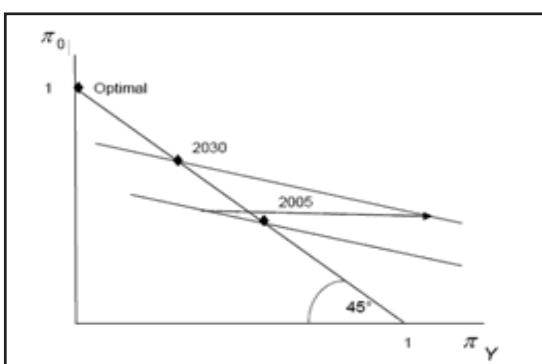
แนวคิดการทดสอบกันระหว่างแรงงานอายุน้อยและแรงงานสูงอายุ

ทั้งนี้หากกำหนดให้ทุกจุดบนแกนนอน (π_Y) เป็นจำนวนแรงงานอายุน้อย และทุกจุดบนแกนตั้ง (π_0) เป็นจำนวนแรงงานที่สูงอายุ และทุกจุดบนเส้นที่ $\pi_Y = \pi_0$ องศา หรือเส้นผลผลิตเท่ากัน (Isoquant) แสดงถึงผลผลิตในปริมาณที่เท่ากันอันเกิดจากใช้แรงงานสูงอายุและแรงงานอายุน้อยในสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไป



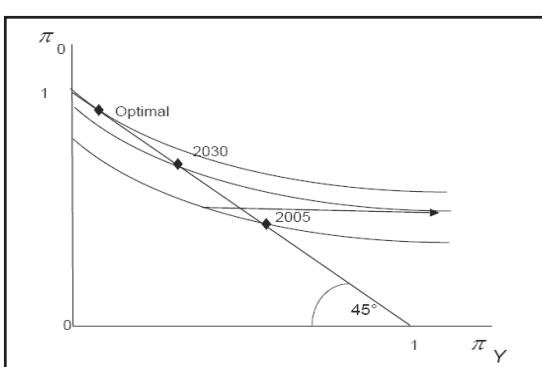
กรณีแรงงานสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์

กล่าวคือ แรงงานแต่ละหน่วยสามารถทดแทนกันได้เกิดผลผลิตเท่ากัน ดังนั้น โครงสร้างการจ้างงานที่มีสัดส่วนแรงงานในกลุ่มอายุต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตที่เกิดขึ้น



กรณีแรงงานสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อแรงงานมีอายุน้อยเริ่มมีอายุมากขึ้นเป็นลำดับ

ในกรณีที่แรงงานสูงอายุมีประสิทธิภาพที่มากกว่าแรงงานอายุน้อย แต่แรงงานอายุน้อยสามารถทดแทนแรงงานสูงอายุได้สมบูรณ์เมื่ออายุมากขึ้น ดังนั้นผลผลิตที่ได้รับจะยังคงเท่าเดิมแต่จะอยู่บนเส้นตรงที่มี slope ต่ำกว่าเส้น isoquant 45 องศา เนื่องจากแรงงานอายุมากก่อให้เกิดผลผลิตได้มากกว่าแรงงานอายุน้อย แต่ยังคงอยู่บนเส้นตรง เพราะแรงงานอายุน้อยสามารถทดแทนกันได้เกิดผลผลิตเท่ากับแรงงานสูงอายุเมื่อแรงงานนั้นมีอายุมากขึ้น : ซึ่งในกรณีนี้จุดที่จะก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุด คือจุดที่มีการใช้แรงงานอายุน้อยเป็นสัดส่วนน้อยที่สุด



กรณีแรงงานไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์

ในกรณีที่แรงงานไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ เส้นผลผลิตเท่ากันจะมีลักษณะเป็นเส้นโค้ง ในกรณีนี้หมายความว่าเมื่อแรงงานมีอายุมากขึ้นอาจจะหรือไม่อาจจะก่อให้เกิดผลผลิตที่สูงขึ้นเท่าเดิมได้ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าส่วนผสมของอายุแรงงานที่จุดใดที่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุด

จากภาพที่แสดงให้เห็นนี้ จุดที่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุดจะเป็นจุดที่ใช้แรงงานสูงอายุมากที่สุด และเนื่องจากแรงงานอายุน้อยไม่สามารถทดแทนแรงงานสูงอายุได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้เส้นผลผลิตเท่ากันเป็นเส้นโค้ง และเส้นนี้จะ shift ขึ้นก็ต่อเมื่อ แรงงานที่อายุน้อยในปี 2005 ได้ปรับประสิทธิภาพของตนลงมากขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น จนทำให้ผลผลิตเคลื่อนไปสู่เส้นผลผลิตเท่ากันเส้นใหม่ในปี 2030





บทสรุป

ภายในได้โครงสร้างประชากรสูงอายุ ซึ่งจะทำให้สัดส่วนแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานสูงอายุ และอาจนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่อผลผลิตของประเทศไทยไม่มีการเติบโตของการล่วงหน้าที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งในการรักษาความสามารถดับศักยภาพการผลิตของประเทศไทยหรือแม้แต่การยกระดับศักยภาพการผลิตให้

เพิ่มขึ้นก็คือ การเร่งเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานของหุ่นสาวจนถึงระดับที่สามารถเชยปะสิทธิภาพแรงงานสูงอายุที่ลดลง แม้ว่าในความเป็นจริงการทดแทนกันของแรงงานไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ แต่หากองค์ประกอบระหว่างปะสิทธิภาพของแรงงานหุ่นและแรงงานสูงอายุอยู่ในจุดที่เหมาะสมก็จะสามารถยกระดับผลผลิตให้เพิ่มขึ้นได้

เอกสารอ้างอิง

Robert Guest, "Some Good News about and Aging Workforce", Griffith University, Workshop on Labour Force

Participation and Economic Growth, 14-15 April 2005.

Economic Implications of an Ageing Australia, Productivity Commission Research Report, 24 March 2005.

Vegard Skirbekk, "Population Ageing Negatively Affects Productivity", Vienna Yearbook of Population Research 2005.





การส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน เส้นทางสร้างความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ

ชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ / กานดา ชูเชิด / มัมนิภา สังข์ศักดา*

จากการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ที่อาจส่งผลให้เกิดภัยคุกคามภายใน 20 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเดิมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจจะชะลอตัวลง อันเนื่องมาจากประชากร วัยแรงงานลดลง และอัตราภาวะพึงพิงจะสูงขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และเตรียมความพร้อมการดำเนินงาน ระดับนโยบายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในระยะเวลาอันสั้น จึงได้มอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยแนวทางและ มาตรการส่งเสริมการเมืองทำในผู้สูงอายุ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคม แห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ในการกำหนดเส้นทางและ นโยบายการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยที่เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้าน ตลาดแรงงานและการจ้างงาน ซึ่งจะมีผู้สูงอายุเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ซึ่งผลจากการศึกษาได้ตอกย้ำว่า ในอนาคต ระยะเวลาประมาณ 7-10 ปี (พ.ศ.2557-2560) จะเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการจ้างงานในตลาดแรงงาน โดยคาดว่าแนวโน้มประชากรในวัยแรงงานที่มีอายุ 15-49 ปี จะมีสัดส่วนการจ้างงานในระดับที่ต่ำกว่าสัดส่วน การจ้างงานเฉลี่ย ขณะที่ประชากรแรงงานวัยกำลังเข้าสู่วัยสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป จะมีสัดส่วนการ จ้างงานที่มากกว่าสัดส่วนการจ้างงานโดยเฉลี่ย ซึ่งมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับการวิเคราะห์ สถานภาพการทำงานของคนกลุ่มวัยต่างๆ ที่พบว่า แนวโน้มการจ้างงานแรงงานกลุ่มผู้สูงอายุและผู้กำลังเข้าสู่ วัยสูงอายุ ในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า จะมีการขยายตัวมากขึ้น

* ผู้อำนวยการ / เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว. / เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สำนักยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์และการวางแผน พัฒนาทางสังคม ประมาณ 20 ราย เรียนเรียง และสังเคราะห์จากรายงานโครงการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการการส่งเสริมการเมืองทำในผู้สูงอายุ ภายใต้โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 "ไปสู่การปฏิบัติ" สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.



สำหรับการดำเนินโครงการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ โดยอาศัยกรอบแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และรวมรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ เช่น ข้อมูลด้านประชากร กำลังแรงงานและการมีงานทำ เป็นต้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ และสถานภาพของผู้สูงอายุในมิติต่างๆ โดยเฉพาะด้านการทำงานและการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน การวิเคราะห์ตลาดแรงงานในระดับมนุษย์ที่สอดคล้องให้เห็นแนวโน้มตลาดแรงงานในอนาคต และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการที่ผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อวัยแรงงาน รวมทั้งศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศทั้งในยุโรปและเอเชียที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ และประมวลข้อเสนอแนะ แนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุในอนาคต นอกจากนี้ ยังได้นำผลการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ สศช. ได้ดำเนินการมาประกอบการวิเคราะห์ในประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการดังกล่าว เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรตลาดแรงงานในระดับมนุษย์ การขอມ เป็นต้น ซึ่งผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่ ได้นำมาใช้แนวทางการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ที่สำคัญได้แก่ การพัฒนาฐานข้อมูลของผู้สูงอายุที่เป็นระบบและชัดเจน การบทวนเกณฑ์การเขียนอายุ การเสริมสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับความสามารถให้มีศูนย์บริการทางสังคมในลักษณะเป็นศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ

การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

สังคมผู้สูงอายุเป็นบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกที่กำลังเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก การพิจารณาว่า ประเทศไทย เป็นสังคมผู้สูงอายุนั้น องค์กรสหประชาชาติ “ได้ให้คำจำกัดความ” ว่า “สังคมผู้สูงอายุ” ว่า หมายถึง สังคมที่มีประชากรที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป ในสัดส่วนร้อยละ 7 ของประชากรรวม ขึ้นแสดงถึงสังคมนั้น กำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) และจะปรับตัวเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) เมื่อประชากรวัย 65 ปีขึ้นไป เพิ่มสัดส่วนขึ้นไปสูงด้วยมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรรวม นอกจากนี้ ยังได้ให้คำนิยาม ของคำว่า Ageing Society อีกความหมายหนึ่งว่า เป็นสังคมที่มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรรวม



สำหรับในประเทศไทย ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ว่า เป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความหมายของ “สังคมผู้สูงอายุ” ในไทย โดยใช้คำนิยามขององค์กรสหประชาชาติ พบว่า ประเทศไทยเริ่มก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยในปี 2548 มีสัดส่วนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10.4 ของประชากร รวม หรือมีจำนวน 6.5 ล้านคน ขณะที่ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนร้อยละ 7.02 ของประชากรรวม หรือมีจำนวน 4.6 ล้านคน

ส่วนการพิจารณาถึงการปรับตัวของประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) สามารถพิจารณาได้จากเกณฑ์ที่องค์กรสหประชาชาติ กำหนดไว้ว่า เมื่อสัดส่วนประชากรวัย 65 ปีขึ้นไป เพิ่มสัดส่วนขึ้นไปสูงด้วยมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรรวม ซึ่งจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573 โดย สศช. (2550) พบว่า ในปี 2568 ประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.4 หรือมีจำนวน 10.2 ล้านคน นั่นก็หมายความว่า ประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) ในปี 2568 โดยใช้เวลาในการปรับตัวเป็นสังคมผู้สูงอายุภายในกว่า เช่น ผู้รัฐศาสตร์ใช้เวลาในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนานที่สุดถึง 115 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2408 จนถึงปี 2523 ถึงปี 26 ปี จากปี 2512-2537 เพิ่มต้น แต่ก็นับว่า เวลาที่ไทยใช้มีมากกว่าที่สิงคโปร์ ซึ่งจะปรับตัวเป็นสังคมผู้สูงอายุเพียง 17 ปี โดยเริ่มต้นในปี 2543 จนถึงปี 2560¹

สาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร จนส่งผลให้หลายประเทศเป็นสังคมผู้สูงอายุดังกล่าว เนื่องจาก ระดับภาวะเจริญพันธุ์ลดลง โดยประเทศไทยมีอัตราเจริญ พันธุ์รวมลดลงต่ำกว่าระดับทดแทน จากร้อยละ 6.3 ในช่วงปี 2507 - 2508 เป็นร้อยละ 1.8 ในช่วงปี 2543 - 2548 และคาดว่า จะลดลงไปอีกเป็นร้อยละ 1.6 ในปี 2548 - 2553 นอกจากนี้ ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น โดยพบว่า คนไทยมีอายุคาด หมายเฉลี่ยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผู้หญิงจะมีอายุยืนยาว กว่า ผู้ชาย กล่าวคือ ผู้หญิงมีอายุเพิ่มขึ้นจาก 72.4 ปี ในปี 2534 เป็น 76.1 ปี ในปี 2543 ส่วนผู้ชายเพิ่มจาก 67.7 ปี เป็น 71.1 ปี และ คาดว่าในช่วงปี 2563 - 2568 ผู้หญิงจะมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเป็น 80.25 ปี และผู้ชายเป็น 74.72 ปี ในช่วงเวลาเดียวกัน

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้สัดส่วน ประชากรวัยเด็ก และวัยแรงงานลดลงนั้น ทำให้เกิดปัญหาขึ้น แล้วในหลายประเทศ ดังเช่นที่ประเทศไทย¹ จากการที่ ประชากรวัยแรงงานลดลง ได้ส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงาน ของประเทศไทย จึงต้องมีการปรับตัวไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ที่มีอยู่ และปรับสาขาการผลิตมาเน้นกระบวนการใช้ความรู้ นวัตกรรมและเทคโนโลยีมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหา

สำคัญที่จะเกิดขึ้นตามมาอีกด้วยคือ ประชากรวัยแรงงานที่มีหน้าที่ ดูแลเด็กและผู้สูงอายุ จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสูงขึ้น ทำให้คนในวัยนี้จะเก็บออมเงินได้น้อยลง และจะกระทบต่อ สถานการณ์ออมและการลงทุนของประเทศในระยะยาว ขณะเดียวกัน ก็จะส่งผลให้ผู้สูงอายุมีค่านวัยแรงงานดูแลอย่าง อีกด้วย

สำหรับผลกระทบจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่จะ เกิดขึ้นในประเทศไทย จากการศึกษาโดย สศช. (2550) พบว่า คนวัยแรงงานมีแนวโน้มต้องรับภาระในการดูแลทั้งเด็กและ ผู้สูงอายุสูง หรือมีภาระเพิ่มพิเศษขึ้น โดยเฉพาะการรับภาระ ในการดูแลผู้สูงอายุ จะสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในอีก 15 ปี ข้างหน้า จากที่มีภาระเพิ่มพิเศษในปี 2550 ร้อยละ 16.1 เป็น ร้อยละ 29.0 ในปี 2565 และจะพุ่งสูงร้อยละ 40.9 ในปี 2573 หากคิดเป็นอัตราส่วนการเป็นภาระ² ที่คนวัยแรงงานจะต้อง ดูแลผู้สูงอายุในช่วงเวลาดังกล่าว ก็พบว่า มีจำนวนลดลง อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในปี 2550 มีคนวัยแรงงาน 6 คน ดูแล ผู้สูงอายุ 1 คน พอกลางปี 2565 จะลดจำนวนลงเป็นคนวัยแรงงาน 3 คน ดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอัตราส่วนการเป็นภาระของประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุ

| | 2513 | 2543 | 2548 | 2550 | 2555 | 2565 | 2573 |
|---------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| อัตราต่อประชากรวัยแรงงานร้อยคน | | | | | | | |
| ภาระพึงพิวัยเด็ก | 90.3 | 37.4 | 34.2 | 32.7 | 29.1 | 24.5 | 22.0 |
| ภาระพึงพิงผู้สูงอายุ | 9.8 | 11.6 | 15.5 | 16.1 | 18.7 | 29.0 | 40.9 |
| ภาระพึงพิงรวม | 100.1 | 57.7 | 49.7 | 48.8 | 47.8 | 53.5 | 62.9 |
| อัตราส่วนการเป็นภาระ (คน) | | | | | | | |
| วัยเด็ก | 1.1 | 2.7 | 2.9 | 3.1 | 3.4 | 4.1 | 4.6 |
| ผู้สูงอายุ | 10.2 | 7.0 | 6.4 | 6.2 | 5.3 | 3.4 | 2.4 |
| รวม | 1.0 | 1.9 | 2.0 | 2.1 | 2.1 | 1.9 | 1.6 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573, 2550

¹ World Population Prospects The 2002 volume I : Comprehensive Tables, United Nations.

² อัตราส่วนการเป็นภาระ หมายถึง เด็ก ผู้สูงอายุ หรือทั้งเด็กและผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานร้อยคน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้สูงอายุ เด็ก หรือทั้งผู้สูงอายุและเด็ก 1 คน จะต้องมีวัยแรงงานเก็บภาษีแล



แนวคิดและหลักการสำคัญของการส่งเสริม การมีงานทำในผู้สูงอายุ

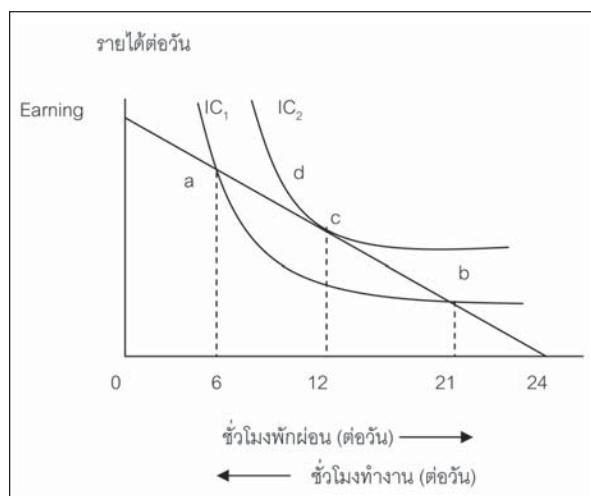
จากการศึกษาแนวคิดและหลักการที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ พบว่า มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การตัดสินใจทำงาน และการพัฒนาทักษะการทำงาน ซึ่งสามารถนำหลักการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้กับผู้สูงอายุ ที่จะเข้มข้นไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ดังนี้

1. แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นแนวคิดในบริบทของการพัฒนาประเทศที่จำเป็นต้องศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานในประเทศไทยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านทักษะ สุขภาพ ทัศนคติ โดยมีแนวคิดทางวิชาการจากหลายท่าน ซึ่งให้เห็นถึงปัจจัยที่จะต้องพิจารณาเพื่อพัฒนาคุณภาพคนตัวอย่างเช่น ไกรยุทธ รีรัตน์ (2531) เห็นว่า การทำให้ทรัพยากรมนุษย์หรือคนมีคุณภาพ จะเกี่ยวข้องกับมิติ 3 ด้านคือ ทักษะ (Skill) สุขภาพ (Health) และทัศนคติ (Attitude) องค์กรการแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1997) ให้НИยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขอบข่ายที่กว้าง ซึ่งรวมถึงเรื่องของการศึกษาและการฝึกอบรม (Education and training) การสาธารณสุข (Health care) โภชนาการ (Nutrition) นโยบายด้านประชากร (Population policies) และการมีงานทำ (Employment) สำนักงานเลขานุการชุมชนแปซิฟิก (Secretariat of the Pacific Community, 2001 ข้างล่างใน Bartlett and Rodgers, 2004) ให้ NIยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในความหมายทั่วไปว่า การพัฒนามนุษย์เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้คนมีทักษะ มีสุขอนามัยที่ดี (Healthy) มีชีวิตรื้นเริงเพียงพอ (Satisfying life) ความหมายดังกล่าวครอบคลุมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การได้รับการถ่ายทอดความรู้ และทักษะใหม่ (ผ่านการศึกษาและการฝึกอบรม) ตลอดจนเสริมสร้างความแข็งแกร่งในความรู้ดูมีมีอยู่แล้ว

โดยรวมแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพคน คือ การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถ สุขภาพที่จะต้องพิจารณาครอบคลุมทั้งด้านอาหารและโภชนาการ ทัศนคติ การมีงานทำรวมทั้งความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต

2. แนวคิดการตัดสินใจทำงาน ได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Theory of Utility) เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเลือกใช้เวลาในการทำงานและการพักผ่อน โดยศึกษาจากเส้นความพอใจเท่ากัน (Indifference Curve) และเส้นงบประมาณ (Budget Constraint) ภายใต้ข้อสมมติว่า แรงงาน

แต่ละคนต้องการได้รับความพอใจสูงสุด (Maximization of Satisfaction) จากรายได้ (Real Income) ที่อยู่ในรูปของเงินหรือสินค้าและเวลาพักผ่อน (Leisure Time) ซึ่งหมายถึงเวลาที่ไม่ได้ใช้ไปในการทำงานและไม่มีรายได้จากเวลาดังกล่าว ดังนั้น แรงงานจะต้องตัดสินใจว่า จะทำงานวันละกี่ชั่วโมงเพื่อให้ได้รายได้จำนวนนั่น และต้องมีเวลาพักผ่อนวันละกี่ชั่วโมงจึงจะทำให้เข้าได้รับความพอใจสูงสุด โดยความพึงพอใจสูงสุดนี้ จะเกิดขึ้นที่จุดสัมผัสระหว่างเส้นความพอใจเท่ากันและเส้นงบประมาณดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 การตัดสินใจเลือกระหว่างการทำงานและพักผ่อนของคน

3. แนวคิดการพัฒนาทักษะการทำงาน แนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่นักวิชาการหลายคนให้ความสำคัญกับปัจจัย 3 ประการ คือ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ประเทศไทยใช้ในการพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของคนในการเพิ่มและพัฒนาศักยภาพการทำงาน จากการทบทวนความหมายของคำว่า “ทักษะการทำงาน” จากราชบัณฑิตยสถาน (2532 ก, 2532 ฯ และ 2538) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2541) และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization, 1998) หมายถึง ความชำนาญในการปฏิบัติงาน หรือความเชี่ยวชาญ หรือความจัดเจนในการปฏิบัติงาน ที่มีส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

(1) ความรู้ (Knowledge) หมายถึง การมีความรู้ที่จำเป็นเพื่อให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชา การได้มาของความรู้ของบุคคลประกอบด้วยขั้นตอนต่อๆ ไป คือ ความรู้หรือความจำ (knowledge or memory) ความเข้าใจ



(comprehension) การประยุกต์ใช้ (application) การวิเคราะห์ (analysis) การสังเคราะห์ (synthesis) และการประเมินผล (evaluation)

(2) **ทักษะ (skill)** หมายถึง การมีความชำนาญ และความสามารถในการปฏิบัติงาน (ทั้งด้านถ้อยคำและด้านการกระทำ) ได้อย่างมีคุณภาพตามข้อกำหนด และปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามมาตรฐานเวลาที่กำหนด ทักษะเช่นนี้เกิดจากการฝึกฝนและการสะสมประสบการณ์โดยผ่านขั้นตอนต่างๆ คือ การเลียนแบบ (imitation) การจัดการตามแบบ (manipulation) การปฏิบัติตามแบบหรือปฏิบัติงานได้อย่างเที่ยงตรง (precision) การปฏิบัติตามแบบหรือปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน (articulation) และการปฏิบัติงานได้โดยอัตโนมัติหรือการมีลักษณะเป็นธรรมชาติ (naturalization)

(3) **ทัศนคติ (attitude)** หมายถึง การมีความคิดเห็น จิตสำนึก หรือลักษณะนิสัยในการทำงานที่ดีและมีความเหมาะสม เช่น มีความยั่งยืน ความซื่อสัตย์ต่องาน การรู้จักประทัยด้วยสตุ๊ด การบำรุงรักษาอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักร และการตระหนักรถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เป็นต้น การเรียนรู้เพื่อให้ได้มาซึ่งทัศนคติหรือจิตสำนึกเช่นนี้ มีขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การรับ (receiving) การตอบสนอง (responding) การสร้างคุณค่า (vaulting) และการจัดระเบียบ (organizing) จนถึงขั้นปั้นขึ้นอันเป็นอัตลักษณ์หรือการมีลักษณะเฉพาะ (characterization) ของแต่ละบุคคล

นอกเหนือจากแนวคิดดังกล่าวแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญอีกประดิษฐ์หนึ่ง คือ การประเมินผลทักษะการทำงาน เพื่อสะท้อนให้เห็นศักยภาพของคน ทักษะการทำงาน ภายหลังจากที่ได้รับการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทักษะการทำงานในระดับหนึ่งแล้ว โดยสามารถประเมินได้จากส่วนประกอบ 3 ประการ คือ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติหรือจิตสำนึกของบุคคลว่าเหมาะสมกับชีวิตที่บุคคลกำลังปฏิบัติอยู่หรือไม่ ซึ่งการประเมินผลงานทักษะการทำงาน จากส่วนประกอบ 3 ประการดังกล่าว เป็นการประเมินผลลัพธ์ (outcome) ของโครงการและกิจกรรมด้านการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาโดยตรง นอกจากนั้นการประเมินผลทักษะทางการทำงานยังสามารถประเมินผลลัพธ์อื่นๆ (เช่น ประสิทธิภาพของการทำงาน) และผลกระทบ (impact) ที่เกิดกับผู้ที่ร่วมขึ้น ได้แก่ บุคคลกร (เช่น โอกาสและความก้าวหน้าในการทำงาน) สถานประกอบการ (เช่น การเพิ่มผลผลิตที่ได้มาตรฐาน) ผู้อุปโภคบริโภค (เช่น ลดอัตราเสี่ยงต่อการอุบัติ

และบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน) และสังคมโดยรวม (เช่น การลดอัตราการว่างงาน การเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ) เป็นต้น

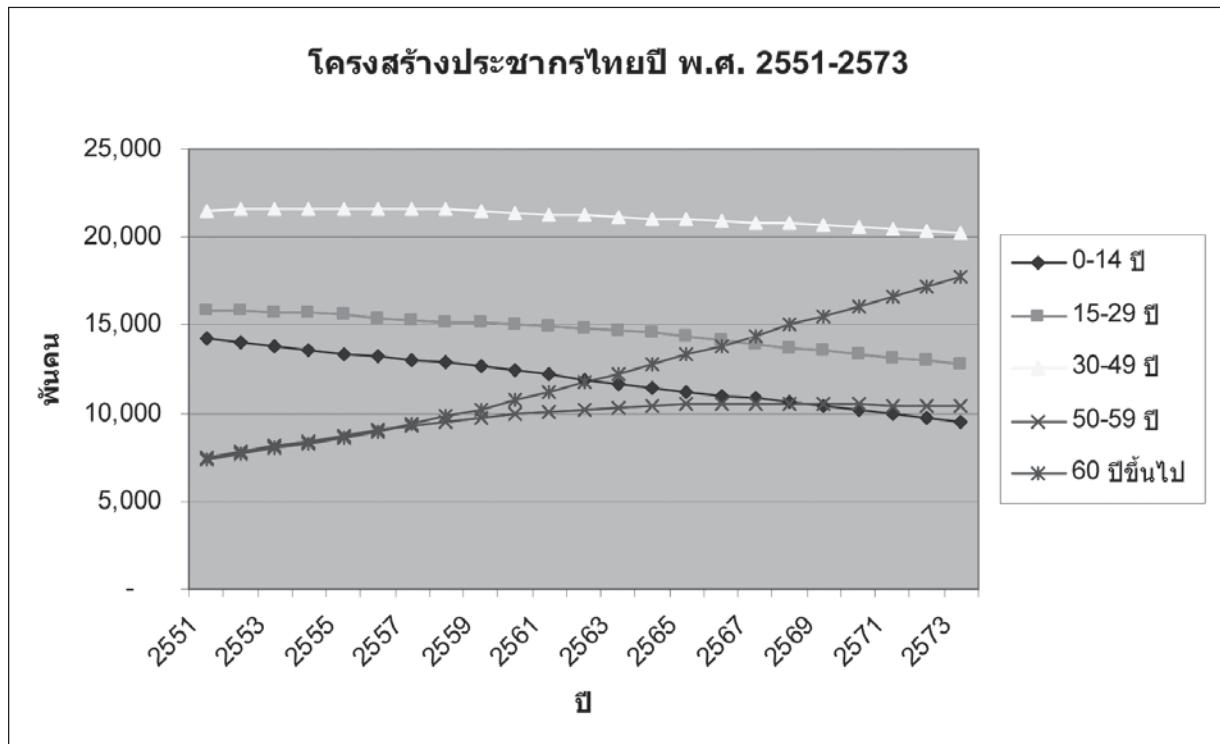
โดยสรุปจากแนวคิดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงประดิษฐ์ที่จะนำไปใช้กับการจัดทำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน คือ การให้ความรู้ การฝึกอบรม การพัฒนา ทักษะฝีมือแรงงาน โดยผ่านกระบวนการศึกษา และการถ่ายทอดทักษะความรู้ทักษะและเทคโนโลยีใหม่ เพื่อพัฒนาความสามารถ การเสริมความรู้เพื่อพัฒนาทักษะใหม่ หรือเพิ่มเติมทักษะในการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุ รวมถึงแนวทางในการสร้างหลักประกันทางสังคม



การวิเคราะห์ตลาดแรงงานในระดับมหภาค

ภายใต้กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ศักยภาพของคนดังกล่าว สามารถนำมาปรับใช้ในการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้มีความรู้ ทักษะในการทำงาน และมีงานทำได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพและการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต โดยการวิเคราะห์ตลาดแรงงานในระดับมหภาคและสถานภาพการเมืองทำของผู้สูงอายุ จากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย โดย สศช. (2550) ได้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย จะส่งผลให้ประชากรสูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้นขณะที่คนวัยแรงงานที่มีอายุ 15-59 ปี จะเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นไป (ดังที่ปรากฏในแผนภาพที่ 2) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงกำลังแรงงานของประเทศไทย และอาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต

แผนภาพที่ 2 ประมาณการประชากรไทย ปี พ.ศ. 2551-2573



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573, 2550

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลลักษณะกำลังแรงงานและผู้มีงานทำของประชากรในระยะเวลา 9 ปี ที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2541-2549) พบว่า ขนาดกำลังแรงงานของไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามทิศทางการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของประเทศ โดยที่ผู้สูงอายุมีแนวโน้มเข้าไปมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนได้จากการพิจารณาด้านกำลังแรงงานจำแนกตามอายุ ในช่วงปี 2541-2549 ที่บ่งชี้ว่า แรงงานกลุ่มอายุ 15-19 ปี และกลุ่มอายุ 20-29 ปี มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่แรงงานกลุ่มอายุ 30-39 ปี 40-49 ปี 50-59 ปี และกลุ่มผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลักษณะงานของผู้สูงอายุ จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ คือ ผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุ 60-69 ปี 2) กลุ่มผู้สูงอายุที่พอช่วยเหลือตนเองได้ คือ ผู้สูงอายุที่มีช่วงอายุ 70-79 ปี 3) กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป พบว่า ผู้สูงอายุทั้ง 3 กลุ่มอายุ จำนวนมากกว่าร้อยละ 70 มีลักษณะการทำงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัว นอกจากนั้น เป็นการช่วยงานในธุรกิจ ครัวเรือนโดยไม่มีค่าตอบแทน และการทำงานในภาคเกษตรทั้งในฐานะลูกจ้างและนายจ้าง รวมถึงการทำงานในลักษณะการ

รวมกลุ่ม ส่วนด้านการจ้างงานในระบบ ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างนอกรากษ์ ที่เหลือเป็นลูกจ้างส่วนราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และนายจ้างนอกรากษ์

ด้านรายได้ พบว่า ประชากรสูงอายุกลุ่มนี้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า มีรายได้จำนวน 1,830- 2,503 บาทต่อเดือน ขณะที่กลุ่มที่ไม่ได้รับการศึกษา มีรายได้ น้อยที่สุดเพียงจำนวน 660-1,380 บาทต่อเดือนเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่า รายได้หรือค่าตอบแทนจากการทำงานของผู้สูงอายุในตลาดแรงงานส่วนใหญ่ยังต่ำมาก และไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งข้อมูลที่สะท้อนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลการสำรวจภาคสนามของโครงการศึกษาวิจัยแนวทางการส่งเสริมการออมสำหรับผู้มีงานทำ (ศศช., 2551) ที่ชี้ให้เห็นว่า กว่าร้อยละ 50 ของผู้มีงานทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป และมักจะเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน รวมถึง กลุ่มแรงงานนอกรากษ์ ไม่ได้มีการวางแผนในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานนอกระบบ จะมีความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงของชีวิต และอาจจะถูกเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะการว่างงานของประชากรยังพบประเด็นที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน คือ กำลังแรงงานกลุ่มอายุ 40-49 ปี กลุ่มอายุ 50-59 ปี และกลุ่มอายุ ตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป มีอัตราการว่างงานเปลี่ยนแปลงลดลงอย่างชัดเจนและต่อเนื่องในทุกปี แสดงให้เห็นว่าการจ้างงานแรงงานกลุ่มนี้มีอายุมากขึ้น มีการขยายตัวมากขึ้น นั่นคือ กำลังแรงงานของกลุ่มผู้สูงอายุและผู้กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุใน 10 ปีข้างหน้า จะอยู่ในตลาดแรงงานในช่วงอายุที่นานมากขึ้น

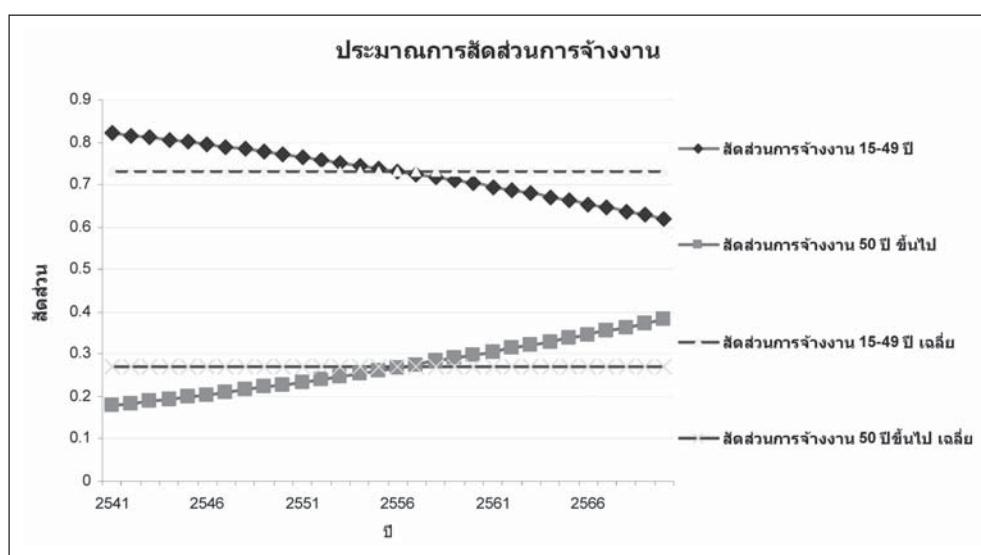
แนวโน้มการจ้างงานผู้สูงอายุของตลาดแรงงานไทยในอนาคต

จากการวิเคราะห์ที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของกลุ่มผู้สูงอายุที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาด้านการจ้างงานของตลาดแรงงานไทยในอนาคตควบคู่กันไปด้วย โดยการวิเคราะห์แนวโน้มของตลาดแรงงานในเชิงปริมาณจากการประยุกต์แบบจำลอง Growth Trend Analysis พบร่วมกับ ในอนาคตระยะเวลากратประมวล 7-10 ปี (พ.ศ.2557-2560) เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการจ้างแรงงาน 2 กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ แรงงานวัยหนุ่มสาว (อายุ 15-49 ปี) จะมีแนวโน้มของการลดลงในสัดส่วนการจ้างงานในระดับที่ต่ำกว่าสัดส่วนการจ้างงานเฉลี่ย ขณะที่แรงงานรายกำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ (อายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป) จะมีแนวโน้มของ

การเพิ่มขึ้นในสัดส่วนการจ้างงานที่มากกว่าสัดส่วนการจ้างงานโดยเฉลี่ย ซึ่งจากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นชุดตัวของสัดส่วนการจ้างงานกับสัดส่วนการจ้างงานเฉลี่ยของแรงงานทั้งกลุ่มอายุ 15-49 ปี และกลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป ในปี 2560 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในอนาคตอีก 10 ปี ข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2560) เป็นต้นไป จะเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในตลาดแรงงาน โดยจะมีแรงงานวัยสูงอายุเข้ามาเสริมการจ้างงานแรงงานวัยหนุ่มสาว

สำหรับการพิจารณานำผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการจ้างงานในวัยแรงงาน ได้มีการประมาณการช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยวิเคราะห์ได้จากช่วงเวลาที่เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานวัยกำลังแรงงาน (ช่วงอายุ 15-59 ปี) ด้วย การเปรียบเทียบข้อมูลค่าประมาณการขนาดประชากรกับค่าประมาณการจ้างงานแรงงานในช่วงอายุตั้งกล่าว พบร่วมกับ ปี พ.ศ.2564 เป็นปีแรกที่ขนาดประชากรช่วงอายุ 15-59 ปี มีจำนวนน้อยกว่าประมาณการความต้องการแรงงานในช่วงอายุเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าได้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานขึ้น ในตลาดแรงงาน ดังนั้น อาจประมาณการได้ว่านับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2564 เป็นต้นไป หรือ ประมาณในอีก 13 ปี ข้างหน้า (ในแผนภาพที่ 4) เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยไม่ส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานวัยแรงงาน

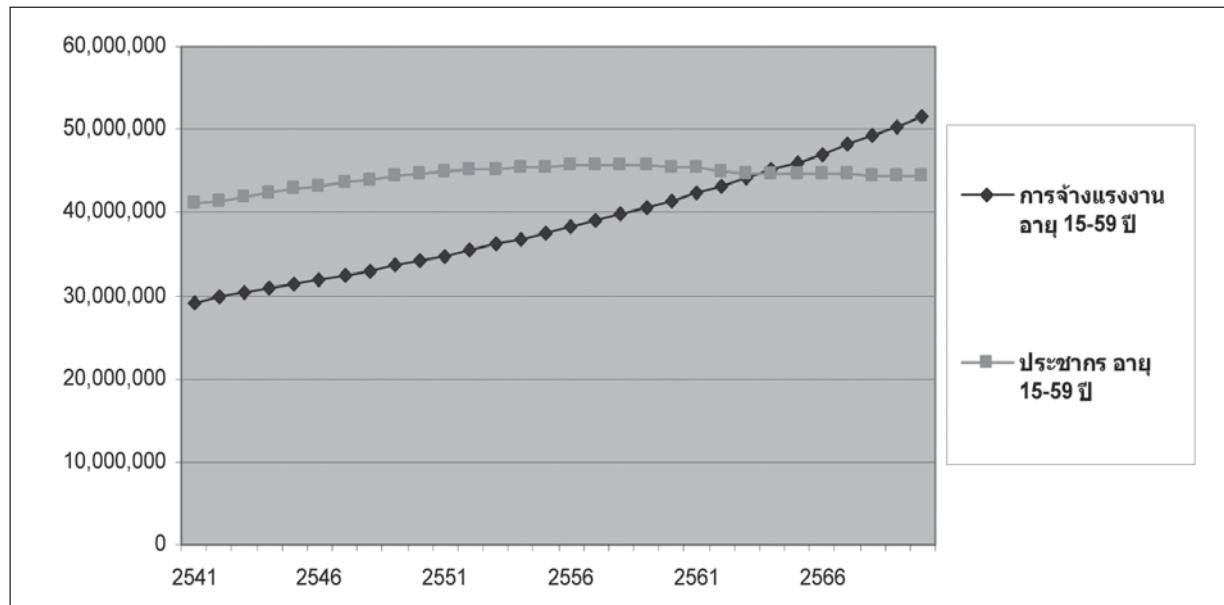
แผนภาพที่ 3 ช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการจ้างงานในตลาดแรงงาน



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร



แผนภาพที่ 4 ประมาณการช่วงเวลาขาดแคลนแรงงานกลุ่มอายุ 15-59 ปี



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร

ประสบการณ์ในการส่งเสริมการมีงานทำ ของประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุ

จากทิศทางที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในตลาดแรงงาน โดยจะมีแรงงานวัยสูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น และอาจจะเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานวัยกำลังแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 15-59 ปี ด้วยนั้น ถือเป็นการส่งสัญญาณให้มีการเตรียมมาตรการในการส่งเสริมการมีงานทำที่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งเหมาะสมกับศักยภาพของผู้สูงอายุในงานศึกษาวิจัยของโครงสร้างฯ จึงได้ทำการศึกษามาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการทำงานในผู้สูงอายุของประเทศไทยในภูมิภาคยุโรปและเอเชียที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย สหภาพยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส ไต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่น เพื่อศึกษาถึงปัจจัยในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำมาตรการหรือแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุมาใช้ รวมทั้งนำข้อมูลจากการศึกษามาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

ผลการศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศไทยที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ พบว่า มีการกำหนดมาตรการการส่งเสริมการมีงานทำที่นำเสนอในดังเช่น ที่ประเทศไทยอังกฤษได้ดำเนินมาตรการสำคัญ อาทิ มาตรการกำหนดลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่น มาตรการยืดระยะเวลาการเกษียณอายุ จาก 60 ปี เป็น

65 ปี มาตรการ Good Practice เพื่อให้นายจ้างได้ตระหนักรถึงประโยชน์ทางธุรกิจของการมีลูกจ้างที่มีช่วงอายุที่หลากหลาย มาตรการ The Job Retention and Rehabilitation Pilots มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือแรงงานที่มีปัญหาสุขภาพและป้องกันการถูกเลิกจ้าง มาตรการเพิ่มโอกาสในการเรียนรู้ เป็นการเตรียมความพร้อมในการกลับเข้าสู่การทำงานในผู้สูงอายุ มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

ประเทศไทย ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อาทิ มาตรการปฏิวัติระบบเงินบำนาญ เรียกว่า Pay-As-You-Go (PAYG) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดให้ผู้ที่กำลังทำงานจ่ายเงินเข้ากองทุนเงินบำนาญ เพื่อจ่ายบำนาญสำหรับผู้ที่เกษียณ กำหนดแผนพัฒนาการมีงานทำของแรงงานผู้สูงอายุ เรียกว่า The National Plan of Collective Action for the Employment of Seniors ระยะเวลาระดับชาติ 31 มาตรการ เพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานในผู้ที่มีอายุระหว่าง 55-64 ปี จากเดิมในปัจจุบันสัดส่วนร้อยละ 38 เป็นร้อยละ 50 ของการจ้างงานทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดจากโครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ (ศศช., 2551) ที่สะท้อนให้เห็นว่า กำลังแรงงานของประเทศไทยร่วงเหลือที่โดยเฉลี่ย มีอายุมากขึ้นนั้น มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ได้ยาก จึงเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ที่จำเป็น



ต่อการแข่งขันในตลาดโลก ขณะเดียวกัน การที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้กับผู้อายุเพิ่มจำนวนมากขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าผู้ที่กำลังทำงานและเสียภาษีให้แก่รัฐ นอกจากทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังส่งผลต่อการปรับปรุงผลิตภัพการผลิตของประเทศไทยอีกด้วย

ประเทศไทย ประกอบด้วยมาตราการต่าง ๆ อาทิ มาตราการบทบทกว้างกว้างเบี่ยงและกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง มาตราการเพิ่มอัตราการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ ให้มากขึ้น **ประเทศไทย** ดำเนินมาตราการต่าง ๆ อาทิ มาตราการส่งเสริมอัตราการเกิด ภายใต้ “โครงการ Baby Bonus” มาตราการส่งเสริมการทำงานและความมั่นคงทางการเงิน เพื่อช่วยเหลือด้านรายได้ภายในหลังเกษียณ ด้วยการจัดตั้งกองทุน Central Provident Fund (CPF) ในรูปของระบบการออมทรัพย์ ภาคบังคับ มาตราการดูแลรักษาสุขภาพของผู้สูงอายุ ด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในการซื้อกรมธรรม์แก่ผู้สูงอายุ มาตราการส่งเสริมการจ้างงาน โดยการกำหนดการจ้างงานให้ยึดหยุ่นสอดคล้องกับภาระครอบครัว และการให้รางวัลแก่บริษัทที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

ประเทศไทย ดำเนินมาตราการต่าง ๆ อาทิ ขยายเกณฑ์อายุเกษียณ มากอยู่ที่อายุ 65 ปี พร้อมทั้งให้เงินคุณหมุนแก่ภาคธุรกิจเพื่อส่งเสริมการขยายเกณฑ์อายุเกษียณ และกำหนดให้มีบทลงโทษขั้นรุนแรงกับบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตาม ปฏิรูปโครงการประกันสังคม ด้วยการยกเลิกเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการได้รับเงิน สิทธิประโยชน์จากการหักเงินบำนาญที่แตกต่างกัน โดยกำหนดเกณฑ์อายุ 65 ปี เมื่อนอนกับของแรงงานทั่วประเทศไทย ส่งเสริมให้ลูกจ้างสูงอายุได้คุ้นเคยกับการใช้เครื่องมือ



อิเลคทรอนิกส์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่วนแรงงานวัยเยาว์ที่มีความรู้เรื่องเทคโนโลยีทันสมัย จะได้รับการจัดวางให้เหมาะสม กับแผนกที่มีการใช้เทคโนโลยีที่ก้าวน้ำหน้า ให้คำจำกัดความผู้สูงอายุใหม่ เป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป และจะค่อยเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จนถึง 75 ปี ในปี พ.ศ. 2568 นอกจากนี้ยังข้อคิดจากการวิจัยโครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ (ศศช., 2551) ที่สะท้อนถึงนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติของญี่ปุ่น ว่า จากการที่คนวัยหนุ่มสาวไม่นิยมทำงาน 3 D คือ ยาก (Difficult) สกปรก (Dirty) และอันตราย (Dangerous) ทำให้ญี่ปุ่นต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

จากการศึกษาแนวทางและมาตรการที่ประเทศไทยต่างๆ ดังกล่าว ได้ค้นพบปัจจัยความสำเร็จของการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ คือ 1) การแสวงหาวิธีการส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุที่หลากหลายและมีความต่อเนื่อง 2) เป็นประเทศ





ที่มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีศักยภาพในการจัดงาน 3) มีการจัดสวัสดิการทางสังคมที่มีคุณภาพเพื่อให้ประชาชนมีสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีและมีสุขภาพแข็งแรงพร้อมที่จะทำงาน 4) มีมาตรการส่งเสริมให้สถานประกอบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุด้วยความสมควรใจ 5) เสริมสร้างสมรรถภาพในการทำงาน ทั้งด้านการปรับสภาพแวดล้อมและการจัดอบรมการเรียนรู้แก่ผู้สูงอายุ และ 6) มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน

แนวทางการส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศไทย

ผลจากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่เป็นสังคมผู้สูงอายุที่ได้นำหลักหลายแนวทางและมาตรการการส่งเสริมการมีงานทำมาใช้ในทางปฏิบัติ และมีความแตกต่างตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศดังกล่าวด้วย ทำให้ต้องมองย้อนกลับมาบททวนถึงการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยในระดับชาติ มีคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสพ.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนหลัก แนวทางปฏิบัติ และสนับสนุนการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเป็นไปตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 โดยมีสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คุณพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและชุมชนจำนวนมากที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานด้านการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการ แต่ในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ที่ชัดเจน เป็นเพียงการส่งเสริมและขอความร่วมมือ

กับสถานประกอบการ และอยู่ในวงจำกัดเฉพาะอาชีพที่มีการขยายอายุเงินชีวิต เช่น ผู้พิพากษา เป็นต้น ส่วนด้านการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ พบว่า กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานหลัก ได้จัดให้มีบริการข่าวสาร การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพที่เหมาะสม พัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ สนับสนุนส่งเสริมการมีงานให้ผู้สูงอายุตามความสมควรใจและตามอัธยาศัย และการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเพื่อเตรียมความพร้อมเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพเท่านั้น จึงควรเร่งผลักดันประเด็นการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุสู่ระดับนโยบายเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ตลาดแรงงานในระดับ宏观และในอนาคต การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ การทบทวนแนวทางและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่ได้ดำเนินการไปแล้วในประเทศไทย รวมทั้งความคิดเห็นจากตัวแทนผู้สูงอายุและผู้ประกอบการทั่วทุกภูมิภาคเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ทำให้ได้มามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางและมาตรการการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุในอนาคต ดังนี้

1. การพัฒนาฐานข้อมูลของผู้สูงอายุที่เป็นระบบและชัดเจน การจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุ นับเป็นมาตรการเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการเป็นลำดับแรก เนื่องจากมีความสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต ขณะเดียวกันก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสพ.) ที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติการประสานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย

และแผนหลักดังกล่าว รวมถึงการเสนอรายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทยต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ข้อมูลที่จัดเก็บควรสะท้อนถึงศักยภาพของผู้สูงอายุเป็นรายบุคคล โดยจำแนกข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ต้องรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปฐานข้อมูลเชิงทรัพย์ที่สามารถใช้งานได้ทันที สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งต้องมีการปรับปัจจุบันฐานข้อมูลเป็นระยะๆ เพื่อความสมบูรณ์ถูกต้อง เนื่องจากในปัจจุบันการจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพียงการจัดเก็บข้อมูลสถิติผู้พึงได้รับความช่วยเหลือ จำนวนผู้เข้ารับบริการทางสังคม จำนวนผู้ประสบปัญหา (ด้วยโอกาส) ทางสังคม เท่านั้น

2. การทบทวนเกณฑ์การเกณฑ์ผู้สูงอายุ หากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่มีผลทำให้อัตราการตายของคนไทยลดลงอย่างต่อเนื่องและมีอายุยืนยาวขึ้น โดยเป็นผลลัพธ์ของการสาธารณสุขของไทย มีความเจริญก้าวหน้า ย่อมทำให้คนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงและยังมีศักยภาพที่จะทำงานได้ต่อไป ประกอบกับงานบางประเภทต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสิทธิภาพ เช่น งานที่บริการ งานวิทยากร เป็นต้น จึงเป็นงานที่เหมาะสมกับคนวัยสูงอายุขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากห้ายุคประเทคโนโลยี ภาระทางสังคมที่ต้องรับภาระของผู้สูงอายุ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องรับดำเนินการทบทวนอย่างจริงจัง เพื่อผลักดันสู่ระดับนโยบายและบังคับใช้ได้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง

3. การเสริมสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสม โดยจำเป็นต้องกำหนดประเภทของงานที่เหมาะสมกับการจ้างงานผู้สูงอายุให้ดีเจน เนื่อง อาจจะเป็นการจ้างงานต่อเนื่อง หรือเป็นงานบริการสังคม งานศิลปวัฒนธรรมที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น งานที่ปรึกษาในหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และลักษณะของการทำงานควรมีรูปแบบที่หลากหลาย อีก 1 การทำงานแบบบางเวลา (Part-time Working) การทำงานแบบมีสัญญาระยะเวลาสั้น (Short-term Contracts) การทำงานแบบมีส่วนร่วมที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการสร้างงานในชุมชนให้มากขึ้น พร้อมทั้งกำหนด

อัตราค่าจ้างที่เหมาะสมต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ มีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับ ควบคู่ไปกับการกำหนดแนวทางในการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดีเจนสำหรับผู้สูงอายุทุกกลุ่ม และการผลักดันให้มีการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.ผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 (1) ว่า ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม

ขณะเดียวกัน ก็ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มพูนทักษะและความรู้เพื่อการประกอบอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ อาทิ จัดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifetime Learning) ซึ่งอาจจะจัดให้หลากหลายรูปแบบ เช่น การจัดอบรมหลักสูตรระยะสั้น การจัดการฝึกปฏิบัติเพื่อการประกอบอาชีพ เป็นต้น กำหนดมาตรฐานให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ฯลฯ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการผลิต (Productivity) ที่จะนำไปสู่การเพิ่มรายได้ และทำให้ผู้สูงอายุสามารถเก็บออมเงินเพื่อความมั่นคงในบั้นปลายชีวิตต่อไป

4. การส่งเสริมให้มีศูนย์บริการทางสังคมในลักษณะเป็นศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในอนาคตอันใกล้นี้ ที่จะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากราชมีผู้สูงอายุส่วนหนึ่งต้องการที่จะทำงานขณะที่ตลาดแรงงานต้องการผู้สูงอายุมาทำงานมากขึ้นแล้ว ยังอาจจะมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ จึงควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมในลักษณะศูนย์บริการครบวงจรแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อศูนย์อำนวยความสะดวก ให้การบริการ และให้การช่วยเหลือครอบคลุมทุกด้าน ดังเช่น หากผู้สูงอายุต้องการทำงาน ก็สามารถไปติดต่อขอสมัครงานผ่านศูนย์บริการทางสังคม ซึ่งจะสามารถถูกจัดการ หน่วยงานที่ต้องการจ้างงาน อัตราการจ้างงาน ฯลฯ เมื่อได้ทำงานแล้ว ประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมในการทำงาน ศูนย์บริการแห่งนี้ก็สามารถให้ความช่วยเหลือได้แบบเบ็ดเสร็จ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุในด้านอื่นอีก อาทิ การดำเนินมาตรการด้านสุขภาพและการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานและจัดบริการที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมที่จะรองรับแรงงานผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น การศึกษา



วิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในประเด็นต่าง ๆ เช่น การประเมินผลความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รูปแบบและแนวทางการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ และบทบาทของชุมชนและท้องถิ่นในการการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ

บทสรุป

จากแนวคิดและความจำเป็นต่อการศึกษาหาแนวทางส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุในประเทศไทย เนื่องจากคาดว่าจะมีผลกระทบจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ทั้งในแง่มุมของจำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงและจะส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงาน การรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุที่สูงขึ้น รวมถึงการมีคุณภาพผู้สูงอายุน้อยลง ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ถึงแม้ผลการศึกษา จะชี้ว่า ยังเห็นผลการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานในตลาดแรงงาน โดยจะมีแรงงานวัยสูงอายุเข้ามาเสริมการทำงานในงานแรงงานวันนั่นสava ในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2560) เป็นต้นไป และอีกประมาณ 13 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2564) จะเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานขึ้นในตลาดแรงงานขณะเดียวกันก็เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยไม่ส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานวัยแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยเป็นการประมาณการที่อาจมีความคลาดเคลื่อนในเรื่องของช่วงเวลาแต่สามารถสะท้อนให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งการเตรียมตัวเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงหากมีปัญหาข้าราชการและคนแรงงาน ต้องเร่งดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ทุกภาคส่วนเกิดความตระหนักรถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และหันมาร่วมแรงร่วมใจกันป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้าส่วนในระยะอันใกล้นี้ จำเป็นต้องผลักดันนโยบายและมาตรการที่จำเป็น โดยเฉพาะนโยบายการส่งเสริมผู้สูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุที่ดีเยี่ยวกับที่หลายประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน อาทิ รูปแบบและแนวทางสนับสนุนการเงินเพื่อประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ บทบาทของชุมชน ท้องถิ่นในการส่งเสริมการทำางานในผู้สูงอายุ เพื่อให้ไทยเกิดความพร้อมเพียงในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมไทยให้มั่นคงและยั่งยืนลีบไป

เอกสารอ้างอิง

- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรอบยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมสังคมไทย สูงสุด ผู้สูงอายุ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร, 2549.
- การศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ, โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ, 2551.
- การศึกษาวิจัยแนวทางส่งเสริมการยอมรับผู้สูงอายุทำ, โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ, 2551.
- โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรับสังคมผู้สูงอายุ, 2551.
- การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573, 2550.





การพัฒนาด้านการเกษตร แนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหา ความยากจนอย่างยั่งยืนของไทย

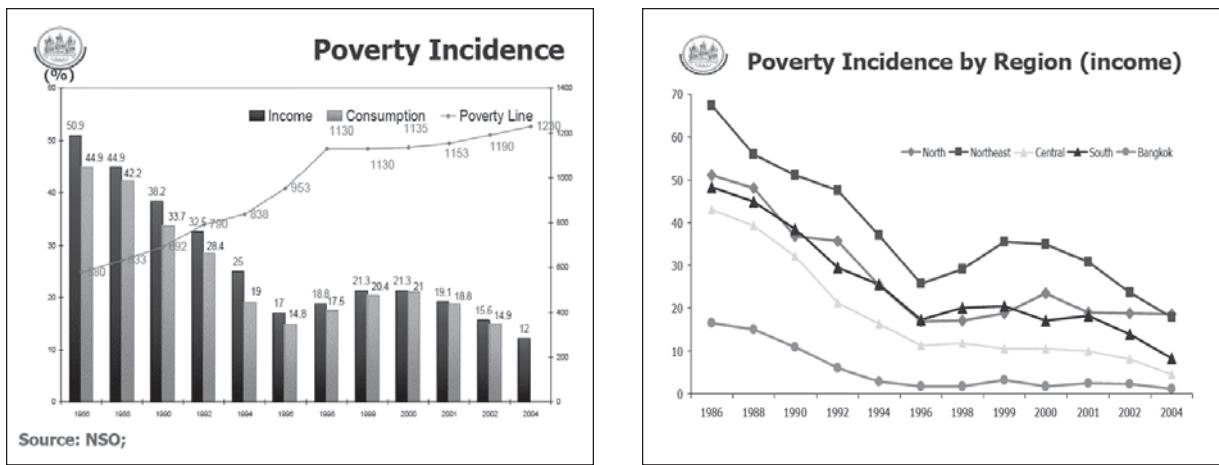
สุวัตรา เชิดชูไชย*

บทนำ

บทความนี้เป็นการสรุปงานวิจัยบทหนึ่งที่ลงในหนังสือ *Rural Poverty and Income Dynamics in Asia and Africa* โดย K. Otsuka, J.P. Estudillo, และ Y. Sawada (2008) ซึ่งกล่าวถึงการพัฒนาชนบท และความสำคัญของการพัฒนาทางการเกษตรและการลงทุนทางการศึกษาในหลายประเทศของทวีปเอเชียและแอฟริกา ในช่วงหลายศิบปีที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ บทความนี้ได้ตัดรายละเอียดและการอธิบายความด้านวิชาการบางส่วนออก หากผู้ที่สนใจต้องการหาข้อมูลเพิ่มเติม สามารถค้นได้จากหนังสือดังกล่าว หรือจากบทความเรื่อง *Rural Income Dynamics and Poverty Reduction in Thai Villages from 1987 to 2004* โดย S. Cherdchuchai and K. Otsuka (2006) ในวารสาร *Agricultural Economics*

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ





Source : NESDB (National Economic and Social Development Board) 2006. Poverty situation in Thailand from 1988 to 2004. Bangkok, NESDB.

ปัญหาความยากจน เกิดขึ้นแบบจะทุกประเทศในโลกมากน้อยแตกต่างกัน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างนาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ หน่วยงานวางแผนระดับประเทศ นักวิชาการ ล้วนแล้วแต่ต้องการทำที่จะทำให้ลดลงหรือหมดสิ้นในที่สุด สนับสนุนชาติได้ดังเป้าหมายที่จะลดความยากจนไว้เป็นอันดับ 1 ในแนวทางการพัฒนาของโลกหรือที่เรียกว่า UN Millennium Development Goals (MDGs) โดยจะต้องลดจำนวนของคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ในปี 2537 ให้เหลือเพียงครึ่งเดียวภายในปี 2558 ซึ่งจากการวิจัย พบว่า มีความเป็นไปได้ที่หลายประเทศในแถบเอเชียจะมีความสามารถลดความยากจนลงได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายประเทศที่คาดว่าจะสามารถทำได้ เนื่องจากมีอัตราคนยากจนลดลงอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งหนึ่งในนั้นก็รวมประเทศไทยด้วย (Chen and Ravallion, 2005)

ในประเทศไทย ความยากจนลดลงอย่างมากในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราคนยากจนหรือสัดส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ลดลงจากร้อยละ 51 ของประชากรในปี 2529 เหลือเพียงร้อยละ 12 ในปี 2544 (NESDB, 2006) และเมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค จะพบว่า ความแตกต่างของอัตราความยากจนลดลงอย่างมากเช่นกัน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีคนยากจนมากที่สุดในประเทศไทย ในปี 2529 มีอัตราความยากจนสูงถึงเกือบร้อยละ 70 และลดลงเหลือประมาณร้อยละ 20 ในปี 2544

มีงานวิจัยหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่า ความยากจนที่ลดลงและรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศแถบเอเชียในช่วงแรกๆ นั้น เกิดจากผลของการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ หรือที่เรียกว่าช่วงของการปฏิวัติเขียว Green Revolution รวมไปจนถึงการพัฒนาระบบชลประทานในแบบลุมน้ำสำคัญ ซึ่งทำให้ชาวนาสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ของเกษตรกรเป็นอย่างมาก¹ (David and Otsuka, 1994) ต่อมา เมื่อการพัฒนาประเทศได้มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่ต่างๆ ซึ่งมีอิทธิพลส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่ชนบทเพื่อหาความได้เปรียบด้านดันทุนการผลิต เนื่องจากค่าจ้างแรงงานในพื้นที่ชนบทต่ำกว่าในเมืองใหญ่มาก ทำให้เกิดการสร้างงานนอกจากเกษตรเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานและหารายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้กับคนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญและไม่มีที่ดินทำกิน (Lanjouw and Lanjouw, 2001) จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้มีนักวิชาการหลายคนพยายามที่จะวิเคราะห์กลไกที่เกิดขึ้น จากการสัมภาษณ์ระหว่างการสร้างงานและรายได้ในชนบท กับอัตราความยากจนที่ลดลง (Estudillo et al, 2001; Hayami and Kikuchi, 2000)

ถึงแม้ว่ามีความพยายามที่จะศึกษาปัจจัยที่จะสามารถลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท ที่มีคนยากจนอาศัยอยู่มากกว่าครึ่งหนึ่งของคน

¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นมากกว่าความต้องการอาหารที่เพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศไทย ทำให้ระดับราคาน้ำมันอาหารโดยทั่วไปลดลง ขันเป็นผลต่อคนยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง และรายได้ส่วนใหญ่มาจากอาชีวแรงงานเป็นหลัก

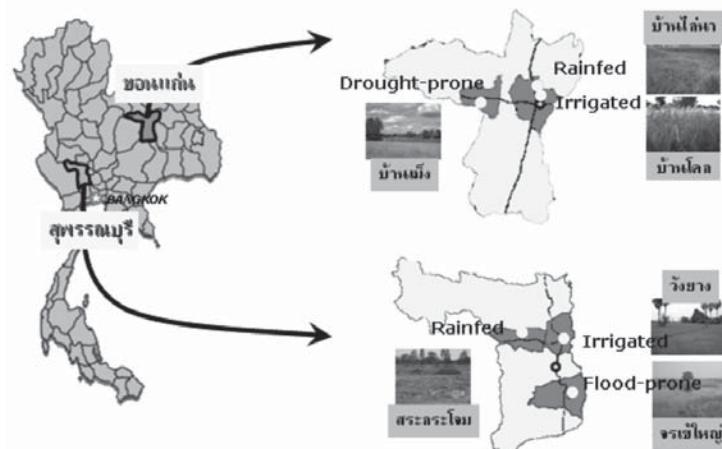
ยกจนทั่วประเทศ แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล ทำให้การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้และความยากจนในระยะยาวทำได้ลำบาก ซึ่งข้อมูลที่จะสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจและเก็บตัวอย่างเดินอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาระยะพื้นเมือง (Longitudinal Data) จึงได้มีความพยายามที่จะทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างในชนบทในระยะยาว เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยงานวิจัยชิ้นนี้ถือว่าเป็นงานวิจัยชิ้นแรก ที่ได้มีการทำการสำรวจครัวเรือนในชนบทครอบคลุมระยะเวลาถึง 17 ปี ในปี 2530 และปี 2547 โดยเก็บข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนเดิมใน 6 หมู่บ้าน ของ 2 จังหวัด คือ สุพรรณบุรี และขอนแก่น การใช้ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างเดิมในช่วงระยะเวลาที่ยาวถึง 17 ปี ทำให้สามารถวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น²

การสำรวจกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลครัวเรือนในปี 2530 ได้จากการสำรวจของ อาจารย์สมพร อิศวราตนนท์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ

ผู้เขียนได้ทำการสำรวจครัวเรือนเดิมช้า ในปี 2547 โดยได้ทำการสอบถามข้อมูลใน 2 ระดับ คือ ในระดับครัวเรือนเดิมที่ได้ถูกสำรวจในปี 2530 และในระดับบุคคลหรือต่อไปจะเรียกว่า “ถูก”³ ซึ่งการสำรวจรุ่นถูกนี้ถือเป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์ผลกระทบจากการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ การทำงานและรายได้ของคนในรุ่นปัจจุบัน

โดยได้สำรวจใน 3 หมู่บ้านของจังหวัดสุพรรณบุรี ได้แก่ หมู่บ้านวังยาง สระกระজอม และเจริญใหญ่ และอีก 3 หมู่บ้านในจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ หมู่บ้านโคก บ้านไก่ก่า และบ้านเมือง และทั้ง 3 หมู่บ้านใน 2 จังหวัดจะมีความแตกต่างกันของลักษณะพื้นที่ทำการเกษตร กล่าวคือ วังยางและบ้านโคก เป็นหมู่บ้านที่สามารถเข้าถึงระบบชลประทานและถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมมากในการทำการเกษตร บางพื้นที่สามารถทำงานได้มากกว่า 2 ครั้งต่อปี สระกระจอมและบ้านไก่ก่าเป็นหมู่บ้านที่มีการทำนาแบบพึ่งพาสำหรับชาวนาได้ปีละครั้ง ส่วนหมู่บ้านเจริญใหญ่และบ้านเมือง เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่ค่อนข้างไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม เนื่องจากมีปัญหาน้ำท่วม (เจริญใหญ่) และปัญหาภัยแล้ง (บ้านเมือง) (ภาพประกอบที่ 1)⁴



รูปภาพที่ 1 หมู่บ้านที่ทำการสำรวจในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่น

² สามารถรายละเอียดเพิ่มเติมใน เรื่องของการสำรวจข้อมูลในงานวิจัยชุดนี้ได้ที่ Isvilanonda and Hossain (1998) สำรวจข้อมูลในปี 2530 และ Cherdchuchai and Otsuka (2006) สำรวจข้อมูลปี 2547

³ การสำรวจช้าครัวเรือนเดิมในปี 2547 นั้น หากหัวหน้าครัวเรือนเดิมได้เสียชีวิตลง จะถือว่าหัวหน้าครัวเรือนใหม่คือ คนที่ยังอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดิมนั้นและทำการเกษตรในที่เดิมของครอบครัว โดยได้สำรวจครัวเรือนที่ยังถือฐานะปัจจุบันที่เดิมที่สุดที่อยู่ในครัวเรือนนี้ ครอบคลุมตัวอย่างร้อยละ 90 ทั้งนี้ สมาชิกในครอบครัว หมายถึงคนที่อาศัยอยู่ในบ้านมากกว่า 6 เดือนขึ้นไป ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ส่วนถูก หมายถึง คนที่มีอายุอยู่ในช่วงวัยเรียน (6-21 ปี) และอยู่ในครอบครัวในปี 2530 ซึ่งเท่ากับในปี 2547 จะมีอายุอยู่ระหว่าง 23 และ 40 ปี

⁴ อย่างไรก็ตาม ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทำการสำรวจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่บ้านปلام้าและบ้านไก่ก่า ที่หมู่บ้านบางปلام้าชาวบ้านพัฒนาระบบชลประทานโดยหันมาใช้การสูบน้ำเข้าบ้านและใช้พั้นชี้ว้าใหม่ในการเพาะปลูกทำให้สามารถปลูกช้า ได้ปีละ 2 ครั้งในเวลาที่น้ำไม่ท่วม ส่วนในหมู่บ้านไก่ก่า มีบางพื้นที่ที่เดินติดกับทางหลวง และเมื่อเวลาที่เดินเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 2535-2539 ชาวบ้านบางส่วนได้ทำการขยายที่ดินบริเวณดังกล่าว เพื่อไปซื้อที่ดินใหม่ที่มีการชลประทานเข้าถึง

ผลการสำรวจพบว่า โดยเฉลี่ย สัดส่วนของครัวเรือนที่มีพ่อคิดเป็นของตัวเองลดลงจากร้อยละ 90 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 62 ในปี 2547 ในขณะที่สัดส่วนครัวเรือนที่ไม่มีพ่อคิดเป็นของตัวเองเพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 13 ในปี 2547 ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่ครอบครัวรุ่นใหม่ที่ได้เดินมาจากรุ่นพ่อแม่เลิกทำการเกษตรและขยายที่ดินเพื่อไปทำงานนอกภาคเกษตรแทน (ตารางที่ 1) ในส่วนของการสำรวจตัวอย่างรุ่นลูกในปี

2547 นั้น สามารถครอบคลุมได้ถึงร้อยละ 80 ของจำนวนประชากรตัวอย่างลูกทั้งหมด ซึ่งการทำงานในรุ่นลูกจะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ ทำการเกษตร ทำงานนอกภาคเกษตร ในพื้นที่ ทำงานนอกภาคเกษตรในเมือง และทำธุรกิจส่วนตัว โดยพบว่า ในปัจจุบัน คนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่เปลี่ยนประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรถึงร้อยละ 58 และมีเพียงร้อยละ 26 ที่ยังคงทำงานเป็นอาชีพหลัก⁵

ตารางที่ 1 ครัวเรือนที่ทำการสำรวจใน 6 หมู่บ้านในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่นในปี 2530 และ 2547

| รายการ | รวม | | สุพรรณบุรี | | ขอนแก่น | |
|---------------------------------------|------|------|------------|------|---------|------|
| | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 |
| จำนวนครัวเรือน | 295 | 258 | 142 | 120 | 153 | 138 |
| ชลประทาน | 94 | 87 | 45 | 39 | 49 | 48 |
| นาทั่น | 110 | 89 | 56 | 42 | 54 | 47 |
| น้ำท่วมถึง/แห้งแล้ง | 91 | 82 | 41 | 39 | 50 | 43 |
| ครัวเรือนที่มีพ่อคิดทำการ (ร้อยละ) | 90 | 62 | 89 | 58 | 91 | 67 |
| ครัวเรือนที่ไม่มีพ่อคิดทำการ (ร้อยละ) | 0 | 13 | 0 | 16 | 0 | 10 |

ลักษณะโดยทั่วไปของครัวเรือน พบว่า ขนาดของครัวเรือนลดลงอย่างมากทั้ง 2 พื้นที่ (ตารางที่ 2) ซึ่งก็ส่งผลให้จำนวนสมาชิกที่ทำงานหาเลี้ยงครอบครัวลดลงตามไปด้วย อายุเฉลี่ยของสมาชิกในครอบครัวเพิ่มขึ้น การที่จำนวนคนในครอบครัวลดลง ซึ่งส่งผลให้การศึกษาของสมาชิกเพิ่มสูงขึ้น

สมาชิกในรุ่นลูกมีระดับการศึกษาเฉลี่ยประมาณ 8.9 ปี ในปี 2547 เพิ่มขึ้นจาก 5.7 ปี ในปี 2530 สัดส่วนของคนที่จบการศึกษาสูงกว่ามัธยมต้นในครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 11 ในปี 2547 ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีการลงทุนในด้านการศึกษาของลูกเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา

ตารางที่ 2 ลักษณะโดยทั่วไปของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่น ในปี 2530 และ 2547

| รายการ | สุพรรณบุรี | | ขอนแก่น | |
|-------------------------------------|------------|------|---------|------|
| | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 |
| ขนาดครัวเรือน (คน) | 4.9 | 4.0 | 5.4 | 4.4 |
| จำนวนสมาชิกที่ทำงานในครอบครัว (คน) | 2.7 | 2.0 | 2.5 | 2.3 |
| อายุเฉลี่ยของสมาชิกในครอบครัว (ปี) | 34.1 | 44.8 | 28.4 | 40.6 |
| ระดับการศึกษาของสมาชิกที่ทำงาน (ปี) | | | | |
| รุ่นพ่อ-แม่ | 3.1 | 4.6 | 4.0 | 4.7 |
| รุ่นลูก | 5.7 | 8.9 | 5.7 | 9.1 |
| สัดส่วนของสมาชิกที่ทำงาน (ร้อยละ) | | | | |
| จบการศึกษาระดับมัธยมต้น | 3.8 | 8.8 | 5.8 | 10.5 |
| สูงกว่ามัธยมต้น | 3.9 | 11.1 | 2.0 | 11.4 |

⁵ อาชีพหลัก หมายถึง อาชีพที่คนใช้เวลามากที่สุดในการหารายได้รายในหนึ่งเดือน

ด้านการเกษตร พบร่วมกับพื้นที่การเกษตรเฉลี่ยลดลงจาก 26.3 ไร่ ในปี 2530 เหลือ 21.3 ไร่ ในปี 2547 (ตารางที่ 3) และการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกพบมากในพื้นที่ทำการชลประทานเข้าไม่ถึงและธุรกันดาร เช่น ในพื้นที่หมู่บ้านสระภะโจน บ้านไก่นา และบ้านเมือง ในขณะที่พื้นที่ทำนาปลูกข้าวในพื้นที่ชลประทาน เช่น ในวังยาง เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยพบว่ามีการใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ในการไถกลบหน้าดินเพื่อเตรียมการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต เพื่อลดระยะเวลาของการปลูกข้าว

นอกจากนี้ ในจังหวัดสุพรรณบุรี สัดส่วนการทำนาในพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 42 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2547 ในขณะที่สัดส่วนพื้นที่ที่เกษตรกรใช้พันธุ์ข้าวพื้นเมืองปรับปรุงใหม่ร่วมทั้งพันธุ์ข้าวใหม่ที่ทนทานกว่าพืชและแมลงเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากร้อยละ 34 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 54 ในปี 2547 โดยพบว่า สาเหตุหลักของการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ที่ใช้ปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ในหมู่บ้านวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรีนั้นเกิดจากการปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำและระบบชลประทานโดยใช้เครื่องสูบน้ำเข้ามาช่วยเพิ่มขึ้น ซึ่งเมื่อเกษตรกรสามารถควบคุมระดับน้ำในการปลูกข้าวได้ก็จะนำพันธุ์ข้าวใหม่มายาปลูกเพื่อลดเวลาในการการทำลงและเพื่อให้ทันต่อการเก็บเกี่ยวผลผลิตก่อนที่น้ำจะมาท่วมไวนานในหน้าฝน ซึ่งชาวบ้านในหมู่บ้านนี้สามารถทำนาได้เพิ่มเป็นปีละ 2 ครั้ง จากเดิมที่ทำได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น ส่วนในพื้นที่วังยาง เกษตรกรสามารถปลูกข้าวได้ถึง 5 ครั้ง ภายใน 2 ปี อย่างไรก็ตาม



ชาวบ้านในจังหวัดขอนแก่น ในพื้นที่ที่มีการชลประทานยังคงนิยมปลูกข้าวหอมมะลิในนาปี ซึ่งสวนหนึ่งเพื่อนำมาบริโภค ส่วนนาปรังจะปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมืองปรับปรุงใหม่

ในขณะเดียวกัน ผลผลิตข้าวต่อไร่โดยเฉลี่ยต่ออุดมการเพิ่มขึ้น จากระดับ 388 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2530 เป็น 496 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2547 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านวังยาง เพิ่มจาก 272 กิโลกรัม เป็น 912 กิโลกรัมต่อไร่ อันเนื่องจากการปรับปรุงระบบน้ำและเทคโนโลยีการผลิตตั้งแต่ล่าง อย่างไรก็ตาม ผลจากการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร ทั้งในเรื่องการพัฒนาสายพันธุ์ข้าวและระบบชลประทาน สองผลต่อการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากันมาก อันเนื่องมาจากสภาพภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ และวิถีการทำเกษตรที่แตกต่างกัน โดยภาพรวมจากล่างได้ว่า ไม่มีการเกิดการปฏิวัติเชี่ยวในพื้นที่ภาคอีสานของไทย

ตารางที่ 3 การถือครองที่ดินและเทคโนโลยีการผลิตทางการเกษตรในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่น ในปี 2530 และ 2547

| รายการ | สุพรรณบุรี | | ขอนแก่น | |
|---|------------|------|---------|------|
| | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 |
| ขนาดพื้นที่เพาะปลูก (ไร่) | 39.4 | 36.3 | 15.6 | 9.4 |
| สัดส่วนการถือครองที่ดิน (ร้อยละของที่ดิน) | | | | |
| เจ้าของที่ดิน | 72 | 53 | 90 | 83 |
| เช่าที่นา | 24 | 45 | 3 | 5 |
| แบ่งผลประโยชน์ | 4 | 2 | 7 | 12 |
| เทคโนโลยีการผลิต (ร้อยละของที่ดิน) | | | | |
| ระบบชลประทาน | 42 | 63 | 35 | 52 |
| ใช้พันธุ์ข้าวใหม่ | 34 | 54 | 14 | 91 |
| ผลผลิต (กก./ไร่) | 272 | 912 | 368 | 496 |
| จำนวนครั้งในการทำนาใน 1 ปี | 1.5 | 1.8 | 1.4 | 1.5 |
| ราคาคงที่ของข้าว (บาทต่อกก.) | 7.8 | 5.9 | 7.1 | 5.4 |



การเปลี่ยนแปลงระดับรายได้และความ ยากจนของครัวเรือนในชนบท

1. รายได้ของครัวเรือน

รายได้ของครัวเรือน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รายได้จากการทำเกษตรและจากการทำงานนอกภาคเกษตร จากรายวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้ในหมู่บ้านทั้ง 2 จังหวัด ในปี 2530 และ ปี 2547 พบร่วมกัน รายได้เฉลี่ยต่อปี ของครัวเรือน ณ ราคากลางๆ ปี 2530 เพิ่มขึ้นจาก 82,230 บาท ในปี 2530 เป็น 166,870 บาท ในปี 2547 หรือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3 ต่อปี และหากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของรายได้เป็นรายบุคคล

พบว่า เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 5.3 ต่อปีในช่วงเวลาเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของรายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มขึ้น ของรายได้ที่มาจากการประกอบเกษตร ซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้น ถึงร้อยละ 9 ต่อปี ในขณะที่รายได้ที่มาจากการประกอบเกษตรแบบ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย โดยที่สัดส่วนของรายได้ภาคเกษตร ของทั้ง 2 พื้นที่ลดลงอย่างมาก ในจังหวัดสุพรรณบุรี ลดจาก ร้อยละ 94 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 61 ในปี 2547 และ ในจังหวัดขอนแก่น ลดจากร้อยละ 70 เหลือร้อยละ 19 ในช่วง เดียวกัน⁷ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ระดับรายได้และสัดส่วนของรายได้ของครัวเรือนในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่น ในปี 2530 และ 2547

| ประเภทของรายได้ | สุพรรณบุรี | | ขอนแก่น | |
|----------------------------------|------------|--------|---------|--------|
| | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 |
| สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ) | | | | |
| รายได้จากการทำเกษตร | 94 | 61 | 70 | 19 |
| ทำนา | 67 | 27 | 51 | 7 |
| เลี้ยงสัตว์และปลูกพืชอื่น | 22 | 26 | 11 | 9 |
| รับจ้างทำการเกษตร | 6 | 8 | 8 | 2 |
| รายได้จากการประกอบการ | 6 | 39 | 30 | 81 |
| เงินเดือน โบนัส nok เวลา | | | | |
| และกำไรจากการทำธุรกิจ | 4 | 31 | 25 | 65 |
| เงินส่งกลับ | 2 | 8 | 5 | 17 |
| รวม | 100 | 100 | 100 | 100 |
| รายได้เฉลี่ยต่อปี | | | | |
| (1,000 บาท ราคากลางๆ) | 121.20 | 212.89 | 48.33 | 126.85 |
| รายได้เฉลี่ยต่อปี | | | | |
| (1,000 บาท ราคากองที่) | 57.79 | 212.89 | 22.58 | 126.85 |
| รายได้เฉลี่ยต่อหัว | | | | |
| (1,000 บาท ราคากลางๆ) | 26.79 | 53.97 | 9.74 | 32.75 |
| รายได้เฉลี่ยต่อปี (PPPS\$) | 12,559 | 10,750 | 5,008 | 6,405 |
| รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี (PPPS\$) | 2,776 | 2,725 | 1,090 | 1,654 |

6 รายได้จากการทำเกษตร หมายรวมถึงกำไรที่ได้จากการปลูกข้าว พืชอื่นๆ และจากการเลี้ยงสัตว์ รายรับจากการให้เช่าที่นา และรายได้จากการรับจ้างทำการเกษตร ส่วนรายได้นอกภาคเกษตร ประกอบด้วย เงินเดือนที่ได้จากการทำงานประจำ รายรับจากการทำงานนอกเวลาอื่นๆ กำไรจากการประกอบธุรกิจส่วนตัว และเงินส่งกลับมาบ้านเกิดของลูกหลานที่ออกจากบ้านไปทำงานที่อื่น

7 ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้จากการปลูกพืชอื่นและการเลี้ยงสัตว์ยังคงเพิ่มขึ้น โดยพบว่า ในจังหวัดสุพรรณบุรี ชาวบ้านบางส่วนจะนิยมปลูกแห้ว (วังยาง) เลี้ยงโค (สระกระโจร) และเลี้ยงไก่ (บางปลาแม้า)

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้าน พบว่า รายได้จากการทำงานมีความสำคัญลดลงอย่างมากในพื้นที่ที่ครัวกันดาร ภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยต่อการทำการเกษตรและไม่มีการชลประทาน เช่น หมู่บ้านสระกระโจร บ้านไก่นาและบ้านเมือง เป็นต้น เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวเริ่มใช้เวลาในการปลูกทำนาห้อยลงและหันไปทางงานนอกรากเกษตรมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการที่สัดส่วนของรายได้ในภาคเกษตรในพื้นที่เหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างมากจนกล้ายเป็นแหล่งรายได้หลักในปัจจุบัน หรือมีสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนในปี 2547 เมื่อเทียบกับหมู่บ้านวังยาง ที่มีน้ำใช้ในการเพาะปลูกตลอดปีมีรายได้ในภาคเกษตรเพียงร้อยละ 35

อนึ่ง การเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคเกษตร โดยเฉพาะในภาคอีสาน ส่วนหนึ่งมาจากการเพิ่มขึ้นของเงินส่งกลับจากลูกหลาน เนื่องจากตลาดแรงงานทั้งในเมืองและชนบทเปิดกว้างมากขึ้น ทำให้แรงงานจากต่างจังหวัดมีโอกาสได้เข้าไปทำงานตามโรงงานต่างๆ ได้มากขึ้น ซึ่งการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวเนี่ย มีความสอดคล้องกับการพัฒนาในหลายประเทศกำลังพัฒนาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เช่น ในประเทศไทยเป็นสิ่งเดียวกัน (Estudillo et al, 2008)

จากการที่รายได้จากการเกษตรรายนามมีความสำคัญต่อรายได้ของครัวเรือนในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เคยยากจนอย่างมากมาก่อน ทำให้ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวประชากรของทั้ง 2 ภาคลดลง จากเดิมในปี 2530 รายได้ต่อหัวประชากรในจังหวัดขอนแก่น ต่ำกว่าจังหวัดสุพรรณบุรีถึง 2 เท่า และกลับลดลงเหลือไม่ถึง 2 เท่าในปี 2547 และที่สำคัญ ทำให้ความยากจนในภาคอีสานลดลงอย่างมากอีกด้วย อาจกล่าวโดยสรุปว่า โอกาสในการทำงานนอกภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงชลประทาน เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น และถือได้ว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกของรายได้ของครัวเรือนในปัจจุบัน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ครัวเรือน

คนในชนบทของไทยพึงพิจารณาได้จากการทำงานภาคเกษตรมากขึ้นแทนรายได้จากการทำงานนั้น ปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ เพื่อหาคำตอบให้กับคำถาม

ดังกล่าว จึงได้ใช้สมการถดถอยวิเคราะห์หาความสัมพันธ์โดยตัวแปรตามแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ รายได้จากการทำงาน รายได้จากการทำสวนพืชไร่และเลี้ยงสัตว์ และรายได้ในภาคเกษตร รวมทั้งแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ปี และ 2 ภาคด้วย⁸ ส่วนตัวแปรอิสระที่สำคัญได้แก่ (1) พื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งแบ่งเป็นที่ตัวเองเป็นเจ้าของและที่เช่าทำนา (2) สัดส่วนพื้นที่ชลประทานและใช้พันธุ์ข้าวใหม่ (3) จำนวนสมาชิกในครัวเรือน แบ่งออกเป็นช่วงอายุระหว่าง 23-40 ปี 41-60 ปี และมากกว่า 60 ปีขึ้นไป รวมทั้งแบ่งแยกตามเพศด้วย และ (4) สัดส่วนของสมาชิกในครัวเรือนที่กำลังทำงาน โดยแบ่งเป็นคนที่จบการศึกษาในระดับต่างๆ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และตั้งแต่มัธยมศึกษาปลายขึ้นไป⁹

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของครัวเรือนกับปัจจัยด้านการเกษตร ปัจจัยทางสังคม และทุนมนุษย์ที่แต่ละครัวเรือนมีแตกต่างกันแล้วนั้น พบว่า การมีที่ดินเป็นของตัวเอง การเข้าถึงการชลประทาน และการศึกษา มีอิทธิพลที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของครัวเรือนในชนบทของไทย โดยปัจจัยด้านเทคโนโลยีทางการเกษตรมีผลอย่างมากต่อรายได้จากการปลูกข้าวในจังหวัดสุพรรณบุรีทั้ง 2 ปี แต่สัมประสิทธิ์มีค่าลดลง แสดงให้เห็นว่า ระดับรายได้ของครัวเรือนในพื้นที่ที่มีชลประทานเข้าถึงและสามารถปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ได้จะมีมากกว่าคนในพื้นที่อื่นๆ แต่ผลประโยชน์ของ การรับเข้าวิทยาการสมัยใหม่นี้มีความสำคัญต่อรายได้จากการทำงานลดลงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

สำหรับด้านการศึกษาไม่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในรายได้ภาคเกษตร ในทางตรงกันข้าม ระดับการศึกษามีผลต่อรายได้ในภาคเกษตรอย่างมากในทั้งสองจังหวัด โดยเฉพาะเมื่อจบการศึกษาตั้งแต่มัธยมปลายขึ้นไป สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ในภาคเกษตรและรายได้ของครอบครัวทั้งหมดด้วย นอกจากนั้น ยังพบว่า ความแตกต่างของค่าสัมประสิทธิ์ของสัดส่วนของสมาชิกของครอบครัวที่จบการศึกษาตั้งแต่มัธยมปลายขึ้นไป ในปี 2530 และ 2547 ลดลงระหว่าง 2 ภาค แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของตลาดแรงงานนอกภาคเกษตรในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทำให้โอกาสในการทำงานนอกภาคเกษตรระหว่างภูมิภาคมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

⁸ ผู้วิจัยใช้สมการถดถอยแบบ OLS วิเคราะห์รายได้จากการทำงาน ส่วนรายได้จากการทำเกษตรอื่นๆ และจากการทำงานนอกภาคเกษตรจะใช้สมการแบบ TOBIT เพราะมีบางครัวเรือนไม่มีรายได้จากการทำงานประเภทนี้

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมของสมการ ตัวแปรตาม และตัวแปรอิสระที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้ใน Cherdchuchai (2006)



3. ความยากจนที่ลดลงในชนบท

ส่วนความยากจนค่อนขันจากตัวเลข 2 แหล่ง คือ (1) จากระดับรายได้ต่อวันในมูลค่า PPP ซึ่งเงินดอร์ลาร์สหรัฐ และ (2) จากระดับรายได้ของครัวเรือนที่จัดทำโดย สศช.¹⁰ (NESDB, 2006) โดยในภาพรวม ดัชนีความยากจนทั้งที่วัดแบบ สัดส่วนคนยากจนและวัดจากขนาดความรุนแรงของภาวะ ความยากจน แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการลดลงอย่างมากของ ความยากจนในทุกพื้นที่ (ตารางที่ 5) ในจังหวัดสุพรรณบุรีนั้น สัดส่วนคนยากจน (Head Count Ratio) ลดลงจากร้อยละ 42 ในปี 2530 เหลือร้อยละ 13 ในปี 2547 ส่วนในจังหวัดขอนแก่น ลดจากร้อยละ 78 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 20 ในปี 2547 ถึงแม้สัดส่วนคนยากจนในจังหวัดขอนแก่นจะยังมากกว่า จังหวัดสุพรรณบุรี แต่อัตราการลดลงของความยากจนใน

จังหวัดขอนแก่นมากกว่าจังหวัดสุพรรณบุรีมาก ซึ่งสอดคล้อง กับการลดลงของความแตกต่างกันของรายได้ครัวเรือนของทั้ง 2 จังหวัด นอกจากนั้น การลดลงของสภาวะความรุนแรงของ ความยากจน (Poverty gap ratio and severity of poverty) ก็ พุ่งมากในจังหวัดขอนแก่นอีกด้วย โดยจากกล่าวได้ว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้นอกภาคเกษตรในพื้นที่อุรุกันดารและ ไม่มีชลประทานนั้น มีส่วนอย่างมากในการเพิ่มขึ้นของรายได้ ของครัวเรือน และช่วยลดความยากจนในพื้นที่ชนบทของไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการขยายตัวของโรงงาน อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น โดยเฉพาะบริเวณรอบตัวเมืองใหญ่ มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิด การขยายตัวเพิ่มขึ้นในโอกาสในการทำงานนอกภาคเกษตร ของคนในชนบทที่กันดาร¹¹

ตารางที่ 5 ดัชนีความยากจนในจังหวัดสุพรรณบุรีและขอนแก่นในปี 2530 และ 2547

| ดัชนีความยากจน | สุพรรณบุรี | | ขอนแก่น | |
|-------------------------------------|------------|------|---------|------|
| | 2530 | 2547 | 2530 | 2547 |
| Incidence of poverty(%) : \$1-a-day | 15 | 2 | 52 | 6 |
| | 42 | 13 | 78 | 20 |
| Poverty gap ratio (%) : \$1-a-day | 6 | 1 | 18 | 2 |
| | 18 | 3 | 38 | 7 |
| Severity of poverty : \$1-a-day | 3 | 0 | 9 | 1 |
| | 11 | 2 | 22 | 3 |

การพัฒนาอุตสาหกรรม

จากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีต่อชีวิตความ เป็นอยู่และรายได้ของคนในชนบทของไทยในช่วงหลายปี ที่ผ่านมา จึงน่าสนใจที่จะศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดของ ความเป็นไปได้ในการเข้าถึงงานอุตสาหกรรม แหล่งที่มา ได้แก่ ทางเลือกในการทำงานของคนรุ่นใหม่ และปัจจัยที่มี อิทธิพลต่อการกำหนดรายได้ของคนรุ่นดังกล่าว

1. การทำงานของคนรุ่นปัจจุบัน

เพื่อศึกษาทางเลือกในการทำงานของคนในปัจจุบัน (หรือกลุ่มตัวอย่างลูกที่ทำการสำรวจ) และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ ทางเลือกดังกล่าว ผู้วิจัยได้แบ่งทางเลือกของอาชีพการทำงาน ของคนในรุ่นปัจจุบันออกเป็น 3 ประเภท คือ ทำการเกษตร ทำงานนอกภาคเกษตรในพื้นที่ (รับจ้างทั่วไป ทำงานประจำ และ ธุรกิจส่วนตัว) และทำงานนอกภาคเกษตรในเมือง (ทำงานประจำและธุรกิจส่วนตัว)¹²

¹⁰ เส้นความยากจนแบบแรกนั้น คำนวณโดยใช้สูตร $PPP_{2004} = PPP_{1993} * \frac{CPI_{2004}}{CPI_{1993}}$ (Estudillo et al., 2008) ส่วนเส้นความยากจนแบบที่ ๒ นั้น คำนวณจากรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในปี 2530 ภาคกลาง 7,740 บาท และ ภาคอีสาน 6,000 บาท ส่วนในปี 2547 ภาคกลาง 14,916 บาท และ ภาคอีสาน 12,516 บาท ตามลำดับ

¹¹ เมื่อวิเคราะห์ผลวัตถุของความยากจน (Poverty dynamic) พบว่า ในปี 2547 มีครัวเรือนมากถึงร้อยละ 48 สามารถหลุดพ้นจากความยากจน ในปี 2530 ได้ โดยเฉพาะในจังหวัดขอนแก่น มีครัวเรือนที่ยากจนในปี 2547 ลดลงจากปี 2530 ถึงร้อยละ 60

¹² ศูนย์ข้อมูลทางเลือกในการทำงานต่างๆ ได้แก่ Cherdchuchai (2006)

ตารางที่ 6 ข้อมูลการทำงานของคนในรุ่นปัจจุบัน ในปี 2547

| อาชีพหลัก | เกษตร | นอกภาคเกษตร | | | | |
|--------------------------|-------|-------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | | ชนบท | ชนบท | | ในเมือง | |
| | | | รับจ้างทั่วไป | ทำงานประจำ | ธุรกิจส่วนตัว | ทำงานประจำ |
| จังหวัดสุพรรณบุรี | | | | | | |
| จำนวน (คน) | 69 | 6 | 24 | 15 | 57 | 21 |
| (ร้อยละ) | (36) | (3) | (13) | (8) | (30) | (10) |
| ระดับการศึกษาเฉลี่ย (ปี) | | | | | | |
| รุ่นลูก | 7.0 | 7.2 | 10.9 | 8.0 | 9.6 | 6.9 |
| รุ่นพ่อ-แม่ | 2.9 | 1.5 | 4.0 | 3.6 | 3.6 | 3.2 |
| จังหวัดขอนแก่น | | | | | | |
| จำนวน (คน) | 65 | 66 | 69 | 31 | 79 | 13 |
| (ร้อยละ) | (20) | (20) | (22) | (10) | (24) | (4) |
| ระดับการศึกษาเฉลี่ย (ปี) | | | | | | |
| รุ่นลูก | 6.6 | 7.2 | 10.7 | 7.8 | 8.3 | 8.2 |
| รุ่นพ่อ-แม่ | 4.0 | 4.2 | 4.2 | 4.0 | 4.0 | 4.0 |

จากการที่ 6 แสดงว่า การทำงานยังคงเป็นอาชีพหลักของคนจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีมากถึงร้อยละ 36 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาจะทำงานในเมือง ประมาณร้อยละ 30 และทำงานนอกภาคเกษตรในพื้นที่อีกประมาณร้อยละ 13 ซึ่งจะเป็นทางที่ไม่ได้มาจากกรุงเทพเป็นสาเหตุที่ช่วยให้คนในจังหวัดสุพรรณบุรีสามารถเดินทางไปทำงานในกรุงเทพและตัวเมืองใกล้เคียงได้สะดวก ส่วนคนในจังหวัดขอนแก่น ส่วนใหญ่จะทำงานนอกภาคเกษตรในพื้นที่ โดยแบ่งเป็นทำงานเสริมร้อยละ 20 และทำงานประจำร้อยละ 22 และธุรกิจส่วนตัว เป็นหลักอีกประมาณร้อยละ 10 การที่มีคนรุ่นใหม่จำนวนมากทำงานนอกภาคเกษตรอยู่ในพื้นที่ แทนที่จะไปทำงานกรุงเทพหรือจังหวัดใกล้เคียง แสดงให้เห็นถึงโอกาสการทำงานทำในพื้นที่และภูมิภาคที่มากขึ้น รวมไปจนถึงความสะดวกสบายในการเดินทางไปทำงานในตัวเมืองจังหวัดขอนแก่นของคนในชนบท นอกจากนั้น ยังพบว่า คนที่ทำงานประจำในพื้นที่ มีระดับการศึกษาสูงกว่าคนที่ย้ายไปทำงานในจังหวัดอื่นๆ นั่นแสดงให้เห็นถึง การขยายตัวของโอกาสในการทำงานประจำที่มีคุณภาพมากขึ้นในชนบท¹³

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทางเลือกในการทำงานในอาชีพต่างๆ ของคนรุ่นปัจจุบันกับตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล (รวมถึงระดับการศึกษา) และลักษณะเฉพาะของครอบครัวดังเดิมที่ได้มาจากการรุ่นพ่อแม่ โดยใช้แบบจำลองสมการ Multinomial Logit แล้ว ยังสนับสนุนข้อมูลที่ค้นพบข้างต้น กล่าวคือ เรายพบว่า ยิ่งคนที่มีการศึกษาสูงขึ้น จะมีโอกาสสูงมากขึ้นที่จะไม่ทำงาน แต่มีแนวโน้มที่จะไปทำอาชีพนอกภาคเกษตรอื่นๆ แทน โดยเฉพาะคนที่จบการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป¹⁴

นอกจากนั้น งานวิจัยนี้ยังได้ศึกษาลักษณะไปอีกขั้นหนึ่ง เพื่อคุ้ว่าปัจจัยใดบ้างมีผลต่อการตัดสินใจของพ่อแม่ที่จะส่งเสียให้ลูกของตนได้เรียนหนังสือในระดับต่างๆ โดยใช้สมการลด削除เพื่อหาความสัมพันธ์ของระดับการศึกษาของคนรุ่นปัจจุบันที่เคยอาศัยอยู่ในครอบครัวเดิม (ที่เคยทำการสำรวจเมื่อปี 2530) กับตัวแปรอิสระต่างๆ ซึ่งได้แก่ ลักษณะเฉพาะบุคคล (เพศ ปีที่เกิด จำนวนพี่น้อง และความเป็นลูกคนโต) ลักษณะเฉพาะของครอบครัว (ระดับการศึกษาของพ่อแม่ ขนาดพื้นที่ที่มีห้องนอนของครอบครัว) เป็นต้น ซึ่งหนึ่งในข้อค้นพบที่สำคัญของ

¹³ หากพิจารณาจะดับรายได้ของคนรุ่นใหม่ที่ทำงานนอกภาคเกษตร จะพบว่า มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับระดับการศึกษา ยิ่งการศึกษาสูงยิ่งตัวเงินจะยิ่งมาก แสดงถึงผลตอบแทนทางการศึกษานั้นสูงมากเมื่อเทียบกับคนที่ทำงานนอกภาคเกษตร

¹⁴ ปัจจัยดังเดิมของพ่อแม่ที่มีส่วนในการเลือกตัดสินใจประกอบอาชีพของลูกเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น หากพ่อแม่ทำงานด้วยพันธุ์ข้าวใหม่และมีน้ำซลประทาน ลูกในภาคกลางจะมีแนวโน้มทำงานมากกว่าทำอาชีพอื่นๆ นอกจากนั้น คนที่มีพื้นที่ดินน้อยกว่า มีแนวโน้มจะทำงานนอกภาคเกษตร สูงกว่า ซึ่งบ่งบอกถึงความสำคัญของงานนอกภาคเกษตร ที่สร้างโอกาสในการหารายได้ให้กับคนที่เมืองที่เดินทางมาก



งานวิจัยนี้ คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรด้านเทคโนโลยีทางการเกษตรที่พ่อแม่ใช้ในการทำนา เช่น การชลประทาน และพันธุ์ข้าว มีค่าเป็นบวกและมีนัยสำคัญในทั้ง 2 จังหวัด ซึ่งแสดงว่า การพัฒนาทางการเกษตรในรุ่นพ่อแม่ทำให้รายได้ครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้พ่อแม่ตัดสินใจที่จะลงทุนทางการศึกษาต่อไปกับลูกหลานของตน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับรายได้ของภาคเกษตร

เมื่อพบร่วมกัน ระดับการศึกษามีผลต่อการตัดสินใจทำงาน โดยเฉพาะการทำนาของภาคเกษตร และรายได้จากนักการเกษตรมีความสำคัญอย่างมากต่อครัวเรือนในชนบทของไทย ต่อมา จึงศึกษาเพิ่มเติมว่า ระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นสามารถทำให้รายได้ของภาคเกษตรเพิ่มขึ้นตามไปด้วยหรือไม่อย่างไร โดยใช้สมการลดโดย ดูร率为ปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบสำคัญต่อรายได้ของภาคเกษตร ซึ่งปัจจัยอิสระ ได้แก่ ระดับการศึกษา อายุ เพศ การศึกษาของพ่อแม่ เป็นต้น¹⁵

ผลการศึกษา สนับสนุนข้อสมมติฐานที่ว่า ยิ่งจบการศึกษาสูง รายได้จากการทำงานของภาคเกษตรมาก็จะสูงตามไปด้วย โดยพบร่วมกัน คุณที่จบการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมปลายขึ้นไป จะได้รายได้ของภาคเกษตรสูงมากกว่าคนที่จบการศึกษาต่ำกว่า โดยเฉพาะในจังหวัดขอนแก่น ค่าสัมประสิทธิ์ของการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสูงมาก ในขณะที่การศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนจากการทำธุรกิจส่วนตัว โดยสรุปกล่าวได้ว่า คนรุ่นใหม่ เมื่อได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นที่จะทำงานของภาคเกษตรที่ได้เงินเดือนสูงมากขึ้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

ความยากจนที่ลดลงอย่างมากในประเทศไทย เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนในชนบทในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดคำถามตามมาว่า อะไรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การเรียนรู้กระบวนการที่เกิดขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อคนนโยบายที่จะลดความยากจนในประเทศไทยกำลังพัฒนา งานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามค้นหา kaklik ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระหว่างปี 2530 และ 2547 ใน 6 หมู่บ้านในชนบทของไทย ในจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดขอนแก่น โดยใช้ข้อมูลปัจจุบันของครัวเรือน

258 ตัวอย่าง รวมทั้งข้อมูลบุคคลอีก 420 ตัวอย่าง

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนจาก การเกษตรรวมมาเป็นอภิภาคเกษตรนั้น มีความสอดคล้องกับการลดลงของความยากจนในชนบทของไทย โดยพบว่า ความยากจนลดลงมากในพื้นที่ที่ครัวเรือนและไม่สามารถเข้าถึงชลประทาน โดยเฉพาะในจังหวัดขอนแก่น นอกจานนี้ ยังพบว่า ความแตกต่างในรายได้และความยากจนระหว่างพื้นที่อุดมสมบูรณ์กับพื้นที่ที่ครัวเรือนนั้น ลดลงอย่างมากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา สาเหตุหลักของการลดลงดังกล่าวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรายได้หลักของครัวเรือนจากการทำงานมาเป็นการทำงานของภาคเกษตร

นอกจานนี้ พบร่วมกัน ขนาดของที่ดินทำการเกษตรและ การเข้าถึงชลประทาน รวมทั้งเทคโนโลยีทางการเกษตร มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางการเกษตร อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า ครอบครัวของคนในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินอยู่น้อย ก็มีโอกาสที่จะทำงานของภาคเกษตรได้เช่นกัน ในขณะที่ทุนมนุษย์ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ของภาคเกษตร อันเนื่องมาจากการลงทุนในการหางานทำของภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและรวดเร็วในชนบท กล่าวโดยสรุป การพัฒนาทางการเกษตรรวมผลกรอบอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นในรายได้ของครัวเรือนในชนบทในระยะยาว นอกจากจะเพิ่มรายได้ทางการเกษตรให้กับครอบครัวแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการลงทุนทางการศึกษาให้กับลูกหลานในครอบครัวอีกด้วย และเมื่อลูกมีการศึกษาที่ดี ก็มีโอกาสในการทำงานที่มีรายได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการทำงานของภาคเกษตร

ดังนั้น นโยบายที่จะช่วยพัฒนาความเจริญในชนบท และลดความยากจนอย่างยั่งยืนนั้น ควรเน้นที่การสนับสนุนการพัฒนาทางการเกษตร โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร ทั้งในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ข้าวใหม่ การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ชawnai ได้มีโอกาสเข้าถึงระบบชลประทาน เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตและสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรไทย นอกจานนี้ การพัฒนาด้านการศึกษาให้คนจนในชนบทมีโอกาสเข้าถึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบการศึกษาทางไกลดูจะเป็นทางเลือกที่น่าสนใจให้กับคนในชนบท เนื่องจากระบบเอื้อให้ผู้เรียน

15 ดูรายละเอียดสมการและการแก้ไขปัญหาในเชิงคณิตศาสตร์เรื่อง Endogeneity และ selection bias ได้ใน Cherdchuchai (2006)

สามารถเรียนในวันหยุด และมีเวลาในวันธรรมด้าเพื่อไปทำงานหารายได้ให้ครอบครัวอีกด้วย ในขณะเดียวกัน นโยบายที่สนับสนุนให้เกิดการลงทุนในชนบทเป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน ควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างงานในชนบท โดยสร้างสิ่งจูงใจ

ให้มีการตั้งโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อมในพื้นที่ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบท ซึ่งจะทำเป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานนอกภาคเกษตรให้กับคนยากจนในชนบทที่มีทักษะแรงงานอยู่ในระดับกลางและต่ำ 

เอกสารอ้างอิง

- Booth A. 1997. **Rapid economic growth and poverty decline: a comparison of Indonesia and Thailand 1981-1990.** J. Int. Dev. 9(2):169-187.
- Chen S., and Ravallion M. 2005. **How have the world's poorest fared since the early 1980s?** Washington, D.C., USA. World Bank. Inmimo.
- Cherdchuchai S. 2006. **Income mobility and child schooling in rural Thailand: an analysis of panel data in 1987 and 2004.** Ph.D. dissertation. The National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan.
- Cherdchuchai S., and Otsuka K. 2006. **Rural income dynamics and poverty reduction in Thai villages from 1987 to 2004.** Agri. Econ. 35(s3): 409-423
- David CC., Otsuka K. 1994. **Modern rice technology and income distribution in Asia.** Boulder, Colo.(USA): Lynne Rienner.
- Estudillo JP., Quisumbing AR., Otsuka K. 2001. **Gender differences in land inheritance, schooling and lifetime income: evidence from the rural Philippines.** J. Dev. Studies 37(4):23-48.
- Fofack H., Zeufack A. 2000. **Dynamics of income inequality in Thailand: evidence from household pseudo-panel data.** World Bank Seminar.
- Hayami, Y., Kikuchi M. 2000. **A rice village saga: three decades of Green Revolution in the Philippines.** New York: Barnes and Noble. (USA)
- Isvilanonda, S., Hossain M. 1998. **Changes in Thailand's rural economy: a case study of six villages in the central and Northeast regions.** Paper presented at the Workshop on Prioritization of Rice Research in Asia, held on 20-22 April 1998 at IRRI, Los Baños, Philippines.
- Lanjouw, JO., Lanjouw P. 2001. **The rural non-farm sector: issues and evidence from developing countries.** Agric. Econ. 26(1):1-23.
- NESDB (National Economic and Social Development Board) 2006. **Poverty situation in Thailand from 1988 to 2004.** Bangkok, NESDB. (In Thai.) Found at http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/doc/news/wanchat_20050824043205.pdf



การจัดทำยุทธศาสตร์ก้องถิน : กรณีศึกษาการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรก้องถินในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย

Local Strategy Formulation : Case Study of Natural Resources Management by local Organization in Namsan Watershed, Loei Province.

ตรากร เจียมวิจักษณ์*



บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากจนเกินขีดความสามารถในการรองรับได้ รวมทั้งขาดการจัดการอย่างเหมาะสม โดยก่อนเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้มีการประเมินสถานภาพทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบร่วมกันความต้องการและภาระทางสังคมที่มีอยู่ในประเทศ จึงได้มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตามที่ได้ระบุไว้ ซึ่งเป็นการจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่มุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นหลัก ปัญหาและสาเหตุสำคัญด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการดำเนินการโดยใช้ขั้นนโยบายและแนวทางการปฏิบัติมาจากการครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ (Top down Planning) โดยภาคครัวเรือนขาดการให้ความสำคัญในกระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมโดยท้องถิน

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ควรให้ท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการ บทความนี้จึงขอเสนอกระบวนการจัดทำบัญชีศาสตร์ท้องถิ่นโดยขยายกรณีศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรท้องถิ่นในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกรอบ แนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 โดยใช้กระบวนการจัดทำบัญชีศาสตร์อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพลังขับเคลื่อนและนำไปสู่การปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การกำหนดบัญชีศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการ ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ โดยมีวิธีการดำเนินการคือจัดทำ SWOT Analysis จัดทำบัญชีศาสตร์ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่น ในบริเวณพื้นที่กรณีศึกษาในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย ซึ่งเป็นรูปแบบ การทำงาน ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการดำเนินการพบว่าบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบมีศักยภาพของพื้นที่เป็นทรัพยากรป่าไม้ และแหล่งท่องเที่ยว แต่ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและบัญชีศาสตร์ ขาดด้านนโยบายและบัญชีศาสตร์ท้องถิ่น มีความต้องการพัฒนาให้บริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ต้องการให้ภาครัฐส่งเสริมและสนับสนุน การสร้างอาชีพเสริมและการกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นไปที่การปลูกไม้ดอกไม้ประดับ การเพาะเลี้ยง เห็ดหอย มีความต้องการให้จัดตั้งองค์กรเพื่อเข้ามาดูแลในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย ซึ่งมาจากผู้แทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ โดยได้ รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งในที่นี้คือองค์กรบริหารส่วนตำบล หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เอกชน นักวิชาการ นักวิจัย และบัญชีศาสตร์ ท้องถิ่น ซึ่งมีบัญชีศาสตร์ 5 บัญชีศาสตร์ 9 แผนงาน 31 โครงการ รวมทั้งได้แนวทางในการขับเคลื่อนบัญชีศาสตร์ และควรขยายผลบัญชีศาสตร์ท้องถิ่นไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อื่นๆ ต่อไปด้วย

บทนำ

1. การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลา 40 ปี ที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติมาก จนเกินขีดความสามารถในการรองรับได้ รวมทั้งขาดการจัดการอย่างเหมาะสม ได้แก่ให้เกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ มีความรุกรุนแรง เช่น ไฟไหม้ ภัยแล้ง ฯลฯ จากการประเมินสถานภาพทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พบว่าความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้รับผลกระทบจากแบบแผนการพัฒนาที่มุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองการเริ่มต้นโครงการเศรษฐกิจเป็นหลัก

โดยมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัด การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจและการขยายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูง ได้เพิ่มปริมาณมลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ขยายและของเสีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ



สถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และความชัดเจนในการแบ่งชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติจะทวีความรุนแรงขึ้น เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นที่ดินทำการเกษตร การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นประโยชน์หลักในสังคมต่อไป



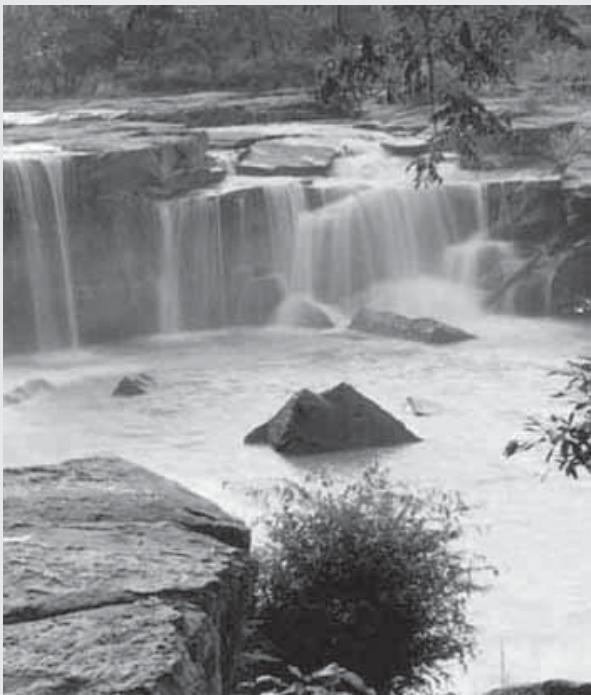


2. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่ความรุนแรงขึ้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละด้าน เช่น ทรัพยากรป่าไม้ที่เคยมีมากถึง 171.02 ล้านไร่ หรือร้อยละ 55.33 ของประเทศ ในปี 2504 ได้ลดลงเหลือ 81.07 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 25.28 ในปี 2541 และในปี 2547 มีพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้เหลืออยู่ประมาณ 104.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32.64 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตหีบี และพันธุ์พืช, 2547) และต่ำกว่าร้อยละ 40 ซึ่งเป็นระดับที่จะรักษาความสมดุลของระบบธรรมชาติและระบบ生物ในเวศของพื้นที่ประเทศไทยได้ (Balance of Nature) ส่วนทรัพยารดินได้มีการใช้ประโยชน์โดยไม่มีการอนุรักษ์และทิ้งฟู โดยเป็นที่ติดที่กูกะหลังพังทลายมีมากถึง 134 ล้านไร่ และที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาการจัดสรรน้ำ และแย่งชิงน้ำ และปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ซึ่งเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและความเข้มข้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน ตอนกลาง และตอนล่าง ในแต่ละลุ่มน้ำของแต่ละประเทศ

3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่และยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นโยบายและแนวทางการ

ปฏิบัติโดยภาครัฐ เช่น การปลูกป่า ตั้งแต่ปี 2515-2545 ภาครัฐสามารถปลูกป่าได้ประมาณ 6 ล้านไร่ ซึ่งไม่เพียงพอต่อความสมดุลทางระบบบิเวศ รวมทั้งภาครัฐยังขาดการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ขาดการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ ซึ่งต้องจัดการทั้งระบบบิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ระบบสังคมและเศรษฐกิจ ที่อยู่ในลุ่มน้ำนั้นๆ และลุ่มน้ำอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการในทุกๆ มิติ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรภายในลุ่มน้ำที่ชัดเจนและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเชื่อมโยงไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะประเด็นการขาดการให้ห้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ จึงทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในห้องถิ่นที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

4. บทบาทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยชุมชนห้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐลงมาในพื้นที่สู่ห้องถิ่นนั้น ควรให้ห้องถิ่น และชุมชน ดูแลรักษาระบบบิเวศ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในห้องถิ่น คงความสมดุลตามระบบบิเวศและทำหน้าที่ได้อย่าง



ยังยืนต่อเนื่องซึ่งสอดคล้องกับบริบทและฐานการคิดที่เปลี่ยนไปซึ่งได้แก่บริบทของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) และแผนบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีบริบทที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน (องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครอง สถานท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน เครือข่ายการพัฒนา นักวิชาการ ฯลฯ)

รวมทั้งพลังของชุมชน/ประชาสังคม ในหลายพื้นที่ที่มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะรูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชน ท้องถิ่น/บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจวางแผนและการดำเนินการจัดการทรัพยากรในลักษณะบูรณาการ อย่างเป็นองค์รวม ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจเรื่องระบบ生นิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ และความสัมพันธ์เชื่อมโยง ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม กับชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นเอง เพิ่มมากขึ้น แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยชุมชนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม (Community-based Natural Resources Management : CBNRM) และการบูรณาการจัดการร่วม ระหว่างรัฐ ชุมชน และภาคีต่าง ๆ (Co-Management-CM) ถูกนำมาสมัพสนในการจัดการ โดยทำงานไปด้วยกันใน

ลักษณะเป็นหุ้นส่วนกันท่ามกลางสภาพแวดล้อม โดยขอรับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปดังนี้

1) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน** ที่ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู อนุรักษ์ รักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ ในส่วนของภาครัฐ ภาคชุมชน ประชาชน และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และเอกชน โดยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญหมวด 3 สำนักที่ 12 ลิทธิชุมชน มาตรา 66 มาตรา 67 และหมวด 5 และแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ สำนักที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 85 สำนักที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 โดยสรุปดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชน ห้องถิ่น หรือชุมชนห้องถิ่นดังเดิมย่อเมื่อสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณีภูมิปัญญาห้องถิ่นเดิมปัจจุบันอันดีของห้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำเนินชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

● กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุม ทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทางธรรมชาติ ทั้งปัจจุบัน ปีหน้า วิถีชีวิต ของชุมชนห้องถิ่นและ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน นั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

● ลงเริ่ม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และ



คุณภาพชีวิตของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมี ส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวโน้มนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

- ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

2) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้ อัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการแบบองค์รวม เน้นการรวมพลังสังคม จากทุกภาคส่วน ให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผน พึ่งพาตัวเอง เครือข่ายการขับเคลื่อนอยุธยาศาสตร์รักษารัฐธรรมนัสส์ การปฏิบัติ ควบคู่กับการสร้างองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการ ขับเคลื่อนให้สมoth ผลต่อไป โดยมีอยุธยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คือ อยุธยาศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 3 แนวทางคือ การรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของ ระบบ生นิเวศเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ ประโยชน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการดับคุณภาพ ชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยวางพื้นฐานเพื่อ นำไปสู่การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพใน ระยะยาว ให้ความสำคัญเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักรถึงคุณค่า ของฐานทรัพยากร ที่ต้องห่วงเห็นและรักษาไว้ต่อไป ให้เกิด การบูรณาการเชื่อมโยงการเสริมสร้างทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทาง สังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่สังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน

3) แผนบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญใหม่ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 76 ได้กำหนดให้วัสดุผลิตต้องจัด ทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับแนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดย ในภารกิจที่ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551-2554 มีเนื้อหา ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบไปด้วย 8 นโยบาย คือ นโยบายที่ 1: พื้นที่ความเชื่อมั่นของประเทศ (นโยบาย



เร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก) นโยบายที่ 2: สังคมและ คุณภาพชีวิต นโยบายที่ 3: เศรษฐกิจ นโยบายที่ 4: ท่องเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ 5: วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม นโยบายที่ 6: การต่างประเทศและ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายที่ 7: ความมั่นคงของรัฐ และนโยบายที่ 8: นโยบายการบริหารจัดการที่ดิน

แผนบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวข้องกับการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญ ไปที่ การอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนให้เกิดมูลค่า ทางเศรษฐกิจ เว่งัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน และเร่งรัดการ ควบคุมพิษทางอากาศ ขยาย นำเสีย ก่อ แล้วเสียง ที่เกิดจาก การผลิตและการบริโภค รวมทั้งส่งเสริมการสร้างความ ตระหนักรทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

4) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น การจัดการกำหนดยุทธศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (Natural Resource and Environmental Local Strategy) เป็นการสร้างรูปแบบเพื่อให้ สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระดับประเทศ โดยหากต้องการให้ ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นมี

ประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสร้างรูปแบบ องค์กร กลไก แนวทางในการตัดสินใจ มีการกำหนดดยุทธศาสตร์และนโยบายรูปแบบใหม่ที่เป็นองค์รวม (Holistic) และประสานสัมพันธ์เข้าด้วยกัน (Integrative) โดยจะต้องมีข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เพื่อเป็นฐานข้อมูล สำหรับการตัดสินใจและติดตามตรวจสอบการดำเนินการบริหารจัดการ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนั้นการสร้างชีดความสามารถและศักยภาพของท้องถิ่น นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญ ที่ทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยอาศัยการเรียนรู้เป็นเครื่องมือที่สำคัญ มีการประสานระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการบริหารที่โปร่งใสและติดตามตรวจสอบรวมทั้งประเมินผลได้

5. กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนของชุมชน ที่สำคัญคือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่น คือ การกำหนดแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและรักษาทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำโดยท้องถิ่น และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมที่ใช้รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในที่นี้คือองค์กรบริหารส่วนตำบล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เอกชน นักวิชาการ นักวิจัย เป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสม สมชื่ง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ และแผนพัฒนาประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อชุมชน ท้องถิ่น ใน การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดผลในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอีกไป

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยกระบวนการมีส่วนร่วม จากชุมชนท้องถิ่น: กรณีศึกษา เรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ ท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำล้านนา จังหวัดเลย

6. สถานการณ์ปัจจุบันและประเด็นปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำล้านนา จังหวัดเลย

6.1 สถานการณ์ปัจจุบัน

พื้นที่ลุ่มน้ำล้านนาเป็นลุ่มน้ำหนึ่งที่มี

ความสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ ประมาณ 906.58 ตร.กม. ครอบคลุม 2 อำเภอ คือ อำเภอภูเรือและอำเภอต่าน้ำด้วย มีต้นน้ำอยู่บริเวณเทือกเขาภูหลวง ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของลุ่มน้ำล้านนา แม่น้ำล้านนาในที่นี้ แนะนำตนน้ำด้วย เป็นลำน้ำหลักของลุ่มน้ำ และจะไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ของสาธารณรัฐประชาธิรัฐ ซึ่งจะเป็นบริเวณปากน้ำมีลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิอากาศที่เป็นจุดเด่น ซึ่งประกอบไปด้วยภูเขาและทิวทัศน์ที่สวยงาม มีอากาศที่หนาวที่สุดในประเทศไทย โดยเฉพาะที่บ้านหินสองสถาบันปลับบ่า อากาศหนาวเย็นจนน้ำค้างบันยะดหัวเป็นเกล็ดน้ำแข็ง ที่ภาคฯ ห้องถิ่นเรียกว่า แม่น้ำแข็ง เป็นที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวทั่วชาติไทยและต่างประเทศนิยมไปเยือน อำเภอภูเรือในฤดูหนาวเนื่องจากมีสภาพภูมิอากาศที่หนาวเย็น มีศักยภาพด้านการเกษตรในการปลูกไม้ดอกไม้ประดับ และปลูกผักเมืองหนาว ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ โดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 25.5 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนรวมเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 1,237.5 มิลลิเมตร

องค์ประกอบส่วนใหญ่ของพื้นที่จะเป็นพื้นที่ป่าไม้ รวมพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 36.71 โดยเป็นป่าอนุรักษ์ คือ อุทยานแห่งชาติภูเรือ เขตราชอาณาจักรภูสัตว์ป่าภูหลวง และป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ป่าภูเรือ ภูปีอย และป่าภูเข้าเล้า ป่าโภคภูเหล็ก เป็นต้น (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548) แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีพื้นที่โดยรอบบริเวณป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติตั้งกัน ที่มีความสำคัญคือยังมีความอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และมีความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ปัจจุบันถูกบุกรุกทำลายเพื่อการเกษตร และการขยายตัวของชุมชนที่เพิ่มขึ้น

สภาพการใช้ที่ดินโดยทั่วไปของลุ่มน้ำล้านนาในปัจจุบันได้ใช้ประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม โดยการปลูกพืชทั่วไป ได้แก่ ปลูกข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ถั่วแดง และมีมีน้ำดื่ม เช่น มะม่วง มะขาม ลิ้นจี่ เป็นต้น เป็นบริเวณกว้างในแบบชาวภูเรือ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ในบริเวณถูกทำลายลงไปจนเกือบหมด แม้กระตั้งบันพื้นที่สูง ซึ่งถูกใช้ประโยชน์มากที่สุดถึงร้อยละ 14 ของพื้นที่ลุ่มน้ำ การใช้ที่ดินในบริเวณดังกล่าว จึงถือว่ามีทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม แต่ส่วนใหญ่เป็นการเกษตรที่มีปัญหาพื้นฐานทางธรรมชาติ เช่น ดินดีน้ำดี และมีความลาดชันสูง





6.2 ประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหานในอดีตที่ผ่านมา คือ 1) ป่าไม้สูงบุกธุกทำลายจากราชภูมิเพื่อนำมาใช้ทำการเกษตร และการนำพื้นที่มาเป็นที่ตั้งของชุมชนโดยเฉพาะบริเวณรอบ ๆ พื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากต้องการเปลี่ยนจากพื้นที่ป่าไม้มาเป็นเกษตรกรรม 2) การเกิดอุทกภัย น้ำท่วมลับพลัน จากพื้นที่สูง ลงสู่พื้นที่บ่อบองล่าง ส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน พื้นที่ การเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติดูดทำลาย เช่น ดินถล่ม (landslide) โดยจากรายงานของกรมอุตุนิยมวิทยา ในระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2513-2532) มีการเกิดอุทกภัยในภาคตะวันออก เฉียงเหนือ 34 ครั้ง ทรัพย์สินเสียหายมีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 8,396 ล้านบาท (กรมอุตุนิยม วิทยา, 2538) 3) ยังขาดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมโดยท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ที่ดินรอบบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ที่มีศักยภาพ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมีศักยภาพเป็นแหล่งท่องเที่ยวเนื่องจากมีความเหมาะสมทั้งสภาพภูมิอากาศและสภาพภูมิประเทศ ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ควรให้ความสำคัญกับศักยภาพของพื้นที่ ความต้องการของประชาชน และวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น โดยนำข้อมูลจากหลายฯ ด้านที่เข้มข้นทั้งเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ มาพิจารณา ประกอบการกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาทิศทางการ

จัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่น และสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

7. กรอบแนวทางในการดำเนินงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน ในปัจจุบันและอนาคต แนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะใช้วิธีการแบบเดิมคือ Top down Planning Approach ที่ให้ภาครัฐมีบทบาทด้านการควบคุมสิ่งการ คงไม่เหมาะสม เนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามที่กล่าวมา รวมทั้งกลไกรัฐซึ่งมีทรัพยากรจำกัดทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาท โดยเน้นให้ภาครัฐทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และ/หรือเป็นพี่เลี้ยง ให้ความสำคัญไปที่การสร้างเสริมความเข้มแข็งในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและศักยภาพของท้องถิ่น โดยมีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือในการสร้างพลังขับเคลื่อน รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ มีกรอบแนวทางในการจัดการอย่างผสมผสานในทุกๆ มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำได้อย่างยั่งยืน (วิชาและกิติชัย, 2547)

จึงเห็นว่าทางออกของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยท้องถิ่น ควรใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน นักพัฒนา นักวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ

และเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและแปลงยุทธศาสตร์และแผนไปสู่การปฏิบัติ และประการสำคัญคือจะสร้างองค์กรเครือข่ายที่มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนา และอนุรักษ์ลุ่มน้ำน้ำสาบให้สามารถได้อย่างยั่งยืนต่อไป

8. กลไก/องค์กร และกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการทรัพยากรธรรมชาติ ในลุ่มน้ำน้ำสาบ

8.1 ใช้รูปแบบของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการในพื้นที่ โดยจัดตั้งเป็นคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย เพื่อให้เห็นความสามารถและพลังของท้องถิ่น ในการที่จะริเริ่มกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเห็นว่ามีบทบาทสำคัญในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำน้ำสาบได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

8.2 ดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลด้านยุทธศาสตร์และแผนต่างๆที่มีอยู่ในลุ่มน้ำน้ำสาบ ก่อนการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำน้ำสาบดังกล่าว สรุปดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนกลุ่มที่ 1 และจังหวัดเลย มีกรอบแนวทางที่สำคัญคือ การพัฒนาปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐาน ศักยภาพการผลิต การค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและเทคโนโลยี สร้างคุณค่าและยกระดับมาตรฐานการพัฒนาค้าเกษตรปลดภัยและสอดคล้องกับตลาด เพิ่มศักยภาพการผลิต การค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและเทคโนโลยี สร้างความเข้มแข็งของสังคม คุณภาพชีวิต และความมั่นคงภายใน

2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 อบต. คือ อบต.ปลาบ่า หนองบัว ลาดค่าง อำเภอภูรีเชื้อ และอบต.โนนสูง อำเภอ dane ที่ใช้เป็นพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนใหญ่มีแผนการพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวรวมทั้งแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม หมู่บ้านกันทั้ง 4 อบต. แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ในแผนการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะการเป็นการบรรจุใส่ไว้ในแผนพัฒนา แต่ยังไม่สามารถส่งผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

เนื่องจากส่วนหนึ่งคือ การที่ อบต. เน้นงบประมาณลงไปในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมากกว่าการพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการที่ อบต. มีภารกิจมากกว่าการได้รับจัดสรรงบประมาณให้พอกเพียงกับความต้องการ

8.3 จัดทำ SWOT Analysis เพื่อจะได้ทราบถึงประเด็นปัญหา จุดอ่อน จุดแข็ง และโอกาส และที่สำคัญเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ต่อไป โดยสรุป SWOT Analysis ดังนี้ คือ

- จุดแข็ง (S:Strength) บริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ มีภูมิประเทศที่สวยงาม ภูมิอากาศที่เหมาะสม มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และมีศักยภาพเป็นพื้นที่ติดต่อด้านการค้าชายแดนไทย-ลาว

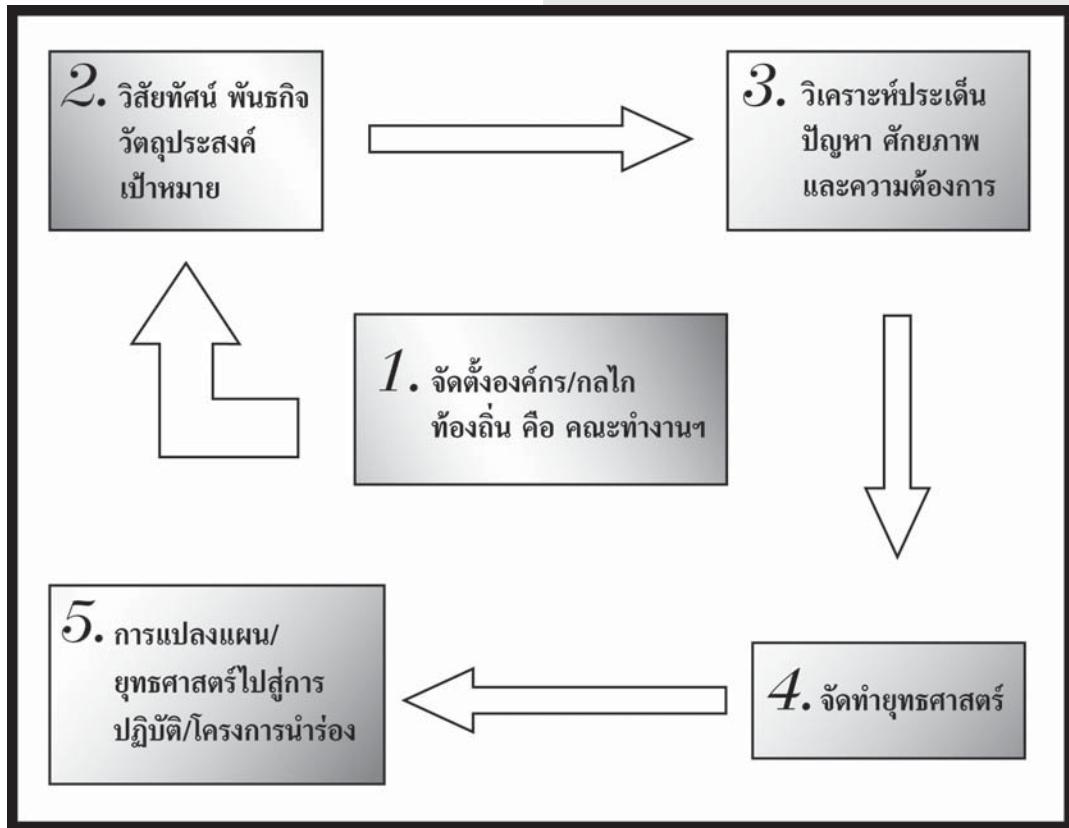
- จุดอ่อน (W:Weakness) ทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้) ในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบเสื่อมโทรม และร่องรอย ขาดการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ราชภูมิส่วนใหญ่ขาดที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ และขาดการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมและการกระจายรายได้ ขาดฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

- โอกาส (O:Opportunity) จะดับผู้นำท้องถิ่น/ชุมชนให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ระดับประเทศและยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดให้ความสำคัญด้านการจัดการลุ่มน้ำและ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

- ภัยคุกคาม (T:Threats) การขยายตัวของชุมชนไม่เลือกต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศลุ่มน้ำน้ำสาบ และเกิดภัยแล้ง น้ำท่วมและดินถล่มบ่ออยครั้ง

8.4 จัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำน้ำสาบ เป็นระดับที่เริ่มจากความต้องการของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนึงถึงศักยภาพเชิงพื้นที่ ประเด็นปัญหา และการกำหนดทิศทางครอบแนวแนวทางการพัฒนาที่เข้มข้นและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องมีองค์กรหรือกลุ่ม เครือข่าย มีอุทยานแห่งชาติและแผนและกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อเข้ามาพัฒนาเชิงพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน สรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นฯ ควรมีองค์ประกอบตามแสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรจัดการลุ่มน้ำเชิงพื้นที่และขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการ



โดยมีกรอบแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) จัดตั้งองค์กร/กลไกท้องถิ่น คือ การจัดตั้งคณะกรรมการในระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการ (2) กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายโดยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น (3) วิเคราะห์ประเด็น ปัญหา ศักยภาพและความต้องการ (4) จัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำน้ำาสา� และขั้นตอนสุดท้ายคือ (5) การแปลงແພນ/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำน้ำาสา� มียุทธศาสตร์องรับ 5 ยุทธศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 พื้นฟู อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศลุ่มน้ำน้ำาสา� เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ พื้นฟู ระบบนิเวศลุ่มน้ำน้ำาสา� และใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

กรอบแนวทาง/มาตรการ

(1) พื้นฟู อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณลุ่มน้ำน้ำาสา� โดยให้ชุมชน ท้องถิ่น ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพื้นฟู อนุรักษ์ ดูแลทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับ

ภาครัฐ เช่น การจัดการป่าชุมชนโดยชุมชน อาสาสมัคร ป้องกันไฟป่า หมอดินชุมชน การป้องกันปัญหาง่ายแฉ้งและดินถล่ม เป็นต้น ภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยสนับสนุนด้านวิชาการและงบประมาณ

(1.1) พื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (дин น้ำ ป่า) แร่ธาตุโดยส่งเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้ท้องถิ่นเพื่อความอดุลสมบูรณ์

(1.2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน ร่วมกันปลูกป้าบริเวณลุ่มน้ำน้ำาสา�ร่วมกับองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง

(1.3) พัฒนาและสนับสนุนให้หน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ภาครัฐเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมและสั่งการมาทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนา และส่งเสริมด้านวิชาการ และงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น

(2) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการลดปริมาณของเสีย และการนำกลับมาใช้ใหม่ การพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการผลิตซึ่งแวดล้อม สงเสริมการทำเกษตร



อินทรีย์และเกษตรรย়ย়ยন্তেเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคการเกษตร
(2.1) พื้นฟูและจัดการน้ำเสีย ขยายรอบบริเวณ
ลุ่มน้ำน้ำสา่น

(2.2) สร้างองค์ความรู้และถ่ายทอดความรู้ ความ
เข้าใจในการตรวจวัดคุณภาพน้ำ การจัดการน้ำพิชิต
แวดล้อมต่อชุมชน ท้องถิ่นรอบบริเวณลุ่มน้ำน้ำสา่น

(2.3) สงเสริมชุมชน ท้องถิ่นในการทำเกษตร
อินทรีย์และเกษตรรย়ยন্তেเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคการเกษตร

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและใช้ประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำน้ำสา่นอย่าง
ยั่งยืน

กรอบแนวทาง/มาตรการ

(1) การพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพโดยสร้างมูลค่าเพิ่ม
ทางเศรษฐกิจ และภัยคุกคามปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็น
พลังขับเคลื่อนทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่น และระดับประเทศ

(1.1) สำรวจความหลากหลายทางชีวภาพใน
พื้นที่รอบบริเวณลุ่มน้ำน้ำสา่น

(1.2) พัฒนาและสงเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเพาะชำ
กล้ายไม้ป่าและเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าที่หายากและไก่ล้วนพันธุ์

(1.3) สำรวจ ศึกษา เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
ที่เหมาะสมในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสา่น

(1.4) สงเสริมการเกษตรที่ลดใช้สารเคมีและให้
ความรู้ และสนับสนุนการจัดทำป้ายอินทรีย์ในระดับชุมชน

(2) สำรวจการถือครองที่ดินและการใช้
ประโยชน์การถือครองที่ดินในพื้นที่ป่า

(2.1) กำหนดเขตการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมใน
บริเวณลุ่มน้ำน้ำสา่น

(2.2) เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรที่
ยกฐาน โดยใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ์ที่ยอมรับได้ร่วมกัน
ระหว่างภาครัฐและราษฎรที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ราษฎร
ที่ยกฐานได้รับการจัดสรรที่ดินอย่างถูกต้องและเป็นธรรมโดย
ไม่ผิดกฎหมาย

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งและ
องค์ความรู้สู่ท้องถิ่น

กรอบแนวทาง/มาตรการ

(1) ค้นหาศักยภาพ ความต้องการ ประเด็น
ปัญหาของชุมชนโดยชุมชน และให้ความสำคัญกับการสร้าง
ความเข้มแข็ง สนับสนุนงานวิจัยในพื้นที่

(1.1) สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนพัฒนาชุมชน
และท้องถิ่น โดยกำหนดจากประเด็นปัญหา ความต้องการ และ
ศักยภาพที่มีอยู่จริงตามความสามารถของชุมชนท้องถิ่น โดย
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานหลักในทุกมิติ
ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม

(1.2) สนับสนุนการทำวิจัยโดยชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง
เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
โดยชุมชนท้องถิ่นร่วมกับนักวิจัยภายในท้องถิ่น เช่น อาจารย์
จากมหาวิทยาลัยประจำจังหวัดหรือภูมิภาค หน่วยงานพัฒนา
ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(2) ส่งเสริมให้มีการสร้างและพัฒนา รวมรวม
องค์ความรู้ของท้องถิ่น เกี่ยวกับการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงต่อ
เศรษฐกิจชุมชน

(2.1) สงเสริมให้มีการสร้างองค์ความรู้ และ
สนับสนุนการจัดทำหลักสูตรที่เกี่ยวกับการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(2.2) พัฒนา รวมรวม และถ่ายทอด องค์ความรู้
ภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยสงเสริมให้มีการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นใน
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และจัดกิจกรรมอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนา ประยุกต์ใช้
ให้เหมาะสม และถ่ายทอดสู่ชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศ
ต่อไป

4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาส่งเสริมอาชีพ และ
กระจายรายได้

กรอบแนวทาง/มาตรการ

(1) พัฒนา ส่งเสริมอาชีพ และปรับรูปแบบการ
ทำการเกษตรให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ ปรับจาก
เกษตรกรที่ใช้สารเคมีมาเป็นเกษตรอินทรีย์

(1.1) พัฒนาส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพ
พื้นที่ เช่น การปลูกไม้ดอก ไม้ประดับการเพาะเลี้ยงเห็ดหอย

(1.2) ปรับรูปแบบการทำเกษตรให้เหมาะสม
สมกับศักยภาพและสภาพของพื้นที่จากเกษตรกรที่ใช้สารเคมี
มาเป็นเกษตรอินทรีย์

(1.3) สงเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการ
ท่องเที่ยวเชิงเกษตร เพื่อการเริ่มรายได้ โดยไม่เกินขีดความสามารถ
สามารถในการรองรับได้ของระบบนิเวศ

(1.4) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยให้ราษฎรชุมชน
และท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

(1.5) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรโดย มีการเชื่อมโยงเครือข่ายด้านระบบการผลิต การแปรรูปและ การตลาด ของเกษตรกร

(2) กระจายรายได้ให้ชุมชนโดยสนับสนุน ส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมให้รายภูมิที่อยู่อาศัยบริเวณรอบพื้นที่ลุ่มน้ำน้ำสาบ

(2.1) ฝึกอบรมและให้ความรู้ในการเพาะเลี้ยง พันธุ์กล้วยไม้ สัตว์ป่าที่หายาก

(2.2) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการการ เพาะเลี้ยงเห็ดหมомโดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่วร่วมกับ ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2.3) พัฒนากลไกการตลาดไม่ด้อย ไม่ประดับ ในชุมชนท้องถิ่นเพื่อยกระดับเศรษฐกิจชุมชนสู่ระดับประเทศ อย่างต่อเนื่อง

5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบฐานข้อมูล และการสร้างเครือข่าย

(1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ใน ห้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการ วางแผนการใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์

(1.1) จัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ กลางน้ำ ปลาย น้ำของลุ่มน้ำน้ำสาบอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงสู่ลุ่มน้ำอื่นๆ

(1.2) การร่วมกำหนดเขตอนุรักษ์ที่ชัดเจน ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น และผู้นำชุมชน

(2) สร้างเสริมให้เกิดเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ฐานเศรษฐกิจชุมชน และฐานด้านสังคมและวัฒนธรรม

(2.1) สร้างเครือข่ายด้านอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ โดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและบทบาท ของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.2) สร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงการแลกเปลี่ยน กระบวนการเรียนรู้ระหว่างชุมชน ปราจ័យท้องถิ่น กลุ่มอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มเกษตรกร เพื่อเสริมสร้างและ พัฒนาการเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อไป

8.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้หมาย ถึงองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย หน้าที่เป็นหน่วยงานประจำงานหลักในการ ดำเนินงานต่อไป ได้แก่การนำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นไปประยุกต์ และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่

เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ ให้มีการติดตาม ประเมินผลเพื่อให้ทราบความสำเร็จ ของยุทธศาสตร์และแผน พัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากร ลุ่มน้ำน้ำสาบได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นด้านการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปสู่การปฏิบัติ

9. การผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยยก กรณีศึกษาที่บริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย ไปสู่การปฏิบัตินั้น ควรให้ความสำคัญต่องานบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องใน บริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย หน้าที่เป็นหน่วยงาน ประจำงานหลักในการดำเนินงานต่อไป โดยการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ไปสู่ปฏิบัติ ดังนี้

1) การผลักดันยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อไปสู่การ ปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการผลักดันในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับ ประเทศ เชื่อมโยงมาสู่ระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการผลักดัน ยุทธศาสตร์ในระดับท้องถิ่นนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ บทบาท และงบ ประมาณ เป็นผู้ผลักดัน พร้อมหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ให้การ สนับสนุน เป็นพี่เลี้ยง และมีเครือข่ายเป็นมาตรฐานในการสนับสนุน การพัฒนา โดยกำหนดเป้าหมายเชิงพื้นที่ที่ชัดเจน

2) การจัดสรรงบประมาณ ควรให้องค์กรบริหาร ส่วนตำบลในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบเป็นหน่วยงานหลักเพื่อนำ ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดแล้ว เข้าสู่กระบวนการจัดสร งบประมาณ คือ การจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณนั้นฯ เพื่อจะได้นำแผนงานโครงการไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งต้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์ กระทรวง/กรม ยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่อไป โดยเฉพาะควรจัด งบประมาณเพื่อการสนับสนุนในหลายฯ ด้าน เช่น การจัดหาด้าน Technical /Education /Training เพื่อสร้างความเข้มแข็งต่อห้อง ถิ่นต่อไป

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้าง กระบวนการมีส่วนร่วมของ ภาคีการพัฒนาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผน พัฒนาฯ สู่ยุทธศาสตร์ท้องถิ่น โดยมีกระบวนการต่างๆ เช่น การจัดเวทีสาธารณะ การจัดประชุม และสัมมนา สร้างเครือข่าย



เพื่อสนับสนุนในการดำเนินงานการจัดการลุ่มน้ำน้ำสาบรวมทั้งกิจกรรมในรูปแบบที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

4) หน่วยงานภาครัฐควรทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาระบบน้ำข้อมูลในทุกระดับ และเข้มโยงโครงข่ายฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบายลงมาถึงพื้นที่และท้องถิ่น เพื่อใช้ข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น

5) ควรให้ความสำคัญไปที่การจัดตั้งองค์กร/กลไกในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำน้ำสาบอย่างมีประสิทธิภาพโดยชุมชนท้องถิ่นและขยายผลการดำเนินงานการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นฯ ในมิติอื่นๆ ให้ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สรุป

เรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลยนี้ ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

โดยชุมชนท้องถิ่น และประชาชนบริเวณลุ่มน้ำน้ำสาบ ที่อยู่อาศัยตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่กรณีศึกษาอยู่ในพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลปลาก้าว คาดค่าง และโพนสูง การจัดตั้งคณะกรรมการฯ ในพื้นที่เพื่อจัดทำ SWOT Analysis และนำมาประกอบเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์ท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

ผลการดำเนินการได้มอบให้องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติต่อไป และประโยชน์ที่ได้รับคือเป็นการสนับสนุนการพัฒนาให้ท้องถิ่นมีการริเริ่มการจัดการรูปแบบใหม่ (Local initiative) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการลุ่มน้ำ และสิ่งแวดล้อมต่อไป และที่สำคัญคือได้ยุทธศาสตร์ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำน้ำสาบ จังหวัดเลย รวมทั้งได้รูปแบบการทำงานอย่างมีส่วนร่วมโดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นต่อไป



เอกสารอ้างอิง

กรมอุตุนิยมวิทยา. 2538. สรุปความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยปี 2538. กรมอุตุนิยมวิทยา. กรุงเทพฯ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตหีป้า และพันธุ์พีช. 2547. สถิติป้าไม้. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตหีป้า และพันธุ์พีช. กรุงเทพฯ.

นลินี กังศิริกุล. 2547. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม “เรียนและรู้จาก...วันน้ำเขียว”. โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข. กรุงเทพฯ

วิชา นิยม และกิติชัย รัตน. 2547. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการ. บริษัท ชีปิรค์รีเอกซ์ จำกัด. สารบุรี.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2548. โครงการนำร่องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์พื้นที่ ทรัพยากรดินและที่ดิน. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. ห้องที่น้ำส่วนจำกัด วี. เจ. พริ้นติ้ง กรุงเทพฯ.

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษฯ บน บริเวณจังหวัดสงขลา ประเทศไทย-รัฐภาคใต้ มาเลเซีย

ว่าที่ร้อยตรีกิตติพล ชิติพิมาย*



บทนำ

ภายใต้กรอบแผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย หรือ Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT ซึ่งสามผู้นำประเทศได้เห็นชอบให้ก่อตั้งเมื่อปี 2536 ได้มีแนวความคิดในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านการค้าและการลงทุน ในลักษณะ Co-production เพื่อบูรณาการศักยภาพระหว่างประเทศสมาชิกมาตั้งแต่เริ่มแรกก่อตั้งครอบคลุมความร่วมมือ ตามข้อเสนอจากผลการศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยในระยะแรกนั้นยังไม่เป็นผลในการปฏิบัติเนื่องจากภาคเอกชนสามประเทศ ซึ่งมีบทบาทนำในการเสนอข้อเสนอความร่วมมือเพื่อให้ภาครัฐพิจารณาสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้นยังมิได้มีศักยภาพเพียงพอในการเสนอโครงการที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

โดยจะเห็นได้จากแนวความคิดในการจัดตั้งเขตการค้าชายแดนของนักธุรกิจไทยและนักธุรกิจมาเลเซีย ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องการใช้มาตรการค้าชายแดนตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน และให้อิสระให้เข้ามาร่วมลงทุน ก่อปรับข้าดการประสานงานเพื่อพิจารณาผลได้เสีย และวางแผนครอบทิศทางการดำเนินงาน

ร่วมกัน เป็นเหตุให้โครงการไม่มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจระหว่างช่วงปลายปี 2540 ถึงต้นปี 2543 ครอบ IMT-GT ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนกระทั่งความร่วมมือต้องหยุดชะงักลง โดยมิได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาชุโสเป็นเวลาถึงสองปีเศษ เนื่องจาก

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่นโยบายแผน 8 กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ทุกประเทศต้องเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายใน เมื่อประเทศไทยสามารถควบคุมและคลี่คลายปัญหาเศรษฐกิจภายในได้แล้ว ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 8 ในปี 2543 ซึ่งสามประเทศเห็นชอบให้ปรับสาขาความร่วมมือให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนโดยภาครัฐภาคเอกชนสามประเทศได้เสนอให้ปรับกรอบความร่วมมือเหลือเพียง 6 สาขาระบบที่สำคัญ

อย่างไรก็ได้ในครั้งนี้ได้เสนอให้แยกความร่วมมือในสาขาระบบที่สำคัญ ได้แก่ สาขา Trade and In-situ Development ซึ่งมีข้อเสนอโครงการในการพัฒนาเขตการค้าชายแดนจากฝั่งไทยและฝั่งมาเลเซีย ในลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยให้ผู้ประกอบการเข้าด้วยกันในขั้นตอน (In-situ Development: การพัฒนาจากดูดเริ่มแรก) ส่วนการค้ากับพื้นที่ภายนอกนั้นให้อยู่ในสาขา Hinterland Development and Intra-trade โดยฝ่ายมาเลเซียได้เสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดน Kota Perdana ที่บุกิตกาญจน์รัฐโกเด罕 และ Kota Putra ที่ดูรีエン บุหรง รัฐโกเด罕 เพื่อขักชวนให้ธุรกิจไทยเข้าไปร่วมลงทุน อย่างไรก็ได้ในส่วนของฝ่ายไทยยังไม่มีความคืบหน้าในการวางแผนพัฒนาที่ทัดเทียมกับฝ่ายมาเลเซีย ซึ่งต่อมาหลายฝ่ายเห็นว่าการจัดสาขาความร่วมมือลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความสับสนแก่นักธุรกิจภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมลงทุน และยังมีความสับสนในภาครัฐในการกำหนดนโยบายด้านการค้าให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

ในปี 2548 ได้มีการประชุมระดับสุดยอดแผนงาน IMT-GT เป็นครั้งแรก ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในโอกาสการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 11 ผู้นำสามประเทศเห็นชอบให้ปรับทิศทางการดำเนินการแผนงาน IMT-GT ให้สอดคล้องกับกระแสโลกและการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงสภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก และได้สั่งการให้จัดทำ IMT-GT Roadmap ระยะ 5 ปี โดยให้ภาครัฐภาคเอกชนสามประเทศประสานงานกับ ADB ในฐานะพันธมิตรในการพัฒนา แล้วนำเสนอรับความเห็นชอบในการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 2 ณ เมืองเชนู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเมื่อได้ร่วมกันจัดทำ IMT-GT Roadmap ปี 2550-2554 และเสร็จให้นำเสนอที่ประชุมสุดยอด ครั้งที่ 2 ในเดือนมกราคม 2550 ต่อไป

กรอบความร่วมมือ 6 สาขาที่ได้ประมวลขึ้นใหม่ตาม Roadmap ได้จัดกรอบความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนเป็นสาขาที่ 2 พร้อมทั้งได้เสนอโครงการที่มุ่งให้ดำเนินการโดยด่วนเพื่อสร้างผลกระทบด้านการเพิ่มพูนความร่วมมือด้านการค้าโดยเร็ว (Flagship Projects) ซึ่งรวมถึงโครงการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน บริเวณอาเภอสะเดา จังหวัดสงขลา-เมืองบุกิตกาญจน์รัฐโกเด罕 มาเลเซีย ไว้ด้วย

แนวความคิดในการจัดทำโครงการความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน ในลักษณะที่เป็นการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระหว่างไทยและมาเลเซีย ได้เกิดขึ้นก่อนแล้วในกรอบความร่วมมือทวิภาคีไทย-มาเลเซีย ภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์ร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for Border Areas: JDS) ซึ่งได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโทหกชิน ชินวัตร และนายกรัฐมนตรี ดาโตะ ชรี อับดุล拉ห์ อะหมัด บาการี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2547 โดยผู้นำทั้งสองได้มอบหมายให้หน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจร่วมกับกระบวนการต่างประเทศของทั้งสองประเทศ ร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการ และในการจัดทำ JDS Action Plan¹ ซึ่งได้กำหนดกรอบความร่วมมือ 9 สาขา มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน โดยได้กำหนดโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณอาเภอสะเดา จังหวัดสงขลา-เมืองบุกิตกาญจน์รัฐโกเด罕 มาเลเซีย ไว้ในสาขาระบบที่สำคัญ

เนื่องจากไทยและมาเลเซียเห็นว่าในพื้นที่กรอบ JDS ซึ่งฝ่ายไทยได้แก่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมาเลเซียได้แก่ 4 รัฐภาคเหนือ มีแนวพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างกัน และมีศักยภาพในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย (1) แนวพื้นที่สงขลา-รัฐโกเด罕 (2) แนวพื้นที่สตูล-รัฐปะลิส (3) แนวพื้นที่ปัตตานี ยะลา เบตง-รัฐเบรุต (อำเภอเปิงกาลันสูญ)-ปีนัง และ (4) แนวพื้นที่ราชวิสาส-รัฐกลันตัน นั้น ปรากฏว่าแนวพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาขยายการเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจสูงที่สุดได้แก่ แนวจังหวัดสงขลา-รัฐโกเด罕 ซึ่งเป็นประตูการค้าหลักระหว่างสองประเทศ หากแต่ทางฝั่งไทยยังขาดการเตรียมการรองรับการเติบโตของปริมาณการค้าและการเดินทางผ่านแดนในอนาคต

¹ National Economic and Social Development Board, JDS Action Plan





ในขณะที่ฝ่ายมาเลเซียได้จัดทำแผนงานพัฒนาลักษณะ Township ไว้ที่ Kota Putra และ Kota Perdana แล้วเสร็จ จึงเห็นควรให้สองฝ่ายร่วมศึกษาความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างสองประเทศ โดยมีคณะกรรมการกำกับการศึกษาร่วมกัน และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแผนพัฒนาระหว่างกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เชื่อมโยงระหว่างสองประเทศต่อไป ฉะนั้น เมื่อได้มีการพิจารณาสรุปหัวโครงการ Flagship ของแผนงาน IMT-GT จึงได้นำโครงกรัดงล่าวนี้มาบรรจุไว้ใน IMT-GT Roadmap² ด้วยเพื่อเร่งผลักดันให้เกิดการปฏิบัติโดยเร็วต่อไป ทั้งนี้ ยังเป็นข้อเสนอโครงการที่อยู่ในแนวเขตการพัฒนาเศรษฐกิจสังขลา-ปีนัง-เมดาน ตามกรอบ IMT-GT นี้ก็ด้วย

กรอบแนวคิดในการศึกษาความเป็นไปได้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการ

จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในขั้นเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาแนวคิดเบื้องต้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ตั้งที่เหมาะสม ศักยภาพของประเทศไทยในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป้าประสงค์ของมาเลเซียในการร่วมมือกับไทยในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โอกาสและความเป็นไปได้ของไทยในการจัดตั้งแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และแนวทางการพัฒนาในอนาคต

โดยภายหลังการศึกษาจะแยกแล้วเสร็จ ได้ประสานงานให้มาเลเซียเริ่มศึกษาไปพร้อมกับฝ่ายไทยที่จะเริ่มทำการศึกษาระยะที่สอง ซึ่งจะศึกษาในระดับลึกถึงแนวทางการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ การปรับปรุงค่านิยมการตลาด เมืองท่องเที่ยวอาศัย เมืองรองรับกิจกรรมต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดนักลงทุน และแนวทางการร่วมมือกับมาเลเซียที่มีความเป็นไปได้และเป็นประโยชน์กับทั้งสองประเทศ ต่อไป

² The Asian Development Bank, Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: Building a Dynamic Future, a roadmap for development 2007-2011

ความจำเป็นของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) หมายถึงพื้นที่ที่มีการดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ โดยเป้าหมายส่วนใหญ่ ได้แก่ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่เป็นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีทั้งอุตสาหกรรมและบริการ เป็นนโยบายที่ภาครัฐใช้ประกอบกับนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export - Oriented Industrialization) เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยเป็นแนวความคิดที่พัฒนามาจากการจัดตั้งเขตส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออก (Export Processing Zone: EPZ) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะ และเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

ต่อมาเมื่อเกิดความสำเร็จของการจัดตั้ง SEZ ของจีนที่เมืองเช่นเจี้นไช่ประเทศต่างๆ ที่มี EPZ อยู่แล้ว เช่น อินเดียและรัสเซีย ต่างได้พยายามปรับให้ EPZ ของตนเป็น SEZ โดยประโยชน์หลักของการจัดตั้ง SEZ ได้แก่ (1) ช่วยกระตุ้นการเติบโตของ GDP (2) ช่วยดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) (3) ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานและการจ้างงานในพื้นที่เพิ่มขึ้น³

ในขณะเดียวกัน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมในการพัฒนาได้ด้วย เช่น เงินลงทุนของภาครัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขต SEZ การถ่ายโอนทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาในเขต SEZ การเวนคืนที่ดินที่ไม่สามารถจ่ายราคาที่เหมาะสม การเสียพื้นที่เกษตรกรรม ความไม่เสมอภาคระหว่างเมืองและห้องถิน

สำหรับการศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของฝ่ายไทย ได้ใช้กรณีศึกษาของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในสหราชอาณาจักร-เม็กซิโก (US-Mexico Special Economic Zone) และสาธารณรัฐประชาชนจีน-ฮ่องกง (Shenzen-Hongkong Special Economic Zone)

ในส่วนของ US-Mexico Special Economic Zone พบว่าความร่วมมือระหว่างสองประเทศเป็นลักษณะ Sister City กล่าวคือการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก-นำเข้า โดยตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ Machiladora ณ เมือง Laredo ของเม็กซิโก ซึ่งอยู่ใกล้กับเมือง Nuero ในรัฐเท็กซัสของสหรัฐ และเป็นหนึ่งใน

Inland Port ที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐและอยู่ในเครือข่ายการขนส่ง Pan-American Highway ของสหรัฐ โดยระบบแรกสหราชอาณาจักรและพัฒนาการในเม็กซิโก และได้เจรจาปัญหาด้าน Software และกฎระเบียบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าเพิ่มเติม เพื่อนำเข้าวัสดุดิบและเครื่องจักรในการผลิตกับอาศัยสิทธิพิเศษทางภาษีเข้าไปยังเม็กซิโก แล้วจึงส่งสินค้ากลับไปยังสหรัฐ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ Machiladora มีลักษณะพิเศษได้แก่ (1) เป็นโรงงานย่อยของผู้ผลิตในสหรัฐ หรือเป็นพันธมิตร (2) โรงงานเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการห่วงโซ่อุปทาน โดยอาจแปรรูปด้วยเป็นสินค้าขั้นกลาง หรือผลิตสินค้าขั้นสุดท้าย (3) นำเข้าวัสดุดิบส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจากสหรัฐ โดยไม่เสียภาษีและนำมายผลิตในเม็กซิโกและส่งออกสินค้าขั้นสุดท้ายกลับไปยังสหรัฐโดยแท้จริงในตั้งอยู่ห่างพอประมาณไม่เกิน 20 กิโลเมตร และ (4) มีความได้เปรียบจากการใช้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิต Labor Intensive)

ทั้งนี้ เม็กซิโกสนับสนุนด้านกฎระเบียบโดยใช้ Border Industrialization Program: BIP จากความร่วมมือนี้เป็นผลให้สหราชอาณาจักรปัจจัยแรงงานมีกฎหมายและลดต้นทุนการผลิตจากค่าจ้างแรงงานในเม็กซิโกที่ถูกกว่า ส่วนเม็กซิโกได้รับการประโยชน์จากการจ้างแรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ สรุปได้ว่าแนวคิดในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ Machiladora เป็นการแบ่งงานกันตามความสามารถ (specialization) โดยมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและลดต้นทุนการผลิต และการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน และให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุน ปรับระบบบริการการจัดการเมืองการใช้ที่ดินและการจัดวางพื้นที่

ในส่วนของ Shenzen-Hongkong Special Economic Zone เป็นการทดลองนำระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมาใช้โดยทดลองเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจเฉพาะเมือง โดยให้เชื่อมเป็นเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถดึงดูดการลงทุนจากชาวต่างชาติและอ่องกง ทำให้จีนได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เช่นเจี้นเป็นเมืองใหญ่ใน Pearl River Delta มีทำเลเหมาะสมแก่การค้ากับต่างประเทศ และยังเหมาะสมในการเป็นฐานการผลิตสินค้าของจีนได้ ทั้งนี้อ่องกงได้เปรียบจากเชื่อเจี้นโดยนำเข้า

³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสุดท้าย: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนบริเวณอ่องกง-สาธารณรัฐประชาชนจีน-ฮ่องกงโดยนำเข้า



ผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งสร้างความได้เปรียบทางด้านต้นทุนที่ต่ำเนื่องจากเช่นเดิมมีการผลิตแบบ Labor Intensive นอกจากนั้นยังคงสามารถใช้น้ำสำรอง และชื้อพลังงานไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เช่นเดิม โดยความร่วมมือในเขตเศรษฐกิจได้ครอบคลุมทั้งด้านการค้า การเดินเรือ การขนส่ง โลจิสติกส์ การท่องเที่ยวและการศึกษาวิจัย โดยภายหลังเช่นเดิมยังได้พัฒนาเป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค นอกจากที่เช่นเดิมได้รับเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมอย่างด้วย

ทั้งนี้ สิทธิพิเศษทางภาษีที่รัฐบาลเช่นเดิมจัดเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศ ได้แก่ การจัดตั้งคลังสินค้าทันท์บอน (Bonded Zone: BZ) เขตส่งเสริมการส่งออก (Export Processing Zone: EPZ) นิคมอุตสาหกรรมสำหรับเทคโนโลยีขั้นสูง (High Technology Industrial Development Zone: HTIDZ) และ Economic and Technical Development Zone: ETIDZ โดยมีแรงจูงใจในการลดภาษีส่วนปีแรกของการประกอบการและปีที่สามเก็บเพียงร้อยละ 7.5 พร้อมทั้งสามารถส่งออกสินค้าที่ผลิตได้ร้อยละ 70 ในอัตราภาษีเพียงร้อยละ 10

อย่างไรก็ตี การศึกษาระนีศึกษาทั้งสองแห่ง เป็นเพียงการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เชื่อมโยงระหว่างสองประเทศที่มีความเป็นไปได้ และได้เกิดการพัฒนาจัดตั้งขึ้นแล้ว ในการพิจารณาในกรณีของไทยและมาเลเซียยังต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมซึ่งมีความแตกต่างของไปจากการนีศึกษาสองกรณีดังกล่าว

ศักยภาพในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในส่วนของฝั่งไทย

ในด้านอุตสาหกรรม ในพื้นที่โดยรอบบริเวณที่เสนอจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษcombe จังหวัดสงขลา-เมืองนูกิตกาญจน์ตั้ม รัฐภาคใต้ ในส่วนของฝั่งไทย กล่าวคือจังหวัดสงขลานั้น มีประเทกอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ได้แก่ อุตสาหกรรมปลาสติกป้องและการถนอมอาหารสัตว์น้ำทะเล อุตสาหกรรมแปรรูปและผลิตภัณฑ์ยางพารา อุตสาหกรรมแปรรูปและอบอบน้ำยาไม้ยางพารา และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ในด้านการขนส่งข้ามแดน จากสภาพการค้าบริเวณชายแดนและการขนส่งสินค้าข้ามแดนของจังหวัดชายแดนภาคใต้กับมาเลเซีย จำนวน 7 ด่านศุลกากรนั้น pragkrua ว่าด้านศุลกากรระดับต่ำนศุลกากรป่าดังเบซาร์ ในจังหวัดสงขลา เป็นด่านศุลกากรหลัก โดยเส้นทางการขนส่งทางถนนสายหลักได้แก่ สงเคราะห์-กัวเต็ป-สลังอร์-กัวลาลัมเปอร์ และเส้นทางสะเดา-เกเด็ห์-อิบูปี-สลังอร์-กัวลาลัมเปอร์ และเส้นทางสะเดา-เกเด็ห์-ท่าเรือปีนัง ส่วนเส้นทางการขนส่งทางรถไฟสายหลักได้แก่ ป่าดังเบซาร์-ปะลิส-เกเด็ห์-อิบูปี-สลังอร์-กัวลาลัมเปอร์ และป่าดังเบซาร์-ปะลิส-เกเด็ห์-ท่าเรือปีนัง⁴

สภาพปัจจุบันในการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย ที่ดำเนินอยู่ได้แก่ การลักลอบขนสินค้าหนีภาษี มาตรการกีดกันทางการค้า ปัญหาความล่าช้าในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของไทยโดยเฉพาะการต้องเปลี่ยนถ่ายรถทะเบียนมาเลเซีย และ

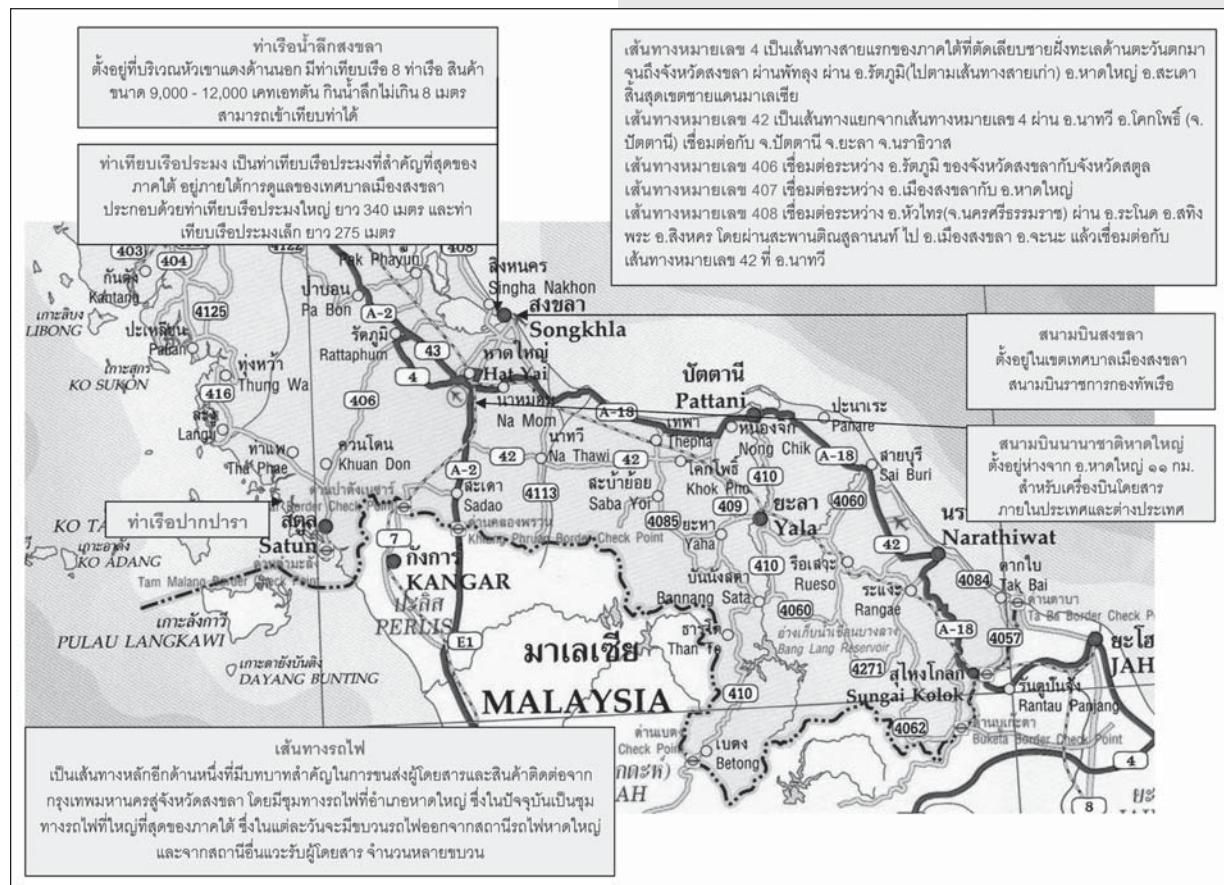


⁴ ศูนย์บริการวิชาการแห่ง茱ฬังกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสุดท้าย การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนบริเวณค่านาอุตสาหกรรม จังหวัดสงขลา-เมืองนูกิตกาญจน์ตั้ม รัฐภาคใต้ มาเลเซีย

บริเวณรองรับการขนส่งสินค้าที่สะอาดและปราดังเบซาร์ที่ยังคับแคบและมีปัญหาการจราจร

สำหรับการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศไทย จังหวัดสงขลา มีเส้นทางคมนาคมเป็นระยะทางยาว 750 กิโลเมตร โดยมีเส้นทางหลักได้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 ซึ่งเชื่อมโยงไปยังโครงการ Perdana ในรัฐกедะของมาเลเซีย และเชื่อมต่อไปยังมอเตอร์เวย์สายเหนือ-ใต้ของมาเลเซีย สำหรับการขนส่งทางรถไฟกระทำได้สะดวก เนื่องจากมีขนาดของรถเท่ากัน คือ 1 เมตร (Meter Gauge) แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านภูมิประเทศที่ต้องมีการเปลี่ยนถ่านสินค้าที่ปาดังเบซาร์ ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนการขนส่งเพิ่มขึ้น⁵

แผนภูมิที่ 1 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา-เมืองบูกิตกาญจน์ตั้มรัฐกедะห์ มาเลเซีย



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550. รายงานฉบับสุดท้าย: การศึกษาความเป็นไปได้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา-เมืองบูกิตกาญจน์ตัมรัฐกедะห์ มาเลเซีย

⁵ AMP Consultant, โครงการศึกษาที่ดินที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรที่ดินในประเทศไทยเพื่อรองรับการขยายเส้นทางเศรษฐกิจ
การค้าและการลงทุน





สถานภาพของมาเลเซีย

ภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 9 (ปี 2549-2553) ของมาเลเซีย ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศหลักในระยะ 5 ปี ได้แก่ การเพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่อุปทาน การเพิ่มการสะสมความรู้ การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน การปรับเปลี่ยนมาตรฐานและคุณภาพชีวิต และการสนับสนุนสถาบันและหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้โดยมีนโยบายการพัฒนาภูมิภาคที่เน้นการพัฒนาอย่างสมดุล โดยการเพิ่มความหลากหลายของฐานการผลิตเพื่อสืบทอดภาระลงทุน สร้างงานและเพิ่มรายได้ และลดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท กับทั้งได้จัดทำแผนแม่บท เนพาะในการพัฒนาพื้นที่ภาคเหนือครอบคลุมรัฐปีนัง ยะลา ยะไข่ และยะแอล์ ได้แก่ แผนงาน Northern Corridor Economic Region: NCER โดยรัฐบาลได้ประกาศเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2550

ทั้งนี้ ภายใต้แผนงาน NCER ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนารัฐปีนังให้เป็นศูนย์โลจิสติกส์ระดับโลก และพัฒนารัฐยะลา ยะไข่ และยะแอล์ให้เป็นรัฐเกษตร-อุตสาหกรรมการเกษตรที่ก้าวหน้า กับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและเชิงนิเวศน์ นั้น

ได้ครอบคลุมพื้นที่โครงการพัฒนา Township ที่ Kota Perdana และโครงการพัฒนา Township ที่ Kota Putra ที่ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีดร. มหาเธร์ มีห์มามัด โดยโครงการ Kota Perdana เป็นเขตอุดมสាងรวมปลดภาระชีวิต และปัจจุบันได้เตรียมขยายพื้นที่เพิ่มเติมเป็นรีสอร์ฟ ร้านค้าปลดภาระชีวิตและเขตปลดภาระชีวิตรองรับการผลิตสินค้าในตลาดอาเซียน โดยใช้ยุทธศาสตร์การเป็น Southern gateway ศูนย์เชี่ยวชาญด้านเมือง Kota Putra มาเลเซียเตรียมรองรับสินค้าเกษตรจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเพื่อแปรรูปเพิ่มมูลค่าเพิ่มทั้งเพื่อผลิตบริโภคในประเทศและส่งออก

เนื่องจากมาเลเซียไม่สามารถผลิตผลเกษตรได้เองอย่างเพียงพอ ต้องพึ่งพาวัตถุภัณฑ์เกษตรจากไทย โดยมาเลเซียได้เตรียมการพัฒนาด้านศุลกากรแห่งใหม่ที่ดูเรียนบุหงในรัฐยะลา ซึ่งมีจุดเด่นที่ตั้งอยู่ในรัฐยะลา จังหวัดยะลา โดยมาเลเซียได้ลงทุนพัฒนาทั้ง CIQ Complex ปรับปรุงเส้นทางเชื่อมโยงจากต่ามซูเมืองอลดสตาร์จาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจร กับเตรียมพัฒนามอเตอร์เวย์ต่อเนื่องไปถึงท่าเรือบัดเตอร์เวอร์รัฐปีนัง มูลค่าโครงการประมาณ 500



ล้านริงกิต หรือประมาณ 5,000 ล้านบาท โดยในส่วนของ CIQ Complex และการปรับเส้นทางเป็น 4 ช่องจราจรจากอ่าวร้างแล้วเสร็จในเดือนกันยายน 2551 นี้⁶

อย่างไรก็ได้ ในรัฐสุเกดะห์ ยังมีโครงการที่สำคัญมากที่จะส่งผลต่อการพัฒนาในอนาคตต่อรัฐสุเกดะห์และรัฐข้างเคียง ได้แก่ โครงการท่อส่งน้ำมันเชื่อมโยงมาสู่ทรัพย์สินเดียกับทะเลเจี้นได้ (Kedah-Kelantan Crude Oil Pipeline Project) โดยจะก่อสร้างท่อส่งน้ำมันระยะทาง 300 กิโลเมตรผ่านพื้นที่ 3 รัฐ ได้แก่ รัฐสุเกดะห์ เปรร์ และกลันตัน แต่ภายหลังการเลือกตั้งที่ว่าไปในมาเลเซีย เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2551 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรัฐสุเกดะห์ เปรร์ และกลันตัน โดยพรรคร้ายค้าน ได้แก่ PKR, DAP และ Pas ได้รับชัยชนะและได้ดำรงตำแหน่งมุขมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารและมีอำนาจตัดสินใจในระดับรัฐทั้งสามรัฐ

โดยล่าสุดมุขมนตรีคนใหม่ของรัฐสุเกดะห์ไปปรับต่อโครงการเดิม โดยเติมเงินให้สร้าง Kedah Hydrocarbon Hub โดยสร้างท่าเรือน้ำลึกบนเกาะพร้อมทั้งโรงกลั่นน้ำมันบนเกาะที่ก่อสร้างขึ้นนอกชายฝั่งรัฐสุเกดะห์ เพิ่มจากโครงการท่อส่งน้ำมันเดิมซึ่งจะนำน้ำมันบางส่วนไปกลั่นที่รัฐกลันตันเพื่อส่งออกไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก รวมมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 83,000 ล้านริงกิต หรือประมาณ 830,000 ล้านบาท⁷ (รัฐกลันตันนั้นอยู่ภายใต้แผนงาน East Coast Economic Region: ECER) โครงการดังกล่าวจะต้องการแรงงานที่มีความชำนาญหลากหลายเชื้อพันธุ์และยังนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากปีต่อๆ ไป เช่น ปุ๋ย พลาสติก หั้งในพื้นที่ใกล้เขตอุตสาหกรรมยังต้องการบริการด้านต่างแก่เมืองอุตสาหกรรมและคุณงานอย่างมหาศาลในอนาคต

แผนภูมิที่ 2 การสร้าง Kedah Hydrocarbon Hub

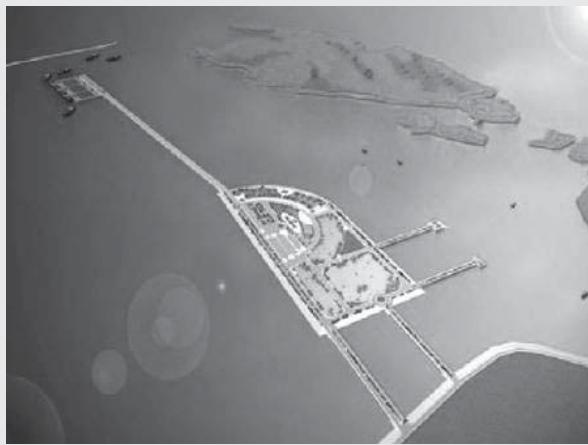


ที่มา: Kedah Investment Center

⁶ กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความก้าวหน้าการดำเนินการแผนงาน IMT-GT

⁷ New Straits Time, 28 March 2008





โอกาสของประเทศไทยในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบทั้งด้านปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ต่อแนวความคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับบุกเบิกอย่างตั้งมั่น จะเห็นถึงความเป็นไปได้ โดยอาจกำหนดทางเลือกในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ ได้แก่

ทางเลือกที่ 1 ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทำหน้าที่เสริมสนับสนุนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ของพื้นที่ชายแดนภาคใต้ เพื่อกระจายความเจริญไปสู่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อลดปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าว โดยการระดับเขตเศรษฐกิจภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจในพื้นที่ โดยจะต้องการจ้างงานการลงทุนเพิ่มรายได้และการบริโภคในพื้นที่

ทางเลือกที่ 2 ให้เขตเศรษฐกิจเป็นฐานการผลิตเพื่อป้อนนิคมอุตสาหกรรมใน Kota Perdana และ Kota Putra โดยในระยะแรกใช้ท่าเรือปีนังเป็นประตูการค้า และในอนาคตสามารถพัฒนาท่าเรือสงขลาแห่งที่ 2 เป็นประตูการค้าอีกแห่งหนึ่ง

ทางเลือกที่ 3 ให้เขตเศรษฐกิจเป็นปัจจัยกระตุ้นการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาและสตูล ให้มีความสามารถในการแข่งขันทัดเทียมกับมาเลเซีย โดยใช้มาตรการในการดึงดูดเงินลงทุนและเทคโนโลยีเข้ามาสู่พื้นที่

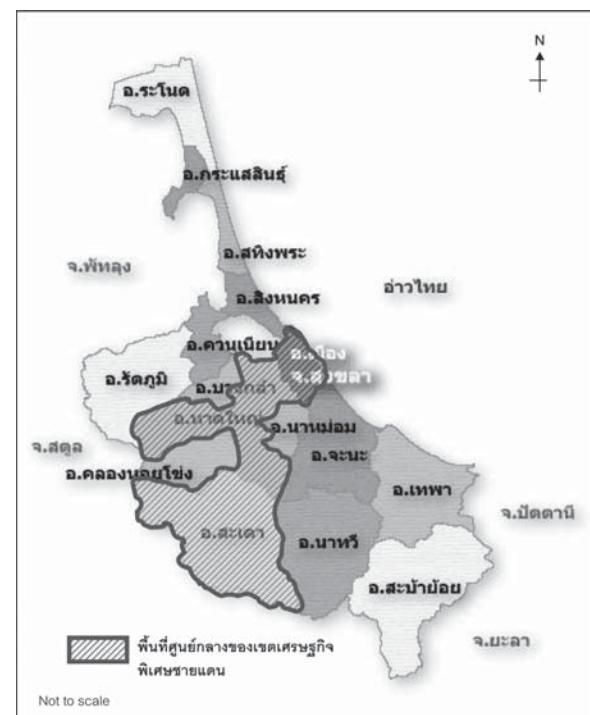
อนึ่ง ทางเลือกที่แนะนำสมน่าจะเป็นการรูปแบบการจากแนวทางเลือกดังกล่าว โดยการใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นฐานการผลิตร่วมในลักษณะ Co-production ใช้วัตถุดิบเกษตรชุมชนไทยโดยพยาภรณ์ให้มีการแปรรูปเบื้องต้นจากแหล่งผลิต โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้ไทยสามารถร่วมในกระบวนการผลิตกับมาเลเซีย โดยพิจารณาตามความชำนาญเฉพาะ และนำเทคโนโลยีระดับสูงจากมาเลเซียมาสู่พื้นที่ชายแดนใต้ของไทย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีศักยภาพทัดเทียม

กับมาเลเซีย และพัฒนาไปสู่การมีความสามารถในการแข่งขันทางการค้าในระดับสูงในอนาคต พร้อมทั้งพยายามสร้างเสริมเครือข่าย โลจิสติกส์ของไทย เช่น ท่าเรือนำลักษณะใหม่ ด้านศุลกากรแห่งใหม่ เพื่อให้สามารถร่วมกับมาเลเซีย ในลักษณะเป็นทางเลือกเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับทั้งสองประเทศ

ขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อพิจารณาที่สำคัญได้แก่ ศักยภาพด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าเป็นหลัก และด้านการท่องเที่ยวเป็นองค์ประกอบเสริมพร้อมทั้งความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม ในระยะแรกของการก่อตั้งจึงควรให้เขตฯ ครอบคลุม เนื้อที่ จำกัดในจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่สันบสนุนด้านวัตถุดิบและการผลิตขั้นตอนพื้นฐานต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเต็มพื้นที่ในอนาคต

แผนภูมิที่ 3 การขยายเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ในอนาคต



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550. รายงานฉบับสุดท้าย: การศึกษาความเป็นไปได้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา-เมืองบุกเบิกอย่างตั้งมั่น รัฐเกดะท์ มาเลเซีย



กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ควรสนับสนุน

1. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับยางพารา เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงสุดในพื้นที่ ประกอบกับมีวัตถุดิบอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว แต่ยังขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในการดึงผู้ลงทุนเข้ามาในพื้นที่รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนการปรับรูปเพื่อมุ่ลค่าที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง
2. อุตสาหกรรมอาหารทะเล เช่น แมลงและกุ้ง แหล่งมีศักยภาพสำคัญต่อมา โดยมีวัตถุดิบที่เพียงพอจากพื้นที่ และมีตลาดรองรับทั้งในมาเลเซียและประเทศไทย
3. อุตสาหกรรมด้านน้ำของอุตสาหกรรมยานยนต์ (2nd Tier หรือ 3rd Tier) เพื่อป้อนอุตสาหกรรมใน Kota Perdana และส่งออกไปยังประเทศไทย
4. สถานศึกษาหรือศูนย์อบรมฝึกอบรมเชิงงาน เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และยังช่วยลดปัญหาการว่างงานและเข้าสู่แนวร่วมการก่อการร้ายในพื้นที่ชายแดน
5. สิ่งอำนวยความสะดวกในการบริการจัดการการขนส่ง เช่น สถานีขนส่งสินค้า คลังสินค้า

6. ชุมชนการให้บริการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการค้าชายแดน

7. อุตสาหกรรมอาหารและบริการยาลาล ซึ่งไทยได้รับความเชื่อถือมากขึ้นจากการเป็นศูนย์กลางเผยแพร่วิทยาการในการตรวจรับรองมาตรฐานยาลาล

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผลการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณคำເກோສະເດາ จังหวัดສຽງนาเมืองบูกิตกาญชัยตัม รัฐເກະະ มาเลเซียได้เสนอ-yuthsatsor หลักในการพัฒนาพื้นที่ 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การค้าอุตสาหกรรม และการเกษตร เพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมสนับสนุนต่างๆ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมหลักทั้งในประเทศไทยและมาเลเซีย โดยมีประเด็นหลักที่ต้องให้ความสำคัญได้แก่



(1) การกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนไทยและต่างประเทศ
(2) การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษี (Tax Privilege) (3) การส่งเสริมให้เกิดเป็นศูนย์กลางทางเงินเพื่อการค้าชายแดน และ (4) การกำหนดให้มีการจัดผังเมือง และกำหนดกรอบการใช้ที่ดิน

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่ และโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงพื้นที่ต่อเนื่อง เพื่อให้อุตสาหกรรมสนับสนุนของไทยเติบโตขึ้นจากการสนับสนุนอุตสาหกรรมหลักในประเทศไทยเดียว โดยประเด็นหลักที่ต้องให้ความสำคัญได้แก่ (1) การปรับปรุงเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กับประเทศไทย ผ่านด่านแม่น้ำและผ่านอ่าวไทย (2) การพัฒนาท่าเรือส่งข้าวแห่งที่สอง เพื่อสนับสนุนการเป็นประตูการค้าทั้งผ่องทางเดินทางและทางอากาศ (3) การก่อสร้าง Bus Terminal เพื่อเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและภาระทางท่องเที่ยว (5) การปรับปรุงด่านศุลกากรบริเวณชายแดน และ (6) การสนับสนุนการพัฒนาระบบท่อโนลี่ย์สารสนเทศ เพื่อดึงดูดผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์

3. ยุทธศาสตร์การบริการสังคมและชุมชน เพื่อ

ให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อให้เกิดการกระจายความเจริญ และกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยประเด็นหลักที่ต้องการให้ความสำคัญ ได้แก่ (1) การจัดเตรียมพื้นที่สำหรับชุมชนใหม่ตามผังเมืองที่ได้กำหนดไว้ และการจัดเตรียมพื้นฐานเพื่อสังคมเมือง (2) การจัดเตรียมกลไกเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมและการค้าที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว (3) การจัดเตรียมระบบการจัดการมาตรฐานแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว รวมทั้งทักษะการปฏิบัติงานและภาษาต่างประเทศ

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในการพัฒนาประเด็นหลักที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ได้แก่ (1) การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ (2) การประเมินการและสรุหัวแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินงานตามโครงการสำคัญโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (mega project) (3) การกำหนดให้พื้นที่นี้อยู่ภายใต้ระบบบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ



แนวทางการใช้และพัฒนาพื้นที่ในระยะแรก

1. ส่งเสริมให้อำเภอหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางทางการเงินและพาณิชยกรรม
2. สนับสนุนและพัฒนาให้อำเภอสะเดาเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งเชื่อมโยง และระบบโลจิสติกส์
3. สนับสนุนให้มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่ออุตสาหกรรมยางและชิ้นส่วนยานยนต์ และอุตสาหกรรมอาหารทะเลแปรรูป/แฟร์เม็งในอำเภอสะเดา เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมใน Kota Perdana
4. ส่งเสริมให้มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมอาหารชาลาขึ้นในจังหวัดสงขลา
5. ส่งเสริมให้อำเภอเมืองสงขลา เป็นศูนย์กลางการพัฒนาแรงงานและบุคลากร
6. ส่งเสริมการพัฒนา Container Yard ที่มีความเหมาะสมในด้านศักยภาพปานกลางเบื้องต้น
7. การส่งเสริมให้มีการให้บริการ One Stop Service ในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ

ทั้งนี้ โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการระยะสามปี เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

บทสรุปท้าย

ศศช.อยู่ระหว่างการเตรียมการศึกษา ในขั้นการเตรียมจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่จังหวัดสงขลาต่อไป โดยผลการศึกษาระยะแรก ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกำกับการดำเนินการโครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อวันที่

2 เมษายน 2551 แล้ว ทั้งนี้ ศศช.จะต้องประสานงานกับ Economic Planning มาเลเซีย ให้เร่งรัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ทางฝ่ายมาเลเซีย ภายหลังจากที่ได้ชี้ลักษณะการดำเนินงานเนื่องจากการปรับโครงสร้างการบริหารภายในของ Economic Planning Unit และติดภารกิจการยกร่างแผนพัฒนา NCER ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามวัตถุประสงค์เดิม กล่าวคือเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสองประเทศ

อย่างไรก็ได้ อาจมีการทบทวนขอบเขตการศึกษาในฝ่ายมาเลเซีย เนื่องจากภัยหลังการเลือกตั้งที่ว่าไปเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2551 พรroc Pas กลับได้เสียงข้างมากในส่วนแห่งรัฐภาคที่ เป็นผลให้มุ่งมั่นตั้งใจที่มีอำนาจในการกำกับการพัฒนาพื้นที่ระดับรัฐโดยการประสานงานกับรัฐบาลกลาง (Federal Government) ได้แก่นายอาชิชาน อับดุล ราชดี โดยนายอาชิชานมีนโยบายทบทวนแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ของมาเลเซีย และโครงการพัฒนาต่างๆ ภายใต้กรอบ NCER ทั้งหมด

โครงการที่มีการปรับปูรุ่งไปแล้วได้แก่ โครงการท่อส่งน้ำมันผ่านภาคเหนือของมาเลเซีย ซึ่งได้ปรับเพิ่มเติมโครงการ The Kedah Hydrocarbon Hub เพื่อให้เป็นประยุกต์แก่รัฐภาคที่ ส่วนโครงการสนับสนุนน้ำดิบจากรัฐภาคที่เพื่อพัฒนารัฐไกล์เคียงได้ถูกทบทวนเช่นกัน โดยต่อไปรัฐภาคที่จะเก็บค่าน้ำดิบที่เดิมมีแผนการจะให้เปล่า ซึ่งการปรับปูรุ่งแผนงานพัฒนาต่างๆนั้น อาจส่งผลกระทบในทางที่ดีหรือเสียต่อแผนงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทั้งสองกรณี รวมทั้งอาจกระทบต่อความผูกพันในการดำเนินการโครงการตามข้อเสนอของรัฐบาลกลาง ที่เคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลระดับรัฐที่เคยเป็นพรroc เดียวทันด้วย 

เอกสารอ้างอิง

Asian Development Bank. 2007. Indonesia-Malaysia-Thailand Growth TriangleBuilding

Dynamic Future: A Roadmap for Development 2007-2011. Printed in the

Philippines. 40 หน้า

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550. รายงานฉบับสุดท้ายการศึกษาความ

เป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบริเวณอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

ประเทศไทย-เมืองบุกิตกาญจน์ตั้ม รัฐภาคที่ ประเทศไทยมาเลเซีย. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ

พัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ. 125 หน้า.

ประมวลการประชากร (ก้วราชอาณาจักร)

หน่วย : พันคน

| อายุ | 2543 | | 2553 | | 2563 | | 2573 | |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | หญิง | ชาย | หญิง | ชาย | หญิง | ชาย | หญิง | ชาย |
| 0-4 | 2,349 | 2,484 | 2,074 | 2,166 | 1,725 | 1,821 | 1,366 | 1,446 |
| 5-9 | 2,563 | 2,690 | 2,333 | 2,423 | 1,892 | 1,990 | 1,547 | 1,636 |
| 10-14 | 2,566 | 2,692 | 2,341 | 2,466 | 2,069 | 2,157 | 1,722 | 1,817 |
| 15-19 | 2,632 | 2,724 | 2,556 | 2,673 | 2,328 | 2,412 | 1,890 | 1,985 |
| 20-24 | 2,688 | 2,725 | 2,557 | 2,667 | 2,335 | 2,448 | 2,065 | 2,144 |
| 25-29 | 2,849 | 2,725 | 2,619 | 2,690 | 2,546 | 2,646 | 2,321 | 2,390 |
| 30-34 | 2,906 | 2,727 | 2,672 | 2,687 | 2,545 | 2,636 | 2,326 | 2,423 |
| 35-39 | 2,735 | 2,592 | 2,827 | 2,683 | 2,603 | 2,655 | 2,534 | 2,617 |
| 40-44 | 2,439 | 2,307 | 2,873 | 2,673 | 2,648 | 2,642 | 2,528 | 2,599 |
| 45-49 | 1,941 | 1,827 | 2,688 | 2,515 | 2,789 | 2,615 | 2,576 | 2,600 |
| 50-54 | 1,485 | 1,400 | 2,373 | 2,198 | 2,813 | 2,563 | 2,605 | 2,552 |
| 55-59 | 1,208 | 1,116 | 1,861 | 1,688 | 2,601 | 2,349 | 2,720 | 2,474 |
| 60-64 | 1,054 | 942 | 1,391 | 1,231 | 2,256 | 1,970 | 2,709 | 2,349 |
| 65-69 | 837 | 713 | 1,087 | 911 | 1,717 | 1,416 | 2,454 | 2,047 |
| 70-74 | 600 | 494 | 880 | 681 | 1,215 | 929 | 2,049 | 1,577 |
| 75-79 | 357 | 277 | 605 | 421 | 850 | 571 | 1,435 | 970 |
| 80+ | 362 | 231 | 508 | 296 | 883 | 465 | 1,423 | 732 |
| รวม | 31,571 | 30,666 | 34,244 | 33,068 | 35,816 | 34,284 | 36,270 | 34,358 |

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสังคม รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศไทยสำหรับคนที่ว้าว ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการรายงานความเคลื่อนไหวสังคมต่างๆ ให้กับสาธารณะทั่วโลก ต้องกับสถาบันการสอน

ดำเนินการโดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการโครงสร้างพื้นฐานและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเทพฯ แขวงป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100 โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705

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

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ดอกเดือย โทร. 0-2272-1169-72 โทรสาร 0-2272-1173



<http://www.nesdb.go.th> e-mail:deco@nesdb.go.th
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเทพฯ เขตป้อมปราบศรี กรุงเทพฯ 10100
โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705, 0-2281-6635