

การพัฒนาสังคมเชิงรุก

มติใหม่ของการพัฒนาในช่วงแผนฯ 10 (2550 – 2554)

1

เกริ่นนำ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวคิดให้เป็นแผนกลยุทธ์โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบกับบริบทการพัฒนาประเทศจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคต ส่งผลให้ประเทศต้องเตรียมความพร้อมในการรับสถานการณ์อย่างรู้เท่าทัน จึงจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 เพื่อให้ประเทศสามารถเผชิญกับความผันผวนของกระแสโลกาภิวัตน์ เกิดสมดุล มีการเจริญเติบโตที่สามารถสร้างความมั่งคั่งให้ประชาชนและกระจายผลประโยชน์สู่ระดับฐานรากได้ดีขึ้น โดยดำเนินการภายใต้หลักการ 4 ประการ ได้แก่ สร้างเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน เพิ่มมูลค่าผลผลิตด้วยฐานความรู้ เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก และภูมิภาค และนโยบายสังคมเชิงรุก กรอบยุทธศาสตร์นี้ใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต การจัดทำยุทธศาสตร์ต่างๆ รวมถึงยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

การพัฒนาสังคมในช่วงที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จในหลายด้าน ทำให้คนไทยมีอายุยืนยาว สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพทุกรูปแบบอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประชากรมีการศึกษาสูงขึ้น การขยายการคุ้มครองครอบคลุมมากกว่าที่เป็นอยู่ และมีสัดส่วนคนจนลดลง เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณจะเห็นว่ามีความชัดเจน แต่ความก้าวหน้าในเชิงคุณภาพยังไม่เป็นที่น่าพอใจ คุณภาพการศึกษาของเด็กไทยโดยรวมยังด้อย แรงงานยังมีระดับการศึกษาต่ำและต้องพัฒนาทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ สุขภาพคนไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ปัญหาด้านสุขภาพจิต ความมั่นคงและความปลอดภัยของคน และสังคมยังนำวิตก ทั้งการก่ออาชญากรรม ทำร้ายร่างกาย จนถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ขณะที่ครอบครัวไทยมีแนวโน้มอ่อนแอลง

ดังนั้น ทิศทางและกระบวนการพัฒนาด้านสังคมจึงต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การพัฒนาคนและสังคมไทยต้องมุ่งเชิงรุกมากขึ้นควบคู่กับการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมานาน เพื่อให้การพัฒนาสังคมก้าวหน้าและพร้อมเผชิญกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สัจนิยมไทย : สถานการณ์ ปัญหา และประเด็นท้าทาย

ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมในระยะต่อไป โดยเฉพาะการพัฒนาสังคมเชิงรุก จำเป็นต้องมีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อคนและสังคมไทย รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนา ซึ่งทำให้ทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานรวมทั้งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นผลพวงจากกระบวนการพัฒนา โดยการพิจารณาจะครอบคลุม 3 เรื่องหลัก ได้แก่

- **การพัฒนาศักยภาพคน** พิจารณาในมิติภาวะสุขภาพ การเรียนรู้ ผลิตภาพ พฤติกรรม ค่านิยมของคนไทย
- **สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคม** พิจารณาในเรื่องของความมั่นคงและความปลอดภัยทางสังคม รวมทั้งบทบาทของภาคีต่างๆ ต่อการพัฒนาสังคมที่จะส่งเสริมและเอื้อต่อการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้ประชากรอย่างทั่วถึง เกิดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต
- **ระบบการบริหารจัดการ** เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบต่อการพัฒนาเรื่องต่างๆ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการนโยบาย และงบประมาณด้านสังคม รวมทั้งความเป็นธรรมชาติของการจัดสรรทรัพยากรซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาสังคม

นอกจากนี้แล้วบริบทการพัฒนาทั้งในและนอกประเทศในอนาคตจะมีผลกระทบต่อกระทบสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลต่อสังคมไทยถือได้ว่าเป็นเรื่องท้าทายที่สังคมไทยจะต้องเตรียมพร้อมรับ จึงต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดแนวทางการพัฒนาสังคม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การพัฒนาเทคโนโลยี และการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรี โดยมีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 สถานการณ์คนและสัจนิยม

1) การพัฒนาศักยภาพคน

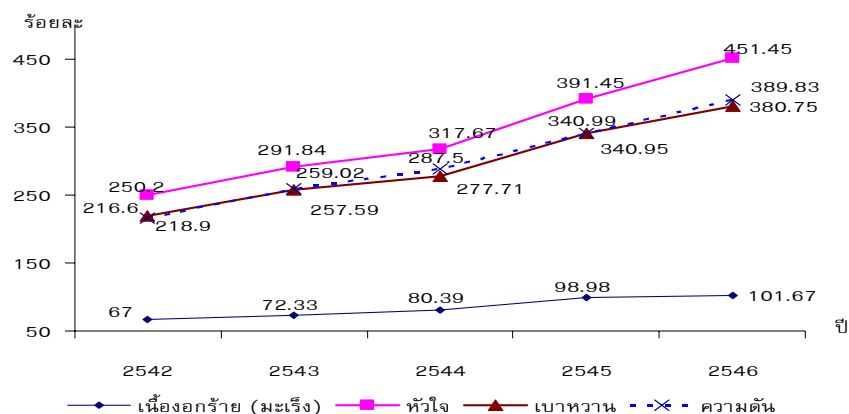
การพัฒนาที่ผ่านมาถึงแม้ว่าจะส่งผลให้คุณภาพของประชาชนโดยรวมดีขึ้น แต่ประชาชนบางกลุ่มยังคงประสบปัญหาด้านสุขภาพที่เผชิญกับภาวะเสี่ยงที่แตกต่างกัน ฐานความรู้ของคนยังไม่เอื้อต่อการเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ และความยากจนยังคงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม กล่าวคือ

1.1) สุขภาวะของคนไทย

(1) สุขภาพอนามัยของคนไทยโดยรวมดีขึ้น แต่แนวโน้มของโรคไม่ติดต่อยังคงมีสัดส่วนสูงขึ้น ขณะเดียวกันการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ยังขาดกลไกที่เชื่อมโยงเป็นระบบ แม้ว่าอายุคาดหมายเฉลี่ยของคนไทยจะสูงขึ้นในปี 2547 เพศชายเป็น 67.93 ปี เพศหญิง 74.90 ปี ซึ่งสูงกว่าอายุคาดหมายเฉลี่ยของประชากรโลกคือ ชาย 64 ปี และหญิง 68 ปี แต่แนวโน้มของภาวะการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุที่สามารถป้องกันได้หรือจากพฤติกรรมในการดำรงชีวิตไม่เหมาะสมยังคงมีสัดส่วนสูงขึ้น โดยเฉพาะโรคหัวใจที่สูงเป็นอันดับหนึ่งของการเจ็บป่วยทั้งหมดมีอัตรา 451.45 ต่อประชากรแสนคนในปี 2546 รองลงมาได้แก่ โรคความดันโลหิตสูง และเบาหวาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาภาวะสุขภาพที่เกิดจากโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ ซึ่งเป็นการแพร่ระบาดของเชื้อโรคที่มีรหัสพันธุกรรมใหม่ๆมากขึ้น เช่น โรคซาร์ส ไข้หวัดนก เป็นต้น ที่มีความซับซ้อนในการควบคุมและป้องกัน ขณะที่การประสานงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนโรค HIV/AIDS ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากต่อการประมาณสถานการณ์และองค์ความรู้ในการแก้ปัญหาอย่างไม่บูรณาการเพียงพอและทันการณ์ จึงก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อปัจเจกและสังคม

(2) ประชากรในแต่ละกลุ่มอายุเผชิญกับภาวะสุขภาพที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การจัดการสุขภาพทั้งในด้านการป้องกันและรักษาโรคต้องปรับให้สอดคล้องกับกลุ่มอายุต่างๆมากขึ้น ในกลุ่มวัยเด็ก มีภาวะโภชนาการเกินเพิ่มขึ้นเป็นผลจากวัฒนธรรมการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณค่า โดยเฉพาะเด็กนักเรียนชั้นอนุบาลและประถมศึกษาที่ประสบภาวะโรคอ้วนถึงร้อยละ 12.3 ในปี 2545 ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก กลุ่มวัยรุ่น/เยาวชน มีพฤติกรรมการใช้สารเสพติดเพิ่มขึ้น เช่น เสพติด บุหรี่ สุรา ฯลฯ โดยมีอัตราการสูบบุหรี่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.3 ปี 2542 เป็นร้อยละ 15.2 ปี 2546 และยังเป็นกลุ่มอายุที่ประสบอุบัติเหตุมากที่สุด โดยเฉพาะช่วงอายุระหว่าง 20-29 ปี อันเนื่องมาจากพฤติกรรมการใช้รถใช้ถนนที่ไม่ปลอดภัย กลุ่มวัยทำงาน เผชิญภาวะเสี่ยงจากการประกอบอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานนอกระบบ มีการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน เช่น พิษจากสารกำจัดศัตรูพืช โรคปอดจากฝุ่น ความเครียด อุบัติเหตุจากการทำงาน ฯลฯ มีอัตราการถูกจ้างสัญญาเสียอวัยวะบางส่วนถึงร้อยละ 59.65 ต่อประชากรแสนคน กลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ต้องประสบกับภาวะทุพพลภาพระยะยาว การเจ็บป่วยเรื้อรัง การเสื่อมสภาพของร่างกาย สมอง มีอัตราชุกของการเจ็บป่วยเรื้อรังประมาณ ร้อยละ 69.3 ในช่วงอายุ 60-69 ปีและร้อยละ 83.3 ในช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป

แผนภูมิที่ 1 อัตราการป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อต่อประชากรแสนคน



ที่มา: สถิติสาธารณสุข ปี 2546, กระทรวงสาธารณสุข

(3) การประกันสุขภาพขยายครอบคลุมคนไทยอย่างทั่วถึงแต่ยังต้องพัฒนาคุณภาพการบริการและเห็นการป้องกันควบคู่กับการรักษา ประชากรมีหลักประกันสุขภาพทั้งสวัสดิการภาครัฐและภาคเอกชนจำนวน 61.53 ล้านคนจากประชากรทั้งประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 99.0 ซึ่งแยกเป็นสวัสดิการภาครัฐร้อยละ 93.3 สวัสดิการภาคเอกชนร้อยละ 5.7 และ อีกร้อยละ 1.0 เป็นผู้ที่ยังขาดหลักประกัน ทั้งนี้ สวัสดิการภาครัฐมีผู้มีสิทธิในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าประมาณร้อยละ 74 สิทธิประกันสังคมประมาณร้อยละ 13 และสิทธิสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจประมาณร้อยละ 6 อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพยังมีความหลากหลายและการให้บริการไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งยังขาดความชัดเจนในกระบวนการพัฒนาคุณภาพบริการ งานป้องกันและการส่งเสริมสุขภาพ

(4) ปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนไทย ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การแพร่ระบาดของยาเสพติด อบายมุข การก่ออาชญากรรม การค้าประเวณี ซึ่งส่งผลเสียหายร้ายแรงทั้งต่อร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านจิตใจที่มีผลให้เกิดโรคเครียด วิตกกังวล และซึมเศร้า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่น อัตราการป่วยของผู้ป่วยที่มีความผิดปกติทางจิตประสาท ในปี 2542 เป็น 30.26 เพิ่มขึ้นเป็น 39.33 ต่อประชากรแสนคนในปี 2546 และผู้ป่วยจากความผิดปกติทางประสาทและความเครียดในปี 2542 เป็น 59.73 และปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 62.45 ต่อประชากรแสนคน

ตารางที่ 1 อัตราผู้ป่วยจากความผิดปกติทางจิต ประสาท อารมณ์ ความเครียด ต่อประชากรแสนคน

โรค	2542	2543	2544	2545	2546
ความผิดปกติทางจิต จิตเภทและประสาทหลอน	30.3	32.3	32.9	38.1	39.3
ความผิดปกติทางอารมณ์(สะท้อนอารมณ์)	8.4	9.24	8.43	12.2	13.4
ความผิดปกติจากโรคประสาท ความเครียด และอาการทางกายที่หาสาเหตุไม่ได้	59.7	65.3	62.6	66.2	62.5
ภาวะแปรปรวนทางจิตและพฤติกรรม *	33.4	34.5	35.6	34	37.1

ที่มา : สถิติสาธารณสุขปี 2546, กระทรวงสาธารณสุข

(5) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพก่อให้เกิดการผลิตอาหารและยาที่หลากหลายขณะเดียวกันก็เป็นภาวะเสี่ยงต่อสุขภาพ ทั้งในเรื่องการใช้วัคซีนและยาใหม่ วิธีการรักษาแบบใหม่ๆ หรือการใช้เทคโนโลยีในการผลิตอาหารตัดต่อพันธุกรรม อาจทำให้ผู้บริโภคมีความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ขณะที่การบริโภคอาหารในปัจจุบันยังคงมีความเสี่ยงสูง มีสาเหตุหลักๆ มาจากเชื้อโรคที่ปะปนอยู่ในน้ำและอาหารที่บริโภค ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า คนไทยป่วยด้วยโรคมะเร็งเพิ่มขึ้น โดยมีสาเหตุของโรคร้อยละ 30-40 เกิดจากการบริโภคอาหารและการดำเนินชีวิต ดังนั้น การป้องกันไม่ให้เกิดการปนเปื้อนในการผลิตอาหารและยาต้องพิจารณาห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค

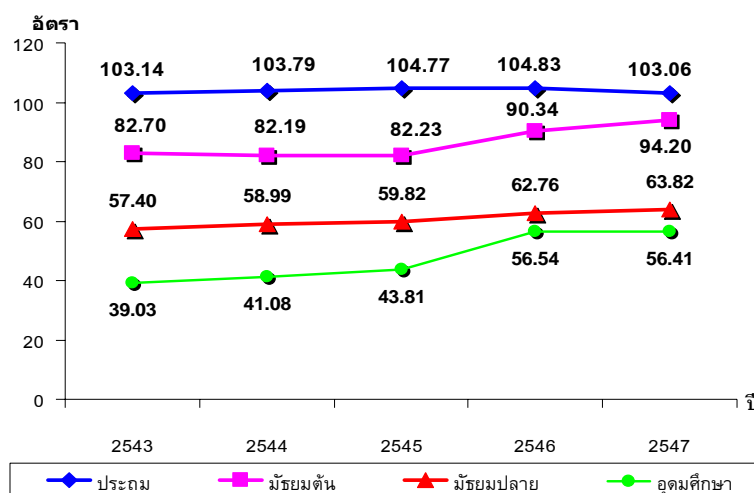
1.2) ฐานความรู้คนไทย

(1) คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นจากการขยายโอกาสทางการศึกษาในทุกกลุ่มและทุกระดับการศึกษา ผลจากนโยบายกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ ทำให้อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุ 3-21 ปีในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74.1 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 77.0 ในปี 2547 เช่นเดียวกับจำนวนผู้ที่ได้รับการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นจาก 3.6 ล้านคนในปี 2546 เป็น 4.1 ล้านคนในปี 2547 รวมทั้งเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาสได้รับโอกาสทางการศึกษาในระบบโรงเรียน จำนวน 1.7 แสนคนและนอกระบบโรงเรียนประมาณ 1.37 ล้านคน ส่งผลให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มอายุ 15 ปีขึ้นไปมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 7.6 ปี ในปี 2545 เป็น 7.8 ปี ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็น 8.1 ปี ในปี 2547 แต่ยงนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีและสิงคโปร์ที่ประชากรมีการศึกษาเฉลี่ยประมาณ 10-12 ปี

(2) กำลังแรงงานมีการศึกษาสูงขึ้น แต่ผลิตภาพแรงงานยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ จากมาตรการเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานให้สูงขึ้น ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยจบการศึกษาลงกว่าระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.6 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 38.0 ในปี 2546 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.2 ในปี 2547 แต่ยงห่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 50 ในปี 2549 ค่อนข้างมาก ประกอบกับปัญหาอัตราการเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษาลดลงจากร้อยละ 41.5 ในปี 2539 เหลือร้อยละ 32.9 ในปี 2546 ขณะที่ตลาดแรงงานมีความต้องการกำลังคนระดับนี้ถึงร้อยละ 60 ของการผลิต

กำลังคนระดับกลาง นับเป็นจุดอ่อนอย่างมากต่อการขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและผลิตภาพโดยรวมในอนาคต นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาด้านผลิตภาพแรงงานยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากระบบการศึกษายังไม่สามารถผลิตกำลังคนให้มีสมรรถนะ ความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง ขณะเดียวกัน สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญน้อยกับการพัฒนาทักษะความรู้แก่แรงงาน จึงนำไปสู่ปัญหาของคุณภาพของผลิตภาพแรงงาน ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดสำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แผนภูมิที่ 2 ร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ต่อประชากรในวัยเรียน
จำแนกระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2543 - 2547



ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

(3) การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนให้ผู้มีความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีโอกาสฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถยังมีน้อย ทำให้ประเทศไทยพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาก เพราะไม่สามารถสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีอันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต รวมไปถึงการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ หรือวิธีการใหม่ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ประเทศ จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันประเทศต่างๆ ของ IMD พบว่า ขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีลดลงอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อยู่ในลำดับที่ 43 โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีอยู่ในลำดับที่ 48 จาก 49 ประเทศในปี 2545 ลดลงอยู่ในอันดับที่ 55 และ 45 จาก 60 ประเทศในปี 2547 ตามลำดับ ขณะเดียวกันประเทศไทยยังมีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาในระดับที่น้อยมากเพียงร้อยละ 0.26 ของ GDP ในปี 2547 หรือประมาณ 200 บาทต่อประชากรเท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีร้อยละ 2.1-2.9 หรือประเทศในภูมิภาคเดียวกัน คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวันและเกาหลี ที่มีค่าใช้จ่ายในการวิจัยร้อยละ 0.49, 2.12, 2.16 และ 2.91 ของ GDP ในปี 2546 ตามลำดับ ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมได้มากเท่าที่ควร

(4) คุณภาพการศึกษายังเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขในทุกๆระดับ แม้ว่าระดับความรู้และโอกาสทางการศึกษาของคนไทยจะมีทิศทางดีขึ้น แต่การศึกษาไทยก็ยังประสบปัญหาวิกฤตด้าน

คุณภาพอย่างต่อเนื่อง จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาสำคัญๆ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ของนักเรียนระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายนั้น มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 50 ทุกวิชา มาโดยตลอด เช่นเดียวกับปัญหาคุณภาพของกำลังคนระดับกลางและระดับสูงที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคการผลิต ขณะที่คุณภาพของคนซึ่งเป็นที่ต้องการจะเป็นผู้มีความรู้ กว้าง ลึก มีสมรรถนะสูง มีทักษะสามารถปฏิบัติงานได้จริง จำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาคุณภาพโดยทุก ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งสร้างคนมี คุณภาพควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ทั้งการบริหารจัดการและการใช้ ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 2 การประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT) ของ นักเรียนทุกคนที่กำลังศึกษาในชั้น ป. 6, ม.3 และม. 6 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2546

วิชา	ประถมศึกษาปีที่ 6		มัธยมศึกษาปีที่ 3		มัธยมศึกษาปีที่ 6	
	คะแนน เฉลี่ย	นร.ที่ผ่าน เกณฑ์ ประเมิน ระดับ พอใช้และ ดี(%)	คะแนน เฉลี่ย	นร.ที่ผ่าน เกณฑ์ ประเมิน ระดับ พอใช้และ ดี(%)	คะแนน เฉลี่ย	นร.ที่ผ่าน เกณฑ์ ประเมิน ระดับ พอใช้และ ดี(%)
ภาษาไทย	45.26	60	53.98	90	44.49	74
คณิตศาสตร์	41.7	67	34.99	45	33.99	43
ภาษาอังกฤษ	41.14	56	37.92	58	39.14	73
สังคมศึกษา	-	-	49.33	77	41.85	62
วิทยาศาสตร์	41.41	74	38.07	57	-	-
วิทยาศาสตร์กายภาพ	-	-	-	-	48.82	82
ชีวภาพ	-	-	-	-	-	-
เคมี	-	-	-	-	38.65	57
ชีววิทยา	-	-	-	-	36.76	52
ฟิลิกส์	-	-	-	-	32.59	49

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

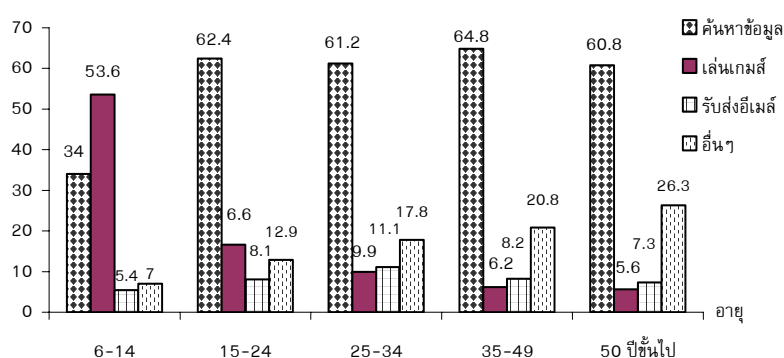
(5) คนไทยเข้าถึงบริการทางการศึกษามากขึ้น แต่การเข้าสู่สังคมการเรียนรู้ต้องให้ ความสำคัญกับการศึกษาตลอดชีวิตและความเสมอภาคทางการศึกษา แม้ว่าคนไทยจะเข้าถึง บริการทางการศึกษาได้มากส่งผลให้ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาค่อนข้างสูง เพราะมีหลายกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึง บริการทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน เช่น ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทและเขตเมืองมี อัตราการเรียนรู้อ้อยละ 54.6 และ 70.8 ตามลำดับ อัตราการไม่รู้หนังสือของผู้หญิงอายุ 40 -59 ปีมีสูง มากถึงร้อยละ 9.9 และผู้หญิงอายุ 60 ปีขึ้นไป คือกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุด โดย 1 ใน 3 ของผู้หญิง สูงอายุไม่รู้หนังสือเปรียบเทียบกับ 1 ใน 5 ของผู้ชายวัยเดียวกัน ขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาในเรื่องของ ความเสมอภาคทางการศึกษา กล่าวคือ มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและเด็กพิการที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการ ทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน

ทั้งนี้ การสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการและสอดคล้องกับสภาพและปัญหาของกลุ่มเป้าหมายในสังคม

และชุมชนได้ทั่วถึง เนื่องจากไม่มีการจัดระบบและหมวดหมู่แหล่งเรียนรู้ทั้งที่เป็นของรัฐและชุมชน ทั้งแหล่งเรียนรู้ของรัฐโดยเฉพาะห้องสมุดในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาในระดับต่างๆ ไม่เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาใช้บริการ ขณะที่ประชาชนบางส่วนไม่มีทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา นอกจากนี้ การศึกษาในระบบ นอกกระบวนการศึกษาและการศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน ประกอบกับคนไทยยังใช้เวลาเพื่อการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเพียง 2 ชั่วโมง/วัน เท่านั้น ดังนั้น การสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้จะต้องเร่งสร้างความตระหนักถึงความสำคัญให้เกิดแก่คนไทยและสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(6) คนไทยประสบปัญหาวิกฤตค่านิยม จริยธรรมและพฤติกรรม สังคมไทยในปัจจุบันมีปัญหาวิกฤตค่านิยมซึ่งเกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงและชักนำลักษณะการดำเนินชีวิต ความประพฤติ ความคิด ทัศนคติและคุณธรรมของคนในสังคม วิกฤตค่านิยมในสังคมที่สำคัญในปัจจุบัน เช่น การยึดถือวัตถุนิยมหรือความต้องการทางวัตถุทำให้เกิดความโลภ ไม่รู้จักพอ ความเป็นปัจเจกบุคคล/การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน การเพิกเฉยต่อปัญหาส่วนรวมและการขาดความรู้ที่เท่าทันในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ การมีทัศนคติที่เปลี่ยนไปของเด็กวัยรุ่นก่อให้เกิดโรคทางสังคมแบบใหม่ คือ เสพติดอาหาร เครื่องดื่ม สารที่ไม่เป็นคุณต่อร่างกายและสติปัญญา เช่น ฟาสต์ฟู้ด บุหรี่ เหล้า โทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กไทยไม่ใส่ใจใฝ่หาความรู้จะเห็นได้จากการสำรวจกลุ่มเด็ก (6-14 ปี) พบว่า ร้อยละ 54 ใช้คอมพิวเตอร์สำหรับเล่นเกมสัปดาห์หนึ่งที่ใช้เพื่อค้นคว้าหาความรู้เพียงร้อยละ 34

แผนภูมิที่ 3 อัตราร้อยละของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำแนกตามกิจกรรม



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

วิกฤตค่านิยมและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาสุขภาพ ค่านิยมทางเพศที่ไม่เหมาะสม การบริโภคอย่างไม่รู้เท่าทันได้กลายเป็นภัยคุกคามทำให้เกิดปัญหาสังคมด้านค่านิยม จริยธรรมและพฤติกรรมมากขึ้น สาเหตุจากสังคมไทยขาดระบบหรือกระบวนการให้ความรู้ที่คนไทยรู้จักคิดและวิเคราะห์ และการจัดการความรู้เพื่อนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถที่จะแสวงหาความรู้ มีความคิดสร้างสรรค์ พัฒนาตนเองและ

เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

(7) คนไทยจำนวนมากยังขาดจิตสำนึกสาธารณะในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพคนมาเป็นลำดับ แต่คนที่เชื่อถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมต้องมีความเชื่อ มีจิตสำนึกและพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้นำทางความคิดและการปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ อยู่ในทุกสาขาอาชีพ เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน อาสาสมัคร ฯลฯ ทุนมนุษย์เหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อส่วนรวมทั้งในระดับชาติและระดับชุมชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งเป็นแบบอย่างที่ดีต่อกันในสังคม จึงควรสนับสนุนสร้างบรรยากาศและกลไกเกื้อหนุนให้ประชาชนเห็นเป็นแบบอย่างที่ดีและร่วมมือทำงานเพื่อสังคมให้ทั่วถึงมากขึ้น

1.3) ความยากจน

(1) การพัฒนาที่ผ่านมาส่งผลให้คนจนลดลงอย่างต่อเนื่อง คนจนหรือผู้ที่มีรายได้ อยู่ใต้เส้นความยากจน¹ มีร้อยละ 18.8 (11.0 ล้านคน) ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2541 เป็นร้อยละ 15.5 (9.5 ล้านคน) ในปี 2545 และลดลงเหลือร้อยละ 12.0 (7.5 ล้านคน) ในปี 2547 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนและความหนาแน่นของคนจนมากที่สุด ประมาณ 3.8 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.9 ของคนจนทั้งประเทศ ในปี 2543 มีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 35.0 ของประชากรในภาค และได้ลดลงถึงปี 2547 เหลือเพียงร้อยละ 18.0

ตารางที่ 3 เส้นความยากจน จำนวนและสัดส่วนคนจน ปี 2533 – 2547

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (%)
2533	692	20.8	38.2
2535	790	18.1	32.5
2537	838	14.2	25.0
2539	953	9.8	17.0
2541	1,130	11.0	18.8
2543	1,135	12.8	21.3
2545	1,190	9.5	15.5
2547	1,243	7.5	12.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

คนจนร้อยละ 87 อาศัยอยู่ในเขตชนบท ขณะที่ในเขตเมืองมีคนจนเพียง 1.0 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.6 ของคนจนทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้ คนจนส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตร โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินหรือเช่าที่ดินที่เป็นคนจนมีจำนวนสูงถึง 3.1 ล้านคน

¹ เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเกณฑ์ชี้วัดความยากจน ซึ่งเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำสำหรับการดำรงชีวิต เส้นความยากจนเพิ่มขึ้นจาก 953 บาท/คน/เดือน ในปี 2539 เป็น 1,135 ในปี 2543 และ 1,243 บาท/คน/เดือน ในปี 2547

คิดเป็นร้อยละ 41.2 ของคนจนทั้งหมด รองลงไปเป็นกลุ่มผู้ไม่ปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐกิจ มีจำนวน 1.5 ล้านคนหรือร้อยละ 19.9 และแรงงานเกษตรอีก 1.2 ล้านคนหรือร้อยละ 15.9

ตารางที่ 4 จำนวนและสัดส่วนคนจน ตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ปี 2539-2547

สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน	จำนวนคนจน (ล้านคน)			สัดส่วนคนจน(%)		
	2543	2545	2547	2543	2545	2547
ผู้ถือครองทำการเกษตร						
- เป็นเจ้าของที่ดิน	5.3	3.4	2.4	39.9	27.3	20.2
- เช่าที่ดิน	1.2	0.8	0.7	42.9	28.4	24.1
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	0.8	0.5	0.5	7.6	4.9	4.2
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการ และนักบริหาร	0.1	0.1	0.1	2.9	1.4	0.9
คนงานเกษตร	2.0	1.6	1.2	45.8	38.5	28.3
คนงานทั่วไป	0.3	0.2	0.2	26.2	23.6	19.7
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	0.4	0.3	0.3	5.0	4.0	3.9
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	0.8	0.9	0.7	10.4	11.0	8.1
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	1.9	1.6	1.5	25.4	20.6	18.1
รวมทั้งประเทศ	12.8	9.5	7.5	21.3	15.5	12.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

(2) แม้ว่าสัดส่วนของคนจนจะลดลง แต่ปัญหาความยากจนยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

- หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่มีการศึกษาหรือการศึกษาต่ำมีสัดส่วนความยากจนสูงพบว่า หัวหน้าครัวเรือนไม่ได้เรียนหนังสือมีสัดส่วนยากจนสูงที่สุดถึงร้อยละ 25.0 รองลงไปเป็นหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นร้อยละ 12.9 ของประชากรในกลุ่มระดับการศึกษาดังกล่าว ขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่จบระดับมหาวิทยาลัยมีสัดส่วนยากจนเพียงร้อยละ 0.6 แสดงให้เห็นว่าระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์ผกผันกับความยากจน ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ระดับการศึกษาและทักษะในการทำงานมีส่วนช่วยสร้างโอกาสการมีรายได้และทางเลือกการทำมาหากินให้หลุดพ้นจากความยากจน

ตารางที่ 5 สัดส่วนครัวเรือนยากจนตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

ระดับการศึกษา	2539	2541	2543	2545	2547*
ไม่ได้เรียนหนังสือ	28.8	29.6	32.7	28.9	24.7
ประถมศึกษาตอนต้น	17.3	20.2	23.2	16.8	12.9
ประถมศึกษาตอนปลาย	12.6	16.0	18.2	14.0	11.6
มัธยมศึกษาตอนต้น	6.3	6.1	7.9	4.6	4.9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6.8	3.3	4.6	4.7	3.8
มหาวิทยาลัย	2.6	1.2	7.3	1.3	0.5
อาชีวศึกษาและวิชาชีพครู	1.1	1.4	1.0	2.5	2.1
การศึกษาอื่นๆ	-	-	3.5	-	-

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

- ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่มีความเสี่ยงต่อความยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก ในปี 2547 ครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิก 6 คนมีสัดส่วนคนจนอยู่ถึงร้อยละ 18.6 ของ

ครัวเรือน ขณะที่ครัวเรือนที่มีสมาชิก 2 คน จะมีปัญหาความยากจนเพียงร้อยละ 8.0 ของครัวเรือนขนาดเดียวกัน อาจเป็นการชี้ให้เห็นว่าในครัวเรือนใหญ่มีเด็กหรือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถทำงานหารายได้อาศัยอยู่ด้วยหลายคนทำให้ค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนมีสูงกว่ารายได้ จึงก่อให้เกิดความยากจน

ตารางที่ 6 ร้อยละของคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน

	ขนาดครัวเรือน						
	1 คน	2 คน	3 คน	4 คน	5 คน	6 คน	7 คนขึ้นไป
2539	9.6	9.4	13.0	17.0	20.2	23.7	18.8
2541	8.7	10.6	13.7	18.2	22.8	24.6	23.3
2543	10.6	1.5	16.7	2.6	4.3	27.5	26.3
2545	9.2	9.0	2.9	16.3	18.1	19.9	18.7
2547 *	7.3	8.3	9.3	12.7	12.0	18.6	14.7

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.

หมายเหตุ : * ปี 2547 ข้อมูลครึ่งปี

• **ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุเป็นหัวหน้าครัวเรือนมีโอกาสยากจนสูงกว่าคนหนุ่มสาว**
อาจเนื่องจากโอกาสการหารายได้ที่ลดลงเมื่อเทียบกับคนวัยทำงาน ในกลางปี 2547 หัวหน้าครัวเรือนอายุ 70 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนความยากจนร้อยละ 17.0 ขณะที่หัวหน้าครัวเรือนในวัยเริ่มต้นทำงานในช่วง 20-29 ปี มีปัญหาความยากจนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 5.4 เพราะครัวเรือนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังไม่มีภาระมากหรือมีโอกาสการหารายได้ที่สูงกว่า

2) สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและสังคม

การพัฒนาคนและสังคมอย่างมีคุณภาพ ยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมที่เอื้ออำนวย ซึ่งประกอบด้วยการดำรงชีวิตในสังคมที่มีความยุติธรรม มั่นคงและปลอดภัยทั้งทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน การมีสถาบันทางสังคมที่เกื้อหนุนการพัฒนา ตลอดจนการมีสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมในปัจจุบัน

2.1) ความมั่นคงและปลอดภัยทางสังคม

(1) การคุ้มครองทางสังคมเริ่มขยายไปสู่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ในปี 2547 มีการขยายประกันสังคมครอบคลุมลูกจ้าง 7.39 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.86 ของกำลังแรงงานซึ่งครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย การคุ้มครองดูแลความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานประกอบการที่จดทะเบียนกับรัฐ

ส่วนแรงงานนอกระบบอยู่ในช่วงเตรียมจัดการคุ้มครองทางสังคมโดยมุ่งไปในชุมชนในรูปแบบการออมเพื่อสุขภาพ และการประกันสังคมเริ่มในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และมีแนวทางที่จะขยายไปยังกลุ่มอื่นๆ ในอนาคต ขณะที่ชุมชนสามารถเข้าถึงสินเชื่อและกองทุนต่างๆ ได้กว้างขวาง แต่

คนจนและผู้ด้อยโอกาสยังคงมีโอกาสดำเนินชีวิตที่จำกัดจากการไม่มีสิทธิ์และศักยภาพเพียงพอในการชำระคืนเงิน ขณะที่ การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย อาทิ โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง ทำให้ครัวเรือนทั่วประเทศมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 72.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 78.8 ในปี 2545 ส่วนการจัดสวัสดิการสังคมให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสในปัจจุบันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งให้ชุมชนจัดบริการทางสังคมที่สนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เกิดการดูแลซึ่งกันและกัน เป็นการใช้จ่ายจากทุนทางสังคมที่มีอยู่อย่างเต็มที่

(2) ปัญหาอาชญากรรมมีความซับซ้อนและมีรูปแบบหลากหลาย การติดต่อสื่อสารและการย้ายถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้อาชญากรรมข้ามชาติขยายเครือข่ายไปได้มากขึ้นโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาทำให้รูปแบบอาชญากรรมซับซ้อนมากขึ้น การก่ออาชญากรรมเกี่ยวกับชีวิต ร่างกายและเพศยังคงเพิ่มขึ้นจาก 37,999 คดี ในปี 2545 เป็น 45,494 คดี ในปี 2547 ส่วนการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์สูง คือ มีประมาณปีละ 70,000 คดี ในช่วง 2545-2547 นอกจากนี้ แนวโน้มความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น คดีวางเพลิงและอาวุธปืนสงครามเพิ่มจาก 341 คดี และ 537 คดี ในปี 2545 เป็น 691 คดี และ 1,008 คดี ในปี 2547 ตามลำดับ รวมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ การหลอกลวงและการค้าประเวณีผ่านอินเทอร์เน็ตก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนปัญหายาเสพติดแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดความรุนแรงลงเนื่องจากการใช้มาตรการในการปราบปรามและป้องกันยาเสพติดทำให้คดีลดลงจาก 265,540 คดี ในปี 2545 เหลือเพียง 74,121 คดี ในปี 2547 แต่ยาเสพติดมีการปรุงแต่งให้มีรูปแบบและรสที่แตกต่างจากที่เป็นอยู่ ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงองค์ความรู้และการเผยแพร่ให้เกิดการป้องกันปัญหาอย่างทันที่

(3) อุบัติเหตุและอุบัติภัยยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก อุบัติเหตุจากจราจรทางบกเกิดมากที่สุดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 91,623 คดี ในปี 2545 เป็น 124,530 คดี ในปี 2547 ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเพิ่มจาก 82,429 ราย เป็น 107,930 ราย และสูญเสียชีวิตจากอุบัติเหตุเพิ่มจาก 1,494.9 ล้านบาท เป็น 1,623.1 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกัน เนื่องจากปริมาณการใช้ยานพาหนะที่เพิ่มขึ้น การขาดความรู้และตระหนักถึงความปลอดภัยของผู้ขับขี่ ตลอดจนขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง นอกจากนี้ แนวโน้มการเกิดอุบัติภัยจากไฟไหม้อาคารสูง และอุบัติภัยจากสารเคมี แม้ว่าจะมีจำนวนการเกิดจะไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่การสูญเสียชีวิตแต่ละครั้งมีความรุนแรงและสร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

ตารางที่ 7 สถิติคดีอาญาปี 2545 -2547

	2545	2546	2547
อัตราการตายด้วยอุบัติเหตุการจราจรทางบก(ต่อประชากรแสนคน)	20.9	22.9	21.30
สัดส่วนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (ต่อประชากรแสนคน)	109.7	106.0	106.5
สัดส่วนคดีชีวิต ร่างกาย เพศ (ต่อประชากรแสนคน)	60.5	76.4	70.6
สัดส่วนคดียาเสพติด (ต่อประชากรแสนคน)	422.8	216.4	116.5

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(4) กระบวนการยุติธรรมมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเน้นดุลยภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันของชุมชนและประชาสังคมในการสร้างเครือข่ายการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการแก้ไขและยุติข้อพิพาทต่างๆ มีผลให้ปริมาณคดีเข้าสู่ศาลโดยเฉพาะคดีอาญามีแนวโน้มลดลงมากกว่าร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับปี 2543-2545 นอกจากนี้ ปริมาณการไกล่เกลี่ยและคดีสำเร็จก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี 2546 สามารถไกล่เกลี่ยเป็นมูลค่าทุนทรัพย์ 88,783 ล้านบาท ในครึ่งปี 2547 (ต.ค.46- มี.ค.47) ไกล่เกลี่ยได้เป็นมูลค่า 83,323 ล้านบาท นับเป็นความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ

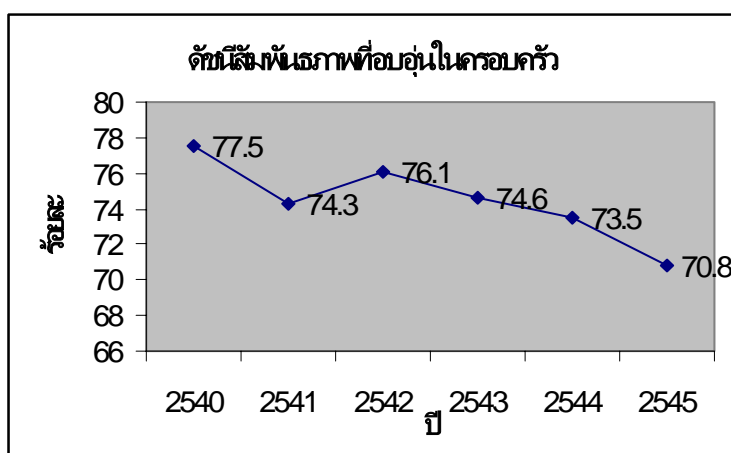
2.2) ภาตที่มีบทบาทต่อการพัฒนาสังคม

สถาบันทางสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสังคมเริ่มตั้งแต่สถาบันครอบครัวและสถาบันศาสนา ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่สำคัญของสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ สถาบันอื่นๆ เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น เช่น องค์กรชุมชน/ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน ส่วนหนึ่งมีผลมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกด้าน นอกจากนี้ ภาครัฐได้มีการออกกฎระเบียบและกระบวนการทำงานทำให้เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ จากการประเมินสถานการณ์และแนวโน้มของภาคีต่างๆ ที่มีบทบาทในการพัฒนาสังคม พบว่า

(1) สถาบันครอบครัวมีความสำคัญในสังคมไทยแต่มีแนวโน้มอ่อนแอลง ครอบครัวและระบบเครือญาติยังเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในสังคมไทย โดยเฉพาะในเขตชนบท แม้การดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งสถาบันครอบครัวมีอยู่มาก แต่ความสัมพันธ์ของครอบครัวไทยในปัจจุบัน พบว่ามีแนวโน้มอ่อนแอลง ดัชนีสัมพันธภาพที่อบอุ่นของครอบครัว ซึ่งประกอบด้วยอัตราการหย่าร้าง อัตราการจดทะเบียนและความอบอุ่นในครอบครัวมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 77.5 ในปี 2540 เป็น 70.8 ในปี 2545 เพราะปัญหาการหย่าร้าง ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง/ไม่ได้รับการดูแลมีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ครอบครัวต้องเผชิญ **รูปแบบของครัวเรือนที่หลากหลาย**ส่งผลต่อความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว อาทิ ครัวเรือนในชนบทที่มีเฉพาะเด็กกับคนแก่ (Skip generation) เพราะคนวัยแรงงานไปทำงานต่างถิ่น ครัวเรือนสตรีไร้คู่ต้องดูแลเด็กตามลำพัง สัดส่วนครัวเรือนคนเดียวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.9 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 9.6 ในปี 2545 มีผลทำให้ครอบครัวมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะในครอบครัวยากจนที่มีสมาชิกที่เป็นเด็กหรือผู้สูงอายุหรือคนพิการอยู่ในครอบครัวหลายคน ขณะที่ครอบครัวฐานะปานกลางในเขตเมืองมีปัญหาพ่อแม่ไม่มีเวลาให้ลูก ทำให้เด็กขาดความอบอุ่นและหาทางออกของชีวิตอย่างผิดๆ เช่น ติดยาเสพติด มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร เป็นต้น

นอกจากนี้ การเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนปรับเปลี่ยนไป มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ขาดปฏิสัมพันธ์ช่วยเหลือเกื้อกูลกันทั้งในระดับครอบครัว และชุมชนส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ อาทิ เด็กและเยาวชนขาดโอกาสการบ่มเพาะดูแลโดยครอบครัว และชุมชน นำไปสู่ปัญหายาเสพติดและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมทั้งการทะเลาะวิวาท และความฟุ้งเฟ้อ ขณะที่คนจนเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเมืองที่มีประชากรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.0 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 50.0 ใน 10 ปีข้างหน้า เพราะผู้ย้ายถิ่นจากชนบทเพื่อหางานทำมีสูงขึ้น ความต้องการในโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้น เป็นภาระของภาครัฐที่ต้องดูแลอย่างจริงจังและก่อให้เกิดชุมชนแออัดรวมทั้งปัญหาสังคมอื่นๆ

แผนภูมิที่ 4 ดัชนีความสัมพันธ์ที่อบอุ่นในครอบครัว



ที่มา : สถาบันพัฒนาแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล

(2) สถาบันศาสนาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องแต่การเผยแพร่หลักธรรมในช่วงที่ผ่านมายังไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเข้าถึงอย่างจริงจัง การพัฒนาบุคลากรทางศาสนาและสนับสนุนการเผยแพร่ศาสนามีการดำเนินงานที่สำคัญในหลายเรื่อง เช่น การอบรมพระภิกษุสงฆ์ก่อนออกไปปฏิบัติศาสนกิจ การจัดอบรมครูสอนวิชาจริยธรรม การดำเนินโครงการศาสนิกสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการนำหลักธรรมของทุกศาสนาไปใช้ในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่หลักธรรมของสถาบันศาสนาในช่วงที่ผ่านมายังไม่สามารถจูงใจและเข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน เนื่องจากไม่มีการปรับวิธีการให้เหมาะสมและไม่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาสนับสนุน ขณะที่การจัดการศึกษาด้านคุณธรรม จริยธรรมในสถานศึกษายังไม่มีการบูรณาการไว้ในหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ส่งผลให้ผู้เรียนรู้หลักธรรมในเชิงเนื้อหา แต่ขาดการปฏิบัติจนเป็นคุณธรรมประจำตน รวมทั้ง บุคลากรทางศาสนาบางส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ทำให้ประชาชนขาดความเลื่อมใสศรัทธา และสถาบันศาสนาอีกเป็นจำนวนมากยังไม่ได้แสดงบทบาทในการสร้างเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในการดำเนินชีวิตของประชาชน

(3) ชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาสูงขึ้น ในการสร้างงาน/อาชีพ การออม การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม แต่ชุมชนจำนวนมากยังอ่อนแอและมีการดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง นโยบายของรัฐบาล

หลายเรื่องได้มีส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในหลายด้าน เช่น การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจชุมชน แหล่งทุนของชุมชน และปัญหาสังคมในชุมชน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น โดยมีโครงการบูรณาการแผนชุมชนในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเอาชนะความยากจนในพื้นที่ 3,657 ตำบล มีแผนชุมชนเกิดขึ้น 2,001 ตำบล ขณะเดียวกัน มีการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับชุมชน และสร้างกระบวนการประชาสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

(4) ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาคนไทยและสังคมไทยในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคืนกำไรต่อสังคมและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของธุรกิจ เช่น การส่งเสริมการศึกษา ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนให้ความสนใจมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45 ของกิจกรรมเพื่อสังคมทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการสร้างอาชีพในชุมชน การช่วยเหลือสังคม การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ การใช้สื่อเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีของประชาชน โดยรูปแบบการดำเนินงานมีความหลากหลาย ทั้งในรูปของการให้ความช่วยเหลือโดยตรง การร่วมมือหลายฝ่ายระหว่างภาคีการพัฒนาต่าง ๆ โดยธุรกิจขนาดใหญ่ ขณะที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมาก ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม สาเหตุเกิดจากความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดขององค์กร เงื่อนไขด้านกฎระเบียบ และมาตรการต่างๆ ของรัฐยังไม่จูงใจ และไม่มีหน่วยงานภาครัฐที่จะพิจารณาและผลักดันในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

(5) สื่อมวลชนเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความเชื่อและพฤติกรรมของคนในสังคมและเปลี่ยนแปลงกระแสสังคมได้เป็นอย่างมาก แต่ยังมีบุคลากรและองค์กรสื่อที่ขาดความตระหนักในหลักวิชาชีพ ประกอบกับอุปสรรคด้านความมั่นคงในการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจ ทำให้การรายงานข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามกระแสและคำนึงถึงผลประโยชน์เชิงธุรกิจเป็นหลัก บางกรณีขาดการกลั่นกรองข้อเท็จจริงหรือขาดการคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมส่งผลให้มีส่วนกระตุ้นชี้นำสังคมไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่บริโภคข้อมูลข่าวสารโดยขาดภูมิคุ้มกันที่ดี ขณะที่ในระดับท้องถิ่นพบว่า การยอมรับจากประชาชนต่อองค์กรสื่อท้องถิ่นยังมีน้อย

สถาบันทางสังคมต่าง ๆ จึงมีความสำคัญและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยพัฒนากลไกและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อจูงใจและให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการทำงานพัฒนา

2.3) การใช้ประโยชน์จากทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม

ประเทศไทยถือได้ว่ามีจุดแข็งในการเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม แต่ยังไม่ได้นำไปใช้ในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจเท่าที่ควร โดยเฉพาะในวิถี

ชีวิตประจำวัน การประกอบอาชีพและสร้างรายได้ของประชาชน ยังไม่มีการจัดการรวบรวม ต่อยอด และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้เกิดประโยชน์ในวงกว้าง โดยเฉพาะการดึงภูมิปัญญาที่อยู่ในตัวคน (Tacit Knowledge) ออกมาเป็นภูมิปัญญาเปิดเผย (Explicit Knowledge) ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้สะดวก โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการพัฒนาศิลปวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ของแต่ละภูมิภาคและกลุ่มชาติพันธุ์ หรือการนำภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ในวิถีชีวิตประจำวัน เป็นต้น ขณะเดียวกัน การแปลงภูมิปัญญาให้ออกมาเป็นทรัพย์สินยังไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและแนวโน้มที่วิถีวัฒนธรรมตะวันออกได้รับความสนใจมากขึ้นมาเป็นโอกาสในการสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ(Value Creation Economy) โดยใช้ทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม มาผสมผสานกับสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จำหน่ายเป็นรายได้ของครัวเรือน มีมูลค่าการจำหน่ายในปี 2547 ถึง 46,276 ล้านบาทและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นการนำทุนวัฒนธรรมให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ ในขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างอัตลักษณ์ของชุมชน อันจะนำไปสู่ศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจของชุมชน

3) ระบบบริหารจัดการ

การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างรวดเร็วทำให้ระบบบริหารจัดการที่มีอยู่ปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเครื่องมือและกลไกบริหารจัดการไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินนโยบายมีการบูรณาการน้อย การใช้จ่ายงบประมาณ ระบบข้อมูลและการประเมินผลมีประสิทธิภาพต่ำ ทำให้การดำเนินนโยบายและแผนการพัฒนายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

3.1) นโยบายและกระบวนการบริหารจัดการนโยบาย พบว่าที่ผ่านมากการจัดทำและการบริหารจัดการนโยบายของประเทศมีลักษณะ ดังนี้

- การจัดทำนโยบายมีการบูรณาการน้อยและการดำเนินงานมีรูปแบบเดียวใช้ทั่วประเทศ ทำให้การลงทุนในการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ และเกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่างๆ นอกจากนี้ การนำนโยบายสู่พื้นที่มีผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีศักยภาพไม่เพียงพอและยังไม่ได้ได้รับความยืดหยุ่นในการทำงานในพื้นที่น้อย และมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างจำกัด ขณะที่การดำเนินงานพัฒนาต้องใช้เวลาและความรู้ความเข้าใจในสภาพที่แท้จริงของพื้นที่

- การประเมินผลนโยบายมักเป็นการประเมินระยะสั้นและประเมินตามวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาสังคมที่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ จะเกิดผลในระยะยาว และขาดการประเมินผลกระทบทางสังคมโดยเฉพาะในเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงขั้นตอนการจัดทำนโยบายที่นอกจากจะมีมาตรการสำหรับการพัฒนาแล้ว ควรจะมีการกำหนดมาตรการในเชิงป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นควบคู่กัน

- ระบบข้อมูลของประเทศยังมีจุดอ่อน มีข้อมูลไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ปัญหาสังคมที่ซับซ้อน การกำหนดตัวชี้วัดยังขาดความน่าเชื่อถือ ปัญหาใหญ่ของระบบฐานข้อมูลของประเทศเป็นปัญหาในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลให้ได้มาตรฐาน ไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริง รวมทั้งตัวชี้วัดที่มีเป็นการวัดสิ่งที่ได้ดำเนินการไป (Key Result Indicator) ซึ่งไม่เพียงพอที่จะใช้ติดตามงานและปรับทิศทางของงาน (Key Performance Indicator) และที่สำคัญระบบข้อมูลยังมีปัจจัยในเรื่องการให้ข้อมูลที่โทษเข้ามามีอิทธิพล อาทิเช่น การจัดเก็บข้อมูลที่มีผลต่อการได้รับอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่าย หรือการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายเพื่อไม่ให้เกิดความผิดหรือโทษต่อผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ระบบข้อมูลมีโอกาสที่จะบิดเบือนจากความจริงได้อย่างมาก ซึ่งจะมีผลต่อกระบวนการวางแผนติดตามและพัฒนาประเทศต่อไป

3.2) ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาที่ผ่านมาเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยมีแนวคิดว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาต่อประชาชน การจัดสรรทรัพยากรจึงทำให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตเมืองทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดบริการสังคม แม้ว่าประเทศจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่ผลการพัฒนามิได้กระจายไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้คนบางกลุ่มยังยากจนและสูญเสียปัจจัยการผลิต ขณะที่คนบางกลุ่มร่ำรวยและเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม จะเห็นจากช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดกับกลุ่มยากจนที่สุดต่างกันถึง 13.2 เท่า (ค่าสัมประสิทธิ์จีนี่มีค่า 0.501) ในปี 2545 และมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อย คือ ช่องว่างลดลงเหลือ 12.9 เท่า (ค่าสัมประสิทธิ์จีนี่มีค่า 0.499) ในปี 2547

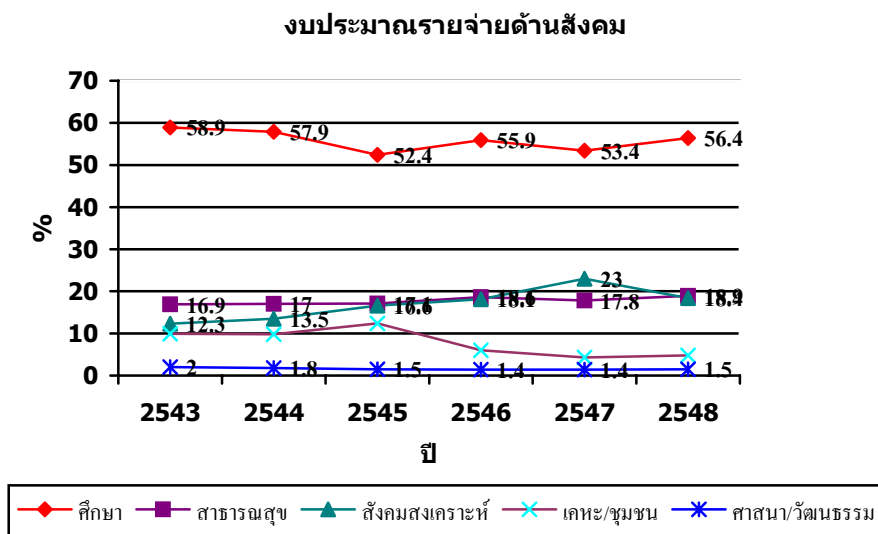
อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนในกลุ่มอาชีพเดียวกันและการกระจายผลการพัฒนาสู่ภูมิภาคยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในภาคเกษตรมีค่าสัมประสิทธิ์จีนี่เพิ่มขึ้นจาก 0.444 ในปี 2545 เป็น 0.482 ในปี 2547 เช่นเดียวกับในภาคนอกเกษตรค่าสัมประสิทธิ์จีนี่เพิ่มจาก 0.478 เป็น 0.497 ในระยะเดียวกัน เมื่อวัดผลสำเร็จของการกระจายผลการพัฒนาด้วยตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำของ Theil โดยเปรียบเทียบความสมดุระหว่างสัดส่วนรายได้กับสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาค พบว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคในปี 2547 สูงกว่าช่วง พ.ศ. 2539-2545 ดัชนีของ Theil ปี 2547 มีค่าเพียง 0.17 เทียบกับ 0.28 ในปี 2545 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าทุกภาคมีค่าดัชนีสูงถึง 0.25 หรือสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนสูงกว่าสัดส่วนประชากร ร่องลงไปเป็นภาคกลางมีค่าดัชนี 0.02 ส่วนภาคอื่นๆ มีค่าดัชนีติดลบหรือสัดส่วนรายได้ครัวเรือนต่ำกว่าสัดส่วนประชากร ซึ่งให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคทำให้ความเจริญกระจายออกจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดต่างๆ ของภาคกลางที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เท่านั้น ดังเห็นได้จากค่าดัชนี Theil ของภาคกลางเพิ่มขึ้นจาก 0.008 ในปี 2545 เป็น 0.024 ในปี 2547 แต่ภาคอื่นๆ ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร

จากสถานการณ์ดังกล่าวประชาชนที่มีรายได้ไม่เพียงพอเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการรับบริการสังคมอื่นๆ ในแง่การศึกษา พบว่า ลูกหลานของกลุ่มคนที่จนที่สุดเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพียงร้อยละ 62.16 ของเด็กในวัยเรียนในกลุ่มนี้ ขณะที่กลุ่มคนที่รวยที่สุดสามารถ

เข้าถึงร้อยละ 96.14 ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งได้ผลตอบแทนจากการทำงานสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของทั้งประเทศถึง 3.1 เท่า ลูกหลานของกลุ่มคนที่จนที่สุดเข้าถึงเพียงร้อยละ 0.37 ในขณะที่ร้อยละ 67.2 มาจากกลุ่มที่รวยที่สุด ขณะที่ การจัดบริการศึกษารัฐก็ให้การอุดหนุนทำให้ผู้ได้รับประโยชน์จึงเป็นกลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุด ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานของการจัดบริการสังคม ได้แก่ สถานบริการ และบุคลากร ก็กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง เช่น อัตราประชากรต่อแพทย์ 1 คน ในกรุงเทพมหานครสูงกว่าต่างจังหวัดถึง 5 เท่า อัตราประชากรต่อ 1 เตียง ก็สูงกว่าถึง 2.5 เท่าโดยเฉพาะสถานบริการที่มีคุณภาพทั้งโรงเรียน โรงพยาบาล ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการ แม้จะมีความพยายามในการพัฒนาระบบสวัสดิการให้ประชาชนเข้าถึงบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนึ่งได้กลับไปสร้างปัญหาสังคมต่างๆ ทั้งในเรื่องอาชญากรรม การค้ามนุษย์ ยาเสพติด เด็กเร่ร่อน ฯลฯ ขณะเดียวกันยังมีความไม่เป็นธรรมในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร และกฎระเบียบทำให้มีการละเมิดสิทธิ เนื่องจากขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและการกำหนดกฎหมาย ระเบียบและสิทธิทางสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะในชนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎ ระเบียบ และสิทธิต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งแยกในสังคม และเกิดปัญหาความรุนแรง เช่น ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของชนกลุ่มน้อย ฯลฯ

3.3) งบประมาณด้านสังคมเพียงพอแต่การใช้จ่ายยังขาดประสิทธิภาพ ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา (2543-2548) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านสังคมในสัดส่วนค่อนข้างสูงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ได้รับจัดสรรเฉลี่ยร้อยละ 41.3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ด้านการศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 55.7 ของงบประมาณด้านสังคม รองลงมาเป็นด้านสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์และการเคหะและชุมชนเฉลี่ยร้อยละ 17.8 ,17.3 และ 7.7 ตามลำดับ ขณะที่งบประมาณ การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการมีการลงทุนน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 1.6 และเมื่อพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมาย พบว่า รัฐบาลมีแนวโน้มใช้จ่ายงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น มีการใช้จ่ายงบประมาณ (รายจ่ายจริง) 88,339 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 10.37 ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 1.3 แสนล้าน หรือประมาณร้อยละ 13.01 ในปี 2546 และได้รับจัดสรรงบประมาณ 1.3 แสนล้าน หรือร้อยละ 13.36 ในปี 2547 ของงบประมาณ ทั้งนี้ รายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อการเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจนถึงร้อยละ 83 รองลงมาเป็นการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมร้อยละ 9 อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาด้านสังคมยังไม่มีพลังในการแก้ปัญหาให้หมดไปหรือทันการ ผลตอบแทนที่เกิดขึ้นไม่คุ้มค่าหรือเกิดการบิดเบือน การลงทุนไม่สอดคล้องกับฐานการพัฒนาของประเทศ ทำให้ไม่เกิดการพึ่งตนเองและการพัฒนาสังคมเป็นไปอย่างล่าช้า ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นมีรูปแบบที่หลากหลายสลับซับซ้อนต้องอาศัยการลงทุนเชิงรุกในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังทำให้งบประมาณที่ผ่านมายังไม่ีประสิทธิภาพเพียงพอ

แผนภูมิที่ 5 งบประมาณรายจ่ายด้านสังคม



จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นการพัฒนาาระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งความเป็นธรรม ความคุ้มค่าโดยมีการพัฒนาระบบข้อมูลและประเมินผลอย่างมีคุณภาพ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.2 ประเด็นท้าทาย

จากการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาและแนวโน้มของสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่เป็นอยู่ ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่และส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีข้อได้เปรียบและหากนำการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งถือเป็นเรื่องที่ทำนายการพัฒนาปรับเป็นโอกาส ทั้งการเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรก็จะทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาโดยเป็นตัวกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สร้างความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจากการวิเคราะห์โครงสร้างประชากรใน 15 ปีข้างหน้าพบว่า

1.1) ประชากรของประเทศไทยมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในช่วงเวลาอันสั้น ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายประชากรอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ทำให้อัตราเจริญพันธุ์ของประเทศลดลงอยู่ต่ำกว่าระดับทดแทนจาก 6.3 คนในช่วงปี 2507 - 2508 เป็น 1.9 คน ในปี 2543 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับระดับภาวะเจริญพันธุ์ทั่วโลกที่มีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงระดับทดแทนคือ 2.5 ในช่วงปี 2553 - 2558 อายุคาดหมายเฉลี่ยของคนไทยยืน

ยาวขึ้นสืบเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านระบบสาธารณสุข โดยอายุคาดหมายเฉลี่ยผู้หญิงจะสูงขึ้นจาก 72.4 ปี ในปี 2534 เป็น 76.1ปี ในปี 2543 และจะเป็น 80.3 ปี ในช่วงปี 2563-2568 เช่นเดียวกับผู้ชายที่จะมีอายุยืนยาวขึ้นจาก 67.7 ปี เป็น 71.1 ปี และ 74.7 ปี ในช่วงเวลาเดียวกัน ส่งผลให้โครงสร้างประชากรไทยในปัจจุบันและในอนาคตแตกต่างไปจากในอดีตค่อนข้างมาก **ประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง** จากร้อยละ 45.2 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 24.3 ในปี 2543 คาดว่าจะลดลงเป็นร้อยละ 21.0 ในปี 2554 **ประชากรวัยแรงงานยังคงมีสัดส่วนสูงจนถึงปี 2552** โดยเพิ่มจากร้อยละ 49.8 ในปี 2513 เพิ่มต่อเนื่องไปสูงสุดในปี 2552 ประมาณร้อยละ 67.1 หลังจากนั้นจะลดลงเป็นลำดับ ในขณะที่ **ประชากรวัยสูงอายุมีสัดส่วนสูงขึ้น** จากร้อยละ 5.0 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 9.5 ในปี 2543 และร้อยละ 11.7 ในปี 2554 ทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุภายในช่วงเวลาอันสั้นประมาณ 20 ปี² กล่าวได้ว่าเร็วที่สุดประเทศหนึ่งในโลกในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา มีเวลาถึง 115 ปี และ 72 ปีตามลำดับ

1.2) ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงปันผลประชากรไปจนถึงปี 2552 หรือเหลือเวลาอีกเพียง 4 ปีเท่านั้น ที่ต้องเร่งพัฒนาและใช้ประโยชน์จากช่วงปีทองดังกล่าว **ช่วงการปันผลทางประชากร** (Demographic Dividend) เป็นช่วงที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิงที่กลุ่มเด็กลดลงและผู้สูงอายุเพิ่มอย่างช้าๆ แต่ละประเทศจะเกิดช่วงปันผลทางประชากรเพียงครั้งเดียวจึงเป็นโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในการเร่งพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น โดยที่ประชากรวัยแรงงานเหล่านี้จะสามารถเพิ่มผลผลิตและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้อย่างมาก ขณะเดียวกัน ก็สามารถดูแลเด็กและผู้สูงอายุซึ่งยังคงมีสัดส่วนต่ำได้อย่างไม่เป็นภาระหนัก ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญ คือ ประเทศนั้นๆ จะต้องมีประชากรวัยแรงงานเพียงพอที่จะเพิ่มผลิตภาพให้สูงขึ้นควบคู่กับการมีนโยบายการพัฒนาที่เสริมหนุนอย่างจริงจัง เช่น นโยบายการจ้างงาน มาตรการทางการเงิน การส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ

ตารางที่ 8 ประมาณการประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุทั่วราชอาณาจักร : ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง

ปี	ประชากร/ประมาณการ (พันคน)	0-14	15-59	60+
2513	34,397	45.20	49.80	5.00
2533	54,548	29.23	63.41	7.36
2543	60,916	24.25	66.29	9.46
2548	64,763	22.96	66.71	10.33
2550	65,694	22.34	66.94	10.72
2554	67,400	20.98	67.00	12.02

ที่มา : 1) ปี 2513-2543 สำนะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2) ปี 2548-2568 การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568 สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3) ปี 2573 World Population Prospects The 2002 Revision : United Nation

² ความเร็วของการเพิ่มประชากรสูงอายุพิจารณาได้จากแนวโน้มของอัตราเพิ่มประชากรสูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มประชากรทั้งหมด หรือพิจารณาจากจำนวนปีที่ใช้ในการเพิ่มสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีและมากกว่าจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 (นิยามขององค์การสหประชาชาติ)

1.3) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรชี้ให้เห็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ การที่ประชากรวัยเด็กมีจำนวนน้อยลงเป็นโอกาสในการพัฒนาคุณภาพเด็กทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคมได้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึงมากขึ้น การเร่งเพิ่มผลิตภาพของแรงงานให้สูงขึ้นในช่วงที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนสูงจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในขณะที่เดียวกันต้องเร่งเตรียมสังคมให้พร้อมรับการมีสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุมากขึ้น ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพึงระวังในหลายเรื่องที่สำคัญ ได้แก่

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบอัตราส่วนการเป็นภาระของประชากรเด็กและผู้สูงอายุ

อัตราส่วนภาระพึ่งพิง	2513 ^{1/}	2543 ^{1/}	2550 ^{2/}	2552 ^{2/}	2554 ^{2/}	2563 ^{2/}
อัตราส่วนภาระพึ่งพิงวัยเด็ก	90.3	46.1	33.4	32.2	31.3	29.6
อัตราส่วนภาระพึ่งพิงผู้สูงอายุ	10.1	11.6	16.0	16.9	17.9	26.1
อัตราส่วนภาระพึ่งพิงรวม	100.4	57.7	49.4	49.1	49.3	55.7

ที่มา : 1/ สำมะโนประชากรและการเคหะ พ.ศ. 2513 และ 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2/ ปี 2548 -2568 การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548 -2568

สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- **การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจชะลอตัวลง** การที่กำลังแรงงานลดลงจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

- **การบริการทางสังคมรวมถึงการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมต่าง ๆ ที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอและต้องปรับรูปแบบให้เหมาะสม** โดยเฉพาะบริการทางการแพทย์เนื่องจากแบบแผนการเกิดโรคเรื้อรังและโรคที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในด้านนี้ยังไม่เพียงพอ ขณะที่หลักประกันทางสังคมยังไม่ครอบคลุมประชากรและมีรูปแบบที่จำกัด

- **การเปลี่ยนแปลงของประชากรส่งผลต่อการออมในระดับบุคคล** การออมสุทธิของประเทศไทยทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาครัฐเมื่อเทียบสัดส่วนต่อ GDP ในปี 2543 เป็นร้อยละ 16.65 ลดลงเหลือร้อยละ 15.42 ในปี 2544 แล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 17.50 ในปี 2546 หากแต่การออมของคนไทยในปัจจุบันซึ่งน่าจะอยู่ในระดับสูงก่อนที่จะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแต่กลับไม่เป็นไปตามหลักการ เพราะสภาพเศรษฐกิจในขณะนี้ไม่จูงใจให้เกิดการออม ทำให้การออมระดับบุคคลต่ำและมีแนวโน้มลดลงอย่างมากจากร้อยละ 13.39 ในปี 2542 เหลือร้อยละ 5.48 ในปี 2545 แม้จะปรับตัวขึ้นเล็กน้อยในปี 2546 เป็นร้อยละ 6.30 หากแต่ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้การออมในอนาคตอาจไม่มากพอสำหรับการขยายลงทุน นอกจากนี้ การออมทางอ้อมแบบผูกพันยังครอบคลุมประชากรได้เพียงร้อยละ 27.74 ของผู้มีงานทำซึ่งอาจส่งผลต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณอายุ

- **การผลิตสินค้าและบริการในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มประชากรที่สูงวัยที่มีเพิ่มขึ้น** เนื่องจากประชากรที่มีวัยสูงขึ้นย่อมต้องการบริการสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงและเป็นสินค้าถาวร การผลิตจึงต้องปรับให้สอดคล้องกับความต้องการของคนกลุ่มใหญ่ในสังคม

ตารางที่ 10 ร้อยละของการออมบุคคลต่อรายได้

(ล้านบาท)

	2542	2543	2544	2545	2546
รายได้บุคคล Disposable Personal Income	3,056,486	3,159,391	3,243,632	3,347,327	3,645,457
การออมบุคคล Personal Savings	409,316	347,474	252,912	183,342	229,571
ร้อยละ	13.392	10.998	7.797	5.477	6.297
ออมสุทธิ	693,794	819,735	791,548	875,358	1,037,880
GDP	4,637,079	4,922,731	5,133,502	5,446,043	5,930,362
ร้อยละ	14.962	16.652	15.419	16.073	17.501

ที่มา : National Income of Thailand 2003, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) การพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อสังคมไทย การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากอดีตถึงปัจจุบันส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบเศรษฐกิจ ภาคการผลิต ภาคการบริการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน จากสถานะการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย และการใช้เทคโนโลยีการผลิตสินค้าของภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรมของไทย ปรากฏว่า ส่วนใหญ่ยังเป็นการผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตในระดับต่ำ เช่น การผลิตเสื้อผ้า สินค้าอุปโภค/บริโภค และการประกอบอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ มีผลต่อคนและสังคมไทยในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1) เทคโนโลยีสารสนเทศที่แพร่กระจายอย่างกว้างขวางและรวดเร็วเป็นโอกาสในการพัฒนาคุณภาพคนและอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนต่างๆ มากขึ้น การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร สินค้าและบริการอย่างรวดเร็ว เป็นโอกาสที่จะพัฒนาคุณภาพมนุษย์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ทักษะพื้นฐาน การเข้าถึงแหล่งข้อมูล หรือทุนในการจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ หากไม่มีการจัดการที่ดีพอจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีระหว่างคนกลุ่มต่างๆ และทำให้ช่องว่างระหว่างประชากรในประเทศกว้างขึ้น

2.2) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งจะเข้ามาเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตและกระบวนการผลิตของไทยมากขึ้น เช่น การพัฒนาพันธุ์พืชและสัตว์ การแปรรูปอาหาร การผลิตยารักษาโรคและการพัฒนาด้านการแพทย์ ฯลฯ แม้ว่าความเจริญดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าวมีแนวโน้มให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยยังก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องอาชญากรรมอิเล็กทรอนิกส์ การแพร่กระจายของสื่อลามก ความรุนแรงในอินเทอร์เน็ต ทั้งยังส่งผลกระทบต่อศาสนา ปรัชญาและความเชื่อ เช่น การโคลนนิ่ง และการตัดต่อพันธุกรรม ซึ่งยังเป็นเรื่องที่มีถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง

3) การเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรีเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มาจากระแสโลกาภิวัตน์

ก่อให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของปัจจัยเงิน ความรู้ ข่าวสารและคน ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรี กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรง และแพร่กระจายโดยไร้ข้อจำกัดด้านสถานที่และเวลา สร้างความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงถึงกันทั่วโลกมากขึ้น และแนวโน้มเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของคนมีมากขึ้น ในเชิงบวกเป็นโอกาสในการดึงดูดกำลังคนที่มีคุณภาพหรือมีความเชี่ยวชาญเข้ามาในประเทศได้ง่าย ก่อให้เกิดการสร้างรายได้และได้รับการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีให้กับคนไทย ในขณะเดียวกัน แรงงานของไทยจะมีโอกาสไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรีจะเป็นปัจจัยผลักดันให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนากำลังคนในหลายๆ ด้านเพื่อรองรับการเข้ามาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายคนโดยเสรีได้สร้างผลกระทบในทางลบหลายประการที่สำคัญ คือ **(1) ปัญหาการค้ำมนุษย์** เป็นในการลวงละเมิดทางเพศและการบังคับใช้แรงงาน **(2) ปัญหาความมั่นคงและการก่อการร้าย** ทั้งในรูปของการตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของการก่อการร้าย และการเป็นพื้นที่จัดหาเสบียง จัดซื้ออุปกรณ์และเป็นที่พักหลบซ่อน **(3) ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ายาเสพติด** ทั้งการลักลอบค้ายาเสพติด การนำคนเข้าเมือง การโจรกรรมและการค้ายานพาหนะ การค้าอาวุธ การฟอกเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และการค้าหญิงและเด็ก **(4) ปัญหาการแพร่กระจายของโรค** ทั้งโรคอุบัติใหม่ เช่น โรคซาร์ส โรคไข้หวัดนก และโรคอุบัติซ้ำ เช่น วัณโรค โรคเท้าช้าง ไข้มาลาเรีย ที่มีมาพร้อมกับแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน นอกจากนี้จะส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุขของประเทศ แล้วยังกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศที่จะเพิ่มสูงขึ้น และ **(5) ปัญหาด้านวัฒนธรรม ค่านิยม และบริโภคนิยม** ที่มาจากคนต่างชาติและธุรกิจของต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทย เช่น ฟาสต์ฟู้ดส์ สถานบันเทิงเรีงรมย์ เป็นต้น

ภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประเทศไทยจึงต้องปรับตัวและทบทวนการพัฒนาประเทศโดยเร่งพัฒนาและเตรียมความพร้อมของคนไทยทั้งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และสังคมการเรียนรู้โดยใช้โลกาภิวัตน์ให้เป็นประโยชน์ และรองรับผลกระทบในเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังกล่าว

การพัฒนาสังคมเชิงรุก : แวดล ยุทธศาสตร์ และกลไกสู่ความสำเร็จ

จากสถานการณ์การพัฒนาสังคมไทยรวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ พบข้อเท็จจริง คือ การพัฒนาสังคมที่ผ่านมากล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าในทุกด้านทั้งการพัฒนาให้คนไทยมีความรู้ การรักษาและเสริมสร้างสุขภาพ การคุ้มครองทางสังคม การพัฒนากำลังแรงงาน การแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ก็ยังมีบางประเด็นที่ต้องเร่งรัดและปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้สังคมไทยไม่สามารถรับมือได้ทัน และอาจจุดรั้งการพัฒนาสังคมไทยทำให้ไม่สามารถก้าวไปได้อย่างตั้งใจ ได้แก่ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคในการรับบริการสังคมของกลุ่มคนต่างๆ รวมทั้งเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งในสังคม นอกจากนี้ ปัญหาต่างๆ ล้วนก่อเกิดจากตัวคนซึ่งพบว่าระบบการศึกษายังเน้นความเป็นปัจเจกมากกว่าการสร้างคนให้มีจิตสาธารณะ จึงทำให้คุณธรรม จริยธรรม การอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างเอื้ออาทรลดน้อยลง อีกทั้งในส่วนของนโยบายของรัฐที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งระบบสนับสนุนต่างๆ ในเรื่องฐานข้อมูลและการประเมินผลที่สะท้อนข้อเท็จจริงทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่ฝังลึกมานานหรือเรียกได้ว่าเป็น**ปัญหารากเหง้า**ของสังคมไทยซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับ**ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม**ที่เกิดขึ้นอย่าง ทับซ้อน ได้แก่ วิกฤตค่านิยมของสังคมไทย การพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรีซึ่งเป็นผลจากโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การค้ามนุษย์ อาชญากรรม ยาเสพติด การแพร่ของโรค เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อผนวกสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกอย่างรวดเร็ว จึงเป็นสัญญาณที่บ่งบอกอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาสังคมในระยะต่อไปต้องมีการปรับให้แตกต่างไปจากอดีตที่เป็นลักษณะการตั้งรับโดยมุ่งการพัฒนาเชิงรุกที่เป็นการลงทุนอย่างคุ้มค่า โดยมีแนวคิด ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์และกลไกสู่ความสำเร็จของการพัฒนาที่นำไปสู่เป้าประสงค์ **“คนไทยเป็นดั่ง มิดุณภาพ และมีความสุข อยู่ในสังคมที่เอื้ออาทร สันติ และเป็นธรรม”**

3.1 แนวคิด

1) การพัฒนาสังคมต้องก่อให้เกิดสมดุลกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้คนไทยมีความสุขและเกิดความสมานฉันท์ในสังคม

2) การพัฒนาสังคมในระยะต่อไปต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ จากเดิมที่มองการพัฒนาสังคมเป็นเรื่องของต้นทุนค่าใช้จ่าย (cost) ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก มาเป็นการลงทุน (investment) เพื่ออนาคตที่มุ่งไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การพัฒนาสังคมในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเป็นการล่วงหน้า

3) การพัฒนาสังคมเชิงรุกต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสูง เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผล ก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับการพัฒนาที่เป็นทั้งการป้องกันและรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วน โดยเฉพาะผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ และที่มุ่งแก้ไขปัญหารากเหง้าของสังคมไทย ซึ่งสะสมและซับซ้อน ทั้งนี้ การดำเนินงานจะควบคู่กันไปโดยใช้กลไกและภาคีการพัฒนาที่มีอยู่ประสานกันก่อให้เกิดเป็นพลังในการพัฒนาสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์

“ การพัฒนาสังคมเชิงรุก ” จะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้บนพื้นฐานหลักการที่สำคัญ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุและสังคมแห่งการเรียนรู้ นั้น การกำหนดประเด็นเชิงยุทธศาสตร์จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องต่อไปนี้

1) การยกระดับคุณภาพคนไทยเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ โดยการสร้างศักยภาพการเรียนรู้ ทักษะชีวิต สร้างภูมิคุ้มกัน มีจิตสาธารณะ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีสุขภาพดีในทุกมิติ ดังนี้

- เสริมสร้างระบบสุขภาพแนวใหม่ โดยใช้กระบวนการชุมชน/ชุมชนเข้มแข็งในการเสริมสร้างสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพที่ดีในทุกกลุ่มอายุ การส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของประชาชนและชุมชน การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการสร้างสุขภาพ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสิ่งแวดล้อม/สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ การพัฒนาทักษะส่วนบุคคลให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่สร้างเสริมสุขภาพ และการปรับเปลี่ยนระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขให้เป็นไปในลักษณะองค์รวม

- **สร้างการเรียนรู้เพื่อก้าวทันการเปลี่ยนแปลง** โดยการสร้าง “วัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต” ให้กับประชาชนทุกช่วงวัย สนับสนุนการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษาและการเรียนรู้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่างๆ และขยายการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ให้ทั่วถึงโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

- **การเตรียมคนอย่างเข้มข้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ** โดยเร่งเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่มีอยู่และสร้างกำลังคนรุ่นใหม่ให้มีสมรรถนะทางวิชาชีพและทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเพิ่มโอกาสในการทำงานอย่างต่อเนื่องและทันต่อความต้องการของตลาดแรงงาน

2) การสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่คนไทย โดยให้ทุกคนได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีที่พักอาศัยมั่นคง ปลอดภัยในชุมชนและได้รับการดูแลด้านสังคมและเสรีภาพอย่างเป็นธรรม

- **จัดการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมคนไทยทุกคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน** เป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ก่อให้เกิดความมั่นคง สามารถดำรงชีวิตและทำมาหากินได้อย่างปกติสุข โดยเน้นบทบาทครอบครัวและชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญและมีระบบส่งต่อเข้าสู่บริการของภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

- **เสริมสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนมีที่อยู่ถาวร ราคาถูกในพื้นที่ต่างๆ** และมีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตโดยใช้ชุมชนและประชาสังคมดูแล เผื่อระวังภัยที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้กระบวนการยุติธรรมแนวใหม่

3) การรักษาคุณค่าของสังคมไทย เป็นการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่มาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดย

- **นำทุนทางสังคมมาพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของคนไทย** โดยใช้สถาบันศาสนาเป็นแกนหลักในการหล่อหลอมจิตใจ ยึดหลักธรรมในการใช้ชีวิตประจำวันและดำรงความเป็นคนดี

- **เสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนด้วยทุนทางสังคมที่มีอยู่มาก่อให้เกิดประโยชน์** โดยการประสานความสัมพันธ์ของคนในชุมชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสจากภาวะให้เป็นพลังหนุนเสริมการพัฒนา

- **สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้ทุนวัฒนธรรม** โดยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนนำวัฒนธรรมไทยมาเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นการใช้ประโยชน์และเพิ่มคุณค่าควบคู่ไปกับการกระตุ้นให้ชุมชนสอดแทรกเรื่องวัฒนธรรมไว้ในการท่องเที่ยว เป็นการเผยแพร่ความเป็นไทยให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

4) การเตรียมความพร้อมสังคมไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญกับ

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการดูแลสุขภาพที่ดีด้วยตนเอง ควบคู่กับการพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพระยะยาวอย่างเป็นองค์รวม มีคุณภาพและรองรับคนทุกช่วงวัย
- เสริมสร้างค่านิยมและพฤติกรรมการออมของประชาชนเพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ ทั้งในระดับปัจเจกและระดับชุมชน โดยให้ภาครัฐสนับสนุนในเรื่องต่างๆ อาทิ การพัฒนาระบบการออมเพื่อสุขภาพที่ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ การให้ความรู้แก่ประชาชนในการจัดการเงินออมของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการคุ้มครองเมื่อนำเงินออมไปลงทุนในรูปแบบต่างๆ
- สนับสนุนการใช้ความรู้ ประสบการณ์และภูมิปัญญาของผู้สูงอายุที่ทำประโยชน์เพื่อสังคมในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่องควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ผู้สูงอายุผ่านสื่อประเภทต่างๆ

5) การปฏิรูปการบริหารจัดการที่จูงใจต่อการพัฒนาสังคมเชิงรุก โดย

- พัฒนาการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการ โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำนโยบายทั้งในเรื่องการพัฒนาและการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ให้มีมาตรฐาน และการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลระยะยาว ตัวชี้วัด และการประเมินผลกระทบ
- พัฒนาศักยภาพของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเชิงรุก โดยผลักดันให้ชุมชน ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น และให้ภาครัฐปรับบทบาทเป็นผู้ประสานประโยชน์และหนุนเสริมภาคีการพัฒนาต่างๆ
- ปรับการจัดสรรทรัพยากรให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเร่งรัดกระจายความเจริญและการจ้างงานไปภูมิภาคต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยอาศัยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ และใช้มาตรการทางการเงินและการคลังจูงใจให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นในระดับภูมิภาค

3.3 กลไกสู่ความสำเร็จ

การดำเนินงานพัฒนาสังคมเชิงรุกต้องอาศัยความร่วมมือของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ควบคู่กับการเสริมสร้างระบบรองรับการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้องให้ความสำคัญใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่

- 1) **ประชาชน/ชุมชนที่เข้มแข็ง** และมีบทบาทหลักในการริเริ่ม ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมของชุมชนด้วยตนเอง โดยใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชน มีกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาจากภายใน มีกฎเกณฑ์กติกาที่จะทำให้สมาชิกได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม

2) การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือ มีระบบการสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการสร้างปฏิสัมพันธ์ต่างๆ

3) กระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล ประกอบกับการมีระบบสนับสนุนที่ดี กลไกการประสานงานและการสื่อสารที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ การจัดการเรียนรู้ของเครือข่ายพันธมิตร

4) รากฐานทางสังคมที่เข้มแข็งในการรองรับการพัฒนา ประกอบด้วย (1) ระบบโครงสร้างพื้นฐานและการจัดบริการทางสังคมต่างๆ ที่มีคุณภาพ (2) คุณภาพและทักษะของบุคลากรในระบบเหล่านี้ และ (3) สภาพแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบข้อมูล กฎระเบียบ เป็นต้น

แผนภูมิที่ 6 : กลไกสู่ความสำเร็จ

